



משפחות חד הוריות בישראל דו"ח חברתי

חיות - יהדות על סדר היום



בהוצאת חותם - יהדות על סדר היום (ע"ר)

דיזרנאלי 15 ירושלים 9222217

אתר: www.chotam.org.il

דוא"ל: office@chotam.org.il

© כל הזכויות שמורות

אלול תשע"ו

כתיבה: אחיעזר וולף

עריכה: אבנר פורת

עיצוב: אודליה פרל

תוכן העניינים:

4	.....	תקציר
5	.....	הקדמה
6	.....	רקע כללי
9	.....	זכויות המשפחות החד-הוריות
10	.....	סיכום, מסקנות והצעות לתיקון המצב
13	.....	נספח: הרכב המשפחות בישראל נכון לשנת 2014

חד-הוריות בישראל¹

תקציר

- בראש משפחה חד-הורית עומדת בדרך כלל אישה. בעשורים האחרונים חל גידול ניכר בשיעור המשפחות החד-הוריות מכלל משקי הבית בישראל, תופעה המשקפת גידול באחוזי הגירושין ובילודה בקרב רווקות. נשים אלו מגדלות ברובן ילד אחד או שניים.
- בסוף שנות ה-80 עלה נושא החד-הוריות למודעות הציבורית באמצעות ארגוני נשים שפעלו להכרה ציבורית במשפחות אלו ולקחו חלק פעיל בקידום חקיקה בנושא. הרצון להכרה חברתית במונח "משפחה חד-הורית" ומתן לגיטימציה ציבורית לכך, מתוך תפיסה שערך הנישואים אינו עליון, היווה תמריץ לקידום חוק משפחות חד-הוריות בתחילת שנות ה-90.
- חוק משפחות חד-הוריות נותן לראשונה מעמד לגיטימי חברתי המכיר במשפחה חד-הורית כמשפחה נורמטיבית, ומעניק להן הטבות כלכליות. תומכי החוק נתלו במצבן הכלכלי-חברתי הקשה של משפחות אלו ובהמלצות "הוועדה לבדיקת מעמד האישה", שהתייחסה בהמלצותיה גם למעמדן של החד-הוריות כדי לקדם את החוק. חלק מהזכויות שניתנו להן אינן כפופות למבחני הכנסה ונהנות מהן גם משפחות חד-הוריות במצב סוציאקונומי גבוה. מעורבותם האקטיבית של ארגוני הנשים המלווים באה לידי ביטוי לא רק באמירות הנוגעות למטרות החוק, אלא גם בפרטי ההטבות והזכויות שמהן נהנות המשפחות החד-הוריות.
- על פי הנתונים שנסקרו בדו"ח זה, ברוב הפרמטרים של ההטבות למשפחות חד-הוריות שנבחנו אין הסבר המניח את הדעת מדוע ישנה העדפה בחוק למשפחה עם הורה אחד על פני משפחה עם שני הורים. נוסף על כך, הובאה התשתית התפיסתית למושג המשפחה שהיוותה את הבסיס להטבות הכלכליות שבהן זוכה משפחה חד-הורית.
- לאור זאת, הומלץ ליצור הבחנה והבדלה בין סוגי המשפחות החד-הוריות ולעדכן את הזכויות שניתנו להן בהתאם, כך שחלקן יהיו כפופות למבחני הכנסה וחלקן יישארו לא תלויות בהכנסה, לפי הנדרש.

1 החל משנת 2014, משפחה חד-הורית נקראת "משפחה שבראשה הורה עצמאי", אולם בדו"ח זה השתמשנו במונח הישן מכיוון שיעקר הדו"ח עוסק בתהליכים השונים שקדמו לשינוי זה.

הקדמה

בשנת תשנ"ב (1992) נחקק בכנסת חוק משפחות חד-הוריות, החוק מגדיר ומעניק הטבות למשפחות בקטגוריה זו. משפחה חד-הורית, על פי החוק, היא משפחה שבה הורה יחיד/ה מנהל/ת משק בית נפרד לעצמו/ה ולילדיו/ה (הקטינים) בלא בן/בת זוג קבוע/ה. סעיף 1 לחוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי, התשנ"ב 1992, מגדיר כמה תנאים חלופיים להגדרת הורה יחיד, לעניין תחולת החוק.

בישראל נרשמה בעשורים האחרונים עלייה ניכרת בשיעור המשפחות החד-הוריות: מכ- 4% בשנות ה-70 ל-8.6% ב-1995, 9.9% ב-2001 ו-12.7% ב-2014². גידול זה תואם למגמה עולמית של עלייה משמעותית בתופעת משפחות חד-הוריות, הן מצד הגידול באחוזי הגירושין והן מצד הגידול המשמעותי בילודה בקרב רווקות הבוחרות ללדת ללא בן זוג. מגמה זו התחזקה עם העלייה מברית המועצות בשנות ה-90. כיום, בראשן של רוב מוחלט של משפחות אלו, למעלה מ-95%, עומדת אישה.³

משפחות חד-הוריות מתפלגות לקטגוריות שונות. בשנת 2014 היו 18,500 אימהות רווקות חד-הוריות לילדים עד גיל 17, שהן כ-17% מהאימהות החד-הוריות עם ילדים בגיל זה (בהשוואה לכ-12% עשור לפני כן), באחוז דומה עמד בראש המשפחה נשוי/אה החיה/ה בנפרד (הורה פרוד), ביותר מ-50% מהמשפחות עמד הורה גרוש בראש המשפחה וביתר אלקנה (כ-10%).⁴

מספר ילדים ממוצע במשפחות החד-הוריות: נכון לשנת 2013, למעלה מ-85% מהמשפחות החד-הוריות מגדלות ילד אחד או שניים (55% עם ילד אחד בלבד, לעומת 31% במשפחות עם שני הורים) ורק ב-15% מהמשפחות יש יותר ילדים (לעומת 38% במשפחות עם זוג הורים).

רוב הנשים העומדות בראש משפחות אלו מבוגרות יותר מכלל האימהות בחברה הישראלית. רק 20% מהן בנות פחות מ-34, לעומת 39% מהאימהות במשפחות שבהן שני ילדים.⁵

משפחות חד-הוריות עשויות להיות בעלות כושר השתכרות נמוך יותר, מכיוון שיש מפרנס יחיד, ובמקרים רבים - אישה. דבר זה הוביל גופים שונים, כדוגמת המוסד לביטוח לאומי וארגוני סיוע שונים לנשים, לקטלג משפחות אלו בצורה גורפת כמשפחות מצוקה הזקוקות לסיוע ולהתייחסות מיוחדת. הצעת החוק שהועלתה על ידי אורה נמיר באה לדבריה לסייע

2 עפ"י אפרת קאול-גרנות, "משפחות חד-הוריות", מרכז מחקר ומידע של הכנסת, 30.5.2014.

3 עפ"י "משפחות חד-הוריות בישראל - תמונת מצב והצעות לשיפור", מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, 21.5.2009.

4 מתוך למ"ס, הודעה לתקשורת "משפחות בישראל - נתונים לרגל יום המשפחה", 7.2.16.

5 עפ"י סקר תקופתי שנערך ע"י מנהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי, משפחות חד-הוריות 1993-2013, אדר ב' תשע"ד, מרץ 2014.

לאוכלוסייה חלשה ביותר. בהמשך, נבקש לבדוק האם מצבן הכלכלי של משפחות אלו אכן גרוע כל כך ומצדיק חקיקה ספציפית יותר ממשפחות אחרות.

במסמך להלן נדון בהיקף התופעה בישראל ובזכויות ובהטבות המוקנות למשפחות אלו באופן ייחודי. נבחן את הדו"חות השונים על היקף העוני בקרב משפחות חד-הוריות בהשוואה למשפחות עם זוג הורים. ננסה להבין האם מוצדקת התייחסות ייחודית למשפחות אלו והאם נכון לסייע להן יותר מאשר למשפחות אחרות. משפחות חד הוריות מהוות פסיפס רחב של סוגי משפחות (גרושים, רווקות ועוד), במהלך הסקירה נבדוק את הנתונים ביחס לפילוח משפחות אלו. כמו כן, אם אכן מצבן של משפחות אלו קשה יותר ממצבן של משפחות שבהן זוג הורים, יש לבחון מדוע יש גידול, ביחס לאוכלוסייה, במשפחות חד-הוריות מבחירה. ולבסוף, יש לבחון האם הטבות כלכליות הניתנות למשפחות אלו אינן גורמות להעדפתן גם בתפיסה חברתית והאם נכון לתת העדפה חברתית-כלכלית למשפחות אלו, יתר על משפחות אחרות למרות הסיכון לעידוד התופעה.

רקע כללי

ד"ר ענת הרבסט⁶ חקרה את השיח סביב חוק משפחות חד-הוריות. לטענתה ניתן להתייחס אל השיח הציבורי סביב החוק כשיח מכונן, ו"ניתוח השיח סביב חקיקת החוק והתיקונים לו, אפשרו לבחון את **עיצוב מדיניות הרווחה עבור נשים** (הדגשות במסמך: א.ו.) בכלל ואימהות בפרט⁷. לדבריה, העיגון הסטטוטורי של כלל המשפחות החד-הוריות תחת קטגוריה אחת ללא הבחנה בנסיבות שהובילו לכך, מהווה **תפנית בהכרה של מכה משפחה זה**. הרבסט טוענת כי ככל הנראה "המוסד לביטוח לאומי היה שחקן חשוב בהבניית המשפחה החד-הורית, כצרכנית וכמושא רווחה"⁸, בהמשך נזרעו זרעי החוק בוועדה למעמד האישה בראשות ח"כ אורה נמיר, שבשנת 1989, למעלה מעשור לאחר הגשת הדו"ח, הגישה את הצעת חוק משפחות חד-הוריות כהצעת חוק פרטית. לדבריה, **ארגוני הנשים היו מעורבים באופן פעיל בעיצוב החוק** כדי להשפיע על הזירה הציבורית, הם היו הכוח המניע בהעלאת הנושא לדיון ציבורי ובחקיקה שליוותה אותו. קודם לכן, באפריל 1989, הקימה תנועת נעמ"ת את עמותת "מיחד", ארגון גג למשפחות חד-הוריות, אשר נועד לשמש כתמיכה למשפחות אלו ולסייע בקידום מעמדן באמצעות חקיקה והסדרים ציבוריים, מתוך עיצוב הלגיטימציה לזכויותיהן. עפרה פרידמן, יו"ר נעמ"ת לשעבר, טענה (בריאיון משנת 2006) שמטרת ניסוח החוק הייתה **"קודם כל לקבע את המונח**

6 מרצה בתכנית הבינתחומית ללימודי מגדר, אוניברסיטת בר אילן.

7 הרבסט ענת, "אנחנו תומכים בחוק משפחות חד הוריות, במסכנים": חוק משפחות חד הוריות - מבט לאחור. ביטחון סוציאלי, אלול תשס"ט, אוגוסט 2009, 80: 5825, עמ' 25.

8 הרבסט, שם, עמ' 30.

של משפחה חד-הורית⁹. התזמון, בתחילת שנות ה-90 שהתאפיינו בעלייה המונית מארצות חבר העמים ומאתיופיה שהייתה מורכבת בחלקה ממשפחות חד-הוריות, היווה נדבך נוסף בחקיקת חוק משפחות חד-הוריות, ככלי לקליטת עלייה. לטענת הרבסט, השיח סביב החוק הוא העוני ומצוקתן הכלכלית של החד-הוריות ומדיניות אוניברסלית של רווחה מיטיבה עם אוכלוסיות מוחלשות. כמו כן, היא טוענת כי לפי המחקר הפמיניסטי, **נחיתות כלכלית של אימהות חד-הוריות מחזקת את הנורמטיביות של הדגם הזוגי-מונוגמי-הטרנסקסואלי**. בדיון בכנסת (1991) טען ח"כ אברהם פורז שהחברה הישראלית צריכה לעודד נשים שמחליטות בגיל מסוים במודע ללדת מחוץ לנישואים, משום שמתן אפשרות **לשלמות משפחתית** גם לאישה שלא מצאה בן זוג היא תופעה חיובית, וכמו כן, בזכותה **נוספים** לנו, כחברה, **ילדים**. ח"כ שושנה ארבלי-אלמוזלינו הרחיבה את תפיסה זו בטענתה כי צריך שתהיה "פתיחות וסובלנות בחברה, יש צורך **במתן לגיטימציה** ובהגברת הערנות החברתית לבעיות המשפחה החד-הורית"¹⁰, לדעתה החברה צריכה לקבל את הרווקות שבחרו ללדת ללא בן זוג ולעשות הכול כדי שיתקיימו בכבוד עם ילדיהן.

ד"ר ענת הרבסט מביאה במחקרה גם חששות שעלו בדיונים סביב חקיקת החוק באשר לעידוד ותמריץ של פירוק המשפחה וחוסר רצון בשיקום התא המשפחתי, בעיקר על ידי נשים (שהן עיקר מקבלי ההטבות). כך טען סגן השר הלפרט וכן היועצת המשפטית של המוסד לביטוח לאומי¹¹. כפי שנראה בהמשך, טיעונים מעין אלה שהעלתה הרבסט, הועלו גם בכנסת על ידי ח"כ אורה נמיר בדברי ההסבר להצעת החוק. נמיר טענה שצריך להיות פתוחים ערכית לבעיות החברתיות של החד-הוריות ולצערה אין זה כך, בעקבות תפיסה חברתית הרוצה לשמר את מוסד הנישואים. מכאן עולה שברור היה למגישי ההצעה כי חיזוק מעמד החד-הוריות יתכן ויבוא על חשבון פגיעה במוסד הנישואים ובמשפחה הנורמטיבית.

חוק משפחות חד-הוריות עבר בכנסת, והוא מקנה להורה יחיד שאינו נשוי קדימויות בנושאים שונים הנוגעים לו ולילדיו. החוק מתפתח בהדרגה וכיום נכללים בו גם עגונות, פרודים ופרודות.¹²

התהליכים שהובילו לחוק

במהלך שנות השבעים הוקמו בעולם המערבי תנועות פמיניסטיות ועלתה הדרישה לשוויון בין המינים. לדברי פרופ' אליס שלוו¹³ בארץ היוותה מלחמת יום הכיפורים זרז להקמת "הוועדה לבדיקת מעמד האישה" בראשותה של ח"כ אורה נמיר, ששימשה גם כמזכ"ל ארגון נעמ"ת. בעקבות המלחמה נותרו גברים רבים חודשים ארוכים בשירות מילואים, חלה האטה קשה במשק ועלתה המודעות באשר לנחיצותן של נשים בתפקידים חיוניים במשק. הוועדה הוקמה כחלק

9 הרבסט, שם, עמ' 31.

10 קריאה ראשונה במליאת הכנסת, ג' טבת תשנ"ב 10.12.91, ישיבה 356 של הכנסת ה-12. (הובאו גם במאמרה של הרבסט, שם, עמ' 43).

11 הרבסט, שם, עמ' 45.

12 עפ"י פעילות פוליטית בישראל ע"י נשים ולמען זכויות הנשים, אתר תנועת מרצ, נצפה ביום 7.9.16.

13 מחברת הספר "נשים בישראל: שנות השבעים - ראשיתו של מפנה", הוצאת מקסם 1998.

מהמפנה הציבורי ביחס לתפיסה כי קיים שוויון הזדמנויות לנשים במשק וכחלק ממחווה לרגל שנת האישה הבינלאומית שעליה הכריז האו"ם. בשנת 1978 הגישה הוועדה, שמנתה כתשעים חברים (רובם נשים), את מסקנותיה והמלצותיה (241 המלצות).¹⁴

לדברי נמיר,¹⁵ כחלק מהמלצות הוועדה, יש לנקוט מספר צעדים כדי לשפר את מצבן הקשה של משפחות חד-הוריות. הצעת חוק משפחות חד-הוריות, לדבריה, **באה להקל על מצוקתן הכלכלית של משפחות אלו**, על בסיס מסקנות הוועדה. החוק מציע הקלות למשפחות חד-הוריות בתחומים אלו: נקודות זיכוי במס הכנסה עבור **כל ילד** שבחזקת המשפחה במקום נקודת זיכוי אחת **לכל הילדים** (כיום, הזיכוי לנשים בגין ילדים הושווה בין חד-הוריות לנשים החיות עם בן זוג), קבלת דמי מזונות לפי חוק המזונות ללא התניה של הכנסה מעבודה, קצבת ביטוח לאומי עבור ילד ראשון ללא מבחן הכנסות, העדפה בקבלת ילדים למעונות יום והשתתפות מוגדלת בהחזקת הילדים במעונות **ללא מבחן הכנסה**, זכאות להלוואות מוגדלות מהמדינה או מטעמה לצורכי שיכון, זכאות לתוספת של 10% למקבלים קצבת הבטחת הכנסה, קדימה בקבלה להכשרה מקצועית ומענק חד-פעמי בתחילת כל שנת לימודים עבור כל ילד הלומד בבית ספר (כיום עד גיל 18). יש לציין, **כי לא נמצאו תיעוד והסבר ברור מדוע להעדיף בחוק משפחות אלו בהטבות שהן ללא מבחן הכנסה. בהסבר לחוק ובדיונים הועלתה מצוקתן הכלכלית והחברתית של משפחות חד-הוריות, אך החוק, באופן מובנה מתחילתו, נותן העדפה גורפת למשפחות חד-הוריות, גם למשפחות כאלה המשתייכות למעמד כלכלי גבוה.** רמז לנושא ניתן לראות בדברי ד"ר ענת הרבסט המובאים לעיל¹⁶, כי התפיסה הפמיניסטית, שהייתה מעורבת מאוד בחקיקת החוק, הובילה למתן הטבות אלו ללא תלות במבחן הכנסה.

הדאגה לרווחה הכלכלית של משפחות חד-הוריות נובעת מתפיסת עולמה החברתית של נמיר. לדבריה "מידת הדאגה והתמיכה במשפחות החד-הוריות תלויה בגישה הערכית של החברה כלפיהן. אם תהיה הגישה שלילית, לא תהיה כל תמיכה בהן, ומצוקתן תלך ותחמיר. אני מודעת לעובדה **המצערת**, כי רבים בציבור אינם פתוחים ערכית ועניינית לבעיותיהן של משפחות חד-הוריות בגלל **תפיסה חברתית, שאינה עומדת במבחן המציאות - לשמר את מוסד הנישואים**"¹⁷ (ההדגשה שלי, א.ו.). על פי הנתונים שהובאו בפני הכנסת לצורך הצבעה על החוק (מאי 1990), כמחצית מראשי המשפחות החד-הוריות הן נשים (55%). כשנה וחצי לאחר מכן אמרה "אני ערה לעובדה... כי שכבות מסוימות בציבור **אינן פתוחות לבעיותיהן של משפחות חד-הוריות בגלל תפיסת עולם המצדדת בשימור מוסד הנישואין** בכל מחיר, ומשום כך רואות **בחיזוקה של המשפחה החד-הורית** ניגוד לתפיסתם זו"¹⁸ מהנתונים שהובאו בפני הכנסת (דצמבר 1991), בראש 94% מהמשפחות החד-הוריות עומדת אישה (כמחצית ממשפחות אלו כתוצאה מגירושין, כרבע - אלמנים ואלמנות, כרבע - רווקים ורווקות).

14 עפ"י תקציר ספרה של פרופ' שלוי בספרייה הווירטואלית של מט"ח <http://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=2278>.
15 הצע"ח משפחות חד-הוריות, התשמ"ט-1989, ישיבה 180 של הכנסת ה-12, כ"ח באייר תש"ן 23.5.90.
16 הערות 7-11.
17 הצע"ח משפחות חד-הוריות, התשמ"ט-1989, ישיבה 180 של הכנסת ה-12, כ"ח באייר תש"ן 23.5.90.
18 קריאה ראשונה במליאת הכנסת, ג' טבת תשנ"ב 10.12.91, ישיבה 356 של הכנסת ה-12.

זכויות המשפחות חד-הוריות

משנת 1992, בה נחקק לראשונה חוק משפחות חד-הוריות, חלו שינויים שונים בזכויות ובהטבות שלהן זכאיות החד-הוריות. נעשו ניסיונות להוסיף זכויות והטבות, חלקן התקבלו וחלקן לא. בשנת 2003 חל השינוי המשמעותי בקצבאות הביטוח הלאומי שהשפיע גם על זכויותיהן של משפחות חד-הוריות. להלן פירוט הזכויות המוקנות למשפחות אלו, במצב הנוכחי, לאחר השינויים והתמורות שחלו בחוק:

- על פי סעיף 2.2(א)(10) לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) משפחה חד-הורית זכאית להנחה בחשבון הארנונה בגובה של עד 20%. לפי הכלכלן תמיר אגמון "אין במנהל השלטון המקומי שבמשרד הפנים או במרכז השלטון המקומי נתונים מפורטים על ההנחות בכל רשות מקומית בנפרד, ולפיכך אומדן ההנחות הארצי מבוסס על ההנחות שניתנו בעיר תל-אביב בשנת 2007. לפי מדגם זה ההנחות שניתנו למשפחות חד-הוריות בישראל בשנת 2007 נאמדו ב- 57.6 מיליון ש"ח, וניתנו לכ-22.5 אלף משקי בית. בממוצע קיבלה כל משפחה חד-הורית הנחה בסך 2,560 ש"ח. ההנחות למשפחות חד-הוריות היו כ- 3.2% מכלל ההנחות שניתנו באותה שנה לכלל הזכאים"¹⁹.
- על פי חוק הבטחת הכנסה, הורה עצמאי הזכאי לקבל תשלום בגין חוק זה, יקבל גמלה מוגדלת ביחס למשפחה עם שני בני זוג (הפרש של 5.5%-3.5%).
- קיימת קדימות בהכשרה מקצועית, על פי חוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי.
- על פי החוק משנת 1992, יש להורה עצמאי קדימות בקבלת ילדיו למעונות יום וכן הנחה בתשלומי המעונות.
- סעיף 74 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, קובע כי לפני פתיחת שנת הלימודים, בכל שנה, יקבל הורה עצמאי מענק לימודים (בשיעור של 11.6% מהשכר הממוצע במשק) עבור כל ילד בגילאי 6-18, **ללא מבחן הכנסה**, בעוד משפחה עם לפחות ארבעה ילדים זכאית לקבל מענק זה **רק** בכפוף לקבלת קצבה אחרת מהביטוח הלאומי (עפ"י המפורט בסעיף 74(ב) לחוק).
- פרק 3 בפקודת מס הכנסה (ניכויים, זיכויים וקצבאות ילדים) קובע את נקודות הזיכוי במס לכל תושב, שווי נקודת זיכוי לשנת 2016 הנו 2592 ₪. בסעיף 40 לפקודה נקבע כי הורה במשפחה חד-הורית, הורה אחד או הורה החי בנפרד זכאי לנקודת זיכוי נוספת, מעבר לנקודות הזיכוי שלהן זכאים כלל ההורים. יש לציין כי נקודות זיכוי במס הכנסה הן הטבה דווקא לאלה ששכרם גבוה. מי שמשכר שכר נמוך אינו מפיק תועלת מנקודות הזיכוי במס הכנסה (או מפיק תועלת נמוכה יותר).
- "הורה עצמאי זכאי להלוואה מוגדלת מאת המדינה או מטעמה לצורכי דיור, בשיעורים, בתנאים ובכללים שקבע שר הבינוי והשיכון לאחר התייעצות בשר" (סעיף 4 בחוק לסיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי).

19 תמיר אגמון, אומדן ההנחות שהרשויות המקומיות נותנות למשפחות חד-הוריות, מרכז המחקר והמידע - המחלקה לפיקוח תקציבי של הכנסת, 6.12.09.

- בהתאם לעמידה בתנאי סף, ניתנות הטבות שונות לצורך עידוד תעסוקה בקרב אוכלוסייה זו; סיוע במימון קייטנות, צהרונים, שעות מטפלת, שמרטף, שיעורי עזר וחוגים. כמו כן, ישנן תכניות ייחודיות לעידוד תעסוקה עבור משפחות חד-הוריות, כגון: נתיבים לתעסוקה, תכניות סטרייב, וכן תכניות למענקי התמדה.
- סיוע בשכר דירה - סף ההכנסה המזכה משפחה שבראשה עומד הורה עצמאי, גבוה יותר מזה של זוג עם שני ילדים ומעלה, הן לצורך הסיוע עצמו והן לקביעת גובה ההשתתפות בשכר דירה.
- משרד החינוך מקצה בכל שנה תקציב עבור מלגות סיוע לתלמידים נזקקים למימון תשלומי הורים. ועדת המלגות צריכה לבחון זכאות על פי מדדים שונים, כגון: הכנסה לנפש, סך ההכנסות, מספר נפשות בבית ועוד (קריטריונים לקביעת מצב כלכלי). שייכות למשפחה חד-הורית היא אחד מהמדדים לזכאות (ללא קשר למצב כלכלי).
- נכון לשנת 2010, המוסד לביטוח לאומי משלם כמיליארד ₪ לשנה למשפחות עם הורים יחידים, עבור הבטחת הכנסה ודמי מזונות, כ-689 מיליון ₪ הבטחת הכנסה וכ-267 מיליון ₪ דמי מזונות. נוסף על כך, ישנן משפחות עם הורה יחיד הזכאיות לגמולים נוספים המסתכמים במאות מיליוני שקלים נוספים בשנה. יש לציין שחלק מהכספים אינם ייחודיים למשפחות אלו, אלא כנגזרת מתנאי זכאות.²⁰ תשלום מזונות ניתן בתנאי שיש פסק דין לתשלום מזונות על ידי האב והוא אינו משלם, בכפוף למבחני הכנסה.

סיכום, מסקנות והצעות לתיקון המצב

בדיון מוקדם בהצעה לתיקון חוק משפחות חד-הוריות (התשנ"ג-1992), הייתה שרת העבודה והרווחה אורה נמיר המשיבה מטעם הממשלה. לאחר שאמרה כי הממשלה החליטה לתמוך בחוק, הוסיפה כי "תועלה דרישה מטעם הממשלה לכוון את הרחבת ההגדרה של משפחות חד-הוריות במבחן הכנסה, זאת במגמה לצמצם את התוספת התקציבית. ואני רוצה לומר לך, חברת הכנסת ענת מאור, שהצעת החוק המקורית שלי הייתה מבוססת על התפיסה הזאת. אם אין כסף בשביל כל המשפחות החד-הוריות, ואין, חובתנו קודם כול לדאוג לאלה שמצבן הכלכלי הוא הקשה ביותר. על ידי כך אנחנו נוכל לסייע למשפחות חד-הוריות שמצבן הכלכלי קשה, וקשה במיוחד".²¹

ניתן לראות בתפיסה זו, מעין סיכום לדברים. מדינת ישראל רואה צורך לסייע למשפחות במצוקה. התייחסות לכלל

²⁰ עפ"י אליעזר שוורץ, "תשלומי המוסד לביטוח לאומי למשפחות שבהן הורה יחיד", מרכז המחקר והמידע - המחלקה לפיקוח תקציבי של הכנסת, 15.2.11.
²¹ הצע"ח משפחות חד-הוריות (תיקון), התשנ"ג-1992, ישיבה 114 של הכנסת ה-13, י"ח בתמוז תשנ"ג 7.7.93.

המשפחות החד-הוריות כמקשה אחת תוך דאגה להטבות מופלגות לקבוצה זו, בעוד משפחות אחרות במצב כלכלי דומה אינן זכאיות לסיוע זה, גורמת עוול לחלשות שבהן, ופוגעת גם בשכבות חלשות אחרות. אם ניקח, לדוגמה, את מענק הלימודים שניתן לכלל המשפחות החד-הוריות, ללא מבחן הכנסה, ונחלק את אותו הסכום בין משפחות המקבלות הבטחת הכנסה בלבד, ניתן יהיה לתת לכל משפחה נתח גדול יותר. ובעוד שלמשפחה נזקקת סכום זה יכול להיות משמעותי ומועיל, הרי שאין היגיון בכך שהמדינה תתן מענק כספי ללא שום תנאי למשפחה חד-הורית מבוססת כלכלית. האם בהחלטה לקדם חקיקה המאגדת ומיטיבה עם החד-הוריות יש חלק בגידול המשמעותי של נשים העומדות בראש משפחות אלו? לפי האמור, נראה כי אכן יש יסוד סביר להניח שקידום חקיקה זו נבע מרצון לראות בחד הוריות כמסגרת מודל הראויה להעצמה, הנובעת מתפיסות עולם פמיניסטיות. התפיסה הפמיניסטית והליבראלית הובילה לחקיקה בנושא משפחות חד-הוריות, כשהטענה שהועלתה הייתה מצבן הכלכלי הקשה והעוני בקרב משפחות אלו. כאמור, ניתן לראות כי מעבר לכך היה רצון לחולל מהפכה בתחום המשפחה על ידי חוק זה. אנו רואים מגמה של עלייה בקרב חד-הוריות מבחירה, ישנן יותר ויותר רווקות הבוחרות לחיות כמגדלות יחידות של ילדיהן. מכאן, ששינוי בתפיסת המשפחה ובהרכבה מתחולל בחברה הישראלית.

יש לציין כי בכל מקום שבו מעלים נתונים בנוגע למשפחות חד-הוריות, מדגישים גם את הנתון שבראש רוב המשפחות עומדת אישה. נתון זה גם עלה כשהיחס בין גברים לנשים העומדים בראש משפחות אלו היה דומה (45:55). עוד יש להדגיש כי ארגוני הנשים היו הדוחפים המשמעותיים ביותר לניסוח ולהגשת החוק, וכן שחוק זה הועלה לראשונה בוועדה למעמד האישה, על אף שכאמור הפער בין המינים לא היה גדול.

חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950, קובע בסעיף 12א(א) כי: "אלמנה של נספה שנישאה - בטלה מיום נישואיה זכותה לתגמולים לפי חוק זה...". רק כשישים שנה מאוחר יותר, בשנת 2010, נכנס לתוקף שינוי בחוק המבטל סעיף זה וקובע כי לא תישלל מאלמנת הנספה זכאותה לתגמולים לפי החוק בשל נישואיה. בדברי ההסבר לתיקון נקבע כי בביטול הגמלה יש פגיעה קשה בלא מעט נשים המבקשות להינשא, וחלקן נאלצות לבחור שלא למסד את הקשר עם בן זוג החדש. הצעת החוק מבקשת לשים קץ לתלות שבין מצבן האישי של האלמנות לבין קבלת הגמלה בגין אובדן בן הזוג שנספה במערכה". כך גם במקרה דנן, נתינת זכויות והטבות המעדיפות משפחה חד-הורית על פני משפחה עם זוג הורים, גורמת למצב שבו אם חד-הורית תעדיף שלא להינשא, באופן רשמי, כדי שלא לאבד זכויות. נוסף על כך, הדבר עשוי להוביל למצב של "חד אימהות פיקטיביות" באופן אקטיבי על ידי גירושין וכן מסייע למשפחות אשר נישאות בנישואים פוליגמיים (אך נשארות חד הוריות באופן רשמי).

המלצות

ראוי שמדינת ישראל תסייע למשפחות מוחלשות, אך לשם כך יש לערוך שינוי שיבחין בחתכים סוציאקונומיים השונים בקרב המשפחות שבראשן עומד הורה עצמאי. מתן סיוע למוחלשות בקרב אוכלוסייה זו, יש בה מן הצדק בחלוקת המשאבים ויכולת למתן תמיכה גדולה ומשמעותית יותר עבורם.

לאור הדברים האמורים, **הטבות למשפחות שבראשן הורה עצמאי יש לתת בהתאם למבחני הכנסה**, כמקובל בכל הטבה או תגמול אחר. למעט הטבות נקודתיות, אין להעדיף חד-הוריות על פני משפחה שבראשה עומדים זוג הורים, דבר זה מעודד קיום משפחות אלו על פני המשפחות המסורתיות.

נספח: הרכב המשפחות בישראל נכון לשנת 2014

הרכב המשפחות בישראל נכון לשנת 2014:²²

משפחות (אחוזים) (1)	משפחות (אלפים) (1)	סוג משפחה
100.0	1,956.4	סך הכול
24.3	475.9	זוגות ללא ילדים
62.1	1,215.9	זוגות עם ילדים (בכל גיל)
48.3	945.4	מהם: זוגות עם ילדים עד גיל 17
12.7	249.3	משפחות חד-הוריות (עם ילדים בכל גיל)
6.1	119.6	מהם: משפחות חד-הוריות עם ילדים עד גיל 17

(1) כולל גם כאחוז אחד של משפחות המורכבות מאחים הגרים יחד ללא הוריהם, ללא בני זוג

וללא ילדים משלהם, ומשפחות של סב ו/או סבתא ונכדים בלבד, ללא הוריהם.

22 מתוך למ"ס, הודעה לתקשורת "משפחות בישראל - נתונים לרגל יום המשפחה", 7.2.16.

עצוב: אודליה פיל



חֹתֵם - יהדות על סדר היום (ע"ר)

דיזרעאלי 15 ירושלים 9222217