



דו"ח מצב העניים בישראל

ירדן גזית

11/2011

מכון ירושלים לחקר שווקים

WWW.JIMS-ISRAEL.ORG

דו"ח מצב העניים בישראל

בכל שנה, עם פרסום דו"ח מימדי העוני והפערים החברתיים של המוסד לביטוח לאומי, מתחרים ביניהם גורמים שונים על תיאור חומרת המצב. אולם הנתונים אותם מפרסם הביטוח הלאומי אינם מספקים, הן מבחינת רלוונטיות הנתונים והן מבחינת אמינותם, תמונת מצב אשר ניתן על בסיסה לקבוע מדיניות הנוגעת למאבק בעוני בישראל. מטרתו של דו"ח זה של מכון ירושלים לחקר שווקים לספק תמונת מצב כזו.

בשנת 2010 פרסם לראשונה המכון את "דו"ח מצב העניים בישראל". בדו"ח הציג המכון את הבעייתיות שבהסתמכות על נתוני הביטוח הלאומי, והציג נתונים על מצבם האובייקטיבי של העניים בישראל, רמת חייהם, וכן נתונים על המוביליות החברתית בישראל. הדו"ח הראה כי בכל מדד של רמת חיים מצבם של העניים בישראל הוטב בשנים שקדמו לפרסומו, וכי המוביליות החברתית בישראל גבוהה. דו"ח זה הנוכחי יסקור את השינויים במצב העניים, על סמך נתונים שפורסמו בשנה האחרונה.

הממצאים שיוצגו אינם מראים כי לא קיימת מצוקה כלכלית בישראל. מצוקה כזו קיימת. אלא שהשלב הראשון בדרך לטיפול בבעיה הוא הבנת המצב לאשורו. נקודת המבט חייבת להתבסס על נתונים ומדדים שיאפשרו לקובעי המדיניות לטפל במצוקה ובעוני בצורה יעילה יותר.

רקע

בשנת 2010 הוגדרו 19.8% ממשקי הבית, 24.4% מהאנשים ו-35.3% מהילדים עניים על ידי הביטוח הלאומי. שיעורים אלה מיתרגמים ל-433,300 משפחות עניות, בהן חיו 1,773,400 בני אדם, מהם 837,300 ילדים. זוהי ירידה לעומת 2009.

אולם המוסד לביטוח לאומי גם מודה בנספח לדו"ח, כי "משפחה שהכנסתה מתחת לקו העוני נחשבת ענייה, מבלי שמשתמע מכך בהכרח כי היא חיה ברעב, בתת תזונה, בלבוש בלוי או בדיור רעוע... צמיחה כלכלית...מביאה גם לעלייתו של קו העוני. משפחה לא ענייה, שהכנסתה הפנויה גדלה בשיעור נמוך משיעור עלייתו של קו העוני, עלולה להפוך למשפחה ענייה."¹

¹ המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתי 2008, נספח מדידת העוני ומקורות הנתונים, http://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/skira-2008/Documents/chap-7.pdf, הדגשה שלנו.

בעייתיות זו בנתונים נובעת מכך שמדד העוני הוא יחסי.² קו העוני מייצג הכנסה נמוכה ביחס לאחרים בחברה, ולא את היכולת לרכוש סל מוצרים בסיסי או להשתלב בחברה. כאשר אנו שומעים כי למעלה ממיליון וחצי ישראלים חיים בעוני, הדבר לא אומר הרבה. מנתון זה אין אנו למדים מה רמת חייהם, מה הם יכולים או אינם יכולים לקנות, האם יש ביכולתם לענות על צרכיהם הבסיסיים, וכו'. כל מה שאנו למדים הוא כי הכנסתם נמוכה ביחס לאחרים. כיצד ניתן לשקול חלופות ולקבוע מדיניות מבלי לדעת מהו מצבם של העניים וכיצד הוא השתנה לאורך השנים?

יש לעשות שימוש במדדים אחרים, משמעותיים יותר, למדידת עוני - מדדים אשר מייצגים את השינוי הריאלי במצבם של העניים, ואת משך העוני. כפי שנראה, העלייה בשיעור העוני היחסי מסתירה שיפור משמעותי במצבן של השכבות החלשות, לפי כל מדד של רמת חיים.

השינוי הריאלי במצבם של העניים

קו העוני עצמו עלה ריאלית ב-3.6% בשנת 2010 ביחס לשנה שקדמה לה.³ כלומר הירידה בשיעור העוני קרתה במקביל לכך שהקריטריון המגדיר את קו העוני הועלה. בשנת 2010 עמד קו העוני למשפחה בת 5 נפשות על 7,240 ש"ח, עלייה של 435 ש"ח לעומת 2009. (בין 2008 ו-2009 עלה קו העוני למשפחה כזו ב-274 ש"ח). משמעות הדבר הוא כי משפחה כזו שהכנסתה עמדה בשנת 2009 על 6,810 ש"ח והייתה מעל לקו העוני, והכנסתה בשנת 2010 עלתה בשיעור זהה לאינפלציה ועמדה על 6,994 ש"ח הוגדרה ענייה רק בשנת 2010 ולא בשנת 2009, בלא שחל שינוי כלשהו במצבה בפועל. לפי דו"ח בנק ישראל לשנת 2010, כ-77% מהעלייה בשיעור המוגדרים עניים בשנים 2008-2009 נובעים מהעלייה בקו העוני, ורק 23% משינוי בהתפלגות ההכנסות.⁴

לפי דוח בנק ישראל לשנת 2010, שיעור העניים באופן מוחלט – המוגדרים ככאלה שהכנסתם מתחת לקו העוני היחסי של שנת 1997 – עמד על 16.2%. זאת לעומת 24.4% שהוגדרו עניים על ידי הביטוח הלאומי (במדד היחסי). הדבר אומר כי 8.2% מאוכלוסיית ישראל, כ-600,000 איש, אשר מהווים כ-35% מאלה המוגדרים עניים, לא היו מוגדרים כך ב-1997, והם מוגדרים עניים רק בגלל העלייה הריאלית ב"קו העוני" של הביטוח הלאומי בשנים 1997-2009.

לפי הביטוח הלאומי, ההכנסה הריאלית נטו לנפש תקנית בחמישון התחתון בשנת 2010 עלתה ב-3.5% ביחס לשנת 2009.

² קו העוני נקבע כשיעור של מחצית מההכנסה הפנויה החציונית לנפש תקנית (מונח הלוקח בחשבון "יתרונות לגודל" במשקי בית, כך שככל שהמשפחה גדולה יותר, ההכנסה לנפש הדרושה על מנת להיחלץ מעוני קטנה יותר). זוהי הגדרה יחסית, שאיננה מייצגת את מצבם הריאלי של העניים, אלא רק את מצבם ביחס להכנסה החציונית.

³ המוסד לביטוח לאומי, *ממדי העוני והפערים החברתיים, דוח שנתי 2010* (ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 2011).

⁴ בנק ישראל, *דין וחשבון לשנת 2010* (ירושלים: אפריל 2011), פרק ח'.

באילו מוצרים מחזיק אדם עני בישראל?

אולם הכנסות והוצאות הם רק מדדים עקיפים לרמת חיים. המוסד לביטוח לאומי אינו מפרסם נתונים על מצבם המוחלט של העניים, אולם ניתן להסיק על מצבם, לפחות באופן חלקי, באמצעות נתונים אחרים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מעיון בשיעורי הבעלות על מוצרים בני קיימה, למשל, מתגלה כי מוצרים רבים חדרו בשיעורים ניכרים גם לעשירון התחתון. מדד זה מייצג באופן ישיר יותר את רמת חייהם של העשירונים הנמוכים. לפי מדד זה, רמת חייהם של משקי בית בעשירון התחתון עלתה בשנת 2009 (השנה האחרונה לגביה ישנם נתונים). עלייה זו באה לידי ביטוי בשיעורי בעלות על מני לאינטרנט, טלפון נייד, מחשב ביתי, מזגן ועוד. טבלה 1 מציגה את שיעור הבעלות על מוצרים אלה בקרב משקי בית בעשירון התחתון בשנת 2009 לעומת 2008. גם ההוצאה החודשית על תרבות, בידור וספורט בעשירון התחתון עלתה בכ-18%, מ-209 ש"ח ל-247 ש"ח, בעוד שהאינפלציה בשנה זו עמדה על 3.9% בלבד.

טבלה 1: שיעור הבעלות על מוצרים בני קיימה בקרב משקי בית בעשירון התחתון,

2009 לעומת 2008 (באחוזים)

מוצר	2008	2009	השינוי
מזגן	41.8	45.2	+ 3.4%
מיקרוגל	62.3	63.1	+ 0.8%
מחשב ביתי	49.3	53.2	+ 3.9%
מני לאינטרנט	27.6	35.7	+ 8.1%
טלפון נייד	80.3	82.5	+ 2.2%

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "בעלות על מוצרים בני-קיימה בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית", שנתון סטטיסטי לישראל 2011, מס. 62 פרק 5, לוח 5.33.

העניים בריאים יותר

אחד הטיעונים המועלים בדיונים על עוני הוא כי אמנם הכנסתם של משקי בית בעשירונים התחתונים עלתה, אולם הם נדרשים להוציא יותר על שירותים ציבוריים שהופרטו, כך שמצבם בפועל הורע. אחת הדוגמאות הבולטות המועלות בהקשר זה היא שירותי הרפואה. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הבריאות מפרסמים נתונים אודות תוחלת חיים ושיעורי תמותה באוכלוסייה, אולם לא פירוט לפי הכנסה או מצב סוציו-אקונומי. אורח חיים בריא עשוי להשפיע גם על הכנסתו של אדם. מכל אלה עולה כי ישנו מחסור בנתונים אודות הקשר המורכב בין מצב סוציו אקונומי לבין מצב בריאותי בישראל, ובמיוחד אודות השפעת המדיניות הממשלתית על קשר זה. אולם, ניתן להציע הערכות על סמך נתונים חלקיים. לדוגמה, האוכלוסייה הערבית מהווה כ-38% מהאוכלוסייה הענייה. למעלה ממחצית מהאוכלוסייה הערבית מוגדרת ענייה. תוחלת החיים של האוכלוסייה הערבית נמצאת בעלייה, והפער בינה ובין תוחלת החיים של האוכלוסייה היהודית מצטמצם. בקרב גברים ערבים עלתה תוחלת החיים הממוצעת מ-76.3

בשנת 2009 ל-76.8 בשנת 2010, ובקרב נשים ערביות מ-80.7 ל-81.0. זאת בעוד תוחלת החיים בקרב גברים יהודים לא השתנתה ועמדה על 80.4, ותוחלת החיים בקרב נשים יהודיות ירדה במעט מ-83.9 ל-83.7⁵ בהשוואה לשנת 2001 הפערים בתוחלת החיים בין נשים ערביות ליהודיות הצטמצמו ב-29%, והפערים בתוחלת החיים בין גברים ערבים ליהודים נותרו בלא שינוי.

צעירים מקוטלגים אוטומטית כעניים; סיכוייהם להיחשב עניים גבוהים בכ-81% ממבוגרים יותר
הגדרת העוני של הביטוח הלאומי לא צריכה לשמש בסיס לקביעת מדיניות כיוון שהיא מגדירה אנשים צעירים כעניים כמעט באופן אוטומטי. אולם צעירים הם לרוב חסרי ניסיון או כישורים אשר מוערכים בשוק העבודה, ועל כן שכרם נמוך יותר משל עובדים מבוגרים יותר. לאורך השנים, כאשר הם צוברים ניסיון ורוכשים כישורים, שכרם עולה ומצבם הכלכלי משתפר.

כך לדוגמה, בשנת 2009 היה שכרם הממוצע ברוטו של בני 15-24 כ-3,576 ש"ח. שכרם הממוצע של בני 25-34 היה 6,621 ש"ח.⁶ עלייה זו יכולה להיות מוסברת באופן חלקי על ידי כך שבשנות העשרים המאוחרות מצטרפים למעגל העבודה עובדים משכילים בעלי תואר אקדמי ומעלים את השכר הממוצע. אולם שכרם הממוצע של בני 55-64 היה 9,508 ש"ח. כלומר, מי שמתחיל לעבוד בגיל 25 יכול לצפות לעלייה ממוצעת של כ-44% בשכרו בטרם יגיע לגיל פרישה. יש לשער כי שינויים במבנה המשק, כגון התקדמות טכנולוגית ועלייה ברמת ההשכלה, יגרמו לעליית שכר גבוהה אף יותר עבור הצעירים של היום.

אמנם צעירים מרוויחים פחות ממבוגרים, אך למשקי בית שראשיהם צעירים ישנן בדרך כלל גם פחות הוצאות. אנשים צעירים הם לרוב בריאים יותר, רווקים בלי ילדים או עם ילדים קטנים אשר דורשים פחות אמצעים. בשנת 2009 היה הגיל הממוצע של האמהות שילדו בפעם הראשונה 27 שנים, ואצל הנשים הערביות 23.7 שנים.⁷ הגברים היהודים מבוגרים בממוצע ב-2.3 שנים מבנות זוגם, והגברים הערבים בכחמש שנים.⁸ כלומר, גיל האב הממוצע בלידה ראשונה הוא כ-29 שנים אצל יהודים וערבים כאחד. שיעורי עוני גבוהים יותר בקרב צעירים אינם מעידים אם כן דווקא על מצוקה גבוהה יותר בקרבם.

הסטטיסטיקה אכן מלמדת כי אנשים צעירים הם עניים יותר. לדוגמה, בשנת 2010, כ-26.8% ממשקי הבית שבראשם עמד אדם מתחת לגיל 30 היו מתחת לקו העוני של הביטוח הלאומי, לעומת 14.8% ממשקי הבית שבראשם עמד אדם מגיל 46 ועד גיל הפרישה. כלומר, סיכויי של משק בית שראשו מתחת לגיל 30 להיות מוגדר עני גבוהים ב-81% מסיכויי של משק בית שראשו קרוב לגיל פרישה. בנוסף,

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "תוחלת חיים, לפי מין, דת וקבוצת אוכלוסיה", שנתון סטטיסטי לישראל 2011, מס. 62 פרק 3, לוח 3.24.

⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הכנסה ברוטו לשכיר, לפי גיל ומין, 2009", סקר הכנסות 2009, לוח 23.

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "גיל אם ממוצע בלידה ובלידה ראשונה, לפי קבוצת אוכלוסיה ודת האם, 1994-2009", שנתון סטטיסטי לישראל 2011, מס. 62.

⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "לקט נתונים לרגל ט"ו באב", הודעה לעיתונות, 14 באוגוסט 2011.

בין השכירים, גילו הממוצע של ראש משק בית בעשירון התחתון לפי הכנסה ברוטו נמוך ב-7.8 שנים מגילו של ראש משק בית בעשירון העליון.⁹ בדו"ח הביטוח הלאומי עצמו מפורסם כי חלקם של צעירים (עד גיל 35) בעשירון הראשון (התחתון) כפול מחלקם בעשירון העשירי (העליון) ואף גבוה בכשליש מחלקם בעשירון השלישי. ממצאים אלה מלמדים כי העוני אינו גזירת גורל עבור קבוצה גדולה של צעירים. הם ייחלצו ממנו כאשר ירכשו יותר ניסיון בעבודה.

אי שוויון בהכנסה

מדד ג'יני לאי שוויון בהכנסה הפנויה (לאחר מיסים ותשלומי העברה) ירד ב-1.3%, ומדד ג'יני לאי שוויון בהכנסה הכלכלית (לפני מיסים ותשלומי העברה) המשיך במגמת הירידה שהחלה בשנת 2006 וירד בשנת 2010 ב-1%. נתון זה משמעותו שפערי ההכנסה בשוק החופשי נמצאים במגמת ירידה במקביל לצמיחה במשק.

רק 5% מהחיים במשקי בית עם שני מפרנסים נמצאים מתחת לקו העוני

על אף תשומת הלב הרבה הניתנת לתופעת העניים העובדים, שיעור העניים בקרב אלה החיים במשקי בית בעלי שני מפרנסים או יותר נמוך, והוא עמד בשנת 2010 על 5.0% בלבד. (כאשר מפרנס מוגדר כמי שעבד מתישהו במהלך השנה במשרה כלשהי, חלקית או מלאה). זאת בהשוואה ל-40.0% מאלה החיים במשק בית עם מפרנס יחיד, ו-82.1% מאלה החיים במשק בית ללא מפרנסים. הביטוח הלאומי ובנק ישראל ממשיכים להטעות את הציבור במתן הכינוי "עניים עובדים" לכל אלה שבמשק הבית שלהם אדם עובד, בלי להפריד בין משקי בית עם מפרנס אחד למשקי בית עם שני מפרנסים, ובלי להפריד בין כאלה העובדים במשרות מלאות לבין כאלה העובדים במשרות חלקיות.

אמנם שיעור העוני של עובדים, גם כאלה החיים במשקי בית עם שני מפרנסים, נמצא במגמת עלייה, אולם תופעה זו צפויה באשר היא חלק מתהליך של השתתפות מוגברת בכוח העבודה בקרב אוכלוסיות חלשות. בשנים האחרונות נכנסו למעגל העבודה משפחות ערביות וחרדיות שבעבר לא השתתפו בו או השתתפו בו באופן חלקי בלבד. רבות מהמשפחות האלו מרובות ילדים וחסרות השכלה וכישורים בכוח העבודה ועל כן מפרנסיהן עובדים בעבודות בשכר נמוך ולעיתים במשרות חלקיות. יש לשער כי עם הזמן כאשר אלה יצברו ניסיון וכישורים בשוק העבודה שכרם יעלה ומשפחותיהם ייחלצו מעוני, ואז ירד גם שיעור ה"עניים העובדים". אין בנתון יחידי על שיעור העוני בקרב עובדים כדי להעיד על שינוי מבני במשק הישראלי.

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "עשירונים של משקי בית שבראשם שכיר, לפי הכנסה חודשית ברוטו למשק בית ותכונות ראש משק הבית, 2009", סקר הכנסות 2009, לוח 11.

הביטוח הלאומי: 41% מהעניים נחלצים מעוני בטווח הקצר

הביטוח הלאומי מודד גם "עוני מתמשך", הנמדד על פי ההוצאות ולא ההכנסות של משקי בית. מדד ההוצאה הוא מדד מייצג יותר כיוון שהכנסות עשויות להשתנות באופן משמעותי בתקופות קצרות יחסית (עקב שינויים באורח החיים כגון לימודים, לידות, מצב בריאותי וכו'), ואילו הוצאות נוטות להיות קבועות יותר לאורך השנים. כמו כן מדד ההוצאות אמין יותר ממדד ההכנסות, שכן קשה יותר להעלים הוצאות מהכנסות. על כן מדידת ההוצאות מייצגת בצורה מדויקת יותר את רמת חייהם של משקי בית לאורך זמן. לפי מדד זה, רק 59% מהאנשים שהוגדרו עניים בשנת 2010 לפי רמת ההכנסה הוגדרו עניים גם לפי מדד ההוצאות, 5% פחות מאשר בשנת 2009.

מעניין לציין כי בקרב עצמאים – החשופים יותר לאפשרויות להעלמת הכנסות – שיעור העניים לפי מדד ההכנסה שהוצאותיהם היו מעל לקו העוני עמד על 63%, לעומת 45% בקרב השכירים. נתון זה מעמיד בסימן שאלה את אמינות כלל הקטגוריות בדו"ח המבוססות על נתוני הכנסה.

ההוצאה החודשית הממוצעת בעשירון התחתון עמדה בשנת 2009 על 5,847 ש"ח, עלייה של 327 ש"ח לעומת השנה שקדמה לה.¹⁰ מעניין לציין כי שלושת העשירונים התחתונים לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית מוציאים במוצע יותר ממה שהם מכניסים.

מוביליות

הביטוח הלאומי מפרסם מדי שנה את שיעור האנשים המוגדרים עניים, ויוצר את הרושם כאילו מדובר בקבוצת אנשים הנותרים עניים שנה אחר שנה ואשר זקוקים לסיוע ממשלתי על מנת להיחלץ מעוני. המצב בפועל הוא שונה. אנשים רבים נחלצים מהגדרת העוני של הביטוח הלאומי – על ידי צבירת ניסיון בשוק העבודה, על ידי רכישת השכלה, על ידי יציאת מפרנס נוסף לעבודה ועוד – ואנשים אחרים נכנסים להגדרה זו – עקב נישואין היוצרים משקי בית עניים חדשים, עקב הפסקת עבודה בגין לידה, לימודים, מצב בריאותי או יציאה לפנסיה. אולם אף גורם ממשלתי לא אוסף ומפרסם נתונים על המוביליות החברתית בישראל. נתונים כאלה יאפשרו לקובעי המדיניות להתמקד בקבוצות הנשארות בעוניין לאורך זמן, להסיר חסמים בפני קבוצות אחרות בדרכן להיחלצות מעוני, ולחסוך משאבים המושקעים שלא לצורך בכאלה שהכנסתם נמוכה מקו העוני באופן זמני ומתוכנן.

עמדת הציבור בנוגע לפתרונות

על אף שהמחאה החברתית של קיץ 2011 התמקדה במעמד הבינוני, היא התייחסה גם לעוני. גורמים שונים בקרבה הציעו הצעות שונות, ולא ניתן לדעת מהי העמדה הזוכה לרוב בציבור. מעניין בהקשר של עמדת הציבור בנוגע למדיניות רווחה לציין את "הסקר החברתי" שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית", סקר הוצאות משק הבית 2009, לוח 2.2.

בשנת 2008 ואשר כלל התייחסות מקיפה לסוגיה. על השאלה מהי הפעולה העיקרית שעל המדינה לנקוט על מנת לצמצם פערים חברתיים השיבו 40.8% "השקעה בחינוך" ו-34.1% "עידוד תעסוקה". רק 19% השיבו "הגדלת קצבאות לשכבות החלשות" ו-4.3% בלבד השיבו "העלאת מיסים לשכבות החזקות".¹¹ על אף שהתשובות האפשריות לשאלה זו רחבות הרבה יותר מאלה שהוצעו למשיבים על ידי הלמ"ס, ברור כי הציבור רואה בחינוך ובתעסוקה פתרונות רצויים הרבה יותר לעוני מאשר קצבאות וסבסוד ממשלתי.

המלצות:

- 1. פרסום מדדים על מצבם הריאלי של העניים.** במקום הנתונים על העוני היחסי ועל פערי ההכנסה, יש לפרסם נתונים על השינוי במצבם הריאלי של העניים, מבחינת הכנסה, נגישות לשירותים ציבוריים, בעלות על מוצרים בני קיימה, בריאות וכו'. על קובעי המדיניות לדעת מהו מצבם האמיתי של המוגדרים עניים על מנת להחליט כיצד לנהוג.
- 2. פרסום מדדי אורך ונתונים על מוביליות חברתית.** פרסום נתונים על המוביליות החברתית יאפשרו לקובעי המדיניות לטפל באופן ממוקד באוכלוסייה הענייה באמת, ולא באוכלוסייה גדולה בהרבה אשר זקוקה פחות לסיוע. כיום המשאבים המוקצים לטיפול בעוני מתפרסים על פני אוכלוסייה רחבה, וכך נשאר פחות לאלה הזקוקים באמת לסיוע. כמו כן ניתן יהיה לטפל ביתר יעילות ב"מלכודות עוני", מצבים אשר גורמים לעוני ארוך טווח.
- 3. שינוי הגדרת מושג העניים העובדים.** פיצול קטגוריית העניים העובדים בדוחות רשמיים והבחנה בין עבודה של שני מפרנסים לעבודה של מפרנס אחד, ובין עבודה במשרה מלאה לעבודה במשרה חלקית תאפשר לקובעי מדיניות להעריך בצורה טובה יותר את ההשפעה של עבודה כמחלצת מעוני, ולהסיק את המסקנות הנדרשות לגבי המדיניות הממשלתית.
- 4. התייחסות רב ממדית לעוני ופערי הכנסה.** ישנם כלים רבים ומגוונים לטפל בבעיית העוני. על קובעי המדיניות להתייחס לעוני כאל תופעה רב ממדית, אשר גורמים רבים משפיעים עליה: דמוגרפיה, כלכלה, חינוך, תשתית, בריאות וכו'. יש לזכור כי תשלומי העברה ומדיניות רווחה הם רק כלי אחד מני רבים, כלי אשר אינו משנה את המצב מיסודו, ואף יוצר תמריצים שליליים המזיקים לחברה.

¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "בני 20 ומעלה, לפי עמדות לגבי הגורמים המשפיעים על מעמד חברתי-כלכלי, ולפי תכונות נבחרות, 2008", הסקר החברתי, 2008, לוח 33.