



מסמך רקע בנושא :

משפחות חד-הוריות

מוגש לוועדה לקידום מעמד האשה

כתיבה: אפרת קאול-גרנות, עובדת מחקר ומידע

אישור: דנה נויפלד, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"א בסיוון תשס"ד

30 במאי 2004

מבוא

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדה לקידום מעמד האשה בנושא "משפחות חד-הוריות". במסמך יוצגו בעיקר נתונים על משפחות חד-הוריות שבהן האם היא ההורה היחיד, שכן כפי שעולה ממסמך זה, בראש רוב המשפחות החד-הוריות עומדות נשים.¹

משפחה חד-הורית

משפחה חד-הורית היא משפחה שבה הורה יחיד/ה מנהלת/ת משק בית נפרד לעצמו/ה ולילדיו/ה (עד גיל 18) בלא בן/בת זוג קבוע/ה.

בסעיף 1 לחוק משפחות חד-הוריות, התשנ"ב-1992, מצוינים כמה תנאים חלופיים להגדרת הורה יחיד:

- תושב ישראל אשר בהחזקתו ילד אשר אינו נשוי ואין אדם הידוע בציבור כבן-זוגו;
- תושב ישראל אשר בהחזקתו ילד, והוא נשוי אך חי בנפרד לפחות שנתיים ופתח בהליך להשתחרר מקשר הנישואין ופעל במסגרתו לפחות שנתיים, ובתנאי שאין אדם אחר הידוע בציבור כבן-זוגו;
- תושבת ישראל אשר בהחזקתה ילד והיא נשואה ועגונה,² ובתנאי שאין אדם אחר הידוע בציבור כבן-זוגה;
- תושבת ישראל אשר בהחזקתה ילד והיא נשואה שחיה בנפרד מבן-זוגה, ושהתה במקלט לנשים מוכות 90 ימים לפחות (מתוך תקופה של 12 חודשים שתחילתה ביום הראשון לשהותה במקלט כאמור), ופתחה בתהליך להשתחרר מקשר הנישואין (אלא אם כן לשכת הסעד מאשרת שתהליך זה עלול לסכן את חייה או את חיי ילדיה), ובתנאי שאין אדם אחר הידוע בציבור כבן-זוגה;
- עולה חדש, תושב ישראל, אשר בהחזקתו ילד, שנמצא בארץ יותר משנה אך פחות משנתיים, ובן/בת-זוגו לא עלה לארץ ואין לו/ה בן/בת-זוג אחר.

המשפחה החד-הורית היתה לתופעה שכיחה בשלושת העשורים האחרונים של המאה ה-20, בפרט בארצות המערב. בישראל נרשמה בשלושת העשורים האחרונים עלייה ניכרת בשיעור המשפחות החד-הוריות: מכ-4% בשנות ה-70 ל-8.6% ב-1995 ול-9.9% ב-2001.

עלייה זו נובעת מתהליכים דומים לאלה שהתרחשו בארצות המערב, ובהם עלייה בשיעור הגירושין וגידול בשיעור הלידות מחוץ לנישואים. עם זאת, בישראל היה גורם חשוב נוסף לגידול בשיעור המשפחות החד-הוריות – הגעתן של משפחות חד-הוריות רבות ממדינות חבר המדינות ומאתיופיה.³

¹ המסמך מבוסס ברובו על מסמכים אלה: מרכז מחקר ומידע, הכנסת, עדכון נתונים בנושא מצוקתן הכלכלית של אמהות חד-הוריות, כתבה יפעת שחק, הוגש ליו"ר הוועדה לקידום מעמד האשה, 19 במאי 2003; מרכז מחקר ומידע, הכנסת, עולות חד-הוריות, כתבה אביטל אפל, הוגש ליו"ר הוועדה לקידום מעמד האשה וליו"ר ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, 17 בפברואר 2004.

² סעיף 1 בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, מגדיר אשה עגונה כך: אשה נשואה שזה שנתיים נעלמו עקבות בן-זוגה, לרבות אשה שכן-זוגה נמצא, שלא בהסכמתה, תקופה כאמור בחוץ-לארץ ולא נשא באותו זמן במזונותיה.

על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2002 היו 98,000 משפחות חד-הוריות בישראל אשר גיל הילד/ה הצעיר/ה בהן היה פחות מ-18. משפחות אלה הן כ-6.8% מכלל המשפחות בישראל (לעומת 16% מכלל המשפחות בארה"ב, 8% בקנדה, 8% באנגליה ו-6% בהולנד). בראש רוב המשפחות החד-הוריות בישראל עומדות נשים: בשנת 2002 עמדו נשים בראש 91% מכלל המשפחות החד-הוריות שבהן היה גיל הילד/ה הצעיר/ה ביותר פחות מ-18.⁴

מספר הילדים

רוב הנשים שעומדות בראש המשפחות החד-הוריות (להלן – אמהות חד-הוריות) הן אמהות לילד אחד: 47.6% מכלל האמהות החד-הוריות (יהודיות ותיקות) הן אמהות לילד אחד, לעומת 29.8% מכלל האמהות הנשואות. למספר הילדים נודעת השפעה על המצב התעסוקתי: שיעור האמהות החד-הוריות העובדות שלהן ילד אחד גבוה משיעור האמהות החד-הוריות העובדות שלהן שני ילדים או יותר.

נתונים סוציו-דמוגרפיים לשנים 2003–2004⁵

גיל – חלק גדול מכלל האמהות החד-הוריות משתייכות לקבוצת הגיל 35–44 (43.1%); 32% הן בנות 18–34 וכ-27% הן בנות 45 או יותר.

השכלה – השכלתן של כ-44% מכלל האמהות החד-הוריות היא 13 שנות לימוד או יותר; לכ-28% מכלל האמהות החד-הוריות השכלה תיכונית – 12 שנות לימוד; לכ-28% השכלה עד 11 שנות לימוד.

אזור המגורים – 46% מכלל המשפחות החד-הוריות מתגוררות באזור תל-אביב והמרכז, 28% מתגוררות באזור חיפה והצפון וכ-8% מתגוררות באזור ירושלים.

³ שלמה סבירסקי ואחרים, "אמהות חד-הוריות בישראל", **מידע על שוויון** 12, דצמבר 2002, אתר האינטרנט של "מרכז אדוה", www.adva.org, תאריך כניסה: מאי 2004. יצוין כי ככל שמצאנו, אלה הם הנתונים המעודכנים ביותר שיש בהם פילוח לפי מצב משפחתי וותק בארץ. עם זאת, אפשר שקיימים נתונים מעודכנים יותר.

⁴ אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, <http://www.cbs.gov.il/>, תאריך כניסה: 24 במאי 2004.

⁵ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, "משפחות חד-הוריות שבראשן נשים – ישראל 2003, 2004 – נתונים כלליים ונתונים על אודות התוכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה", **דוח הרשות לתכנון כוח-אדם**, פברואר 2004.

זכויותיהן של אמהות חד-הוריות

1. הבטחת הכנסה

רוב הזכויות שיש לאמהות חד-הוריות מטעם המדינה מוסדרות במסגרת גמלאות וקצבאות של המוסד לביטוח לאומי ובחוק משפחות חד-הוריות, תשנ"ב–1992. במסגרת חוק זה ניתנת גמלה הממומנת מקופת המדינה והמוסדרת בחוק **הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980**. לפי חוק זה זכאי להבטחת הכנסה תושב ישראל שאין בידו להבטיח לעצמו הכנסה כדי מחיה ואשר אינו זכאי לתשלום על-פי חוק אחר. הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה מותנית במבחן תעסוקה ובמבחן הכנסה משפחתי.

החוק מוציא מכלל הזכאים לגמלה תלמיד בישיבה או במוסד תורני, במוסד להשכלה גבוהה או במוסד ללימודים על-תיכוניים; מי שברשותו רכב (אלא אם כן הוא נכה ברגליו או חולה שאינו מסוגל לעבוד, או אם הוא או בני משפחתו זקוקים לרכב לצורך טיפול רפואי) למעט אופנוע; מי ששוכן במוסד וכל החזקתו על חשבון אוצר המדינה; המשרת שירות סדיר בצה"ל; חבר קיבוץ או מושב שיתופי.⁶

בהגדרה זו טמונות שתי הבעיות האלה:

א. החוק קובע כי אם חד-הורית (כמו כל מקבל הבטחת הכנסה) המבקשת לרכוש השכלה או מקצוע כדי לשפר את סיכוייה למצוא עבודה צריכה לוותר על גמלת הבטחת הכנסה, וכך היא נאלצת לבחור בין האפשרות של הכנסה עתידית משופרת לבין הכנסה עכשווית מובטחת.

ב. מגבלה נוספת בחוק, אשר מקשה על אמהות חד-הוריות, היא התניית הגמלה באי-החזקת רכב. כלי הרכב משמש את האם בין השאר כדי להסיע את ילדיה, ולעתים הוא אמצעי חיוני לתפקוד היחידה המשפחתית, אשר נשענת על האם בלבד.

הגמלה המשולמת למטרת הבטחת הכנסה נחלקת לשניים: גמלה להבטחת הכנסה וגמלה להשלמת הכנסה.

1. **גמלה להבטחת הכנסה:** גמלה מלאה המשולמת למי שאינם מסוגלים להבטיח לעצמם הכנסה מעבודה (כגון חולים, נכים, נפגעי עבודה או מובטלים) ואינם זכאים לתשלומים על-פי תוכניות אחרות;

2. **גמלה להשלמת הכנסה:** גמלה חלקית המשולמת למי שהכנסתם מעבודה או ממקור אחר פחותה מרמת ההכנסה המינימלית הנדרשת למחיה (השלמה לשכר נמוך, לדמי אבטלה, לדמי מזונות ועוד).

שיעור המשפחות החד-הוריות המקבלות גמלה גדל מראשית שנות ה-90 ועד היום פי 4.5. עם זאת, בשנים 2000–2001 ניכרה האטה בקצב הגידול במספר המשפחות החד-הוריות. בעיקר בולטת ההאטה בקרב משפחות העולים החדשים.

באוקטובר 2003 קיבלו 147,502 משפחות גמלה להבטחת הכנסה (לעומת 157,000 משפחות בחודשים יולי–ספטמבר 2002), בהן 43,286 משפחות חד-הוריות (שבראשן עומדים גברים או נשים); לעומת 56,000 משפחות בחודשים יולי–ספטמבר 2002). ממוצע הגמלה להבטחת הכנסה לאמהות חד-הוריות היה אז כ-1,255 ש"ח.

⁶ אתר המוסד לביטוח לאומי, <http://www.btl.gov.il/>, תאריך כניסה: 24 במאי 2004.

שינויים בקריטריונים לזכאות לגמלה להבטחת הכנסה ובגובה הגמלה

בחוק ההסדרים לשנת 2003⁷ נכללו שינויים ניכרים בגובה הגמלה להבטחת הכנסה, במבנה הגמלה לאוכלוסייה העובדת ובכללי הזכאות. השינויים שהוחלו בתקציב 2003 נעשו בשני המישורים העיקריים האלה:

א. **הקשחת הקריטריונים לזכאות** – השינויים בקריטריונים הביאו לצמצום במספר הזכאים לגמלה להבטחת הכנסה. להלן פירוט השינויים:

1. **הורדת סף ההכנסה מעבודה שאינה מובאת בחשבון לצורך חישוב רמת הגמלה (disregard)** – חוק הבטחת הכנסה נועד לסייע לא רק למי שאין להם כל הכנסה מעבודה, אלא גם למי שעובדים אך משכורתם נמוכה מסכום מינימום מסוים (בגמלה להשלמת הכנסה). כדי ליצור תמריץ לעבודה הוחלט להחיל disregard, שעיקרו קביעה כי חלק מסוים מהשכר לא ייכלל בחישוב הכנסתו הכוללת של הפרט לצורך חישוב סכום השלמת הכנסה. **החל בשנת 2003 הוקטן סכום ה-disregard בעבור משפחות, ובהן משפחות חד-הוריות, מ-17% (1,184 ש"ח) ל-7% (487 ש"ח)**. המשמעות של פעולה זו היא שהזכאים לגמלה יקבלו גמלה מלאה רק אם הכנסתם אינה עולה על 487 ש"ח בחודש. החלטה זו מיושמת מאז יוני 2003.

2. **הוספת מבחן תעסוקה לאמהות חד-הוריות לילדים מעל גיל שנתיים** – בעבר היו אמהות חד-הוריות לילדים עד גיל שבע זכאיות לפטור ממבחן תעסוקה לשם קבלת גמלת הבטחת הכנסה (דהיינו, פטור מחובת התייצבות בלשכת התעסוקה וזכאות לגמלה להבטחת הכנסה בלא צורך להוכיח כי חיפשו עבודה). **בתקציב 2003 הוחלט כי אם חד-הורית תחויב לעמוד במבחן תעסוקה מיום שהגיע הילד שעמה לגיל שנתיים**. שינוי זה נכנס לתוקף בספטמבר 2003. יש לציין כי גם אלמנות היו פטורות ממבחן תעסוקה כל עוד לא מלאו לילד שעמן 18 שנים. חוק ההסדרים 2003 קבע כי אלמנות, כמו אמהות חד-הוריות אחרות, יחויבו לעמוד במבחן תעסוקה מיום הגיע הילד שעמן לגיל שנתיים.

ב. **צמצום סכום הגמלה להבטחת הכנסה** (בעבור מי שנכלל בקבוצת הזכאים לגמלה לאחר החלת הקריטריונים החדשים) – עד תחילת 2003 היו משפחות חד-הוריות זכאיות לגמלה בשיעור מיוחד, וכך קיבל הורה יחיד שיש לו ילד אחד גמלה מקסימלית של 2,789 ש"ח, והורה יחיד שיש לו שני ילדים ויותר קיבל גמלה מקסימלית של 3,485 ש"ח. **בתקציב 2003 הוקטנו שיעורי הגמלה: הגמלה המקסימלית להורה יחיד שיש לו ילד אחד הופחתה ל-2,333 ש"ח – כלומר הוחל עליה קיצוץ של 456 ש"ח, והגמלה המקסימלית להורה יחיד שיש לו שני ילדים הופחתה ל-2,716 ש"ח – כלומר הוחל עליה קיצוץ של 769 ש"ח**.

יש לציין כי בהסברים להצעת חוק ההסדרים לשנת 2003 נומקה ההחלטה לשנות את הגמלה להבטחת הכנסה בצורך לשנות את מבנה הגמלאות להבטחת הכנסה כך שיעלה בקנה אחד עם העיקרון של "מתן תמריצים להשתלבות בשוק העבודה, תוך חתירה מתמדת להגדלת ההשתכרות מעבודה ולהקטנת התלות בקצבאות קיום מתמשכות". בניגוד לעיקרון זה, במסמך שהציג מרכז המחקר של הכנסת נמצא כי הפגיעה במי שיצאו לשוק העבודה גדולה מהפגיעה במי שנתמכים באופן מלא בגמלה להבטחת הכנסה,

⁷ חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002.

ומכאן שפחתה הכדאיות היחסית של מי שנתמכים באופן חלקי דרך גמלה להשלמת הכנסה לצאת לעבודה.⁸ כך, לדוגמה, הגמלה להבטחת הכנסה להורה יחיד+1 פחתה ב-437 ש"ח – ירידה בשיעור כ-16%, ולעומתה פחתה הגמלה להשלמת הכנסה להורה יחיד+1 המשתכר שכר מינימום ב-878 ש"ח – ירידה בשיעור כ-59%.

נוסף על האמור, הקיצוץ בגמלאות שקיבלו משפחות חד-הוריות היה גדול מהקיצוץ בגמלאות שקיבלו משפחות שאינן חד-הוריות: הקיצוץ הקטין את הגמלה שקיבלה משפחה שהיא זוג + שני ילדים (אם טרם מלאו לראש המשפחה 55 שנים) הזכאית לגמלה לטווח קצר מ-42% מהשכר הממוצע במשק ל-33.5% ממנו, ואת הגמלה שקיבלה משפחה הזכאית לקצבה לטווח ארוך (שלראשה טרם מלאו 55) הקטין הקיצוץ מ-45.9% מהשכר הממוצע במשק ל-39% ממנו, ועל קיצוצים אלה נוספה הפחתה של 4%, על-פי החלטה קודמת של הממשלה. הקיצוץ בגמלאות המשפחות החד-הוריות היה מ-42.5% מהשכר הממוצע במשק ל-33.5% בעבור אם + 1, ומ-52.5% מהשכר הממוצע במשק בניכוי נקודת קצבה (171 ש"ח) ל-39% מהשכר הממוצע במשק בניכוי נקודת קצבה בעבור אם + 2 או יותר, וגם על קיצוצים אלה נוספה הפחתה של 4%, על-פי החלטת הממשלה. כאמור, הקיצוץ בגמלה של משפחה חד-הורית עם שני ילדים היה גדול מהקיצוץ בגמלה של משפחה דו-הורית עם שני ילדים.

2. הטבות נלוות למקבלי גמלה להבטחת הכנסה

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה זכאים להטבות במגוון תחומים. להלן פירוט ההטבות שבוטלו במסגרת תקציב 2003. יודגש כי ביטול ההטבות חל על כלל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, ולא דווקא על אמהות חד-הוריות:

- **בוטל הפטור** למקבלי גמלה להבטחת הכנסה ולמקבלי תשלום חודשי לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב-1972, **מתשלום על ביקורים אצל רופאים מקצועיים** במרפאות ובמכונים.
- **בוטלו ההנחות בתחבורה ציבורית** – עד תקציב 2003 היו מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה זכאים להנחה בשיעור 33% בשימוש בתחבורה הציבורית, באמצעות כרטיסיות. הנחה זו בוטלה במסגרת החלטות הממשלה הנלוות לתקציב 2003.
- **בוטלו ההנחות בתשלום הארנונה** – עד תקציב 2003 היו משפחות חד-הוריות זכאיות להנחה עד 20% בתשלום הארנונה. משפחות חד-הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, מזונות או סיעוד קיבלו הנחה עד 70%. בעקבות החלטת הממשלה מיולי 2002 בוטלה ההנחה למקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. ביטול זה נכנס לתוקף ב-1 בינואר 2004.
- **ביטול הפטור מתשלום אגרת הטלוויזיה** – מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה היו פטורים לחלוטין מתשלום אגרת הטלוויזיה, ומקבלי הגמלה להשלמת הכנסה היו זכאים לפטור בשיעור 50% מתשלום האגרה. במסגרת החלטות הממשלה הנלוות לתקציב 2003 הוחלט כי פטור זה יבוטל. לדברי מר אבי כץ, מנהל אגף הגבייה ברשות השידור, פטור זה נכנס לתוקפו 30 ימים לאחר פרסומו ב-1 באפריל 2004.⁹

⁸ מרכז מחקר ומידע, הכנסות, גמלת הבטחת הכנסה – השינויים בעקבות חוק ההסדרים 2003 והשפעתם על הכדאיות לעבודה, כתיבה: מיכל טביביאן-מזרחי, הוגש לחה"כ אמנון כהן, 3 ביוני 2003.
⁹ מר אבי כץ, מנהל אגף הגבייה ברשות השידור, שיחת טלפון, 27 במאי 2004.

3. הטבות נוספות שיש למשפחות חד-הוריות

במצב החוקי כיום מעוגנות כמה הטבות נוספות שיש למשפחות חד-הוריות ושעשויות להקל את מצבן הכלכלי, ואלה הן:

- **קדימות בהכשרה מקצועית;**
 - **מעונות יום** – קדימות בקבלת ילדים למעון והנחה בשכר הלימוד במעונות יום, לפי מספר הילדים;
 - **מענק לימודים** – המוסד לביטוח לאומי משלם בתחילת כל שנת לימודים מענק לימודים להורים לילדים בני 6–14 שנים בעבור כל אחד מהילדים (מענק בשיעור 18% מהשכר הממוצע במשק בעבור כל ילד בן 6–11 ומענק בשיעור 10% מהשכר הממוצע במשק בעבור כל ילד בן 11–14);
 - **נקודת זיכוי במס הכנסה** – אמהות חד-הוריות זכאיות לנקודת זיכוי נוספת על חצי נקודת הזיכוי שמקבלות כל הנשים ועל נקודת הזיכוי שמקבלת כל אם בגין כל אחד מילדיה (למעט ילדים בשנת הולדתם הראשונה ובשנה שבה מלאו להם 18, שבגינם ניתנת חצי נקודת זיכוי בלבד);
 - **סיוע ברכישת דירה** – הורה יחיד שיש לו ילד אחד לפחות המתגורר עמו, והוא האפטרופוס הטבעי שלו, זכאי לסיוע מוגדל לרכישת דירה. הסיוע ניתן להורים יחידים המוגדרים "חסרי דירה". ביולי 2002 קוצצו המשכנתאות לכלל הזכאים ב-4%. החל ב-15 באפריל 2003 בוטלו כל המענקים, ובמקומם ניתנת הלוואה מסובסדת בתוספת 50% מערכו של המענק. בתחילת 2004 הושווה הסיוע ברכישת דירה למשפחות חד-הוריות, שקיבלו עד אז את רמת הסיוע הגבוהה ביותר, לסיוע המרבי שניתן למשפחות אחרות (שהוא, כאמור, נמוך יותר);
 - **סיוע בתשלום שכר דירה** – משפחות חד-הוריות חסרות דירה זכאיות להשתתפות בתשלום שכר דירה במשך שלוש שנים, בלא מבחן תעסוקה או מבחן הכנסה.
- ביוני 2002 קוצצו מענקי ההשתתפות בתשלום שכר דירה ב-4% לרוב הזכאים. הקיצוץ אינו חל, בין השאר, על משפחות חד-הוריות שבהן גיל ההורה 45, בתנאי שעמו שלושה ילדים לפחות, ועל משפחות חד-הוריות שבהן גיל ההורה 50, בתנאי שעמו שני ילדים לפחות. נקבע גם כי לאחר שלוש שנים של קבלת הסיוע יקטן המענק ב-5% מדי שנה, למעט לזכאים בני 55 ומעלה (יש לזכור שבכ-80% מכלל המשפחות החד-הוריות העולות יש רק ילד אחד, ומכאן שהקיצוץ חל על רובן).**
- למקבלי תשלומים מהמוסד לביטוח לאומי – נעשתה הבחנה בין זכאים שהם "מצטרפים חדשים" לבין "זכאים ממשיכים". זכאים שהם "מצטרפים חדשים" הוגדרו מי שעד למועד הקיצוץ לא קיבלו השתתפות בתשלום שכר דירה ותעודת הזכאות שלהם הונפקה לאחר המועד הקובע.**
- הסיוע לזכאים ממשיכים הופחת ב-4%, שהם 1,170 ש"ח. כן נקבע כי לאחר שלוש שנים של קבלת סיוע בתשלום שכר דירה יופחת הסיוע ב-5% מדי שנה.**
- הסיוע למצטרפים חדשים – סכום המענקים למצטרפים החדשים הושווה לסכום המענקים שקיבלו בעלי הכנסות נמוכות שאינם נתמכים, וכך קוצץ הסיוע שהם זכאים לו מ-1,170 ש"ח ל-576 ש"ח.**

החלטה זו פוגעת באמהות חד-הוריות כפי שהיא פוגעת בכלל הזכאים.

בינואר 2004 הוקטנו המענקים לכלל הזכאים, פרט לנכים, ב-7%. כמו כן בוטלו המענקים המיוחדים שניתנו למשפחות חד-הוריות עולות (בשנים הראשונות לעלייתן לישראל, שלא על בסיס מבחן הכנסות).

אמהות חד-הוריות גרושות

הקבוצה הגדולה ביותר בקרב האמהות החד-הוריות היא קבוצת הגרושות: מפרסומי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה על השנים 2003 ו-2004 עולה כי בישראל, כמו במדינות מערביות אחרות, רוב האמהות החד-הוריות הן גרושות (56.4%). השאר הן פרודות (14.7%), רווקות (16.3%) או אלמנות (12.6%).¹⁰

חלק מהאמהות הגרושות אינן מקבלות דמי מזונות מבני-זוגן לשעבר. המוסד לביטוח לאומי מסייע לאם חד-הורית (לילדים עד גיל 18) שבידה פסק-דין לדמי מזונות והיא אינה מקבלת את התשלום מבן-זוגה לשעבר.

החל בינואר 2003 הופחתו סכומי המזונות הקבועים בתקנות המוסד לביטוח לאומי.

יש לציין כי בעבר אושרו במוסד לביטוח לאומי דמי מזונות גם כשהחייב בהם לא היה תושב ישראל, ואילו החל בינואר 2003 אין מאשרים דמי מזונות במקרים כאלה, גם אם פסק-הדין ניתן בארץ. שינוי זה חל רק על מצטרפות חדשות. עד למועד השינוי, כ-700 נשים בישראל קיבלו דמי מזונות אף שבעליהן לשעבר אינם תושבי ישראל, רובן עולות מחבר המדינות.

עם האמור, לפי תיקון לחוק ההסדרים לשנת 2003, בעת חישוב ההכנסות בקביעת הזכאות וגובה הגמלה להבטחת הכנסה **לא יובאו** בחשבון דמי מזונות שנקבעו לאם במשפחה חד-הורית **אם אין היא יכולה לממשם** במחלקת מזונות במוסד לביטוח לאומי מכיוון שבן-הזוג אינו תושב ישראל.

ממידע שהתקבל מאגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, **כיום נשים שהחייב להן דמי מזונות אינו תושב ישראל זכאיות לקבל גמלה להבטחת הכנסה, אך חשוב לזכור שהקריטריונים לקבלת גמלה זו הם נוקשים מהקריטריונים לקבלת דמי מזונות** (כאמור, החוק מוציא מכלל הזכאים לגמלה, בין השאר, תלמיד במוסד להשכלה גבוהה או במוסד ללימודים על-תיכוניים ומי שברשותו רכב).

¹⁰ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, "משפחות חד-הוריות שבראשן נשים – ישראל 2003, 2004 – נתונים כלליים ונתונים על אודות התוכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה", דוח הרשות לתכנון כוח-אדם, פברואר 2004.

אמהות חד-הוריות והשתלבותן בשוק העבודה¹¹

רקע כללי

מנתוני הרשות לתכנון כוח-אדם במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה עולה כי בשנת 2003 היה שיעור ההשתתפות של אמהות חד-הוריות בכוח העבודה כ-70%. מכלל המשתתפות בכוח העבודה, כ-85% עובדות וכ-15% הן בלתי מועסקות. שיעור הבלתי מועסקות גבוה בהשוואה לשיעור הבלתי מועסקים באוכלוסייה בגיל העבודה, שהוא כ-10.8%.

השכלה – כמו בכלל האוכלוסייה בגיל העבודה, שיעור ההשתתפות בשוק העבודה עולה במידה ניכרת בהתאם לעלייה ברמת ההשכלה. כך, בקרב בעלות השכלה עד עשר שנות לימוד שיעור ההשתתפות הוא 36% בלבד, ושיעור זה עולה עם העלייה ברמת ההשכלה. בקרב בעלות 11 שנות לימוד שיעור ההשתתפות בשוק העבודה הוא 66%, בקרב בעלות 12 שנות לימוד – 72% ובקרב בעלות יותר מ-12 שנות לימוד שיעור ההשתתפות בשוק העבודה הוא 84%.

היקף משרה – מכלל המועסקות, שיעור העובדות במשרה מלאה הוא 54%, ו-46% עובדות במשרה חלקית.

תוכנית לשילוב אמהות חד-הוריות בשוק העבודה

נוכח השינויים בקריטריונים לזכאות לגמלה להבטחת הכנסה ובגובה העמלה, ועם הלחץ הציבורי שנוצר בעקבות הקיצוץ בקצבאות, נבנתה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה תוכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה. התוכנית מיועדת להורים יחידים מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ומזונות (רוב הנהנים מתוכנית זו הם אמהות חד-הוריות).

העקרונות המרכזיים העומדים בבסיס התוכנית:

העיקרון הראשון בבסיס התוכנית הוא מתן תמריץ כלכלי הן להורה היחיד, לעידודו לצאת לעבודה ולהתמיד בה, הן למעסיק, לעידודו לקלוט בעבודה אוכלוסייה שחלקה לא עבדה פרקי זמן ארוכים ורמת הפרייה שלה בשוק העבודה אינה מוכרת.

העיקרון השני הוא תמיכה בהסרת החסמים המרכזיים המונעים מהורים יחידים לעבוד. לצורך זה משולבות בתוכנית הנחות להורה היחיד בתשלום למסגרות הטיפול בילדים, ונכלל בה סבסוד הנסיעות למקום העבודה.

העיקרון השלישי הוא הכרה בצורך של אוכלוסיית ההורים היחידים בהכוון ובהכשרה מקצועית, ולפיכך מוצעים בתוכנית מסלולי הכשרה ייעודיים ותמיכה בהקמת עסק.

אוכלוסיית היעד

זכאים להשתתף בתוכנית הורים יחידים אשר קיבלו גמלת הבטחת הכנסה או מזונות ב-1 במאי 2003 והמשיכו לקבלה ברצף עד ליום הגדלת הכנסתם מעבודה (כמפורט להלן). מספר ההורים היחידים שהיו

¹¹ ד"ר סיגל שלח, הרשות לתכנון כוח-אדם, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, התוכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה, מאי 2004.

במערכת הבטחת הכנסה ושהיו זכאים להשתתף בתוכנית הם 40,000 אמהות חד-הוריות מקבלות הבטחת הכנסה ועוד כ-15,000 מקבלות דמי מזונות.¹²

עיקרי ההטבות בתוכנית

מענק כספי להורים יחידים: הורים יחידים המגדילים את הכנסתם מעבודה ב-1,200 ש"ח לפחות, בהשוואה להכנסתם בחודשים מאי-יולי 2003, זכאים למענק כספי של 9,600 ש"ח לשנת עבודה מלאה בתוכנית. המענק ניתן בכל ארבעה חודשים במהלך העבודה בתוכנית.

תמריץ למעסיקים: מעסיקי הורים יחידים זכאים למענק כספי עד 12,000 ש"ח לשנה בעבור העסקת הורה יחיד במשרה מלאה.

נסיעות: זכאות עד 3,600 ש"ח לשנת עבודה בהחזרי נסיעות, ותשלום נסיעות ללומדים בהכשרה מקצועית. במקומות שאין בהם תחבורה ציבורית למקום העבודה מממן משרד התעשייה, המסחר והתעשייה הסעות מאורגנות.

הכשרה מקצועית: בהכשרה זו כלולים קורסים ייעודיים ומסלולים המשלבים הכשרה תוך כדי עבודה.

יזמות: בתוכנית כלולה תמיכה בהקמת עסק, שמשולבים בה קורסים עסקיים, הכשרה לפיתוח מקצועי והעצמה אישית. תוכנית התמיכה מתוכננת להתחיל בסוף יוני 2004.

מעונות יום ומשפחתונים: בתוכנית תשלום 250 ש"ח בעבור ילד במעון או במשפחתון שבפיקוח משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

העצמה וסיוע לאוכלוסיות מוחלשות במיוחד: טיפול פסיכולוגי תעסוקתי בטלפון, שייעודו הכוונה להכשרה ולהשמה.

תשלומים בתוכנית

עד סוף מרס 2004 שולמו מענקים, הטבות והחזרים על נסיעה למקום העבודה ל-250 הורים יחידים ול-103 מעסיקים, בסך הכול 1.16 מיליון ש"ח. מסכום זה: 838,440 ש"ח מענקים להורים יחידים, 239,401 ש"ח הטבות למעסיקים ו-78,107 ש"ח החזרים על נסיעה למקום העבודה.

¹² יש לציין כי מקבלות דמי מזונות שאינן מקבלות הבטחת הכנסה אינן חייבות במבחן תעסוקה.

התוכנית נבנתה במהירות כדי לשמש מענה מיידי למצוקות שנבעו מהקיצוצים ומהשינויים בקצבאות הביטוח הלאומי. אי לכך, בשלבים הראשונים של הפעלתה עלו כמה בעיות, **שהוגדרו במשרד התעשייה, המסחר והתעשייה כמפורט להלן:**

1. התוכנית נבנתה באופן קשיח ולא הביאה בחשבון באופן מספק את מאפייני האוכלוסייה ואת קשיחיות הייצור כדלקמן:

א. הדבר בא לידי ביטוי **במספר הנמוך של מקבלות המענקים** בהשוואה למספר ההשמות. עד כה קיבלו את המענקים 250 הורים יחידים בלבד. זאת בהשוואה ליותר מ-1,000 הורים יחידים שהושמו לעבודה בשירות התעסוקה בתקופה שהיתה אמורה לזכות אותם במענק עד כה. מתוך סקר המעקב הראשון אחר אלה שהופנו לעבודה, שנערך בדצמבר 2003, עולה כי כמעט 50% מהעובדים אינם מצליחים להגדיל את הכנסתם בסכום של 1,200 ש"ח, ולכן אינם נהנים מהמענק הכספי. הדבר נובע הן מהעדר ביקוש לעובדים מצד המעסיקים, הן מהחסמים העומדים בפני האוכלוסייה, כמו העדרם של צהרונים, העדר קורסים להכשרה מקצועית ועוד. נוכח התנאים שנקבעו, הורים יחידים אינם יכולים לקבל חלק יחסי מתוך המענק, אלא חייבים לעמוד בקריטריוני סף קבועים לקבלת המענק כולו.

ב. **לטענת משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, האוכלוסייה המשתתפת בתוכנית מתאפיינת "באי-יציבות תעסוקתית שמקורה ברמת כישורים נמוכה ובאילוצים של מערכת הייצור אל מול צרכים של תא משפחתי של יחיד".** אי לכך קיימת נשירה גבוהה, יחסית, של משתתפי התוכנית ממקומות העבודה שהושמו בהם. לצורך הקטנת שיעור הנשירה והתאמת כישורי ההורים היחידים כך שיוכלו לאייש עבודות ברמת הכנסה גבוהה יותר, יש לשלב הן את העובדים הן את אלה שאינם עובדים במסלולי הכשרה ייעודיים המדגישים הקניית הרגלי עבודה ושדרוג הכישורים המקצועיים.

ג. מכיוון שמטרתה המרכזית של התוכנית היתה להגביר את ההשתתפות בשוק העבודה ולתמרץ יציאה מיידיה לעבודה, רבים מההורים היחידים הגיבו בצורה "כלכלית" **ובחרו בעבודה הראשונה שהוצעה להם** (בחירות של הטווח הקצר). **עיסוקים אלו מאופיינים בתנאי העסקה ירודים וברמות שכר נמוכות.** כך לדוגמה, מתוך סקר שנערך עולה כי שיעור המועסקים באמצעות קבלני כוח-אדם הוא כ-30%, וכי כ-70% מקבלים את משכורתם על בסיס של שכר לשעת עבודה.

2. **בתוכנית לא הובאו בחשבון מגוון החסמים הכרוכים בטיפול בילדים:** התוכנית אומנם נתנה מענה הולם לילדים עד גיל שלוש, במתן הנחה משמעותית להורים השולחים את ילדיהם למעונות היום ולמשפחתונים שבפיקוח משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. עם זאת, במהלך הפעלתה של התוכנית עלה הצורך במסגרות טיפול משלימות לשעות אחר-צהריים לילדים גילאי גן-חובה ובית-ספר. כמו כן, עלה הצורך במתן מענה לצורך בהשגחה על הילדים גם בשעות הבוקר המוקדמות, שכן נוצרו מצבים שבהם בתי-הספר והגנים נפתחים בשעה מאוחרת יותר מהשעה שבה ההורה מתחיל את עבודתו.

¹³ ד"ר סיגל שלח, הרשות לתכנון כוח-אדם, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, התוכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה, מאי 2004.