

מי אמר עני? הרהורים אפיקורסיים על הגדרת העוני בישראל

ירדן גזית¹

דוח העוני והפערים החברתיים המפורסם על ידי המוסד לביטוח לאומי מתמקד בפער בין מי שמוגדר כעני למישהו אחר, ולא במצבו האובייקטיבי, ועל כן אינו מאפשר לקובעי המדיניות לגבש מדיניות אשר תוכל להקל על מצב זה. שינויים בגיל האוכלוסייה, בשיעור המשפחות מרובות הילדים ובשיעור ההשתתפות בכוח העבודה – גורמים לכך שהשוואות רב שנתיות של פערי הכנסה אינן מהוות מדד להצלחה או כישלון של מדיניות. השלב הראשון בדרך לטיפול בבעיה הוא הבנת המצב לאשורו. פרסום נתונים על הניעות (המוביליות) החברתית יאפשר לקובעי המדיניות לטפל באופן ממוקד באוכלוסייה הענייה באמת, ולא באוכלוסייה גדולה בהרבה הזקוקה פחות לסיוע.

הקדמה

בעיית העוני תופסת זה שנים מקום מרכזי בשיח הציבורי על כלכלה וחברה בישראל. על-פי נתוני הביטוח הלאומי, המשמש בפועל כ'מעריך' העוני הלאומי ומפרסם מדי שנה את 'דוח ממדי העוני והפערים החברתיים', היו בישראל בשנת 2012 493,500 משפחות עניות, שבהן חיו 1,754,700 נפשות, מתוכן 817,200 ילדים.

ממשלות ישראל לקחו על עצמן את משימת הטיפול העוני. בתחום מדיניות הטיפול בעניין זה יש שלוש אסכולות עיקריות, שכל אחת מהן מדגישה פן אחר של הבעיה ומציעה כלי מדיניות אחרים להתמודדות עמה:

1. **בעיית העוני הכרוני: קצבאות ותשלומי העברה.** על פי אסכולה זו, חלק גדול מן העניים אינם מסוגלים לעבוד בהיקף משרה ובשכר שיחלץ אותם מהעוני, מסיבות שונות: נכות ומחלות, משפחות חד הוריות, משפחות מרובות ילדים ועוד. על כן יש לדאוג להם על ידי מערכת הרווחה וקצבאות הביטוח הלאומי, שימומנו באמצעות מיסוי פרוגרסיבי.
2. **בעיית שכר: העלאת שכר המינימום והגברת אכיפת חוקי העבודה.** על פי אסכולה זו, העוני נובע ממבנה שוק העבודה בישראל ומכך שעובדים רבים משתכרים שכר נמוך מדי

1 ירדן גזית הוא חוקר במכון ירושלים לחקר שווקים.

שאינו מאפשר להם להיחלץ מעוני ולפרנס את משפחותיהם בכבוד. דרך ההתמודדות היא, אם כן, העלאת שכר המינימום ואכיפה מוגברת של חוקי העבודה.

3. **בעיית אי-עבודה: עידוד יציאה לעבודה.** על פי אסכולה זו, העוני אינו כרוני ואינו נובע משכר נמוך אלא משיעורים גבוהים של אי השתתפות בכוח העבודה. עם בעיה זו יש להתמודד באמצעות עידוד היציאה לעבודה, וזאת על ידי מגוון אמצעים כגון הכשרות מקצועיות, חינוך מבוגרים, הכרה בהוצאות מטפלות ושמרטפיות לצורכי מס, תוכניות 'מרווחה לעבודה' דוגמת תוכנית ויסקונסין, קיצוץ בקצבאות ועוד.

המשאבים הציבוריים המופנים לטיפול בבעיית העוני מוגבלים מטבעם. כסף המושקע במתן קצבאות לא יוכל להיות מושקע באכיפת חוקי העבודה, וכסף המושקע באכיפת חוקי העבודה לא יוכל להיות מושקע בהכשרות מקצועיות או חינוך למבוגרים.

על מנת שיוכלו קובעי המדיניות לנתח את בעיית העוני בישראל ולבחור מבין כלי המדיניות האפשריים את הכלים היעילים ביותר בהפחתת העוני במסגרת המשאבים המוגבלים, הם זקוקים לנתונים אמין ורלוונטיים. אולם, כפי שאראה במאמר זה, הנתונים המסופקים כיום אינם עונים על הצרכים האלה, ויש צורך בפיתוח, איסוף והצגת מדדים אמין יותר לבדיקת בעיית העוני בישראל.

המאמר יציג את שיטת המדידה היחסית שבאמצעותה הביטוח הלאומי מודד את שיעורי העוני בישראל. לאחר מכן נדון בבעיות הקיימות בשיטת מדידה זו ובפרשנות שאנשי הביטוח הלאומי נותנים לנתונים. לבסוף נסכם ונציע מספר הצעות לשיפור שיטת המדידה.

שיטת המדידה היחסית

שיטת מדידת העוני, שבה הביטוח הלאומי משתמש, מכונה השיטה היחסית. שם זה נובע מהעובדה שהגדרת העוני היא ביחס לרמת החיים של האוכלוסייה, ולא ביחס למדד אבסולוטי כגון רמת חיים קבועה, היכולת לרכוש סל מוצרים או בעלות על מוצרים בני קיימא.

על פי שיטה זו, קו העוני מוגדר כרמת הכנסה מסוימת הנקבעת על פי ההכנסה החציונית נטו בחברה: זו שחצי ממשקי הבית מרוויחים יותר ממנה, וחצי ממשקי הבית מרוויחים פחות ממנה. משפחות שהכנסתן נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית נחשבות עניות.

השיטה לוקחת בחשבון את העובדה כי ההוצאה של משקי בית משתנה על פי גודל משקי הבית, וכי ההוצאות של משק בית על כל נפש נוספת קטנה יותר (ההוצאה על ילד שני קטנה יותר מאשר ההוצאה על הילד הראשון), ולכן ישנו סולם שקילות המגדיר את קו העוני לפי גודל המשפחה.

גובה ההכנסה המוגדרת כקו העוני על פי גודל משק הבית בשנת 2012 מופיע בטבלה 1.

טבלה 1: קו העוני על פי גודל המשפחה, 2012

מספר נפשות במשק הבית	הכנסה חודשית נטו
1	2,820 ₪
2	4,512 ₪
3	5,978 ₪
4	7,219 ₪
5	8,460 ₪
6	9,588 ₪
7	10,716 ₪
8	11,731 ₪
9	12,634 ₪

מקור: הביטוח הלאומי, דוח ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2012

הבעיות בשיטת המדידה היחסית

שיטת המדידה היחסית מקובלת במדינות רבות בעולם (לעתים נלווים לה מדדים אבסולוטיים נוספים ולעתים היא עומדת בפני עצמה). ובכל זאת, יש בעיות רבות בשיטה עצמה ובפרשנות הניתנת לנתונים הנאספים באמצעותה.

אי-אמינות של נתוני ההכנסה

נתוני דוח הביטוח הלאומי מסתמכים על סקרי הכנסות של הלמ"ס. נתונים אלה בעייתיים מכמה בחינות: ראשית, הם מתייחסים להכנסה מדווחת ואינם כוללים הכנסה בלתי מדווחת. בעיה זו חמורה במיוחד בישראל, שבה, על פי ההערכות, היקף ההכנסות הבלתי מדווחות גבוה מאשר במרבית המדינות המפותחות. שנית, הם מתייחסים להכנסות בשנה נתונה, שבה ייתכן 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 אם הכנסותיהן בפועל מעל לקו העוני או אם יש להן 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 שדיוור הוא סעיף הוצאה העיקרי של מרבית המשפחות בישראל.

על מנת להתמודד עם חלק מקשיים אלה, הביטוח הלאומי מנסה למדוד 'עוני מתמשך', הנמדד על פי הוצאה המשפחתית, בהנחה שמשפחה מורידה את רמת הוצאות 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 היה שיעור המשפחות העניות ב'עוני מתמשך', כלומר שההוצאות שלהן היו מתחת לקו העוני, 63% מכלל המשפחות העניות.

ההשוואה בין עוני על פי הכנסה לעוני על פי הוצאה מספקת נתונים מעניינים. ראשית, למעלה משליש מהמשפחות המוגדרות עניות על פי הכנסתן אינן חיות ברמת חיים ענייה. חלקן אולי נקלעו לקושי זמני ושומרות על רמת חייהן 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, הוצאה 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 החסר 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 עמד עצמאי היו נמוכות מקו העוני, בעוד שבקרב משפחות שבראשן עמד 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.

אי התייחסות למשך העוני ולמוביליות חברתית

הביטוח הלאומי מפרסם את דוח ממדי העוני והפערים החברתיים מדי שנה, ומשווה את תחולת העוני בשנה אחת לזו שקדמה לה. בהשוואה כזאת יש לזכור כי הקבוצה המרכיבה את העניים משתנה משנה לשנה. חלקם נחלצים מעוני מסיבות שונות: עלייה בהכנסה, יציאה של מפרנס

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

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

נוסף לעבודה, או מעבר של אחד הילדים למשק בית עצמאי. אחרים נכנסים אליו מסיבות שונות: אובדן מקום עבודה, הולדת ילד נוסף, פרישה לגמלאות ועוד. גם משקי הבית בכלל האוכלוסייה אינם זהים משנה לשנה: צעירים עוזבים את בתי הוריהם ומקימים משקי בית עצמאיים חדשים, קשישים נפטרים, זוגות מתגרשים וכו'.

כמה מאלה שהיו עניים בשנה שעברה נותרו עניים גם השנה? כמה משפחות שלא היו עניות בשנה שעברה נקלעו לעוני השנה? מה סיכוייה של משפחה ענייה להיחלץ מעוני בעתיד הקרוב או הרחוק? דוח הביטוח הלאומי אינו עונה על שאלות חשובות מסוג זה.

לדוגמה, מכיוון שהשכר נוטה לעלות במקביל לצבירת ניסיון וכישורים בשוק העבודה, טבעי הדבר שהכנסה של משק בית שראשיו צעירים עד גיל 30 תהיה נמוכה ביחס למשקי בית שראשיהם מבוגרים יותר. על פי דוח הביטוח הלאומי, בשנת 2010 היו כ-26.8% ממשקי הבית שבראשם עמד אדם מתחת לגיל 30 מתחת לקו העוני של הביטוח הלאומי, לעומת 14.8% בלבד ממשקי הבית שבראשם עמד אדם מגיל 46 ועד גיל הפרישה. כלומר, סיכוייו של משק בית שראשו מתחת לגיל 30 להיות מוגדר עני גבוהים ב-81% מסיכוייו של במשק בית שראשו קרוב לגיל פרישה. אולם העוני אינו גזירת גורל עבור רבים מהצעירים המוגדרים עניים, והם ייחלצו ממנו בתוך שנים ספורות עם צבירת ניסיון וכישורים בשוק העבודה.

מבחינת קובעי המדיניות, ישנה חשיבות מכרעת למדידת משך העוני. יש הבדל משמעותי בין משפחה הנמצאת במצוקה זמנית לבין משפחה הנמצאת בעוני כרוני וזקוקה להתייחסות מיוחדת. תאורטית, שיעור עוני זהה 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 בעוניה שנה אחר שנה מבלי אפשרות להיחלץ ממנו, בעוד שאר האוכלוסייה אינה יודעת עוני מהו.

מכיוון שדוח 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 על המוביליות החברתית והאפשרות של משפחה ענייה להיחלץ מעוני. זהו נתון הכרחי על מנת לבסס מדיניות יעילה לטיפול בעוני.

מחברי דוח הביטוח הלאומי מודים בדוח עצמו כי על מנת לקבל נתונים אמינים יותר בנוגע ליעוני מתמשך יש צורך בסקרים העוקבים אחר אותן משפחות לאורך זמן. סקרים כאלה נמצאים בתהליך בנייה בלמ"ס, ובניתיים הביטוח הלאומי ממשיך לפרסם נתונים שאיכותם ותועלתם לקובעי המדיניות ולדיון הציבורי מוטלת בספק.

אולם אין צורך להמתין עד שיושלם תהליך הבנייה, האיסוף והעיבוד של נתוני 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 המשרה ומשכרה

תופעת העניים העובדים זכתה לתשומת לב בדוחות הביטוח הלאומי 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 כל 'המשפחות העובדות' לשתי קבוצות: משפחות עם מפרנס אחד ומשפחות עם שני מפרנסים ויותר (בלי נתונים על היקף או משך המשרה).

ה-OECD התייחס לבעיה זו בשני דוחות 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'.

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. ייתכן כי האתגר המרכזי של המדיניות הוא 'לשפר את התמורה לעבודה בקרב עובדים בשכר נמוך', כפי שכתוב במבוא לדוח הביטוח הלאומי, אולם ייתכן, 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.

על פי הכותרות על שיעורם הגבוה של העניים העובדים, נראה כי אופן הצגת הנתונים מחליש

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 (OECD 2009).

את האסכולה המדגישה את חשיבות עידוד היציאה לעבודה כדי להתמודד עם העוני, ומחזק את האסכולות האחרות.

התעלמות מרמת החיים של העניים

הגדרת העוני של הביטוח הלאומי היא, כאמור, יחסית. משפחה שהכנסתה לנפש תקנית נמוכה ממחצית 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 שרמת 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 ריאלית (בניכוי האינפלציה) של 23.8%. על פי דוח מצב העניים בישראל של מכון ירושלים לחקר שווקים, חיו בשנת 2008 בישראל למעלה מ-600,000 נפשות (9% מהאוכלוסייה ו-38% מהמוגדרים עניים באותה שנה) עניות, אשר הכנסתן הריאלית ורמת חייהן הייתה מעל לקו העוני כפי שהוגדר בשנת 1997.

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 2.

על פי דוח הביטוח הלאומי, שיעור העוני בין השנים 2003 ו-2008 נותר דומה. לעומת זאת, על פי מדד חלופי של היכולת לרכוש סל מוצרים בסיסי, מדד שבו משתמש בנק ישראל למדידת עוני, חלה ירידה של 2.3%.⁶

טבלה 2: שיעור הבעלות על מוצרים בני קיימא בעשירון התחתון, 2010-2002 (באחוזים)

מוצר	2002	2010	השינוי 2010-2002
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.

5 המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ממדי העוני ואי השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק, 2002 – ממצאים עיקריים, המוסד לביטוח לאומי (ירושלים, 2003).

6 ירדן גזית, דוח מצב העניים בישראל, מכון ירושלים לחקר שווקים, ירושלים, 2010.

המשמעות של עלייה בשיעור העוני ביחס לשנה קודמת על פי 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. אין ספק שלקובעי מדיניות יש עניין לדעת מהם ממדי אי השוויון בהכנסה במשק. אין ספק גם שעוני נמדד ביחס למקובל בחברה. 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 האמתי. בנוסף, נתונים על רמת חיים נתונים פחות למניפולציות ועיוותים סטטיסטיים מאשר נתוני הכנסה. דוח הביטוח הלאומי אינו כולל, מעבר לנתוני ההוצאה הכלליים, נתונים על רמת החיים של העניים.

שוני בין שיטת המדידה של הביטוח הלאומי לזו של ה-OECD

הביטוח הלאומי מודד עוני בשיטה השונה מעט מזו של ה-OECD. בשני הגופים השיטה היא יחסית, וקו העוני נקבע על פי מחצית מההכנסה החיצונית לנפש תקנית, ועל כן גודל המשפחה משפיע על גובה קו העוני. אולם כותבי הדוח מסבירים כי השיטה המשמשת להשוואת המצב החברתי-כלכלי בין משפחות לפי גודלן (יסולם השקילות) שונה בין הביטוח הלאומי לבין ה-OECD. בהערת שוליים כותבים מחברי הדוח 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 דיוור, 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. עובדה זו אינה מונעת מהביטוח הלאומי להמשיך ולהדגיש את השיטה המדויקת פחות. כך, 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.

סיכום

נתוני העוני המסופקים לקובעי המדיניות ולציבור בידי הביטוח הלאומי לוקים בבעיות מתודולוגיות ובפרשנות מוטית. נתונים אלה אינם מאפשרים לקיים שיח ציבורי מבוסס-נתונים ורלוונטי לטיפול יעיל בבעיית העוני בישראל.

נראה כי העיוותים בהצגת הנתונים משרתים, במודע או שלא במודע, את האסכולות המדגישות את חשיבות הקצבאות ותשלומי ההעברה ואת העלאת שכר המינימום ככלים להתמודדות עם העוני, וזאת על חשבון עידוד היציאה לעבודה, הכשרות מקצועיות וחינוך מבוגרים.

על ממשלה המעוניינת לקחת את נושא הטיפול בעוני ברצינות להתחיל על ידי כך שתדרוש מהגורמים המקצועיים לקבל את הנתונים שיסייעו לה בכך. כל עוד נתוני העוני ימשיכו להימדד ולהיות מוצגים כפי שהם נמדדים ומוצגים כיום על ידי הביטוח הלאומי, לא ניתן יהיה לדעת מהו סוג הטיפול היעיל ביותר להתמודד עם בעיית העוני בישראל.

המלצות

1. המוסד לביטוח לאומי אינו פרשן ניטרלי ואינו גוף מייצג. 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 תחזק לכאורה את עמדתו. 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 אמينة 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 מתפיסות 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.