

## **“אנחנו תומכים בחוק משפחות חד-הוריות, במסכנים”: חוק משפחות חד-הוריות – מבט לאחור<sup>1</sup>**

ענת הרבסט<sup>2</sup>

במחקר זה נבחנו חוק משפחות חד-הוריות התשנ"ב-1992 והתיקונים לו, תוך הדגשת הדרך שבה שימשו טיעונים הטמונים בשיח להצדקת מדיניות רווחה שהוחלה על אימהות חד-הוריות. מהמחקר עולה שהחוק הותווה לא בדרך המלך של אריגת זכויותיהן כחלק ממערכת כללית של זכויות המוענקות להורים בכלל ולהורים יחידים בפרט בעבור גידול ילדיהם, אלא היה בעיקר כלי סיוע לאימהות חד-הוריות עניות. מדינת הרווחה הישראלית לא הניחה בסיס למיסוד זכויות חברתיות אוניברסליות של משפחות חד-הוריות, אלא תשתית זמנית שתכליתה מניעת עוני בקרב משפחות אלה. כעשור מאוחר יותר, על רקע חוק ההסדרים לשנת 2003 שקיצץ עמוקות בקצבאות הבטחת הכנסה, שבין הזכאים להן נמנות האימהות החד-הוריות, תשתית זו מתגלה כמשענת הקנה הרצוף.

---

### **מבוא**

---

חוק משפחות חד-הוריות התשנ"ב-1992 משמש במחקר זה כאבן בוחן לאופן שבו דימויים חברתיים-תרבותיים משפיעים על עיצוב זכויות חברתיות. חוק זה הוא הגדרה סטטוטורית ראשונה של משפחה חד-הורית במדינת ישראל, המעגנת את זכויותיה החברתיות-הכלכליות. ניתוח השיח סביב חקיקת החוק והתיקונים לו אפשרו לבחון את עיצוב מדיניות הרווחה עבור נשים בכלל ואימהות בפרט. העובדה שהיה זה החוק הראשון

---

1 תודות לד"ר ניצה ברקוביץ' ולד"ר אורלי בנימין על הערותיהן מאירות העיניים לגרסה הקודמת של המאמר.  
2 התוכנית הבינתחומית ללימודי מגדר, אוניברסיטת בר אילן.

שהגדיר את מעמדן המשפטי של המשפחות החד-הוריות כקבוצה כוללת סיפקה הזדמנות להתייחס לשיח הציבורי סביבו כאל שיח מכונן.

מחקר זה ביקש לבחון את הנסיבות שהובילו לחקיקת החוק ולתיקונים לו, כדי לעמוד על האופן שבו התעצבו הזכויות החברתיות של קבוצה זו ועל איכות הזכויות שהוענקו לה. במסגרת זו נבחנו היבטים מגדריים של עיצוב מדיניות רווחה כמו גם השאלה אם הזכויות שמוסדו ביססו תשתית יציבה של מערכת רווחה. נבדקה גם הדרך שבה עיצבו את החקיקה שחקנים חברתיים שונים, ובהם ארגוני הנשים, הכנסת על ועדותיה השונות, המוסד לביטוח לאומי והעיתונות. בחינת מסמכים שונים – פרוטוקולים של דיוני הכנסת וועדותיה השונות, אזכורי הדיונים בחוק בעיתונות, ריאיונות עם נציגות ארגוני הנשים ומחקרי המוסד לביטוח לאומי – אפשרה לחשוף את השפעותיהן של הנחות יסוד תרבותיות ותפיסות חברתיות שהבנו את השיח והיוו מצע לעיגון זכויות חברתיות או לשלילתן. בתום התהליך התחוויר שלא נוצרה תשתית דיסקורסיבית שעיגנה בסיס יציב להענקת זכויות.

מחקר זה ממשיך מסורת מחקרית של בחינה פמיניסטית של מדינת הרווחה הישראלית (ראו למשל: אלבין, 2005, 2007; בנימין, 2002, 2006; סבירסקי ועמיתות, 2007; Ajzenstadt & Gal, 2001; Helman, 2007). בשונה ממחקרים אחרים שבחנו את חוק משפחות חד-הוריות, כגון אלה שעסקו בהשתלבות אימהות חד-הוריות בשוק העבודה בשכר (זוסמן ופריש, 2007; פלוג, קסיר ומידן, 2006) או בהבניית תפקידן של האימהות החד-הוריות כמטפלות המקבלות שכר טיפול מהמדינה (Helman, 2007), התחקה מחקר זה אחר הטיעונים הטמונים בשיח שהיוו את התשתית לעיגון זכויותיהן של משפחות חד-הוריות בחוק.

---

## מסגרת תיאורטית

---

המסגרת התיאורטית שבה נעשה שימוש היא הפרספקטיבה הפמיניסטית לחקר מדינת הרווחה (ראו למשל: O'Connor, 1996; O'Connor, Orloff, & Shaver, 1999; Orloff, 1993; Ruggie, 1984; Sainsbury, 1996; 1999). בהתאם לתפיסה זו, מדיניות הרווחה ביחס למשפחה החד-הורית נבחנת כסוגיה מגדרית, תוך התמקדות מיוחדת במעמדן של נשים במדינת הרווחה הישראלית. לטענת חוקרות פמיניסטיות, מדינת הרווחה עשויה בתנאים מסוימים לשמש משאב מרכזי לרווחתן של נשים. עיצוב מדיניות חברתית מתאימה מטעם מקורות ציבוריים יכול להשפיע על חלוקת המשאבים

בין נשים לגברים וכן להקטין את התלות של נשים בגברים ובקיומו של התא המשפחתי (Daly, 2000; Quadagno, 1990; Orloff, 1991; Skocpol, 1992).

במסגרת תיאורטית זו סוגיית האימהות החד-הוריות היא מעין מקרה מבחן בבדיקת האוריינטציה של המדיניות הציבורית, מכיוון שהיא יכולה לשמש מדד של זכויות חברתיות ממוגדרות במשטרי מדינות רווחה שונים (Duncan & Edwards, 1996; Hobson, 1994; Kilkey, 2000; Kilkey & Bradshaw, 1999; Millar, 1996; Skevik, 2005). האופן שבו משטרי מדינות רווחה שונים מאפשרים לאימהות חד-הוריות לקיים את עצמן ואת ילדיהן בהעדר נגישות לשכרו של גבר מפרנס, לשמור על מעמדן החברתי-הכלכלי ולצמצם את תלותן בשוק קשור מהותית למערכת הרווחה. דברים אלה מתחזקים לנוכח טענה של חוקרות מדינת הרווחה, שמעלות נקודה מרכזית משותפת: מחויבות המדינה להרחבת השוויוניות בין נשים לגברים ולהעמקת השתתפותן בשוק העבודה בשכר, לצד יישום מדיניות אוניברסלית של ביטחון סוציאלי, מחזקים את יכולתן של אימהות חד-הוריות לקיים משק בית אוטונומי, ועשויים לפיכך לצמצם משמעותית את שיעורי העוני בתוכן (Christopher et. al., 2002; Lister, 1994; Millar, 1996).

במחקר הפמיניסטי על מדינת הרווחה יש חשיבות רבה לבחינת הדרכים שבהן מתמסדות זכויות של נשים ואימהות וכיצד הן מכוננות בשיח כסובייקטים וכצרכניות של רווחה (Fraser, 1989; Fraser & Gordon, 1994; Gordon, 1994; Helman, 2007; Hobson & Lindholm, 1997; Padamsee & Adams, 2002; Skocpol, 1992). מחקר זה מבקש לחבור למחקרים הקיימים העוסקים בהיבטים המגדריים של כינון זכויות לנשים ואימהות במדינת הרווחה, וזאת על ידי בחינת השיח הסובב את חקיקת החוק והתיקונים לו, בחינת הדימויים של אימהות חד-הוריות שעלו מהשיח, בחינת תמונת האם החד-הורית שנוצקה והובנתה בו ובחינת הדרך שבה כוננה מדיניות הרווחה בהתאם לדימויים אלה.

---

## מתודולוגיה

---

בלב המחקר עומדת השיטה האיכותנית, המבוססת על תפיסה פילוסופית שעיקרה העדפת המצב הטבעי על פני מצב המבוקר בידי גורמים מתערבים חיצוניים (צבר בן-יהושע, 1990, 2001; Denzin & Lincoln, 1994). כדי לעמוד על התפיסות, הדימויים והלוגיקה המשתנה של המדיניות, נאספו ונותחו מקורות מגוונים: פרוטוקולים של דיוני הכנסת וועדותיה השונות, פרוטוקולים של ישיבות ארגוני הנשים, תכתובות בין הארגונים

למוסדות שונים וכתבות בעיתונים העוסקות בחקיקת הרווחה בנושא משפחות חד-הוריות. כדי להשלים את התמונה נערכו ריאיונות עם פעילות מארגוני הנשים. כל אלה נותחו באמצעות ניתוח שיח ביקורתי. בבסיסו של הניתוח הביקורתי עומדת השקפה המניחה מראש קיומם של יחסי כוח בלתי שוויוניים בחברה. מטרת הניתוח היא לחקור ולחשוף אי-שוויון חברתי כפי שהוא מתהווה, מובע ומקבל לגיטימציה דרך שימוש בשיח (Fairclough, 1993; van Dijk, 2001).

גישה זו מיוסדת על ההכרה שהפרקטיקות החברתיות הנוהגות, ובכללן השימוש בשפה, קשורות בגורמים ובהשפעות שאינם בהכרח מודעים. שיטת הניתוח שננקטה במחקר זה שואבת את כוחה מגישה זו, אך איננה מתבססת עליה בלבד, אלא נשענת במקביל על הידע הטמון בתיאוריה המעוגנת בשדה. לצורך כך נעשה ניתוח התוכן על פי קטגוריות – תמות ונושאים החוזרים על עצמם (גבתון, 2001; Hutchison, 1988; Strauss & Corbin, 1994). הניתוח נעשה בהשראת מחקר שבחן את ההשלכות של התפתחות שיח ניאו-ליברלי על קיצוצים במערכת הביטחון הסוציאלי בארצות הברית (de Goede, 1996). בניית השיח הביקורתי שימשו טקסטים שונים לחילוץ תמות מרכזיות, מסגרות פרשנות והתייחסויות תרבותיות ולבירור הדרכים שבהן שחקנים שונים מבטאים אותן, מקדמים אותן או דוחקים אותן לשוליים. המידע נותח באמצעות קטגוריות, שנבחרו על פי גופי הידע וסקירת הספרות, והן הורחבו ושוננו בהתאם לתכנים המובאים בטקסטים השונים ובריאויות. הצגת הממצאים והדיון בהם התנהלו במקביל, כדי לתת לנתונים עומק ופרספקטיבה רחבה.

---

### חוק משפחות חד-הוריות התשנ"ב-1992 – רקע

---

טרם חקיקת חוק משפחות חד-הוריות עוגנו זכויותיהן של אלמנות לקבלת קצבאות מהמדינה; אלה מוסדו באמצעות מגוון של חוקים והסדרים שונים (באמצעות מערכת הביטחון והמוסד לביטוח לאומי). בהמשך לכך עוגנו בחוק זכויותיהן של נשים לקבל דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי, כשהחייב במזונותיהן ו/או במזונות ילדיהן לא עמד בתשלום, והן עמדו במבחני הכנסות.<sup>3</sup> חוק משפחות חד-הוריות נשא עמו חידוש, בכך שלראשונה הגדיר את המונח "הורה יחיד" באופן סטטוטורי, ובכך נתן הכרה רשמית

---

3 חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, ספר חוקים 654.

למבנה משפחתי זה.<sup>4</sup> כך קבע החוק (ב-1992 בטרם השינוי שחל בהגדרה), את הגדרת ההורה היחיד: "הורה יחיד – תושב ישראל שאינו נשוי ואין אדם הידוע בציבור כבן זוגו, אשר בהחזקתו ילד הנמצא עמו."<sup>5</sup> חוק משפחות חד-הוריות סימן תפנית בכך שהכניס תחת קטגוריה אחת של משפחה חד-הורית אלמנות/ים, גרושות/ים ורווקות/ים, ללא הבחנה בין נסיבות היווצרות החד-הורות, ומאוחר יותר ב-1994 גם פרודות/ים ועגונות. גלגולו של החוק החל עם הגשת הצעת חוק פרטית של חברת הכנסת אורה נמיר ב-1989. החוק עבר בכנסת בחודש מארס 1992.

החוק עיגן לראשונה את מכלול זכויותיהן של משפחות חד-הוריות, אף שרבות מהן נקבעו עוד קודם לכן, לכדי מסגרת משפטית אחת כוללת. החוק מנוסח בלשון זכר, אף שהזכויות המעוגנות בו מיועדות לשני המינים ולמרות העובדה שבראש רוב המשפחות החד-הוריות עומדות נשים – כ-91 אחוז (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2007). הזכות החברתית העיקרית שעוגנה במסגרת החוק היתה תיקון בחוק הבטחת הכנסה שהגדיל את הסיוע להורה יחיד/ה גרוש/ה ורווק/ה, הזכאית לקצבת הבטחת הכנסה, ונועד להחיל עליהם את גובה קצבאות הבטחת הכנסה שהיה שמור קודם לכן לאימהות אלמנות בלבד. קצבה זו תלויה במבחני הכנסה ותעסוקה חמורים. כשליש מכלל האימהות החד-הוריות זכאיות לקצבה. עד 1992 זכו רק אימהות אלמנות לשיעור מוגדל של הבטחת הכנסה באופן אוטומטי, ואילו שאר קבוצות האימהות החד-הוריות היו זכאיות לשיעור המוגדל רק לאחר שהות של שנתיים במערכת הבטחת הכנסה (מסלול זה היה המסלול הרגיל לכל מקבלי הבטחת הכנסה). יש לציין שהשיעור המוגדל בוטל הלכה למעשה עבור רוב הזכאים ובתוכם משפחות חד-הוריות עם חקיקת חוק ההסדרים לשנת 2003 (ראו: המוסד לביטוח לאומי, 2004).

במערכת הבטחת הכנסה הוכנסו גם התיקונים האלה לטובת משפחות חד-הוריות: תיקון בחוק הבטחת הכנסה בנוגע לפטור ממבחן תעסוקה. התיקון קבע, שאם לילד שגילו עד שבע שנים תהיה זכאית לקצבה ללא מבחן תעסוקה (כלומר פטור מחובת התייצבות בלשכת התעסוקה). עד אז היה נהוג רף של חמש שנים לילד אחד או עשר שנים לשני ילדים או יותר (בחוק ההסדרים לשנת 2003 ירד הרף לגיל שנתיים). תיקון אחר היה ביטול תקרת ההשתכרות להורה יחיד, שמעליה נשללה הזכאות לקבלת הקצבה, כפי שהיה נהוג עד אז בחוק הבטחת הכנסה בנוגע לאלמנות. במסגרת החוק עוגנו עוד זכויות מלבד הבטחת הכנסה, כמו עדיפות בקבלה למעונות יום ציבוריים והנחה בתשלום עבורם,

4 חשוב לציין שאין זו הפעם הראשונה שבה עלו המושגים משפחה חד-הורית או הורה יחיד. אלה נמצאו במסמכי המוסד לביטוח לאומי כבר משנות ה-70, ולא דווקא רק בהקשר של משפחות שבראשן עומדות אימהות אלמנות (ראו המוסד לביטוח לאומי, 1980; חביב, 1976; סבטאלו, 1978; קרן-יער וסוארי, 1980, 1983; רוטר וקרן-יער, 1974; רוטר ושמאי, 1971; שמאי ו-וולדהורן, 1973). אם כן, מושגים אלה היו קיימים, אך טרם עוגנו משפטית.

5 חוק משפחות חד-הוריות, התשנ"ב-1992, ספר החוקים 1390, 24.3.92 (כך נכתב בחוק המקורי, טרם השינויים).

הלוואה לשיכון להורים יחידים המוגדרים כ"חסרי דירה", עדיפות בקבלה לקורסי הכשרה מקצועית וכן מענק לימודים חד שנתי לילדי משפחות חד-הוריות בגילאי 6-14.

חוק משפחות חד-הוריות התקבל ב-1992, אבל הדיונים והמהלכים שהובילו לחקיקתו החלו קודם לכן. דוחות המוסד לביטוח לאומי מילאו תפקיד חשוב בהבניית הדיון בסוגיית המשפחות החד-הוריות. עוד בשנת 1971 הוציאו חוקרי המוסד את דו"ח דפוס העוני בישראל. הדו"ח מציין שבמשפחות של "הורה אחד", שבראש מרביתן עומדות אימהות אלמנות וגרושות, כל משפחה רביעית ענייה וכל משפחה שלישית נמצאת על סף העוני (רוטר ושמאי, 1971). מאז עוסקים לא מעט ממחקריו של המוסד לביטוח לאומי בסוגיית המשפחות החד-הוריות. בדוחות שהוציא המוסד אחת לכמה שנים – משפחות עם ילדים בישראל ופרסומים אחרים – הוקצה מקום מיוחד לנתונים על משפחות חד-הוריות (חביב, 1976; סבטאלו, 1978; קרן-יער וסוארי, 1980, רוטר וקרן-יער, 1974; 1983; שמאי ו-וולדהורן, 1973), ומאוחר יותר נערך מחקר שעסק במשפחות חד-הוריות גרידא (גורדון ואליאב, 1992). נראה שהמוסד לביטוח לאומי היה שחקן חשוב בהבניית המשפחה החד-הורית כצרכנית וכמושא רווחה.

זרעי החוק נמצאו גם בהמלצותיה של הוועדה למעמד האישה, שבראשה עמדה חברת הכנסת אורה נמיר. ועדה זו עמדה בסימן השתתפותה של ישראל ב"עשור הנשים", כפי שהוכרו בידי האו"ם, והיתה הגוף הממלכתי הראשון שדן לעומק בשאלת מעמדן של נשים בחברה הישראלית. כעשור לאחר פרסום דו"ח זה, ב-1989, יזמה נמיר הצעת חוק פרטית בעניין המשפחות החד-הוריות. הצעה זו התגלגלה לכדי החוק שאושר בכנסת במארכ 1992.

עוד אבן דרך בחקיקה היתה פרסום דו"ח מטעם המוסד לביטוח לאומי בחודש יוני 1991 – עוני בקרב נשים בלי בן זוג. הממצאים העלו שהנשים העניות ביותר בקרב נשים בישראל היו אימהות גרושות (קריסטל, 1991). דו"ח זה נתן עוד דחיפה לארגוני הנשים לבוא בתביעות אל מקבלי ההחלטות. באותה עת קראה מזכ"ל נעמת, מאשה לובלסקי, לכינוס מיוחד של ועדת העבודה והרווחה בכנסת כדי לזרז את העברת חוק משפחות חד-הוריות לקריאה ראשונה וכדי לדון בסוגיית העוני בקרב משפחות חד-הוריות (זלצמן, 1991).

חוק משפחות חד-הוריות נחקק תוך מעורבות משמעותית של ארגוני הנשים, שלקחו חלק פעיל בעיצובו ובניסיונות להשפיע על הזירה הציבורית. היועצות המשפטיות של נעמת היו מעורבות בהכנת הצעת החוק. ארגון נעמת היה קרוב להתארגנויות שטח שונות של משפחות חד-הוריות, כמו ארגוני אלמנות מלחמה וארגון אל"ן – אימהות לא נשואות. פעילות נעמת הושפעה גם ממצוקותיהן של הנשים המגיעות לקבל סיוע, כגון אימהות שילדיהן נמצאים במעונות היום שבחסות הארגון או אימהות שפנו לשם סיוע משפטי

(הרבסט, 2006). קרבה זו של ארגון נעמת לבעיות של נשים בשטח הובילה אותו לראות בסוגיית המשפחות החד-הוריות סוגיה המצריכה טיפול כוללני ולהעלות את צורכי משפחות אלה בחקיקה.

באפריל 1989 הודיע ארגון נעמת במסיבת עיתונאים על הקמת עמותת מיחד – ארגון גג למשפחות חד-הוריות. העמותה נועדה לשמש מסגרת ארגונית תומכת לראשי המשפחות החד-הוריות ולפעול למען קידום חקיקה והסדרים ציבוריים שישפרו את מעמדם של משפחות חד-הוריות. ארגוני הנשים ניסו להרחיב את הנראות של משפחות חד-הוריות ולעצב את זכויותיהן כלגיטימיות; כך למשל אמרה נציגת עמותת מיחד במסיבת העיתונאים שבה הודיעו על הקמת העמותה החדשה (4 באפריל, 1989): "הילדים שלנו הם שווים וזכויות" (פרימו, 1989). ב-9 באפריל '89 ייסדו בנעמת קו פתוח למשפחות חד-הוריות (ראו קנולר, 1989). בה בעת הודיעו המשפטניות של הארגון על היוזמה לחקיקת חוק משפחות חד-הוריות (דבורי, 1989). לימים נוספה לפעילויות הארגון הפצת מידעון מקיף על זכויותיהן של משפחות חד-הוריות, שנכתב ופורסם בשיתוף עם משרד העבודה והרווחה (ראו בר-און ופרידמן, 1992).

בספטמבר 1989 פנתה יו"ר נעמת מאשה לובלסקי לכל ראשי הרשויות המקומיות בישראל בדרישה להעניק לילדים ממשפחות חד-הוריות הנחה של 50 אחוז בתשלומי אגרות ושירותי חינוך מכל הסוגים. את פניותיה לרשויות המקומיות ליוותה בהודעות לעיתונות, כך שהנושא קיבל תהודה ציבורית נרחבת (ראו כהן, 1989; לם, 1989; מנדל, 1989; קנולר, 1989א). ארגון נעמת העלה את הדיון בסוגיית המשפחות החד-הוריות גם בפני המועצה הכלכלית-החברתית בראשות שר האוצר, שמעון פרס. תכתובת בין נעמת, שדולת הנשים והאגודה לזכויות האזרח לבין חברת הכנסת אורה נמיר, יו"ר ועדת העבודה והרווחה, מעידה גם היא על מעורבות רבה בעיצוב החקיקה. מתוך הפרוטוקולים של ועדת העבודה והרווחה ניתן לראות שארגוני הנשים – נעמת, ויצ"ו, שדולת הנשים ואמונה – היו שותפים קבועים בדיונים שלפני העברת החוק (ארכיון הכנסת, 1989-1992). על החשיבות בקיבוע מעמד המשפחה החד-הורית ובהכרה סטטורית בצרכיה עמדה עופרה פרידמן, יו"ר נעמת בעבר:

כשישבנו וניסחנו את החוק, המחשבה היתה שהניסוח שלו לא היה המיטבי ביותר, כי התעוררה שאלת העגונות ורצינו סוג של הטבות נוספות, אבל הרעיון היה ממש להכניס את הרגל בדלת וקודם כול לקבע את המונח של משפחה חד-הורית.<sup>6</sup> (ריאיון: פרידמן, 2006).

6 כל ההדגשות בציטוטים הן שלי וכן הסוגריים המרובעים ותכולתם (המחב).

בארגוני הנשים מודעים היטב לצורך בשיתוף פעולה עם פוליטיקאיות כדי להשפיע על עיצוב מדיניות. במקרה של חקיקת החוקים בעניינין של משפחות חד-הוריות ניכרה מעורבות אינטנסיבית של ארגוני הנשים שלוותה בשיתוף פעולה עם פוליטיקאיות. בעניין חוק המזונות (הבטחת תשלום)-1972 בלט ארגון ויצ"ו, כמו גם חברת הכנסת שושנה ארבלי-אלמוזלינו, יו"ר ועדת העבודה בשעתה, שגילתה מעורבות עמוקה. בעניין חקיקת חוק משפחות חד-הוריות התשנ"ב-1992 בלט ארגון נעמת כמו גם חברת הכנסת אורה נמיר, שהיתה יו"ר ועדת העבודה והרווחה בסמוך לחקיקה ומאוחר יותר מדצמבר 1992 היתה שרת העבודה והרווחה. כל העת היא הפגינה מחויבות עמוקה לקידום הנושא. שנים אחדות לאחר חקיקת החוק עלו לזירה ארגוני שטח חדשים: אלח"ה – אגודה ישראלית למשפחות חד-הוריות במצוקה; אמח"ה – איגוד משפחות חד-הוריות עולות; פורום המשפחות החד-הוריות וקואליציית המשפחות החד-הוריות, שבהם מעורבות בעיקר האימהות עצמן. האימהות זכו לשיתוף פעולה אינטנסיבי עם חברות כנסת, כמו תמר גוז'נסקי, יעל דיין, נעמי חזן, לימור לבנת, ענת מאור ומרינה סולודקין. בשנת 1995 הקימו חברות הכנסת ובראשן נעמי חזן ומרינה סולודקין את השדולה למשפחות חד-הוריות. השדולה קיבצה תחת כנפיה ארגונים שונים המטפלים בסוגיות שונות המעסיקות משפחות חד-הוריות. התארגנות זו היתה ניסיון לאחד את כוחות הארגונים השונים של המשפחות החד-הוריות כדי להשפיע על עיצוב מדיניות. הארגונים השתתפו תדיר בישיבות הוועדה לקידום מעמד האישה, וכן נוהלו מפגשים קבועים בכנסת של שדולת המשפחות החד-הוריות עם נציגות הארגונים השונים.

מכלל הדברים עולה, שהדיון במשפחות החד-הוריות, בלגיטימציה הציבורית שלהן ובצורכיהן הועלה לסדר היום הציבורי בעיקר בידי ארגוני הנשים, והם היו הכוח המניע מאחורי החקיקה. חשוב לציין שבמשך השנים לאחר חקיקת החוק לא הרפו ארגוני הנשים מעניינין של המשפחות החד-הוריות; הם המשיכו לפעול דרך השדולה בכנסת ובבירוקרטיה הממשלתית, פנו לעיתונות, הגישו סיוע משפטי לאימהות ועשו ניסיונות חוזרים ונשנים לשפר את ההטבות למשפחות חד-הוריות במסגרת החוק. העיתונות שיתפה פעולה ודיווחה בהרחבה על עניינים הקשורים במשפחות חד-הוריות, מה שהעמיק את החשיפה הציבורית של משפחות אלה וסייע לנגישות למידע בעניין (ולצמין, 1992; יוסף, 1992).

עוד נדבך מרכזי בדרך להעברת החוק בכנסת, דווקא בתקופה זו שאיננה מאופיינת בחקיקת רווחה נרחבת (על הצמצומים במדינת הרווחה בשנות ה-90 ראו אצל גל, 2005; דורון, 2003), הוא העלייה ממדינות חבר העמים, שהיתה הגדולה ביותר מאז העליות של שנות ה-50. בעת קליטת העלייה בין השנים 1989-1995 היתה מדינת הרווחה הישראלית מצויה בשלב שבו השלימה מהלכים חשובים בבניית מנגנוניה ובעיצוב שלד מערכת הביטחון הסוציאלי. תהליך זה תפס תאוצה בעיקר במהלך שנות ה-70 ובתחילת שנות



ה-80 (תוכנית ביטוח אבטלה; תוכנית ביטוח נכות כללית; הרחבת מערך מעונות היום הציבוריים; חוק הבטחת הכנסה) (גל, 2005). מערכת הרווחה שימשה בידי המדינה גם כלי לקליטת עלייה, הן באמצעות התוכניות הקיימות והן באמצעות חוק משפחות חד-הוריות (על החשיבות שנתן המוסד לביטוח לאומי לתפקידו המרכזי בעניין קליטת העלייה ראו ערד, 1996). קליטה של כמיליון עולים תוך שנים ספורות אילצה את המדינה להתמודד בבת אחת עם אתגרים רבים, כמו יצירת מקומות תעסוקה, הכללה במערכת הביטחון הסוציאלי והיערכות בתחומי החינוך, הבריאות והדיוור.

### עיצוב מדיניות הרווחה לאחר חקיקת החוק

חוק משפחות חד-הוריות התשנ"ב-1992 תוקן מאז חקיקתו שלוש פעמים. לאורך השנים חלו שינויים שונים בחקיקה, חלקם מרחיבים וחלקם מצמצמים את הזכויות הכרוכות בחוק משפחות חד-הוריות. באופן כללי ניתן לומר, שהנטייה להרחבת האוכלוסיות הנכללות בחוק ולהרחבת ההטבות עצמן אפיינה את השנים הראשונות לאחר כינון החוק שהיו גם שנות העלייה ממדינות חבר העמים לשעבר, ואילו הנטייה לצמצום החלה מסוף שנות ה-90. עם זאת, לא התיקונים לחוק לכבדו השפיעו על זכאי החוק, כלומר אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות; תיקונים שונים בחוקים אחרים של מערכת הביטחון הסוציאלי השפיעו גם הם בעקיפין אך באופן משמעותי על אוכלוסייה זו. להלן התיקונים שנעשו בחוק מאז כינונו: בשנת 1994 תוקן חוק משפחות חד-הוריות לראשונה והחיל את הגדרת הורה יחיד גם על אימהות עגונות וגם על פרודות, המצויות זה שנתיים בהליך גירושין רשמי (קודם לכן ההגדרה היתה "לא נשוי" – כלומר אלמן, גרוש ורווק). זאת ועוד, התיקון הראשון קבע שהחוק יוחל גם על קבוצת העולות הנמצאות בארץ למעלה משנה ופחות משנתיים, שכן זוגן לא עלה לארץ ואינו שוהה בה, כדי לאפשר לעולות ליהנות מזכויות החוק, אף שלא יכלו להיכלל בהגדרה "פרודות".<sup>7</sup>

כאמור, לא רק שינויים בחוק משפחות חד-הוריות עיצבו את זכויותיה החברתיות של אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות. אלה הושפעו רבות מתיקונים בחוקים אחרים של מערכת הביטחון הסוציאלי. ב-1994, למשל, הורחבה קבוצת הזכאים למענק לימודים דרך תיקון חוק הביטוח הלאומי. עד אז הוענק מענק הלימודים רק לילדים עד גיל 11. בעקבות תיקון החוק<sup>8</sup> מאותה שנה הורחבה תחולת המענקים עד גיל 14. גם החוקים למלחמה

7 חוק משפחות חד-הוריות (תיקון מס' 1), התשנ"ד-1994, ס"ח 1454, 10 במארס 1994.

8 חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 89), התשנ"ד-1994, ס"ח 1472, 14 בפברואר 1994.

בעוני (1994, 1995) היטיבו עם המשפחות החד-הוריות בכך שהגדילו את שיעורי הקצבאות למשפחות המקבלות הבטחת הכנסה.<sup>9</sup>

בשנת 1998 צומצמה הגדרת הורה יחיד על ידי הוספת סייג בנוסח הזה: "ובתנאי שאין לו בן זוג אחר."<sup>10</sup> תיקון זה בחוק משפחות חד-הוריות נועד להבטיח שהזכאים להיכלל בחוק הם רק הורים יחידים שאין להם בהווה בן זוג. תוספת זו העמידה על שלוש את מניין הפעמים של הגדרת הורה יחיד כאדם שאינו יכול לקיים מערכת זוגית קבועה; כלומר: המשפט "אין אדם אחר הידוע בציבור כבן זוגו" חוזר על עצמו פעמיים, ואילו המשפט "ובתנאי שאין לו בן זוג אחר" פעם אחת. כל אלה מצויים בסעיף 1 לחוק המגדיר מיהו הורה יחיד.

בשנת 2001 הורחבה שוב הגדרת הורה יחיד, כשהוכללו בה נשים ששהו במקלט לנשים מוכות. על פי החוק טרם התיקון נאלצו נשים להמתין תקופה של שנתיים מיום פתיחת הליך הגירושין, כדי להיכלל בהגדרה הורה יחיד. התיקון<sup>11</sup> קיצר את ההליך עבור נשים נפגעות אלימות במשפחה וקבע שאם תיחשב כחד-הורית, אם מתקיימים כל שלושת התנאים האלה: היא חיה בנפרד מבעלה; היא שהתה לפחות 180 ימים במקלט לנשים מוכות; היא פתחה בהליך על פי דין להשתחרר מקשר הנישואין.

ניתן לומר שהשינוי המשמעותי מכולם מבחינת עומק הקיצוצים נעשה בשנת 2003, במסגרת חוק ההסדרים,<sup>12</sup> אשר קיצץ בשליש בקירוב את קצבאות הבטחת הכנסה לכל המשפחות הזכאיות (ביניהן גם המשפחות החד-הוריות). בהמשך לקיצוצים אלה החלה לפעול בשנת 2005 התוכנית לעידוד תעסוקה של הורים יחידים. תוכנית זו נועדה לעודד את שילובם של הורים יחידים בשוק העבודה בשכר (אחדות, 2007; אחרות, סופר ושלח 2007). בשנת 2008 שונה חוק הבטחת הכנסה, ונקבע בו שהורה יחיד לומד, ששולמה לו גמלה בעד 16 חודשים מתוך 20 חודשים שקדמו למועד תחילת לימודיו, ובתנאי שאינו לומד בתוכנית לימודים לתואר שני או שלישי, יוכל להמשיך לקבל גמלה לתקופה שלא תעלה על 36 חודשים.<sup>13</sup> מהסקירה לעיל ניתן ללמוד שהשינויים אינם מציגים מהלך עקיב בהכרח, אלא תוואי גלי ומשתנה, המסתיים לעת עתה באקורד צורם של קיצוץ קצבאות הבטחת הכנסה בשליש בקירוב לאוכלוסיית הזכאים ומתן מענקים למספר מצומצם של

9 חוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (תיקוני חקיקה), התשנ"ד-1994, ס"ח 1475, 28 ביולי 1994; חוק לצמצום ממדי העוני (תיקוני חקיקה) (צעדים משלימים), התשנ"ה-1995, ס"ח 1526, 9 ביוני 1995.  
10 חוק משפחות חד-הוריות (תיקון מס' 2), התשנ"ח-1998, ס"ח 1464, 5 בינואר 1998.  
11 חוק משפחות חד-הוריות (תיקון מס' 3), התשס"א-2001, ס"ח 1785.  
12 חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת הכספים 2003 (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002, 29 בדצמבר 2002.  
13 חוק הבטחת הכנסה (תיקון מס' 33), התשס"ח-2008, ס"ח 2170, 29 ביולי 2008. תיקון זה הקל על הורים יחידים יותר מאשר על מקבלי קצבה אחרים שאינם יכולים ללמוד במוסד להשכלה גבוהה ולקבל קצבת הבטחת הכנסה.

אימהות שהצליחו להעלות את שכרן במסגרת התוכנית לעידוד תעסוקה של הורים יחידים שהחלה לפעול ב-2005.

## ההצדקות לחקיקת חוק משפחות חד-הוריות התשנ"ב-1992 והתיקונים לו

בפרק זה נלמדה הדרך שבה טיעונים המובלעים בשיח הצדיקו את חקיקת חוק משפחות חד הוריות והתיקונים לו, כדי לבחון כיצד שחקנים שונים בזירה הפוליטית מכוננים הכרה בצרכים של נשים, מבנים את דמות האם העומדת בראש משפחה חד-הורית ומעצבים את זהותה הציבורית. תהליך זה אפשר לראות כיצד פרקטיקות של שיח משפיעות על עיצוב מדיניות רווחה. הניתוח נעשה כאמור בשיטת ניתוח שיח ביקורתי. מניתוח הטקסטים עולים מספר סיפורים: עוני ומצוקה כלכלית; קליטת עלייה; שיח של זכויות; עצמאות מול תלות וניצני התהוותו של שיח ה"נצלניות". הסיפורים השונים שזורים זה בזה. להלן ינותח השיח שליווה את תהליך חקיקת החוק, לא על פי סדר כרונולוגי, אלא על פי התמות המרכזיות המבנות את השיח.

### עוני ומצוקה כלכלית – הריקוד הצמוד עם חד-הורות

כמו בתמונה הנגלית לעין הקוראים כל פעם מחדש, אך בווריאציות שונות, חוזר השיח בעניינין של האימהות החד-הוריות למקומות שבהם נטמנו זרעיו – ההצדקות לחוק המזונות (הבטחת תשלום) 1972 בעניינין של אימהות גרושות או פרודות היו ממוקדות בתלותן בגבר המפרנס, והדיון בקורבנותן ובמצוקתן היה ההצדקה להתגייסות המדינה לטובתן (הרבסט, 2006). שני עשורים מאוחר יותר נסב הדיון בחוק משפחות חד-הוריות סביב אותן סוגיות מרכזיות; עוני ומצוקה היו הסיבה המרכזית לחקיקת חוק זה. חברי הכנסת כמו גם שאר השחקנים הדגישו את העוני והמצוקה הכלכלית כסיבות המניעות לכיוון חקיקת החוק. כך עולה מדבריה של חברת הכנסת אורה נמיר בדיון על הצעת החוק:

חברי הכנסת, בשנת 1978 הגישה הוועדה למעמד האישה בישראל, שהיה לי הכבוד לעמוד בראשה, דו"ח ממצה על מצבן של הנשים בישראל בכל תחומי החיים. באחת מ-241 המלצותיה התייחסה הוועדה לשורה של צעדים שיש לנקוט כדי לשפר את מצוקתן של משפחות חד-הוריות. לצערי, עד עצם היום הזה כמעט ולא נעשה דבר כדי לשפר את מעמדן ומצבן [...]

מאחר והבעיה הכלכלית הינה הבעיה הקשה מכולן, אני מגישה בזאת הצעת חוק המתמקדת במישור הכלכלי כדי להקל ולו במעט על מצוקתן של משפחות אלה. ממחקרים שנערכו במוסד לביטוח לאומי מתברר, כי בהשוואה למשפחות הדו-הוריות גדול בהרבה מספר המשפחות החד-הוריות החיות בתנאי עוני (דברי הכנסת, 1991).

העוני מחדד את סוגיית היחסים המורכבים בין נשים למדינת הרווחה, וכאמור מדינת הרווחה עשויה להגביר או להגביל את האוטונומיה הכלכלית של נשים בכלל ואימהות בפרט. סוגיה זו מתעצמת במידה רבה, כשמדובר באימהות חד-הוריות. עבורן עבודת הטיפול בילדים במסגרת הנישואין, או לאחר התפרקותם, מהווה סיכון לעוני – "תלות עוני סמוי" המתרחשת כבר בעת הנישואין – ונובעת מהבניה חברתית שבה משאבים במשפחה מחולקים באופן בלתי שוויוני (Korpi, 2000; MacLanahan, Caspar, & Sorensen, 1995; Pahl, 1988). חיזוק לכך מתקבל מהשוואות שנעשו בין מצבן הכלכלי של אימהות לאחר גירושין לבין מצבם הכלכלי של אבות, ולפיהן רמת החיים הממוצעת של נשים וילדים לאחר הגירושין צונחת בעשרות אחוזים, בעוד שרמת החיים הממוצעת של גברים עולה לאורך זמן (Hoffman & Duncan, 1988; Peterson, 1985; Weitzman, 1985; Smock, Manning, & Gupta, 1999). המבנה הפטריארכלי הקיים, הגורם לאי שוויון במצבן הכלכלי-התעסוקתי של אימהות לעומת אבות, מחייב את המדינה להגיע לזירה ולטול חלק אקטיבי כדי שנשים אלה לא יפלו לתהום. גם בישראל משקף השיח הציבורי את סוגיית מצוקתן של המשפחות החד-הוריות. התמקדות זו בעוני ובמצוקה של הפרט מנתקת את הזיקה להקשר הרחב, שבו הגישה לזכויות חברתיות, ובהן עבודה בשכר ומערך הזכויות הנלוות לה, הפחתת התלות בכוחות השוק והכרה בהשלכותיה של עבודת הטיפול, איננה שוויונית כלפי שני המגדרים.

התמודדות עם סוגיה זו עשויה להתאפשר באמצעות התמקדות בזכויות של משפחות עם ילדים בכלל ומשפחות חד-הוריות בפרט, כדי לשפר את מעמדם של קבוצות מוחלשות. מדיניות אוניברסלית של רווחה נמצאה מיטיבה עם אוכלוסיות מוחלשות ומחזקת את עצמאותן הכלכלית. מנגד, מדינות המכוונות קצבאות לעניים בלבד מצליחות פחות לצמצם את העוני ואת אי השוויון. יתרה מזו, הלגיטימיות של קצבאות סלקטיביות לעניים הולכת ויורדת במהלך הזמן, כיוון שקצבאות אלה אינן מצליחות ליצור את הקואליציה המתבקשת בין המעמדות השונים (נמוך, ביניים וגבוה), שתאפשר את שימור הקצבאות, והן אף מקבעות את מקבליהן במעמדם הקיים (Korpi & Palme, 1998). ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם הממצאים של התיאוריות הפמיניסטיות שהוצגו לעיל, המעלים נקודה מרכזית משותפת – יש מספר גורמים העשויים לחזק את יכולתן של אימהות חד-הוריות להחזיק משק בית אוטונומי ולצמצם משמעותית את שיעורי העוני: מחויבות

המדינה להרחבת השוויוניות בין נשים לגברים; הרחבת השתתפות אימהות בשוק העבודה בשכר; יישום מדיניות אוניברסלית של ביטחון סוציאלי כלפי כלל המשפחות עם ילדים ובמסגרתה קצבאות משפחה; אחריות המדינה על הטיפול בילדים באמצעות פתרונות ציבוריים לעבודת הטיפול (Kilkey, 2000; Lister, 1994; Millar, 1996). מחקר השוואתי בין מדינות רווחה שונות מצא שמדיניות זו מצליחה למגר עוני באופן משמעותי בקרב משפחות חד-הוריות במיוחד בבלגיה, דנמרק, נורווגיה, צרפת, פינלנד ושוודיה (Kilkey, 2000). יש לסייג את הדברים ולציין שהמחקרים לעיל לא בחנו את המציאות הישראלית הנמצאת במקד המחקר הנוכחי. מדיניות הרווחה הישראלית התאפיינה דווקא בקיצוץ נרחב בתשתית האוניברסלית של הרווחה במקרה של משפחות; ראו למשל את הקיצוץ בקצבאות הילדים בין השנים 2003-2008 (דורון, 2005), וכן ראו את חולשתן של קצבאות ילדים על פי אמות מידה בינלאומיות (גל ובן-אריה, 2002) ועוני כבד בקרב ילדים בישראל (אנדבלד, גוטליב ופרומן, 2008).

זאת ועוד, המחקר הפמיניסטי העלה טענה האומרת שנחיתותן הכלכלית של אימהות חד-הוריות והעובדה שהן מתקשות לחיות ברמת חיים סבירה משמרות ומחזקות את הנורמטיביות של הדגם הזוגי-מונוגמי-הטרנסקסואלי. יתרה מזו, הקשר בין חד-הורות לעוני מקבע את דימוין של אימהות אלה גם כנשים בעייתיות, מכיוון שמצוקותיהן מוקנות כעניין פרטי. הבניה זו מתעלמת מהפרקטיקות החברתיות והפוליטיות הקובעות את הסדר המגדרי בחברה (פוגל-ביז'ואי, 1999; Fogiel-Bijaoui, 1996). יתר על כן, ככל שמצבן הכלכלי של אימהות חד-הוריות נחות יותר, אזי חד-הורות הופכת סטיגמטית יותר, ומתגברים החסמים מפני יציאה מנישואין גרועים (Hobson, 1994). על המרכזיות של סוגיית העוני גם במסגרת התיקון שנעשה בחוק משפחות חד-הוריות ב-1994, שהרחיב את אוכלוסיית הזכאים למענק לימודים, מלמדת גישה של שרת העבודה והרווחה, אורה נמיר, יוזמת החוק והתיקון. לדידה החקיקה מהווה פשרה בין היכולת התקציבית המוגבלת לבין כלל צורכי האימהות, ולכן הפתרון המרכזי שמציעה החקיקה נועד לאימהות חד-הוריות שמצבן הכלכלי הוא הקשה ביותר.

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 (דברי הכנסת, 1993).

מתפיסה זו של שרת העבודה והרווחה ניתן ללמוד שהחוק משמש בעצם כרשת מגן אחרונה למשפחות שלא ניתן לסייע להן בדרך אחרת. אם כן, קצבת הבטחת הכנסה שימשה כלי מרכזי להקלת מצוקתן הכלכלית של אימהות חד-הוריות עניות. קצבאות הבטחת הכנסה הן קצבאות "נשיות". רוב התובעים הבטחת הכנסה הם נשים – כשני שלישים (המוסד לביטוח לאומי, 2007); רוב ההורים היחידים הם כאמור נשים – כ-91 אחוז. האוצר מצדו מבקר את הצעת התיקון לחוק, מכיוון שהיא בבחינת זכות אוניברסלית

הניתנת ללא מבחני הכנסות, כלומר לא לעניים בלבד. לטעמו, אין כל צורך במתן תוספת, מכיוון שחוק משפחות חד-הוריות התקבל רק שנה וחצי קודם לכן. העמדה העולה מתוך דבריו היא שהדרך שבה הולכים מציעי החוק היא דרך נפסדת, מכיוון שמבחינתו נועד החוק במהותו לסייע רק לעניים ולא להעניק זכות חברתית לקבוצות אחרות מלבדם. כך עולה מדברי נציג האוצר בוועדה:

[...] החקיקה הזו לוותה בתיאום מלא עם הממשלה. נמצא כאן משה בוטון שיכול לאשר זאת. באה בזמנו אורה נמיר ואמרה: אנחנו תומכים בחוק משפחות חד-הוריות במסכנים, מגדילים את קצבת הבטחת הכנסה לנשים החד הוריות [...] (פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 1994).

כך נרקם לאטו "שיח מסכנות" האומר שרק מסכנות, עוני ומצוקה מזכים בסיוע. הסיוע נתפס אפוא בעיני האוצר רק כמוצא אחרון עבור האימהות החד-הוריות העניות ביותר, הראויות לזכויות "רוות" בלבד. הדובר מצייין שהאוצר קיבל על עצמו להסכים לעולו של החוק רק לאור זאת. יתרה מזו, האוצר אף מלין על כך שחלק מההטבות הניתנות במסגרת חוק משפחות חד-הוריות, כמו מענק הלימודים, הפכו להיות אוניברסליות, בעוד שלפי עמדת נציגיו היתה התכלית לסייע רק למשפחות המצויות במצוקה. העמדה המוצהרת היא שאין צורך בהטבות אוניברסליות המיועדות למשפחה חד-הורית בפרט או למשפחות עם ילדים בכלל, אלא במערכת הטבות לעניים, תלוית מבחני הכנסה. אלה הם טיעוני האוצר שיחזרו על עצמם שוב בהקשר של חוק ההסדרים לשנת 2003 (שבו קוצצו קצבאות הבטחת הכנסה בשליש בקירוב). מאמצי האוצר בהקשר זה קשורים בניסיונות חוזרים ונשנים למוטט את בסיס הזכאויות האוניברסליות לרווחה ולהותיר על כנף את הזכאויות הסלקטיביות בלבד, ובכך להפוך את מדיניות הרווחה הישראלית לשיורית בלבד – כזו הפונה לעניים ביותר (ראו אצל דורון, 2003; 2003 א'; על הגידול בעוצמתו של האוצר בשני העשורים האחרונים בקביעת המדיניות הכלכלית בכלל ותקציב המדינה בפרט ראו בן בסט ודהן, 2006; Maman & Rosenhek, 2007). להלן נבחן את הניסיון להכליל במסגרת החוק קבוצות המצויות במצוקה זמנית או קבועה לאור הטיפול באימהות חד-הוריות עולות.

### "היא עשתה מעשה ציוני" – מגמות של הכללה

במהלך שנות ה-90 חלה העלייה המשמעותית ביותר במספרן של המשפחות החד-הוריות מאז קום המדינה: ב-1989, עם תחילת העלייה מברית המועצות לשעבר, עמד מספרן על כ-57,000 משפחות בלבד, ואילו בשנת 1994 גדל מספרן ל-82,000 בקירוב – גידול של כ-44 אחוז (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1989; 1994). גידול משמעותי זה מיוחס כאמור לשכיחותן הגבוהה של משפחות חד-הוריות בקרב העולים מברית המועצות

לשעבר. אך לא רק ההגירה ממדינות חבר העמים הביאה עמה שיעור גבוה יחסית של משפחות חד-הוריות. למעלה מרבע (28 אחוז) מעולי מבצע משה מאתיופיה בשנות ה-80 היו משפחות חד-הוריות. שלא כמו אצל העולים ממדינות חבר העמים, שהגיעו מחברה שבה משפחות חד-הוריות הן תופעה נפוצה, ריבוי המשפחות החד-הוריות שעלו מאתיופיה היה קשור ככל הנראה בתלאות המעבר לישראל (בניטה, נועם ולוי, 1994; וייל, 1991; קינג ואפרתי, 2002).

הטענה שחוק משפחות חד-הוריות שימש בין היתר ככלי לקליטת עלייה מתבססת גם על דיוני ועדת העבודה והרווחה של הכנסת. העולות נתפסו כזכאיות להטבות, הן בשל חשיבות הצעד שעשו – כלומר עצם העלייה לישראל – והן כקבוצה שזכאותה להטבות נתפסה כלגיטימית. יתרה מזו, חלק מהעולות שנקלטו באמצעות סל קליטה לא קיבלו בהמשך קצבאות הבטחת הכנסה או מזונות, הן בשל מעמדן האזרחי והן בשל קריטריוני הזכאות המעוגנים בחוק. דבר זה הוביל לתיקון חוק משפחות חד-הוריות, שנתיים לאחר כינונו, והחלתו גם על עולות חדשות. ארגוני הנשים עמדו מאחורי תיקון זה, כמו גם מאחורי חקיקת החוק.

מטרתו המרכזית של התיקון הראשון בחוק היתה להכיל בהגדרת "הורה יחיד" גם אימהות עגונות ופרודות, כדי לאפשר לאימהות ותיקות ולאמהות עולות ממדינות ברית המועצות לשעבר או מאתיופיה, ליהנות מזכויות המעוגנות בחוק. ההצעה לתיקון החוק הוגשה בשם שבע חברות כנסת (נעמי בלומנטל, תמר גוז'נסקי, יעל דיין, נעמי חזן, לימור לבנת, ענת מאור ואסתר סלמוביץ), וארגוני הנשים לקחו חלק משמעותי בהעמקת מודעותן של חברות הכנסת לצורך בהרחבת תחולתה של הגדרת "הורה יחיד". יחד עם חברות הכנסת הם ביקשו למקד את הדיון באימהות הנמצאות בהליכי פירוד מתמשכים, ובשל כך אין הן יכולות ליהנות מהזכויות המעוגנות בחוק משפחות חד-הוריות. מלבד זאת נעשה ניסיון נרחב להחיל את החוק גם על החד-הוריות שעלו לארץ ללא אסמכתה רשמית של גירושין.

בשיח מודגשות המצוקות הקשות שהמשפחות העולות נתקלות בהן ותחושת ההתגייסות למענן. מה שתרים למיקוד הדיון הציבורי בעולות החד-הוריות מברית המועצות הוא שביטת הרעב שהן קיימו בגן הוורדים מול הכנסת באוגוסט 1993. מעניין לראות כיצד ההיסטוריה חזרה על עצמה עשור לאחר מכן ביולי 2003, עם צעדתה של ויקי קנפו לירושלים והקמת מאהל האימהות החד-הוריות מול הכנסת. נראה שההשוואה בין שני המקרים מלמדת שהמאבק של 2003 תפס מקום נרחב בתודעה הציבורית, בעוד שהמאבק של 1993 נעלם כלעומת שבא. העולות החד-הוריות השובותות היו חברות בשני ארגונים: עלייה 90 ואירמה (ראו הארץ, 1993; טרבלסי, 1993; עתי"ם, 1993; קווה, 1993). הארגונים נעמת וויצ'ו העניקו לשובותות חסות לוגיסטית ותקשורתית. השיח של העולות החדשות טמן בחובו מסרים חדשים. הן הדגישו את סוגיית הזכויות המגיעות להן בזכות

ולא בחסד. כך עולה מריאיון עם ילנה קים יו"ר אמח"ה – איגוד משפחות חד-הוריות עולות:

אפשר לשבת בבית על חשבון המדינה, ומצד שני עולות חדשות רוצות ללמוד ולעבוד. ברוסיה ברוב המקרים ראש המשפחה היתה אישה [גם במשפחות דו-הוריות], [...] היא גם מפרנסת, גם מטפלת בילדים. לגברים אין אחריות, [...] בשביל אישה רוסייה זה בושא לשבת בבית ולא לעבוד, ואם היא לא נותנת לילדים שלה עתיד, זה בושא בשבילה (ריאיון, קים, 2006).

כאן נשמע, באופן יוצא דופן לשנים אלה, קולן של האימהות החד-הוריות עצמן. הן לא חסו תחת כנפי הארגונים הממוסדים ויצ"ו ונעמת – אף שאלה עמדו מאחוריהן – אלא נטלו יוזמה, העלו דרישות ויצרו תהודה ציבורית לדרישותיהן, הקימו ארגוני שטח ולחמו למען השוואת זכויותיהן לאימהות חד-הוריות ותיקות. הן ביקשו לחולל את השינוי כמו ידיהן. אופי המאבק הציבורי שיזמו העולות החדשות מברית המועצות לשעבר משקף אמירות שונות מאלה של ארגוני הנשים הממוסדים. הן הדגישו את זכותן ליהנות מהטוב המשותף ואת זכאותן לזכויות חברתיות, הזכות לעבודה, להכנסה בכבוד וללימודים. לא בכדי, אולי, הדברים נאמרים מפי עולה מברית המועצות לשעבר, שם לנשים בשוק העבודה בשכר היה תפקיד מרכזי – כניסתן של הנשים לייצור היתה המפתח להקמת חברה סוציאליסטית (בן דוד, 1996). זאת ועוד, מערכת הרווחה שם סיפקה רשת של הסדרים כדי שאימהות יוכלו לעבוד ולפרנס את משפחותיהן, והיתה ציפייה מנשים לבצע משימה זו. לעלייה לישראל, בעיקר ממדינות ברית המועצות לשעבר, היו ככל הנראה השלכות משמעותיות על ההחלטה לחוקק את התיקון לחוק משפחות חד-הוריות ולהרחיבו כך שיכלול גם אימהות עגונות, פרודות ועולות שלא יכלו ליהנות מהחוק (הרבסט, 2006). העובדה שמשפחות אלה לא יכלו לזכות בדמי מזונות עבור ילדיהן הותירה אותן במצב בעייתי מאוד ודרבנה את ארגוני הנשים ואת חברות הכנסת לפעול למענן. חברת הכנסת נעמי חזן הדגישה בדיוני הוועדה את החשיבות בסיוע לקבוצה זו :

אדוני היושב ראש, הצעת החוק הזאת באה בעצם ליצור תקדים שיחיל על מעוכבות גט ומעוכבי גט, על עגונות ועל קבוצה לא מבוטלת של עולות חדשות את ההישגים שהושגו בחוק משפחות חד-הוריות. [...] הקבוצה השלישית שנכללת פה היא הקבוצה שלפי דעתי היא הבעייתית ביותר, ומצד אחר היא גם הנצרכת ביותר – זאת קבוצה גדולה מאוד של ראשי משפחות בעיקר ממין נקבה, עולות מחבר העמים הרוסי, ממדינות ברית המועצות לשעבר, ואשר אין להן כל קשר עם בעליהן. המצב שלהן חמור במיוחד [...] (דברי הכנסת, 1993).

לעומת הדברים שחזן מעלה לעיל המבקשים לעגן זכויות לעולות, דווקא המוסד לביטוח לאומי הוא שהעלה בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת את שאלת העולות החדשות



שעלו ללא בני זוגן לישראל, והן לא בהכרח עגונות. מפתח המוסד לביטוח לאומי עולה הספק בדבר צדקת תביעתן; כך טוענת נציגת המוסד, רות הורן:

יכול להיות שהיא לא עגונה. השאלה אם זה מוצדק להכניס עולה חדשה, שעשתה איזה חישוב לעצמה ואמרה: "אני עולה לישראל לבד, בלי בן זוגי." (פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 1993).

השיב לה חבר הכנסת עמיר פרץ שעמד על החשיבות של הכללת האימהות העולות במסגרת חוק משפחות חד-הוריות. לדבריו, עצם עלייתן לארץ, אף שנאלצו לוותר על המבנה המשפחתי הזוגי, ראוי לשבח:

מוצדק ועוד איך. היא עשתה מעשה ציוני, נפרדה מבעלה לצורך העניין והקריבה את משפחתה על מזבח המולדת (פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 1993).

לדבריו של פרץ מתן הכרה ותמורה לאם החד-הורית שעלתה לישראל עם ילדיה משמעותה הכללה בחוק. זו תמיכה תמורת ציונות; לפיכך הציונות במקרה זה מקנה זכויות. תמיכה זו נתפסת כמעשה חיוני המחויב מאופן התפיסה של מדינת ישראל כמדינה הקולטת עלייה וגומלת לעולות על ידי פריסת כנפי רשת ביטחון סוציאלי. ככלל, משטר הרווחה הישראלי מתבסס על מתן זכויות בתמורה למילוי חובות מצד התושבים, כשאחד מהמפתחות העיקריים לקבלת זכויות הוא תושבות קבע. מדין ודברים בין יו"ר ועדת העבודה והרווחה לבין נציגת המוסד לביטוח לאומי מתחילים ניצניו של שיח חדש – זה המערער על ההצדקה של סיוע המדינה לאוכלוסיות אלה. כאן עולים סימני השאלה הראשונים בנוגע לגיטימיות של מתן קצבאות לאימהות גרושות ופרודות; הם אמנם שוככים מיד, אך עולים ביתר שאת בעת הקיצוצים המגולמים בחוק ההסדרים לשנת 2003. כלומר: אותו שיח המושקף בשנים אלה של קליטת עלייה מתפרץ כעשור מאוחר יותר ביוזמת האוצר.

כאן גם מתחדדות התפיסות השונות של השחקנים המעצבים את מערך הזכויות. המוסד לביטוח לאומי החזיק בשני קצות החבל: מצד אחד סייע למימוש זכויות ומצד אחר, מתוקף כוחו של החוק, פיקח על המקבלות. ארגוני הנשים לעומתו, ובתוכם הקול המרכזי של ארגון נעמת, ביקשו לנרמל את המשפחה החד-הורית ולהפכה לחלק מהזרם המרכזי, וכן להחדיר לזירה הציבורית שיח של זכויות בעניינין של המשפחות החד-הוריות. עם זאת נשמעו בארגון נעמת גם קולות שהדגישו את שיח המסכנות. בבית המחוקקים נשמעו קולות שונים: חברי כנסת אחדים הדגישו את זכותן של האימהות וילדיהן לקיום בכבוד ללא תלות בבן זוג או את זכותן של העולות לקבל סיוע תמורת העלייה. לעומתם נשמעו קולות שהדגישו את "אחרות" הקבוצה.

### שיח של זכויות? האם דנים גם בזכויות חוה?

השיח לובש ופושט תפיסות שונות בנוגע למשפחה החד-הורית. הדימויים המתארים את המשפחה החד-הורית נעים בין שוליות לנרמול. ההצדקות לחקיקה נעות בין הדגשת הצורך בהכללתה בזרם המרכזי והעמקת זכויותיה לבין התמקדות באחרות הקבוצה. דוגמה לשוליותה מצויה בדברי חבר הכנסת אלי בן מנחם. מדבריו משתמע שקבוצת המשפחות החד-הוריות היא קבוצה שנמצאת מחוץ לגבולות החברתיים הנורמטיביים.

אוכלוסיית השכונות מאופיינת, לצערי הרב, בריבוי של משפחות חד-הוריות, אלמנות, אלמנים, גרושים, גרושות, ונשים עם ילדים מחוץ לנישואין. זאת אולי משום שהרבה אנשים מהשכבות הנמוכות משתמשים בסמים, נרקומנים, בתי סוהר, ואחוז הגירושין שם הוא גבוה יותר, לצערי, מאשר במקומות אחרים (דברי הכנסת, 1991).

מתוך הציטוט לעיל עולה שההתייחסות למשפחה החד-הורית, על אף הרצון הכן לסייע לה, נותרה במסגרת הסטיגמטית. עם זאת, גישה שונה עולה מדבריו של חבר הכנסת יאיר צבן שהדגיש את הקשר לזכויות האדם:

היום זה יום זכויות האדם, והמבחן ביחס לזכויות האדם איננו ביחס לאדם המצוי בדרך כלל, אלא ביחס למיעוטים, ביחס לחריגים, ביחס ל"אחרים". המשפחות החד-הוריות, לצערנו, הן עדיין בתחום הזה [...] (דברי הכנסת, 1991).

ניתן להעלות סיבות אחדות לכך שהמשפחות החד-הוריות נתפסות כאחרות: (א) הן עדיין מהוות מיעוט בקרב כלל המשפחות עם ילדים (כ-12 אחוז) (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2007). (ב) הן יותר עניות ממשפחות דו-הוריות, ולעוני מתלווה בדרך כלל תיוג שלילי. (ג) הן מאיימות על הסדר הכלכלי-החברתי, מכיוון שהן תובעות הטבות כלכליות ייחודיות למבנה המשפחתי החד-הורי. נראה שחלק מהציבור רואה סתירה מהותית בתביעתן – מצד אחד הן תובעות עצמאות כלכלית מהמערכת הזוגית, ומצד אחר הן נותרות תלויות במדינה. מחקרה של ג'יין ג'אפר העלה שלגיטימציה לאימהות חד-הוריות ניתנה, רק כשהן נתפסו כעצמאיות שאינן נזקקות למערכת הרווחה. העניות שבהן נתפסו כלא-לגיטימיות. נוצרה אפוא רק אפשרות אחת לגיטימית לאימהות חד-הורית: יציבות כלכלית ועצמאות. אם אם חד-הורית נאלצת להישען על קצבאות מפאת עונייה, עליה לשוב למבנה הדו-הורי (Juffer, 2003).

מבית המחוקקים הישראלי עלו גם קולות אשר ביקשו להרחיב את הלגיטימציה למשפחות חד הוריות ללא אבחנתן כעניות. ערב כינונו של חוק משפחות חד-הוריות עלה חידוש מעניין – זכותן של נשים לקיים משפחה עצמאית ללא גבר, ומנגד הדגשת חובתה של

המדינה לסייע להן. מעניין לראות כיצד חבר הכנסת אברהם פרוז מדגיש את התועלת הדרו-צדדית שבכך:

[...] יש לפעמים תופעה שבעיני, לפחות, מעוררת הרבה מאוד הערצה – אני מוכרח לומר הערצה אמיתית – וזאת הנכונות של נשים בגיל מסוים ללדת במודע מחוץ לנישואין [...] החברה שלנו צריכה לעודד את הנשים הללו להתמודד עם הדבר הזה, שהוא בעיני תופעה חיובית, ולכן גם במישור הפיסקלי-כספי, גם בתמיכה, גם בעדיפות למעונות [...] מחובתה של החברה לעודד את הפעולה הזאת משום שכמו שאמרתי, גם נוספים לנו ילדים, וגם אנחנו נותנים בכל זאת איזו שהיא שלמות משפחתית גם לאישה שלא מצאה לעצמה בן זוג (דברי הכנסת, 1991).

בדבריו של פרוז יש אפוא הכרה בזכותן של נשים להביא ילדים לעולם, גם אם לא עשו זאת עם בן זוג. הוא מדגיש את חשיבות העלאת עניין זה לשיח הציבורי, ומעניק מקום נרחב למענקים כספיים ולהסדרי טיפול שיאפשרו לאימהות להשתלב בשוק העבודה בשכר. חברת הכנסת שושנה ארבל-אלמוזלינו מרחיבה את תפיסת הזכויות. יש לשים לב שבדבריה אין היא נלכדת בתיוג המצוקה והעוני, אלא בזכות לקיום בכבוד ובזכות לחופש הבחירה:

[...] אנחנו צריכים לשאוף לבניית מערכות התייחסות אוניברסליות שייתנו מענה למגוון רחב של בעיות. עד אשר תהיה פתיחות וסובלנות בחברה, יש צורך במתן לגיטימציה ובהגברת הערנות החברתית לבעיות המשפחה החד-הורית. [...] ישנן גם בחורות רווקות אשר רוצות בילד והדבר לא ניתן להן, והן מעדיפות את החיים הללו שהן בחרו אותם בעצמן, והחברה צריכה לקבל אותן כמות שהן ולעשות הכול כדי לאפשר להן להתקיים בכבוד ולקיים את הילד או הילדים אשר הן רצו בהם (דברי הכנסת, 1991).

ארבל-אלמוזלינו מעלה סוגיות מרכזיות לשיח הזכויות. ביניהן היא מחדדת את חשיבות הפתיחות והסובלנות למבנים משפחתיים מגוונים ומניעת הדרתם. אין זו הפעם הראשונה שבה חברת הכנסת ארבל-אלמוזלינו משמיעה את קולה בדבר תמיכה בזכויות נשים. היא עשתה זאת גם בחקיקת חוק המזונות-1972. בשני המקרים הללו ניכרה השפעתם של ארגוני הנשים (הרבסט, 2006). ארגון נעמת הדגיש גם הוא את חשיבות ההכרה במנעד של מבנים משפחתיים. כך עולה גם מדבריה של עופרה פרידמן מנעמת בדיוני ועדת העבודה והרווחה על תפיסת המדינה בנוגע לבן זוג של אם חד-הורית שאינו אבי ילדיה. חוק משפחות חד-הוריות קבע, שאם לאם חד-הורית יש בן זוג, אף שאינו אבי ילדיה, אזי ניטלת ממנה הזכות המשפטית להיכלל בהגדרת "הורה יחיד" לפי חוק משפחות חד-

הוריות, ולפיכך נשמטת באופן אוטומטי זכותה ליהנות מההטבות הטמונות בחקיקה. לכך מתייחסת פרידמן בדבריה:

לגבי הנושא "ואין לו ידוע בציבור": אני חוששת שיש פה איזו שהיא אי-בהירות, מכיוון שעדיין יכול להיות מצב שהאישה חיה עם ידוע בציבור, אבל הוא אינו אבי הילדים והוא לא חייב בפרנסת הילדים [...] אני לא בטוחה שאנו משיגים פה את המטרה, כשהידוע בציבור לא חייב בפרנסת הילדים, אם הילדים לא שלו (ועדת העבודה והרווחה, 1991).

פרידמן יוצאת נגד התפיסה העומדת בבסיס החוק. תפיסה זו מעוגנת בחשיבה הפטריארכלית, הרואה במשפחה שבראשה גבר מפרנס ואישה מטפלת את המבנה המשפחתי האולטימטיבי. לפי תפיסה זו, כשהגבר, אבי המשפחה, הוא חלק ממשק הבית, אזי המשפחה משולה לפאזל שלם, וכשהגבר יוצא, הופך המבנה המשפחתי ל"שבור". עם כניסתו לתמונה של הידוע בציבור, אותו חלק מהפאזל חוזר למקומו, והמדינה חוזרת בה ממחויבויותיה. מכאן עולה שכל הנשים והאימהות תלויות לעולם בגבר מפרנס כלשהו, ואם יש גבר כזה בסביבה, הרי שמיד הוא נוטל על עצמו אחריות – לפרנס אותה ואת ילדיה. לעובדה זו אין כמובן אחיזה במציאות. יתרה מזו, הנחה זו מותירה את האישה לכודה במעגל אינסופי של תלות שאומר לכאורה: תלות בגבר או תלות במדינה. חוקרות פמיניסטיות מציינות שבשלב שבו הגבר יוצא מהמבנה המשפחתי המסורתי הוא נוטל עמו את רעלת הפרטיות. נשים צועדות החוצה לזירה הציבורית כיצורים פרטיים עם מערכת זכויות שבירה, משוללות מחיצה המפרידה בין חייהן הפרטיים לבין המרחב הציבורי. כשנשים תובעות את זכויותיהן החברתיות, הן נתפסות כדמויות פרטיות במקום כאזרחיות המממשות זכויות גם במרחב הפרטי. כך נבנתה אפוא מערכת הטבות שמתירה למדינה מקום להתערב בחיי האימהות (Pateman, 1990; Nelson, 1990; Gordon, 1994; Skevik, 2005; 1988). הקצבאות הניתנות לאימהות אינן נתפסות כזכות לגיטימית; לחילופין הן מתייגות, משפילות ומטרידות את מקבלות הקצבה, הנחשדות ונתפסות לא פעם כרמאיות או אף כסוטות. דברים אלה מתחזקים לאור העובדה שנשים מקבלות בדרך כלל קצבאות מכוונות מבחני אמצעים, ואילו גברים מקבלים קצבאות משמרות מעמד ושכר קודם. אם כן, אימהות חד-הוריות מטופלות כלקוחות של צדקה ציבורית ולא כבעלות לגיטימציה לתביעת זכויות חברתיות בדין (Fraser & Gordon, 1994).

דבריה של פרידמן, המציעה למעשה להפריד בין האחריות הכלכלית של האישה כלפי ילדיה לבין קשריה עם גבר שאינו אבי ילדיה, מתיישבים עם מושג ה"דה-פמיליזציה" המתייחס לרמה שבה פרט מבוגר יכול לשמור על סטנדרט סביר של איכות חיים בלא תלות ביחסי משפחה, דרך עבודה בשכר או מערכת הביטחון הסוציאלי (Lister, 1994). המדינה מתעלמת כמובן מאפשרות זו של ההפרדה בין חייה הפרטיים של האישה למערכת יחסיה עם גבר שאינו אבי ילדיה. אותה קרן אור בעניין הזכויות הולכת

ומצטמצמת, בעיקר כשמדובר בנשים עניות העובדות בדרך כלל במשרות פוגעניות, המאופיינות בעיקר בהעדר ביטחון תעסוקתי ובשכר נמוך; נשים אלה צריכות להיות תלויות לעולם באותן משרות פוגעניות או בגבר מפרנס (להרחבה על ההיבטים המגדריים של עבודה פוגענית ראו אצל בנימין, 2002; 2006).

### עצמאות מול תלות וניצני התהוותו של שיח ה"נצלניות"

סביב הצעת חוק משפחות חד-הוריות מועלה חשש שתופעת המשפחה החד-הורית תלך ותתרחב ותסכן את הדומיננטיות של המבנה המשפחתי ההגמוני. לפי התפיסה המוצגת להלן נראה שאוטונומיה כלכלית ומשפחתית לנשים מאיימת על המבנה החברתי הקיים, ולכן רצוי שמשפחות אלה לא יזכו בהטבות יתר. כך עולה מהעיתונות:

עו"ד אביבה גולדשטיין מהלשכה המשפטית של המוסד לביטוח לאומי הודיעה כי סגן השר הלפרט מתנגד להצעת החוק, וחושש שריבוי ההטבות למשפחות פרודות יהווה תמריץ לגירושין (זרחיה, 1991).

לא רק סגן השר הלפרט מיהדות התורה חושש שההטבות למשפחות חד-הוריות יגרמו לנשים להעז ולפרק מהר מדי את התא המשפחתי. גם היועצת המשפטית של המוסד לביטוח לאומי חוששת מכך:

[...] אני מבקשת שתשומת לב כל הדנים בחוק הזה תופנה גם להיבט נוסף בקשר לשאלה באיזה מידה הטבות רבות, יפות כשלעצמן, אבל רבות וכוללות כאלה, לא תבאנה לתוצאה לא רצויה שנשים ואולי גם גברים, אבל בעיקר נשים, תימנענה משיקום התא המשפחתי. יש כאן אולי איזשהו תמריץ לפירוק התא המשפחתי, כיוון שהביטחון הכלכלי יגבר ואולי גם הגברת הילודה מחוץ למסגרת הנישואין (פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 1991).

כאן באה לידי ביטוי עמדתו של המוסד לביטוח לאומי, שיחסו אל המשפחה החד-הורית משתנה לאורך זמן. לעתים הוא תפס אותה כקבוצה הראויה לסיוע בשל מצבי מצוקה, ולעתים הוא ראה בה קבוצה המנצלת לרעה את משאבי הרווחה ומסכנת את המבנה המשפחתי ההגמוני. יועץ משפטי אחר של ועדת העבודה והרווחה, משה בוטון, העלה את האפשרות שהמצב עשוי להיות אף גרוע מכך – בשל דרך חלוקת הזכויות החברתיות נשים עשויות לבחור באופציה של ויתור על עבודה בשכר:

לפי חוק הבטחת הכנסה כיום יש אוכלוסייה שיכולה לא לצאת לעבודה, לשבת בבית ולקבל הבטחת הכנסה, אפילו מבלי לנסות למצוא עבודה [...] אם יש לה ילד בגיל 17 וילד בגיל תשע, היא יכולה לשבת בבית ולא להתייצב בלשכת העבודה והיא מקבלת הבטחת הכנסה (פרוטוקול ועדת העבודה והרווחה, 1991).

מעניין לשים לב להתייחסות היועץ המשפטי של הוועדה למלאכת הטיפול. המלה "לשבת" מוזכרת פעמיים, מה שמלמד על עימות בין שתי גישות: זו העולה מן הציטוט לעיל רואה בקצבה פיצוי זמני לעניים, חוששת מהפסיכיות שלהם ומדגישה את הצורך בפיקוח עליהם כדי שיחזרו בהקדם לשוק העבודה בשכר. האחרת לעומתה מיוצגת בעיקר בידי שרת העבודה והרווחה ובידי ארגוני הנשים, ורואה בקצבה כלי לטיפול או פיצוי על אובדן השכר בעת הטיפול. גישה זו רואה את המצבים הייחודיים לאימהות, כמו הקושי של השילוב בין עבודה בשכר להורות וההתמודדות היומיומית המורכבת של אימהות המגדלות את ילדיהן ללא בן זוג.

הדגשת הפסיכיות של מקבלות הגמלאות והחשש מעצלנותן ומהעדר היוזמה שלהן מזכירים במידת מה את השיח שהתנהל בארצות הברית בעניין קיצוץ הקצבאות. כאמור, אימהות המקבלות קצבאות נתפסו שם לעתים קרובות כעצלניות מניפולטיביות, המנצלות לרעה את מערכת הרווחה (Ashen, 1996). לדימויים אלה שנקשרו אליהן נלוותה ההמעטה בחשיבותה של מלאכת הטיפול (Naples, 1997). סוגיית העוני של נשים לא זכתה להתייחסות דרך עדשת הגורמים המבניים, למשל חסרונם של מעונות יום די הצורך ושכר נמוך; כלומר: לא היתה התייחסות להיבט הציבורי, ולחילופין הודגשו המאפיינים האישיים-הפרטיים. דיון בעניין קיצוץ קצבאות הבטחת הכנסה בישראל במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2003 העלה שאימהות חד-הוריות נמשלו לעניות "לא ראיות" לקצבאות, בשל היותן מודל קלוקל של חינוך למשפחתיות ולעבודה. האם "נישאת למדינה" על ידי התלות בקצבאותיה, ואילו הילדים נותרים חסרי דמות מופת שתכנים לחיי עבודה יצרניים. זאת ועוד, תלות האימהות בגבר מפרנס נתפסה כראויה, אך תלות במדינה נתפסה כבלתי ראויה (פז-פוקס, 2004).

סמוך לחוק ההסדרים לשנת 2003 נרקם לו שיח חדש מבית מדרשו של האוצר – שיח הנצלניות. זרעי שיח זה נטמנו בתחילת שנות ה-90 של המאה העשרים; על פי תפיסה אידאולוגית זו, אין אימהות חד-הוריות זכאיות לסיוע, מכיוון שלא עשו די כדי להקים מבנה משפחתי הגמוני או לשמר אותו; יותר מכך, אין הן לקוחות לגיטימיות של קצבאות משום שאין הן מתאמצות מספיק לעבוד ולכלכל את עצמן ואת ילדיהן (ראו הרבסט, ברפוס).

כאמור, במחצית הראשונה של שנות ה-90 הרחיבה מערכת הביטחון הסוציאלי את מספר המשפחות החד-הוריות הזכאיות לסיוע והגדילה את רמת הקצבאות לרבות מהן. תהליך זה בא לידי ביטוי בפעילות חקיקתית שנסקרה לעיל. אלא שמאמצע שנות ה-90 חל מפנה לרעה בנוגע למשפחות החד-הוריות, הנובע כפי הנראה מהעלייה בשיעור מקבלי קצבאות הבטחה הכנסה בשנים אלה. בשנים אלה קרמה עור וגידים הדח-לגיטימציה של מובטלים ושל מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה, על רקע המיתון המתמשך בסוף שנות ה-90 של המאה העשרים ותחילת המאה העשרים ואחת. נראה שאלה שראו במערכת הביטחון

הסוציאלי כלי לקליטת עלייה החלו לסגת מהבטחת ביטחונן הכלכלי של קבוצות מוחלשות (להרחבה על תהליך היחלשותה של מדינת הרווחה הישראלית ראו אצל גל, 2005; דורון, 2003, 2003א'; מונדלק, 2004; סבירסקי, 2001; פילק, 2004).

כאמור, התיקון השני לחוק משפחות חד-הוריות נכנס לתוקפו ב-1998 ובישר את תחילת גל הצמצומים של האוכלוסיות שעליהן חל החוק ושל הזכויות הכרוכות בו. התיקון הוסיף להגדרת הורה יחיד את המלים "ובתנאי שאין לו בן זוג אחר". התיקון הוגש בהצעת חוק ממשלתית, שנועדה להבטיח שהזכאים להיכלל בחוק הם רק הורים יחידים שאין להם בהווה בן זוג.

המסר לכאורה היה שאימהות חד-הוריות בכלל ועולות בפרט נחשדות בניצול הקצבאות לרעה. ככלל, הטבות הניתנות לעניים הופכות אותם לא פעם לנתונים לפיקוח של מוסדות המדינה. חוק הבטחת הכנסה מאפשר למוסד לביטוח לאומי להפעיל חברות חקירה, השולחות בלשים המתחקים אחר האישה בביתה ומחוצה לו, דבר הפוגע בפרטיותה. בין היתר הם בודקים אם גר עם האישה בן זוג. מהדברים עולה שלאורך השנים שיחק המוסד לביטוח לאומי תפקיד משתנה בעניינן של האימהות החד-הוריות. במהלך השנים קיבלה המשפחה החד-הורית על גווניה השונים התייחסות במחקרי המוסד ואף נתפסה כלקוח הזכאי לטיפול. עם זאת, ככל שהתרחבה תופעת המשפחות החד-הוריות, הורחב הפיקוח על חייהן הפרטיים. כאמור, הזכות המרכזית שמוסדה במסגרת חוק משפחות חד-הוריות התשנ"ב-1992 היא קבלת קצבה מוגדלת של הבטחת הכנסה, אלא שקצבה סלקטיבית זו מותנית במבחני אמצעים ותעסוקה חמורים. ככל שקצבאות הן סלקטיביות יותר, הן מותנות בתנאים רבים יותר, וגובר הפיקוח על מקבליהן.

לראשונה מאז העברת חוק משפחות חד-הוריות, במאוס 1992, שבו נקבעה הגדרת "הורה יחיד", הועבר תיקון שנועד במפורש לצמצם את אוכלוסיית האימהות הזכאיות ליהנות מהזכויות המעוגנות בו. בדיוני הכנסת בעניין התיקון בחוק נוצר שיח מעניין בדבר חקירות המוסד לביטוח לאומי – כיצד מתייחסים לעובדה שיש לאם חד-הורית בן זוג קבוע או זמני שאינו אביהם של ילדיה. דווקא חברי הכנסת משמשים בדיון כמגני הזכויות החברתיות; כך נגע אלי גולדשמיט בפגיעה בצנעת הפרט המתעוררת בעקבות סוגיה זו:

אני מצטרף לדברים שהשמיעו קודמי לגבי הנושא של גודדי הבלשים שיצטרכו להיות מופעלים על ידי משרד העבודה והרווחה כדי לראות אם מדובר באדם שמנהל חיי משפחה עם אדם אחר, עם בן או בת זוג, דבר שלא יעלה על הדעת במדינה מתוקנת (דברי הכנסת, 1997).

הדוגמאות שלפנינו מלמדות שהמחוקקים ביקשו לדאוג לזכויותיהן של האימהות החד-הוריות, והעלו את החשיבות של חיים ללא הטרדה, מעקב ופגיעה בפרטיות של מקבלות הקצבאות. דבריו של גולדשמיט אף מחזקים את הזכות לנהל חיים מחוץ לעינה הפקוחה

של המדינה, למרות העובדה שהן מקבלות קצבאות, ולפיכך אין המדינה יכולה להרשות לעצמה לדרוס ברגל גסה את פרטיותן. מבית המחוקקים עולים קולות המבקשים לאפשר תנאים לקיום הורות גם במבנים חד-הוריים. כך לדברי חבר הכנסת שבח וייס:

הנטייה של חלק מהנשים לכונן משפחה, ובאמצעות הלידה לבטא את עצמן בביטוי האנושי המעמיק והמלבב ביותר של גידול ילדים גם בתנאים שהאישה מתקשה למצוא בן זוג קבוע [...] יש זכות, על פי השקפתי, להורות גם למי שלא מצליח ליצור זוגיות קבועה. אני לא מעודד אותה. אני משאיר אותה בתחום ההכרה הגורפת והכוללת שלנו בזכות השוני. זה לא גובל בהכרח עם הפקרות. הרבה מאוד אימהות חד-הוריות מקיימות חיים מכובדים, נקיים וטהורים וקשים [...] (דברי הכנסת, 1997).

מהדברים לעיל עולה שיש הכרה של חלק מחברי הכנסת במושג המשפחה החד-הורית ובזכויותיה, וכן עולה רצון מצדם להגן על משפחה זו מפני פגיעתם של מוסדות המדינה. עם זאת, עדיין אין המשפחה החד-הורית עוברת מהשוליים למרכז. מהשיח אמנם עולה השלמה עם העלייה הריאלית בשיעורן של המשפחות החד-הוריות בישראל, אך נראה שטרם בשלה תשתית חוקית שתאפשר עיגון יציב של זכויות חברתיות.

---

## דיון וסיכום

---

במחקר זה שימש ניתוח השיח סביב חוק משפחות חד-הוריות מיקרוקוסמוס של הזיקה המורכבת בין מדיניות רווחה לנשים. הוא לימד על יצירת זהויות קולקטיביות ואפשר לבחון את האופן שבו פרקטיקות של שיח השפיעו על יצירת מדיניות ועיצובה. אם כן, ניתן לומר שהמחקר התהווה לאורך שני צירים אמפיריים ואנליטיים: ציר מדיניות הרווחה בנוגע לאימהות חד-הוריות וציר ניתוח השיח וכינון דמות האם החד-הורית וצרכיה המתעצבים לאורך זמן בהקשר של מדיניות. מחקר זה התחקה אחר הטיעונים בשיח המבקשים להצדיק חקיקת רווחה לטובת משפחות חד-הוריות או לטעון כנגדה. חוק משפחות חד-הוריות התשנ"ב-1992 נבחר לשם כך כמקרה מבחן. המחקר ביקש לבחון כיצד שחקנים שונים נוטלים את חלקם בשיח: ארגוני הנשים, הכנסת וועדותיה השונות, המוסד לביטוח לאומי והעיתונות. מתוך כך ניתן היה ללמוד על האופן שבו ראו קבוצות שונות את הדרך שבה יש לטוות את מדיניות הרווחה כלפי נשים ואימהות. ניתוח השיח אפשר גם לבחון את הדרך שבה שחקנים שונים המעצבים את הזירה הציבורית רואים קבוצות חברתיות שונות ובאילו דרכים הם מבקשים להטמיע או לשלול את זכויותיהן של קבוצות אלה.



כאמור, סוגיית האימהות החד-הוריות היא מעין אבן בוחן בבדיקת האוריינטציה של המדיניות הציבורית, מכיוון שהיא מהווה מדד של זכויות חברתיות ממוגדרות במשטרי מדינות רווחה שונים, וכן יכולה ללמד עד כמה ואם בכלל מאפשרים משטרי מדינות רווחה שונים לאימהות חד-הוריות להתנהל כלכלית בהעדר נגישות לשכרו של גבר מפרנס. במדיניות הרווחה הישראלית ניכרו לאורך שנות ה-70 עד ה-90 מגמות של התרחבות והכללת קבוצות רבות יותר של נשים, ובהן ואימהות. זאת ועוד, המגמה הכללית של התפתחות מערכת הרווחה הצביעה על העמקת זכויותיהן ושיתופן של אימהות חד-הוריות. מבחינה זו נראה שמדיניות הרווחה הישראלית הלכה והעמיקה במהלך השנים את הלגיטימיות של קבוצת האימהות החד-הוריות. אך אליה וקוץ בה, מערך הזכויות לאימהות חד-הוריות בישראל לא הותווה בדרך המלך של אריגת זכויותיהן כנדבך במערכת כללית של זכויות המוענקות להורים בכלל ולהורים יחידים בפרט בעבור גידול ילדיהם. מדיניות הרווחה נראית כמי ששופכת מי צוננים על מדורות אקראיות הניצתות מפעם לפעם.

הזכות החברתית המרכזית שנוצקה לתוך חוק משפחות חד-הוריות היתה מתן קצבה מוגדלת באופן אוטומטי לכל המשפחות החד-הוריות הזכאיות לקצבת הבטחת הכנסה. חוק ההסדרים לשנת 2003 הפך זכות חברתית זו לאות מתה עבור רוב האימהות הזכאיות על ידי ביטול השיעור המוגדל של הקצבה וקיצוצה בשליש בקירוב. ממחקר זה עולה שמדיניות הרווחה בנוגע למשפחות חד-הוריות מתאפיינת במתן פתרונות מקומיים או דחוקים; מדיניות זו היא בעיקרה מדיניות שיורית, הפונה לאוכלוסיות המוחלשות ביותר. גם כאן ניתן לראות שהדרך שבה צועדת מדינת הרווחה הישראלית איננה דרך אוניברסלית של מתן זכויות למשפחות עם ילדים, אלא גילויי מדיניות של סיוע במצבי מצוקה משתנים, שבית המחוקקים נותן את דעתו עליהם מעת לעת.

הדמות שנוצקה לשיח סביב חוק משפחות חד-הוריות והתיקונים לו היתה של אֵם ענייה הנדרשת לסיוע חירום. הזכויות למשפחות חד-הוריות התבססו בעיקר על קצבאות סלקטיביות כמו הבטחת הכנסה ועל "שיח מסכנות" במקום על "שיח זכויות". שיח זה ששימש להצדקת זכויות אלה הוא שהניח תשתית לדה-לגיטימציה של קבוצה זו, עודד את תפיסת מקבולות הקצבאות כחשודות בניצול מערכת הרווחה לרעה והוביל בהמשך לערעור הזכויות ולקיצוצן בשנת 2003. טענה זו מתיישבת עם הטיעון שהועלה לעיל האומר שביסוס זכויות סלקטיביות לעניים במדינת הרווחה, במקום הנחת תשתית אוניברסלית של זכויות, הוא הבסיס לערעור אותן זכויות עצמן בהמשך. דבר זה מסביר גם את חולשתן של זכויות חברתיות אלה ואת אובדן הלגיטימציה של מקבליהן.

לאורך השנים העמיקו השחקנים השונים ובתוכם השחקן המרכזי – ארגוני הנשים הוותיקים והחדשים – וכן המוסד לביטוח לאומי, הכנסת והעיתונות, את הנראות הציבורית של המשפחה החד-הורית, נתנו לה שם והגדירו את צרכיה המרכזיים, כפי שהם

ראו אותם. עם זאת, לאורך זמן היה הדגש שניתן לסוגיית העוני לרועץ לאימהות חד-הוריות. הזכויות שנוצקו בחוק פעלו לסייע קודם כול לאימהות העניות ביותר באמצעות הכלים הקיימים במערכת הרווחה, אך אלה הותירו על כנה את הזיקה האקסיומטית בין חד-הוריות לעוני, וכל ערעור שלה הוא על גבול הבלתי אפשרי.

---

## מקורות

---

- אחדות, נ' (2007). התוכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה: משאבים וחסמים להשתלבות בתעסוקה. ביטחון סוציאלי, 73, 69-111.
- אחדות, נ', סופר, מ' ושלח ס' (2007). התוכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה: קובץ מאמרים. ירושלים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מינהל מחקר וכלכלה.
- אלבין, ע' (2005). דיני הבטחת הכנסה והשלכתם על זכותן של נשים עניות לשוויון בשוק העבודה. עבודה, חברה ומשפט, יא, 155-185.
- אלבין, ע' (2007). הבטחת הכנסה למשפחה האלטרנטיבית – המשפחה הפוליגמית כמקרה מבחן. בתוך ד' ברק-ארז, ש' יניסקי-דביר, י' ביטון וד' פוגץ' (עורכות), עיונים במשפט, מגדר ופמיניזם (עמ' 617-649). ירושלים: נבו.
- אנדבלד, מ', גוטליב, ד' ופרומן, א' (2008). ממדי העוני והפערים החברתיים, דו"ח שנתי – 2007. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- ארכיון הכנסת, תיק חוק משפחות חד-הוריות. ירושלים: כנסת ישראל.
- בן בסט, א' ודהן, מ' (2006). מאזן הכוחות בתהליך התקצוב. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן דוד, ע' (1996). סיפורי חיים: עולות חדשות במשפחות חד-הוריות, במשפחה, 38, 46-57.
- בניטה, א', נועם, ג' ולוי, ר' (1994). מפקדים מקומיים בקרב עולי אתיופיה: ממצאים עיקריים מעפולה, מנתניה ומקרית גת. ירושלים: ג'וינט - מכון ברוקדייל.
- בנימין, א' (2002). הדואליות ביחסים בין המדינה לנשים בישראל: המקרה של נשים המועסקות דרך חברות כוח אדם במגזר הציבורי. חברה ורווחה, כב, 455-480.

- בנימין, א' (2006). במורדות שוק העבודה: מסחור כוח עבודה נשי בישראל. תרבות דמוקרטית, 10(4), 66-98.
- בר-און, י' ופרידמן, ע' (1992). מידע מיחד למשפחות חד-הוריות. ירושלים: ר.ל. תקשורת.
- גבתון, ד' (2001). תיאוריה המעוגנת בשדה: משמעות תהליך ניתוח הנתונים ובניית התיאוריה במחקר איכותי. בתוך נ' צבר בן יהושע (עורכת), מסורות וזרמים במחקר האיכותי (עמ' 195-227). לוד: דביר.
- גורדון, ד' ואליאב, ת' (1992). משפחות חד-הוריות 1991. מחקר מס' 93. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- גל, ג' ובן-אריה, א' (2002). תשלומי העברה ותמיכות למשפחות עם ילדים בפרספקטיבה משווה. ביטחון סוציאלי, 63, 69-96.
- גל, ג' (2005). ביטחון סוציאלי בישראל. ירושלים: מאגנס, האוניברסיטה העברית.
- דבורי, ב' (1989). מיחד – ארגון גג למשפחות חד-הוריות ליד נעמת, דבר, 6 באפריל.
- דברי הכנסת (שנים שונות). ירושלים: כנסת ישראל.
- דורון, א' (2003). משטר הרווחה במדינת ישראל. סוציולוגיה ישראלית, ה(2), 417-434.
- דורון, א' (2003א). מדינת הרווחה בעידן של צנע וצמצומים: מבט מתחילת המאה ה-21. חברה ורווחה, כג, 275-294.
- דורון, א' (2005). שחיקתה של מדינת הרווחה בישראל בשנים 2000-2003: המקרה של קצבאות הילדים. עבודה, חברה ומשפט, 11, 95-129.
- הארץ (1993). העולות החד-הוריות חידשו את שביתת הרעב, הארץ, 18 באוגוסט.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנים שונות). שנתון סטטיסטי לישראל. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- המוסד לביטוח לאומי (שנים שונות). סקירה שנתית. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון.
- הרבסט, ע' (2006). מעלובת הנפש במשפחה שבורה לזעקת קול אם: אימהות חד-הוריות בישראל – מדיניות הרווחה, שיח ולגיטימציה 1972-2003. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. רמת גן: אוניברסיטת בר אילן.
- הרבסט, ע' (בדפוס). שיח "אימהי-לאומי" מול שיח ה"נצלניות" – מחאת האימהות החד-הוריות – 2003. בתוך ח' כץ וא' צפדיה (עורכים), מדינה מפקירה – מדינה

- משגיחה, המדיניות החברתית בישראל מזווית חדשה: קובץ מאמרים. הנגב המערבי: המכללה האקדמית ספיר.
- וייל, ש' (1991). משפחות חד-הוריות בקרב עולי אתיופיה בישראל. ירושלים: המכון לחקר הטיפוח בחינוך, האוניברסיטה העברית.
- ועדת העבודה והרווחה של הכנסת (שנים שונות). פרוטוקולים. ירושלים: כנסת ישראל, ארכיון.
- זוסמן, נ' ופריש, ר' (2007). השפעת תשלומי העברה על היצע עבודה של אימהות חד-הוריות, ביטחון סוציאלי, 73, 113-147.
- זלצמן, א' (1991). נעמת מבקשת דיון מיוחד בפגרה על דו"ח העוני בקרב משפחות חד-הוריות, דבר, 5 באוגוסט.
- זלצמן, א' (1992). נעמת הוציאה את "המדריך המלא למשפחה החד-הורית": יש עשרות אלפי משפחות כאלו, דבר, 3 בדצמבר.
- זרחיה, צ' (1991). 9,500 משפחות חד-הוריות נזקקות להשלמת הכנסה מהביטוח הלאומי, הארץ, 20 בינואר.
- חביב, י' (1976). העוני בישראל לאור התפתחות המערכת להבטחת ההכנסה. מחקר מס' 10. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- טרבלסי, ת' (1993). 23% מהמשפחות החד-הוריות בארץ חיות מתחת לקו העוני, ידיעות אחרונות, 24 במאי.
- יוסף, ח' (1992). מדריך חדש לזכויות משפחות חד-הוריות, על המשמר, 3 בדצמבר.
- כהן, ע' (1989). מיחד-ארגון חדש למשפחות חד-הוריות, מעריב, 5 באפריל.
- לם, ר' (1989). דורשת הנחה של 50% באגרת החינוך לילדי משפחות חד-הוריות, חדשות, 5 בספטמבר.
- מונדלק, ג' (2004). חמישים שנה להפעלת חוק הביטוח הלאומי: החגיגות יתקיימו בבית-המשפט. ביטחון סוציאלי, 67, 83-108.
- מנדל, ק' (1989). 55 אלף משפחות חד-הוריות בישראל, רובן מעוטות הכנסה, על המשמר, 13 בספטמבר.
- סבאטלו, א' (1978). דפוסי לידות מחוץ לנישואין בישראל. חברה ורווחה, 1, 31-44.
- סבירסקי, ש' (2001). האידיאולוגיה של מדינה קטנה והמדיניות התקציבית בישראל, ביטחון סוציאלי, 59, 19-46.

סבירסקי, ש', קראוס, ו', קונור-אטיאס, א' והרבסט, ע' (2007). אימהות חד-הוריות בישראל. בתוך מ' אדר-בוניס (עורכת), משפחות, בראייה סוציולוגית ואנתרופולוגית (עמ' 208-237). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

ערד, י' (1996). תרומת המוסד לביטוח לאומי לקליטת העלייה, 1990-1994. סקר מס' 137. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

עתי"ם (1993). העולות החד-הוריות חידשו את שביתת הרעב בירושלים, דבר, 18 באוגוסט.

פוגל-ביז'אוי, ס' (1999). משפחות בישראל: בין משפחתיות לפוסט-מודרניות. בתוך ד' יזרעאלי, א' פרידמן, ה' דהאן-כלב, ח' הרצוג, מ' חסן, ח' נוה וס' פוגל-ביז'אוי (עורכות), מין, מגדר, פוליטיקה (עמ' 107-166). תל אביב: קו אדום, הוצאת הקיבוץ המאוחד.

פז-פוקס, אמיר (2004). רפורמת רווחה בין הקפיטליזם לפטריארכיה: על חוק ההסדרים תשס"ג-2003 והקיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה למובטלים צעירים ולאמהות חד-הוריות. עבודה, חברה ומשפט, י, 361-339.

פילק, ד' (2004). ישראל מודל 2000: פוסט-פורדיזם ניאוליברלי. בתוך ד' פילק וא' רם (עורכים), שלטון ההון, החברה הישראלית בעידן הגלובלי (עמ' 34-56). ירושלים: מכון ון ליר.

פלוג, ק', קסיר (קלינר) נ' ומידן א' (2006). חוק משפחות חד-הוריות, היצע עבודה ועוני, רבעון לכלכלה, 53(3), 516-463.

פרימו, ר' (1989). בזכות ולא בחסד, חדשות, 5 באפריל.

צבר בן-יהושע, נ' (1990). המחקר האיכותי בהוראה ובלמידה. תל אביב: מודן.

צבר בן-יהושע, נ' (2001). מסורות וזרמים במחקר האיכותי. לוד: דביר.

קווה, א' (1993). "כרבע מהמשפחות החד-הוריות נמצאות מתחת לקו העוני", על המשמר, 24 במאי.

קינג, י' ואפרתי, ר' (2002). מפקד יוצאי אתיופיה ותושבים ותיקים בשכונת קריית משה ברחובות. ירושלים: ג'וינט - מכון ברוקדייל.

קנולר, י' (1989). הוקמה עמותת גג של משפחות חד-הוריות, לשיפור תנאיהן, הארץ, 5 באפריל.

קנולר, י' (1989). תידון מצוקת המשפחות החד-הוריות, הארץ, 10 באפריל.

- קריסטל, א' (1991). עוני בקרב נשים בלי בן זוג, 1980-1989. מחקר מס' 47. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- קרן-יער, ח' וסוארי, מ' (1980). משפחות עם ילדים בישראל: 1968-1978. סקר מס' 28. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- קרן-יער, ח' וסוארי, מ' (1983). משפחות עם ילדים בישראל: 1970-1981. סקר מס' 39. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- רוטר, ר' ושמאי, נ' (1971). דפוסי העוני בישראל: ממצאים ראשוניים. ביטחון סוציאלי, 1, 17-28.
- רוטר, ר' וקרן-יער, ח' (1974). משפחות חד-הוריות בישראל. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- שמאי, נ' ו-וולדהורן, ח' (1973). משפחות עם ילדים בישראל: 1969-1970: תכונות דמוגרפיות, תכונות עבודה וצפיפות בדירור. סקר מס' 7. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- Ajzenstadt, M. & Gal, J. (2001). Appearances can be deceptive: Gender in the Israeli welfare state. *Social Politics*, 8(3), 293-324.
- Ashen, R. (1996). Constructing the objects of our discourse: The welfare wars, the orphanage, and the silenced welfare mom. *Political Communication*, 13, 293-307.
- Christopher, K., England, P., Smeeding, T., & Ross-Phillips, K. (2002). The gender gap poverty in modern nations: Single motherhood, the market, and the state. *Sociological Perspectives*, 45(3), 219-242.
- Daly, M. (2000). *The gender division of welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- de Goede, M. (1996). Ideology in the US welfare debate: Neo-liberal representations of poverty. *Discourse & Society*, 7(3), 317-357.
- Denzin, N. & Lincoln, Y. (1994). Introduction: entering the field of qualitative research. In N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 1-17). Thousand Oaks, California : Sage.

- Duncan, S. & Edwards, R. (1996). Lone mothers and paid work: Neighborhood, local labour markets, and welfare state regimes. *Social Politics*, 3, 195-222.
- Fairclough, N. (1993). *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.
- Fogiel-Bijaoui, S. (1996). Women in Israel: The social construction of citizenship as a non-issue. *Israel Social Science Research*, 12(2), 1-30.
- Fraser, N. (1989). *Unruly practices: Power, discourse and gender in contemporary social theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Fraser, N. & Gordon, L. (1994). Dependency demystified: Inscriptions of power in a keyword of the welfare state. *Social Politics*, 1, 4-31.
- Gordon, L. (1994). *Pitied but not entitled: Single mothers and the history of welfare 1890-1935*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Helman, S. (2007). *The wages of care-giving in Israel: Single Parents Families Act*. Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association, TBA, New York, New York City. 11 August.
- Hobson, B. (1994). Solo mothers, social policy regimes, and the logics of gender. In D. Sainsbury (Ed.), *Gendering Welfare States* (pp. 170-187). London: Sage.
- Hobson, B. & Lindholm, M. (1997). Collective identities, women's power resources and the making of welfare states. *Theory and Society*, 26, 475-508.
- Hoffman, D. & Duncan, G. (1988). What are the economic costs of divorce. *Demography*, 25(4), 641-645.
- Hutchinson, S. (1988). Grounded theory. In R. R. Sherman & R. B. Webb (Eds.), *Qualitative research in education: Focus and methods* (pp. 123-140). London: Falmer.

- Juffer, J. (2003). Dirty diapers and the new organic intellectual. *Cultural Studies*, 17(2), 168-192.
- Kilkey, M. & Bradshaw, J. (1999). Lone mothers, economic well-being, and policies. In D. Sainsbury (Ed.), *Gender and the welfare state regimes* (pp.147-184). Oxford: Oxford University Press.
- Kilkey, M. (2000). *Lone mothers between paid work and care: The policy regime in twenty countries*. Aldershot: Ashgate.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661-687.
- Korpi, W. (2000). Faces of inequality: Gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states. *Social Politics*, 7, 127-191.
- Lister, R. (1994). She has other duties: women, citizenship and social security. In S. Baldwin & J. Falkingham (Eds.), *Social security and social change: New challenges to the Beveridge model* (pp. 31-44). New York: Harvester Wheatsheaf.
- Maclanahan, S., Caspar, L., & Soresen, A. (1995). Women's roles and women's poverty. In K. Oppenheim Mason & A. Jensen (Eds.), *Gender and family change in industrialized countries* (pp. 258-278). Oxford: Clarendon Press.
- Maman, D. & Rosenhek, Z. (2007). The politics of institutional reform: The "Declaration of Independence" of the Israeli Central Bank. *Review of International Political Economy*, 14(2), 251-275.
- Millar, J. (1996). Mothers, workers, wives: Comparing policy approaches to supporting lone mothers. In E. B. Silva (Ed.), *Good enough mothering?* (pp. 97-113). London: Routledge.
- Naples, N. (1997). The new consensus on the gendered social contract: The 1987-88 U.S. congressional hearings on welfare reform. *Signs*, 22, 907-945.



- Nelson, B. (1990). The origins of the two-channel welfare state workmen's compensation and mothers' aid. In L. Gordon (Ed.), *Women, the State and Welfare* (pp. 123-151). Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- O'Connor, J. (1996). From women in the welfare state to gendering welfare state regimes. *Current Sociology*, 44(2), 1-124.
- O'Connor, J., Orloff, A., & Shaver, S. (1999). *State, market, families: Gender, liberalism and social policy in Australia, Canada, Great Britain and the United State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orloff, A. (1991). Gender in early US social policy. *Journal of Policy History*, 3(3), 249-81.
- Orloff, A. (1993). Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review*, 58, 303-328.
- Padamsee, T. & Adams, J. (2002). Signs and regimes revisited. *Social Politics*, 9, 187-202.
- Pahl, J. (1988). Earning, sharing, spending: Married couples and their money. In R. Walker & G. Parker (Eds.), *Money matters: Income, wealth and financial welfare* (pp. 195-211). London: Sage.
- Pateman, C. (1988). The patriarchal welfare state. In A. Gutmann (Ed.), *Democracy and the welfare state* (pp. 231-260). New Jersey: Princeton University Press.
- Peterson, R. (1996). A re-evaluation of the economic consequences of divorce. *American Sociological Review*, 61, 528-536.
- Quadagno, J. (1990). Race, class, and gender in the U.S. welfare state: Nixon's failed family assistance plan. *American Sociological Review*, 55(1), 11-28.
- Ruggie, M. (1984). *The state and working women: A comparative study of Britain and Sweden*. Princeton: Princeton University Press.

- Sainsbury, D. (1996). *Gender, equality and welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sainsbury, D. (1999). Gender, policy regimes, and politics. In D. Sainsbury (Ed.), *Gender and welfare state regimes* (pp. 245-275). New York: Oxford University Press.
- Skevik, A. (2005). Women's citizenship in the time of activation: The case of lone mothers in "need-based" welfare states. *Social Politics*, 12(1), 42-66.
- Skocpol, T. (1992). *Protecting soldiers and mothers: The political origins of social policy in the United States*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Smock, P., Manning, W., & Gupta, S. (1999). *American Sociological Review*, 64(6), 794-812.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1994). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- van Dijk, T. (2001). Multidisciplinary CDA: a plea for diversity. In R. Wodak & M. Meyer (Eds.), *Methods of critical discourse analysis* (pp. 95-120). London: Sage.
- Weitzman, L. (1985). *The divorce revolution: The unexpected social and economic consequences for women and children in America*. New York: Free Press.

### ריאיונות

ריאיון, פרידמן, ע' (2006). ארגון נעמת.

ריאיון, קים, י' (2006). ארגון אמח"ה.

שני ריאיונות אלה הם חלק משורה של 15 ריאיונות מובנים למחצה שנערכו במסגרת עבודת דוקטור. רוב הריאיונות, שכללו חברות בארגוני נשים וחברות כנסת, נערכו בשנת 2006, ומקצתם בשנת 2003.