

# זוהי הגנה של המדינה על האישה ועל הילדים: חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972

ענת הרבסט

## הקדמה

מחקר זה עניינו בחינת השיה וההצדקות לחקיקת חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972 (להלן חוק המזונות),<sup>1</sup> שכונן במדינת הרווחה הישראלית בשנות השבעים של המאה העשרים בעבור נשים, אימהות וילדיהן. מחקר זה מבקש לעמוד על מקורות החקיקה ה'נשית' ובוחר כיצד תפיסות חברתיות שעולות מן השיה כלפי קבוצות שונות מכוננות את זכויותיהן החברתיות. לצורך כך הופנה הזרקור אל עבר ארבעה שחקנים מרכזיים שהשפיעו במידה ניכרת על עיצוב הזכויות של נשים ואימהות ועל הבניית מעמדן כצרכניות רווחה: ארגון הנשים 'ויצו' (החשוב שבהם), הכנסת ובעיקר ועדת העבודה, המוסד לביטוח לאומי ומשרד המשפטים.

המחקר נעשה מתוך נקודת מבט פמיניסטית, וזו אפשרה להתמקד בדרך שבה חקיקת רווחה כוננה את מעמדן של נשים ששכרו של גבר מפרנס אינו נגיש להן ולילדיהן, ולבחון אם הזכויות המוענקות להן משעתקות תלות כלכלית או מכוננות עצמאות, והאם הן מסייעות להפרת מאזן הכוח בין המינים.<sup>2</sup> סוגיות אלו הן אבן בוחן למכוונות של המדיניות

\* מאמר זה מוקדש לזכרה של פרופ' דפנה יזרעאלי, מאימהות הפמיניזם הישראלי, מקימת התכנית ללימודי מגדר באוניברסיטת בר-אילן. המאמר מבוסס על חלקים מעבודת דוקטור שנכתבה בהנחייתן של ד"ר ניצה ברקוביץ' ופרופ' רות הלפרין-קדרי, תודותיי נתונות להן על הנחיה מאירת עיניים. עוד ברצוני להודות לקוראים האנונימיים על הערותיהם המועילות לגרסה הקודמת של המאמר, וכן לפרופ' נעמה צבר על הערותיה החשובות. תודות גם ליונתן גז ולעורכת הדין הילה מלר על העזרה במחקר. בכותרת המאמר מצוטט חבר הכנסת משה ניסים, 'חוק המזונות (קריאה ראשונה)', דברי הכנסת, 60, כו (1971), עמ' 2441.

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

2 Julia S. O'Connor, 'From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes', *Current Sociology*, 44, 2 (1996), pp. 6-11; Ann Shola Orloff, 'Gender and

הציבורית כלפי נשים ואימהות, והן טומנות בחובן השלכות מרחיקות לכת על מעמדן הכלכלי.<sup>3</sup>

בכל הנוגע להבטחת מזונות ילדים עומדות זו מול זו שתי תפיסות עולם. האחת רואה בהבטחת זכויותיהם של ילדים לקיום בכבוד ובמתן סיוע להורים לגדל את ילדיהם מטרות מרכזיות של מדיניות המשפחה. מדיניות זו מכוונת באמצעות הרחבת האפשרויות של שני ההורים לטפל בילדיהם ולעבוד תמורת שכר, ובמקרה זה המדינה נתפסת כאחראית על המשפחה ועל העמקת השוויון בין המינים ובין ילדים שבאים ממבנים משפחתיים מגוונים. מאכן נגזרת תפיסה של זכויות גם למשפחות שבראשן הורה יחיד והבטחת המדינה את מזונותיהן. במקרים שבהם החייב הפר את מחויבותו לתשלום מזונות ילדים, החובה מוטלת על כתפיה של המדינה: היא תבטיח את מזונותיהם של הילדים בכל מקרה, ואל מול החייבים תפתח בהליך של גבייה.

התפיסה האחרת רואה בשיעור גבוה של נישואים נתון שמעיד על חברה טובה שמבטיחה את האינטרסים של הילדים, ועל כן שואפת לשמר את המודל המשפחתי המסורתי. המדיניות הנגזרת מתפיסה זו מעניקה למבנים משפחתיים חד-הוריים זכויות מצומצמות, ומותירה את רוב האחריות הכלכלית על המשפחה עצמה. במקרה של מזונות ילדים תנסה המדינה ליישם את מדיניות האכיפה, ובהתאם להצלחתה ישולמו המזונות. במקרים אלה אפוא המדינה מסירה מעליה את רוב האחריות כלפי מזונות הילדים.<sup>4</sup>

- the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States', *American Sociological Review*, 58 (1993), pp. 313-319; Diane Sainsbury, *Gender, Equality and Welfare State*, Cambridge 1996, pp. 33-45
- 3 חוקרות רבות רואות בעיצוב זכויות המשפחה החד-הורית 'נייר לקמוס' לבחינת השאלה עד כמה מדינות רווחה מאפשרות לאימהות חד-הוריות להתקיים או לשמור על מעמדן החברתי-כלכלי, ולקיים את עצמן ואת ילדיהן בהיעדר נגישות לשכרו של 'גבר מפרנס': Simon Duncan & Rosalind Edwards, 'Lone Mothers and Paid Work: Neighborhood, Local Labour Markets, and Welfare State Regimes', *Social Politics*, 3 (1996), pp. 195-222; Barbara Hobson, 'Solo Mothers, Social Policy Regimes, and the Logics of Gender', in: Diane Sainsbury (ed.), *Gendering Welfare States*, London 1994, p. 171; Majella Kilkey, *Lone Mothers Between Paid Work and Care: The Policy Regime in Twenty Countries*, Aldershot 2000; Majella Kilkey & Jonathan Bradshaw, 'Lone Mothers, Economic Well-Being, and Policies', in: Sainsbury (ed.), *Gender and the Welfare State Regimes*, Oxford 1999, pp.147-184; Jane Millar, 'Mothers, Workers, Wives: Comparing Policy Approaches to Supporting Lone Mothers', in: Elizabeth Bortolaia Silva (ed.), *Good Enough Mothering?* London 1996, p. 99; Anne Skevik, 'Women's Citizenship in the Time of Activation: The Case of Lone Mothers in "Need-Based" Welfare States', *Social Politics*, 12, 1 (2005), pp. 43-44
- 4 Celia C. Winkler, *Single Mothers and the State: The Politics of Care in Sweden and the United States*, Boston 2002, pp. 1, 134, 155-174

מאמר זה יבחן מהי התפיסה העומדת בבסיס ההצדקות לחקיקת חוק המזונות בישראל. חלקו הראשון של המאמר יעסוק בבסיס החוקי-משפטי לתשלום דמי מזונות; החלק השני יעמוד על אבני הדרך ההיסטוריות שהובילו לכינונו של החוק; בחלק השלישי ייערך דיון בסוגיית הפמיניזציה של העוני וההשלכות הכלכליות של הגירושים על נשים וילדים; בחלק הרביעי יינתן מקום מרכזי להבהרת תפקידם של ארגוני הנשים בכלל וויצו בפרט בקידום חקיקת הרווחה ובעיצוב תוכנו של החוק; ובחלק החמישי ייבחן השיח סביב חקיקת החוק.

כדי לעמוד על התפיסות, על ההצדקות ועל הדימויים העומדים בבסיס החקיקה, נאספו ונתחו מקורות מגוונים: פרוטוקולים של דיוני הכנסת וועדותיה, פרוטוקולים של ישיבות ויצו וכתבות בעיתונים שעוסקות בחקיקת הרווחה בנושא חוק המזונות. כל אלה נאספו מארכיוני הכנסת, העיתונות, המוסד לביטוח לאומי והארכיון הציוני המרכזי (אצ"מ). הנתונים שנאספו נותחו באמצעות ניתוח שיח ביקורתי.

### הבסיס החוקי-משפטי (נורמטיבי) לתשלום דמי מזונות בישראל<sup>5</sup>

החוק לתיקון דיני משפחה (מזונות) התשי"ט-1959<sup>6</sup> קובע את חובת ההורים לזון את ילדיהם בהתאם להוראות הדין האישי-דתי – כל אורח בהתאם לדין המתחייב מדתו. הדין היהודי קובע כי החובה העיקרית למזונות הילדים מוטלת על כתפי האב, ואילו על האם מוטלת חובת מזונות משנית.<sup>7</sup> ובאופן מובחן יותר, בדין היהודי קיימת חלוקה פנימית של מקור החיוב במזונות ילדים בהתאם לגילם: (א) בנוגע לילדים עד גיל 6, שהם 'קטני

5 פרק זה יעסוק במקבלות מזונות יהודיות ומוסלמיות בלבד, שכן ככל הנראה הן הרוב בקרב מקבלות המזונות (הנתונים על פילוח קבלת מזונות אינו נעשה על פי השתייכות דתית, אלא על פי סוג בית המשפט הקובע את פסק הדין). אסתר טולדנו, נשים המקבלות דמי מזונות בשנת 2008, ירושלים 2009, עמ' 15.

6 ספר חוקים 726, עמ' 72. סעיף 3(א) לחוק קובע: 'אדם חייב במזונות הילדים הקטינים שלו והילדים הקטינים של בן זוגו לפי הוראות הדין האישי החל עליו והוראות חוק זה לא יחולו על מזונות אלה'. בסעיף 3(ב) מוסיף החוק וקובע כי במקרים שבהם הדין האישי (הדתי) אינו מחייב אדם במזונות ילדיו (להבדיל ממצב שבו הוא פוטר אותם) או במקרים שבהם לא חל על אדם דין אישי (דתי) – יוטל עליו חיוב במזונות ילדיו מכוח החוק לתיקון דיני משפחה. החוק מרחיב את תחולתו וקובע כי במקום שבו הדין האישי אינו מקור לחיוב, ישאב החיוב את כוחו מן הדין האזרחי. אבישי גריידי וניסים שלם, **מזונות ילדים: הלכה למעשה**, רמת גן 2005, עמ' 17-18, 25.

7 פנחס שיפמן, **דיני המשפחה בישראל**, ב, ירושלים 1989, עמ' 254. האם מחויבת מכוח דיני צדקה וניתן לחייבה בתנאי שלילדים אין מקור פרנסה אחר, אביהם אינו יכול לשאת במזונותיהם והאם בעלת יכולת. חובת האב לספק את צורכיהם ההכרחיים של הילדים, ומעבר לכך (למשל בכל הנוגע להענקת רמת חיים גבוהה לילד) החובה עשויה להיות מוטלת על שני ההורים מכוח דיני צדקה. בכל הנוגע לדיני צדקה חובתה של אם בעלת יכולת שווה לחובתו של אב בעל יכולת.

קטינים', קיימת חובה אבסולוטית של האב לשאת במזונותיהם; <sup>8</sup> (ב) באשר לילדים בני 6-15, החובה מוטלת על האב מן הדין. <sup>9</sup> ואולם נוסף על הצרכים ההכרחיים בתקופת גיל זו (החלים כאמור על האב), ניתן לחייב גם את האם מכוח דיני צדקה בכפוף לתנאי דיני הצדקה; <sup>10</sup> (ג) במקרה של ילדים בני 15-18, מקור החיוב הוא מדיני צדקה; <sup>11</sup> (ד) המשך החיוב במזונות ילדים לאחר גיל 18 מקורו בדין האזרחי. <sup>12</sup>

חובת המזונות לאישה מצוינת מפורשות בתורה, והחיוב הוא של בעל כלפי אשתו במסגרת מישור החבויות הנוצרות עם קשר הנישואים. <sup>13</sup> ואולם זכאותה של אישה למזונות קמה, על פי ההלכה, רק בכפוף לכך שהנישואים קיימים והאישה חיה עם בעלה ומקיימת את כל המלאכות שהיא חייבת בהן. <sup>14</sup> כלומר על פי הדין האישי (היהודי) אין מזונות אישה לאחר הגירושים.

- 8 מקור החיוב הוא בתקנות הרבנות הראשית. גריידי ושלם, **מזונות ילדים** (לעיל הערה 6), עמ' 29; לדיון מרחיב בסוגיית מקורות החיוב ראו מנשה שאוה, **הדין האישי בישראל**, א, תל אביב 2001, עמ' 265-257.
- 9 גריידי ושלם, שם, עמ' 33, 113. עוד בעניין זה ראו שאוה, שם, עמ' 277-285.
- 10 שאוה, שם, עמ' 286. התנאים במקרה של החלה על האישה הם: (א) היות ההורה אמיד; (ב) החובה היא כלפי 'הנצרך'; (ג) היקף החובה: עד כדי מילוי מחסורו של הנצרך. ראו: גריידי ושלם, שם, עמ' 99. על פי הנוהג הקיים בפסיקה, צרכים הכרחיים של ילד בכלל הם מזון, ביגוד, הנעלה, מדור (הוצאות שקשורות במגורים כגון שכר דירה), הוצאות רפואיות הכרחיות ודמי טיפול אצל ילדים רכים בשנים. צרכים לא הכרחיים נחשבים 'מזונות מדיני צדקה' וכוללים בין היתר חוגים, דמי כיס, צעצועים, בילויים, חופשות, מתנות לימי הולדת, חגיגות בר מצווה או בת מצווה.
- 11 ע"א 1375/93 **אביטבול נ' אביטבול**, פ"ד נ(1) 215, 219.
- 12 חיוב זה נדון לראשונה בבית המשפט העליון בפרשת פלוני, שם נקבע כי בתקופת שירות החובה בצה"ל עדיין מתקיימת תלות מסוימת של ילדים בהוריהם והילדים אינם יכולים לפרנס את עצמם, שכן במשכורת הצבאית אין די לפרנסתם. כך הוארכה תקופת החיוב במזונות. ראו ע"א 4480/93 **פלוני נ' פלונית**, פ"ד מח(3) 461. עם זאת סוג התביעה שונה ומדובר בתביעת מזונות של בגיר, ראו גריידי ושלם, **מזונות ילדים** (לעיל הערה 6), עמ' 40-41. הפרקטיקה הנהוגה היא שחיוב המזונות של ילד עם הגיעו לגיל 18 יורד לשליש מגובה החיוב במזונות שנקבע לו כשהיה קטין. יצוין כי בהמשך הדרך פרש בית המשפט לענייני משפחה באופן מרחיב את החיוב במזונות והשיתו גם על ילדים שהמשיכו ללמוד בכיתות י"ג וי"ד. ראו תמ"ש (ת"א) 21330/97 **נגר נ' נגר** (לא פורסם) וכן תמ"ש (ת"א) 31951/97 **פלד נ' פלד** (לא פורסם), כמו שהוזכרו בספרם של גריידי ושלם, שם, עמ' 44-46.
- 13 אבישי גריידי, **מזונות אשה: הלכה למעשה**, רמת גן 2006, עמ' 13.
- 14 הווי אומר מלאכות הבית ומלאכות של חיבה ואינה סוטה מקוד ההתנהגות המינית המוטל עליה. רות הלפרין-קדרי, 'מזונות אשה: מתפישה של שונות לתפישה של (אי) שוויון', **משפט וממשל**, ז, 2 (2004), עמ' 773-774, וכן הנ"ל, 'שיקולי מוסר בדיני משפחה וקריאה פמיניסטית של פסיקת המשפחה בישראל', בתוך: דפנה ברק-ארוז, **שלוש יניסקי-רביד**, יפעת ביטון ודנה פוגין' (עורכות), **עיונים במשפט**, מגדר ופמיניזם, שריגים 2007, עמ' 654. עוד קובע המשפט העברי כי כשפוסקים מזונות לאישה, יש להתחשב הן בהכנסותיה מ'נכסי המלוג' שלה, כלומר מרכושה, והן בהכנסותיה מ'מעשה ידיה', כלומר מעבודתה, ראו שאוה, **הדין האישי בישראל** (לעיל הערה 8), עמ' 244.

כאמור, על פי הדין השרעי מזונות ילדים נשענים גם הם על החוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), התשי"ט-1959.<sup>15</sup> חוקי השריעה<sup>16</sup> קובעים חובה אבסולוטית של האב לספק את צורכי ילדיו אם הם נזקקים ונצרכים, גם כאשר הוא מחוסר אמצעים. לעניין מועד סיום חובת המזונות קיימת הבחנה בין בנים לבנות: האב נושא לבדו בחובת מזונות הבן עד הגיעו לגיל שבו יוכל להשתכר ולכלכל את עצמו, ואילו במזונות הבת יישא האב עד שתינשא.<sup>17</sup> החיוב במזונות בין בני זוג מוסלמים מקורו אף הוא באותו החוק, וגם במקרה זה קמה חובת המזונות ונופלת בהתאם לקביעות הדין המוסלמי. בדין המוסלמי מזונות אישה מקורם בקשר הנישואים, והדין המוסלמי מגדיר מזונות אישה כזכותה כלפי בעלה. זכות זו עומדת לאישה כל עוד חוזה הנישואים תקף.<sup>18</sup> הדינים הדתיים המוכרים בחוק הישראלי ובכלל זה ההלכה היהודית מבוססים על תפיסת עולם מסורתית בנוגע למבנה המשפחה ולתפקידים של בני הזוג, דבר שמעצב במידה רבה את אופיים. עד כאן הרקע החוקי-משפטי לדיני המזונות בישראל. החוק שנעסוק בו במאמר זה הוא חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, שנועד למקרים שבהם החייב בתשלום מזונות הילדים או האישה אינו עומד במחויבותו כמו שיפורט בפרק הבא.

### הרקע לחקיקת חוק המזונות (הבטחת תשלום) – התשל"ב-1972

שנות השבעים סומנו כתור הזהב של מדינת הרווחה הישראלית. בשנים אלה התפתחה חקיקת הרווחה במהירות הרבה ביותר בכל שנות קיומה של המדינה, ומלבד תכנית ביטוח אבטלה ותכנית ביטוח נכות כללית, הורחבה בשנים אלה מערכת הרווחה בתחומים נוספים: הועמק מערך מעונות היום והמשפחתונים הציבוריים, והונהג חינוך תיכון חנים.<sup>19</sup> עוד טרם חקיקת חוק המזונות ב-1972, עוגנו זכויותיהן של אלמנות לקבלת קצבאות מן המדינה באמצעות מגוון של חוקים והסדרים (דרך מערכת הביטחון והמוסד לביטוח לאומי). חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950, עיגן

15 סעיף 3(ב). נפסק כי גם כאשר בית המשפט לענייני משפחה פוסק בעניינם של הצדדים, הוא מכריע בהתאם לקביעות הדין המוסלמי. תמ"ש (ת"א) 12181/01 פלונית נ' אלמוני, סעיף 5 לפסק הדין (לא פורסם, 15.5.2002).

16 סעיפים 395-399.

17 תמ"ש (י-ם) 12881/03 ה"א. נ' א"א, סעיף 7 לפסק הדין (לא פורסם, 28.8.2005).

18 ראו תמ"ש (נצ') 2881/03 פלונית נ' פלוני (לא פורסם, 29.5.2006); תמ"ש 1410/06 וז"מ נ' מ"מ"ח (לא פורסם, 8.7.2007).

19 ג'וני גל, ביטחון סוציאלי בישראל, ירושלים 2005, עמ' 29-31. לתהליכים אלה נלוותה משנות השבעים של המאה העשרים עלייה ניכרת בהשתתפות נשים כמועסקות במדינת הרווחה. דפנה יזרעאלי, 'יחסי עבודה ומשפחה, המקרה של נשים במעמדות הביניים בישראל', בתוך: טובה כהן (עורכת), 'מעשה ידיה' אשה בין עבודה ומשפחה (האשה ביהדות, סדרת דיונים מספר 7), רמת גן 2001, עמ' 7-9.

את זכותם של אלמנות ויתומים לקבלת קצבאות ממערכת הביטחון; חוק הביטוח הלאומי, התשי"ד-1953, עיגן את זכותם של אלמנות ויתומים לקבל קצבאות שאירים וקצבאות נפגעי עבודה; ב-1965 נחתם הסכם בין משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי המכונה 'הטבה סוציאלית'. תכנית זו הבטיחה השלמת הכנסה לאוכלוסיית הקשישים מקבלי הקצבאות, לאלמנות, לשאירים ולתלויים של נפגעי עבודה שזו הכנסתם היחידה, או שהכנסתם נמוכה מהמינימום שנקבע בהסכם. ההטבה הסוציאלית השלימה את ההכנסה של מקבליה עד הרמה שנקבעה כמינימום הנדרש לקיום, ואולם להפעלת התכנית לא היה בסיס חוקי, והיא הייתה מעוגנת רק בהסכם בין האוצר למוסד לביטוח לאומי.<sup>20</sup>

הדגם החד-הורי שהיה מוכר עד שנות השישים והשבעים של המאה העשרים בישראל ובמדינות מערביות אחרות, היה של משפחות שבראשן אלמנות. לפני שנות השבעים גירושים לא רווחו בישראל, והקצבאות עוצבו בעיקר מתוך התחשבות בצורכיהם של האלמנות והיתומים. זאת ועוד, בתקופה זו היה שיעורן של האימהות מקרב המועסקים בשכר נמוך מאוד,<sup>21</sup> והדאגה המרכזית שעמדה בפני מעצבי המדיניות הייתה כיצד ישרדו משפחות אלה מבחינה כלכלית. חוק המזונות ביטא בעצם צעד ראשון של הכרה חוקית בדגמים נוספים של משפחות מלבד המשפחה הדו-הורית או המשפחה החד-הורית שבראשה עומדת אלמנה. עם חקיקתו הוכרו לראשונה במסגרת החוק גם אימהות גרושות, פרודות ועגונות כזכאיות לתמיכה, ובחוק ביקש המחוקק לאפשר לאימהות ולילדיהן לקבל קצבה מהמוסד לביטוח לאומי במצבים שבהם החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובת התשלום כלפיהם. על פי החוק לנשים מובטחת קצבת קיום מינימלית, ואילו חובת גביית המזונות מוטלת על המוסד לביטוח לאומי, המבצע זאת באמצעות ההוצאה לפועל.<sup>22</sup> קבלת הקצבה מותנית במבחני הכנסה חמורים, אבל לא במבחני תעסוקה. עוד תנאי לקבלת הקצבה הוא שהכנסת הפרט או המשפחה לא תעלה על השיעור הקבוע בחוק, ובמקרים שבהם היא עולה על שיעור זה, הזכאות לקבלת הקצבה מבוטלת. סכום הקצבה שישולם יהיה הנמוך מבין השניים – פסק הדין למזונות או תקנות החוק.<sup>23</sup> חוק זה נתון לאחריותו הפרלמנטרית של משרד המשפטים, מופעל

20 אברהם דורון וציפי זיסקינד, **גמלאות להבטחת קיום: הצעת תכנית**, ירושלים 1978, עמ' 25.  
21 שיעור האימהות לילדים עד גיל 14 המועסקות בשכר עמד ב-1970 על 15% בלבד. יורעאלי, 'יחס עבודה ומשפחה' (לעיל הערה 19), עמ' 8.

22 לפיכך זכאית לדמי מזונות מן הביטוח הלאומי רק אישה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין. במערכת ההוצאה לפועל קיימת התייחסות מובחנת לחוב המזונות ביחס לחוב רגיל, וכלפי החייב במזונות נקבע מערך כללים שונה, שמאפשר התייחסות מחמירה יותר. דוגמה לכך היא סעיף 74 לחוק ההוצאה לפועל, המאפשר לראש ההוצאה לפועל ליתן צו מאסר כנגד חייב במזונות לתקופה שלא תעלה על 21 יום אף בלי להיזקק לחקירת יכולת או לתצהיר. דוד בר אופיר, **הוצאה לפועל: הליכים והלכות**, תל אביב 2009, עמ' 311.

23 לסכומים הנקובים בתקנות ראו אתר המוסד לביטוח לאומי, <http://www.btl.gov.il>

על ידי המוסד לביטוח לאומי ומתוקצב על ידי האוצר. החוק נועד להלכה הן לנשים ללא ילדים והן לאימהות לילדים, אבל למעשה בראש רוב המשפחות הזכאיות עומדות אימהות גרושות עם ילדים לפי הפירוט הזה: 71.4% – גרושות; 14% – נשואות לחייב; 8.4% – נשואות בשנית. רוב הנשים הן אימהות לילד אחד או שניים, לפי הפירוט הזה: 48.2% – אימהות לילד אחד; 31.7% – אימהות לשני ילדים; 11.9% – אימהות לשלושה ילדים; 7.9% – אימהות לארבעה ילדים או יותר; 0.3% – נשים ללא ילדים (רק מתוך הקבוצות של נשים שנשואות לחייב [14%] ושל נשים ללא ילדים [0.3%], יש נשים שמקבלות מזונות בשביל עצמן. כל השאר מקבלות עבור הילדים בלבד).<sup>24</sup>

חוק המזונות הוא חוק מגדרי בעליל. הוא מהחוקים היחידים בספר החוקים הישראלי שחלקו (התקנות) כתוב בלשון נקבה ואוכלוסיית הצרכניות שלו הן רובן ככולן נשים. המחוקקים, המוסד לביטוח לאומי, משרד המשפטים וויצו – יוזמי החוק – ראו לנגד עיניהם את הנשים כאוכלוסיית היעד שלו,<sup>25</sup> דבר שמקורו כמובן במציאות המתקיימת בתחום דיני המזונות. מזונות ילדים לאחר גירושים משלם בדרך כלל הגבר בעבור ילדיו לאשתו, ולא להפך, כשם שבבתי הדין הישראליים משמורת ילדים נמסרת ברוב המקרים לאם.<sup>26</sup>

בהוראות החוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), התשי"ט-1959, יצר המחוקק איזונים, כך שאף שהזכות למזונות היא זכות פרטית כלפי אדם פרטי ואף שהזוכה בפסק דין למזונות יכולה לפנות למערכת ההוצאה לפועל כדי לממש את זכותה בדומה לכלל זוכה אחרת בתביעה אזרחית רגילה, בכל הנוגע למזונות העדיף המחוקק לוותר על אופיו האישי של החיוב ובלבד שקיומו יובטח.<sup>27</sup> בחקיקת חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, ניתן לראות צעד נוסף בכיוון זה. כאן ביקש המחוקק להקנות בידי הזכאיות למזונות מכשיר יעיל לקבלת מזונותיהן בפועל. כלומר אף שחוק המזונות (הבטחת תשלום) עוסק בהיבט של הסדר לגביית מזונות (להבדיל מפסיקותם), הוא בעל מעמד מעשי חשוב ויש לו השלכות על חיי היום-יום. בכך טען המחוקק כי פסק דין למזונות שאין דרך לממשו כמוהו כאות מתה.<sup>28</sup>

24 טולדנו, נשים המקבלות דמי מזונות (לעיל הערה 5), עמ' 13, 15.

25 ראוי לציין כי מתוך כ-21 אלף מקבלי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי בשנת 2008, נמצאו 7 גברים בלבד. שיחת טלפון עם דליה יוגב, המוסד לביטוח לאומי, 22.12.2008.

26 דפנה הקר, הורות במשפט: מאחורי הקלעים של עיצוב הסדרי משמורת וראייה בגירושים, תל אביב 2008, עמ' 28, 137.

27 ניתן להקיש זאת מזכות ההשבה לאדם המשלם מזונות לאדם אחר, הגם שלא היה חייב בכך. להרחבה על זכות ההשבה ראו שלו גנוסר, 'מי מפחד מן המתנדב (דין הפורע חוב חברו)', משפטים, ז (1976), עמ' 80.

28 מטרתו של חוק המזונות (הבטחת תשלום) היא להגן על הזכאי למזונות (הנושה) ולא להקל על החייב. בנסיבות המפורטות בחוק זכאי המוסד לביטוח לאומי, מכוח עקרונות כלליים, להשבה מהחייב, כמו שנקבע במפורש בסעיף 14(א) לחוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), התשי"ט-1959.

כאמור, על המוסד לביטוח לאומי מוטלת האחריות לגבות את הכספים מהבעלים החייבים. נתונים שנאספו על שנת 2008 מלמדים כי בשנה זו גבה המוסד כ-55% מהתשלומים של בעלים חייבים שיכולים לשלם.<sup>29</sup> בשנים האחרונות חלה עלייה קלה בשיעור הגבייה מהחייבים, הודות להרחבת השימוש בעיקולים של חשבונות בנק, רכב ושכר.<sup>30</sup>

מתוך נתוני המוסד לביטוח לאומי ניתן ללמוד כי שיעורי דמי המזונות הנקבעים בבתי המשפט נמוכים מאוד. הסכום הממוצע ששולם למקבלות המזונות היה שווה בשנת 2008 לכ-19% מהשכר הממוצע במשק.<sup>31</sup> לעומת זאת, אם התשלום לנשים כולן היה נאמן לתקנות החוק, הוא היה מגיע ל-35% מהשכר הממוצע. כלומר, אף ששיעורי המזונות הקבועים בתקנות נמוכים יחסית, פסקי הדין למזונות הנקבעים בבתי המשפט נמוכים אף יותר. יתרה מזאת, כ-47% מהנשים המקבלות מזונות דרך המוסד לביטוח לאומי מועסקות בשכר, ואולם הכנסתן נמוכה מאוד, ולכן כ-24% מהן זוכות גם לקצבת השלמת הכנסה.<sup>32</sup> מכל האמור לעיל ניתן ללמוד כי קבלת קצבת המזונות מיועדת בעיקר לנשים שמצבן הכלכלי עגום. השוואה למסמך של המוסד לביטוח לאומי מ-1985 מלמדת כי במצבן הכלכלי של נשים ואימהות שמקבלות מזונות לא חל שינוי של ממש.<sup>33</sup> דבר זה קשור בדברי ההסבר של החוק, שמהם עולה כי חוק זה נועד להגן על אימהות וילדיהן שנותרו ללא תמיכה כלכלית של האב. מדברי ההסבר ניתן להבין כי החוק נועד להתמודד עם בעייתן של אימהות בעלות הכנסות נמוכות:

בעיה אנושית וחברתית מצויה היא קורותיה של אישה שבעלה זנח אותה ואת ילדיו, בלי לדאוג לצרכיהם [...] אין כוחותיה עומדים לה בנסיבות החיים לגבות את המגיע לה על פי פסק הדין. החוק המוצע בא להבטיח אמצעי מחיה לאישה וילדיהם שזכו בפסק דין למזונות ולשחרר אותם מתהליכי הוצאה לפועל. [...] יש לפתור קודם כל את בעיית מעוטי היכולת, שהם הסובלים העיקריים.<sup>34</sup>

לחוק הבטחת המזונות בישראל יש מקבילות אחדות במדינות המפותחות. ככלל

למוסד ביטוח לאומי יש אפוא זכות קדימה על פני כל נושה אחר, כמו שניתנה לזכאית במזונות, ובזכותה של זכות זו בהליכים של פשיטת רגל עומדת לו זכות הקדימה של הזכאי למזונות. בר אופיר, **הוצאה לפועל** (לעיל הערה 22), עמ' 328-329.

29 כלומר שאינם נמנים עם אלה שמצבם לא אפשר להם לשלם את חובם (נפטרו, שוהים בחוץ לארץ, אסירים, מי שפשטו רגל או מי שלא הייתה להם הכנסה מלבד הגמלה להבטחת הכנסה).

30 טולדנו, **נשים המקבלות דמי מזונות** (לעיל הערה 5), עמ' 1.

31 השכר הממוצע כמשק המשמש לחישוב קצבאות המוסד לביטוח לאומי עומד על 7,884 ₪, נכון לחודש ינואר 2010 (<http://www.btl.gov.il>).

32 טולדנו, **נשים המקבלות דמי מזונות** (לעיל הערה 5), עמ' 3-4.

33 המוסד לביטוח לאומי, **סקירה שנתית**, ירושלים 1985, עמ' 89.

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



המובילות בחקיקה בתחום הן המדינות הנורדיות – נורבגיה, שוודיה, דנמרק, פינלנד ואיסלנד – המציעות מערכות מפותחת של הבטחת מזונות (Child Support Assurance-).<sup>35</sup> את החקיקה בתחום במדינות אלה יש להבין כנובעת מתהליך ארוך שנים שראשיתו בצמיחת רעיון מדינת הרווחה בראשית המאה העשרים, והמשכו בקפיצת הדרך הכלכלית בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה.<sup>36</sup> ניצני חקיקה ראשונים נראו בדנמרק ובשוודיה עוד לפני המלחמה, אבל אלו כללו הגבלות תחולה ברורות. מגבלות אלה אִפשרו לתמוך רק במקרי עוני שבהם מוכח כי בשל היעדר תמיכה מצד ההורה הלא-משמורן, ההורה המשמורן אינו מסוגל לכלכל את ילדיו. רפורמות הדרגתיות אִפשרו את הרחבת ממדי הזכאות, וכיום מדינות סקנדינביה מאפשרות להפקיד את ניהול המזונות בידי רשויות הרווחה. כך המזונות משולמים ישירות למשמורן מתוך קופת המדינה ובמקביל נגבה הסכום מבן הזוג החייב, בלי שהראשון מותנה בהצלחת האחרון. בארצות הברית לעומת זאת יש משרד מדינתי שאוכף את תשלום המזונות, אבל התשלום לילדים תלוי בגבייה ובאיתור של האבות. המודל הסקנדינבי – המאפשר להפקיד את חלוקת המזונות בידי המדינה – יוצר חלוקה 'אופקית' של ההכנסות בקרב ילדים במטרה להפחית את ההשפעה של חוסר נגישותם של מקצת הילדים למזונות מהאב הלא-משמורן, ופעולה זו משרתת את החתירה הסוציאלית לצמצום של פערים כלכליים.<sup>37</sup> חתירה זו חיונית שכן נשים הן בדרך כלל המשמורניות והן גם עניות יותר ביחס לגברים.

35 Sheila B. Kammerman & Alfred J. Kahn, 'What Europe Does for Single-Parent Families', *Public Interest*, 93 (1988), p. 84

36 Celia C. Winkler, 'Sweden's Child Support Guarantee and Women's Economic Independence', *Journal of Poverty*, 5, 4 (2001), pp. 30-31

37 נתונים שנאספו בסוף שנות התשעים של המאה העשרים מראים כי מקרב הילדים עד גיל 18 כ-11% בפינלנד, 12.5% בנורבגיה, 15% בדנמרק ו-15.5% בשוודיה נכללים בסידור ממין זה. 'Finland', *The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies*, May 2004 (retrived 20.12.2008): <http://www.childpolicyintl.org/countries/finland.html>. בארצות הברית מודל אכיפת המזונות מתבסס כאמור על משרד של המדינה המטפל בכך, ונשים שמקבלות סיוע ציבורי וגם כאלו שאינן מקבלות יכולות לפנות למשרד לאכיפת מזונות ילדים כדי לקבל מזונות. לאחר תהליך של קביעת האבהות, איתור ההורה ומתן פסק הדין, ננקטים אמצעי אכיפה, בין היתר פנייה למעסיק, עיקול כספים דרך רשויות המס, עיקול מקרקעין או חשבונות בנק, סירוב/ביטול רישיונות נהיגה וסירוב דרכון. דוח ועדת המשנה בנושא סרבני מזונות וזכות הילדים לאכיפת מזונותיהם – המלצות לחקיקת חוק, מדינת ישראל, המלצות הצוות הבין-משרדי למאבק באלימות בישראל 2004, עמ' 44-45; Irwin Garfinkel, Sara McLanahan, Daniel Meyer & Judith Seltzer, *Fathers under Fire: The Revolution in Child Support Enforcement in the USA*, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics 1998, p. 3: <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/paper14.pdf>. בבריטניה הוקמה על פי חוק מ-1991 סוכנות שמטפלת בקביעת סכומי המזונות ובכפיית תשלום על הורים לא-משמורנים, ובכלל זה הפעלת סנקציות כגון עיקול משכורות ורישיונות נהיגה, קנסות או מאסר. בדומה לארצות הברית, גם בריטניה מחייבת את האימהות למסור את זהות האב

## הפמיניזציה של העוני וההשלכות הכלכליות של גירויים

המושג 'הפמיניזציה של העוני' נטבע בשנות השמונים של המאה העשרים ומשמעותו כי נשים הן רוב הא/נשים החיים בעוני ברוב מדינות העולם.<sup>38</sup> מחקרים שנערכו בשנים אלה בארצות הברית העלו כי שיעור העוני בקרב משפחות שבראשן אישה גדול כמעט פי שלושה ממשפחות שבראשן גבר, וגדול כמעט פי חמישה משיעורו במשפחות שבראשן שני בני זוג.<sup>39</sup> מחקר שהתבצע שנים מאוחר יותר העלה כי בדמוקרטיה המערביות תופעת הפמיניזציה של העוני הייתה כמעט אוניברסלית בשנים 1969-2000. כלומר, בשנים אלה התקיימה פמיניזציה של עוני כמעט בכל המדינות שנסקרו, ואף עולה כי מגמה זו התגברה במהלך השנים.<sup>40</sup> מחקרים שהתבצעו בישראל העלו נתונים דומים.<sup>41</sup> הדוח הרשמי הראשון שהפיק המוסד לביטוח לאומי ופורסם ב-1971 במקביל לדיונים על חקיקת חוק המזונות, העלה שבראש יותר מרבע המשפחות הנמצאות מתחת לקו העוני (26%) עומדת אישה ללא גבר מפרנס. החוקרים עמדו על כך שתחולת העוני בקרב אלמנות, יתומים וגרושות 'מדהימה בהיקפה', ואף המליצו על שיפור קצבת השאירים

הלא-משמורן, ראו Jonathan Bradshaw & Christine Skinner, 'Child Support: The British fiasco', *Focus*, 21, 1 (2000), pp. 80-86. במדינות הסקנדינביות, בניגוד לבריטניה וארצות הברית, האחריות מוטלת על כתפי המדינה, וזו מעבירה להורה המשמורן את התשלום ככל מקרה, כדי ליצור שוויון בין הילדים. בארצות הברית ובבריטניה, לעומת זה, התשלום לילדים תלוי בגבייה ובאיתור האבות.

38 Diane Pearce, 'The Feminization of Poverty: Women, Work, and Welfare', *Urban and Social Change Review*, 11, 1-2 (1978), pp. 28-36

39 Mimi Abramovitz, *Regulating the Lives of Women: Social Welfare Policy from Colonial Times to the Present*, Boston 1996, pp. 1-2; Gertrude Schaffner-Goldberg & Eleanor Kremen, 'The Feminization of Poverty: Not Only in America', in: Gertrude Schaffner-Goldberg & Eleanor Kremen (eds.), *The Feminization of Poverty: Not Only in America?*, New York 1990, p. 9

40 David Brady & Denise Kall, 'Nearly Universal, But Somewhat Distinct: The Feminization of Poverty in Affluent Western Democracies, 1969-2000', *Social Science Research*, 37, 3 (2008), pp. 976-977

41 מירי אנדבלד, דניאל גוטליב ואלכס פרומן, ממדי העוני והפערים החברתיים, דוח שנתי – 2007, ירושלים 2008, עמ' 30; אורית קריסטל, עוני בקרב נשים בלי בן זוג, 1980-1989, מחקר מס' 47, ירושלים 1991, עמ' 8; שלמה סבירסקי ועמיתות, 'אמהות חד-הוריות בישראל', בתוך: מתת אדר-בונים (עורכת), משפחות בראייה סוציולוגית ואנתרופולוגית, רעננה 2007, עמ' 247. ראו גם חיה שטייר ועליזה לוי, 'השפעתה של תעסוקת נשים על עוני בישראל', ביטחון סוציאלי, 62 (2002), עמ' 28-48. להרחבה על מחקר איכותי על נשים ואימהות עניות בישראל, ראו שרית סמבול ואורלי בנימין, 'קיסועים מבניים ומגדריים של היסטוריית העבודה של נשים: הצמצום במבני ההזדמנויות של נשים עניות', סוציולוגיה ישראלית, ט, 1 (2007), עמ' 7-39; מיכל קרומר-נבו, נשים בעוני – סיפורי חיים: מגדר, כאב, התנגדות, תל אביב 2006.

של הביטוח הלאומי והבטחת דמי מזונות לגרושות נטושות.<sup>42</sup> גם מחקרים שהתבצעו לאחרונה העלו כי סיכויי עוני בקרב משפחות חד-הוריות שבראשן אישה נותרו גבוהים מאלו שבקרב כלל המשפחות עם ילדים. בקרב אימהות גרושות שיעור העוני עומד על 46.4%, בקרב אימהות פרודות על 45.1%, ובקרב אלמנות על 30%, שיעורים גבוהים במידה ניכרת מבקרב אבות לילדים מתחת לגיל 18. לשם השוואה, עוני בקרב אבות אלמנים עומד על 16.3%.<sup>43</sup> נראה אפוא שחוקים שמבטיחים מזונות ילדים עשויים לתרום במידה ניכרת להפחתת העוני בקרבם.<sup>44</sup>

בשביל נשים, עבודת הטיפול בילדים במסגרת הנישואים או לאחר התפרקותם היא בגדר סיכון לעוני – 'תלות עוני סמוי' שמתרחשת כבר בעת הנישואים, ומקורה בהבניה חברתית שבה המשאבים במשפחה מחולקים באופן בלתי שוויוני. במהלך הנישואים נשים מעורבות בעיקר בעבודה ללא שכר, במשרות חלקיות שמכניסות פחות, ולכן במשך השנים צוברות פחות משאבים כלכליים, סימבוליים ומעמדיים.<sup>45</sup> לאחר גירושים רמת החיים הממוצעת של נשים וילדים צונחת בעשרות אחוזים, ואילו רמת החיים הממוצעת של גברים מתחילה לעלות לאחר כשלוש שנים. חיזוק לכך עולה ממחקרים שהתבצעו באירופה ובארצות הברית והשוו בין מצבן הכלכלי של אימהות לאחר גירושים ובין מצבם הכלכלי של אבות.<sup>46</sup> בישראל, אחת הסיבות לכך היא המזונות הנמוכים הנקבעים

42 רפאל רוטר וגירה שמאי, 'דפוסי העוני בישראל: ממצאים ראשוניים', ביטחון סוציאלי, 1 (1971), עמ' 28.

43 מירי אנדבלד, תזכיר של המוסד לביטוח לאומי, 26.1.2009 (נתונים על אבות גרושים או פרודים לא נמצאו).

44 Roderic Beaujot & Jianye Liu, *Children, Social Assistance and Outcomes: Cross National Comparisons*, Luxembourg Income Study Working, Center for Policy Research, Syracuse, New York 2002

45 Sara S. Maclanahan, Lynne M. Caspar & Annemette Soresen, 'Women's Roles and Women's Poverty', in: Karen Oppenheim Mason & An-Magritt Jensen (eds.), *Gender and Family Change in Industrialized Countries*, Oxford 1995, pp. 258-278; Jan Pahl, 'Earning, Sharing, Spending: Married Couples and Their Money', in: Gillian Parker & Robert Walker (eds.), *Money Matters: Income, Wealth and Financial Welfare*, London 1988, pp. 195-211

46 Saul D. Hoffman & Greg J. Duncan, 'What are the Economic Costs of Divorce', *Demography*, 25, 4 (1988), pp. 641-645; Richard R. Peterson, 'A Re-Evaluation of the Economic Consequences of Divorce', *American Sociological Review*, 61 (1996), pp. 528-536; Pamela J. Smock, Wendy D. Manning & Sanjiv Gupta, 'The Effect of Marriage and Divorce on Women's Economic Well-Being', *American Sociological Review*, 64, 6 (1999), pp. 794-812; Lenora Weitzman, *The Divorce Revolution: The Unexpected Social and Economic Consequences for Women and Children in America*, New York 1985

בבתי הדין הרבניים ובבתי הדין לענייני משפחה, שאינם משקפים את רמת חייהם של הילדים טרם הגירושים.<sup>47</sup> על כך נוספים אי-רציפות תעסוקתית בשל המחויבות לעבודת הטיפול, שכר ממוצע נמוך בהשוואה לגברים ועבודה במשרות מתגמלות פחות מבחינה כלכלית.<sup>48</sup>

### ארגוני נשים וחלקם בעיצובה של מדיניות הרווחה

המחקר הפמיניסטי על מדינת הרווחה זרה אור על השפעתם של ארגוני הנשים על חקיקת הרווחה המכוונת לנשים, ונמצא כי במדינות רבות השפיעו ארגוני הנשים רבות הן בכל הנוגע לשינוי גישות וערכים בקרב הציבור, והן בהעלאת נושאים מגדריים על סדר היום הפוליטי.<sup>49</sup> ארגוני נשים אפשרו לנשים כשחקניות בשדה לתרגם את זהותן כאימהות, עובדות ואזרחיות, על ידי העלאת התודעה או ההכרה בקרבן בנוגע ליכולתן להשפיע על מעצבי המדיניות לראות בהן צרכניות ולקחת בחשבון את ענייניהן.<sup>50</sup> תדה סקוצ'פול טוענת כי בארצות הברית תפסו ארגוני הנשים מקום מרכזי בעיצוב מדיניות ההטבות לאימהות חד-הוריות בסוף המאה התשע עשרה ותחילת המאה העשרים.<sup>51</sup> ממחקרה עולה כי באותה תקופה הצטרפו ארגוני הנשים לזרם המרכזי ותמכו

47 בעניין זה ראו דיון אצל הקר, הורות במשפט (לעיל הערה 26), עמ' 141. זאת ועוד, הקר מציינת כי ביוני 2006 הוקמה ועדה בראשות פרופ' פנחס שיפמן לבחינת נושא מזונות הילדים, ובכלל זה הבטחת גבייתם. הוועדה אמורה לפרסם המלצות ראשוניות בקרוב. עוד ראו: דוח ועדת המשנה בנושא סרבני מזונות וזכות הילדים לאכיפת מזונותיהם – המלצות לחקיקת חוק, מדינת ישראל: המלצות הצוות הבין-משרדי למאבק באלימות בישראל, 2004, עמ' 18-27. הוועדה הציעה להקים מרכז לגביית מזונות ילדים שיאתר את החייבים ויטיל עליהם סנקציות כגון פרסום במאגר סרבנים, ביטול דרכון ושליחת רישיון נהיגה, איסור לשמש במשרה בשירות המדינה, איסור שימוש בכרטיסי אשראי ועוד. בהמשך לעבודתה של ועדה זו, ב-4 במאי 2009 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק מס' 1004, חוק אכיפת פסקי דין למזונות ילדים, התשס"ט-2009, שטרם עברה לקריאה ראשונה.

48 יזרעאלי, 'יחסי עבודה ומשפחה' (לעיל הערה 19), עמ' 7-9; סילביה פוגל-ביז'אווי, 'המפרנסת השנייה בעידן הגלובליזציה: נשים בשוק העבודה בישראל', *חברה*, 8 (2003): <http://www.yesod.net/hevra/8/8-4.htm> (אוחזר בינואר 2010); חיה שטייר, 'קשרי הגומלין בין עבודה בשכר לעבודה במשפחה', *סוציולוגיה ישראלית*, ז, 1 (2005), עמ' 143-160.

49 Nitza Berkovitch, *From Motherhood to Citizenship: Women's Rights and International Organizations*, Baltimore 1999, pp 7-17; Walter Korpi, 'Faces of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States', *Social Politics*, 7 (2000), p. 148

50 Barbara Hobson & Marika Lindholm, 'Collective Identities, Women's Power Resources and the Making of Welfare States', *Theory and Society*, 26 (1997), pp. 483-488

51 Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge MA 1992, pp. 319, 425

באידאולוגיה שהציגה את האימהות כנכס של האומה ובתור שכאלה כמי שראויות לסיוע: 'good mother is a splendid asset to 'society'.<sup>52</sup> על יסוד אידאולוגיה זו נקבעה למשל הקצבה לאלמנות עניות, שנועדה למנוע את לקיחת ילדיהן לאימוץ במוסדות.<sup>53</sup> בארצות הברית הצליחו ארגוני נשים להשפיע במידה ניכרת על עיצוב הקצבאות. אחד המקומות המרכזיים שבו ניסו ארגונים אלה להטמיע את מדיניותם היה משרד הילדים האמריקני, וקצבת ה-ADC (שמאוחר יותר נהפכה ל-AFDC)<sup>54</sup> עוצבה בעצם בידי נשים פמיניסטיות. סקוצ'פול הבחינה בין מדינת רווחה פטרנליסטית ובין מדינת רווחה מטרנליסטית.<sup>55</sup> מדינות רווחה פטרנליסטיות – מדינות שבהן אליטות גבריות כוננו תכניות לטובת מעמד הגברים העובדים, המאורגנים בארגוני עובדים או מפלגות עובדים, וזכו בהטבות על בסיס השתתפות בכוח העבודה – התפתחו בעיקר באירופה. במקרים אלה הוגדרו העובדים כראשי משפחה שתומכים באישה תלויה ובילדים. מדינה רווחה מטרנליסטית לעומת זה, כמו למשל ארצות הברית, היא מדינה שבה סוכנויות ציבוריות בראשות נשים ואליטות של נשים יוצרות הטבות וחקיקת רווחה למען נשים מקבוצות מוחלשות וילדיהן. ואולם ממחקרה של סקוצ'פול עולה כי דווקא מדינות הרווחה המטרנליסטיות יצרו הטבות מתייגות במיוחד.<sup>56</sup> לינדה גורדון מסכימה עם הטענה שלפיה קצבת ה-ADC/AFDC – שהיא מתייגת ומאוד לא נדיבה – הושפעה מפעילותם

52 דבריו של אדווין ד' סולנברגר (Solenberger), נציג ארגון 'The Children's Aid Society of Philadelphia', בקונגרס הלאומי הראשון לרווחת הילד בארצות הברית שהתקיים ב-1908 (Skocpol, *ibid.*, pp. 448-450).

53 בתחילת המאה העשרים, לפני שכוננה קצבת האימהות האלמנות בארצות הברית, אימהות אלמנות רבות הופדרו מילדיהן בשל חוסר יכולתן לתמוך בהם עקב עוני ושעות עבודה ממושכות. הן שוכנעו על ידי תחושות אשם או הזנחה ולעתים אף הוכרחו בכוח להעבירם למוסדות, לכאורה לטובת הילדים. נשים שמיאנו לעשות כן חיו בחשש מתמיד. בתגובה לכך הוצדקה כינונה של קצבת האימהות האלמנות בזכותה של המשפחה להישאר יחד ובזכותן של הנשים לגדל את ילדיהן בעצמן. ראו Linda Gordon, *Pitied but not Entitled: Single Mothers and the History of Welfare* 1890-1935, Cambridge MA 1994, p. 23; קריאה דומה נשמעה גם בניו זילנד, שבה תבעו ארגוני נשים לתת קצבאות לאלמנות ברמה כזאת שתאפשר להן למלא את תפקידן כראוי – טיפול בילדיהן בבתיהן כדי שאלה לא יפנו לסטייה או לפעילות עבריינית. ראו Stephen Uttley, 'Lone Mothers and Policy Discourse in New Zealand', *Journal of Social Policy*, 29, 3 (2000), p. 447

54 קצבת ה-AFDC הייתה המשך לקצבת ה-ADC, שנקבעה בתקופת הניו דיל בארצות הברית כקצבה למשפחות עם 'ילדים תלויים'. מתן הקצבה היה תלוי במבחני אמצעים והשתכרות. קצבה זו השתנתה שוב בשנות התשעים של המאה העשרים (ה-AFDC שינה את שמו ל-TANF).

55 ראו Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers* (above f. 51), p. 314

56 Theda Skocpol & Gretchen Ritter, 'Gender and the Origin of Modern Social Policies in Britain and the United States', *Studies in American Political Development*, 5, 1 (1991), p. 93; Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers* (above f. 51), pp. 2-37

של ארגוני הנשים, אבל לטעמה מדיניות זו הייתה תוצאה של תובנות בורגניות של 'המשפחה המתאימה' כמו שייצגו גברים ונשים כאחד. אליבא דגורדון, סוג זה של קצבאות נוצר גם בשל הדרך שבה העלו הקבוצות השונות תביעות לקצבאות. במקרה זה נשים ביססו תביעות למדינת הרווחה על צרכים. כמו שנראה בהמשך הדברים, על פי גורדון תביעות מבוססות צורך מכוונות את הקצבאות הגרועות והמתייגות ביותר.<sup>57</sup>

גם בישראל השפיעו ארגוני הנשים השפעה ניכרת על אספקת הרווחה וכינון מוסדותיה. כבר בסוף המאה התשע עשרה פעלו בארץ אגודות נשים יהודיות – 'עזרת נשים' ו'אגודת נשים ציוניות לעבודה תרבותית בפלשתינה' – שעסקו בפעילות ציבורית מקומית, פילנתרופית בעיקרה, במושבות ובערים. בשנים 1912-1920 הוקמו עוד חמישה ארגונים: 'הדסה', 'תנועת הפועלות', 'הסתדרות נשים עבריות', 'התאחדות נשים עבריות לשיווי זכויות בארץ ישראל' ו'ויצו'. ב-1931 נבחרה הנרייטה סאלד לוועד הלאומי והקימה מחלקה לעבודה סוציאלית.<sup>58</sup> מחלקה זו, בראשותה של סאלד, שאפה להקים לשכות סעד במקומות היישוב היהודיים ולספק שירותי סעד לנצרכים ללא קשר לנטייתיהם הפוליטיות או לשיוכם הארגוני. פעולות המחלקה התרחבו במהירות, וב-1947 כבר כללו רשת ענפה של לשכות סוציאליות מקומיות שהיו מופקדות על מתן סיוע כספי ועל טיפול במשפחות ובילדים בקרב כל האוכלוסייה היהודית.<sup>59</sup> כשהוקמה מדינת ישראל, ניכסה זו את ארגוני הרווחה שייסדו הנשים בתקופת היישוב ושילבה אותם במנגנוני המדינה. ארגוני הנשים תרמו אפוא תרומה ניכרת לעיצוב מדיניות הרווחה בישראל.<sup>60</sup>

על חקיקת חוק המזונות השפיע ביותר ארגון ויצו.<sup>61</sup> הארגון הוקם ב-1920 בוועדה

57 Gordon, *Pitied but not Entitled* (above f. 53), pp. 8-12, 160-167  
 58 חנה ספרן, לא רוצות להיות נחמדות: המאבק על זכות הבחירה לנשים וראשיתו של הפמיניזם החדש בישראל, חיפה 2006, עמ' 27-52.  
 59 יוסף קטן ואסתר זיכלינסקי, תרומתה של ויצו לחברה הישראלית: בין המשכיות לשינוי, תל אביב 2006, עמ' 18-40; גל, ביטחון סוציאלי בישראל (לעיל הערה 19), עמ' 25; חנה הרצוג, 'ארגוני נשים בחוגים האזרחיים: פרק נשכח בהיסטוריוגרפיה של היישוב', קתדרה, 70 (1994), עמ' 120-123; יוסף נייפריס, רווחה חברתית והשירותים הסוציאליים בישראל, ירושלים 1984, עמ' 14-15.  
 60 ברוב החברות המערביות התפתחותם של שירותי הרווחה הציבוריים קשורה בפעילות התנדבותית של נשים שלימים מוסדה והמדינה או גופים ציבוריים אחרים אימצו אותה. הרצוג, שם, עמ' 117.  
 להרחבה על פעילותם של ארגוני הנשים בתקופת היישוב, ראו Dafna N. Izraeli, 'The Zionist Women's Movement in Palestine, 1911-1927: A Sociological Analysis', *Signs*, 7, 1 (1981) pp. 87  
 61 ויצו (WIZO – Women's International Zionist Organization). בפרסומים רבים הופיע שמו של הארגון כראשי תיבות, אבל באחד הפרסומים האחרונים הופיע ללא גרשיים (קטן וזיכלינסקי, תרומתה של ויצו לחברה הישראלית (לעיל הערה 59), ואני החלטתי להותיר את השם כך, אלא אם מופיע אחרת בפרסום עצמו.

הבין-לאומית הציונית בלונדון, כתנועת נשים ציונית בין-לאומית על-מפלגתית של נשים מתנדבות. מאז הקמתה, היו מטרותיה של התנועה סיוע לנשים וילידים בארץ ישראל, ושילובן של נשים בעשייה הציונית.<sup>62</sup> אלה נעשו באמצעות הכשרה חקלאית והקמת מוסדות טיפול בנשים, בבני נוער וילידים.<sup>63</sup> כבר בשנות העשרים של המאה העשרים פתחה ויצו מעונות יום לילדי אימהות עובדות, תחילה בתל אביב ואחר כך ברחבי הארץ. בשנות השלושים הפעילה 12 תחנות של טיפת חלב ברחבי הארץ, בתל אביב ובירושלים הקימה גם בתי תינוקות לטיפול בתינוקות אסופים, ביתומים מאזורי מצוקה ובתינוקות ממשפחות של עולים חדשים, שתזונתם הייתה לקויה.<sup>64</sup> בשנת 1949, לאחר הקמת המדינה, הועבר המשרד הראשי של ויצו מלונדון לתל אביב. בתקופה זו גם ויתרה ויצו על חלק מהשירותים והמוסדות שיצרה כגון טיפות חלב, שירותי העבודה הסוציאלית וההדרכה החקלאית, ונכנסה לתחומים חדשים. בשנת 1950 אימצה ויצו את פעילותן של הלשכות המשפטיות, שקודם לכן פעלו במסגרת התאחדות נשים לשיווי זכויות,<sup>65</sup> והחלה להרחיב פעילות זו. את הלשכות הפעילו מתנדבות ויצו שעברו הכשרה מיוחדת וסייעו לנשים בעניינים משפטיים כגון גירושים וירושה.<sup>66</sup>

ארגון ויצו העמיד לנגד עיניו את קידום מעמד האישה בדרכים מגוונות, בין היתר על ידי רתימת מקבלי ההחלטות לטובת העניין. כך למשל בשנת 1951 – בוועידת ויצו הראשונה שהתקיימה בישראל לאחר קום המדינה – השתתף גם ראש הממשלה דוד בן-גוריון. בשנת 1955, בכנס גדול שארגנה ויצו והוקדש לתפקידן של נשים בקליטת העלייה, נשא בן-גוריון את הנאום המרכזי ובו התמקד בתפקיד החשוב שנטלה ויצו על עצמה – קליטת עולים באמצעות סיוע מעשי ומגוון מתוך התמקדות באם המשפחה.

62 ספרן, לא רוצות להיות נחמדות (לעיל הערה 58), עמ' 43-45.

63 קטן וזיכלינסקי, תרומתה של ויצו לחברה הישראלית (לעיל הערה 59), עמ' 22-23.

64 עפרה גרינברג וחנה הרצוג, ארגון נשים וולונטרי בחברה מתהווה: תרומתה של ויצו לחברה הישראלית, תל אביב 1978, עמ' 25; שפרה שורץ וצפורה שחור-רובין, 'הסתדרויות נשים למען אימהות וילדים בארץ-ישראל: פועלן של "הדסה", "הסתדרות נשים עבריות" ו"ויצו" להקמת תחנות לאם וילד ("טיפת חלב")', 1913-1948, בתוך: מרגלית שילה, רות קרק, גלית חזן-רוקם (עורכות), העבריות החדשות, ירושלים 2001, עמ' 267.

65 את התאחדות נשים עבריות לשיווי זכויות בארץ ישראל הקימו ב-1919, כארגון נשים על-מפלגתי, נשים יוצאות רוסיה בנות העלייה הראשונה והשנייה, במטרה להשיג זכויות אזרחיות ומדיניות לאישה העבריה בארץ ישראל (שרה עזריהו, התאחדות נשים עבריות לשווי זכויות בא"י: פרקים התולדות תנועת האשה בארץ 1900-1947, חיפה 1977, עמ' 11). הרצוג מציינת כי לאחר הצלחתם של ארגוני הנשים במאבק על קבלת זכות הבחירה ביישוב, התמקד הארגון בהקמת לשכות משפטיות שנועדו להעניק סיוע משפטי בענייני משפחה ואישות. לימים הלך כוח המשיכה של הארגון בעיני ציבור הנשים ונחלש, פעולותיו נטמעו בפעולות ויצו, ולאחר קום המדינה התאחדו שני הארגונים (הרצוג, 'ארגוני נשים בחוגים האזרחיים', לעיל הערה 59).

66 הרצוג, שם.

בשנת 1960 החלה ויצו להוציא לאור את החוברת **במת האישה**, וזו נועדה להגביר את מודעות הנשים בארץ למצבן ולעודדן לפעילות אזרחית. מ-1965 ננקטו פעולות הסברה במסגרת סמינרים ל'פיתוח התודעה הפוליטית של האישה', שהיו פתוחים לקהל הרחב.<sup>67</sup> עוד כלי מרכזי ששימש לקידום מעמדן של נשים היה חקיקה. כך למשל בשנת 1951 העלתה נציגת ויצו בכנסת הראשונה, רחל כהן-כגן, את הצעת חוק המשפחה ושוויון האישה, שחייב שוויון גמור בין בני הזוג.<sup>68</sup> הממשלה אמנם לא אימצה את הצעתה זו, אבל קיבלה נוסח מצומצם יותר מזה שהציעה ויצו. חוק הירושה, שהתקבל ב-1965, וחוק יחסי מומון בין בני זוג, שהתקבל ב-1973, הושפעו במידה רבה מפעילותו של הארגון.<sup>69</sup> נוסף על אלה העלה הארגון לדיון ציבורי עוד סוגיות שמטרידות נשים, בין היתר ייצוג נשים בבתי הדין האזרחיים, הכשרה מקצועית ותעסוקת נשים, טיפול בילדים ובנוער והרחבת הייצוג של הנשים ברשויות השלטון.

על עבודת הסגור הנרחבת שעשה הארגון לטובת קידום מעמד האישה מעידים המפגשים הרבים שיוזמו חברות המועצה למעמד האישה של ויצו עם חברות כנסת.<sup>70</sup> בשנת 1966, כשהחלה ויצו את פעולת השתדלנות סביב חוק המזונות, עמדה בראש הלשכות המשפטיות והמועצה למעמד האישה בויצו טניה לוונפיש,<sup>71</sup> מי שהייתה הרוח החיה מאחורי חקיקת החוק. במסגרת תפקידה יצרה קשר שוטף עם שר המשפטים יעקב-שמשון שפירא, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי ישראל כץ, יושבת ראש ועדת העבודה והרווחה שושנה ארבל-אלמוזלינו, חברות כנסת וכן היועץ המשפטי לממשלה מאיר שמגר. שתדלנותה הרבה של לוונפיש מעידה כי העברת החוק הייתה ציפור נפשה. באמצע שנות השישים פנתה לוונפיש לחברת הכנסת אמה תלמי,<sup>72</sup> שיצאה לכנס סוציאליסטי בקופנהגן, וביקשה ממנה להביא מידע על החוק הקיים בדנמרק בעניין

67 קטן וזיכלינסקי, **תרומתה של ויצו לחברה הישראלית** (לעיל הערה 59), עמ' 22-23, 32-33.  
 68 ניצה ברקוביץ', 'אזרחות ואימהות: מעמדן של הנשים בישראל', בתוך: יואב פלד ועדי אופיר (עורכים), **ישראל: מחברה מגויסת לחברה אזרחית**, תל אביב 2001, עמ' 229; Pnina Lahav, 'Raising the Status of Women through Law: The Case of Israel', *Signs*, 3, 1 (1977), pp. 193-209; Leah Simmons Levin, 'Setting the Agenda: The Success of the 1977 Israel Women's Party', *Israel Studies*, 4, 2 (1999), pp. 40-63.  
 69 קטן וזיכלינסקי, **תרומתה של ויצו לחברה הישראלית** (לעיל הערה 59), עמ' 32-33.  
 70 כתבה בעיתון **דבר** מ-1969 מעידה על הזמנת חברות הכנסת למפגש של המועצה למעמד האישה של ויצו. במפגש השתתפו שולמית אלוני, שושנה ארבל-אלמוזלינו, רות הקטין, דבורה נצר, טובה סנהדראי ואמה תלמי. מרים גורן, 'שוויון האשה איננו דבר ראשון במעלה אפילו לגבי נשים', **דבר**, 21.4.1969.  
 71 הסתדרות עולמית לנשים ציוניות, דו"ח ההנהלה **1966-1970**: מוגש לוועידה ה-16 של ויצו העולמית, 1970, עמ' 237-238.  
 72 חברת הכנסת אמה תלמי כיהנה בכנסת בשנים 1955-1969 מטעם סיעות מפ"ם והמערך. ראו אתר הכנסת: [http://www.knesset.gov.il/mk/heb/mk.asp?mk\\_individual\\_id\\_t-676](http://www.knesset.gov.il/mk/heb/mk.asp?mk_individual_id_t-676) (אוחזר בינואר 2010).



חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972

הבטחת מזונות. על סמך חוק זה פנתה לוונפיש ליועץ המשפטי לממשלה מאיר שמגר, ומשם החלו להבשיל התהליכים לקראת חקיקת החוק.<sup>73</sup> על המשקל הרב שנתנה לוונפיש לחקיקת חוק המזונות ולתפקידו של ויצו בעיצוב החקיקה מעידים גם מכתבים רבים שהפנה הארגון בשנים 1966-1972 למקבלי ההחלטות. כבר ב-1966, במכתב אל חברת הכנסת שולמית אלוני, קראה ויצו לחקיקת חוק המזונות. במכתב אל מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי מ-8 במרס 1970 הביעה לוונפיש את שביעות רצונה מכך שהמוסד קיבל לידיה את הטיפול בחוק מידיה של היועץ המשפטי לממשלה.<sup>74</sup> מכתבו של מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי מ-1 באפריל 1970 אל לוונפיש מזכיר את תרומתו של ארגון ויצו להעלאת נושא חוק המזונות על סדר היום הציבורי. במכתב שנשלח ליושבת ראש ועדת העבודה והרווחה של הכנסת מיד לאחר העברת החוק, הדגישה לוונפיש את תפקידו המרכזי של הארגון בהעלאת הנושא על סדר היום של מקבלי ההחלטות ובטוויית רשת של קשרים בין הארגון לביןם. כך, בעודה משבחת את פועלם של כל הנוגעים בדבר מזכירה לוונפיש כי אף שהצעת החוק שעברה הייתה של משרד המשפטים, הרי 'שאת הרעיון העיקרי הגו והביאו ויצ"ו'.<sup>75</sup> כאמור, ויצו הייתה שחקן מרכזי בעיצוב החקיקה. עתה נעבור לבחינת השיח שהיו מעורבים בו גם יתר השחקנים: הכנסת, המוסד לביטוח לאומי ומשרד המשפטים.

## שיח של צרכים מול שיח של זכויות

להלן ינותחו ההצדקות שנלוו לתהליך חקיקת החוק על פי הפרוטוקולים של דיוני ועדת העבודה של הכנסת, הדיונים במליאת הכנסת בעניין החוק, כתבות בעיתונים היומיים ומידע שנדלה מארכיון המוסד לביטוח הלאומי ומהארכיון הציבורי. מהניתוח עולות שתי תפיסות שונות שסיפקו הצדקות לחקיקת החוק: הראשונה היא שיח של צרכים והשנייה היא שיח של זכויות. את שיח הצרכים חילקתי לשלושה סיפרים – שלושה נדבכים של אותו השיח. הראשון – סיפר של תלות, עליבות ואומללות כהצדקה לתמיכה של המדינה; השני – סיפר של נטישת האם והילדים על ידי הגבר המפרנס; השלישי – סיפר המדינה המחליפה את האב המפרנס. שלושת הסיפרים שלובים זה בזה, ולעתים ההבחנה ביניהם אינה חד-משמעית.

לצד שיח הצרכים הדומיננטי נוכל למצוא בשוליים ניצנים של שיח נוסף – שיח של זכויות חברתיות – ובכללן הזכות לשוויון והזכות להתפרנס. ככלל קיימות תביעות לרווחה משלושה סוגים עיקריים: צרכים, פיצוי וזכויות.

73 חנה לוי, 'טניה לוונפיש – יוזמת הצעת החוק בעניין דמי מזונות', דבר, 12.3.1970.

74 תיק 51906/1, ארכיון המוסד לביטוח לאומי.

75 מכתב מוויצו אל חברת הכנסת שושנה ארבל-אלמוזלינו, 5.5.1972, ארכיון הכנסת, תיק חוק המזונות (הבטחת תשלום)-1972.

במשפחה, דפוס התביעות המוכר הוא צורך. לדעת דויל וגוף, צורך הוא 'כל דבר שאדם זקוק לו על מנת להימנע מפגיעה חמורה'.<sup>76</sup> קצבאות מבוססות פיצוי נועדו לפצות את האזרחים על נזקים כגון פגיעה במהלך תאונה. תביעות מבוססות זכויות עשויות להישען על בסיס חוקתי כמו חוקה, אמנות או חוקים קיימים כגון הזכות לשוויון. לדעת גורדון, כאמור, תביעות מבוססות צורך מכוננות את הקצבאות הגרועות והמתייגות ביותר, ואילו תביעות לפיצוי או זכויות מכוננות קצבאות נדיבות יותר. גורדון טוענת כי ישנה התאמה בין סוגי הקצבאות למגדר: צורך הוביל לקצבאות נשיות, ואילו פיצוי זכויות לקצבאות גבריות.<sup>77</sup> נטע זיו טוענת כי שיח צרכים כשיח פוליטי מנציח קורבנות ונחיתות, מגדיר את הקבוצה כחלשה ולטווח הארוך התמקדות בצרכים אינה מאפשרת שינוי עומק במבנה הכוח של הקבוצה.<sup>78</sup> לטענת ג'וני גל, תכניות רווחה מבוססות פיצוי בדרך כלל נגישות יותר, לעתים אף נדיבות יותר, ותלויות פחות במבחני אמצעים.<sup>79</sup>

נראה אפוא שאף על פי שאחת ממטרותיה המרכזיות של מדינת הרווחה להפחית את האי־שוויון בין קבוצות בחברה, בד בבד היא עשויה להשתתף ביצירה ובשעתוק של הייררכיה מעמדית. הייררכיה זו עשויה לזמן שיח של צרכים. זהו תחום המאבק המתחולל במסגרת שבה קבוצות בעלות משאבי שיח לא שוויוניים מתחרות על כינון פירושים של צרכים חברתיים לגיטימיים. כך, קבוצות דומיננטיות יוצרות פרשנויות שנוטות לבטל קריאות שמנוגדות לזו שלהן, וכנגדן קבוצות מתנגדות או נחותות יוצרות פרשנויות צרכים מאתגרות, ולעתים אלה מצליחות להחליף או לשנות את הדומיננטיות.<sup>80</sup> במסגרת זו העלה המחקר הפמיניסטי נקודות חשובות לדיון נוקב: הישענות של נשים על מערכת הקצבאות איננה מבטיחה בדרך כלל משענת כלכלית יציבה. זכאות נשים ואימהות לקצבאות מקורה בדרך כלל במעמדן כרעיות, אלמנות או מטפלות בילדים, דבר שכרוך בדרך כלל במעמד כלכלי נחות, בהשוואה לגברים שצוברים את הזכויות במהלך שנות העבודה בשכר. זאת ועוד, הטבות על בסיס מעמד משפחתי אינן מספקות משענת ביטחון של הכנסה כאשר המעמד המשפחתי משתנה.<sup>81</sup> חלוקת ההטבות מתאפיינת בכך שנשים נוטות להישען על תכניות הרווחה התלויות במבחני אמצעים, שהן דלות

Doyal Len & Gough Ian, *A Theory of Human Need*, Basingstoke 1991, p. 50 76

Gordon, *Pitied but not Entitled* (above f. 53), pp. 8-12, 160-167 77

נטע זיו, 'אנשים עם מוגבלויות: בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים', בתוך: יורם רבין ויובל שני (עורכים), *זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל*, תל אביב 2004, עמ' 844, 854. 78

ג'וני גל, 'האם פיצוי הוא רצוי במערכת הביטחון הסוציאלי?', *ביטחון סוציאלי*, 75 (2007), עמ' 5-9; ג'וני גל, 'עקרונות הפיצוי במערכת הביטחון הסוציאלי לאנשים עם מוגבלות בישראל והשלכותיו', *עבודה, חברה ומשפט*, ט (2002), עמ' 115, 128. 79

Nancy Fraser, *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, Minneapolis 1989, p. 295 80

Jill Quadagno, 'Race, Class, and Gender in the U.S. Welfare State: Nixon's Failed Family Assistance Plan', *American Sociological Review*, 55, 1 (1990), pp. 11-28 81

יותר מבחינה כספית ומתייגות, לעומת הגברים, הקשורים בהטבות נדיבות יותר שאינן תלויות במבחני אמצעים.<sup>82</sup> כלומר, לטענתן של חוקרות פמיניסטיות בתהליכי חלוקת המשאבים במדינת הרווחה נוצר מגדור של הטבות, כך שזכויות אזרחיות וחברתיות אינן אוניברסליות.<sup>83</sup> לבחינה המגדרית של הענקת הזכויות החברתיות לנשים יש אפוא משקל חשוב.

כל המידע שנאסף מהארכיונים שצוינו למעלה נותח באמצעות ניתוח שיח ביקורתי. הניתוח מניח שבחברה קיימים יחסי כוח בלתי שוויוניים, ומטרתו לחקור ולחשוף את האי-שוויון החברתי כמו שהוא מתהווה, מובע ומקבל לגיטימציה על ידי השימוש בשיח.<sup>84</sup> גישה זו מיוסדת על ההכרה שהפרקטיקות החברתיות הנהוגות, ובכללן השימוש בשפה, קשורים בגורמים ובהשפעות שאינם בהכרח מודעים. שיטת הניתוח שנקטה במחקר שואבת את כוחה מתפיסה מושגית זו, אבל אינה מתבססת עליה בלבד, אלא נשענת במקביל על ידע שטמון בתאוריה המעוגנת בשדה. לצורך כך נעשה ניתוח תוכן על פי קטגוריות – תמות ונושאים שחוזרים על עצמם.<sup>85</sup> לניתוח השיח הביקורתי שימשו טקסטים מתוך החומר הארכיוני שצויין לעיל לחילוף של התמות המרכזיות, מסגרות הפרשנות וההתייחסויות התרבותיות, ולבירור הדרכים שבהן השחקנים בשדה נשאו וקידמו תמות אלה או דחקו אותן לשוליים. המידע נותח וחולק לקטגוריות שנבחרו על פי גופי הידע וסקירת הספרות, ואלה הורחבו לאחר מכן או שונו על פי התכנים שנמצאו במקורות הראשוניים.

- Mary Daly, 'Comparing the Welfare States: Towards a Gender Friendly Approach', 82  
in: Sainsbury (ed.), *Gendering Welfare State*, London 1994, pp. 101-117; Kilkey &  
Bradshaw, 'Lone Mothers, Economic Well-Being, and Policies' (above f. 3), pp. 147-  
184; O'Connor, 'From Women in the Welfare State' (above f. 2), pp. 50-51  
Gordon, *Pitied but not Entitled* (above f. 53); O'Connor, *ibid.*, pp. 60-65; Carole 83  
Pateman, 'The Patriarchal Welfare State', in: Amy Gutmann (ed.), *Democracy and  
the Welfare State*, New Jersey 1988, pp. 238-247; Sainsbury, *Gender, Equality and  
Welfare State* (above f. 2), pp. 40-41  
Norman Fairclough, *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*, 84  
London 1995, pp. 122-128; Teun A. van Dijk, 'Multidisciplinary CDA: A Plea for  
Diversity', in: Ruth Wodak & Michael Meyer (eds.), *Methods of Critical Discourse  
Analysis*, London 2001, pp. 96-101  
ניתוח הנתונים ובניית התיאוריה במחקר איכותי, בתוך: נעמה צבר בן יהושע (עורכת), *מסורות  
וזרמים במחקר האיכותי*, לוד 2001, עמ' 501-502.  
A. Sally Hutchinson, 'Grounded theory', in: Robert R. Sherman & Rodman B. 85  
Webb (eds.), *Qualitative Research in Education: Focus and Methods*, London  
1988, pp. 123-140; L. Anselm Strauss & Juliet Corbin, *Basics of Qualitative  
Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Thousand  
Oaks CA 1994

הממצאים והדיון יוצגו במקביל, במטרה לתת לנתונים עומק ופרספקטיבה רחבה. כל ההדגשות בציטוטים הם של המחברת. יש לציין כי השיח סביב החוק אמנם התקיים לפני שנים לא רבות – בשנות השישים והשבעים של המאה העשרים – אבל תקופה זו נבדלת מאוד מתקופתנו שלנו בכל הנוגע לתרבות, לתפיסות העולם ולמבנה המשפחה והחברה. הניתוח יתבצע אפוא גם לאורה של הנחה זו. ניתוח השיח יתחיל מניתוח שיח של צרכים על שלושת נדבכיו ויעבור לניתוח שיח של זכויות.

### הצרכים כתשתית לכינון החוק

#### 'אין ספק שהחוק הזה יביא הקלה לאלפי נשים אומללות'<sup>86</sup>

ארגון הנשים ויצו היה כאמור הארגון המרכזי שקידם את חקיקת חוק המזונות, ועיקר פעילותו בהקשר זה באה לידי ביטוי בתמיכה המשפטית הניתנת לנשים ולמשפחותיהן. כבר ב-1966 עמדו לרשות המשפחות כ-14 תחנות ייעוץ בענייני משפחה ברחבי הארץ, והייעוץ המשפטי שניתן בתחנות היה מגוון וכלל עיון בתיקים, פנייה להוצאה לפועל, פגישות עם עורכי דין, קשר עם המשטרה ועם עובדות סוציאליות, עריכת הסכמים והופעות בבתי דין.<sup>87</sup> ויצו כאמור גם עסקה בשתדלנות לחקיקה. פניות חוזרות ונשנות של נשים במצוקה כלכלית הובילו את הארגון לקדם הצעה ולפיה בעל שעוזב את אשתו וילדיו בלי להכיר במחויבויותיו כלפיהם יוכרז כעבריין פלילי – הצעה שהועלתה ב-1964 באחת מוועידות הנשים הבין-לאומיות שנציגות הארגון השתתפו בה.<sup>88</sup> כבר ב-1966 קראה ויצו לחקיקת חוק המזונות, קריאה שלימים נתגלגלה להצעת חוק פרטית שהגישו חברות הכנסת שולמית אלוני, רות הקטין ואמה תלמי ולא צלחה את תהליך החקיקה (הצעת החוק שעברה מאוחר יותר הייתה של משרד המשפטים). מהמכתב שנשלח מוויצו אל חברת הכנסת שולמית אלוני ניתן ללמוד על אופן התייחסותו של הארגון לסוגיה זו:

מהי אפוא הסיבה לכך שלמרות החוקים הנזכרים לעיל, במאות ואולי באלפי מקרים אין כל תוצאות ממשיות והאישה הנעזבת לנפשה נאלצת לעבור כל שבעת מדורי גיהנום בנסותה להציל את בני משפחתה מחרפת רעב?!<sup>89</sup>

86 חבר הכנסת משה ניסים, 'חוק המזונות (קריאה ראשונה)', דברי הכנסת, 60, כו (1971), עמ' 2441.  
87 פרוטוקול מנכס הדרום של הלשכות המשפטיות בענייני משפחה אשקלון, אצ"מ F49/1352, 14.6.1966.

88 אסתר ברזל, 'דמי מזונות: בעיית נשים בארצות רבות', הארץ, 12.8.1964.

89 מכתבה של טניה לוונפיש, יושבת ראש המועצה למעמד האישה ולשכות משפטיות בענייני משפחה, ויצו, בשיתוף עם התאחדות נשים לשווי זכויות, אל ח"כ שולמית אלוני, אצ"מ F49/1352, 6.11.1966.

מדברי עובדות ויצו עולה כי הן תופסות את עיקר תפקידן בסיוע לנשים מוחלשות שנתונות במצוקה: 'גב' קצף רואה בעבודה בלשכה עבודת קודש. לגבי האישה האומללה וחסרת האונים מהוות חברות הלשכות את קיר המגן העומד מאחוריה תומך בה ומדריך אותה'.<sup>90</sup> הדגשת קרבנות הנשים וחוסר האונים שלהן אפיינה גם את יתר השחקנים. על תפיסות אלה ניתן לעמוד מתוך הדיונים שהתנהלו בוועדת העבודה של הכנסת לפני אישור החוק. מניתוח הפרוטוקולים עולה כי שר המשפטים באותה עת, יעקב-שמשון שפירא, שכרה אוזנו לתביעתו של ארגון ויצו לכינון חוק המזונות, שם לנגד עיניו את העברת החוק בכנסת והיה אחד ממוביליו ומתומכיו המרכזיים. עם זאת, בדבריו הבאים, שבהם הגדיר את קבוצת הנשים שהגבר לא עמד בתשלום מזונותיהן כעלובות נפש, הוא המשיך והעמיק את תיוגן:

רצוני לומר שהצעת החוק איננה באה רק לחסוך לעלובת הנפש במשפחה שבורה את הטרחה ואת ההתבוזות הכרוכים בפעולה במשרד ההוצאה לפועל [...] יחד עם זה, הבעל ששבר את המשפחה, ברוב המקרים לא קל למצוא אותו.<sup>91</sup>

נראה כי בבסיס הדברים הנאמרים מצויה ההנחה כי האומללות איננה טמונה רק במצבם העגום של האישה וילדיה מן הבחינה הכלכלית, אלא נובעת לא פחות ממבנה המשפחה החד-הורי, החריג, או ה'שבור'. זאת ועוד, שיעור הנשים בכלל ושיעור האימהות בפרט העובדות בשכר היה נמוך מאוד בשנים אלו, ולכן בתודעה הציבורית הן לא נתפסו כקבוצה בעלת יכולת קיום עצמאית. כמו שהוזכר למעלה, מאז ועד היום גירושים העמידו את רוב הנשים בסיכון להידרדרות לעוני,<sup>92</sup> ובשנים ההן יכולתן של נשים להתמודד עם ההשלכות החברתיות-כלכליות שלהם ללא תמיכה הייתה על גבול הבלתי אפשרי. מכאן קצרה הדרך להבניית דמותן של נשים ללא מפרנס כחסרות אונים. זאת ועוד, הנשים הוגדרו באמצעות כינויים שממקמים אותן במסגרת חיים מצמצמת ו'אחרת'. הן לכאורה מצויות מעבר לגדר, והתיאור נראה כמו לקוח מספריו של דיקנס ותיאוריו את העוני או מהסיפור 'מוכרת הגפרורים הקטנה'. לפי תיאורים אלה עוני בחברה הישראלית מצטייר כתופעה חריגה ביותר, אף שלא היה כזה כלל וכלל. ייתכן שדבר זה מקורו בעובדה שדוחות עוני רשמיים החלו להתפרסם רק בתחילת שנות

90 פרוטוקול מנכס ארצי של הלשכות המשפטיות בענייני משפחה, מאי 1967, ויצ"ו, הלשכות המשפטיות בענייני משפחה ומועצה למעמד האישה; התאחדות נשים לשווי זכויות, אצ"מ F49/1351, 8-9.5.1967.

91 שר המשפטים יעקב-שמשון שפירא, 'חוק המזונות (קריאה ראשונה)' (לעיל הערה 86), עמ' 2437-2438.

92 Jane Lewis & Barbara Hobson, 'Introduction', in: Jane Lewis (ed.), *Lone Mothers in European Welfare Regimes: Shifting Policy Logics*, London 1997, pp. 1-20

השבעים. הנשים מתוארות כ'עלובות ומסכנות', ואף נעשה שימוש בהגדרות מרחיקות לכת עוד יותר, כמו למשל, 'עלובות החיים'. כתבה בעיתון דבר מצטטת את שר המשפטים, יעקב-שמשון שפירא:

ובין הנשים הבאות לגבות את מזונותיהן יש לא מעטות שהשכלתן נמוכה והן די עלובות ומסכנות – אמר השר והוסיף, כי משרד המשפטים עוסק בהכנת-חוק שישחרר את עלובות החיים לפחות מצרה זו.<sup>93</sup>

הגדרת הנשים ככאלו שאם לא יקבלו סיוע ייפלו אל פי התהום, באה לידי ביטוי אפילו בדיון שעסק באופי הענישה המוגדרת בחוק של אישה שלא הודיעה כי קיבלה תשלומים מאת החייב. אחת הסיבות להתחשבות ולמתן יחס מקל מקורה בהגדרתה של האישה כמוכת גורל – 'אותה אישה מוכת גורל [...] לא הזדרזה ולא הודיעה'.<sup>94</sup> גם המוסד לביטוח לאומי היה כאמור שחקן בעל השפעה בכינון חוק המזונות, ודבר זה עולה ממכתבו של מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי מ-1 באפריל 1970 אל טניה לוונפיש כמו שהוזכר לעיל. זאת ועוד, בארכיון המוסד נמצאו דוחות רבים בעניין העלויות הצפויות של החוק וכן בדבר הדרכים הצפויות להפעלתו. מהתכתובות של המוסד לביטוח לאומי בעניין ניתן להבין כי עמדתו בנוגע לחוק הייתה אוהדת. וכך הסביר נציג המוסד לביטוח לאומי בוועדת העבודה והרווחה את הרציונל העומד בבסיס החוק:

על מה מושתת ובנוי החוק הזה? הוא איננו מדבר על זכות היסוד של האישה. יש כאן מטרה תכליתית [...] המוסד בא במקומה לצורך ההוצאה לפועל. היא כבר איננה צד להוצאה לפועל. היא מקבלת, היא לא צריכה לרוץ אחרי הכסף. המוטיבציה של החוק – למנוע מאישה (מסכנה) התרוצצות. היא נתונה לסחיטה אפילו של בעלי מקצוע.<sup>95</sup>

מדברי ארבעת השחקנים עולה הדגשת הצרכים של האישה והילדים וחיוניות התערבותה של המדינה לטובתם. ההצדקות לחוק צמחו אפוא כחלק משיח של צרכים. הדיון בסיפר הבא עוסק בנטישתו של הגבר המפרנס את האם והילדים.

**'יש נשים רבות שנעזבו על ידי בעליהן, שנותרו עם ילדיהן ללא אמצעי מחיה':<sup>96</sup> סיפר הנטישה**

בדיונים על חקיקת חוק המזונות הוצדק החוק גם בעובדה שהבעל נטש את האישה ואת

93 סופרת דבר, 'הצעת חוק שישחרר נשים מהדאגה לגביית דמי מזונות', דבר, 18.5.1970.

94 חבר הכנסת גדעון האוזנר, 'חוק המזונות (קריאה ראשונה)' (לעיל הערה 86), עמ' 2439.

95 עו"ד מ' לוי, נציג המוסד לביטוח לאומי, פרוטוקול ישיבה מס' 202 של ועדת העבודה, הכנסת השביעית, 25.2.1972.

96 ד' זיו אב, נציגת ויצ"ו, פרוטוקול ישיבה מס' 138 של ועדת העבודה, הכנסת השביעית, 3.11.1971.

הילדים. גם כאן האישה מתוארת כקרבן, כפסיבית וכתלויה לגמרי בכוחות חיצוניים שמשפיעים על חייה. פועלה נעדר מהתמונה, אף שידוע כי אחדות מהנשים הללו עבדו ופרנסו את עצמן ואת ילדיהן, וכמובן במקביל טיפלו בהם. מהתפיסות העולות מהשיח נראה כי העזיבה של האב המפרנס הותירה חלל שתובע את כניסתה של ישות תומכת חלופית. המקרים שיפורטו בהמשך הדברים מתייחסים בעיקר למצב שבו הגבר נוטש את מערכת היחסים והאישה מתוארת באופן קבוע כזקוקה לרחמים, לחסד ולסיוע. המושג 'נטושות' נמצא במסמכי המוסד לביטוח לאומי טרם חקיקת החוק ולאחריה. בתוך מסמכי המוסד לא נמצאה למונח הגדרה מפורשת, אבל ניתן להסיק כי הכוונה הייתה לשני מצבים אפשריים: הראשון, רוב המקרים, עניינו נשים שהתגרשו באופן רשמי והחייב במזונות ילדיהן לא עמד בהתחייבותו; השני כלל מקרים שבהם בני הזוג עדיין היו נשואים, אך הגבר עזב ולא שילם מזונות לאשתו וילדיהם.<sup>97</sup> נציגות ויצו הצדיקו את מתן הקצבה בשל נטישת האישה והילדים:

[...] הרעה החולה של 'נטישת אישה וילדים' המביאה את המשפחות למצב של חרפת רעב והשפלה, ואת חוסר האונים של המוסדות בטיפול בילדים שהם הם הקורבנות האמיתיים של הסכסוכים במשפחה.<sup>98</sup>

הדגשה על נטישה עולה מהדיונים שהיו בוועדת העבודה בכנסת, בדיוני המליאה ואף בעיתונות. נציגי משרד המשפטים, העיתונאים וחברי הכנסת ראו בהקצבת המזונות מעין סיוע הומניטרי לנשים שבעליהן אינם מקיימים את התחייבויותיהם כלפיהן וכלפי ילדיהן. ניתן לראות כי מעשי הבעל מתוארים באופן אקטיבי – הוא נוטש, עוזב וזונח, ואילו האישה – היא ננטשת, נעזבת ונזנחת. כך עולה מדבריה של חברת הכנסת שושנה ארבלי-אלמוזלינו, יושבת ראש ועדת העבודה. מפרוטוקולי הדיון בוועדת העבודה עולה כי ארבלי-אלמוזלינו הייתה דמות פעילה מאוד בכינון חוק המזונות, ונראה כי ראתה חשיבות רבה בכינונו:

העדר חוק זה גרם למצב בלתי נסבל, כאשר אלפי נשים אומללות, שבעליהן נטשו אותן, לרוב שלא באשמתן, הופקרו לא פעם לחרפת רעב, הן וילדיהן, כשהבעל-האב פטר את עצמו מאחריות לדאוג למחייתם. בלשכות הסעד נערמו אלפי תיקים של נשים שנעזבו ונטשו על-ידי בעליהן [...] רבותי, עד אשר האישה האומללה תקבל מזונותיה היא צריכה לעבור שבעה מדורי גיהנום.<sup>99</sup>

97 המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, ירושלים 1980, עמ' 95.

98 פרוטוקול מکنס הדרום של הלשכות המשפטיות בענייני משפחה אשקלון, אצ"מ F49/1352, 14.6.1966.

99 יו"ר ועדת העבודה, חברת הכנסת שושנה ארבלי-אלמוזלינו, 'חוק המזונות (קריאה ראשונה)' (לעיל הערה 86), עמ' 2441.

את המונח 'נטישה' טבעו השחקנים החברתיים כהצדקה לתמיכת המדינה. מן השיח עולה כי האישה נתפסת כתלותית ונוזקת, ומתקשה עד מאוד לממש את זכויותיה, ולכן יש לממשן בשבילה. 'אי-אשמה' הוא מונח מרכזי שמשמש להצדקת הסיוע לנשים, ושילובו עם המונח 'נטושות' מכונן את הסיוע שהנשים זכאיות לו. אם הן ננטשו, משמע שהן אינן אשמות, וכיוון שכך מגיעה להן תמיכה מהמדינה. נראה כי אם האחריות לפירוק המשפחה הייתה מתגוללת על ראשן, אזי הן לא היו זכאיות לסיוע. על-פי גורדון,<sup>100</sup> בארצות הברית כוננה ההתמקדות בקרבנות של האימהות החד-הוריות את זכותן לסיוע, שכן כך ניתן היה להסיט את הדיון מגילן הצעיר, מאי-מוסריותן ומהפגיעה שהן גרמו למוסד המשפחה האמריקני. אין בדברים אלה כדי לומר כי מדיניות הרווחה האמריקנית ביחס לאימהות חד-הוריות דומה לזו הישראלית. אלה שונות זו מזו בתכלית השינוי, אך עם זאת ניתן למצוא דמיון באופן שבו נטענו ההצדקות למדיניות הרווחה כלפי אימהות אלה. גורדון מציינת כי רחמים, אם אלה מכוננים ברצינות החקיקה, הם פריבילגיה שנשים אינן יכולות להרשות לעצמן, כיוון שהם מותירים אותן כדמויות קרבניות ולא כאזרחיות שמממשות זכויות.<sup>101</sup> רחמים עשויים למסד מערכת זכויות שבירה, שעשויה להתנפץ בקלות רבה בעתות משבר כלכלי או אחר. כך למשל קוצצו קצבאות המזונות והבטחת ההכנסה בכשליש במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2003.<sup>102</sup> הנרטיב העולה מתיאורים אלה מדגיש את חוסר יכולתן של הנשים להתמודד עם מצב שבו אין בן זוג שמבצע את תפקידיו.<sup>103</sup>

יתרה מזאת, לעוני בקרב הנשים ולשיעור התעסוקה הנמוך בשנים אלו נוספה העובדה כי מספרם של מעונות היום הציבוריים היה מועט יחסית (ההתפתחות המואצת של מעונות היום הציבוריים התרחשה בהמשך שנות השבעים). עובדה זו הקשתה על נשים עוד יותר את ההתמודדות עם שוק העבודה בשכר, והותירה אותן כמעט חסרות יכולת לפרנס את עצמן ואת ילדיהן במקרה של גירוש. דברים אלה יכולים להסביר את הדאגה לגורל המשפחות הללו. עיון בפרוטוקולי הישיבות של ויצו מהשנים שלפני קבלת החוק מלמד על כך:

בעיית המשפחה המעורערת היא עניין למחקרים גדולים וחומר לא מועט על כך גנוז ביומני הלשכות שלנו [...] בעיית נטישת האם והילדים והתחמקות

Gordon, *Pitied but not Entitled* (above f. 53), pp. 28-29 100

Ibid., p. 67 101

ענת הרבסט, 'אנחנו תומכים בחוק משפחות חד-הוריות, במסכנים: חוק משפחות חד-הוריות – מבט לאחור', *ביטחון סוציאלי*, 80 (2009), עמ' 25.

103 העיתונות נקטה אותה לשון כשתיארה את הגברים כפועלים אקטיביים ואת האימהות כסבילות וחסרות אונים. ראו שושנה ברידה, 'הבעל אינו משלם מזונות – יעשה זאת המוסד לביטוח לאומי', *מעריב*, 10.11.1971; ראו בלה אלמוג, 'הצעת חוק שתוגש לאישור הממשלה, קובעת: נשות "סרבני מזונות" תקבלנה קצבה חודשית מביטוח לאומי', *ידיעות אחרונות*, 18.5.1970.



חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972

של הבעלים מלשלם מזונות למשפחותיהם היא בעיה שמעיקה במיוחד על החברות הפעילות בלשכות המשפטיות בענייני משפחה.<sup>104</sup>

מדברי השחקנים נראה כי שתי השקפות מתקיימות זו לצד זו: הכרה בחשיבותו של התא המשפחתי ודאגה לקיומו מן הצד האחד, והכרה בסבלן של משפחות שחוות קשיים גדולים מן הצד האחר. משפחות שבהן הקשר ההורי אינו עולה יפה ונידונות להתפרקות, נתפסות כראויות לרחמים, אך גם כמקום ראוי פחות לגידול ולטיפוח ילדים. טיעונים אלה מכוננים את הסיוע מצד המדינה, וזו אכן נקראת למלא את מקומו של האב המפרנס.

**'הבעל אינו משלם מזונות – יעשה זאת המוסד לביטוח הלאומי':<sup>105</sup> המדינה בנעלי הגבר המפרנס**

מהדיונים שליוו את תהליך העברת החוק עולה כי המדינה מבקשת להיכנס לנעליו של הגבר המפרנס ולמלא את אחריותו הכספית כלפי גרושתו וילדיו. כותרתה של הכתבה בעיתון מעריב שהובאה למעלה מצביעה על התגייסותה של המדינה לשמש בתפקיד המפרנסת. עובדה זו קשורה באופן הבניית התפקידים במדינת הרווחה הישראלית בזמן חקיקת החוק. על פי הבניה זו גברים נחשבים עצמאים בשל יכולתם לפרנס, ואילו נשים נתפסות כתלויות בגברים לצורך פרנסתן ולצורך גידול ילדיהם המשותפים. לתפיסה זו ניתן למצוא אסמכתה בדיוני הכנסת, שם מופיע המוסד לביטוח לאומי בתפקיד המושיע. כך מסביר נציג משרד המשפטים בדיוני ועדת העבודה והרווחה:

המוסד איננו אישה או בן אדם חלש שאין לו אפשרות לפנות אל האב ולדרוש ממנו את הכספים.<sup>106</sup>

המדינה מבטיחה אפוא לנשים את ההגנה שהבעל אינו מספק. בבסיס התפיסה עומדת ההנחה כי נשים אינן מוגנות ללא גברים, ולכן כאשר הגבר-האב נעלם מהסביבה, מישהו צריך למלא את מקומו:

לפיכך יש לראות בהצעת חוק זאת תיקון גדול לטובת האישה והילדים שנפסקו מזונות לזכותם. זוהי הגנה של המדינה על האישה ועל הילדים שהבעל האב זנח אותם ועזבם לאנחות.<sup>107</sup>

104 פרוטוקול מנכס ארצי של הלשכות המשפטיות בענייני משפחה, מאי 1967, ויצ"ו – הלשכות המשפטיות בענייני משפחה ומועצה למעמד האישה; התאחדות נשים לשווי זכויות, אצ"מ F49/1351, 8-9.5.1967.

105 שושנה ברזידה, 'הבעל אינו משלם מזונות' (לעיל הערה 103).

106 ד"ר ע' סבט – נציג משרד המשפטים, פרוטוקול ישיבה מס' 269 של ועדת העבודה, הכנסת השביעית, 13.7.1972.

107 חבר הכנסת משה ניסים, 'חוק המזונות (קריאה ראשונה)' (לעיל הערה 86), עמ' 2441.

כך נכנסים המדינה ומוסדותיה לתפקיד האב המפרנס. האב הוא שברח מאחריות, והאישה ראויה לסיוע מכיוון שאין בה דופי – להפך, היא נטושה והיא קרבת. תבוא אפוא המדינה על מוסדותיה החזקים ואלו יגנו יחד על האישה וילדיה, במקום הבעל שהשתמט ממחויבותו:

כמובן, פני הדברים יהיו שונים כאשר מול הבעל לא תעמוד, במשרד ההוצאה לפועל, האישה האומללה חסרת האונים, אלא יעמוד הכוח הגדול, האדיר והמסודר של המדינה, של המוסד לביטוח לאומי של המדינה.<sup>108</sup>

המדינה לובשת אפוא דמות של גבר גדול, חזק ומושיע שבאמתחתו הבטחה להציל את האישה. שיח התלות והנטישה המשיך גם מיד לאחר חקיקת חוק המזונות, כמו שבא לידי ביטוי בסקירת החוק מיד לאחר חקיקתו, מסמך שכתב אריה וולף, נציג המוסד לביטוח לאומי,<sup>109</sup> ואף מקבל חיזוק נוסף במאמרו של אריה ניצן על חוק המזונות שש שנים לאחר החקיקה.<sup>110</sup> ניצן היה באותה עת מנהל המחלקה למחקרים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי, וגם הוא מדגיש את הקשיים העומדים בפני הנשים לתבוע את זכויותיהן. מכל זאת עולה כי אימהות חד-הוריות זוכות להטבות במסגרת חוק המזונות בשל גישה שרואה בהן קרבנות של מצב שלא הן גרמו לו.

העמדות כלפי אימהות חד-הוריות עניות, נוסף על הישענותן על קצבאות קיום דלות ותפיסתן כתלותיות, הן ערעור נוסף של מעמדן המוחלש גם כך. דברים אלה נקשרים לטענתה של ננסי פרייזר כי התחום ה'חברתי', שגובש בחברות קפיטליסטיות מתקדמות, נהפך עם הזמן לתחום שבו נבחנים צרכים בעייתיים. צמיחת הרווחה היא חלק מה'חברתי' וקשורה לניסיונות לפרש, להבין ולשלוט בצרכים הקשורים בחברות אלה. מדינת הרווחה יצרה תפקיד חדש של לקוח רווחה שתלוי במטפלים, בעובדים סוציאליים ובאחרים שמועסקים ברווחה,<sup>111</sup> וכל אלה יחד הפכו את המשפחה החד-הורית לקבוצה שהזרקור הציבורי המופנה אליה מטיל אור על חולשותיה ועל בעיותיה ומדגיש את העובדה שהיא נדרשת לטיפול מיוחד.<sup>112</sup>

חוק המזונות הישראלי מיצב נשים כעניות שתלויות בתמיכה, ולא כאזרחיות שזכאיות לזכויות חברתיות.<sup>113</sup> ההסבר לכך אינו עולה רק מחוקו של שיח הצרכים לעומת שיח

108 שר המשפטים יעקב-שמשון שפירא, 'חוק המזונות (קריאה ראשונה)', שם, עמ' 2438.

109 אריה וולף, 'חוק המזונות: סקירה', ביטחון סוציאלי, 3 (1972), עמ' 137.

110 אריה ניצן, 'מקבלות דמי מזונות בישראל', ביטחון סוציאלי, 16-17 (1978), עמ' 53-62.

111 Fraser, *Unruly Practices* (above f. 80), pp. 296-300

112 ענת הרבסט, 'מעלובת הנפש במשפחה שבורה לזעקת קול אם: אמהות חד-הוריות בישראל – מדיניות הרווחה, שיח ולגיטימציה 1972-2003', עבודת דוקטור, אוניברסיטת בראיילן, 2006.

113 אחד ההסברים לשאלה מדוע בארצות הברית דווקא ארגוני נשים קבעו את הקצבה לילדים ממשפחות עניות, מציע שהנשים בארגונים הללו היו שייכות לאלטיות לבנות, ואופן עיצוב ההטבות שיקף את מעמדן. זאת ועוד, בתקופה שנבנתה מערכת הקצבאות – תקופת הניו דיל – ההטבות הנדיבות כוונו לגברים מקבלי שכר, שיש להם רעיות תלויות, והקצבה לאימהות חד-הוריות נותרה נמוכה

הזכויות, וגם לא רק מכך שהשחקנים ביקשו לכוון קצבה למצבי משבר ספציפיים, ולנגד עיניהם ראו דמות של אישה מוחלשת וענייה.<sup>114</sup> לטענתי למצב זה סיבות אחדות. הראשונה היא השלב הכרונולוגי שבו נמצאה מדינת הרווחה הישראלית – לפני ביסוסם של מנגנונים חשובים של מדינת רווחה כמו למושל קביעת מינימום קיום בחוק. השנייה היא העובדה שהכלי שסייע למוסד לביטוח לאומי לקבוע את שיעור קצבת המזונות היה ההסכם שנחתם ב-1965 בין משרד האוצר ובין המוסד לביטוח לאומי המכונה 'הטבה סוציאלית'. תכנית זו הבטיחה כאמור השלמת הכנסה לאוכלוסיית מקבלי קצבאות הזקנה, שאירים ונפגעי עבודה, שזו הכנסתם היחידה או שהכנסתם נמוכה מאוד, והותנתה במבחן הכנסות. הטבה הסוציאלית השלימה את ההכנסה של מקבליה עד אותה רמה שנקבעה כמינימום הנדרש לקיום, ומראש הוגדרה כקצבה נמוכה שנועדה לאוכלוסיות עניות ובעיקר לנשים עניות. קצבת המזונות הוקצבה באופן דומה, והתוצר היה חוק שעיקר סיוע כלכלי מצומצם יחסית.

### הזכויות כתשתית לכינון החוק

**'לא פעם קורה שזוג נפרד ונשאת האישה עם פיצוי פעוט...':<sup>115</sup> ניצני שיח הזכויות**

חוק המזונות, בניגוד לחוקים אחרים שמבטיחים קצבת קיום,<sup>116</sup> אינו תובע מהנשים לעמוד במבחני תעסוקה, אלא במבחן הכנסות חמור בלבד. הזכאות אינן נדרשות להירשם בלשכות שירות העבודה כדורשות עבודה או להתחייב לקבל עבודה בשכר בתמורה לקצבה. מצב זה התאפשר מן הסתם בשל העובדה שבראשית שנות השבעים, התקופה שבה כונן החוק, שיעורן של הנשים המועסקות בשכר בישראל היה כאמור נמוך מאוד. ואולם על אף שיעור נמוך זה, שתי חברות כנסת עמדו על זכותן של נשים שעובדות בשכר לקבל שוכר הוגן נוסף על קצבת המזונות, מה שמלמד כי לעתים חרג השיח מהדיון המונוליתי בחוסר האונים של האימהות. את הדיון בכך הובילה יושבת ראש ועדת העבודה, חברת הכנסת שושנה ארבל-אלמוזלינו. שנים רבות פעלה

ומצומצמת. ראו Gordon, *Pitied but not Entitled* (above f. 53), pp. 4-8.

114 עמדה זו מוצגת גם אצל דנה שני-עצמון, גילוי וכיסוי במדינת הרווחה הישראלית: המקרה של חוק המזונות (הבטחת תשלום)-1972, עבודת מוסמך, האוניברסיטה העברית, 2008. על ניתוח מגדרי של חקיקת הרווחה הישראלית ראו אצל: Mimi Ajzenstadt & John Gal, 'Appearances Can be Deceptive: Gender in the Israeli Welfare State', *Social Politics*, 8, 3 (2001), pp. 293-324.

115 סופרת דבר, 'הצעת חוק שישחרר נשים מהדאגה לגביית דמי מזונות', דבר, 18.5.1970.

116 ראו למשל חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, הקובע כי כל תובע/ת קצבה נדרש/ת לעמוד במבחן תעסוקה ולהירשם בשירות התעסוקה כדורש/ת עבודה. אימהות פטורות ממבחן תעסוקה עד שילדן הצעיר בן שנתיים, וכך גם הורה יחיד משמורן.

ארבלי-אלמוזלינו בזירה הפוליטית והציבורית, ובשנים 1966-1992 הייתה חברת כנסת מטעם המערך והעבודה. בתקופה זו הביעה לא פעם עמדות בדבר החשיבות של חינוך האוטונומיה הכלכלית-חברתית של נשים,<sup>117</sup> ואליה חברה חברת הכנסת טובה סנהדראי, שבשנים 1959-1969 כיהנה בכנסת מטעם סיעת המפד"ל וגם לה היסטוריה של פעילות ציבורית ענפה ובכללה מעורבות בארגוני נשים.<sup>118</sup> הדיון סבב סביב סוגיית הדיסריגרד (disregard), שהוא סכום מסוים מתוך הכנסותיהם של עובדים שמקבלים קצבאות הבטחת הכנסה שפטור לגמרי מהפחתת קצבה.<sup>119</sup> שיטה זו מעודדת את מקבלי הקצבאות להשתלב בשוק העבודה בשכר באמצעות המשך מתן קצבאות קיום לאוכלוסיות שמשוגלות לצאת לעבודה אך אינן מגיעות לשכר המספיק לקיום על פי קריטריונים שנקבעו מראש. תהליך זה מתממש באמצעות השארת חלק מהקצבה בידיהן כדי שיעדיפו עבודה וקצבה חלקית במקום קצבה מלאה בלבד. חברות הכנסת ביקשו להגדיל את הסכום הפטור מקיזוז הקצבה לאלה שעובדות בשכר ועמדו בתוקף על דרישתן מול נציגי האוצר שביקשו להנמיכה.

כאשר אישה יוצאת לעבודה ויש לה ילדים, יש לה הוצאות. תקנה כזאת תהווה תמריץ שלילי ליציאה לעבודה. הועדה התנגדה לכל ניכוי מהאישה. אנחנו מברכים את הממשלה על יוזמתה בקשר לחוק הזה, אבל, לא יתכן להכות מצד שני. אנו רוצים לעודד נשים לצאת לעבודה.<sup>120</sup>

דיון זה עוזב לרגע את שיח הקרבנות ומחזק את זכותן של הנשים לעבוד בשכר במקביל לקבלת הקצבה. חשוב לציין כי הדיון שהתנהל כאן לא ביקש לשלוח את הנשים לעבודה בכל מחיר, אלא טען שהאימהות העובדות בשכר נמוך ממילא, עדיין יזכו לקצבה. בדיון בוועדת העבודה בנושא הפחתת שיעור הקצבה לנשים שעובדות בשכר הועלו עמדותיהן של חברות הוועדה ארבלי-אלמוזלינו וסנהדראי, שבניגוד לעמדת האוצר והמוסד לביטוח

117 ארבלי-אלמוזלינו שימשה גם כשרת הבריאות בשנים 1986-1988. ההיסטוריה הציבורית של ארבלי-אלמוזלינו הייתה רבת פעילות. בין היתר הייתה פעילה במחלת הצינונית-חלוצית בעיראק, טרם עלייתה לארץ. ב-1948 הצטרפה למפלגת 'אחדות העבודה'. לאחר מכן החזיקה בתפקידים ציבוריים רבים, ביניהם הייתה: חברת המזכירות הפעילה של מועצת הפועלות ויו"ר המחלקה להכשרה ועבודה במועצת הפועלות, חברה במוסדות המרכזיים של מפלגת העבודה, חברה במועצת ההסתדרות, חברה במרכז נעמת ועוד. ראו אתר הכנסת: [http://www.knesset.gov.il/mk/heb/mk.asp?mk\\_individual\\_id\\_t-269](http://www.knesset.gov.il/mk/heb/mk.asp?mk_individual_id_t-269) (אוחזר בינואר 2010).

118 חברת הכנסת טובה סנהדראי היא ממייסדות ארגון הנשים של הפועל המזרחי בישראל ומייסדת הפדרציה של נשות הפועל המזרחי בארצות הברית וקנדה. ראו אתר הכנסת: [http://www.knesset.gov.il/mk/heb/mk.asp?mk\\_individual\\_id\\_t-543](http://www.knesset.gov.il/mk/heb/mk.asp?mk_individual_id_t-543) (אוחזר בינואר 2010).

119 המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, ירושלים 2004, עמ' 154.

120 יו"ר ועדת העבודה, שושנה ארבלי-אלמוזלינו, פרוטוקול ישיבה מס' 275 של ועדת העבודה, הכנסת השביעית, 11.9.1972.

לאומי התמקדו בחשיבות שבהשגרת חלק מרכזי של הקצבה בידי האישה למרות השכר. חברות הכנסת ביקשו לחזק את זכותן של נשים לפרנסה בתנאים הוגנים:

אפילו יכול להיווצר מצב שהן תפרושנה מהעבודה. אם עד עכשיו הן עבדו ועכשיו יבואו ויגידו להן שהן תצטרכנה לקבל את הכסף אבל על כל לירה יורידו 70 אגורות מן הקצבה, אז היא תעשה את החשבון למה לי לצאת לעבודה, אפרוש מהעבודה ואשב בבית.<sup>121</sup>

להמשגת זכויות אלה הייתה חשיבות רבה, שכן אלה כוננו את הזכות לעבודה בשכר בתנאים הוגנים וביקשו להטמיע דגם של הורה מטפלת ומפרנסת, אך לא ענייה. גישה זו, שאותה ייצגה ארבל-אלמוזלינו, מזכירה במידת מה את התפיסה שעל פיה כוננה קצבת מזונות הילדים בשוודיה (ראו לעיל), שם ראו מעצבי המדיניות בעוני כישלון של המדיניות החברתית או התעסוקתית יותר מתוצר של כישלון אישי של הפרט. על פי תפיסה זו, החברה – ולא המשפחה או הקהילה – נושאת בעיקר האחריות לרמת החיים של הילדים, לשוויון בין ילדים ובין נשים ולעצמאותן הכלכלית של נשים. מטרת אלו, שהן רחבות יותר, פירושו ששום מדיניות חברתית לא תכונן ללא שימת לב הן למעמד והן למגדר. הבטחת מזונות ילדים מעגנת סיוע ופיצוי של המדינה, מחלישה את הקשר בין רמת החיים של הילד ליכולתו של ההורה הנעדר לשלם, וחוסכת את התיוג הכרוך בכפיית מבחני אמצעים.<sup>122</sup> גישה זו מבטיחה את האוטונומיה של כל אחד מההורים ואת יכולתו לקיים משק בית לו ולילדיו, ללא קשר למעמד המשפחתי, ובכך מבטיחה את זכויותיהן החברתיות של משפחות מסוגים שונים, ובייחוד את הקיום בכבוד של ילדים שמצויים בהרכבי משפחה מגוונים. לטעמי גישה שכזאת עשויה לקדם במידה ניכרת זכויות של ילדים.

עוד סוגיה שנוגעת לשיח של זכויות עולה מדבריו של שר המשפטים שפירא ביחס לשוויון בחלוקת רכוש. עמדתו ממשיכה את עמדת ויצו שהובעה בדיון סביב החתירה לחקיקת חוק שיווי זכויות האישה,<sup>123</sup> בנוגע לחלוקה הלא-שוויונית של המשאבים הכלכליים בין הגברים לנשים. דברים אלה נאמרו בתכנית רדיו וצוטטו בכתבה בעיתון:

כולם אומרים שיש שוויון זכויות, ואפילו יש חוק שוויון זכויות האישה. כולנו שווים, אבל, על פי המאמר הידוע של ג'ורג' אורוול, הבעל תמיד שווה יותר [...]. לא פעם קורה שזוג נפרד ונשארת האישה עם פיצוי פעוט – לרוב דמי הכתובה – והבעל נשאר בעל הרכוש.<sup>124</sup>

121 י"ר ועדת העבודה, שושנה ארבל-אלמוזלינו, פרוטוקול ישיבה מס' 271 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת השביעית, 16.7.1972.

122 Winkler, 'Sweden's Child Support Guarantee' (above f. 36), pp. 30-31; Irwin Garfinkel, *Assuring Child Support: An Extension of Social Security*, New York 1992, p. 107

123 ראו הערה 71 לעיל.

124 סופרת דבר, 'הצעת חוק שישחרר נשים מהדאגה לגביית דמי מזונות', דבר, 18.5.1970.

דברי השר מעלים ומחדדים את הסיבה המרכזית למצבן העגום של אימהות חד-הוריות לאחר הגירושים – אפלייתן לרעה בעת חלוקת הרכוש הזוגי – ומביעים דאגה עמוקה ממצב עניינים זה. בעבר הייתה מערכת השיתוף הזוגי רחוקה מלאפשר לנשים שוויון כלשהו בחלוקת הרכוש. הלכות משפטיות חדשות<sup>125</sup> אמנם חיזקו את זכויותיה של האישה בחזקת השיתוף הזוגי, אבל עדיין רוב האימהות הגרושות פגיעות יותר למצבי מצוקה כלכליים. במדינות המערב המפותחות קיימים הבדלים גדולים בין בעלים לרעיות בכל הנוגע לרמת החיים ולתנאי החיים, והבדלים אלה רק מחמירים עם פירוק המשפחה. במילים אחרות, רמת החיים של אימהות גרושות נמוכה במידה ניכרת מזו של בן הזוג לשעבר,<sup>126</sup> ומשפחות חד-הוריות שבראשן עומדות אימהות גרושות או פרודות הן כאמור הקבוצה הגדולה ביותר בקרב אוכלוסיית הנשים העניות (ראו לעיל). המבנה הפטריארכלי הקיים, המביא לידי אי-שוויון בין מצבן הכלכלי-עסקתי של אימהות גרושות ובין מצבם של אבות, מחייב את המדינה להיכנס לזירה ולטיול חלק אקטיבי פן תיפולנה נשים אלה לתהום. לאמתו של דבר, אי-שוויון כלכלי דוחק את האישה והילדים לבקש את חסדיה של המדינה, וזו משמשת כאמור בשבילן בתפקיד האב המפרנס.<sup>127</sup> התלות הכלכלית של נשים בגברים לא נחלשת עם שינוי המצב המשפחתי, אלא לעתים קרובות לובשת תצורה קיצונית יותר של העמקת החולשה הכלכלית.

### סיכום: חוק המזונות

מסקירת מגוון המסמכים – פרוטוקולים של הדיונים בוועדת העבודה של הכנסת ודיוני המליאה; פרוטוקולי ישיבות הלשכות המשפטיות של ויצו; ומידע מארכיונים ובכלל זה כתבות בעיתונות ותכתובות בין הגופים שהיו מעורבים בחקיקה – עולה כי רוב הדיונים סבבו סביב תמות של קרבנות, נטישה, חוסר אונים ומצוקה קשה של הנשים. הללו נתפסו כתלויות בתמיכת המדינה עד כי אם זו לא תזדרז ותושיט להן יד, הן תיזדרדנה מדחי אל דחי. האימהות היו אובייקט ליצירת מדיניות רווחה, וזו הותוותה בהשפעתם של ארבעה שחקנים חברתיים עיקריים: ויצו, הכנסת על ועדותיה, משרד המשפטים והמוסד לביטוח לאומי. האימהות החד-הוריות היו צרכניות רווחה – אובייקט של מדיניות. בשנות השבעים תפסה הפוליטיקה של הצרכים מקום מרכזי, ואת הצרכים הגדירו לאימהות החד-הוריות ארגוני הנשים, המחוקק, המוסד לביטוח לאומי ומשרד המשפטים.

125 למרות הלכת השיתוף הממוני בין בני זוג בבתי הדין האזרחיים בישראל, ואף על פי שנשים זכאיות לפחות למחצית הרכוש, עדיין הן מקבלות בממוצע רק כשליש ממנו. ראו רוברט ליכט-פטרן, נייר עמדה בנושא: חזקת הגיל הרך. המרכז לקידום מעמד האישה ע"ש רקמן, אוניברסיטת בר-אילן 2006.

126 Walter Korpi, 'Faces of Inequality' (above f. 49), pp. 131-132

127 בעניין זה ראו את כתבתה של העיתונאית רותי סיני, 'גבר מי שלא משלם', הארץ, 24.7.2003.

השיח התמקד בסיוע שמתבסס על צורך, ולא בזכויות חברתיות. בחינת הלוגיקה של המדיניות אפשרה ללמוד על עיצוב היחסים בין המדינה לאזרחיותיה: השחקנים אכן ביקשו להבטיח לאימהות קיום בסיסי כדי שיוכלו לקיים בשבילן ובשביל ילדיהן מסגרת משפחתית, אלא שקצבת המזונות שמשולמת לאימהות ולילדיהן מותירה אותן מתחת לקו העוני או בסמוך לו במקרים רבים, ואין בה כדי לקיים את ההבטחה הטמונה במדינת הרווחה – הענקת זכויות חברתיות והעמקת השוויון בין קבוצות אוכלוסייה שונות. אימהות וילדיהן נשענות אפוא על תשתית כלכלית רעועה, שמקבעת את תלותם בשוק או בגבר מפרנס.

על פי שתי התפיסות שהוצגו בתחילת המאמר ביחס לזכויותיהם של ילדים לקבל מזונות, ניתן לראות כי בישראל נוצר מודל ביניים, שמעוגן בהצדקות המבוססות על צורך. מודל זה מחייב תשלום מזונות ילדים ללא קשר להצלחת האכיפה, ובכך חשיבותו. עם זה גובה התשלום הקבוע בקצבה מאפשר קיום דל. כדי להשלים את המהלך החשוב שהוחל בו בעת החקיקה של חוק המזונות, יש לאפשר את קיומה של מחויבות ההורים לקיום ילדיהם, וזו צריכה להיות מוטלת גם על כתפי המדינה. תפיסה מבוססת זכויות רואה בחברה את האחראית העיקרית לרמת החיים של הילדים, לשוויון בין ילדים ובין נשים ולעצמאותן הכלכלית של נשים. גישה זו עשויה להבטיח את האוטונומיה של כל אחד מההורים ואת יכולתו לקיים משק בית לו ולילדיו, ללא קשר למעמדו המשפחתי. בכך היא תבטיח את זכויותיהן החברתיות של משפחות מסוגים שונים, ובייחוד את הקיום בכבוד של ילדים שמצויים בהרכבים משפחתיים מגוונים.