

עוני בקרב אימהות חד הוריות: האם שוק העבודה הוא נתיב להיחלצות מעוני?

נטע אחדות¹

מאמר זה בוחן מה הם סיכוייהן של אימהות חד הוריות להימנע או להיחלץ מעוני באמצעות השתתפות בשוק העבודה וללא סיוע ציבורי משלים, לאור מדיניות ההתמודדות עם עוני ומצוקה כלכלית בקרב קבוצה זו.

במאמר זה ארבעה חלקים: החלק הראשון בוחן את תופעת העוני, את היקפה ואת עומקה במדינות מערביות שונות, וישראל בכללן, בקרב משקי בית חד הוריים. החלק השני מציג את פגיעותן הכלכלית של משפחות חד הוריות, את סיכוייהן הגבוהים להיקלע לעוני ומכאן את צורכיהם המובחנים של משקי בית אלה. החלק השלישי בוחן את מדיניות ההתמודדות עם עוני ומצוקה כלכלית בקרב אימהות חד הוריות, תוך סקירת כלי המדיניות השונים ומידת האפקטיביות שלהם בצמצום התופעה. החלק הרביעי בוחן עד כמה נתיב התעסוקה אפקטיבי עבור אימהות חד הוריות בצמצום העוני והמצוקה הכלכלית. הממצאים האמפיריים העולים מסקירת הספרות מעלים את השאלה אם אימהות חד הוריות יכולות להסתמך על השתתפותן בשוק העבודה כמקור לביטחון כלכלי; האם אין נתיב זה מוגבל ביכולתו לצמצם את שיעור העוני ואת עומקו בקרבן? נראה שכדי שלא ייקלעו לעוני או ייחלצו ממנו, נדרשת התייחסות ייחודית, מעבר למדיניות הכללית, למשקי בית חד הוריים, שתביא בחשבון, הן את מציאות חייהם הייחודית (משק בית שבו מפרנס מטפל יחיד שהוא אישה) והן את חסמי התעסוקה המרובים המאפיינים אותם. בפרק הדיון מובאות הצעות והמלצות להתערבויות מסוג זה.

1 החוג ללימודי עבודה, הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון, אוניברסיטת תל אביב; מינהל המחקר והכלכלה, משרד התמ"ת.

מבוא

מאמר זה בוחן את תופעת העוני בקרב אימהות חד הוריות במדינות מערביות שונות ובכללן ישראל. הסוגיה המרכזית המוצגת בו היא סיכוייהן של אימהות חד הוריות, עניות או כאלה שאינן מוגדרות כעניות אך חיות במצוקה כלכלית, לפלס את דרכן לזרם המרכזי של החברה באמצעות השתתפות בשוק העבודה וללא סיוע ציבורי משלים. השאלה המרכזית בהקשר זה היא איזו מדיניות יש לנקוט כדי להתמודד עם עוני ומצוקה כלכלית בקרב קבוצה זו. בהמשך מוצגת סקירה של כלי המדיניות השונים וכן של ממצאים אמפיריים בדבר מידת האפקטיביות של כלים אלה. מלבד זאת נבחנים מדיניות החלוקה מחדש באמצעות תשלומי העברה ומערכת המס וכן מקומה של מדיניות התעסוקה והעבודה בשכר בצמצום היקף העוני ועומקו בקרב אימהות חד הוריות. סוגיה זו נבחנת בעת שחלים בה שינויים מהותיים, ואף ערכיים אפשר לומר, במדיניות ההתמודדות עם עוני ומצוקה כלכלית במדינות רבות, וישראל בכללן. משמעות שינויים אלה היא צמצום המענים הניתנים באמצעות מערכת הביטחון הסוציאלי והרחבת הדרישה מאוכלוסיות נתמכות, המאופיינות בחסמים מרובים לתעסוקה, ובהן אימהות חד הוריות, לצאת לעבודה.

על רקע השינויים מתעוררות השאלות האלה:

האם הרוח הניאו-ליברלית הרווחת כיום במדינות רבות, הדוגלת בצמצום התמיכה באוכלוסיות חלשות ובה בעת דורשת להרחיב את השתתפותן בשוק העבודה, מאפשרת שיפור ברמת חייהן בעתיד?

האם הרפורמה שחלה במדיניות הרווחה והתעסוקה במדינות רבות בעולם וגם בישראל מיטיבה עם אימהות חד הוריות שהצטרפו לשוק העבודה או הרחיבו את היקף תעסוקתן או דווקא מחמירה את מצוקתן הכלכלית?

האם מבחינת קבוצה זו שוק העבודה הוא נתיב למוביליות חברתית, ובאיזו מידה היא יכולה להסתמך על השתתפותה בו כמקור לביטחון כלכלי?

מהו עוני?

עוני הוא מושג המתאר מצב כלכלי-חברתי. יש המגדירים עוני כמצב של מחסור (מוחלט או יחסי), מצב שיש בו פחות משאבים לרכישת מזון, ביגוד או שירותים שונים, כגון

חימום, שירותי בריאות ועוד. אחרים מדגישים את ההיבט הרחב יותר של העוני – את היותו מצב של העדר משאבים לבניית העתיד, מצב המעצב את סיכויי החיים של פרטים ושל צאצאיהם ומשפיע על היכולת לבנות חיים נורמליים – לרכוש השכלה, להקים משפחה, להשיג דיור נאות, לצבור סכום כסף שיבטיח פרישה מכובדת מחיי העבודה – או על תוחלת החיים והאפשרות לחיות חיים בריאים (שטייר, 2005; Alcock, 1997).

בכל חברה אנושית המוכרת לנו הופיעה בעיית העוני בצורה זו או אחרת, והיא לא נעלמה, כמובן, גם בחברת השפע בת זמננו (דורון, 1997). יש הטוענים שהעוני כתופעה נוצר במעבר מחברה פיאודלית לקפיטליסטית, בעת שבה החלה להתפתח הכלכלה המודרנית המבוססת על השתתפות הפרט כשכיר בשוק העבודה. הקשר בין עוני לבין התפתחותו ושליטתו של שוק העבודה בשכר הוא משמעותי להבנת תופעת העוני. הדרה משוק העבודה תוביל לעוני, סביר להניח, בהעדר משאבים אחרים לקיום (Alcock, 1997).

רוב הכותבים על עוני כמו גם קובעי המדיניות מסכימים שעוני הוא בעיה חברתית הדורשת טיפול (Alcock, 1997). כלומר: יש הכרה בכך שהמדינה על רשויותיה צריכה לפתור את בעיית העוני והעניים (שטייר, 2005).

הגדרת העוני או מדידתו היא סוגיה לא פתורה שנידונה בהרחבה בספרות.² יש גישות שונות לשאלת זיהוי העניים בחברה. גישות אלה מחלקות את החברה לשתי קבוצות מובחנות – עניים ולא עניים – על פי קו עוני הנקבע בכל אחת מהן. ואולם למרות הגישות השונות וחרף חשיבותה של סוגיית מדידת העוני, ההגדרה הרווחת כיום לעוני מתמקדת בבדיקת גובה ההכנסה של פרטים או משפחות, ולפיכך המדיניות העיקרית המוצעת להתמודדות עם התופעה היא מציאת דרכים להגדלת ההכנסה, בין באמצעות תמיכה ממשלתית ובין באמצעות פעולות המכוונות לעידוד תעסוקה.

תופעת העוני: היקפה במדינות מערביות ובקרב התת קבוצה של אימהות חד הוריות

במחצית שנות ה-2000 ל-11 אחוז בממוצע מהאוכלוסייה ב-30 המדינות החברות ב-OECD היתה הכנסה מתוקנת הנמוכה ממחצית ההכנסה החציונית בכל מדינה, הכנסה שהיא מתחת לקו העוני. שיעורי העוני במדינות ה-OECD נעים בין 5 ל-18 אחוזים בכלל האוכלוסייה, ובין 3 ל-25 אחוז בקרב ילדים (OECD, 2008). הממצאים שיוצגו במאמר

2 להרחבה ראו אחדות, 2007; דורון, 1997; סבג-אנדבלד ואחדות, 2004; שטייר, 2005; Kerbo, 1996.

זה מתייחסים למדידה ברמה של 50 אחוז מההכנסה החציונית, ומתבססים על הנתונים העדכניים ביותר ממאגרי מידע בינלאומיים של ה-OECD ו-LIS.³

בין המדינות המפותחות שנצפו בהן שיעורי עוני גבוהים ניתן למצוא את ארצות הברית (17 אחוז), אירלנד, פולין וספרד (14-15 אחוז). מדינות שבהן נצפו שיעורי עוני גבוהים פחות (11-13 אחוז) הן בריטניה, קנדה, אוסטרליה, פורטוגל, יוון, גרמניה ואיטליה. שיעורי העוני הנמוכים ביותר נצפו בבלגיה, דנמרק, פינלנד, צרפת ונורווגיה (5-9 אחוזים). השיעור הנמוך ביותר נמצא בדנמרק. שיעור העוני עצמו מציג את שיעור האנשים שהכנסתם נופלת מקו העוני, ואולם חשוב לבחון גם את עומק העוני – המידה שבה הכנסתם הממוצעת של העניים נופלת מקו העוני, הנמדדת כאחוזים מקו העוני – פער העוני. בממוצע עמד פער זה במדינות ה-OECD על 29 אחוז, ונע בין 20 אחוז (בלגיה, לוקסמבורג, פינלנד והולנד) ל-40 אחוז (ארצות הברית). ככלל, מדינות ששיעורי העוני בהן נמוכים יותר מציגות פער עוני נמוך יותר.⁴ באשר לשינויים בתחולת העוני על פני זמן עולה מהנתונים, שמאמצע שנות ה-80 עד אמצע שנות ה-90 עלה ממוצע שיעור העוני של כל המדינות ב-0.6 נקודות האחוז בממוצע, ובעשור שבין אמצע שנות ה-90 לאמצע שנות ה-2000 עלה שיעור העוני ברוב המדינות. גם אז עמד ממוצע השינוי על 0.6 נקודות האחוז. מעטות המדינות בעשור זה שהציגו שיעורי עוני נמוכים יותר בהשוואה לעשור הקודם (יוון, איטליה ובריטניה, למשל). במהלך כל התקופה עלתה תחולת העוני בשני שליש מהמדינות, והעלייה החדה ביותר נצפתה בפינלנד, בגרמניה, בהולנד, בשוודיה ובבריטניה; אלה החלו את העלייה מנקודת מוצא נמוכה יחסית. העלייה הממוצעת המצטברת, בכל התקופה, עמדה על 1.2 נקודות האחוז עם שינוי ממוצע זהה בכל אחד מהעשורים (עוד נתונים ראו OECD, 2008). נתונים אלה מצביעים על התרחבות תופעת העוני ברוב המדינות ב-20 השנים האחרונות.

בחינת שיעור העוני על פי סוג משק הבית מלמדת שבכל המדינות הוא גבוה במשקי בית חד הוריים מאשר במשקי בית דו הוריים. שיעור העוני של אנשים חיים במשקי בית חד הוריים גבוה פי שלושה מהממוצע של כל משקי הבית שיש בהם ילדים, ועומד על 40 אחוז ויותר בשליש מהמדינות בקירוב. כך, למשל, בדנמרק ובשוודיה שיעור העוני במשקי בית חד הוריים עומד על 6 ו-7 אחוזים בהתאמה (בהשוואה ל-2 ו-4 אחוזים בהתאמה במשקי בית דו הוריים). בבריטניה, בלגיה ואיטליה השיעור הוא כ-25 אחוז במשקי בית חד הוריים (בהשוואה ל-10-15 אחוז במשקי בית דו הוריים). פערים גדולים מאלה נמצאו

3 Luxembourg Income Study

4 יחד עם זאת, המתאם נמצא נמוך (0.60), ויש מספר יוצאים מהכלל. כך, למשל, נורווגיה, איסלנד ושווייץ הן בעלות שיעור עוני נמוך מהממוצע במקביל לפער עוני גבוה מהממוצע. ואילו אוסטרליה, קנדה, יוון ואירלנד בעלות שיעור עוני גבוה מהממוצע במקביל לפער עוני נמוך מהממוצע (OECD, 2008).

בהולנד (38 לעומת 9 אחוזים), בקנדה (45 לעומת 15 אחוז) ובארצות הברית (45 לעומת 18 אחוז) (OECD, 2008). כשבוחנים את שיעורי העוני בגילאי העבודה העיקריים (20-54) במשקי בית שבראשם עומדת אישה, מתגלה תמונה עגומה אף יותר: בארצות הברית, בקנדה ובבריטניה שיעור העוני בקרב קבוצה זו הוא 40 אחוז ויותר; בגרמניה ובאוסטרליה – 30 אחוז ויותר, בצרפת – 22 אחוז, ואילו בדנמרק, בפינלנד, בנורווגיה ובשוודיה השיעור הוא 6-10 אחוזים (LIS, 2002) הנתונים מלמדים עוד, שאין בהכרח מתאם בין תחולת העוני לשיעורי התעסוקה בקרב אימהות חד הוריות במדינות השונות: בקנדה, בגרמניה ובארצות הברית נצפו שיעורי עוני גבוהים במקביל לשיעורי תעסוקה גבוהים (70, 71 ו-76 אחוז בהתאמה). עוד נמצא שבכל המדינות שבהן נצפו שיעורי העוני הנמוכים ביותר, עמד שיעור התעסוקה על 70 אחוז ויותר. יוצאות דופן הן בריטניה ואוסטרליה שבהן נמצאו שיעורי עוני גבוהים במקביל לשיעורי תעסוקה נמוכים (44 ו-48 אחוז בהתאמה) (LIS, 2002).

באשר לשיעור העוני בקרב ילדים על פי סוג משק הבית, נמצא פער גדול בין משקי בית דו הוריים לחד הוריים בכל המדינות: בארצות הברית, בקנדה, בבריטניה, בגרמניה ובהולנד נצפו בקרב ילדים החיים במשקי בית חד הוריים שבראשם עומדת אישה שיעורי עוני גבוהים יותר מאשר אצל אלה החיים במשקי בית דו הוריים (54 לעומת 16 אחוז, 44 לעומת 12 אחוז, 41 לעומת 11 אחוז, 40 לעומת 5 אחוזים ו-37 לעומת 3 אחוזים בהתאמה). יחס תחולת העוני בקרב ילדים במדינות אלה על פי שני סוגי משקי הבית גבוה ונע בין 3.5 ל-11.5, כאשר היחס הגדול ביותר נמצא בגרמניה ובהולנד. גם במדינות שנצפו בהן שיעורי עוני נמוכים יחסית (דנמרק, פינלנד, נורווגיה ושוודיה) בקרב ילדים בכל אחת מהקבוצות, עדיין יש פער ביניהן, ואין שיעור העוני הנמוך יחסית מהווה ערובה ליחס עוני קטן בין שני סוגי משקי הבית. יחס תחולת העוני בקרב ילדים החיים בשני סוגי משקי הבית נותר גבוה במדינות אלה, ונע בין 2.8 ל-5.5 (Gornik & Jantti, 2009).⁵

המגמה שאפיינה את רוב המדינות המערביות לא פסחה על ישראל; מהמחצית השנייה של שנות ה-90 ניכרת התרחבות תופעת העוני בכלל האוכלוסייה ובקרב המשפחות החד הוריות. בשנת 1996 עמד שיעור העוני בישראל על 16 אחוז. נתון זה משקף מגמת ירידה מתמשכת שהחלה בשנותיים שקדמו לכך (בשנת 1994 עמד שיעור העוני על 18 אחוז וב-1995 על 16.8 אחוז). פער העוני הממוצע למשפחה ענייה (המוגדר כהפרש בין קו העוני לבין ההכנסה הממוצעת למשפחה ענייה יחסית לקו העוני) עמד על 23 אחוז (הכנסתן של המשפחות העניות רחוקה ב-23 אחוזים מקו העוני) בהשוואה ל-24.7 אחוז בשנת 1995. כלומר: במקביל לירידה בשיעור העוני גדלה הכנסתם הממוצעת של אלה שנתרו עניים. שיעור העוני בקרב ילדים עמד בשנה זו על 21.4 אחוז (לעומת 23.2 אחוז בשנת 1995).

5 הנתונים מתבססים על מאגר הנתונים של LIS משנת 2000.

בקרב אימהות חד הוריות עמד שיעור העוני על 25.3 אחוז, כשיעורן בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה עמד על 5.9 אחוזים. ואולם שיעורן בקרב המשפחות העניות היה גבוה יותר ועמד על 9.3 אחוזים (המוסד לביטוח לאומי, 1996).

בשנת 2001 עמד שיעור העוני בישראל על 17.7 אחוז. פער העוני הממוצע למשפחה ענייה עמד על 26 אחוז. שיעור העוני בקרב ילדים עלה בשנה זו ועמד על 26.9 אחוז (בהשוואה לשיעור נמוך מזה בשנת 1999 – 24.9 אחוז). בקרב אימהות חד הוריות עמד שיעור העוני בשנה זו על 24.9 אחוז (פער העוני עמד על 23.1 אחוז). באשר למדד הריכוזיות (היחס בין תחולת העוני של הקבוצה לתחולת העוני בכלל האוכלוסייה) של העוני בקרב משפחות חד הוריות עניות נמצא ששיעור העוני בקרבן גבוה כ-40 אחוז בקירוב משיעור העוני הכללי באוכלוסייה. מדד הריכוזיות עמד בשנת 2001 על 1.41, ובשנת 2002 על 1.42 (המוסד לביטוח לאומי, 2003).

התרחבות תופעת העוני והעמקתה משתקפת בנתוני העוני לשנת 2006 (המוסד לביטוח לאומי, 2007). בשנה זו עמד שיעור העוני בישראל על 20 אחוז, ופער העוני הממוצע למשפחה ענייה עמד על 33.8 אחוז. שיעור העוני בקרב ילדים עלה בשנה זו, ועמד על 35.8 אחוז (בהשוואה לשיעור נמוך מזה בשנת 2002 – 28.1 אחוז). בקרב אימהות חד הוריות היה שיעור העוני 29.5 אחוז, ופער העוני גדל באופן ממשי בהשוואה לשנים קודמות ועמד על 35.2 אחוז. מדד הריכוזיות של עוני בקרב משפחות חד הוריות עניות עמד על 1.48; כלומר: שיעור העוני בקרבן גבוה כ-48 אחוז משיעורו הכללי באוכלוסייה (המוסד לביטוח לאומי, 2007). בשנת 2007 נותר שיעור העוני בישראל ללא שינוי (19.9 אחוז), ופער העוני הממוצע למשפחה ענייה עמד על 34.3 אחוז, גבוה במקצת בהשוואה לשנת 2006. שיעור העוני בקרב ילדים פחת במעט, ועמד על 34.2 אחוז. בקרב אימהות חד הוריות נותר שיעור העוני גבוה ועמד על 29.8 אחוז, ופער העוני פחת במידת מה ועמד על 32.8 אחוז. מדד הריכוזיות של עוני בקרב משפחות חד הוריות עניות עמד על 1.50; כלומר: שיעור העוני בקרבן גבוה כ-50 אחוז משיעור העוני הכללי באוכלוסייה (המוסד לביטוח לאומי, 2008). בשנת 2008 נותר שיעור העוני בישראל ללא שינוי, אך בקרב משפחות חד הוריות חלה ירידה של אחוז (28.8 אחוז). שיעורן של המשפחות החד הוריות בקרב כלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה עמד על 5.3 אחוזים, אך שיעורן בקרב המשפחות העניות היה גבוה יותר ועמד על 7.7 אחוזים (המוסד לביטוח לאומי, 2009).

גם בישראל הנתונים מראים שאין מתאם בין תחולת העוני לשיעורי התעסוקה בקרב אימהות חד הוריות, שכן כ-80 אחוז מהמשפחות החד הוריות הן משפחות עובדות (להרחבה ראו אליאב ועמיתים, 2009).

אימהות חד הוריות בעולם ובישראל

בעשורים האחרונים השתנה מעמדן הכלכלי והחברתי של נשים ככלל ואימהות בפרט במדינות הרווחה המערביות. שינוי זה מתבטא במישורים תעסוקתיים ונורמטיביים. כך, למשל, חלה עלייה ברמת ההשכלה של נשים, וגדל שיעור השתתפותן בכוח העבודה (אייזנשטדט וגל, 2001; Sarfati & Bonoli, 2001; Cancian & Reed, 2001). שני אלה הגבירו את מידת עצמאותן הכלכלית והחברתית של נשים (להרחבה ראו Duncan & Edwards, 1997). במקביל חל גם שינוי נורמטיבי בכל הנוגע לתפיסות המסורתיות של מוסד המשפחה. שינוי זה השתקף בין היתר בנטייה גוברת לשכיחותן של משפחות חד הוריות (סבירסקי ועמיתים, 2002). זאת ועוד, נרשמו שינויים בדפוסי ההתחברות הבין-זוגית: חל גידול בשיעור הגירושין, בין השאר הודות ללגיטימציה הגוברת שלהם ולהגמשת ההסדרים המאפשרים אותם; חל גידול בשיעור הלידות מחוץ לנישואין, בד בבד עם ירידה בשיעור הלידות במסגרת הנישואין; חלה ירידה במרכזיותו של מוסד הנישואין; פחות זוגות נישאו בפעם הראשונה, ופחות אנשים נישאו שוב לאחר הגירושים (Cancian & Reed, 2001; Gardiner & Millar, 2006; Larsen, 1998).

שינויים אלה הובילו לכך, שלצד הדפוס השגור של יחידה משפחתית דו הורית, השתרשו גם דפוסים אלטרנטיביים, ובהם הדפוס של יחידה משפחתית חד הורית.⁶ התצורה הנפוצה ביותר בדפוס זה היא הורה יחיד שהוא אישה (סבירסקי ועמיתים, 2000). מגמה זו קיימת בחלק גדול מהמדינות המפותחות (Duncan & Edwards, 1997; Kiernan, 1998; Larsen, 1998; Millar & Rowlingson, 2001; Wilson 1987, 2003).

יחד עם זאת, שיעור האימהות החד הוריות ומגמת העלייה החלה בו משתנים ממדינה למדינה, אך תצורת משפחה זו אינה יוצאת דופן עוד (Duncan & Edwards, 1996). כך, למשל, שיעור המשפחות החד הוריות בקרב כלל המשפחות עם ילדים עמד בראשית שנות ה-2000 על 24 אחוז בארצות הברית ובבריטניה, על 23 אחוז בשוודיה, על 21 אחוז בנורווגיה ועל 18 אחוז בקנדה ובפינלנד. במדינות אחרות, כמו אוסטרליה, גרמניה וצרפת, עמד שיעורן על כ-15 אחוז (Skinner, Bradshaw, & Davidson, 2008). ברוב המדינות קבוצה זו מורכבת מנשים שלא נישאו מעולם (35 אחוז ויותר בארצות הברית, בבריטניה ובצרפת; 40 אחוז ויותר בנורווגיה ובשוודיה), מנשים שנפרדו מבן זוגן או התגרשו (20 אחוז ויותר בארצות הברית, בבריטניה, בקנדה, בבלגיה ובגרמניה),

6 משפחה חד הורית מוגדרת כמשק בית המנוהל בידי הורה אחד עבורו ועבור ילדיו. דפוס משפחתי זה כולל גרושה, אלמן/ה, נשוי/אה החיה/ה בנפרד ורווק/ה עם ילדים (שנתון סטטיסטי לישראל, 2003).

ומאלמנות ששיעורן בכל המדינות נמוך באופן משמעותי מבעבר (עוד נתונים ראו (Skinner et al., 2008).

מגמת הגידול במשפחות החד הוריות בישראל דומה למגמה הרווחת במדינות מפותחות אחרות בעולם, אך היקף התופעה בישראל נמוך משמעותית בהשוואה למדינות אלה. בשנים 1998-2000 גדל מספרן בקצב של 6-7 אחוזים בשנה, לעומת גידול של 2 אחוזים בקרב כלל המשפחות עם ילדים. ואילו משנת 2000 ועד היום הסתמנה האטה בקצב הגידול של אוכלוסייה זו, ושיעור הגידול נע בין 2 ל-4 אחוזים בשנת 2004 (המוסד לביטוח לאומי, 2002, 2005).⁷

בשנת 2007 חיו בישראל כ-128,000 משפחות חד הוריות⁸ (13 אחוז מכלל המשפחות עם ילדים); בראשן של כ-95 אחוז מהן עמדה אישה (אליאב ועמיתים, 2009).

במהלך הזמן חלו שינויים באפיון המשפחות החד הוריות בישראל. כך נמצא, שבשנת 1985 עלה שיעור החד הוריות האלמנות על שיעור החד הוריות הרווקות (40 ו-5 אחוזים בהתאמה), ואילו בשנת 2005 התהפכה המגמה, ו-17 אחוז ויותר מהאימהות הן רווקות, ורק כ-11 אחוז אלמנות. במקביל עלה שיעור הגרושות בקרב החד הוריות (מ-54.5 אחוז ב-1985 ל-60.5 אחוז ב-2005), ונוספה גם קטגוריה של פרודות המגדלות לבד את ילדיהן; שיעורן בשנת 2005 עמד על כ-11 אחוז (אחדות, 2007). בדומה למדינות אחרות, הגורם העיקרי המסביר מגמת גידול זו בישראל הוא שינויים במבנה המשפחה הקשורים לעלייה בשיעור הגירושין ובשיעור הלידות מחוץ לנישואין. בישראל היה עוד גורם שתורם לגידול בשיעור המשפחות החד הוריות: העלייה ההמונית של שנות ה-90, בעיקר ממדינות חבר העמים לשעבר, שבהן שיעור המשפחות החד הוריות גבוה פי שלושה משיעורן בקרב הוותיקים (המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי, 2003).

פגיעותן הכלכלית של משפחות חד הוריות

חלק גדול מהמשפחות החד הוריות מאופיינות בשוליות כלכלית ובפגיעות לעוני (Blank, 1997; Cancian & Reed, 2001; Wilson, 1987, 2003). שוליות זו שונה ממדינה למדינה וכן בתוך קבוצת האימהות החד הוריות, ותלויה במידה רבה במדיניות החברתית הנוהגת ובהסדרים המוסדיים הנגזרים ממנה, שנועדו לטפל בקבוצת אוכלוסייה זו (להרחבה ראו Duncan & Edwards, 1996). קבוצת האימהות ככלל וקבוצת האימהות

7 המוסד לביטוח לאומי, קובץ נתונים פנימי, 2005.

8 משפחות שגיל הילד הצעיר הוא עד 17. הנתונים מתבססים על סקרי כוח אדם וסקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודים מיוחדים, מנהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת.

החד הוריות בפרט מוגדרות כקבוצות חלשות בשוק העבודה. שוליותן הכלכלית של אימהות חד הוריות בשוק העבודה ופגיעותן נובעות משלושה מקורות: מהיותן נשים, מהיותן אימהות ומהעדר נגישות לשכרו של גבר מפרנס; כלומר: לא זו בלבד שהן נושאות בעול הכפול הנופל על נשים המעורבות באופן פעיל בפרנסה ואחריות על הטיפול במשפחה, אלא הן חסרות גם את שכרו של מפרנס גבר, המספק פעמים רבות יציבות וביטחון כלכלי. זאת ועוד, גם מעסיקים ערים לחייהן המורכבים של נשים עובדות, ובוחנים אם הן מחויבות ללא סייג לעבודה ולתפקיד או שמא עיקר מאמציהן מושקעים בטיפול בבית ובילדים. המעסיקים נוטים לראות את הנשים כעובדות שמחויבותן לבית ולמשפחה משליכה על מידת הפרודוקטיביות שלהן בעבודה (שטייר, 2005; Hakim, 1999). מציאות זו מתעצמת, כשמדובר באימהות חד הוריות הנושאות לבדן בעול הכפול. הקונפליקט האינהרנטי בחייהן של אימהות עובדות משפיע רבות במהלך חייהן על דפוס עבודתן, על היקפה ועל סוגי המקצועות שהן מועסקות בהם (להרחבה ראו שטייר, 2005; שטייר ולוין אפשטיין, 1999), וכך גם אצל אימהות חד הוריות. רציפות תעסוקתית וצבירת ותק בשוק העבודה הן מרכיב חשוב במאפייני ההון האנושי של הפרט, ומשליכות גם על סיכויי להתקדם בשוק העבודה לעמדות בכירות בעלות פוטנציאל השתכרות עתיד. נשים נושאות או אימהות מאופיינות באי רציפות בחיי העבודה, ולפיכך חלה שחיקה (depreciation) בהון האנושי, הנובעת מהתיישנות הניסיון ומאובדנו. לכן השכר העתידי הצפוי להן נמוך יותר (Becker, 1975; Mincer & Polachek, 1974). זאת ועוד, חלק מהנשים נוטות לעבוד במשרה חלקית, כדי לצמצם את הקונפליקט בין העבודה לטיפול במשפחה. הן נמנעות אפוא ממשרות הדורשות שעות עבודה ארוכות ונסיעות, אך נושאות עמן בדרך כלל שכר גבוה (pressman, 2003) וצבירת זכויות (להרחבה ראו שטייר, 1995, 2005).

קונפליקט זה והשלכותיו על חיי העבודה של נשים מתעצם בקרב אימהות חד הוריות, הסובלות מפגיעותן של נשים בכלל בשוק העבודה ובה בעת נעדרות את הביטחון הכלכלי המקנה שכרו של מפרנס שותף; במובן זה פגיעותן הכלכלית של משפחות חד הוריות היא עמוקה ביותר, וסיכוייהן להיקלע למצוקה כלכלית גבוהים מאלה של אימהות אחרות.

אם כן, מדיניות הרווחה חשובה לאימהות חד הוריות יותר מאשר לאימהות נושאות. אחת הטענות המקובלות בספרות היא שעוני והסיכוי להיקלע אליו אינם מתחלקים באופן שווה בחברה. יש קבוצות הנמצאות בסיכון גבוה לעוני ושיעור העוני בקרבן גבוה מחלקן היחסי באוכלוסייה, ביניהן אימהות חד הוריות (אליאב ועמיתים, 2009; Gardiner & Millar, 2003; Orsini, Buchel, & Mertens, 2006). זאת ועוד, במשפחות חד הוריות יש רק מפרנס אחד; עובדה זו לא רק מצמצמת את הכנסת משק הבית, אלא גם מאיימת על יציבותה בגלל שוק עבודה מתנדנד או "ביש מזל" (Pressman, 2003). כשיש רק מפרנס אחד והוא מפוטר או חולה או מופחתות לו שעות העבודה בשל האטה כלכלית, אזי יש

סבירות גבוהה יותר שמשק הבית ייקלע לעוני בשל כך, כי אין מישהו במקום אותו מפרנס היכול לפצות על אובדן ההכנסה. זאת ועוד, בשל המאפיינים של תעסוקת נשים – משרות פחות מתגמלות מאלה של גברים וסגרגציה עיסוקית-מגדרית – הסיכוי לעוני בקרב משקי בית בראשותן גבוה יותר מאשר במשקי בית בראשות גברים (אליאב ועמיתים, 2009; Pressman, 2003). באופן דומה, העלייה בשיעור הילדים הגדלים במשפחות חד הוריות תורמת לפגיעותם של ילדים לעוני (Gornik & Jantti, 2009; Pressman, 2003).

כאמור, שיעור האימהות החד הוריות השרויות במצוקה כלכלית ואלה השרויות בעוני גבוה ביחס לשיעורן בכלל האוכלוסייה. על רקע זה יש לבחון את מדיניות הטיפול בעוניינין של משפחות אלה.

התמודדות מדיניות הרווחה והתעסוקה עם עוני בקרב אימהות חד הוריות

הביקורת על המדיניות שנועדה להתמודד עם עוני ומצוקה כלכלית בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות החלה להישמע בשנות ה-80 של המאה הקודמת והתעצמה בשנות ה-90 שלה, כשהגיע לשלטון במדינות כמו ארצות הברית ובריטניה הזרם הניאו-ליברלי (סבירסקי ועמיתים, 2003). הביקורת העיקרית נמתחה על מדיניות הרווחה והתעסוקה הנהוגה כלפי קבוצות האוכלוסייה הנתמכות בגילאי העבודה ועל התוכניות שנועדו לספק הכנסה חלופית למשקי בית בעת מצוקה כלכלית (גמלאות מחליפות שכר) (סבירסקי ועמיתים, 2003). טענתם העיקרית של המבקרים היתה שההתמודדות עם בעיית העוני ומקבלי הקצבאות (שתי אוכלוסיות אלה נכרכו יחדיו, אף שחלק ממקבלי הקצבאות אינם עניים על פי ההגדרה הכלכלית) נותרה פסיבית באופיה, ומתוך כך אינה תורמת להשתנות דפוסי ההתנהגות של האנשים החיים בעוני (דורון, 2000) ומקבעת את מצבם כאנשים תלויים, שאינם פועלים באופן נמרץ לשינוי מצבם באמצעות תמיכה עצמית – השתתפות בשוק העבודה. אחת מקבוצות המטרה של המדיניות החדשה היתה אימהות חד הוריות (חסון, 2006; סבירסקי, 2003; Lewis, 1997; Blank, 1997; Cameron, 2006). במדינות שונות הושמעו כלפיהן טענות שהן מנצלות את המערכת, לא מגלות אחריות ושבויות בדפוס מתמשך של תלות ושל העדר מוטיבציה לתעסוקה (להרחבה ראו הרבסט, 2007).

המדיניות שעוצבה בחלק מהמדינות (ישראל בכללן), לאור טיעונים אלה, לא הביאה בחשבון את מגבלותיהן הייחודיות של נשים בשוק העבודה, לא כל שכן של אימהות חד הוריות (חסון, 2006). הדגש הושם על שינוי התנהגותי בהיבט ההשתתפות בשוק

העבודה; רק תשומת לב מועטה הוקדשה להשפעת שינויי המדיניות – צמצום ההוצאה הציבורית על תמיכה וה"דחיפה" לשוק העבודה לכל משרה שהיא ובכל שכר שהוא – על תחולת העוני בקרב אימהות חד הוריות.

המדיניות החדשה נועדה להרחיב את היקף התעסוקה בקרב אימהות חד הוריות ובמקביל לצמצם את ההוצאה הציבורית על התמיכות המשולמות להן. בבסיסה עמדה התפיסה שתפקידן העיקרי של נשים אלה הוא להיות מפרנסות העובדות בשכר, חרף העול הכפול המוטל עליהן כמטפלות יחידות בילדים. ולא כפי שנתפסו בעבר כאימהות-מטפלות שעל המדינה לסייע בידן בשל נסיבות חייהן (להרחבה ראו Lewis, 1992; Sainsbury, 1996).

תפיסתן כמפרנסות אינה מאפשרת אימהות במשרה מלאה, נוכח ההכרח לעבוד בשכר, ובה בעת אינה מאפשרת תעסוקה במשרה מלאה, על רקע חסרונן של מסגרות טיפול מסובסדות לילדים (להרחבה ראו Korpi, 2000). מלבד זאת, גם כשמונהגת מדיניות תומכת תעסוקה, הכוללת סבסוד הסדרים לטיפול בילדים, אין ערובה לכך שדי יהיה בשכרה של האם לשפר את רווחתה הכלכלית של המשפחה, לא כל שכן להימנע או להיחלץ מעוני. ואם לא די בכך, הרי גם כשהאם עוברת לתעסוקה מלאה, לא בהכרח עולות הכנסות משק הבית, שכן עם עליית ההכנסה מעבודה, מקוזזים כמעט מיד בגובה הגמלה או שוללים את הזכות לשירותים אחרים שמקבלי גמלאות הבטחת הכנסה זכאים להם (ועתה עליהם לשאת בעלויות של שירותים אלה בעצמם). מצב זה יוצר מלכודת עוני (דורון וגל, 2000). מתעוררת אפוא השאלה עד כמה השתתפותן של אימהות חד הוריות בשוק העבודה מהווה נתיב לשיפור מצבה הכלכלי של המשפחה ולהיחלצות מעוני.

מדיניות וידע מחקרי: הסיכוי לעוני בקרב משפחות חד הוריות, האפקטיביות של תשלומי העברה ומדיניות התעסוקה במניעת עוני

למדיניות הרווחה אין השפעה זהה על גברים ועל נשים (חסון, 2006; Duncan & Edwards, 1996; Kilkey & Bradshaw, 1999; Sainsbury, 1996). קביעה זו נכונה בעיקר לתשלומי העברה – גמלאות רשת הביטחון – שנועדו להתמודד עם עוני ומצוקה כלכלית בקרב משפחות עם ילדים, כשהתוכניות האחרות של מערכת הביטחון הסוציאלי אינן מכסות אוכלוסייה זו. סבירסקי (2003) טוענת ששתיים מהנסיבות העיקריות בחייהן של נשים גורמות לכך שתוכניות רשת הביטחון רלוונטיות להן יותר מלגברים: נטל הטיפול במשפחה, המגביל את גמישותן בשוק העבודה; קשיי השתכרותן לעומת גברים. תוכניות רשת הביטחון לא נועדו אפוא רק לנשים, אבל הן משלבות בתוכן – במידה משתנה ממדינה למדינה – אמצעי הגנה יעילים לחלק מהן, ובהם הכרה בעבודת הטיפול בילדים בצורות שונות. המידה שבה תשלומים אלה, בשילוב מדיניות התומכת בתעסוקת נשים, מאפשרים לנשים לנהל חיים עצמאיים, ללא תלות בשכרו של גבר מפרנס, היא אחד

המפתחות ל"שחרורן" וליכולתן לנהל את חייהן באופן אוטונומי, בדומה לגברים (Kilkey & Bradshaw, 1999).

בשורה של מחקרים שנערכו במדינות שונות (פלוג וקסיר, 2001; Christopher, 2002; ; Gardiner & Millar, 2006; Gornik & Janetti, 2009; Pressman, 2003) נמצא, שבהעדר שני מפרנסים פוטנציאליים במשק הבית גדלים שיעורי העוני בקרב הקבוצה וכך גם הסיכויים ליפול לעוני; הסיכויים הגבוהים ביותר להיחלץ מעוני הם במשקי בית שיש בהם שני מפרנסים.

מעבר להשתתפותם של פרטים בשוק העבודה כנתיב להיחלצות מעוני יש כלי מדיניות שונים לסיוע לאוכלוסייה השרויה בעוני ובמצוקה כלכלית, ובהם תשלומי העברה ישירים, זיכויים במערכת המס לעובדים בשכר, מדיניות תומכת תעסוקה המיועדת לקבוצות אוכלוסייה שונות, תוכניות התערבות שנועדו לשפר את יכולת התעסוקה של הנתמכים וכן תמריצים כספיים שונים המוענקים לאלה המשתלבים בעבודה או מרחיבים היקף משרה קיימת. יחד עם זאת, על כלי המדיניות להתאים לצרכים ולחסמים ייחודיים של קבוצות אוכלוסייה שונות ומאפיינים שונים של נתמכים. זאת מתוך ההבנה שיש השפעה דיפרנציאלית של הכלים השונים על קבוצות בעלות מאפיינים נבדלים.

האפקטיביות של תשלומי העברה במניעת עוני

היחלצות מעוני או מניעת הנפילה אליו באמצעות מדיניות רווחה (תשלומי העברה ישירים) נדונה רבות בספרות (Blank, 1997; Christopher, 2001a, 2002; Gornik & Janetti, 2009; Pressman, 2003). אחת הדרכים לבחון את מידת האפקטיביות של תשלומי העברה על שיעור העוני היא לבחון עד כמה הם מוסיפים להכנסת משק הבית, כלומר כמה משפחות עניות היו, ללא תשלומים אלה.

במחקרו השווה פרסמן (Pressman, 2003) בין משקי בית שאישה עומדת בראשם למשקי בית אחרים במדינות שונות (בשנים 1994-1997), ומצא פער עוני מגדרי גדול ברובן (שיעור משקי הבית העניים שאישה עומדת בראשם פחות שיעור משקי הבית העניים האחרים). כשבוחנים את שיעור העוני בקרב שני סוגי משקי הבית וכן את פער העוני המגדרי על פי הכנסות (Factor Income) (שאינן כוללת מסים ותשלומי העברה או הכנסות ממקורות אחרים של משק הבית), נמצא ששיעורי העוני ופער העוני המגדרי דומים ברוב המדינות. ואולם כשבוחנים את שיעור העוני וכן את פער העוני המגדרי על פי הכנסה פנויה, מתגלים הבדלים בין המדינות. אם כן, הבדלים במדיניות המס וההוצאה הממשלתית מסבירים במידה רבה את ההבדלים בשיעורי העוני בין מדינות וכן את פער העוני המגדרי על סמך הכנסה פנויה. אם המשתנה הוא הכנסה פנויה, אז שיעור העוני בכל

המדינות מצטמצם משמעותית בשני סוגי משקי הבית. פער העוני המגדרי מצטמצם אף הוא כמעט בחצי לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים (חלוקה מחדש) בכל המדינות שנבחנו. בשוודיה, למשל, במשקי הבית שאישה בראשם, עמד שיעור העוני על 47 אחוז, כשמחשבים על פי הכנסה כלכלית בלבד (השיעור במשקי בית אחרים עמד על 24.4 אחוז, ופער העוני המגדרי היה 22.6), ולאחר תשלומי העברה ומסים עמד שיעור זה על 18.7 אחוז (השיעור במשקי בית אחרים עמד על 9.8 אחוזים ופער העוני המגדרי היה 8.9). בארצות הברית, לעומת זאת, עמד שיעור העוני במשקי בית שאישה בראשם על 40.3 אחוז, כשמחשבים על פי הכנסה כלכלית בלבד (השיעור במשקי בית אחרים עמד על 15.9 אחוז, ופער העוני המגדרי היה 24.4), ולאחר תשלומי העברה ומסים עמד שיעור זה על 34.8 אחוז (השיעור במשקי בית אחרים עמד על 12.9 אחוז, ופער העוני המגדרי היה 21.9). ניתן לראות את ההבדל בין שתי המדינות באפקטיביות של תשלומי ההעברה ומערכת המס (להרחבה ראו Pressman, 2003). ממצאים דומים לאלה עולים גם ממחקר השוואתי על תשלומי העברה שנערך בארצות הברית ובקנדה (Blank, 1997). תשלומי ההעברה בקנדה אפקטיביים בהפחתת שיעור העוני לאין ערוך מאשר אלה בארצות הברית.

מחקר אחר (Gornik & Jantti, 2009) השווה את שיעורי העוני בקרב ילדים במדינות שונות. השוואה זו נערכה תוך חלוקת המדינות לאשכולות (המייצגים מאפיינים מוסדיים משותפים) על פי סוג משטר הרווחה הנהוג בהן. ממצאי המחקר מלמדים, ששיעור העוני בקרב ילדים החיים במשקי בית שאישה בראשם הוא הגבוה ביותר בכל המדינות. אך הם מלמדים גם שלתשלומי ההעברה ולמערכת המס תפקיד משמעותי בצמצום היקף העוני בקרב ילדים אלה. כך, למשל, שיעור העוני בקרב ילדים לאימהות חד הוריות במדינות שסווגו לאשכול הקונטיננטלי⁹ מופחת בממוצע מ-61.7 אחוז, כשמחשבים על פי הכנסה כלכלית, ל-34.0 אחוז, כשמחשבים על פי הכנסה פנויה. באשכול המדינות הנורדיות¹⁰ שיעור העוני בקרב ילדים לאימהות חד הוריות מופחת בממוצע מ-54.5 אחוז, כשמחשבים על פי הכנסה כלכלית, ל-10.7 אחוזים, כשמחשבים על פי הכנסה פנויה, שיעור ההפחתה הגבוה ביותר בכלל האשכולות. במדינות האנגלופוניות (המתאפיינות במערכת רוידואלית של תשלומי העברה המוגבלת במקורותיה) ההפחתה הממוצעת היא מ-71 ל-43.4 אחוז. במחקר נבחנו עוד שתי מדינות שלא סווגו לאשכולות המוצגים: ישראל ופולין. בישראל נמצא ששיעור העוני בקרב ילדים החיים במשקי בית שבראשם

9 במדינות אלה ההעברות קשורות לשכר העובדים ולמקצועם, כשההוצאה הציבורית נוטה לשעתק את חלוקת ההכנסות על פי מה שקורה בשוק העבודה. המדיניות החברתית מעוצבת על פי עקרון המשניות, ולפיו מקורות העזרה של הקהילה והמשפחה קודמים לאלה הציבוריים.

10 מדינות שנוהג בהן משטר רווחה סוציאל-דמוקרטי, שבו הזכאות לתשלומי העברה נדיבים יחסית נובעת מזכות חברתית בסיסית, המדגישה שוויון מגדרי בעיקר בהיבט של השתתפות בשוק העבודה.

אם חד הורית עומד על 73.2 אחוז, כשמחשבים על פי הכנסה כלכלית, ועל 29.7 אחוז, כשמחשבים על פי הכנסה פנויה. גם לאחר תשלומי העברה ומסים, הסיכוי של ילדים ממשקי בית שבראשם אם חד הורית להיות עניים גבוה יותר מזה של ילדים החיים עם אב או עם זוג הורים, בכל אחד מהאשכולות (Gornik & Jantti, 2009). ממצאי המחקר מדגישים את חשיבות המדיניות החברתית הננקטת כדי לצמצם את העוני בקרב ילדים למשפחות אלה, כשהשונויות בין המדינות בשיעור הפחתת העוני היא גדולה.

קריסטופר (Christopher, 2002) בחנה במחקרה את שיעור הפחתת העוני בקרב משפחות חד הוריות באמצעות מערכת המס ותשלומי העברה. ממצאיה מעידים ששיעורי ההפחתה הנמוכים ביותר נמצאו בארצות הברית (14 אחוז), בגרמניה (28 אחוז) ובקנדה (31.4 אחוז), ואילו שיעורי ההפחתה הגבוהים ביותר נמצאו בשוודיה (89.1 אחוז), בפינלנד (86.3 אחוז) ובהולנד (73.2 אחוז). במסגרת המחקר נבחן גם יחס העוני בין אימהות נשואות לאימהות חד הוריות (שיעור העוני של אימהות חד הוריות מחולק בשיעור העוני של אימהות נשואות) לפני מסים ותשלומי העברה ואחריהם. הממצאים מעידים שבכל המדינות יחס העוני גבוה מאחד (על סמך הכנסה פנויה); כלומר הסיכוי של אימהות חד הוריות להיות עניות גבוה מזה של הנשואות. היחס הגבוה ביותר נמצא בקנדה ובארצות הברית (מעל ארבע), והיחס הנמוך ביותר נמצא בפינלנד (2.22) ובצרפת (2.93). כשבוחנים את השפעת תשלומי העברה על הפער – מחשבים את יחס העוני על סמך הכנסה פנויה – נמצא שבאוסטרליה, בפינלנד, בהולנד, בבריטניה ובארצות הברית יחס העוני קטן, ואילו בקנדה, בצרפת, בגרמניה ובשוודיה יחס זה גדל. משמעות הממצא היא שבקבוצת המדינות הראשונה מערכת המס ותשלומי העברה מצמצמים את שיעור העוני בקרב אימהות חד הוריות יותר מאשר בקרב אימהות נשואות. בקבוצת המדינות השנייה מערכת המס ותשלומי העברה אינה עושה זאת, ואף נמצא שמדיניות החלוקה מחדש בקבוצת מדינות זו מגדילה את יחס העוני בין שתי הקבוצות.

ההסבר לכך טמון במבנה מערכת תשלומי העברה. בקנדה, למשל, מבנה הקצבאות לאנשים בעלי הכנסות נמוכות (בכללם אימהות חד הוריות רבות) שונה מזה של עובדים המשתכרים שכן גבוה יותר. הראשונים זכאים להטבות פחותות מאלה האחרונים. אימהות נשואות נהנות מהטבות הנובעות מעבודת גברים. בצרפת הגמלאות הגבוהות משולמות למשפחות גדולות, בעוד המשפחות החד הוריות הן משפחות קטנות בדרך כלל. בגרמניה גמלאות הבטחת הכנסה לאימהות חד הוריות הן נמוכות, ובה בעת אימהות נשואות נהנות מהטבות טיפול המשולמות דרך שכר הבעל. בשוודיה מערכת המס ותשלומי העברה מצמצמת צמצום של ממש את העוני בקרב שתי הקבוצות, רק שאצל אימהות נשואות בהיקף רחב יותר (Christopher, 2002).

אישוש אמפירי לכך שתשלומי העברה מצמצמים את העוני בקרב משפחות חד הוריות בישראל ניתן למצוא במחקרן של לויין ושטייר (Lewin & Stier, 2002). ממצאי המחקר

מלמדים שלמסים ולתשלומי העברה השפעה רבה על צמצום עוני במשקי בית שבראשם אישה (מתחולת עוני של 38.9 אחוז על בסיס הכנסה כלכלית ל-20.7 אחוז על בסיס הכנסה פנויה), כשיעור השינוי הוא 46.8 אחוז. עוד טוענות החוקרות (Lewin & Stier, 2002), שמערכת המס ותשלומי העברה בישראל מצליחים לצמצם, הן את שיעור העוני במשקי בית שבראשם אישה והן את פער העוני בין משקי בית שבראשם זוג למשקי בית שבראשם אישה (ראו גם פלוג וקסיר, 2001). תמונה דומה עולה גם מממצאי המוסד לביטוח לאומי (2003): בשנת 2001¹¹ עמד שיעור העוני בקרב משפחות חד הוריות על 56.0 אחוז, על סמך הכנסה כלכלית (Factor Income), ואילו לאחר תשלומי העברה ומסים עמד שיעור זה על 24.9 אחוז. אף ששיעור העוני בקרב משפחות חד הוריות עדיין נותר גבוה לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים, אין זה עניין של מה בכך שיותר ממחצית אוכלוסיית המשפחות החד הוריות נחלצה מעוני לאחר ההעברות. באשר לפער העוני (מרחק ההכנסה הממוצעת של העניים מקו העוני), נמצא שההכנסה הכלכלית הממוצעת של אימהות חד הוריות בשנת 2001 היתה רחוקה ב-73.2 אחוז מקו העוני; כלומר: ההכנסה הכלכלית של אימהות חד הוריות עניות מהווה רק 26.8 אחוז מקו העוני. על סמך ההכנסה הפנויה – לאחר תשלומי העברה ומסים – הכנסתן של אימהות חד הוריות רחוקה ב-23.1 אחוז מקו העוני. מכאן שתשלומי העברה משפיעים בשני אופנים: הם מצמצמים את שיעור המשפחות החד הוריות הנמצאות מתחת לקו העוני, והם מצמצמים את עומק העוני גם אצל אלה שנותרו עניות (המוסד לביטוח לאומי, 2003).

בחינת נתונים אלה, על רקע התוכניות הכלכליות לשנים 2002-2003 שגזרו קיצוץ משמעותי בקצבה להבטחת הכנסה המשולמת לאוכלוסייה זו ובקצבאות הילדים, מלמדת ששיעור העוני בקרב משפחות חד הוריות בשנת 2006 עמד על 51.1 אחוז על סמך הכנסה כלכלית, ועל 29.5 אחוז – לאחר תשלומי העברה ומסים (על סמך הכנסה פנויה) (המוסד לביטוח לאומי, 2007). אף ששיעור העוני על סמך הכנסה כלכלית קטן בחמישה אחוז בקירוב בשנים אלה, גדל שיעור העוני על סמך הכנסה פנויה בחמישה אחוז בקירוב, והאפקטיביות של תשלומי העברה בצמצום תחולת העוני בקרב קבוצה זו פחתה. תשלומי העברה צמצמו את תחולת העוני רק ב-42.3 אחוז לעומת הפחתה של 50 אחוז ויותר בשנים שקדמו לשינוי המדיניות.

באשר לפער העוני נמצא, שבשנת 2006 היתה ההכנסה הכלכלית הממוצעת של אימהות חד הוריות רחוקה ב-67.8 אחוז מקו העוני (ההכנסה הכלכלית של אימהות חד הוריות עניות מהווה רק 32.2 אחוז מקו העוני). הכנסתן על סמך ההכנסה הפנויה היתה רחוקה רק ב-35.2 אחוז מקו העוני (המוסד לביטוח לאומי, 2007). כלומר: הכנסתן הפנויה של אימהות חד הוריות לאחר שינוי המדיניות רחוקה עוד יותר מקו העוני בהשוואה לתקופה

11 נתונים דומים נמצאו גם בשנת 2002, טרם אימוץ שינויי החקיקה בחוק הבטחת הכנסה ובקצבאות הילדים.

הקודמת. בשנת 2007 עמד שיעור העוני בקרב משפחות חד הוריות על 46.9 אחוז, על סמך הכנסה כלכלית, ועל 29.8 אחוז, על סמך הכנסה פנויה. נתונים אלה משקפים עוד פחות באפקטיביות של תשלומי העברה ומסים על צמצום תחולת העוני בקרב הקבוצה. באשר לפער העוני נמצא, שבשנת 2007 היתה ההכנסה הכלכלית הממוצעת של אימהות חד הוריות רחוקה ב-69.1 אחוז מקו העוני, והכנסתן הפנויה היתה רחוקה ב-32.8 אחוז מקו העוני, שיפור מסוים ביחס לעומק העוני בהשוואה לשנת 2006. תשלומי ההעברה בשנת 2007 צמצמו את תחולת העוני ב-36.5 אחוז (המוסד לביטוח לאומי, 2008), שיעור הפחתה נמוך עוד יותר מזה שנצפה בשנת 2006. בשנת 2008 נותר שיעור העוני בקרב אימהות חד הוריות כשהיה (46.9 אחוז) על סמך הכנסה כלכלית, ופחת במעט על סמך הכנסה פנויה, (28.8 אחוז), ואולם המשפחות העניות נעשו עניות יותר, כשפער העוני על סמך הכנסה פנויה עמד על 36.9 אחוז (לעומת 32.8 אחוז בשנת 2007), ושיעור הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה עמד על 38.6 אחוז, גבוה במעט מזה של 2007 (המוסד לביטוח לאומי, 2009).

צמצום תשלומי ההעברה, בעיקר למשפחות עם ילדים, שנפגעו גם מההפחתה בגובה גמלת הבטחת הכנסה וגם מהקיצוץ בקצבאות הילדים, הפחיתו את האפקטיביות של תשלומים אלה במניעת העוני ובצמצום עומקו.

האפקטיביות של מדיניות התעסוקה והמשפחה במניעת עוני

גם למדיניות התעסוקה החורגת ממערכת המס ומתשלומי ההעברה הישירים חשיבות רבה בסיוע להיחלצות מעוני של קבוצות אוכלוסייה שונות (Christopher, 2002; Duncan & Edwards, 1996; Sainsbury, 1996).

במחקרה של קריסטופר (Christopher, 2002) ניתן ציון למדינות שונות בהתאם למידת תמיכתן בתעסוקת אימהות לילדים קטנים. ההנחה היא שאם מדיניות תומכת תעסוקה מובילה לשיעור עוני נמוך יותר בקרב אימהות ואימהות חד הוריות, הרי שיחס העוני בין שתי הקבוצות יעלה, ככל שמדיניות התעסוקה תהיה פחות תומכת. ממצאי המחקר מאששים הנחה זו, אם כי יש מספר יוצאי דופן: שוודיה, גרמניה וקנדה. בשוודיה, שנוקטת מדיניות תעסוקה תומכת מאוד, יחס העוני בין שתי הקבוצות עומד על 4.00. יחס גבוה זה מקורו בשיעור הנמוך של אימהות נשואות עניות בשוודיה (כאחוז בלבד) לעומת שיעור נמוך יחסית גם של אימהות חד הוריות עניות, אך גבוה מזה (כ-4 אחוזים). בגרמניה ובקנדה (שמנהיגות מדיניות תמיכה בתעסוקה בהיקף בינוני), שיעורי תעסוקה נמוכים יחסית של אימהות חד הוריות לצד חבילת סיוע ציבורי מוגבלת מגבירים את שיעורי העוני בקרב הקבוצה. שיעורי התעסוקה של אימהות חד הוריות בגרמניה גבוהים מאלה שבקנדה, אך רובן מועסקות במשרה חלקית, המגבילה את הכנסותיהן מעבודה. גם

אי השוויון המגדרי בהכנסות במדינות אלה הוא מהגבוהים בהשוואה לנשים במדינות מערביות אחרות. לכן אף שמדיניות התעסוקה בגרמניה ובקנדה מאפשרת לרוב האימהות החד הוריות לעבוד בשכר, לא תמיד עבודותיהן מחלצות אותן מעוני (Christopher, 2002).

מחקר אחר בחן את השפעת האימהות על שיעור התעסוקה, על השכר ועל שיעור העוני באמצעות מודלים שונים של מדיניות תעסוקה-משפחה הנוהגים במדינות שונות (Misra, Buding, & Moller, 2006). במחקר נבחנו ארבעה מודלים של מדיניות:

(1) המודל השמרני – מודל זה מדגיש את תפקידי הטיפול של האם ואת היותה מפרנס משני, כאשר שכרה מעבודה הוא חלקי ובגדר השלמה לשכר הגבר (primary caregiver\secondary earner).

(2) המודל הליברלי – מודל זה רואה אימהות כמפרנסות בראש ובראשונה (primary earner\secondary caregiver), מדגיש שוויון בין גברים לנשים בשוק העבודה ושולל כל תגמול לנשים על תפקידי הטיפול המוטלים עליהן.

(3) מודל הבחירה (choice regime) – במודל זה נשים מתוגמלות על האחריות למטלות הטיפול, אך גם זוכות לתמיכה בכניסתן לשוק העבודה. במסגרת זו המדינה מספקת תמיכה משמעותית לאימהות המועסקות במשרה מלאה (מערכת ארצית מסובסדת לטיפול בילדים והסדרי תעסוקה גמישים), ובמקביל תומכת באימהות הבוחרות להישאר בבית ולטפל בילדיהן (דמי לידה ודמי טיפול נדיבים).

(4) המודל המשולב (earner-carer) – במודל זה מסופקים התנאים המאפשרים לנשים לאזן בין עבודת הטיפול הבלתי פורמלית לעבודה בשכר. מודל זה רואה הן גברים והן נשים כאחראים לעבודת הטיפול ולפרנסה בעת ובעונה אחת, ומציע אסטרטגיות שנועדו לעודד ולאפשר את כניסתן של נשים לשוק העבודה מזה ואת מעורבותם של גברים בעבודת הטיפול מזה. במסגרת זו ניתנת תמיכה לעבודות הטיפול בתוך הבית באמצעות חופשות לידה ממושכות ושיעור החלפה מלא של השכר הקודם, ולצד זה פועלת מערכת ארצית איכותית ומסובסדת לטיפול בילדים בכל שעות העבודה. הטבות אלה ניתנות לנשים ולגברים כאחד, כדי "לשבור" את חלוקת התפקידים המגדרית.

במדינות שאימצו את מודל הבחירה או את המודל המשולב נמצאה ההסתברות הגבוהה ביותר לתעסוקת אימהות נשואות וחד הוריות במשרה מלאה; ההסתברות הנמוכה ביותר נמצאה במדינות המדגישות את תפקידי הטיפול של האם (primary caregiver\secondary earner) (Misra et al., 2006). זאת ועוד, יחס השכר בין נשים (שאינן אימהות) לבין אימהות הוא הקטן ביותר במדינות המאמצות את מודל הבחירה. הפיחות הגדול ביותר בהכנסות של נשים בעקבות האימהות הוא במודל השמרני, ואילו ההשפעה הנמוכה ביותר היא במודל הבחירה ובמודל המשולב. במקביל, "קנס השכר"

(הפיחות בשכר האישה בעקבות היותה אם) לאימהות חד הוריות במודל השמרני נמוך יותר מזה של אימהות נשואות. במודל הליברלי התמונה הפוכה – "קנס השכר" לאימהות חד הוריות גבוה מזה של אימהות נשואות; מודל זה הוא הפוגעני ביותר מבחינת אימהות חד הוריות, שכן אין הוא מביא בחשבון את ההוצאות הכרוכות ביציאתן לעבודה וכן את מגבלת שעות העבודה וגם אין הוא מקל על עבודת הטיפול במסגרת המשפחתית. כשבוחנים את השפעת האימהות במודלים השונים על עוני בקרב אימהות חד הוריות, ההשפעה החזקה ביותר נמצאת במודל המפרנס, כשבמדינות אלה שיעור האימהות החד הוריות העניות הוא הגבוה ביותר. ואילו השפעת האימהות על ההסתברות לעוני בקרב אימהות חד הוריות אינה קיימת במודל הבחירה ובמודל המשולב, גם כשמביאים בחשבון את גיל הילד הצעיר ביותר. באשר למודל השמרני, בחלק מהמדינות אין האימהות מעלה את שיעור העוני אצל האימהות החד הוריות, ואילו במדינות אחרות (הולנד) האימהות מפחיתה את הסיכון לעוני בקרב אימהות נשואות ומעלה מאוד את הסיכון לעוני בקרב אימהות חד הוריות (Misra et al., 2006).

מחקרים אחרים שבחנו את מדיניות התמיכה בתעסוקת אימהות וכן את מדיניות הסיוע למשפחות עם ילדים מצאו השפעה דומה על שיעור תעסוקת אימהות והיקפה וכן על שיעורי העוני בקרב משקי בית דו וחד הוריים (להרחבה ראו Christopher, 2001a; Moller & Misra, 2005; Orsini et al., 2003; Phipps, 2009; Solera, 1998). במדיניות התומכת בתעסוקת אימהות ומאפשרת את התנאים לקיומה, גם במשרה מלאה, יש כדי לצמצם את הסיכון לעוני בקרב משקי בית חד הוריים וכן להגביר את הכדאיות הכלכלית שבתעסוקת אימהות. נראה שבמדינות שמונהגת בהן מדיניות התומכת בתעסוקת נשים, שוק העבודה הוא נתיב המאפשר במידה רבה יותר הימנעות מעוני והיחלצות ממנו. ואולם נתיב זה עלול להיות מוגבל במדינות שבהן לא מוצעים התנאים שיאפשרו השתלבות בשוק העבודה.

האפקטיביות של תעסוקה ותוכניות מ"רווחה לעבודה" במניעת עוני

אחת הדרכים להיחלץ מעוני היא השתתפות בשוק העבודה, בעיקר בעבודה במשרה מלאה. מחקרים שונים בחנו את מידת האפקטיביות של נתיב זה על יכולתן של אימהות חד הוריות להיחלץ מעוני או, לכל הפחות, לצמצמו. מחקר שבחן את הדרכים להימנעות מעוני בקרב עובדים בשכר נמוך, על פי מבנה המשפחה, בחן שלוש אסטרטגיות: הכנסה עצמית מעבודה והוספת שעות עבודה; מגורים משותפים עם עוד מפרנסים במשק הבית (קרובי משפחה או לא); מערכת קצבאות – תשלומי העברה (Gardiner & Millar, 2006). ממצאי המחקר שנערך בבריטניה מלמדים שאימהות חד הוריות נמצאות ברמת ההסתברות הגבוהה ביותר להיקלע לעוני, בעיקר בשל ההשפעה הנמוכה (מתחת למוצע)

של הכנסתן מעבודה והכנסתם של מפרנסים אחרים (הורים או ילדים בוגרים) במשק הבית על עוני. נמצא שרק ארבעה אחוזים מהאימהות החד הוריות העובדות בשכר נמוך יכולות להימנע מעוני באמצעות הכנסתן מעבודה (שיעור זה עומד על שישה אחוזים אצל אלה שעובדות לפחות 16 שעות שבועיות). כמצופה, לזיכויים דרך מערכת המס ולתשלומי העברה המתנים במבחן אמצעים יש תפקיד משמעותי במניעת עוני בקרב אימהות אלה יותר מאשר במשקי בית אחרים. מלבד זאת, שיעור עוני נמוך יותר נמצא אצל אימהות חד הוריות שעובדות 16 שעות בשבוע ויותר. זאת, לדברי החוקרות, משום שמספר שעות עבודה זה נגזרת זכאות גבוהה בהרבה לזיכויי מס (tax credit), הנדיבים יותר מקצבאות רשת הביטחון, ובשל ההשפעה הגדולה יותר שיש לעבודה בשכר על עוני, כשעובדים שעות ארוכות יותר (Gardiner & Millar, 2006).

מחקרם של גורניק וג'נטי (Gornik & Jantti, 2009), שחלק מממצאיו הוצגו, כלל גם ניתוח של עוני בקרב ילדים לאימהות חד הוריות, על פי הסטטוס התעסוקתי של האם במדינות שונות ועל פי אשכולות של מדינות בעלות מאפיינים משותפים. הסטטוס התעסוקתי של האם הוגדר כך: נמוך (שכר בחמישון התחתון של התפלגות ההכנסות או אינה משתכרת כלל), בינוני וגבוה (אינה בחמישון התחתון של התפלגות ההכנסות). ממצאי המחקר מלמדים שבהינתן ההכנסה הכלכלית של משקי בית שאישה עומדת בראשם וסטטוס תעסוקתי נמוך של האם, כמעט כל משקי בית אלה עניים (90 אחוז ויותר בכל האשכולות). תשלומי העברה ומסים משפרים מצב זה, בעיקר באשכול הנורדי של המדינות (משיעור עוני של 95.7 אחוז ל-24.1 אחוז). במדינות הקונטיננטליות והאנגלופוניות שיעורי העוני בקרב תת קבוצה זו נותרים מעל 60 אחוז. כלומר: סיכוייהם של משקי בית אלה, שבהם אין האם עובדת או עובדת בשכר נמוך, להיחלץ מעוני באמצעות תעסוקה אפסיים. במשקי הבית שבהם הוגדרה האם כבעלת סטטוס תעסוקתי בינוני עד גבוה שיעורי העוני על סמך הכנסה כלכלית נמוכים באופן משמעותי מאלה שנצפו בקרב אימהות בעלות סטטוס תעסוקתי נמוך, אבל עדיין גבוהים בממוצע של כל אשכול (51 אחוז במדינות האנגלופוניות, 40.5 אחוז במדינות הקונטיננטליות, 37.2 אחוז בממוצע בישראל ובפולין ו-36.6 אחוז במדינות הנורדיות). שיעורי העוני בקרב תת קבוצה זו מצטמצמים במידה משתנה בין האשכולות לאחר תשלומי העברה ומסים. במדינות הנורדיות השיעור הממוצע עומד על 4.8 אחוזים בלבד, ובישראל ובפולין השיעור הממוצע נמוך אף הוא ועומד על 6.3 אחוזים. אבל המדינות הקונטיננטליות והאנגלופוניות נותרות עם שיעורי עוני גבוהים (23.6 ו-22.8 אחוז, בהתאמה) (Gornik & Jantti, 2009). יש לשים לב לכך שאלה הם שיעורי העוני בקרב ילדים לאימהות בעלות סטטוס תעסוקתי בינוני עד גבוה. ממצאים אלה מעלים את השאלה בדבר יכולתן של אימהות חד הוריות להיחלץ מעוני באמצעות תעסוקה. גם כשהתעסוקה מוגדרת כמכניסה ברמה סבירה ומעלה, שיעורי העוני בקרב הקבוצה נותרים גבוהים בהשוואה לאבות חד

הוריים ולכלל האוכלוסייה. תעסוקה הוגנת אמנם מצמצמת את היקף העוני, אבל כשלעצמה אין היא ערובה להיחלצות מעוני בקרב מבנה משפחה זה.

מחקר השוואתי אחר (Christopher, 2001a) בחן מדוע נשים בארצות הברית עניות יותר מנשים במדינות מערביות אחרות.¹² המחקר התבסס על נתונים מהשנים 1994-1995 ונערך בקרב נשים בנות 25-60. במסגרת המחקר נבחנו הגורמים האפשריים לשיעור העוני הגבוה בקרב נשים בארצות הברית, ובהם שיעור השתתפותן של נשים בשוק העבודה, היקף המשרות שהן מועסקות בהן (חלקי לעומת מלא), מערכת המס ותשלומי ההעברה. בכל המדינות נמצאו שיעורי עוני גבוהים בקרב אימהות חד הוריות, כאשר השיעור הגבוה ביותר נמצא בארצות הברית. יחד עם זאת שיעור התעסוקה של אימהות חד הוריות בארצות הברית הוא מן הגבוהים – 66.3 אחוז; רק בפילנד, בצרפת ובשוודיה יש שיעורים גבוהים ממנו. זאת ועוד, שיעור האימהות החד הוריות המועסקות במשרה מלאה הגבוה ביותר הוא בארצות הברית – 60 אחוז (הוא גם גבוה יותר משיעור כלל הנשים העובדות במשרה מלאה). אם כן, שיעור העוני הגבוה (45.4 אחוז) אינו תוצאה של אי תעסוקה או תעסוקה חלקית; בהשוואה לשאר המדינות, אימהות אלה עניות חרף תעסוקתן ובשל השכר הנמוך המשולם להן. גורם אחר לשיעורי העוני הגבוהים בקרב נשים, אימהות ואימהות חד הוריות בארצות הברית הוא האפקטיביות של מערכת המס ותשלומי ההעברה בהשוואה למדינות אחרות. אם נתייחס רק לתת קבוצה של אימהות חד הוריות, נמצא ששיעור ההפחתה של תחולת העוני בקרבן, לאחר מסים ותשלומי העברה, הוא הנמוך ביותר בארצות הברית (14 אחוז); זאת אף בהשוואה לשיעור השינוי במדינות ליברליות אחרות, כמו בריטניה (56.9 אחוז), אוסטרליה (44.2 אחוז) וקנדה (31.4 אחוז). שילובם של שני גורמים אלה מסביר את שיעור העוני הגבוה בארצות הברית בקרב אימהות (Christopher, 2001a).

מחקרים אחרים שבחנו את ההשתתפות בשוק העבודה כנתיב להיחלצות מעוני התמקדו בתוצאותיהן של תוכניות מ"רווחה לעבודה" הנהוגות במדינות שונות; תוכניות אלה נועדו להשיב את המובטלים, בעיקר אלה הנמצאים תקופות ממושכות מחוץ לשוק העבודה, אל מעגל העבודה באמצעים שונים (דורון, 2000; לרמן, אקס ווטסון, 1998; קטן, 1994, 2000; קרגר, 1999; Evans, 2000; Cancian et al., 2003; Cameron, 2006; Eyre, Millar, & Sarre, 2003; Lewis, 1997; Millar, 2002; Millar & Rowlingson, 2001; White, 2000). אחד ההיבטים שמחקרים אלה עוסקים בהם הוא הערכת גובה ההכנסות מעבודה של המשתתפים בתוכניות כאלה והסיכוי להיחלצותם

12 אחת הטענות המושמעות בהקשר זה היא שהסיבה לכך היא מספרן הגבוה של אימהות חד הוריות בארצות הברית. ממצאי המחקר מפריחים טענה זו. גם כשעורכים סימולציה ומחשבים את שיעור העוני בקרב נשים בארצות הברית, בהינתן שיעור האימהות החד הוריות במדינות אחרות, אין שיעור עוני זה פוחת באופן משמעותי.

מעוני בשל כך. התומכים בצמצום התמיכות טוענים שאם הקצבאות גורמות לאנשים לעבוד פחות, אזי קיצוץ בהן יביא להחלפת הכנסה מקצבאות בעבודה בשכר. ממצאי מחקרים מאששים טענה זו באופן חלקי בלבד. למשל: במסגרת ניסוי שנערך טרם שינוי מדיניות התמיכה בארצות הברית במחצית השנייה של שנות ה-90, נשללה זכאות לקבלת ה-AFDC¹³ (תוכנית הבטחת ההכנסה האמריקנית למשפחות עם ילדים) ממשפחות שבהן עבדו שני ההורים במקביל לקבלת הגמלה, עוד לפני שלילת הזכאות, ונחשבו פחות עניות. ניבוי זה התייחס אפוא לשלילה מהקבוצה "החזקה יותר" בקרב הנתמכים. נמצא שמכיוון שקבוצה זו כבר עבדה, היו לה סיכויים גבוהים יותר להחליף את אובדן ההכנסה מגמלאות בשכר. אולם אין זו תמונת מצבן של קבוצות נתמכים אחרות, הנטולות מאפיינים עדיפים. מחקרים שבחנו כבר בשנות ה-80 את השתלבותן התעסוקתית של נשים שנשללה מהן הגמלה הגיעו כולם לאותה המסקנה: נשים אלה עבדו יותר ואמנם הגדילו את שכרן מעבודה, אבל בממוצע היתה הכנסת משק הבית הכללית שלהן כעבור מספר שנים נמוכה יותר מהכנסתן בתקופה שבה היו זכאיות לגמלה. אף שרובן עבדו במשרה מלאה, הן לא הצליחו להשתכר מספיק כדי להחליף באופן מלא את אובדן ההכנסה מגמלאות בשכר מעבודה. עקב כך הוחמר עוניין והצטמצם הזמן שאותו הקדישו בעבר לטיפול בילדים. גם כשהקבוצה החזקה ביותר בין הנתמכים הצליחה להשתלב בשוק העבודה בעקבות שלילת זכאותה לגמלה, עדיין לא היתה קבוצה זו מסוגלת להרוויח מספיק כדי לפצות על אובדן ההכנסה שנבע מקיצוץ הגמלה. קיצוץ בקצבאותיהן של נשים בעלות מאפיינים פחות "חזקים" במונחי שוק העבודה מועד יותר לפגוע בהכנסות משק הבית, במיוחד בהתחשב בשכר הנמוך המוצע לנשים בעלות כישורי תעסוקה דלים (Blank, 1997).

מחקר אחר בחן את השלכות המעבר מתוכנית ה-AFDC לתוכנית ה-TANF¹⁴ (תוכנית הסיוע הזמני למשפחות נזקקות שאומצה במסגרת הרפורמה במדיניות הרווחה בארצות הברית בשנות ה-90) בניו-ג'רסי, בווישינגטון ובוויסקונסין. נמצא שעם הפעלת תוכנית ה-TANF שיעור הנתמכים אכן פחת; שנתיים מיום הפעלתה המשיכו רק כשליש מהנתמכים לקבל את הגמלה. שיעור האימהות (רובן המכריע היו אימהות חד הוריות) שהיתה להן הכנסה מעבודה עלה בכל המדינות, כשבשנה השלישית למעקב עבדו בין 40 ל-58 אחוז (השיעור משתנה ממדינה למדינה) מהאימהות בלי לקבל את הגמלה כלל, והכנסתן הממוצעת עלתה במהלך תקופת המעקב. יחד עם זאת, הגידול בהכנסות מעבודה לא תרם להיחלצותן של האימהות מעוני. בניו ג'רסי, למשל, נצפו ההכנסות הגבוהות ביותר, ואולם לאחר שלוש שנים מתחילת התוכנית נותרו מחצית מהאימהות שהשתתפו בה מתחת לקו העוני. ממצאים דומים נמצאו גם בווישינגטון (41 אחוז נותרו מתחת לקו

העוני) ובוויסקונסין (51 אחוז). יתרה מזאת, נמצא ששיעור לא מבוטל, 14-20 אחוז, סבלו מעוני עמוק; הכנסותיהן היו נמוכות בחצי מקו העוני, וקבוצה זו גדלה במהלך תקופת המעקב (Cancian et al., 2003).

מחקר אחר (Primus, Rawlings, Larin, & Porter, 1999) השווה את ההכנסה הפנויה של אימהות חד הוריות וכן את האפשרות להיחלץ מעוני בתקופה שקדמה לרפורמה במדיניות בארצות הברית (1993-1996) ולאחריה (1995-1997). ממצאי המחקר מלמדים שההכנסה הפנויה של אימהות חד הוריות עלתה עלייה של ממש בתקופה שקדמה לשינוי המדיניות, אבל הנתונים מהשנים שבהן הונהגה הרפורמה כבר מספרים סיפור אחר: למרות הצמיחה בכלכלה והרחבת הזיכויים באמצעות מערכת המס לעובדים בשכר נמוך, פחתה בשנים אלה ההכנסה הממוצעת של החמישון התחתון (20 אחוז מהאימהות החד הוריות העניות ביותר). הגורם העיקרי המסביר את הירידה בהכנסה הוא הקיצוץ החד בגמלאות תלויות מבחן אמצעים. משפחות חד הוריות שאינן בחמישון התחתון של התפלגות ההכנסות אופיינו בעלייה מהכנסה מעבודה, שאמנם פיצתה באופן מלא על אובדן ההכנסות מהגמלה, אבל הותירה את המשפחה ללא רווח כלכלי נוסף. כלומר: הירידה במספר הנתמכים בעקבות המעבר לתוכנית ה-TANF תלולה בהרבה ממה שניתן להסביר באמצעות העלייה בהכנסות מעבודה במשקי בית חד הוריים עניים. בקרב החמישון התחתון של התפלגות ההכנסות נצפו הכנסות הנמוכות מ-75 אחוז של קו העוני (בהשוואה לתקופה שקדמה לרפורמה ירדו הכנסות אלה בשבעה אחוזים בקירוב, כש-80 אחוז מפיחות זה מוסברים בהפחתת גובה הגמלה המשולמת). זאת ועוד, אצל המשפחות הסמוכות לחמישון העני ביותר, שהכנסתן ב-1997 נעה בין 75-112 אחוז מקו העוני, נרשמה עלייה בהכנסות מעבודה בין השנים 1995-1997, בנוסף לרווח שנבע מזיכויים במערכת המס. ואולם הכנסתן הפנויה הכללית לא עלתה – הן הצליחו לפצות באמצעות התעסוקה ומערכת המס על אובדן הגמלאות הממוצע, אך לא מעבר לכך. עובדה זו מצביעה על כך שרבות ממשפחות אלה עובדות יותר, אך בשל הירידה החדה בגמלאות המשולמות להן, לא הצליחו להשיג שיפור במצבן הכלכלי. רק המשפחות החד הוריות המצויות בחמישון העליון של התפלגות ההכנסות אופיינו ב"רווח" בהכנסה בשנים אלה. התמונה מדאיגה עוד יותר בעשירון התחתון של האימהות החד הוריות: בשנים 1995-1997 פחתה הכנסתן הממוצעת ב-14.3 אחוז, שלושה רבעים מפיחות זה נבעו מהקיצוץ הממוצע בגמלאות שקיבלו משפחות אלה. הכנסתן הממוצעת של אותן משפחות מקבילה ל-35 אחוז מקו העוני בשנת '95 ול-30 אחוז ממנו בשנת '97 (Primus et al., 1999). חרף הירידה החדה במספר הנתמכים – אלה שעזבו את הרווחה ועברו לעבודה – לרוב המשפחות החד הוריות הכנסה הנמוכה מקו העוני, ואצל חלקן הופסקה הגמלה, אף שאין הן עובדות כלל. גם כשמשפחות אלה שינו את דפוסי עבודתן, קוון הרווח הנוסף מהכנסה מעבודה בשל אובדן ההכנסה מגמלה. החוקרים (Primus et al., 1999) מוסיפים שיש

לזכור, שממצאים אלה מתייחסים לתקופה של צמיחה כלכלית, עוד בטרם מיצו רבים ממקבלי הגמלה את מגבלת זמן הזכאות שהונהגה במסגרת הרפורמה.

ממצאים ממחקר אחר שבחן את תוצאות הרפורמה שהונהגה בארצות הברית, וכן תוכניות ניסוי שונות שהופעלו קודם לכן (Schoeni & Blank, 2000), מלמדים על התרחבות התעסוקה ועל עלייה בהכנסות מעבודה, במקביל לירידה בתחולת העוני, בקרב אימהות חד הוריות. ואולם שינויים אלה התרחשו בעת שגשוג כלכלי ורמת אבטלה נמוכה, כשלשוק העבודה היה מה להציע גם לעובדים בעלי כישורים נמוכים (עוד על השפעת שינויים בכלכלה לעומת השפעת המדיניות ראו Blank, 2001). כך, למשל, נמצא שלתוכניות הניסוי שקדמו להנהגת הרפורמה הפדרלית (ואומצו רק בחלק מהמדינות) היתה השפעה חיובית על צמצום תחולת העוני בקרב אימהות חד הוריות; שיעור העוני הממוצע פחת בשתי נקודות האחוז – מ-33.8 אחוז ל-31.8 אחוז – אך נותר גבוה, חרף המעבר מרווחה לעבודה. גם במסגרת תוכנית ה-TANF נצפתה ירידה ממוצעת בשיעור העוני של 2.24 נקודות האחוז בקרב משפחות חד הוריות (Schoeni & Blank, 2000), אך שיעורו עדיין נותר גבוה, חרף התרחבות התעסוקה והעלייה בהכנסות מעבודה. ממצאים דומים לאלה נמצאו במחקר שהראה שאימהות חד הוריות שעשו את המעבר נותרו במקרה הטוב "מסביב" לקו העוני (Burtless, 1997). בלנק (Blank, 2001) מצאה שהכנסתן של האימהות החד הוריות בעלות הכישורים הנמוכים ביותר לא גדלה עם החלת הרפורמה בתעסוקה בארצות הברית, וכי עוניין הוחרף.

בניתוח נתונים ארציים של נתמכי תוכנית ה-TANF נמצאה השפעה חיובית של התוכנית על תעסוקת אימהות חד הוריות. הניתוח התמקד במשפחות חד הוריות בעלות הכנסות נמוכות – עד 200 אחוז מתחת לקו העוני. ל-56 אחוז מהמשפחות בשנת 2003 היו הכנסות מעבודה, גידול של חמש נקודות האחוז בהשוואה לשנת 1996. בניתוח השפעת התוכנית על הכנסות מעבודה נערכה הפרדה בין שתי קבוצות: החמישון התחתון והחמישון השני של משפחות חד הוריות. בחמישון התחתון חל בין השנים 1996-2000 גידול של 53 אחוז בהכנסות מעבודה (מ-1,823 ל-2,800 דולר), אך גידול זה מתקזז עם תקופת המיתון בשנת 2003 וחוזר לרמתו טרם הפעלת התוכנית (TANF, Seventh Annual Report to Congress, 2006). משמעות ממצא זה היא שהתרחבות התעסוקה והגידול בהכנסות אינם רק תוצאה של התוכנית, אם בכלל, אלא של השגשוג בכלכלה. הראשונים להיפגע בזמן מיתון היו המשפחות החד הוריות העניות ביותר, החמישון התחתון של ההכנסות.¹⁵ מחקרים אחרים (לסקירה רחבה ראו Blank, 2002; Meyer & Sullivan, 2004) מצאו שהכנסתן של אימהות חד הוריות שעברו מרווחה לעבודה נוטה להיות נמוכה יותר

15 דו"ח זה מסתמך על ניתוח נתונים ארציים ואינו כולל קבוצת ביקורת של אלה שלא השתתפו בתוכניות. כך שלא ניתן לבודד את השפעת התוכנית מהשפעת המגמות בשוק העבודה ובעיקר מהשפעת רמת הביקוש לעובדים.

מהכנסתן הקודמת, שהורכבה משילוב של גמלאות והכנסה מעבודה, או דומה לה (לעתים גם גבוהה ממנה במעט). יש גם עדויות לכך שאלה העוברות מרווחה לעבודה צפויות יותר להתקשות בקניית מזון ובתשלום חשבונות ושכר דירה. באווייר (Baviera, 2002) בחן את הכנסותיהן של אימהות חד הוריות שעברו מרווחה לעבודה ומצא השפעה חיובית לרפורמה בתעסוקה – הכנסותיהם של משקי בית אלה גדלו במוצע בשנים שלאחר הרפורמה, גם אם לא בשנים הראשונות. אפילו אצל האימהות החד הוריות העניות ביותר היה רווח בהכנסות משק הבית, כעבור מספר שנים מהחלת המדיניות החדשה, אם כי בשנים הסמוכות להחלת המדיניות החדשה (1997-1998) היתה הכנסתו של החמישון התחתון בהתפלגות ההכנסות נמוכה יותר מבשנים שקדמו להפעלת הרפורמה. ירידה זו נפסקה בשנת 2000, כשהכנסותיהם של משקי בית אלה היו גבוהות מאשר בכל שנה קודמת (Baviera, 2002). גם במחקר זה חסרה קבוצת השוואה של אלה שלא השתתפו בתוכניות, ולא בהכרח השינוי בהכנסות משקי הבית נזקף לרפורמה בתעסוקה, אלא לשינויים בסביבה הכלכלית. מאייר וסאליבן (Meyer & Sullivan, 2004) בחנו את רמת הצריכה (ההוצאה) כמדד לרווחה הכלכלית של משקי בית חד הוריים בתקופת החלת הרפורמה במדיניות התעסוקה בארצות הברית. ממצאיהם מצביעים על כך שהצריכה של אימהות חד הוריות, כולל חד הוריות בעלות כישורים נמוכים, גדלה בשנות ה-90 במונחים ריאליים וגם יחסיים (בהשוואה לקבוצת הביקורת של אימהות נשואות ונשים ללא ילדים). חלק מהגידול נצפה משנת 1995 ואילך, עם יישום הרפורמה במדיניות, אך גידול זה קטן ואינו מובהק סטטיסטית. יחד עם זאת, אף שהגידול המתון בצריכה מאפיין את רוב המשפחות החד הוריות "הרוויחו" עקב הרפורמה במדיניות התעסוקה והמס, אין זה אומר שמצבן של כל האימהות החד הוריות הוטב. ממצאי המחקר אינם מספקים עדות לאופן השפעתה של הרפורמה על הצריכה של משפחות חד הוריות בעלות השכלה נמוכה, שהן מתחת לאחוזון ה-15 בהתפלגות הצריכה (Meyer & Sullivan, 2004). במסגרת המחקר נבחנה גם רמת הרווחה הכלכלית של משקי בית חד הוריים על פי מדד של הכנסות. מבדיקה זו עולים ממצאים שונים בהשוואה למדידה על פי צריכה: באחוזון ה-25 של התפלגות ההכנסות נמצא גידול שולי בתקופת המדידה (1984-2000), אבל באחוזון ה-15 נצפתה ירידה, כשבאחוזון זה נופלת ההכנסה בשנים 1996-2000 מההכנסה בשנים 1984-1990. לדברי החוקרים (Meyer & Sullivan, 2004), התוצאות מספקות אך מעט ראיות לכך שהכנסותיהם של משקי בית חד הוריים עלו לאחר החלת הרפורמה (כשמשווים את השנתיים שקדמו לה, 1994-1995, לשנים שאחריה, 1996-2000).

מגמת מרווחה לעבודה לא פסחה על ישראל, ובהתאם להמלצות דו"ח ועדת תמיר (2001) אומצו גם בישראל תוכניות מרווחה לעבודה שהמרכזית שבהן היתה תוכנית מהל"ב (מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה) או בשמה החדש אורות לתעסוקה (להרחבה ראו www.btl.gov.il; www.moital.gov.il). אחת מקבוצות היעד המרכזיות של תוכניות אלה היא אימהות חד הוריות. תוכנית ניסיונית זו אומצה במקביל לשינוי במדיניות

הבטחת הכנסה והקיצוץ בגובה קצבאות הילדים בישראל, כפי שפורטו לעיל. ממצאי מחקר ההערכה שנערך בקרב אוכלוסיית התוכנית (שחויבה להשתתף בה) מצביעים על כך שבמהלך השנה הראשונה להפעלתה של אורות לתעסוקה ל-69 אחוז מהמשתתפים שהושמו בתעסוקה נמצאה עבודה חלקית, וממוצע השכר החודשי למשתתף עמד על 2,618 ש"ח (שכר המינימום עמד על 3,701 ש"ח בעת עריכת המעקב). בין 63 ל-84 אחוז מהמושמים מרוויחים פחות משכר המינימום (גלבו-תנעמי ועמיתים, 2008). הנתונים מצביעים על כך שאצל משתתפי התוכנית (קבוצת הניסוי), בשונה מאלה שלא השתתפו בה (קבוצת הביקורת), חלה התרחבות בתעסוקה (מצטרפים חדשים לשוק העבודה או מגדילי היקף משרה), וההשפעה הגדולה ביותר של התוכנית היתה על אימהות חד הוריות; אלה הגדילו את שיעור תעסוקתן ב-20 נקודות האחוז יותר מאימהות חד הוריות שלא השתתפו בתוכנית (אחדות ועמיתים, 2007). יחד עם זאת, לאחר 15 חודשי הפעלה של תוכנית הניסוי הושמו בעבודה במשרה מלאה רק 36 אחוז מהמשתתפים. השלכות ממצא זה על רמת החיים של משתתפי התוכנית ברורות, בעיקר על רקע הקיצוץ העמוק בגמלת הבטחת הכנסה והפחתת סכום ה-disregard, סכום ההכנסה מעבודה שאין מתחשבים בו בעת חישוב גובה הגמלה. באשר לגידול בשכר מעבודה, נמצא הבדל חיובי לטובת קבוצת הניסוי, ששיעור גבוה יותר של משתתפיה מועסקים במשרות מלאות או עובדים שעות רבות יותר במשרות חלקיות. בה בעת אין הבדל בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת בשינוי השכר החודשי הממוצע בקרב העובדים במשרה מלאה (אחדות ועמיתים, 2008), ממצא המרמז על כך שהתוכנית משפיעה על שיעור התעסוקה, אך לא על השכר, ואין בה כדי להביא לשיפור שכר ממשי אצל אלה שכבר עובדים במשרה מלאה. יתרה מזאת, לא נמצאה כל השפעה של התוכנית על השכר לשעה; אין הבדל בממוצע השכר לשעה בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת, ובשתי הקבוצות הוא נע סביב שכר המינימום. מכאן שלתוכנית השפעה מוגבלת, אם בכלל, על תחולת העוני בקרב משפחות עובדות עניות. בממוצע השכר החודשי נמצאו הבדלים לטובת קבוצת הניסוי. הבדלים אלה נובעים משיעור גבוה יותר של העובדים במשרה מלאה. עם זאת, בשתי הקבוצות ממוצע השכר החודשי נמוך מאוד, ועמד ב-2007 על 2,479 ש"ח בקבוצת הניסוי ועל 1,859 ש"ח בקבוצת הביקורת (לשם השוואה, שכר המינימום ב-2007 עמד על 3,585 ש"ח). התוכנית אמנם מצליחה לצרף עובדים חדשים לשוק העבודה (תוך שימוש בסנקציות ובאמצעי כפייה), אך לא מצליחה להביא לשיפור ברמת החיים של משפחות אלה, במיוחד ברמתן הנוכחית של הקצבאות ועל רקע אובדן ההכנסה מהגמלה. לאחר 15 חודשי הפעלה של תוכנית מהל"ב גדלה בממוצע ההכנסה של משפחה ב-416 ש"ח, אך ההכנסה מגמלה ירדה ב-370 ש"ח בממוצע. כלומר: לא נמצאה השפעה מובהקת של התוכנית על הכנסות המשפחה (גלבו-תנעמי ועמיתים, 2008). מעבר לכך, יש כאלה שנשללה מהם הזכויות לגמלה, בלי שצלחו את ההשמה בתעסוקה או בלי שהוצעה להם תעסוקה קבועה ומתאימה, וחסר מידע על אנשים אלה שרשת הביטחון האחרונה שלהם נשללה (גלבו-

תנעמי ועמיתים, 2008). בדומה לתוכניות אחרות, התוכנית הישראלית מביאה לחיסכון בהוצאה הציבורית באמצעות שלילת הגמלה ושילובם של נתמכים בכל עבודה זמינה, אך אין היא מביאה לעלייה בהכנסות משקי הבית של המשתתפים בה, ואלה נותרים כעובדים עניים בשולי שוק העבודה.

לסיכום, בחינת כלי המדיניות השונים שנועדו להביא לצמצום העוני מצביעה על כך שהבדלים במדיניות ההוצאה הממשלתית והמס מסבירים את שיעור העוני בקרב אימהות חד הוריות ואת פער העוני המגדרי. מדינות שמונהגת בהן מערכת נדיבה יותר של תשלומי העברה מצליחות להפחית את שיעור העוני בקרב הקבוצה במידה רבה יותר. זאת ועוד, להטבות מיוחדות הניתנות לאימהות חד הוריות, במסגרת מדיניות ההעברות, השפעה רבה על צמצום יחס העוני בינן לבין משקי בית אחרים. יתרה מזאת, מדיניות התומכת בתעסוקת אימהות באמצעות הקלת עלויות הטיפול בילדים מפחיתה במידה רבה יותר את שיעור העוני בקרב אימהות חד הוריות.

באשר לתוכניות מרווחה לעבודה, אלה נמצאו כבעלות השפעה חיובית על שיעור התעסוקה, על היקפה, על ההכנסות מעבודה ועל צמצום מספר הנתמכים, בין השאר, בשל מרכיבי החיוב שבהן. יחד עם זאת, ההשפעה של תוכניות אלה על כלל הכנסות משק הבית של הנתמכים אינה אחידה. ממצאי מחקרים מצביעים על גידול מסוים בהכנסות משקי בית אלה, בעיקר בשנים של צמיחה כלכלית, אך במקרים רבים אחרים הם מצביעים על העדר שינוי או על פחות בהכנסות משק הבית בשל הקיצוץ המידי בגובה הגמלה המשולמת עם עליית ההכנסות מעבודה או בשל שלילת הזכאות לגמלה מחלק מהנתמכים. זאת ועוד, גם כשחל פחות כלשהו בשיעור העוני בקרב משתתפי תוכניות אלה, הפחות מוערי, וברור שאין תוכניות אלה יכולות לצמצם את שיעור העוני באופן משמעותי; אין בהן כדי להתגבר על חסמים מבניים של שוק העבודה, לא כל שכן על חסמים ייחודיים של אימהות חד הוריות, ולכן גם אלה המשתלבים בתעסוקה במסגרתן נדחקים אל שולי שוק העבודה, אל העיסוקים הנמוכים והלא מתגמלים, אל המשרות הבלתי יציבות וחסרות הגמישות מבחינת שעות העבודה – גמישות שהכרחית פעמים רבות לאימהות חד הוריות (להרחבה ראו Cameron, 2006). יתרה מזאת, מחקרים אחדים מצביעים על כך שבמדיניות זו יש כדי להגדיל את שיעור העוני ולהחריף את עומקו, בעיקר בקרב קבוצות הנתמכים בעלות המאפיינים הנמוכים ביותר, הסובלות מחסמי תעסוקה מרובים, כדוגמת אימהות חד הוריות. רבות מהאימהות החד הוריות שהושמו בתוכניות אלה נותרו עניות ואף עניות מבעבר.

דיון

שילובם של גורמים ותהליכים מספר הביא לכך ששיעור העוני בקרב משפחות חד הוריות נותר גבוה ברוב המדינות המערביות ואף עלה בשנים האחרונות.

למרות השפעתם הרבה של תהליכים שהתרחשו בשני העשורים האחרונים בשוק העבודה על מצבן הכלכלי של האימהות החד הוריות כאחת הקבוצות החלשות בשוק העבודה, בעיקר אלה בעלות כישורי התעסוקה הנמוכים, אין מאמר זה דן בכלי מדיניות שנועדו לטפל בחסמים המבניים של שוק העבודה, בהיבטים רגולטיביים שלו או בחקיקת עבודה. המאמר מציע כלי מדיניות מובחנים עבור אימהות חד הוריות, המביאים בחשבון את מציאות חייהן הייחודית. אין ספק שהתערבויות רחבות בשוק העבודה, דרך חקיקה ובעיקר אכיפתה, עשויות לשפר גם את מצבן של אימהות חד הוריות, בדומה לקבוצות עובדים אחרות המצויות בשולי שוק העבודה, אך לא בכך אנו עוסקים במאמר זה.

תפיסת מעצבי המדיניות כיום במדינות רבות משקפת את המעבר מתפיסתן של אימהות אלה כמטפלות החסרות שכר של מפרנס גבר לתפיסתן כמפרנסות, תוך התחשבות מועטה במגבלות ההורות בחלק גדול מהמדינות, בכללן ישראל.

מקום מצומצם בלבד בעיצוב המדיניות הוקדש לתהליכים רחבים שהתרחשו בשוק העבודה (הצטמצמות אפשרויות התעסוקה לעובדים בלתי מקצועיים עקב צמצום התעסויות המסורתיות עתירות העובדים ותהליך הגלובליזציה, שחיקת השכר ברמות הנמוכות ועלייה בשיעור האבטלה) (להרחבה ראו מונדלק, 2004; Burtless, 1997) ולחסמים הנוגעים לפרט (הון אנושי דל והאחריות לגידול ילדים, המגבילים את יכולתו להשתלב בשוק העבודה). (קינג ועמיתים, 2003; Danziger, Kalil & Anderson, 2000; Layard, 1999; Olson & Pavetti, 1996; Tricket, 1998; Woodfield, 2000; Turner, & Ritchie, 1999; Zedlewski, 1999), בשל כך סיפקה המדיניות החדשה במדינות רבות אך מענה חלקי, אם בכלל, לאוכלוסיות החלשות המאופיינות בחסמים אלה, ואימהות חד הוריות בתוכן.

ואולם גם כשמתחולל השינוי ההתנהגותי המצופה מאימהות חד הוריות, והן מצטרפות למעגל העבודה, ממצאים אמפיריים מלמדים שאין נתיב זה ערובה להיחלצות מעוני (Burtless, 1997; cancian et al., 2003; Christopher, 2001b; Gardiner &) Primus et al., 1999; Gornik & Janetti, 2009; Millar, 2006). חלק גדול מהאימהות החד הוריות עובדות, וחלקן גם נתמכות בגמלאות הבטחת הכנסה במקביל לתעסוקתן, אבל הכנסתן הנמוכה והגמלאות הזעומות המשולמות להן ברוב המדינות אינן מאפשרות את שיפור מצבן הכלכלי, לא כל שכן היחלצות מעוני. אימהות חד הוריות שעברו מרווחה לעבודה – אף שחלקן עבדו עוד לפני שצומצמו התמיכות הממשלתיות –

אינן מצליחות להחליף את ההכנסה מגמלה בהכנסה מעבודה. גם כשהן מפצות באופן חלקי על אובדן ההכנסה מהגמלה באמצעות תעסוקה חדשה או הגברת תעסוקה קודמת, ברוב המקרים הכנסתן הכללית של משק הבית נותרת בעינה ואף חל בה פחות. אין הכוונה כאן כי יש "לשחרר" נשים אלה מעבודה בשכר, אלא שיש לאפשר את השתלבותן בתעסוקה תוך השלמת הכנסה ברמה סבירה לאלה שעובדות, ובעיקר לאלה המשתכרות שכר נמוך, ותוך יצירת התנאים שיהפכו את התעסוקה בשכר לאפקטיבית במובן של צמצום העוני. מדיניות תעסוקה שאינה מביאה בחשבון את ההוצאות הנלוות המושגות על אימהות חד הוריות היוצאות לעבודה – כמו הוצאות בייגוד, תחבורה ובעיקר מסגרות טיפול לילדים קטנים – עלולה להחריף את מצבן הכלכלי. ללא שירותים תומכי תעסוקה והשלמת הכנסה לעובדות בשכר נמוך או לעובדות במשרה חלקית ייוותרו סיכויי ההיחלצות מעוני של אימהות אלה נמוכים, גם כשהן עובדות וגם כשהן עובדות במשרה מלאה. מחקרים שמצאו השפעה חיובית של תעסוקת האם על צמצום שיעור העוני בקרב משפחות דו וחד הוריות גילו הבדלים בין מדינות על פי מידת התמיכה בתעסוקת אימהות. באופן כללי, ההשפעה החיובית ביותר על צמצום העוני באמצעות תעסוקת אימהות היא במדינות שהנהיגו מדיניות תעסוקה תומכת, שעיקרה חופשות לידה ארוכות בתשלום, מערכת ציבורית מסובסדת לטיפול בילדים קטנים, הטבות להורים עובדים והטבות מיוחדות לאימהות חד הוריות עובדות. בהשוואה שנערכה בין מדינות שונות נמצא שבמדינות סקנדינביה חל השיפור הגדול ביותר במיקום היחסי של הכנסות משקי בית חד הוריים בעקבות תעסוקת האם; מיקום זה הוא גם הקרוב ביותר לממוצע ההכנסות בכל אחת מהמדינות (Orsini et al., 2003). באותן מדינות תומכות תעסוקה נמצא גם הצמצום הגבוה ביותר בשיעור העוני במשקי בית חד הוריים בעקבות תעסוקת האם היכולה לעבוד בעבודות מחייבות ומתגמלות יותר, במשרה מלאה (Orsini et al., 2003). מכאן, שאם השאיפה היא שהכנסה מעבודה תהווה את המרכיב המרכזי בהכנסת משק הבית של החד הוריות, לא ניתן להשיג מטרה זו בלי שיסופקו להן התנאים המתאימים לתעסוקה (Orsini et al., 2003; Solera, 1998). תמהיל ההכנסות של משקי בית חד הוריים מושפע מהמדיניות – כדי להעלות את שיעור ההכנסה מעבודה בתמהיל זה, יש לאמץ מדיניות תומכת תעסוקה. לא ניתן לאחוז בחבל בשני קצותיו – גם לדרוש ממשקי בית חד הוריים להסתמך על הכנסה מעבודה וגם להנהיג מדיניות שאינה מאפשרת תנאים לתעסוקה – אלא במחיר של שיעורי עוני גבוהים בקרב משפחות אלה. הנחת היסוד היא שאין חסרונה של מדיניות תומכת תעסוקה משפיע באותו האופן על נשואות ועל חד הוריות או על בעלות כישורי תעסוקה גבוהים ועל בעלות כישורי תעסוקה נמוכים.

כך למשל חסרונן של מסגרות טיפול ציבוריות לילדים בגילאי טרום בית הספר משפיע בצורה שונה על משקי בית שיכולים לשאת בהוצאות הטיפול הפרטי ועל כאלה שאינם יכולים לשאת בהן או על אלה היכולות להסתמך על הכנסת שני מפרנסים או הכנסת הבעל בלבד לעומת אלה התלויות אך ורק בהכנסתן. סיכויי התעסוקה של אלה האחרונות (קל

וחומר של אימהות חד הוריות שהן גם בעלות כישורי תעסוקה מוגבלים) נמוכים מאוד – הכדאיות הכלכלית של יציאה לעבודה אפסית, משום שרוב שכרה של האם משמש לתשלום עבור הטיפול בילדים. עדות לכך היא שיעור התעסוקה הנמוך מאוד של אימהות חד הוריות בבריטניה בהשוואה לנשים נשואות ובהשוואה לאימהות חד הוריות במדינות אירופיות אחרות. קבוצה זו מאופיינת במשאבי הון אנושי נמוכים ובגיל צעיר, ושיעור גבוה מחברותיה מעולם לא היו נשואות. על רקע נתונים אלה, ובשל חסרונן של מסגרות ציבוריות לטיפול בילדים ותשלומי העברה (הבטחת הכנסה) נמוכים, סיכוייהן בשוק העבודה מוגבלים וסיכוייהן להימצא בעוני גבוהים (Solera, 1998).

יחד עם זאת, ממצאים המאשרים השפעה חיובית של תעסוקת אימהות על צמצום היקף העוני מתבססים על השוואה בין משקי בית חד הוריים שבהם האם עובדת לבין כאלה שבהם אין האם עובדת – קבוצות אלה שונות במאפייניהן. מאפייני הקבוצה העובדת עדיפים במונחי שוק העבודה, ולכן יש בתעסוקתן כדי לשפר את הכנסת משק הבית ולצמצם את הסיכון לעוני. כלומר: אימהות חד הוריות בעלות כישורים נמוכים ישפרו פחות את המיקום היחסי של הכנסת משק הבית באמצעות תעסוקה, גם במדינות המנהיגות מדיניות תומכת תעסוקה (משום שהכנסתן מעבודה בכל מקרה תהיה נמוכה) וכן לא יצמצמו באופן משמעותי את הסיכון לעוני. מממצאי מחקרם של אורסיני ועמיתיו (Orsini et al., 2003) עולה שכך הם פני הדברים. ניתן להסיק מכך שיש לנקוט אמצעי מדיניות דיפרנציאליים עבור אימהות חד הוריות בעלות מאפיינים שונים. אין הכוונה לומר שאין לתמוך בתעסוקת נשים – זו נמצאה כאפקטיבית ביותר בצמצום הסיכון לעוני – אלא שיש להביא בחשבון שיעילותה מוגבלת, כשמדובר באימהות חד הוריות בעלות כישורי תעסוקה נמוכים. מבחינת קבוצה זו שוק העבודה הוא נתיב מוגבל להיחלצות מעוני, ומכאן חשיבותם של תשלומי העברה סבירים.

אמצעי אחר שיכול להועיל לקבוצה זו הוא פיתוח ההון האנושי. מחקרים שונים מצאו שתוכניות הכשרה מקצועית ממוקדות, ובעיקר תוכניות המשלבות לימוד מקצוע במקביל להתנסות מעשית, התקשרות עם מעסיקים והתאמה לצורכי שוק העבודה המקומי, תורמות, אם כי בדרך כלל לא בטווח הזמן המידי, לשיפור שכר השוק של קבוצות נתמכים שונות, ביניהן אימהות חד הוריות (Hamilton et al., 2001; The Stationery Office, 2002; Trukto, nightingale, & Barnow, 1999; Woodfield, Bruce, & Ritchie, 2000), ועדיין יש קבוצה של אימהות אשר אינה עומדת בתנאי הסף הנדרשים בהכשרות מסוג זה; אין ספק שכלי המדיניות העיקרי המתאים להן הוא תשלומי העברה וזיכויים לעובדים בשכר נמוך באמצעות מערכת המס.

אם כן, בחבילת הסיוע למשפחות חד הוריות יש לכלול מרכיבים שונים שתמהילם ישתנה על פי יכולת התעסוקה של האימהות ופוטנציאל ההשתכרות שלהן. שילוב בין אלמנטים שונים של מדיניות – מדיניות משפחה (תמיכה כספית למשפחות עם ילדים) ומדיניות

תעסוקה הכוללת גם פיתוח ההון האנושי של מקבלי גמלאות – במינון מותאם עשוי לצמצם ביתר יעילות את הסיכון לעוני של תת קבוצות בעלות מאפיינים שונים מקרב האימהות החד הוריות. השלמת שכר השוק באמצעות תשלומי העברה לאימהות המשתכרות שכר נמוך ובעלות יכולת תעסוקה מוגבלת הכרחית, כדי לצמצם את היקף העוני בתת קבוצה זו.

על חבילת הסיוע למשפחות חד הוריות להיות מותאמת הן לצרכים הייחודיים של משקי בית אלה והן לתת קבוצות מתוך האימהות החד הוריות. סיוע אחיד (גם כשהוא נדיב יחסית) ייטיב עם אלה שיכולת התעסוקה שלהן גבוהה ויכולות ליהנות, הן מהסיוע הציבורי במסגרת תמיכה בתעסוקה והן משכר הולם בשוק העבודה. בתת הקבוצה של בעלות כישורי תעסוקה נמוכים מתאפשרת בדרך כלל תעסוקה במשרה חלקית ובשכר נמוך, אשר אין די בה להיחלץ מעוני.

אבל אם המדינה תספק את התנאים גם לתעסוקה מסוג זה, במקביל לתשלומי העברה, אימהות חד הוריות אלה עשויות להימנע מעוני. גם העלאת הסכום מעבודה שבו לא מתחשבים בעת חישוב הגמלה (disregard) עבור נשים המשתכרות שכר נמוך עשויה להיות אמצעי יעיל לעידוד תעסוקה מחד גיסא ולפיצוי על הכנסה נמוכה בשוק העבודה מאידך גיסא, כך שההכנסה מגמלאות של משק הבית תפחת רק במעט עם כניסתה של האם לשוק העבודה. אפשרות אחרת היא יצירת "מדרגות" בשיעור הקיזוז, כשהאם עוברת את הסכום הקבוע שאין מתחשבים בו בעת חישוב הגמלה. שיעור קיזוז נמוך יותר אצל המשתכרות עד שכר מסוים (מדרגת השכר הנמוך) יהווה כלי מדיניות, המבחין בין אימהות בעלות יכולת השתכרות שונה, שייטיב עם אלה שפוטנציאל ההשתכרות שלהן מוגבל, בלי לפגוע בתמריץ לעבודה. בהחלת עקרון הדיפרנציאליות על אימהות בעלות מאפיינים שונים יש כדי לצמצם את מלכודת העוני ולאפשר שיפור בהכנסות משק הבית בעת השתתפות אימהות בעלות כישורים נמוכים בשוק העבודה.

עוד אפשרות היא הנהגת מס הכנסה שלילי; שבו נקודת הכניסה של משפחות חד הוריות למערכת תהיה בסכום נמוך מהסכום הקבוע. זו תיתן מענה מובחן לאוכלוסייה העובדת שבתוך הקבוצה ותהווה תמריץ להשתלב בתעסוקה. קביעת נקודת הכניסה למערכת בישראל, למשל, עומדת על מחצית משכר המינימום, והיא גבוהה מדי לכלל האוכלוסייה (אליאב ועמיתים, 2009). הורדת הסף למען אימהות חד הוריות, המועסקות בדרך כלל בעיסוקים פחות מתגמלים ובהיקפי משרה חלקיים, תאפשר להן ליהנות מהטבה המבחינה בינן לבין אלה שאינם מאופיינים בחסמי תעסוקה מרובים.

כלי המדיניות השונים – סיוע כלכלי למשפחות עם ילדים, מדיניות תומכת תעסוקה (בכללה תוכנית לפיתוח הון אנושי) ותשלומי העברה – אינם בגדר כלים תחליפיים עבור משפחות חד הוריות, אלא כלים משלימים, שאת משקלו של כל אחד יש לאמוד בהתאם

למאפיינים הייחודיים של משקי בית חד הוריים וכן של תת קבוצות בעלות מאפיינים שונים. מדיניות משפחה או מדיניות תעסוקה שאינה מותאמת למשפחות חד הוריות תהיה בעלת השפעה פחותה מזו שתהיה לה בקרב משקי בית דו הוריים. כך, למשל, מדיניות התומכת בתעסוקת אימהות מיטיבה בעיקר עם אימהות נשואות ששכרן מעבודה הוא שכר משלים לשכר הבעל ועם אלה שיכולת התעסוקה שלהן גבוהה. מגבלותיהם של משקי בית חד הוריים דורשות התייחסות מובחנת, נוספת על זו שהכלל מקבל, במסגרת המישורים השונים של המדיניות. אין ספק שההבדלים בין יכולת ההשתכרות של משקי בית דו הוריים לזו של החד הוריים הם גדולים, ומכאן נגזר גם טווח שונה של פתרונות, כלי מדיניות. כך, למשל, במדינות שונות נהוגה התייחסות דיפרנציאלית למשפחות גדולות במסגרת קצבאות הילדים (למשל בישראל עד ראשית שנות ה-2000 ובצרפת). התייחסות מובחנת זו נועדה להקל על העלויות הכלכליות הכרוכות בטיפולם של אלה המוגדרים כתלויים במשק הבית. תשלום קצבאות ילדים מוגדלות למשפחות גדולות (בין בשיעור קבוע ובין בשיעור מדורג מהילד השלישי והלאה) אינו מיטיב עם משפחות חד הוריות רבות, שהן משפחות קטנות ברוב המדינות (מספר הילדים הממוצע במשפחה חד הורית בישראל עומד על 1.7; ל-75 אחוז בקירוב מהאימהות יש ילד אחד או שניים). ביטוי של התייחסות דיפרנציאלית למשקי בית חד הוריים יכול להיות תשלום קצבאות ילדים מוגדלות מהילד הראשון, באופן שמביא בחשבון את מאפייניהן הייחודיים של אימהות אלה – משפחות קטנות עם מפרנס יחיד. אמצעי מסוג זה יכול לתרום לצמצום העוני בקרב ילדים החיים במשפחות אלה. העיקרון המבחין במקרה זה אינו רק מספר התלויים במשק הבית, אלא גם יחס המפרנסים-תלויים, אשר גבוה במשפחות חד הוריות קטנות יותר מאשר בדו הוריות קטנות ודומה ליחס במשפחות דו הוריות גדולות. מדיניות מסוג זה תאפשר לאימהות חד הוריות "להרוויח יותר" ממדיניות הרווחה ותצמצם את יחס העוני בין משקי בית חד הוריים למשקי בית דו הוריים.

התייחסות מובחנת מסוג זה אומצה, במידה משתנה, במדינות שונות במסגרת מדיניות המשפחה והתעסוקה (להרחבה ראו Phipps, 2009). כך, למשל, בפינלנד ניתנת גמלה מיוחדת להורים לילדים מתחת לגיל שלוש, שמפחיתים את מכסת שעות העבודה שלהם כדי לטפל בילדם בבית. גמישות בשעות העבודה עד הגיע הילד לגיל שלוש, תוך מתן אפשרות לאם לשמור על מקום עבודתה הקודם במקביל לפיצוי המדינה על אובדן ההכנסה, מסייעים לאימהות חד הוריות במטלות הטיפול, ללא פגיעה בהכנסת משק הבית או ברציפות תעסוקתן. זהו כלי מובחן המסייע בעיקר לאלה ששעות עבודתם מוגבלות. גם בצרפת נהוגה גמלה דומה, זאת מלבד קצבת ילדים מוגדלת לאימהות חד הוריות וכן קצבת הורים יחידים המשולמת על פי מבחן הכנסות עד שהילד מגיע לגיל שלוש; הטבות אלה אינן תלויות בהשתתפות האם בשוק העבודה או לחילופין בביצוע מטלות הטיפול בעצמה; זכאים להן כל ההורים היחידים, כשחלקן אוניברסליות וחלקן סלקטיביות (תלויות מבחן אמצעים), אך אין הן קשורות למערכת הבטחת ההכנסה. גם בגרמניה

מצטרף לרובד האוניברסלי של קצבאות הילדים רובד משלים למשפחות בעלות הכנסות נמוכות, ביניהן אימהות חד הוריות רבות. באופן דומה, באיטליה משולמות למשפחות חד הוריות קצבאות ילדים מוגדלות, ללא קשר למספר הילדים. בנוורווגיה ניתנת הטבה מיוחדת לאימהות חד הוריות: הן מקבלות קצבאות ילדים עבור עוד ילד מלבד ילדיהן וכן מימון של 60 אחוז ויותר מעלויות מעון היום, כששכרן מעבודה חצה את תקרת הזכאות למימון מלא (Phipps, 2009). נראה שבמדינות רבות אימצו אלמנטים מובחנים לאימהות חד הוריות בחבילת הסיוע המוענקת למשפחות עם ילדים ובעיקר למשפחות עם ילדים קטנים. אלה נועדו במידה משתנה לפצות על היעדרו של מפרנס שותף במשק הבית וכן להקל על תעסוקת האם.

זאת ועוד, השפעתם הדיפרנציאלית של כלי מדיניות שונים על אימהות חד הוריות לעומת אימהות נשואות נמצאה במודלים שונים של תמיכות למשפחות עם ילדים. מדינות שהצליחו לשמור על שיעורי עוני נמוכים בקרב אימהות חד הוריות מאמצות אחד משני מודלים אפשריים של מדיניות רווחה-תעסוקה. המודל הראשון הוא מודל ההורה המפרנס (מדינות סקנדינביה), המציע מדיניות תומכת תעסוקה המאפשרת לאימהות חד הוריות לעבוד מחוץ לביתן. המודל השני הוא מודל ההורה המטפל שאינו מתמקד בסיוע לתעסוקת אימהות, אלא בהפעלת מערכת העברות כספיות נדיבה לאימהות חד הוריות המטפלות בילדיהן (Lewis & Hobson, 1997). מודל ההורה המטפל מעודד נשים להישאר בבית ולהקדיש זמן לעבודת הטיפול, לעומת מודל ההורה העובד שלפיו נשים מצופות לעבוד בשכר תוך סיפוק התנאים להשתלבותן בשוק העבודה. שני מודלים אלה משפיעים בצורה שונה על אימהות נשואות ועל אימהות חד הוריות (Christopher, 2001b). שיעורי העוני הנמוכים ביותר בקרב אימהות חד הוריות נמצאים במדינות המאמצות את מודל ההורה המפרנס (שוודיה, פינלנד, צרפת), זה המאפשר במידה רבה יותר לנשים להחזיק משק בית אוטונומי, ללא תלות בשכרו של גבר מפרנס (Christopher, 2001b). אמנם במדינות כמו הולנד, שבחרו במודל ההורה המטפל והנהיגו מערכת העברות נדיבה במיוחד לאימהות חד הוריות, צומצם מאוד שיעור העוני אצל אימהות אלה, אבל נראה שלמדיניות תמיכה בתעסוקת אימהות על פי מודל ההורה העובד השפעה חיובית במיוחד על אימהות חד הוריות במובן של צמצום שיעור העוני בקרבן. מדינות שאימצו את מודל ההורה המפרנס בד בבד עם מערכת נדיבה של העברות מצאו את הכלי היעיל ביותר להפחתת שיעורי העוני בקרב אימהות חד הוריות.

פיתוח שונה במקצת של מודלים אלה התייחס למידת ה"פמיליזציה" לעומת ה"דה-פמיליזציה" במדיניות הרווחה והתעסוקה (Esping-Andersen, 1999). במדיניות המדגישה פמיליזציה מטלות הטיפול מוקלות ומתוגמלות באופנים שונים בתוך המסגרת המשפחתית, כשזו האחרונה נתפסת כאחראית להן באופן מלא. במדיניות הדה-פמיליזציה מטלות הטיפול מוקלות מחוץ למסגרת המשפחתית ומשחררות נשים במידה רבה יותר

מתפקידן זה תוך החלשת מודל הגבר המפרנס. כך, למשל, חופשות לידה ממושכות מעודדות את מילוי מטלות הטיפול במסגרת המשפחתית (על פי רוב בידי האם), ואילו מסגרות ציבוריות (מסובסדות) ומקיפות לטיפול בילדים עד גיל שש מדגישות את תעסוקת האימהות ואת מילוי מטלות הטיפול מחוץ למסגרת המשפחתית. אף שאין מדיניות זו מכוונת ישירות לנשים, השפעתה היא בעיקר על תעסוקתן. שני עקרונות אלה של מדיניות מיושמים במינון משתנה במדינות שונות, ולעתים אף מתקיימים זה לצד זה, תוך מתן אפשרות לאימהות לבחור בסיוע המתאים להן. יחד עם זאת, שיעורי עוני גבוהים יותר נצפו בקרב אימהות חד הוריות במדינות המדגישות מדיניות של פמיליזציה ומספקות תמיכה למילוי מטלות הטיפול במסגרת המשפחתית לעומת שיעורי עוני נמוכים יותר אשר נצפו אצל אימהות נשואות במודל זה. ממצא זה מדגיש את השפעתם השונה של כלי המדיניות על אימהות חד הוריות ועל אימהות נשואות. מודל המשלב מידה גבוהה של פמיליזציה ומידה נמוכה של דה-פמיליזציה מפחית את שיעורי העוני בקרב אימהות נשואות, אך לא בקרב אימהות חד הוריות (Moller & Misra, 2005).

מודלים שמרניים המושתתים על חלוקת התפקידים המסורתית בין גברים לנשים אינם תואמים כיום את המציאות, לא של משפחות דו הוריות, קל וחומר לא של משפחות חד הוריות (primary caregiver\secondary earner). הכנסתו מעבודה של מפרנס יחיד, ברוב המקרים, אינה מספיקה לכלכלתם של משקי בית דו הוריים בעת הזו, גם כשהאישה היא זו הנושאת במטלות הטיפול בילדים, לא כל שכן למשקי בית חד הוריים. מדיניות הרואה את האישה כמפרנס משני מפחיתה את כוח השתכרותן של נשים ומחריפה את מצבן של אימהות חד הוריות בשל הערכת חסר לתעסוקת נשים בשוק העבודה והגבלת אפשרויות התעסוקה עבורן. מדיניות זו יעילה לכל היותר למשפחות דו הוריות, בשל תמיכתה במבנה המשפחה המסורתי שבו נשים מוערכות ומתוגמלות על עבודת הטיפול, כשמשק הבית נסמך בעיקר על שכרו של הגבר. המודל הליברלי (primary earner\secondary caregiver) המדגיש שוויון מרבי בין נשים לגברים בשוק העבודה, ללא כל תמיכה בעבודת הטיפול הנעשית בידי נשים (אם באמצעות תשלומי העברה ואם באמצעות סבסוד מסגרות לטיפול בילדים), אינו מותאם למציאות חייהן של אימהות חד הוריות הנושאות בנטל הכפול של מטלות הפרנסה והטיפול. עדות לכך היא שיעורי העוני הגבוהים בקרב אימהות חד הוריות במדינות המאמצות מודל זה.

נראה שמודלים שאינם מדגישים את חשיבות השתתפותן של נשים בשוק העבודה ורואים את תפקידן העיקרי כמטפלות מייצרים את פער השכר והיקף התעסוקה הגדול ביותר בין נשים שהן לא אימהות לבין אימהות; "קנס האימהות" הגדול ביותר משולם בהם. מודלים אלה מאפשרים לאימהות חד הוריות לשמור על רמת חיים סבירה ולהימנע מעוני, רק כשמונהגת מערכת נדיבה ביותר של תשלומי העברה, המפצה על אי השתכרותן או על השתכרותן המועטה ומקבעת את מיקומן כאלה שמעמדן בשוק העבודה שולי. במודל

המפרנס, "קנס האימהות" מבחינת השכר והיקף המשרה מצומצם יותר, אך לא נמצאה השפעה חיובית זו עבור אימהות חד הוריות במקביל להימצאותם של שיעורי עוני גבוהים. במודל זה, המדגיש את השוויון בין נשים לגברים בשוק העבודה, בלי תמיכה ציבורית במלאכת הטיפול, אימהות נשואות נאבקות למצוא איזון בין משפחה לעבודה, ואילו אימהות חד הוריות נותרות מחוץ למשוואה. הדרישה מאימהות חד הוריות לצאת לעבוד אינה יכולה להיות מנותקת מתנאים המאפשרים תעסוקה הולמת. המדיניות האפקטיבית ביותר עבור משפחות אלה היא זו שתומכת בתעסוקת נשים באופנים שונים ובמידה פחותה יותר זו הרואה אותן כמטפלות ועל כן מאפשרת למלא את מטלות הטיפול תוך הנהגת מערכת נדיבה של תשלומי העברה. ראייתן כמטפלות, בלי פריסת רשת ביטחון רחבה באמצעות העברות ממשלתיות, מיטיבה עם אימהות נשואות המסתמכות על הכנסת הבעל, אך פוגעת באלה החד הוריות. גם הנהגת מערכת תשלומי העברה נדיבה במסגרת מודל המדגיש את תפקידי הטיפול של נשים לאורך זמן אינה מיטיבה עם אימהות, לא כל שכן אימהות חד הוריות. הקשר שלהן עם שוק העבודה הולך ומתרוּפף במרוצת השנים, וכאשר ילדיהן גדלים ומצטמצמות ההטבות שהן זכאיות להן, סיכוייהן למצוא משרה המאפשרת השתכרות ברמה סבירה קטנים, ומעמדן בשוק העבודה נותר שולי. מיותר לציין שתרחיש זה הוא הפוגעני ביותר עבור אימהות חד הוריות, על אחת כמה וכמה עבור אלה בעלות כישורי התעסוקה הנמוכים ביותר. על כן יש לשקול אימוץ כלי מדיניות דיפרנציאליים אשר יצמצמו את תלותן של נשים אלה בשכר השוק שהן יכולות להשיג. מודל ההורה המטפל, המציע מערכת נדיבה של העברות, עשוי להיות היעיל ביותר בצמצום שיעור העוני בקרב קבוצה זו.

ההבנה שתעסוקה כשלעצמה אינה נתיב בטוח להיחלצות מעוני – ולא רק בקרב בעלות כישורים נמוכים – ושיש עוד גורמים, פרט למוטיבציה של פרטים לעבוד, המשפיעים על יכולת התעסוקה של אימהות חד הוריות ועל שיעורי העוני הגבוהים בקרב קבוצה זו, תביא למדיניות אפקטיבית יותר בהיבט של צמצום העוני.

מדיניות המתמקדת אך ורק בהעלאת שיעור התעסוקה בקרב אימהות חד הוריות וצמצום ההוצאה המשלתית על תמיכה בהן, סביר שתפגע בהן ואף תפעל נגד מטרות אחרות, כמו צמצום היקף העוני בקרב משפחות אלה (Cancian & Reed, 2001). כדי לבחון את מידת הצלחתה של מדיניות המטילה את כובד משקלה על השתתפות בשוק העבודה ועל צמצום התמיכה הציבורית באימהות חד הוריות, אין די בבחינת שיעורי התעסוקה או בצמצום במספר הנתמכות; יש להביא בחשבון גם את מאפייני התעסוקה של אימהות אלה, את הזדמנויות הקידום שלהן, את איכות הטיפול בילדיהן ואת היכולת של הורה יחיד גם לעבוד וגם לגדל את ילדיו. עוד יש לבחון את יכולתה של המדיניות החדשה להתמודד עם מצבים של מחסור בתעסוקה, בין בשל מיתון כלכלי ואבטלה במשק ובין בשל נסיבות חייו של ההורה (Cancian & Reed, 2001).

מדיניות המתמקדת בהשתלבות בתעסוקה או בהרחבתה, כאמצעי יחיד להיחלצות מעוני, עשויה להביא להפחתה מסוימת של שיעורי העוני בקרב אימהות חד הוריות בעתות שגשוג כלכלי, כשקל יותר למצוא עבודה, ועדיין אין היא נותנת מענה למקור עוניין: על המשפחה להסתמך על הכנסתה של מפרנסת יחידה, שהכנסתה נמוכה בשל מגבלת שעות העבודה או בשל כישוריה הנמוכים או בשל שני גורמים אלה יחדיו. ללא כל סוג נוסף של תמיכה, ייוותרו רבות מאימהות אלה בעוניין (Ellwood, 2000).

זאת ועוד, בשל החסמים המבניים של שוק העבודה עבור עובדים בלתי מקצועיים, בשל מגבלת שעות העבודה של אימהות חד הוריות וכן בשל סגרגציה עיסוקית של נשים בעיסוקים הפחות מתגמלים, משפחות חד הוריות רבות זקוקות לתמיכה ממשלתית כדי להימנע מעוני.

התרחבות העוני בקרב אימהות חד הוריות במדינת רבות והגידול בממדד של יחס העוני בינן לבין משקי בית אחרים הם תוצאה של מספר גורמים, כאמור. שינוי המדיניות כלפי קבוצת אוכלוסייה זו, תוך התעלמות מהישגי מערכת הרווחה והמס וכן מהשיגיה של מדיניות תומכת תעסוקה, מותיר את בעיית העוני בקרבה ללא פתרון.

הרפורמה במדיניות הרווחה והתעסוקה, שהונהגה בארצות הברית, בחלק ממדינות אירופה ובישראל (דורון, 2000; לרמן, אקס ווטסון, 1998; קטן, 1994, 2000; קרגר, Cncian et al., 2003; Evans et al., 2003; Lewis, 1997; Millar, 2002; ; 1999; Millar & Rowlingson, 2001; White, 2000) הושתתה, ברוב המקרים, על האמונה שמוקד השינוי אצל קבוצת האוכלוסייה החלשות והעניות הוא התנהגותי, ובעזרת התמריצים הנכונים יוכלו קבוצות אלה, בהן אימהות חד הוריות, להיחלץ מעוניין ולעבור מחיי תלות לעצמאות כלכלית. כשעוצבה המדיניות החדשה, נדחקו לקרן זווית גורמים אחרים – מוסדיים ומבניים – לתופעת העוני, והוקדשה להם אך תשומת לב מועטה.

ההנחה שנתיהב התעסוקה כשלעצמו הוא נתיב אפקטיבי להיחלצות מעוני וממצוקה כלכלית מופרכת דרך ממצאים אמפיריים שונים המלמדים שצמצום התמיכה הציבורית החריף את היקף עוניין של אימהות חד הוריות ואת עומקו, ולא הביא, ברוב המקרים, להחלפת ההכנסה ממקורות ממשלתיים בהכנסה מעבודה. גם כשתהליך זה אכן התרחש, נותרה רמת הרווחה הכלכלית של משק הבית החד הורי בעינה או שופרה אך במעט.

אין פתרון אחד לשאלת מדיניות ההתמודדות עם עוני בקרב אימהות חד הוריות. דרכי ההתמודדות תלויות במידה רבה בהשקפת עולמם של מעצבי המדיניות. שאלה זו נעה על הציר שבין השאיפה לחסוך בהוצאה הציבורית לבין השאיפה לצמצם את היקף העוני. אין שתי השאיפות האלה יכולות לדור בכפיפה אחת. לא ניתן לצמצם את היקף העוני, כשמצמצמים את ההוצאה הציבורית על תמיכות המשולמות למשפחות אלה. התוצאה של מדיניות זו אחידה – חלק ממשפחות אלה מתקיימות תוך הסתמכות על תשלומי העברה

מוגבלים, וחלקן מסתמכות על עבודה בשכר נמוך שלעתים אף מביאה לשלילת הזכאות לתמיכה ציבורית נוספת. כך הן נותרות לכודות במלכודת העוני. ההנחה היא שמבנה משפחה זה, חרף ההטרוגניות הרבה הרווחת בתוך הקבוצה, מתקשה להתקיים ולהימנע מעוני ללא כל סוג של תמיכה ציבורית. סוג ותמהיל התמיכה הציבורית נכון שיעוצב על פי מאפייני המשפחות ויכלול מינון משתנה של כלי מדיניות שונים: מדיניות תומכת תעסוקה, מדיניות תשלומי העברה ושילוב של השניים יחדיו. הניסיון "להוציא לשוק" אימהות אלה, ללא רשת תמיכה משמעותית, אין בו כדי לצמצם את היקף העוני בקרב הקבוצה, אלא אף להחריפו. רבות מהאימהות החד הוריות עובדות ונתמכות בתשלומי העברה סלקטיביים במקביל, אולם תשלומי העברה אלה והתעסוקה אינם מחלצים רבות מהן מעוני.

אם כן, על הפתרונות המוצעים להיות מובחנים כלפי הקבוצה מחד גיסא ולהביא בחשבון את מאפיינייה השונים מאידך גיסא, תוך אימוץ ההבנה שאין פתרון גורף ויחיד להיחלצות מעוני. לאלה שיכולת התקדמותן בשוק העבודה מוגבלת יש לספק תמיכה ציבורית ברמה סבירה, שתקווה במידה פחותה עם השתלבותן בתעסוקה, ולכן תהווה תמריץ חיובי לעבודה. יש להקצות משאבים לתוכניות התערבות שיסייעו לפתח את ההון האנושי של קבוצה זו, כדי לשפר את יכולת התעסוקה ואת פוטנציאל ההשתכרות שלה. יש להנהיג תמיכה בתעסוקת אימהות ובעיקר הסדרים ציבוריים לטיפול בילדים, כדי שתעסוקתן תהיה כדאית ותאפשר שיפור של ממש בהכנסות משק הבית. יש להנהיג מדיניות תומכת תעסוקה מקיפה למען אימהות חד הוריות שיש להן יכולת תעסוקה גבוהה, כדי שיממשו את פוטנציאל השתכרותן. בהעדר מדיניות כזו ייוותרו אימהות אלה בשולי שוק העבודה בשל מגבלות שעות העבודה ובשל הכדאיות המוגבלת שבעבודה בשכר שרובו מוקדש להוצאות הטיפול בילדיהן.

גם במדינות שהנהיגו מדיניות התומכת בתעסוקת אימהות כמו גם מערכת העברות נדיבה, ייצוגן של אימהות חד הוריות באוכלוסייה הענייה גבוה משיעורן באוכלוסייה, ופער העוני בין משקי בית דו הוריים לחד הוריים נותר גבוה. יכולתם של כלי מדיניות שונים להתגבר על תופעת העוני במשקי בית חד הוריים אינה גורפת. יחד עם זאת הם עשויים לסייע בצמצום התופעה וכן להפחית את עומק העוני. אך לשם כך דרושה מדיניות מובחנת – לא כזו המכוונת למבנה המשפחה המסורתי והמיטיבה עמו, אלא מדיניות שנתפרה במיוחד למשפחות חד הוריות, המשקפת את ההבנה שדגם משפחה זה זקוק לתמיכה ציבורית, מסוגים שונים, כדי להימנע מעוני או להיחלץ ממנו.

מקורות

- אחדות, ל' (2007). מחלוקות בכלכלה: על המוחלט והיחסי בהגדרת קו העוני. ירושלים: מכון ון ליר.
- אחדות, ל', שמלצר, מ', היילברון, ג', גאליה, א', אליאב, ת', טולדנו, א', ברקלי, נ' ועמיתים (2007). מחקר הערכה של תוכנית מהל"ב (דו"ח מס' 4). המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל: ירושלים.
http://www.btl.gov.il/Publications/mehalev_research/Documents/Wisconsin0707-t.pdf.
- אחדות, נ' (2007). מבוא. בתוך נ' אחדות, מ' סופר, וס' שלח (עורכים), התוכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה – קובץ מאמרים (עמ' 5-22). ירושלים: מנהל המחקר והכלכלה, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה.
- אייזנשטדט, מ' וגל, ג' (2001). מגדר במדינת הרווחה בישראל: התפתחויות וסוגיות. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- אליאב, מ', אנדבלד, מ', גוטליב, ד', היילברון, ג', טולדנו, א', קצ'נובסקי, י' ושמלצר, מ' (2009). משפחות חד הוריות בישראל: תמונת מצב והצעות לשיפור. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- גלבוע-תנעמי, נ', לב, ע', פישר, מ', סאבא, ח', אשרמן, א' וחורני, מ' (2008). כשלי תוכנית ויסקונסין בישראל והצעות אלטרנטיביות.
<http://rhr.org.il/uploads/12422181800.pdf>
- דו"ח ועדת תמיר (2001). המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים בישראל המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת. דו"ח ביניים, מוגש לשר העבודה והרווחה.
- דורון, א' (1997). בזכות האוניברסליות. ירושלים: הוצאת מאגנס.
- דורון, א' (2000). מסעד לעבודה: איום על רשת המגן במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית. ביטחון סוציאלי, 57, 37-58.
- דורון, א' וגל, ג' (2000). מערכת הבטחת הכנסה בפרספקטיבה בין-ארצית משווה. ביטחון סוציאלי, 58, 5-27.
- הרבסט, ע' (2007). אימהות חד הוריות בישראל – מדיניות הרווחה, שיח ולגיטימציה, 1972-2003. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. אוניברסיטת בר אילן.

- חסון, י' (2006). תוכנית ויסקונסין הישראלית: נקודת מבט מגדרית. תל אביב: מרכז אדווה.
- לרמן, ר"י, אקס, ג' ווטסון, ק' (1998). המקל והגזר: כיצד מערכת הבטחת הכנסה החדשה בארצות הברית מתמרצת הורים יחידים לצאת לעבודה. ביטחון סוציאלי, 53, 16-38.
- המוסד לביטוח לאומי (1996). סקירה שנתית. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- המוסד לביטוח לאומי (2002-2003). סקירה שנתית. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- המוסד לביטוח לאומי (2003). רבעון סטטיסטי. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- המוסד לביטוח לאומי (2007). סקירה שנתית. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- המוסד לביטוח לאומי (2008). סקירה שנתית. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- המוסד לביטוח לאומי (2009). ממדי העוני והפערים החברתיים, דו"ח שנתי לשנת 2008 . ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- סבג-אנדבלד, מ' ואחדות, ל' (2004). פיתוח מדד עוני מצד ההוצאה בישראל. סדרת מחקרים וסקרים מיוחדים מס' 82. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- סבירסקי, ש' ויחזקאל, י' (2000). נשים בשוק העבודה של מדינת הרווחה בישראל. תל אביב: מרכז אדווה.
- סבירסקי, ש', קראוס, ו', קונור-אטיאס, א' והרבסט, ע' (2002). אימהות חד הוריות בישראל. תל אביב: מרכז אדווה.
- סבירסקי, ב' (2003). רשת הביטחון הסוציאלי בהיבט מגדרי: קצבת הבטחת הכנסה. תל אביב: מרכז אדווה.
- סבירסקי, ש', קונור-אטיאס, א' וסבירסקי, ב' (2003). שנתיים של מדיניות כלכלית הרסנית: נקודת מבט מגדרית. תל אביב: מרכז אדווה.
- פלוג, ק' וקסיר, נ' (2001). על עוני, עבודה ומה שביניהם. רבעון לכלכלה, 01, 516-542.
- קטן, י' (1994). מדינת הרווחה: המשכיות, שינוי או קריסה. חברה ורווחה, טו, 7-24.
- קטן, י' (2000). מקבלת הבטחת הכנסה להשתלבות בתעסוקה: מעבר קל ובטוח או גשר צר מאוד. ביטחון סוציאלי, 58, 151-171.
- קינג, י', מורגנשטיין, ב', שמלצר, מ', נאון, ד', אהרוני, ת' והרון, ת' (2003). מצב התעסוקה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה: משאבים, חסמים וצורכי סיוע להשתלבות בעבודה. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל.

- קרגר, ה"ג (1999). ההשלכות הבינלאומיות של הרפורמה במערכת הרווחה בארצות הברית. ביטחון סוציאלי, 55, 7-17.
- שטייר, ח' (1995). נשים בעבודה חלקית בישראל, דו"ח מחקר. אוניברסיטת תל אביב: מכון גולדה לחקר עבודה ורווחה.
- שטייר, ח' ולוין אפשטיין, נ' (1999). דפוסי עבודה של נשים: השפעות ארוכות טווח על שכרן. סוציולוגיה ישראלית, א, 239-256.
- שטייר, ח' (2005). עוני בין דיסציפלינות: תרומתה של הסוציולוגיה לחקר העוני. סוציולוגיה ישראלית, ז, 9-22.
- שטייר, ח' (2005). קשרי הגומלין בין עבודה בשכר לעבודה במשפחה. סוציולוגיה ישראלית, ז, 143-160.
- Alcock, P. (1997). *Understanding poverty*. (2nd ed.). England: Macmillan press.
- Bavier, R. (2002). *The impact of welfare reform on families in data from the survey of income and program participation*. Washington D.C: Office of Management and Budget. From <http://www.northwestern.edu/ipr/jcpr/workingpapers/wpfiles/bavier.pdf>
- Becker, G. S. (1975). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special Reference to education*. (2nd ed.). New-York: National Bureau of Economic Research.
- Blank, M. R. (1997). *It takes a nation: A new agenda for fighting poverty*. New York: Russel Sage Foundation.
- Blank, M. R. (2001). Declining caseloads/ increasing work: What can we conclude about the effect of welfare reform? *Economic Policy Review (Federal Reserve Bank of New York)*, 7 (2), 25-36.
- Blank, M. R. (2002). *Evaluating welfare reform in the United State*. National Bureau of Economic Research Working Paper Series (working paper No. 8983).
- Burtless, G. T. (1997). Welfare recipient's job skills and employment prospects. *The Future of Children*, 7, 39-51.

- Cameron, H. (2006) *.Single parents life under welfare-to-work*. Paper presented at the "Road to Where? Politics and practice of welfare to work conference", July, 2006, Brisbane.
- Cancian, R. & Reed, D. (2001). Changes in family Structure: Implications for poverty and related policy. In S. H. Danziger & R. H. Haveman (Eds.), *Understanding poverty* (pp. 69-161). New York: Russel Sage Foundation.
- Cancian, M., Kalwitzer ,M., Meyer, D., Rangarajan, A., Wallace, G., & Wood, R. (2003). *Comparing welfare to work programs*. Wisconsin: University of Wisconsin.
- Christopher, K. (2001a). *Single motherhood, employment or social assistance: Why are U.S women poorer than women in Other Affluent Nations?* Luxembourg Income Study Working Paper Series (working paper No. 285).
- Christopher, K. (2001b). *Caregiving, welfare states and mother's poverty*. Luxembourg Income Study Working Paper Series (working paper No. 287).
- Christopher, K. (2002). Welfare state regimes and mother's Poverty. *Social Politics*, 9, 60-86.
- Duncan, S. & Edwards, R. (1996). Lone mothers and paid work: Neighborhood, local labor market and welfare regimes. *Social Politics*, 3, 195-222.
- Duncan, S. & Edwards, R. (Eds.). (1997). *Single mothers in an international context: Mothers or workers?* London: UCL Press.
- Danziger, S. K., Kalil, A., & Anderson, J. A. (2000). Human capital, physical health and mental health of welfare recipients: Co- occurrence and correlates. *Journal of Social Issues*, 56, 354-365.
- Ellwood, D. T. (2000). Antipoverty policy for families in the next century: From welfare to work and worries. *Journal of Economic Perspectives*, 14, 187-198.

- Evans, M., Eyre, J., Millar, J. & Sarre, S. (2003). *New deal for lone parents: Second synthesis report of the national evaluation*. Center for the analysis of social policy, Bath University.
- Gardinar, K. & Millar, J. (2006). How low-paid employees avoid poverty: An analysis of family type and household structure. *Journal of Social Policy*, 35, 351-369.
- Gornik, J. C. & Janetti, M. (2009). *Child poverty in upper-income countries: Lesson from the Luxembourg Income Study*. Luxembourg Income Study Working Paper Series (working paper No. 509).
- Hakim, C. (1999). Models of the family, women's role and social policy: A new perspective of preference theory. *European Societies*, 1, 33-58.
- Hamilton, G., Freedman, S., Genntian, L., Michalopoulos, C., Walter, J., Adams - Ciardullo, D., & Gassman-Pines, A. (2001). *National evaluation of welfare-to-work strategies: How effective are welfare-to-work approaches? Five year adult and child impact for eleven programs*. U.S: MDRC.
- Kerbo, H. R. (1996). *Social stratification and inequality: Class conflict in historical and comparative Perspective*. California Polytechnic State University: McGraw-Hill Companies.
- Kiernan, K. Hilary, L., & Lewis, J. (1998). *Lone mothers in twentieth century Britain: From footnote to front page*. Oxford: Clarendon Press.
- Kilkey, M. & Bradshaw, J. (1999). Lone mothers, economic Well-Being, and policies. In D. Sainsbury (Ed.), *Gender and welfare state Regimes* (pp. 84-147). Oxford: University Press.
- Korpi, W. (2000). Faces of inequality: Gender, class and patterns of inequalities in different types of welfare states. *Social Politics*, 7, 127-191.
- Larsen, J. E. (1998). *Solo Parents: How do they work and care in different welfare States regimes?* Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association.

- Layard, R. (1999). *Tackling unemployment*. London: Basingstok MacMillan.
- Lewin, A. C. & Stier, H. (2002). Who benefit the most? The unequal allocation of transfers in the Israeli welfare state. *Social Science Quarterly*, 83, 488-503.
- Lewis, J. (1992). Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European Social Policy*, 2, 73-159.
- Lewis, J. (Ed.). (1997). *Lone mothers in European welfare regimes*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Lewis, J. & Hobson, B. (1997). Introduction. In J. Lewis (Ed.), *Lone Mothers in European Welfare Regimes* (pp.1-20). London: Jessica Kingsley Publishers.
- Meyer, B. D & Sullivan, J. X. (2004). The effects of welfare and tax reform: The material well-being of single mothers in the 1980s and 1990s. *Journal of Public Economics*, 88, 1387-1420.
- Millar, J. & Rowlingson, K. (2001). *Lone parents employment and social policy*. U.K: Bath University.
- Millar, J. (2002). *Keeping track on welfare reform: The new deal programs*. U.K: York.
- Mincer, J. & Polachek, S. (1974). Family investment in human capital: Earning and women. *Journal of Political Economy*, 82, 76-108.
- Misra, J., Buding, M., & Moller, S. (2006). *Reconciliation policies and the effect of motherhood on employment, earning and poverty*. Luxembourg Income Study Working Paper Series (working paper No. 429).
- Moller, S. & Misra, J. (2005). *Familialism and welfare regimes: Poverty, employment and family policies*. Luxembourg Income Study Working Paper Series (working paper No. 399).

- OECD. (2008). *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*. From <http://www.oecd.org/document/53/>
- Olson, K. & Pavetti, L. (1996). *Personal and family challenges to the successful transition from welfare to work*. Washington DC: The Urban Institute.
- Orsini, K., Buchel, F., & Mertens, A. (2003). *Is mother's employment an effective means to fight family poverty? Empirical evidence from seven European countries*. Luxembourg Income Study Working Paper Series (working paper No. 363).
- Pressman, S. (2003). *Feminist Explanation for the Feminization of Poverty*. Luxembourg Income Study Working Paper Series (working paper No. 351).
- Phipps, S. (2009). *Canadian policy for families with very young children in international perspective*. Luxembourg Income Study Working Paper Series (working paper No. 514).
- Primus, W., Rawlings, L., Larin, K., & Porter, K. (1999). *The initial impacts of welfare reform on the incomes of single-mother families*. Center of Budget and Policy Priorities. Washington: Washington DC.
- Sainsbury, D. (1996). *Gender, equality and welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sarfati, H. & Bonoli, G. (2001). *Coordinating labor market and social protection policies*. Geneva: ISSA.
- Schoeni, R. F. & Blank, R. M. (2000). *What has welfare reform accomplished? Impacts on welfare participation, employment, income, poverty and family structure*. National Bureau of Economic Research Working Paper Series (working paper No. 7672).
- Skinner, C., Bradshaw, J., & Davidson, J. (2008). *Child support policy: An international perspective*. Luxembourg Income Study Working Paper Series (working paper No. 478).

- Solera, C. (1998). *Income transfers and support for mother's employment: The link to family poverty risk. A comparison between Italy, Sweden and the U.K.* Luxembourg Income Study Working Paper Series (working paper No. 192).
- The Stationery Office. (2002). *The new deal for young people*. London: The Stationery Office.
- Trickey, H. (1998). *Unemployment and job seeking: Two years on*. London: The Statutory Office.
- Trutko, J., Nightingale, D. S., & Barnow, B. S. (1999). *Post employment education and training models in the welfare-to-work program*. Washington DC: The Urban Institute.
- U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Office of Family Assistance. (2006). *Temporary assistance for needy families program (TANF): Seventh annual report to congress*. From <http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/datareports/annualreport7/chapter10/chap10.htm>
- White, M. (2000). New deal for young people: Towards an ethical employment policy. *Policy Studies*, 21, 285-298.
- Wilson, W. J. (1987). *The truly disadvantaged: The inner city, the underclass, and the public policy*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Wilson, W. J. (2003). Social theory and the concept "underclass". In D. B. Grusky and R. Kanbur (Eds.), *Poverty and Inequality* (pp.103-116). Stanford: Stanford University.
- Woodfield, K., Bruce, S., & Ritchie, J. (2000). *New deal for young people: The national options*. Sheffield: Employment Service (ESR37).
- Woodfield, K., Turner, R., & Ritchie, J. (1999). *New deal for young people: The pathfinder options*. Sheffield: Employment Service (ESR25).

55 עוני בקרב אימהות חד הוריות: האם שוק העבודה הוא נתיב להיחלצות מעוני?

Zedlewski, S. R. (1999). *Work activity and obstacles to work among TANF recipients*. Washington DC: The Urban Institutes.

www.lisproject.org/key-figures/key-figures.htm

www.btl.gov.il

www.moital.gov.il

