

נשים והורים בשוק העבודה

ליאורה בוורס והדס פוקס*

מבוא

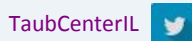
כל דיון מהותי במצבן הכלכלי של נשים בישראל, במיוחד בנוגע למדדים בשוק העבודה, צריך להביא בחשבון את המגמות הדמוגרפיות הייחודיות במדינה. כפי שניתן לראות בתרשים 1, שיעור הפריזון בישראל (3.0 ילדים לאישה ב-2013) גבוה מכל מדינה אחרת ב-OECD¹ – ובניגוד לשאר מדינות ה-OECD, השיעור בישראל לא ירד בהרבה והוא דומה למדי לנתון בשנת 1980. עקב כך, ישראל אינה עומדת מול אתגרים דמוגרפיים דומים לאלו של מדינות מפותחות אחרות,² המתמודדות עם העומס הכלכלי של אוכלוסייה המתבגרת במהירות ושיעורי פריזון נמוכים משיעור ההחלפה (השיעור הנחוץ לשם שמירה על גודל האוכלוסייה במדינה לאורך זמן, העומד על 2.1 ילדים).

צדדים שונים בחברה הישראלית – לרבות התרבות, המצב הגיאוגרפי והמדיניות הממשלתית – מעודדים ילודה, כמו גם את השתתפותן של נשים בשוק העבודה. בתחום המדיניות מתבטאת התמיכה במימון טיפולי הפרייה חוץ-גופית עד שני ילדים; הגנה מפני פיטורים בזמן ההיריון; תשלומים נדיבים, העומדים על 100 אחוז מהשכר, במהלך 14 השבועות של חופשת הלידה; סבסוד מעונות יום למשפחות העומדות בתנאים; חינוך מסובסד מגיל שלוש לכלל האוכלוסייה; ושעות עבודה מופחתות לאחר החזרה מחופשת הלידה ("שעת הנקה") (בוורס, 2014).

עם זאת, בנושאים מסוימים התמיכה בהורים עובדים בישראל מועטה ביחס למקובל ב-OECD. תקציר זה בוחן מגמות חשובות הקשורות לנשים בשוק העבודה בישראל, ומתווה קווים מנחים למדיניות שישראל תצטרך לאמץ כדי לעמוד בנורמות הרווחות ב-OECD בנושא חופשות הורות ותנאים ייחודיים למשפחות במקומות עבודה.

תקציר זה בוחן את נתוני שוק העבודה בישראל בכל הנוגע לנשים, ומשווה בין חוקי חופשת הלידה וההורות בארץ לחוקים ב-OECD. בעשורים האחרונים חלה עלייה בשיעורי התעסוקה בקרב נשים, במיוחד בקרב אימהות לילדים קטנים. במדדי גובה התשלום בחופשות הלידה וההורות ומשכן הכולל של החופשות לאורך החיים, החוקים בישראל מיטיבים יותר עם ההורים ממדינות אחרות ב-OECD או דומים להם. עם זאת, קיים פער בין ישראל ל-OECD בתחום הטבות החופשה לגברים ובמבנה הטבות בזמן חופשת הורות

רח' האר"י 15, ירושלים, 9103401
 טל': 02-567-1818
 info@taubcenter.org.il
 taubcenter.org.il

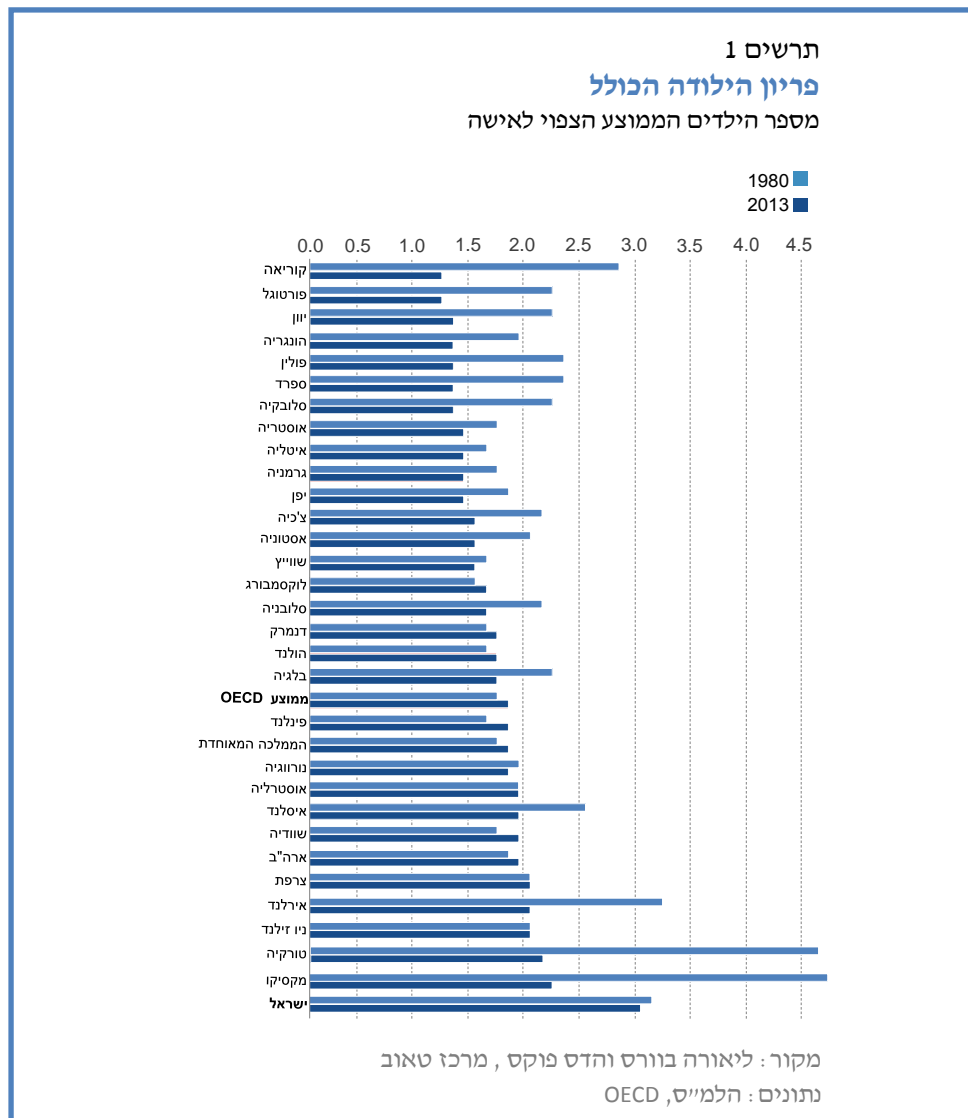


[תמצו בנו](#)

* ליאורה בוורס, מנהלת תחום מדיניות; הדס פוקס, חוקרת; מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. המחברות מודות לשגית אזארי-ויזל ולנופר גואטה על תרומתן המשמעותית למחקר, לקיריל שרברמן על הנתונים שסיפק, ולפרופ' אבי וייס וסוזאן פת בנבנישתי על ההנחיה.

¹ שיעורי הפריזון במגזרים השונים בישראל שונים מאוד זה מזה – החל מ-2.1 בקרב היהודיות החילוניות ועד 6.5 אצל החרדיות (2007–2009) ו-3.6 אצל המוסלמיות (2005–2009) (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011).

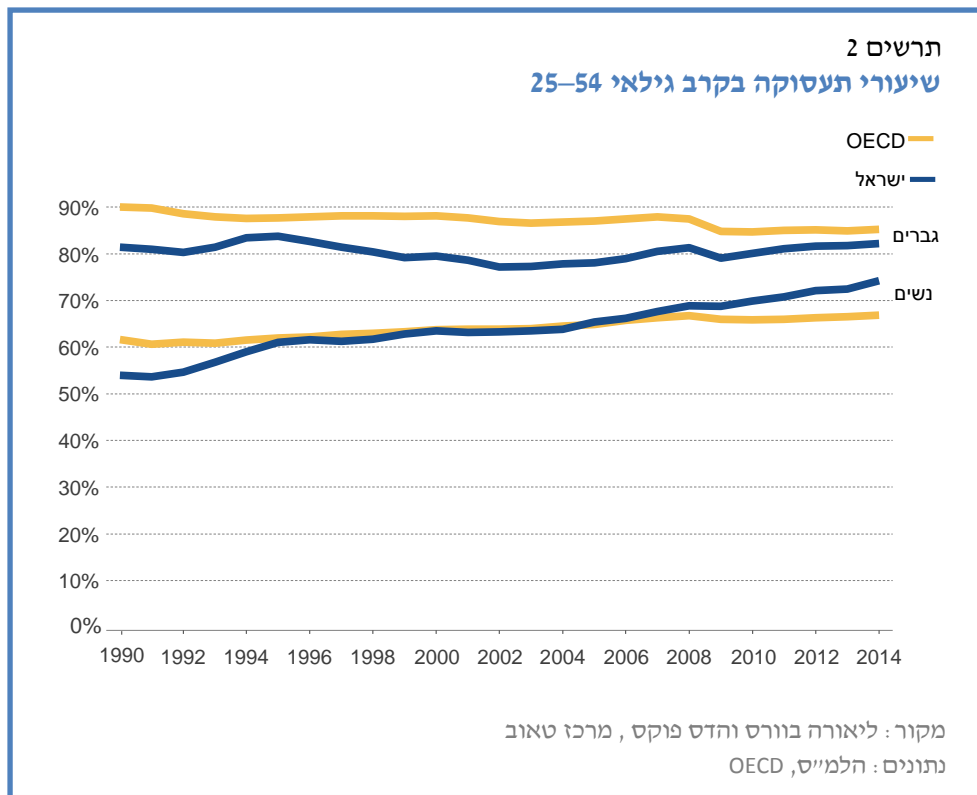
² מאז סוף שנות התשעים חלה עלייה בשיעורי הפריזון במדינות ה-OECD, אך במרבית המדינות שיעורי הפריזון עדיין נמוכים משיעורי ההחלפה (OECD, 2011).



1. תעסוקת נשים: מגמות והשוואות בין-לאומיות

נשים בישראל מועסקות בשיעורים גבוהים יחסית והן חלק חשוב משוק העבודה. מאז שנות התשעים חלה עלייה גדולה בשיעור הנשים המועסקות, והפער ביחס לגברים הצטמצם מאוד. בשנת 2014 עמד שיעור התעסוקה של נשים בגילי 54–25 על 74 אחוז, עלייה של 20 נקודות אחוז מ-1990, לעומת שיעור תעסוקה של 82 אחוז בקרב גברים בני אותו גיל. כפי שניתן לראות בתרשים 2, בעוד גברים בישראל מועסקים בשיעורים נמוכים יותר מב-OECD, שיעור הנשים המועסקות גבוה ב-7 נקודות אחוז מהשיעור ב-OECD.

ככלל, נשים בישראל משכילות יותר מגברים. בשנת 2015 היו 41 אחוז מהנשים בגילי 30–54 בעלות תואר אקדמי – עלייה של 15 נקודות אחוז משנת 2000 – לעומת 34 אחוז מהגברים. במקביל חלה עלייה בתעסוקת נשים. בהקשר זה יש לציין כי נשים משכילות מועסקות בשיעורים גבוהים יותר מנשים ללא השכלה אקדמית, ופערי התעסוקה בין נשים משכילות לנשים ללא השכלה אקדמית גדולים יותר מהפערים בקרב גברים.



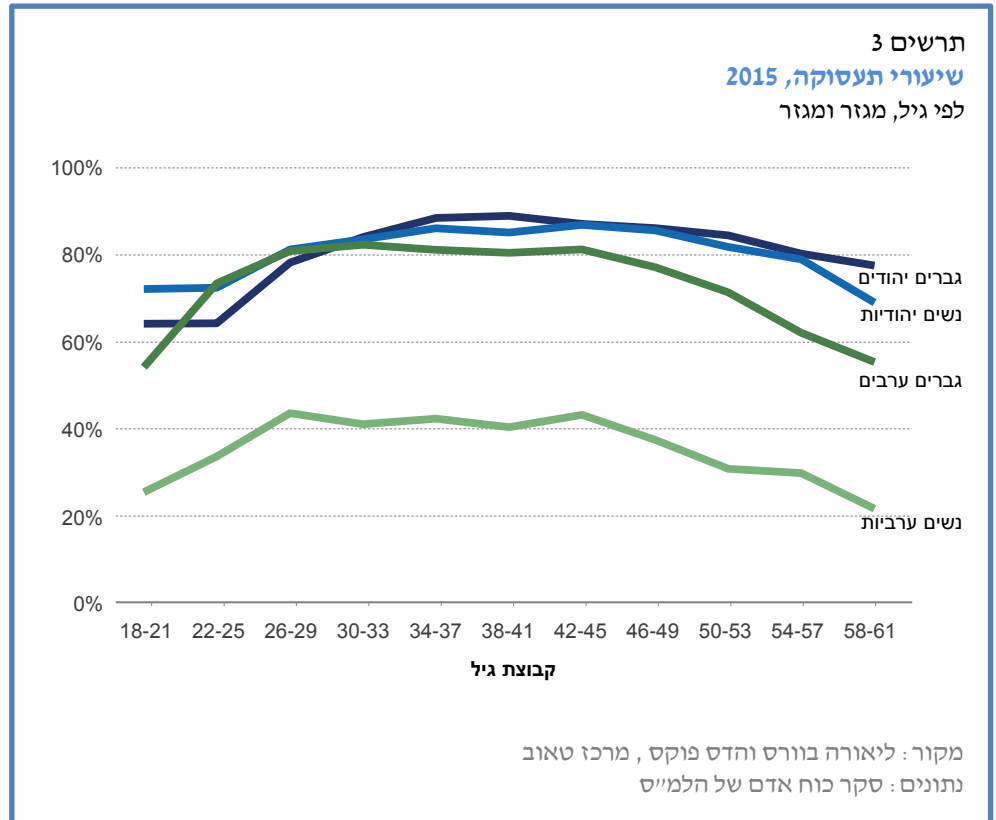
שיעורי התעסוקה

שיעור תעסוקת הנשים שונה מאוד בקרב מגזרים שונים. בקרב נשים יהודיות שיעור התעסוקה בגילי 25–54 דומה לשיעור התעסוקה של גברים מאז שנת 2011, וגבוה ביחס לממוצע ה-OECD: 83 אחוז לעומת 67 אחוז ב-OECD בשנת 2014. לעומת זאת, נשים ערביות בגילים אלו מועסקות בשיעורים נמוכים – 36 אחוז בשנת 2014 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015).

שיעור התעסוקה עולה עם הגיל עד סביבות גיל 40 עבור גברים ונשים כאחד, אולם המגמות משתנות לפי המגזר (תרשים 3). בקרב יהודים נשים מועסקות בשיעורים גבוהים יותר מגברים עד תחילת שנות השלושים לחיים, בין השאר בגלל השירות הצבאי הקצר יותר.³ בקרב גילאי 30–54 שיעור התעסוקה של גברים גבוה אך במעט (פער של שתי נקודות אחוז בשנת 2015), ואילו בגילים המבוגרים יותר הפערים לטובת הגברים מתרחבים.⁴ לעומת זאת, בקרב ערבים שיעור התעסוקה של נשים נמוך משמעותית בכל הגילים – פער של כ-40 אחוז משיעורי התעסוקה של גברים בממוצע בגילי 25–54. שיעור התעסוקה הנמוך בקרב ערביות הוא הגורם המרכזי לפער הכולל בשיעורי התעסוקה בין גברים לנשים.

³ להרחבה על תעסוקת נשים וגברים צעירים ראו פוקס (2015).

⁴ להרחבה על תעסוקת נשים וגברים מבוגרים ראו קמחי ושרברמן (2013).



היקף התעסוקה

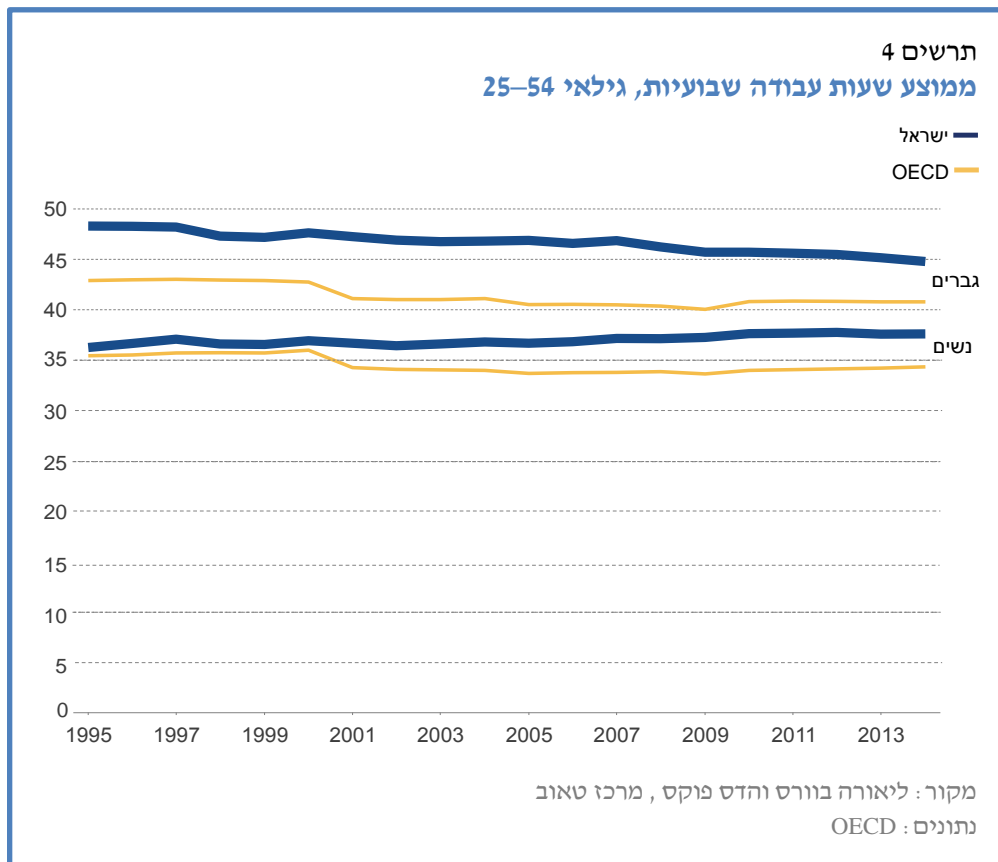
אמנם שיעורי התעסוקה של נשים וגברים באוכלוסייה היהודית דומים, אך נשים עובדות פחות שעות מגברים בכל המגזרים. עם זאת, לאורך השנים פער זה הצטמצם. ככלל, מספר שעות העבודה לעובד בישראל וב-OECD (במקום העבודה העיקרי) נמצא בירידה, אך מספר שעות העבודה של נשים עלה מעט מאז 1990 בכמחצית ממדינות ה-OECD. בדומה לכך, מספר שעות העבודה של נשים בישראל עלה מעט, ואילו הירידה בשעות העבודה של גברים הייתה חדה יותר ממוצע ה-OECD⁵ (תרשים 4). בשל כך הפערים היחסיים בין המינים הצטמצמו: הפער בין שעות העבודה בין גברים ונשים בישראל עמד על 25 אחוז בשנת 1995 (לעומת 17 אחוז ב-OECD), ואילו בשנת 2014 ירד הפער ל-16 אחוז, בדומה למוצע ה-OECD.

חשוב לציין כי שעות העבודה בישראל לנשים וגברים כאחד גבוהים ביחס ל-OECD – עובדה המקשה על הורים לילדים צעירים. כפי שמראים הנתונים, שעות העבודה הרבות כמעט אינן גורמות ליציאה של נשים משוק העבודה.⁶ אולם השפעתם של הילדים ניכרת במדד אחר: שעות העבודה. הסיבה העיקרית לכך ששעות העבודה בקרב נשים מעטות יותר היא הטיפול בילדים. 33 אחוז מהנשים בגילי 30–54 עבדו במשרה חלקית בשנת 2015,⁷ לעומת 15 אחוז מהגברים. 41 אחוז מהן ציינו כי הסיבה לכך היא טיפול בילדים, בן משפחה או משק בית, לעומת 3 אחוזים בלבד מהגברים. עבור נשים ערביות סיבה עיקרית נוספת לעבודה במשרה חלקית היא היצע המשרות: 43 אחוז מהערביות המועסקות במשרה חלקית חיפשו עבודה במשרה מלאה ולא מצאו, לעומת 17 אחוז מהנשים היהודיות.

⁵ יש לסייג ולומר כי רבים מהגברים בגילי 30–25 הם סטודנטים (פוקס, 2015), והעלייה שחלה בשיעור רוכשי ההשכלה הגבוהה בעשור האחרון צמצמה את שעות התעסוקה של גילאי 25–54 בשיעור גבוה יותר עבור גברים. עם זאת, גם בקרב גילאי 30–54 הצטמצמו הפערים בשעות העבודה.

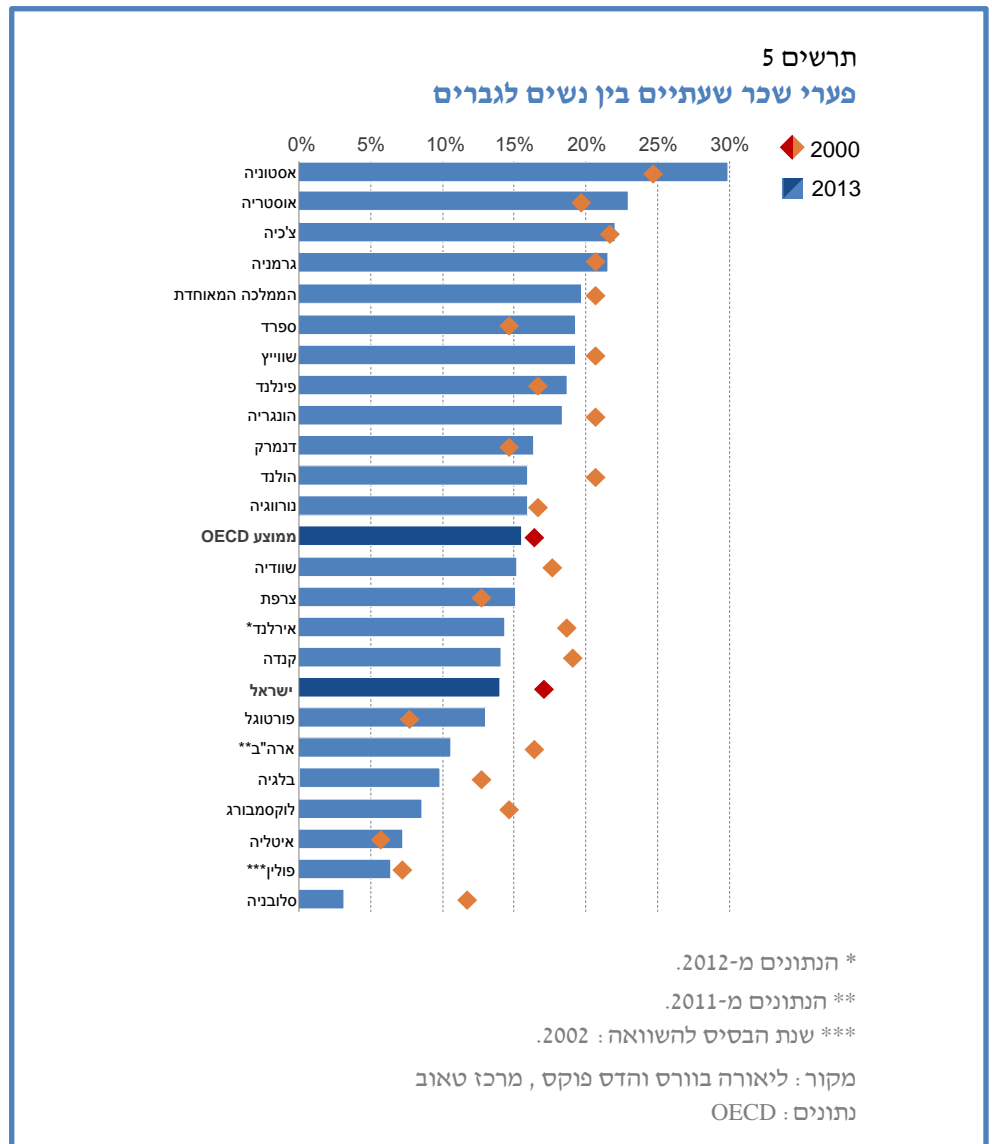
⁶ נשים שנעדרות מהעבודה בשל חופשת לידה נחשבות כמועסקות.

⁷ פחות מ-35 שעות שבועיות, לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



פערי שכר מגדריים

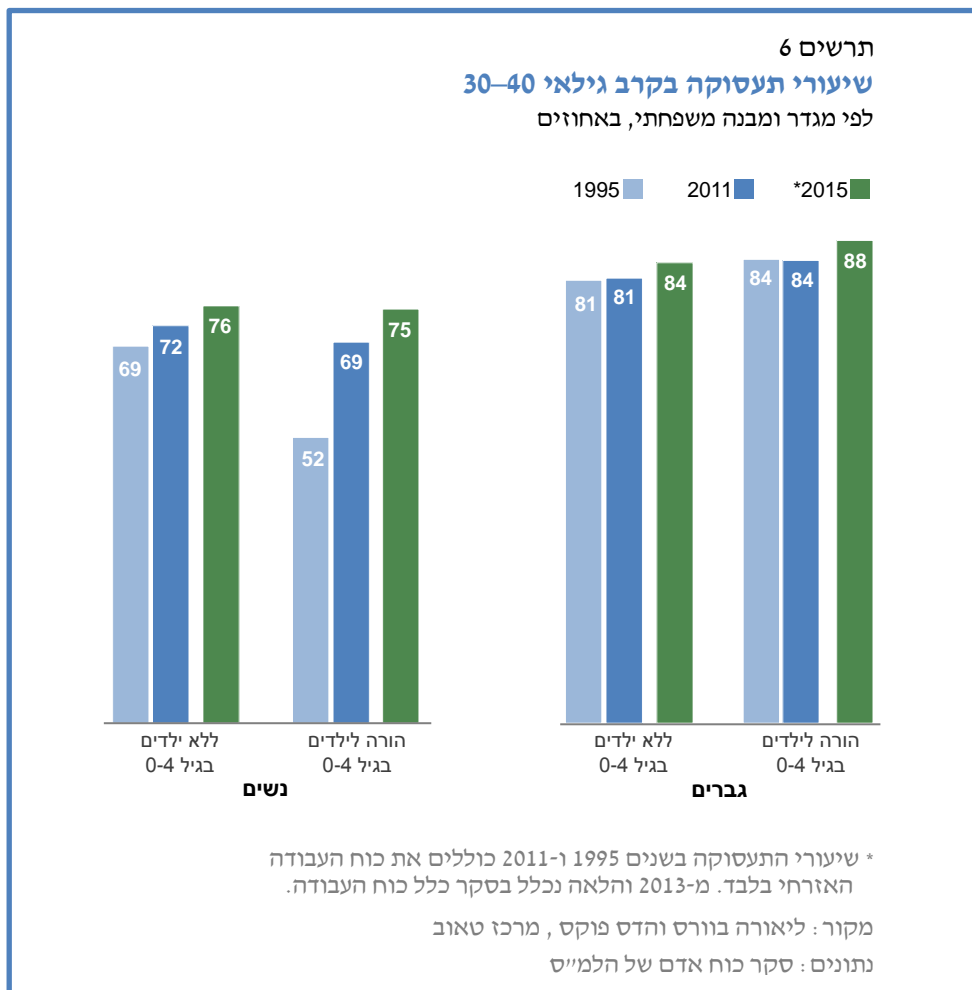
בין נשים לגברים יש פער שכר של 33 אחוז (הלמ"ס, סקר הוצאות, 2014). הגורם המרכזי לפער הוא שעות העבודה המעטות יחסית של נשים, אך פערי השכר קיימים גם בהשוואת השכר השעתי. הפער בין גברים ונשים בשנת 2013 עמד על 16 אחוז, בדומה לפער השכר הממוצע במדינות ה-OECD (תרשים 5), והוא נותר דומה מאז 2004 (צמרת-קרצ'ר ואחרות, 2015). פער זה נובע מסיבות שונות, ובהן הבדלים בענפים ובמשלחי היד השונים שבהם מועסקים גברים ונשים (גבע, 2015), וכן העובדה ששעות העבודה המעטות יותר וחופשות הלידה גורמות לצבירת ותק אטית יותר ולאפשרויות תעסוקה מוגבלות ביחס לגברים.



תעסוקת אימהות

עיקר העלייה בתעסוקת נשים במשך השנים הייתה בקרב אימהות לילדים קטנים, ובפרט בקרב אימהות ללא השכלה אקדמית. תרשים 6 מציג את שיעור התעסוקה של נשים וגברים בגילי 40–30 בחלוקה לשתי קבוצות: הורים לילדים בגילי 0–4 ומועסקים שאינם הורים לילדים בגילים האלה. שיעור התעסוקה של גברים בגילי 40–30 גבוה יותר בקרב אבות לילדים צעירים. אימהות לילדים בגילים 0–4 מועסקות בשיעורים נמוכים יותר מנשים שאין להם ילדים בגיל זה, אך הפערים הצטמצמו מאוד במשך הזמן: בשנת 2011 עמדו שיעורי התעסוקה של אימהות לילדים בני 0–4 בקבוצת הגיל 40–30 על 69 אחוז – עלייה של 17 נקודות אחוז מהשיעור המקביל בשנת 1995, ונתון נמוך אך במעט מנשים ללא ילדים בגילם אלו. בשל שינויים מתודולוגיים בסקר כוח אדם קשה להשוות בין נתוני 2011 לשנים מאוחרות יותר, אולם ניכר שהמגמה נמשכת גם בשנת 2015; בשנה זו הפער בין אימהות לילדים קטנים לנשים ללא ילדים קטנים עמד על אחוז אחד בלבד.

יש לציין כי בקרב גברים בקבוצת הגיל ההורות לילדים קטנים השפיעה בצורה הפוכה: ההסתברות לתעסוקה של אבות לילדים בגילי 0-4 הייתה מעט גבוהה יותר מההסתברות בקרב גברים ללא ילדים בגילים אלו.⁸



העלייה בשיעורי תעסוקת אימהות חלה בקרב אימהות משכילות ולא-משכילות כאחד בקבוצת הגיל 30-40. שיעור המועסקות בקרב אימהות לילדים בני 0-4 בעלות תואר אקדמי עלה מ-78 אחוז בשנת 1995 ל-84 אחוז בשנת 2011. נשים ללא השכלה אקדמית מועסקות בשיעורים נמוכים יותר, אך הגידול בתעסוקתן היה חד יותר: בין שנת 2000 ל-2011 עלה השיעור מ-47 ל-57 אחוז, ובשנת 2015 הוא עמד על 61 אחוז.

בשל העלייה בשיעורי התעסוקה, קבוצת האימהות צמצמה מאוד את פערי התעסוקה בין ובין נשים שאינן אימהות לילדים בגילי 0-4, וההפרש עמד על כ-3 שעות שבועיות בשנת 2015.

⁸ כמעט בכל שנתון בקבוצת הגיל (למשל, בני 33), אבות לילדים קטנים הועסקו בשיעור מעט גבוה יותר מגברים ללא ילדים.

2. מדיניות יזידותית למשפחות בעבודה: השוואה בין ישראל ל-OECD

המגמות בתחום תעסוקת נשים בישראל חיוביות. הדבר מעיד כי במרבית המקרים, עצם האימהות לילדים קטנים משפיע כיום פחות מבעבר על סיכוייהן של נשים לעבוד.

מחקרים שנערכו ב-OECD מצביעים על מגוון גורמים המשפיעים על החלטתן של אימהות לעבוד, לרבות משך חופשת הלידה בתשלום והתקופה המאפשרת להיעדר מבלי לאבד את מקום העבודה, קיומם של מעונות יום רשמיים ובלתי רשמיים,⁹ משכורתן של בן הזוג, מערכת הטבות המס,¹⁰ מנהגים במקום העבודה, העדפות אישיות ונורמות חברתיות. תקציר זה מתמקד במדיניות שבחרו מדינות ה-OECD להחיל בנושאי מנהגים במקום העבודה וחופשות הורות, בתשלום וללא תשלום.

במהלך העשורים האחרונים נרשמה במדינות ה-OECD מגמת עלייה ניכרת במשכן של חופשות להורים, בתשלום וללא תשלום.¹¹ התאמת המצב בישראל למקובל ב-OECD בנוגע לחופשות הורות ולנורמות החדשות במקומות העבודה עשויה לסייע בקידום כמה יעדי מדיניות. ראשית, היא תוכל להמשיך את המגמה הכוללת של השתתפות נשים בכוח העבודה בשנים הראשונות לחייו של הילד. מחקר של ה-OECD מראה כי תקופות ארוכות יותר של חופשות בתשלום לנשים (עד שנתיים) משפיעות לחיוב על השתתפותן של נשים בכוח העבודה ועל היחס בין שעות העבודה של נשים לשעות העבודה של גברים. סביר כי ממצא זה נובע מכך שחופשה בתשלום מעניקה לנשים את ההזדמנות לבלות זמן ניכר עם התינוק החדש מבלי שיצטרכו לפרוש מכוח העבודה לצורך כך. עם זאת, חשוב לציין כי אותו מחקר מצביע על כך שהארכת תקופת החופשה תורמת להרחבת פער השכר על בסיס מגדרי בקרב עובדים במשרה מלאה (OECD, 2010). שמירה על מקום העבודה וחופשה בתשלום לאחר הלידה מסייעות גם להבטיח את יציבות ההכנסה של משק הבית (OECD, 2011). התרחבות העסקת האימהות מסייעת להן לשמר את המיומנויות הדרושות בשוק העבודה, מבטיחה איכות חיים נאותה למשפחות ומשפרת את השוויון בין המינים.

מטרה נוספת היא הרחבת חלקם של האבות בגידול ילדיהם, כדי לשפר את השוויון בין המינים ולטובת האבות וילדיהם. מגוון צעדי מדיניות במדינות ה-OECD נמצאו מועילות בעידוד אבות להשתתף באופן פעיל יותר בגידול הילדים בשנים הראשונות, באמצעות חקיקה המבטיחה חופשות המיועדות רק לאבות.

⁹ כ-50 אחוז מהילדים בישראל בגיל שנתיים, וכמעט כל הילדים בגיל 3, מבקרים במעונות או גנים רשמיים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015). אף שזמינותם ועלותם של מעונות היום משפיעים במידה רבה על השתתפותן של נשים בשוק העבודה, ועל רווחתן הכלכלית ואיכות חייהן של משפחות, תקציר זה אינו עוסק בסוגיה זו מכמה סיבות. ראשית, שיעורי התעסוקה בקרב נשים יהודיות דומים לאלה של גברים יהודים, לכן לא נראה כי למעונות היום במתכונת פעילותם הנוכחית יש השפעה ניכרת על התעסוקה במגזר זה. בקרב נשים ערביות, הגורמים המשפיעים ביותר על שיעורי התעסוקה הם כנראה חסמים מבניים – כגון היצע המשרות והגישה אליהן, רמות ההשכלה וגורמים תרבותיים – ולא מעונות היום (Hai, 2013). יתרה מכך, משרד הכלכלה מעניק סבסוד למעונות היום על בסיס רמות הכנסה ושעות עבודה (סבסוד זה עומד בממוצע על 1,000 שקלים לילד לחודש, או 40 עד 60 אחוז מעלות מעון היום) (משרד הכלכלה, 2015), המפחית את עול עלויות מעונות היום ומעודד תעסוקה במשפחות בעלות הכנסה נמוכה.

¹⁰ שיטות שבהן כל אדם ממוסה בנפרד במקום מיסוי של התא המשפחתי, כמו שנהוג בישראל, מהוות תמריץ גדול יותר להשתתפות בכוח העבודה עבור בני זוגם של פרטים מועסקים. הנטייה הכללית ב-OECD היא שיטות מיסוי אינדיבידואליות, והן רווחות כעת במרבית מדינות הארגון (OECD, 2001).

¹¹ ייתכן שאחת ממטרותיה של מדיניות מסוג זה היא עידוד הילודה, אולם מחקרים על משכן של חופשות ההורות ועל שיעור התשלום במהלכן מראים כי השפעת המדיניות בנושאים אלו על שיעורי הפרייה מעטה או לא ברורה. לעומת זאת, נראה כי לקצבאות המוענקות למשפחות ולמיסוי או סיוע בעלויות מעונות היום יש השפעה חיובית על שיעורי הפרייה (OECD, 2011).

אף שגברים בישראל יכולים לחלוק את חופשת ההורות עם נשותיהם, רק גברים בודדים אכן עושים זאת. ב-2014, 120,000 נשים ורק 470 גברים (0.4 אחוזים מכלל מקבלי ההטבה) ניצלו את הטבת חופשת הלידה שמעניק הביטוח הלאומי

עד מדיניות שלישי הוא סיוע בשיפור רווחתן הכוללת של משפחות, בהמשך לפעולות שננקטו ב-OECD בתקופה האחרונה כדי למדוד איכות חיים באמצעות קשת רחבה של מדדים. אחד המדדים הוא האיוון בין עבודה לחיי משפחה, ובמדד זה ישראל מדורגת במקום נמוך. שעות העבודה בישראל ארוכות יותר מאשר כמעט בכל מדינה אחרת ב-OECD (מקום 28 מתוך 30 מדינות ה-OECD בדירוג לפי שיעור מספר העובדים המועסקים מעל 50 שעות בשבוע – לפי OECD, 2015a). נוסף על כך, החלטות מדיניות שונות בתחום חופשת ההורות מיטיבות עם בריאותם של ילדים ואימהות. במחקרים שונים נמצא קשר בין חזרה מהירה יותר של אימהות לעבודה לשיעורים נמוכים יותר של חיסון תינוקות וביקורים בטיפת חלב, ומחקרים נוספים מצביעים על קשר בין חופשות לידה ארוכות יותר ובין הנקה ממושכת יותר, שיעורי דיכאון נמוכים יותר בקרב אימהות ושיעורי תמותה נמוכים יותר בקרב תינוקות (NCCP, 2012).

כדי להשוות בין התנאים להורים בשוק העבודה בישראל לתנאים ב-OECD יש לבחור כמה מונחים עיקריים:

- חופשת לידה – חופשה המוענקת ספציפית לאימהות בסמוך לזמן הלידה.
- חופשת אבהות – חופשה המוענקת ספציפית לאבות בסמוך לזמן הלידה.
- חופשת הורות – הטבה המוענקת לעתים קרובות נוסף לחופשת הלידה או האבהות. ההטבה מוענקת לאבות או לאימהות על פי בחירה, אלא אם צוין אחרת. לחופשת הורות יש לעתים קרובות תנאי זכאות, דרישות שימוש וגובה תשלום שונים מאשר בחופשת לידה או אבהות. חופשת הורות עשויה להתחיל מיד לאחר חופשת הלידה או האבהות, או שניתן לנצל אותה כשהילד גדול יותר, בהתאם למדינה.

חשוב להבין את החוק הישראלי הנוכחי בהקשר לחופשות לידה.¹² כיום נשים בישראל מקבלות עד 26 שבועות של חופשת לידה, ועד 14 שבועות מתוכם ניתנים בתשלום שכר מלא.¹³ מדיניות זו התפתחה עם הזמן. מאז תחילת שנות החמישים הוענקו לנשים בישראל 12 שבועות של חופשת לידה בתשלום ועד שנה של חופשת הורות ללא תשלום (להלן: חל"ת). החל מ-1998 יכולות נשים הזכאיות לחופשת לידה לחלוק חלק מהחופשה עם בני זוגן. נשים מחויבות לנצל לפחות 14 שבועות של חופשת לידה (לרבות תקופה בתשלום ותקופה ללא תשלום), ומתוך תקופה זו שבעת השבועות האחרונים ניתנים להעברה לבן הזוג על פי רמת השכר שלו (בתנאי שייקח בעצמו חופשה של שלושה שבועות לפחות). ב-2007 הוארכה חופשת הלידה בתשלום מ-12 ל-14 שבועות. ב-2010 התווספה הטבה של 12 שבועות חופשת לידה ללא תשלום לנשים שהיו מועסקות לפחות שנה אצל אותו מעסיק, כדי לאפשר חופשה כוללת של 6 חודשים.¹⁴

¹² הורים מאמצים בישראל נהנים מאותן הטבות חופשת לידה הניתנות להורים ביולוגיים. תקציר זה עוסק בסוגיות הנוגעות לחופשת הורות עבור אבות ואימהות. עם זאת, ניתן להחיל את אותם העקרונות על משפחות חד-מיניות.

¹³ 14 שבועות בתשלום הם ההטבה הניתנת במקרה של זכאות מלאה, המחייבת תשלומי ביטוח לאומי ב-10 מתוך 14 החודשים האחרונים או ב-15 מתוך 22 החודשים האחרונים לפני חופשת הלידה. ההטבה במקרה של זכאות חלקית – 7 שבועות בתשלום – מוענקת לאימהות ששילמו דמי ביטוח לאומי ב-6 מתוך 14 החודשים האחרונים (המוסד לביטוח לאומי, 2015).

¹⁴ ככלל, חופשת הלידה בישראל יעילה במתן תקופה זמנית שבה נשים יכולות לבלות עם תינוקן מחד גיסא, ובסיוע בחזרתן לעבודה מאידך גיסא. האורך הממוצע של חופשת הלידה הממומשת עבור ילד אחד עומד על 20 שבועות (הריס-אולשק, 2014). כמעט 93 אחוז מהשכירות בישראל שקיבלו חופשת לידה ב-2010 חזרו לעבודה בתוך שנה מזמן הלידה. שלא במפתיע, הסיכוי שנשים שהרוויחו פחות מ-5,000 שקלים בחודש (בשקלים של 2010) לא יחזרו לעבודה בתוך שנה היה נמוך כמעט שלושה מהסתברות שנשים המרוויחות יותר מכך לא יחזרו לעבודה (12 אחוז לעומת 4 אחוזים, בהתאמה) (ווסרשטיין וטולדנו, 2014).

בפועל, משמעותה של מדיניות זו היה כי 12 שבועות מתוך שנת חופשת ההורות ללא תשלום הוגדרו כחופשת לידה, ופירוש הדבר היה הגנה טובה יותר על מקום העבודה בתקופה זו (חוק תעסוקת נשים, 1954; Moss, 2014).

מתוצאות ההשוואה בין ישראל למדינות ה-OECD האחרות עולה כי כדי להשוות את התקנים הנוכחיים בישראל בנוגע לחופשות הורות ולנורמות במקומות העבודה למדינות ה-OECD האחרות, יש לנקוט שלושה צעדי מדיניות: (א) הענקת חופשה בתשלום מלא בת שבוע וחצי לאבות לאחר הולדת תינוק; (ב) האחדה של הטבת החופשה ללא תשלום ותקופת החל"ת לכדי חופשת הורות כוללת של שישה חודשים לכל ילד, והענקתה לכל הורה שעבד 12 חודשים לפחות אצל מעסיקו הנוכחי; (ג) הקלה על הורים לחזור לעבודה על ידי אפשרות לנצל את חופשת ההורות לצורך חזרה לעבודה במשרה חלקית, ועידוד מעסיקים לאמץ נוהלי עבודה שישרו את הגמישות עבור הורים ילדים קטנים. הסעיפים הבאים ידונו בכל אחד מהצעדים בפירוט.

הטבות לאבות

אבות רבים בישראל משתתפים באופן פעיל בגידול הילדים, אולם החוקים הנוגעים לחופשות אבהות במדינה מעודדים מעורבות אבהית במידה פחותה מהחוקים במדינות אחרות ב-OECD. המטרה בעידוד אבות לקחת חופשה כלשהי, כאשר המשפחה מעוניינת בכך, היא כפולה: ראשית, היא מעודדת את הרעיון של חלוקה שווה יותר של מטלות הבית והעבודה בין גברים ונשים, דבר העשוי להעניק לנשים הזדמנויות רבות יותר להגשים את שאיפותיהן המקצועיות. שנית, היא מאפשרת לאבות לבלות זמן רב יותר עם ילדיהם (OECD, 2011).

אף שהגברים בישראל רשאים לחלוק את חופשת הלידה עם נשותיהם, רק גברים בודדים אכן עושים זאת. ב-2014 ניצלו את חופשת הלידה שמעניק הביטוח הלאומי 120,000 נשים ורק 470 גברים – 0.4 אחוזים מכלל מקבלי ההטבה (ווסרשטיין, 2014). יש כמה סיבות אפשריות לכך. ראשית, מחקר שערך משרד הכלכלה ב-2015 מצא כי 50 אחוז מהנשים שהשתתפו בסקר לא היו מודעות לכך שגברים יכולים לחלוק את הטבות חופשת הלידה המיועדות לנשים (הריס-אולשק, 2015). שנית, חופשת הלידה בת 26 השבועות המוענקת בישראל קצרה יחסית. בפועל קשה לאימהות רבות המתמודדות עם הלידה, ההנקה ויצירת הקשר הראשוני עם התינוק החדש, לחלוק תקופה מוגבלת זו עם האבות. שלישית, אם אישה בוחרת לחזור לעבודה לאחר שלושה חודשים ולחלוק את חלקה האחרון של חופשת הלידה עם בן זוגה, הדבר עלול לפגוע במשפחה מבחינה כספית. מכיוון שהגבר הוא המפרנס העיקרי במרבית המשפחות בישראל, אם היה הבעל יוצא לחופשה כלשהי לאחר השבוע ה-14 (כלומר בחלקה של חופשת הלידה הניתן ללא תשלום), היו המשפחות סובלות מאובדן כספי גבוה יותר.

כפי שניתן לראות בלוח 1, ב-OECD יש מגוון רחב של סוגי מדיניות בנוגע לחופשה המיועדת לאבות. 20 מדינות מעניקות לאבות חופשה כלשהי בתשלום מיד לאחר הלידה כדי לטפל בתינוק החדש – החל מיום אחד באיטליה ועד ארבעה שבועות בפורטוגל. 14 מדינות אחרות, וישראל בכללן, אינן מעניקות כל חופשת אבהות בתשלום. במדינות המעניקות חופשת אבהות ושיש עבורן נתונים, 75 אחוז מהגברים בממוצע מנצלים את ההטבה.



ישראל נדיבה למדי בשיעורי התשלום שלה בזמן חופשת הלידה, ומעניקה הטבה השווה ל-100 אחוז משכרה של האם עד לשכר יומי של 1,460 שקלים. לעומת זאת, ב-21 מדינות ב-OECD שיעור התשלום נמוך יותר משווי השכר המלא

לוח 1. חופשת לידה בתשלום לאבות (2014) ושיעור מנצלי ההטבות (שנים שונות)

מדינה	משך חופשה לאבות	משך חופשת הורות	משך חופשה בתשלום (שבועות שווי-ערך שכר מלא)*	שיעור הגברים המנצלים את החופשה לאבות (כאחוז מהגברים הזכאים)	שיעור הגברים המנצלים את חופשת ההורות (כאחוז ממנצלי החופשה)**
יפן	0.0	52.0	30.4	-	2.2%
קוריאה	1.0	52.0	16.7	אין נתונים	2.8%
נורווגיה	0.0	14.0	12.7	-	47.1%
פורטוגל	4.0	17.3	11.6	81.0%	23.8%
לוקסמבורג	0.4	26.0	10.6	אין נתונים	23.4%
איסלנד	0.0	13.0	8.4	-	48.8%
שוודיה	1.4	8.6	7.7	אין נתונים	44.0%
צרפת	2.0	26.0	6.8	62.0%	1.5%
פינלנד	3.6	5.4	6.4	84.0%	24.4%
הולנד	0.4	26.0	5.1	90.0%	28.8%
בלגיה	2.0	17.3	5.0	68.0%	25.7%
אוסטריה	0.0	8.7	4.9	-	4.6%
גרמניה	0.0	8.7	4.1	-	22.7%
ספרד	2.1	0.0	2.1	74.0%	5.0%
אסטוניה	2.0	0.0	2.0	38.0%	5.7%
פולין	2.0	0.0	2.0	אין נתונים	4.8%
סלובניה	2.1	0.0	1.9	100.0%	16.7%
דנמרק	2.0	0.0	1.1	60.0%	20.3%
צ'ילה	1.0	0.0	1.0	אין נתונים	אין נתונים
הונגריה	1.0	0.0	1.0	אין נתונים	אין נתונים
מקסיקו	1.0	0.0	1.0	אין נתונים	אין נתונים

המשך בעמי הבא

לוח 1 (המשך). חופשת לידה בתשלום לאבות (2014) ושיעור מנצלי ההטבות (שנים שונות)

מדינה	משך חופשה לאבות	משך חופשת הורות	משך חופשה בתשלום (שווה-ערך שכר מלא)*	שיעור הגברים המנצלים את חופשת ההורות (כאחוז ממנצלי החופשה)**	שיעור הגברים המנצלים את החופשה לאבות (כאחוז מהגברים הזכאים)
אוסטרליה***	2.0	0.0	0.8	3.0%	97.0%
הממלכה המאוחדת	2.0	0.0	0.4	אין נתונים	אין נתונים
יוון	0.4	0.0	0.4	אין נתונים	אין נתונים
איטליה	0.2	0.0	0.2	11.0%	אין נתונים
קנדה	0.0	0.0	0.0	14.0%	-
צ'כיה	0.0	0.0	0.0	1.8%	-
אירלנד	0.0	0.0	0.0	אין נתונים	-
ישראל***	0.0	0.0	0.0	0.4%	-
ניו זילנד	0.0	0.0	0.0	אין נתונים	-
סלובקיה	0.0	0.0	0.0	1.0%	-
שווייץ	0.0	0.0	0.0	אין נתונים	-
טורקיה	0.0	0.0	0.0	אין נתונים	-
ארה"ב	0.0	0.0	0.0	אין נתונים	-
OECD – ממוצע	1.0	8.1	4.2	16%	75%
OECD – חציון	0.4	0.0	1.5	13%	78%

* שבועות שווי-ערך שכר מלא מייצגים את משך חופשת הלידה בתשלום (בשבועות) שהיה מתקבל לו התשלום היה עומד על 100% מהשכר הקודם של פרט המרוויח שכר ממוצע.
 ** כולל נתונים עבור מדינות שאין בהן חופשה בתשלום המיועדת לאבות בלבד, אולם האבות זכאים לחופשה ללא תשלום או רשאים לנצל חלק מחופשת הלידה הניתנת לאימהות או למשפחות.
 *** שיעורי ניצול חופשת ההורות בישראל ובאוסטרליה מבוסס על נתונים של שיעור האימהות שחלקו את חופשת הלידה שלהן עם בן זוגן (כאחוז מכלל מקבלי ההטבה).
 **** הנתונים מבוססים על חישובי המחברות והערכות על בסיס הנתונים במקורות המצוינים למטה.

מקור: ליאורה בורס והדס פוקס, מרכז טאוב

נתונים: OECD (2015b); Moss (2014); European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2011); Hong and Lee (2014)

13 מדינות ב-OECD מעניקות חופשת הורות (כלומר, לא בהכרח מיד לאחר הלידה, ולא בתשלום של 100 אחוז מהשכר) המיועדת בלעדית לאבות באורכים משתנים – החל בכחודשיים בשוודיה, אוסטריה וגרמניה ועד שנה ביפן.¹⁵ בסך הכל, 25 מדינות ב-OECD מעניקות חופשה כלשהי בתשלום המיועדת לאבות (חופשת אבהות, חופשת הורות או שתיהן).

¹⁵ בחלק ממדינות ה-OECD ניתנות חופשות הורות על סמך זכאות משפחתית – כלומר כהטבה ששני ההורים יכולים לחלוק בה – ואילו באחרות הזכאות היא אישית לכל הורה. בחלק מהמדינות (לדוגמה באירלנד) נהוג שילוב בין שתי השיטות. הנתונים בנוגע לחופשות המיועדות בלעדית לאבות כוללים זמן המוקצה לאבות באופן בלעדי, או חופשות הורות נוספות המוענקות כ"בונוס" למשפחה אם האב נוטל לעצמו חופשה באורך מינימלי מסוים.



במדינות ה-OECD קיימים מגוון סוגי מדיניות לעידוד אבות לקחת חופשת לידה. יישום המדיניות הגרמנית, המעניקה חודשיים נוספים של חופשה בתשלום אם האב נוטל החדשים שנטלו חופשה מ-3 אחוזים ב-2003 ל-29 אחוז ב-2012, והטבה בלתי ניתנת להעברה המיועדת לאבות שיושמה באיסלנד ב-2001 הובילה לעלייה בחלקם של ימי חופשת ההורות שנטלו האבות מ-3 אחוזים ל-35 אחוז

משכה הממוצע של החופשה בתשלום לאבות הוא תשעה שבועות, ומשכה החציוני – שבועיים. בשל הפערים הגדולים בין מדינות ה-OECD במדיניות החופשות לאבות – כאמור, כמה מדינות אינן מעניקות חופשה בתשלום כלל, בעוד אחרות מעניקות חופשה בתשלום לתקופות ארוכות – במקרה זה החציון ב-OECD מייצג טוב יותר את המצב מאשר הממוצע.

לצד מספר השבועות הניתנים בתשלום, חשוב להביא בחשבון את שיעור התשלום במהלך החופשה ("שיעור ההחלפה"). מכיוון שחופשת האבהות נוטה להיות קצרה למדי, מדינות משלמות בדרך כלל לעובד השכיר הממוצע 100 אחוז משכרו בתקופה זו. בניגוד לכך, מדינות המעניקות חופשות הורות ארוכות בתשלום (19 שבועות או יותר) נוטות לממן תשלום בשיעור הנע בין 20 ל-65 אחוז מהמשכורת (לדוגמה יפן, צרפת והולנד).¹⁶ לפיכך, כדאי לבחון את מספר השבועות המשולמים על פי שווי שכר מלא – נתון המייצג את משך ההטבה (בשבועות) בהנחה שגובה התשלום לאב המקבל את השכר הממוצע עומד על 100 אחוז משכרו. על פי שווי שכר מלא, מספר שבועות החופשה בתשלום אשר מיועדים לאבות ב-OECD הוא 4.2 בממוצע, והחציון הוא 1.5 שבועות.

המדיניות המגוונת לעידוד אבות לנצל את החופשה כוללת בונסים כספיים, חופשה נוספת בתשלום לאבות בלבד (לדוגמה בגרמניה, שוודיה ופורטוגל) או הארכה של כלל זמן החופשה בתנאי שהאב מנצל חלק ממנה (לדוגמה ביפן) (OECD, 2015). יישום המדיניות לעידוד חופשה לאבות בגרמניה, המעניקה חודשיים נוספים של חופשה בתשלום אם האב מנצל אותם, הגדילה את חלקם של האבות שלקחו חופשה מ-3 אחוזים ב-2003 ל-29 אחוז ב-2012. באיסלנד יישום הטבה לאבות שאינה ניתנת להעברה ב-2001 הובילה לעלייה בחלקם של ימי חופשת ההורות שניצלו האבות מ-3 ל-35 אחוז (OECD, 2011).

העמודה השמאלית בלוח 1 ממחישה את השפעתה של מדיניות מסוג זה. ב-24 מדינות ה-OECD שיש עבורן נתונים, ממוצע הגברים המנצלים את חופשת ההורות עומד על 16 אחוז מכלל מקבלי החופשה, ולעומת זאת רק 0.4 אחוזים מהפרטים המקבלים תשלום עבור חופשת לידה בישראל הם גברים. בנורווגיה ובאיסלנד כמעט מחצית מההורים הנוטלים חופשת הורות כלשהי הם גברים. נראה כי המדינות המעודדות אבות לקחת חופשה ביעילות הרבה ביותר הן אלו המעניקות חופשה כלשהי בתשלום המיועדת רק לגברים, במקום להציע חופשה ללא תשלום לאבות או סל הטבות משפחתיות הניתנות לניצול של האם או האב. עם זאת, חשוב לציין כי גם במדינות שחלק גדול מהאבות בהן לוקחים חופשה, משך החופשה שלהם קצר משמעותית מזו של האימהות. יתרה מכך, חופשות בתשלום בשיעור החלפה נמוך (כמו בצרפת, שבה עומד שיעור החלפת השכר לעובד השכיר הממוצע על 18 אחוז) יכולות אף הן להוביל לשיעורי ניצול נמוכים בקרב אבות. כמו כן, לתרבות ולחברה עדיין יש תפקיד חשוב בשיעור הגברים המנצלים את חופשת ההורות. דוגמה לכך ניתן לראות בנתונים לגבי יפן: אף שהמדינה מעניקה תנאי חופשה נדיבים לאבות, חלוקת התפקידים המגדרית וסביבת העבודה התובענית מובילות לשיעור נמוך של אבות המנצלים את חופשת ההורות.

על בסיס הניתוח המוצג בלוח 1, הענקת שבוע וחצי (כ-10 ימים קלנדריים) של חופשה בתשלום לאבות תעמיד את ישראל בקו אחד עם הנורמה המקובלת במדינות ה-OECD. בשיעור החלפת שכר של 100 אחוז, הוספת כ-10 ימי חופשה בתשלום לאבות צפויה לעלות לביטוח הלאומי כ-190 עד 300 מיליון שקלים בשנה, בהנחה כי 50 עד 80 אחוז מהאבות העובדים ינצלו את ההטבה.¹⁷ סכום זה הוא כ-6 עד 9 אחוזים מכלל ההוצאות שהקצה המוסד לביטוח הלאומי להטבות חופשת לידה ב-2015.

¹⁶ הנתונים על שיעורי ההחלפה מתבססים על עובד בשכר ממוצע. מדינות המשלמות הטבות על בסיס הכנסות קודמות קובעות לעתים קרובות תקרה של ההכנסה המרבית שבגינה משולמת ההטבה.

¹⁷ החישוב מתבסס על כמה נתונים: 170,000 נשים שקיבלו דמי לידה ב-2013 (המוסד לביטוח לאומי, 2014); שיעור תעסוקה של 82 אחוז בקרב גברים בגילים 54–25 בשנת 2014; ושכר חודשי ממוצע של 7,849 שקלים לגברים בגילי 54–18 ב-2014.

כשמשווים הטבות המוענקות לפי שווי שכר מלא, הטבת חופשת הלידה הכוללת בישראל במונחים של שבועות בתשלום דומה מאוד לממוצע ב-OECD (42 שבועות לאורך חיי האישה) (42 שבועות בישראל בהשוואה ל-44 שבועות ב-OECD)

הטבות לאימהות

ההשוואות המסורתיות בין מדינות בנוגע לחופשות הורות מתמקדות במספר שבועות החופשה הממוצע לילד – ונתון זה בישראל נמוך למדי לגבי חופשה בתשלום וללא תשלום גם יחד. אולם שיטה זו אינה מביאה בחשבון כי שבישראל שיעור הפרייון גבוה מאוד, כך שיהיה יקר למדי להעניק חופשות באורך דומה לאלה הנהוגות במדינות אחרות המוענקים על בסיס חופשה לילד, הן מבחינת העלות עבור המדינה (כלומר, תשלומי חופשות הלידה מהמוסד לביטוח לאומי) והן במונחי פרייון עבודה ויציבות תעסוקתית בשוק הפרטי. לפיכך, תקציר זה בוחן את משך חופשות הלידה הכולל לאורך החיים (כלומר, כמה שבועות של חופשת לידה מקבלת אם במהלך חייה, תוך התחשבות בעובדה שלנשים בישראל יש 3.0 ילדים בממוצע בהשוואה ל-1.7 ילדים ב-OECD), ולא על בסיס חופשה לכל ילד.¹⁸

תרשים 7 מציג את מספר שבועות החופשה בתשלום הניתנים לאימהות לאורך חייהן במסגרת חופשת לידה או חופשת הורות.¹⁹ ישראל מעניקה 42 שבועות חופשה בתשלום בממוצע לאורך החיים (14 שבועות בתשלום כפול ממוצע של 3 ילדים לאישה), בהשוואה ל-81 שבועות בממוצע ב-OECD. אך בעוד שמשכה הכולל של החופשה בתשלום בישראל נמוך משמעותית בהשוואה ל-OECD, כפי שניתן לראות בתרשים, ישראל נדיבה למדי בשיעורי התשלום שהיא מעניקה בחופשת הלידה – הטבה השווה ל-100 אחוז משכרה של האם, עד לשכר יומי של 1,460 שקלים. ב-21 מדינות ב-OECD הטבת חופשת הלידה משולמת על פי שיעור נמוך יותר משווי השכר המלא הממוצע. לכן, כשמשווים את ההטבות המוענקות על פי שווי שכר מלא, התשלום עבור חופשת לידה בישראל לאורך חיי האישה דומה מאוד לממוצע ב-OECD (42 שבועות שווי-ערך תשלום מלא בישראל בהשוואה ל-44 שבועות ב-OECD), וגבוה יותר מאשר ב-19 מדינות אחרות ב-OECD.

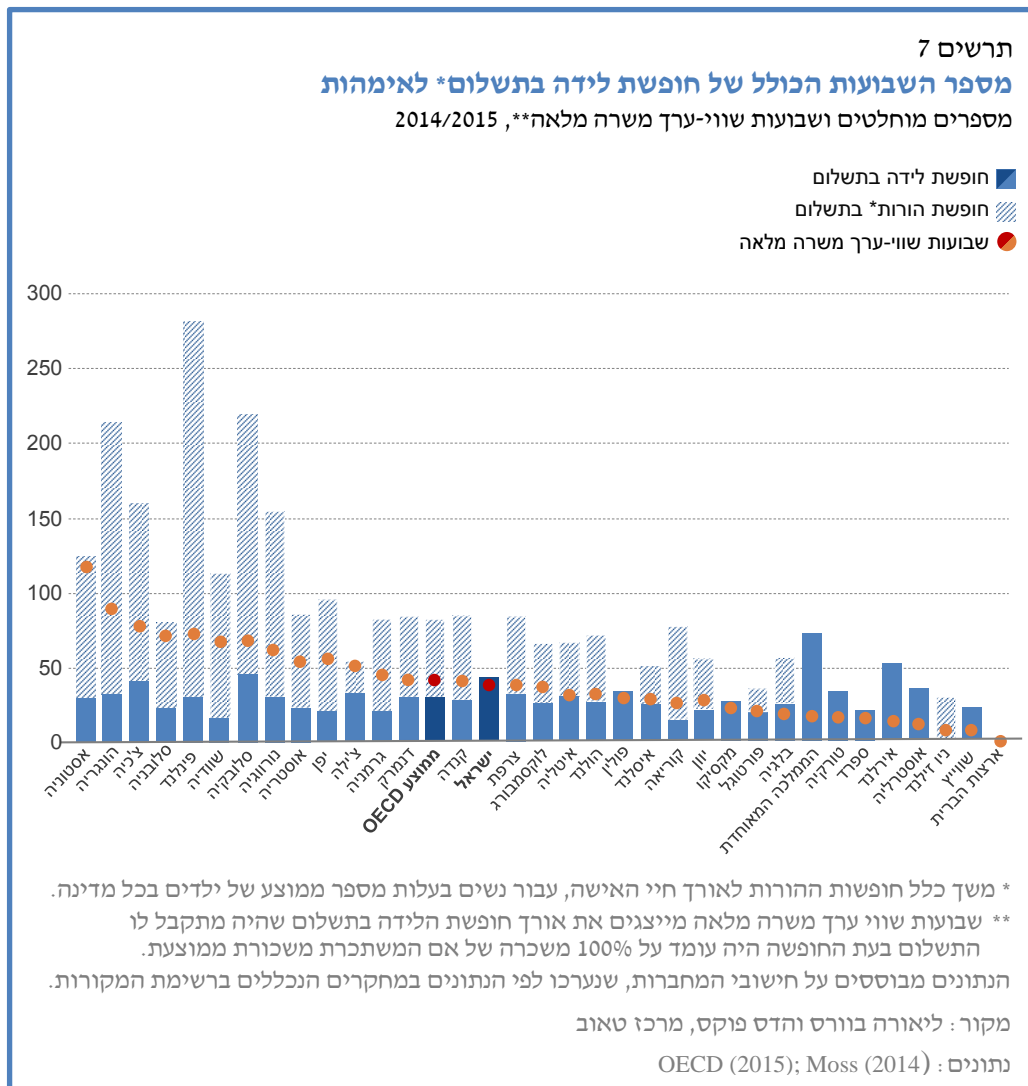
חשוב להדגיש כי מדיניותה הנוכחית של ישראל, הכוללת תשלום מלא בעת חופשת הלידה²⁰ – גם אם משך החופשה בתשלום קצר יותר – יכולה להיחשב חיובית. ראשית, קבלת חלק מהשכר בלבד במהלך החופשה, כנהוג בכמה מדינות, עלולה לגרום לאבדות – שסיכוייהם לקבל שכר גבוה יותר גדולים יותר – לוותר על ניצול חלק מהחופשה. שנית, הפחתת הכנסותיה הזמינות של משפחה דווקא כאשר הוצאותיה גדלות עקב הולדת הילד, מטילה עול נוסף על המשפחה. שלישית, שיעור החלפת שכר נמוך יותר הנלווה לחופשה ממושכת יותר עלול לעודד נשים להישאר מחוץ לכוח העבודה לתקופות ארוכות יותר, ביחס לחופשה קצרה יותר שבמהלכה שיעור החלפת השכר הוא 100 אחוז – דבר שיפגע בטווח הארוך בסיכוייהן למצוא עבודה, בשכרן ובהתקדמותן בקריירה.

¹⁸ משכי החופשות שתוארו לעיל בהקשר לגברים קצרים בהרבה, ולכן השפעתן על המשק אינה כה משמעותית ואינה מחייבת ניתוח על בסיס תקופת חיים.

¹⁹ משכי החופשה המוצגים כוללים את כל החופשות בתשלום המוצעות לאם, לרבות שבועות הכלולים בזכאות משפחתית (שניתן לחלוק אותם עם האב) או שבועות שניתן להעבירם לאב.

²⁰ בפועל ניתן לומר כי נשים ישראליות הזכאיות רק ל-7 שבועות בתשלום עקב היסטוריית התעסוקה שלהן זוכות לשיעור החלפה של 50 אחוז בלבד, מכיוון שהחוק בכל זאת מחייב אותן לצאת לחופשה בת 14 שבועות.

כפי שצוין קודם, ישראל (כמו כמה מדינות אחרות ב-OECD) מציעה אפשרות לחופשת הורות ללא תשלום. בישראל גברים ונשים זכאים לנצל עד רבע ממשך העסקתם אצל מעסיק אחד כחופשת הורות, עד לתקופה מרבית של שנה אחת.²¹ בראייה השוואתית, אם למספר ממוצע של ילדים הזכאית לתנאי החופשה המלאים בישראל עשויה לקבל יותר שבועות חופשה ללא תשלום לאורך החיים מאשר אימהות במרבית מדינות ה-OECD. כך, בישראל הזכאות המרבית לחופשות לידה לאם לאורך החיים היא 200 שבועות, בהשוואה לזכאות לחופשה כוללת של 127 שבועות בממוצע ב-OECD.



אף על פי שמשך החופשה ללא תשלום בישראל ארוך יותר,²² מבחינות רבות ההטבה בישראל מבלבלת יותר או מוגבלת בהשוואה לשאר מדינות ה-OECD:

²¹ בעוד ש-14 השבועות של חופשה בתשלום אינן כלולות בתקופת חופשת ההורות, 12 השבועות של חופשת הלידה ללא תשלום נכללים בה.

²² על בסיס זכאות לחופשה ללא תשלום שאורכה הוא לכל היותר רבע מתקופת ההעסקה אצל מעסיק מסוים, אישה ישראלית צריכה לעבוד לפחות 2.2 שנים אצל אותו מעסיק כדי שזכאותה לחופשה לאורך החיים (בתשלום וללא תשלום) תהיה זהה לממוצע ב-OECD.

ראשית, שמה הרשמי של הטבה זו בישראל הוא "חופשה ללא תשלום", ואילו במדינות אחרות ב-OECD מכנים אותה בדרך כלל "חופשת הורות" או "חופשת טיפול בילד" – וכפי שיפורט בפסקה הבאה, הציבור הרחב אינו מודע לכך שתקופה זו עשויה להתווסף לחופשת הלידה. שנית, בישראל יש לנצל חופשה זו מיד לאחר חופשת הלידה, ואילו במדינות אחרות גמישות יותר בנושא זה. שלישית, ישראל היא המדינה היחידה הקושרת את משך החופשה ללא תשלום למשך ההעסקה. הדרישה הנפוצה ביותר בקרב מדינות ה-OECD המעניקות הטבות חופשת הורות היא 12 חודשי עבודה אצל מעסיק מסוים (ומדינות אחדות אף מציינות דרישות נמוכות יותר), ומי שעומדת בדרישה זו מקבלת את הטבת חופשת ההורות במלואה. לעומת זאת, אישה ישראלית שעבדה במשך שנה אצל אותו מעסיק יכולה לקבל בפועל רק שבוע אחד של חופשת הורות נוסף על 26 השבועות המוענקים לכל אישה. רביעית, יש יותר תמריצים שליליים לניצול החל"ת במונחים של השלכות כלכליות; נוסף להיעדר משכורת, במהלך החל"ת העובד אינו צובר ותק, חופשות מחלה או פיצויי פיטורים – בניגוד ל-12 השבועות ללא תשלום הנכללים בחופשת הלידה.

נוסף לכל אלו, יש כמה עניינים מנהליים בעייתיים הקשורים לחופשה ללא תשלום המוצעת בישראל (אף שלא ניתן להשוות ישירות את הנושאים הללו למדינות אחרות ב-OECD). אחד מהם הוא שהמודעות להטבת החופשה נמוכה. מרבית הפרסומים הממשלתיים או הדיוניים בכלי התקשורת בנושא חופשת הלידה עוסקים אך ורק ב-26 השבועות של חופשת הלידה, ואינם מדברים על החופשה הנוספת המוצעת להורים ללא תשלום. גם המוסד לביטוח לאומי אינו מסביר לאימהות החדשות את היקפן המלא של ההטבות – הקשר של המוסד עם האימהות לאחר הלידה מתמקד בסכום התשלום שיתקבל בגין חופשת הלידה.²³ מחקר של משרד הכלכלה מצא כי שני שלישים מהנשים העובדות שחזרו לשוק העבודה לאחר חופשת הלידה היו מעוניינות באפשרות להאריך את חופשת הלידה ללא תשלום, כלומר, אף שבפועל אפשרות זו קיימת ככל הנראה אצל רבות מהן, הן אינן מודעות לכך. בדומה לכך, כאשר הממשלה הוסיפה לחופשת הלידה 12 שבועות ללא תשלום ב-2010 הדבר נחשב לצעד חשוב, אף שכאמור, לפי החוק חופשת הורות דומה ללא תשלום הוצעה לעובדות רבות מאז תחילת שנות החמישים.

בעיה אחרת בנושא היא היעדר נתונים. לאורך השנים כמעט לא נאספו נתונים על כמות האנשים המנצלים את החל"ת, אף כי מחקר של המוסד לביטוח הלאומי מצא כי ב-2010, 12 אחוז מהנשים שלקחו חופשת לידה חזרו לעבוד לאחר 7-12 חודשים מזמן הלידה (ווסרשטיין וטולדנו, 2014).²⁴

על סמך האמור לעיל, דרושים כמה צעדים כדי להעמיד את ישראל בקו אחד עם המדיניות הרווחת לגבי חופשות הורות ב-OECD. ראשית, ישראל תצטרך לשנות את שם ההטבה מ"חופשה ללא תשלום" ל"חופשת הורות" – צעד שעשוי להגביר את המודעות להטבה זו ואת הבנתה. נוסף על כך, תידרש הפחתה של 24 שבועות לאחר כל לידה במשכה של החופשה ללא תשלום (73 שבועות לאורך חיי האישה), כלומר כשישה חודשים.

²³ מחקר שערך משרד הכלכלה ב-2015 מצא כי 36 אחוז מהנשים אינן מודעות לאף אחת מהטבות החופשה המוצעות לנשים ללא תשלום (הן ל-12 השבועות של חופשה ללא תשלום הנכללים בחופשת והן ל-52 השבועות המוגדרים כחל"ת). חלקן של הנשים שאינן מודעות לאפשרות של 52 שבועות של "חופשה ללא תשלום" גבוהה ככל הנראה משיעור זה באופן משמעותי (הריס-אולשק, 2015). כ-29 ו-16 אחוז מהנשים שנסקרו ציינו כי קיבלו את המידע לגבי חופשת הלידה מהמוסד לביטוח לאומי או מהתקשורת/מהאינטרנט (בהתאמה), ו-45 מהן השיגו את המידע ממקום העבודה או מחברות.

²⁴ נוסף לנשים המנצלות את חופשת הלידה הרשמית, 12 האחוזים כוללים ככל הנראה גם נשים שהמשיכו בחופשה ללא תשלום גם אם לא היו זכאיות לה על פי חוק. אורכה של החופשה ללא תשלום עבור נשים משתנה משמעותית בין המגזרים השונים. בעוד שאורכה הממוצע של חופשת הלידה הוא 20 שבועות, נשים חילוניות מנצלות בממוצע 22.5 שבועות, ואילו נשים חרדיות וערביות לוקחות בממוצע 15.1 ו-17.1 שבועות, בהתאמה (הריס-אולשק, 2014).

כמה מדינות ב-OECD מאפשרות להורים לנצל את חופשת ההורות שלהם בכמה מרווחים לאורך שנותיו הראשונות של הילד, ולא רק מיד לאחר חופשת הלידה. לדוגמה, באסטוניה ניתן להשתמש בחופשת ההורות בכמה חלקים עד ליום הולדתו השלישי של הילד, ובאוסטריה כל הורה יכול לדחות עד 13 שבועות מהחופשה לניצול עד שהילד יגיע לגיל שבע

מחצית ממדינות ה-OECD מאפשרות להורה להשתמש בחופשת ההורות שלו על בסיס משרה חלקית, וכמה מדינות דורשות ממעסיקים לאפשר להורים להפחית את שעות העבודה שלהם

כמו כן, ישראל תצטרך להגמיש את דרישות הזכאות כדי להעניק את מלוא ההטבה של שישה חודשים ללא תשלום לכל אדם שעבד במשך 12 חודשים אצל אותו מעסיק (תנאי זה תואם לדרישה הנוכחית לקבלת 12 השבועות ללא תשלום במסגרת חופשת הלידה).

אף שקיצור משך החופשה הכולל עלול לפגוע בנשים, פעולה זו עשויה להשפיע לטובה על נתוני הנשים בשוק העבודה. חופשות ארוכות עלולות לפגוע יותר במצבה הכולל של העובדת בשוק העבודה בכל הנוגע למימונויות, תפיסת המחויבות, קידום והכשרה – ולכן בשכר הכולל. לראיה, מדינות המציעות לנשים זכאות לחופשות ארוכות במיוחד נוטות לשיעורי תעסוקה נמוכים יותר בקרב אימהות לילדים מתחת לגיל שלוש (OECD, 2011).

השינויים המוצעים להלן יסייעו לפשט את נושא החופשה בישראל, על ידי שילוב 12 השבועות של חופשת הלידה ללא תשלום עם הטבת החל'ית להטבה אחת של חופשת הורות ללא תשלום. עקב כך, לאחר 14 השבועות של חופשת הלידה בתשלום יוכל כל עובד שעבד לפחות 12 חודשים אצל אותו מעסיק לקבל שישה חודשים נוספים של חופשת הורות ללא תשלום. בהנחה שיחולו על חופשה זו אותם הכללים החלים היום על 12 השבועות של חופשת הלידה ללא תשלום, העובדים יצברו בתקופה זו ותק, חופשות מחלה ופיצויי פיטורים.

גמישות בחזרה למשרה ולמקום העבודה

החזרה לעבודה לאחר לידת התינוק וחופשת הלידה היא תקופה של שינוי מהותי במשפחה. הגנות חוקיות ונורמות במקומות העבודה המעניקות גמישות רבה יותר בנושאים כמו שינוי היקף המשרה על חשבון הטבות חופשות ההורות, קביעת שעות העבודה השעות ואפשרות לעבוד מהבית עשויים להקל על ההורים את המעבר, ואף לתמוך בנשים החוזרות לכוח העבודה מוקדם יותר לאחר הלידה.

אחד הנוהגים מסוג זה, הרווח במגוון מדינות ב-OECD, הוא לאפשר להורים לנצל את חופשת ההורות בכמה מקטעים, ולא רק מיד לאחר חופשת הלידה. לדוגמה, באסטוניה ניתן לפצל את חופשת ההורות לכמה חלקים עד יום הולדתו השלישי של הילד, ובאוסטריה כל הורה יכול לדחות עד 13 שבועות מהחופשה ולנצלם עד שהילד יגיע לגיל שבע.

עידוד הורים לנצל חלק מחופשת ההורות במהלך שנותיו הראשונות של הילד, ולא לממש את כולה מיד לאחר חופשת הלידה, עשוי להועיל בכמה אופנים. ראשית, הדבר יסייע להבטיח כי האם אינה נשארת מחוץ לשוק העבודה לתקופה אחת רצופה וארוכה במיוחד – מה שסייע להבטיח את המשך השתתפותה בכוח העבודה. גישה זו גם תסייע בהתמודדות עם אחד האתגרים העיקריים העומדים בפני הורים בישראל – ריבוי ימי החופשה במעונות היום ובבתי הספר בהשוואה לחופשות הניתנות לעובדים. מקובל למשל שמעונות יום סוגרים את שעריהם למשך כמה שבועות באוגוסט והורים ברחבי הארץ נזקקים לפתרון אלטרנטיבי בדמות בני משפחה, חברים או מטפלת, או מנצלים את ימי החופשה, אם יש להם אפשרות לכך.²⁵ מתן אפשרות להורים לנצל כמה שבועות מתוך חופשת ההורות הניתנת להם בחוק באוגוסט הוא דוגמה לשימוש פוטנציאלי בעל ערך בהטבה זו.

מחצית ממדינות ה-OECD גם מאפשרות להורה שעבד במשרה מלאה לפני הלידה להשתמש בחופשת ההורות שלו כדי לחזור לעבודה על בסיס משרה חלקית (OECD, 2011). לאור זאת, ישראל יכולה לשקול מדיניות דומה. פירוש הדבר יהיה כי עובד שהועסק במשרה מלאה וחוזר לכוח העבודה לאחר חופשת הלידה יוכל לפרוס את ההקצאה הנוכחית של 12 שבועות (כ-60 יום) של חופשת לידה ללא תשלום כדי לחזור לעבודה במשרה חלקית.

²⁵ מציאת פתרון לטיפול בילדים במהלך החופשה מהמעון או מבית הספר היא אתגר משמעותי במשקי בית ששני ההורים בהם עובדים. מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מצא כי ישראל ממוקמת במקום השני מתוך 25 מדינות מפותחות מבחינת הפער בין מספרם המשוער של ימי החופשה של ילדי בית הספר במהלך שנת הלימודים ובין ימי החופשה של ההורים (לילדי בית הספר ניתנים 36 ימי חופשה יותר מלהורים) (אלמגור-לוטן, 2012).



הצעה זו תעניק להורים טריים את האפשרות לחזור לעבודה מיד בתום 14 השבועות בתשלום, ולעבוד לדוגמה בהיקף של 60 אחוז משרה למשך 30 שבועות (הטבה שוות ערך ל-60 ימי חופשה ללא תשלום).

לצד העובדה כי האפשרות לפריסת החופשה לשם חזרה לעבודה במשרה חלקית נפוצה ברבות מהמדינות המפותחות, מדיניות זו נמצאה יעילה גם מניסיונה של חברה מובילה במגזר הפרטי במדינה – "אינטל ישראל". החל מ-2003 יזמה "אינטל" תכנית שאפשרה לנשים החוזרות מחופשת הלידה לחזור למשרה חלקית לתקופה מסוימת. בין השנים 2009 ל-2011 ניצלו את התכנית 90 נשים בחברה (15 אחוז מאלה שיצאו לחופשת לידה). אף שרק חלק קטן יחסית מהנשים בחרו להשתתף בתכנית, על פי ההערכות צמצמה התכנית את חלקן של הנשים שעזבו את החברה לאחר הלידה ב-30 אחוז ביחס לשנים קודמות (הררי-קמר ופיכטלברג-ברמץ, 2012).

נוסף לחזרה לעבודה במשרה חלקית, יש עוד הסדרי עבודה גמישים הראויים לציון בשל תרומתם לשיפור רווחת המשפחות. מעל מחצית ממדינות ה-OECD דורשות מהמעסיקים לאפשר לעובדים שיש להם ילדים קטנים לעבוד במשרה חלקית, בלי קשר לחופשת ההורות.²⁶ במרבית המדינות הללו, לעובד מוקנית גם הזכות לחזור למשרה מלאה על פי בקשתו (OECD, 2011). אף שהאפשרות לעבוד במשרה חלקית מציעה בדרך כלל השתכרות פוטנציאלית נמוכה יותר וביטחון נמוך יותר בעבודה, לעתים קרובות היא מאפשרת בתמורה פחות לחץ ויותר זמן שניתן להקדישו למשפחה או לעיסוקים אישיים אחרים (OECD, 2011).

נוסף על כך, המגמה הכללית במדינות ה-OECD היא לאפשר לעובדים גמישות רבה יותר בשעות העבודה על ידי שינוי שעת ההתחלה והסיום, יצירת "בנק זמן" שבו מתעדים שעות עבודה נוספות שניתן להשתמש בהן לפי הצורך, או עבודה מהבית. באיחוד האירופי כמחצית ממקומות העבודה הכוללים עשרה עובדים או יותר מציעים לעובדים אפשרות ליצור בנק של שעות עבודה נוספות לצורך צבירת חופשה נוספת. המגזר הציבורי בישראל יכול להיחשב כגורם מוביל בחלק מהתחומים שתוארו לעיל. עובדים במגזר הציבורי זכאים ל"שעת הנקה" למשך תקופה ארוכה יותר – עד ליום הולדתו הראשון של התינוק – בהשוואה לעובדים אחרים בישראל. כמו כן, יום העבודה של עובדים במשרה מלאה כולל 8 שעות, במקום 8.5, עד ליום הולדתו השמיני של הילד (הטבה שיכולה להינתן לאם או לאב, אך לא לשניהם). נוסף על כך, בימים אלו עובדים על פיתוח תכנית פיילוט המאפשרת לאנשים לעבוד חלק מהשעות מהבית, בעיקר כדי לעודד שיעור גבוה יותר של מנהלות במגזר הציבורי.

סיכום

ככלל, מצבן של נשים בכוח העבודה בישראל חיובי למדי. הפער בין שיעורי התעסוקה של גברים ונשים הולך ופוחת (ושיעור התעסוקה של נשים יהודיות דומה לשיעור בקרב גברים יהודים), ושיעורי התעסוקה של נשים בישראל עברו את הנתון המקביל ב-OECD. הפער בין המינים בתחום שעות העבודה הממוצעות הולך ופוחת, ופער השכר השעתי בין המינים דומה לממוצע בשאר המדינות המפותחות.

בעוד שההורות לילדים קטנים אינה משפיעה על שיעור התעסוקה של גברים בישראל, יש לה השפעה על שיעור התעסוקה של נשים. עם זאת, במהלך 20 השנים האחרונות חלה עלייה משמעותית בשיעור התעסוקה של אימהות לילדים קטנים, הגבוהה בהרבה מהעלייה בקרב נשים שאינן אימהות. הגידול בתעסוקה היה משמעותי במיוחד בקרב אימהות ללא תואר אקדמי.

²⁶ החוקים שונים בכל מדינה, אך בכולן דרישת הסף היא עבודה למשך תקופה מסוימת לפני הגשת הבקשה. חלק מאותן מדינות מאפשרות למעסיק לדחות את הבקשה אם יש סיבה עסקית משמעותית שלא להסכים לה (OECD, 2011).



ישראל מפגינה מחויבות מתמשכת לעודד הן את חייהן המקצועיים של נשים והן את חייהן המשפחה שלהן בדרכים רבות. הצלחתם של מאמצים אלו ניכרת בשיעור פרייהן גבוה ויציב, לצד המגמות החיוביות שהוזכרו לעיל בתחום התעסוקה. עם זאת, יש כמה צעדים ברורים שהמדינה יכולה לנקוט בהם כדי לעמוד בשורה אחת עם מדינות ה-OECD המבקשות לשפר את ההזדמנויות המקצועיות הניתנות לנשים, לעודד חלוקה שווה יותר של מטלות משק הבית בין המינים, ולשפר את רווחתן של משפחות עובדות. כדי להתאים את עצמה למדיניות הרווחת ב-OECD צריכה ישראל להעניק הטבה שוות ערך לשבוע וחצי של חופשה בתשלום מלא לאבות לאחר כל לידה. עוד נדרשת האחדה של הטבות החופשה ללא תשלום הקיימות כיום להטבה כוללת של חופשת הורות בת שישה חודשים (לכל ילד) לכל אדם שעבד לפחות 12 חודשים אצל אותו מעסיק. נוסף על כך, בדומה למדיניות ב-OECD אחרות, ישראל עשויה להקל על הורים לחזור לעבודה בכך שתאפשר להם לפזר את השבועות של חופשת הלידה ללא תשלום לשם חזרה לעבודה במשרה חלקית. כמו כן, נורמות העסקה המגלות גמישות ביחס לשעות העבודה והמיקום עשויות לצמצם את הנטל על משפחות הכוללות ילדים קטנים, ובה בעת לשפר את פרייהן העבודה ואת המורל במקום העבודה. פעולות מסוג זה עשויות לקדם את ההתפתחויות החיוביות שנראו בשנים האחרונות בישראל בנוגע להשתתפות נשים בכוח העבודה.

מקורות

- אלמגור-לוטן, אורלי (2012), **ימי חופשה בבתי-ספר יסודיים לעומת ימי חופשה במשק**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- אתר "כל זכות" (2015), **דמי לידה**.
- בוורס, ליאורה (2014), **מבנה משפחתי וסוגיות רווחה בקבוצות האוכלוסייה השונות בישראל**, תקציר מדיניות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גבע, אסף (2015), **על פערי השכר בין גברים לנשים**, משרד האוצר.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקר הוצאות**, שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקר כוח אדם**, שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי (2015), **אמהות – דמי לידה**, אתר האינטרנט של המוסד.
- המוסד לביטוח לאומי (2016), **ירחון סטטיסטי – אימהות**, לוח 7.1.1.
- הריס-אולשק, רונית (2014), **הקשר בין משך חופשת הלידה למאפיינים סוציו-אקונומיים ודמוגרפיים**, משרד הכלכלה.
- הריס-אולשק, רונית (2015), **מודעות נשים לחקיקה בנושא חופשת לידה**, משרד הכלכלה.
- הררי קמר, רעות ואסנת פיקטלברג-ברמץ (2012), **חופשת לידה וחזרה הדרגתית לעבודה**, משרד התמ"ת.
- ווסרשטיין, שנטל (2014), **נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2014**, סקר תקופתי מס' 265, המוסד לביטוח לאומי.
- ווסרשטיין, שנטל ואסתר טולדנו (2014), **התנהגות התעסוקה של נשים לאחר לידה בעקבות הארכת חופשת הלידה**, נייר מדיניות מס' 116, המוסד לביטוח לאומי.
- חליחל, אחמד (2011), **פרייהן של נשים יהודיות ומוסלמיות בישראל לפי מידת הדתיות שלהן בשנים 1979-2009**, סדרת ניירות עבודה, מס' 60, המוסד לביטוח לאומי.
- משרד הכלכלה והתעשייה (2015), **קריטריונים (מבחני תמיכה) להשתתפות המדינה בעלות שכר לימוד במסגרות לילדים**, אתר האינטרנט של משרד הכלכלה.

צמרת-קרציר, הגר, חנה הרצוג ונעמי חזן (2015), **מדד המגדר: אי-שוויון מגדרי בישראל 2015**, מכון ון-ליר ו"שוות" – מרכז לקידום נשים בזירה הציבורית.

קמחי, איל וקיריל שרברמן (2013), "מגמות בדפוסי התעסוקה וההכנסה בקרב קשישים בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **זוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 151–184.

פוקס, הדס (2015), "מצבם החברתי-כלכלי של הצעירים בישראל", בתוך אבי וייס ודב צירניחובסקי (עורכים), **זוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2015**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 121–157.

פרץ, נדב (2011), **לגרום לאבות לטפל – חופשת לידה לאבות בישראל**, נייר מדיניות מס' 10.2015, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

Hai, Avivit (2013), *Arab Citizen Employment in Israel – Critical Concern and Great Potential*, Inter-Agency Task Force (IATF).

Harkov, Lahav (2015), "Ministers approve bill giving dads more time off to parent," *Jerusalem Post*, 29 November.

Hong, Seung-Ah and Inseon Lee (2014), "Fathers' Use of Parental Leave in Korea: Motives, Experiences and Problems," *Gender Studies and Policy Review*, Vol. 7, pp. 55-69.

Moss, Peter (ed.) (2014), *10th International Review of Leave Policies and Related Research 2014*, International Network on Leave Policies and Research.

National Center for Children in Poverty (NCCP) (2012), *Paid Family Leave, Strengthening Families and Our Future*.

OECD (2010), *Labor Market Effects of Parental Leave Policies in OECD Countries*.

OECD (2011), *Doing Better for Families*.

OECD (2015a), *How's Life? Measuring Well-Being*.

OECD (2015b), *Parental Leave Arrangements*.

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין ממדים חברתיים וכלכליים. הצוות המקצועי של המרכז והצוותים הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים החברתיים-כלכליים המרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובח"ל.

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיחה שהוקמה על-ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלווק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

רח' האר"י 15, ירושלים, 9103401

טל': 02-567-1818

info@taubcenter.org.il

taubcenter.org.il

מרכז טאוב



TaubcenterIL

