



המוסד לביטוח לאומי

מינהל המחקר והתכנון

משפחות

חד הוריות

1991

סקר מס' 94

ה מ ו ס ד ל ב י ט ו ח ל א ו מ י
מינהל המחקר והתכנון

משפחות חד-הוריות
1991

דליה גורדון
תמי אליאב

ירושלים, אדר ב' התשנ"ב, מרס 1992

ה ק ד מ ה

מוגש בזאת לקורא פרסום מיוחד על משפחות חד-הוריות. הפרסום כולל, ככל הידוע לראשונה, תאור היקפה ותכונותיה של אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות בישראל; בסיס הנתונים הוא אוכלוסיית המשפחות המקבלות קצנות ילדים מהמוסד לביטוח לאומי. כן כולל הפרסום סקירה קצרה המדגימה את סוגי התמיכות והגמלאות הניתנות במדינות מתקדמות בעולם למשפחות חד-הוריות.

אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות נמצאת בעשורים האחרונים בתהליך גידול מואץ, בישראל כמו בעולם כולו. במקביל, עולה ההתעניינות הציבורית באוכלוסייה זו, המגדלת אחוז גדל והולך של הילדים, לעיתים קרובות בתנאים כלכליים הנופלים מהמוצע הכללי.

אנו מקווים שהסקירה המוגשת בזאת תשמש גרוי להעמקת המחקר ולהבנת הצרכים של אוכלוסייה זו ולפיתוח העזרה והתמיכה הציבורית במענה לצרכים אלה.

המחקר בוצע וסוכם ע"י דליה גורדון ותמר אליאב מהמחלקה לגמלאות קצרות מועד במינהל המחקר והתכנון.

ברצוני להודות ליחיאלה בארי, מנהלת אגף אוכלוסין, ולמיכאל קליין ולמירי לוי ממינהל עבוד נתונים אוטומטים שעזרו בניצוע מחקר זה.

שלמה כהן

מ"מ סמנכ"ל מחקר ותכנון

ת ו כ ן ע נ י י נ י ם

1	מ ב ו א
2	התמיכה כמשפחות חד הוריות במדינות נבחרות
6	קצבאות למשפחה
7	גמלאות להבטחת הכנסה
8	קצבאות ביטוחיות
9	תשלומי מזונות
10	סבסוד ומתן עדיפות בשרותי מעונות וזכויות אחרות
11	הקלות מיוחדות במס
11	קצבה מיוחדת למשפחות חד הוריות
12	פרויקטים מיוחדים למשפחות חד הוריות
14	משפחות חד הוריות בישראל
15	תאור הנתונים ומקורם
16	מאפיינים דמוגרפיים
19	מאפיינים גאוגרפיים
19	משפחות עולים
24	קצבת ילד ראשון ושני
27	קצבאות ושרותים הנותנים למשפחות חד הוריות
32	סכום
34	בבליוגרפיה

מ ב א

משפחה חד-הורית מוגדרת כמשפחה שבה הורה יחיד מגדל את ילדיו. כלולים בהגדרה זו אלמנים/ות, גרושים/ות, אימהות לא נשואות והורים שנפרדו מבני זוגם ומגדלים את ילדיהם בנפרד.

החוויה של חיים במשפחה חד-הורית הפכה להיות מנת חלקם של חלקים גדלים והולכים מאוכלוסייה של מדינות שונות ברחבי העולם. אחוז הילדים שגדלים או שגדלו כמשפחות חד-הוריות הולך וגדל. מהו אחוז זה, ככל הידוע - לא נמדד. ניתן להתרשם מה גודלו מנתונים על אחוז המשפחות החד-הוריות מכלל המשפחות עם ילדים במועד נתון. אחוז זה נמצא בעליה מתמדת בכל המדינות בעולם - המפותחות והמתפתחות.

תהליך התרחבות התופעה של משפחות חד-הוריות ומצבן הכלכלי הבעייתי הביאו להעלאת נושא הטיפול החברתי בהן לסדר היום הציבורי בעשורים האחרונים במדינות רבות. בישראל הנושא זוכה לאחרונה להתייחסות מוגברת.

להלן סקירה קצרה שמטרתה להדגים את סוגי התמיכות, הגמלאות וההטבות השונות הניתנים במדינות השונות למשפחות חד-הוריות, ולאחריה תיאור אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות בישראל, כולל משפחות חד-הוריות בקרב העולים החדשים.

התמיכה במשפחות חד-הוריות במדינות נבחרות

הסקירה שלהלן מבוססת על סקירת מקורות כתובים וכן על משאל שערכנו ביולי 1990, בו פנינו ל-13 מדינות בבקשה לקבל פרטים על הקצבאות והתמיכות במשפחות חד-הוריות הנהוגות אצלן. נתקבלה תשובה מהמדינות הבאות: אוסטרליה, אירלנד, בריטניה, גרמניה, ניו זילנד, פולין ושוודיה.

אחוז המשפחות החד-הוריות מכלל המשפחות עם ילדים בעולם המערכי גבוה מ-10% ברוב המדינות. הוא גבוה במיוחד בארה"ב, שם 26% מהמשפחות עם ילדים הן חד-הוריות. הלוח שלהלן מציג את שיעור המשפחות החד-הוריות מכלל המשפחות עם ילדים במספר מדינות. יש לשים לב, שהאחוזים המוצגים אינן מתייחסים לשנים זהות.

לוח מס. 1: אחוז המשפחות החד הוריות מכלל המשפחות עם ילדים
מדינות נבחרות

מדינה	שנה	כאחוז מהמשפחות עם ילדים
שוודיה	1980	14.2
אירלנד	1981	7.1
בלגיה	1981	12.3
הולנד	1981	12.3
גרמניה המערבית	1982	11.4
צרפת	1982	10.2
בריטניה	1984	13.0
ארה"ב	1984	26.0
קנדה	1986	18.8
אוסטרליה	1988	15.0

מקור: Duskın, 1990.

הגידול באחוז המשפחות החד-הוריות מכלל המשפחות עם ילדים נובע בעיקר מהגידול במספר הגרושין ובמספר הלידות מחוץ לנישואים. בהתאם, אחוז האלמנות במשפחות החד-הוריות נמצא בירידה.

בראשן של מרבית המשפחות החד-הוריות בכל העולם עומדת אישה. לפחות בחלק מהמדינות - תלוי במבנה התמיכות במשפחות אלה - אחוז העובדות מהנשים במשפחות החד-הוריות גבוה יחסית לאימהות במשפחות דו-הוריות. הוא גבוה במיוחד בפינלנד, שוודיה, צרפת וארה"ב.

לוח מס. 2: השתתפות אימהות בכוח העבודה במדינות נבחרות (אחוזים)

מדינה	שנה	אמהות חד-הוריות	אמהות נשואות
אוסטרליה	1889	52	59
ארה"ב	1987	67	64
בריטניה	1984-82	39	49
גרמניה המערבית	1985	60	42
נורבגיה	1984	60	62
פינלנד	1985	92	85
צרפת	1981	78	50
שבדיה	1980	85	83

מקור: P. Whiteford, 1990

למרות שרבות מבין האימהות במשפחות החד-הוריות עובדות, מצבן הכלכלי גרוע יחסית לזה של המשפחות הדו-הוריות. הסיבות לכך הן:

א. האחוז הניכר, אשר גם הוא גדל והולך, של המשפחות הדו-הוריות, שבהן שני בני הזוג עובדים.

ב. שכרן הנמוך, יחסית, של הנשים העובדות וריבוי העובדות עבודה חלקית ביניהן.

ג. הוצאות אחזקת הילדים - הדרושה כאשר האם עובדת - מהווה אחוז ניכר מהכנסתה של אם שהיא עובדת יחידה. דבר זה מביא הן להקטנת תוספת ההכנסה מעבודה והן להקטנת עצם הכדאיות לעבוד.

ד. בחלק מהמדינות מבנה התמיכה הכלכלית באימהות במשפחות חד-הוריות, המותנה בדרך כלל במבחני הכנסה חמורים למדי, מפחית את כדאיות התעסוקה בשכר. מבחינה זו מבנה ההטבות למשפחות חד הוריות פועל כ"מלכודת עוני": תוספת ההכנסה המושגת מעבודה אינה משמעותית, ועל כן אין לנשים במדינות אלה כל מוטיבציה לשפר את מצבן על ידי השתלבות בעבודה ויצירת סיכוי לקידום מקצועי ותעסוקתי.

מלבד הבעיה הכלכלית, תשומת הלב מופנית גם לכך, שמבנה הביטוח הסוציאלי בחלק מהמדינות מקשה על משפחות חד-הוריות לממש את זכויותיהן הסוציאליות. במדינות אלה נשים גרושות מפסידות זכויות בביטוח הסוציאלי המוקנה מכח הבעל. יש הגורסים, כי הפתרון לבעיה זו הוא עיגון הזכות לביטוח סוציאלי ביחיד, אלא שפתרון כזה יגרור קשיי מימון. פתרון אפשרי אחר הוא חלוקת זכויות, כגון בין נשים שהיו נשואות לאותו גבר בתקופות שונות. בעיה סוציאלית נוספת העומדת בפני אימהות חד-הוריות היא - איבוד הזכות לקבלת קצבת זקנה וקצבאות ביטוחיות אחרות של האם עקב אי-עבודתה.

הגידול במספר הילדים הגדלים במשפחות חד-הוריות ומצבן הכלכלי הגרוע, יחסית, הביאו בשנות ה-60 וה-70 להתפתחות של מערכת תמיכות והטבות שונות למשפחות חד-הוריות במדינות השונות. בחלק מהמדינות המשפחות החד-הוריות נתמכות על ידי מערכת התמיכות הכללית במשפחות חסרות אמצעי מחיה; כחלקן נתווספו הקלות שונות כמבחני ההכנסה, בסכומי התמיכה או בעדיפות למתן שירותים למשפחות אלה, ואילו באחרות נקבעו תמיכות מיוחדות למשפחות חד-הוריות.

בעשור האחרון, עם האצת הגידול בחלקן של המשפחות חד-הוריות בכלל המשפחות והתרכזותן הגוברת בשכבות כלכליות נמוכות של האוכלוסייה - הן מלכתחילה והן בגלל מבנה ההטבות הניתנות למשפחות אלה - נוצרו לתציי תקציביים קשים לריסון התמיכה בהן. זאת, במקביל להתפתחות החשיבה החברתית בכיוון של אידיאולוגיות המדגישות את עידוד האחיות האישית, המוטיבציה לעבודה ועצמאות כלכלית. כלומר, אם בעבר הדגש הושם על מדיניות של פיתוח תמיכות שונות, עתה התפתחו תכניות שמטרתן לקדם את השוויון בהזדמנויות התעסוקה. זאת - באמצעות פרויקטים של קידום תעסוקה והקניית הכשרה במיוחד להורים במשפחות חד-הוריות, או על ידי עידוד הורים אלה להשתתף בתכניות כלליות לקידום תעסוקה. זאת מצד אחד. מצד שני חלו שינויים במבנה התמיכות במשפחות חד-הוריות ובתנאי הזכאות שלהן כדי להגדיל את כדאיות התעסוקה בשכר ולתת תמריץ לעבודה.

ההטבות והתמיכות הציבוריות במשפחות חד הוריות מתחלקות לסוגים הבאים:

- א. קצבאות משפחתיות (קצבות ילדים) - הניתנות בדרך כלל לכל המשפחות עם ילדים, לעיתים עם תוספת למשפחה חד-הורית.
- ב. גמלאות סוציאליות - להכטת הכנסה ולדיוור - הניתנות לכל האזרחים הזכאים, גם כאן לעיתים עם תוספת למשפחות חד-הוריות.
- ג. קצבאות ביטוחיות - המבטחות סיכונים שונים, כגון נכות, אבטלה, זקנה - הניתנות לכל המבוטחים ולמשפחות חד-הוריות בכללם בהתאם לכללי הזכאות, וכמיוחד - קצבאות ביטוחיות לאלמנות.
- ד. תשלומי "מזונות" (הנקראים בדרך כלל (Maintenance payments) המשולמים להורה המחזיק בילד(ים) במקרים בהם ההורה שאינו מחזיק בו/בהם והחייב בתשלום אינו עומד בתשלומים.
- ה. סבסוד ומתן עדיפות לקבלת שירותים שונים, כגון מעונות, דיוור וכד', והטבות אחרות בעין.

ו. הקלות מיוחדות במערכת המס - להורים לילדים בכלל, ולמשפחות חד-הוריות בפרט.

ז. קצבאות מיוחדות למשפחות חד-הוריות.

א'-ה' קיימים ברוב המדינות, ו'-ז' בחלקן.

מתן הטבות מיוחדות למשפחות חד-הוריות מעלה את הבעיה של הגדרת המשפטית של משפחה חד-הורית. בעידן של ריבוי מגורים משותפים ללא נישואין מצד אחד ושל פירודים ללא גרושין מצד שני, לא תמיד ניתן להסתמך על המצב המשפחתי החוקי. השאלה העומדת בפני קובעי הכללים המזכים היא, מתי מגורים משותפים נחשבים ל"משפחתיים". בדרך כלל נלקחים בחשבון קריטריונים כגון שיתוף בהוצאות, משך המגורים המשותפים וכד'. אולם, כמובן, יש קושי רב לאמת ולעקוב אחרי מצבים משתנים אלה, מה גם שבחלק מהמדינות בדיקות מסוג זה נחשבות כחזירה לרשות הפרט. נוסף על כך, אין כל אפשרות להימנע מהאלמנט של שיקול דעתו של הפקיד המטפל. דבר זה, הבעייתי לכשעצמו, גם פורץ פרצות רבות לניצול לרעה של ההטבות הניתנות למשפחות חד-הוריות.

החוק באוסטרליה, למשל, מגדיר כמשפחה חד-הורית - הורה ללא בן זוג המחזיק בילד עד גיל 16 (או ילד נכה). בני זוג החיים יחד "כמו נשואים" נחשבים למשפחה דו-הורית. מה נחשב ל"כמו נשואים" נקבע לפי שיפוט הפקיד המטפל, על פי השיקולים הבאים: מגורים משותפים, בעלות משותפת על רכוש, התחייבויות כספיות הדדיות, שיתוף בהוצאות מחיה, תנאי מגורים, סיבות הפירוד, הצגה עצמית כזוג, ראייה על ידי תכרים כזוג, חיים חברתיים משותפים, חיי מין משותפים, משך היחסים ועוד.

קצבאות למשפחה

בכל המדינות (מלבד ארה"ב) ניתנת קצבה למשפחה או קצבת ילדים, לכל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה. זו ממומנת בדרך כלל מהמס הכללי. בשוודיה קצבה זו נדיבה ביותר וכך גם בצרפת, אם כי בצרפת היא משולמת רק החל מהילד השני. הקצבה גדלה ככל שגדלה המשפחה, ובצרפת ניתנת גם

תוספת מיוחדת למשפחות גדולות המותנית במבחן הכנסה. קצבת המשפחה עצמה אינה מותנת בדרך כלל במבחן הכנסה. (באוסטרליה יש מבחן הכנסה, אך הוא מאוד גבוה). גם בבריטניה קצבת המשפחה גבוהה, יחסית, ויש גם "קצבה משלימה למשפחה" המיועדת לעובדים במשרה מלאה בשכר נמוך. בקנדה ובניו-זילנד קצבת המשפחה נמוכה, אך יש זיכוי ממס, המשולם (שנתית) גם למי שאינו מגיע להכנסה המזכה בו (ראה להלן). בגרמניה משולמת קצבת ילדים מינימלית ללא מבחן הכנסה, ויש תוספת מדורגת לפי גובה ההכנסה. כמו כן יש תוספת לקצבת הילדים המשולמת לבעלי הכנסה נמוכה. ברוב המדינות הקצבה למשפחה אינה ממוסה; בקנדה - כן.

גמלאות להבטחת הכנסה

בכל המדינות ניתנת גמלה להבטחת הכנסה מינימלית לחסרי כל הכנסה ולבעלי הכנסה נמוכה, כולל משפחות חד-הוריות, שאינם זכאים לתמיכה אחרת. בכל המדינות גמלה זו מותנית, כמובן, במבחן הכנסה. בשוודיה ובצרפת, שבהן קצבות המשפחה והדיוור גבוהות, מעטות מבין המשפחות החד-הוריות נזקקות לתמיכה להבטחת הכנסה. בבריטניה, בקנדה, בארה"ב ובניו-זילנד גמלה זו היא מקור התמיכה העיקרי למרבית המשפחות החד-הוריות.

בבריטניה שני שלישים מהמשפחות החד הוריות מקבלות גמלה זו, הנקראת גמלה משלימה (Supplementary benefit). בניגוד לכלל האוכלוסייה - משפחות חד-הוריות פטורות ממבחן תעסוקה לגמלה זו, ומבחן הכנסה שהן חייבות בו ליברלי מעט יותר מזה החל על היתר.

בקנדה הגמלה להבטחת הכנסה נמוכה, ועל כן מרבית מקבליה גם עובדים. על גברים המבקשים גמלה זו לעמוד גם במבחן תעסוקה.

בארה"ב במסגרת התכנית להבטחת הכנסה יש "עזרה למשפחות עם ילדים", שאותה מקבלות מחצית המשפחות החד-הוריות, אף שמבחן הכנסה חמור והגמלה

נמוכה. התכנית נקבעה בחוק הפדרלי, אך היא מופעלת על ידי המדינות הקובעות את פרטי הזכאות. החוק הפדרלי גם מחייב את ההורים במשפחות חד-הוריות המקבלים תשלום במסגרת תכנית זו ואשר ילדם הצעיר עבר את גיל 6 ואין להם ילד נכה, להשתתף בתכניות לקידום תעסוקה. כמו כן, משפחות חד-הוריות יכולות לקבל בולי מזון, ביטוח רפואי, עזרה בדיור ועזרה בדלק לחימום. גם באוסטרליה יש תכנית להכשרה מקצועית למשפחות חד-הוריות (ראה להלן).

בחלק מהמדינות (שוודיה, צרפת, גרמניה, בריטניה) יש גם קצבת דיור, המותנית גם היא במבחן הכנסות. היא גבוהה כמיוחדת בשוודיה, שבה גם מבחן ההכנסות ליברלי. גם באוסטרליה ובניו-זילנד ניתנת עזרה לדיור.

בדנמרק יש חוק עזרה סוציאלית למחיה. הוא מעניק קצבה בסיסית, השלמה לדיור והשלמה לילד. כל אלה ניתנים על סמך מבחני הכנסות, רכוש ותעסוקה. מתן גמלה זו מותנה בסיכוי לחזור לעבודה ועל כן הוא מוגבל בזמן. במקרים שבהם אין סיכוי לחזור לעבודה ניתנת בהתאם למצב, פנסיה מוקדמת או קצבת נכות. כרבע מהמשפחות החד-הוריות מקבלות עזרה סוציאלית למחיה.

קצבאות ביטוחיות

משפחות חד-הוריות זכאיות, כמובן, לכל גמלה ביטוחית הקיימת בכל אחת מהמדינות, כולל גמלות כגון נכות, אבטלה, נפגעי עבודה וכו'. פרט לאלה, במסגרת הביטוחית יש לרוב המדינות ביטוח שאירים - קצבה ביטוחית לאלמנים/ות. בניו-זילנד אין מערכת נפרדת של ביטוח סוציאלי, אך קצבה כזו משולמת מהמס הכללי. בשוודיה ובבריטניה ביטוח שאירים מכסה אלמנות - נשים בלבד. קצבת השאירים ברוב המדינות אינה כרוכה במבחן הכנסה, אך לעיתים גובה הגמלה תלוי בהכנסות. קצבה זו כוללת בדרך כלל תוספת עבור ילדים. בחלק מהמדינות גובה הקצבה תלוי בשכר של הנפטר, שממנו שולמו דמי הביטוח, עם אלמנט קבוע ותקרה; ואילו באחרות - הסכום קבוע. לעיתים משולם גם תשלום חד-פעמי בעת הפטירה או תשלום גבוה יותר בתקופה הראשונה לאחריה. בדנמרק בוטלה קצבת השאירים ב-1984. במקומה ניתן לקבל קצבת פרישה מוקדמת החל בגיל 50, או קצבה סוציאלית למחיה (ראה לעיל).

תשלומי "מזונות"

ברוב המדינות החובה החוקית הראשונית לדאוג לילדים מוטלת על הוריהם. עם הגידול באתוז המשפחות החד-הוריות, שאחוזים ניכרים מהן נתמכים על ידי הקופה הציבורית, גוברים הלחצים לממש ולאכוף את חובת שני ההורים כלפי ילדיהם ולפתח תכניות לעדוד תעסוקה ולעצמאות של אימהות במשפחות חד-הוריות.

המדינה הראשונה בעולם שהנהיגה תשלום "מזונות" על ידי המדינה במקרים בהם החייב איננו משלם אותם היא דנמרק (1888). תשלום זה נקרא בדרך כלל "מקדמת-תשלום" (Advanced Payment).

חובת תשלום המזונות מעוגנת במחויבותם של ההורים לפרנס את ילדיהם, גם מחוץ לנישואים, ובחובתם לפרנס זה את זה. לעיתים החובה מוטלת רק על הגבר - כלפי האישה, ולא להיפך. חובת פרנסת בן הזוג לאחר גרושין מוגבלת ברוב המדינות לתקופה קצרה, אלא אם כן בן הזוג אינו יכול לפרנס את עצמו.

חובת פרנסת הילדים נמשכת בדרך כלל עד הגיעם לגיל 18 (לדוגמה שוודיה, דנמרק, צרפת, ישראל) או עד גיל 16 (ניו-זילנד, קנדה). בחלק מהמדינות משך החובה מוארך אם הילד לומד (שוודיה - עד 21, דנמרק - עד 24). במקרים של ילד נכה אין מגבלת גיל.

גובה ה"מזונות" נקבע בדרך כלל בבית משפט, תוך התחשבות במצב הכלכלי של שני ההורים, בצרכי הילדים ובמחויבויות אחרות של בני הזוג (כגון נשואין שניים). יש מדינות הקובעות סכום מינימלי, שיש להשאיר בידי ההורה שאינו מחזיק בילד (שוודיה), ויש הקובעות סכום מינימלי לתשלום עבור כל ילד (דנמרק).

באוסטרליה, בשוודיה, בצרפת, בקנדה ובבריטניה תשלום המזונות מוכר כהוצאה לצורכי מס. זאת - על מנת לעודד תשלום מזונות על ידי החייב. אולם במידה מסוימת יש בכך, כמובן, אפליה לרעה של משפחות דו-הוריות מבחינת המיסוי. בצרפת, בקנדה ובבריטניה תשלום "המזונות" מחייב את

המקבל במס. זכר זה יוצר, כמובן, מיסוי כפול. ברוב המדינות תשלום המזונות צמוד לפי חוק, בדרך כלל למדד.

כל המדינות, המשלמות מקדמות במקרים שהחייב אינו משלם, מתייבות לזהות את החייב על ידי מקבל התשלום לצורך ביצוע פעולות אכיפה וגבייה. בשוודיה פעולות אלה זוכות להצלחה רבה. בניו-זילנד גם נשים שאינן מקבלות תשלום על חשבון דמי מזונות יכולות לפנות לקבלת שירותי אכיפה וגבייה תמורת תשלום.

באוסטרליה הוקם ב-1988 ה-Child Support Agency, המסונף לממונה על המיסוי. תפקידו לגבות מזונות מהחייבים, וכידו הכוח לגבותם ישירות ממשכורתו של החייב, כמו מס. מאז סוף 1989 גוף זה גם קובע את גובה המזונות (לפני כן הם נקבעו על ידי בית משפט) על פי ההכנסה החייבת במס של שני בני הזוג ולפי מספר הילדים.

מימון תשלומי המקדמות במקום התייבים נלקח ברוב המדינות מהמס הכללי. גובה התשלום בכל המדינות מוגבל בתקרה.

בחלק מהמדינות ההכנסה מתשלומי המקדמות אינה נלקחת בחשבון לצורך מתן קצבאות המותנות במבחן הכנסה, כי היא נחשבת לתמיכה בילדים ולא בהורה.

סכסוד ומתן עדיפות בשירותי מעונות וזכויות אחרות

בשוודיה ובצרפת יש מערכת מעונות רחבה ומסובסדת. מערכת זאת, בשילוב עם מערכת קצבות ילדים נדיבה ובלתי מותנית במבחן הכנסה, הניאה לכך ששיעור העובדות בקרב האימהות במשפחות חד-הוריות גבוה ביותר (86% ו-69% בהתאמה, בהשוואה ל-64% ו-41% בין כלל האימהות לילדים).

בדנמרק חובה על הרשויות המקומיות לספק מעונות, ששכר הלימוד בהם מדורג על פי מבחן הכנסה. למשפחות חד-הוריות יש עדיפות במעונות הציבוריים. בגרמניה אימהות מקבלות גמלה לעזרה כיתית במקרה של מחלה או אשפוז.

הקלות מיוחדות במס

ברוב המדינות ניתנות הקלות במס עבור ילדים. בקנדה, בארה"ב, בצרפת ובגרמניה יש הקלות במס עבור ילדים, כולל זיכוי המוחזר אם חיוב המס קטן ממנו וכולל התחשבות בהוצאות למעונות. בצרפת ניתנות הקלות במס למשפחות חד-הוריות. גם בבריטניה ובשוודיה ניתנות הקלות במס למשפחות חד-הוריות כשיעור צנוע יותר. בדנמרק אין התייחסות במערכת המס למשפחות עם ילדים או למשפחות חד-הוריות. ההתייחסות מתבטאת רק באמצעות הקצבה למשפחה (ר' לעיל).

בגרמניה משפחות חד-הוריות יכולות לדרוש זיכוי ממס עבור הוצאות הכית, הוצאות גידול הילדים (לכל ילד) והוצאות גדולות מיוחדות - לאחר הוכחה. זאת, נוסף על ניכוי אוטומטי במס לכל ילד. אם ההורה שהילד אינו באחזקתו משתף בהוצאות פרנסתו, הזיכוי מתחלק בין שני ההורים. רוב המשפחות החד הוריות אינן מרוויחות מספיק על מנת לנצל הטבות אלה.

קצבה מיוחדת למשפחות חד-הוריות

כאמור, בכל המדינות יש קצבה מיוחדת לאלמנות, ומחוץ לאוסטרליה ולניו-זילנד היא ביטוחית. בניו-זילנד יתר המשפחות החד הוריות מקבלות קצבה כשיעור דומה, הנקראת Domestic Purpose Benefit - גמלה למטרות ביתיות. הקצבה ממוסה וכרוכה במבחן הכנסה.

גם באוסטרליה יש גמלה מיוחדת למשפחות חד-הוריות - Sole Parent Benefit - שיעורה כשיעור הפנסיה לנכים ולקשישים, עם תוספת למשפחות חד-הוריות וכמוהן גם היא מותנית במבחן הכנסה ורכוש. כמו כן יש תוספת לילדים, תוספת לגרים בשכירות פרטית, תוספת לגרים באזורים מרוחקים, ביטוח בריאות, הקלות בתשלומים למיסוי מקומי, לחשמל ולתחבורה.

בצרפת, בקנדה, בארה"ב ובבריטניה יש קצבה מיוחדת למשפחות חד-הוריות. בצרפת ובקנדה קצבה זו מותנית במבחן הכנסה. בבריטניה הקצבה היא בסכום אחיד, בלתי תלוי במספר הילדים, ללא מבחן הכנסה ובלתי ממוסה.

בדנמרק, כאמור, ניתנת תוספת המשולמת לקצבת המשפחה למשפחות חד-הוריות.

באירלנד ניתנות גמלאות מיוחדות לאימהות לא נשואות, לנשים נטושות ולנשות אסירים. יש כוונה להחליף את כל אלה בגמלה מיוחדת למשפחות חד-הוריות.

בגרמניה משולמת גמלה מיוחדת במשך 36 חודש לילדים החיים עם הורה אחד. קצבת הילדים מקוזזת מגמלה זו.

בפולין אין קצבה מיוחדת למשפחות חד-הוריות, אך יש קצבה ביטוחית. זו משולמת לאם בחופשת לידה, במשך 24 חודש, ואילו לאם חד-הורית - במשך 36 חודש. גם גובה קצבה זו גבוה יותר כשמדובר במשפחות חד-הוריות.

פרוייקטים מיוחדים למשפחות חד הוריות

באוסטרליה החלו ב-1989 בתכנית מיוחדת לשיפור הזדמנויות תעסוקה של משפחות חד הוריות. זאת, משום שבאוסטרליה אחוז העובדות מהאימהות במשפחות חד-הוריות נמוך מהאחוז המקביל מכלל האימהות. כמסגרת תכנית זו הנקראת JET - The Jobs Education and Training Programme, מקבלות האימהות במשפחות החד-הוריות הכשרה מקצועית, מעונות לתקופת ההכשרה, שירותי השמה בעבודה וגמלה מיוחדת - Formal Training Allowance.

התכנית מיועדת לכל מקבלי גמלה למשפחות חד-הוריות (Sole Parent Benefit) ונותנת עדיפות להורים לילדים בני 6 ומעלה שקיבלו גמלה 12 חודש או יותר, ולהורים שזכאותם תפקע תוך שנתיים. בשנת ההפעלה הניסיונית הראשונה של התכנית ההיענות היתה גבוהה ביותר. 70% מאלה שפנו הופנו לשירות התעסוקה. 85% מהמופנים גם הגיעו לשם, ומחציתם צורפו לתכנית. הם נזקקו להכשרה מקצועית ולכניית בטחון עצמי בשיעורים גבוהים מכפי שנצפה מראש.

גם בישראל מופעל עתה ניסוי בשיקום אימהות חד-הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה שאינן חייבות במבחן תעסוקה בהיותן אימהות לילדים צעירים.

במסגרת ניסוי זה, הוצע באמצע שנת 1990, למדגם מייצג של כ-400 אימהות במשפחות חד-הוריות מהסוג דלעיל, בארבעה מסניפי המוסד בארץ, להשתתף בתכניות לשיקום מקצועי.

כ-215 נענו להזמנה לפגישה. כ-100 מהן החלו בפועל את תכנית ההכשרה המקצועית. ניסוי זה מלווה במחקר מעקב, הנמצא בעיצומו. במסגרתו ייערך מעקב אחר נשים אלה עד לסיום ההכשרה והשתלבותן בעבודה, בהשוואה לקבוצת ביקורת של אימהות מהסוג האמור שלא השתתפו בהכשרה מקצועית.

משפחות חד-הוריות בישראל

בישראל כמעט 7% מכלל המשפחות עם ילדים הן משפחות חד-הוריות. בהשוואה למדינות במערב אירופה ולארצות הברית שיעור זה נמוך (ר' לעיל). עם זאת, כמו בארצות אחרות, שיעור המשפחות החד-הוריות באוכלוסיית ישראל נמצא במגמת גידול, כתוצאה מתהליכים דימוגרפיים המתרחשים באוכלוסייה. בשנים האחרונות חל גידול ניכר בשיעור הגירושין בישראל, וכן נפוצה יותר התופעה של לידות מחוץ לנישואין. ב-1975 שיעור הגירושין היה 0.9 זוגות לאלף תושבים באוכלוסייה, ב-1980 1.1 זוגות לאלף, ב-1985 1.2 לאלף, ו-1.3 זוגות לאלף תושבים ב-1989. דהיינו, העלייה בשיעור הגירושין במשך העשור האחרון היתה בת 20% בקירוב.

היבט אחר של אותה תופעה הוא היחס בין הזוגות המתגרשים לזוגות הנישואים. ב-1975 עמד יחס זה על 10:1, כלומר לעומת כל זוג שהתגרש נישאו עשרה זוגות. ב-1980 היחס היה 7:1, ב-1985 6:1 וב-1989 5:1. במדינות מערב אירופה ובארצות הברית שיעור הגירושין גבוה יותר². כך, למשל, ב-1987 שיעור הגירושין בדנמרק הוא 2.8 זוגות לאלף תושבים באוכלוסייה, בבריטניה - 2.98, בצרפת - 1.9 ובארצות הברית - 4.8. במדינות אלה היחס בין גירושין לנישואין גדול בהרבה מאשר בישראל. כך ב-1987. בדנמרק לעומת כל זוג שהתגרש נישאו 2.2, בבריטניה היחס עמד על 2.4:1, בצרפת - 2.5:1 ובארצות הברית - 2.1:1. יש להעיר שהסטטיסטיקה על נישואין וגירושין כוללת רק נתונים על המצב המשפחתי ועל שינוי בו על פי חוק אך לא על מגורים יחד ללא נישואין או על חיים בנפרד של בני זוג נשואים.

גם התופעה של לידה מחוץ למסגרת הנישואין התרחבה בישראל בשנים האחרונות. ב-1980 על כל מאה לידות, היתה לידה אחת של אם רווקה, ב-1985 היחס היה 1.1, וב-1988-1.2. כלומר, בעשור האחרון מספר הלידות של אימהות רווקות ביחס לכלל הלידות גדל ב-20%.

1. מקור: שנחון סטטיסטי לישראל, 1990, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

2. מקור: Demographic Yearbook, 1988, U.N.

מכל אלה עולה, שמספר המשפחות החד-הוריות בישראל גדל בשנים האחרונות, ואם מניחים שהמגמות הדימוגרפיות תהיינה דומות לאלה שבמערב אירופה, הרי מגמת הגידול באוכלוסייה זו תימשך. הבעיות המיוחדות למשפחות החד-הוריות, הן הכלכליות והן החברתיות, ממקדות תשומת לב הולכת וגוברת באוכלוסייה זו. ההתעניינות הציבורית בצד התעניינות של מוסדות, עיריות, רשויות מקומיות וכד' גוברת ועימה גדל הניסיון להביא למודעות הציבור והרשויות את הצרכים המיוחדים של אוכלוסייה זו.

תיאור הנתונים ומקורם

מקור הנתונים שעובדו והמתוארים להלן הוא קובץ ילדים של המוסד לביטוח לאומי, הכולל את המשפחות עם ילדים בישראל; כלומר - מסגרת כוללת של אוכלוסיית המשפחות עם ילדים, שהמשפחות החד-הוריות הן תת-קבוצה שלהן.

הגדרת המשפחות החד-הוריות נקבעה על פי המצב המשפחתי הרשמי של ההורה המחזיק בילדים. זה היה גם הקריטריון לאיתורן. הנתון על המצב המשפחתי של ההורה המחזיק בילדים נלקח מרשם התושבים. משמעות הדבר שהמצב המשפחתי עליו מבוססת הגדרת המשפחות הינו הרשמי הקיים. יש לציין, שאתו המשפחות שלא זוהו כמרשם התושבים (עקב מספר זהות שגוי, שם לא מתאים וכו') קטן מ-2%.

לפיכך, בני זוג שלפי מצבם המשפחתי החוקי נשואים, אך חיים בנפרד, ובפועל מתפקדים כמשפחות חד הוריות לא נכללו בעבודה זו. מאידך, ישנם זוגות בישראל אשר על פי מצבם המשפחתי הרשמי הם אינם נשואים, למשל זוג רווקים החיים ללא נישואין. משפחות כאלה, לא ניתן לראות כמשפחה חד-הורית. ניתן להניח שהן מתפקדות כמשפחה דו-הורית הן מבחינה חברתית והן מבחינה כלכלית. לכן, הוצאנו ממנין המשפחות החד-הוריות נשים רווקות שלהן ילדים משותפים עם גבר רווק או נשוי למרות שרשמית הן חד הוריות. כמו-כן, הוצאו ממנין המשפחות נשים רווקות לא-יהודיות. זאת משום שעל פי בדיקה שערכנו מאוד לא שכיח למצוא באוכלוסייה זו נשים המגדלות את ילדיהן מחוץ למסגרת נישואין. ה"רווקות" הן, בדרך כלל נשים

נשואות, שלא דווח לגביהן על שינוי במצב משפחתי, או נשים שניות (למשל בקרב הבדואים).

מהאמור לעיל עולה שלמרות מגבלות הנתונים, אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות שאותרה כוללת את מרביתן של משפחות אלה החיות היום בישראל.

מאפיינים דמוגרפיים

בישראל היו ב-1991 כ-740 אלף משפחות עם ילדים בקירוב, כ-49,000 מהן משפחות חד-הוריות.

כ-31,000 מהמשפחות החד-הוריות הן משפחות שבראשן גרוש או גרושה (63.3%), כ-12,000 - משפחות שבראשן אלמן או אלמנה (24.5%) ו-6,000 משפחות שבראשן אם לא-נשואה (12.2%). מספר המשפחות שבראשן גבר רווק קטן ביותר, ולא נתייחס אליהם בעבודה זו. בראשן של רוב המשפחות החד-הוריות עומדת אישה³.

המשפחות החד-הוריות הן בדרך כלל משפחות קטנות. בלוח מס. 3 מוצגת התפלגות לפי מספר הילדים במשפחה ולפי המצב המשפחתי של ראש המשפחה.

התפלגות מספר הילדים במשפחה חד-הורית שונה מהתפלגות מספר הילדים בכלל המשפחות בישראל. שם, 29% הן משפחות עם ילד אחד, 31% - משפחות עם שני ילדים, 22% משפחות עם 3 ילדים ו-18% - משפחות עם 4 ילדים ויותר. מהלוח עולה ההבדל בין מספר הילדים בטיפוסים השונים של משפחות חד-הוריות. לרווקות בדרך כלל אין יותר משני ילדים: ל-81% מהן יש עד שני ילדים. לאלמנות לעומת זאת, יש יותר ילדים: רק ל-75% מהן עד שני ילדים, ושיעור המשפחות בהן עם שני ילדים גבוה יותר. הגרושות דומות במאפיין זה לרווקות: לכ-86% מהן עד שני ילדים, אך שיעור המשפחות עם שני ילדים בהן הרבה יותר גבוה.

3. מסיבה זו נתייחס לעומדים בראש המשפחה בדרך כלל בלשון נקבה, חוץ מאשר באותם היבטים, שבהם מינו של ראש המשפחה יוצג כמשתנה.

לוח מס. 3: משפחות חד-הוריות, לפי מצב משפחתי של ההורה ומספר הילדים במשפחה (אחוזים)

מצב משפחתי	סך הכל		מספר הילדים			
	מספרים	אחוזים	1	2	3	+4
סך הכול	49,128	100.0	53.3	28.5	10.8	7.3
רווקה	6,055	100.0	64.5	16.9	6.9	*11.8
גרושה/ה	31,093	100.0	53.3	31.6	10.2	4.9
אלמן/ה	11,980	100.0	47.5	26.8	14.4	11.3

* ייחנן שבקטיגוריה זו כלולות נשים לא-יהודיות שאינן נשואות ושלא אותרו כנאלה רשמית.

גורם נוסף, שניתן לאפיין באמצעותו את המשפחות בכלל ואת המשפחות החד-הוריות בפרט הוא גיל הילד הצעיר. מאפיין זה יכול להעיד על קשיים ועל בעיות העומדות בפני משפחות צעירות שבהן מתפקד רק הורה אחד. זאת - בפרט כשגודלן של משפחות אלה ידוע. ברוב המקרים לילד הצעיר יש רק אח אחד נוסף. כמחצית מהילדים הם ילדים צעירים, שגילם אינו עולה על עשר שנים, ומחציתם בגיל 11-18. מעניין, שבמשפחות הקטנות הילדים הצעירים מבוגרים יותר, בפרט במשפחות שלהן ילד אחד. ברוב המשפחות האלה גילו מעל 11. בלוח מס. 4 מסוכמים הנתונים בעניין זה.

לוח מס. 4 מורה, שגם כשמדובר בגיל הילדים יש הבדל בין הרווקות, האלמנות והגרושות, ובפרט שונות הרווקות מהיתר. לרוב המוחלט של הרווקות (88%) ילד צעיר, שגילו לא עולה על 10 שנים. אצל האלמנות, לעומת זאת, גיל הילד הצעיר גבוה יותר. רק ל-33% מהן ילד צעיר שגילו לא עולה על 10. המשפחות שכראשן גרושה נמצאות בתווד: מחצית מהילדים הצעירים - גילם אינו עולה על 10, אך כ-63% מהם בגיל 6-15. הנתונים שהוצגו לעיל אינם מפתיעים, מאחר שרק בשנים האחרונות התופעה של לידת ילד ללא נישואין היתה נפוצה יותר, ילדים לאמהות רווקות בדרך כלל צעירים יותר.

לוח מס. 4: משפחות חד-הוריות, לפי מצבו המשפחתי של ההורה וגיל הילד הצעיר (אחוזים)

גיל הילד הצעיר				סך הכל		מצב משפחתי
18-16	15-11	10-6	עד 5	אחוזים	מספרים	
18.3	30.7	27.6	23.4	100.0	49,128	סך הכל
2.6	9.7	22.6	65.1	100.0	6,055	רווקה
16.8	32.5	30.8	19.8	100.0	31,093	גרוש/ה
29.7	36.7	21.8	11.7	100.0	11,980	אלמן/ה

ההבדלים בין סוגי המצב המשפחתי השונים של ההורה העומד בראש המשפחה החד-הורית מוצגים בלוח מס. 5 שלהלן.

לוח מס. 5: חציונים של מאפיינים דימוגרפיים, של בני משפחות חד-הוריות, לפי מצבו המשפחתי של ההורה ומינו

גברים		נשים			מאפיין דימוגרפי
אלמן	גרוש	אלמנה	גרושה	רווקה	
1	1	2	1	1	מספר הילדים
14	12	13	11	4	גיל הילד הצעיר
50	44	42	38	36	גיל ההורה

מהלוח עולה, שגיל ההורה שונה מאוד בשני המינים ובמצבים המשפחתיים השונים. הגברים המחזיקים בילדים בדרך כלל מבוגרים יותר מהנשים המחזיקות בילדים. בין הנשים, הרווקות הן הצעירות ביותר.

מאפיינים גיאוגרפיים

הפיזור הגיאוגרפי של האוכלוסייה בישראל, כולל משפחות חד-הוריות, קשור בקשר הדוק למאפיינים דימוגרפיים וכלכליים. בסעיף זה נסקור את הפיזור הגיאוגרפי של משפחות אלה על-פי צורת ישוב המגורים. לנתונים אלה חשיבות מינהלית ותיאורטית כאחד.

הישובים בישראל מסווגים על-פי סוג הישוב (עירוני או כפרי) וגודלו. רוב התושבים בישראל (66%) מתגוררים ביישובים עירוניים, שבהם יותר מ-10,000 תושבים. כ-19% מהם מתגוררים באחת משלוש הערים הגדולות, 18% - בערים שבהן כן 100-200 אלף תושבים, 21% - ביישובים שבהם 20-99 אלף תושבים, והיתר - ביישובים עירוניים קטנים וביישובים כפריים. התפלגות יישובי המגורים של המשפחות החד-הוריות שונה במעט. ניתן למצוא יחסית יותר משפחות חד-הוריות בערים יותר גדולות. כ-25% מהמשפחות החד-הוריות מתגוררות באחת משלוש הערים הגדולות, כ-25% - בערים שבהן 100-200 אלף תושבים, כ-30% - בערים שבהן 20-100 אלף תושבים, והיתר (כ-20%) - ביישובים עירוניים קטנים וביישובים כפריים. ניתן לזקוף זאת, בין היתר, לכך שרוב המשפחות החד-הוריות (82% לפחות) הן משפחות יהודיות, שכדרך כלל מתגוררות ביישובים עירוניים גדולים.

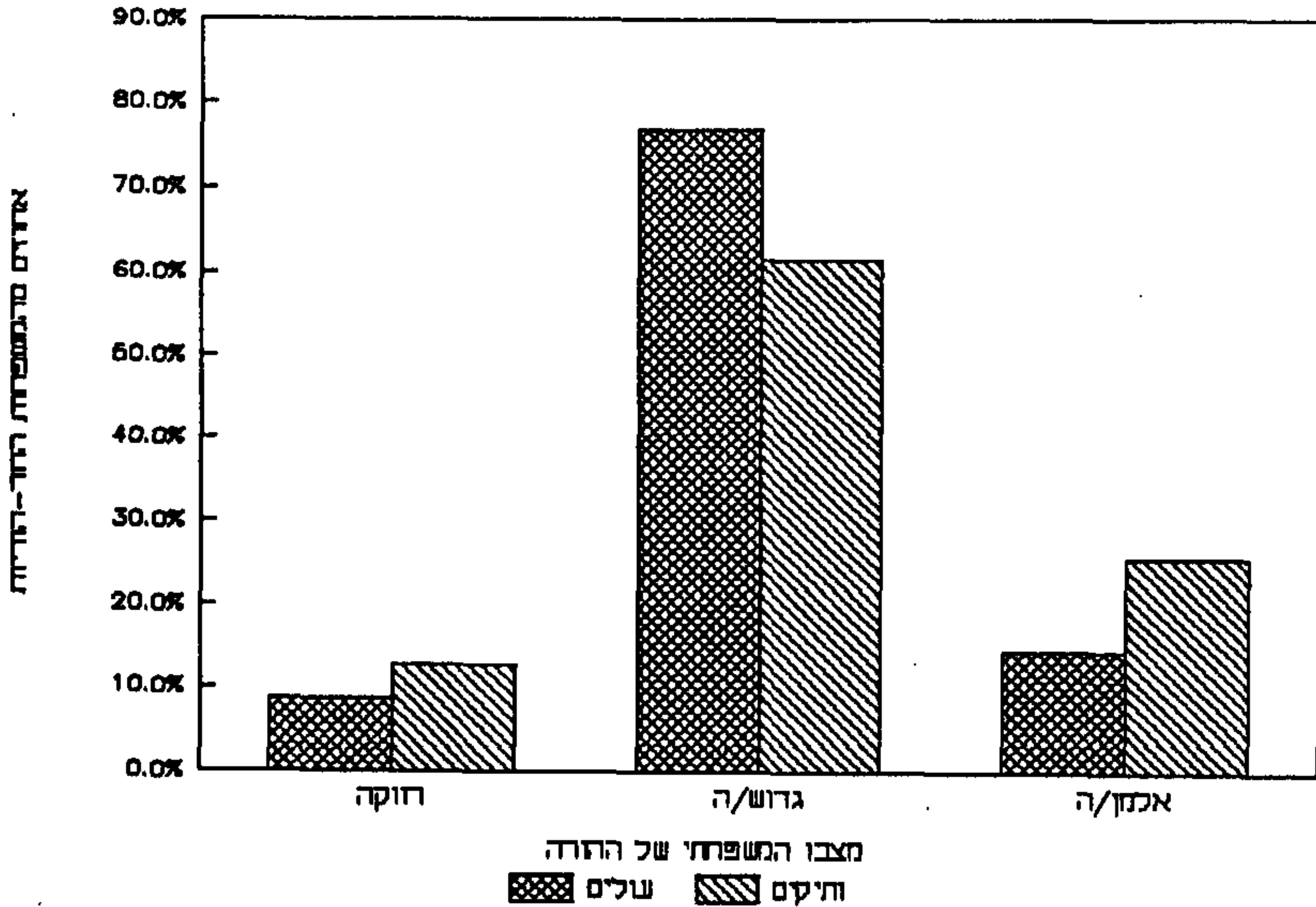
בסיכום, ההבדלים בפיזור הגיאוגרפי בין המשפחות החד-הוריות לבין כלל האוכלוסייה אינם גדולים, אך באופן כללי נראה, כי המשפחות החד-הוריות מרוכזות יחסית יותר ביישובים עירוניים גדולים במרכז הארץ.

משפחות עולים

בקרב העולים לישראל מאז ינואר 1989 עד אפריל 1991 יש אחוז גבוה, יחסית, של משפחות חד-הוריות. מבין כ-43,000 משפחות עולים עם ילדים שעלו בתקופה האמורה היו כ-5,600 משפחות חד-הוריות. אלה מנו 13% ממשפחות העולים עם ילדים (לעומת כ-7% מכלל האוכלוסייה בישראל). הרוב המוחלט של משפחות אלה הן משפחות שבראשן אישה (95%). מעניין לבדוק מספר מאפיינים דימוגרפיים של המשפחות החד-הוריות בקרב העולים ולהשוותם לכלל אוכלוסיית ישראל מבחינות אלה.

בתרשימים הבאים מוצגת השוואה בין משפחות העולים החד-הוריות לבין משפחות הותיקים החד-הוריות בהתייחס למספר מאפיינים.

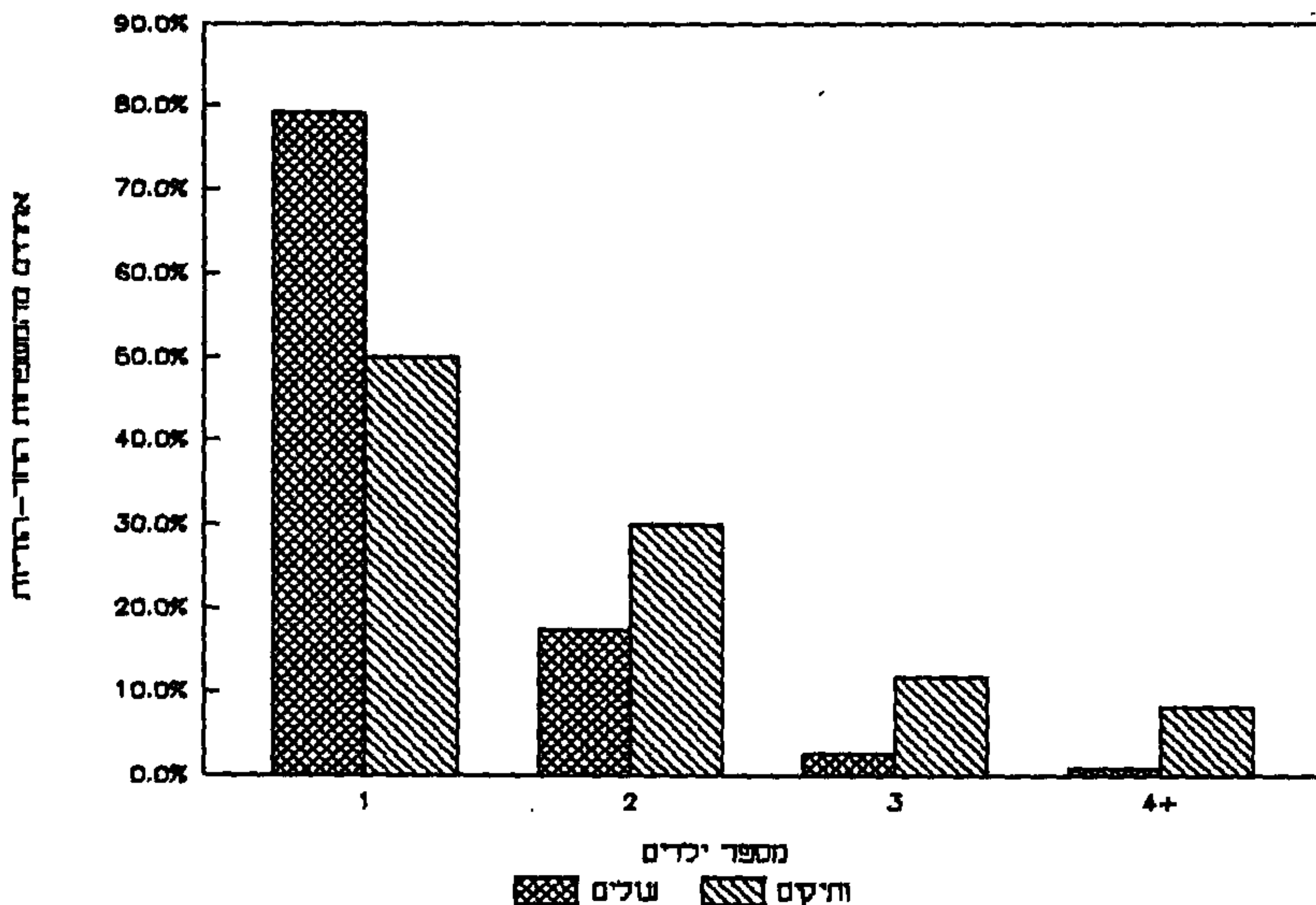
תרשים מס. 1: משפחות חד-הוריות, לפי מצבו המשפחתי של ההורה (אחוזים)



כ-9% ממשפחות העולים החד-הוריות הן משפחות שבראשן רווקה, כ-77% - משפחות שבראשן גרוש/גרושה, וכ-14% - משפחות שבראשן אלמנה. בתרשים מס. 1 ניכרים ההבדלים בין משפחות העולים למשפחות הוותיקים. בקרב העולים אחוז המשפחות שבראשן גרוש/ה גדול יותר מאשר בקרב הוותיקים ואחוז המשפחות שבראשן אלמן/ה קטן יותר. בקרב הרווקות בשתי קבוצות האוכלוסייה ההבדל אינו גדול.

המשפחות החד-הוריות שעלו לישראל הן משפחות קטנות. לכ-80% מהן ילד אחד, ולכ-17% נוספים - 2 ילדים, כלומר, 97% ממשפחות אלה הן משפחות עם 2 ילדים לכל היותר. יש להדגיש, כי אחוז גבוה בקרב משפחות העולים הן משפחות קטנות: ל-54% מהן ילד אחד, ל-37% - שני ילדים, ול-39% ילדים ויותר. מסתבר שגם בקרב העולים תוזרת התופעה, שהמשפחה החד-הורית קטנה יותר בממוצע ממשפחה דו-הורית. בתרשים מס. 2 ניכרים ההבדלים בין משפחות העולים למשפחות הוותיקים מבחינת גודל המשפחה. משפחה חד-הורית ממוצעת בקרב העולים קטנה יותר ממשפחה חד הורית ותיקה. הדבר ניכר היטב באחוז הגבוה של משפחות עם ילד אחד בקרב העולים לעומת אחוז הנמוך של משפחות עם 3 ו-4 ילדים בקרבם.

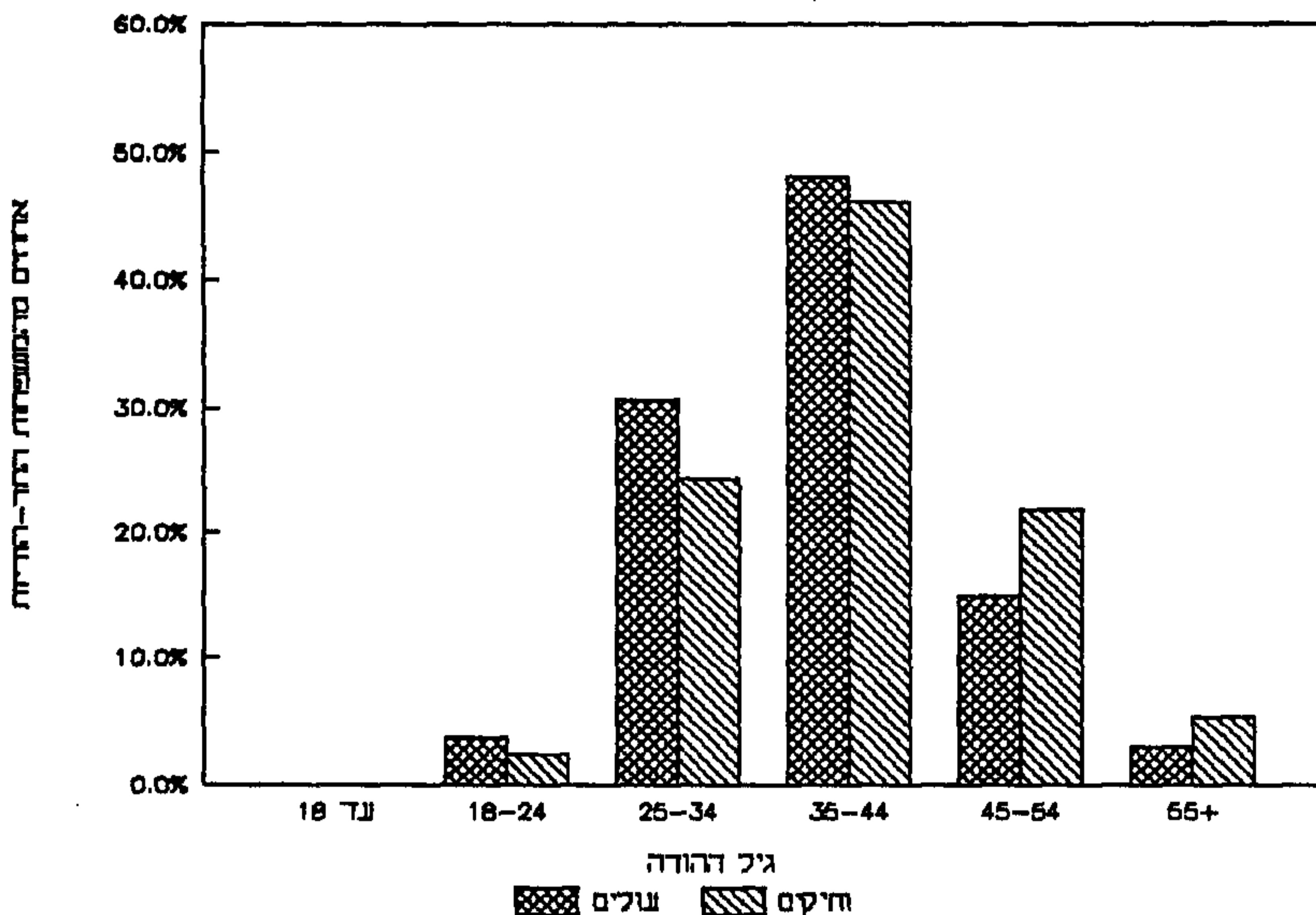
תרשים מס. 2: משפחות חד-הוריות, לפי מספר הילדים במשפחה (אחוזים)



מאפיין נוסף שנבדק הוא גיל ההורה העומד בראש המשפחה החד-הורית. צויין כבר, שהגיל הממוצע של ההורה בקרב כלל המשפחות החד-הוריות היה 40. בקרב העולים הגיל הממוצע של ההורה היה 37.8 שנים.

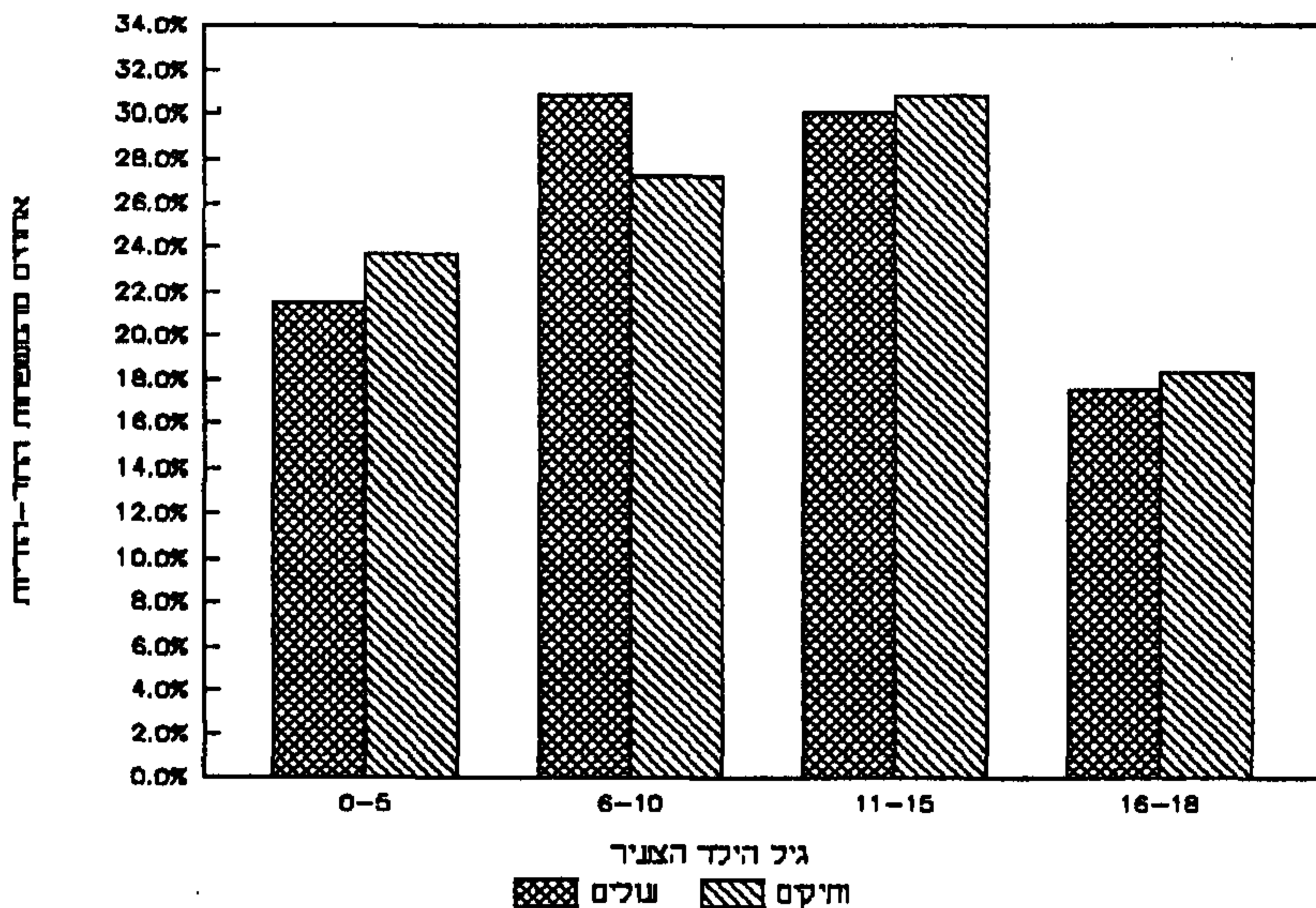
מתרשים מס. 3 עולה כי ההורים במשפחות חד-הוריות בקרב העולים צעירים יותר מההורים במשפחות חד-הוריות ותיקות. כ-36% מההורים אלה בקרב העולים - גילם אינו עולה על 34, לעומת כ-25% מההורים המקבילים בקרב הוותיקים. בנוסף, 82% מההורים האלה בקרב העולים - גילם אינו עולה על 44 לעומת 70% מהקבוצה המקבילה בקרב הוותיקים.

תרשים מס. 3: משפחות חד-הוריות, לפי גיל ההורה (אחוזים)



גיל הילד הצעיר במשפחות העולים החד-הוריות דומה לזה של גיל הילד הצעיר במשפחות המקבילות הוותיקות בארץ: כמתצית מהילדים הם צעירים עד גיל 10.

תרשים מס. 4: משפחות חד-הוריות, לפי גיל הילד הצעיר (אתוים)



לסיכום סעיף זה נציין שהעולים החדשים הגדילו את מספר המשפחות החד-הוריות בישראל ב-14% בקירוב, תוספת משמעותית זו מחזקת את הצורך לתת תשומת לב מיוחדת לקבוצה זו של המשפחות החד-הוריות.

קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי

קצבת ילד ראשון ושני (קציר"ש)

משנת 1975 עד שנת 1985 שולמו קצבות ילדים אוניברסליות לכלל המשפחות עם ילדים בישראל⁴. ביולי 1985 בוטלה קצבת הילדים האוניברסלית לילדים ראשונים במשפחות קטנות (1-3 ילדים), ובאוקטובר 1990 בוטלה הקצבה לילדים שניים במשפחות אלה. הקצבה עדיין משולמת למשפחות אלה על פי מבחן הכנסה המותנה בהכנסת הגבר, ללא התחשבות בהכנסת בת הזוג ובגודל המשפחה. לשכירים המשתכרים עד 95% מהשכר הממוצע כמשק הקצבה מותרת באמצעות המעבידים. לעצמאיים העובדים בשכר נמוך (כנ"ל), ללא-עובדים ולמקבלי "גמלה מזכה"⁵ ולמקבלי זמי אבטלה הקצבה משולמת ישירות מהמוסד לביטוח לאומי. נוסף על אלה זכאים להחזר הקצבה בעד הילד הראשון והשני, שכירים העובדים אצל יותר ממעביד אחד או כאלה העובדים מספר קטן של שעות, גרושים וגרושות ועוד מספר קבוצות אוכלוסייה מוגדרות, אך עליהם להגיש תביעה בסניף המוסד לביטוח לאומי.

ברור אם כן, שקבלת קצבה עבור הילד הראשון והשני (קציר"ש) היא מדד מסוים למצב הכלכלי של הזכאים לה. הדבר נכון בעיקר לגבי משפחות חד-הוריות, שאצלן שכר ראש המשפחה הוא בדרך כלל המשכורת היחידה (שלא כמו במשפחה דו-הורית, שבה שכר האישה אינו נלקח כלל בחשבון לצורך קביעת הזכאות להחזר קצבה).

29,410 מהמשפחות החד-הוריות עם 1-3 ילדים (שהן 63%) מהמשפחות החד-הוריות מקבלות קצבה עבור הילד הראשון והשני ישירות מן המוסד.

4. על התפתחות מערכת קצבות הילדים ר' "מערכת קצבות הילדים בישראל 1959-1987", מחקר מס. 38, המוסד לביטוח לאומי, 1987.

5. גמלה מזכה היא אחת מהניחנות בענפים אלה: זקנה, שאירים, נכות, תלויים, מזונות, הבטחת הכנסה.

נדגיש כי, במשפחות החד-הוריות רק רווקות ואלמנים זכאים להחזר קצבת הילדים באמצעות המעביד, בהתאם לשכרם. על קבוצות קטנות אלה אין בידינו נתונים. החזר קצבת הילד הראשון והשני ליתר המשפחות החד-הוריות, הזכאיות להחזר, מתבצע ישירות מהמוסד לביטוח לאומי.

השיעור הגבוה ביותר של המקבלות קציר"ש נמצא בקרב האלמנות. 84% מהן מקבלות קצבה זאת. סיבת הדבר היא שרוב האלמנות מקבלות קצבת שאירים או תלויים, שאינן מותנית במבחן הכנסה, וקבלת קצבות אלה מזכה אותן בקציר"ש. יחד עם זאת, כ-30% מהמקבלות קצבת שאירים מקבלות השלמת הכנסה, המקבילה בכללי הזכאות שלה להבטחת הכנסה. משמעות הדבר היא שכ-2,600 אלמנות עם ילדים נתונות במצב כלכלי חמור בהרבה מזה המזכה בקציר"ש (ההכנסה המזכה היא 95% מהשכר הממוצע במשק).

כ-60% מהגרושות מקבלות קציר"ש ובקרב הרווקות כמחצית מקבלות קצבה זאת ישירות מן המוסד לביטוח לאומי. (ייתכן שחלק מהנותרות מקבלות אותה מהמעביד שלהן). כ-60% ממקבלי הקציר"ש מבין המשפחות זכאים לה מתוקף זכאות לגמלה מזכה. כ-15% הם לא שכירים, שהכנסתם נמוכה מ-95% מהשכר הממוצע במשק. כ-26% מקבלים החזר קצבה לאחר הגשת תביעה אישית.

בלוח מס. 6 מוצגת הזכאות לקציר"ש לפי המצב המשפחתי וסיבת הזכאות.

מהלוח עולים מספר ממצאים: כ-90% מן האלמנות העומדות בראש משפחה חד-הורית המקבלות קציר"ש מקבלות אותה מתוקף זכאות לגמלה מזכה - שכן רובן זכאיות לקבל מן המוסד לביטוח לאומי גמלת שאירים או תלויים.

לוח מס. 6: משפחות חד-הוריות עם 1-3 ילדים המקבלות קציר"ש מהמוסד לביטוח לאומי, לפי מצב משפחתי וסיבת זכאות (אחוזים)

סיבת זכאות			סך הכל		מצב משפחתי
תביעה אישית	לא שכיר/ה	גמלה	אחוזים	מספרים	
		מזכה			
7,495	4,493	17,151		29,139	סה"כ - מספרים
25.7	15.4	58.9	100.0		אחוזים
36.0	18.8	45.2	100.0	17,585	גרוש/ה
7.9	3.2	88.9	100.0	8,888	אלמן/ה
17.5	33.8	48.7	100.0	2,666	רווקה

כ-45% מן הגרושות העומדות בראש משפחה חד-הורית המקבלות קציר"ש מקבלות אותה מתוקף זכאות לגמלה מזכה (בדרך כלל מזונות והבטחת הכנסה, כפי שיוצג להלן), ו-36% מקבלות אותה לאחר הגשת תביעה אישית. אלה הן בדרך כלל שכירות המשתכרות שכר נמוך, שכן על פי החוק גרושות שכירות אינן מקבלות את החזר הקצבה באמצעות המעסיק, ועליהן לתבוע אותו ישירות מן המוסד לביטוח לאומי.

נציין עוד, כי כ-35% מכלל המשפחות עם 1-3 ילדים מקבלים קצבה עבור הילד הראשון והשני. זאת - לעומת 63% מן המשפחות החד-הוריות המקבילות. עובדה זו מעידה, שבאופן כללי מצבן הכלכלי של המשפחות החד-הוריות פחות טוב מזה של שאר המשפחות הקטנות עם ילדים.

קצבאות ושירותים הניתנים למשפחות חד-הוריות

בחוק הביטוח הלאומי אין חקיקה הנוגעת למשפחה חד-הורית באשר היא. אלמנות שאירים ותלויים (יוסבר להלן) - הם קבוצה באוכלוסיית המשפחות החד-הוריות הזכאיות לגמלה ולשירותי שיקום על פי מצבן המשפחתי ומכוח מעמדן הביטוחי. יתר המשפחות החד הוריות מקבלות גמלאות מחמוסד לביטוח לאומי על פי מצבן הכלכלי (הבטחת הכנסה ומזונות). ארבעת הגמלאות העיקריות הניתנות למשפחות חד-הוריות (אך לא לכולן ולא רק להן) הן:

א. גמלת שאירים: מבוטח הוא תושב ישראל שמלאו לו 18 שנה. בנוסף, אישה נשואה מבוטחת אם היא עובדת. אלמנה/אלמן עם ילדים, זכאיות לקצבת שאירים, אם היה/היתה נשואה למבוטח/ת בעת פטירתו/ה שנה לפחות (חצי שנה לבן/בת 55 ומעלה). שיעור הגמלה הבסיסי הוא אחיד: בלתי תלוי בהכנסות שהיו לנפטר בחייו. על שיעור הגמלה ליחיד ניתנת תוספת לכל אחד משני הילדים הראשונים עד הגיעם לגיל 18, אם הילד לומד - עד גיל 20 ואם משרת בצה"ל - עד גיל 22. הגמלה אינה משולמת לאלמנות צה"ל ולאלמנות נפגעי איבה. אלמן/ה בעל הכנסה נמוכה, מקבל/ת השלמת הכנסה על פי התנאים המזכים לגימלה להבטחת הכנסה.

בנוסף, אלמן/ה שנמצאו זכאים ומתאימים לשיקום מקצועי זכאים ללימודי מקצוע בצורת הכשרה מקצועית הממומנים על ידי המוסד לביטוח לאומי. בזמן הלימודים משולמים דמי מחיה והוצאות שונות הקשורות בלימודים.

ב. גמלת תלויים: משולמת לשאיריו של מבוטח שנהרג כתאונת עבודה, אשתו של הנפטר וילדיו, וכן בן זוג של מבוטחת שנפטרה, כל עוד יש עמו ילדים, זכאים לקצבת תלויים. גובה הגמלה תלוי בהכנסות הנפטר בעודו בחיים.

ג. דמי מזונות (הבטחת תשלום): משולמים לאישה אשר בהחזקתה לפחות ילד אחד, ואשר הוצא עבורה פסק דין למזונות אשר איננו ממומש. כמו כן על האישה לעמוד במבחן הכנסות. מטרת התשלום להבטיח לאישה שזכתה בפסק דין למזונות אמצעי קיום לה ולילדיה גם אם הבעל אינו מממש את פסק הדין. כאשר הבעל החייב אינו ממלא אחר פסק הדין ואינו משלם מזונות, רשאית האישה לפנות למוסד לביטוח לאומי כדי שיבצע את פסק הדין, דהיינו ישלם לאישה גמלה וידאג לגבות את הכספים מן החייב. כל זאת בתנאי שהאישה אינה נוקטת בהליכים לבצוע פסק הדין. גובה דמי המזונות המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי הוא כפי שנקבע בפסק הדין למזונות, אך לא יותר משיעור הקבוע בתקנות. שיעור זה שווה לשיעור הגמלה להבטחת הכנסה לאלמנות, לפי מספר הילדים הנתונים באחזקתה של האישה.

ד. גמלה להבטחת הכנסה: נועדה להנטיח הכנסה מינימלית לאוכלוסייה מעוטת הכנסה וחסרת יכולת לעבוד. הזכאות לקצבה נקבעת, בין היתר, על פי קריטריונים של מבחן הכנסה ושל מבחן תעסוקה - דהיינו אי יכולת למצוא עבודה. תנאי הזכאות צריכים להתקיים בשני בני הזוג. במשפחה חד-הורית תנאי הזכאות חלים, כמובן, על ההורה היחיד. אם לילדים קטנים הנמצאים באחזקתה (ילד אחד שטרם הגיע לגיל 5, או יותר מילד אחד, שגיל הצעיר בהם נמוך מ-10) פטורה ממבחן תעסוקה כלומר, אינה חייבת להוכיח שטיפשה עבודה. רוב המשפחות החד-הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה מקבלות אותה מכוח עילה זו. עבור ילדים משולמת תוספת לגמלה.

נוסף על כך, המשפחות החד-הוריות מקבלות קצבת ילדים ככל יתר המשפחות בישראל. גם קצבת הילד הראשון והשני משולמת להם על פי תנאי הזכאות החלים על כלל המשפחות עם 1-3 ילדים.

26,000 מכלל המשפחות החד-הוריות, (53% מהן) מקבלות גמלה מהמוסד לביטוח לאומי (בנוסף על קצבת ילדים), 35% מהן מקבלות גמלת שאירים או תלויים. כ-18% מקבלות דמי מזונות, 36% מקבלות גמלה להבטחת הכנסה, כ-5% מקבלות גם הבטחת הכנסה וגם דמי מזונות, ועוד כ-5% מקבלות קצבת נכות - שאיננה מיוחדת למשפחות חד-הוריות.

להלן יוצגו מאפיינים של המשפחות החד-הוריות המקבלות גמלה מהמוסד לביטוח לאומי. המאפיינים מתייחסים לכ-19,000 משפחות המקבלות גמלות (שהן 73% מכלל המשפחות החד-הוריות המקבלות גמלות מהמוסד), שיש עליהן נתונים. הקבוצה העיקרית, שלגביה חסרים נתונים, שייכת למשפחות המקבלות הבטחת הכנסה.

בלוח מס. 7 מוצגות המשפחות החד-הוריות לפי הגמלה העיקרית אותה הן מקבלות מהמוסד לביטוח לאומי (בנוסף לקצבות ילדים).

לוח מס. 7: משפחות חד-הוריות, לפי גמלה ומצב משפחתי (אחוזים)

גמלה	סך הכול	גרוש/ה	אלמן/ה	רווקה
סה"כ	49,128	100.0	100.0	100.0
לא מקבלות גמלה*	30,095	72.5	25.0	75.4
מקבלות גמלה - סה"כ	18,977	27.5	75.0	24.6
מהן: שאירים ותלויים	8,865	0.9	71.6	0.8
הבטחת הכנסה**	4,577	11.6	1.6	17.9
דמי מזונות***	4,379	13.4	0.1	3.6
קצבת נכות	1,156	2.6	1.7	2.3
לא ידוע	56	0	0	--

* כולל משפחות המקבלות גמלה, אך אין לגביהן נתונים מאפיינים נוספים.

** כולל משפחות המקבלות בנוסף על הבטחת הכנסה, מזונות, או קצבת נכות או שאירים.

*** כולל משפחות המקבלות בנוסף למזונות, קצבת נכות או זקנה.

מהלוח עולה כי בקרב האלמנות הרוב מקבל גמלה מהמוסד לביטוח הלאומי, ואילו בקרב הרווקות האחוז הגבוה ביותר של משפחות שאינן מקבלות כל גמלה מהמוסד. הגמלה השכיחה, שמקבלת משפחה חד-הורית שכראשה רווקה, היא הבטחת הכנסה (18% מכל הרווקות ו-69% מהרווקות שמקבלות גמלה כלשהי). הגמלות השכיחות שמקבלות נשים גרושות הן מזונות והבטחת הכנסה. 24% מהנשים הגרושות מקבלות אחת משתי גמלות אלה, והן מונות 77% מהנשים הגרושות שמקבלות גמלה כלשהי.

כמו-כן חשוב לציין, כי מקרב הגברים העומדים בראש משפחה חד-הורית אחוז המקבלים גמלה נמוך יותר מאשר בקרב הנשים העומדות בראש משפחה חד-הורית. 69% מהגברים אינם מקבלים גמלה מהכיטות הלאומי, לעומת 57% מהנשים שאינן מקבלות גמלה כזאת.

בלוח מס. 8 מוצגים ההנדלים בין גברים לנשים בקבלת גמלאות.

לוח מס. 8: משפחות חד-הוריות, לפי מין ראש המשפחה ומצבו המשפחתי (אחוזים)

גברים			נשים				הגמלה
אלמן	גרוש	סך הכול	אלמנה	רווקה	גרושה	סך הכול	
1,228	1,478	2,706	10,752	5,935	29,613	46,246	סה"כ מספרים אחוזים
100.0	100.0		100.0	100.0	100.0		
51.8	82.5	1,965	20.7	75.1	68.5	28,140	לא מקבלות גמלה
41.0	3.5	561	75.9	0.5	0.5	8,303	שאירים ותלויים
2.0	7.3	141	1.6	18.4	12.8	4,436	הבטחת הכנסה*
0	1.4	22	0	3.7	15.8	4,357	דמי מזונות
4.8	5.4	145	1.4	2.3	2.4	1,011	קצבת נכות

* כולל משפחות המקבלות נוסף על הבטחת הכנסה גם דמי מזונות.

מהלוח עולה, שיש הבדלים משמעותיים בין המינים לא רק בעצם קבלת הגמלאות, אלא גם בסוג הגמלה. 16% מן הגברים העומדים בראש משפחה חד-הורית שמקבלים גמלה, מקבלים גמלת נכות. זאת לעומת כ-5% בלבד מן הנשים. הבדל נוסף ניכר בין אלמנים לאלמנות. בקרב האלמנים 41% מקבלים קצבת שאירים ואילו מן האלמנות 76% מקבלים קצבת שאירים.

יש הבדלים ניכרים גם בקבלת דמי מזונות והבטחת הכנסה. בעוד שנקרב הגברים כ-5% מקבלים הבטחת הכנסה נקרב הנשים כ-11% מקבלות הבטחת הכנסה.

נראה שחלק מההבדלים, אם לא רובם, נובעים מהתייחסות שונה של החוק לנשים ולגברים. לדוגמה, מבחן הכנסות לשם קבלת גמלת שאירים, מוטל על הגבר ואינו מוטל על האישה; מבחן תעסוקה לשם קבלת גמלה להבטחת הכנסה מוטל על הגבר ואינו מוטל על האישה; גבר המחזיק בילדים אינו זכאי לדמי מזונות.

ס י כ ו ם

בדו"ח זה הוצגו סוגי הביטוח הסוציאלי השונים הפתוחים בפני משפחות חד-הוריות במדינות שונות בעולם המערבי. כמו כן נסקרה אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות בישראל - מאפייניהן הדימוגרפיים והגיאוגרפיים וכן סוגי גמלות הביטוח הלאומי המשולמות להן.

מן המחקר עולה, כי כמעט בכל המדינות שנסקרו, המשפחות החד-הוריות נהנות, כמו כל האוכלוסייה, מקצבות משפחה. בכולן האלמנות מקבלות קצבה מכוח מצבן המשפחתי בלבד, גרושות זכאיות לקבלת דמי מזונות ו/או לקצבה המשולמת בגין מצבן המשפחתי אך שמותנית במבחן הכנסה.

כשש מהמדינות שנסקרו משולמת גמלה מיוחדת למשפחות חד-הוריות מכוח מצבן המשפחתי. בחלק ממדינות אלה הגמלה מותנית במבחן הכנסות.

בישראל לא ניתנות גמלאות מיוחדות למשפחות חד-הוריות להוציא גמלה לאלמנות, שאירים ותלויים - הזכאים לה עקב מצבם המשפחתי ומכח מעמדם הביטוחי. יתר הגמלאות משולמות למשפחות החד-הוריות על פי אותם כללי זכאות החלים על יתר האוכלוסייה, לעיתים עם הקלות מסוימות.

עוד נמצא, כי שיעור המשפחות החד-הוריות בישראל בכלל המשפחות עם ילדים, שעמד ב-1991 על 7%, נמוך מברוב המדינות במערב אירופה ובארה"ב. אך נראה, ששינויים דימוגרפיים המתרחשים באוכלוסייה, כגון גידול שיעור הגירושין והלידות מחוץ לנישואין, יגדילו בהדרגה את מספרן ואת שיעורן בקרב המשפחות עם ילדים.

עובדה זו, על רקע מצבן החברתי והכלכלי הבעייתי של משפחות אלה, מחייבת לתת את הדעת לאוכלוסייה מיוחדת זו. ואמנם, לאחרונה שב הנושא ועולה על סדר היום הציבורי בישראל. נתונים בדיון לקראת חקיקה מספר נושאים לנועדו להעניק הטבות והקלות מיוחדות למשפחות החד-הוריות. הן אמורות להגדיל את שוויון ההזדמנויות העומדות בפני משפחות אלה, ובמיוחד של הילדים הגדלים בהן.

205

ביבליוגרפיה

- J.C. Barbier: Minimum Social Income and Family Policy in France. ISSA 1990.
- A. M. Buysse: Family Models and Social Legislation, in E.E.C. Countries: A Comparative Study. ISSA 1990.
- B. Cantillon: Socio-Demographic Changes and Social Security. ISSA 1990.
- E. Duskin: Disadvantaged Lone Parent Families: Is Family Structure the Problem? Is Social Security the Answer? ISSA 1990.
- C. Goodman: Income Security and Support for Families in a Changing Social Environment: The Canadian Experience. ISSA 1990.
- E. Hohnerlein: Income Support Benefits for Lone-Parent Families in the FRG and Italy: A Comparative Study. ISSA 1990.
- A. Kroupora: Family Policy Strategies during the Transition to a Market Economy. ISSA 1990.
- D. I. Stanton and A. Herscovitch: Social Security and Sole Parents: Development in Australia. ISSA 1990.
- T. Fridberg: The Legal Position of Single-Parent Families Within the Social Security System in Denmark. The Danish National Institute of Soc. Res. 1989.
- B. Griffiths, S. Cooper, N. McVicar: Overseas Countries Maintenance Provision. Social Security Review 13 1986.
- Overseas Countries Assistance to Sole Parents. Social Security Review no. 14.
- J. Raymond: Bringing Up Children Alone: Policies for Sole Parents. Soc. Sec. Review, Issues Paper No. 3
- E. F. Sabatello: Formation and Trends of Monoparental Households in Israel 1975-1983 in: Shangar and Palomba eds. Alternative Patterns of Family Life in Modern Societies. IRP, Rome.
- P. Whiteford ed.: Sole Parents and Public Policy - Proceedings of a Conference held in Sydney, 30. 8. 90.
- M. Harrison: Sole Parents and the First Phase of Child Support Scheme Evaluation. In: Whiteford, ed., itim.
- M. College: Workforce Barriers for Sole Mothers in Australia. In: Whiteford, ed., itim.

ניתן להזמין פרסומים במוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון,
שד' ויצמן 13, ירושלים 91909, טל. (02)709579
