סדרת 11 מחלוקות בכלכלה

מחלוקת 8

על המוחלט והיחסי בהגדרת קו העוני

לאה אחדות

המרכז האקדמי רופין ומכון ון ליר בירושלים

מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים

ECONOMICS AND SOCIETY PROGRAM

ELEVEN DISPUTES IN ECONOMICS

8

On the Absolute and the Relative in the Definition of the Poverty Line

Leah Achdut

רכז הסדרה: עופר אוברלנדר

עורכת מפיקה: שרה סורני
עורכת לשון: דפנה לביא

© תשס"ז–2007, מכון ון ליר בירושלים

דפוס גרפית בע"מ, ירושלים

חברים בוועדה האקדמית המייעצת של התוכנית

ד״ר שמשון צלניקר, **ראש מכון ון ליר בירושלים**
פרופ׳ אריה ארנון, **ראש התוכנית** (בשבתון), אוניברסיטת בן־גוריון בנגב ומכון ון ליר בירושלים
פרופ׳ משה יוסטמן, **ראש התוכנית** לשנת תשס״ז, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב ומכון ון ליר בירושלים
לאה אחדות, המרכז האקדמי רופין ומכון ון ליר בירושלים
ד״ר אבנר אחיטוב, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת חיפה
ד״ר מאיר אמיר, יועץ כלכלי
ד״ר ניצה ברקוביץ, המחלקה למדעי ההתנהגות, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב
ד״ר דניאל גוטליב, בנק ישראל והמחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב
פרופ׳ ג׳ימי וינבלט, רקטור וחבר המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב
פרופ׳ יוסף זעירא, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
גדי חזק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב
פרופ׳ יוסי יונה, המחלקה לחינוך, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב ומכון ון ליר בירושלים
פרופ׳ ינון כהן, החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל־אביב
גדעון להב, לשעבר יו״ר בנק דיסקונט ומבכירי משרד האוצר
דותן לשם, אוניברסיטת בר־אילן ומכון ון ליר בירושלים
ד״ר נילי מארק, בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל־אביב
ד״ר גיא מונדלק, בית הספר למשפטים, אוניברסיטת תל־אביב
פרופ׳ ז׳ק סילבר, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר־אילן
ד״ר יצחק ספורטא, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל־אביב
פרופ׳ אביה ספיבק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב ומכון ון ליר בירושלים
אמין פארס, מנהל היחידה הכלכלית־חברתית, מרכז מוסאווה
מרדכי פרנקל, לשעבר ראש מחלקת המחקר בבנק ישראל
פרופ׳ חיים פרשטמן, בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל־אביב
פרופ׳ מיכאל קרן, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
פרופ׳ פרנסס רדאי, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים והמסלול האקדמי, המכללה למנהל
פרופ׳ אריאל רובינשטיין, בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל־אביב
אוולין אללוף, רכזת התוכנית

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה הוקמה במסגרת המשימה שהמכון קיבל על עצמו לזהות את הפערים המתרחבים בחברה הישראלית ולהציע דרכי פעולה מעשיות לתיקונם. מטרת התוכנית ליצור כלים שיאפשרו לציבור ליטול חלק בשיח הכלכלי־חברתי ובגיבוש מדיניות, מתוך התמקדות בתחומי הכלכלה הציבורית, שוק העבודה וחלוקת ההכנסות.

פעילות התוכנית

- חיבור מחקרי מדיניות בסוגיות מרכזיות בכלכלה וחברה בישראל
- חיבור סדרת 11 מחלוקות בכלכלה והצגתן בערבי דיון
- חיבור ניירות עמדה בשאלות העומדות על סדר היום הציבורי
- הכנת דפי מידע המציגים נתונים על הכלכלה ועל החברה בישראל
- עריכת ערבי דיון וימי עיון בנושאי כלכלה וחברה
- הפקת אגרות אלקטרוניות לציבור המקצועי והכללי המתעניין בשאלות כלכלה וחברה
- עריכת כנס שנתי

סדרת 11 המחלוקות

סדרת 11 המחלוקות היא נדבך מרכזי בפעילות התוכנית לכלכלה וחברה. היא מבקשת להציג באופן מאוזן יותר סוגיות בכלכלה העומדות במרכז סדר היום הציבורי, כדי להשתית את הדיון הציבורי בנושאים אלה על מסד מושגי ועובדתי מוצק. לעתים קרובות הידע הכלכלי התיאורטי והאמפירי של הציבור בסוגיה מסוימת אינו משקף את הידע המקצועי בתחום: פעמים משמשים חצאי ראיות הוכחה חותכת לטיעון זה או אחר; פעמים ישנה התכחשות לממצאים לא נוחים, גם אם אין עליהם עוררין; ופעמים מוצג עניין השנוי במחלוקת בספרות המקצועית כאילו שוררת בו תמימות דעים. בסדרת 11 המחלוקות נשתדל להציג כל נושא ממגוון זוויות ולפרוס את השיקולים בעד ונגד מדיניות זו או אחרת, כדי להציג לעיני הציבור את התמונה המלאה ולסייע לו לגבש דעה מושכלת, מתוך מודעות לטווח המלא של אפשרויות הפעולה.

כל מחלוקת בסדרה מוגשת בחוברת נפרדת, והחוברות משמשות בסיס לדיון בערבי עיון שמארגנת התוכנית לכלכלה וחברה למען הציבור הרחב. את המחלוקות כתבו מומחים בתחומם, בשפה בהירה ונגישה, והן מיועדות לכל אדם המתעניין בסוגיות המרכזיות המעצבות את פני המשק והחברה בישראל.

סדרת 11 המחלוקות יוצאת לאור בשיתוף עם קרן פרידריך אברט וארגון שתי״ל.

תוכן העניינים

א. מבוא 9

ב. גישות מושגיות למדידת רווחה אישית (well-being) 13

ג. גישות מוחלטות להגדרת קו העוני 15

ד. הגישות היחסיות להגדרת קו העוני 20

ה. גישות של הסכמה חברתית וגישות סובייקטיוויות 26

ו. המוחלט והיחסי בתיאוריית היכולות (Capabilities) של סן 30

ז. על המוחלט והיחסי בגישות להגדרת העוני 32

ח. קווי עוני מרובים: יחסיות בסיכון לעוני ועוני רב־ממדי 39

ט. מדידת העוני בראי הניסיון הישראלי 40

ביבליוגרפיה 47

א. מבוא

עוני הוא מצב של רווחה נמוכה, והכלכלה של העוני עוסקת בהגדרת העוני ובמדידתו. כדי שהגדרת עוני זו תהפוך לכלי שימושי שבאמצעותו נוכל לשרטט את תמונת המצב של חברה מסוימת או להשוות בין מצבי עוני, נדרש הכלכלן להתייחס במישור התיאורטי והיישומי לכמה שאלות מפתח: באיזו גישה מושגית אנו מעריכים את הרווחה הכלכלית של פרט או משפחה כדי לקבוע שהם עניים ובאמצעות איזה מדד? האם נתייחס לרמת המשאבים העומדים לרשות המשפחה או להערכה הסובייקטיווית של הפרט? האם נגדיר את קו העוני במונחי הכנסה, הוצאה או צריכה של מוצרים מסוימים, או במונחי התועלת שהפרט מפיק מהם, או במונחי היכולות של הפרט לתפקד? באיזו דרך נשווה מצב רווחה של משפחות השונות זו מזו במאפייניהן? איזו רמת רווחה תיחשב בעינינו לנמוכה מאוד? כלומר באיזו נקודה נקבע את קו העוני המשמש לחלוקת החברה לעניים וללא עניים? האם נעדכן את קו העוני בהתאם להתפתחויות ברמת החיים המאפיינות את כלל החברה או בהתאם למחירים בלבד? באיזה מדד מצרפי נשתמש כדי לסכם את המידע על העניים לתמונה אחת כוללת? ולבסוף, באיזו מידה הבחירה של מדד הרווחה הכלכלית להגדרת קו העוני או הבחירה של המדד המצרפי של עוני משנה את המסקנות לגבי תמונת העוני בזמן נתון או במקום נתון ואת המסקנות מהשוואות עוני בין אנשים, בין אזורים ובין תקופות זמן?

סוגיות אלו מלמדות שתופעת העוני מורכבת ורבת פנים. הן נדונות בספרות תחת הכותרות של שתי בעיות מרכזיות: האחת מכונה "בעיית הזיהוי" (identification problem), והאחרת "בעיית המצרפיות" (aggregation problem). בעיית הזיהוי עוסקת בכל הסוגיות הכרוכות בקביעת מי עני ומי לא עני, ואילו בעיית המצרפיות עוסקת בסוגיות הכרוכות בכימות ממדי העוני בחברה. בעבר עסקה הספרות בבעיית הזיהוי בנפרד מבעיית המצרפיות[1] (אם כי שתי בעיות אלו אינן בלתי תלויות זו בזו), ובשנות השבעים והשמונים ייחדו כלכלנים רבים תשומת לב רבה יותר לבעיית המצרפיות. הם הניחו שקו העוני נתון ועסקו בבניית מדדי עוני

1 עם מדדי העוני שהוצעו נמנים המדדים המסורתיים המוכרים גם לציבור הרחב (שיעור העניים ועומק העוני), אך גם מדדים המבטאים בעת ובעונה אחת את הממדים השונים של תופעת העוני: היקף העוני, עוצמתו ואי־השוויון בקרב העניים.

מצרפיים ובחקירת מאפייניהם. לעומת זאת, מראשית שנות התשעים התחדש העניין בשאלת זיהוי העניים, ובמוקד המחקר עמדו הניסיונות להתמודד עם הביקורת על הניתוח המסורתי של תופעת העוני.

פרסום זה עוסק בנושא מתחום בעיית הזיהוי. הספרות הציעה מגוון של גישות להגדרת קו העוני, ומקובל לסווגן לפי שני צירים: האובייקטיווי לעומת הסובייקטיווי והמוחלט לעומת היחסי. הגישות האובייקטיוויות להגדרת העוני מבוססות על הנסיבות או ההיבטים האובייקטיוויים של הפרט, ואילו הגישות הסובייקטיוויות מבוססות על עמדתו או תחושתו של הפרט. במונחים של הראייה הכלכלית של הרווחה, מתמקדת המדידה האובייקטיווית במשאבים העומדים לרשות הפרט (או המשפחה) ובמאפייני הפרט, ואילו המדידה הסובייקטיווית מתייחסת לתועלת של הפרט. ניתן להניח כי ההערכה הסובייקטיווית של הפרט את מצבו מתבססת על יריעה רחבה יותר של גורמים. הערכה זו כוללת לא רק את הנסיבות האובייקטיוויות שאנו יכולים לצפות ולמדוד, אלא גם גורמים אובייקטיוויים אחרים שעליהם אין נתונים זמינים, למשל בריאות, וכן גורמים סובייקטיוויים במהותם כמו תכונות אופי (למשל חמדנות).

הציר השני שלפיו אנו מבחינים בין הגישות השונות למדידת העוני הוא הממד המוחלט לעומת היחסי. הגישה המוחלטת הצרופה להגדרת העוני רואה בתופעת העוני מצב של חסך מוחלט: מצב שבו האמצעים אינם מספיקים או מספיקים בקושי לרכוש סל של מוצרים בסיסיים החיוניים לקיום הפיזי, והרכב סל הצרכים הבסיסיים ועלותו נקבעים בידי מומחים. על פי גישה זו העוני אינו בהכרח תלוי מקום וזמן, ואפשר שהעוני יוגדר במדינה עשירה באופן זהה להגדרתו במדינה מתפתחת. לעומת זאת, הגישה היחסית רואה את תופעת העוני כמצב של חסך יחסי שיש להעריכו בזיקה לנורמות ולמוסכמות של החברה ובזיקה לרמת החיים המאפיינת אותה. העוני הוא תלוי זמן, מקום ותרבות — שכן קבוצת ההתייחסות של הפרט העני היא שאר החברה שאליה הוא משתייך. עני הוא, למשל, מי שהכנסתו נמוכה הרבה יותר מהכנסתם של אחרים. הממד המוחלט לעומת היחסי בא לידי ביטוי גם באופן ההשתנות של קו העוני לאורך זמן: בגישה היחסית משתנה קו העוני עם רמת החיים הכללית בחברה, ואילו בגישה המוחלטת הוא משתנה בהתאם לרמת מחירים. הגישות האובייקטיוויות נמצאות על הרצף שבין המוחלט הטהור ליחסי הטהור. לעומת זה הגישות הסובייקטיוויות הן במהותן יחסיות, כלומר גורסות כי הערכת הפרטים את מצבם ואת הסכום המינימלי הנחוץ להם כדי להתפרנס למחייתם מושפעת מהסביבה שהם חיים בה. כמו כן גישות סובייקטיוויות מסוימות משקפות את התפיסה של "האזרח המייצג" או את ההסכמה החברתית בנוגע לרמת קו העוני.

במסגרת הניתוח המסורתי מצאה בעיית זיהוי העניים את פתרונה בחלוקה דיכוטומית של האוכלוסייה לעניים וללא עניים באמצעות קו עוני יחיד ולפי ממד רווחה יחיד. התבססות ההכרה שעוני הוא מושג מעורפל ורב פנים שאינו ניתן לתיחום בגבולות ברורים מאוד הובילה את החוקרים להציע כמה פתרונות לתיאור התופעה המורכבת. הפתרונות מאפשרים לבטא רצף או מעבר הדרגתי יותר ממצבי "עוני" למצבי "עושר" מצד אחד, ולהעמיק את הבחינה הרב־ממדית של התופעה מצד אחר. הספרות העכשווית אף משלבת את הפתרונות; היא מציעה להגדיר כמה קווי עוני לכל ממד של התופעה ובדרך זו להמיר את החלוקה הדיכוטומית לעניים וללא עניים בחלוקה לכמה תתי־קבוצות בהתאם לרמת העוני או לסיכון להיקלע לעוני. הממדים של תופעת העוני אינם מתמצים בהיבטים הכספיים והחומריים, אלא גם נוגעים להיבטים לא חומריים ולהספקה של שירותים ציבוריים.

מאמר זה עוסק בדילמה האם לבחור קו עוני מוחלט או יחסי, או קו עוני המבוסס על תמהיל כלשהו של יסודות מוחלטים ויחסיים, ואף מרחיב את יריעת הדיון בזיקה לתפיסה של קווי עוני מרובים ולמדידה הרב־ממדית של העוני. מהמאמר עולות המסקנות המרכזיות האלה:

- הבחירה של קו העוני היא בחירה חברתית המשקפת תפיסת עולם. החוקר והכלכלן יכולים להציע גישות ולהציג את נקודת מבטם על היתרונות והחסרונות של בחירה מסוימת, אך מקומה של בחירה מסוג זה אינו במדע אלא במוסדות שבהם מתקבלות הכרעות.
- ההבדלים בין הגישות הם בתמהיל של המוחלט והיחסי, ולמעשה במרבית הגישות המוחלטות ישנה התייחסות מסוימת לנורמות ולדפוסי ההתנהגות של החברה. ההבדל העיקרי בין הגישות הוא בניסוח הקשר לרמת החיים הכללית: קו עוני יהיה "יחסי" יותר ככל שתגדל רגישותו לשינויים ברמת החיים הכללית.
- אפשר לאמץ סינתזה בין המושג היחסי של העוני לבין המושג המוחלט של העוני. סינתזה זו יכולה לקבל כמה צורות שאחת מהן היא קו עוני המשלב קו עוני מוחלט עם קו עוני יחסי. המשקל שיינתן לכל קו מקווי עוני אלה הוא עניין של שיפוט ערכי או חברתי, או נגזר מהמחקר האמפירי על הקשר שבין תפיסתנו את העוני לבין מדדים שונים של רמת חיים.
- הגישות המעורבות אפשרו להסיט את הוויכוח מהשאלה של קו עוני מוחלט או יחסי לשאלה "עד כמה יחסי", והתשובה לשאלה האחרונה משקפת את תפיסת החברה בנוגע למידת השתתפות העניים בפרותיה של הצמיחה הכלכלית.
- הספרות עשירה בעדויות אמפיריות העולות בקנה אחד עם התפיסה

היחסית של קו העוני. גמישות קו העוני ביחס לרמת החיים — לפי מדדים שונים — נעה בין 0.6 ל־1 (גמישות יחידתית), כלומר היחס בין שיעור העלייה (או הירידה) בקו העוני לבין שיעור העלייה (או הירידה) ברמת החיים נע בין 0.6 ל־1. עדויות אלו מבוססות על מגוון של מחקרים שאמדו את הקשר בין תקציבים תקניים וקווי עוני לבין מדד כלשהו של רמת חיים על בסיס נתוני חתך של משפחות, סדרות עתיות ברמה הלאומית והשוואה בין מדינות.

- הגישה היחסית שלטת במדינות המפותחות (למעט ארצות הברית). המצדדים במדינת הרווחה נוטים להתמקד בעוני היחסי, ואילו המבקרים את מדינת הרווחה — בעוני המוחלט. במדינות המערביות אהודה גם הגישה הסובייקטיווית — האיכותית. לעומת זאת, הגדרות העוני המוחלטות מאפיינות יותר את המדינות המתפתחות.
- אפשר לאמץ תחום של קווי עוני מגישות שונות, ולהשוות בין רמת העוני בתקופות אחדות לפי קווי העוני הכלולים בתחום, ולקבוע שרמת העוני עלתה (או ירדה) רק אם השינוי הוא בהתאם לכל אחד מקווי העוני. שיטה זו נקראת בלשון כלכלנים "דירוג חלקי".
- אפשר לאמץ כמה קווי עוני ולהגדיר לא רק אוכלוסיות עניות ולא עניות אלא גם אוכלוסיות "פגיעות" או "הנמצאות בסיכון לעוני". אמנם הבחירה של קווי עוני לפי התפיסה הרחבה יותר של בעיית זיהוי העניים אינה מוגבלת — כלומר ניתן לבחור קווי עוני יחסיים, מוחלטים או מכל סוג אחר — אך תפיסה זו המביאה לדירוג המשפחות לפי הסיכון לעוני תומכת בממד היחסיות של התופעה. ההמלצה הרווחת בספרות, שקווי העוני הספציפיים והממדים של תנאי החיים שלפיהם ייבחן העוני ייקבעו בהתאם להסכמה החברתית המתגלית מסקרים, מעניקה אף היא משנה תוקף ליחסיות.

להלן מבנה המאמר: הפרק השני מציג בקצרה את הגישות המרכזיות בכלכלה למדידת הרווחה האישית (well-being) כרקע להבנת הגישות להגדרת העוני.[2] הפרק השלישי עד החמישי פורשים לפני הקורא את הגישות המוחלטות, היחסיות והסובייקטיוויות, בהתאמה, להגדרת העוני ואת עיקרי הביקורת שהופנתה כלפי כל אחת ואחת מהגישות. הפרק השישי מציג את הממד היחסי והממד המוחלט בתיאוריית "היכולות לתפקד" (Capabilities) של סן (Sen), ואילו הפרק השביעי בוחן את הגישות השונות לעוני ברצף שבין המוחלט ליחסי. שני הפרקים האחרונים מסכמים את המאמר: הפרק השמיני מציג כמה הצעות שהוצעו בספרות לסינתזה בין הממד היחסי

2 הדילמה של בחירת המדד לרווחה אישית ראויה אף היא לדיון מעמיק.

למוחלט ולשימוש בקווי עוני מרובים, ואילו הפרק האחרון בוחן אמפירית חלק מהגישות להגדרת העוני בראי הניסיון בישראל.

ב. גישות מושגיות למדידת רווחה אישית (well-being)

הספרות הכלכלית מציעה כמה גישות מושגיות למדידת הרווחה האישית של הפרט. גישות אלו נבדלות זו מזו במידת החשיבות שהחוקר מייחס להערכה של הפרט את הרווחה שלו, אך גם בנוגע להיבטים שהן מתמקדות בהם. ישנן גישות המתמקדות רק בהיבט החומרי של הרווחה הכלכלית (economic welfare) או של רמת החיים (standard of living), והיבט זה נקבע במידה רבה על ידי המוצרים או המשאבים העומדים לרשות הפרט. גישות אחרות מנסות להקיף מושגים מוחשיים פחות, אך לא חשובים פחות, כמו "זכויות בסיסיות". כך למשל הזכות להכנסה מינימלית היא תנאי מוקדם להשתתפות הפרט בחיי החברה, ולזכות זו עדיפות על פני עקרונות חלוקה אחרים כמו צדק אופקי או אנכי. לפי ראייה זו אזרחים זכאים להכנסה מינימלית, והשימוש בהכנסה הוא עניין להעדפותיהם.

במסגרת מאמר זה אעסוק בקצרה רק בזיקה של כמה מהגישות לסוגי הבחירה של מדד הרווחה לשם מדידת העוני. הבחנה מושגית חשובה המונחת בבסיס המדידה המעשית היא בין "הגישה הרווחתית" (welfarist approach) לבין הגישה ה"לא רווחתית" (non-welfarist approach). כדי להמחיש לקורא את ההבחנה בין שתי הגישות אבהיר קודם ברמה הפשוטה ביותר את מושג התועלת במדע הכלכלה: התועלת היא מידת ההנאה או הסיפוק שהפרט מפיק מצריכה של סל מוצרים ושירותים או לחלופין מההכנסה שעומדת לרשותו. התועלת יכולה להיות תלויה במאפיינים של הפרט (כמו גיל, מצב משפחתי ועוד) ויכולה להיות תלויה גם במצבו ביחס למצבם של האחרים. ההנחה הבסיסית היא, כמובן, שהפרט מעוניין להשיג את מרב התועלת שלו, במגבלת התקציב שלו ובהתאם להעדפותיו ולטעמיו. הגישה הרווחתית משווה את הרווחה האישית של פרטים רק על בסיס התועלות, ואילו הגישה הלא רווחתית מעדיפה לבסס את הערכותיה על דברים בסיסיים יותר. למשל, הפרט יכול להרשות לעצמו סל בסיסי של מזון ובגדים, כמעט מבלי להתייחס למידע על הסיפוק שהוא מפיק מהתזונה או מהביגוד. על פי הגישה השנייה נוכל לבחור מדד שיעיד על הרעה במצבו של הפרט העני, למשל לאחר שינוי מדיניות מסוים, גם אם העני אינו מסכים לכך. להמחשת ההבחנה בין הגישה הרווחתית לבין הגישה הלא רווחתית אביא את הדוגמה של רוליון (Ravallion 1994):

כל הפרטים, עניים ולא עניים כאחד, מעדיפים את מצבם החדש לאחר שהסתיים המשטר הקולוניאלי בארצם, וזאת אף שהצריכה נפלה במעבר בין שני המשטרים. על פי גישת הרווחה הצרופה נאמר שיש פחות עוני כי כל התועלות גדלו. הגישה הלא רווחתית, שבה אנו משווים בין המוצרים או המשאבים העומדים לרשות הפרטים בשתי התקופות, תוביל אותנו למסקנה הפוכה.

במסגרת קבוצת הגישות הלא רווחתיות נמצא מגוון רעיונות; כמה מהם מבוססים על זיהוי צורות מסוימות של חסך במוצרים והם שכיחים במדינות המפותחות והמתפתחות כאחת. תחום הצורות נע מחסך מוחלט במוצרים חיוניים ועד לחסך יחסי הנוגע לכל תחומי סגנון החיים. הבעיה בגישות אלו היא השרירותיות בהחלטה אילו מוצרים חשובים ואיך אנו מעריכים מוצר אחד בהשוואה למוצר אחר. בגישה הרווחתית מדרג הפרט את העדפותיו באשר למוצרים, ודירוג זה מיוצג בפונקציית התועלת. כאשר אנו מעוניינים להשוות מצבי רווחה אישית או מצבי עוני אנו משווים תועלות.

בסיס מושגי שונה להגנת הגישה הלא רווחתית הציע סן (Sen 1983), חתן פרס נובל לכלכלה. הוא דחה את ה"תועלת" בתור מדד רווחה (של רווחה אישית) ואת הניסוח של הגישה הלא רווחתית במונחי מוצרים או משאבים. במקום זאת הוא הציע לאמץ את המושג של "יכולות לתפקד" (capabilities): היכולת לחיות עם תזונה מספקת, היכולת לנוע בחופשיות, היכולת לקרוא ולכתוב וגם היכולת להשתתף בפעילויות של החברה. אמנם המוצרים מאפשרים להשיג את היכולות האלה, אך עוני מתפרש לא כמחסור במוצרים אלא כחוסר של יכולות לתפקד. התפקיד של חוקר העוני הוא לקבוע מה הן היכולות בחברה מסוימת ומי נכשל בהשגתן.

לצורך המדידה המעשית אפשר לומר שכל הגישות מייחסות במידה זו או אחרת חשיבות לצריכה של מוצרים ושירותים או למשאבים שעומדים לרשות הפרט, בבחינת אמצעים להגדלת הרווחה או הרווחה האישית. באופן מעשי גם הגישה הרווחתית מובילה למדדי רווחה אישית המבוססים רק על מוצרים ושירותים שצורך משק הבית ועל מאפייניו הדמוגרפיים. במפורש או שלא במפורש מתעלמת הגישה הרווחתית מגורמים העשויים להביא תועלת אך אינם מדידים, ובמיוחד כאשר גורמים אלה אינם משתקפים בהתנהגות הצריכה: למשל, מוצרים ציבוריים וגורמים לא חומריים כמו חופש הפרט.

מדדי המשאבים שהשתמשו בהם כדי לזהות את האוכלוסייה העניה הם: הכנסה פנויה, ההוצאה של הצרכן על צריכת המוצרים, פוטנציאל ההשתכרות, עושר (wealth) לאורך מחזור החיים, יכולות של תפקוד ותועלת. משמעות הבחירה של מדד המשאבים היא באיזה מישור אנו מודדים את העוני. רצוי שאותו מדד ישמש אותנו לזיהוי העניים ולכימות

העוני. רצוי גם שהחוקר או שקובע המדיניות יהיו מודעים למגבלות של המדד שמשתמשים בו ויהיו זהירים בהסתמכות הבלעדית על אינדיקטור אחד. ממדדים מקיפים על תצרוכת, הכנסה או סגנון חיים אפשר ללמוד הרבה יותר על תנאי החיים.

אף שהעוני הוא תופעה מורכבת ורב־ממדית, מרבית החוקרים עסקו בממד הכספי בלבד. טאונסנד (Townsend 1979) היה חלוץ בתפיסתו את העוני בתור חסך בסגנון החיים, ואין ספק שהעיסוק המוגבר מאז ראשית שנות התשעים במדידה רב־ממדית של העוני ניזון מתיאוריית היכולות של סן. זו האחרונה סיפקה את הבסיס הפילוסופי להמשגה רחבה יותר של העוני והפיתוח האנושי, ונתנה דחיפה לפיתוחם של מדדים רב־ממדיים כמו מדד הפיתוח האנושי (Human Development Index — HDI) ומדד העוני האנושי (Human poverty Index — HPI) שבשימושם של האו״ם והקהילייה הבינלאומית. למדדים אלה שלושה ממדים: ממד כלכלי, תוחלת חיים (בריאות) והישגים בחינוך.

ג. גישות מוחלטות להגדרת קו העוני

1. גישת הצרכים הבסיסיים (Basic-needs approach)

בות (Booth 1982), ראונטרי (Rowntree 1901) ובוולי (Bowley 1915) היו חלוצים במדידת העוני באנגליה וממעצביה של גישת הצרכים הבסיסיים להגדרת קו העוני.[3] לפי גישה זו המדד לרמת החיים הוא הצריכה של סל מוצרים שיספקו את הצרכים הבסיסיים החיוניים לחיים ולבריאות של הפרט. סל זה כולל מטבע הדברים מזון ומוצרים אחרים כמו דיור, ביגוד וחימום. לצרכים בסיסיים אלה יש משמעות לוואי של ״צרכים חומריים״, שאליהם התייחסה כלכלת הרווחה החומרית. ראונטרי (Rowntree 1901) הגדיר משפחה ענייה כמשפחה ששכרה אינו מספיק להשיג את מינימום המוצרים שימלאו את הצרכים החיוניים לקיום הפיזי. הוא היה הראשון להשתמש בעבודתם של מומחי תזונה בסקרים חברתיים, לא רק כדי להאיר באופן אובייקטיווי יותר את תנאי החיים של העניים, אלא כדי לאמוד את הצרכים התזונתיים. קו העוני שראונטרי הציע היה הניסיון הראשון

3 ראונטרי התפרסם במחקרו על העוני ביורק ובסדרה של סקרים ומחקרים שנערכו במחצית הראשונה של המאה הקודמת. מחקרו השני, שפורסם בשנת 1941, הניח את התשתית לדוח בווירידג׳ ולקביעת רמת התמיכות במערכת הביטחון הסוציאלי הבריטית לאחר מלחמת העולם השנייה. בוולי פרסם בשנת 1915 ספר על החיים בעוני בחמש ערים באנגליה, ועשר שנים לאחר מכן פורסם מחקר נוסף שעסק בשאלה האם הצטמצם העוני באנגליה.

להגדרה מעשית של מושג העוני, ובעקבותיו אימצו חוקרים רבים את גישת הצרכים הבסיסיים. ראוי לציון מחקרה של אורשנסקי (Orshansky 1965), שעל בסיסו אימץ מינהל הביטחון הסוציאלי של ארצות הברית את הגישה להגדרת קו העוני הרשמי, המשמשת את המדיניות והמחקר עד היום.

קביעת קו העוני לפי גישה זו בנויה מכמה שלבים: זיהוי הצרכים הבסיסיים מלבד מרכיב המזון, שעליו אין עוררין; הגדרת דרישות התזונה החיוניות לקיום הפיזי או לרמות הפעילות הנדרשות; הגדרת תפריטים העומדים בדרישות התזונה החיונית ובחירת התפריט שעלות צריכתו היא הנמוכה ביותר; וחישוב קו העוני כסכום של העלות המינימלית של מרכיב המזון ושל העלות המינימלית של מרכיבי המוצרים החיוניים האחרים. ראונטרי נעזר במומחי תזונה לאומדן הדרישות של אנרגיית המזון (קלוריות) כדי לבנות את התפריטים, וערך אומדן נפרד לעלות המינימלית של תפריט ולעלויות של שאר המוצרים הבסיסיים (ביגוד, דיור, דלק ותאורה). את עלות הדיור הוא חישב מההוצאה בפועל של המשפחות על שכר דירה, ואת עלות שאר המוצרים הבסיסיים הוא קבע על פי תשובותיהן של משפחות לשאלות ישירות הנוגעות למינימום ההוצאה הנדרשת בעבור מוצרים אלה.

בחישוב קו העוני הרשמי של ארצות הברית השתמשו בתוכניות מזון שהכין משרד החקלאות האמריקני, ושאמדו את העלות של תוכנית המזון שהתאימה — לפי סקרי תקציב — לדפוסי ההוצאה על מזון של משפחות בעלות הכנסה נמוכה. אורשנסקי הגדירה רק את המזון בתור מוצר חיוני בנימוק שרק לגביו ניתן להשיג הסכמה כללית על רמת ההלימות לקיום.

היא הציעה שקו העוני יוגדר במונחי הכנסה ויהיה שווה לעלות המינימלית של מרכיב המזון המוכפלת ב"מכפיל" מסוים. מכפיל זה נועד לבטא את ההוצאה הנדרשת לשאר המוצרים. מחקרי צריכה הראו שישנו קשר אמפירי שיטתי בין ההוצאה על מזון לבין ההכנסה, ושההוצאה על מזון עולה עם עליית ההכנסה, אך בשיעור נמוך משיעור עליית ההכנסה. קשר זה מיוצג על ידי עקומת אנג'ל, הנקראת על שם הכלכלן שחקר את הנושא. מאמידת הקשר בין ההוצאה על מזון לבין ההכנסה בחברה האמריקנית בשנות השישים עלה שכשליש מההכנסה מופנה להוצאה על מזון, וכשני שלישים להוצאה על שאר המוצרים והשירותים. לפיכך הציעה אורשנסקי שהכנסת קו העוני תהיה שווה לעלות של התפריט המינימלי כפול 3. פרידמן (Friedman 1965) הציעה הגדרה הרבה פחות נדיבה, וטענה שיש לאמוד את מקדם הקשר בין ההוצאה על מזון לבין ההכנסה על בסיס דפוסי ההוצאה של משפחות בעלות הכנסה נמוכה ולא על בסיס דפוסי ההוצאה של כלל המשפחות. האמידה האמפירית הראתה שמשפחות אמריקניות בעלות הכנסה נמוכה מוציאות כ־60% מהכנסתן על מזון, ולפיכך קו העוני

יהיה שווה לעלות של התפריט המינימלי כפול 1.66 (כ־55% בלבד מקו העוני של אורשנסקי).

במסגרת גישת הצרכים הבסיסיים יושמה בכמה מחקרי עוני שיטה הקרויה צריכה של אנרגיית המזון (Food-Energy Intake — FEI). רוליון (Ravallion 1994; 1998) הציג את השיטה על יתרונותיה וחסרונותיה וציין כמה מחקרים שאימצו אותה לחישוב קו העוני. מציעיה של שיטה זו הסתפקו בשלב הראשון של גישת הצרכים הבסיסיים: הם הגדירו את דרישות התזונה, ולאחר מכן קבעו רמת סף של אנרגיית מזון (בקלוריות) בהנחה מסוימת על רמת הפעילות של הגוף. בהתאם לשיטה זו נקבע קו העוני כרמת ההכנסה (או ההוצאה הכוללת) שבה אדם טיפוסי משיג את צריכת הסף של אנרגיית המזון. לשם קביעת קו העוני הם אמדו את הקשר שבין ההכנסה לבין צריכת הקלוריות, וזאת על בסיס נתונים של סקרי חתך של הוצאה על מזון. גם במקרה זה הממצא האמפירי הוא שמספר הקלוריות שנצרכות עולה עם רמת ההכנסה, אך בשיעור נמוך מהעלייה ברמת ההכנסה. בהשוואה לגישה של אורשנסקי, בשיטת FEI נמנע הצורך בהגדרת תפריטים ובבחירת התפריט שעלותו מינימלית. השיטה מתבססת על כמות הקלוריות ולפיכך מייתרת את הצורך במחירים.

2. הביקורת על גישת הצרכים הבסיסיים

גישת הצרכים הבסיסיים, ובמיוחד התפיסה המונחת ביסודה, ספגה ביקורת חריפה. ריין כתב: "ניתן להטיל ספק כמעט בכל אחד מהרכיבים של הגדרת העוני במונחי רמת הקיום" (Rein 1974, 61). הביקורת המרכזית נגעה להגדרה הצרה שהתמקדה במוצרים חיוניים, בצרכים הבסיסים ובקיום הפיזי בלבד, ללא התייחסות מספקת לזמן ולמקום ובמנותק מהרווחה הפסיכולוגית והחברתית של האדם. אבות הכלכלה, אדם סמית ואלפרד מרשל, כבר נדרשו לכך שהגדרת הצרכים החיוניים היא ביחס למקום ולזמן וכוללת לא רק את המוצרים הנחוצים לקיום הפיזי, אלא גם את המוצרים שנהוג לצרוך. מן המפורסמות הן הדוגמאות של אדם סמית על הבושה שיחוש האירופי (אך לא היווני או הרומאי) שייראה בציבור ללא חולצת הפשתן או על הבושה שיחוש האנגלי ללא נעלי העור. גם טאונסנד (Townsend 1962) תפס את העוני בבחינת מושג דינמי ולא סטטי, ומושג תלוי תרבות וחברה. הוא טען שאין רשימה של מוצרים, אפילו לא לקיום הפיזי, המתאימה לכל חברה ובכל עת בלא התייחסות למבנה החברה ולמשאביה. האדם הוא יצור חברתי, וצריכת שירותים ומוצרים ממלאת תפקיד ברשת הקשרים שהוא מקיים במסגרת המשפחה, העבודה והקהילה. צרכים בסיסיים בחברה המודרנית הם גם שימוש בטלפון, וצפייה בתאטרון

ובטלוויזיה. כמו כן מוצרי מזון אינם חשובים רק לקיום הפיזי, אלא גם ממלאים תפקידים חברתיים. לתה ערך תזונתי נמוך, אך הוא מקובל ונחוץ בחברה האנגלית. הדברים הבאים, המשקפים את עיקר תפיסתו של טאונסנד, עומדים בניגוד לתפיסה המוחלטת של העוני: "גם עוני וגם קיום הם מושגים יחסיים, ויכולים להיות מוגדרים רק ביחס למשאבים — חומריים ורגשיים — הזמינים בזמן מסוים לחבריה של חברה מסוימת או של חברות שונות" (Townsend 1962, 210).

בעוד שרבים מצליחים להגן על מרכיב המזון שבסל הבסיסי, הגדרת הצרכים הבסיסיים הנוספים שייכללו בסל נתונה במחלוקת, שהרי אלה הם הצרכים האמורים לשקף את דפוסי הצריכה והנורמות של החברה. גם כאשר מאמצים את שיטת ה"מכפיל", אי־אפשר להשתמש באותו מכפיל (יחס ההוצאה על מזון מסך ההכנסה) מבלי להתייחס למנהגים, לתרבות, למחירים יחסיים וכדומה ומבלי להתייחס לשינויים לאורך זמן בפרמטרים אלה. הניסיון האמפירי ברור: העלייה ברמת החיים מלווה בירידת משקל ההוצאה על מזון מסך כל ההכנסה.

גם על היבטים אחרים של גישת הצרכים הבסיסיים נמתחה ביקורת, שהופנתה אף מחוקרים שהסכימו שרעב או תת־תזונה הם היבטים ברורים של עוני, ובמיוחד במדינות מתפתחות. כך, למשל, מסכם סן בספרו "עוני ורעב" (Sen 1981) את עיקרי הביקורת: ראשית, לאור השונות הגדולה בתכונות הפיזיות, בתנאי האקלים ובהרגלי העבודה מתעורר קושי רב בהגדרת הדרישות המינימליות של תזונה.[4] קושי זה מתעורר אף כשמתייחסים לקבוצת אנשים מסוימת באזור מסוים. שנית, התרגום של דרישות מינימליות של תזונה לתפריטים תלוי בבחירה של המוצרים. אמנם ניתן למצוא את התפריט שעלותו מינימלית, אך המשמעות של סל זה אינה ברורה בשל העובדה שהרגלי התזונה של אנשים (כפי שעולים מסקרי תקציב) אינם עולים בקנה אחד עם דעת המומחים — העניים אינם מכירים בהכרח את הערך התזונתי של המאכלים ואינם בהכרח מצוידים בכישורים ניהוליים ובידע צרכני כדי לבנות את התפריט הזול ביותר. ראונטרי הסכים שסל המוצרים הבסיסיים אינו משקף בהכרח את דפוסי הצריכה של העניים, ולשם כך הציע שתי הגדרות: עוני ראשוני (Primary Poverty) ועוני משני (Secondary

4 המקרה המפורסם שאטקינסון (1987) מציג ממחיש את הבעייתיות: בשנת 1920 נחקר בוולי בחקירת נגד על ידי ארנסט בווין (Ernest Bevin), מנהיג האיגודים המקצועיים באנגליה. החקירה נסבה על השכר של עובדי הנמל. בוולי העיד בעבור המעסיקים מה נכלל בסל המוצרים המינימלי, ובווין נכנס לבית המשפט עם צלחת שעליה מונח התפריט המומלץ — מעט מאוד נתחי בייקון, דג ולחם — ושאל את בוולי האם הוא חושב שדי בזה לארוחת בוקר לאדם הנושא במשך כל היום שקי מטען כבדים על גבו.

Poverty). העוני הראשוני מתייחס למשפחות שהכנסתן אינה מספיקה למלא את מינימום הצרכים החיוניים לשמירת התפקוד של הגוף, ואילו העוני המשני מתייחס למשפחות שלא היו מוגדרות עניות אילו היו מוציאות את כספן ביעילות ואילו לא היו צורכות מוצרים שאינם בסל הבסיסי. לעומת זאת, במסגרת קו העוני הרשמי של ארצות הברית ניתן פתרון אחר לחוסר ההתאמה שבין סל המוצרים הבסיסיים לבין דפוסי הצריכה של העניים: דפוסי ההוצאה על מזון בקרב משפחות בעלות הכנסה נמוכה שימשו בסיס להחלטה על התפריט שבסל. פתרון זה לוקה ב"הגדרה מעגלית" — הצרכים של העניים מוגדרים לפי דפוסי הצריכה של העניים. מן הראוי להדגיש שהפער בין דעת המומחים לבין ההתנהגות בפועל אינו מהווה בעיה אם העוני מוגדר במונחים של הכנסה נמוכה: מה שחשוב לבחינת מצב המשפחה הוא האפשרות לצרוך את הסל שקבעו המומחים, גם אם המשפחה בחרה לצרוך סל אחר (Watts 1968). כאשר העוני נמדד על ידי השוואת ההכנסה לעלות של סל המוצרים הבסיסיים איננו מתעלמים מהעדפות הצריכה של המשפחה.

רוליון (Ravallion 1994; 1998) דן בפירוט בחסרונותיה של שיטת הצריכה של אנרגיית המזון (FEI). הקשר בין הצריכה של אנרגיית המזון לבין ההכנסה תלוי בהנחות על רמות הפעילות, שכן כמות הקלוריות שהגוף צורך תלויה ברמת הפעילות שלו. כמו כן קשר זה אינו זהה בין אזורים (למשל, עירוני לעומת כפרי) ובין תחומי עיסוק (עובד תעשייה לעומת עובד חקלאות) ואינו זהה בין תקופות. הוא משתנה עם העושר, הטעמים, המחירים היחסיים של המוצרים ואפילו עם היקף המוצרים הציבוריים המסופקים למשפחה (המאמר עשיר בדוגמאות הממחישות את הבעייתיות). הניסיון להתייחס אף לחלק מהבדלים אלה בהגדרת העוני ובהשוואתו בין אנשים ובין תקופות הראה שהשיטה מורכבת ומסורבלת.

3. גישת יחס המזון (Food Ratio Method)

שיטה זו הוצעה בידי ווטס (Watts 1967), וגם היא מתבססת על הקשר האמפירי שבין ההוצאה על מזון לבין ההכנסה. קו העוני מוגדר במונחי היחס שבין ההוצאה על מזון לבין ההכנסה: משפחות שאצלן היחס בין ההוצאה על מזון להכנסה גבוה מקו העוני נחשבות לעניות, ומשפחות שאצלן היחס בין ההוצאה על מזון להכנסה נמוך מקו העוני נחשבות ללא עניות. בבסיס הרציונל של גישה זו עומד הממצא שההוצאה על מזון יורדת באופן יחסי עם עליית ההכנסה, כלומר המשפחות העניות מוציאות על מזון חלק גדול יותר מהכנסתן מאשר המשפחות המבוססות. גישה זו יושמה בידי כמה חוקרים ואומצה גם בידי רוז (Rose 1969), שאמד עוני בקנדה,

אם כי הוא התייחס גם למוצרים נוספים ולא רק למזון. רוז הציע להגדיר משפחה בתור ענייה כאשר המשפחה מוציאה יותר מ־70% של הכנסתה על מזון, ביגוד וקורת גג. קו עוני זה, המכונה LICO (low-income cut-offs), עודכן בשנת 1992 (בהתאם לסקר על הוצאות המשפחה בקנדה) ומאז הוא עומד על כ־55%. גם לאב ואוג׳ה (Love and Oja 1977) השתמשו בעקומת אנג׳ל למדידת העוני בפיליפינים. הם הגדירו את קו העוני כהכנסת העשירון שלאחריו מקדם אנג׳ל מתחיל לרדת. ראו (Rao 1981) טען שגישת יחס המזון תופסת את תופעת העוני בצורה הטובה ביותר במדינות מתפתחות.

היתרון של גישת יחס המזון על גישת הצרכים הבסיסיים נעוץ בהימנעותה מהגדרת מינימום של צרכים תזונתיים, אם כי נותרה הבעיה של הגדרת ״מזון״. בשיטה זו דפוסי ההוצאה בפועל הם הקובעים את קו העוני ולא תפריט חסכוני כלשהו. חסרונה של השיטה נעוץ בהתייחסותה למזון בלבד, ולא למוצרים אחרים. הבחירה השרירותית היא מהו היחס בין הוצאה על מזון לבין ההכנסה שיוגדר כנקודה שבה עובר קו העוני. כמו כן יש להדגיש שאם קו העוני ייקבע בהתאם ליחס הוצאה־הכנסה בקרב המשפחות עם הכנסה נמוכה (ולא בקרב כלל המשפחות), אזי העוני יוגדר מצב של עניים (הגדרה מעגלית).

עקומת אנג׳ל שימשה בסיס גם לחישוב קו העוני שהציע ליפטון (Lipton 1983). ליפטון הציע שקו העוני יוגדר בתור רמת ההכנסה שבה ההוצאה על מזון עולה באותו שיעור שבו ההכנסה עולה (גמישות יחידתית). רמת הכנסה זו מאפשרת זיהוי של העניים ביותר (Ultra-Poors). ההצדקה היא שלא רק שהעניים ביותר מוציאים חלק גדול מהכנסתם על מזון, אלא שגם כאשר ההכנסה עולה (באופן מתון) הם ממשיכים להוציא על מזון מסך ההכנסה באותו יחס. השאלות הן האומנם ישנה נקודה כזו על עקומת אנג׳ל, והאם תופעה זו אכן מאפיינת כמה מהמדינות העניות?

ד. הגישות היחסיות להגדרת קו העוני

ההגדרות היחסיות של קו העוני מבוססות על התפיסה שעוני הוא תופעה של אי־שוויון ושהוא מצב של חסך יחסי (Relative Deprivation). המונח חסך יחסי פותח בידי סוציולוגים, ובמיוחד בידי רנסימן (Runciman 1966): פרטים משווים את מצבם למצבם של פרטים השייכים לקבוצת התייחסות מסוימת, ותופסים את עצמם כעניים כאשר עוצמת התחושה של החסך בהשוואה לאחרים חזקה דייה. מושג סוציולוגי זה קרוב למושג הכלכלי של אי־שוויון. כלכלנים צידדו ביישום המושג חסך יחסי במחקרי עוני, אם

כי נטו להדגיש את התנאים האובייקטיוויים של החסך יותר מאשר את התחושות. החלוץ שבהם היה טאונסנד, שתרומתו לפיתוח הגישה היחסית היתה מרחיקת לכת. הביקורת שהושמעה כנגד מדדי העוני המוחלטים בד בבד עם התבררות הממצאים בדבר קיומו של עוני באנגליה — על אף תוכנית בווירידג', הצמיחה והתעסוקה — הובילו להסטת הדגש במחקרי העוני מהגישה המוחלטת לגישה היחסית.

במסגרת זו אציג שלוש גישות יחסיות: (א) זיהוי המשפחות העניות עם המשפחות החיות במאיון מסוים של התפלגות ההכנסה; (ב) קו עוני המוגדר בתור אחוז מסוים ממדד כלשהו של רמת ההכנסה המאפיינת את האוכלוסייה; (ג) עוני כחסך יחסי. בהצגת שתי הגישות הראשונות המדד לרמת החיים יהיה ההכנסה, אם כי אפשר לבחור מדדים אחרים של מצב כלכלי. בגישה השלישית החסך היחסי מתבסס על אינדיקטורים של "סגנון חיים" (Townsend 1979).

1. הגדרת מאיונית (Percentile Definition)

קווי העוני הנמנים עם ההגדרה המאיונית מבוססים לחלוטין על אי־השוויון בהתחלקות ההכנסה ומשקפים גישה יחסית קיצונית. בהתאם להגדרה זו המשפחות העניות הן מי שנמצאות בעשירון הראשון או בחמישון הראשון או בכל נקודה אחרת שיבחר החוקר או קובע המדיניות. כלומר, קו העוני שווה להכנסה הנמצאת בגבול העליון של המאיון שנבחר.[5]

מילר ורובי (Miller and Roby 1974) טענו שבחירה זו היא תוצאה הגיונית של דיון בעוני במונחים של מצוקה יחסית וריבוד חברתי. להגדרתם, העניים הם מי שנשארו מאחורי שאר החברה בממד אחד או יותר של החיים.

הם גם טענו שגישה זו אינה מחייבת אותנו להשקיע מאמצים בחישוב קו עוני עם "דיוק מדעי למחצה". במקום זאת אנו מסתכלים על גודל ההבדלים בין העשירון התחתון או החמישון התחתון לבין שאר האוכלוסייה ועל אופיים של הבדלים אלה. תשומת הלב ניתנת לחלק היחסי של העניים בסך ההכנסה ולניתוח המאפיינים של המשפחות הנמנות עם המאיון שנבחר. עיקר המדיניות הוא בצמצום ההבדלים בכל ממד של ריבוד. על פי גישה זו "העוני תמיד אתנו" ושיעור העניים קבוע (10%, 20% או כל שיעור אחר שייבחר), אלא אם כן תושג שוויוניות מלאה בהתחלקות ההכנסה.

5 מטבע הגדרתו של קו עוני זה ולנוכח העובדה שקבוצת ההתייחסות היא לשאר האוכלוסייה, אין משמעות לקו עוני נפרד לכל סוג משפחה. תיאורטית, ניתן כמובן לבנות התפלגות הכנסה לכל סוג משפחה (נניח לפי גודל) ולהגדיר את החמישון הראשון של אותו סוג כמשפחות עניות, אך אין היגיון בכך.

2. קו עוני כאחוז ממדד של רמת החיים של כלל האוכלוסייה

גישות יחסיות מעודנות יותר הן אלו המחשבות את קו העוני כאחוז מסוים של מדד כלשהו של רמת החיים האופיינית לכלל האוכלוסייה. היישום האמפירי הראשון של הגדרה זו היה של טאונסנד (Townsend 1962). במחקר שערך עם אבל־סמית (Abel-Smith and Townsend 1965), הוא חישב בעבור סוגי משפחה מסוימים קווי עוני השווים ל־50% ו־60% של ההכנסה הממוצעת של המשפחות בכל סוג.[6] זאת נוסף על קווי העוני הרשמיים שהוגדרו בשיעור של 150% של הגמלה להבטחת הכנסה. גם רולס (Rawls 1971), בהתייחסותו לעקרון הצדק השני שניסח ("עקרון ההבדל", שלפיו ראוי להגדיל את הרווחה של הפרט המקופח ביותר), הציע שהפרט המקופח ביותר יוגדר עובד לא מיומן מקצועית או עובד שמשתכר פחות ממחצית ההכנסה החציונית (או העושר החציוני). בעקבות הכלכלנים האנגלים הדגישו חוקרים רבים את קווי העוני היחסיים. החוקרים האמריקנים,[7] הציעו שקו העוני יהיה קשור לאינדיקטור המאפיין את רמת החיים בכלל החברה. היו מי שהעדיפו את ההכנסה הממוצעת והיו מי שהעדיפו את החציון. הבדלים בין החוקרים נצפו גם באשר לרמת קו העוני כאחוז מהמדד שנבחר. פוקס ולנסלי השתמשו בקו עוני השווה ל־50% מההכנסה החציונית של כלל האוכלוסייה. טאונסנד טען בעד השימוש בהכנסה הממוצעת בנימוק שהממוצע הוא נקודת התייחסות יציבה יותר להשוואה בין מדינות ובין שנים, והעדפתו את הממוצע משקפת את הדגש שהוא שם על אי־השוויון בהתחלקות ההכנסה.[8] לעומת זאת חוקרים שהעדיפו את החציון מביאים את הנימוק שבמחקר על עוני אנו ממקדים את העניין שלנו בחלק התחתון של התפלגות ההכנסות.[9] טאונסנד השתמש ב־50% של ההכנסה הממוצעת כקו עוני המורה על עוני קיצוני וב־80% של ההכנסה הממוצעת כקו עוני רגיל. הבחירה של ההכנסה הממוצעת (66% ממנה) נעשתה גם בידי סויר (Sawyer 1975) במחקרו בעבור הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD). גישה זו התפשטה גם לחוקרים במזרח הרחוק: ביפן ובמלזיה (Shari 1979). בכל הדוגמאות האלו קו העוני הוא

6 חישוב קו עוני נפרד לכל סוג משפחה מעורר שתי בעיות: האחת — בשל המתאם השלילי בין גודל משפחה להכנסה (למשפחות גדולות יש הכנסה נמוכה) השיטה עלולה להביא לכך שקו העוני למשפחות גדולות יהיה אף נמוך יותר מזה של משפחות קטנות. השנייה — בשיטה זו אנו מאבדים את המושג של חסך יחסי בהשוואה לכלל האוכלוסייה. מדוע קבוצת ההתייחסות של משפחה גדולה תהיה משפחות גדולות יותר?

7 כמו Fuchs 1967; Rainwater 1969; Rein 1974; Lansley 1980.

8 כאשר משתמשים בחציון לחישוב קו העוני מתעלמים משיעור המשפחות שהכנסתן בין החציון לבין הממוצע.

9 זאת מעבר לנימוקים סטטיסטיים כמו רגישות נמוכה יותר של החציון לערכים קיצוניים.

יחסי לחלוטין למדד רמת החיים שנבחר. אם המדד עולה באחוז אחד, כך גם קו העוני.

3. הביקורת על הגישה היחסית

הביקורת על הגישה היחסית התמקדה בשני נושאים מרכזיים: תפיסת העוני כ"יחסיות מושלמת" כלומר קו העוני משתנה לאורך זמן עם רמת החיים בחברה, וההתעלמות של הגישה מהליבה (גרעין) המוחלטת שבתופעת העוני. שני הנושאים קשורים כמובן זה בזה. הנושא הראשון: גם מבקריה של הגישה היחסית הסכימו לממד היחסי מן הבחינה שקו העוני אינו יכול להיות בלתי תלוי בזמן ובמקום, ושבהגדרתו יובאו בחשבון נורמות והתנהגויות של החברה שאליה הפרט או המשפחה משתייכים. אחד ממבקריה של הגישה היחסית במתכונתה הצרופה הוא סן. בהתייחסו לטענתו של טאונסנד ש"מוצרים חיוניים אינם קבועים לאורך זמן", הבחין סן (Sen 1983) בין מושגים שלטעמו יש בלבול לגביהם. הוא הבחין בין המושג "מוחלטיות" לבין המושג "קביעות לאורך זמן" (במונחי כוח קנייה) ובין המושג "יחסיות" לבין המושג "השתנות לאורך זמן". לתפיסתו, גם לפי הגישה המוחלטת קו העוני תלוי בגורמים העשויים להשתנות לאורך זמן.

הביקורת הופנתה כנגד היחסיות המושלמת בנימוק שעוני ואי־שוויון הן שתי תופעות נפרדות שהאיחוד ביניהן "עושה מעט צדק לכל אחת מהן". סן ואחרים מביאים את הדוגמה הזאת: בכל אמת מידה מקובלת של עוני, ירידה חדה בעושר הכללי שגורמת למצוקה ולרעב צריכה להיתפס כהרעה במצב העוני. ואולם הראייה המוצהרת של עוני "כסוגיה של אי־שוויון" יכולה להחטיא את המטרה אם, למשל, לא חל שינוי בהתפלגות היחסית שבין שני העשירונים הראשונים לבין שאר האוכלוסייה. כנגד הטיעון שירידה חדה בעושר אינה סבירה במדינות עשירות, המתנגדים ליחסיות המושלמת טוענים שהמשגת העוני צריכה להתאים למגוון של נסיבות, ללא קשר לעדות אמפירית זו או אחרת. דוגמה נוספת שממחישה את טענתם נוגעת לשיטה שבה קו העוני נקבע כשיעור מסוים מההכנסה החציונית (או כשיעור מכל מאפיין אחר של התפלגות ההכנסה או ההוצאה): כאשר כל ההכנסות עולות או יורדות בשיעור אחיד העוני אינו משתנה.

הרגישות הנמוכה של הגישה היחסית לצמיחה או למיתון כלכלי היתה למוקד הביקורת על הגישה. זאת ועוד, מאחר שהגישה היחסית גובשה והתבססה בעת של צמיחה כלכלית, נוטים להדגיש את יתרונה בעתות של צמיחה ולהמעיט בחסרונה בעתות של שפל.

נקודת הביקורת השנייה המודגשת אצל סן נוגעת להתעלמות של הגישה

היחסית מההיבטים המוחלטים של תופעת העוני. התעלמות זו מאפיינת גם גישות נוספות להגדרת העוני. לטענתו: "ברעיון של עוני יש ליבה של חסך מוחלט שאינה ניתנת לצמצום" (Sen 1981, 17).

רכיב אחד של הליבה המוחלטת ברור מאליו: אם יש רעב אין זה חשוב איך נראית התמונה היחסית. זאת ועוד, גם אם מסיטים את תשומת הלב מהרעב ומסתכלים על היבטים אחרים של תנאי החיים, ההיבט המוחלט של עוני אינו נעלם. העובדה שמשפחות מסוימות חיות ברמת חיים נמוכה יותר היא ללא ספק הוכחה לאי־שוויון, אבל כשלעצמה זו אינה הוכחה לעוני אלא אם כן יש בידינו מידע על רמת החיים בפועל של המשפחות האלה. להמחשת טענתו מביא סן את הדוגמה (הקיצונית לטעמי) של הקדילקים ולפיה: זה יהיה אבסורד להתייחס לפרט מסוים כעני רק משום שהוא יכול לרכוש באמצעים העומדים לרשותו קדילק אחד בלבד בכל יום והאחרים יכולים לרכוש שתי מכוניות כאלה בכל יום.

הביקורת על הגישה היחסית הטהורה נוגעת גם לשימוש בקו העוני לצורכי מדיניות: לפי גישה זו תמיד יהיו חלקים בחברה שמצבם רע במונחים יחסיים, ולפיכך אי־אפשר לחסל את העוני. גישה כזו מקשה להעריך את מידת ההצלחה של תוכניות למאבק בעוני או בדירוג של אמצעי מדיניות שונים. כנגד הטענה שבגישה היחסית אי־אפשר לבער את העוני, גורס אטקינסון (Atkinson 1983) שבהחלט ניתן לדמיין חברה שלאיש מחבריה אין פחות מ־50% של ההכנסה החציונית, ושממשלות הצליחו לצמצם עוני יחסי. לטענתו של אטקינסון אפשר להוסיף שהתמונה הבינלאומית מעידה שבזמנים מסוימים שיעורי העוני היחסיים במדינות הסקנדינביות היו בני 2%–3%. אלה שיעורים המעידים על מצב של כמעט היעדר עוני. בדרך כלל צמיחה או שפל כלכלי אינם מאוזנים, והגישה היחסית נועדה לזהות את מי שנהנו מהצמיחה פחות מהאחרים או את מי שלא נהנו ממנה כלל, או את מי שסבלו מהשפל הכלכלי יותר מהאחרים.

ניתן לסכם ולומר שמבקריה של הגישה היחסית אינם דוחים את הרעיון של חסך יחסי, אך אינם רואים אותו כבסיס היחיד להגדרת העוני. הם מציעים יחס של השלמה בין החסך המוחלט לחסך היחסי ולא המרה של אחד באחר, ובצד זה הם נוטים להגדיר את העוני בתור מושג יחסי ומושג מוחלט אך במישורים הנבדלים זה מזה. הדוגמאות הבולטות לכך, שאתייחס אליהן בהמשך, הן תיאוריית היכולות של סן והמודל של רוויליון (Ravallion 1998).

4. הגדרת עוני כחסך יחסי — הגישה ההתנהגותית של טאונסנד

טאונסנד (Townsend 1979) הציג הגדרה חדשה של עוני בהתבסס על מושג

החסך היחסי ועל סגנון החיים המשותף והמקובל בחברה. ההשערה המונחת בבסיס הגדרה זו היא כדלהלן: בתהליך שבו המשאבים של המשפחה מצטמצמים ישנה נקודה שבה מתרחשת נסיגה פתאומית בהשתתפות המשפחה בסגנון החיים של החברה שאליה היא שייכת — סגנון חיים כולל, בין היתר, מנהגים, פעילויות שגרתיות וחברתיות ורמת צריכה. רמת ההכנסה שבה מתרחשת נסיגה זו, כלומר שבה נצפה שינוי חד בהתנהגות החברתית, מוגדרת קו העוני. משפחה ענייה מוגדרת משפחה שאינה יכולה להשתתף בסגנון החיים של החברה.

כדי לאמוד את קו העוני באופן אמפירי נבחרו בשלב ראשון 60 אינדיקטורים של "סגנון חיים" הכוללים תפריטים, ביגוד, דלק ותאורה, ציוד לבית, דיור, בילוי, חינוך ובריאות וקשרים חברתיים.[10] אינדיקטורים אלה קובצו למאפיינים של חסך, ולכל משפחה במדגם החקירה ניתן ציון של חסך בהתאם להשתתפותה בכל אחד מהתחומים המרכיבים את סגנון החיים. בשלב שני נאמד באופן אמפירי הקשר בין ציון החסך לבין ההכנסה (זאת לאחר שהמשפחות חולקו לקבוצות הכנסה המתוקנת לגודל המשפחה ולאחר שלכל קבוצת הכנסה חושב ציון החסך).

הביקורת שהושמעה כנגד גישה זו (ראו Hagenaars 1986) התמקדה בחסרונות האלה: (א) אין ערובה שהאמידה האמפירית אכן תראה נקודת מפנה בקשר שבין ההכנסה לבין ציון החסך. לדעת רבים המבחן האמפירי של טאונסנד לא הניב תוצאה טובה בנוגע לנקודת המפנה, וניסיונות עוקבים ליצור מעין סף זה היו בלתי משכנעים; (ב) בחירת האינדיקטורים המייצגים אי־השתתפות או השתתפות נמוכה בסגנון החיים עוררה ספק, שכן לגבי אחדים מהם נמצא החסך אצל יותר מ־50% של אוכלוסיית המדגם; (ג) המתאם שנמצא בין ההכנסה לבין כמה אינדיקטורים היה נמוך, בעיקר בשל העובדה שההבדלים בסגנונות החיים נעוצים יותר בהבדלים בטעמים, בהעדפות ובהבדלים סוציולוגיים ופסיכולוגיים שאינם תלויים ברמת ההכנסה; (ד) כל סוגי המשפחה נשאלו אותה סדרה של שאלות על אודות סגנון החיים ללא התייחסות לגיל או להרכב משק הבית.

לסיכום: הבסיס המושגי של הגדרת קו העוני בשיטה זו חלש, ומתעורר קושי תיאורטי ואמפירי להגן על ההשערה המונחת בבסיס השיטה. עם זאת שיטת מחקר זו מניבה מידע בעל ערך על העניים ומזהה הדרה חברתית ופעילויות חברתיות ואישיות שהעניים אינם משתתפים בהן.

10 כדי לסבר את האוזן אציין שניים מהאינדיקטורים: "לא היתה לי ארוחת בוקר מבושלת במרבית ימי השבוע" ו"לא יצאתי בארבעת השבועות האחרונים עם קרוב משפחה או חבר לארוחה או לארוחה קלה".

ה. גישות של הסכמה חברתית וגישות סובייקטיוויות

1. גישת ההסכמה החברתית

גישת ההסכמה החברתית והגישה הסובייקטיווית מתמקדות במה אנשים חושבים על העוני ולא במה שהמומחים חושבים על העוני. בגישת ההסכמה החברתית קו העוני משקף את הדעות הרווחות באוכלוסייה או לחלופין את רמת המשאבים ש"האזרח המייצג" תופס כרמת מינימום. חוקרים רבים השתמשו בסקרי דעת קהל כדי לשאול שאלה ישירה מהסוג "מהו הסכום הכספי הנמוך ביותר הנדרש (או מהי ההכנסה המינימלית הנדרשת) למשפחה של זוג הורים עם שני ילדים בכל שבוע כדי שתוכל 'להסתדר' בקהילה?", או השאלה: "מהי לדעתך ההכנסה הנחוצה למשפחה ממוצעת בת ארבע נפשות בעבור בריאות ונוחות בקהילה?". שתי שאלות אלו נשאלו בסקרי גלופ האמריקניים, ולממצאים העולים מהם אתייחס בהמשך.

מאז שנת 1979 כולל מינהל הביטוח הסוציאלי של ארצות הברית באחד מסקריו שאלה ישירה דומה לזו שבסקרי גלופ, ומאז שנת 1972 כוללים סקרי דעת קהל באוסטריה שאלה דומה. משנת 1976 הוסיפה הקהילה האירופית לסקרי דעת קהל (Euro-Barometer Opinion Polls) המתייחסים להכנסה, תנאי חיים ותפיסת עוני שאלה על הכנסה מינימלית.

חסרונה העיקרי של גישה זו נעוץ בכך שכאשר אנשים מתבקשים להעריך את מצבם של אחרים, הם עשויים לשכוח גורמים המשפיעים על רמת ההכנסה המינימלית או להתעלם מהם. לעומת זאת, גורמים אלה היו מובאים בחשבון אילו היו מתבקשים להעריך את מצבם.

מק ולנסלי (Mack and Lansley 1985) אימצו את גישת ההסכמה החברתית במתכונת שונה מזו שתוארה עד כה. הם שאלו בסקרים שלהם (Breadline Britain) שאלות מהסוג הזה: "אילו פריטים מבין רשימת הפריטים הבאים נחשבים בעיניך לחיוניים?" ובד בבד גם שאלו "איזה פריט חסר לך מפני שלא יכולת להרשות לעצמך לרכוש אותו?". הם הגדירו עניים פרטים שחסרים להם שלושה או יותר מהפריטים שנחשבים לחיוניים. על פי הגדרת עוני זו, 20% מהאנגלים זוהו כעניים. כדי לבחון שינויים לאורך הזמן חזרו על הסקר בשני מועדים נוספים (בשנים 1983 ו־1990). החוקרים מצאו שהציפיות עלו במהלך השנים יחד עם העלייה ברמת החיים, ושרוב המרואיינים סבורים שעל העניים להשתתף בגידול ברווחה ובעושר. פיאשו (Piachaud 1985) מציין את הבעייתיות שבגישה זו: (א) התוצאות אינן משקפות רק את הדעה הרווחת בציבור. ניסוח השאלות נעשה בידי "מומחים", והוא משפיע על התוצאות; (ב) השיטה אינה מציעה דרך לתרגם את הפריטים שהציבור קבע שהם חיוניים לרמות

של צריכה, הכנסה או הוצאה. כך, למשל, העלות של "שלוש ארוחות חמות לילד" משתנה עם הכמות והאיכות של הארוחה; (ג) הממצאים של המחקר מעניינים ובהחלט משקפים את דפוסי הצריכה של העת המודרנית, אך מהם עלה שלא תמיד מי שענה שחסרים לו מוצרים "חיוניים" ענה גם שחסרים לו גם מוצרים "לא חיוניים". אולי רכישת מוצרים לא חיוניים היתה הסיבה לחוסר היכולת לרכוש מוצרים חיוניים (ביקורת דומה לזו שהופנתה לגישת הצרכים הבסיסיים).

2. הגישה הסובייקטיווית

הגישה הסובייקטיווית מציעה שקו העוני יוגדר לפי ההערכה הסובייקטיווית של הפרט, וזאת באמצעות שאלות ישירות הנוגעות לרמת ההכנסה המינימלית **בעבור** הפרט הנחקר (ולא בעבור "פרט מייצג"). השיטה של קביעת קו העוני בהתאם לגישה זו מתוארת אצל גודהרט ואחרים (Goedhart *at al.*, 1977). החוקרים הפנו למדגם מייצג של אוכלוסייה שאלה בדבר ההכנסה המינימלית הנחוצה. השאלה (Minimum Income Question — MIQ) נוסחה באופנים האלה: "מהי ההכנסה המינימלית הנחוצה לך (או לבני משפחתך) כדי שתוכלו להסתדר בחיים?" או "מה רמת ההכנסה שאתה באופן אישי מחשיב כמינימום מוחלט? כלומר, הכנסה שעם פחות ממנה אינך יכול להתפרנס למחייתך?". על בסיס הקשר שבין התשובה של הפרט לבין הכנסתו בפועל, הוגדר קו העוני בנקודה שבה רמת ההכנסה המינימלית שנקבו המרואיינים שווה להכנסה שלהם בפועל. כלומר העני הוא כל מי שהכנסתו נמוכה מהמינימום שהוא ציין בתשובתו לשאלת הסוקרים, ואילו הלא עני הוא מי שהכנסתו גבוהה מהמינימום שהוא נקב בתשובתו לשאלת ה־MIQ.

דליק (Deleeck, מובא אצל Hagenaars 1986) השתמש אף הוא בשאלת ההכנסה המינימלית, אך הפנה אותה למדגם סלקטיווי של אנשים שיש סבירות גבוהה שהם נמנים עם מעמד בעלי ההכנסה הנמוכה. קו העוני חושב כממוצע של תשובות המרואיינים. ברור שבשיטה זו קו העוני מותנה במדגם הסלקטיווי שנבחר.

חוקרים הולנדים מקבוצת ליידן הציעו קו עוני (Lyden Poverty Line — LPL) המתבסס על הקשר שבין רווחה להכנסה. קשר זה נמדד לפי השיטה שהציע אחד מחברי הקבוצה — ון פראג (Van Praag 1971), והיא מבוססת על ההנחה שאנשים מקשרים בין מילים המציינות הערכת איכות ושביעות רצון כמו "מצוין", "טוב", "מספיק" ו"רע" לבין רמת רווחה. לפיכך אפשר להפיק מידע על רמת הרווחה משאלה ישירה שבה מתבקשים פרטים לקבוע רמת הכנסה (או תחום של הכנסות) המתאימה להערכה "טוב", "רע" וכו'.

שאלה ישירה זו נקראת "שאלה של הערכת הכנסה" (Income Evaluation Question — IEQ). בשיטה זו ניתן להגדיר עני מי שהכנסתו בפועל נמוכה מ"מספיקה". לחלופין אפשר להגדיר את קו העוני כרמת ההכנסה השווה להכנסה שבעבורה ניתנה הערכה של "מספיקה", ואז כל מי שהכנסתו בפועל נמוכה מההכנסה בקטגוריה של "מספיקה" יוגדר עני.

דליק (מובא אצל Hagenaars 1986) הציע שיטה אחרת: משפחות ממדגם מייצג התבקשו להעריך את הכנסתן על פי כמה קטגוריות — מהכנסה שאפשר "להסתדר" עמה היטב ועד הכנסה מינימלית לחלוטין, וקו העוני נקבע כהכנסה (בפועל) הממוצעת של כל אלו שענו שהכנסתן מינימלית לחלוטין לצורכי הקיום.

הגישה הסובייקטיווית לקו העוני מניחה שכל הפרטים מייחסים אותה משמעות למילים שבנוסח השאלה, ושהתיאור האיכותי־מילולי (טוב, מספיק וכו') נתפס באותו אופן בקרב כל המשיבים לשאלה. הנחה נוספת היא שהפרטים אכן משיבים לפי מרב שיפוטם הסובייקטיווי. ברור שחסרונותיה של הגישה הסובייקטיווית דומים לאלה של גישת ההסכמה החברתית, ושהמראיינים מושפעים ממטרת המחקר ומגורמים חברתיים ותרבותיים שאינם מובאים בחשבון בקביעת קו העוני. עם זאת, הגישה מאפשרת לחשב קווי עוני לפי מאפיינים שונים (כמו גודל משפחה, גיל, מצב בריאות, אזור מגורים ומצב תעסוקה).

הגישה של שאלת ההכנסה המינימלית פותחה בעיקר במדינות OECD. ון פראג ערך מחקר משווה בקהילה האירופית. גודהרט ואחרים (Goedhart *at al.*, 1977) הציגו ממצאים מהולנד, דה פוס וגרנר (De Vos and Garner 1991) השוו ממצאים מארצות הברית לממצאים מהולנד, וקולסנטו ואחרים (Colasanto *at al.*, 1984) אמדו את העוני בגישה הסובייקטיווית בארצות הברית על בסיס סקר צרכים בסיסיים בוויסקונסין. כל המחקרים מעידים על תמונה דומה בכל הקשור לקשר בין רמת ההכנסה המינימלית לבין משתנים כדוגמת הכנסה בפועל, השכלה וגיל.

הניסיונות למדידה סובייקטיווית של עוני במדינות מתפתחות היו עד כה מעטים. "הכנסה" אינה מושג המוגדר היטב במדינות אלו, ובעיקר באזורים כפריים, ולא מובטח שהתשובות לשאלת ההכנסה המינימלית יהיו סבירות. במדינות מתפתחות מתאים יותר לשאול על הלימות הצריכה. פרדן ורוולִיון (Pradhan and Ravallion 1997) הציעו שיטה לאמוד קו עוני סובייקטיווי על בסיס נתונים איכותיים של הלימות בצריכה. השאלה הישירה היא: "האם ההוצאה שלכם מתאימה / הולמת את הצרכים שלכם?". קו העוני הסובייקטיווי נקבע כרמת ההוצאה שלגביה המשיבים אמרו שהיא הולמת את צורכיהם. שאלה זו נשאלה לגבי רשימה של מוצרי צריכה, והיא מעין

הרחבה רב־ממדית של שאלת ההכנסה המינימלית. השיטה יושמה על בסיס נתונים מנפאל וג׳מייקה, והממצאים הראו שמדדי העוני הסובייקטיוויים היו קרובים למדי למדדי עוני אובייקטיוויים שיושמו במדינות אלו.

3. גישת הגדרת קו העוני כמדיניות

בגישה זו נקבע קו העוני במישור הפוליטי. האמונה הפוליטית על עוני משתקפת בחקיקה ובמדיניות או באימוץ קו עוני רשמי. בדומה לגישת ההסכמה החברתית, גם גישה זו מניחה שקו העוני משקף הסכמה חברתית בנוגע למי נחשב לעני בעיני החברה, ושהמוסדות הנבחרים בהליך דמוקרטי מבטאים במדיניותם את דעת הרוב התומך בתפיסה זו או אחרת. אם החברה מאמינה שמתפקידה למנוע רעב או חשיפה לרעב, אזי העוני יוגדר בתור מחסור של מזון וקורת גג ברמה ההכרחית להישרדות בחיים; ואם החברה חשה אחריות לספק לכל אזרחיה רמת חיים סבירה מעבר לקיום הבסיסי או לצמצם פערים, אזי הגדרת העוני תהיה ״נדיבה״ יותר ואף תתייחס לרמת החיים המאפיינת את כלל החברה.

באנגליה השתמשו במשך שנים רבות בגמלה להבטחת הכנסה (supplementary benefit) כבסיס לקביעת קו העוני, וכל מי שהיה זכאי לתמיכה נחשב לעני. קו העוני הרשמי שאימץ מינהל הביטחון הסוציאלי של ארצות הברית נופל אף הוא בקטגוריה של הגדרת העוני כמדיניות. במחקרים רבים נעשה שימוש בקווי עוני רשמיים וברמת התמיכות לבעלי הכנסה נמוכה, אם כי לעתים קרובות לא כהגדרה יחידה אלא נוסף על הגדרות אחרות, בעיקר היחסית.

הביקורת כנגד הגדרת העוני כמדיניות[11] עסקה בנקודות האלה: (א) המטרות של המדיניות הננקטת בפועל אינן בהכרח זהות לתפיסות של המדיניות הרצויה. באופן מעשי, קבלת ההחלטות תלויה בגורמים רבים שהם מעבר לתפיסה ולרעיונות של מה ראוי לעשות. מדיניות תלויה באופייה של הממשלה ובמאזן הכוחות הפוליטי, וגם במידת השפעתם של גופים בעלי עניין מיוחד המקדמים את מטרותיהם באמצעות קבוצות לחץ; (ב) להחלטות המתקבלות בממשלה או בפרלמנט אין בהכרח בסיס מדעי מוצק. לעתים הן מושפעות מהעמדות ומהתחושות הסובייקטיוויות של קובעי המדיניות; (ג) גם אם מתכוונים במילה ״מדיניות״ להמלצות למדיניות שעליהן יש הסכמה רחבה בציבור ולא למדיניות בפועל, אין לערב בין התפיסה של הגדרת החסך או העוני לבין המדיניות יש לנקוט כדי לבער את העוני. המלצות מדיניות מבוססות בין היתר על היתכנות, ובכלל זה היתכנות כלכלית. ייתכן כי המצב הכלכלי של מדינה בתקופה מסוימת אינו מאפשר

11 Goedhart *at al.*, 1977; Sen 1981; Hagenaars 1986

הקצאת משאבים לצמצום העוני, אך בשל כך אין אנו מתעלמים מקיומו של העוני או טוענים שהנתמכים אינם עניים; (ד) כאשר קו העוני מוגדר ברמה של תמיכה למינימום קיום שהמדינה מבטיחה לאזרחיה, הפחתת התמיכה תוביל לירידה בשיעור העניים והעלאת התמיכה להרחבת ממדי העוני.[12]

ו. המוחלט והיחסי בתיאוריית היכולות (Capabilities) של סן

תיאוריית היכולות לתפקד של סן (Sen 1983) מבטאת המשגה שונה של העוני, ומציעה דרך לפתור את הקונפליקט שבין "היסוד המוחלט הבלתי ניתן לצמצום בעוני" לבין ה"יחסיות" של טאונסנד במובן של המשאבים הנדרשים ל"השתתף בפעילות הקהילה". כבר ציינתי קודם לכן שלפי תיאוריה זו המדד לרמת הרווחה של הפרט אינו צריכת מוצרים ושירותים, וגם אינו התועלת (הסיפוק או ההנאה) מצריכה זו. המוקד של התיאוריה הוא היכולת של האדם לתפקד. להמחשת ההבדלים בין הגישות אשתמש בדוגמאות של סן, שבהן נעשה שימוש בשרשרת הקשרים שבין המוצר, מאפייני המוצר, היכולת לתפקד והתועלת שהפרט מפיק מיכולת זו. הדוגמה הראשונה: המוצר = אופניים, התכונה של המוצר = כלי תחבורה, היכולת לתפקד באמצעותו = היכולת לנוע בחופשיות, התועלת = הסיפוק או האושר מהיכולת לנוע (אם הפרט מחפש תנועה ונהנה ממנה). היכולת לנוע היא המושג הקרוב יותר לרמת החיים, ולא הבעלות על האופניים או התגובה הנפשית לשימוש באופניים. המרכיב של רמת החיים הוא: היכולת לעשות דברים שונים באמצעות השימוש במוצר או בתכונותיו, ויכולת זו היא המשקפת את רמת החיים. נכה שאינו יכול להשתמש באופניים סובל מרמת חיים נמוכה, גם אם הוא מאושר.[13]

12 סן (Sen 1983) מביא את הדוגמה של מדיניות תאצ'ר באנגליה: לא יעלה על הדעת שנסיק ששיעור העניים באנגליה פחת בעקבות הקיצוץ ברמת התמיכות. מנגד מובאת גם התייחסות לגידול ברמת התמיכות באנגליה מאז ראשית שנות השישים ועד לאמצע שנות השבעים, שהיה בשיעור הגבוה אף משיעור עליית ההכנסה הפנויה. כלומר העלייה ברמת החיים השתקפה בקו העוני, ותפיסת החברה את קו העוני עלתה בקנה אחד עם ההתפתחות הכלכלית.

13 רוליון (Ravallion 1998) טוען שההתמקדות ב"יכולות" אינה מחייבת אותנו לזנוח את התועלת כבסיס ל"רווחה". ה"יכולות" אינן תחליף ל"תועלת" כאינדיקטור לרווחת הפרט, אלא משלימות אותה על ידי הצגת מידע נוסף על הערכת העוני. הוויכוח יכול להתעורר בקשר להגדרת היכולות הנורמטיוויות, ואיך לשם מדידת עוני עוברים ממרחב ה"יכולת" למרחב ה"הכנסה".

הגדרת העוני לפי תיאוריה זו היא מחסור **ביכולות**. מושג העוני הוא מוחלט במישור ה״יכולות״, אך יחסי במישור המוצרים או התכונות שלהם. ה״יכולת לנוע״ היא מוחלטת בכל מקום ובכל עת, אך הדרישות למוצרים כדי לספק צורך מוחלט זה הן יחסיות לחברה ולמקום.

סן משתמש גם בדוגמה הקלסית של אדם סמית על הבושה שאוחזת בעובד מכובד להיראות בציבור האירופי ללא חולצת פשתן או בציבור האנגלי ללא נעלי עור. ה״**יכולת**״ היא להימנע מבושה בשל אי־עמידה בדרישות המקובלות. **המוצר** הוא זוג נעלי עור. ככל שנעבור מחברה עשירה לעשירה יותר, גדלות הדרישות למוצר שיאפשר את אותה ״יכולת״: אצל היוונים והרומאים לא היה צורך בחולצת פשתן אבל באירופה של היום יש צורך. במישור המוצר (היחסי) הימלטות מעוני בצורה של הימנעות מבושה מחייבת אוסף מגוון של מוצרים, ואוסף זה והמשאבים הנדרשים לרכישתו הם יחסיים לעומת המצב של האחרים. אבל במישור היכולות עצמן — הימלטות מעוני נעשית באמצעות דרישה מוחלטת להימנע מבושה (לא שתרגיש פחות בושה מאחרים אלא שלא תתבייש לחלוטין). בניגוד לדוגמה הקודמת, ל״יכולת״ זו יש מרכיב פסיכולוגי חזק (ולכן קשה להבחין בין יכולת לבין תועלת). דוגמאות נוספות המוכרות לנו הן: היכולת להיות מוזן היטב, היכולת ״להשתתף בפעילות בקהילה״ של טאונסנד או היכולת שיהיה לך כבוד עצמי אצל רולס.

בקהילות עניות מעטים המשאבים והמוצרים הנחוצים כדי להשתתף בפעילויות המקובלות בחברה, ולצורכי המזון ולצרכים הפיזיים יש מקום בולט במכלול מוצרים אלה. במדינות עשירות הצרכים הבסיסיים ממילא מסופקים ולצרכים של ההשתתפות בקהילה (שלחלוטין אינם שונים במישור היכולות מאלה שבמדינות העניות) יהיה ביקוש רב יותר במישור המוצרים והמשאבים. חסך יחסי במישור המוצרים גורם לחסך מוחלט ב״יכולת להשתתף בקהילה״. המוצרים הנדרשים לממש יכולת כלשהי משתנים ממקום למקום ומתקופה לתקופה, אך לא היכולות עצמן. כדי להיות משכיל יש צורך בטלוויזיה באירופה, אך לא בטנזניה. השכיחות הגבוהה של מקררים חשמליים בחברה מערבית השפיעה על מבנה שוק המזון, ומי שאין בבעלותו מקרר (חסך יחסי) יכול להיות עני באופן מוחלט בשל הקושי לממש את ה״יכולת להיות מוזן היטב״. ההבדלים ברמת החיים בין מדינות עשירות לעניות נעוצים בהבדלים במימוש מרבית ״היכולות״. החסך היחסי במוצרים שסן מדבר עליו אינו כרוך באותם קשיים שתוארו בנוגע ליחסיות של העוני כסוגיה של אי־שוויון. אמנם דרישות המוצרים רגישות לעושר המאפיין את החברה בכלל, אך קשר זה אינו מסוג של התאמה מידית במובן שבוחנים באותה עת את ההכנסה הממוצעת או את התפלגות ההכנסות.

רוליון (Ravallion 1998) מתייחס אף הוא למוחלט וליחסי במרחבים שונים: הוא טוען שקו העוני צריך להיות מוחלט במרחב ה"תועלת", במובן שהעוני נמדד באמצעות מדד רווחה אחיד המאפשר השוואה בין פרטים ובין תקופות. ואולם בכך לא נדרש שקו העוני לא ישתנה, למשל עם ההוצאה או ההכנסה הממוצעת. "קיבוע" רמת התועלת אינו שקול ל"קביעות" במונחי כוח קנייה. הדבר תלוי איך אנו מגדירים רווחה. אם, למשל, הרווחה מוגדרת הכנסה (או הוצאה) ביחס לממוצע של כלל האוכלוסייה, אזי קו העוני יהיה אף הוא תלוי בממוצע זה. קו העוני הוא "מוחלט" במרחב התועלת, אך יחסי במרחב ההכנסה/הצריכה. לעומת זאת, אם הרווחה מוגדרת כהכנסה ריאלית בלבד, אזי ראוי שיישמר כוח הקנייה של קו העוני. במובן זה אמורה להיות עקיבות בין מדד הרווחה שבאמצעותו נמדד העוני לבין שיטת עדכון קו העוני לאורך זמן. רוליון מביא לא רק את קו העוני היחסי (כאחוז מההכנסה החציונית) אלא גם את קו העוני שהוצע בידי המועצה הלאומית למחקר (National Research Council — NRC). מדד הרווחה בגישת ה־NRC הוא ההוצאה החציונית על הסל הבסיסי, ולפיכך יש לעדכן את קו העוני לפי השינוי בהוצאה חציונית זו.

ז. על המוחלט והיחסי בגישות להגדרת העוני

1. קו העוני ברצף שבין המוחלט ליחסי

הגישות להגדרת העוני שהוצגו בפרקים הקודמים משקפות שלוש נקודות מבט שונות: (א) עני הוא מי שחסרים לו המשאבים למילוי הצרכים הבסיסיים; (ב) עני הוא מי שרמת החיים שלו (הכנסה או כל מדד כלכלי אחר) נמוכה בהשוואה לרמת החיים הכללית; (ג) עני הוא מי שמרגיש שאין לו די אמצעים "להסתדר בחיים" או "להתפרנס למחייתו". לפי נקודת המבט הראשונה העוני נתפס חסך מוחלט, והגדרתו נגזרת מסל של צרכים בסיסיים או משיעור ההוצאה על מזון מתוך ההכנסה. ההנחה היא שהרווחה תלויה במידת ההלימות של המענה שניתן לצרכים הבסיסיים. לפי נקודת המבט השנייה, העוני הוא מושג יחסי שנגזר מפרמטר מסוים של התפלגות ההכנסה (או מדד אחר של רווחה), ושהרווחה תלויה במיקומו היחסי של הפרט בהתפלגות ההכנסות. בשתי הגישות הראשונות החוקר קובע מראש את ההנחות, והן אינן נבחנות אמפירית. לעומת זאת, נקודת המבט השלישית מייצגת גישה סובייקטיווית, ובוחנת באופן אמפירי מה הם המשתנים המשפיעים על הרווחה של הפרט או המשפחה.

מה ההבדל בין הגישות הללו מבחינת הממד של מוחלטיות לעומת

יחסיות? ישנה הסכמה שההבדל נעוץ בניסוח הקשר שבין קו העוני לבין רמת החיים של החברה ובעוצמת הקשר, שכן כמעט כל המצדדים בגישת הצרכים הבסיסיים על גוניה השונים מכירים בכך, **לפחות במישור התיאורטי**, שהעוני הוא תלוי מקום וזמן. הספרות מלאה אמירות של כלכלנים דגולים המציעים שמושג אמצעי הקיום המינימליים או הצרכים החיוניים המינימליים יוגדרו ביחס למקום מסוים ולזמן מסוים בחברה נתונה. התייחסות דומה נמצאה אף בקווי העוני המאוחרים יותר של חלוצי גישת הצרכים הבסיסיים — בות וראונטרי (דבריהם מצוטטים אצל Hagenaars 1986). הממד המוחלט לעומת יחסי אינו מתמצה רק בהגדרת קו העוני בנקודת המוצא, אלא גם באופן שבו קו העוני משתנה לאורך זמן. כך, למשל, קו עוני שהוגדר על פי צרכים בסיסיים שנקבעו בזיקה לרמת החיים של החברה בזמן מסוים, יאבד את ממד היחסיות המסוימת שבהגדרתו אם סל המוצרים יישאר קבוע (מבחינת סוגי המוצרים ואיכותם) או אם הוא יתעדכן רק לפי המחירים. ואילו קו עוני המוגדר כשיעור מסוים מחציון ההכנסה יאבד לאחר פרק זמן קצר את משמעותו היחסית אם הוא יעודכן לפי המחירים ולא לפי השינוי בחציון.

כדי למקם את קווי העוני השונים על הרצף שבין המוחלט ליחסי לחלוטין אבהיר את המושגים: קו עוני שאינו משתנה כלל עם השינוי ברמת החיים הכללית הוא מוחלט, ואילו קו עוני המשתנה בשיעור הזהה לשיעור השינוי ברמת החיים הכללית הוא קו עוני יחסי לחלוטין. המונח הכלכלי לבדיקת היחס בין שיעורי השינוי של שני משתנים כלשהם הוא גמישות. לעניין שלנו אנו בודקים את הגמישות של קו העוני ביחס לרמת החיים הכללית: הגמישות שווה ל־0 כאשר קו העוני מוחלט, והגמישות שווה ל־1 כאשר קו העוני יחסי לחלוטין. ככל שהשינוי ברמת החיים משתקף בעדכון קו העוני לאורך זמן, כך תהיה הגמישות גבוהה יותר וקרובה ל־1.[14]

קו העוני לפי גישת הצרכים הבסיסיים במתכונת של ראונטרי (הסכום של העלות המינימלית של מזון ושל העלות המינימלית של המוצרים האחרים) הוא מוחלט, אלא אם כן הגדרת הסל תשקף את התנהגות הצריכה באוכלוסייה ואם השינויים בדפוסי הצריכה לאורך זמן ישתקפו באופן מובנה בעדכון קו העוני. תנאים אלה יאפשרו הכללת יסודות יחסיים בגישת הצרכים הבסיסיים. ברמה התיאורטית קו העוני של אורשנסקי יחסי מאחר שחלקה של ההוצאה על מזון מסך ההוצאה יורד עם העלייה בהכנסה. אמידת ה"מכפיל" בכלל האוכלוסייה (ההופכי של מקדם אנג'ל) באופן שוטף ועדכון קו העוני לפי ה"מכפיל" המעודכן ישמרו את ממד היחסיות.

14 לדוגמה, אם רמת החיים הכללית עלתה ב־8% וקו העוני התעדכן רק ב־4%, אזי הגמישות שווה ל־0.5.

קו העוני של פרידמן מוחלט מאחר שה״מכפיל״ נאמד על בסיס ההוצאה על מזון של העניים **בלבד**, ולא על בסיס ההוצאה של **כלל** האוכלוסייה.

גם לפי גישת ״יחס המזון״ קו העוני מוחלט, אלא אם כן יתמלאו שני תנאים: ״יחס המזון״ יחושב על בסיס דפוסי הצריכה של כלל האוכלוסייה (ולא של הענייה בלבד), ויעודכן באופן שוטף על בסיס סקרי הוצאות המשפחה.

הכנארס (Hagenaars 1986) בחן את רגישות קווי העוני על פי הגישות למיניהן לשינויים בהכנסה החציונית.[15] קווי העוני של ראונטרי, של פרידמן ולפי גישת ״יחס המזון״ אינם רגישים לחלוטין לשינויים בחציון, ואילו קו העוני של אורשנסקי רגיש לחציון רק אם ההוצאה על מזון **כחלק** מההכנסה יורדת כאשר ההכנסה עולה.[16] ככל שהעלייה ברמת החיים בחברה באה לידי ביטוי בכך שהמשפחות מוציאות חלק קטן יותר מהכנסתן על מזון, כך קו העוני יהיה יחסי יותר. באחד המחקרים האמפיריים (שם) נמצא שגמישות קו העוני של אורשנסקי שווה ל־0.6 (כאשר החציון עולה ב־10% קו העוני עולה ב־6%).

אף על פי שברמה התיאורטית קו העוני הרשמי של ארצות הברית יחסי, באופן מעשי הוא מבוסס זה ארבעה עשורים על אותו מכפיל שחושב בראשית שנות השישים (השווה ל־3). קו העוני מתעדכן מאז לפי השינוי במחירים בלבד — זוהי החלטה פוליטית לחלוטין. ציטרו ומייקל (Citro and Michael 1995) מציינים את הפער ההולך וגדל בין קו העוני הרשמי לבין קו העוני היחסי (50% מההכנסה החציונית) וקו העוני הסובייקטיווי (לפי סקרי גלופ). בראשית שנות החמישים היה קו העוני היחסי 73% מקו העוני הרשמי, אך בראשית שנות התשעים הגיע ל־157% ממנו. קו העוני הסובייקטיווי עלה מ־104% של קו העוני הרשמי ל־176%, בהתאמה. אילו היו מעדכנים את ה״מכפיל״ של קו העוני (מ־3 ל־6),[17] היה קו העוני הרשמי בראשית שנות התשעים אמור להיות כפול מזה שהיה בפועל. התפתחות זו יחד עם חסרונות נוספים של מדידת העוני הרשמית בארצות הברית, הובילה את הקונגרס האמריקני למנות ועדת מומחים לאומית שמתפקידה להמליץ על שינויים במדידת העוני. ועדה זו פעלה במסגרת המועצה הלאומית למחקר. המלצות הוועדה משקפות את הניסיון להטמיע יסודות יחסיים בגישת הצרכים הבסיסיים. קו העוני הוגדר כאחוז מן ההוצאה החציונית על סל מוצרים חיוניים

15 בהנחה של התפלגות לוג־נורמלית של ההכנסה.

16 במילים אחרות, כאשר גמישות ההוצאה על מזון ביחס להכנסה קטנה מיחידתית. נמצא כי גמישות זו שווה ל־0.4.

17 מקדם אנג׳ל ירד בארצות הברית מכשליש בראשית שנות החמישים לכשישית בראשית שנות התשעים.

הכולל מזון, ביגוד ודיור (ובכלל זה שירותי מים, חשמל וגז), כאשר הוצאה זו מוכפלת ב"מכפיל" צנוע יחסית כדי להביא בחשבון הוצאות הכרחיות בתחומים אחרים כגון בריאות ותחבורה.[18] גישה זו מעורבת: היסוד המוחלט בא לידי ביטוי בקביעת סל של מוצרים חיוניים בלבד, והיסודות היחסיים באים לידי ביטוי בהתייחסות להוצאה החציונית על הסל בכלל האוכלוסייה ובעדכון שוטף של ההוצאה החציונית. כמו כן הומלץ לשקול הרכב הסל מדי עשר שנים. מידת היחסיות של קו העוני המומלץ תלויה כמובן במידה שבה תשתקף העלייה ברמת החיים בהוצאה החציונית על הסל החיוני. ניתוח רטרוספקטיווי של הקשר לאורך זמן בין הוצאה חציונית זו לבין ההכנסה בארצות הברית הניב גמישות של 0.65. המלצות הוועדה עוררו דיון ציבורי רחב, אך עד כה לא הושגה הסכמה שתאפשר את יישומן.[19] דוגמה נוספת לגישה מעורבת היא גישת "סל השוק" (Market Basket Measure — MBM) שפותחה בקנדה, ובה הגורם היחסי בא לידי ביטוי בהוצאה על רכיבי הסל שאינם מזון.[20]

הגישות היחסיות — המאיונית, שיעור מסוים מההכנסה הממוצעת או החציונית — וגישת החסך היחסי הן מעצם הגדרתן יחסיות לחלוטין. ההגדרות הסובייקטיוויות מבוססות על מדגמים מייצגים של החברה, ואם הסקרים נערכים באופן שוטף אפשר גם ללמוד מתשובות הנשאלים על הקשר שבין תפיסתם את העוני לבין השינוי ברמת החיים הכללית. ההגדרות הרשמיות משקפות החלטות דמוקרטיות בעת קביעתן, ומידת היחסיות תלויה בהחלטות של קובעי המדיניות: האם להתאים, מעת לעת, את התאמתם של קווי העוני לרמת החיים הכללית ובאיזו מידה? חשוב לציין — גם בנוגע להקשר הישראלי — את ההחלטה הפוליטית האם לעדכן את רמת התמיכה המשמשת קו עוני רשמי או רשמי למחצה בהתאם לשינויים במחירים או בהתאם לשינויים בשכר הממוצע, או בכל פרמטר אחר המבטא את ההתפתחות ברמת החיים.

2. עדויות אמפיריות ליחסיות בתפיסת העוני

בחלק זה של המאמר מוצגות כמה עדויות אמפיריות על התפיסה היחסית של עוני בקרב חברות מערביות ועל ההבדלים בין מדינות מפותחות למתפתחות.

18 הוועדה נמנעה מלקבוע באופן מפורש את האחוז מההוצאה החציונית על הסל הבסיסי ואת גודל המכפיל בעבור המוצרים הנוספים, אך העריכה שכדי לקבל קו עוני הזהה לקו העוני הרשמי בשנת 1992 יש לקבוע 85% מההוצאה החציונית בתוספת מכפיל של 1.2.

19 דוח הוועדה וההמלצות מופיעים אצל Citro and Michael 1995.

20 תמצית של הגישות המעורבות מובאת בסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2003 ו־2004. ראו גם סבג־אנדבלד ואחדות (2004), וגוטליב ומנור (2005).

תחילה ראוי לציין כי הניסיון ההיסטורי של מדינות כמו ארצות הברית, קנדה, בריטניה ואוסטרליה מלמד שגם קווי העוני הבנויים על תקציבים תקניים שהציעו מומחים אינם "מוחלטים" לאורך זמן, שכן העלייה ברמת החיים השתקפה בהרכב סל התקציב. פישר (Fisher 1995) סקר ממצאים מחקריים המעידים על כך: ניתוח הקשר שבין העלות הריאלית של 60 תקציבים תקניים שהציעו מומחים בארצות הברית במשך שישה עשורים (1905–1960) לבין מדדי רמת החיים (כמו תל"ג לנפש או הכנסה פנויה לנפש) מורה שהגמישות של עלות הסל ביחס לרמת החיים נעה בין 0.75 ליחידתית. הגמישות היחידתית (כלומר קו העוני עולה באותו שיעור שההכנסה עלתה) נמצאה בעבור סל התקציב הנדיב ביותר.[21] יוצא דופן הוא קו העוני הרשמי של ארצות הברית, שלא השתנה במונחים ריאליים משנת 1965. גמישות קרובה ליחידתית נמצאה גם בשינויים שנבחנו בקווי העוני שהוצעו בבריטניה בשנים 1924–1973[22] ביחס לשינויים בתמ"ג לנפש או בשכר הממוצע (לגבר בתעשייה). מעקב אחר התפתחות קווי ההכנסה הנמוכה שחישבה הלשכה הסטטיסטית של קנדה (LICOS) בשנים 1965–1993 גילה אף הוא, שקווי עוני אלה נטו להשתנות לאורך הזמן בשיעור ריאלי הדומה לזה שאפיין את ההכנסה החציונית.

סיוע אמפירי התומך בממד היחסיות נמצא גם במחקרים שעקבו אחר סקרי עמדות קהל שנגעתי בהם בהצגת הגישה של ההסכמה החברתית. החוקרים ריינווטר (Rainwater 1974) וקילפטריק (Kilpatrick 1973) ניתחו את התשובות שניתנו בסקרי גלופ האמריקניים. הם מצאו (מנתוני חתך) קשר חיובי חזק בין הסכומים שהמרואיינים ציינו לבין רמת ההכנסה שלהם: ריינווטר דיווח על גמישות יחידתית של קו העוני ביחס להכנסה של המרואיינים. קילפטריק דיווח על גמישות שבין 0.55 ל־0.66.

זאת ועוד, ניתוח התשובות שניתנו במהלך של כשלושה עשורים (1946–1973) לשאלות שהופיעו בסקר גלופ העלה ממצאים דומים: גם נתוני הסדרות העתיות העידו על גמישות הנעה בין 0.6 ליחידתית ביחס להכנסה הממוצעת או החציונית למשפחה. לוורסון (Leverson 1978) אף הראה שלמשתנים מקרו־כלכליים כמו שיעור אינפלציה, שיעור אבטלה וגודל ההוצאה על ביטחון לא היתה השפעה על גודל הגמישות של סכום המינימום ביחס לרמת החיים. החוקרים שצוינו לעיל הראו גם כי במהלך התקופה סכום הכסף הממוצע שנקבו המרואיינים עלה ב־50% במונחים

21 סלי התקציב שהציעו המומחים סווגו לשלוש קבוצות בהתאם לרמת הנדיבות של הסל: קיום מינימלי, הלימות מינימלית ונוחות מינימלית.

22 הניתוח התייחס לשני קווי עוני: קו העוני של ראונטרי להבטחת הקיום הפיזי המינימלי וקו העוני המבוסס על סל תקציב לעובד ששימש לאומדן שכר המינימום.

ריאליים, והיה יציב למדי סביב 50% של ההכנסה הפנויה הממוצעת (למשפחה). במונחים של אחוז מההכנסה הפנויה החציונית הוא ירד מעט: מ־80% במחצית השנייה של שנות הארבעים לכ־70% ממנה בשנות השישים ואילך.

מחקרים נוספים שהרחיבו את תקופת החקירה על בסיס סקרי גלופ עד לראשית שנות התשעים כמו ריינווטר (Rainwater 1990) ווגן (Vaughan 1993) איששו את הממצאים הקודמים: גמישות הסכום הנדרש למשפחה כדי "להסתדר בחיים" ביחס למדדי רמת חיים שונים נעה בין 0.7 ליחידתית. תופעה זו אינה ייחודית לארצות הברית. מיקלוס (Michalos 1989) ניתח סקרי דעת קהל קנדיים לשנים 1973–1985 והראה שהסכום שנקבו המרואיינים עלה עם ההכנסה החציונית למשפחה, אם כי הגמישות היתה נמוכה מיחידתית. על בסיס סקרי גלופ האוסטרליים לשנים 1950–1988 הראו סאונדרס וברדבורי (Saunders and Bradbury 1989) שהסכום הנדרש לחיים "בבריאות וברמה הגונה" עלה עם העלייה ברמת החיים: הגמישות נעה בין 0.65 ל־0.85 (בהתאם למדדים האלה: הוצאה לצריכה פרטית לנפש, שכר ממוצע והכנסה פנויה למשפחה).

בסיס הנתונים ששימש לניתוח עוני סובייקטיווי הוא מקור נוסף לבחינת ממד היחסיות בתפיסת העוני. הכנארס וון פראג (Hagenaars and Van Praag 1985) ניתחו נתוני חתך משמונה מדינות אירופיות כדי לבחון את המשתנים המשפיעים על קו העוני הסובייקטיווי (Lyden Poverty Line — LPL). החוקרים אמדו את הקשר שבין הכנסת קו העוני שנגזרה מתשובות המרואיינים (על הערכת הכנסתם) לבין ההכנסה של המרואיינים, גודל המשפחה שלהם, ההכנסה החציונית של המדינה ואי־השוויון בתוך המדינה. ואלו היו הממצאים: (א) הכנסת קו העוני מתואמת חיובית עם ההכנסה של המרואיינים. גמישות קו העוני ביחס להכנסה של הפרטים עומדת על 0.57. כלומר מתשובתו של פרט שהכנסתו גבוהה ב־10% מהכנסת חברו ייגזר קו עוני הגבוה בכ־6% מקו העוני שנגזר מתשובת חברו; (ב) קו העוני תלוי בהכנסה החציונית בכל מדינה, וגמישותו ביחס לחציון עומדת על 0.51. כלומר עלייה של 10% בחציון של המדינה העלתה את קו העוני שבא לידי ביטוי בתשובותיהם ב־5%.[23]

דה פוס וגרנר (De Vos and Garner 1991) השוו בין הולנד לבין ארצות הברית באשר לתפיסה הסובייקטיווית של הציבור את קו העוני, וזאת בהתאם לתשובות של מדגם מייצג לשאלת ההכנסה המינימלית. על אף ההבדלים במדיניות החברתית כלפי עוני וההבדלים בין מערכות הביטוח

23 החוקרים מצאו גם שגידול באי־השוויון בהכנסות מעלה את קו העוני.

הסוציאלי, התמונה שעלתה מניתוח התשובות היתה דומה. בשתי המדינות המושג של ההכנסה המינימלית הוא יחסי, אם כי גמישות קו העוני ביחס להכנסה היתה גבוהה יותר בהולנד מאשר בארצות הברית (כלומר בארצות הברית ישנה הסכמה רחבה יותר על ההכנסה המינימלית). לעומת זאת, לשאר המשתנים כמו השכלה וגיל היתה השפעה גבוהה יותר בארצות הברית. בשתי המדינות נמצא שסכום ההכנסה המינימלית שציינו המראיינים היה גבוה מקו העוני הרשמי. ממצא זה בלט יותר בארצות הברית. ממצא נוסף חשוב הוא שההכנסה מהמינימלית עמדה על 60%–75% מההכנסה הממוצעת של משפחות מכל מיני סוגים.

מדן (Madden 2000) בחר לאמוד את גמישות קו העוני על בסיס דפוסי ההוצאה של משקי בית באירלנד בשנים 1987–1994. הוא אימץ את גישתו הרב־ממדית של טאונסנד לחסך בסגנון חיים, והגדיר שלושה ממדים של חסך: בסיסי (כמו מזון ולבוש), משני (כמו מכונית, טלפון ופעילויות פנאי) ודיור ומוצרי בני קיימא לבית. גמישות החסך ביחס להכנסה חושבה כממוצע המשוקלל של הגמישויות בעבור כל פריט מהפריטים המרכיבים את ממדי החסך, ואומדנה עמד על כ־0.7.

העדות האמפירית האחרונה נוגעת להשוואה הבינלאומית של קווי עוני. הגישה היחסית שלטת במדינות מפותחות (למעט ארצות הברית). האיחוד האירופי קבע כמה מדדים למעקב אחר תמונת המצב החברתית, ובהם קו עוני יחסי של 60% מההכנסה החציונית. גם מדינות שבהן לא נקבע קו עוני רשמי, כמו מדינות סקנדינביה, מפרסמות סטטיסטיקה המבוססת על הגישה היחסית. במדינות המערב אהודה גם הגישה הסובייקטיווית — האיכותית. לעומת זאת הגישות האובייקטיוויות המבוססות על מושגים מוחלטים של העוני מאפיינות את המדינות המתפתחות. רוליון (Ravallion 1994) בדק את הקשר שבין קו העוני לבין רמת החיים (צריכה לנפש) ב־36 מדינות מפותחות ומתפתחות,[24] ואלה היו הממצאים: (א) הגמישות של קו העוני ביחס לרמת החיים במדינה היא 0.7 בנקודת הממוצעים; (ב) הגמישות נעה מכמעט 0 בקרב קבוצת המדינות עניות לכ־0.2 במדינות כמו הודו וליחידתית במדינות העשירות. מהשוואה זו אפשר להסיק שקו העוני (הריאלי) נוטה לעלות עם הצמיחה, אם כי על פי הקשר שנאמד עולה שהתרחשות זו אטית מאוד במדינות העניות. הגדרת עוני מוחלט שבה קו העוני אינו משתנה עם רמת החיים נוטה להיות רלוונטית למדינות שלתושביהן הכנסה נמוכה, והגדרת עוני "יחסי" רלוונטית יותר למדינות שלתושביהן הכנסה גבוהה.

24 מחקר זה היה בין היתר הבסיס לקביעת קו עוני של דולר ליום במדינות המתפתחות.

ח. קווי עוני מרובים: יחסיות בסיכון לעוני ועוני רב־ממדי

הסקירה שהוצגה עד כה מעידה על מגוון של תפיסות להגדרת קו העוני. כל גישה מציגה או מדגישה היבטים מסוימים של תופעת העוני. לכל גישה יתרונות וחסרונות ולכל גישה תומכים ומתנגדים. אף לא אחת מהן מציעה מדד אובייקטיווי ומדעי לחלוטין, וכולן סובלות, במידה זו או אחרת, מהחלטות שרירותיות של המומחה, החוקר או מקבל החלטות המדיניות. הבחירה של הגדרת העוני היא עניין של השקפה חברתית, ובמקרה של המדינות המתפתחות גם עניין של הנסיבות הכלכליות. ניתן כמובן לאמץ פתרון של "הכול או לא כלום", כלומר המצדדים בגישה מסוימת להגדרת קו העוני דוחים מכול וכול את שאר הגישות (Atkinson 1987), אך הגיוני יותר לצמצם את תחום אי־ההסכמה. היו מי שהציעו לגשר בין התפיסה המוחלטת ליחסית באמצעות גישות מעורבות, כדוגמת ה־NCR, או עדכון שוטף של מקדם אנג'ל בגישת הצרכים הבסיסיים. גישות אלו משקפות את הניסיון להנהיג יסודות יחסיים בגישות מוחלטות הבנויות על סל מוצרים בסיסיים. אחרים הציעו לאמץ בד בבד יותר מגישה אחת או יותר מקו עוני אחד במסגרת גישה מסוימת, אף שהוויתור על קו עוני יחיד וברור מוביל לעמימות מסוימת בהגדרת העוני. הצעות אלו נועדו לבחון באיזו מידה תלויים ממדי העוני בגישה שנבחרה. אביא לכך כמה דוגמאות מייצגות: (א) סן (Sen 1979) הציע קו עוני שהוא סינתזה של הגישה המוחלטת והיחסית. הוא הגדיר את קו העוני כממוצע משוקלל של שני קווי עוני: קו עוני תזונתי וקו עוני תרבותי (לפי אחוז מההכנסה הממוצעת או החציונית). המשקל שיינתן לכל אחד מקווי העוני בחישוב הממוצע הוא עניין של שיפוט נורמטיווי של החברה; (ב) אטקינסון (Atkinson 1987) הציע כאחת האפשרויות לאמץ תחום של קווי עוני הנעים מקו עוני שמתעדכן לפי מחירים ועד לקו עוני שמתעדכן לפי מלוא השינוי ברמת החיים. בהצעתו לא היתה התייחסות מפורשת לגישה שלפיה יוגדר העוני — מוחלטת או יחסית; (ג) פוסטר (Foster 1998) הציע לאמץ קו עוני שהוא ממוצע גאומטרי משוקלל של קו עוני מוחלט (קבוע במונחים ריאליים) ושל קו עוני יחסי, כאשר המשקל שניתן לקו העוני היחסי שווה לגמישותו ביחס למדד כלשהו של רמת חיים. הבחירה של גודל הגמישות יכולה להיעשות במישור הנורמטיווי, שכן היא מבטאת את התפיסה באשר למידת ההשתתפות הרצויה של העניים בצמיחה כלכלית. לחלופין ניתן להתבסס על הממצאים האמפיריים שהוצגו קודם לכן — זאת בייחוד לאור העובדה שאומדני הגמישות נעו בתחום צר למדי (בין 0.6 ליחידתית); (ד) רוליון (Ravallion 1994) הציע לאמץ לפחות שני קווי עוני (קווי עוני דואליים), כאשר הנמוך מביניהם יתפרש כקו עוני קיצוני שהעניים לפיו נמצאים בסיכון של תת־תזונה ופגיעה בבריאות. לנוכח

השרירותיות, אפשר לאמץ תחום רחב של קו עוני (קווי עוני מרובים), ולא רק שניים.

האם ההצעות לאמץ יותר מקו עוני אחד (מוחלט ויחסי או כמה קווי עוני מוחלטים או כמה קווי עוני יחסיים) מסייעות בהשגת המטרות של מדידת עוני? מדידת העוני נועדה לא רק כדי לתאר תמונת מצב בחברה מסוימת ובנקודת זמן מסוימת, אלא, ובעיקר, להשוות בין מצבי עוני: בין שתי נקודות זמן ובין קבוצות במדינה מסוימת או בין מדינות. דירוג קבוצות אוכלוסייה לפי רמת עוני או דירוג אמצעי מדיניות חלופיים לפי מידת השפעתם על העוני עשויים לסייע למקבלי ההחלטות בבחירת המדיניות הרצויה ובאופן מיקוד המשאבים. לנוכח מטרות אלו, הוויכוח על הגישה למדידת העוני נובע מהעובדה שרמת העוני ודירוגה בין שנים או בין מדינות תלויים בבחירה של קו העוני.[25] לעתים מתגלה פער לא מבוטל ברמת העוני לפי גישות שונות, ולעתים השוואת מצבי עוני לפי גישות שונות מניבה אף מסקנות הפוכות. גם אם נאמץ שני קווי עוני או תחום צר יחסית של קווי עוני, אין ערובה ששני קווי העוני ילמדו על אותן תוצאות. לפתרון חלקי של הבעיה, מציעה הספרות את שיטת ה"דירוג החלקי" (Partial Ordering) המכונה גם "שליטה חלקית" (Partial Dominance). לפי שיטה זו נוכל לומר שממדי העוני גדלו (או קטנו) בין שתי שנים במדינה מסוימת רק כאשר כל קווי העוני שייבחרו ילמדו על גידול (או ירידה).[26] עם זאת יש להדגיש שבחירת תחום צר של קווי עוני אינה מבטיחה בהכרח אחידות בתוצאות. שיטת הדירוג החלקי יכולה להיות מיושמת גם להשוואת עוני בין מדינות.[27]

הדיון בקווי עוני מרובים זוכה מאז ראשית שנות התשעים לתשומת לב רבה יותר. התבססות ההכרה שעוני הוא מושג מעורפל ורב פנים שאינו ניתן לתיחום בגבולות ברורים החריפה את הביקורת על שני מאפייניו של הניתוח המסורתי: השימוש בקו עוני יחיד ובחינת התופעה על פי מדד רווחה יחיד. ביקורת זו הובילה את החוקרים לפתח את המחקר בשני כיוונים: (א) להמיר את ההבחנה הדיכוטומית בין עניים ללא עניים בחלוקת האוכלוסייה למספר

25 רצוי שהגישה להגדרת קו העוני תוביל להשוואה עקיבה של עוני, במובן שהעוני של כל פרט תלוי רק ברמת החיים שלו (על פי המדד שנבחר לרמת חיים), ושפרטים זהים (בכל המאפיינים הרלוונטיים) מטופלים באופן שווה. מרבית השיטות להגדרת קו העוני אינן עומדות באופן מלא בתנאי זה. ראו רוליון (Ravallion 1994).

26 בהשוואת עוני בין מדינות יש להגדיר את בסיס ההשוואה. האם ההשוואה נערכת לפי הסטנדרטים של כל מדינה (למשל, חציון של כל מדינה) או לפי מדינה נבחרת אחת (למשל, חציון של ארצות הברית בשנה מסוימת) או לפי מקבץ מדינות (למשל, החציון של מדינות האיחוד האירופי).

27 הספרות עשירה במחקרים העוסקים בדירוג רמת העוני בתוך מדינות ובין מדינות לפי גישות שונות להגדרת העוני ולפי מדדים מצרפיים שונים. ממצאיהם של חלק מהמחקרים מובאים בסקירה של ג'נטי ודנציגר (Jantti and Danziger 2000).

גדול יותר של קבוצות השתייכות. זאת כדי לבטא רצף או מעבר הדרגתי יותר ממצבי עוני למצבי עושר; (ב) להעמיק את הבחינה הרב־ממדית של תופעת העוני, ולעסוק לא רק בהיבטים הכספיים והחומריים של התופעה אלא גם בהיבטים הלא כספיים ובאספקה של שירותים ציבוריים. תפיסה זו ניזונה לא רק מגישת החסך בסגנון החיים של טאונסנד, שהיה חלוץ בתחום, אלא גם מתיאוריית היכולות של סן. סריולי וצאני (Cerioli and Zani 1989) יישמו לראשונה את תיאוריית ה־Fuzzy Set לחקירת העוני.[28] הם הציעו לקבוע שני ספים לעוני ולחלק את האוכלוסייה לשלוש קבוצות: עניים בלא ספק — מי שהכנסתם נמוכה מהסף הנמוך; לא עניים בלא ספק — מי שהכנסתם גבוהה מהסף הגבוה; הנמצאים בסיכון לעוני — מי שהכנסתם נמצאת בין שני הספים. שני הספים יכולים להיות יחסיים, למשל, 50% ו־60% מההכנסה החציונית, או שאחד מהם יכול להיות מוחלט, למשל להבטיח תזונה לצורך קיום מינימלי והאחר יחסי. בניגוד להצעות של סן ופוסטר שצוינו קודם לכן, בגישה זו לא מחושב קו עוני אחד שהוא ממוצע משוקלל של שני קווי העוני, אלא שני קווי העוני מאפשרים להגדיר את הקבוצה השלישית — זו החשופה לעוני. ככל שהכנסתו של הפרט (או של המשפחה) קרובה יותר לסף הגבוה, כך פוחת הסיכון שלו (שלה) להיקלע לעוני. אפשר, כמובן, להרחיב את הניתוח ולהגדיר יותר משני קווי עוני. צ׳לי ולמי (Cheli and Lemmi 1995) פנו אל האפשרות הקיצונית משום שלטענתם בכל בחירה של מספר מסוים של ספי עוני יש שרירותיות, והציעו שכל פרט יהיה קבוצה בפני עצמה. מידת החסך של כל פרט תהיה תלויה במיקומו על התפלגות המשתנה שלפיו אנו בוחנים את התופעה (למשל, הכנסה). זוהי גישה ״רכה״ לחלוטין (מספר הספים או מספר הקבוצות שווה למספר הפרטים באוכלוסייה), אך גם יחסית לחלוטין. היא יוצרת רצף שעליו ממוקמים הפרטים לפי מידת הסיכון שלהם לחיות בעוני או להיקלע אליו, וההסתברות נעה, כמובן, בין 0 ל־1.

בשנות התשעים גם התרחב הדיון על העוני בבחינת תופעה רב־ממדית; תחילה בנפרד מהמחקר העוסק בקביעת מספר ספים לעוני ובשלב מאוחר — במשולב עמו. במסגרת סקירה זו אתייחס לגישה הרב־ממדית רק בהקשר של קווי עוני מרובים. מרבית החוקרים לא ראו טעם ביצירת קו עוני יחיד בגישה הרב־ממדית (למשל כזה המבוסס על מדד או ציון המגלם בתוכו את כל הממדים). חוקרים אחדים[29] הציעו להגדיר קו עוני נפרד לכל אחד מממדי העוני הרלוונטיים. הם הראו שתי חלופות לשאלה מי יוגדר עני: עני הוא מי שנמצא עני לפחות לפי ממד אחד (״איחוד״ של אפשרויות) או עני

28 בשיטה זו לכל פרט ניתן ציון (באמצעות ״פונקציות חברות״) הקובע את השתייכותו לאחת מקבוצות האוכלוסייה.

29 Atkinson 2003; Bourguignon and Chakravarty 2003

הוא מי שנמצא עני לפי כל הממדים **גם יחד** (״חיתוך״ של אפשרויות). קו העוני שיוגדר לכל ממד הוא בלתי תלוי בממד, ויכול להיות יחסי, מוחלט, סובייקטיווי או מכל סוג אחר. על פי החלופה הראשונה ניתן גם לציין לכל פרט את מספר הממדים שלפיהם הוא הוגדר עני. שיטה זו נהוגה, למשל, בדו״ח העוני המתפרסם בבלגיה. לעומת זאת, במסגרת המדיניות למאבק בעוני של ממשלת אירלנד, משפחה נמנית עם אוכלוסיית היעד אם היא ענייה לפי קו עוני יחסי **וגם** סובלת מחסך לפי מדדים לא כספיים.

בשנים האחרונות פותחו כמה מסגרות ניתוח ששילבו בעת ובעונה אחת תחום של קווי עוני ותחום של ממדי עוני, כלומר קווי עוני מרובים לכל אחד מממדי העוני. צ׳לי ולמי (Cheli and Lemmi 1995) הרחיבו את המודל שלהם למדידה ״רכה ויחסית״ לחלוטין של העוני גם ליותר ממד אחד.

חוקרים אחרים[30] הגדירו שני ספים לכל אחד מממדי העוני והבחינו בין שלוש קבוצות: **ליבת העניים** הכוללת את מי שעני (נמצא מתחת לסף התחתון) לפי כל הממדים; **קבוצת הלא עניים** שעמה נמנים מי שאינם עניים (מעל הסף הגבוה בכל הממדים); **וקבוצת ״הפגיעים״** הכוללת את מי שבאופן ברור אינו עני ואינו לא עני. לחלופין הם גם הציעו להגדיר ממדי **ליבה**, ובעקבות כך לכלול בליבת העניים רק מי שהוגדר עני לפחות בממד ליבה אחד. החוקרים יישמו את השיטה על נתוני סקר רמת חיים של תושבי דרום אפריקה.[31]

ולבסוף, קלרק והולם (Clark and Hulme 2006) ציינו אף הם את ההבחנה בין אי־בהירות אנכית באשר למיקומו של קו העוני (Vertical vagueness) לבין אי־בהירות רוחבית באשר לממדי העוני (Horizontal vagueness), אך הוסיפו את משך השהות בעוני כרובד נוסף במדידת העוני (Temporal vagueness). נראה כי ההתייחסות המשולבת לשלושת רבדים אלה תהיה במוקד המחקר בעתיד, אך האתגר העומד לפני החוקרים אינו רק במישור המתודולוגי אלא גם ביצירת מאגרי מידע מתאימים.

ט. מדידת העוני בראי הניסיון הישראלי

לסיכום המאמר אציג את ההשפעה של בחירת קו העוני על ממדי התופעה, בראי הניסיון הישראלי בעשור האחרון.

מראשית שנות השבעים מוגדר העוני בישראל על פי הגישה היחסית,

30 Clark and Qizilbash 2002; Qizilbash 2003

31 הם מצאו, למשל, ש־30% נמנים עם ליבת העוני ובממדים מסוימים (כמו דיור ומים נקיים) הבעיה המרכזית נצפתה בפגיעות קיצונית אך לא בעוני ודאי לחלוטין.

במתכונת המקובלת על רוב החוקרים וקובעי המדיניות בעולם המערבי. קברניטי המוסד לביטוח לאומי אימצו את התפיסה שעוני הוא תופעה של מצוקה יחסית, ושיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה הישראלית. ברוח זו הוגדר קו העוני ברמה השווה ל־50% מן ההכנסה הפנויה החציונית, כאשר זו מתוקנת לגודל המשפחה. המבקרים את מדידת העוני של המוסד לביטוח לאומי נגעו בכל הסוגיות הכרוכות במדידת עוני שהוצגו במבוא למאמר זה: החל בבחירת המדד לרווחה כלכלית ואופן התיקון לגודל משפחה וכלה בעצם בחירת הגישה היחסית. זאת ללא מודעות מספקת לעובדה שבחירה של גישה אחרת להגדרת עוני או של מדד אחר לרווחה היתה מעוררת בעיות וספקות אחרים.

בשנים האחרונות, בעקבות המפנה שחל במדיניות החברתית של הממשלה, התרחב עוד יותר הדיון בסוגיה זו, והוצעו גישות נוספות למדידת העוני בישראל. בשלושה מחקרים שהתפרסמו לאחרונה יושמו גישות מעורבות: אלפנדרי (2005) אימצה גישה ששילבה רכיבים משתיים מהשיטות הנהוגות בקנדה (MBM ו־LICO), והגדירו משפחה ענייה אם היא מוציאה שיעור גבוה מ־65% מהכנסתה על סל מוצרי מזון ודיור.[32] סבג־אנדבלד ואחדות (2004) אימצו את הגישה של ועדת המומחים האמריקנית (NRC), עם ההתאמות הנחוצות לישראל,[33] וחישבו את ממדי העוני לפי הגדרה זו לשנים 2001–2003. החוקרות עדכנו גם את הנתונים לשנים 2004–2005. גוטליב ומנור (2005) הרחיבו את היריעה והגדירו את העוני לפי כמה גישות מוחלטות ומעורבות ולפי הגישה הרשמית של המוסד לביטוח לאומי. בין היתר הם אימצו את גישת קו העוני הרשמי בארצות הברית, את שיטת ה־NRC (אם כי במתכונת שונה מזו של סבג־אנדבלד ואחדות) וכן את גישת "סל השוק" הקנדית (MBM). דוח בנק ישראל לשנת 2005 עסק אף הוא בכמה מגישות אלו והוסיף עליהן קו עוני "יחסי" קבוע — שהוגדר כקו העוני היחסי שחושב עבור שנת 1997, אך עודכן מדי שנה בשנים 1998–2004 לפי השינוי ברמת המחירים.

32 ההוצאה על מזון התבססה על המלצת משרד הבריאות לתפריט המאפשר "ביטחון תזונתי" (דפוסי תזונה המומלצים מההיבט הבריאותי), ואילו ההוצאה על דיור התבססה על התשלומים של משפחה מייצגת לשכר הדירה ולאחזקת הדירה, לפי סקר הוצאות משפחה 2001.

33 הסל הבסיסי הורכב מחציון ההוצאה של המשפחה המייצגת על מזון למוצריו, הלבשה והנעלה, דיור ואחזקת הדירה. מרכיב הדיור חושב לפי שתי חלופות: בחלופה הראשונה ההוצאה לדירות בבעלות חושבה על פי התשלומים השוטפים ובחלופה השנייה על פי שכר הדירה הזקוף לדירה בבעלות. לחישוב קו העוני חציון ההוצאה הוכפל ב־0.8 כדי להגיע להוצאה של האחוזון ה־30 עד ה־35 וב־1.25 עבור מוצרים הכרחיים אחרים שאינם בסל.

הממצאים מעבודות אלו נגעו לתקופה 1997–2005. במרוצתה של תקופה זו ידע המשק הישראלי תהפוכות כלכליות: צמיחה מתונה בשנים 1997–1999, צמיחה חדה לא מאוזנת בשנת 2000, שפל כלכלי עמוק בשנים 2001–2003, וצמיחה כלכלית מרשימה בשנים 2004–2005. במהלך שנים אלו המחירים עלו בכ־15%, כאשר עיקר העלייה התרחש בשנים 1998–1999 ו־2002. גם חציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית (המשמשת מדד לרמת החיים) עלה במחצית תקופה זו, למעט בשנים 2002–2003, בכ־15%. עד שנת 2004 הסתמנה גם מגמה רצופה של התרחבות בממדי האבטלה.

המסקנות העיקריות העולות מהשוואת ממדי העוני לפי הגישות החלופיות שיושמו במחקרים הישראליים הן:

1. כל הגישות המעורבות שיושמו לנתונים ישראליים הניבו שיעורי עוני גבוהים יותר משיעורי העוני לפי הגישה היחסית של הביטוח הלאומי. בשנת 2001, שהיתה משותפת לכל המחקרים, נעו שיעורי העוני מ־19% עד 20% אצל סבג־אנדבלד ואחדות (2004) ל־21%–22% אצל גוטליב ומנור (2005) ול־23% אצל אלפנדרי (2005), זאת לעומת 17.7% לפי המדד היחסי של הביטוח הלאומי (סקירה שנתית, 2004).
2. השוואת שיעור העניים לפי קו העוני היחסי לשיעור העניים על פי הגישה המעורבת NRC במתכונת שאימצו סבג־אנדבלד ואחדות (2004), מלמדת על מגמות דומות למדי בהתפתחות העוני בשנים 2001–2005. השוואה זו מוצגת בלוח 1. בשתי הגישות בולטת העלייה החדה הרצופה בשיעור הנפשות והילדים העניים. העלייה בשיעור העוני בקרב משפחות בלטה יותר לפי הגישה היחסית. לפי גישה זו עלה שיעור העניים בשנים 2003–2004, אך לפי גישת NRC היתה עלייה רק בשנת 2003.[34]
3. השוואת שיעורי העוני (במונחי משפחות) בשנים 1997–2005 לפי קו העוני היחסי ולפי קו העוני ה"יחסי" הקבוע במחירי 1997 (לוח 2) מלמדת על פער מרבי של 5–6 נקודות האחוז בסוף התקופה הנסקרת. שיעור העוני לפי קו העוני היחסי נותר יציב בשנים 1997–2002 ברמה של 17.6%. המדיניות החברתית ששחקה את הקצבאות (ושממנה סבלו יותר האוכלוסיות החלשות) הובילה לעלייה בשיעור העניים בשנים 2002–2004, עד ל־20.3%. שיעור זה נותר יציב ב־2005. לעומת זאת, שיעור העניים לפי הקו ה"יחסי הקבוע" ירד בהדרגה מ־17.6% עד 11.9% ב־2001 וזינק בעקבות עליית המחירים החדה ב־2002 ל־15.3%. הקיצוצים העמוקים בקצבאות בשנים 2003–2004 לא ניכרו

34 בחלופה שלפיה ההוצאה על דיור חושבה לפי שיטת התשלומים השוטפים, תחולת העוני בקרב משפחות לפי גישת ה־NRC עלתה גם בשנת 2002.

בשיעור העניים, ותחולת העוני אף ירדה במעט.

4. נקודה חשובה נוספת העולה מהנתונים שבלוח 2 היא הרגישות של רמת העוני "היחסי הקבוע" לשנת הבסיס שלפיה עודכן קו העוני. רמות העוני בשנים 2000–2005 לפי שנת בסיס 1997 נמוכות בכ־4–5 נקודות אחוז מרמות העוני לפי שנת בסיס 2000. הנתונים מראים בבירור שהפערים בין שיעור העניים לפי הקו היחסי לבין שיעור העניים לפי הקו היחסי הקבוע גדלים ככל ששנת הבסיס מוקדמת. מיותר לציין שקביעת שנת הבסיס היא שרירותית לחלוטין,[35] ומי שמציעים להשתמש בקו עוני "יחסי" קבוע לא נתנו את דעתם לפרק הזמן שבמרוצתו אפשר "להחזיק" קבוע את קו העוני היחסי.

לוח 1: תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה* — הגדרת הביטוח הלאומי לעומת שיטת ה־NRC, בשנים 2001–2005**

	קו עוני יחסי לפי הגדרת הביטוח הלאומי				
	2001	2002	2003	2004	2005
משפחות	17.7	17.7	19.2	20.3	20.3
נפשות	19.6	20.0	21.5	23.2	23.7
ילדים	26.9	28.1	29.4	32.5	33.8
	קו עוני לפי שיטת NRC**				
משפחות	19.0	18.6	19.9	19.6	19.7
נפשות	22.4	21.9	24.1	24.6	24.9
ילדים	***	29.1	32.5	34.0	34.8

* לאוכלוסייה שאינה כוללת את מזרח ירושלים.
** לפי המתכונת שאימצו סבג־אנדבלד ואחדות 2004, ולפי החלופה האומדת את ההוצאה על דיור לפי שכר הדירה הזקוף.
*** בשנת 2001 לא חושבה תחולת עוני של ילדים לפי גישה זו.
מקור: סבג־אנדבלד ואחדות 2004; המוסד לביטוח לאומי 2004; 2005. הנתונים לשנת 2005 מתפרסמים לראשונה במאמר זה.

35 תמונה דומה עולה מדוח בנק ישראל (2005) המציג השוואה של שיעור הנפשות העניות לפי כמה קווי עוני: יחסי שוטף של הביטוח הלאומי, "יחסי", לפי החציון של 1997, ולפי הגישה המעורבת MBM — שוטף וקבוע במחירי 1997.

לוח 2: תחולת עוני בקרב משפחות* לפי קו העוני היחסי השוטף ולפי קו עוני יחסי קבוע (לפי 3 שנות בסיס), 1997–2005

	קו עוני יחסי קבוע			
שנה	קו עוני יחסי ושוטף	שנת הבסיס		
		1995	1997	2000
1997	17.5	15.1	17.5	20.8
1998	17.4	13.4	16.2	20.3
1999	17.8	11.9	14.6	18.7
2000	17.6	11.1	13.4	17.6
2001	17.7	10.0	11.9	16.4
2002	17.7	12.3	15.3	19.0
2003	19.2	13.0	14.9	20.0
2004	20.3	13.2	14.9	19.8
2005	20.3	12.7	14.3	18.4

* לאוכלוסייה שאינה כוללת את מזרח ירושלים.
מקור: עיבודים עצמיים מתוך סקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הרחבת השיח הציבורי והמחקרי ברוכה מיסודה — גישות שונות למדידת עוני מספקות תובנה על התופעה מזוויות שונות שלה ומרחיבות את טווח ההסתכלות, אם כי במחיר של עמימות מסוימת לקובעי המדיניות כאשר התמונה המצטיירת לפי הגישות השונות אינה בהכרח אחידה. הרעיונות לעקוב אחר התפתחות העוני באמצעות יותר מקו עוני אחד או בראייה רב־ממדית לא נותרו רק ברמת המחקר. כמדיניות, האיחוד האירופי מנחה את מדינות האיחוד להשתמש בשני קווי עוני יחסיים (50% ו־60% מההכנסה החציונית), כאשר הקו הנמוך מבטא עוני קיצוני.

כמו כן אימץ האיחוד האירופי סדרה משותפת של אינדיקטורים חברתיים שכיום כל אחד מהם מטופל באופן נפרד, אך סביר שבעתיד תגבר ההתעניינות שבחפיפה שבין המדדים השונים.

ממשלת בלייר באנגליה, למשל, בבואה לקבוע יעדים לצמצום העוני בקרב ילדים, אימצה את ההצעה לקבוע שני קווי עוני: קו עוני יחסי ברמה של 60% מההכנסה החציונית, שיתעדכן מדי שנה בהתאם לשינוי בהכנסה החציונית, וקו עוני "יחסי" קבוע (Backstop Measure) שיהיה קו העוני היחסי ב־1998 מעודכן בהתאם לשינויים במחירים. היא גם אימצה את ההצעה לבדוק את החסך בסגנון החיים אחת לכמה שנים. בדוח שפרסם יוניס"ף (Unicef 2005) מומלץ לאמץ את ההצעות שאימצה ממשלת בלייר, אך מתוך אזהרה על קו העוני "היחסי" הקבוע: הוא מייצג מבחן מינימלי בלבד לממשלות, והמשמעות של כישלון בצמצום עוני אפילו לפי מדד זה היא שהעניים אינם משתתפים כלל בפרות הצמיחה או שלא ניתנה להם הגנה בעת מיתון כלכלי. צמצום העוני לפי מדד זה אינו יכול להיות מתורגם להישג, והיעד האמתי הוא צמצום העוני היחסי. הנתונים שהוצגו בעבור ישראל מראים עד כמה מכרעת הבחירה של שנת הבסיס לקו העוני ה"יחסי" קבוע, ועד כמה קו עוני זה מאבד ממשמעותו לאחר פרק זמן קצר. ראוי יותר לאמץ את העמדה של רוליון (Ravallion 1998) המצדדת בשמירת העקיבות במובן שקו העוני יתעדכן לאורך זמן לפי השינויים במדד הרווחה שלפיו העוני נמדד. ל"הכלאה" של קביעת קו עוני יחסי בנקודת המוצא ועדכונו לאורך זמן לפי מחירים אין עוגן בשום תפיסה מהתפיסות הבסיסיות להגדרת העוני. עמדה זו תקפה גם בבואנו לזהות באמצעות כמה קווי עוני תתי־קבוצות של האוכלוסייה הענייה לפי רמת עוני או סיכון לעוני.

ביבליוגרפיה

אלפנדרי, י', 2005. **מדידת עוני מוחלט בישראל**, נייר עבודה מס' 11, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים.

בנק ישראל, 2005. **דוח בנק ישראל לשנת 2005**, בנק ישראל, ירושלים.

גוטליב, ד', ור' מנור, 2005. "בחירת מדד עוני כיעד למדיניות", סדרת מאמרים לדיון, מרכז מונאסטר למחקר כלכלי, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב.

המוסד לביטוח לאומי, 2003. **סקירה שנתית**, 2003, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים.

המוסד לביטוח לאומי, 2004. **סקירה שנתית**, 2004, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים.

המוסד לביטוח לאומי, 2005. **סקירה שנתית**, 2005, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים.

סבג־אנדבלד, מ', ול' אחדות, 2004. **פיתוח מדד עוני מצד ההוצאה בישראל**, מחקרים וסקרים מיוחדים מס' 82, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.

Abel-Smith, B., and P. Townsend, 1965. *The Poor and the Poorest*. London: Bell.

Atkinson, A. B., 1983. *The Economics of Inequality, 2nd edition*. Oxford: Oxford University Press.

Atkinson, A. B., 1987. "On the Measurement of Poverty," *Econometrica* 55(4): 749–764.

Atkinson, A. B., 2003. "Multidimensional Deprivation: Contrasting Social Welfare and Counting Approaches," *Journal of Economic Inequality* 1(1): 51–65.

Booth, C., 1892. *Life and Labour of the People in London*. London: Macmillan.

Bourguignon, F., and S. R., Chakravarty, 2003. "The Measurement of Multidimensional Poverty," *Journal of Economic Inequality* 1(1): 25–50.

Bowley, A. L., and A. R. Burnett-Hurst, 1915. *A Survey of Five Towns*. London: Bell.

Cerioli, A., and S. Zani, 1990. "A Fuzzy Approach to the Measurement of Poverty," in C. Dagum, and M. Zenga (eds.), *Income and Wealth Distribution, Inequality and Poverty*. Berlin: Springer Verlag, pp. 272–284.

Cheli, B., and A. Lemmi, 1995. "A 'Totally' Fuzzy and Relative Approach to the Measurement of Poverty," *Economic Notes* 94: 115–134.

Citro, C. F., and R. T. Michael (eds.), 1995. *Measuring Poverty: A New Approach*. Washington, DC: National Academy Press.

Clark, D. A., and M. Qizilbash, 2002. "Core Poverty and Extreme Vulnerability in South Africa," *Discussion Paper No. 2002–3*, School of Economics, University of East Anglia, UK. Revised version: http://www.geocities.com/poverty in south africa

Clark, D. A., and D. Hulme, 2006. "Towards a Unified Framework for Undrestanding the Depth, Breadth and Duration of Poverty," paper presented at the Conference on The Many Dimensions of Poverty, Brasilia, August 2006, http://www.undp-povertycentre.org/md-poverty/papers.

Colasanto, D., A. K. Kapteyn, and J. Van der Gaag, 1984. "Two Subjective Definitions of Poverty: Results from the Wisconsin Basic Needs Study," *The Journal of Human Resources* 19:127–137.

De Vos, K., and T. I. Garner, 1991. "An Evaluation of Subjective Poverty Definitions: Comparing Results from the U.S. and the Netherlands," *Review of Income and Wealth* 3: 267–286.

Fisher, G. 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," *Poverty Measurement Working Papers*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services.

Foster, J. E., 1998. "Absolute Versus Relative Poverty," *The American Economic Review* 88 (2): 335–341.

Friedman, R. D., 1965. *Poverty: Definition and Perspective*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Fuchs, V., 1967. "Redefining Poverty and Redistributing Income," *Public Interest* 8: 88–95.

Goedhart, T., V. Halberstadt, A. Kapteyn, and B. Van Praag, 1977. "The Poverty Line: Concept and Measurement," *Journal of Human Resources* 12: 503–520.

Hagenaars, A. J. M., 1986. *The Perception of Poverty*. Amsterdam, New York and Oxford: North-Holland.

Hagenaars, A. J. M., and B. M. S. Van Praag, 1985. "A Synthesis of Poverty Line Definitions," *Review of Income and Wealth* 31(2): 139–153.

Jantti M., and S. Danziger, 2000. "Income Poverty in Advanced Countries," in A. B. Atkinson and F. Bourguinion (eds.), *Handbook of Income Distribution*, 1. Amsterdam: Elsevier, pp. 309–378.

Kilpatrick, R. W., 1973. "The Income Elasticity of the Poverty Line," *The Review of Economics and Statistics* 55: 327–332.

Lansley, S., 1980. "Changes in Inequality and Poverty in the UK: 1971–1976," *Oxford Economic Papers* 32(1): 134–151.

Leverson, I., 1978. "Updating Poverty Standard and Program Benefits," *Growth and Change* 9(1): 14–22.

Lipton, M., 1983. "Povery, Undernutrition and Hunger," *World Bank Staff Working Paper* 597, Washington, DC: World Bank.

Love, R., and G. Oja, 1977. "Low Income in Canada," *Review of Income and Wealth* 23 (1): 39–61.

Mack, J., and S. Lansley, 1985. *Poor Britain*. London: George Allen and Unwin.

Madden, D., 2000. "Relative or Absolute Poverty Lines: A New Approach," *Review of Income and Wealth* 46(2): 181–199.

Michalos, A. C., 1989. "Discrepancies Between Perceived Income Needs and Actual Income," *Social Indicators Research* 21(3): 293–296.

Miller, S. M., and P. Roby, 1974. "Poverty: Changing Social Stratification," in Peter Townsend (ed.), *The Concept of Poverty*. London: Heinemann, pp. 124–145.

Orshansky, M., 1965. "Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile," *Social Security Bulletin* 28: 3–29.

Piachaud, D., 1985. "Problems in the Definition and Measurement of Poverty," *Journal of Social Policy* 16(2): 125–146.

Pradhn, M., and M. Ravallion, 1997. "Measuring Poverty Using Qualitative Perceptions of Welfare," Mimeo, Development Research Group, World Bank.

Qizilbash, M., 2003. "Vague Language and Precise Measurement: the Case of Poverty," *Journal of Economic Methodology* 10(1): 41–58.

Rainwater, L., 1969. "The Lower-Class Culture and Poverty-War Strategy," in D. P. Moynihan (ed.), *On Understanding Poverty*. New York: Basic Books.

Rainwater, L., 1974. *What Money Buys: Inequality and the Social Meanings of Income*. New York: Basic Books.

Rainwater, L., 1990. "Poverty and Equivalence as Social Constructions," *Luxembourg Income Study Working Paper* 55.

Rao, V. V. B., 1981. "Measurement of Deprivation and Poverty Based on the Proportion Spent on Food: An Exploratory Exercise," *World Development* 9: 337–353.

Ravallion, M., 1994. *Poverty Comparisons*. Chur, Switzerland: Harwood Academic Publishers.

Ravallion, M., 1998. "Poverty Lines in Theory and Practice," *LSMS Working Paper*, Washington, D.C.: World Bank.

Rawls, J., 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass: Harvard University Press and Oxford: Clarendon Press.

Rein, M., 1974. "Problems in the Definition and Measurement of Poverty," in p. Townsend (ed.), *The Concept of Poverty*. London: Heinemann, pp. 46–73.

Rose, A., 1969. "Poverty in Canada: An Essay Review," *Social Service Review* 43: 74–84.

Rowntree, B. S., 1901. *Poverty: A Study of Town Life*. London: Macmillan.

Runciman, W. G., 1966. *Relative Deprivation and Social Justice*. London: Routledge and Kegan Paul.

Saunders, P., and B. Bradbury, 1989. "Some Australian Evidence on the Consensual Approach of Poverty Measurement," *Discussion Paper 14*. Social Welfare Research Center, University of New South Wales.

Sawyer, M. C., 1975. *Poverty in Some Developed Countries*, 14th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Finland.

Sen, A. K., 1979. "Issues in the Measurement of Poverty," *Scandanavian Journal of Economics* 81: 285–307.

Sen, A. K., 1981. *Poverty and Famines*. Oxford: Clarendon Press.

Sen, A. K., 1983. "Poor, Relatively Speaking," *Oxford Economic Papers* 35(2): 153–169.

Shari, I., 1979. "Estimation of Poverty Lines and the Incidence of Poverty in Peninsular Malaysia: 1973," *Philippine Economic Journal* 18: 418–449.

Townsend, P., 1962. "The Meaning of Poverty," *British Journal of Sociology* 13: 210–227.

Townsend, P., 1979. *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.

Unicef 2005. *Child Poverty in Rich Countries*. Report card no. 6, Unicef: Innocenti Research Center.

Van Praag, B. M. S., 1971. "The Welfare Function of Income in Belgium: An Empirical Investigation," *European Economic Review* 2: 337–369.

Vaugham, D. R., 1993. "Exploring the Use of the Public's Views to Set Income Poverty Threshold and Adjust Them Over Time," *Social Security Bulletin* 56(2): 3–18.

Watts, H. W., 1967. "The Iso-Prop Index: An Approach to the Determination of Differential Poverty Income Thresholds," *The Journal of Human Resources* 2: 3–18.

Watts, H. W., 1968. "An Economic Definition of Poverty," in D. P. Moynihan (ed.), *On Understanding Poverty*. New York: Basic Books, Inc., pp. 316–329.