



ה מוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

21/05/2009

משפחות חד-הוריות בישראל¹
תמונת מצב והצעות לשיפור
(מעודכן)

תקציר

בדומה לעולם המערבי, בעשורים האחרונים הולכת ומתרחבת בישראל התופעה של חיים במשפחות חד-הוריות, הן בעקבות שיעורי גירושין ההולכים וגדלים והן כתוצאה מהתרחבות ניכרת בילודה של נשים רווקות הבוחרות ללדת ללא בן זוג. כיוון שבמשפחה חד-הורית מוגבלת יכולת ההשתכרות למפרנס אחד, מצבן הכלכלי לרוב קשה יותר וחלקן בקרב המשפחות העניות גדול בהרבה מחלקן באוכלוסייה. כך, שיעור העוני של משפחות חד-הוריות מגיע לכ-30%, לעומת כ-25% בקרב משפחות זוג הורים עם ילדים. זאת, אף ש-80% מהמשפחות החד-הוריות העניות הן משפחות עובדות. זאת ועוד: בראש מרבית המשפחות האלה עומדת אישה, דבר המעמיד את פרנסת המשפחה בנחיתות גדולה אף יותר לנוכח הפערים הקיימים בין שכר הגברים לשכר הנשים. מסיבות אלה קובעי המדיניות החברתית בארץ ובעולם ממקדים את תשומת הלב בקבוצה זו ובמציאת פתרונות למצבה המיוחד.

במסמך זה מוצגות הצעות לשפר את מצבן של המשפחות החד-הוריות, בעיקר באמצעות גמלאות המוסד לביטוח לאומי, בשני ערוצים: בתחום התעסוקה והשכר (יציאה לעבודה, הגדלת חלקיות משרה וכד') ובתחום ההעברות הכספיות. חלק מההצעות כרוכות בשינוי תפיסה, לעתים מרחיק לכת, אך עם זאת טמונה בהן גם תשובה לרצון ולצורך לשפר את מצבן של המשפחות החד-הוריות וילדיהן, הן בתקופה הנוכחית (בהוצאתן ממעגל העוני שאליו נקלעו לעתים בעל כורחן) והן כהשקעה לטווח רחוק, מתוך תפיסה שילדים הגדלים בעוני ובמחסור יתקשו להיחלץ ממצב זה בעתיד בהיותם בוגרים. רוב ההצעות נוגעות, כאמור, לשיפורים בזכאות לגמלאות המוסד, כגון השוואת תנאי המשפחות החד-הוריות שבראשן גרושה או רווקה לאלה של אלמנה המקבלת קצבת שאירים, מתן שיקום מקצועי לנשים חד-הוריות (בדומה לזו הניתנת לאלמנות), והפרדת תשלום דמי מזונות מהגמלה להבטחת הכנסה באופן שאשה שמשתכרת עד לשכר הממוצע – דמי המזונות יתווספו באופן מלא להכנסתה – צעד שיעודד הצטרפות נשים חד-הוריות לשוק העבודה. מוצע גם להעצים את יכולת ההשתכרות של אמהות חד-הוריות באמצעות הגדלת מס הכנסה שלילי.

¹ בהכנת המסמך השתתפו תמי אליאב, מירי אנדבלד, דניאל גוטליב, גבריאלה היילברון, אסתר טולדנו, ישראל קצינובסקי ומרים שמלצר.

מבוא

בעשורים האחרונים הולכת ומתרחבת התופעה שלפיה מבנה המשפחה המסורתית (משפחה בה זוג הורים נשואים וילדיהם) משתנה לסוגים אחרים של משפחה. בייחוד מתרחבת התופעה, בעולם המערבי ובישראל, של חיים במשפחה חד-הורית, כלומר משפחה שבראשה עומד יחיד, בדרך כלל אשה, המגדלת את ילדיה. בישראל קיבלה התופעה חיזוק נוסף עם גלי העלייה מבריה"מ בשנות ה-90.

בשנת 2005 שיעור הגירושין² בישראל היה 1.6 ובקרב האוכלוסייה היהודית 1.9, זאת לעומת כ-0.9 (1.1 בקרב היהודים) בשנות ה-60, 0.9 בשנות ה-70 (1.0 בקרב היהודים), 1.2 בשנות ה-80 ו-1.5 בשנות ה-90 (בקרב היהודים 1.3 ו-1.6, בהתאמה). במדינות המערב נמצאה שונות בשיעור הגירושין בשנה זו בין מדינות כאיטליה, יוון וספרד – שם השיעור הוא בין 0.8 (איטליה) ל-1.7 (ספרד) – לבין יתר המדינות במערב אירופה, קנדה, אוסטרליה וניו-זילנד, שבהן שיעור הגירושין נע בין 2.2 ל-3.3³. גם שיעור הלידות לנשים יהודיות רווקות גדל מאוד בשנים האחרונות: בשנת 2005 3.3% מהלידות היו של נשים רווקות, לעומת 1.3% לפני כ-20 שנה⁴.

תהליך התרחבות התופעה של חיים במשפחות חד-הוריות בצירוף העובדה שמצבן הכלכלי בדרך כלל קשה יותר ממצבה של משפחה בה שני הורים (ראו להלן נתונים על העוני בקרב משפחות חד-הוריות בישראל), הביאו להעלאת נושא הטיפול החברתי בהן לסדר היום הציבורי במדינות רבות, בכללן בישראל. כך, בשנת 1992 חוקק **חוק משפחות חד-הוריות, התשנ"ב-1992**, המגדיר מיהו הורה יחיד ומה ההטבות שיינתנו לו במסגרת חוק זה⁵.

במשפחה חד-הורית יכולת ההשתכרות מוגבלת למפרנס אחד, דבר המעמיד אותה בדרך כלל ברמת הכנסה נמוכה יותר מזו הקיימת במשפחה בה שני הורים עובדים. זאת ועוד: בראש מרבית המשפחות החד-הוריות עומדת אשה, דבר המעמיד את פרנסת המשפחה בנחיתות גדולה אף יותר, שכן מתבטא כאן גם הפער בשכרן של נשים בכלל, הנמוך בדרך כלל מזה של הגברים. לפיכך אם המדיניות תתמקד בשיפור מצבן הכלכלי של המשפחות החד-הוריות יושגו שתי מטרות: גם ייצאו ממעגל העוני יותר משפחות כאלה וגם ישתפר מצבן של נשים עובדות.

מסמך זה סוקר את היקף התופעה בישראל, את הגמלאות שלהן זכאיות משפחות חד-הוריות מהמוסד לביטוח לאומי (בדרך כלל לאחר מבחן הכנסות) תוך השוואה למצב בעולם, ואת מצבן הכלכלי של המשפחות החד-הוריות בהיבטים של עוני, הכנסות ותעסוקה. לבסוף יובאו הצעות לעידוד השתלבות נשים חד-הוריות בהכשרה ובתעסוקה ולהגדלת התמיכה בהן.

² שיעור הגירושין הוא מספר המתגרשים ל-1000 תושבים, לפיכך הוא מושפע גם ממספר הילדים באוכלוסייה.

³ נתוני האו"ם.

⁴ מקור הנתונים על ישראל: **שנתון סטטיסטי לישראל**, מס' 58, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2007.

⁵ החוק קובע קדימות בהכשרה מקצועית לפי כללים ותנאים שאמורים להיקבע בתקנות שיוקנו על ידי שר הרווחה; קדימות בקבלה למעונות יום וכללים לעניין התשלום במעון (כללים כאלה אכן נקבעו בתקנות **התחשבות בהכנסת הורה יחיד בחישוב דמי אחזקת ילד במעון יום, התשנ"ח-1998**); וזכאות להלוואה מוגדלת מהמדינה לצורכי דיור.

משפחות חד-הוריות בישראל – תיאור ונתונים

הורה יחיד מוגדר, כאמור בחוק משפחות חד-הוריות, כתושב ישראל אשר בהחזקתו ילד הנמצא עמו והוא אינו נשוי ואין עמו אדם הידוע בציבור כבן זוגו. כלומר משפחה חד-הורית כוללת בראש וראשונה גרושה, אלמנה או רווקה עם ילדים. לפי החוק, אף נשואים חיים בנפרד מבני זוגם מוגדרים כ"הורה יחיד" בתנאים מסוימים. כך, נשים עגונות, מסורבות גט במשך שנתיים לפחות, עולות השוהות בארץ שנה לפחות ובן זוגם לא עלה עמם ונשים השוהות במקלט לנשים מוכות – נחשבות אף הן בתנאים מסוימים, ל"הורה יחיד".

בנוסף להגדרת משפחה חד-הורית הקבועה בחוק משפחות חד-הוריות, הורחבה הגדרת משפחה חד-הורית בתקנות הבטחת הכנסה גם לנשים החיות בנפרד מבן זוגן (להלן "נפרדות"): מי שבן זוגן במאסר או במעצר ומי שבן זוגן חי בנפרד מהן שלא תחת קורת גג אחת. בהגדרה אחרונה זו נכללות משפחות שבהן בן הזוג אינו מכלכל את בת זוגו במשך 30 ימים רצופים ובנוסף מתקיים בהם אחד מהתנאים האלה: הוגשה תביעה למזונות, בן הזוג נכה ואין לו הכנסה אחרת, חיים בנפרד שנה לפחות. משפחות של נשים החיות בנפרד מבן-זוגן ומקבלות גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות באמצעות המוסד, הוספו למניין המשפחות החד-הוריות בישראל. בנתונים לא נכללות נפרדות שאינן מקבלות את הגמלאות הללו שכן אין מידע רשמי עליהן.

בשנת 2007 חיו בישראל כ-128 אלף משפחות חד-הוריות⁶ אשר היוו כ-13% מכלל המשפחות עם ילדים בישראל. במשפחות אלה חיו 218 אלף ילדים עד גיל 18, אשר היוו כ-9% מכלל הילדים, כלומר במשפחות החד-הוריות מספר הילדים הממוצע נמוך מממוצע הילדים בכלל המשפחות בישראל. בראש 65% ממשפחות אלה עומד גרושה, 20% הן רווקות המגדלות את ילדיהם, 11% אלמנה, ו-4% הן נפרדות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ו/או מזונות. בראש כ-95% מהמשפחות עומדת אשה.

⁶ הנתונים מבוססים על קובץ ילדים של המוסד לביטוח לאומי; המצב המשפחתי לקוח ממרשם האוכלוסין. נכללים בנתונים גם נפרדות שמקבלות הבטחת הכנסה בשיעור של חד-הוריות ונפרדות שמקבלות מזונות מהמוסד.

הלוח שלהלן מציג נתונים על מספר המשפחות חד-הוריות ושיעורן בכלל המשפחות עם ילדים בשנים נבחרות.

משפחות חד-הוריות ומשפחות עם ילדים (עד גיל 18), 2007-1995

אחוז המשפחות החד-הוריות מהמשפחות עם ילדים	ילדים	משפחות	שנה ⁷
9.3	132,332	76,242	1995
11.4	170,839	105,052	2000
13.0	211,263	125,192	2005
13.03	215,192	127,019	2006
13.0	218,320	128,322	2007

לשם השוואה, במדינות ה-EU15 היה בשנת 2001 השיעור הממוצע של משפחות חד-הוריות מבין המשפחות עם ילדים – 9%⁸, אך השונות במדינות אלה הייתה גדולה: בבריטניה ובשוודיה היה שיעור גבוה של משפחות חד-הוריות (17% ו-22% בהתאמה) ובספרד ואיטליה שיעור נמוך (3% ו-4% בהתאמה).

גמלאות המשולמות למשפחות חד-הוריות בידי המוסד לביטוח לאומי

התשלומים היחידים המשולמים למשפחה חד-הורית ונגזרים ממצבה המשפחתי בלבד ללא תלות בהכנסתה, הם קצבת שאירים, מענק לימודים ומענק בר מצווה, זאת נוסף על קצבת ילדים המשולמת לכל משפחה בישראל שלה ילדים. קצבאות קיום שהמוסד משלם למשפחות חד-הוריות נגזרות ממבחן הכנסה נוקשה, בדומה לכללים החלים על משפחות שבהן שני בני זוג, אלא שההכנסה נבחנת לגבי ההורה היחיד בלבד. לפיכך ישנן משפחות חד-הוריות רבות (ראו גם תרשים להלן בפרק על העוני), שהכנסתן נמוכה (גבוהה אך במעט מעל שכר המינימום) ועדיין אינן זכאיות לגמלה מהמוסד.

להלן פירוט התשלומים והגמלאות שמשלם המוסד למשפחות חד-הוריות:

מענק לימודים

בעקבות חקיקת חוק משפחות חד-הוריות, נקבע בחוק הביטוח הלאומי שהמוסד ישלם מענק לימודים בתחילת כל שנת לימודים למשפחה חד-הורית שיש עמה ילדים בגיל המזכה בתשלום

⁷ משנת 2005 הוספו לנתונים גם נפרדות כמוסבר לעיל.

⁸ "ילד" מוגדר כילד עד גיל 16 ובגילאי 16-24 אם מתגורר יחד עם ההורה באותו בית ואינו עובד. מקור הנתונים: **Household formation in the EU – Lone parents, Statistics in focus, Theme 3, 5/2004, eurostat**

המענק. כשנחקק החוק היו זכאים לתשלום ילדים בני 6-11 בלבד, אך בשנת 1994 הורחבה הזכאות גם לבני 12-14. המענק בעבור ילדים בני 6-11 שיעורו 18% מהשכר הממוצע לתשלום גמלאות, ולבני 12-14 – בשיעור 10% ממנו. המענק משולם אוטומטית לקראת פתיחת שנת הלימודים במישרין לחשבון הבנק של ההורה ומטרתו לסייע בקניית ספרי הלימוד לפני פתיחת שנת הלימודים. כאמור, מענק לימודים הוא מענק אוניברסלי, כלומר אינו תלוי במבחן הכנסות ומשולם לפי פרמטר יחיד והוא המצב המשפחתי. זהו התשלום היחידי הניתן למשפחה חד-הורית ונובע אך ורק מהיות המשפחה חד-הורית.

קצבת שאירים

משולמת לאלמנה וכל אחד מילדיו של מבוטח או מבוטחת לאחר פטירתם, ולפיכך גובה הקצבה למשפחה משתנה בהתאם לגודלה. אלמנה זכאית לקבל קצבה ללא מבחן הכנסה, ואלמן מוגדר כזכאי לקצבת שאירים כל עוד יש עמו ילדים או שהוא עומד במבחן הכנסות כנדרש בחוק. אלמנות מעוטות הכנסה זכאיות לקבל תוספת השלמת הכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה.

קצבת תלויים

משולמת לשאיריו של מבוטח שנהרג בתאונת עבודה או נפטר מאוחר יותר כתוצאה ישירה מהתאונה, אם בני המשפחה היו תלויים בו לפרנסתם. סכום קצבת התלויים המלאה הוא 75% משכר הנפטר בתקופה הקובעת (עד התקרה הקבועה בחוק). סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות. דרגת הזכאות לקצבת תלויים נקבעת על פי מספר התלויים (כך לדוגמה, אלמנה בלא ילדים זכאית ל-60% מקצבת הנכות המלאה, ואלמנה עם שלושה ילדים – ל-100% מקצבה זו).

מענק בר-מצווה

יתומים שזכאים לקצבת שאירים או לקצבת תלויים, זכאים לקבל מענק חד פעמי עם הגיעם לגיל בר/בת מצווה. המענק הוא בגובה 2/3 מהסכום הבסיסי⁹ (4,962 ש"ח ב-1.1.2008).

דמי מחיה ליתומים

תשלום חודשי המשולם ליתומים המקבלים קצבת שאירים או קצבת תלויים, שעיקר זמנם מוקדש ללימודים על-יסודיים. הזכאות לגמלה מותנית במבחן הכנסות.

שיקום מקצועי לאלמנות

אלמנה הזכאים לקצבת תלויים או שאירים, אם הם חסרי מקצוע או זקוקים להסבה מקצועית עקב התאלמנותם, והם מתאימים לשיקום ואינם זכאים להכשרה על פי חיקוק אחר – זכאים לשיקום מקצועי. תהליך השיקום כולל סיוע באבחון, הכוונה והכשרה מקצועית. בתקופת השיקום משולמים במקרים מסוימים דמי שיקום לכיסוי הוצאות מחיה וכן הוצאות שונות הקשורות בלימודים.

⁹ ה"סכום הבסיסי" המקורי הוא השכר הממוצע ששימש בסיס לחישוב הגמלאות השונות ערב הקפאת הקצבאות שנקבעה בחוקי ההסדרים בחוקי 2002-2003, ולפני כן, מ-2006, לפי מדד המחירים.

דמי מזונות (הבטחת תשלום)

קצבה המשולמת לאשה תושבת ישראל שבידה פסק דין למזונות, אשר בהחזקתה לפחות ילד אחד (למרות שאין מגבלה בחוק שגם גבר העומד בתנאי הזכאות יקבל את הגמלה) ועומדת במבחן הכנסות. בדומה למערכת הבטחת הכנסה, נקודת איפוס הגמלה (גובה ההכנסה החודשית שבו מתאפסת הגמלה), למי שטרם מלאו לה 55 שנה, היא 4,639 ש"ח למשפחה חד הורית עם ילד אחד ו-5,313 ש"ח למשפחה חד הורית עם שני ילדים ויותר (באפריל 2008)¹⁰. שיעור התשלום הוא כפי שנקבע בפסק הדין למזונות אך לא יותר מהסכום שנקבע בתקנות חוק המזונות. סכום זה היה בינואר 2008 2,463 ש"ח למשפחה עם ילד אחד ו-2,867 ש"ח למשפחה עם שני ילדים ויותר. שיעור דמי המזונות כפי שנקבע בתקנות שווה לשיעור הגמלה להבטחת הכנסה.

גמלה להבטחת הכנסה

נועדה להבטיח הכנסה מינימלית לאוכלוסייה מעוטת הכנסה וחסרת יכולת לעבוד. הזכאות לגמלה נקבעת, בין היתר, על פי קריטריונים של מבחן הכנסה ומבחן תעסוקה. במשפחה שבה שני בני זוג, תנאי הזכאות צריכים להתקיים בשניהם. במשפחה חד-הורית תנאי הזכאות צריכים להתקיים, כמובן, בהורה היחיד. אם לילדים שהצעיר בהם עד גיל שנתיים פטורה ממבחן תעסוקה. למשפחות חד-הוריות המקבלות הבטחת הכנסה, סכומי הקצבה וההכנסה המאפסת את הגמלה מובאים בסעיף הקודם (הדן בדמי מזונות).

משפחות חד-הוריות המקבלות קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי

הנתונים שלהלן מתייחסים למספר המשפחות החד-הוריות שקיבלו גמלה כלשהי מהמוסד ולסוג הגמלה שקיבלו, והם עלו מהפגשה בין קובצי הגמלאות השונות לבין קובץ משפחות חד-הוריות, הכולל את כלל המשפחות החד-הוריות בישראל, כמוסבר לעיל.

מהנתונים עולה כי בחודש דצמבר 2007 היו כ-56,000 משפחות חד-הוריות שקיבלו גמלה כלשהי מהמוסד (ללא מענק לימודים), והן היוו 44% מכלל המשפחות החד-הוריות. יוצא אפוא שרוב המשפחות החד-הוריות (56%) אינן מקבלות גמלה מהמוסד, חוץ מקצבת ילדים, שאותה מקבלות כל המשפחות עם ילדים בישראל.

¹⁰ השיעורים למי שמלאו לו 55 גבוהים יותר.

להלן נתונים על משפחות חד-הוריות המקבלות גמלאות מהמוסד:

11,801	קצבת שאירים/תלויים/איבה
18,939 (מהן 34% קיבלו גם הבטחת הכנסה)	דמי מזונות
19,582	הבטחת הכנסה
5,762	קצבת נכות
60,000	מענק לימודים

עוד עולה מהנתונים הללו שכ-85% מכלל האלמנים/אלמנות קיבלו גמלה מהמוסד, כ-36% מן הגרושות ו-33% מן הרווקות. המשפחות שקיבלו מענק לימודים היוו 47% מהמשפחות החד-הוריות (ליתר אין ילדים בגיל המזכה במענק לימודים).

בנוסף, יש עוד 3,824 משפחות חד-הוריות שהילד הצעיר שלהן הוא בן 18-21 ומוסיפות לקבל גמלאות לפי הפירוט: 3,187 קיבלו גמלה להבטחת הכנסה (בשיעור חד-הוריות), 485 קיבלו גמלת שאירים, 109 משפחות קיבלו גמלת תלויים-איבה ו-43 משפחות קיבלו גמלת תלויים-עבודה. יודגש כי משפחות אלה אינן כלולות בספירת המשפחות החד-הוריות בישראל ומוזכרות כאן להשלמת התמונה הכוללת על משפחות חד-הוריות במוסד.

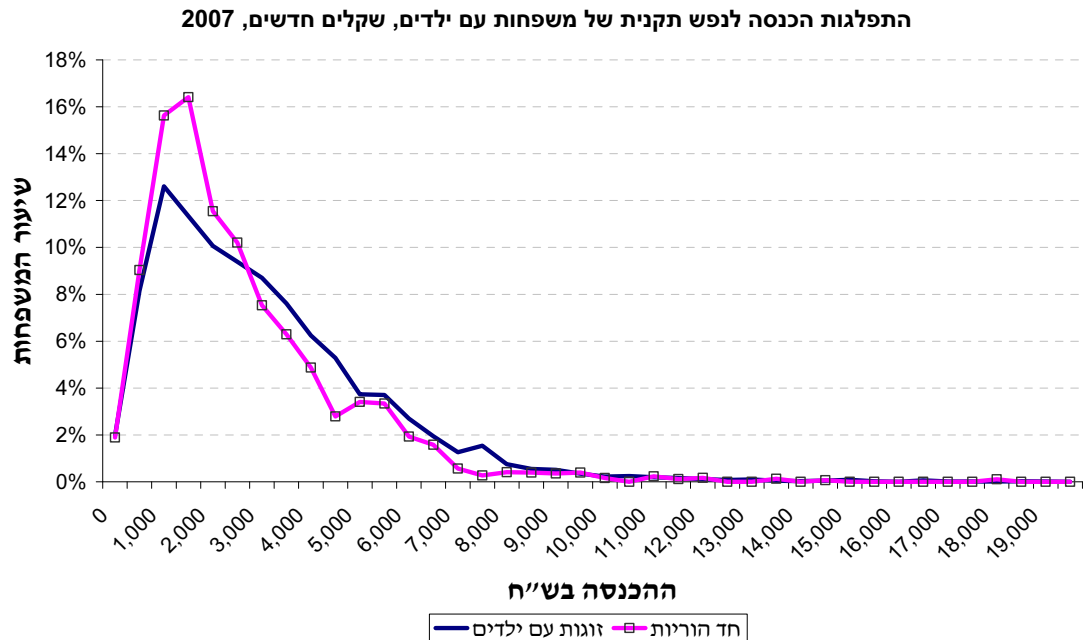
עוני, הכנסות ותעסוקה בקרב משפחות חד-הוריות

על פי נתוני העוני המתבססים על סקר הכנסות ל-2006, שיעור העוני של משפחות חד-הוריות מגיע לכ-30%, לעומת כ-25% בקרב משפחות שבהן זוג הורים עם ילדים. בחישוב לפי ההכנסה הכלכלית (זו שלפני תשלומי העברה ומסים), תחולת העוני גבוהה מ-50% – כלומר תשלומי ההעברה מחלצים כ-40% מהמשפחות החד-הוריות מעוני. שיעור העוני של **ילדים** במשפחות חד-הוריות גבוה במעט משיעור העוני של ילדים במשפחות שבהן זוג הורים, אף שבמשפחות חד-הוריות מספר הילדים הממוצע קטן יותר. עוד מתברר כי בעוד שחלקן של המשפחות החד-הוריות בקרב משפחות עם ילדים הוא כ-12% – חלקן בסך המשפחות העניות עם ילדים גבוה יותר, ומגיע לכ-16%.

על פי נתוני הסקר של 2006, כ-80% מהמשפחות החד-הוריות עובדות. תחולת העוני בקרב משפחות חד-הוריות עובדות מגיעה לכ-17% – כמעט פי 5 מתחולת העוני של משפחות עם ילדים שבהן שני מפרנסים ויותר (אצל משפחות חד-הוריות שאינן עובדות נוסקת תחולת העוני לשיעור של 73%, בהשוואה למחצית מכך במשפחות דו-הוריות עם פחות משני מפרנסים). המשמעות היא, שניצול מלא של כוח העבודה הקיים בבית מעמיד את מצב המשפחות החד-הוריות בעמדה נחותה בהרבה מזו של המשפחות האחרות עם ילדים. כמובן, חלק מהפער מוסבר באילוצים שבגינם האם נאלצת לעבוד במשרה בהיקף חלקי. בדיקה סטטיסטית מקבילה (בטכניקה של גרסיה לוגיסטית), מעלה כי בהשוואה בין משפחות חד-הוריות לבין משפחות אחרות עם ילדים הזהות

במאפייניהן הדמוגרפיים (כגון גיל, דת, השכלה, מספר ילדים) – ההסתברות של משפחות חד-הוריות להימנות עם האוכלוסייה הענייה גבוהה פי שלושה.

התרשים שלהלן מראה את התפלגות ההכנסה המשפחתית הפנויה לנפש תקנית במשפחות חד-הוריות ובמשפחות שבהן זוג הורים עם ילדים



התרשים מראה כי שטחו של החלק השמאלי, עד הכנסה של כ-2,000 ש"ח לנפש תקנית (בערך הכנסת קו העוני), גדול יותר אצל המשפחות החד-הוריות. כך גם בהכנסה של עד כ-4000 ש"ח לנפש תקנית – הכנסה מעל קו העוני אך עדיין נמוכה למדי. המצב מתהפך בחלק הגבוה של ההכנסות: שיעור המשפחות החד-הוריות שהכנסתן לנפש תקנית גבוהה מ-7,000 ש"ח למשל, מגיע לכמחצית משיעור המשפחות שבהן זוג הורים עם ילדים.

גמלאות המשולמות למשפחות חד-הוריות במדינות נבחרות – השוואה בינלאומית

ישנם כמה סוגים של הטבות והתמיכה הציבורית במשפחות חד-הוריות:

1. תוספת למשפחה חד-הורית על הקצבאות המשפחתיות (קצבות ילדים) המשולמות בדרך כלל לכל המשפחות עם ילדים.
2. תוספת למשפחות חד-הוריות על גמלאות להבטחת הכנסה המשולמות לכל האזרחים הזכאים. מבחני הזכאות לכלל המשפחות ולמשפחות החד-הוריות זהים.
3. קצבאות ביטוח המבטחות סיכונים שונים, כגון נכות, אבטלה וזיקנה. קצבאות אלה משולמות לכלל המבוטחים ולמשפחות חד-הוריות בכללם, בהתאם לכללי הזכאות ובייחוד קצבאות ביטוח לאומנות.
4. תשלומי מזונות (child support) המשולמים להורה המחזיק בילדים במקרים שבהם ההורה השני, החייב בתשלום מזונות, אינו משלם.

5. סבסוד ומתן עדיפות לקבלת שירותים שונים, כגון מעונות ודיור והטבות אחרות בעין.
6. הקלות מיוחדות במערכת המס, להורים לילדים בכלל ולמשפחות חד-הוריות בפרט.
7. קצבאות מיוחדות למשפחות חד-הוריות.

חמשת הסוגים הראשונים קיימים ברוב המדינות המערביות; הסוגים הנותרים קיימים רק בחלקן. בנוסף, מדינות רבות מציבות לעצמן כמטרה לקדם את השוויון בהזדמנויות לתעסוקה ולקדם תעסוקה והכשרה מקצועית, כדי לשלב הורים (בייחוד אמהות) במשפחות חד-הוריות במעגל העבודה.

התמקדנו במסמך זה בנושא **מתן קצבת שאירים (לסוגיה) לגרושות הזכאיות לתשלום מזונות**¹¹. קצבת שאירים המשולמת לאשה שעקב מותו של הגרוש הפסיקה לקבל מזונות קיימת בכמה מדינות בעולם, בתנאים מסוימים. במקצת המדינות שנסקרו, הזכאות היא לפנסיה של בן הזוג לשעבר שנפטר ולא לגמלה בגין פטירתו:

אוסטריה – זכאיות לגמלה גרושות שהיו זכאיות למזונות מהנפטר בזמן שנפטר.

דנמרק – זכאיות גרושות שקיבלו מזונות לפני הפטירה, והנישואים נמשכו לפחות פרק זמן מוגדר (5 או 10 שנים).

לוקסמבורג – קיימת זכאות כמו לאלמנה כל עוד הגרושה לא נישאת מחדש.

במדינות מסוימות גרושות זכאיות לקבל חלק מהפנסיה של הגרוש שנפטר:

איטליה – גרושה זכאית לפנסיה אם קיבלה מזונות ובצו בית משפט.

נורווגיה – גרושה שלא נישאה מחדש עד 5 שנים לאחר פטירת בן הזוג לשעבר זכאית לפנסיה אם הנישואים ארכו 25 שנים או יותר, או 15 שנים אם יש ילדים.

ספרד – פרודות וגרושות זכאיות לחלקן בפנסיה ביחס למשך התקופה שחיו יחד.

פינלנד – גרושה זכאית לפנסיה אם קיבלה מזונות מהנפטר.

הצעות לשיפור מצבן של המשפחות החד-הוריות

המטרה העומדת בבסיס ההצעות שלהלן היא לשפר את מצבן של המשפחות החד-הוריות הן בתחום התעסוקה והשכר (יציאה לעבודה, הגדלת חלקיות משרה וכד') והן בתחום ההעברות הכספיות. בכך יהיה אפשר לחלץ שיעור גבוה יותר של משפחות אלה ממעגל העוני, שרבות מהן מצויות בו אף שהן משתתפות במעגל העבודה.

ההצעות שלהלן מתייחסות להטבה במצבן של המשפחות החד-הוריות באמצעות גמלאות המוסד לביטוח לאומי, חוץ מההצעות האחרונות, הנוגעות למערכת מס הכנסה שלילי ולמעונות יום.

חלק מההצעות כרוכות בשינוי תפיסה, לעתים מרחיק לכת, אך עם זאת טמון בהן גם מענה לרצון ולצורך לשפר את מצבן של המשפחות החד-הוריות וילדיהן, הן בתקופה הנוכחית (בהוצאתן ממעגל העוני, שאליו נקלעו לעתים בעל כורחן) והן כהשקעה לטווח רחוק, המונחית בתפיסה

¹¹ מקור: missoc 2007.

שילדים הגדלים בעוני ובמחסור יתקשו להיחלץ ממצב זה בעתיד בהיותם בוגרים. מקצת מההצעות מכוונות להשוואה בין מצב האמהות החד-הוריות (גרושות ורווקות) למצבן של האלמנות מבחינת זכויותיהן במוסד לביטוח לאומי.

הצעה שכוללת את החזרת **רמת הגמלאות** הבטחת הכנסה ואת **שיעורי הדיסריגרד** לרמתן לפני 2003, הובאה בכנסת הקודמת להצבעה שנייה ושלישית בכנסת אך נדחתה. משמעות התיקון שמוצע הוא הגדלת הקצבה להורה יחיד עם ילד אחד מ-2,463 ש"ח לחודש ל-2,973 ש"ח ולהורה יחיד עם שני ילדים מ-2,867 ש"ח ל-3,708 ש"ח לחודש, והעלאת שיעורי הדיסריגרד מ-7% מהשכר הממוצע (536 ש"ח) ל-17% מהשכר הממוצע (1,303 ש"ח). ההכנסה המאפסת את הגמלה תגדל מ-4,641 ש"ח לחודש להורה יחיד עם ילד אחד ל-6,258 ש"ח לחודש, ומ-5,314 ש"ח לחודש ל-7,483 ש"ח להורה יחיד עם שני ילדים.

הצעות כלליות

אומדן העלות	
מימון הצעות אלה יהיה באמצעות גביית דמי ביטוח ייעודיים. ההשפעה על עלות העבודה ו/או על המסוי הישיר – זניחה. הוחל בתהליך של בדיקת המשמעויות של השינויים המוצעים הן מבחינת היקף האוכלוסייה שתיכלל בשינוי, כיום ובשנים הבאות, והן מבחינה כספית.	<p>1. גרושה המקבלת מזונות, מהמוסד או במישרין מהגרוש, ושהגרוש שלה נפטר, תהיה זכאית לקצבת שאירים/תלויים/נפגעי איבה עד גובה המזונות (אם הגמלה גבוהה מהמזונות) ועד המועד שהיתה זכאית לו למזונות בהתאם לגיל הילדים. לא תוכר זכאות לגמלה במקרה שהאישה/ילדים יוסיפו לקבל מזונות מעזבונו של הנפטר.</p> <p>2. השוואת תנאי המשפחות החד-הוריות שבראשן גרושה או רווקה לאלה של האלמן/ה המקבלים קצבת שאירים באמצעות קצבה ביטוחית בדומה לקצבת שאירים. עלות הצעה זו 130 מיליון ש"ח לכל 100 ש"ח שישולמו בחודש.</p>
עלות השיקום הממוצעת לאלמנה ב-2006 היתה כ-15,000 ש"ח ונכלל בה מימון הכשרה מקצועית, תשלומים נלווים להכשרה ודמי מחיה (כמחצית מהעלות). הסכום אינו כולל עלויות של עובדות השיקום וכ"א נלווה.	<p>3. מתן שיקום מקצועי לנשים חד-הוריות (גרושות/רווקות) בדומה לאפשרות הניתנת לאלמנות. בשנת 2006 כ-7% מהאלמנות מימשו זכות זו¹².</p>

¹² לפירוט המאפיינים של אלמנות שהיו בטיפול השיקום ר' לאה ענבר, **טיפול באנשים עם נכויות ובאלמנות - 2005**, 2006, סקר מס' 214, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 2008.

הצעה בתחום המזונות

אומדן העלות	
כ-80 מיליון ש"ח לשנה, כולל תוספת בגין תוספת הבטחת הכנסה לדמי המזונות ובגין תוספת לנשים שהצטרפו למעגל מקבלי דמי מזונות.	מוצע להפריד את תשלום המזונות מהגמלה להבטחת הכנסה. גובה המזונות יהיה בסך 1,200 ש"ח למשפחה (תוך התאמה לגודל משפחה) במקום השיעור המרבי הקבוע בתקנות. סכום זה ישולם לכל אישה ששכרה אינו עולה על השכר הממוצע במשק ¹³ . קיזוז דמי המזונות יהיה הדרגתי ויחל בשכר שמעל השכר הממוצע כאשר שיעור הניכוי יהיה 60%. אנו צופים שההשפעה "נטו" על הגבייה תהיה בכיוון הרחבת הגבייה מבעלים משלמי דמי מזונות.

הצעות בתחום הבטחת הכנסה

אומדן העלות	
	1. דמי אבטלה לא ייחשבו ל"גמלה" לצורך הפחתה מגמלת הבטחת הכנסה, אלא ייחשבו לשכר לעניין הדיסריגרד (רלוונטי גם לדמי מזונות).
	2. אם תיקון החוק להגדלת שיעורי הגמלה והדיסריגרד לא יתקבל, יש הצעות שונות להגדלת שיעורי הדיסריגרד ברמות שונות.

הצעות בתחום מענקים למיניהם

אומדן העלות	
ללא עלות	1. לשלם מענק לימודים אחיד לילדים בני 6-14 בגובה 855 ש"ח לילד ¹⁴
25 מיליון ש"ח למענק בגובה 10% מהשכר הממוצע; 39 מיליון ש"ח למענק בגובה 18% מהשכר הממוצע.	2. להוסיף למקבלים כיום מענק לימודים גם לילדים בני 3 חודשים עד 6 שנים
32 מיליון ש"ח למענק בגובה 10% מהשכר הממוצע; 51 מיליון ש"ח למענק בגובה 18% מהשכר הממוצע.	3. להוסיף למקבלים כיום מענק לימודים גם לילדים בני 15-18

¹³ במצב הקיים, ההכנסה המאפסת את הגמלה היא 4,639 ש"ח למשפחה עם ילד אחד ו-5,313 ש"ח למשפחה עם שני ילדים ויותר.

¹⁴ הצעת מינהל הגמלאות.

17 מיליון ש"ח	4. להגדיל את שיעורי מענק לימודים לבני 12-14 ל-18% מהשכר הממוצע
50 מיליון ש"ח	5. לשלם מענק בר/בת מצווה לכל הילדים במשפחות חד-הוריות (לא רק ליתומים)
22 מיליון ש"ח לשנה בעבור כל 100 ש"ח לחודש לילד.	6. לשלם למשפחות חד-הוריות דמי מחיה באותה מתכונת המשולמת כיום ליתומים

הצעה בתחום מס הכנסה שלילי

לפי חוק מס הכנסה שלילי, נקודת הכניסה למערכת כיום היא בשיעור של כמחצית משכר המינימום, כלומר 1,800 ש"ח. במהלך הדיונים לגיבוש החוק, הביטוח הלאומי סבר כי נקודת כניסה זו גבוהה מדי לכלל האוכלוסייה. מוצע שלפחות להורה יחיד יירד הסכום לכמחצית מכך, זאת לנוכח ריבוי הנשים ממשפחות חד-הוריות העובדות בשכר נמוך ובמשורות חלקיות, משום שהן נושאות בעול הטיפול בילדים ובמשק הבית ללא סיוע של בן זוג. עוד מוצע, שהורה יחיד יקבל את הסכום המוגדל (של 3 ילדים ויותר) בכל מקרה.

השינוי המוצע משיג הן את היעד של הגברת מוטיבציה **לכניסה** לשוק העבודה ולהעלאת שיעורי המשרה, והן את היעד של הפחתה של העוני באוכלוסייה זו.

אומדנים שנעשו מעלים שתוספת העלות בגין ההטבה המוצעת במסגרת מס הכנסה שלילי מגיעה לכ-90 מיליון ש"ח בפריסה **ארצית** (כרגע מס הכנסה שלילי מופעל רק באזור מסוים) – והיא צפויה להוריד את תחולת העוני של משפחות חד-הוריות בכ-2 נקודות אחוז, זאת מבלי להביא בחשבון השפעה גדולה יותר שתנבע מהצטרפות של הורים יחידים חדשים לשוק העבודה והגדלת המשרה של האמהות העובדות. הגדלת המשרה תוכל להיות משמעותית אם הממשלה תחזק צעד זה במתן שירותים נלווים לאמהות עובדות בתחום השמירה על הילדים.

הגדלת הסבסוד למעונות יום¹⁵

מוצע להגדיל את הסבסוד למעונות יום לנשים עובדות שכיום הוא 443 ש"ח לילד אחד ו-886 ש"ח לשני ילדים. יש לחשב עלות בהתבסס על מספר הנשים שצורכות את השירות כיום והערכה של הגידול במספרן כתוצאה מהגדלת הסבסוד.

¹⁵ הצעת מינהל הגמלאות.