



כלכלה

מתווה חדש לתקופת לידה והורות: טובת הילד, ההורים והמשק

פרופ' מנואל טרכטנברג
בשיתוף עם רון לייזר



מדע
וטכנולוגיה

סביבה
ואנרגיה

תכנון
ארוך טווח

תעשייה
וחדשנות

תשתיות
פיזיות

בריאות

הון
אנושי

השכלה
גבוהה

חברה

חינוך

אוקטובר
2019

מתווה חדש לתקופת לידה והורות: טובת הילד, ההורים והמשק

פרופ' מנואל טרכטנברג
בשיתוף עם רון לייזר

אוקטובר 2019

עבודה זו נעשתה במסגרת מוסד שמואל נאמן, כחלק מ-"פרויקט 100 הימים – גיבוש אג'נדה כלכלית-חברתית לממשלה הבאה." המחקר נתמך על ידי מרכז צבי גריליקס למחקר נתונים. אנו מודים למוסד שמואל נאמן על התמיכה והעידוד. תודתנו גם לחברי צוות 100 הימים איתמר פופליקר, הדר זר-אביב, יוני בן בסט ואלון פרדו, אשר תרמו רבות בדיונים ובהערותיהם על המסמך.

אין לשכפל כל חלק מפרסום זה ללא רשות מראש ובכתב ממוסד שמואל נאמן מלבד לצורך ציטוט של קטעים קצרים במאמרי סקירה ופרסומים דומים תוך ציון מפורש של המקור.
הדעות והמסקנות המובאות בפרסום זה הן על דעת המחברים ואינן משקפות בהכרח את דעת מוסד שמואל נאמן.

תוכן עניינים

1.....	תוכן עניינים
2.....	רשימת תרשימים
2.....	רשימת לוחות
2.....	רשימת נספחים
3.....	תקציר
5.....	מבוא - "חופשת לידה" על שום מה?
6.....	1. סקירה: תקופת הורות במדינות ה-OECD
7.....	1.1 קבוצות הורים בעלי אפיונים ייחודיים
8.....	2. תמונת מצב בישראל - נתוני רקע
10.....	תקופת לידה והורות ('תלי"ה') בישראל
12.....	3. תקופת לידה והורות - רציונל ומטרות
15.....	4. מתווה חדש לתקופת לידה והורות בתשלום
20.....	5. המתווה המוצע לאור מגמות בעולם
23.....	6. עלויות הרפורמה ואופן מימונה
23.....	6.1 עלויות
26.....	6.2 אופן מימון הרפורמה
28.....	7. השפעת הרפורמה על שוק התעסוקה ועל הפער המגדרי
30.....	ביבליוגרפיה
35.....	נספח 1

רשימת תרשימים

- תרשים 1: תקופת הורות בתשלום: מספר שבועות שווי ערך ל-100% OECD 2018.....7
- תרשים 2: שיעור השתתפות נשים בישראל 1995-2015.....8
- תרשים 3: מתווה תל"ה בתשלום בשנה הראשונה, בשבועות.....17
- תרשים 5: שיעור האבות מתוך כלל מממשי תקופת הורות בתשלום (אבות ואימהות).....21
- תרשים 6: שיעור אבות שמימשו תקופת הורות מכלל ההורים הזכאים.....22

רשימת לוחות

- לוח 1: חזרה לתעסוקה לאחר תקופת הורות, לפי הכנסות חודשיות, אימהות, 2014.....11
- לוח 2: מתווה לתל"ה בתשלום לפי שנת יישום הרפורמה, לילד ראשון ושני.....18
- לוח 3: שיעור המשפחות מסוגים שונים לפי שנת יישום הרפורמה.....24
- לוח 4: מספר שבועות תל"ה בתשלום ע"פ סוג משפחה ושנת יישום.....25
- לוח 5: אומדן עלות תקציבית של הרפורמה, על פי שנת יישום.....26
- לוח 6: מקורות תקציביים למימון חלק מהרפורמה בתל"ה.....28

רשימת נספחים

- נספח 1: הערות לתרשים 1: "סך כל תקופת ההורות בתשלום, 2018".....35

למדיניות "חופשת הלידה" הנהוגה בישראל יש השפעות מרחיקות לכת על התפתחות הילד ועל כן על דור העתיד, כמו גם על התעסוקה, הילודה, הפיתוח והמימוש של ההון אנושי, הפער המגדרי, ועוד. למרבה הצער, המדיניות הקיימת לא נקבעה כתוצאה מחשיבה מעמיקה על השפעות אלו, אלא התגלגלה לפתחינו מתוך אינרציה ומקובעות תפישתיות, הנשענות עדיין על עידוד תעסוקת נשים כמטרה מרכזית, ללא התייחסות להיבטים האחרים. משהגענו לשיעור השתתפות נשים בתעסוקה מהגבוהים בעולם ולשיא בשיעור הילודה, ולצד פער מגדרי רחב ממדים, ברור כי אבד הכלל על המדיניות הקיימת, והיא אף גורמת לפגיעה הן בהתפתחות התינוקות והן בהוריהם, כמו גם במשק כולו. מסמך זה יציג רפורמה מרחיקת לכת במדיניות זאת, אשר תשרת באופן מפורש מכלול מטרות על פי סדר חשיבות ברור, כדלקמן:

1. התפתחות מיטבית של הילד בחודשים הראשונים לחייו
2. הבריאות הפיזית והנפשית של האם
3. השתתפות האב בגידול הילד, והתחברות שני ההורים לילדיהם
4. אופק תעסוקתי להורים, תוך צמצום הפער המגדרי
5. הקלה בנטל הכלכלי על המשפחות הצעירות

מחקר רב היקף מוכיח מעל לכל ספק כי החודשים הראשונים אחרי הלידה הינם קריטיים להתפתחות הילד, בפרט לפיתוח מגוון היכולות והכישורים שהנם פועל יוצא של התפתחות המוח, ואשר ישמשו אותו בכל מהלך חייו. טיב ומידת מעורבותם של ההורים בטיפול בילדיהם במהלך תקופה ראשונית זאת תלויים במידה מכרעת במדיניות "חופשת הלידה", שכן זו תוחמת את יכולתם להקדיש זמן ותשומת לב לפעוט מבלי לסכן את המשך תעסוקתם. יתכן שהדבר מפתיע, אבל הצבת טובת התפתחותו של הילד כמטרה ראשונה במעלה של מדיניות חופשת הלידה מהווה חידוש, ואף חריגה מהותית מהמצב הקיים כיום בישראל. גם המטרה של הגברת השתתפותו של האב בטיפול בתינוק הנה חידוש, והיא כרוכה בשינוי נורמות לא שוויוניות מושרשות, אשר בין היתר אחראיות לפער המגדרי הרחב שקיים בישראל.

אחד הקשיים המרכזיים בגיבוש מדיניות מושכלת מצוי בהתנגשות בין שלוש המטרות הראשונות מחד לבין המטרה הרביעית מאידך, הנוגעת לתעסוקת ההורים. זאת כיוון שהמטרות הראשונות כרוכות בשעות ממושכות יותר בבית לצד התינוק, אשר עלולה לפגוע בתנאי התעסוקה של ההורים. כיוון שכיום רק שיעור זעום של אבות מנצלים את הזכות לתקופת הורות בתשלום (פחות מאחוז אחד, לעומת יותר מ-30% בכמה ממדינות ה-OECD), אימהות הן הנפגעות העיקריות מהתנגשות זו, וזאת לאורך שנים רבות אחרי הלידה. מכאן שהפער המגדרי הגדול בשכר שקיים בישראל הנו במידה מכרעת פועל יוצא של מדיניות חופשת הלידה הקיימת, אשר מקבעת נורמה ארכאית של "חלוקת עבודה" לא שוויונית בין גברים לנשים. לבסוף, על המדיניות הרצויה להקל גם על מצבן הכלכלי של המשפחות הצעירות, המתמודדות בשלב ראשוני זה עם הצירוף הקשה של הוצאות גבוהות מאוד (ממשכנתא ועד לציוד לתינוקות) לצד הכנסות התחלתיות נמוכות.

המדיניות ל-"תקופת לידה והורות" (להבא "תליה", לא עוד "חופשת לידה!") המוצעת כאן אמורה לשרת נאמנה את חמש המטרות שהוצגו דלעיל, מבלי להזדקק להוצאות תקציביות גבוהות, ותוך תרומה ממשית לצמיחת המשק. המתווה מציב תמריצים עוצמתיים כדי שגם אבות יממשו זכויות להורות פעילה, תוך מתן גמישות לבני הזוג לבחור באורך ובפריסה הרצויה להם של התליה, זאת לצד הקדמת עיקר התמיכה במשפחות לתקופה בה הן זקוקות לה ביותר.

חשוב לציין: כל שינוי שעיקרו הארכת התלי"ה לאימהות ו/או מתן שבועות נוספים ל"בחירה" בין אימהות לאבות יגדיל את חוסר הסימטריה שבין אבות לאימהות, שכן בפועל רק הן ישהו זמן ממושך יותר בבית ע"ח העבודה, ועל כן הדבר רק יחזק את שיווי המשקל המפלה בשוק התעסוקה. לעומת זאת, שינוי אשר יניע גם את האבות לממש את הזכות לתלי"ה באופן שוויוני יותר עשוי להביא לשינוי לטובה בנורמות התעסוקתיות, שכן מעסיקים יפנימו את העובדה שהן גברים והן נשים "עלולים" להיעדר במידה דומה כתוצאה מלידה. על מנת לחולל שינוי מרחיק לכת זה הרפורמה המוצעת מוסיפה מספר שבועות של תלי"ה אשר חלקם **חובה** על האב וחלקם חובה על האם לממש; כמו כן, כל הורה יהיה זכאי למכסת שבועות רשות ייעודיים לו/לה, ושבועות נוספים יינתנו כ"בנוס" המותנה במידת מימוש האב את התלי"ה העומדת לרשותו מעבר לחובה. שינויים אלה אמורים אף לתרום לצמיחת המשק, שכן שיווי המשקל החדש (הלא מפלה) שיווצר בשוק התעסוקה יאפשר ניצול מיטבי של היכולות התעסוקתיות של נשים, ושל ההון האנושי הרב שהן צוברות.

יישום הרפורמה המוצעת יתפרס על פני חמש שנים ויעשה באופן הדרגתי, על מנת לאפשר למעסיקים להתאים את עצמם לרפורמה, ובכדי לפרוס את העלויות התוספתיות על פני זמן. העלות השנתית התוספתית לרפורמה זו נאמדת בכמיליארד ₪ בשנה הראשונה ליישומה, ועד ל-1.5 מיליארד ₪ בשנה החמישית.¹ רוב העלות תמומן ע"י ביטול קצבאות הילדים עבור בני 15 עד 17, שכן לרוב המשפחה הרבה יותר מבוססת כלכלית כשהילדים מגיעים לגילאים אלה, וההוצאות עבורם נמוכות יותר מאשר עבור פעוטות. כמו כן, יתבצע שינוי בתשלומים לבתי החולים בגין אשפוז יולדות (נושא הזועק להסדרה זה שנים), ובמענקי הלידה. זו אם כן רפורמה אחראית פיסקלית, החותרת לא לשיפור בשוליים של מצב קיים אלא ליצירת נורמות חדשות, אשר ייטיבו עם הילדים, עם הוריהם ועם המשק כולו.

¹ לנייר עבודה זה מתלווה קובץ אקסל עם הנתונים המשמשים לאומדן העלויות ולאופן מימון.

מבוא - "חופשת לידה" על שום מה?

סוגית הטיפול בילדים מלידה ועד לכניסתם למערכת החינוך הפורמלית עברה תהפוכות גדולות במהלך 70 השנים אחרונות. עד למחצית המאה ה-20 שררה נורמה של חלוקת עבודה חד-הורים: האימהות הן אלו שטיפלו בפעוטות (בנוסף לניהול משק הבית), לעתים בעזרת המשפחה המורחבת, בעוד שאבות התמקדו בעבודה מחוץ לבית. אולם, מאז מלחמת העולם השנייה החל תהליך מהיר של הצטרפות נשים לתעסוקה, ושל רכישת השכלה ומאבק כנגד הביטויים הרבים של אפליית נשים, לרבות בהקשר של הורות. תהליך זה הלך וצבר עוצמה, עד כי תוך שני דורות הספיק לשנות סדרי עולם בהיבט הכלכלי-חברתי, כמו גם בהיבט הדמוגרפי והתרבותי.

אחד הביטויים המובהקים לשינויים אלו הינו המתח הנוצר בין ההתפתחות התעסוקתית של נשים לבין הצורך בטיפול צמוד, רצוף ומסור בפעוטות, בפרט בשלבים הראשונים לאחר הלידה. לאור הנורמה המושרשת על פיה אבות ראו את עצמם פטורים מהשתתפות במשימה, נשים עובדות נאלצות לקחת הפסקות ארוכות מהעבודה לאחר הלידה. הדבר פוגע ביכולתן להשתלב במסלולים תעסוקתיים איכותיים ולהתמיד בקריירות מבטיחות, ועל כן מרחיב ומעמיק את הפער המגדרי. דחיית גיל הנישואין לא הביאה לשיפור משמעותי, ומרבית הנשים מוצאות את עצמן בדילמה קשה: להשקיע את זמנן בגידול הילדים תוך התפשרות במישור של ההתפתחות התעסוקתית, או להתמסר לקריירה תוך ויתור על זמן משפחה ואף על הבאת ילדים לעולם.

התנגשות זאת בין תעסוקה למשפחה, אשר הביאה להשלכות שליליות הן בהקשר הכלכלי והן בהקשר החברתי והדמוגרפי, אילצה מדינות רבות להנהיג איזושהי גירסה של "חופשת לידה". כך, בחלק ניכר ממדינות ה-OECD הוענקה לנשים יולדות הזכות להיעדר מהעבודה למספר שבועות לאחר הלידה, כאשר על המעסיק מוטלת החובה לשמור על מקום העבודה של האם. כמו כן, במרבית המדינות מונהגת "חופשת לידה בתשלום", קרי, במהלך אותם שבועות של היעדרות מהעבודה אחרי הלידה, האם זוכה לתשלום מטעם המדינה כפיצוי (חלקי או מלא) לאבדן שכרה. ברוב המדינות המטרה הראשונית והעיקרית של חופשת הלידה הינה לעודד את חזרתן של נשים לעבודה, כאשר לזאת התווסף לאחרונה גם רצון חלק מהמדינות לעודד ילודה, לאור הצניחה בשיעור הפרייה אשר מאיימת בקיטון אבסולוטי באוכלוסייה המקומית.

לעומת הזכויות המוענקות לאמהות לאחר לידה, עד לפני כעשור רק מדינות מעטות העניקו הטבות הורות לאבות, כשגם כיום הטבות אלו פחותות ברוב המקרים לעומת אלו של אימהות – שלא במפתיע, שיעור האבות המממשים "חופשת לידה" כלשהי נותר נמוך ([OECD, 2017B](#)). באופן פרדוקסלי (לפחות ממבט ראשון), הענקת זכויות נוספות לאימהות במסגרת חופשת הלידה פוגעת לרוב ביכולת ההתקדמות של נשים בתעסוקה, ומרחיבה עוד יותר את הפער המגדרי בהקשר זה. מכאן שלמדינות חופשת הלידה יש השלכות נרחבות מאוד, חלקן בלתי צפויות ובלתי רצויות, ועל כן חשוב לדון בה לעומק בהקשר כלכלי-חברתי רחב, תוך הפקת לקחים מהנעשה בעולם.

המשך המסמך מאורגן כדלקמן: פרק 1 מציג סקירה של מדיניות תקופת הורות במדינות ה-OECD; פרק 2 מציג את תמונת המצב בישראל כיום ואת מודל המדיניות הנוכחי; פרק 3 מפרט את הרציונל והמטרות של מדיניות תקופת הורות; פרק 4 מתווה את הרפורמה המוצעת; פרק 5 בוחן כיצד המתווה המוצע עומד ביחס למדיניות הנהוגה במדינות אחרות; פרק 6 מפרט

את המודל על בסיסו נעשו ההערכות התקציביות לרפורמה,² ולבסוף פרק 7 מסכם את ההשפעות הצפויות לרפורמה המוצעת.

1. סקירה: תקופת הורות במדינות ה-OECD^{3,4}

מרבית מדינות ה-OECD מעניקות להורים שתי זכויות מרכזיות לאחר הלידה: הראשונה היא תקופת הורות בתשלום, קרי, מספר שבועות מיד לאחר הלידה בהם ההורה (לרוב האם) יכול להעדר מהעבודה על מנת לטפל בפעוט בבית, ומקבל תשלום מהמדינה במקום שכרו טרם הלידה.⁵ השנייה היא הגנה מפני פיטורין במהלך תקופה קצובה שלאחר הלידה, מעבר לתקופת ההורות בתשלום.⁶ במדינות רבות הזכות היא להמשכיות תעסוקתית ולא רק להגנה מפני פיטורין, במובן של שימור אותו תפקיד בדיוק, כך שמקומו של ההורה אצל המעסיק לא יפגע כתוצאה מהיעדרותו. מתוך כלל מדינות ה-OECD רק מדינה אחת אינה מעניקה לאימהות הגנה מפני פיטורין לאחר לידה, ו-20 מדינות מעניקות הגנה זאת גם לאבות. זכויות אלו תלויות זו בזו במימושן, שכן הורים היו מהססים לממש את תקופת ההורות בתשלום אם הדבר היה מסכן את מקום העבודה או את מעמדם התעסוקתי.

קיימת שונות גדולה בין מדינות באשר למאפייני תקופת ההורות בתשלום, לרבות אורך התקופה, הקף הפיצוי, אופן מימושו וכדומה. כמו כן, ההטבה יכולה להיות מיועדת לאם באופן בלעדי, לאב באופן בלעדי, או לשני ההורים גם יחד הרשאים לחלק את ההטבה ביניהם ע"פ רצונם. במדינות הנורדיות, למשל, מקובל להעניק זכויות מפליגות וארוכות טווח לשני ההורים, בעוד שהמדינות האנגלו-סקסיות נוטות להמעיט בתמיכה זו. שוני נוסף בין המדינות מצוי במקור המימון: בחלק מהמדינות התקציב מגיע מהביטוח הלאומי (כפי שנהוג בישראל), בעוד שבאחרות מקור התקציב הוא מאחד ממשרדי הממשלה הרלוונטיים (כמו בגרמניה ובקנדה), או מתקציב ביטוחי בריאות (כמו באסטוניה) ([Blum, 2017](#)).

השוני הרב בין המדינות במאפייני תקופת ההורות מקשה על ההשוואה ביניהן, אך ניתן לזהות בכל זאת דפוסים מרכזיים. ב-32 מתוך 36 מדינות ה-OECD ניתנים לאם לפחות 14 שבועות של תקופת הורות בתשלום, וב-25 מתוכן אורך התקופה מגיע ל-6 חודשים. מבחינת היקף התמיכה, ב-31 מדינות OECD ניתן פיצוי של לפחות 66% מההכנסה החודשית לפני הלידה, וב-25 מתוכן שווי ההטבה הינו לפחות 80%. תרשים 1 משקלל את מספר השבועות עם היקף התשלום וכך מתקבל מדד יחיד בר השוואה, קרי, מספר שבועות בתשלום מלא.⁷ על פי מדד זה אסטוניה מעניקה את ההטבה המפליגה ביותר, שוות ערך ל-84 שבועות בתשלום מלא, הממוצע לכלל מדינות ה-OECD עומד על 30 שבועות, ואילו ישראל עם רק 15 שבועות נמצאת

² מצורף למסמך זה קובץ אקסל בו ניתן לבחון כיצד שינוי של פרמטרים, או הנחות מסוימות ישנה את העלות.

³ סקירה זו מתבססת במידה ניכרת על מחקר השוואתי רחב היקף שנעשה במסגרת מכון WORLD Policy Analysis Center אשר באוניברסיטת UCLA ושפורסם ב-2018 – (ראה [Raub et al. 2018](#)). הנתונים המובאים בפרק זה לקוחים משם אלא אם כן נאמר אחרת.

⁴ בפרק זה נציג רק את התמונה הרחבה באשר לזכויות הניתנות להורים במדינות אלו לאחר הלידה. בפרק 5 נרחיב על המגמות והרפורמות בתקופת הורות שמתרחשות במדינות שונות בעולם.

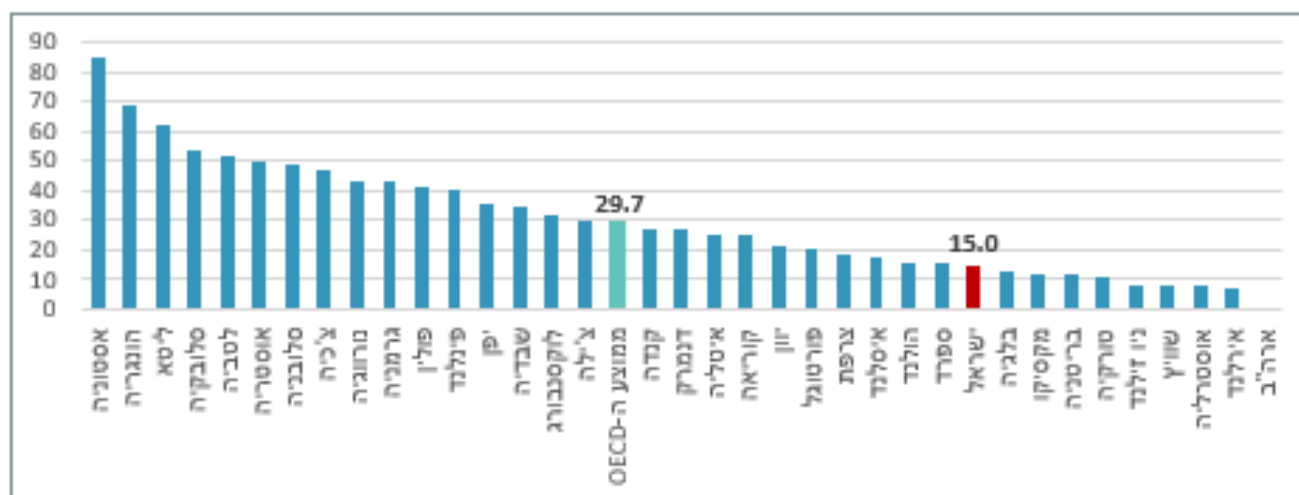
⁵ אחוז השכר המשולם ע"י המדינה משתנה ממדינה למדינה, וברוב המקרים נע בין 80-100%.

⁶ כך למשל, בישראל תקופת הורות בתשלום הינה 15 שבועות, ואילו התקופה בה מוענקת הגנה בפני פיטורין הנה שנה.

⁷ כלומר, מספר שבועות תמיכה כפול הקף התמיכה (באחוזים). לדוגמא, במדינה בה ניתנים 20 שבועות בתמיכה של 80% מספר השבועות בתמיכה מלאה הנו 16.

ברבע התחתון של ההתפלגות (מקום 27 מתוך 36),⁸ כאשר ארה"ב סוגרת את הרשימה שכן היא המדינה היחידה שכלל לא מעניקה תקופת הורות לאם ברמה הפדרלית.⁹

תרשים 1: תקופת הורות בתשלום: מספר שבועות שווי ערך ל-100% OECD, 2018



הערות: ראה נספח 1. מקור: (OECD, 2017A)

1.1 קבוצות הורים בעלי אפיונים ייחודיים

במדינות רבות ישנה התייחסות מפורשת לקבוצות הורים בעלות צרכים ייחודיים בכל מה שנוגע לתקופת ההורות, כגון הורים מאמצים והורים עצמאיים:

- 31 מדינות ב-OECD מעניקות תקופת הורות משותפת גם למשפחות מאמצות, ב-10 מדינות מתוכן ניתנות זכויות זהות לשני ההורים המאמצים, ב-14 מדינות הזכויות הן מצומצמות יותר אך במידה מתונה (פער של 8 שבועות או פחות), וב-7 המדינות הנותרות ההטבות הן מצומצמות במידה רבה (הבדל של 12 שבועות או יותר).
- 22 מדינות OECD מעניקות תקופת הורות בתשלום לאימהות עצמאיות באופן זהה לשכירות (בגובה התשלום החודשי ובאורך התקופה), ב-6 מדינות נוספות ההטבה לעצמאיות נמוכה מזו של שכירות, וב-3 מדינות אין כל הטבות לעצמאיות. מתוך 24 מדינות המעניקות תקופת הורות גם לאבות, 10 מעניקות הטבות לאבות עצמאיים. ההזדהות לאלו של שכירים, 2 מעניקות הטבות מצומצמות יותר לעצמאיים, ו-12 אין מעניקות הטבות לאבות עצמאיים כלל. בחלק מהמדינות וגם בישראל, יש צורך בהפקדה חודשית וולונטרית כדי לקבל זכאות להטבה.

⁸ תרשים 1 מציג את כלל התקופה בתשלום האפשרית למימוש על ידי האם, המכיל בתוכו את תקופת ההורות בתשלום הייעודית לאם, וכן את תקופת ההורות הניתנת לחלוקה בין ההורים. במידה ומבודדים רק את התקופה הייעודית לאם מצבה של ישראל טוב יותר (מדורגת במקום ה-14 מתוך 36 המדינות המוצגות, ומעט מעל הממוצע במדינות ה-OECD הנאמד כ-13.2 שבועות בתשלום מלא). יחד עם זאת זהו נתון מצומצם יותר שאינו מציג את סדר הגודל האמיתי של ההטבות שלהן זוכות אמהות בעולם.

⁹ ישנן מדינות בארה"ב המעניקות הטבות כאלו בתחומן, כמו גם מעסיקים שעושים זאת מיוזמתם, או כתוצאה של מ"מ עם איגודי עובדים. בכל מקרה ארה"ב הנה יוצאת דופן (לרעה) בהקשר זה, ומעת לעת עולה הדרישה לקבוע תקופת הורות בתשלום בחקיקה (Waldfoegel, 1998).

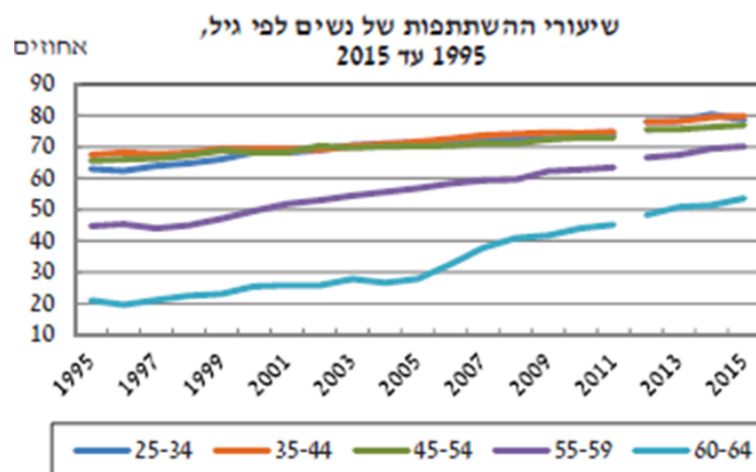
במסמך זה לא נתייחס להבדלים בין הורים הזכאים לתקופת הורות על פי השתייכותם לקבוצה זו או אחרת, וזאת כיוון שהדבר דורש העמקה נוספת אשר לא התאפשרה במסגרת עבודה זאת. אולם, יש להדגיש שאכן חשוב לדון בצרכים המיוחדים של קבוצות כאלו, לרבות משפחות חד מגדריות וחד הוריות. דיון זה צריך להוביל להתאמת הרפורמה המוצעת כאן על פי הצרכים של כל קבוצה וקבוצה.

2. תמונת מצב בישראל - נתוני רקע¹⁰

בישראל מתקיים צירוף יוצא דופן בקנה מידה עולמי של שיעור ילודה גבוה מאוד, לצד שיעור גבוה של תעסוקת נשים. שיעור הפרייה בישראל מגיע ל-3.1 ילדים לאישה,¹¹ הגבוה ביותר מבין מדינות ה-OECD (בהן הממוצע עומד על 1.7) ואחד הגבוהים בעולם, להוציא מספר מדינות באפריקה ובמזרח התיכון. כנגד הדעה הרווחת, שיעור הפרייה הגבוה בישראל אינו נחלתן של קבוצות נבדלות באוכלוסייה, אלא תופעה כללית הנוגעת גם למשפחות משכילות, חילוניות ובעלות מעמד סוציו-כלכלי גבוה (טאוב, 2018). כמו כן, הבחירה של פרטים או זוגות שלא להביא כלל ילדים לעולם, אשר הולכת ונפוצה במדינות רבות, כמעט ולא ניכרת בישראל ונותרה בשוליים.¹²

במקביל לשיא בשיעור הילודה, גם שיעור ההשתתפות של נשים בתעסוקה הנו גבוה מאוד בישראל: שיעור זה עלה ברציפות לאורך שני העשורים האחרונים, והגיע ל-80% עבור נשים בגילאים הרלוונטיים לגיל הרך, קרי 25-44, כפי שניתן לראות בתרשים 2:

תרשים 2: שיעור השתתפות נשים בישראל 1995-2015¹³



יש מדינות בהן שיעור הילודה גבוה יותר מאשר בישראל (כמו בקניה, אפגניסטן ובנין), וכן ישנן מדינות אחדות בהן שיעור ההשתתפות של נשים בתעסוקה גבוה יותר (איסלנד, שווייץ ושוודיה). אולם, אין עוד מדינה בעולם בה הן שיעור הילודה והן שיעור ההשתתפות גבוהים כל כך ושלובים זה בזה – ישראל מהווה במובן זה מקרה חריג ויוצא דופן, ובפער גדול: במדינות

¹⁰ פרק זה מסתמך בין היתר על פרק 2.1 בטרקטנברג (2019).

¹¹ נכון ל-2017 - ראה (OECD, 2019A).

¹² רק ל-6.4% מהנשים היהודיות בגילאי 45-59 אין ילדים. בקרב נשים ערביות שיעור זה גבוה יותר (13.7%).

¹³ מקור: בנק ישראל, 2017.

בהן שיעור ההשתתפות של נשים בתעסוקה דומה לזה בישראל שיעור הילודה הממוצע הוא רק 1.8; מהעבר השני, במדינות בהן שיעור הילודה דומה לישראל שיעור ההשתתפות של נשים בתעסוקה נע בין 22%-ל-48% (טרכטנברג, 2019). ייחודיות זאת מעוררת עניין מחקרי רב, אולם כאן נתמקד רק בהשלכותיה על תקופת ההורות לאחר הלידה.

התועלות של שיעור תעסוקה גבוה של נשים ברורות: ראשית, השתתפות בתעסוקה מאפשרת לאישה לתת ביטוי ליכולותיה, ולחתור למיצוי הפוטנציאל התעסוקתי שלה. בהיבט הכלל-משקי פירוש הדבר רמת תוצר לאומי גבוהה יותר ואף צמיחה מהירה יותר,¹⁴ ובהיבט של משק הבית הדבר מתורגם כמובן להכנסה כוללת גבוהה יותר. גם לשיעור ילודה גבוה יש כמובן יתרונות משלו: אוכלוסייה יציבה ואף גדלה; דינמיות, יזמות וחדשנות אשר הנן לרוב נחלתן של צעירים; "שיעור תלות" (dependency ratio) נמוך, קרי, מספר רב של מפרנסים יחסית למספר הנתמכים, וכדומה.

לצד זאת, הצירוף יוצא הדופן של שיעורי ילודה ותעסוקה גבוהים, בנוסף לקושי הכלכלי של המשפחות הצעירות ולנורמות המנציחות חלוקת עבודה לא שוויונית בין אימהות לאבות, גובה מחיר קשה מהאימהות ומהילדים, וקרוב לוודאי שאיננו בר קיימא. קשיים אלה מועצמים בשל העובדה שמדינת ישראל משקיעה אך מעט בגיל הרך, לרבות בתקופת הורות: ההוצאה הציבורית בישראל על תקופת הורות פר ילד נמוכה מאוד בהשוואה בינלאומית, ומדורגת במקום ה-26 מתוך 35 מדינות ב-OECD, כאשר ההשקעה הממוצעת ב-OECD הינה יותר מפי 2 בהשוואה לזו בישראל (מן, 2018).

הצירוף של שיעורי ילודה ותעסוקה גבוהים ונורמות לא שוויוניות בא לידי ביטוי מובהק בפער מגדרי גבוה מאוד, בכל אחד מהפרמטרים התעסוקתיים. הדבר בולט במיוחד בפער המגדרי בהכנסה הממוצעת, כאשר ההפרש בין גברים לנשים עומד על כ-35% (הלמ"ס, 2019).¹⁵ בהשוואה בינלאומית ישראל מדורגת כמעט בתחתית הסולם: מקום 111 מתוך 144 מדינות בעולם בפער המגדרי עבור עבודה שוות ערך (פינטלברג-ברמץ, 2017). הפער המגדרי מתבטא גם בכך שאפיקי התעסוקה של נשים פחות איכותיים מאשר אלו של גברים. כך למשל, 32% מהנשים בישראל מועסקות במשרה חלקית, לעומת 13% מהגברים.¹⁶

בעבר אפשר היה לייחס את הפער המגדרי לגורמים כגון פערים בהשכלה, בנגישות, ובזמינות של תפקידים מתאימים כמו גם לאפליה כשלעצמה, אולם כיום עיקר הפער הנוצר מיוחס להשפעה המתמשכת של הלידה הראשונה על המשך הקריירה (Kleven et al. 2018). כיוון ששיעור הילודה בישראל גבוה באופן חריג, מרכיב זה חזק יותר בהשפעתו על הפער המגדרי על אף שיעור התעסוקה הגבוה של נשים.

לפער המגדרי בתעסוקה יש גם השלכות משמעותיות הן על העצמאות הכלכלית של אימהות והן על מצבן הכלכלי לעת פרישה. על פי סימולציה מורחבת של ה-OECD, אישה בישראל המתחילה לעבוד בגיל 20 עם שכר ממוצע, ובגיל 30 מפסיקה את עבודתה למשך 5 שנים על מנת לטפל בילדים, תקבל כ-90% מסכום הפנסיה לעומת אישה שלא יצאה להפסקה כזו (בוורס ל., פוקס ה., 2018).

¹⁴ ההשפעה על שיעור הצמיחה (לעומת רמת התוצר) הנה פועל יוצא מהעבודה שההשתלבות של נשים בתעסוקה והטיפול על הסולם התעסוקתי הנם בגדר מגמות המתפרסות על פני תקופה ארוכה.

¹⁵ נכון ל-2017 הפער בהכנסה החודשית הממוצעת בין המינים עמד על 31.4%, בחישוב ההכנסה החודשית החצינית הפער הצטמצם ל-24.7%. הבדלים בכמות שעות העבודה הינן סיבה נוספת לפערי השכר, גברים מועסקים בממוצע 44.9 לעומת נשים 37.0 שעות שבועיות. כאשר מנקים השפעה זו פער השכר הנוצר נאמד כ-15.8%.

¹⁶ כמו כן ישנו פער לעומת ה-OECD, שם 25% מהנשים מועסקות במשרות חלקיות לעומת 32% בישראל (OECD stat, 2019B).

ייחודיות החברה הישראלית בשיעורי ילודה ותעסוקה של נשים, על השלכותיה החיוביות והשליליות, מעצימה את הצורך להתוות מדיניות שתיתן מענה מערכתי לאחת מהסוגיות הקריטיות של המאה ה-21, קרי, השילוב בין משפחה לעבודה, בין גידול ילדים לבין הגשמה מקצועית.

תקופת לידה והורות ('תלי"ה') בישראל 17

תקופת הלידה והורות בישראל כוללת שני חלקים: תחילה 15 שבועות בתשלום של 100% מהשכר שלפני הלידה,¹⁸ ולאחר מכן האם זכאית להמשיך ולהיעדר מהעבודה אך ללא תשלום, עד למלאות שנה מיום הלידה, כאשר המעסיק חייב לשמור את מקומה ותפקידה בדיוק כפי שהיה בטרם הלידה.¹⁹ אימהות העובדות כעצמאיות זכאיות לתנאים זהים לאלו המועסקות כשכירות, כל עוד הפרישו עבור עצמן את סכומי הביטוח הלאומי הנדרשים על פי חוק (ביטוח לאומי, 2019א).

באשר לשמירה על זכויות פנסיוניות, 15 השבועות של תקופת לידה בתשלום מוכרות לצורך הפקדה לחיסכון פנסיוני פרטי, וכן מופרשים כספי ביטוח לאומי. אולם, אם בוחרת האם להאריך את היעדרותה מהעבודה עד שנה לאחר הלידה כפי שהחוק מתיר, בתום 15 השבועות נפסקת ההפרשה לפנסיה והעברת תשלום לביטוח הלאומי. האם רשאית להפריש כספים לפנסיה ולביטוח הלאומי באופן עצמאי, אולם מעטות הנשים שעושות כן ([בוורס, פוקס 2018](#)).

מקומו של האב בתלי"ה מצומצם מאוד בחוק, ומזערי ביישומו בפועל: ששת השבועות הראשונים של תלי"ה (מתוך ה-15) הינם בלעדיים לאם ואינם ניתנים להעברה, פרט לשבוע הראשון בו אבות זכאים לממש שבוע של תקופת הורות במקביל לאם, אך אם האב מממש זאת, אותו שבוע נגרע ממנין 15 השבועות. כדי שהאב יוכל לממש את זכאותו צריכים להתקיים שני תנאים: ראשית, על בת זוגו להיות זכאית לתקופת הורות בתשלום; שנית, צריך שיעמדו לרשותו של האב שישה ימי חופשה ומחלה במקום עבודתו.²⁰ ההתניה של זכאות האב בזכאות האם אינה שוויונית, ואינה מקובלת בעולם ([Raub et al. 2018](#)).

בתום ששת השבועות הראשונים לאחר הלידה ניתנים עוד 9 שבועות בתשלום (אלא אם האב מימוש זכאותו לשבוע לאחר הלידה, כי אז ניתנים רק 8 שבועות נוספים). על פי החוק, שבועות אלו ניתנים לחלוקה בין האם לאב, אך לא במקביל.²¹ כלומר, כדי שהאב יוכל לחלוק תקופה זו עם האם עליה לשוב לעבודתה. בפועל פחות מאחוז מהאבות מממשים זכות זאת, כך שאפשרות החלוקה בין האב לאם הנה תיאורטית בלבד. הדבר משקף את העובדה כי

¹⁷ ב-2016 פורסם תיקון לחוק עבודת נשים (תיקון מס' 55), התשע"ו – 2016, במסגרתו הוחלף המונח "חופשת לידה" במונח "תקופת לידה והורות".

¹⁸ הזכאות של האם מותנית בעמידה בתנאים שונים. מחושב לפי הסכום המתקבל מחלוקת ההכנסה של המבוטחת ברבע השנה שקדם ליום הקובע ב-90, כפי שהיה קבוע עד היום, או הסכום המתקבל מחלוקת הכנסת המבוטחת בששת החודשים שקדמו ליום הקובע ב-180, לפי הגבוה מביניהם. ([כנסת ישראל, 2016ב](#)). תקרת הסכום הניתן לדמי לידה הינו עד פי 5 מהשכר הממוצע במשק, כ-1,463.83 ש"ח ליום נכון ל-2018 (ביטוח לאומי, 2019).

¹⁹ לפרטים ראו: (המוסד לביטוח לאומי, 2019א; [מן, 2018](#); כנסת ישראל 2016א, ב, ג).

²⁰ ראו (המוסד לביטוח לאומי, 2019א; [מן, 2018](#); כנסת ישראל 2016א, ב, ג). היום הראשון מנוצל כיום מחלה ללא תשלום, הימים השני, השלישי והרביעי מנוצלים על חשבון החופשה השנתית בתשלום מלא. הימים החמישי והשישי מנוצלים כימי מחלה ב-50% תשלום. לא קיימים נתונים על מימוש זכאות זו.

²¹ גם תקופת ההעדרות מהעבודה ללא תשלום ניתנת לחלוקה בין ההורים שלא במקביל.

התמריצים הגלומים במתווה תל"ה בישראל פועלים כנגד השתתפות האבות (לסקירה מקיפה ועדכנית ראה [פרגר, 2019](#)).

בתום 15 השבועות של תל"ה בתשלום, האם ניצבת בפני דילמה קשה: האם לחזור מיד לתעסוקה מלאה ולהשאיר את הפעוט בידיים זרות, או להישאר בבית לצורך טיפול בתינוק, אך ללא הכנסה כלל. שני תרחישים אלה אינם מיטיבים לא עם התינוק ולא עם הוריו, ואף מגבירים את הנטל הכלכלי על המשפחה הצעירה, בין אם על ידי ויתור על הכנסתה של האם, ובין אם בשל העלות הגבוהה של אלטרנטיבות חיצוניות. כך לגבי שכירת מטפלת צמודה אשר עלותה עלולה להיות גבוהה לא פחות משכר האם,²² וכך גם לגבי מסגרות מהסוג של "משפחתונים" אשר עלותן נעה בין 1,000 ל-4,000 ₪ לחודש, וברוב המקרים אין עליהן פיקוח כלשהו.²³

בעשור האחרון נרשמה בכל זאת עליה משמעותית בשיעור המשפחות הנעזרות במסגרות חוץ-ביתיות לטיפול בפעוטות, כאשר כמצופה שיעור זה גבוה במיוחד עבור אימהות עובדות.²⁴ תורמים לכך המשך הגידול בשיעור ההשתתפות בכח העבודה של אימהות לילדים קטנים, והרחבת היצע מעונות היום המוכרים. כמו כן, יש להניח כי כיום פחות ניתן להיעזר במשפחה המורחבת, מכיוון שחלק הולך וגדל של בני הגיל השלישי ממשיכים לעבוד או פונים לעיסוקים אחרים ועל כל פחות פנויים לטיפול בנכדים, ומשפחות רבות מפוזרות מבחינה גיאוגרפית.

כתוצאה מכל אלה וכפי שמראה לוח 1, רק 58% מהאימהות חוזרות לתעסוקה מיד בתום תקופת ההורות בתשלום, כאשר נשים בעלות הכנסה גבוהה יותר חוזרות לעבודתן בשיעורים גבוהים יותר (פרט לבעלות הכנסה מעל ל-9,000 ₪ לחודש). קרוב ל-10% לא חוזרות לעבודה גם אחרי שנה, כאשר אחוז זה עולה ככל שההכנסה של האם נמוכה יותר, ועומד על 21% עבור אימהות המשתכרות שכר נמוך מאוד (עד 2,000 ₪ לחודש). כלומר, מתווה התל"ה בישראל כפי שהוא קיים היום הנו רגרסיבי, קרי, הוא תורם להגדלת אי השוויון בין נשים.

לוח 1: חזרה לתעסוקה לאחר תקופת הורות, לפי הכנסות חודשיות, אימהות, 2014²⁵

סה"כ	חזרו לעבודה לאחר הלידה תוך				מספר אימהות	גובה השכר החודשי ערב הלידה
	לא חזרו בתום שנה	7-12 חודשים	5-6 חודשים	בתום חופשת הלידה		
100%	21%	14%	13%	52%	5,490	עד 2,000 ₪
100%	17%	13%	14%	56%	7,241	2,000 - 3,000 ₪
100%	14%	13%	15%	58%	25,440	3,000 - 5,000 ₪
100%	8%	12%	19%	61%	23,470	5,000 - 7,000 ₪

²² עלות מטפלת בתינוק בבית הלקוח הינה כ-7,000 ₪ (במרכז הארץ), כאשר על המשפחה המעסיקה מטפלת לשלם לא פחות משכר מינימום, ולדאוג להפרשות לפנסיה, ביטוח, דמי נסיעות, דמי ביטוח לאומי, ופיצויי פיטורין לכלל עובד בישראל (פרתי, 2017).

²³ ראו (משרד העבודה והשירותים החברתיים, 2019). חוק הפיקוח שחוקק בכנסת ב-2018 טרם נכנס לתוקף כיוון שעוד לא הותקנו תקנות, אך גם אם זה יקרה השפעתו בשטח תהיה מוגבלת אם לא יתלווה לכך מהלך נרחב יותר ברוח ההמלצות ב-(טרנטנברג, 2019).

²⁴ עליה מ-54% בשנת 2000 ל-67% בשנת 2013. עבור אימהות עובדות שיעור זה נאמד כ-80% (פיקטלברג-ברמץ, גרינשטיין, 2015).

²⁵ נכללו יולדות שכירות שילדו בשנת 2014 וקיבלו דמי לידה בשנת 2014 או בשנת 2015 עבור תקופת הורות מלאה (14 שבועות); חישוב השכר נעשה לפי דמי הלידה ששולמו בשנת 2014. מקור: ביטוח לאומי

100%	4%	12%	22%	62%	16,849	7,000 - 9,000 ₪
100%	3%	14%	27%	55%	27,113	יותר מ-9,000 ₪
100%	9%	13%	20%	58%	105,603	סך הכל

3. תקופת לידה והורות - רציונל ומטרות

כל הצעת מדיניות ובפרט כל רפורמה משמעותית חייבת להגדיר בצורה ברורה את המטרות אליהן היא חותרת, לרבות את סדר החשיבות ביניהן. לעתים קרובות אנו נוטים לפסוח על שלב זה, שכן הדבר נראה מובן מאליו. אלא שללא ניסוח מפורש של מטרות והצדקתן אי אפשר יהיה לקדם את הרפורמה בצורה עקבית לאורך זמן, וודאי שאי אפשר יהיה להעריך את האפקטיביות של המדיניות המוצעת תוך כדי יישומה ובדיעבד.

בזמנו "חופשת הלידה" הונהגה במטרה מפורשת לעודד ולתמוך בתעסוקה של נשים²⁶: אימהות קיבלו הגנה על מקום עבודתן, ולמשך מספר שבועות לאחר הלידה יכלו להישאר בבית עם הפעוט וליהנות משכר מלא מטעם המדינה. אולם, אחוז ההשתתפות של נשים בתעסוקה עלה מאוד ברוב מדינות ה-OECD, ובישראל הנו כאמור גבוה במיוחד, ועל כן אין מקום ל"עידוד" נוסף מבחינה זאת. לאור הצניחה בשיעורי הילודה במדינות רבות בעולם, מדיניות התלי"ה בהן שמה כמטרה גם עידוד נשים להביא ילדים לעולם, אלא שכאמור שיעור הילודה בישראל כבר גבוה מאוד ועל כן וודאי שאין צורך לפעול להגדלתו.

לעומת זאת, הפער המגדרי בתעסוקה היה ונותר גבוה, הן בשכר והן באופיים של התפקידים והקריירות של נשים לעומת גברים. כאן טמון מלכוד: ככל שמאריכים את תקופת ההורות של האם, הדבר עלול לפגוע במהלך הקריירה התעסוקתית שלה, שכן המעסיקים ייקחו זאת בחשבון ויימנעו מלהעסיק אותה בעמדות שדורשות רציפות, ובפרט בתפקידים בכירים. לעומת זאת, אם מקצרים את התלי"ה הדבר עלול לפגוע הן בהתפתחות הילד והן בבריאותה של האם. למעשה, הטיפול בסוגיה מורכבת זאת שזורה בהתנגשות בין מטרות, כולן ראויות כשלעצמן, ועל כן חשוב שבעתיים לנסח אותן בבירור.

הניסיון שנצבר בהקשר זה בעולם ובארץ, והספרות המדעית הנוגעת להתפתחות הפעוט, לחשיבות הקשר הראשוני עם הוריו, כמו גם לסוגיות הנוגעות להורות ובפרט לאימהות, הביאו אותנו לגבש את הרפורמה לתלי"ה כך שזו תשרת את חמש המטרות הבאות, על פי סדר חשיבותן:

1. התפתחות מיטבית של הילד בחודשים הראשונים לחייו
2. הבריאות הפיזית והנפשית של האם
3. השתתפות האב בגידול הילד, והתחברות שני ההורים לילדיהם
4. אופק תעסוקתי להורים, תוך צמצום הפער המגדרי
5. הקלה בנטל הכלכלי של המשפחות הצעירות

²⁶ בהתאמה לכך האחריות על מעונות היום הייתה ועודנה בידי משרד העבודה.

1. התפתחות מיטבית של הילד בחודשים הראשונים לחייו

השבועות והחודשים הראשונים לחייו של התינוק הנם קריטיים להתפתחותו ובפרט להתפתחות המוח,²⁷ כאשר תנאים הכרחיים לכך הם טיפול מסור ורצוף על ידי דמויות קבועות, יחס חם מצדן, גירוי חושי עשיר ומגוון, וסביבה רגועה המשרה ביטחון ויציבות. אין ספק כי הטיפול המיטבי בתקופה זאת הוא זה שניתן על ידי ההורים עצמם,²⁸ ולא על ידי גורם חיצוני, להוציא כמובן מקרים בהם ההורים סובלים ממוגבלויות או פתולוגיות שלא מאפשרות למלא את תפקידם כראוי. יתרה מזאת, טיב התקשרות התינוק הן עם האם והן עם האב נקבע בחלקו הגדול בשבועות האלה, והדבר משליך על התפתחותו העתידית של הילד ואף על תפקודו כאדם בוגר ([García et al. 2016](#)). כמו כן, מחקרים מראים שלחודשים הראשונים לחייו של התינוק השפעה קריטית לבריאותו ולחוסנו, וכן לבריאות האם.^{27,30,29}

2. הבריאות הפיזית והנפשית של האם

הצורך של התינוק בנוכחות הוריו מיד לאחר הלידה מתחבר גם לצורך של האם להתאושש מאירוע הלידה, והדבר דורש שהיא תישאר בבית למשך מספר שבועות,³¹ שתהיה לה עזרה צמודה, ושתהיה משוחררת כמה שניתן מדאגות ועיסוקים אחרים (הקשורים למשל לניהול משק הבית). הדבר מצריך אם כן לא רק שהאם לא תיחפז לחזור לעבודה בסמיכות ללידה, אלא שגם האב ימצא בבית, ובכך יתרום לטיפול בתינוק, להתקשרות אתו, וגם להתאוששות של האם ([Altintas et al. 2017](#)). יחד עם זאת, מימוש מרבית התלי"ה במקביל על ידי שני ההורים עשוי לגרום להתפתחות כישורי ההורות של האב ([Feldman et al. 2019](#)), ועלול להיות פחות יעיל מבחינה כלל משקית.

3. השתתפות האב בגידול הילד, והתחברות שני ההורים לילדיהם

השבועות והחודשים הראשונים לאחר הלידה הנם השלב הקריטי גם ב-"bonding", קרי, ביצירת חיבור איתן בין ההורים לבין הפעוט, כאשר קשר זה הופך למרכיב חשוב ביותר גם בטיב הטיפול שההורים יעניקו לילדיהם בהמשך ([O'Brien, 2009](#)). כמו כן, מחקרים מראים כי לטיב ההתקשרות של האב עם הפעוט יש השפעה משמעותית על התפתחותו ואף על ביצועי הילד בבגרותו.³² יתרה מזאת, קשה מאוד "לפצות" מאוחר יותר על חוסרים שנגרמו לפעוט בחודשים הראשונים לחייו, בשל עזיבה מוקדמת של ההורים בכדי לחזור לעבודה.

²⁷ ראו (טרכטנברג, 2019 ; 2016, 2012, 2006, Heckman).

²⁸ אולם, חשוב מאוד שתהיה גם נגישות ליעוץ ועזרה חיצוניים שכן "מקצוע ההורות" לא נלמד מעצמו - ראה למשל תפקידו של "הקמפוס לגיל הרך" בהקשר זה (טרכטנברג, 2019).

²⁹ הנקה במהלך ששת החודשים לאחר הלידה מורידה את הסיכוי לזיהום אזניים, לדלקות בדרכי הנשימה העליונות, לדלקות בדרכי הנשימה התחתונות (כמו דלקת ריאות) ודלקות במערכת העיכול אצל התינוק ב- 50%, 63%, 77%-ו 64% בהתאמה. הנקה ממושכת מעלה בממוצע את מנת המשכל של התינוק - ראו ([Raub et al. 2018](#) ; [Ruhm, 2000](#)).

³⁰ גם נוכחות האב בבית בשבועות הראשונים לאחר הלידה מעודדת הנקה ([Raub et al. 2018](#)).

³¹ על פי המחקר הרפואי האם זקוקה לפרק זמן של כ-6-8 לאחר הלידה כדי לחזור לאיתנה הן מבחינה פיזית והן מבחינה נפשית - ראה ([Raub et al. 2018](#)).

³² ראו ([Cools et al. 2015](#) ; [Raub et al. 2018](#)). כך לדוגמה, תקופת הורות ייעודית לאבות בנורבגיה הובילה לעליה בצינוי הילדים בשלבים מאוחרים יותר.

אבהות פעילה טובה לא רק להתפתחות התינוק, אלא יש בכוחה לתרום גם לאב, בפרט במציאת משמעות ותכלית לחייו גם במסגרת המשפחה, ולא רק בעבודה או במסגרות חיצוניות אחרות (מה שלא תמיד קורה - [כלפון, 2015](#)). במקביל לתמרוץ אבות ליטול חלק פעיל בהורות, חשוב לעודד נשים לאפשר לאב מקום משמעותי בטיפול בילדים, שכן נורמת האימהות הדומיננטית מהווה גם מקור כוח ומשמעות, ומרכיב חשוב בזהות והערך העצמי של נשים רבות, שעשו לדחוק את האפשרות של אבות למצוא משמעות במסגרת המשפחתית.

4. אופק תעסוקתי להורים, תוך צמצום הפער המגדרי

שלוש המטרות הראשונות משלימות זו את זו, ולמעשה מחייבות את הימצאותם בבית של האם והאב תקופה ארוכה ככל שניתן במהלך החודשים הראשונים לחייו של התינוק. המטרה הרביעית היא זו שמציבה את הדילמות הקשות, בשל ה-"trade-offs" מול המטרות הראשונות: ככל שההורים יממשו תלי"ה ארוכה יותר הדבר יטיב עם התפתחות הפעוט, יסייע בהתאוששות האם ויאפשר את ההתחברות בין ההורים לבין ילדיהם, אבל קרוב לוודאי שיפגע בתעסוקה שלהם. יתרה מזאת, מכיוון שעד היום האם היא הזכאית והמממשת את מרבית תלי"ה ואף את כולה, הארכת תקופה זו עלולה כאמור לפגוע בה ביתר שאת.

כפי שכבר ציינו, ללידה ולהורות השפעה מכרעת על הפער המגדרי: לפני הלידה הראשונה לא קיימים הבדלים מובהקים בין נשים לגברים בכלל הפרמטרים התעסוקתיים. אולם, עם הולדת הילד הראשון נרשמת ירידה תלולה בהכנסה, בשיעור התעסוקה ובכמות שעות העבודה של נשים ([Kleven et al. 2018](#), [לייזר, 2019](#)). הממצא המפתיע הוא שלאחר הלידה ניכר אמנם תיקון חלקי בפרמטרים אלה, אולם נותר פער מגדרי משמעותי גם שנים רבות אחר כך. כמו כן, הלידה הראשונה פוגעת בסיכוייהן של אימהות להתקדם בהכשרתן התעסוקתית ולזכות בעמדות ניהול, ועל כן רבות עוברות למגזר הציבורי ולפירמות המאפשרות גמישות תעסוקתית, לצד תגמול מופחת ([OECD Stat, 2018B](#)).

מימוש כמעט בלעדי של התלי"ה על ידי אימהות (ולא על ידי אבות) גורם לשיווי משקל של "אפליה סטטיסטית" בשוק העבודה:³³ לאור ציפיותיהם של מעסיקים שנשים צעירות ייצאו לתלי"ה לאחר הלידה, הם ייטו להעדיף העסקת גברים על פני נשים, בפרט בתפקידים איכותיים יותר, וכך גם לגבי קידום תעסוקתי ([קופפר, 2016](#); [Becker et al. 2019](#)). מהעבר השני, נשים אשר צופות אף הן היעדרות ממושכת מהעבודה לאחר הלידה, ייטו להעדיף מעסיקים "נוחים" יותר כמו גם משרות חלקיות,³⁴ אף אם הדבר פוגע באופק התעסוקתי ([Blau et al. 2017](#)). מאידך, אם אין כלל זכות לתלי"ה,³⁵ הברירה האכזרית העומדת מפני נשים עובדות היא או לוותר כלל על הבאת ילדים לעולם ולהתמסר לעבודה, או לוותר על קריירה ולהקדיש את מלוא זמן למשק הבית ולגידול ילדים ([Goldin et al. 2016](#); [Bianchi, 2000](#)).

העובדה כי אימהות הן הזכאיות והמממשות העיקריות של התלי"ה תורמת להגדלת הפער המגדרי, כיוון שחלוקת העבודה הראשונית שנוצרת במהלך התלי"ה, לפיה האימהות הן

³³ [Fang et al. 2011](#); [Selmi, M., 1999](#)

³⁴ מעסיקים אלה נקראים "family friendly", ובדרך כלל מדובר על הסקטור הציבורי, בפרט על מערכת החינוך, ועל המגזר השלישי. אולם, יש כיום מעסיקים איכותיים לא מעטים שמכירים בחוסר ההוגנות של תופעה זאת, כמו גם בעובדה שיש פוטנציאל תעסוקתי גדול הטמון בנשים שהופכות לאימהות, אשר לא ממוצה בשל אותה "אפליה סטטיסטית". כיוון שכך מעסיקים אלה מוכנים להתגמש ולהעסיק אימהות (או כאלו שיהפכו בהסתברות גבוהה לאימהות בעתיד הקרוב) בלא שהדבר ייפגע ברווחיותם.

³⁵ בארה"ב אין זכות כזאת ברמה הפדרלית, ואכן נשים רבות שם חסרות כל הגנה סוציאלית בעקבות לידה. אולם, מספר מדינות בארה"ב מעניקות תלי"ה במינוחים שונים, וכך גם מעסיקים מסוימים.

המטפלות המרכזיות בילדיהן ובמשק הבית,^{37,36} מתקבעת גם בטווח הארוך.³⁸ אכן, לצד העלייה בשיעור ההשכלה ובשיעור התעסוקה של נשים, אימהות נוטות עדיין לקחת על עצמן אחריות כפולה ומשולשת: אחזקת משק הבית וגידול ילדיהן, לצד תעסוקה מלאה או חלקית (OECD Stat, 2019C ; OECD Stat 2019D).

סוגיה נוספת המשפיעה על הפער המגדרי הינה פער הזמן בין תום התלי"ה לבין גיל הזכאות לחינוך לגיל הרך, ואיכות המסגרות המוצעות: ככל שהמסגרות הממלכתיות לגיל הרך מיועדות לילדים מבוגרים יותר, וככל שמסגרות אלו פחות איכותיות, כך נשים ייטו להישאר בבית עם ילדיהן תקופה ארוכה יותר, על חשבון חזרה לעבודה (Baker et al. 2008). מכאן שיש להתייחס לתקופה ההורות הראשונה ולחינוך לגיל הרך כמקשה אחת, ולקבוע מדיניות לאור מכלול השיקולים שעולים בשני ההקשרים האלה גם יחד (לא כך קורה היום).

5. הקלה בנטל הכלכלי של המשפחות הצעירות

זוגות המביאים ילדים לעולם נמצאים ברוב המקרים בשלבים הראשונים של הקריירה התעסוקתית, ועל כן הכנסתם נמוכה באופן יחסי להמשך חייהם. כמו כן, זו התקופה בה המשפחה הצעירה לוקחת על עצמה הוצאות כבדות כגון משכנתא, מכונית, מכשירים ביתיים וכדומה. היוולדו של הילד הראשון כרוכה בקפיצה גדולה בהוצאות, הן החד פעמיות (כמו דירה גדולה יותר, ציוד ורהיטים לתינוק, וכדומה), והן שוטפות (כמו חיתולים, מזון לתינוקות, וכדומה). הצירוף של הכנסות ראשוניות נמוכות והוצאות כבדות באותה נקודת זמן מאוד מקשה על ההורים הצעירים, ואף עלול לפגוע בפניות שלהם לטיפול בתינוק, ומכאן שאת המטרות של התלי"ה צריכה להיות הקלה מסוימת בנטל הרובץ עליהם.

כל ילד נוסף מגדיל את ההוצאות, אבל לא באותו שיעור כיוון שחלק ניכר מההוצאות הן חד פעמיות (כגון ציוד שניתן להשתמש בו עבור ילדים נוספים), וכיוון שהמשפחה לומדת להיות יותר יעילה בטיפול בילדיה. כמו כן, ברוב המקרים ההכנסה של הזוג עולה לאורך זמן בשל קידום, ותק וכדומה.³⁹ מכאן שהצרכים של ההורים משתנים על פני זמן, ומדיניות תלי"ה הוגנת חייבת לקחת זאת בחשבון, ולהציע הטבות מותאמות לצרכים משתנים אלה. בפרט, כשמדובר בילד ראשון או שני נדרש תלי"ה בתשלום לאורך תקופה ארוכה יחסית, אך צורך זה הולך ופוחת עם מספר הילדים.

4. מתווה חדש לתקופת לידה והורות בתשלום

מדיניות התלי"ה הנהוגה כיום בישראל אינה משרתת נכונה את מרבית המטרות כפי שנוסחו דלעיל. הדבר לא מפתיע, שכן מדיניות זו גובשה במקור כדי לשרת מטרות אחרות, קרי עידוד

³⁶ הריס-אולשק, 2015; אימרגליק, 2016; OECD Stat, 2019A, 2018B, 2018A.

³⁷ מסקר שנערך במשרד הכלכלה והתעשייה ב-2012-2013 נמצא כי רק ב-5% ממשקי הבית האב לוקח על עצמו את עיקר האחריות למטלות הבית, וב-22% החלוקה שוויונית. ככל שהכנסת האם משמעותית יותר עבור משק הבית כך הולך וגדל שיעור משקי הבית השוויוניים או שבהם האב לוקח את מירב האחריות, בהתאמה לכך גם מספר שעות העבודה השבועיות של נשים עולות.

³⁸ Kühhirt, 2012; Sanchez et al. 1997; Fitzenberger et al. 2013; Adda et al. 2017.

³⁹ הדבר תואם את "השערת מחזור החיים" (the "life cycle hypothesis"): בתחילת הדרך משפחות מרוויחות מעט ומוציאות יחסית הרבה (חיסכון שלילי), לאחר מכן ההכנסה גדלה ונרשם חיסכון חיובי, ובשלב האחרון ההכנסה שוב יורדת (בדרך כלל רק מפנסיה וביטוח לאומי), כאשר המשפחה נסמכת אז על החיסכון שנצבר קודם לכן.

נשים להשתלב בתעסוקה ואף עידוד ילודה, כל אלה לאור נורמות שקידשו חלוקת עבודה מגדרית בה האישה מטפלת והגבר מפרנס. בפרט, המדיניות הקיימת אינה מעודדת אבות לקחת חלק פעיל בגידול ילדיהם ואינה מצמצמת פערים מגדריים. על אף הזכות שניתנה להורים לחלוק ביניהם את תקופת ההורות כבר משנת 1998, שיעור האבות שמממשים זכות זו הינו כאמור זעום, פחות מ-1.4%⁴⁰ היעדרותו של האב מהבית בשבועות הראשונים לחייו של התינוק פירושה פגיעה בהתקשרות האב לילדו, על שלל ההשלכות השליליות שבדבר, וכמו כן מקשה על התאוששות האם. יתרה מזאת, הדבר מתקבע כדפוס בקרב המשפחה הצעירה, חוזר על עצמו במהלך השנים הסמוכות ללידה ובהיוולדם של ילדים נוספים,⁴¹ ותורם כאמור תרומה מכרעת לקיבועו של הפער המגדרי (Kleven et al.2019).

כמו כן, המדיניות הקיימת אינה מאפשרת גמישות והדרגתיות בחזרה לתעסוקה, מה שמעצים מאוד את הדילמה, בעיקר של האם, האם לחזור מיד לתעסוקה או לטפל בתינוק בבית על חשבון התקדמות הקריירה. העובדה שההטבות הניתנות זהות עבור היוולדו של כל ילד נוסף רק מחמירה זאת, שכן היא מונעת סיוע מוגבר כשהורים זקוקים לו ביותר, ומעניקה אותו גם כאשר הצרכים פחות אקוטיים.

המתווה החדש לתלי"ה שיוצג להלן אמור לגבור על מגרעות אלו, ולשרת נאמנה את חמש המטרות שהגדרנו, קרי:

1. התפתחות מיטבית של הילד בחודשים הראשונים לחייו
2. הבריאות הפיזית והנפשית של האם
3. השתתפות האב בגידול הילד, והתחברות שני ההורים לילדיהם
4. אופק תעסוקתי להורים, תוך צמצום הפער המגדרי
5. הקלה בנטל הכלכלי של המשפחות הצעירות

לשם כך המתווה החדש מציע שני מרכיבים חדשים עיקריים: תמריצים משמעותיים לשילוב האב בתלי"ה תוך חתירה לסימטריה עם האם, וגמישות ביישום ההטבות על פי רצונה של כל משפחה.

החלת תקופת ההורות בתשלום גם על האב כרוכה כאמור בשינוי נורמה מושרשת, על פיה בעוד שהאם חייבת להישאר עם הפעוט בשבועות הראשונים לאחר הלידה, לא כך לגבי האב, אשר לרוב ממשיך בעבודתו כרגיל לאורך כל תקופה ההורות. נורמה זאת מקובעת לא רק בקרב המשפחות הצעירות, אלא גם אצל המעסיקים, ומהווה את המסד עליו נבנה אותו שיווי משקל תעסוקתי מפלה שעומד מאחורי הפער המגדרי. כעומקה של הנורמה כך מידת הקושי לשנותה, ועל כן כדי לחולל שינוי יש להפעיל צירוף מושכל ועוצמתי של תמריצים ואילוצים, מתוך ציפייה שלאורך זמן כל הנוגעים בדבר (קרי, האימהות, האבות, והמעסיקים) יפנימו את השינוי ויהפכו אותו לנורמה חדשה, ובכך אולי אף ייתרו את הצורך בתמריצים כאלה. יישום הרפורמה תתפרס על פני חמש שנים, כאשר בשנה הראשונה המתווה המוצע יהיה כפי שמוצג בתרשים 3:

⁴⁰ בשנת 2018 ניצלו את תקופת ההורות כ-1,200 גברים, לעומת למעלה מ-130,000 נשים (ביטוח לאומי, 2019ב). למידע נוסף על מאפייני אבות שמימשו זכאות לתקופת הורות בתשלום ראה (פרגר, 2019).

⁴¹ לדוגמה הנורמה בה האם היא זו שאוספת את הילד בתום כל יום מהמסגרת החינוכית, או לוקחת יום חופש מהעבודה כאשר הילד חולה.

תרשים 3: מתווה תל"ה בתשלום בשנה הראשונה, בשבועות



*אם האב מימש לפחות חצי משבועות הרשות

הרפורמה בתל"ה מציעה אם כן 20 שבועות מלאים בתשלום כבסיס (לעומת 15 כיום), כאשר מתוכם 5 מיועדים רק לאם, 5 רק לאב, 10 שבועות ניתנים לחלוקה בין האב לאם, ושבועיים נוספים יינתנו כבונוס לתקציב המשותף בתנאי שהאב יממש לפחות מחצית משבועות הרשות שלו. התל"ה ניתנת למימוש במקביל ע"י האם והאב או בנפרד.

מתוך 5 השבועות הייעודיים לכל הורה, שבועיים הנם **חובה**, קרי, על ההורה להיעדר מהעבודה ולהישאר בבית עם הילד לפחות שבועיים, וזאת במהלך החודש הראשון לאחר הלידה. האחריות על מילוי חובה זאת תחול על המעסיק, במובן שיאסר עליו לאפשר להורה לחזור לעבודה בשבועות אלה (וגם לא לעבוד מהבית), ובמקרה של חריגה מכך יוטלו על המעסיק סנקציות על פי הדין האזרחי.

יתכן כי הטלת **חובה** בהקשר זה תיראה כמהלך מרחיק לכת מדי, אך אנו משוכנעים כי על מנת שתהיה הפנמה של נורמה חדשה על פיה האבות הנם שותפים לטיפול בפעוטות אכן יש צורך בחובה, לפחות בשנים הראשונות ליישום המתווה.⁴² בנוסף, ללא חובה שכזאת, גם אם האבות היו רוצים להיעדר מהעבודה לפרק זמן על מנת לטפל בתינוק, ספק אם הדבר היה מתאפשר בשל התנגדות רבים מהמעסיקים, ואף בשל לחץ חברתי במקום העבודה ("מה יגידו"). החובה לא מותירה מקום למו"מ (מפורש או סמוי) האם להתחלק בתל"ה, לא בין האב לבין המעסיק, ולא בינו לבין האם, וזאת בצל הנורמות הקיימות, אלא שהדבר יקרה כי המדינה כופה זאת (לפחות בתחילה). יתרה מזאת, החובה עשויה לתרום משמעותית ליישור קו בין האב לבין האם באשר למעמדם התעסוקתי, שכן בעיני המעסיקים ה"סיכון" של לידה ושל התל"ה שבאה בעקבותיה יחול לא רק על נשים אלא גם על גברים. גישה זו מקובלת למשל בפורטוגל בה אבות מחויבים לקחת 5 ימים מיד לאחר הלידה, ועוד 10 ימים במהלך החודש הראשון, כאשר המדינה מפצה אותם באופן מלא על שכר העבודה (Eurofound, 2019).

מעבר לשבועיים חובה, שלושה שבועות נוספים הינם **ייעודיים** לכל הורה אך הם בגדר **רשות**, כלומר להורה **הזכות** להיעדר מהעבודה ע"מ לטפל בילד ולקבל פיצוי מלא על כך, אך אם הוא/היא לא עושה זאת אזי שבועות אלה "הולכים לאיבוד", כלומר, אי אפשר להעביר אותם להורה האחר ואי אפשר לקבל תמורה עבורם.

עשרה השבועות הנוספים מהווים "תקציב שבועות משותף" לשני ההורים, במובן שכל אחד מהם יכול לממש אותם. חידוש משמעותי נוסף הוא שאם האב מממש לפחות מחצית משבועות

⁴² המחשה לחשיבותן של נורמות: בעבר החובה להתייצב למילואים והענישה במקרה של הימנעות מכך הייתה בעלת השפעה על המשרתים, אבל רובם של המילואימניקים עשו זאת לא מחשש לענישה אלא מתוך תחושה של שליחות ושל מחויבות מוסרית, והמעסיקים קיבלו זאת בהתאם. לאורך זמן הנורמה נשחקה הן אצל המשרתים והן אצל המעסיקים, מה שחייב שינויים מרחיקי לכת במערך המילואים.

הרשות שמוקצים לו, אזי ההורים מקבלים שבועיים נוספים **כבונס**, המתווספים לעשרה שעומדים לרשותם לחלוקה ביניהם.⁴³ בונס זה אמור להוות תמריץ עוצמתי להשתתפות האב, שכן אם הוא לא מממש מחצית משבועות הרשות הניתנים לו (בקרה זה לפחות שבועיים) המשפחה מפסידה 5 שבועות של תקופת הורות בתשלום (3 שבועות רשות של האב, ועוד שבועיים בונס לתקציב המשותף).

נמחיש את המתווה על ידי תיאור של שני מקרי קצה: בראשון האב מסרב לממש את האפשרויות ליטול חלק בתלי"ה שהמתווה החדש מעניק לו, ומסתפק בשבועיים חובה. לעומתו האם מממשת את כל השבועות האפשריים, קרי, 5 שייעודיות לה, ועוד ה-10 שעומדים לחלוקה, סה"כ 15 (כמו היום). כלומר, במקרה שאין כלל שינוי בהתנהגות של האב על אף התמריצים הניתנים פרט לשבועיים חובה, מצבה של האם לא משתנה לעומת המצב העכשווי, ועל כן התלי"ה בתשלום תסתכם ב-17 שבועות: 15 של האם, ושבועיים חובה של האב.

בקצה השני, שני ההורים מתנהלים באופן שוויוני לגמרי, כך שגם האם וגם האב מממשים את חמשת השבועות הייעודיים לכל אחד מהם, מכיוון שכך עומדים לרשותם 12 שבועות לחלוקה (הכוללים שבועיים בונס), מהם כל אחד לוקח חצי, קרי שישה שבועות. מכאן שכל אחד זוכה לתלי"ה של 11 שבועות, ובסה"כ 22. הפער בין שני מקרי הקצה משמעותי מאוד: ההתנהגות "השמרנית" במקרה הראשון כרוכה בהפסד לתא המשפחתי של 5 שבועות של נוכחות ההורים בבית עם התינוק, במימון מלא של המדינה. מכאן עוצמת התמריץ לשינוי התנהגותי ונורמטיבי.

הדרגתיות ביישום הרפורמה

חשוב להחיל את השינויים המוצעים באופן מדורג כך ששוק העבודה יוכל להתאים את עצמו, וכדי שאפשר יהיה לעקוב אחרי התקדמות הרפורמה כשהיא עדיין בגדר ניסוי, ולהתאים אותה על פי הצורך. כמו כן, הרפורמה כרוכה בעלויות תקציביות תוספתיות, אותן רצוי לפרוס על פני מספר שנים. מכאן שאנו מציעים ליישם את הרפורמה באופן מדורג על פני חמש שנים, כאשר היא תחל כהרחבה יחסית צנועה של הקיים. המתווה שהוצג דלעיל תקף כאמור לשנה הראשונה של יישום הרפורמה. החל מהשנה השנייה ועד לשנה החמישית יחולו השינויים הבאים מדי שנה: יתווסף שבוע רשות הן לאם והן לאב, ויגרע שבוע אחד מתוך 10 השבועות שבבסיס התקציב המשותף, ובסה"כ יתווסף כל שנה שבוע אחד נטו, כפי שמתואר בלוח 2:

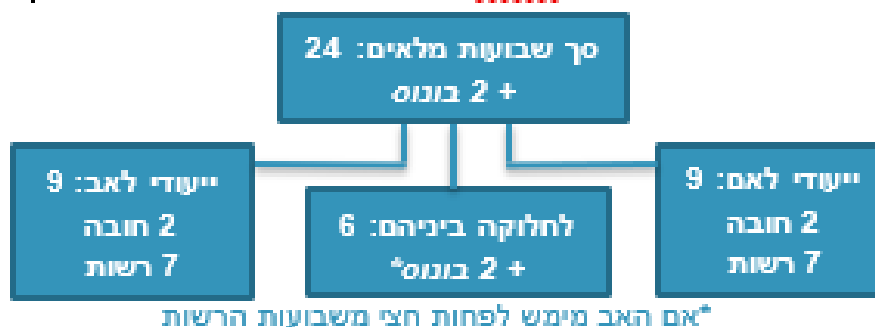
לוח 2: מתווה לתלי"ה בתשלום לפי שנת יישום הרפורמה, לילד ראשון ושני

שנה 5	שנה 4	שנה 3	שנה 2	שנה 1		
2	2	2	2	2	חובה	ייעודי לאם
7	6	5	4	3	רשות	
2	2	2	2	2	חובה	ייעודי לאב
7	6	5	4	3	רשות	
6	7	8	9	10	בסיס	תקציב משותף לחלוקה
2	2	2	2	2	בונס*	
26	25	24	23	22	סה"כ	

⁴³ מכיוון שמספר שבועות הרשות הנו אי-זוגי (3) בשנה הראשונה (כל שנה יתווסף עוד שבוע, ועל כן המספר יהיה אי-זוגי בשנה הראשונה, השלישית והחמישית), אנו מעגלים כלפי מעלה את החצי, ועל כן ע"מ לקבל את הבונס האב צריך לממש לפחות שבועיים מתוך שלושת שבועות הרשות שעומדים לרשותו.

כיוון שמתווה השנה החמישית יישאר בתוקף גם הלאה, הוא מוצג באופן גרפי בתרשים 4:

תרשים 4: מתווה תל"ה בתשלום בשנה החמישית ליישום



התוספת של שבועות רשות ייעודיים לאב, תוך קיטון בתקציב המשותף של שבועות לחלוקה, מיועדים להרחיב את הזדמנויות השיתוף של האב בתל"ה, ולהעצים את התמריץ לממש אותן: אם האב ממשיך להיות "סרבן" ולא מממש את שבועות הרשות שעומדים לרשותו, כי אז "העלות" למשפחה היא אובדן 9 שבועות של תל"ה בתשלום המדינה (מהשנה החמישית ואילך), וכן החרפה של חוסר הסימטריה בין האב לאם. כמובן, אין לדעת מראש את מידת האפקטיביות של תמריצים אלה, ועל כן החשיבות של ההדרגתיות ביישום המתווה – יש להניח שלאורך חמש השנים אפשר יהיה ללמוד על מידת השינוי בנורמות, ובמקרה הצורך אפשר יהיה להתאים את המתווה על פי ממצאים אלה.

גמישות: חזרה לעבודה במשרה חלקית

המרכיב השני החשוב ברפורמה הנו הגמישות במימוש התל"ה, אשר פירושה מתן אפשרות לחזור לעבודה במשרה חלקית (חצי משרה), כאשר המעסיק ישלם שכר בהתאם (50%), והמדינה תשלים את החצי השני, כך שבסה"כ ההורה יקבל את מלוא סכום השכר. הורה יהיה רשאי להמיר שבוע מלא של תל"ה בשבועיים חלקיים,⁴⁴ כאשר שבועות חלקיים יבואו אחרי שבועות מלאים אבל לא להיפך; זאת כדי להקל על המעסיקים, במובן שחזרה הדרגתית לעבודה לאחר היעדרות מלאה עדיפה על סדרה אקראית של היעדרויות מלאות וחלקיות.

הגמישות דרושה מכיוון שקיימת שונות גדולה בין משפחות בנוגע לצרכים והעדפות שלהן, ועל כן צריך לאפשר לכל משפחה לעצב את התקופה באופן המיטבי עבורה. יש לציין שהגמישות חשובה גם למעסיקים, שכן גם הם יצטרכו להתאים את עצמם לשינוי המדיניות, וכפי שיש שונות גדולה בין משפחות כך גם בין מעסיקים באשר ליכולת לאפשר היעדרות חלקית או מלאה לעובדים שונים.

האפשרות לתקופת הורות בתשלום ארוכה יותר תוך תעסוקה חלקית, נותנת מענה מסוים לדילמה הקשה בפניה עומדות כיום (בעיקר) אימהות רבות מיד לאחר תום התל"ה בתשלום של 15 שבועות: האם לחזור מיד לעבודה במשרה מלאה ולהעביר את הטיפול בתינוק לידיים זרות בשלב כה מוקדם, או להישאר בבית ולספוג את אבדן השכר והפגיעה בקריירה. יש להניח שאימהות לא מעטות יבחרו בחזרה הדרגתית לתעסוקה, תחילה במשרה חלקית, שהרי הדבר

⁴⁴ מלבד השבועיים שהינם חובה בחודש הראשון של כל הורה.

לא יהיה כרוך באבדן הכנסות, ומייצר איזון בין הצרכים הסותרים.⁴⁵ במידה ושני ההורים מחליטים להיות מועסקים במשרה חלקית תהיה לכך השפעה משמעותית לטובת הטיפול בילד, וחלוקת עבודה שוויונית יותר בין ההורים.⁴⁶

ממד נוסף של גמישות במתווה הינו אפשרות לחפיפה בין האם לאב במימוש התלי"ה בכל שלב, בפרט אם וכאשר הם בוחרים להמיר שבועות מלאים בשבועות חלקיים, כלומר, לחזור לעבודה בחצי משרה. כך, זוגות יוכלו לתכנן שכל אחד יישאר בבית חצי יום (לא חופף בזמנים עם השני), ובכך בכל עת יהיה הורה עם התינוק. שוב, אין לדעת איך הורים יתנהגו בפועל כאשר המתווה יהיה בתוקף, אבל עצם הגמישות הניתנת פותחת אפשרויות לשיתוף ולחלוקת הנטל בין ההורים הרבה מעבר למה שמשמע מספירת שבועות תלי"ה בתשלום.

תלי"ה לילד שלישי ואילך

כאמור, צרכי המשפחה משתנים לאורך זמן, ועל כן רצוי להעניק תמיכה גדולה יותר למשפחה כאשר היא צעירה, ופחות כאשר היא מבוססת יותר. מכאן שהמתווה שבלוח 2 יהיה תקף בעקבות לידה של הילד הראשון והשני, אך החל מהילד השלישי ואילך יתווספו רק שבועיים חובה לאב, כך שבסה"כ יינתנו 17 שבועות לעומת 15 היום. 13 שבועות מתוכם יהיו "תקציב משותף", כלומר ניתנים לחלוקה בין האם לאב (באופן דומה למצב המוגדר כיום), והאפשרות לחזרה במשרה חלקית תישמר.

זכאות ושמירה על מקום העבודה

זכאות האם תמשיך להיות מוגדרת כפי שהיא כיום, כלומר לפי הוכחת תעסוקה. זכאות האב, בשונה מהחקיקה הקיימת, תהיה מוגדרת באופן דומה לזה של האם, קרי מותנית בתעסוקתו, ללא תלות בזכאות האם. כמו כן, תינתן זכאות גם לאם וגם לאב שהינם סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה. הזכות שניתנת כיום לאם לשמירה על מקומה ותפקידה בעבודה למשך שנה לאחר הלידה תוענק גם לאב למשך שנה.

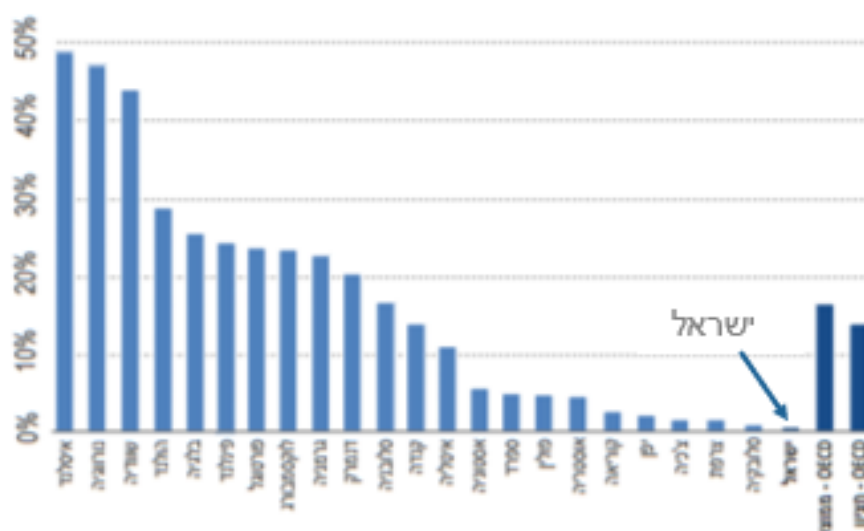
5. המתווה המוצע לאור מגמות בעולם

הרפורמה המוצעת משקפת היטב את המגמות העכשוויות במדיניות בתחום זה במדינות ה-OECD, בפרט הדגש על הפחתת חוסר הסימטריה בין אימהות ואבות. הקושי העיקרי ביישומה נעוץ בנורמה הקיימת על פיה אבות ממעטים לממש תקופת הורות בתשלום, בפרט כשזו ניתנת רק כאפשרות חלוקה בין האם לאב – כפי שכבר צוין, בישראל פחות מ-1% בוחרים לממש זאת, ולא פלא שאנחנו בתחתית הסולם בהשוואה בינלאומית, כפי שמוצג בתרשים 5:

⁴⁵ כמו כן גמישות זאת מאפשרת גם הארכת תקופת ההנקה, שהוכחה כבעלת ערך בריאותי הן לאם והן לתינוק - ארגון הבריאות העולמי ממליץ על הנקה של חצי שנה (Raub et al. 2018).

⁴⁶ מאידך יש לוודא בשנות המתווה הראשונות כי אופציה זו מנוצלת גם ע"י אבות, כך שלא תיווצר החמרה של חוסר הסימטריה בין גברים לנשים בשכיחות של עבודה במשרות חלקיות. במידה וגברים לא יעשו כך, יש להוסיף תמריצים כדי לעודד זאת.

תרשים 4: שיעור האבות מתוך כלל מממשי תקופת הורות בתשלום (אבות ואמהות)



מקור: מרכז טאוב, 2016.

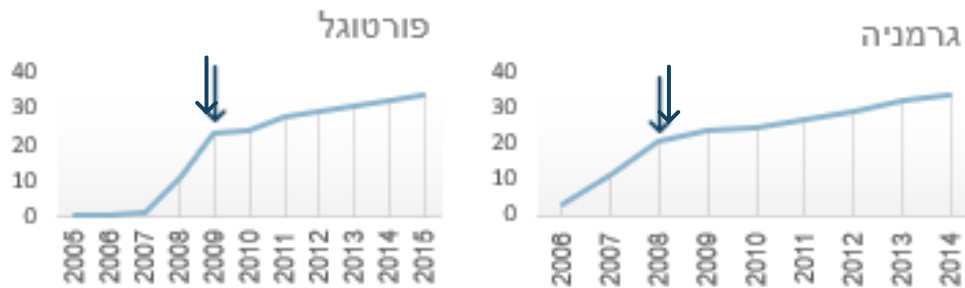
מדינות שונות הצליחו להעלות משמעותית את שיעור האבות המממשים תקופת הורות בתשלום באמצעות שינויים במכלול הזכויות והתמריצים הניתנים להם. עשרים מדינות ב-OECD מעניקות לאב לפחות שבועיים **ייעודיים** (קרי, שלא ניתנים להעברה) של תקופת הורות בתשלום – כך לדוגמה, בנורבגיה ניתנים לכל הורה 15 שבועות ייעודיים בתשלום מלא מהמדינה, ובשבדיה כל הורה זכאי ל-90 יום (כ-15 שבועות) ייעודיים, בתשלום של 78% שכר. בעקבות רפורמה באיסלנד שהאריכה את התלי"ה **הייעודית** לאבות, שיעור המימוש ע"י אבות הגיע לכ-96%, ואורך התקופה הממוצע עלה מ-39 ימים ל-91 ימים.

בשמונה מדינות OECD הונהג "בונוס" המותנה במימוש רף מינימלי של תלי"ה, כפי שגם אנו מציעים במתווה החדש.⁴⁷ כך, רפורמה גדולה במבנה התלי"ה בגרמניה ב-2008 העניקה בונוס של חודשיים לתקציב השבועות המשותף במידה והאב מממש לפחות חודשיים בעצמו. בדומה לכך, פורטוגל הנהיגה ב-2009 בונוס המעניק לבני הזוג חודש נוסף במידה והאב מנצל לפחות 30 יום מתוך התקופה הייעודית לו. ביפן ניתנים חודשיים נוספים במידה ושני ההורים מממשים את זכויותיהם לפחות באופן חלקי. בשוודיה ניתן החזר מס עבור חלוקה שוויונית של תקופת ההורות, אולם נמצא כי להטבה זו לא הייתה השפעה מובהקת על התנהגות ההורים (מנ). (Raub et al. 2018 ; 2018).

הרפורמות בגרמניה ובפורטוגל הצליחו להעלות באופן דרמטי את שיעור האבות במדינות אלו המממשים זכאותם לתלי"ה בתשלום. כפי שעולה מתרשים 6 בגרמניה שיעור המימוש של אבות עלה מ-3% ב-2006 ל-21% ב-2008, והמשיך לטפס עד ל-34% בשנת 2014. בפורטוגל שיעור המימוש עלה מ-10% ב-2008 ל-34% ב-2015. יש אם כן מקום לקוות שהרפורמה המוצעת כאן, הכוללת הן שבועות ייעודיים לאב והן בונוס, אכן תוביל אף היא לעליה ניכרת בשיעור המימוש של אבות, אם כי היא פחות נדיבה מהנהוג ברוב מדינות ה-OECD, ובפרט פחות מאשר בגרמניה ובפורטוגל.

⁴⁷ בונוסים מהסוג הזה ניתנים בגרמניה, פורטוגל, אוסטריה, קרואטיה, צרפת, איטליה, שוודיה ויפן.

תרשים 5: שיעור אבות שמימשו תקופת הורות מכלל ההורים הזכאים



הערות: החצים מסמנים את שנת שינוי המדיניות (תחילת הענקת הבונוסים). **מקור:** [משרד המשפחה הגרמני, 2017](#), [Wall et al. 2018](#), [OECD, 2019B](#).

בעקבות הרפורמה בגרמניה נרשמה השפעה חיובית מובהקת על שיעור ההשתתפות של נשים והגדלת שעות העבודה שלהן בשנה השנייה לאחר הלידה ([Spiess et al. 2008](#)), וכמו כן ניכרת השפעה חיובית על הנקה ([Kottwitz et al. 2016](#)) ועל הפרייון ([Huebener et al. 2016](#)). מעבר לכך, הרפורמה השפיעה לטובה לא רק על התפיסות המגדריות של ההורים עצמם, אלא אף על התפיסות המגדריות בחברה בכלל ([Unterhofer et al. 2017](#)).

מחקרים מראים כי מימוש של תקופת ההורות על ידי האב אכן מובילה לשיפור ביכולת הטיפול ולאבהות פעילה יותר,⁴⁸ ושמעורבות האבות בטיפול בתינוק בשלבים הראשוניים משפרת את היחסים הבין-אישיים בין הילד לאב.⁴⁹ כמו כן, עליה במימוש תל"ה ע"י אבות מובילה לחלוקה יותר שוויונית בטיפול בילדים ובביצוע מטלות משק הבית.⁵⁰ כתוצאה מכך נרשמה עליה במספר שעות העבודה של אימהות, היעדרות קצרה יותר משוק העבודה, ועל כן גם שיפור בשכר שלהן ([Mari et al. 2019](#)).

רפורמות בקנדה (2001, 2006) הובילו לצמצום הפער המגדרי בכל קבוצות ההכנסה, אך בשיעור גבוה יותר אצל משפחות בעלות הכנסות בינוניות וגבוהות ([Margolis, et al. 2018](#)). כמו כן, ככל שיותר אבות מממשים ומאריכים את תקופת ההורות, פער השכר בתוך המשפחה קטן, ומצטמצמת ההשפעה השלילית על הקריירה של אימהות ([Andersen, 2018](#)).

בדומה לרפורמה המוצעת במסמך זה, גם במדינות אחרות ב-OECD נוקטים במדיניות המאפשרת חזרה לעבודה במשרה חלקית. ב-20 ממדינות ה-OECD ניתן לקחת תקופת הורות משותפת גם תוך כדי תעסוקה חלקית, כאשר ב-12 מתוכן קיימות הגבלות על הקף המשרה. לדוגמה בפינלנד ניתן לעבוד בין 40%-60% משרה, באיטליה, צ'ילה, וניו-זילנד מותר לעבוד רק 50% משרה. בגרמניה ניתן להמיר כל חודש מהמסלול הבסיסי לשני חודשים

⁴⁸ [Huerta et al. 2014](#) ; [Feldman et al. 2019](#)

⁴⁹ [Kotsadam et al. 2011](#); [Almqvist et al. 2014](#); [Altintas et al. 2017](#)

⁵⁰ לדוגמה הרפורמה בתל"ה בשוודיה שיפרה את חלוקת העבודה המגדרית בכל מה שנוגע לטיפול בבית ובילדים מחד ולתעסוקה מאידך - ([Duvander et al. 2019](#)).

בתעסוקה חלקית, עד לגבול של 24 חודשים בתעסוקה חלקית. מבין כלל מממשי תקופת הורות בתשלום ב-2016 בגרמניה, 23% בחרו בתעסוקה חלקית לתקופה מסוימת.⁵¹

ישנן מדינות המאפשרות לאם ולאב מימוש של תקופת הורות במקביל, כאשר חלקן מגבילות את אורך הזמן הניתן להורים לקחת במקביל, או מאפשרות לממש זכות זאת רק כאשר שני ההורים מועסקים בתעסוקה חלקית (Blum, 2018).⁵² לדוגמה בשוודיה ניתנת לכל הורה תקופת הורות בתשלום של 90 ימים, כאשר 30 ימים מתוכם אפשר לקחת במקביל. בפינלנד מתוך 54 ימים בתשלום הניתנים לאב, ניתן לממש עד 18 ימים במקביל לאם, אולם במידה ושני ההורים בתעסוקה חלקית, ניתן לממש את כל ההטבה במקביל (מ, 2018). האפשרות של תעסוקה חלקית במקביל או לחוד מתכתבת היטב עם מאפייני שוק העבודה המתהווה לאור שינויים טכנולוגיים, בו שיעור הולך וגדל של מועסקים עובדים בשעות ובמקומות גמישים מבעבר.

6. עלויות הרפורמה ואופן מימונה⁵³

6.1 עלויות

פרק זה יציג אומדן של העלות התקציבית של הרפורמה המוצעת, וכמו כן פירוט של מקורות אפשריים למימון חלק ניכר מעלויות אלו. אנו ניעזר לצורך זה בנתונים על שורה של פרמטרים חשובים כגון מספר לידות, שיעור הנשים הזכאיות לתקופת הורות בתשלום, השכר הממוצע של נשים ושל גברים וכדומה. אולם, מכיוון שמרכיב מרכזי ברפורמה הינו הצעת תמריצים בתקווה שיגרמו לשינויים התנהגותיים אצל ההורים, אומדן העלויות מצריך גם השערות על שינויים צפויים אלה, ואף הערכת ההסתברויות שמייחסים לכל תרחיש. לצורך זה אנו מצרפים למסמך קובץ אקסל המאפשר לאמוד עלויות על פי השערות שונות, בקלות ובשקיפות מרבית, כך שיש לראות באומדן העלויות שנציג להלן לא תוצאה מוצקה שאין בלתי, אלא כלי זמין וגמיש שמאפשר לבדוק תרחישים שונים.

בפרק 4 דלעיל המחשנו את המתווה המוצע על ידי תיאור של שני מקרי קצה, אשר ישמשו אותנו גם כאן כתרחישי קצה, וכמו כן נציג גם תרחיש ביניים, כדלקמן:⁵⁴

- **"משפחה שמרנית"** - האב מממש רק את חובתו, האם מממשת את התקופה הייעודית לה ואת מלוא התקופה המשותפת; כיוון שכך בני הזוג אינם זכאים לבונוס. במשק בית כזה אין הבדל בין לידה ראשונה או שנייה, לבין שלישית ואילך.

⁵¹ מ, 2018 ; Federal Ministry for Family Affairs, 2015.

⁵² יש לציין בהקשר זה מחקרים המראים שהתפתחות כישורי הורות וטיפול אצל האב מועצמים בהתמודדות של האב באופן בלעדי עם טיפול בילדו (Feldman et al. 2019).

⁵³ למסמך זה מצורף קובץ אקסל אשר מאפשר לבחון כיצד שינויי ברפורמה (לדוגמה, הרחבה או צמצום של שבוע) או שינוי באחת ההנחות או הפרמטרים (לדוגמה שיעור האבות שיממשו בפועל את תקופת הורות בתשלום), תשנה את הסכום הכולל של העלויות.

⁵⁴ הכינויים הנ"ל אמורים לעזור לזהות את המקרים השונים במהלך הדיון כאן, ולא להביע שיפוטיות. הכינוי "תועלתנית" מתייחס לכך שבמקרה זה השינוי בהתנהגות של האב הנו רק המינימום הנדרש כדי לזכות בבונוס, לא מעבר לכך.

- **"משפחה תועלתנית"** - האב מממש את פרק הזמן הדרוש על מנת לזכות בבנוס (במקרה של ילד ראשון או שני), האם מממשת את התקופה הייעודית לה, ואת כלל התקופה המשותפת לרבות שבועות הבנוס. עבור ילד שלישי ואילך האב מממש רק את חובתו, והאם את כלל התקופה הייעודית והתקופה המשותפת.

- **"משפחה שוויונית"** - האב מממש את כל התקופה הייעודית לו עבור ילד ראשון או שני, ואת מחצית מהתקופה המשותפת לרבות הבנוס. האם מממשת את התקופה הייעודית לה, ומחצית מהתקופה המשותפת לרבות מהבנוס. עבור ילד שלישי ואילך האב מממש 5 שבועות.

כמובן, יתכנו מספר רב של מקרים אחרים בטווח, אבל תרחישים אלה תוחמים היטב את עיקר התרחישים הסבירים. יש להניח כי במהלך השנים הראשונות ליישום הרפורמה התפלגות התנהגות ההורים תהיה מוטה לכיוון של המשפחה השמרנית, אך לאורך זמן יש לשער כי יחול שינוי נורמטיבי שיגרום להשתתפות משמעותית יותר של אבות בתלי"ה, ועל כן לגידול בשכיחות של מקרים מהסוג של משפחה תועלתנית ושוויונית. על מנת לחשב את אומדן העלויות היינו צריכים לתת ביטוי כמותי להשערות אלו, כפי שמוצג בלוח 3.

לוח 3: שיעור המשפחות מסוגים שונים לפי שנת יישום הרפורמה⁵⁵

שנת יישום הרפורמה					סוג המשפחה
שנה 5	שנה 4	שנה 3	שנה 2	שנה 1	
70%	80%	80%	85%	85%	משפחות שמרניות
20%	15%	15%	10%	10%	משפחות תועלתניות
10%	5%	5%	5%	5%	משפחות שוויוניות

בחישוב העלויות ניעזר בנתונים להלן:⁵⁶

- מספר לידות: 185 אלף, מתוכן,
 - לידה ראשונה: 30%
 - לידה שנייה: 30%
 - לידה שלישית ואילך: 40%
- שיעור נשים זכאיות לתלי"ה בתשלום: 72%
- שיעור אבות זכאיים (ע"פ הכלל החדש שברפורמה):⁵⁷ 80%
- עלות ממוצעת של שבוע תלי"ה בתשלום לאם:⁵⁸ ₪ 2,115

⁵⁵ ההערכות של שיעור מימוש ההטבות על ידי אבות מבוססות על ממוצע האבות שמימשו תקופת הורות בתשלום מכלל ההורים שמימשו זכאותם במדינות ה-OECD כפי שמוצג בתרשים 4.

⁵⁶ הנתונים נכונים לשנת 2018 – מקור: (ביטוח לאומי 2019 ב').

⁵⁷ הערכה על בסיס שיעור התעסוקה של גברים לעומת נשים.

⁵⁸ כלל המענק ששולם בשנת 2018 (4.225 מיליארד ש"ח (ביטוח לאומי, 2019ה)), חולק בכלל האימהות הזכאיות באותה שנה, וחלקי כמות השבועות המקסימלי שניתן לממש (15 שבועות). עבור זאת מתקבל כי התשלום השבועי לאם הינו ₪ 2,115 ש"ח. היחס בין הכנסה שבועית של נשים לשנת 2017 מהוון לשנת 2018 כפי שפורסם באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,

- עלות ממוצעת של שבוע תלי"ה בתשלום לאב: 3,080 ₪

כעת נוכל לחשב את מספר השבועות שצפויים לממש הן האם והן האב, ע"פ סוג המשפחה, בכל שנה על פני חמש שנות יישום הרפורמה, כפי שמראה לוח 4:⁵⁹

לוח 4: מספר שבועות תלי"ה בתשלום ע"פ סוג משפחה ושנת יישום

שנת יישום					סוג משפחה	
שנה 5	שנה 4	שנה 3	שנה 2	שנה 1		
15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	אם	משפחות שמרניות
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	אב	
15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	אם	משפחות תועלתניות
4.4	3.8	3.8	3.2	3.2	אב	
12.6	12.6	12.0	12.0	11.4	אם	משפחות שוויוניות
9.9	9.3	9.3	8.7	8.7	אב	

סימולציית העלויות התקציביות של יישום הרפורמה נסמכת על הנתונים דלעיל, וכמו כן אומדת את העלות של התלי"ה לאם ולאב תוך שקלול שלושת סוגי המשפחות (על פי לוח 3), כל שנה ושנה. כך לדוגמא, בשנה הראשונה המספר הממוצע של שבועות תלי"ה בתשלום לאימהות יהיה:

$$(0.85 \times 15) + (0.10 \times 15) + (0.05 \times 11.4) = 14.8$$

וכמו כן מספר השבועות הממוצע של אבות בשנה החמישית יהיה:

$$(0.70 \times 2) + (0.20 \times 4.4) + (0.10 \times 9.9) = 3.3$$

חישובים אלה עומדים מאחורי שתי השורות הראשונות של לוח 5. על מנת לחשב את העלות הכוללת, יש להכפיל את מספר השבועות של האם בהכנסה הממוצעת השבועית של נשים, 2,115 ₪, ואת שבועות האב כפול ההכנסה של גברים, 3,080 ₪ לשבוע, ואת אלה יש להכפיל במספר הלידות לשנה כדי לקבל את סך העלות. העלות התוספתית היא סך העלות מינוס העלות של חופשת הלידה כיום.

לבין התשלום השבועי כפי שחושב מתוך נתוני הביטוח הלאומי הינו, 1.09, אי לכך נקבע התשלום השבועי לאבות הינו 3,080 ש"ח. על פי חישובי הכנסה אלו התקציב הנדרש בסימולציה לתקופת ההורות ללא שינוי של הרפורמה שווה לעלות בפועל (4.225 מיליארד ש"ח) ותומך במהימנות החישוב.

⁵⁹ בחישוב זה נלקחת בחשבון השכיחות של מספר הלידה (קרי, ראשונה, שניה וכו').

לוח 5: אומדן עלות תקציבית של הרפורמה, על פי שנת יישום (באלפי שקלים)

שנה 5	שנה 4	שנה 3	שנה 2	שנה 1	
מספר שבועות של תל"ה לאם ולאב					
14.8	14.9	14.9	14.9	14.8	אם
3.3	2.6	2.6	2.5	2.5	אב
18.0	17.5	17.5	17.3	17.3	סה"כ שבועות
עלות כוללת (במיליוני ₪)					
4,158	4,192	4,184	4,184	4,175	אם
1,493	1,203	1,203	1,119	1,119	אב
5,652	5,395	5,386	5,303	5,294	סה"כ עלות
עלות תוספתית					
-67	-34	-42	-42	-51	אם
1,493	1,203	1,203	1,119	1,119	אב
1,426	1,169	1,160	1,077	1,068	עלות תוספתית

הערות: התחזית מחושבת על בסיס 100% מימוש הטבה עבור נשים, שיעור הזכאות זהה על פני הלידות, שיעור קבוע של לידות של ילד ראשון או שני על פני 5 שנים. אם לוקחים בחשבון את שיעור הגידול באוכלוסיית היולדות⁶⁰, ושיעור גידול ריאלי⁶¹, העלויות הסופיות יגדלו ב-2.4% כל שנה. שיעור תשלום של 100% עבור שבוע ללא תעסוקה, ו-50% עבור שבוע בתעסוקה חלקית על פני זמן כפול מהווים תשלום יחסית זהה למדינה ועל כן לא נעשה עבור זאת חישוב נפרד.

6.2 אופן מימון הרפורמה

על פי לוח 5 העלות התוספתית של יישום הרפורמה נאמדת בכמיליארד ₪ בשנה הראשונה, ועד לכמיליארד וחצי בשנה החמישית. לאור המשמעות מרחיקות הלכת של המתווה המוצע עבור התפתחות הילדים ורווחת ההורים, אלו הן עלויות בהחלט סבירות. יתרה מזאת, וכפי שנראה בפרק הבא, לרפורמה המוצעת עשויות להיות השלכות חיוביות בתעסוקה, מה שאמור להקטין משמעותית את העלות המשקית של מהלך זה. אלא שאנו לא נסתפק בכך, ונרצה להביא מקורות תקציביים אחרים כדי לכסות את רוב רובן של העלויות התוספתיות של הרפורמה, שהרי זו הזדמנות לעשות טיוב של ההוצאה הממשלתית למטרות מסוג זה.

בפרט, זו הזדמנות לבחון את ההוצאה על קצבאות ילדים ואת יעילותן בתמיכה במשפחות עם ילדים. אנו מודעים לרגישות הנושא, ועל כן לא נעלה כאן הצעות מרחיקות לכת שעלולות לעורר התנגדות עזה, אלא נציע שינוי **בעיתוי** של קבלת התמיכה על ידי המשפחות. כפי שכבר נאמר,

⁶⁰ שיעור גידול לידות ממוצע של 1.9% לשנה על פני השנים 2000-2018 (ביטוח לאומי, 2019).

⁶¹ שיעור שינוי שכר נומינלי ממוצע של 2.08% לשנה על פני השנים 2000-2018 (ביטוח לאומי, 2019), שיעור אינפלציה של 1.85% לשנה על פני השנים 2000-2018 (Inflation.eu, 2019), שיעור שינוי שכר ריאלי של ממוצע של 0.49% לשנה.

משפחות שמביאות ילדים לעולם מתמודדות עם נטל כלכלי כבד מאוד בתחילת הדרך, הן כיוון שיש קפיצה גדולה בהוצאות עם הלידות הראשונות, והן כיוון שההורים נמצאים בתחילת דרכם התעסוקתית, ועל כן הכנסתם נמוכה יחסית. לעומת זאת כשהילדים גדלים ההוצאות עליהם פוחתות יחסית,⁶² והכנסות ההורים גדלות.

נבחן משפחה עם שני ילדים בהפרש של שנתיים ביניהם. בעת שנולד הילד השני, ההוצאות של משפחה כזאת הן בשיא, שכן הילד בן השנתיים זקוק למסגרת אשר עולה קרוב ל-30,000 ₪ לשנה שלמה (בהנחה שהאם עובדת), וההוצאות על הפעוט גם הן גבוהות מאוד. בשלב זה אין ספק שקצבאות הילדים מהוות סיוע משמעותי לרוב המשפחות במצב שכזה. לעומת זאת 15 שנים לאחר מכן ההוצאות על הילדים (אז הבכור יהיה בן 17 והשני בן 15) צפויות להיות יחסית יותר נמוכות, ההכנסות של ההורים גבוהות יותר, ועל כן התועלת השולית של הקצבאות (המסתכמות בכ-350 ₪ לחודש עבור שניהם) תהיה נמוכה יותר. סביר להניח שהילדים עצמם היו יכולים להרוויח סכום זה אם לדוגמא כל אחד היה עושה בייביסיטינג פעמיים בחודש.

מכאן שאם היינו מקדימים ומעניקים סכומים אלה להורים הצעירים בסמוך להולדתם של הילדים, סביר להניח שמצבם היה משתפר. על כן אנו מציעים להפסיק את תשלום קצבאות הילדים בגיל 15 כך שיחסכו הסכומים המשולמים עבור נערים בני 15, 16 ו-17, כאשר סכומים אלה המסתכמים כיום בכ-750 מיליון ₪ לשנה, יועברו למימון חלק מהעלויות של הרפורמה בתל"ה.

המקור התקציבי השני נוגע לעיוות שקיים במימון הוצאות האשפוז של יולדות, וזו הזדמנות "לעשות סדר" גם בהקשר הזה. הסכומים שמשולמים לבתי החולים בגין אשפוז יולדות הם גבוהים בהרבה מהעלות הריאלית של האשפוז – מענק האשפוז מגיע כיום ל-14,119 ₪,⁶³ כאשר זה מחושב על בסיס של 4.6 ימי אשפוז ליולדת, כפול תעריף אשפוז יומי של 3,069 ₪.⁶⁴ אלא שהשהות הממוצעת של יולדת בבית חולים עומדת כיום רק על 2.7 ימים, והתעריף הנקוב הנו גבוה משמעותית ממה שמתחייב בהשוואה לסוגים אחרים של אשפוז. מצב זה יוצר תחרות קשה בין בתי החולים על משיכת יולדות, שכן מענקי אשפוז יולדות הפכו למקור תקציבי חשוב עבור בתי החולים, אשר גובהו לא משקף את השירות שהם מספקים לכלל האוכלוסייה, אלא את היכולת למשוך יולדות בשלל אמצעים לא רפואיים. יתרה מזאת, סכומים אלה משולמים על ידי הביטוח הלאומי ישירות לבתי החולים, ועל כן משרד האוצר "נהנה" מכך, במובן שזה מהווה תקציב נוסף למערכת הבריאות שלא דרך תקציב המדינה.

גורמים רבים מתריעים מזמן על עיוות זה, לרבות מבקר המדינה והביטוח הלאומי,⁶⁵ אך כיוון שגם בתי החולים וגם האוצר יוצאים נשכרים מכך, קשה מאוד לשנותו. אנו מציעים להוריד את מענק האשפוז ב-20%, ולהפנות את הסכום של כ-620 מיליון ₪ שמתפנים למימון חלק מהעלות התוספתית של הרפורמה בתל"ה. אין הדבר פותר לגמרי את הסוגיה שכן העלות הריאלית של אשפוז יולדות קטנה בהרבה ממענק האשפוז גם לאחר הורדת 20%, וכמו כן זה

⁶² לדוגמא עלות של משפחתון לבן שנתיים לרוב גבוהה יותר מאשר עלות חודשית של חוגים לילדי בית ספר.

⁶³ אם התינוק נולד פג, בית החולים יקבל סכום נוסף עבור אשפוזו בסך 224,030 ₪.

⁶⁴ בעבר, מחיר יום אשפוז היה אחיד עבור כלל המחלקות, ועל כן הוכפל אשפוז יולדת, שהינו יקר יותר, במקדם של 1.231. השינוי של מחיר יום אשפוז למחיר ייחודי לכל מחלקה, הביא בחשבון את העלויות הגבוהות של אשפוז במחלקת יולדות, אולם מקדם ההכפלה נותר בעינו. בנוסף, לצד בית החולים ישנה מלונית בה לעיתים שוהות חלק מהיולדות, המקצרות את שהייתן בבית החולים. בית החולים יכול בזמן הזה לפנות את המקום ליולדת נוספת ולקבל את סך ימי האשפוז באופן אוטומטי עבור היולדות, ללא קשר לכמות ימי האשפוז ששהתה היולדת בפועל בבית החולים (דו"ח מבקר המדינה, 2008).

⁶⁵ (המוסד לביטוח לאומי, מינהל מחקר ותכנון, 2013; דו"ח מבקר המדינה, 2008).

לא ממש מקור תקציבי חדש שכן האוצר יצטרך לפצות על כך את מערכת הבריאות. אבל זה בהחלט צעד בכיוון הנכון בהסדרת התחום של תמיכה באימהות וילדים.

המקור השלישי קטן בהרבה אבל משקף את אותו עקרון של הסדרה: אנו מציעים להגדיל את מענק הלידה ראשונה ל-2,000 ש"ח (במקום 1,778 ש"ח כיום), ובו בזמן לבטל מענקי הלידה הניתנים עבור נשים בלידה שניה ואילך, אשר הנם ממילא נמוכים בהרבה – 800 ש"ח עבור לידה שנייה, ו-533 ש"ח עבור לידה שלישית ואילך (ראה המוסד לביטוח לאומי, 2019א). שוב, הקפיצה בהוצאת המשפחה בגין הלידה הראשונה גדולה בהרבה מאשר העלויות התוספתיות בשל לידות מאוחרות יותר, על כן יש להפנות את התמיכה לאלה הזקוקים לה ביותר.

לוח 6: מקורות תקציביים למימון חלק מהרפורמה בתל"ה

סכום במיליוני ₪	סעיף תקציבי
749	ביטול קצבאות ילדים לבני 15-17
621	צמצום מענקי אשפוז
51	שינוי מענק הלידה
1,421	סה"כ

כפי שלוח 6 מראה, הצעדים שתוארו כאן יכולים לממן את כל הרפורמה המוצעת (1.4 מיליארד ₪), כאשר הבאת מקורות תקציביים משימושים אחרים תורמת להסדרת התחום כולו.

7. השפעת הרפורמה על שוק התעסוקה ועל הפער המגדרי

אחת ההשפעות החשובות הצפויות מהרפורמה המוצעת היא חלוקת עבודה מגדרית שוויונית יותר בכל מה שנוגע למשק הבית ולגידול הילדים, שתוביל לצמצום אי השוויון גם בשוק התעסוקה, ואף תעלה את שביעות הרצון של שני ההורים (Kramer et al. 2019). המתווה החדש יאפשר ואף יחייב את האבות להעדר מהעבודה לטובת טיפול בתינוק, מה שאמור לצמצם את יתרון המובהק מול אימהות בשוק התעסוקה. אם המעסיק יידע שלידה גוררת היעדרות מן העבודה לתקופה מסוימת הן של העובד-האב והן של העובדת-האם, יפחת השיקול המגדרי בגיוס עובדים על פני עובדות (ובמרוצת הזמן אולי אף יעלם), לפחות מהסיבה הזאת (Rimalt, 2017).⁶⁶ בפרט, יש לשער כי לחובה המוטלת על האב לקחת לפחות שבועיים של תל"ה עקב לידה תהיה השפעה נרחבת על שינוי נורמות בהקשר זה, כמו גם על הלחץ החברתי במקום העבודה. במהלך הזמן יש לקוות כי אבות יבחרו לממש גם שבועות ייעודיים להם, ובכך המשפחה תזכה גם בבנוס של שבועות נוספים, לטובת הילד וההורים עצמם.

יתכן כי תהליך ההתאמה אצל מעסיקים בגין השינוי המוצע יגבה תחילה מחיר ריאלי מהם, אך אין ספק כי בטווח הבינוני-ארוך הדבר יתרום תרומה חיובית למשק כולו. זאת כיוון שהנורמות הקיימות הגורמות ל"אפליה סטטיסטית" כנגד אימהות מעוותות את הקצאת ההון האנושי

⁶⁶הדבר דומה למה שקרה תקופה מסוימת עם המילואים: עד לפני כ-20 שנה נוצרו פערים גדולים בין אנשי מילואים שונים באשר למספר הימים בשנה שהם נקראו לשרת, והדבר גרם לאפליה בתעסוקה, לרוב לרעתם של חיילים קרביים ובפרט של קצינים. רק יישור קו דרסטי בהקשר זה צמצם מאוד את התופעה.

במשק: עובדים לא מוקצים לתפקידים השונים רק על פי כישוריהם כפי שזה היה מתחייב מבחינת היעילות המשקית, אלא גם על פי הצפייה להיעדרות אפשרית בשל לידות עתידיות. ברגע שהיעדרויות אלו עשויות לקרות גם אצל גברים (אף אם תחילה פחות מאשר אצל נשים), כי אז יהיה זה נכון (קרי, יהיה זה "כלכלי") מבחינת המעסיקים להפחית את משקלו של השיקול המגדרי בגיוס ובקידום עובדים (Rimalt, 2017), ובמרוצת הזמן לבטלו כליל.

לשם חידוד נקודה זאת, נניח לרגע שכתוצאה מהשינוי בתלי"ה אבות ינהגו בדיוק כמו אימהות, כלומר, יעדרו מהעבודה לאחר הלידה אותו פרק זמן. המשמעות היא הכפלת מרחב הבחירה של עובדים הנפרס בפני מעסיקים, שהרי מרחב זה יכלול כעת גם אימהות (נוכחיות או עתידיות) אשר עד כה לא נשקלו כמועמדות רלוונטיות למשרות מסוימות. זו עשויה להוות תרומה משמעותית מאוד לפריון העבודה, שכן ההסתברות ל"זיווג" נכון בין כישורים של עובדים לבין דרישות תפקיד עולה ככל שמגדילים את מרחב הבחירה. יתרה מזאת, כבר היום רמת ההשכלה הממוצעת של נשים עולה על זו של גברים, אך הדבר לא בא לידי ביטוי מלא בתעסוקה, בין היתר בשל אותו שיווי משקל מפלה שהתקבע בשל הסדר התלי"ה הקיים.⁶⁷

ממחקר של הכלכלן הראשי באוצר עולה כי צמצום הפער המגדרי בשכר בכ-40% יגדיל את התמ"ג בישראל ב-7%, שהם כ-82 מיליארד ₪ במונחי 2015, וכ-8,000 ש"ח לנפש לשנה (הכלכלן הראשי, 2016);⁶⁸ כמו כן צמצום הפער המגדרי צפוי להקטין באופן ניכר את אי השוויון בהכנסות בין משקי הבית. מהעבר השני, מחקר השוואתי בין מדינות מראה כי מתן תקופת הורות בתשלום לאבות לא גוררת עליה בשיעור אבטלה או ירידה בהשתתפות בשוק העבודה, ועל כן לא פוגעת בצמיחה מההיבט הזה (Raub et al. 2018). מכאן שההוצאה התקציבית שתידרש לשם יישום הרפורמה בתלי"ה איננה בגדר תמיכה חלוקתית מעולמות הרווחה או הסעד, אלא השקעה אשר אמורה להניב תשואה משמעותית למשק.

בנוסף, יש להניח כי מתן אפשרות לחזרה הדרגתית לתעסוקה (בחלקי משרה) תוך פיצוי מהמדינה עד לשכר המלא, תקצר את אורך תקופת ההיעדרות של נשים מהעבודה, ובכך תקהה במידה רבה את ההשפעה השלילית של התלי"ה על המשך הקריירה. כמו כן, תמיכה במשפחות כשהן צעירות תאפשר תמיכה משמעותית יותר כשהמשפחה זקוקה לה ביותר, ובכך תיעל את השקעת המשאבים.

מכאן שהרפורמה המוצעת כרוכה בין היתר בהסרת מכשולים המונעים מיצוי הפוטנציאל התעסוקתי הטמון בעובדים ובפרט בהון האנושי שלהם, לצד הענקת גמישות גדולה יותר במימוש התלי"ה, וזאת בהקשר של שוק עבודה מתקדם אשר הנו ממילא גמיש יותר. אין ספק כי מהבחינות האלו הרפורמה עשויה לתרום משמעותית להעצמת צמיחת המשק ולהקטנת אי השוויון. בעשורים האחרונים כלכלות המערב עושות מאמצים גדולים לשנות את מבנה תקופת ההורות על מנת שזה יתאים לצרכים המשתנים של הורים בשוק העבודה, וכן על מנת לצמצם את הפער המגדרי המתעבה כתוצאה מלידה והורות. לאור שיעור הילודה הגבוה מאוד ביחד עם שיעור השתתפות של נשים בתעסוקה גבוה אף הוא, יש למדינת ישראל הזדמנות פז להוביל בתחום הבניית תקופת לידה והורות אשר משרתת נכונה את מכלול המטרות של טובת הילד וההורים, וטובת המשק והחברה.

⁶⁷ במחקר מקיף של מדינות ה-OECD נמצא כי עליה של שנת השכלה נוספת לנשים מעלה את התוצר לנפש בכ-10% ומגדילה את שיעור הצמיחה; אותו מחקר מציג הערכה על פיה צמצום הפער המגדרי בתעסוקה יוביל לעליה ניכרת בתוצר (Thévenon et al. 2012); מחקר שנערך בארה"ב מעלה תוצאה דומה (Ellingrud et al. 2016).

⁶⁸ הסימולציה מתייחסת רק לפער שאינו נובע מהיקפי ההעסקה, וזאת כיוון שעלייה בשעות העבודה של נשים יכולה להוביל לירידה בשעות העבודה של גברים, באופן שייטה את תוצאות הסימולציה.

- Adda, J., Dustmann, C. and Stevens, K., 2017. [The career costs of children. *Journal of Political Economy*, 125\(2\), pp.293-337.](#)
- Almqvist, A.L. and Duvander, A.Z., 2014. [Changes in gender equality? Swedish fathers' parental leave, division of childcare and housework. *Journal of family studies*, 20\(1\), pp.19-27.](#)
- Altintas, E. and Sullivan, O., 2017. [Trends in fathers' contribution to housework and childcare under different welfare policy regimes. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24\(1\), pp.81-108.](#)
- Andersen, S.H., 2018. [Paternity leave and the motherhood penalty: New causal evidence. *Journal of Marriage and Family*, 80\(5\), pp.1125-1143.](#)
- Baker, M., Gruber, J. and Milligan, K., 2008. [Universal child care, maternal labor supply, and family well-being. *Journal of political Economy*, 116\(4\), pp.709-745.](#)
- Becker, S.O., Fernandes, A. and Weichselbaumer, D., 2019. [Discrimination in hiring based on potential and realized fertility: evidence from a large-scale field experiment. *Labour Economics*.](#)
- Bianchi, S.M., 2000. [Maternal employment and time with children: Dramatic change or surprising continuity?. *Demography*, 37\(4\), pp.401-414.](#)
- Blau, F.D. and Kahn, L.M., 2017. [The gender wage gap: Extent, trends, and explanations. *Journal of Economic Literature*, 55\(3\), pp.789-865.](#)
- Blum, S., Koslowski, A. and Moss, P. eds., 2017. [13th International Review of Leave Policies and Related Research 2017](#). International Network on Leave Policies and Related Research.
- Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. and Moss P., 2018. [International Review of Leave Policies and Research 2018](#).
- Cools, S., Fiva, J.H. and Kirkebøen, L.J., 2015. [Causal effects of paternity leave on children and parents. *The Scandinavian Journal of Economics*, 117\(3\), pp.801-828.](#)
- Duvander, A.Z. and Johansson, M., 2019. [Does Fathers' Care Spill Over? Evaluating Reforms in the Swedish Parental Leave Program. *Feminist Economics*, 25\(2\), pp.67-89.](#)
- Ellingrud, K., Madgavkar, A., Manyika, J., Woetzel, J.R., Riefberg, V., Krishnan, M. and Seoni, M., 2016. [The power of parity: Advancing women's equality in the United States](#). McKinsey Global Institute.
- Eurofound, 2019. [Parental and paternity leave – Uptake by fathers](#). Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Fang, H. and Moro, A., 2011. [Theories of statistical discrimination and affirmative action: A survey](#). In *Handbook of social economics* (Vol. 1, pp. 133-200). North-Holland.

- Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, Germany, 2015. [The ElterngeldPlus with Partnership Bonus and More Flexible Parental Leave](#).
- Feldman, R., Braun, K. and Champagne, F.A., 2019. [The neural mechanisms and consequences of paternal caregiving](#). *Nature Reviews Neuroscience*, p.1.
- Fitzenberger, B., Sommerfeld, K. and Steffes, S., 2013. [Causal effects on employment after first birth—A dynamic treatment approach](#). *Labour Economics*, 25, pp.49-62.
- García, J.L., Heckman, J.J., Leaf, D.E. and Prados, M.J., 2016. [The life-cycle benefits of an influential early childhood program](#) (No. w22993). National Bureau of Economic Research.
- Goldin, C. and Katz, L.F., 2016. [A most egalitarian profession: pharmacy and the evolution of a family-friendly occupation](#). *Journal of Labor Economics*, 34(3), pp.705-746.
- Heckman, J.J., 2006. [Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children](#). *Science*, 312(5782), pp.1900-1902.
- Heckman, J.J., 2012. [Invest in early childhood development: Reduce deficits, strengthen the economy](#). *The Heckman Equation*, 7.
- Heckman, J.J., 2016. [There's more to gain by taking a comprehensive approach to early childhood development](#). *The Heckman Equation*.
- Huebener, M., Müller, K.U., Spieß, C.K. and Wrohlich, K., 2016. [The parental leave benefit: A key family policy measure, one decade later](#). *DIW Economic Bulletin*, 6(49), pp.571-578.
- Huerta, M.C., Adema, W., Baxter, J., Han, W.J., Lausten, M., Lee, R. and Waldfogel, J., 2014. [Fathers' leave and fathers' involvement: Evidence from four OECD countries](#). *European journal of social security*, 16(4), pp.308-346.
- Inflation.eu, 2019. Worldwide inflation data. [Historic inflation Israel – CPI inflation](#).
- Kleven, H., Landais, C. and Søgaaard, J.E., 2018. [Children and gender inequality: Evidence from Denmark](#) (No. w24219). National Bureau of Economic Research.
- Kleven, H., Landais, C., Posch, J., Steinhauer, A. and Zweimüller, J., 2019. [Child Penalties Across Countries: Evidence and Explanations](#).
- Kotsadam, A. and Finseraas, H., 2011. [The state intervenes in the battle of the sexes: Causal effects of paternity leave](#). *Social Science Research*, 40(6), pp.1611-1622.
- Kottwitz, A., Oppermann, A. and Spiess, C.K., 2016. [Parental leave benefits and breastfeeding in Germany: Effects of the 2007 reform](#). *Review of Economics of the Household*, 14(4), pp.859-890.
- Kramer, K.Z., Bae, H., Huh, C.A. and Pak, S., 2019. [The positive spillover and crossover of paternity leave use: A dyadic longitudinal analysis](#). *Journal of Vocational Behavior*.
- Kühhirt, M., 2011. [Childbirth and the long-term division of labour within couples: How do substitution, bargaining power, and norms affect parents' time allocation in West Germany?](#). *European Sociological Review*, 28(5), pp.565-582.

- Lalive, R., Schlosser, A., Steinhauer, A. and Zweimüller, J., 2013. [Parental leave and mothers' careers: The relative importance of job protection and cash benefits](#). *Review of Economic Studies*, 81(1), pp.219-265.
- Margolis, R., Hou, F., Haan, M. and Holm, A., 2018. [Use of Parental Benefits by Family Income in Canada: Two Policy Changes](#). *Journal of Marriage and Family*.
- Mari, G. and Cutuli, G., 2019. [Do parental leaves make the motherhood wage penalty worse? Assessing two decades of German reforms](#) (No. 1025). SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research.
- O'Brien, M., 2009. [Fathers, parental leave policies, and infant quality of life: International perspectives and policy impact](#). *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 624(1), pp.190-213.
- OECD Stat, 2018A. [Hours worked, Average annual hours actually worked per worker, annual, 2017](#).
- OECD Stat, 2018B. [Share of employed who are managers, by sex](#). Social Protection and Well-being, Gender, Employment. Data extracted on 06 Jul 2019.
- OECD Stat, 2019A. [Time Use](#). Gender Equality Data.
- OECD Stat, 2019B. [Share of employed in part-time employment, by sex and age group](#). Gender Equality Data. Employment Data.
- OECD Stat, 2019C. [Labour Force Participation Rate, by Sex and Age Group](#). Gender Equality Data. Employment Data.
- OECD Stat, 2019D. [Full-Time equivalent Employment Rate, by Sex](#). Gender Equality Data. Employment Data.
- OECD, 2017A. [Key characteristics of parental leave systems](#). OECD family database. OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs.
- OECD, 2017B. [Detail of Change in Parental Leave by Country](#). OECD family database. OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs.
- OECD, 2019A. [Fertility rates](#) (indicator). doi: 10.1787/8272fb01-en (Accessed on 03 July 2019).
- OECD, 2019B. [Length of maternity leave, parental leave and paid father-specific leave](#). Gender Equality Data.
- Raub, A., Nandi, A., De Guzman Chorny, N., Wong, E., Chung, P., Batra, P. and Heymann, J., 2018. [Paid parental leave: a detailed look at approaches across OECD countries](#). Los Angeles: WORLD Policy Analysis Center. Retrieved on February, 1, p.2019.
- Rimalt, N., 2017. [The Maternal Dilemma](#). *Cornell L. Rev.*, 103, p.977.
- Ruhm, C.J., 2000. [Parental leave and child health](#). *Journal of health economics*, 19(6), pp.931-960.
- Sanchez, L. and Thomson, E., 1997. [Becoming mothers and fathers: Parenthood, gender, and the division of labor](#). *Gender & Society*, 11(6), pp.747-772.
- Selmi, M., 1999. [Family leave and the gender wage gap](#). *NCL Rev.*, 78, p.707.

Spiess, C.K. and Wrohlich, K., 2008. [The parental leave benefit reform in Germany: costs and labour market outcomes of moving towards the Nordic model](#). *Population Research and Policy Review*, 27(5), p.575.

Thévenon, O., Ali, N., Adema, W. and del Pero, A.S., 2012. [Effects of reducing gender gaps in education and labour force participation on economic growth in the OECD](#).

Tô, L.T., 2018. [The Signaling Role of Parental Leave](#).

Unterhofer, U. and Wrohlich, K., 2017. [Fathers, parental leave and gender norms](#).

Waldfogel, J., 1998. [The family gap for young women in the United States and Britain: Can maternity leave make a difference?](#). *Journal of labor economics*, 16(3), pp.505-545.

Wall, K. and Leitão, M., 2018. 'Portugal country note', in Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. and Moss, P. (eds.) *International Review of Leave Policies and Research* 2018.

אימרגליק, א., 2016. [האבות לא מעורבים בגידול הילדים- הקריירה של האם נתקעת](#). וואלה, עסקים וצרכנות, קריירה. מתוך מחקר הדוקטורט של אור ענבי שטרם פורסם.

בוורס ל., פוקס ה., 2018. מעבודה לגמלאות: [הפער המגדרי בפנסיה בישראל](#), מרכז טאוב.

בנק ישראל, 2017. [הרכב המצטרפים לשוק העבודה בעשורים הראשונים של שנות האלפיים](#). קטע מתוך סקירה חצי שנתית. חטיבת המחקר.

דו"ח מבקר המדינה, 2008. [תאגידי בריאות ליד בתי החולים הכלליים הממשלתיים](#). משרד הבריאות. הכלכלן הראשי, 2016. סקירה כלכלית שבועית, 25 לספטמבר 2016. המיקוד השבועי – [קטר הצמיחה הבא? התועלת הכלכלית מצמצום הפערים המגדריים בשוק העבודה](#). משרד האוצר.

הלמ"ס, 2019. [לקט נתונים ליום האישה הבין-לאומי 2019](#). הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המוסד לביטוח לאומי, מינהל מחקר ותכנון, 2013. [מענק אשפוז – סקירת רקע, התפתחויות והמלצות](#).

המוסד לביטוח לאומי, 2019א. [האתר הרשמי](#), מענק לידה, תקופת הזכאות לדמי לידה, דמי לידה לאב. המוסד לביטוח לאומי, 2019ב. [מקבלות גמלאות אימהות, לפי סוג גמלה](#). פרסומים, ירחון סטטיסטי, אימהות, לוח 7.2.

המוסד לביטוח לאומי, 2019ג. [משפחות המקבלות קצבאות ילדים, לפי מספר הילדים במשפחה](#), לוח 6.2.1.

המוסד לביטוח לאומי, 2019ד. [הסכום הבסיסי, שכר ממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, משרות שכיר, שכר חודשי ושכר חודשי ממוצע למשרת שכיר מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה](#), לוח 1.10.

המוסד לביטוח לאומי, 2019ה. [תשלומי גמלאות, לפי בסיס החוק וסוג גמלה, מחירים קבועים](#). לוח 7.1.2.

הריס-אולשק, ר., 2015. [שילוב עבודה משפחה- חלוקת התפקידים במשק הבית](#). משרד הכלכלה.

וינרב, א., צ'רניחובסקי, ד., אביב, ב., 2018. [דפוסי הפריון יוצאי הדופן בישראל](#). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית, מחקרי מדיניות.

טרכטנברג, מ., זר-אביב, ה., לייזר, ר., עוזיאל, א., 2019. [היפוך הפירמידה- חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל. מוסד שמואל נאמן](#).

כלפון, ג., 2015. [אבות מחפשים משמעות](#). אוניברסיטת חיפה, הפקולטה למדעי הרוח, התוכנית ללימודי נשים ומגדר.

כנסת ישראל, 2016א. [בחוק עבודת נשים](#), תיקון 55 "תקופת לידה והורות". ר' סעיף 13 לענין תחילה ותחולה.

כנסת ישראל, 2016ב. [חוק הביטוח הלאומי](#) (תיקון מס' 183) התשע"ז-2016. מאגר החקיקה הלאומי, הצעות חוק עבורן החקיקה הושלמה, הכנסת ה-20, הצעה פרטית צ"ח פ/20/2844, ועדת העבודה הרווחה והבריאות.

כנסת ישראל, 2016ג. [חוק עבודת נשים](#) (תיקון מס' 54), התשע"ו-2016. מאגר החקיקה הלאומי, הצעות חוק עבורן החקיקה הושלמה, הכנסת ה-20, הצעה פרטית צ"ח פ/20/2235, ועדת העבודה הרווחה והבריאות.

לייזר, ר., 2019. [נקודת מפנה: השפעת לידה והורות על הפער המגדרי בתעסוקה](#). אוניברסיטת תל אביב.

מן, י., 2018. [הזכות לאבהות פעילה- המלצות לשינוי מדיניות חופשת הלידה בישראל](#). שדולת הנשים בישראל.

מרכז טאוב, 2016. [עבודה וחיי משפחה: מדיניות חופשת הלידה בישראל](#). צוות מרכז טאוב.

משרד המשפחה הגרמני, 2017. [10 שנים לרפורמה בחופשת הלידה](#).

משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, 2019. [שכר לימוד במעונות היום והמשפחתונים שבפיקוח](#). שכר לימוד לשנת תשע"ט (2018-2019).

פיטלברג-ברמץ, א., 2017. [פערים מגדריים בשוק העבודה בשנת 2016, השוואה בינלאומית](#), משרד הכלכלה.

פיטלברג-ברמץ, א., גרינשטיין, מ., 2015. [הסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך- מגמות נוכחיות והשינויים שחלו בעשור האחרון](#). משרד הכלכלה.

פרגר, א., 2019. [זכויות הורות לאבות בישראל](#). מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל.

פרתי, מ., 2017. [כמה עולה מטפלת לילד במרכז וכמה בפריפריה](#). Mako, החדשות, תכנית חיסכון. 6.12.2017.

קופפר, ח., 2016. [תפיסות ועמדות מעסיקים בנושא פערי שכר מגדריים](#). משרד הכלכלה, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, דוח מסכם.

הגדרות והערות הנוגעות לתרשים 1, "סך כל תקופת ההורות בתשלום, שבועות שווי ערך ל-100%, 2018", מתוך OECD, 2017A.

Definitions:

Home care leave (or childcare or child raising leave): employment-protected leaves of absence that sometimes follow parental leave and that typically allow at least one parent to remain at home to provide care until the child is two or three years of age. Home care leaves are less common than the other three types of leave and are offered only in a minority of OECD countries. They are also often unpaid. Where a benefit is available, home care leaves tend to be paid only at a low flat-rate.

Parental and home care leave available to mothers: covers all weeks of employment-protected parental and home care leave that can be used by the mother. This includes any weeks that are an individual entitlement or that are reserved for the mother, and those that are a sharable or family entitlement. It excludes any weeks of parental leave that are reserved for the exclusive use of the father.

Note: Information refers to paid parental leave and subsequent periods of paid home care leave to care for young children (sometimes under a different name, for example, "childcare leave" or "child raising leave", or the Complément de Libre Choix d'Activité in France). The table refers to paid leave entitlements in place as of April 2018. Data for Chile and Costa Rica refer to April 2017. Data reflect entitlements at the national or federal level only, and do not reflect regional variations or additional/alternative entitlements provided by states/provinces or local governments in some countries (e.g. Québec in Canada, or California in the United States).

The "average payment rate" refers the proportion of previous earnings replaced by the benefit over the length of the paid leave entitlement for a person earning 100% of average national full-time earnings. If this covers more than one period of leave at two different payment rates then a weighted average is calculated based on the length of each period. In most countries, benefits are calculated on the basis of gross earnings, with the "payment rates" shown reflecting the proportion of gross earnings replaced by the benefit.

In Austria, Chile, Germany, Lithuania and Romania (parental leave only), benefits are calculated based on previous net (post income tax and social security contribution) earnings, while in France benefits are calculated based on post-social-security contribution earnings. Payment rates for these countries reflect the proportion of the appropriate net earnings replaced by the benefit. Additionally, in some countries maternity and parental benefits may be subject to taxation and may count towards the income base for social security contributions. As a result, the amounts actual amounts received by the individual on leave may differ from those shown in the table. See Tables PF2.1.C, PF2.1.D, and PF2.1.E for details on benefit payment rules and conditions.

a. The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

b. Footnote by Turkey: The information in this document with reference to « Cyprus » relates to the southern part of the Island. There is no single authority representing both Turkish and Greek Cypriot people on the Island. Turkey recognizes the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC). Until a lasting and equitable solution is found within the context of United Nations, Turkey shall preserve its position concerning the "Cyprus issue";

c. Footnote by all the European Union Member States of the OECD and the European Commission: The Republic of Cyprus is recognized by all members of the United Nations with the exception of Turkey. The information in this document relates to the area under the effective control of the Government of the Republic of Cyprus. Source: See tables PF2.1.C-PF2.1.E.”

כלכלה



מוסד שמואל נאמן
למחקר מדיניות לאומית

טל. 04-8292329 | פקס. 04-8231889
קרית הטכניון, חיפה 3200003
www.neaman.org.il