

האוניברסיטה העברית בירושלים

הפקולטה למדעי החברה

בית הספר למדיניות ציבורית

לאבא שלי יש סולם... וגם בקבוק וחיתול

כיצד המדיניות משפיעה על הגבר כמטפל במשפחה?

עבודת תזה

מנחה: ד"ר גלית כהן-בלנקשטיין

מגישה:

שירלי רקח – 034345421

אפריל 2009

תוכן עניינים

4	1. מבוא
7	2. סקירה היסטורית
7	2.1 התנועה הפמיניסטית
8	2.2 חשיבות הטיפול וזיקתו לשוק העבודה
9	2.3 מודל "שני מפרנסים/שני מטפלים" ויישומו
12	3. רקע תיאורטי
12	3.1 כניסת סוגיה לספירה הציבורית
13	3.2 מיסגור הבעיה
16	3.3 מדיניות שירות
18	4. השערות ומערך המחקר
18	4.1 השערה מספר 1
19	4.2 השערה מספר 2
20	4.3 מערך המחקר
24	5. אמצעי המדיניות בתחום חלוקת התפקידים במשפחה
24	5.1 משך השהות במסגרת
34	5.2 היעדרות ממקום העבודה
38	5.3 תקציב המשפחה
42	5.4 אכיפת חוקי עבודה
42	5.5 גופים ייעודיים
45	6. סיכום המדיניות
45	6.1 זמן השהות במסגרת
48	6.2 היעדרות ממקום העבודה
51	6.3 תקציב המשפחה
51	6.4 מיצוי זכויות
52	7. דיון
52	7.1 מדיניות ישירה לעומת מדיניות אגבית
57	7.2 מיסגור בעיות המדיניות

70.....	סיכום
72.....	ביבליוגרפיה
82.....	נספח 1 : מודל כללי
83.....	נספח 2 : מודל ספציפי
84.....	נספח 3 : שעות פעילות מערכת החינוך
85.....	נספח 4 : ועדות לבחינת מערכת החינוך בישראל
87.....	נספח 5 : ימי חופשה
88.....	נספח 6 : שעות עבודה שבועיות במדינות העולם המערבי
89.....	נספח 7 : ימי חופשה בתשלום בקרב מדינות האיחוד האירופאי
91.....	נספח 8 : ימי חופשה לאבות טריים בעולם
93.....	נספח 9 : נשים יהודיות לא רווקות בנות 15 ומעלה בכוח העבודה האזרחי לפי גיל, מספר הילדים וגיל הילד הצעיר, 2002
95.....	נספח 10 : הגדרות הבעיה לפי קריטריונים

1. מבוא

מחקר שהתבצע בשנת 2002 באוניברסיטת תל-אביב בחן את עמדות הציבור הישראלי כלפי חלוקת תפקידים מגדרית שכוללת חלוקת עבודה במשפחה ותעסוקת נשים בשוק העבודה. הממצאים העלו כי ישנה חלוקה ברורה בין המינים במטלות הבית: הגברים אחראים לביצוע תיקונים קטנים בבית, משימה הנחשבת לגברית ושאינה יומיומית באופייה, ואילו הנשים אחראיות באופן בלעדי או במשותף על מטלות הנחשבות מרכזיות לתפקוד השוטף של משק הבית. השוואה למחקר דומה שנערך בשנת 1994 בקרב האוכלוסייה היהודית לא מעלה הבדלים משמעותיים.

בקרוב כלל הציבור הישראלי, הזמן המוקדש על-ידי נשים לביצוע עבודות הבית (לא כולל הטיפול בילדים) גבוה פי 2.5 מהזמן המוקדש על ידי הגברים לאותן המשימות. מהממצאים עולה כי נשים וגברים מודעים לפערים הללו שבין המינים. חלק גדול מן הנשים (40%) חושבות כי הן עושות יותר ממה שהוגן שתעשנה, תפיסה המשתקפת גם בעמדתם של הגברים. לבסוף, קיימת מגמת עלייה בקרב הנשאלים הסבורים כי נשים לילדים קטנים צריכות לעבוד במשרה מלאה מחוץ לבית. מתוך ממצאים אלה עולה כי למרות שכיום קיימת עדיין חלוקה ברורה בין המגדרים ביחס לנשיאה בנטל עבודות הבית, כך שנשים משקיעות זמן רב יותר בעבודות הבית מן הגברים, אנו ניצבים בפני תהליך של שינוי.

לאורך המאה העשרים חלו בתרבות המערבית שינויים בחלוקת התפקידים המסורתית במשפחה. במסגרת חלוקת התפקידים המקובלת, הגברים היו אחראים על פרנסת המשפחה¹ בעוד הנשים היו אחראיות על הטיפול בה². במדינות רבות נשמר עדיין מודל זה, אולם קיימת הסכמה בספרות על כך שמרכזיותו הולכת ופוחתת (Lewis and Giullari, 2005). כיום, נשים תופסות חלק מרכזי בשוק העבודה, מה שיוצר עומס יתר אצל נשים נשואות עובדות. מצב זה הוביל, בשנות התשעים, לדרישה להתערבות המדינה, במטרה לסייע לנשים להתמודד עם כפל התפקידים: הטיפול במשפחה ופרנסתה (Barnett, 1999).

בהקשר זה ניתן לראות כי מדינות שונות התערבו בסוגיה זו באופנים שונים. היו מדינות שנטלו חלק באחריות הטיפול במשפחה. הן עשו זאת באמצעות יצירת מסגרות טיפול ציבוריות או באמצעות סבסוד הטיפול הפרטי. אך מכיוון שעבודת הטיפול אינה מסתיימת לאחר שעות הפעילות של המסגרות המדינתיות, היו מדינות שניסו לעודד את הגברים לקחת אחריות גדולה יותר על הטיפול במשפחה.

בספרות הפמיניסטית הולכת ומתגבשת ההכרה כי לא ניתן לשלב נשים בצורה שוויונית בשוק העבודה בשכר ללא דיון מעמיק בתפקידם ההורי של העובדים בכלל, ובחלוקת התפקידים

¹ למרות השינויים המואצים במבנה המשפחה המודרנית, מבנה המשפחה הנפוץ ביותר בישראל הוא של שני הורים (בין אם הם נשואים זה לזה ובין אם לאו) (הקר ופרנקל, 2005). לכן, בעבודה זו אניח משפחות בנות שני הורים - אב ואם - וילדים.

² בהמשך, אתייחס למצב עניינים זה כ"מודל מפרנס אחד/מטפלת אחת"

המגדרית במשפחה בפרט (הקר ופרנקל, 2005). השתלבות נשים בשוק העבודה ולקיחת אחריות גדולה יותר של גברים על הטיפול במשפחה, הם למעשה שני צדדים של אותה המטבע. לפי הגישה הזו, שני הצדדים מפסידים כאשר מתקיים חוסר שוויון ביניהם: נשים מתקשות להתקדם בשוק העבודה למשרות מתגמלות בשכר גבוה וגברים מודרים מעבודת הטיפול, שכן הם מתקשים למצוא משרות שיאפשרו להם לטפל במשפחה.

הגברת מעורבותם של גברים בטיפול במשפחה הינה בעלת חשיבות רבה עבור כל בני המשפחה; האב המטפל צפוי להיות מסופק יותר, בת זוגו צפויה להתפנות לפעילות פנאי, להאריך את מספר שעות השינה שלה ולהפחית מהלחץ הכבד המוטל עליה, והילדים צפויים ליהנות מנוכחותם של אם נינוחה יותר ואב מעורב יותר. יתרה מזאת, עלייה באחוז הגברים המטפלים במשפחה תהפוך את הבעיה, שהוגדרה עד היום כבעיה נשית מובהקת, לבעיה של גברים ונשים כאחד. הגדלת מספר חברי הקבוצה, הזקוקים להתאמה מחודשת של שוק העבודה על-מנת שיוכלו ליטול חלק נרחב יותר בטיפול המשפחה, עשויה לתרום להפסקת האפליה כלפי נשים בשוק העבודה ולגרום לשינוי שוק העבודה כך שיתאים ל"הורים פעילים"³.

לתרבות המקומית והגלובאלית השפעה עמוקה על רמת המעורבות הגברית בטיפול במשפחה. דוגמה להשפעה זו היא האופן בו היעדרות ממושכת של אבות מן הבית אינה מלווה בענישה חברתית כלפי האב עצמו או הצגת הילד כמקופח או כמוזנח. ענישה חברתית כזו מופנית רק כלפי אימהות הנעדרות מסביבת ילדיהן הקטנים לתקופה ממושכת (הקר ופרנקל, 2005).

גם האופן בו מאורגן המגזר הפרטי תורם למעורבות הדיפרנציאלית של נשים וגברים בטיפול בתא המשפחתי. הורים (ובעיקר אימהות) הנעזרים בחקיקה (כגון שעת הנקה או חופשה בעת מחלת ילד) המאפשרת כניסה לשוק העבודה תוך צמצום הפגיעה בהורות הפעילה, "נענשים" בסופו של דבר על-ידי המעסיק וסובלים מאפליה בשכר ובקידום, מכיוון שהם נתפסים כבלתי מחויבים למקום העבודה (Malin, 2003 & Glass, 2004). במשרות המאפשרות סיפוק בעבודה, קידום ועצמאות כלכלית, המחויבות למקום העבודה והתפוקה נמדדות בראש ובראשונה במונחים של זמן. ככל שהעובד נמצא שעות רבות יותר במקום העבודה, כן הוא מוערך יותר על-ידי המעביד כעובד מועיל ומסור. לפי מצב עניינים זה, עובד אשר שואף להתקדם בעבודתו נאלץ להשקיע שעות רבות בעבודה וכאשר הגבר הוא המפרנס העיקרי - הוא אינו יכול להרשות לעצמו שלא להתקדם בעבודה ולכן נוטה להיכנע לדרישה זו. חברות היי-טק, משרדי עורכי-דין ומעסיקים בתחומי הצווארון הלבן בשוק הפרטי, מצפים מעובדיהם לעבוד הרבה מעבר לשעות העבודה הקבועות בחוק, וזאת כעניין שבשגרה, ומבלי שהדבר יגרור ביקורת או סנקציות כלפי מעסיקים (הקר ופרנקל, 2005).

מבלי להפחית מחשיבותם של גורמים תרבותיים וכלכליים אלה, אין מדינה אשר הצליחה להקטין את האי-שוויון בין המינים ללא ניתוב מדיניות והוצאה ציבורית ניכרת (Pascal and Lewis, 2004). לפיכך, תתמקד עבודה זו באופן שבו המדיניות הציבורית משפיעה על סוגיה זו.

³ הורות הכרוכה במעורבות יומיומית בחיי הילד (הקר ופרנקל, 2005).

גם בישראל ניתן לראות לאורך השנים שינוי משמעותי בשיעור השתתפות הנשים בשוק העבודה. בשנת 1955, רק כ-25% מן הנשים השתתפו בשוק העבודה, כאשר בשנת 2003 עלה אחוז העובדות ל-50% (קניג וכהן, 2004). לעומת זאת, בתחום הטיפול במשפחה כמעט ולא נצפה שינוי בדפוס הטיפול לאורך השנים (גליקמן, 2003). בפרק השישי של העבודה נראה כי בחלוף השנים נוטלת על עצמה המדינה יותר אחריות ביחס לטיפול במשפחה, וחרף זאת ניכר שהחברה הישראלית עדיין פועלת לפי מודל "שני מפרנסים/מטפלת אחת", (ברקוביץ, 2006).

בשנים האחרונות ניכרת האטה בעליית אחוז הנשים המשתתפות בשוק העבודה. הקר ופרנקל (2005) טוענות כי הגענו למחסום שסיבתו נעוצה באי-ההכרה ובחוסר ההתחשבות של שוק העבודה בצרכי ה"הורה הפעיל". ומכיוון שנשים הן המטפלות העיקריות, מוביל מצב זה לאפליה בשכר של אימהות בשוק העבודה וחוסם את השתתפותן בו.

בעוד שהדיון בשילוב נשים בשוק העבודה עבר מהספירה הפרטית לציבורית, טרם עלתה, בצורה משמעותית, לסדר היום הציבורי בישראל סוגיית הטיפול הגברי במשפחה. לעומת זאת, במדינות רבות בעולם המערבי המצב שונה. העיסוק הציבורי בנושא גרם לממשלות לעצב מדיניות המכוונת למודל של "שני מפרנסים/שני מטפלים". לפיו, המדינה אחראית אמנם ליצירת מסגרות טיפול, אך בד-בבד מכוונת את הגברים לשאת באחריות גדולה יותר בכל הנוגע לטיפול במשפחה.

עם זאת, סביר להניח, שכמו ביחס לסוגיות רבות אחרות כך גם ביחס לסוגיה שלפנינו, ישפיעו המגמות הרווחות בעולם המערבי על דעת הקהל ועל מקבלי ההחלטות בישראל בשנים הבאות. ומכאן החשיבות שבהעמדת גוף ידע תיאורטי עבור מקבלי ההחלטות למען יישומו העתידי של המודל בישראל.

מחקר זה שואף לתרום להבנת השפעתה של המדיניות הציבורית על חלוקת התפקידים במשפחה ולבחון מדוע לא נצפה שינוי ברמת המעורבות של גברים בטיפול במשפחה.

הפרק השני של המחקר כולל סקירה היסטורית של התפתחות הפמיניזם והמאבק לחלוקת תפקידים שוויונית במשפחה. חלק זה מתייחס גם לחשיבות הטיפול ומפרט את מודל "שני מפרנסים/שני מטפלים". הפרק השלישי עוסק בסקירה מפורטת של תיאוריות העוסקות בתהליך עיצוב מדיניות. בפרק הרביעי מפורטות השערות המחקר ומהלכו. הפרק החמישי סוקר את אמצעי המדיניות המהווים את מסד הנתונים של עבודה זו. בפרק השישי אנתח את אמצעי המדיניות ובפרק השביעי והאחרון אבחן את שתי השערות המחקר.

2. סקירה היסטורית

2.1 התנועה הפמיניסטית

החברה בה אנו חיים היא חברה פטריארכאלית בה לגבר זכויות יתר בהשוואה לאישה. כתגובה למבנה חברתי זה קמה התנועה הפמיניסטית במהלך המאה התשע-עשרה. ישנם מספר זרמים בתנועה הפמיניסטית ביניהם: ה"פמיניזם הליברלי", ה"תרבותי" וה"רדיקלי".

הגל הראשון של הפמיניזם המוכר כ"פמיניזם הליברלי" אינו אלא חלק של התנועה הליברלית בכלל, שנולדה ונפוצה בעידן המודרני. האידיאולוגיה הליברלית רואה בכל אדם יצור רציונאלי ובעל זכות להגדרה ולמימוש עצמי. רעיון שסיפק קרקע פוריה לצמיחת המאבק למען זכויות הנשים. הוגי דעות ליברליים טענו כי יש לעגן בחוק זכויות שוות לנשים, ובראש ובראשונה לקבוע בחוק את ההגנה על גופן ורכושן. בדומה לתפיסה הליברלית הקלאסית אשר הדגישה את המימד האוניברסאלי המאחד את בני האדם, כך גם הפמיניזם הליברלי ביקש להדגיש את הדמיון שבין נשים לגברים, תוך שאיפה לשלב את הנשים במרחב הציבורי והפוליטי (קמיר, 2002).

הגל השני של התנועה הפמיניסטית עלה בשנות השישים של המאה העשרים עם התפתחות ה"פמיניזם הרדיקלי". זרם זה ביקש לשנות את הדברים מהשורש, היינו - לשנות את החברה מן היסוד.⁴ כמו כן, החליף מושגים נפוצים בטרמינולוגיה הפמיניסטית באחרים אשר הולמים יותר את תביעותיו ומטרותיו, כגון: דיכוי במקום אפליה, שחרור במקום שוויון, זכויות ומהפכה במקום רפורמה. הפמיניזם הרדיקאלי כיוון למהפכה של מחשבות, פעולות ובנייה מחודשת של היחסים החברתיים. גוף האישה היה במידה רבה מוקד הפעילות של הזרם. הטענה כי האישי הוא פוליטי הולידה מאבקים כגון: המאבק על הזכות להפלה חופשית, התנגדות לתחרויות יופי, מאבק באלימות כלפי נשים ונגד פורנוגרפיה. כל אלה תפסו מקום חשוב בפעילותו של זרם זה. פעילות הזרם הרדיקלי אף הקימו מערכות סיוע ושינוי חברתי כדוגמת מרכזי הסיוע לנפגעות אלימות ומקלטים לנשים מוכות (ספרן, 2001).

בתוך שבין שני הגלים שלעיל התפתח ה"פמיניזם התרבותי" שמדגיש את ההבדלים בין נשים לגברים. ה"פמיניזם התרבותי" התפתח כביקורת על ה"פמיניזם הליברלי", כשזה האחרון טוען לשוויון עקרוני בין נשים לגברים, וגוזר מכך אפשרות שווה לנשים ולגברים כאחד. להבדיל, ה"פמיניזם התרבותי" טען כי נשים שונות באופן עקרוני מגברים; הן מבחינה פסיכולוגית, הן מבחינה מנטאלית, והן מבחינה הורמונאלית. אולם, אין לגזור משוני מהותי זה סיבה שתהווה הצדקה לאפליה, אלא יש להכיר בו ולעצב על פיו גישות חינוכיות ומשפטיות הולמות (Lombardo, 2003).

תנועת הנשים בישראל (אשר לא כל מרכיביה רואים עצמם כגופים פמיניסטיים) מורכבת מגופים ממסדיים וממשלתיים וכן מארגונים לא ממשלתיים (Non Governmental Organizations).

⁴ המילה רדיקאלי radical מקורה במילה הלטינית radix שפירושה: שורש.

מדינת ישראל הקימה מספר גופים הפועלים (בין שאר תפקידיהם) להגברת השתלבותן של נשים בשוק העבודה: הועדה לקידום מעמד האישה בכנסת; המשרד לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה; האגף לקידום מעמד האישה בנציבות שירות המדינה; אגף מעונות יום במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה ואחרים. גופים אלה פועלים בתחומים כגון: מעונות יום וצהרונים; הקטנת נטל המס על טיפול בילדים; חופשת לידה; שעת הורות ועוד. כמו כן, גופי מגזר שלישי רבים כשדולת הנשים; ויצו; נעמ"ת ואחרים פעילים בתחום זה. אולם גופים אלה ממעטים לעסוק בהורות או במעורבות הגברית בטיפול במשפחה. קיימות מספר קבוצות וולונטריות הפועלות בתחום הגברת המעורבות הגברית בטיפול במשפחה, אך קבוצות אלה קטנות ומעטות, ואינן מצליחות לפרוץ לתודעה הציבורית.

2.2 חשיבות הטיפול וזיקתו לשוק העבודה

כאשר דנים בהצטרפותה של האישה לשוק העבודה אין מנוס מהעלאת שאלות שלכולן צביון ערכי. שכן כאשר מגדירים את פעולת הטיפול כפעילות אנושית שהשפעתה מכרעת לרווחת האדם המטופל (Lewis and Giullari, 2005), הרי שעם כניסתה של האישה לשוק העבודה נוצר חלל בתחום הטיפול במשפחה. השאלה מי ימלא חלל זה היא שאלה ערכית. האם האישה צריכה להמשיך ולשאת בנטל הטיפול במשפחה באופן בלעדי לאחר ששבה מ"משמרתה הראשונה"? האם על המדינה לשאת בחלק מהאחריות לטיפול במשפחה וליצור מסגרות טיפול? האם על הגבר לשאת חלק מנטל הטיפול במשפחה? כל אחת מן האפשרויות הללו דורשת מדיניות אחרת. גם ההחלטה שלא לפעול, דהיינו – להותיר את מצב העניינים השורר בעינו, היא בעלת משמעות ערכית.

שתי גישות ערכיות הקיימות בספרות רלוונטיות למחקר זה: האחת, רואה בחלוקה השוויונית בין המינים, בכל הנוגע לטיפול במשפחה, תנאי מוקדם לשוויון מגדרי בשוק העבודה. שכן, על מנת שתוכל האישה להתקדם ולהתפתח בשוק העבודה בדומה לגבר, עליה להעביר חלק מאחריותה בטיפול המשפחה לגורם אחר (Lewis and Giullari, 2005).

בשנות התשעים החלו לחקור את הקשר בין שוק העבודה לחלוקת התפקידים בבית. גרינשטיין (Greenstein, 2000) הראה כי במשפחות בהן אין הבדל משמעותי בין האישה לגבר בשוק העבודה, קיים השוויון הגבוה ביותר בחלוקת העבודה במשק הבית (Household labor) (הנשים אחראיות ל-59% מהעבודה בבית). לעומת זאת, כאשר קיים הבדל משמעותי בין האישה לגבר בשוק העבודה (תלות כלכלית של האישה בגבר או של הגבר באישה), האישה אחראית לחלק גדול יותר מעבודות הבית (עד 75%).

השניה, "גישת התמחור", קובעת כי יש לתמחר גם את עבודות הטיפול בבית ובמשפחה, כדי להשיג שוויוניות. אולם בפועל, אין דרך לכמת ולתמחר את כל סוגי הטיפול וכן לא ניתן להעביר את כל עבודות הטיפול לאחריות המדינה וזאת משום שהטיפול אינו מועמד רק על פעולות, אלא כרוך גם במערכות יחסים ומבוסס על מחויבות רגשית. לכן, יש לתת את הדעת על אופן חלוקת המטלות הביתיות, הן ביחס לדרגת התערבותה של המדינה והן ביחס לחלוקה שבין הגבר לאישה, (Pascal&Lewis, 2004).

בספרות העוסקת באי-שוויון מגדרי בשוק העבודה, קיימת הסכמה גורפת על כך שהאחריות לגידול הילדים אינה מתחלקת באופן שווה בין אימהות ואבות, וכי נשים הן הנפגעות העיקריות מאפליית הורים בשוק העבודה. בתנאים של חוסר שוויון בשוק העבודה, החלטתם של זוגות לשמר את חלוקת העבודה המסורתית ולאפשר לבן הזוג בעל פוטנציאל ההכנסה הגבוה יותר (לרוב הגבר) להשקיע יותר בשוק העבודה - בעוד בן הזוג האחר נוטל על עצמו את מרבית הטיפול בילדים ולפיכך מקובע מראש למשרות חלקיות או לשעות עבודה גמישות (לרוב האישה) - עשויה להיות רציונאלית מבחינת כלכלת היחידה המשפחתית (הקר ופרנקל, 2005). כאשר הנשים לבדן הן אלה שצריכות לאזן בין שתי האפשרויות: הורות או שוק העבודה, נוצרת אפליה כלפי נשים בשוק העבודה.

במידה ששנים וגברים כאחד יצטרכו לאזן בין דרישות ההורות לדרישות שוק העבודה, ניתן להניח כי שוק העבודה יאלץ להתאים עצמו לנתח גדול מהעובדים בשוק. דבר זה יתרום ישירות לשוויון מגדרי.

בהקשר זה ניתן לראות כי מדינות שונות טיפלו בסוגיה זו באופנים שונים. היו כאלה שנטלו חלק מאחריות הטיפול במשפחה ועשו זאת באמצעות יצירת מסגרות טיפול ציבוריות או באמצעות סבסוד הטיפול הפרטי – זהו מודל "שני מפרנסים/מטפלת אחת והמדינה כמטפלת". אך מכיוון שעבודת הטיפול אינה מסתיימת גם לאחר שעות הפעילות של המסגרות המדינתיות, היו מדינות שפנו למודל אחר – מודל "שני מפרנסים/שני מטפלים" (Dual Earner/Dual Carer).

2.3 מודל "שני מפרנסים/שני מטפלים" ויישומו

מלחמת העולם השנייה היוותה נקודת מפנה בחלוקת התפקידים המסורתית במשפחה, לפיה הגברים היו אחראים על פרנסת המשפחה בעוד הנשים היו אחראיות על הטיפול בה (להלן: "מפרנס אחד/מטפלת אחת"). המלחמה עוררה את הצורך באיוש תפקידים בעורף על-ידי נשים, גם בענפים אשר נתפסו עד אז כגבריים, כגון תעשייה וספורט.

מימי מלחמת העולם השנייה ועד לשנות השמונים של המאה העשרים השתתפותן של נשים בשוק העבודה נתפסה כבחירה אישית של האישה. המדינה מיעטה להתערב בהחלטות אלה. בשנות השמונים, בעקבות העלייה החדה בהשתתפותן של נשים בשוק העבודה (להלן: "שני מפרנסים/מטפלת אחת"), ובעיקר של נשים נשואות ואמהות לילדים, נכנס מושג חדש לתחום התעסוקה: "משפחה-עבודה" (work-family), שפירושו תמרון בין עבודה למשפחה (Barnett, 1999). המחויבות הנוספת כלפי שוק העבודה גרמה לעומס יתר אצל נשים נשואות עובדות והובילה לתוצאות שליליות עבורן: מחקרים מראים כי נשים נשואות עובדות זוכות לשעות שינה וזמן פנוי מופחת בהשוואה לגברים נשואים עובדים, וכי לרוב הן סובלות יותר מתחושת לחץ ואיכות חייהן נמוכה יותר (Pleck, 1979). באותה תקופה נטבע גם הביטוי "משמרת השנייה", המתייחס לעבודתן של נשים בבית (לאחר סיום "המשמרת הראשונה" במקום העבודה).

מחקרים משנות התשעים על נשים בשוק העבודה העלו כי קיים אי-שוויון משמעותי בין המינים. נשים הרוויחו פחות מגברים, הן כמעט ולא הצליחו לחדור למשרות הנהלה בכירות ורבות עסקו במשרות חלקיות שאינן נשואות עימן אפשרויות קידום נוספות. התברר כי הגדלת חלקן של

הנשים בפרנסת המשפחה לא לוותה בהגדלת תרומתם של הגברים בטיפול במשפחה. דבר זה הוביל לדרישה להתערבות המדינה, במטרה לסייע לנשים להתמודד עם כפל התפקידים (להלן: "שני מפרנסים/המדינה כמטפלת או השוק החופשי כמטפלי") (Barnett, 1999). למדינה היה אינטרס לשתף נשים בשוק העבודה, הן מתוך תפיסה אידיאית של שוויון והן מתוך שיקולים כלכליים, שכן השתתפות נשים בשוק העבודה הינו אחד האמצעים להשגת צמיחה כלכלית. כתוצאה מכך, תחום הטיפול במשפחה החל לעבור מהספירה הפרטית אל הספירה הציבורית.

הדאגה לילדים אשר שוהים מגיל צעיר מחוץ לבית והפערים הגדולים שבין המינים בשוק העבודה, הביאו לקידומו של מודל "שני מפרנסים/שני מטפלים" (Rosemary, 1999). מודל זה שונה מהמודלים שנידונו לעיל בכך שהוא שוויוני מיסודו, ובכך שהוא מעביר את האחריות הראשונית לטיפול בילדים מתחת לגיל שנה להורים. לאחר גיל שנה נסמך גם מודל זה על מסגרות הטיפול של המדינה תוך הכוונת הגבר ללקיחת אחריות גדולה יותר על הטיפול במשפחה.

המודל חוזה הסדרים חברתיים וכלכליים על-פיהם תשרור סימטריה בין העבודה בשכר בשוק העבודה של גברים ונשים לבין העבודה שאינה בשכר בבית. מטרת המודל לאפשר להורים לאזן בין אחריותם כלפי המשפחה לבין אחריותם כלפי מקום העבודה ולחלק בצורה שווה את עבודת הטיפול בילדים בין אמהות לאבות (Nyberg, 2006). המודל מנסה להתמודד עם המחירים שמשלם כל אחד מבני המשפחה על המצב הקיים: המחיר הכלכלי שנשים משלמות על כך שהן מספקות את הטיפול במשפחה, המחיר ההתפתחותי, שיש שטוענים שילדים מתחת לגיל שנה משלמים על איכות הטיפול מחוץ לבית, והמחיר הרגשי שגברים משלמים על היעדרותם מחיי ילדיהם בשנותיהם הראשונות (Gornick & Meyers, 2001).⁵

יסודות המדיניות התומכת במודל "שני מפרנסים/שני מטפלים" הונחו בשבדיה בשנות השישים והשבעים של המאה העשרים. המודל הושפע מהתפיסה החדשה של שוויון בין נשים וגברים בתחומי התעסוקה והאחריות לטיפול בילדים. השוויון המגדרי התבסס על התפיסה ששני המינים אינם שונים זה מזה והציב נורמות חדשות הן לנשים והן לגברים. סוג זה של שוויון מגדרי נועד לחזק את מעמדן של הנשים בשוק העבודה, אך גם ליצור מצב שבו הגברים ייטלו על עצמם אחריות רבה יותר לטיפול בילדים.

אמצעי המדיניות שמטרתם לקדם מודל זה ניצבים על בסיס איתן למדי בשבדיה, גם על רקע שינויים פוליטיים ומשברים כלכליים. בשנות התשעים, שהיו תקופה של ארגון מחדש של שוק העבודה ושל מדינת הרווחה ברוב ארצות מערב אירופה, הסתמן שינוי מפורש בגישתן של הממשלות לשאלת השתתפותן של נשים בכוח העבודה ומדינות רבות במערב חיפשו דרכים לעודד גברים לקחת אחריות גדולה יותר על הטיפול במשפחה (Nyberg, 2006).

⁵ רוב המחקרים העוסקים באבהות מתמקדים בהשפעת ניתוק האב מילדיו, לרוב בעקבות פרידה וגירושין. קיימים מעט מחקרים המתייחסים לאבהות פעילה. ממעט המחקרים שקיימים בתחום עולה כי אבות הלוקחים חלק פעיל בטיפול בילדיהם מרגישים כשירים ומסופקים יותר בתפקידם ההורי (Barnett & Baruch, 1987). אותם אבות מדווחים גם על מחסור בזמן לפיתוח הקריירה שלהם ומתלוננים על כך שהאחריות כלפי משפחתם מתנגשת עם עבודתם (Barnett, Marshall & Pleck, 1992). טענות אלה דומות לטענותיהן של אמהות עובדות.

בשנת 1995 נחקק בשבדיה חוק שנועד לעודד אבות לנצל את זכותם לחופשת לידה – "חודש האב". על פי החוק, בנוסף לזכאות המשפחתית לתקופת חופשה לאחר לידת ילד, המתחלקת בין ההורים כראות עיניהם, כל אחד מן ההורים זכאי לתקופת חופשה לאחר לידת ילד שאינה ניתנת להעברה בין ההורים. בין ההורים שקיבלו דמי לידה בשנת 1990 היוו האבות 26% (האימהות בהתאמה היוו 74%). בשנת 2003, לאחר יישום "חודש האב", גדל שיעור האבות ל-43% (האימהות בהתאמה היוו 57%) (Nyberg, 2006).

שנתיים מאוחר יותר, בשנת 1997, הוציאה ממשלת הולנד נייר לבן בשם "תסריט קומבינציה" (Combination Scenario) שמטרתו לעזור ליישם את מודל "שני מפרנסים/שני מטפלים". לפי "תסריט הקומבינציה" יש לקצר את שבוע העבודה ל-32 שעות ולאפשר לשני המינים לשלב בין עבודה למשפחה. כמו כן, יש לערוך שינויים בשיטת המיסוי על מנת לעודד גברים לקחת חלק גדול יותר בטיפול במשפחה. במקום משרה מלאה לגבר וחצי משרה לאישה, אשר מאפשרת לה לטפל במשפחה, או משרה מלאה לשני המינים ואחריות של המדינה על הטיפול במשפחה, מציב המודל ההולנדי את השאיפה לאפשר לשני המינים היקף משרה של - 75%, ולאפשר על-ידי-כך לגברים ונשים כאחד לעבוד ולהתפתח בשוק העבודה ללא הזנחת המחויבות לטיפול במשפחה (Pascal & Lewis, 2004).

גורניק ומאיירס (Gornick & Meyers, 2001) הציעו קבוצה של אמצעי מדיניות שהגשמתם יחד תוכל לסייע למדינות השונות לממש את מודל "שני מפרנסים/שני מטפלים". אמצעים אלה הנם: חופשת הורות ארוכה בתשלום; חינוך וטיפול איכותי לתינוקות ופעוטות במסגרות לגיל הרך; ושמירה על זכויות העובדים לבלות זמן בטיפול בילדיהם. כל זאת ללא השלכות כלכליות או הקרבת הקריירה.

יחד עם זאת, אין הסכמה רווחת על הדרך שבה ניתן ליישם את מודל "שני מפרנסים/שני מטפלים" ובפועל נותר מודל זה כאידיאל שטרם השיג את מימושו המלא.

3. רקע תיאורטי

בפרק זה אסקור תיאוריות העוסקות בתהליך עיצוב מדיניות. סוגיה נכנסת לתהליך עיצוב המדיניות כשהיא משויכת לספירה הציבורית ולא לספירה הפרטית. השלב הראשון של עיצוב המדיניות הוא מיסגור הבעיה והגדרתה. ישנן, כנידון להלן, דרכים רבות להגדיר בעיה ואלה מושפעות, בין השאר, מהקשרים פוליטיים, ערכיים ותרבותיים. מיסגור והגדרת הבעיה קובעים מי יהיו השחקנים המעורבים, תוך השפעה עליהם ועל חלופות המדיניות המוצעות לפתרון הבעיה. על כן, נחשב שלב זה למכריע בתהליך המדיניות. יש לציין, כי המדיניות בפועל מושפעת הן מבעיות ספציפיות והן מהגדרות בעיה אחרות ולכן חשיבות רבה להבחנה בין מדיניות ישירה למדיניות אגבית.

3.1 כניסת סוגיה לספירה הציבורית

סוגיה כלשהיא מזוהה עם הספירה הפרטית כאשר היא עוסקת בנושאים הקשורים לחיי הפרט והמדינה אינה עוסקת בהם. היא עוברת מהספירה הפרטית אל הספירה הציבורית כאשר היא עוסקת בנושאים הנמצאים על סדר היום הציבורי או באג'נדה (agenda) של המדינה וכאשר זו האחרונה מבקשת להשפיע עליהם באמצעות מדיניות. קינגדון (Kingdon, 1995) מגדיר אג'נדה כאסופה של נושאים ובעיות שקובעי המדיניות והאנשים המשפיעים עליהם מעניקים לה תשומת-לב רצינית לאורך זמן מסוים. קיימת נידודת מתמדת בין הספירה הפרטית לציבורית. לדוגמא: האלימות במשפחה נתפסה בעבר כעניינה הפרטי של המשפחה והמדינה נמנעה מלהתערב בתחום זה. היום, נושא האלימות במשפחה נמצא על סדר היום הציבורי והמדינה בהתאמה מתאמצת להתערב בו.

סוגיית הגבר כמטפל במשפחה אינה ממוקמת במקום גבוה בסדר היום הציבורי. בישראל קיימים אמנם מספר גופים הפועלים למען הגברת טיפול הגבר במשפחה, אך מדובר בארגונים קטנים בעלי כוח השפעה מועט. בנוסף, גופים אלה מתמקדים לרוב בשמירת זכויותיהם של אבות בעת פרידה או גירושין ופחות בנושא של הורות פעילה בקרב אבות במשפחות מסורתיות. העובדה שלאורך השנים לא נצפה שינוי בחלוקת התפקידים במשפחה יכול להוות עדות נוספת לכך שהנושא אינו נמצא על סדר היום הציבורי. ממחקר שנערך בשנת 2002 באוניברסיטת תל-אביב עולה כי רוב מטלות הטיפול במשפחה עדין נמצאות באחריות האישה: כ-6% מהגברים לעומת 78% מהנשים אחראים על הכביסה בבית, כ-5% מהגברים לעומת 45% מהנשים אחראים על הטיפול בבני משפחה חולים, כ-5% מהגברים לעומת 72% מהנשים אחראים על הכנת ארוחת הערב. כאשר משווים מחקר זה למחקר דומה שנערך בשנת 1992 מתקבלת תמונת מצב סטטית (גליקמן, 2003).

להבדיל מסוגיית הטיפול הגברי במשפחה, הרי שהצורך לשלב בין הורות לשוק העבודה, בדגש על נשים, בהחלט נמצא על סדר היום הציבורי. בישראל פועלים מספר גופים גדולים ומשמעותיים המטפלים בנושא. בנוסף, קיימים גופים ממשלתיים שעוסקים בנושא זה ומקבלים תהודה תקשורתית כאשר הם מנסים לייצר מדיניות שתסייע בקידום נשים בפרט והורים בכלל בשוק העבודה.

3.2 מיסגור הבעיה⁶

3.2.1 מיסגור (Framing)

לפי קינגדון (Kingdon) כדי שמצב יהפוך לבעיית מדיניות, על אנשים להשתכנע שיש לעשות דבר-מה על מנת לגרום לשינוי המצב הקיים. כלומר, תהליך הפיכת דבר כלשהוא לבעיה מצריך אלמנט פרשני-תפיסתי. כך נראה כי מאבקים על הגדרת הבעיה מתגלים, לא פעם, כבעלי חשיבות רבה לפתרונות הנבחרים. פעילים ציבוריים וממשלתיים משתכנעים כי קיימת בעיה לנוכח אחד או יותר משלושת הגורמים הבאים: הערכים שהם מייצגים, השוואה שהם עורכים בין אנשים או בין מדינות ומיקומם בקטגוריה מתאימה (Kingdon, 1984).

המיסגור (framing) שמאמץ מקבל ההחלטות מורכב מניסוח הבעיה ומהנורמות, המנהגים והתכונות האישיות של מקבל ההחלטות. לרוב קיימת יותר מדרך אחת למסגר בעיה ומיסגור שונה של הבעיה מוביל להעדפות שונות בבחירת הפתרונות (Tversky & Kahneman, 1981).

רוס (Ross) זיהתה ארבעה משתנים המשפיעים על מנהיגים ביחס למיסגור מדיניות של רפורמות חברתיות. משתנים אלה הכרחיים, לדבריה, אך אינם מספיקים למיסגור מוצלח: 1. מיסגור קיים - לרוב אין מדובר במיסגור תחום חדש לגמרי אלא במיסגור מחדש של תחום קיים. לרוב המיסגור הקיים מבוסס על נורמות וערכים משותפים. 2. שחקנים - לדעת דרוקמן (Druckman) הצלחת המיסגור מושפעת משני גורמים הקשורים לאמינות השחקנים; מידת היכרות השחקן עם הנושא ומידת האמינות שיש לשחקן בציבור (Druckman, 2001). רוס מוסיפה מימד נוסף, מאפייני האנשים המזוהים עם הנושא. לדוגמא: בחברה קפיטליסטית קל יותר למסגר נושאים שמתחברים לאידיאולוגיה הקפיטליסטית מאשר לאידיאולוגיה הסוציאליסטית או המרקסיסטית. 3. מוסדות - ככל שמספר המוסדות גדול יותר, כך מיסגור מחדש של תחום מסוים קשה יותר. לדוגמא: מספר המפלגות הגדול בישראל מקשה על מיסגור מחדש של נושאים. 4. זירת המדיניות - בתהליך המיסגור יש להתייחס לזירת המדיניות בה פועלים. מיסגור שונה יתאים באופנים שונים למדינות בעלות נטייה לקפיטליזם, סוציאליזם, ריכוזיות, מבוזרות וכיו"ב (Ross, 2000).

3.2.2 הגדרת בעיה והשפעת המיסגור על הדרך בה יוצרים פתרונות

מדיניות הינה הצהרת כוונות רחבה או אסטרטגית שתכליתה להביא לידי מימוש מטרה מסוימת. ברואר ודלאון (Brewer and deLeon) ניסחו זאת כך:

"Policy includes society's most important decisions, actions backed by widespread approval and/or threat of sanctions" (Brewer & deLeon, 1983, 9).

⁶ ראה נספחה מספר 2: מודל ספציפי.

בעבודה זו תובדל המדיניות מן המדיניות בפועל. מדיניות בפועל היא סכום התוכניות וההחלטות (אמצעי המדיניות) שישמו בסופו של דבר, בין אם ניתן למצוא עדות למדיניות שהובילה ליישום ובין אם לאו (Dery, 1999).

חוקרים רבים ביקשו להתוות מודלים שונים כדי לפשט את תהליך קבלת ההחלטות במדיניות הציבורית ולהבינו לעומק. המודל המקובל ביותר הוא המודל של ברואר (Brewer, 1974), אשר מסתמך על המודל של לאסוול (Lasswell, 1971). ברואר חילק את התהליך לרצף של שישה שלבים: המצאה/התנעה (Invention/Initiation); הערכה (Estimation); בחירה (Selection); יישום (Implementation); הערכה (Evaluation) וסיום (Termination). מאוחר יותר כל אחד מהשלבים חולק לתתי-סעיפים.

חוקרים רבים העלו הסתייגויות ושאלות בנוגע למודל זה. אחת השאלות המרכזיות הינה האם מדובר ברצף של שלבים או בתהליך מעגלי. שכן, החתך בין השלבים אינו ברור וסדר השלבים אינו נשמר. בפועל, נוצרת המדיניות לרוב באמצעות תהליך המורכב מהתערבותם של שחקנים רבים שיוצרים יחד את המדיניות (Brewer and deLeon, 1983).

השלב הראשון בתהליך קבלת ההחלטות, לפי המודל של ברואר, הוא שלב ההמצאה/התנעה, בתוכו כלולה גם הגדרת הבעיה. ראשיתו של שלב ההמצאה/התנעה עם ההבנה כי קיימת בעיה או הזדמנות הנמנית על הספירה הציבורית. כלומר, מזהים תופעה-בלתי רצויה ומגדירים בעיה שניתנת לפיתרון. שלב זה נחשב לשלב המכריע והיצירתי ביותר בדרך לפתרון הבעיה, והוא זה שמעניק את המסגרת למדיניות עתידית ומסביר את ההיגיון שבבסיס מדיניות שנקטה כבר בעבר.

מיצוב בעיית המדיניות מצביע על מספר אמצעים לפתרונה. עם זאת, כיוון שיש סוגיות רבות המתחרות על תשומת הלב הציבורית והממשל, נבחנת מידת חשיבותה והאם היא ראויה להשקעה נוספת של זמן ומשאבים. בעיות רבות לא תעבורנה את השלב הזה וימתינו עד שתתבהרנה יותר או שיתווסף עליהן מידע. בעיות שתגענה לשלב הבא של המודל תעבורנה תהליך יצירתי של הגדרת הבעיה מחדש, פריסת שורה של פתרונות אפשריים וניסיון לאיתור הפתרון הטוב ביותר בטווח המוצע.

חשיבותו של שלב ההמצאה טמון בכך שהעבודה הנעשית בשלב זה משפיעה בצורה קריטית על התהוותה והוצאתה לפועל של המדיניות. אולם יש לשים לב כי שלב זה טומן בחובו שלוש סכנות: 1. הגדרת בעיה לא מתאימה - קיים חשש כי הטעות תתגלה ו/או תתוקן בשלב מאוחר יותר ובכך יתבזבזו זמן ומשאבים יקרים. דבר זה יכול אף להכריע את הצלחת המדיניות. בינתיים הבעיה יכולה להשתנות עד כדי כך שתהליך המדיניות יאלץ להתחיל מהתחלה. במידה שהטעות אינה מתגלה קיים חשש כי המדיניות לא תשפיע על הבעיה או אף תחמיר אותה; 2. עם הזמן, ארגון/מוסד יכול למצוא את עצמו נגרר ומחויב למדיניות הפוכה לערכיו. כדי להבטיח המשכיות בתהליך המדיניות וכדי לוודא כי תוצאות המדיניות מתאימות לארגון, עליו לסמן את המטרות, הערכים והיעדים אותם הוא שואף להגשים לכל אורך תהליך המדיניות ובעיקר בשלב ההמצאה; 3. לפעמים עובדת היותנו מעורבים בחברה מונעת מאיתנו לזהות בעיות עד שהן גדלות לממדים כאלה שכלי המדיניות הרגילים אינם מספיקים עוד על מנת להתמודד איתן.

ברואר ודלאון פיצלו את שלב ההמצאה לארבעה שלבים: 1. זיהוי הבעיה – שלב זה מורכב מאיסוף הידע וניתוחו. בשלב זה הן הפרט והן הארגון אמורים לזהות כי אכן קיימת בעיה; 2. הגדרת הבעיה – כאשר מזהים בעיה, איום או הזדמנות, יש להגדיר אותה באורח אנליטי ולהעניק לה מקום בסדר העדיפויות של הארגון; 3. קביעת יעדים ומטרות – תוך התחשבות בנורמות ארגוניות ובפוליטיקה הפנימית והחיצונית לארגון; 4. יצירת אלטרנטיבות – חשוב לציין כי זיהוי בעיה אינה גוררת בהכרח מדיניות חדשה. ייתכן מצב שבו מקבל ההחלטות ימצא לנכון להשאיר את המדיניות הקיימת בעינה. אפשרות זו מכונה גם 'חלופת האפס'. עם זאת, הפתרונות הישנים אינם הולמים לעתים את המציאות המשתנה, ולכן המחקר מתמקד לרוב באלטרנטיבות יצירתיות וחדשניות (Brewer and deLeon, 1983).

רוצ'פורט וקוב (Rochefort & Cobb, 1994) זיהו את החשיבות של פרמטרים הקשורים (קונטקסטואליים) וסביבתיים רלוונטיים במהלך הגדרת הבעיה. שלב זה טומן בחובו מיפוי של האנשים ואו הארגונים הצפויים או שאינם צפויים להיות מושפעים מהבעיה וקובעים את יחסי הגומלין ביניהם.

בהמשך נראה כי יתכן שכאשר זיהו מקבלי ההחלטות את התופעה הבלתי רצויה כחוסר יכולתה של האישה להתקדם בשוק העבודה, הם החמיצו את קבוצת הגברים המושפעים מהבעיה. זיהוי הגורמים המעורבים יסייע למנתח המדיניות להבין את מרחב התמרון הנתון לו לשם פעולותיו ויעניק בידו שיקול דעת. מטרה שנייה היא זיהוי הגוף המתאים ביותר לפעולה למען פתרון הבעיה. השלב האחרון בזיהוי הפרמטרים ההקשריים הוא תיחום הבעיה. תיחום הבעיה צריך להתאים ליכולתו של הארגון לטפל בבעיה. לרוב, מורכבותו של תחום המדיניות גדול מהיכולת האנליטית. קיימות שתי דרכים להתמודד עם בעיה זו. האחת הינה הגדרת הבעיה בצורה מהודקת דיה על מנת שניתן יהיה להתמודד איתה בשלמותה. אולם מכיוון שפתרון זה לרוב אינו אפשרי קיימת אפשרות נוספת; פיצול הבעיה למספר בעיות קטנות שניתן להתמודד איתן. תהליך זה מכונה 'תחליף-יעיל' (suboptimization) או 'אי-התקבצות' (disaggregation). שיקול נוסף ביחס לתיחום הבעיה נוגע לחשיבות ההסכמה המשותפת על הערכים ונקודת המוצא של הניתוח. נודעת לכך חשיבות מכיוון שנקודות מוצא שונות גוררות עמן הערכות שונות אשר גורמות להטיית הערכים ההתחלתיים. לתופעה זאת, הנקראת בפי הפסיכולוגים 'עיון' (anchoring), יש השפעה חשובה על התגבשות הגדרת הבעיה והאלטרנטיבות המוצעות לפתרונה.

יש לציין כי שלב הגדרת הבעיה אינו שלב טכני גרידא. הגדרת הבעיה הנה לעולם תלויה הקשר פוליטי, ערכי ותרבותי. שחקנים ובעלי אינטרסים שונים נוטים להגדרת הבעיה שמתאימה להם. כך שלעתים קרובות מוגדרות בעיות המתנגשות זו עם זו כשבסופו של דבר, תבחר מתוכן הגדרה אחת (Rochefort & Cobb, 1994).

הגדרת הבעיה תלויה בתפישת עולם ערכית הן ביחס למיסגור הבעיה והן ביחס לעלייתה לסדר היום הציבורי. לפי וילדבסקי, כאשר מגדירים בעיות, נקשרים יחד אמונות וערכים תוך בחינת האילוצים שאיתם יש להתמודד. כלומר, הרצוי מועמד במבחן אל מול המצוי והאפשרי ומחدد על-ידי כך את ההעדפות שלנו.

לפי רוצ'פורט וקוב, האופן שבו נבחר להגדיר את הבעיה מצביע על תפיסות העולם של החברה (Rocheffort & Cobb, 1994). על כן, יהיה מעניין לבחון כיצד הגדירו מקבלי ההחלטות את הבעיה בתחום חלוקת התפקידים במשפחה. אני משערת כי מקבלי ההחלטות הגדירו את הבעיה בתחום חלוקת התפקידים במשפחה כבעיה של השתלבות אמהות בשוק העבודה, להבדיל, לדוגמא, מבעיית השתלבות של הורים בשוק העבודה. מדיניות המכוונת כלפי אמהות אינה מצליחה לרוב להשפיע בצורה משמעותית גם על אבות. על-ידי כך היא מקבעת למעשה את חלוקת התפקידים המקובלת במשפחה כיום. מכאן, שההשערה הראשונה הינה: הגדרת הבעיה, כפי שהוגדרה על-ידי מקבלי ההחלטות בישראל, מייצרת מדיניות המקבעת את חלוקת התפקידים במשפחה.

3.3 מדיניות שיוּרית⁷

לפי וילדבסקי (Wildavsky), זירת המדיניות נעשית דחוסה וצפופה ובאופן בלתי נמנע שחקנים משפיעים האחד על פעילותו של השני (Wildavsky, 1979). בסוף שנות התשעים דרי (Dery) פיתח קו חשיבה זה והבחין בין שני סוגי מדיניות: א. "מדיניות ישירה", עיקרית, (primary policy) – מדיניות שמטרתה להתמודד עם תחום מדיניות מסוים. ב. "מדיניות אגבית", עקיפה, שיוּרית, (byproduct policy, policy by the way) – מדיניות שמיועדת לטפל בתחום אחד, אך בפועל משפיעה גם על תחומים אחרים. לדוגמא: המשמרות הצהובות בכבישים הם תוצאה של מדיניות בתחום המלחמה בתאונות הדרכים. מדיניות זו משפיעה על מדיניות החינוך, שכן הוכנסו שעות חינוך בנושא זה לבתי הספר ואלה אחראים להפעיל את התוכנית. מכאן שיש מדיניות המשפיעה על אמצעי מדיניות אחרים ויש מדיניות המושפעת מאמצעי מדיניות אחרים. למעשה, מדובר במקרה גבול אנליטי, שכן ניתן לטעון כי תחום מדיניות שכולו תוצר לוואי של אמצעי מדיניות אחרים כלל לא קיים (Dery, 1999).

בפועל, כמעט כל מדיניות מושפעת במידה מסוימת מאמצעי מדיניות אחרים ומשפיעה על אמצעי מדיניות אחרים. חשיבותה של המדיניות האגבית בכך שאם ברצוננו ליזום שינוי מדיניות עלינו להיות מסוגלים להשפיע הן על המדיניות הנוגעת ישירות לאותו נושא והן על המדיניות האגבית המשפיעה עליו. במידה שלא נזהה את המדיניות כאגבית, היא עלולה להיראות לצופה מהצד כמקרית. כל רכיביה של המדיניות האגבית (החלטות, פרויקטים, פעילויות, צווים, תוכניות התערבות ועוד) מתאימים למדיניות הישירה לה הם נועדו מלכתחילה. אמצעי מדיניות המיועדים לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות או אזורים ספציפיים, יהיו רגישים יותר לאמצעי מדיניות רחבים של הממשלה כגון: ביטחון, עבודה ועוד. גם בתחום חלוקת התפקידים במשפחה, מדיניות כלפי הורים בשוק העבודה מיועדת לקבוצה ספציפית בשוק העבודה. בנוסף, יש להניח כי לפחות בטווח הזמן הקצר, מדיניות חדשה תושפע יותר מאמצעי מדיניות קיימים.

⁷ ראה נספח מספר 2: מודל ספציפי.

לבסוף, דרי מבחין הבחנה בין משרד ש"עושה מדיניות" (policy maker) לבין משרד ש"מתאם מדיניות" (policy taker). דוגמא למשרד מתאם מדיניות הוא משרד הקליטה שאחראי על קליטת עולים אך נטול סמכויות בנושאי דיור, חינוך ועוד. גם במקרה של חלוקת התפקידים במשפחה, נראה כי הגופים הפעילים הינם גופים מתאמי מדיניות, כגון הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה.

מאי ואחרים (May et al.) הוסיפו כי כאשר לא מתקיימת חפיפה בין קבוצות שונות הפועלות לקידום אותו נושא, קיימת סבירות גדולה יותר שרוב המדיניות בתחום תהיה אגבית ולא ישירה. כמו כן, כאשר הקבוצה הפועלת למען תחום מסוים אינה מוגדרת ומאורגנת היטב, עולה הסבירות לכך שהמדיניות בתחום זה תהיה אגבית, (May et al., 2005). באשר לחלוקת התפקידים במשפחה, ראינו כי קיימות גם קבוצות נשים וגם קבוצות גברים הפועלות בנושא. משיחה עם חבר הנהלת עמותת "הורות שווה" עולה כי קבוצות אלה אינן פועלות בתיאום ולעיתים אף פועלות בניגוד עניינים. דבר זה מעלה את הסבירות כי המדיניות בתחום חלוקת התפקידים במשפחה תהיה ברובה אגבית (שחף, ראיון אישי, 2008).

בעבודה זו אבקש להשוות בין המדיניות הישירה, העוסקת בתחום חלוקת התפקידים במשפחה, לבין המדיניות האגבית המיועדת להתמודד עם נושאים אחרים, אך משפיעה גם על הנושא הנידון אבקש לבחון איזו מדיניות דומיננטית יותר וכיצד היא משפיעה על חלוקת התפקידים במשפחה. על רקע הדברים הללו מתנסחת השערת המחקר השנייה ומניחה כי המדיניות האגבית בתחום חלוקת התפקידים במשפחה דומיננטית יותר מהמדיניות הישירה ומקבעת אותה.

4. השערות ומערך המחקר

במדינת ישראל של שנת 2008 הגבר כמעט ואינו נושא באחריות הטיפול במשפחה. ישנם גורמים רבים המשפיעים על מצב עניינים זה, בתוכם ניתן לכלול גם את המדיניות. שינוי מדיניות והשקעת משאבים כלכליים, הצליחו להוביל, במדינות שונות בעולם, לשינוי במידת האחריות שהגבר לוקח על הטיפול במשפחה. בהמשך אנסה לבחון מהי המדיניות המשפיעה על הגבר במידת האחריות שהוא לוקח על הטיפול במשפחה.

ניתן להסביר את המדיניות הקיימת בשתי דרכים: 1. מיסגור והגדרת בעיה מסוימים מתווים את הדרך בה נוצרת המדיניות הישירה. **מכאן שההשערה הראשונה היא: הגדרת הבעיה, כפי שהוגדרה על-ידי מקבלי ההחלטות בישראל, מייצרת מדיניות המקבעת את חלוקת התפקידים במשפחה.** 2. מדיניות אגבית, להבדיל מהמדיניות הישירה, היא שמשפיעה על הסוגיה הנדונה. **מכאן שההשערה השנייה היא: המדיניות האגבית בתחום חלוקת התפקידים במשפחה דומיננטית יותר מהמדיניות הישירה ומקבעת אותה.**

4.1 השערה מספר 1 - המדיניות האגבית בתחום חלוקת התפקידים במשפחה דומיננטית יותר מהמדיניות הישירה ומקבעת אותה

בהבדל מנושא החינוך, סוגיית חלוקת התפקידים במשפחה אינה מטופלת באופן בלעדי במשרד ממשלתי מסוים אחד. מכיוון שמדובר בנושא חוצה תחומים (חינוך, ביטחון, תעסוקה וכיו"ב) עולה השאלה עד כמה הוא מושפע מאמצעי מדיניות הנוגעים גם בנושאים אחרים ועד כמה הוא מייצר בעצמו את אמצעי המדיניות המשפיעים עליו. מתוך סקירה כללית של עניין זה נמצאו כמה סימנים לכך שהמדיניות האגבית הפועלת על תחום חלוקת התפקידים במשפחה דומיננטית יותר מהמדיניות הישירה:

ראשית, הגופים העוסקים בתחום חלוקת התפקידים במשפחה הינם גופים מתאמי-מדיניות (policy taker) כגון: הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה, האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ועוד. מכאן שניתן לשער כי המדיניות מושפעת לא מעט מאמצעי מדיניות המקודמים על-ידי גופים יוצרי מדיניות (policy maker).

שנית, המדיניות מתמקדת לרוב באוכלוסייה ספציפית בתוך שוק העבודה: נשים עובדות, הורים לילדים קטנים ועוד. מכיוון שמדיניות המיועדת לאוכלוסייה ספציפית נוטה יותר להיות מושפעת מאמצעי מדיניות רחבים יותר, ניתן לשער כי המדיניות הרחבה, שהיא אגבית לתחום חלוקת התפקידים במשפחה, דומיננטית יותר.

שלישית, רק בסוף שנות השמונים של המאה הקודמת החלו לכלול את תחום חלוקת התפקידים במשפחה בספירה הציבורית. מכאן שניתן לשער כי אמצעי המדיניות המנסים להשפיע על חלוקת התפקידים במשפחה, חדשים יחסית ומושפעים מאמצעי מדיניות ותיקים יותר, שמהווים מדיניות אגבית לתחום חלוקת התפקידים במשפחה.

לבסוף, כאשר לא מתקיימת חפיפה בין הקבוצות הפועלות לקידום אותו נושא, קיימת סבירות גדולה יותר שרוב המדיניות בתחום תהיה אגבית. בתחום חלוקת התפקידים במשפחה פועלות קבוצות רבות של נשים וגברים שלרוב אינן פועלות יחד ואף מתחרות האחת בשנייה.

4.2 השערה מספר 2 - הגדרת הבעיה, כפי שהוגדרה על-ידי מקבלי ההחלטות בישראל, מייצרת מדיניות המקבעת את חלוקת התפקידים במשפחה

כנידון לעיל, הגדרת הבעיה נחשבת לשלב המכריע והיצירתי ביותר בדרך לפתרון הבעיה. להגדרת הבעיה יש השפעה מכרעת על הפתרונות. הדרך שבה בוחרים להגדיר את הבעיה מצביעה על תפיסות העולם של חברה מסוימת.

הדיון בחלוקת התפקידים במשפחה החל לפנות מהספירה הפרטית לספירה הציבורית רק בסוף המאה הקודמת. עד אז מקובל היה שהאישה מטפלת במשפחה והגבר מפרנס אותה. עם השנים התקבע מודל "שני מפרנסים/מטפלת אחת" אשר קבע את הדרך שבה מקבלי ההחלטות מסגרו את הבעיה בסוגיית חלוקת התפקידים במשפחה. בשנים האחרונות, חלה תנועה בקרב מדינות העולם המערבי לעבר מודל "שני מפרנסים/שני מטפלים", שלפיו גם הגבר אחראי על הטיפול במשפחה. חרף הנתונים הללו, במדינת ישראל לא נצפה שינוי בתחום האמור. ההשפעה המכרעת של הגדרת הבעיה על האפשרויות המוצעות לפתרונה, הביאו אותי לבחון כיצד מקבלי ההחלטות בישראל מסגרו והגדירו את הבעיה בתחום חלוקת התפקידים במשפחה.

רוס זיהתה ארבעה משתנים המשפיעים על מיסגור מדיניות של רפורמות חברתיות. ארבעת המשתנים מהווים אינדיקציה לכך שהגדרת הבעיה בתחום חלוקת התפקידים במשפחה, כפי שהוגדרה על-ידי מקבלי ההחלטות בישראל, מייצרת מדיניות המקבעת את המצב הקיים, דהיינו - את מודל "שני מפרנסים/מטפלת אחת". להלן ארבעת המשתנים של רוס:

א. המיסגור הקיים משפיע על המיסגור העתידי. בישראל של היום מקובל מודל "שני מפרנסים/מטפלת אחת" ולמקבלי ההחלטות קשה לשנות את מיסגור הבעיה ולפנות למודל שטרם התקבע בארץ.

ב. לרוב, הגברים אינם נתפסים כשחקנים רלוונטיים בתחום חלוקת התפקידים במשפחה.

ג. אין בישראל גוף אחד אשר מרכז את כל המדיניות בנושא חלוקת התפקידים במשפחה, אלא קיימים מספר מוסדות הפועלים בתחום, לרוב ללא תיאום ביניהם ולעתים הם אף מתחרים ביניהם.

ד. המדינות הסקנדינביות, השואפות לסוציאליזם, הן אלה שבהן נצפה השינוי המשמעותי ביותר בתחום חלוקת התפקידים במשפחה. זוהי זירת מדיניות שונה מזו שבישראל אשר שואפת להידמות לארצות-הברית ופועלת לחיזוק הקפיטליזם.

4.3 מערך המחקר

מחקר זה הינו מחקר אמפירי הבא לבחון מהי המדיניות המשפיעה על טיפול הגבר במשפחה. המחקר יבחן את המדיניות במדינת ישראל בלבד, תוך עריכת השוואה לסירוגין עם הנעשה במדינות העולם ביחס לתחום האמור. למרות שכיום ישנו אחוז לא מבוטל של משפחות החורגות ממבנה המשפחה המסורתית (חד הוריות, חד מיניות, הורים גרושים ועוד) יתייחס מחקר זה למבנה המשפחה המסורתית בלבד, קרי, אב, אם וילדים. זאת מכיוון שמשפחות שחורגות ממבנה המשפחה המסורתית מתנהלות בצורה שונה, מושפעות ממדיניות בצורה שונה ואף זוכות לאמצעי מדיניות ייחודיים להן.

תחילה ביקשה עבודת מחקר זו להתמקד בסקירה ובחקר אמצעי המדיניות העוסקים בגבר כמטפל במשפחה, אולם במהרה התברר כי כמעט ואין מדיניות העוסקת בנושא זה באופן בלעדי. לכן, הורחב מיקוד המחקר לאמצעי מדיניות העוסקים בחלוקת התפקידים במשפחה, הן בבית והן בשוק העבודה.

במחקר ניתן משקל רב למגזר הציבורי, לעומת המגזר הפרטי, עקב השפעתו הרבה של שירות המדינה על שוק העבודה הפרטי. לפי הגברת מרית דנון, ראש הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה, שירות המדינה הוא המעסיק הגדול בארץ⁸ ונתפס כגוף מוביל בחברה. תקנון שירות המדינה קובע אמנם את תקנות העבודה רק לאחוז קטן של עובדים במדינה, אך לא פעם הוא משמש דוגמה לחברות בשוק הפרטי (דנון, ראיון אישי, 2008). לטענת עו"ד טלילה שחר-רוזנפלד, הממונה על קידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, ההבדל בין חוקי העבודה לבין תקנון שירות המדינה טמון בכך שחוקי העבודה מבקשים לצמצם למינימום האפשרי את ההתערבות בהחלטות המעסיקים וקובעים רק את המינימום הדרוש לשמירת זכויותיהם של העובדים. לעומת זאת, תקנון שירות המדינה מבקש להקל על העובדים ככל האפשר (שחר-רוזנפלד, ראיון אישי, 2008).

אינדיקציה נוספת להשפעת שירות המדינה על המגזר הפרטי נמצא בזכאות ל"שעת אם". מסקר שנערך לאחרונה בקרב כמאה ארגוני תעשייה ושירותים בישראל עולה כי להסכמים הקיבוציים ולשירות המדינה יש השפעה משמעותית על הארכת הזכאות ל"שעת אם" גם בארגונים שאינם כפופים ישירות להסכמים אלה. על-פי החוק, אם זכאית ל"שעת אם" עד לארבעה חודשים לאחר חופשת הלידה. אולם, בכ-38% מן הארגונים הוארכה הזכאות ל"שעת אם" עד לתום שנת חייו הראשונה של הילד, ובכ-5% מן הארגונים נמשכת הזכאות עד הגיעו לגיל שש, בדומה למקובל בשירות המדינה (הקר ופרנקל, 2005).

הנתונים במחקר זה מבוססים על אמצעי מדיניות העוסקים בחלוקת התפקידים המגדריים במשפחה הן בבית והן בשוק העבודה בשנת 2008. כמו כן, ישנה התייחסות לאמצעי מדיניות שאומצו בשנים מוקדמות יותר במידה שהם תקפים גם כיום.

⁸ בשנת 2008 הועסקו 60,420 אנשים בשירות המדינה (נציבות שירות המדינה, 2008).

תחילה מופו אמצעי המדיניות במשרדי הממשלה השונים, הנוגעים לתחום חלוקת התפקידים במשפחה: משרד ראש הממשלה (כולל נציבות שירות המדינה והמועצה הלאומית לכלכלה), משרד האוצר (כולל רשות המסים בישראל), משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, משרד הרווחה (המוסד לביטוח לאומי) ומשרד החינוך. בכל אחד מהמשרדים נבחנו חוקים, תקנות, מסים, הצהרות והתבטאויות רשמיות. רוב המידע נאסף מאתרי האינטרנט של המשרדים השונים והושלם על-ידי ראיונות עם מספר אנשי מפתח הן ממשרדי הממשלה והן מהמגזר השלישי.

כל אמצעי מדיניות חולק למספר סעיפים: המדיניות, מטרתה והשפעתה על חלוקת התפקידים במשפחה בכלל ועל הגבר כמטפל במשפחה בפרט. מתוך מטרת המדיניות ניתן היה לקבוע האם מדובר במדיניות הנוטה יותר למדיניות אגבית או למדיניות ישירה. אמצעי המדיניות הוצבו על קו רצף החל מהמדיניות האגבית ביותר ועד למדיניות העיקרית ביותר.

בשלב זה נבדקה מידת השפעתם של אמצעי המדיניות האגביים לעומת הישירים, על-מנת לענות על ההשערה הראשונה לפיה המדיניות האגבית משפיעה יותר מהמדיניות הישירה ולמעשה מקבעת את חלוקת התפקידים במשפחה: "מודל שני מפרנסים/מטפלת אחת". מכיוון שנמצאו אמצעי מדיניות רבים הם חולקו לחמש קבוצות נושאות: משך שעות היום בהן מבליים במסגרת (הכוונה לשעות היום בהן הורים וילדים נמצאים במסגרת), היעדרות ממקום העבודה (הן בעת חופשה והן בעת מחלה ומשבר), תקציב המשפחה, אכיפת חוקי עבודה וגופים ייעודיים. בכל אחד מהתחומים האלה נבחנה המדיניות האגבית אל מול הישירה.

ההשערה השנייה מתמקדת במדיניות הישירה בלבד. לפיה, הגדרת הבעיה, כפי שהוגדרה על-ידי מקבלי ההחלטות בישראל, מייצרת מדיניות המקבעת את חלוקת התפקידים במשפחה. על מנת לבחון השערה זו, חולצו מתוך אמצעי המדיניות הישירים הגדרות הבעיה כפי שהוגדרו על-ידי מקבלי ההחלטות. אין ספק כי מדובר בחילוץ פרשני, אך זוהי דרך מקובלת להגיע להגדרת בעיה בהתאם למודל הרקורסיבי (Solutions Oriented). לפי מודל זה, ניתן להסיק, מתוך תיאור הפתרון, את האופן שבו מקבלי ההחלטות הגדירו ואו מסגרו את הבעיה. מכיוון שפתרונות שונים באים לענות על בעיות שונות, התבוננות בפתרונות עשויה להוביל אותנו לבעיות, על משקל: אמור לי מה הפתרון ואומר לך מה הבעיה. אם הגדרה שונה של הבעיה תביא לפתרונות שונים של הבעיה, הרי שלא פעם הגדרת הבעיה תהווה את המסגרת שדרכה ניתן ללמוד על המטרות תוך התבוננות במעשים (Kilmann & Mitroff, 1979). על כך מוסיף דרי וטוען כי לאחר שמגיעים להגדרת הבעיה כפי הוגדרה על-ידי מקבלי ההחלטות, ניתן לחשוב על פתרונות אחרים לאותה בעיה (Dery, 1984). חשוב לציין כי לעתים קרובות אין קשר בין הכוונות העומדות מאחורי מדיניות מסוימת לבין תוצאותיה. לכן, כאשר בוחרים לחלץ את הגדרת הבעיה מתוך אמצעי המדיניות, יש להקפיד שלא לבלבל את הצהרות המדיניות עם המדיניות בפועל (Lewis and Giullari, 2005).

כמו כן, ראוי לציין כי בתקופות שונות ובגופים שונים פעלו מקבלי החלטות שונים לפי מערכת ערכים שונה ולכן פעלו מתוך תפיסת הגדרות בעיה שונה. המטרה במחקר זה הייתה לזהות את הגדרות הבעיה העיקריות ולבחון איזו מהן הדומיננטית ביותר.

בשלב זה חולקו אמצעי המדיניות לשלושה סוגים: 1. אמצעי מדיניות שמעודדים את הגבר לקחת אחריות על הטיפול במשפחה; 2. אמצעי מדיניות שמאפשרים לגבר לקחת אחריות על הטיפול במשפחה; 3. ואמצעי מדיניות שאינם מאפשרים לגבר לקחת חלק בטיפול במשפחה. ההבדל בין מדיניות שאינה מאפשרת למדיניות שמאפשרת או שמעודדת את הגבר לטפל במשפחה ברורה באופן אינטואיטיבי. אולם עולה השאלה כיצד מבדילים בין מדיניות מאפשרת למדיניות מעודדת. מתוך ההגדרה המילונית ניתן ללמוד על ההבדל בין שני מושגים אלה:

"לאפשר (to make possible, enable, facilitate) - לתת אפשרות, להפוך לאפשרי, לאשר, להרשות, לתת רשות, להעניק יכולת, להתיר, לתת את האוקיי, לתת, להניח, לא למנוע, לא לעכב, לייפות כוח, לתת מקום ל-, להפוך לבר-ביצוע, לפתוח פתח, להועיל, להקל, לעזור (מילון בבילון - Babylon)."

"לעודד (to encourage, encouraging, incentive) - לתת עידוד, להפיח אומץ, לחזק ידי-, לחזק רוחו של-, לשפר מצב רוח; לתת תמריץ, לתת בונוס; לדרבן, לתמוך, לדחוף, לתת דחיפה, להמריץ, לעורר, להאיץ, לזרז (מילון בבילון - Babylon)."

כלומר, ישנה מדיניות שגורמת, באופן אקטיבי, לשינוי בחלוקת התפקידים במשפחה וישנה מדיניות פסיבית שמעניקה לזוגות המעוניינים בשינוי את האפשרות לפעול אחרת. טבלה מספר 1 מסייעת לחידוד ההבדלים בחלוקה שבין מדיניות מאפשרת למדיניות מעודדת ולבין מדיניות שאינה מאפשרת.

טבלה מספר 1: החלוקה למדיניות מעודדת, מאפשרת ולא מאפשרת

השפעת המדיניות על יכולתו של הגבר לטפל במשפחה				
מפסיד	לא מושפע	מרוויח		
לא מאפשרת	מאפשרת	מעודדת	מרוויחה	השפעת המדיניות על יכולתה של האישה לטפל במשפחה
לא מאפשרת	X	מעודדת	לא מושפעת	
לא מאפשרת	לא מאפשרת	מאפשרת	מפסידה	
X	X	מאפשרת	מפסיד	השפעת המדיניות על יכולתו של הגבר לטפל במשפחה

מדיניות שאינה מאפשרת הינה מדיניות בה הגבר "מפסיד", ללא קשר להשפעת המדיניות על האישה, או שהוא אינו מושפע אך האישה "מפסידה". לדוגמא: העבדה בלילה - האישה מרוויחה, שכן היא יכולה להישאר במקום העבודה למרות שהיא אינה מוכנה לעבוד בלילה, אך הגבר מפסיד שכן הוא אינו רשאי לסרב לעבוד בשעות הלילה. מדיניות מאפשרת הינה מדיניות שבה הגבר אינו מושפע אך האישה "מרוויחה" ממנה, או שהגבר "מרוויח" אך האישה או הגבר "מפסידים".

לדוגמא: חופשת לידה לגבר – במידה שהגבר יוצא לחופשת לידה הוא מרוויח, אך האישה מפסידה שכן חופשתו באה על חשבון חופשת הלידה שלה. מדיניות מעודדת הינה מדיניות שבה גם הגבר וגם האישה "מרוויחים" או שהגבר "מרוויח" והאישה אינה מושפעת. לדוגמא: יום עבודה מקוצר לשני בני הזוג – במצב כזה גם הגבר וגם האישה מרוויחים מכיוון ששניהם יכולים להשתמש בהטבה ובלבד שלא באותו היום. בהמשך נראה כי חלוקה זו סייעה בחלוקת אמצעי המדיניות לפי הגדרות הבעיה השונות.

שתי השערות המחקר משלימות האחת את השנייה. שתיהן חותרות להבנת השאלה - מדוע מקבעת המדיניות את חלוקת התפקידים במשפחה. ההשערה הראשונה גורסת שהמדיניות האגבית מקבעת את חלוקת התפקידים במשפחה ודומיננטית יותר מהמדיניות הישירה וההשערה השנייה גורסת שהגדרת הבעיה, כפי שהוגדרה על-ידי מקבלי החלטות, מקבעת את חלוקת התפקידים במשפחה. מכאן, שגם המדיניות הישירה וגם המדיניות האגבית מקבעות את חלוקת התפקידים במשפחה, אך הן עושות זאת באופנים שונים. הבנת הדרך שבה המדיניות מקבעת את חלוקת התפקידים במשפחה, תוכל לסייע למקבלי החלטות לערוך שינוי משמעותי בתחום.

5. אמצעי המדיניות בתחום חלוקת התפקידים במשפחה

אמצעי המדיניות בתחום חלוקת התפקידים במשפחה מסוכמים בטבלה מספר 2. האמצעים מחולקים למדיניות אגבית וישירה, כאשר המדיניות הישירה מחולקת לשלוש הגדרות הבעיה: שוק העבודה אינו מתאים לאמהות/הורים פעילים; מסגרות הטיפול שהמדינה מספקת אינן תואמות את צרכי האמהות העובדות/הורים עובדים; חלוקת הנטל בטיפול במשפחה אינה שוויונית בין בני הזוג. בנוסף, המדיניות מחולקת לתתי פרקים נושאים כדלהלן: משך השהות במסגרת (הכוונה לשעות היום בהן הורים וילדים נמצאים במסגרת); היעדרות ממקום העבודה (הן בעת חופשות והן בעת מחלה ומשבר); תקציב המשפחה; אכיפת חוקי עבודה וגופים ייעודיים. בהתאם לתתי-הפרקים הללו יפורט להלן כל אחד מאמצעי המדיניות.

5.1 משך השהות במסגרת

שעות עבודה

מדיניות

חוק שעות עבודה ומנוחה משנת 1951 קובע שמונה שעות עבודה ביום ועד ארבעים וחמש שעות עבודה בשבוע. כיום, שבוע העבודה עומד על ארבעים ושלוש שעות שבועיות (8.6 שעות ביום, בשבוע בן חמישה ימי עבודה) לאחר שצומצם באמצעות הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה. חוק זה מאומץ כלשונו על-ידי תקנון שירות המדינה (חוק שעות עבודה ומנוחה, 1951).⁹

יעד

בסוף דברי ההסבר לחוק נאמר כי:

"החוק המוצע נוסח תוך התחשבות מלאה באמנה הבינלאומית בדבר שעות עבודה בתעשייה, משנת 1919, באמנה הבינלאומית בדבר שעות עבודה במפעלי מסחר ובמשרדים, משנת 1930, ובאמנה הבינלאומית בדבר הנהגת מנוחה שבועית במפעלי תעשייה, משנת 1921. חקיקת החוק המוצע תאפשר לישראל לאשר את שלוש האמנות האמורות" (חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951).

מכאן שמטרת החוק לשמור על זכויות העובדים, אמנות בינלאומיות ולעמוד בנורמות ובתקנים הבינלאומיים. מטרה זו אגבית לתחום חלוקת התפקידים במשפחה.

⁹ בהמשך העבודה יצינו פרטי תקנון שירות המדינה רק כאשר הוא שונה מהחוק.

מדיניות ישירה			מדיניות אגבית	
קיימת חלוקת נטל לא שוויונית בין בני הזוג בטיפול במשפחה	מסגרות הטיפול שהמדינה מספקת אינן תואמות את צרכי האמהות העובדות/ הורים עובדים	שוק העבודה אינו מתאים לאמהות/ הורים פעילים		
- יום עבודה מקוצר לשני בני הזוג	- מעונות יום ומשפחתונים - הוספת שעה לפעילות מעונות יום ומשפחתונים - אישור הכרה בצהרונים - יום לימודים ארוך	- שעת הורה (חוק) שוויון הזדמנויות (בעבודה) - העבדה בלילה - חוק לעידוד של שילוב של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים - קורסים בתנאי פנימייה	- שעות עבודה - מערכת החינוך	שעות עבודה / לימודים
- היעדרות בעת מחלת בן בית (חוק שוויון הזדמנויות בעבודה)	- ביטוח לאומי - פטור לעקרת בית - ביטוח לאומי - הבטחת והשלמת הכנסה – פטור ממבחן תעסוקה	- חופשת לידה - חופשה ללא משכורת	- איסור העבדה במנוחה השבועית - חופשה קבועה - חופשה שנתית - חוק דמי מחלה	היעדרות ממקום העבודה
- עידוד גברים לשימוש בזכויות הורות		- קצבת ילדים המשולמת לאם - דמי לידה - נקודת זיכוי לאם עבור כל ילד - שכר שווה לעובדת ולעובד	- נקודת זיכוי לעובד שבת זוגו לא עובדת	תקציב המשפחה
			- הגברת מערך אכיפת חוקי עבודה	אכיפת חוקי עבודה
	- אגף מעונות יום במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	- הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה - האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה - נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה		גופים ייעודיים

השפעה

ככל שהשהות במקום העבודה ארוכה יותר, מצטמצם זמן הטיפול במשפחה. בהינתן היתר כללי להעסיק עובדים לשעות עבודה נוספות, זמן הטיפול במשפחה מצטמצם אף יותר.

קורסים והכשרות

מדיניות

לעיתים קרובות, אחד מתנאי הקבלה לעבודה או ההתקדמות בעבודה הוא לימוד והכשרה נוספים. נציבות שירות המדינה אחראית על קורסים והכשרות למועמדים ולעובדי המדינה חלק מהקורסים נעשים בתנאי פנימייה.

בשנת 2007 פנו שדולת הנשים וחברת הכנסת שלי יחימוביץ' לנציב שירות המדינה בבקשה לשקול מחדש את הצורך בקיום קורסים בתנאי פנימייה למשך שלושה חודשים ברשות המסים. הנציב, שמואל הולנדר, כתב בתגובה:

"הגעתי למסקנה שקיום קורסים בתנאי פנימייה תקופה ממושכת אכן מהווה פגיעה בהורים לילדים קטנים, ובמיוחד אמהות. הנחיתי, אפוא, על עבודת מטה בצוות משותף לנציבות שירות המדינה ולרשות המסים לשינוי מתכונת הקורסים בעתיד, באופן שתקל על השתתפותן של אמהות לילדים" (הולנדר, 2008).

באוגוסט 2008 יצא חוזר נש"מ (נציבות שירות המדינה) 18, לפיו:

"אין לבצע פעולות הדרכה בתנאי פנימייה שאינם מאפשרים למועמדים אלטרנטיבה של תנאי יום, ללא לינה. בכל פרסומי המשרד (...) יש להדגיש כי יתאפשרו לימודים בתנאי יום (ללא לינה) למועמדים המבקשים להשתתף בפעולות ההדרכה שלא בתנאי פנימייה. יש לוודא כי למועמדים אשר יבחרו להשתתף בקורסים אלו שלא בתנאי פנימייה, תינתן האפשרות לצאת לביתם בכל יום, בשעה סבירה אחר הצהריים. כמו כן, יש לוודא שעובדים אלה לא ייפגעו מבחינה לימודית בשל בחירתם באלטרנטיבה זו" (בניהו, 2008, 3).

יעד

בטרם התערבות שדולת הנשים היה מדובר במדיניות אגבית שכן השיקולים המנחים היו שיקולי תקציב ויעילות. מאחר שהשינוי האחרון התקבל בעקבות ההכרה כי מדובר בפגיעה בהורים לילדים קטנים, ובמיוחד באמהות, מדובר במדיניות ישירה לחלוקת התפקידים במשפחה.

השפעה

שינוי זה מאפשר להורים המעוניינים להיות הורים פעילים לשלב למידה והכשרה לצורכי התפתחות בשוק העבודה יחד עם הורות פעילה. עם זאת, יש לשים לב כי מדובר באמצעי מדיניות המבדל את העובד משאר המשתתפים בקורס ולכך השלכות על השתלבות והתקדמות העובד.

עבודת לילה

בחוק עבודת נשים התייחס המחוקק לתנאי עבודת הלילה, וקבע כי מעביד לא ידחה קבלת אישה לעבודה כאשר הודיעה עם קבלתה לעבודה שאינה מסכימה, מטעמים משפחתיים, לעבוד בלילה

(לעניין זה סייגים משמעותיים כגון: עבודות טיפול באנשים ובעלי חיים, עיתונות, בתי אוכל, בתי מלון, תעופה וים ועוד). במידה שמקום העבודה התחיל להפעיל עובדים בלילה, עובדת רשאית להודיע כי אינה מסכימה לעבוד בלילה והמעביד אינו יכול לפטרה (חוק עבודת נשים, 1954).

יעד

מתוך חוק עבודת נשים:

"לא יסרב מעביד לקבל אישה לעבודה בשל כך בלבד שהיא הודיעה עם קבלתה לעבודה שאינה מסכימה מטעמים משפחתיים לעבוד בלילה" (חוק עבודת נשים, 1954).

מכיוון שמטרת המדיניות לסייע לאישה לטפל במשפחה ולמדיניות יש השפעה ישירה על חלוקת התפקידים במשפחה, הרי שמדובר במדיניות ישירה.

השפעה

התערבות המדינה בתחום עבודת הלילה הכרחית שכן, לא ניתן להשאיר ילדים ללא השגחה בזמן ששני ההורים יוצאים לעבודה. אולם כאשר המדינה קובעת את האם כהורה שרשאי לדחות את עבודת הלילה, הרי שבכך היא מתערבת בחלוקת התפקידים במשפחה ומכוונת את האישה לטפל במשפחה ואת הגבר להשקיע יותר במקום העבודה (תקנון שירות המדינה, 31.22 וחוק עבודת נשים, 1954).

זכויות הורה ויום עבודה מקוצר בשל הורות

מדיניות

חוק שוויון הזדמנויות בעבודה משנת 1988 מתייחס לזכויות הורה¹⁰, וקובע כי במקום עבודה שבו עובדת זכאית לזכויות הורות, בהתאם לתנאי העבודה הנהוגים במקום, יחולו זכויות אלה גם על העובד המועסק באותו מקום עבודה. מתן זכויות אלה לגבר מותנה באי-מימוש אותה זכות על-ידי בת הזוג. האם זכאית, אם כן, באופן אוטומטי לזכויות, ואילו האב נדרש לפרוצדורה בירוקרטית על מנת להיות זכאי לזכות (חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, 1988).

אחת מזכויות ההורות מתייחסת לזכאות לקיצור יום העבודה בשל היות העובדת אם לילד. לפי החוק זכאית האם, בארבעת החודשים שלאחר חופשת הלידה, לקיצור שעה אחת מיום העבודה. תקנון שירות המדינה מרחיב זכות זו עד הגיע הילד לגיל שנה. בנוסף, הוא מאפשר לקצר את יום העבודה בחצי שעה עד הגיע הילד לגיל שמונה.

בהסבר לתיקון חוק שוויון הזדמנויות בעבודה משנת 1994 כתוב שמטרת החוק:

"להעמיק את תפיסת ההורות כתפקידים של שני בני הזוג ולאפשר לכל אחד מהם, לפי רצונם, לנצל את הזכויות בקשר ליום עבודה מקוצר, שימוש בשירותי מעון לילדים, וקבלת השתתפות בעלות החזקתו של הילד במעון" (הצעת חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, 1994).

¹⁰ זכויות הורות: היעדרות מעבודה בשל מחלת הילד, יום עבודה מקוצר בשל היות העובדת אם לילד, זכות להשתמש בשירותי מעון שהמעביד מעמיד לרשות ילדי העובדים והשתתפות המעביד בעלות החזקתו של הילד במעון.

על אף האמור לעיל, צריך היה להגיש עתירה לבית המשפט כדי שגם גברים, שנשותיהן אינן זכאיות לזכויות הורות, יהיו זכאים לזכויות אלה (פסק דין מוסקלנקו, 2002).

יעד

מכיוון שמטרת החוק מתייחסת לצורך להשריש את התפיסה כי ההורות היא תפקידם של שני בני הזוג, מדובר במדיניות ישירה.

השפעה

למדיניות זו השפעה חיובית על חלוקת התפקידים במשפחה שכן, גם האישה וגם הגבר זכאים לזכויות הורות. קיים אמנם הבדל בירוקראטי באמצעים בהם זכאי כל אחד מבני הזוג לממש את הזכויות, אך הוא זניח. עם זאת, ההורים צריכים לבחור מי מהם יטפל בילדים מכיוון שהמדיניות אינה מאפשרת לשני בני הזוג לקחת חלק בטיפול. כנראה לעיל, כאשר נאלצים בני הזוג להחליט מי מביניהם יטול על עצמו את הטיפול במשפחה, הם יבחרו לרוב בחלוקה המסורתית.

המדיניות

עד שנת 2008 תאם תקנון שירות המדינה את חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה. בשנת 2008 החליטה הנציבות לאפשר לבני הזוג להתחלק בזכות לקיצור יום העבודה ובתנאי שהזכות לא תנוצל על-ידי שני ההורים באותו היום וכי החלוקה תהיה קבועה (תקשי"ר 31.15 ו-35.1).¹¹

יעד

לדברי הממונה על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה, קיימת חשיבות רבה לנראות האישה במקום העבודה, בהשתתפותה בישיבות לאחר שעות העבודה המקובלות ועוד, על מנת שאישה תקודם בארגון גברי. שינוי מדיניות זו מאפשר לאישה להישאר במקום העבודה, בחלק מימות השבוע, שעות ארוכות יותר. (שחר-רוזנפלד, ראיון אישי, 2008). מכאן שמדובר במדיניות ישירה לחלוקת התפקידים במשפחה.

השפעה

התקנה החדשה מאפשרת גם לאמהות וגם לאבות, בחלק מימות השבוע, לסיים מוקדם יותר את יום העבודה. כך שכל אחד מבני הזוג יכול, בחלק מימות השבוע, לטפל בילדיו ובחלק האחר של השבוע, להישאר בעבודה שעות ארוכות יותר וכך להגדיל את אחוזי המשרה ולהתקדם למשרות מתגמלות יותר. הנציבות מצאה דרך בה שני ההורים יכולים להשתמש בזכות ולשניהם פרוצדורה בירוקראטית זהה. אולם מכיוון שאנו נמצאים עדיין בשלב הפצת האינפורמציה, טרם יושמה זכות זו בהיקף נרחב ומכאן שמוקדם להסיק מסקנות על יישומה.

עידוד שילוב וקידום נשים בעבודה והתאמת מקומות עבודה לנשים

המדיניות

¹¹ ניתן לשנות את החלוקה אחת לשישה חודשים.

בשנת 2008 נכנס לתוקפו חוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים. המחוקק הגדיר התאמת מקומות עבודה לנשים לרבות התאמה של מקום העבודה, דרישות התפקיד, שעות העבודה, נוהלי העבודה, הכשרה מקצועית והדרכה לנשים בפרט ולהורות בכלל. לשם עידוד שילוב וקידום נשים בעבודה והתאמת מקומות עבודה לנשים, יעניק השר מענקים ואותות הכרה למעסיקים, על-פי אמות-מידה שיקבע, לפי המלצת המועצה הציבורית ולאחר אישור הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת (חוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים, 2008).

יעד

מטרת החוק להביא לשינוי התרבות העסקית ולטפח מודעות ציבורית כדי לעודד שילוב וקידום נשים בעבודה והתאמת מקומות עבודה לנשים בפרט ולהורות בכלל. על כן, מדובר במדיניות ישירה. התאמת מקומות העבודה הוא אחד מהצעדים הדרושים לקידום השוויון בחלוקת התפקידים במשפחה.

השפעה

כותרת החוק מתייחסת אמנם לנשים בלבד, אך בגופו קיימת התייחסות גם להורות, ולכן צפוי להשפיע על הורות בכלל. בשלב זה טרם החל יישום החוק, ולכן קשה לדעת מה תהיה השפעתו (דנון, ראיון אישי, 2008). ניתן להעריך כי לא תהיה לו השפעה גדולה הן מחמת תקצובו הנמוך והן על רקע ניסיון העבר המלמד כי אותות הכרה ויוקרה אינם דרך אפקטיבית לשינוי תרבות עסקית.

החוק אף אינו מפרט את אמצעי המדיניות שיקודמו על מנת להתאים את מקומות העבודה להורות. סביר להניח, מתוך פרוטוקול הוועדה בכנסת, כי חלק מהפתרונות שיציעו המעסיקים יכללו גמישות בשעות העבודה ומשרות חלקיות מתגמלות.

מערכת החינוך

המדיניות

על מערכת החינוך נמנים כל הילדים שכלולים בחוק חינוך חובה משנת 1949. עם השנים נערכו תיקונים לחוק וכיום חוק לימוד חובה מתייחס לילדים מגיל חמש, בגן חובה, ועד לגיל שש-עשרה, בכיתה י'. בשנת 1984 התקבל תיקון לחוק לפיו החוק יחול על ילדים מגיל שלוש והוא ייושם בצורה הדרגתית עד שנת תשס"ט. מאז ועד היום יישום החוק נדחה במסגרת חוק ההסדרים [חוק לימוד חובה (תיקון מס' 16), התשמ"ד-1984]. בחוק ההסדרים של שנת 2009 הוצע לדחות את יישום החוק לשנת תשע"ט מטעמי אי-עמידה במסגרת תקציבית. בדברי ההסבר פורט כי למעשה כבר מופעל חוק לימוד חובה מכוח צווי שהעניק שר-החינוך לכ-106,000 ילדים בגילאים האמורים, המתגוררים ביישובים ובשכונות שקבע השר. במקומות אלה עלות גן-הילדים מתחלקת בין המדינה והרשות המקומית. במקומות אחרים מתחלקת העלות בין המדינה, הרשות המקומית וההורים, כאשר האחרונים משלמים בהתאם להכנסתם [הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2009), 2008].

מבנה יום הלימודים בישראל הינו יום לימודים קצר. בעקבות חוזר מנכ"ל משרד החינוך מאוקטובר 2003, בוטלה שעת האפס ורוב תלמידי מערכת החינוך מתחילים את יום הלימודים

בשעה שמונה. מכיוון שמערכת השעות של בתי-הספר נקבעת על-ידי מנהלי בתי-הספר אין מידע לגבי שעת סיום הלימודים. עם זאת, קיימים נתונים מהם ניתן להסיק את השעה הממוצעת, לפי גיל, בה מסיימים תלמידי בתי-הספר את יום הלימודים.¹² טבלה מספר 3 מציינת את שעת סיום יום הלימודים המשוערת לפי גיל.

טבלה מספר 3 : שעת סיום יום הלימודים המשוערת הממוצעת, לפי גיל :

כיתה	א-ו'	ז'-ח'	ט'	י'	י"א-י"ב
מספר שעות לימוד	29-32	34	36	39	37
שעת סיום לימודים ממוצעת	12: 50-13: 20	13: 40	14: 00	14: 30	14: 10

ניתן לראות כי שעת סיום יום הלימודים הממוצעת של ילדי בתי-הספר בארץ עולה עם הגיל. נתון זה עומד ביחס הפוך לצרכי ההורים שזקוקים לסיוע גדול יותר ככל שהילדים קטנים יותר.

לאורך השנים קמו ועדות לבחינת מערכת החינוך אשר המליצו, בין השאר, להנהיג יום חינוך ארוך.¹³ יום חינוך ארוך נחקק בשנת 1990 ויישומו נדחה על-ידי שר החינוך דאז. בשנת 1997 הוא בוטל ובמקומו הוציא שר החינוך והתרבות צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה. תחילה הוחל הצו בפילוט במאה ישובים, כשהכוונה היתה להחילו בהדרגה גם בשאר יישובי הארץ. יישום הצו בשאר חלקי הארץ נדחה מספר פעמים במסגרת חוק ההסדרים. בחוק ההסדרים של שנת 2008 הוחלט לדחות את השלמת החלתו ההדרגתית של חוק יום חינוך ארוך, כך שהחלתו תושלם בשנת הלימודים התשע"ד [קאול-גרנות, 2004 והצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2008), 2007].

יעד

בדברי ההסבר להצעת חוק חינוך ממלכתי משנת 1953 נכתב כי מטרת החינוך הממלכתי :

"להשתית את החינוך היסודי במדינה על ערכי תרבות ישראל והישגי המדע, על אהבת המולדת ונאמנות למדינה ולעם ישראל, על אימון בעבודה חקלאית ובמלאכה, על הכשרה חלוצית, ועל שאיפה לחברה בנויה על חירות, שוויון, סובלנות, עזרה הדדית ואהבת הבריות" (הצעת חוק חינוך ממלכתי, 1953).

כיום נראות חלק מהמטרות המפורטות לעיל ארכאיות, אך המהות נותרה בעינה. מטרת מערכת החינוך לדאוג לחינוך הילדים ולכניסתם לחברה הבוגרת, תוך שתסייע להם להשתלב בחברה מחד, ולחברה להפיק את המרב מהמשאב האנושי מאידך. מתן שירותי טיפול בילדים לא היתה אחת ממטרות משרד החינוך ומדיניות החינוך בישראל.

בדברי ההסבר להצעת חוק לימוד חינוך (גני ילדים), של חבר הכנסת מיכאל בר-זהר, נכתב כי :

¹² פירוט ניתן למצוא בנספח מספר 3.

¹³ פירוט ניתן למצוא בנספח מספר 4.

"ככל שמקדימים לקלוט את הילד הרך בשנים במסגרת חינוכית – כן ייטב (...). הדבר יסייע לאמהות עובדות ויעודד נשים לצאת לעבודה. תרומתן של הנשים העובדות למשק הלאומי תקל על המשק לקיים מערכת חינוך מפותחת יותר" [הצעת חוק לימוד חינוך (גני ילדים), 1982].

בנוסף, אחת ממטרות חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה משנת 1997, כפי שצוינו על-ידי יו"ר ועדת החינוך לשעבר, חבר הכנסת זבולון אורלב, היתה לסייע להורים, ובפרט לנשים, לפתח קריירה (חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, 1997 וקאול-גרנות, 2004).

עולה מהצעת החוק ומדבריו של חבר הכנסת זבולון אורלב כי אחת ממטרות יום לימודים ארוך היא סיוע להורים, ובפרט לנשים, לפתח קריירה ומכאן שמדובר במדיניות ישירה.

השפעה

הרחבת מערכת החינוך הן לילדים החל מגיל שלוש והן לשעות אחר הצהריים צפויה להשפיע באופן חיובי על חלוקת התפקידים במשפחה. כניסה של שני ההורים לשוק העבודה צפויה להגדיל את השוויון בבית.

קשיים ביישום

אמנם עברו מספר חוקים שהאריכו את יום הלימודים והרחיבו את תחולת חוק חינוך חובה על ילדים בגיל שלוש, אך שיקולים תקציביים גרמו לכך שיישום החקיקה מוסיף ונדחה באמצעות חוק ההסדרים. כיום אחראית מערכת החינוך לילדים החל מגיל חמש וליום לימודים קצר המסתיים בשעות הצהריים. מצב זה אינו צפוי להשתנות בעתיד הקרוב.

מעונות יום, משפחתונים וצהרונים

מדיניות

האחריות למסגרות טיפול לילדים הצעירים מהגילאים שנכללים במערכת החינוך ולשעות שלאחר שעות פעילות מערכת החינוך הוטלה על האגף למעמד האישה, מעונות יום ומשפחתונים, במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. האגף אחראי למסגרות הטיפול והחינוך לגיל הרך והפיקוח עליהם. במערכת מעונות היום פועלים כ-1,600 מעונות יום וכ-2,200 משפחתונים בכל רחבי הארץ. כ-86,000 ילדים שוהים במערכת ומספרם עולה ב-4-3% מידי שנה (וייסבלאי, 2005). כמו כן, נמצאים במערכת כ-12,000 ילדי רווחה (אלמוג, ראיון אישי, 2008). בשנת 2004 שיעור התינוקות במעונות ציבוריים עמד על 22% מכלל התינוקות (פיכטלברג-ברמץ, 2004 וגלילי, 2005).

מידת סבסוד המדינה לעלות שכר הלימוד לילד נקבעת לפי דירוג ההכנסה לנפש שנקבע למשפחתו. נוסף על ההכנסה משפיעים על הדירוג גורמים כגון: היקף משרת האם, אבטלה ומספר הילדים בני אותה משפחה השוהים במעון (וייסבלאי, 2005). כיום הורים משלמים 1,365-506 ₪ לפעוט במעון ו-1,793-665 ₪ לתינוק במעון.¹⁴

¹⁴ ילדי רווחה משלמים 506-337 ₪ לפעוט במעון ו-665-443 ₪ לתינוק במעון.

בשנים האחרונות ניתן לראות עלייה בתקציבים המיועדים למעונות יום ומשפחתונים (משרד האוצר, עיקרי תקציב המדינה 2008 – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ומדיניות כלכלית לשנת 2007).

בשנת 2005 התקבלה החלטת ממשלה להאריך את פעילות המעונות הנמצאים בהסדר הפעלה עם משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בשעה נוספת מהשעה ארבע לשעה חמש (אלמוג, 2006).

בשנת 2007 יזם אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה אישור הכרה בצהרונים על מנת לתת פתרון להורים עובדים לאחר שעות פעילות מערכת החינוך (אתר משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, אישור הכרה בצהרונים). תחילה החל המשרד לפעול במספר ישובים בפריפריה והוא צפוי להרחיב את הפעילות לשאר חלקי הארץ בצורה הדרגתית. בעיקרי תקציב המדינה לשנת 2008 יועדו 200 מליון ₪ לצורך הפעלת התוכנית הניסויית למימון שוברים לצהרונים ולמעונות יום (משרד האוצר, עיקרי תקציב המדינה 2008 – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ומדיניות כלכלית לשנת 2007).

יעד

המטרה המרכזית של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה להגדיל את שיעור המשתתפים בשוק העבודה. מטרה זו מנחה גם את אגף מעונות יום ומשפחתונים בתוך המשרד (אלמוג, ראיון אישי, 2008). מכיוון שאחד הקריטריונים המשפיעים על מידת הסבסוד שמקבלת המשפחה, עבור שימוש במעונות יום, הוא היקף משרת אם, נמצא כי האגף מתמקד בהגדלת שיעור המשתתפות בשוק העבודה, ובכך משפיע על חלוקת התפקידים במשפחה.

במסגרת הרפורמות המרכזיות של משרד האוצר נמנה גם שילוב אימהות בשוק העבודה על-ידי הגדלת היצע מעונות היום והעמקת הסבסוד על-פי מבחני הכנסה (משרד האוצר, עיקרי תקציב המדינה 2008 - שילוב אימהות בשוק העבודה). מכאן שמדובר במדיניות ישירה גם במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה וגם במשרד האוצר.

השפעה

מסגרות טיפול מסייעות לנשים להשתלב בצורה טובה יותר בשוק העבודה, אך הן אינן משפיעות על מידת האחריות שהגבר לוקח על הטיפול במשפחה.

קשיים ביישום

קיימות מספר בעיות ביישום מערכת המעונות. לטענת שדולת הנשים מדיניותה המוצהרת של הממשלה היא קידום השתתפותן של נשים בשוק העבודה, אולם יישום המדיניות באמצעות סבסוד שכר הלימוד במעונות יום, לילדי אמהות עובדות, לוקה בחסר. הסבסוד מסייע רק לשיעור קטן מהאמהות העובדות, ולעתים קרובות שכר הלימוד במעונות, גם לאחר הסבסוד, גבוה מדי, עבור המשפחות הנזקקות לסיוע (שפר, 1999 ווייסבלאי, 2005). מאז שנות התשעים גדל אמנם תקציב מעונות היום באופן משמעותי, אולם הסבסוד ניתן לקבוצות אוכלוסייה חלשות במיוחד ואינו נותן מענה למעמד הביניים.

סוגיה נוספת בהקשר זה היא איכות הטיפול. להבדיל ממערכת החינוך, אין חובה לשלוח ילדים למעונות וצהרונים. באגינדה הכלכלית-חברתית לישראל 2008-2010, התייחסה המועצה הלאומית

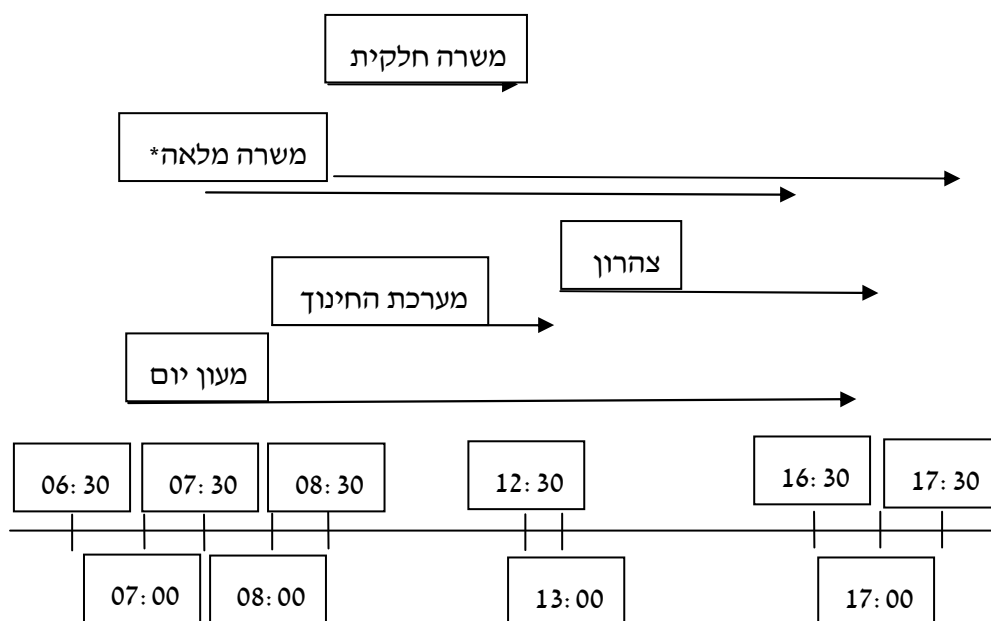
לכלכלה לנושא איכות הטיפול בגיל הרך. זו המליצה לאמץ את מסקנות הועדה המייעצת לעניין רישוי ופיתוח סטנדרטים למסגרות יום חינוכיות לגיל הרך, בראשות פרופסור מרים רוזנטל, או להרחיב את התוכנית "התחלה טובה" שהמדינה החלה להפעיל (המועצה הלאומית לכלכלה, 2007). נראה כי נושא איכות הטיפול עומדת על סדר-היום של הממשלה, אך בה-בעת מעידה על בעיה באיכות הטיפול הניתן במעונות היום ובמשפחתונים, מה שעלול למנוע מהורים לשלוח את ילדיהם למסגרות אלה.

קשיים בתחומי איכות הטיפול ועלותו עשויים למנוע מהורים לשלוח את ילדיהם למסגרות טיפול בגיל הרך, ועל כן להישאר תקופה ארוכה יותר בבית עם הילדים. מכיוון שברוב המקרים מדובר באם, מקבעת המדינה, למעשה, את חלוקת התפקידים במשפחה.

לסיכום

התרשים הבא מדגים כי הורה לילד בגיל מעון שמעוניין לעבוד במשרה מלאה, קרי 8.6 שעות, יוכל לעשות זאת רק במידה שהמעון נמצא במרחק של חצי שעה ממקום העבודה ובתנאי שלא ישאר שעות נוספות. במידה שהילד נמצא במערכת החינוך, לא יוכל אותו הורה לעבוד במשרה מלאה ואף משרה חלקית גבולית מבחינת השעות. גם במידה שהילד יימצא בצהרון לאחר שהותו במערכת החינוך, לא יוכל ההורה לעבוד במשרה מלאה. כמו כן, הורים לילדים אשר שוהים גם במעון וגם במערכת החינוך צריכים להתאים את עצמם לשתי מערכות שעות נפרדות, דבר המקשה עוד יותר את השילוב בין עבודה לטיפול במשפחה.

תרשים מספר 1: שעות היום בהן נמצאים במסגרת



* משרה מלאה – הקו התחתון מסמל משרה מלאה להורה לילד בגיל מעון, הקו העליון מסמל משרה מלאה להורה לילד בגיל בית הספר.

5.2 היעדרות ממקום העבודה

חופשות

המדיניות

חוק שעות עבודה ומנוחה משנת 1951 קובע, כי כל עובד זכאי למנוחה שבועית של שלושים ושש שעות רצופות לפחות וכי העבדת עובד במנוחה השבועית אסורה (חוק שעות עבודה ומנוחה, 1951). לחוק נוספו סייגים שחלים על עבודות הקשורות בביטחון או לסיפוק צרכים חיוניים לציבור. המנוחה השבועית לעובד יהודי תכלול את יום השבת¹⁵ ולעובד שאינו יהודי את יום שבת, ראשון או שישי, לפי המקובל עליו.

בנוסף למנוחה השבועית, הגדירה מדינת ישראל ימי חג לשלושת הדתות: יהודית נוצרית ומוסלמית, בהתאם ללוח החגים והמועדים של כל אחת מהדתות. בתום שלושה חודשי עבודה במקום העבודה ובמידה שהעובד לא נעדר בסמוך לחג, יהיה זכאי לתשלום מלא עבור ימי החג, אלא אם חלו ביום המנוחה השבועית. עובד שבחר בלוח השנה של הדת היהודית יהיה זכאי לתשעה ימי חופשה קבועים במהלך חגי ישראל¹⁶ וכן ליום עבודה מקוצר בחלק מערבי החג (תקשי"ר – 31.21). בנוסף לימים הקבועים ישנם גם שני ימי בחירה במהלך השנה בהם ניתן להיעדר מהעבודה.

חוק חופשה שנתית משנת 1951 קובע, כי לכל עובד מגיעים ימי חופשה בתשלום (חוק חופשה שנתית, 1951). בימים אלה העובד זכאי לשכר רגיל ממקום עבודתו ונאסר עליו לעבוד במקום עבודה אחר תמורת שכר. העובד חמישה ימים בשבוע זכאי לעשרה עד עשרים ימי חופשה, כאשר מספרם עולה בהתאם לוותק.¹⁷ בארבע השנים הראשונות זכאי העובד לעשרה ימי חופשה וככל שעולה הוותק מתווספים ימי החופשה. עובד שמקום עבודתו חתם על ההסכם הקיבוצי עם ההסתדרות זכאי לעשרה עד עשרים ושלושה ימי חופשה. בשנתיים הראשונות זכאי העובד לעשרה ימי חופשה ובהמשך עולה הזכאות בהתאם לוותק. ההבדל בין החוק להסכם הקיבוצי הופך להיות משמעותי לאחר שש שנות וותק (אליעזר, ראיון אישי, 2008).¹⁸

תקנון שירות המדינה מקל יותר מהחוק וקובע כי כל עובד זכאי לימי חופשת מנוחה לשם נופש. מכסת ימי חופשת המנוחה בשנה, עבור עובד המועסק במשרה מלאה, במקומות שבהם נהוג שבוע עבודה בן חמישה ימים, הם שישה-עשר עד עשרים ושניים ימים. מספר ימי החופשה עולה עם הוותק, הדירוג המנהלי והגיל. (תקשי"ר, 33.1). בנוסף, העובד זכאי לקבל קצובת הבראה ונופש ובתנאי שאותו עובד יצא לפחות לעשרה ימי חופשה. הקצובה ניתנת אחת לשנה בחודש יוני (תקשי"ר, 28.2).

¹⁵ יום השבת נקבע כיום המנוחה השבועי של רוב המשק כחלק מהסכם הסטאטוס קוו.

¹⁶ תשעת ימי החופשה להן זכאי עובד יהודי: יומיים בראש השנה, יום ביום הכיפורים, יומיים בסוכות, יומיים בפסח, יום בשבועות ויום ביום העצמאות.

¹⁷ בחוק מצוין מספר ימים רב יותר מכיוון שהוא כולל גם את המנוחה השבועית. לפי המצוין בחוק אורך החופשה נע בין ארבע עשר לעשרים ושמונה ימים, לפי הוותק.

¹⁸ ראה נספח מספר 5.

כפי שנראה לעיל חוק שעות עבודה ומנוחה נכתב במטרה לשמור על זכויות העובדים ולעמוד באמנות הבינלאומיות בתחום. מטרת החוק להגביל את שעות העבודה. בדברי ההסבר להצעת חוק חופשה שנתית נכתב כי מטרת החוק:

”להבטיח חופשה שנתית בשכר לכל עובד כזכותו וחובתו כאחד. החוק המוצע בא להעניק לכל העובדים את הזכות שהיום נהנה ממנה רק חלק מהעובדים, אמנם חלק ניכר” (הצעת חוק חופשה שנתית, 1951).

שני החוקים אינם מכוונים באופן מובהק כלפי עובדים הורים ולכן המדיניות אגבית לחלוקת התפקידים במשפחה.

השפעה

החופשה השבועית מקבילה לחופשה ממערכת החינוך ובכך מאפשרת להורים לבלות זמן עם ילדיהם. סייג לקביעת השבת כיום מנוחה נמצא במשרות חירום כגון: בתי-חולים, שירותי כבאות ועוד, אך בשבתות השירותים ניתנים במתכונת מצומצמת. בשירות המדינה נשמר הסטאטוס-קוו בעניין זה, אולם במגזר הפרטי אנו עדים לשינויים ניכרים; תרבות הצריכה והפנאי של יום השבת הביאו לעלייה במספר העובדים בבתי-התענוגות השונים. שינוי תרבותי זה מפר את החפיפה בין יום החופשה של הילדים ליום החופשה של ההורים ומהווה מכשול לבילוי זמן משותף.

ביחס לסוגיית החופשות הקבועות עולה בעיה נוספת שכן, אין חפיפה בין מספר ימי החופשה המוענקים להורים ובין מספר ימי החופשה, הגדולים בהרבה, הניתנים לילדים.

היעדרות בשל מחלת בן בית

המדיניות

חוק דמי מחלה משנת 1976 קובע כי עובד רשאי להיעדר מהעבודה בשל מחלת בן בית על חשבון חופשת המנוחה או ללא שכר, לפי בחירת העובד (חוק דמי מחלה, 1976). בתקנון שירות המדינה מפורטים המקרים בהם ניתן לאפשר חופשה ללא משכורת לעובד. ביניהם ניתן למצוא טיפול רפואי בעובד או בבן משפחה שלו, עזרה לבן משפחה חולה, לרבות עזרה בעסק של בן משפחה חולה וכן במקרה אחר שבו עשויה החופשה לעזור בפתרון בעיה אישית של העובד או של בן משפחתו (תקשי"ר, 33.4).

הזכאות לימי מחלה עולה עם הוותק ויכולה להגיע עד לתשעים יום. עובד ללא וותק זכאי לשמונה-עשר ימי מחלה בשנה.

בעת מחלה זכאי העובד לתשלום על ימי המחלה. ביום הראשון העובד אינו זכאי לתשלום כלל. בימים השני והשלישי יקבל העובד 37.5% משכרו והחל מהיום הרביעי שיעור דמי המחלה של העובד יהיה - 75% מהשכר המלא. עובד זכאי לימי מחלה גם בעת מחלתו שלו וגם בעת מחלת בני-משפחתו. בטבלה מספר 4 מפורטים ימי המחלה לו זכאי העובד בעת מחלת בן בית.

קיים חשש שלעובד לא יהיו מספיק ימי מחלה לכיסוי כל המקרים שבהם הוא רשאי להשתמש בהם (אליעזר, ראיון אישי, 2008).

מטרת חוק דמי מחלה כפי שנכתבה בחוק :

"להבטיח המשך תשלום שכר לעובדים (...) בעת מחלתם ומצוקתם" (חוק דמי מחלה, 1975).

כלומר, בראשיתו כוון החוק לעובד עצמו בלבד ולא נגע בסוגיית חלוקת התפקידים במשפחה. בשנות התשעים חל מפנה והחוק יועד גם לצורכי טיפול בבני-המשפחה של העובד ומכאן, שכיום מדובר במדיניות ישירה.

טבלה מספר 4 : דמי מחלה בעת מחלת בן בית

הערות	החשבון ממנו יורדים ימי היעדרות	מספר ימי היעדרות	תקופת עבודה שנצברה טרם היעדרות	שנת החלה	בן הבית החולה
	ימי מחלה צבורים	8 ימים		1993	ילד שטרם מלאו לו 16 שנה
	ימי מחלה צבורים/ימי החופשה	30 ימים	שנה לפחות	1993	ילד שטרם מלאו לו 18 שנה וחולה במחלה ממארת
שני אחים לא יכולים להיעדר באותו יום. במידה וההורה במוסד סיעודי אין זכאות.	ימי מחלה צבורים	6 ימים		1993	הורה שמלאו לו 65 שנה (הורה של העובד או של בן זוגו)
	ימי מחלה צבורים	6 ימים		1998	בן זוג
	ימי מחלה צבורים	7 ימים		2000	לגבר בלבד - טיפולים/בדיקות הקשורים להריון בת זוגו/לידה של בת זוגו

השפעה

חופשת מחלה בעת מחלת בן בית מאפשרת לשני ההורים לטפל במשפחה. המספר המצומצם של ימי מחלה להם זכאי כל אחד מההורים, מעודד את שני בני-הזוג לקחת חלק בטיפול בבן משפחה חולה. עם זאת, יש לשים לב כי קיים תמריץ כלכלי לכך שאותו בן זוג שהחל בטיפול בבן המשפחה החולה ימשיך את הטיפול עד סופו, מכיוון שהתשלום עבור ימי מחלה עולה ככל שהמחלה מתארכת.

קשיים ביישום

משיחה עם הממונה על קידום מעמד האישה בשירות המדינה עלה כי מספר נמוך יחסית של אבות משתמשים בימי מחלה למטרת טיפול בבן משפחה. העובדה כי הממונה הרגישה צורך לשלוח הבהרה בנושא בשנת 2002 מחזקת את דבריה (שקד, 2002).

חופשת לידה

המדיניות

חוק עבודת נשים משנת 1954 מתייחס לחופשת לידה לה זכאית האם. חופשת הלידה מחייבת הן את העובדת והן את המעסיק, כך שגם על העובדת חל איסור לעבוד וגם על המעסיק חל איסור להעסיקה במהלך החופשה. במהלך חופשת הלידה אין העובדת זכאית למשכורת, אולם היא זכאית לדמי לידה מהמוסד לביטוח לאומי. בשנת 2008 הוארכה חופשת הלידה משניים-עשר שבועות לארבע-עשר שבועות. האם יכולה לקחת עד שבעה שבועות מהחופשה טרם הלידה. בנוסף, במקרה של לידה מרובת ילודים, ו/או אשפוז של הילוד או האם, ניתן להאריך את חופשת הלידה עד ארבע שבועות נוספים. לאחר חופשת הלידה, עובדת ששירתה שנתיים, יכולה לעבור למעמד של חופשה ללא תשלום, עד שנה מיום הלידה. עובדת ששירתה תקופה קצרה יותר זכאית לחופשה ללא תשלום קצרה יותר, בהתאם. במהלך חופשת הלידה ושישים יום לאחריה אין לפטר עובדת.

הורים מאמצים, לילד מתחת לגיל עשר, זכאים לחלוק את חופשת הלידה ביניהם כראות עיניהם ובלבד שכל אחד מההורים יהיה זכאי לתקופה של לפחות עשרים ואחד יום.

רק בסוף שנות התשעים הכיר החוק הישראלי בזכותו של האב לחופשת לידה. בשנת 1998 התקבלה הוראת שעה, שיזמה נעמ"ת, אשר תיקנה את חוק עבודת נשים, לפיה זכאי האב לנצל את ששת השבועות האחרונים של החופשה (ובלבד שינצל עשרים ואחד ימים רצופים לפחות) וכן להאריכה ללא תשלום תוך שמירה על מקום עבודתו. כל זאת, בתנאי שהאם לא מימשה את זכאותה [חוק עבודת נשים (תיקון מס' 14) (הוראת שעה), 1997]. הוראת השעה הוארכה מספר פעמים במשך השנים עד שהפכה לחלק קבוע מהחוק בשנת 2007 [חוק עבודת נשים (תיקון מס' 38), 2007].

לפי חוק הביטוח הלאומי אישה בחופשת לידה זכאית לתשלום דמי לידה לפי שכרה בשלושת החודשים האחרונים שלפני יציאתה לחופשת הלידה, עד לתקרה של פי חמש מהשכר הממוצע במשק. בעקבות הוראת השעה תוקן גם חוק הביטוח הלאומי ואב היוצא לחופשת לידה זכאי לדמי לידה לפי אותם הקריטריונים החלים על אישה בחופשת לידה,¹⁹ ובתנאי שבאותה תקופה אין משולמים דמי לידה עבור בת זוגו.

יעד

מטרתו המקורית של החוק לאפשר לנשים המתאוששות מהטראומה הפיזית של הלידה לשמור על משרותיהן. עם השנים מטרה זו צומצמה לשישה שבועות ונוספה מטרה נוספת לזמן הנוותר,

¹⁹ בהבדל אחד - המדינה קבעה תקרה נמוכה יותר לאב, פי שניים מהשכר הממוצע במשק. בשנת 2002, בעקבות מטרה לבית המשפט, הושוו דמי הלידה (בג"ץ 0000/02).

הטיפול בתינוק, אשר יכול להתחלק בין בני הזוג. מדובר במדיניות ישירה העוסקת בחלוקת התפקידים במשפחה.

השפעה

העובדה שהחוק הישראלי הכיר בזכותו של הגבר לחופשת לידה הינו צעד משמעותי לשינוי דפוסי חלוקת התפקידים במשפחה. אולם, ממחקרים שנערכו באירופה עולה כי קיימים שלושה מרכיבים בחופשת הורות המעודדים גברים להשתמש בה: גובה דמי הלידה, חופשה ייעודית לגבר - אשר במידה שאינו משתמש בה מפסידה מכך המשפחה כולה וקמפיינים לחינוך הציבור. דמי הלידה בישראל גבוהים אמנם יחסית למדינות מערב, אך העובדה שחופשת הלידה מוגדרת למשפחה ואינה ייעודית לגבר והעובדה שלא נערכו קמפיינים ציבוריים בנושא, צפויה להוביל למימוש נמוך של חופשת הלידה בקרב גברים (Gornick & Meyers, 2001).

קשיים ביישום

כיום רק מעט גברים מנצלים את חופשת הלידה לעומת רוב מוחלט של נשים. ניתן אמנם לראות עלייה מסוימת במספר הגברים הזכאים לדמי לידה לאורך השנים, אך מדובר בעליה מזערית כשמלכתחילה מדובר במספרים נמוכים. בשנת 2007, תשע שנים מאז הופעל החוק, רק 246 גברים קיבלו דמי לידה לעומת 88,000 נשים (חמישית האחוז).

טבלה מספר 5: גברים שקיבלו דמי לידה בשנים 2003-2007 (טולידנו, 2008)

שנה	מספרים מוחלטים	שיעור ממקבלי דמי לידה
2003	128	0.17
2004	150	0.19
2005	157	0.20
2006	199	0.24
2007	246	0.28

5.3 תקציב המשפחה

חוק שכר שווה לעובדת ולעובד

המדיניות

חוק שכר שווה לעובדת ולעובד משנת 1996, אשר תיקן את החוק משנת 1964, קובע כי על עבודה זהה יינתן שכר זהה לעובדת ולעובד.

מטרת החוק מצוינת בדברי ההסבר :

”עקרון הזכויות לשכר שווה בשל עבודה שוות ערך הינו עקרון יסוד אוניברסאלי מכוח אמנת ארגון העבודה בדבר השוויון בשכר, משנת 1951 (...) שהיא האמנה המאושרת ביותר מבין אמנות ארגון העבודה הבינלאומי ואשר גם ישראל אשררה אותה (חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, 1996).”

שוויון בכלל ושוויון בשכר בפרט במקום העבודה משפיע באופן ישיר על הדרך בה בני זוג בוחרים לחלק ביניהם את התפקידים במשפחה, ולכן מדובר במדיניות ישירה.

השפעה

ככל שהשוויון בין בני זוג בשוק העבודה גבוה יותר כך הפוטנציאל לשוויון בחלוקת התפקידים בבית גדל. ולכן, לחוק זה השפעה חיובית על חלוקת התפקידים במשפחה.

קשיים ביישום

לאורך השנים נותרו בעינם פערים משמעותיים בין שכר הנשים לשכר הגברים בשוק העבודה. הצעת חוק זו, כמו קודמתה, לא הצליחה להקטין בצורה משמעותית את הפערים.²⁰

מיסוי

נקודות זיכוי

המדיניות

רשות המסים משפיעה על חלוקת התפקידים במשפחה באמצעות נקודות זיכוי.²¹ בשנת 2008 ערכה של כל נקודת זיכוי היה 2,268 ₪ לשנה. כל תושב ישראל זכאי ל-2.25 נקודות זיכוי, ומכאן שלכל תושבי המדינה, אשר הגיעו לסף המס, הופחתו מתשלום המס 5,103 ₪ בשנה.

עד לשנת 2005 עובד אשר בן זוגו לא עבד מחוץ למשק הבית היה זכאי לנקודת זיכוי בחישוב המס. דבר זה סייע לבני זוג להתקיים ממשכורת אחת, אך גם עודד, בעיקר את האישה, שלא לצאת לשוק העבודה. בשנת 2005 בוטל קריטריון זה.

לאחר שינוי זה נותר רק קריטריון אחד המשפיע על חלוקת התפקידים במשפחה אשר קובע כי אישה עובדת, המשלמת מס בחישוב נפרד, זכאית לנקודת זיכוי אחת עבור כל אחד מילדיה. בשנת לידתו של הילד ובשנה שמלאו לו שמונה-עשרה שנים, זכאית האישה לחצי נקודת זיכוי בלבד (רשות המסים בישראל, 2009).

²⁰ פער ההכנסה בין גברים לנשים שהשכלתם עד 10 שנות לימוד עמד בשנת 2005 על 76%. בניכוי ההבדלים בשעות העבודה לשבוע בין המינים מצטמצם הפער ל- 23%. חישוב דומה לגבי הפערים בין גברים ונשים שהשכלתם מעל 16 שנות לימוד מלמד שהפער בניכוי שעות העבודה עומד על 35% לטובת הגברים, משמע שהפער בהכנסה בקרב הקבוצה המשכילה הינו גדול יותר מהפער בקרב הקבוצה בעלת רמת השכלה נמוכה (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2007)

²¹ נקודת זיכוי – מפחיתה סכום מסוים מהמס עצמו שבו חויב הנישום.

יעד

מטרת נקודת הזיכוי לעודד אמהות לצאת לשוק העבודה ומכאן שמדובר במדיניות ישירה.

השפעה

קריטריון זה מעלה כביכול את כדאיותן של נשים לצאת לשוק העבודה: הן ישלמו פחות מס ועל כן צפויות לשכר נטו גבוה יותר מגברים על אותה העבודה. בפועל, מידת האפקטיביות של אמצעי מדיניות זה, על עידוד אימהות לצאת לשוק העבודה, מצומצמת. ראשית, מדובר בסכום הטבה הנמוך משמעותית מהעלות הגבוהה של טיפול בילדים קטנים. שנית, נשים בעלות שכר נמוך, שאצלן הקונפליקט בין עבודה לילדים הוא החזק ביותר, לא מגיעות לסף המס ולכן כלל לא נהנות מהטבת המס, או נהנות ממנה באופן חלקי בלבד.

הביטוח הלאומי

פטור לעקרת בית

המדיניות

אישה נשואה, עקרת בית, פטורה מתשלום דמי הביטוח הלאומי בעוד גבר עקר בית אינו זכאי לפטור זה (המוסד לביטוח לאומי, לא עובד, 2009). תשלום דמי הביטוח הלאומי כסדרם מקנה זכאות לרוב קצבאות הביטוח הלאומי, על-פי הקריטריונים המקובלים. כיום כל תושב ישראל בן שמונה-עשר שנים ומעלה חייב על-פי חוק להיות מבוטח בביטוח הלאומי ולשלם את דמי הביטוח (המוסד לביטוח לאומי, ביטוח וגבייה, 2009).

יעד

פטור זה נותר מן הימים שבהם רק עובדים היו מחויבים בתשלום לביטוח הלאומי ועל-ידי-כך ביטחו אף את בנות זוגן וילדיהם. הפטור הוא אמנם תולדה של חלוקת התפקידים במשפחה, כפי שהיתה מקובלת עם קום המדינה, אך עדיין מדובר במדיניות ישירה. בשנים האחרונות ניתן לראות ניסיונות חוזרים של משרד-האוצר לבטל את הפטור.

השפעה

סעיף זה בחוק הביטוח הלאומי יוצר פער בתקציב המשפחתי בין משפחה בה האישה עקרת בית לבין משפחה בה הגבר עקר בית. עם זאת, יש לזכור כי שיעור המשפחות בהן הגבר לוקח על עצמו את תפקיד עקר הבית בעוד האישה יוצאת לעבודה מצומצם.

פטור ממבחן תעסוקה

המדיניות

הביטוח הלאומי אחראי גם על תשלום הבטחת והשלמת הכנסה.²² פטור ממבחן תעסוקה ניתן לאמהות לילד מתחת לגיל שנתיים או לילד נכה. אבות אינם זכאים לפטור זה (המוסד לביטוח לאומי, הבטחת הכנסה, 2009).

יעד

מטרת הפטור לסייע למשפחות לילדים קטנים לטפל בילדיהם ועל כן, מדובר במדיניות ישירה.

השפעה

הדרך בה המדינה בחרה לסייע למשפחות במקרה זה מקבעת את חלוקת התפקידים, לפיה על האישה לטפל בילדים ועל הגבר לפרנס אותם.

אופן העברת קצבת הילדים למשפחה

המדיניות

החוק המתייחס לקצבה משפחתית עבור ילדים נחקק בשנת 1959 ולפיו, קצבת ילדים משולמת אחת לחודש, עד הגיע הילד לגיל שמונה-עשרה, לחשבון הבנק של האם או לחשבון המשותף של ההורים (לביטוח הלאומי יש שיקול דעת בנושא). הקצבה אוניברסאלית ומשולמת למשפחה לפי מספר הילדים (148 שו לילד). בנוסף, משולם מענק לימודים לילדים בגילאים שש עד ארבע-עשרה בתחילת שנת הלימודים (תקנות הביטוח הלאומי, 1959).

יעד

מטרת קצבת הילדים לסייע להורים בהוצאות השוטפות של גידול הילדים. המדינה בחרה להעביר את הקצבה לחשבון הבנק של האישה או לחשבון המשותף של בני-הזוג, מכיוון שהניחה כי הסיכוי שהאם תנצל את קצבת הילדים בהתאם ליעודה, גדול יותר. לדברי סגן היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי, מדובר בהחלטה אנכרוניסטית שבשלב זה אין כוונה לשנותה (קרת, ראיון אישי, 2008). מדובר במדיניות ישירה שכן, ההחלטה התקבלה על סמך חלוקת התפקידים במשפחה והרצון לסייע למשפחות לשמר אותה.

השפעה

השפעתה של קצבת הילדים אמנם חיובית שכן, היא מגדילה את התקציב המשפחתי ומסייעת למשפחה להתמודד עם ההוצאות השוטפות של גידול הילדים, אך מבחינה סימבולית היא משפיעה בצורה שלילית על חלוקת התפקידים במשפחה שכן, היא מסמלת לבני הזוג שהאישה היא שכשירה יותר לטפל בילדים (המוסד לביטוח לאומי, ילדים, 2009).

²² הבטחת הכנסה היא קצבה מלאה המשולמת לאנשים שאינם מסוגלים להבטיח לעצמם הכנסה מעבודה. כגון: חולים, נכים, נפגעי עבודה או מובטלים, ושאינם זכאים לתשלומים על-פי תוכניות אחרות. השלמת הכנסה הינה הקצבה חלקית המשולמת לאנשים שהכנסתם מעבודה או ממקור אחר נמוכה מרמת ההכנסה המינימאלית הנדרשת למחיה (השלמה לשכר נמוך, לדמי אבטלה, לתשלום מזונות ועוד).

5.4 אכיפת חוקי עבודה

מדיניות

בתחומים המשפיעים על חלוקת התפקידים במשפחה קיימת חקיקה ענפה. מידת השפעתם של חוקים אלו תלויה במידה רבה במידת אכיפתם. בדו"ח של מבקר המדינה משנת 2005 נמתחה ביקורת על היחס שבין מספר המפקחים האחראים על אכיפת חוקי העבודה לבין מספר העובדים. באותה שנה היו אמונים על אכיפת חוקי העבודה בישראל עשרים ושלושה מפקחים ושבעה רכבים עבור 3.2 מיליון עובדים. מכאן, שבישראל אין אכיפה טובה של חוקי העבודה.

בשנת 2007 הממשלה, באמצעות משרד האוצר ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, הנהיגה מהלכים משמעותיים לשיפור רמת האכיפה. אך אלה התמקדו בתחום השירותים בלבד (ממשלת ישראל, 2007, משרד האוצר, עיקרי תקציב המדינה 2008, אכיפת חוקי עבודה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, אכיפת חוקי עבודה – כרטיס ביקור ומימון, 2009).

יעד

מטרת אכיפת חוקי העבודה - להגן על אוכלוסיית עובדים חלשה. יעד האכיפה אינו מתמקד בהורים עובדים ולכן מדובר במדיניות אגבית לחלוקת התפקידים במשפחה.

השפעה

המשך הגברת אכיפת חוקי עבודה צפוי להוביל לשיפור תנאי העבודה עבור ציבור העובדים בכלל והעובדים ההורים בפרט. עם זאת, התמקדות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה במעמד הנמוך מותר על כנו את מצב האכיפה הרופף עבור מעמד הביניים. ללא אכיפה אפקטיבית עולה הסבירות להפרת חוקי העבודה. וכאשר מופרים חוקי העבודה יש לכך בדרך-כלל השלכה חמורה יותר עבור עובדים שהם הורים לילדים קטנים. מכיוון שמודל המשפחה השכיח בישראל הינו "שני מפרנסים/מטפלת אחת", אי-אכיפת חוקי עבודה מקשה אף יותר על אמהות ומקבעת למעשה את חלוקת התפקידים במשפחה.

5.5 גופים ייעודיים

הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה והיועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות

המדיניות

מטרותיו של חוק הרשות לקידום מעמד האישה משנת 1998 הן: קידום השוויון בין נשים לגברים בישראל; תיאום בין הגופים המטפלים במעמד האישה בישראל; קידום החינוך; חקיקה ואכיפה של התחומים הללו; בחינת השלכות החקיקה המוצעת ביחס לשוויון בין נשים לגברים בעת תהליכי החקיקה; קידום פעילות למניעת אלימות נגד נשים; העמדת הכלים והמידע הנדרשים להשגת המטרות האמורות לרשות הממשלה; הקמת רשות מרכזית שתפעל ליישום עקרונות אלה.

בחוק הרשויות המקומיות משנת 2000 נקבע, כי רשות מקומית תמנה יועצת לענייני מעמד האישה ותועסק על-ידיה באחת מארבע הדרגות הגבוהות בדירוג עליו תמנה, ועל-פי הנוהג שבאותה רשות [חוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה), 2000]. בשנת 2008 התקבל תיקון לחוק

לפיו, תוארה של היועצת שונה ליועצת לקידום מעמד האישה' על מנת ליצור הקבלה בינה לרשות במשרד ראש הממשלה. אולם בחוק ובתיקון אין התייחסות לשוויון בין המינים [חוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה) (תיקון), 2008]. עד היום טרם מונו יועצות בכל הרשויות המקומיות, ובפועל פועלות כיום מעל 200 יועצות.

הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש-הממשלה אחראית על הכשרתן של היועצות ברשויות המקומיות. בשנתיים וחצי האחרונות לא התקיים קורס הכשרה ואף לא מתוכנן קורס כזה בתקופה הקרובה (דנון, ראיון אישי, 2008).

יעד

ניתן לראות כי מטרת גוף זה לקדם את מעמד האישה. משיחה עם מנהלת הארגון עלה כי קיימת מודעות לקשר בין שוק התעסוקה לחלוקת התפקידים בין בני-הזוג בבית. לטענת הגברת דנון, קיימת זיקה ישירה בין השניים, (דנון, ראיון אישי, 2008). גוף זה מהווה, אם כן, חלק מהמדיניות הישירה.

השפעה

הגוף פועל לקידום מדיניות שמשפיעה גם על מידת טיפול הגבר במשפחה, אך זאת רק במידה שיש לכך השפעה חיובית על האישה בשוק העבודה. בנוסף, הרשות עומדת בראש ועדה הבוחנת את סוגיית 'ארגון תומך משפחה', (דנון, ראיון אישי, 2008).

האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה והממונות על מעמד האישה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך

המדיניות

האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה הוקם בשנת 1995 ומרכז את כל הפעולות הנוגעות לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה. האגף מופקד על גיבוש עבודת המטה ותכנית העבודה הנוגעת לייצוג הולם של נשים בתפקידי ניהול, ברוח הוראות החוק והפסיקה; על הנחיה, הדרכה ובקרת פעולות הממונות על מעמד האישה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך; על טיפול בתלונות של נשים על קיפוח והטרדה מינית. האגף אחראי ליישום החוק למניעת הטרדה מינית, להדרכת האחראיות במשרדים ולליווי המתלוננות; לתכנון ולפיתוח הדרכה והסברה בנושאי שוויון הזדמנויות ומעמד האישה; לאיסוף ופרסום נתונים ומידע. כמו כן, הוא מטפל בכל הסוגיות הנוגעות למעמד האישה בשירות, ובקידום עבודת חקיקה רלבנטית.

ההבדל העיקרי שבין הממונות במשרדי הממשלה ליועצות ברשויות המקומיות הוא שהממונות במשרדי הממשלה פועלות מול עובדי המשרדים, בעוד שהיועצות ברשויות המקומיות פועלות גם מול האוכלוסייה ברשויות.

יעד

מטרתו של גוף זה לקדם את מעמד האישה. משיחה עם מנהלת האגף עלה כי קיימת מודעות לקשר בין שוק התעסוקה לחלוקת התפקידים בין בני הזוג בבית. עו"ד שחר-רוזנפלד רואה קידום נשים כתפקידה העיקרי, אך מציינת כי לפעמים יש לקדם אבות על מנת לקדם נשים (שחר-רוזנפלד, ראיון אישי, 2008). מכאן שהגוף מהווה חלק מהמדיניות הישירה.

השפעה

ניתן לראות כי הגוף פועל לקידום מדיניות שמשפיעה גם על טיפול הגבר במשפחה, אך רק במידה שיש לכך השפעה חיובית על האישה בשוק העבודה. בנוסף, האגף יזם לאחרונה יום עבודה מקוצר לשני בני הזוג.

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

המדיניות

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה הוקם רק לאחרונה. הנציבות עוסקת באפליה מסוגים רבים ומגוונים, ביניהם: מין, מגדר, הורות, הריון ועוד. תפקידיה של הנציבות מפורטים בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה:

"לקדם את ההכרה בזכויות לפי חקיקת השוויון בעבודה ואת מימושו,..." (חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, 1988).

תחת סמכות הנציבות מצויים חוקים נוספים המשפיעים על חלוקת התפקידים במשפחה, ביניהם: חוק שוויון הזדמנויות בעבודה; חוק שכר שווה לעובדת ולעובד; חוק עבודת נשים וחוק שעות עבודה ומנוחה.

יעד

הצעת החוק מפורטת מטרת הנציבות:

"להוביל תהליך של הטמעת שוויון ומיגור אפליה בשוק העבודה, ליצור מודעות ציבורית לתרומת שוויון ומחיר האפליה ולהוות כתובת אמינה, זמינה ומקצועית לכל פונה" (חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, 1988).

חלוקת התפקידים במשפחה אינו הנושא היחיד בו עוסקת הנציבות, אולם זו בהחלט נמצאת על סדר יומה. משיחה עם הנציבה, עו"ד ציונה קניג-יאיר, עולה כי היא רואה בנושא המגדרי חלק מרכזי מעבודת הנציבות, אך בהחלט לא היחיד. לפי השקפת הנציבה, משותפת האחריות ההורית לשני ההורים ועל כן, כל הנוגע לקידום נשים בעבודה, קשור לגברים ונשים כאחד. לדבריה, אין מקום לבחון בנפרד את תחום העבודה ותחום המשפחה, אלא יש להתייחס אליהם בראייה כוללת (קניג-יאיר, ראיון אישי, 2008). מכאן שמדיניות זו הינה מדיניות ישירה.

השפעה

הנציבות הוקמה בשנת 2008 ובשלב זה נמצאת עדיין בשלבי הקמתה. לא ניתן אמנם לדעת מה תהיה השפעתה, אך ניתן להעריכה על-סמך פעילותן של נציבויות דומות ברחבי העולם. שם ניכר כי עם השנים גדלה השפעתן של הנציבויות על שוק העבודה. עם זאת, לפי השקפת הנציבה, ישנן כיום סוגיות דחופות יותר על סדר יומה של הנציבות, כדוגמת הנושא הלאומי. מכאן שניתן לשער את מידת השפעתה של הנציבות על סוגיית חלוקת התפקידים במשפחה (קניג-יאיר, ראיון אישי, 2008).

6. סיכום המדיניות

6.1 זמן השהות במסגרת

אחד הנושאים החשובים ביותר בטיפול במשפחה נוגע למשך הזמן המשותף שעומד לרשות הורים וילדים. הזמן המשותף תלוי במשך הזמן שבו הורים וילדים שוהים במסגרות לאורך היום, בשוק העבודה, במערכת החינוך ובמסגרות טיפול לגיל הרך. בישראל, היקף משרה מלאה עומד על ארבעים ושלוש שעות שבועיות ובנוסף ישנה אפשרות לעשר שעות עבודה שבועיות נוספות. לטענת עו"ד אליעזר לא צפוי שינוי בחוק שעות עבודה ומנוחה בעתיד הקרוב, עקב חשש לפגיעה בהסכם הסטאטוס-קוו. עם זאת, צפוי שינוי בהיתר הכללי הקיים במשק לשעות נוספות. בעקבות עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח, קבע בית המשפט כי על המדינה לבטל את שעת החירום בחוקים אזרחיים, ביניהם ההיתר הכללי לשעות נוספות. במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה חוששים כי שינוי בהיתר הכללי יגרום לזעזוע במשק כתוצאה מהשינוי הדרסטי במספר שעות העבודה. עד כה טרם התקבלה החלטה במשרד כיצד להתמודד עם דרישת בית המשפט (אליעזר, ראיון אישי, 2008).

שעות העבודה בארץ הן הגבוהות ביותר בעולם המערבי (נכון לשנת 2005).²³ ממוצע שעות העבודה במדינות האיחוד האירופי עומד על 38.6 שעות שבועיות (שהן 7.72 שעות ביום). מדינות מערב אירופה נוטות לשבוע עבודה בן שלושים ושבע שעות שבועיות, בעוד מדינות מזרח אירופה נוטות לשבוע עבודה בן ארבעים שעות שבועיות.²⁴ אפילו בארה"ב אימצו רוב המדינות (States) את קביעת המדינה הפדראלית שקצבה שמונה שעות עבודה ביום, שהן ארבעים שעות עבודה בשבוע. למעשה, אין מדינה מערבית בה החוק מאפשר שבוע עבודה העולה על ארבעים שעות שבועיות, למעט ישראל.

שעות העבודה המותרות על פי חוק אינן חופפות לשעות העבודה בפועל: בשנת 2004 גברים עבדו בממוצע כארבעים שעות שבועיות, בעוד שנשים עבדו בממוצע כשלושים שעות שבועיות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005). לאחר ניכוי הבלתי-מועסקים והעובדים במשרות חלקיות, נמצא כי נשים עבדו כארבעים וחמש שעות שבועיות (פיכטלברג-ברמץ, 2004).

כאשר משווים בין שעות העבודה בהן נמצאים ההורים בעבודה לשעות בהן הילדים נמצאים במערכת החינוך מתגלה פער בשני מישורים. ראשית, אורך חופשת הלידה הוא ארבע-עשר שבועות וחוק חינוך חובה חינם תקף החל מהגיע הילד לגיל חמש. כך נוצר פער של כארבע וחצי שנים בהן מערכת החינוך אינה מציעה פתרון להורים. שנית, בעוד הורים העובדים במשרה מלאה נדרשים לשהות במקום העבודה כשמונה וחצי שעות ביום, לילדים ניתנת מסגרת של חמש עד שש שעות ביום. בנוסף, מתוך שיקולים פדגוגיים לפיהם יכולת הריכוז של הילד עולה עם הגיל, ככל שהילד מבוגר יותר, כך שהותו במערכת החינוך ארוכה יותר. נתון זה הפוך לצרכי ההורים.

²³ שעות עבודה המותרות בחוק, ללא שעות נוספות.

²⁴ ראה נספח מספר 6: שעות עבודה שבועיות במדינות העולם המערבי.

אפשרות אחת לסגירת הפער היא המעבר ליום לימודים ארוך. על אף ניסיונות חוזרים ליישם אפשרות זו הם נדחים שוב ושוב משיקולים תקציביים. בפועל אנו עדים להרחבת הפער באמצעות תוכנית "אופק חדש". עד כה הורים שפיתחו קריירה בתחום החינוך נהנו מחפיפה גדולה יחסית בין שעות העבודה לשעות פעילות מערכת החינוך. תוכנית "אופק חדש" העלתה את מספר השעות בהן המורים מחויבים להישאר בבית הספר אך לא שינתה את שעות שהותם של התלמידים. כך הצטרף נתח נכבד ממעגל העובדים לקבוצה הנדרשת למצוא פתרון לילדים בשעות הצהריים (כהן, 2008).

אפשרות שנייה לסגירת הפער היא הקדמת גיל חוק חינוך חובה חינוכי. בעניין זה כבר נחקק חוק בכנסת ישראל, אולם יישומו ממשך ונדחה בחוקי ההסדרים. לפי הנתונים כיום, יישומו של החוק יידחה בעשר שנים נוספות לפחות.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה אמון על צמצום הפער שבין שעות העבודה של הורים במשרה מלאה לבין שעות ושנות פעילות מערכת החינוך. רק לאחרונה החל המשרד להפעיל תוכנית להכרה בצהרונים, על מנת לסייע להורים לילדים בגילאי בית-הספר היסודי. היוזמה בעלת פוטנציאל סיוע גבוה, אך בשלב זה מדובר בצעד ניסיוני המתרכז בישווי הפריפריה. את הפער שנוצר בזמנים שבין סיום חופשת הלידה ועד לכניסת הילד למערכת החינוך, מצמצם המשרד באמצעות יצירת מערכת מעונות יום ומשפחתונים. אולם גם תחום זה, כנידון בפרק החמישי של העבודה, אינו חף מבעיות.

בהשוואה למדינות מערב אירופה עולה כי הסבסוד הניתן בישראל למעונות יום ומשפחתונים נמוך יחסית. כנידון לעיל, הסבסוד בישראל ניתן להורים הזכאים על-פי הכנסתם.²⁵ להבדיל, בשבדיה סבסוד התשלום עבור מסגרות החינוך לגיל הרך ניתן לכל ההורים. הוא אינו עולה על 3% מההכנסה הנחשבת לצורכי מס והתשלום המרבי הינו 768 ₪ (נכון לשנת 2005), (Nyberg, 2005). בדנמרק זוכים מעונות היום והמשפחתונים למימון ציבורי רחב. השתתפות ההורים בתשלום נחשבת קטנה ביותר, ובמחצית שנות התשעים עמדה על כמאתיים דולר לחודש. גם בדנמרק התשלום עבור הטיפול במעונות מדורג בהתאם לשכר ההורים (וייסבלאי, 2005).

פתרונות נוספים מצויים גם בשוק העבודה עצמו. שני פתרונות שנחשבים בעולם "ידידותיים למשפחה" הינם: א. גמישות בשעות העבודה. ב. האפשרות לעבוד במשרות חלקיות ומתגמלות שמאפשרות קידום.

בשנת 2008 נכנס לספר החוקים בישראל חוק לעידוד שילוב וקידום נשים בעבודה והתאמת מקומות עבודה לנשים. זהו חוק המעודד לראשונה פתרונות מהסוג המפורט לעיל, אך הוא אינו מתייחס לפתרונות הללו ישירות והשפעתו אינה צפויה להיות רחבה.

לעומת זאת ישנם פתרונות שכבר מיושמים כגון: שעת הורה ויציאה יומית הביתה במהלך קורסים והכשרות בתנאי פנימייה. מדובר למעשה בפריבילגיות הניתנות לעובדים הורים וקיים

²⁵ ראה עמוד 30.

חשש כי שימוש בפריבילגיות אלה יוביל לסימון אותם עובדים כמי שאינם משקיעים במקום העבודה. מה שעלול להוביל בסופו של דבר לפגיעה בקידום.

כמו כן, החוק המאפשר יציאה מוקדמת ממקום העבודה מאלץ את ההורים לבחור מביניהם את הזכאי לפריבילגיה. בכך למעשה מאלצת המדינה את ההורים לבחור באחד מהם כמטפל. כלומר, אינה מאפשרת להם לחלוק את הטיפול. בתרבות של ימינו סביר להניח שבהינתן מצב זה "יבחרו" בני-הזוג באם כמטפלת. לאחרונה, אפשרה נציבות שירות המדינה לשני ההורים לצאת מוקדם ממקום העבודה, ובלבד שלא באותו היום, וכך יכולים בני-הזוג לחלוק באחריות לטיפול.

כאשר המדינה אינה נותנת פתרון כולל לפער שבין שעות העבודה של ההורים לשעות השהייה של הילדים במסגרות, הרי שהאחריות למצוא סידור לילדים - הן לאלה שטרם נכנסו למערכת החינוך והן לאלה שנמצאים במערכת החינוך אך מסיימים את שהותם בה בשעה מוקדמת יחסית - מוטלת על ההורים. האפשרויות שפתוחות בפני ההורים במצב כזה הן: פנייה למשפחה המורחבת, למסגרות פרטיות, מעבר של אחד ההורים למשרה חלקית או ויתור כולל של אחד ההורים על יציאה לשוק העבודה. שני הפתרונות הראשונים אינם זמינים לרוב האוכלוסייה שכן, רוב בתי האב בישראל אינם יכולים לעמוד בעלויות של מסגרות פרטיות ואינם יכולים להסתמך דרך-קבע על המשפחה המורחבת. לכן, נאלצים זוגות רבים לבחור בהקטנת אחוזי המשרה של אחד מן ההורים או בויתור כולל על השתתפות בשוק העבודה.

משרה שהיקפה קטן משלושים וחמש שעות שבועיות מזוהה עם שכר נמוך יותר לשעה, צמצום הזכויות הסוציאליות, הגבלת ההזדמנויות לקידום ותחושת ביטחון נמוך יותר בעבודה (Gornick, & Meyers, 2001). כאשר אחד ההורים מפחית באחוזי המשרה על מנת לטפל במשפחה, הוא הופך למעשה למפרנס משלים הכנסה, ועל-ידי-כך נגררת המשפחה לדפוס שבו אחד ההורים אחראי לפרנסת המשפחה (לרוב הגבר) והאחר אחראי לטיפול במשפחה ולהשלמת ההכנסה.

מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2007 עולה, כי 45.3% מהנשים שבכוח העבודה האזרחי עובדות במשרות חלקיות, לעומת 20% מהגברים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוכלוסיית בני 15 ומעלה, 2007). בנוסף, כאשר אנו בוחנים את הסיבות לעבודה במשרה חלקית אנו מגלים פערים גדולים יחסית בין גברים לנשים במספר קטגוריות: א. אחוז גבוה של נשים עושה זאת מטעמי טיפול במשפחה לעומת אחוז אפסי של גברים. ב. אחוז גבוה של נשים עושה זאת מטעמי חוסר עניין במשרה מלאה לעומת אחוז נמוך של גברים. טבלה מספר 6 מפרטת את ההבדלים.

לטענת שדולת הנשים רמת המחויבות לארגון נמדדת בישראל, על-פי רוב, במונחי זמן. "העובד האידיאלי" עובד במשרה מלאה וחייב מתמקדים בעבודתו. לפיכך, עבודה במשרה חלקית משפיעה על הדרך שבה מעבידים תופסים את מחויבותם של עובדים לעבודתם, ויש לה השפעה על פוטנציאל הקידום שלהם בעבודה ועל פוטנציאל ההשתכרות שלהם. במשפחות רבות בארץ בני-הזוג עובדים משרה וחצי שמתחלקת בין הגבר לאישה, כך שהגבר עובד במשרה מלאה והאישה במשרה חלקית. ראינו כי גם בהולנד שואפים למשרה וחצי למשפחה, אך שם מדובר בשלושת רבעי המשרה עבור בני-הזוג. כך יכולים שני בני-הזוג לשלב את שוק העבודה יחד עם מחויבויותיהם

כלפי המשפחה. לצורך כך מעודדת המדינה באופן אקטיבית את מקומות העבודה לספק משרות חלקיות מתגמלות ומאפשרות קידום (Padcal & Lewis, 2004).

טבלה מספר 6 : הסיבות לעבודה במשרה חלקית לפי מין לשנת 2007

(הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מועסקים חלקית בדרך כלל, 2007)

סיבה לעבודה במשרה חלקית	סך הכול	גברים	נשים
העבודה נחשבת למשרה מלאה	18.5%	16%	19.4%
חיפשו עבודה נוספת או מלאה ולא מצאו	20.7%	20.1%	21%
מחלה או נכות	6.5%	11.6%	4.7%
גמלאות	5%	7.7%	4.1%
טיפול בילדים ו/או במשק הבית	13.5%	0.7%	17.9%
לימודים	20.4%	35.2%	15.3%
לא מעוניינים במשרה מלאה	12.8%	6.3%	15%
סיבה אחרת	2.5%	2.3%	2.6%

6.2 היעדרות ממקום העבודה (בעת משבר/לצורך נופש)

המדינה מאפשרת שני סוגים של היעדרות ממקום העבודה: א. חופשות המתחשבות בדתו של העובד, וכאלה המוקדשות לפעילויות פנאי (כגון: יום חופש בשבוע, חופשה בחגים ומועדים וחופשה שנתית); ב. חופשות בעת מחלה או משבר, הן של העובד והן של בני משפחתו.

עובד רשאי לבחור את יום המנוחה השבועי, לפי המקובל באחד משלושת הדתות המונותיאיסטיות: שישי, שבת או ראשון. מכיוון שגם ימי הפעילות של מוסדות החינוך מחולקים בהתאמה, יכולים הורים לבחור את יום חופשתם השבועית בתיאום עם יום החופשה השבועית של ילדיהם. רוב הציבור בישראל יהודי ולכן, רוב מקומות העבודה ומוסדות הציבור סגורים ביום שבת. דבר זה מקשה על בני-המיעוטים שעובדים במסגרות אלה, מכיוון שילדיהם לומדים בדרך-כלל במסגרות המתאימות לדתם. כאמור, קיימים קשיים נוספים הן לעובדים בעבודות חירום המצריכות עבודה רצופה והן לעובדים ביום שבת שמספרם עלה בשנים האחרונות בעקבות שינויים תרבותיים. שינוי זה מפר את החפיפה שבין יום החופשה של הילדים לזה של ההורים ומקשה על ההורים לבלות זמן עם ילדיהם.

גם חופשות החג ניתנות לפי אחת משלושת הדתות. גם כאן, לעובדים בני מיעוטים קיימת בעיה במידה והם עובדים במוסדות ציבוריים שאינם פועלים בחגי ישראל שכן אין התאמה בין החופשות שלהם לחופשות ילדיהם. קושי נוסף עולה מהפער שבין מספר ימי חופשת החג להם

זכאים ההורים העובדים (כעשרה ליהודים) לבין מספר ימי חופשת החג הנהוגים במערכת החינוך (כארבעים ליהודים), זאת ללא התייחסות לחופשת הקיץ שאורכה כחודשיים. המדינה אינה נותנת פתרון להורים והם אחראים לגשר על הפער בעצמם. יש לציין, כי לרשותו של כל עובד עומדים שני ימי חופשה לבחירתם ועוד ימי חופשה שנתיים, אך גם אלה אינם מספיקים, במיוחד כאשר כוללים במניין חופשות הילדים גם את חופשת הקיץ.

כל עובד זכאי גם לחופשה שנתית בתשלום, שאורכה עשרה עד עשרים יום, אשר במהלכה הוא אינו רשאי לעבוד במקום עבודה אחר. כך מבטיחה המדינה את חופשתו של העובד. יחד עם זאת, מספר ימי החופשה בישראל, על אף עלייתם בהתאם לוותק, הוא הנמוך ביותר מבין מדינות האיחוד האירופאי ורוב מדינות המערב, שם זכאי עובד למינימום של עשרים ימי חופשה.²⁶ יש לשים לב, כי דווקא הורים לילדים קטנים, הנמצאים בשנות העשרים והשלושים לחייהם, טרם הספיקו לצבור וותק במקום עבודתם. כמו-כן, בשנים האחרונות חלו שינויים בדפוסי ההעסקה בשוק העבודה. בעוד שבעבר התמידו רוב העובדים במקום עבודתם, והיו לפיכך זכאים להטבות וותק, הרי שכיום שוק העבודה דינאמי יותר ורוב העובדים אינם זכאים להטבות וותק, ולכן הם זכאים למספר נמוך יותר של ימי חופשה. פתרון אפשרי לבעיה זו מצוי בהכנסת קריטריון של הורות לילדים קטנים לתוך מדרג ימי החופשה, כפי שנעשה במספר מדינות מערביות (Carley, 2007).

אחד ממרכיבי השכר מוגדר כקצובת הבראה ונופש. למרות שעובד רשאי להשתמש בכסף כראות עיניו, העובדה שהקצובה מוגדרת לנופש מעלה לתודעתו את חשיבותו. אמנם אין לדעת האם יבחר העובד לצאת לחופשה משפחתית ולהשקיע זמנו בבילוי עם משפחתו, אך ישנה חשיבות לכך שהמדינה מאפשרת להורה לבלות זמן עם ילדיו.

גם בעת מחלת בן-בית מאפשר החוק לעובדים להיעדר ממקום עבודתם, ובמקרים מסוימים לקבל על כך תשלום. בצורה זו מכירה המדינה באחריות המוטלת על העובדים לטפל בבני משפחתם. כל עובד זכאי ליום וחצי מחלה לכל חודש, המצטברים עד לתשעים יום, ומהווים זכאות העולה עם הוותק. משיחה עם עו"ד אליעזר, עולה כי עובדים זכאים אמנם להיעדרות מהעבודה על חשבון ימי המחלה במקרים רבים ומגוונים, אך קיים חשש כי לא יספיקו לצבור די ימי מחלה לכיסוי כל המקרים (אליעזר, ראיון אישי, 2008).

בעת מחלת ילד או הורה זכאי כל אחד מבני-הזוג להיעדר מן העבודה על חשבון ימי המחלה, עד לשמונה או שישה ימים בהתאמה. רוב הגברים אינם מנצלים זכות זו. סביר להניח, כי לכך שני גורמים: א. הנורמות החברתיות הרווחות; ב. האופן שבו מפצה המדינה על אובדן ימי מחלה (שקד, 2002 ושחר-רוזנפלד, ראיון אישי, 2008).

בזמן הריון זכאי הגבר לשבעה ימי חופשה, על חשבון חופשת המחלה, לצורך ליווי בת הזוג לטיפולים ובדיקות בעת ההיריון ובזמן הלידה עצמה. בהשוואה למדינות העולם נראה כי הזכאות בארץ דומה לזכאות הניתנת במדינות מרכז ודרום אמריקה ומזרח אירופה, אך היא נמוכה

²⁶ ראה נספח מספר 7: ימי חופשה בתשלום בקרב מדינות האיחוד האירופאי.

מהנהוג במדינות אירופה המערבית שבהן זמן החופשה הממוצע המקובל לגבר בזמן הריון עומד על שבועיים בתשלום.²⁷

חופשת הלידה בארץ עומדת היום על ארבע-עשר שבועות. לאורך השנים הוארכה חופשת הלידה בהתאם להחלטות שהתקבלו בארגון העובדים העולמי של האו"ם (ILO – International Labor Organization). באמנת הארגון, משנת 1919, נאסר להעסיק אישה בששת השבועות הראשונים שלאחר הלידה (ILO, 1919). בשנת 1952 הוארכה חופשת הלידה לשנים-עשר שבועות, כאשר נאסר להעסיק אישה בששת השבועות הראשונים שלאחר הלידה, ובשנת 2000 שוב הוארכה חופשת הלידה לתקופה של לפחות ארבע-עשר שבועות, כאשר הארגון ממליץ להאריך אותה עד לשמונה-עשר שבועות (ILO, 1952 & 2000).

מכיוון שהיסטורית רק נשים היו זכאיות לחופשת לידה, מעניין לציין כי החוק המפרט את זכויות הגבר לחופשת לידה הינו חוק עבודת נשים. המאבקים הרבים שליוו את השינוי בחוק המאפשר לאבות לחלוק את חופשת הלידה בתשלום עם האם, מעידים על הכרתו הלא מספקת של המשפט הישראלי עם הקשר שבין חלוקת העבודה בטיפול במשפחה לבין קידום השוויון בשוק העבודה (הקר ופרנקל, 2005).

חלק ניכר מהמרואיניות לעבודה זו גורסות כי הגברים לא מנצלים את הזכות לחופשת לידה עקב מחסומים תרבותיים (שחר-רוזנפלד, ראיון אישי, 2008, אליעזר, ראיון אישי, 2008 ודנון, ראיון אישי, 2008). איני מבקשת להפריך טענה זו, אך ברצוני להציע הסבר נוסף לעובדה שרוב הגברים אינם מנצלים את חופשת הלידה והיא המדיניות עצמה. כיום ניתנת חופשת הלידה למשפחה כך שהאם צריכה לוותר על חלק מחופשתה כדי לאפשר את חופשתו של האב. אורך חופשת הלידה בארץ עומד על המינימום המקובל בעולם המערבי (למעט ארה"ב) ולכן, סביר שתתקשה לוותר על חופשתה לטובת בן זוגה.

ממחקר השוואתי שנערך בעולם ביחס למימוש חופשות לידה עולים מספר נתונים: ראשית, קיימת עדות לכך שמימוש חופשת הלידה על-ידי אבות משקפת שינוי מדיניות שזו מטרתם. כאשר חופשת הלידה ניתנת למשפחה, כפי שקורה בישראל, מספר נמוך יותר של גברים ינצלו אותה או ינצלו חלק קטן ממנה. לעומת זאת, אחוז גדול מהגברים שזכאים לחופשת לידה בתשלום נוטים להשתמש בה. בנוסף, חופשת לידה ייעודית לגבר תגדיל בצורה ניכרת את שיעור הגברים המנצלים את חופשת הלידה. כלומר, כאשר חופשת הלידה ניתנת ישירות לעובד והתשלום עבורה הולם, כדוגמת נורבגיה ושבדיה, מספר גדול יותר של גברים יממשו אותה. לבסוף, אין נתונים סטטיסטיים ביחס למימוש של חופשת לידה ללא תשלום בקרב הורים, אך מקובל שהאחוז נמוך הן בקרב נשים והן בקרב גברים (Moss & Wall, 2007).

בעקבות מחקרים דומים בעולם, החליט האיחוד האירופי להכניס לדירקטיבה האירופאית העוסקת בחופשת הורות וחופשה מסיבות משפחתיות משנת 1995, המלצה לחופשת לידה ייעודית לגבר (Gornick & Meyers, 2001).

²⁷ ראה נספח מספר 8: ימי חופשה לאבות טריים בעולם.

לסיכום, המדינה מאפשרת לעובדים חופשה שבועית, שנתית וחג. ככלל, מדובר במדיניות מתקדמת המאפשרת להורים עובדים לבלות זמן עם משפחתם, אך קיים פער בין אורך החופשות בארץ לבין אורך החופשות המקובלות בעולם המערבי, וכן פער בין אורך חופשת העובדים (הורים) לבין אורך חופשת הילדים. מכיוון שההורים נאלצים להתמודד בעצמם עם הפער, סביר להניח שאחד ההורים יתמקד יותר בטיפול בבית על חשבון שוק העבודה.

מכיוון שכל אחד מההורים זכאי למספר קטן יחסית של ימי מחלה בעת מחלת ילד, יש תמריץ לשני ההורים להשתמש בימים אלה. אולם, אופן התשלום על ימי המחלה, לפיו סכום התשלום בגין יום מחלה עולה עם כל יום מחלה נוסף, מעודד את ההורים לבחור מביניהם אחד שיטפל בילד לכל אורך המחלה. לאור האמור, סביר להניח כי האם היא שתישאר בבית לטפל בילד.

6.3 תקציב המשפחה

כאשר בני-הזוג נאלצים לבחור מי מביניהם יוותר על התקדמות בשוק העבודה לטובת טיפול בילדים, הבדלי שכר בין בני-הזוג יטו את הכף לטובת אותו בן זוג שלו השכר הנמוך יותר, לרוב האישה. חוק שכר שווה לעובדת ולעובד אמור לנטרל שיקול זה.

כיום קיימים עדיין פערי שכר משמעותיים בין גברים לנשים. ההכנסה החודשית הממוצעת ברוטו של נשים שכירות הגיעה בשנת 2005 ל- 5,395 ₪, בעוד שאצל גברים שכירים הגיעה ההכנסה ל- 8,545 ₪. משמעות הדבר שהכנסתם הממוצעת של גברים היתה גבוהה ב-58% מזו של הנשים. בניכוי הבדלי שעות העבודה בין המינים הצטמצם הפער לכ-22% (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2007). פער זה אינו נסגר לאורך השנים (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2006, השתתפות...).

כאמור לעיל, רשות המסים והביטוח הלאומי מפעילים מספר אמצעי מדיניות במטרה להשפיע על חלוקת התפקידים במשפחה (כגון: נקודות זיכוי לאישה עצמאית, פטור מביטוח לאומי לעקרת בית ועוד), אך מידת השפעתם של אמצעי מדיניות אלה נמוכה יחסית.

6.4 מיצוי זכויות

בתרבות ארגונית שבה אין מצפים מהגבר ליטול חלק בטיפול במשפחה, קיימת בעיה כללית של מיצוי זכויות. כאשר קיימת מדיניות כלפי אוכלוסייה מסוימת השימוש בה יכול לגרור סנקציות חברתיות. לדוגמא: לאחרונה נערך שינוי בתחום קורסים בתנאי פנימייה לפיו, הורים לילדים קטנים זכאים לצאת כל יום הביתה בשעה סבירה על מנת לטפל בילדים. השימוש באפשרות זו עלולה לסמן את העובד כמי שאינו משקיע במקום העבודה. בנוסף, המשתמשים באפשרות זו צפויים להפסיד חלק מהחומר הנלמד וחלק מהווי הקורס, מה שעלול לגרום לפגיעה בדימויים אצל מורי הקורס, הקולגות בקורס והמנהלים. לכך השלכה מכרעת ביחס לאפשרויות קידום בעבודה.

במקרים רבים מצפה החברה מנשים להשתמש באמצעי מדיניות אשר מקלים עם עובדים הורים, כמו שעת הורה, בעוד שהיא מוקיעה גברים שמתמשים באותם אמצעי מדיניות עצמם. ציפייה חברתית זו מביאה לכך שלמרות שעל-פי החוק זכאים שני ההורים להשתמש באמצעים אלה, במרבית הפעמים תהיה זו האם שתעשה בהם שימוש.

7. דיון

7.1 מדיניות ישירה לעומת מדיניות אגבית

מדיניות ישירה מתייחסת ומטפלת בתחום מסוים באופן מכוון. לעומת מדיניות אגבית המיועדת לטפל בתחום אחד, אך משפיעה תוך כדי כך גם על תחומים אחרים. יש מדיניות המשפיעה על אמצעי מדיניות אחרים ויש מדיניות המושפעת מאמצעי מדיניות אחרים. בפועל, כמעט כל מדיניות משפיעה ומושפעת במידה מסוימת על ומאמצעי מדיניות אחרים. לא תמיד קל להבחין במדיניות האגבית הנראית לעתים לצופה מהצד כאסופה רנדומאלית של אמצעי מדיניות.

על מנת להשפיע על מדיניות בתחום מסוים יש להכיר הן את המדיניות הישירה והן את המדיניות האגבית שכן לעתים, יתרחש השינוי המשמעותי ביותר בתחום המסוים דווקא כתולדת השינוי במדיניות האגבית.

מכיוון שבפועל אין מדיניות שהיא ישירה לגמרי או אגבית לגמרי, הרי שהחלוקה בין מדיניות ישירה לאגבית ממוקמת על הרצף שמן המדיניות הישירה ביותר ועד למדיניות האגבית ביותר. תרשים מספר 2 מפרט את רצף אמצעי המדיניות בתחום חלוקת התפקידים במשפחה - מהמדיניות האגבית ביותר ועד למדיניות הישירה ביותר. קו האמצע, המצוין על-ידי הספרה 0, מסמן את המעבר שבין אמצעי מדיניות הנוטה למדיניות ישירה לבין אמצעי מדיניות הנוטה למדיניות אגבית.

ההבחנה בין מדיניות ישירה לאגבית נידונה בפרק החמישי, אשר פירט את אמצעי המדיניות בתחום חלוקת התפקידים במשפחה. היעד של אמצעי המדיניות קבע האם מדובר במדיניות ישירה או אגבית. כאשר יעד המדיניות כוון להשפעה על חלוקת התפקידים במשפחה היא הוגדרה כישירה, וכאשר היעד היה אחר היא הוגדרה כאגבית.

בתרשים מספר 2 ניתן לראות את אמצעי המדיניות על גבי הרצף שמן המדיניות האגבית ביותר ועד לישירה ביותר. החלוקה הפנימית של המדיניות הישירה והאגבית סכמטית פחות ואינטואיטיבית יותר. המדיניות האגבית חולקה לשלושה שלבים על פני הרצף:

1. הגברת מערך אכיפת חוקי העבודה - אמצעי המדיניות האגבי ביותר. בישראל קיימת בעיה של אכיפת חוקי העבודה אשר משפיעה על קבוצות רבות באוכלוסייה. הורים עובדים מושפעים אמנם אף הם בצורה ניכרת מהיעדר אכיפה מספקת בתחום חוקי העבודה, אך הם אינם הנפגעים הקשים ביותר ולכן, אף לא הוגדרו כקבוצת היעד כאשר החליטה המדינה לשפר את מערך האכיפה.

2. שעות עבודה וחופשות - אמצעי מדיניות אגביים. שיקולים בנוגע לחלוקת התפקידים במשפחה לא הם שקבעו את אורך יום העבודה או החופשה של העובד. עם זאת, מקובל כי הורים לילדים קטנים, בדגש על אמהות, משקללים נתונים אלה עם כניסתם לשוק העבודה ולכן, מוקמו קרוב יותר למדיניות הישירה.

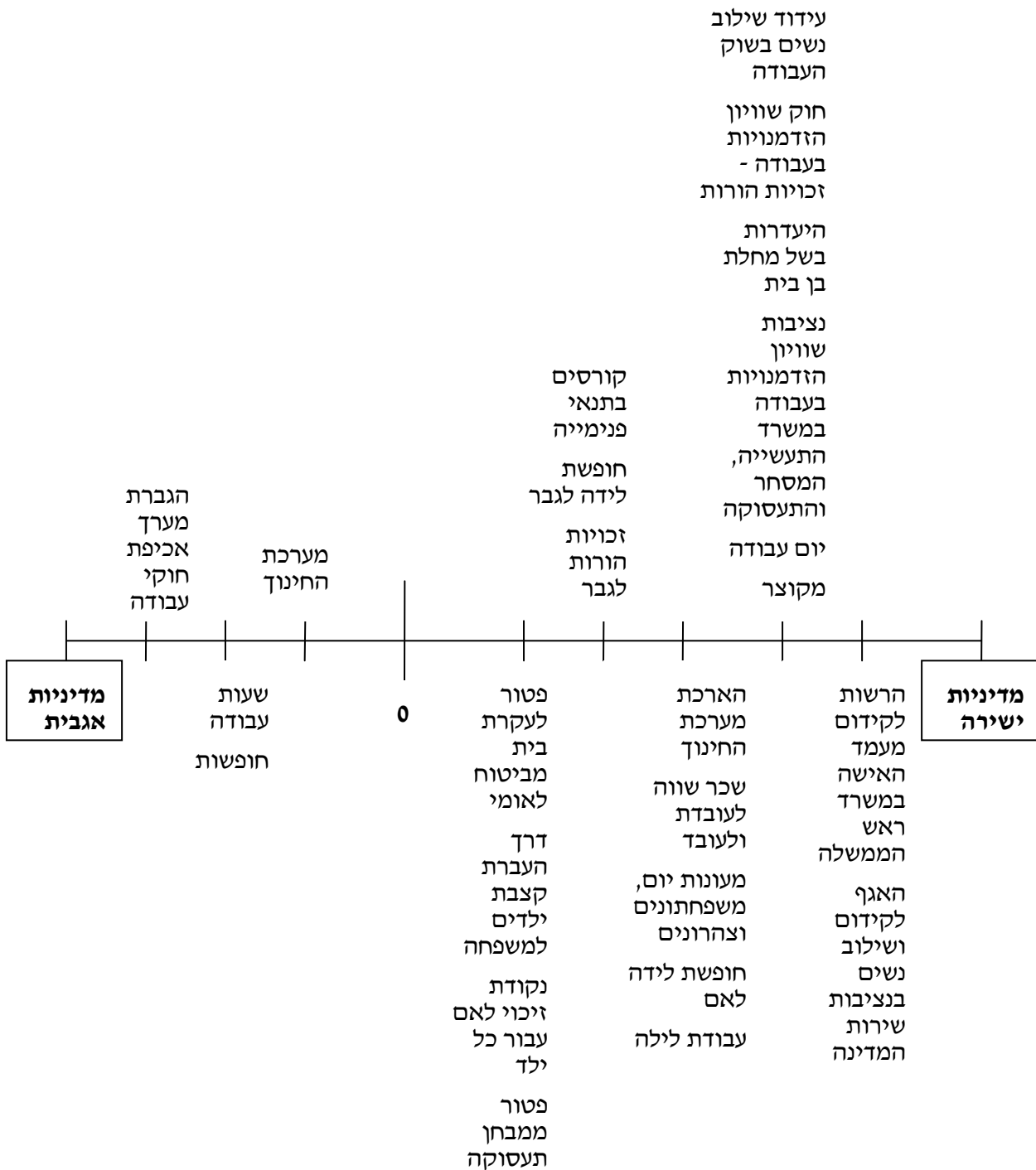
3. מערכת החינוך - היעד העיקרי של מערכת החינוך הוא פדגוגי ולכן, מדובר במדיניות אגבית. עם זאת, לא פעם, ניתן לשמוע התבטאויות המתייחסות למערכת החינוך כאל

”שמרטף לילדים” ולכן, ניתן להניח, כי גם היבט זה מהווה גורם במערכת השיקולים של מקבלי ההחלטות בבואם לדון במערכת החינוך.

המדיניות הישירה חולקה לחמישה שלבים על פני הרצף:

1. פטור לעקרת בית מביטוח לאומי; אופן תשלום קצבת הילדים למשפחה; נקודת זיכוי לאם עבור כל ילד; פטור ממבחן תעסוקה – אמצעי מדיניות אלה נוסחו לפני כחמישים שנה כשמודל המשפחה המקובל דאז היה ”מפרנס אחד/מטפלת אחת”. אמצעים אלה עוסקים אמנם בתחום חלוקת התפקידים במשפחה, אך הם מהווים חלק קטן מתוך מדיניות רחבה הרבה יותר, אשר אינה עוסקת בתחום חלוקת התפקידים במשפחה ולכן מוקמו בקרבה הגדולה ביותר למדיניות האגבית. לדוגמא: פטור ממבחן תעסוקה מתייחס לצורך לחלק את התפקידים במשפחה, אך הוא חלק ממדיניות אבטלה אשר ייעדה אינו חלוקת התפקידים במשפחה.
2. קורסים בתנאי פנימייה; חופשת לידה לגבר; זכויות הורות לגבר – אמצעי מדיניות אלה ישירים לתחום חלוקת התפקידים במשפחה, אך התקבלו בעקבות התערבות בית המשפט. בית המשפט מבוסס על ערכי השוויון ולכן, אגבי לתחום חלוקת התפקידים במשפחה. מכאן, שאמצעי מדיניות אלה מוקמו בקרבה יחסית למדיניות האגבית. מעניין לציין, כי שני אמצעי המדיניות האחרונים עוסקים ספציפית בסוגיית טיפול הגבר במשפחה.
3. הארכת שעות פעילות מערכת החינוך; מעונות יום; משפחתונים וצהרונים; עבודת לילה; חופשת לידה לאם; שכר שווה לעובדת ולעובד – אמצעי מדיניות אלה משפיעים ישירות על תחום חלוקת התפקידים במשפחה בכך שהם מעודדים נשים לצאת לשוק העבודה. לכן, מוקמו קרוב יחסית למדיניות ישירה.
4. עידוד שילוב נשים בשוק העבודה; יום עבודה מקוצר; נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה; היעדרות בעת מחלת בן בית; חוק שוויון הזדמנויות בעבודה; זכויות הורות – אמצעי מדיניות אלה מאפשרים להורים בכלל ולאמהות בפרט לשלב בין הורות לשוק העבודה. ולכן אמצעי מדיניות אלה קרובים יותר למדיניות הישירה.
5. הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה; האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה – גופים אלה הוקמו במטרה לטפל בנושא חלוקת התפקידים במשפחה ולכן, מהווים את המדיניות הישירה ביותר.

תרשים מספר 2 : רצף מדיניות – ממדיניות ישירה למדיניות אגבית



ניכר כי קיימות ארבע אינדיקציות לכך שהמדיניות האגבית, בתחום חלוקת התפקידים במשפחה, דומיננטית יותר מהמדיניות הישירה: 1. גופים מתאמי מדיניות מול גופים יוצרי מדיניות. 2. מדיניות כללית מול מדיניות שמופנית כלפי חלק ספציפי מהאוכלוסייה. 3. מדיניות מבוססת מול מדיניות חדשה. 4. מידת החפיפה בין הקבוצות הפועלות לקידום התחום האמור.

בהמשך פרק זה אבחן את מידת התאמתן של אינדיקציות אלה לתחום חלוקת התפקידים במשפחה.

7.1.1 גופים מתאמי מדיניות מול גופים יוצרי מדיניות

שני הגופים הממשלתיים האחראים על רוב אמצעי המדיניות בתחום חלוקת התפקידים במשפחה הינם: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ונציבות שירות המדינה. משרד נוסף בעל השפעה מכרעת על תחום חלוקת התפקידים במשפחה, למרות שהתחום שולי לעיקר פעילותו, הוא משרד האוצר. שני הנושאים העיקריים שמקדם משרד האוצר, באמצעות הקצאה תקציבית משמעותית, הם הגברת אכיפת חוקי העבודה והגדלת הסבסוד למעונות יום, משפחתונים וצהרונים. בד-בבד, הוא חוסם יוזמות משמעותיות של מערכת החינוך, כגון: יום לימודים ארוך והחלת חוק חינוך חובה מגיל שלוש.

למשרדים הללו מטרות רחבות שאינן קשורות ישירות לתחום חלוקת התפקידים במשפחה: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה דואג למשק העבודה; משרד האוצר דואג לתקציב המדינה; משרד החינוך מונע משיקולים פדגוגיים; ונציבות שירות המדינה עוסקת בתפעול המוסדות הממשלתיים.

לגופים הייעודיים הפועלים בתחום חלוקת התפקידים במשפחה, אין סמכויות להפעיל מדיניות בנושאים הרלוונטיים לתחום זה. הם שואפים להכניס למכלול השיקולים של המשרדים הרחביים את שיקולם של הורים/אמהות לילדים קטנים, ולקדם מדיניות באמצעותם. לדוגמא: הרשות לקידום מעמד האישה פועלת בתוך משרד ראש הממשלה והישגה המשמעותי ביותר, בשנים האחרונות, היה קידום החוק לעידוד שילוב נשים בשוק העבודה, אשר לא צפוי להשפיע בצורה משמעותית על התחום.²⁸ האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה מהווה אמנם סמן דרך למעסיקים רבים, אך בפועל הוא משפיע על אחוז קטן מהעובדים במשק. נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה הינה נציבות חדשה שטרם אוישה במלואה. הנציבות עוסקת מחד בהסברה על-אודות אפליה בתחומים רבים, ביניהם אפליה על רקע הורות ומגדר, ובתביעות של מעסיקים וקבלת נתונים, מאידך. בשני המקרים מדובר בהשפעה חיצונית על עבודתם של גופים אחרים (קניג-יאיר, 2008).

7.1.2 מדיניות כללית מול מדיניות המופנית כלפי חלק ספציפי מהאוכלוסייה

קיימת סבירות גבוהה יותר כי מדיניות כללית תתחם אמצעי מדיניות אחרים המופנים כלפי חלק ספציפי מהאוכלוסייה או תחום ספציפי. חלק ניכר של המדיניות הישירה, בתחום חלוקת התפקידים במשפחה, מיועדת לאוכלוסייה ספציפית. חלק מאמצעי המדיניות מיועדים לנשים עובדות וחלק להורים עובדים. להלן אראה, כי גם ביחס לחלוקת התפקידים במשפחה משפיעה המדיניות הכללית יותר מזו הספציפית. אחת הסיבות המרכזיות לכך נעוצה בעובדה שלרוב, נתבע מחיר כלשהוא מאותה קבוצה הזוכה לפריבילגיות בשוק העבודה.

²⁸ ראה עמוד 27.

כנראה לעיל, המדיניות הכללית ביחס לשעות העבודה קובעת שבוע עבודה בן ארבעים ושלוש שעות שבועיות ועד עשר שעות עבודה נוספות. בכך, למעשה, כמעט שאינה מאפשרת הורות פעילה. קיימת אמנם מדיניות ספציפית לפיה, אחד מבני-הזוג, במידה שמדובר בהורים לילדים קטנים, יכול להשתחרר שעה קודם ממקום העבודה. אולם מחויבות העובד למקום העבודה נבחנת בשוק העבודה על-פי מספר שעות העבודה שלו. לכן, עובדים המנצלים זכות זו אינם זוכים במרבית המקרים לקידום. ברוב המקרים מדובר בנשים. השינוי האחרון שיזמה נציבות שירות המדינה, לפיו, יכולים שני ההורים להקדים את מועד יציאתם ממקום העבודה, ובתנאי שלא באותו היום, מכפיל את הזכאים לזכות זו ובכך יכול להגדיל את לגיטימיות השימוש בה.

גם בתחום הקורסים וההכשרות אנו עדים למדיניות כללית וספציפית. קורסים רבים דורשים השתתפות בתנאי פנימייה. נציבות שירות המדינה תיקנה לאחרונה דרישה זו ומאפשרת להורים לילדים קטנים לחזור כל יום לביתם. מכיוון שרוב המשתתפים בקורס יישארו ללון, צפוי להיווצר פער בין המשתתפים בתנאי פנימייה לבין היוצאים כל יום לביתם. מכיוון שמדובר בשינוי חדש טרם נאספו עליו נתונים, אך ראוי לבחון שמא הפער האמור יפעל כגורם לחץ על הורים לילדים קטנים, ויביאם לויתור על השימוש בזכות הספציפית.

ראוי לציין, כי כאשר נשקלים קידומם של עובד/עובדת לוקח המעסיק בחשבון את העובדה כי קיים סיכוי רב יותר שאישה תעדר מהעבודה לתקופה של לפחות שלושה חודשים (חופשת לידה), ולאחר מכן תסיים את יום העבודה שעה מוקדם יותר (שעת הורות). אמצעי מדיניות אלה מסייעים אמנם לאישה לשלב בין הורות לתעסוקה, אך הם גם בעלי השפעה על מעסיקים בנוגע להחלטתם על קידום של העובדים.

אמצעי מדיניות ישירים נוספים אשר מעניקים פריבילגיה לקבוצת האמהות/הורים, הם: היתר לאי-עבודה בלילה לנשים; חופשת לידה וחופשה ללא תשלום; היעדרות בעת מחלת בן בית.

7.1.3 מדיניות מבוססת מול מדיניות חדשה

דרי הבחין בין מדיניות מבוססת לחדשה וטען כי מדיניות מבוססת מתחמת לרוב מדיניות חדשה. מתוך מיפוי המדיניות, ניתן לראות מספר אמצעי מדיניות שהתקבלו מאז שנת 2000: הגברת האכיפה על חוקי עבודה; הגדלת התקציבים לסבסוד מעונות יום; הכרה בצהרונים; הרחבת זכאותם של גברים לזכויות הורות; הגדלת דמי הלידה להם זכאים גברים; קיצור יום העבודה לשני ההורים העובדים בשירות המדינה. יחד עם זאת, משרד האוצר דחה את יישומם של חוק חינוך חובה מגיל שלוש ויום לימודים ארוך.

אמנם לא חלף די זמן לשם בחינת השפעת השינויים על החלטות בני-זוג ביחס לחלוקת התפקידים בבית ובשוק העבודה, אך מכיוון שטרם נצפו שינויים בחלוקת התפקידים, ניתן להסיק במידה של זהירות כי אמצעי מדיניות אלה טרם השפיעו. לפיכך, בשלב זה, המדיניות המבוססת היא הדומיננטית.

7.1.4 מידת החפיפה בין הקבוצות הפועלות לקידום התחום

אי-חפיפה בין קבוצות הפועלות לקידום אותו נושא, מגדילה את הסבירות לכך שרוב המדיניות בתחום תהיה אגבית. בתחום חלוקת התפקידים במשפחה פועלים גופים רבים, ממשלתיים ולא

ממשלתיים. מבין הגופים הממשלתיים ניתן למנות את הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה, האגף לקידום נשים בנציבות שירות המדינה ונציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

בין הגופים הלא ממשלתיים ניתן למצוא חלוקה לשתי קבוצות משמעותיות: ארגוני נשים וארגוני גברים. למרות שניתן היה לצפות כי ארגונים אלה יפעלו בתיאום למען השגת אותה מטרה, נמצא כי קיימת איבה הן בתוך כל אחת מהקבוצות, ארגוני נשים וארגוני גברים והן בין שתי הקבוצות. המאבק הבולט ביותר כיום נסוב על חזקת הגיל הרך. ארגוני הנשים פועלים לשימור חזקת הגיל הרך, בעוד שארגוני הגברים נאבקים לבטלה. עבודה זו לא התייחסה לנושא זה מכיוון שחזקת הגיל הרך רלוונטית למשפחות מפורקות ואילו עבודה זו התמקדה במשפחות מסורתיות. יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מהמאבקים המתנהלים בגין נושא זה בין ארגוני הנשים וארגוני הגברים. אי-ההסכמה בנושא מהווה מכשול לשיתוף פעולה בין הקבוצות גם בנושאים אחרים.

כמו כן, כאשר הקבוצה שפועלת למען תחום מסוים אינה מוגדרת ומאורגנת היטב, עולה הסבירות שהמדיניות בתחומה תהיה אגבית. משיחות עם ראשי ארגונים עולה, כי ארגוני הגברים עוסקים בעיקר במצבם של גברים שלאחר הגירושין, ומזניחים את סוגיית חלוקת התפקידים במשפחה בקרב משפחות מסורתיות. לעומת זאת, ארגוני הנשים פועלים בעיקר לקידום נשים בשוק העבודה ומדגישים פחות את מידת המעורבות של הגברים בתוך המשפחה המסורתית. מצב עניינים זה משאיר את הצלע הרביעית של מודל "שני מפרנסים/שני מטפלים" ללא קבוצה מוגדרת שפועלת לעידוד גברים למעורבות גבוהה יותר בטיפול במשפחה (שחף, ראיון אישי, 2008; צור, ראיון אישי, 2008).

סיכום

מטרת עבודה זו לזהות אמצעי מדיניות שלהם השפעה על חלוקת התפקידים במשפחה. על כן, זוהו יותר אמצעי מדיניות ישירים מאמצעי מדיניות אגביים בתחום חלוקת התפקידים במשפחה. עם זאת, נראה כי המדיניות האגבית דומיננטית יותר מהמדיניות הישירה. הגופים העוסקים בתחום חלוקת התפקידים במשפחה, הם גופים מתאמי מדיניות שמושפעים בצורה ניכרת מגופים יוצרי מדיניות. חלק ניכר מאמצעי המדיניות הישירים מופנים כלפי אוכלוסייה ספציפית ולכן, מושפעים מאד מאמצעי המדיניות המיועדים לכלל האוכלוסייה. בשנים האחרונות הופעלו אמצעי מדיניות חדשים רבים אשר טרם הושרשו ולכן, טרם השפיעו באופן משמעותי על שוק העבודה. לבסוף, הגופים הלא ממשלתיים הפועלים בתחום אינם פועלים יחד, ואין גוף מוגדר שלקח על עצמו את הטיפול בנושא טיפול הגבר במשפחה.

7.2 מיסגור בעיות המדיניות

מקבלי ההחלטות בגופים הייעודיים ובמגזר השלישי טוענים שהם פועלים לשינוי חלוקת התפקידים במשפחה ובשוק העבודה. עם זאת, למרות שלאורך השנים נצפה שינוי בשוק העבודה, לא נצפה שינוי בתחום חלוקת התפקידים במשפחה. מיסגור והגדרת הבעיה הם שלבים מכריעים בהתהוות ובהוצאה לפועל של המדיניות, אך בד-בבד טומנים בחובם מספר מכשולים שעשויים להוביל להגדרת בעיה לא מתאימה. חשיפת הגדרת הבעיה, כפי שהוגדרה על-ידי מקבלי ההחלטות, יכולה להוביל לאחד ההסברים לאי-השינוי בתחום חלוקת התפקידים במשפחה. לכן,

לפי ההשערה השנייה, הגדרת הבעיה, כפי שהוגדרה על-ידי מקבלי ההחלטות בישראל, מייצרת מדיניות המקבעת את חלוקת התפקידים במשפחה. יש לשים לב כי רוב מקבלי ההחלטות לא קיבלו החלטה מודעת לגבי הגדרת הבעיה ואף-על-פי-כן, הנחתה אותם בתהליך עיצוב המדיניות הגדרת בעיה מסוימת.

בעמודים הבאים אחלץ את הגדרות הבעיה, כפי שהוגדרו על-ידי מקבלי ההחלטות, לפי המודל הרקורסיבי (Solutions Orented). הגדרות שונות לבעיה יביאו לפתרונות שונים של הבעיה, מכאן שלא פעם, תהווה הגדרת בעיה מסגרת שבאמצעותה ניתן ללמוד על המטרות דרך המעשים.

7.2.1 הגדרת בעיה ראשונה – שוק העבודה אינו מתאים לאמהות או להורים פעילים

המדיניות בתחום חלוקת התפקידים במשפחה התהוותה כבר עם קום מדינת ישראל. בשנת 1952 נחקק חוק עבודת נשים אשר התייחס, בין השאר, לחופשת לידה לאם, לשעת הנקה לאחר חופשת הלידה ולאפשרות שלא לעבוד בלילה. הצעת החוק ביקשה לסייע לנשים להשתלב בשוק העבודה תוך התחשבות בצרכים הפיזיים; התאוששות מהלידה והצורך להניק, ובצורך לטפל בילדים אשר מנע מהן לעבוד בלילה.

בשנות הששים של המאה העשרים נוספו מספר חוקים אשר יצרו תמריצים כלכליים לאישה לצאת לשוק העבודה. בשנת 1961 נקבעה בפקודת מס הכנסה נקודת זיכוי לאם עבור כל ילד, על מנת להפוך את יציאתן של נשים-אמהות לשוק העבודה לכדאית יותר מבחינה כלכלית. נקודת הזיכוי העלתה בפועל את משכורתה של האם, ואמורה היתה לאזן את כשל השוק לפיו - נשים מרוויחות פחות מגברים.²⁹ בשנת 1964 נחקק חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, אשר ניסה להתמודד עם פערי השכר בין המינים בשוק העבודה. בשנת 1968 נחקק חוק הביטוח הלאומי, אשר קבע דמי לידה לאישה בעת חופשת הלידה, וכן קבע כי קצבת הילדים תועבר לחשבון הבנק של האם מכיוון שבכך, האמינו, עולה הסיכוי כי הכסף ישמש לייעודו.

בשנת 1988 נחקק חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, אשר קבע כי מעביד לא יפלה בין עובדיו או בין דורשי עבודה באשר לקבלה לעבודה, תנאי עבודה, קידום בעבודה, הכשרה או השתלמות מקצועית ופיטורי או פיצויי פיטורים, מחמת מינם, טיפולי פוריות, טיפול הפריה חוץ-גופית, היותם הורים וכו'. לראשונה התייחסה לשון החוק להורים ולא לאמהות בלבד, אולם המדיניות כוונה לאמהות.

בשנות התשעים של המאה העשרים קם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה והרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה (שנת 1995 ושנת 1996 בהתאמה). בשנת 1996 הוענקה חופשת לידה גם לגברים. אך מכיוון שחופשת הלידה משפחתית ולא ייעודית, היא תורמת יותר לשיבתה המוקדמת של האישה לשוק העבודה, ופחות לעידוד הגבר ליטול חלק בטיפול ביילוד. באותה שנה נעשה תיקון לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד, מכיוון שהחוק הקודם לא הצליח להקטין בצורה משמעותית את הפער בין שכר הגברים לשכר הנשים בשוק העבודה.

²⁹ ככל שלאישה יותר ילדים וככל שהם צעירים יותר, כך יורדים הסיכויים שהיא תשתלב בשוק העבודה. ראה נספח מספר 9: נשים יהודיות לא רווקות בנות 15 ומעלה.

בתחילת המאה העשרים ואחת פנתה האגודה לזכויות האזרח לבית הדין הגבוה לצדק בבקשה שלא לקיים קורסים בתנאי פנימייה, על מנת שלא להפלות עובדים הורים בכלל ואמהות עובדות בפרט. בית הדין דחה את העתירה (הקר ופרנקל, 2005). בשנת 2007, שש שנים מאוחר יותר, פנתה שדולת הנשים לנציבות שירות המדינה בבקשה דומה. הנציבות החליטה לאפשר להורים לצאת לביתם במהלך קורסים המתנהלים בתנאי פנימייה. בשני המקרים היו אלה נשים שיזמו את הפנייה, וכן בשניהם עלתה הטענה כי מדובר באפליה על רקע מיני שכן, הנשים הן שלרוב מגדלות את הילדים. מטרת הפניה היתה להתאים את שוק העבודה לאמהות ולאפשר גם לגברים אשר נוטלים חלק בטיפול במשפחה ליהנות מהשינוי. בשנת 2008 קמה נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ונחקק חוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים. הרשות לקידום מעמד האישה יזמה את החוק, וחשוב לציין, כי במקור היה מיועד לנשים בלבד. ועדת העבודה והרווחה של הכנסת היא שהעלתה את הצורך בהתאמת מקומות העבודה לנשים בפרט ולהורים בכלל.

ניתן לראות כי כל אמצעי המדיניות הללו מנסים לאפשר לאמהות, ומאוחר יותר להורים, להשתלב בשוק העבודה בנוסף למחויבותם לטיפול במשפחה. מצד אחד, אמצעי המדיניות יוצרים מדיניות שמאפשרת פריבילגיות לנשים/הורים ומצד שני, מקנה תמריצים כלכליים לצאת לשוק העבודה. מכאן ניתן להסיק, כי הגדרת הבעיה שהציבו לעצמם מקבלי החלטות היתה ששוק העבודה אינו מתאים לאמהות/הורים פעילים. בחינה של אמצעי המדיניות מראה כי במקור יועדו אלה לנשים בלבד, אך עם הזמן הותאמו גם לגברים, על מנת ליצור שוויון בפני החוק.

בתחילת המאה העשרים ואחת, הגדרת הבעיה, כפי שנידונה לעיל, עומדת בעינה וניצבת לנגד עיניהם של מקבלי החלטות רבים הפועלים לפיה. רוב אמצעי המדיניות שעונים להגדרת בעיה זו אינם חדשים אמנם, אך כן קיימים אמצעי מדיניות חדשים, כגון: החלטת נציבות שירות המדינה לאפשר להורים לצאת לביתם במהלך קורסים המתנהלים בתנאי פנימייה, הקמת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה וקידום חוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים.

מבין הגופים הייעודיים, היתה זו הרשות לקידום מעמד האישה אשר יזמה את החוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה. מבין משרדי הממשלה - משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה הוא מבין המשרדים המובילים קידום אמצעי מדיניות מתוך הגדרת בעיה זו. בין אמצעי המדיניות שקידם המשרד נמצאים: חוק עבודת נשים, חוק שוויון הזדמנויות בעבודה ונציבות שוויון הזדמנויות בעבודה. משרדים נוספים המקדמים מדיניות בתחום זה הם: משרד ראש הממשלה, האוצר ונציבות שירות המדינה.

7.2.2. הגדרת בעיה שנייה – מסגרות הטיפול שהמדינה מספקת אינן תואמות את

צרכי האמהות העובדות או ההורים העובדים

מאמצע שנות הששים של המאה העשרים נוספו אמצעי מדיניות חדשים, שאינם מתאימים להגדרת הבעיה לפיה, שוק העבודה אינו מתאים לאמהות. בשנת 1965 קם אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (חוק הפיקוח על מעונות, 1965). אגף זה כוון לתחום שטופל עד כה על-ידי ארגוני נשים כגון: נעמ"ת וויצ"ו, אשר נושאים גם היום בחלק

משמעותי מנטל הטיפול בילדים שאינם כלולים במערכת החינוך (וייסבלאי, 2005). ההתייחסות באגף היתה בעבר מגדרית והוא אף כונה: "האגף למעמד האישה ולמעונות יום" (אלמוג, ראיון אישי, 2008). למרות השינויים הסמנטיים ניתן לראות, כפי שעולה מהגדרת תפקיד האגף באתר המשרד, כי האגף תופס עצמו כמי שמקדם בעיקר תעסוקת נשים:

"אגף למעונות יום (...) מוביל את התפיסה הבסיסית של קידום תחום עבודת הנשים, כאשר יחידת המעון והמשפחתון משמשת כאמצעי לפתרון תעסוקתי, על ידי כך שהוא מאפשר לאמהות להשתלב בהכשרה מקצועית ובשוק העבודה (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מעונות יום ומשפחתונים לגיל הר, נשים עובדות)".

בשנת 1968 נחקק חוק הביטוח הלאומי ובו נכלל פטור מתשלום הביטוח הלאומי לעקרות בית. כמו כן, הוענק פטור ממבחן תעסוקה כתנאי לתשלום הבטחת והשלמת הכנסה. אמצעי מדיניות אלה הציעו סיוע לנשים שבחרו לצאת משוק העבודה כדי לטפל בילדיהן.

בשנות השמונים של המאה העשרים עסקו בהרחבת חוק חינוך חובה לילדים קטנים יותר. בשנת 1984 נחקק תיקון מספר שש-עשרה לחוק לימוד חובה לפיו, חוק חינוך חובה חל על ילדים מגיל שלוש (עד אז הוא חל על ילדים מגיל חמש). יישומו של החוק נדחה שש פעמים בין השנים 1985-1998 ועד היום הוא לא יושם.

בשנות התשעים עסקו בהארכת יום הלימודים. בשנת 1990 נחקק חוק יום לימודים ארוך. עוד באותה השנה שר החינוך והתרבות דחה את יישומו של החוק ובשנת 1997 החוק בוטל. באותה השנה נחקק חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה אשר מאז ועד היום נדחה מספר פעמים במסגרת חוק ההסדרים (2001, 2004, 2006, 2009). עם זאת, במהלך השנים (1999, 2001) הוצאו מספר צווים אשר החלו יישום חלקי ביותר של החוק במספר יישובים.

במאה העשרים ואחת חזרה ההתמקדות במעונות יום ומשפחתונים. בשנת 2005 הוארכה השהות במעונות יום ומשפחתונים בשעה אחת. בשנת 2006 החלו ליישם את דו"ח הוועדה המייעצת לשיפור איכות הטיפול במעונות יום ומשפחתונים. בשנת 2007 החלו בהליך הכרה בצהרונים והגדילו משמעותית את הסבסוד למעונות יום, משפחתונים וצהרונים. הגדלת התקציב נמשכה גם בשנת 2008.

ניכר כי חלק ממקבלי החלטות ראו צורך להקל על נשים בכפל התפקידים בבית ובשוק העבודה באמצעות מסגרות טיפול לילדים. הגדרת הבעיה, כפי שהוגדרה על-ידי אותם מקבלי החלטות הינה: מסגרות הטיפול שהמדינה מספקת אינן תואמות את צרכי האמהות העובדות או ההורים העובדים.

מקבלי החלטות פועלים אמנם לפי הגדרת בעיה זו כבר מאמצע שנות השישים של המאה העשרים, אך רוב המדיניות החדשה כיום מתאימה להגדרת בעיה זו. מבין אמצעי המדיניות החדשים שעונים להגדרת בעיה זו ניתן למצוא: דחיית יישום חוק חינוך חובה על ילדים מעל גיל שלוש ויום חינוך ארוך. כמו כן, הארכת משך השהות במעונות יום, שיפור איכות הטיפול במעונות יום, הכרה בצהרונים והגדלה משמעותית בתקציבים המופנים למעונות יום, משפחתונים וצהרונים.

יש לציין כי הגופים הייעודיים בתחום חלוקת התפקידים במשפחה לא יזמו אמצעי מדיניות בתחום. משרד האוצר הוא זה הפועל באופן המובהק ביותר, מבין משרדי הממשלה, לפי הגדרת בעיה זו. כאמור, בשנים האחרונות החל משרד האוצר להגדיל בצורה משמעותית את התקציבים הניתנים לאגף מעונות יום במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. אין מדובר בתקציבים המגיעים מסעיפים אחרים במשרד, אלא בתקציבים שהקצה המשרד באופן מיוחד למטרה זו. בשנת 2007 התייחס שר האוצר לנושא והבהיר, כי המשרד רואה חשיבות רבה לפיתוח האגף במטרה לאפשר למספר גדול יותר של נשים להשתתף בשוק העבודה (משרד האוצר, 2006).

במדיניות הכלכלית לשנת 2007 ניתן למצוא סעיף "עידוד שילוב אמהות במעגל העבודה". סעיף זה קובע את נושא ההשגחה על הילדים, ובפרט על ילדים בגילאים צעירים כאחד החסמים המרכזיים ליציאתם של שני בני-הזוג לעבודה. כותרתו של סעיף זה מתייחסת לאמהות בלבד, אך בגוף הטקסט ישנה התייחסות לשני בני-הזוג. הסעיף מציע להקים צוות בין-משרדי, בראשות סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, אשר יבחן אפשרויות להרחבת מספר מעונות היום בעלי סמלי מעון, לרבות הכללת מעונות פרטיים. בכפוף להמלצות הצוות, תוגבר תקציב הפיקוח והרישוי של האגף לתעסוקת נשים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בעשרה מיליון ₪ לטובת רישוי מעונות יום נוספים (משרד האוצר, מדיניות כלכלית לשנת 2007).

בעיקרי תקציב המדינה לשנת 2008, מתייחס משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה לסוגיית אמהות עובדות ומבקש לעודדן לצאת לעבוד באמצעות השתתפות במימון החזקת ילדיהן במעונות יום, במשפחתונים ובצהרונים. הממשלה החליטה להרחיב בהדרגה את השירותים הניתנים לילדי אמהות עובדות ולהעמיק את הסבסוד הניתן להן, על-פי מבחן הכנסה, בהיקף תקציבי של 150 מיליון ₪. יש לשים לב, כי הסיוע ניתן לעשירונים הנמוכים בלבד ומעמד הביניים אינו נהנה ממנו. כמו כן הוגדל תקציב האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה במאתיים מיליון ₪ באופן הדרגתי על פני שנות הלימוד התשס"ט, התש"ע והתשע"א לצורך הפעלת תוכנית ניסויית למימון שוברים לצהרונים ולמעונות יום (משרד האוצר, עיקרי תקציב המדינה 2008 – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ושילוב אימהות בשוק העבודה). ניתן לראות, כי גם המדיניות המוצהרת וגם המדיניות בפועל מתייחסת לצורך שבהגדלת מערך הטיפול בילדים לאמהות עובדות.

משרד החינוך והכנסת ביקשו לתקן את חוק חינוך חובה; להרחיבו כך שיכלול ילדים מתחת לגיל חמש ולהאריך את יום הלימודים. במשך שנים ארוכות דחה משרד האוצר את יישומם של תיקונים אלה, באמצעות חוק ההסדרים, משיקולי תקציב (כיום נדחה יישום החוק לעשר שנים נוספות). ההבדל בין הרחבת חוק חינוך חובה חינוך להרחבת מערך אגף מעונות יום נמצא באוכלוסיית היעד. בעוד אוכלוסיית המדינה כולה צפויה להרוויח מהרחבת חוק חינוך חובה, רק המעמד הנמוך צפוי להרוויח מהרחבת מערך מעונות היום והצהרונים. משרד האוצר מחליט, על בסיס שיקולים תקציביים ושיקולים אידיאולוגיים, לתת מענה לאמהות עובדות מהעשירונים הנמוכים בלבד ומותיר למעמד הביניים את ההתמודדות עם הצורך לדאוג למסגרות טיפול בילדים. כך למעשה, מקבעת ההחלטה את חלוקת התפקידים במשפחה (משרד החינוך, 1998).

לסיכום, החלטות השנים האחרונות התקבלו אמנם במשרד האוצר, אך הן מיושמות במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ולכן למשרד זה חלק משמעותי בקידום אמצעי מדיניות מתוך

הגדרת בעיה זו. משרדים נוספים הפועלים לפי הגדרת בעיה זו הנם: משרד החינוך והביטוח הלאומי.

7.2.3 הגדרת בעיה שלישית – קיימת חלוקת נטל לא שוויונית בין בני-הזוג בטיפול

במשפחה

בשנות התשעים של המאה העשרים הופיעו אמצעי מדיניות שלא הלמו עוד את שתי הגדרות הבעיה הקודמות. בשנת 1993 תוקן חוק דמי מחלה וקבע, כי כל אחד מבני-הזוג יוכל להיעדר ממקום העבודה מספר שווה של ימים (כיום מספר הימים עומד על שמונה ימים בשנה), בגין מחלת ילד, ובתנאי שלא יילקחו באותו היום [חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד), 1993]. לאור העובדה שהורה חד-הורי זכאי בקירוב למספר כפול של ימי מחלה בעת מחלת ילד, נמצא כי המדינה מניחה שמשפחה זקוקה לכל ימי המחלה להם זכאים שני ההורים. מכאן, שגם האם וגם האב יאלצו להשתמש בימי המחלה לצורך טיפול בילדיהם. אי-מימוש של ימי המחלה על-ידי אחד מבני-הזוג יגרע באיכות הטיפול במשפחה. בפועל, השינוי שנערך בחוק לא לווה בד-בבד עם שינוי האופן שבו מפוצה עובד בגין ימי מחלה.

בין השנים 2002-2007 הוציאה נציבות שירות המדינה שלוש הבהרות בנוגע לזכויות הורות הניתנות לגבר. בשנת 2002 הבהירה הממונה על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה כי הזכות לשמונה ימי מחלה, עבור מחלת ילד, ניתנת לכל אחד מההורים (שקד, 2002). בשנת 2004, בעקבות פסק דין מוסקלנקו, שלחה הממונה הבהרה שקובעת כי גם עובדים אשר בנות זוגן אינן זכאיות לזכויות הורות יהיו זכאים לזכויות אלה, בתנאי שמקום עבודתם מאפשר זכויות אלה לנשים (שקד, 2004). ולבסוף, בשנת 2007 הוציאה הממונה הבהרה לפיה, זכויות הורות מוענקות גם לעובדים (שחר-רוזנפלד, 2007). הבהרות אלה הוצאו בעקבות פסיקת בית המשפט ובעיקר בעקבות פניות של עובדים ועובדות אשר ביקשו הבהרות לגבי זכויותיהם. הממונה רואה חשיבות להעברה חוזרת של המידע על מנת שגם גברים וגם נשים יהיו מודעים לזכויות אלה. לטענתה, ככל שגברים ייטלו חלק פעיל יותר בטיפול במשפחה, כן יגדל מספר הנשים שיוכלו להתפנות לשוק העבודה ולהתקדם בו (שחר-רוזנפלד, ראיון אישי, 2008).

בשנת 2008 יזם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה שינוי בתקנון שירות המדינה לפיו, שני ההורים זכאים לקיצור יום העבודה. בני-הזוג יכולים לחלק ביניהם את הזכאות במהלך השבוע ובתנאי שהחלוקה תהיה קבועה ושלא ישתמשו בזכות באותו היום. החלטה זו שונה מהחוק בכך שהיא אינה דורשת מבני-הזוג לבחור מי מהם יטפל בילדים (תקשי"ר, 31.15). התיקון מאפשר לשני ההורים לחלוק את הנטל במהלך השבוע.

הנציבה רואה בסוגיית קידום הנשים את תפקידה המרכזי, אולם היא מדגישה גם את הקשר שבין מידת האחריות בטיפול במשפחה שנוטל על עצמו הגבר לאפשרות הקידום בשוק העבודה שעומדת בפני האישה. חרף האפשרות הקיימת בחוק ליום עבודה מקוצר, דורש שוק העבודה, הפועל לפי מודל העובד האידיאל, השקעת שעות רבות יותר במקום העבודה. הממונה ביקשה לאפשר לאישה לפעול על-פי הנורמות הנהוגות ולהשקיע שעות רבות יותר במקום העבודה ולכן, קידמה יוזמה אשר עוסקת בגבר. יוזמה זו זכתה מראשיתה לתמיכה מנציב שירות המדינה ומאנשי המשרד.

הקשיים שעמדו בפני הצוות היו יישומיים (לדוגמא: כיצד ניתן להבטיח שלא ייעשה שימוש בזכות על-ידי שני ההורים) ולא מהותיים (שחר-רוזנפלד, ראיון אישי, 2009).

אמצעי מדיניות אלה משקפים הגדרת בעיה שלישית לפיה, קיימת חלוקת נטל לא שוויונית בין בני-הזוג בטיפול במשפחה. רוב אמצעי המדיניות הפועלים לפי הגדרת בעיה זו הינם חדשים, למעט היעדרות בעת מחלת ילד אשר הקדים את זמנו כבעשור. הגדרת בעיה זו חדשה יחסית ולפיכך מותאמים לה אמצעי מדיניות מעטים. במהלך ראיונות שנעשו עם גורמים הנוגעים בדבר, התברר, כי עומדות על הפרק כמה יוזמות עתידיות שעונות על הגדרת בעיה זו. נציב שירות המדינה הקים ועדה, בראשות הממונה על קידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה, שמטרתה לבדוק כיצד אפשר ליישם בשירות המדינה נושא "ארגון תומך משפחה", כך שישפיע על חלוקת התפקידים בתוך התא המשפחתי. הוא ביקש לבחון את מערכת הגומלין שבין שוק העבודה למשפחה. עד לסיום כתיבת עבודה זו, התכנסה הועדה מספר פעמים ללא פרסום פומבי. בנוסף, מתגבשת חקיקה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה לקרן לעידוד מעסיקים. מדובר בתמריץ כספי למעסיקים על-פי מספר קריטריונים, עליהם נמנה "ארגון תומך משפחה". לטענת הגברת דנון, מדובר בפעולות ראשוניות, אולם אמצעי מדיניות העונים להגדרת בעיה זו צפויים להיות דומיננטיים יותר בעתיד (דנון, ראיון אישי, 2008).

מבין הגופים הייעודיים העוסקים בתחום חלוקת התפקידים במשפחה, האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה יזם את רוב אמצעי המדיניות לפי הגדרת בעיה זו. בהתאמה, נציבות שירות המדינה היא המוסד הממשלתי הדומיננטי ביותר הפועל לפי הגדרת בעיה זו.

7.2.4 התופעה הבלתי רצויה – נשים אינן מצליחות להשתלב בשוק העבודה במשרות מקדמות ומתגמלות

שלוש הגדרות הבעיה שחולצו במסגרת עבודה זו הן: 1. שוק העבודה אינו מתאים לאמהות/הורים פעילים. מכאן, שעל המדינה ליצור מנגנונים בתוך שוק העבודה שיקלו על אמהות עובדות; 2. מסגרות הטיפול שהמדינה מספקת אינן תואמות את צרכי האמהות העובדות/ההורים העובדים. מכאן, שהמדינה צריכה לקחת על עצמה חלק מהנטל הכפול שהוטל על האמהות, באמצעות הקמת מסגרות טיפול רחבות יותר לילדים; 3. קיימת חלוקת נטל לא שוויונית בין בני-הזוג בטיפול במשפחה. מכאן, שהגבר צריך לקחת על עצמו חלק מהאחריות על הטיפול במשפחה על מנת להוריד מהנטל הכפול המוטל על האם.

למעשה, שלוש הגדרות בעיה אלה מנסות לתת מענה לאותה תופעה בלתי רצויה לפיה, נשים אינן מצליחות להשתלב בשוק העבודה במשרות מקדמות ומתגמלות. הגדרת הבעיה הראשונה מנסה לשנות את שוק העבודה, הגדרת הבעיה השנייה מנסה להעביר חלק מנטל הטיפול המוטל על הנשים למדינה והגדרת הבעיה השלישית מנסה להעביר חלק מנטל הטיפול לגבר.

בטבלה מספר 7 ניתן לראות כי מספר קטגוריות מבדילות בין הגדרות הבעיה השונות:

ראשית, אמצעי המדיניות מסודרים באופן כרונולוגי: הבעיה הראשונה, לפיה שוק העבודה אינו מתאים לאמהות, הוגדרה עם קום המדינה. הבעיה השנייה, לפיה מסגרות הטיפול שהמדינה מספקת אינן תואמות את צרכי האמהות העובדות, הוגדרה באמצע שנות השישים של המאה העשרים. הבעיה השלישית, לפיה קיימת חלוקת נטל לא שוויונית בין בני הזוג, הוגדרה רק בשנות

התשעים של המאה העשרים. הגדרות הבעיה החדשות לא מנעו המשך הכנסת אמצעי מדיניות חדשים הפועלים לפי הגדרות בעיה ישנות יותר. עד היום מקבלי החלטות שונים פועלים לפי שלוש הגדרות הבעיה השונות.

שנית, ככל שהגדרת הבעיה חדשה יותר, כך יש אחוז גבוה יותר של אמצעי מדיניות חדשים מתוך כלל אמצעי המדיניות הקשורים להגדרת בעיה זו. מכאן, ניתן להסיק כי הגדרת בעיה חדשה תהפוך להיות דומיננטית יותר עם השנים.

שלישית, ניתן לראות כי מעורבותם של הגופים הייעודיים בתחום חלוקת התפקידים במשפחה נעשתה דומיננטית יותר בשנים האחרונות. יש לשים לב, כי גופים אלה קמו רק בשנות התשעים של המאה העשרים. גופים אלה יוזמים מדיניות שמתאימה להגדרות הבעיה הראשונה והשלישית, אך אינם עוסקים כלל בהגדרת הבעיה השנייה.

טבלה מספר 7: הגדרות הבעיה לפי קריטריונים³⁰

נשים אינן מצליחות להשתלב בשוק העבודה במשרות מקדמות ומתגמלות			התופעה הבלתי רצויה
הגדרת בעיה שלישית	הגדרת בעיה שנייה	הגדרת בעיה ראשונה	הגדרת הבעיה (מיסגור המדיניות)
קיימת חלוקת נטל לא שוויונית בין בני-הזוג בטיפול במשפחה	מסגרות הטיפול שהמדינה מספקת אינן תואמות את צרכי האמהות העובדות/ הורים עובדים	שוק העבודה אינו מתאים לאמהות/ הורים פעילים	
שנות התשעים של המאה העשרים	מאמצע שנות הששים של המאה העשרים	עם קום המדינה	א. סדר כרונולוגי
הכול	הרבה	מעט	ב. אמצעי מדיניות חדשים
הרוב	כלל לא	חלק	ג. ביוזמת גופים ייעודיים
נציבות שירות המדינה	משרד האוצר ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	ד. המוסדות הממשלתיים מאחורי המדיניות
מעודדת	מאפשרת ברובה	מאפשרת ברובה	ה. השפעת המדיניות על טיפול הגבר במשפחה

³⁰ טבלה מלאה בנספח מספר 10.

רביעית, מוסדות ממשלתיים שונים הגדירו את הבעיה בצורה שונה. אמנם חלק מהמוסדות מקדמים מדיניות המתאימה למספר הגדרות בעיה, אך ניתן לשייך לכל אחד מהגדרות הבעיה מוסד שפועל לפיה במובהק. הגדרת הבעיה לפיה, שוק העבודה אינו מתאים לאמהות מקודמת בעיקר על-יד משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. הגדרת הבעיה לפיה, מסגרות הטיפול אינן תואמות את צרכי האמהות העובדות מקודמת בעיקר על-ידי משרד האוצר ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (אגף מעונות יום ומשפחתונים זוכה לתמיכה של הנהלת המשרד). הגדרת הבעיה לפיה, קיימת חלוקת נטל לא שוויונית בין בני-הזוג מקודמת על-ידי נציבות שירות המדינה.

חמישית, להגדרות הבעיה השונות השפעה שונה על טיפול הגבר במשפחה. קריטריון זה יסייע בידנו להבין מדוע מיסגור והגדרת הבעיה בתחום האמור מקבע את חלוקת התפקידים במשפחה.

קיימים שלושה סוגים של אמצעי מדיניות בתחום חלוקת התפקידים במשפחה: אמצעי מדיניות המעודדים את הגבר לטפל במשפחה, אמצעי מדיניות המאפשרים לגבר לטפל במשפחה ואמצעי מדיניות שאינם מאפשרים לגבר לטפל במשפחה. חלוקת אמצעי המדיניות, בהתאם להשפעתם על הגבר כמטפל במשפחה, נמצאים בטבלה מספר 8.

לפי טבלה זו, אמצעי מדיניות אשר אינו מאפשר לגבר לטפל במשפחה הוגדר כאמצעי שהגבר מפסיד ממנו, במנותק מהשפעתו על האישה. פטור ממבחן תעסוקה מאפשר לאם צעירה המשך קבלת דמי אבטלה לפרק זמן ממושך יותר, ומכאן שהיא מרוויחה. בהינתן מצב דומה, הגבר אינו זכאי להטבה זו, ומכאן שהוא מפסיד. אפשרות נוספת היא אמצעי מדיניות שהאישה מפסידה ממנו והגבר אינו מושפע ממנו. לדוגמא: שעות פעילות מערכת החינוך. אמצעי זה אינו משפיע על הגבר, מכיוון שאינו אחראי, במרבית המקרים, על מציאת מסגרת טיפולית חלופית עבור הילדים לשעות הצהריים. לעומת זאת, מציאת מסגרת טיפולית חלופית נתפסת כתחום אחריותה של האישה, ולכן היא מפסידה כאשר יום הלימודים במערכת החינוך אינו מלא.³¹

אמצעי מדיניות אשר מאפשר לגבר לטפל במשפחה הוגדר כאמצעי אשר הגבר מרוויח ממנו, אך האישה מפסידה ממנו. לדוגמא: חופשת לידה לגבר באה על חשבון חופשת הלידה של האישה. אפשרות נוספת היא אמצעי מדיניות שהגבר אינו מושפע ממנו, אך האישה מרוויחה ממנו. כאשר האישה היא המטפלת העיקרית בילדים, הארכת שעות פעילות מעונות היום מעודדת נשים להשקיע שעות ארוכות יותר בשוק העבודה, אך אינה משפיע על הגבר.

אמצעי מדיניות אשר מעודד את הגבר לטפל במשפחה הינו אמצעי מדיניות אשר הן הגבר והן האישה מרוויחים ממנו. יום עבודה מקוצר לשני בני-הזוג מאפשר גם לגבר וגם לאישה לסיים את יום העבודה שעה קודם, בחלק מימי השבוע, ולבלות זמן עם הילדים, כאשר בשאר ימי השבוע הם יכולים להישאר מאוחר יותר בעבודה ולהשקיע בפיתוח הקריירה. גם הגבר וגם האישה מרוויחים מכך שבאפשרותם לשלב יחד הורות ותעסוקה. אפשרות נוספת היא אמצעי מדיניות אשר הגבר מרוויח ממנו והאישה אינה מושפעת ממנו. עידוד גברים לשימוש בזכויות הורות פותח אפשרות בפני הורים גברים שלא היו מודעים לה, אך אינו משפיע על הנשים.

³¹ אמצעי מדיניות זה מצוין בטבלה בסוגריים, מכיוון שלמעשה מדובר במדיניות אגבית.

כאשר אמצעי המדיניות אינו משפיע הן על הגבר והן על האישה, הוא אינו רלוונטי לתחום חלוקת התפקידים במשפחה ולכן, לא יופיע בטבלה (משבצת זו תסומן באות X). אמצעי מדיניות אשר הגבר מפסיד ממנו והאישה לא מושפעת ממנו אמור לייצר מדיניות שאינה מאפשרת לגבר לטפל במשפחה. עם זאת, מבין אמצעי המדיניות שנסקרו בעבודה זו לא זוהה אמצעי מדיניות אשר עונה על תנאים אלה (במשבצת זו לא מופיע אמצעי מדיניות).

טבלה מספר 8 : חלוקת אמצעי המדיניות למדיניות שאינה מאפשרת, מאפשרת ומעודדת את הגבר

לקחת אחריות על הטיפול במשפחה

השפעת המדיניות על יכולתו של הגבר לטפל במשפחה				
מפסיד	לא מושפע	מרוויח		
<p><u>לא מאפשרת</u></p> <p>- פטור ממבחן תעסוקה</p> <p>- העסקה בלילה</p> <p>- פטור לעקרת בית מתשלום ביטוח לאומי</p> <p>- העברת קצבת ילדים לחשבון האישה</p>	<p><u>מאפשרת</u></p> <p>- מעונות יום, משפחתונים וצהרונים</p> <p>- חופשת לידה לאישה</p> <p>- נקודת זיכוי לאישה עבור כל ילד</p> <p>- שכר שווה לעובדת ולעובד</p> <p>- חוק לעידוד של שילוב של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים</p> <p>- קורסים בתנאי פנימייה</p> <p>- יום לימודים ארוך</p> <p>- הרחבת חוק חינוך חובה חנים לילדים מגיל שלוש</p>	<p><u>מעודדת</u></p> <p>- יום עבודה מקוצר לשני בני-הזוג</p> <p>- היעדרות בעת מחלת בן בית</p>	<p>מרוויחה</p>	<p>השפעת המדיניות על יכולתה של האישה לטפל במשפחה</p>
<p><u>לא מאפשרת</u></p>	X	<p><u>מעודדת</u></p> <p>- עידוד גברים לשימוש בזכויות הורות</p>	<p>לא מושפעת</p>	
<p><u>לא מאפשרת</u></p> <p>- (שעות עבודה)</p>	<p><u>לא מאפשרת</u></p> <p>- (שעות מערכת החינוך)</p>	<p><u>מאפשרת</u></p> <p>- חופשת לידה לגבר</p> <p>- זכויות הורות לגבר</p>	<p>מפסידה</p>	

() - אמצעי מדיניות אגביים

X - אמצעי מדיניות שאינו משפיע הן על הגבר והן על האישה לא רלוונטי לתחום חלוקת התפקידים במשפחה

חלוקת אמצעי המדיניות למדיניות שאינה מאפשרת, מאפשרת ואו מעודדת את הגבר לטפל במשפחה, העלתה את הממצא הבא: כל אמצעי המדיניות שאינם מאפשרים לגבר לטפל במשפחה מהווים מדיניות אגבית, ואינם מהווים עניין עבור עבודה זו, למעט סעיף עבודת לילה בחוק עבודת נשים ופטור ממבחן תעסוקה בביטוח הלאומי, אשר מהווים אמצעי מדיניות ישירים. רוב אמצעי המדיניות המעודדים את הגבר לטפל במשפחה מבקשים להתמודד עם חלוקת הנטל הלא שוויונית בין בני-הזוג בטיפול במשפחה. יוצאים מן הכלל הם: חוק שכר שווה לעובדת ולעובד והקמת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, אשר מטרתם להתאים את שוק העבודה לאמהות. לבסוף, בקרב אמצעי המדיניות שמאפשרים לגבר לטפל במשפחה, נמצאו שתי קבוצות דומיננטיות: אמצעי מדיניות שביקשו ליצור מסגרות טיפול התואמות את צרכי האמהות העובדות ואמצעי מדיניות שביקשו להתאים את שוק העבודה לאמהות.

ראינו כי הגדרת הבעיה לפיה, קיימת חלוקת נטל לא שוויונית בין בני-הזוג בטיפול במשפחה, אינה דומיננטית יחסית לשתי הגדרות הבעיה האחרות. בהתאמה, אמצעי המדיניות שמתאימים להגדרת בעיה זו מעודדים, ברובם, את הגבר לטפל במשפחה. אמנם קשה לקבוע מי משתי הגדרות הבעיה האחרות דומיננטית יותר, אך למעשה אין לכך חשיבות. אמצעי המדיניות שמתאימים להגדרות בעיה אלה רק מאפשרים, ברובם, לגבר לטפל במשפחה, ואין בכך די כדי ליצור שינוי בתחום חלוקת התפקידים במשפחה.

לאורך העבודה נידונו כמה תשובות אפשריות לשאלה - מדוע הגדרות הבעיה של התאמת שוק העבודה לאמהות ושיפור מערך מסגרות הטיפול דומיננטיות יותר מהגדרת הבעיה של חלוקת הנטל הלא שוויונית במשפחה.

קינגדון מזהה את ראשית תהליך המיסגור עם השתכנעותם של מקבלי החלטות בממשלה בכך שקיימת בעיה, נוכח הערכים שהם מייצגים, ומתוך השוואה שהם עורכים בין אנשים או בין מדינות. בשנות הקמתה של מדינת ישראל היתה מקובלת חלוקת התפקידים במשפחה לפי מודל "מפרנס אחד/מטפלת אחת". ניתן לראות שרידים ערכיים של מודל זה באמצעי מדיניות כגון: פטור לעקרת בית מתשלום ביטוח לאומי. עם השנים, חלו שינויים ערכיים בחברה הישראלית ואומץ מודל "שני מפרנסים/מטפלת אחת". הערכים העומדים בבסיס מודל זה תרמו להגדרות הבעיה לפיהן, שוק העבודה אינו מתאים לאמהות/הורים עובדים, ומסגרות הטיפול שהמדינה מספקת אינן תואמות את צרכי האמהות העובדות/הורים עובדים. גם היום, כך מסתמן, אנו עומדים בפני שינוי ערכי המוביל את החברה הישראלית בפרט והמערבית בכלל למודל "שני מפרנסים/שני מטפלים". ערכיו של מודל זה ביססו את הגדרת הבעיה לפיה, קיימת חלוקת נטל לא שוויונית בין בני-הזוג בטיפול במשפחה. החברה הישראלית נוטה לאימוץ מודל זה בעקבות תהליכים המתרחשים במדינות מערב אירופה, עם דגש על סקנדינביה.

ראוי להדגיש כי על מנת שסוגיה תעלה לסדר היום הציבורי היא דורשת, לא פעם, הכרה במצב של משבר. בחברה הישראלית של ימינו קיימת אמנם ההכרה באפליה השוררת בין גברים לנשים, אך זו אינה נתפשת כמשבר מכיוון שנשים ממשיכות לאייש את שני התפקידים: מטפלות ומפרנסות. ירידה בהשתתפותן של נשים בשוק העבודה או קישור בין העלייה בהפרעות התפתחותיות של ילדים להיעדר הטיפול בבית, עשויה להוביל לתחושה של משבר, ומכאן גם לעליית הנושא לסדר היום הציבורי.

רוס מחזקת טענה זו וקובעת כי אחד המשתנים המשפיעים על הזדמנויות של מנהיגים למסגר מדיניות של רפורמות חברתיות, הוא המיסגור הקיים המבוסס על נורמות וערכים משותפים. משתנה נוסף הוא מספר המוסדות הפועלים בתחום.

בהקשר הדברים הללו, נמצא כי אין בישראל גוף אחד שאחראי על תחום חלוקת התפקידים במשפחה, כך שהטיפול בו נחלק בין מספר רב של מוסדות ממשלתיים. כמו כן, ארגונים רבים במגזר השלישי מנסים להפעיל לובי פוליטי אך הם אינם פועלים בשיתוף. כל אלה מקשים על מיסגור בעיה חדשה.

רוצ'פורט וקוב טוענים כי אחד השלבים החשובים בהגדרת הבעיה הוא הפרמטר ההקשרי והסביבתי הרלוונטי. זה השלב שבו מזהים את השחקנים הקשורים לבעיה. בתחום חלוקת התפקידים במשפחה, הגברים אינם מוגדרים לרוב כשחקנים רלוונטיים לאמצעי המדיניות. רוב אמצעי המדיניות מיועדים מלכתחילה לנשים, וכדי לעמוד במבחן השוויון, מאפשרים גם לגברים ליהנות מאותם אמצעי מדיניות. בנוסף, על הארגון לבדוק כיצד הולמת הבעיה את האווירה הארגונית. במוסדות הייעודיים לתחום חלוקת התפקידים במשפחה מוגדרת ההתמקדות באישה כבר בשם המוסדות כמו גם במטרותיהם. דבר זה מטה את האופן שבו הנושא ממוסגר.

נמצא כי הדרך שבה בוחרים להגדיר את הבעיה, מצביעה על תפיסות העולם של החברה. מתוך עבודה זו עולה, כי החברה הישראלית עדין אינה תופסת את הגבר כמי שצריך ליטול על עצמו אחריות גדולה יותר ביחס לטיפול במשפחה.

סיכום

אמצעי מדיניות שונים מובילים להגדרות בעיה שונות ומשפיעים באופנים שונים על טיפול הגבר במשפחה. יש לזכור, כי רוב מקבלי ההחלטות לא הגדירו באופן מודע את הבעיה, ויחד עם זאת, הגדרת הבעיה שפעלו לפיה, התוותה את המדיניות שאותה קידמו. רוב מקבלי ההחלטות כיום, ובוודאי שבעבר, אינם מוצאים בעיה בעובדה שהגבר אינו מטפל במשפחה ולכן, לרוב, לא יצרו מדיניות שנותנת פיתרון לבעיה זו. נדמה כי מקבלי ההחלטות לא זיהו, במקרה של שתי הגדרות הבעיה הראשונות, את הגבר כמי שמושפע מהבעיה ולכן, כמעט שלא הכלילו אותו בפתרונה. אמצעי המדיניות הנגזרים מתוך שתי הגדרות הבעיה הראשונות, מאפשרים אמנם לגבר לטפל במשפחה, אך הם אינם מעודדים אותו לכך ולכן, לא צפויים ליצור שינוי משמעותי בחלוקת התפקידים במשפחה. אמצעי מדיניות המשפיעים בעיקרם על האישה בשוק העבודה, כמעט שאינם יכולים להשפיע על חלוקת התפקידים בבית ובכך, מקבעים את חלוקת התפקידים הנוכחית במשפחה. עם זאת, במידה שיחול שינוי תרבותי לפיו, יישא הגבר באחריות גדולה יותר ביחס לטיפול במשפחה, יוכלו אמצעי המדיניות המסייעים לנשים בשוק העבודה ובמסגרות הטיפול, לסייע גם לאבות.

אמצעי המדיניות הרבים ביותר כלולים בהגדרת הבעיה הראשונה לפיה, שוק העבודה אינו מתאים לאמהות או הורים פעילים. זו גם הגדרת הבעיה הוותיקה ביותר, שהושפעה מערכים שמרניים מהערכים המקובלים היום. התקציבים הגבוהים ביותר מופנים לאמצעי המדיניות העונים על הגדרת הבעיה השנייה לפיה, מסגרות הטיפול שהמדינה מספקת אינן תואמות את צרכי האמהות העובדות או ההורים העובדים. נתון זה מורה על כך שמשד האוצר ומשרד התעשייה, המסחר

והתעסוקה מבקשים להעביר את החברה הישראלית ממודל "שני מפרנסים/מטפלת אחת" למודל "שני מפרנסים/המדינה כמטפלת או השוק החופשי כמטפל". הגדרת הבעיה השלישית לפיה, קיימת חלוקת נטל לא שוויונית בין בני-הזוג בטיפול במשפחה, היא החדשה ביותר, מושפעת מערכים שוויוניים יותר וצפויה, לפי אינדיקציות נתונות, להיעשות דומיננטית יותר בשנים הקרובות.

8. סיכום

התרומה העיקרית של מחקר זה מצויה בהפניית תשומת-הלב לאמצעי המדיניות המשפיעים ביותר על תחום חלוקת התפקידים במשפחה. התברר, בניגוד למצופה, כי במדינת ישראל המדיניות האגבית בתחום חלוקת התפקידים במשפחה דומיננטית יותר מהמדיניות הישירה, ותורמת למעשה לקיבוע החלוקה המסורתית על-פיה הגבר אחראי על פרנסת המשפחה והאישה אחראית על הטיפול במשפחה ומסייעת לפרנסתה. זהו מודל "שני מפנסים/מטפלת אחת".

נתון זה יכול לשמש כלי בידי מקבלי ההחלטות וארגוני המגזר השלישי, במידה שיבקשו לחולל שינוי בתחום חלוקת התפקידים במשפחה, ויסייע בידם להתמקד באמצעי מדיניות שונים מאלה הדומיננטיים בתחום כיום.

התברר, כי מיסגור והגדרת הבעיה גם בקרב המדיניות הישירה, כפי שהוגדרה על-ידי מקבלי ההחלטות, מקבעת את תחום חלוקת התפקידים במשפחה. המדיניות הישירה מתמקדת בשילוב נשים בשוק העבודה הן באמצעות חקיקה העוסקת בשוק העבודה והן באמצעות פיתוח מסגרות טיפול לילדים שטרם נכנסו למערכת החינוך ולילדים בתוך מערכת החינוך, לאחר שעות פעילותה. מידע זה יסייע למקבלי ההחלטות במידה ויבחרו ואו יאלצו לפעול בתוך המדיניות הישירה על מנת לשנות את חלוקת התפקידים במשפחה.

אחת המגבלות המרכזיות של מחקר זה מצויה בהתמקדותו במשפחה המסורתית תוך התעלמות (מכוונת אמנם) מזוגות חד-מיניים ומשפחות חד-הוריות. בתחילת המאה העשרים ואחת שיעור הגירושין בעולם המערבי בכלל ובישראל בפרט הולך ועולה. המשפחה המסורתית אינה צפויה אמנם להיעלם בדורות הקרובים, אך זו בהחלט אינה משקפת את כלל האוכלוסייה. פרט לכך, בחינת המדיניות כלפי משפחות חד-הוריות עשויה להאיר את הסיבות שהובילו לחלק מהשינויים במדיניות חלוקת התפקידים במשפחה בשנים האחרונות.

יתר על כן, התמקד המחקר במגזר הציבורי אשר כולל בתוכו את המעסיק הגדול ביותר במדינה ויכול לתת אינדיקציה לנעשה בשוק העבודה. עם זאת, יש לזכור כי מדובר באחוז קטן מכלל העובדים. בחינת הנעשה במגזר הפרטי יכולה לתת תמונה כוללת יותר ביחס לשוק העבודה.

לבסוף, המחקר ביקש לתאר תמונה כוללת של אמצעי המדיניות בתחום חלוקת התפקידים במשפחה, ולפיכך לא התמקד בכל אחד מאמצעי המדיניות. מעניין היה לבחון באופן פרטני את השפעתם של כל אחד מאמצעי המדיניות על חלוקת התפקידים במשפחה. לדוגמא: כיצד ישפיע השינוי האחרון בשירות המדינה המאפשר לבני-זוג לחלוק את קיצור יום העבודה, כיצד ישפיע החוק לשילוב וקידום נשים בשוק העבודה והתאמת יום העבודה לנשים?

בעתיד, יהיה מעניין לבחון איזו מבין הגדרות הבעיה תיעשה דומיננטית. האם הגדרת הבעיה השנייה לפיה, מסגרות הטיפול שהמדינה מספקת אינן תואמות את צרכי האמהות העובדות וההורים העובדים, או שמא הגדרת הבעיה השלישית לפיה, קיימת חלוקת נטל לא שוויונית בין בני-הזוג בטיפול במשפחה. יש להדגיש, כי לשחקנים המובילים את הגדרת הבעיה ולקובעי השיח הציבורי הדומיננטי השפעה חשובה ביותר בהקשר זה. הגדרת הבעיה השנייה מקודמת על-ידי משרד האוצר, אשר הינו המשרד החזק ביותר בממשלת ישראל, ומקבלת תמיכה ממשרד

התעשייה, המסחר והתעסוקה. הגדרת הבעיה השלישית מייצגת ערכים חדשים המקודמים במדינות מערב אירופה ועשויים להשתרש גם בישראל. אולם כיום היא מקודמת על-ידי האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, גוף שאינו שקול בחוזקו למשרד האוצר.

לבסוף, מן הראוי לציין כי מדיניות לבדה לא תוכל לגרום לשינוי בתחום חלוקת התפקידים במשפחה, המושרש כל-כך בתרבות בה אנו חיים. שינוי ערכי ותרבותי, בעיקר באמצעי חינוך, חיוני למען יצירת השינוי.

Barnett, R.C., (1999), "A New Work-Life Model for the Twentieth-First Century", **ANNALS AAPSS**, (562), 143-158.

Brewer, G.D. and P. deLeon, (1983), **The Foundations of Policy Analysis**, The Dorsey Press: Homewood, Illinois.

Brewer, G.D., (1974), "The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline", **Policy Sciences**, 239-244.

Carley, M., (2007), **Working Time Developments – 2006**, Eironline - European industrial relations observatory on-line, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
<<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0705019s/index.htm>>, (April, 2009)

Carley, M., (2006), **Working Time Developments, 2005**, European Industrial Relations Observatory,
<<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/08/update/tn0608101u.htm#1>>, (April, 2009)

Dery, D., (1999), "Policy by the Way: When Policy is Incidental to making other Policies", **Journal of Public Policy**. 18, (2), 163-176.

Dery, D., (1984), **Problem Definition in Policy Analyses**, University of Kansas press: Kansas.

Druckman, J.N., (2001), "On the Limits of Framing Effects: Who Can Frame?", **The Journal of Politics**, 63, (4), 1041-1066.

Glass, J., (2004), "Blessing of Curse?: Work-Family Policies and Mother's Wage Growth Over Time", **Work and Occupations**, (31), 367.

Gornick, J.C. & M.K. Meyers, (2001), "Building the Dual Earner/Dual Carer Society: Policy Developments in Europe", Working Paper No. 82, Prepared for "**Rethinking Social Protection**" Conference, Harvard University Center for European Studies, Cambridge MA.

Greenstein, T.N., (2000), "Economic Dependence, Gender, and the Division of Labor in the Home: A Replication and Extension", **Journal of Marriage and the Family**. (62), 322-335.

ILO – International Labour Organization, **Examples of leave provisions for fathers**, <<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/family/reconcilwf/specialleave.htm>>, (April, 2009)

ILO, (2000), **C183 Maternity Protection Convention**, <C:\Documents and Settings\user1\My Documents\גבר\לידה לגבר\183 maternity protection convention 2000.mht>, (April, 2009)

ILO, (1952), **C103 Maternity Protection Convention (Revised)**, <C:\Documents and Settings\user1\My Documents\גבר\לידה לגבר\103 maternity protection convention 1952.mht>, (April, 2009)

ILO, (1919), **C3 Maternity Protection Convention**, <C:\Documents and Settings\user1\My Documents\גבר\לידה לגבר\3 maternity protection convention 1919.mht>, (April, 2009)

Kilmann, R.H., and I.I., Mitroff, (1979), "Problem Defining and the Consulting/Intervention process", **California Management Review**, 21, (3), 26-33.

Kingdon, W., (1984), **Agendas, Alternatives. And Public Policies**, Harper Collins Publishers, U.S.A.

Lasswell, H.D., (1971), **A Pre-View of Policy Sciences**, Policy Sciences Book Series, American Elsevier Publishing Company, Inc. New York.

Lewis, J., & S. Giullari, (2005) "The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care: The Search For New Policy Principles and The Possibilities and Problems of a Capabilities Approach", **Economy and Society**, 34, (1), 76-104.

Lombardo, E., (2003), "EU Gender Policy: Trapped in the 'Wollstonecraft Dilamma'?", **The European Journal of Women's Studies**, 10, (2), 159-180.

Malin, M.H., (2003), Symposium: Litigating the Glass Ceiling and the Maternal Wall: Using Stereotyping and Cognitive Bias evidence to Prove Gender Discrimination: Interference with the Right to Leave Under the Family and Medical Leave Act, **Employee Rights and Employment Policy Journal**, 329.

May, P.J., B.D. Jones, B.E. Beem, E.A. Neff-Sharum, and M.K. Poague, (2005), Policy Coherence and Component-Driven Policymaking: Arctic Policy in Canada and the United States, **The Policy Studies Journal**, 33, (1), 37-63.

Moss, P. and K. Wall, (eds.), (2007), "International Review of Leave Policies and Related Research", **Employment Relations Research Series**, 80.

Nyberg, A., (2006), "The Dual-Earner/Dual Carer Model in Sweden: Public Policy and Parents' Response", **Family, Work and the Budget**, Adva Center.

Pascal, G. & J. Lewis, (2004), "Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe", **Journal of Social Policy**, 33, (3), 373-394.

Pleck, J.H., (1979), "Men's Family Work: Three Perspectives and Some New Data, The Family Coordinator", **Men's Roles in the Family**, 28 (4), 481-488.

Rocheftort, D.A. & R.W. Cobb, (eds.), (1994), **The Politics of Problem Definition – Shaping the Policy Agenda**, University Press of Kansas: Kansas.

Rosemary, C., (1999), "Discussion and Conclusions," in: C. Rosemary (ed), **Restructuring Gender Relations and Employment: The Decline of the Male Breadwinner**, Oxford University Press: oxford.

Ross, F., (2000), "Framing Welfare Reform in Affluent Societies: Rendering Restructuring More palatable?", **Journal of Public Policy**, 20, (2), 169-193.

Tversky, A. and D. Kahneman, (1981), "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice", **Science**, 211, (30), 453-458.

Wage and Hour Division, (2008) **Fact Sheet No. 22: Hours Worked Under the Fair Labor Standards Act (FLSA)**, Employment Standards Administration, U.S.

Department of Labor, <<http://www.dol.gov/esa/whd/regs/compliance/whdfs22.pdf>>, (April, 2009)

Wildavsky, A., (1979), **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**, Little, Brown and Company, Boston.

אלמוג, ת., (2006), הנחיות עבודה לתוכנית "שעה נוספת במעון", האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

בניהו, א., (2008), **עדכונים שוטפים - חוזר מספר 18**, חוזר נש"מ מס' הד-08 (27), נציבות שירות המדינה.

בריטברד, ר. ומ. טביביאן-מזרחי, (2003), **שינויים שחלו במבנה מערכת החינוך בישראל והצעות לשינויים שעלו במהלך השנים**, מרכז מחקר ומידע, כנסת ישראל.

ברקוביץ, נ., (2006), "המודל הישראלי: שני מפרנסים, מטפלת אחת", **משפחה, עבודה ותקציב המדינה**, מרכז אדווה.

גלילי, י., (2005), **הסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך במקום**, מרכז המידע והמחקר, כנסת ישראל.

גליקמן, א., ע. אורן ונ. לוי-אפשטיין, (2003), "משפחה ישראלית חדשה: תפקידי מין וחלוקת עבודה במשפחה בראשית המאה ה-21", **דעות בעם**, (8), 1-8.

הולנדר, ש., (2008), **אפליית אמהות בהליכי קבלה לעבודה בשירות המדינה – קורסים בתנאי פנימייה**, נציבות שירות המדינה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2007), **אוכלוסיית בני 15 ומעלה (1)**, ואוכלוסיית בני 25-54 (גילי העבודה העיקריים), **לפי תכונות כוח העבודה האזרחי, קבוצת אוכלוסייה ומין** (http://www.cbs.gov.il/shnaton55/download/st12_01x.xls), (ינואר, 2009)

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2007), **מועסקים חלקית בדרך כלל, לפי סיבה לעבודה חלקית, קבוצת אוכלוסייה ומין**, (http://www.cbs.gov.il/shnaton59/download/st12_21.xls), (ינואר, 2009)

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2005), **הודעה לעיתונות: נתונים לרגל יום האישה הבין-לאומי, שנת 2005**, (http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2005/01_05_49.pdf), (אפריל, 2009)

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2002), **סקרי כוח אדם 2002 (לוח 6.4)**, (http://www.cbs.gov.il/www/statistical/work37_h.pdf), (אפריל, 2009)

המוסד לביטוח לאומי, **ביטוח וגבייה**,

(<http://www.btl.gov.il/Insurance/Pages/default.aspx>) (אפריל, 2009)

המוסד לביטוח לאומי, **הבטחת הכנסה**,

(http://www.btl.gov.il/benefits/Income_support/Pages/default.aspx) (אפריל, 2009)

המוסד לביטוח לאומי, **ילדים**,

(<http://www.btl.gov.il/benefits/children/Pages/default.aspx>) (אפריל, 2009)

המוסד לביטוח לאומי, **לא עובד**,

(http://www.btl.gov.il/Insurance/National%20Insurance/type_list/non_employee_and_self_employed/Pages/default.aspx), (אפריל, 2009).

המועצה הלאומית לכלכלה (2007), **אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2008-2010**, משרד ראש הממשלה.

הקר, ד. ומ. פרנקל, (2005), "הורות פעילה ושוויון הזדמנויות בעבודה: הצורך בשינוי מאפייניו של שוק העבודה", מתוך: מונדלק ג. וש. רבין-מרגליות (עורכים), **עבודה, חברה ומשפט**, אוניברסיטת תל-אביב.

וייסבלאי, א., (2005), **השתתפות ארגוני הנשים בסבסוד שכר הלימוד במעונות יום לאימהות עובדות**, מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל.

טולידנו, א., (2008), **מקבלי גמלאות אמהות בשנת 2007**, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

כהן, א., (2008), **סיום המשא ומתן בעניין תנאי ההעסקה ברפורמת "אופק חדש"**, משרד האוצר כנסת ישראל, **הועדה לקידום מעמד האישה**,

<http://portal.knesset.gov.il/com11women/he-il> , (דצמבר 2008)

מילון בבילון, <http://milon.g.co.il> , (דצמבר 2008)

מימון, ג., **תוכנית עבודה לשנת 2007 יעדים ומשימות**, היחידה לתקציבים ותוכניות עבודה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה,

<http://www.moit.gov.il/NR/rdonlyres/68B9B613-28C3-4034-A3FA->290F893F71D0/0/%D7%AA%D7%95%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA%D7%A2%D7%91%D7%95%D7%93%D7%942007.pps> , (אפריל, 2009)

ממשלת ישראל, (2007), **החלטת ממשלה מספר 1134 – צעדים לצמצום הפערים החברתיים והגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה**,

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/02/des1134.htm> , (אפריל, 2009)

משרד האוצר, **עיקרי תקציב המדינה 2008 – אכיפת חוקי עבודה**,

<http://www.mof.gov.il/budget2007/fbudget.htm> , (דצמבר 2008)

משרד האוצר, **עיקרי תקציב המדינה 2008 – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה**,

<http://www.mof.gov.il/budget2007/fbudget.htm> , (דצמבר 2008)

משרד האוצר, **עיקרי תקציב המדינה 2008 - שילוב אימהות בשוק העבודה**,

<http://www.mof.gov.il/budget2007/docs2008/21.pdf> (דצמבר, 2008)

משרד האוצר, **מדיניות כלכלית לשנת 2007 – עידוד שילוב אמהות במעגל העבודה**,

http://www.mof.gov.il/budget2007/pdf/mediniyut_kalkalit2007.pdf , (דצמבר 2008)

משרד האוצר, (2006), **נאום שר האוצר במסיבת עיתונאים על תקציב 2007**,

<http://www.mof.gov.il/budget2007/docs/bud2007-speech.pdf> , (דצמבר, 2008)

משרד החינוך, (2007), חוזר מנכ"ל, 3.1-30, **תכנית היסוד (ליבה) לחינוך העל-יסודי**,
 <C:\Documents and Settings\user1\My Documents> ואוניברסיטה לתזוהמשרד החינוך לחוזרי
 מנכ"ל 1-30_3 (ליבה) לחינוך העל-יסודי.mht, (דצמבר 2008)

משרד החינוך, (2005), חוזר מנכ"ל 25-3.1, **תכנית יסוד (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל**,
 <C:\Documents and Settings\user1\My Documents> ואוניברסיטה לתזוהמשרד החינוך לחוזרי
 מנכ"ל 1-25_3 (ליבה) לחינוך היסודי במדינת ישראל.mht, (דצמבר 2008)

משרד החינוך, (תשס"ד), חוזר מנכ"ל 2/א, **ביטול שעת האפס – התחלת הלימודים משעה 8 ואילך**,
 <C:\Documents and Settings\user1\My Documents> ואוניברסיטה לתזוהמשרד
 החינוך לחוזרי מנכ"ל 2-41_3 (ב) 7-41 ביטול שעת האפס - התחלת הלימודים משעה 8
 ואילך.mht, (דצמבר 2008)

משרד החינוך, (1998), חוזר מנכ"ל 3.1-4 – **שבוע לימודים בן 41 שעות – יישום חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה**,
 <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/applications/mankal/arc//nt4bk3_1_4.ht>
 , (אפריל, 2009)

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, (2007), **לקראת יום האישה הבינלאומי מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת מפרסם: נשים בעולם העבודה 25 עובדות על נשים**,
 <C:\Documents and Settings\user1\My Documents> ואוניברסיטה לתזוהמשרד התמ"ת לקראת יום האישה
 הבינלאומי מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת מפרסם נשים בעולם העבודה 25 עובדות על נשים
 (07_3_05).mht, (אפריל, 2009)

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2006), **המלצות הועדה המייעצת לרישוי ולפיתוח סטנדרטים למסגרות חינוכיות לגיל הרך**,
 <<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/8E44A46A-D041-468C-BBE8->D133FD574A0F.htm>>
 , (אפריל, 2009)

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, (2006), **השתתפות מעסיקים בתנאים והטבות בשכר – הפער בין נשים לגברים (8.3)**,
 <<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/38B9B380-69D4-4872-880A-B0B67E07EFA6.htm>>
 , (אפריל, 2009)

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, **אישור הכרה לצהרונים**,
 <<http://www.moital.gov.il/CmsTamat/Rsrc/Tzaharonim/Tzaharonim.html>>, (דצמבר 2008)

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, **אכיפת חוקי עבודה – כרטיס ביקור**,
 <<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/E0B1E446-1863-4AF5-BF70->75955DAA5CA5.htm>>
 , (אפריל, 2009)

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, **דבר המנכ"ל – מר גבריאל מימון**,
[http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/438085BE-7D2A-4383-9A98->
B1CCDA91C6AB.htm](http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/438085BE-7D2A-4383-9A98->B1CCDA91C6AB.htm), (דצמבר, 2008)

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, **דבר השר – מר אלי ישי**,
[http://www.moit.gov.il/NR/exeres/DD19BDDD-25BE-4A58-A521->
AE16BC387633.htm](http://www.moit.gov.il/NR/exeres/DD19BDDD-25BE-4A58-A521->AE16BC387633.htm), (דצמבר, 2008)

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, **מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, נשים עובדות**, >
[http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/EA8B6DB8-960F-479C-964D-
108D57822888.htm](http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/EA8B6DB8-960F-479C-964D-108D57822888.htm), (דצמבר, 2008)

סחייק, ד., (2003), **מעבר לחמישה ימי לימוד**, מרכז מידע ומחקר, כנסת ישראל.

נציבות שירות המדינה, **התקשי"ר - תקנון שירות המדינה**,
<<http://147.237.72.225/doc/nasham/nashamprod.nsf>>, (דצמבר, 2008)

נציבות שירות המדינה, **דין וחשבון לשנת 2008**,

> [http://www.civil-service.gov.il/NR/rdonlyres/529252C3-7477-496F-92C9-
3E5F0F0C7752/0/NSMreport2008.pdf](http://www.civil-service.gov.il/NR/rdonlyres/529252C3-7477-496F-92C9-3E5F0F0C7752/0/NSMreport2008.pdf), (אוגוסט, 2009)

ספרן, ח., (2001), **הקשר האמריקני: השפעתו של הפמיניזם האמריקני על התנועה לזכות בחירה לנשים בישוב היהודי (1919-1926) ועל התנועה לשוויון הנשים בישראל (1971-1982)**, עבודת דוקטורט, אוניברסיטת חיפה.

פיכטלברג-ברמץ, א., (2004), **הסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך**, מינהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

פפר, א., (2004), "הסיכול הממוקד של חוק יום לימודים ארוך", **עיתון הארץ**.

קאול-גרנות, א., (2004) **השפעת יום חינוך ארוך על נשים**, מרכז מחקר ומידע, כנסת ישראל.

קמיר, א., (2002), **פמיניזם, זכויות ומשפט**, הוצאת האוניברסיטה המשודרת, משרד הביטחון, תל-אביב.

קניג-יאיר, צ. וה. כהן (2004), "מעמד האשה במשפט הישראלי", מתוך: גזית מ. (עורכת), **נשים בישראל – ריכוז נתונים ומידע 2004**, שדולת הנשים.

רשות המסים בישראל, הכרות עם מערכת המס, המחלקה לתכנון וכלכלה,

<<http://ozar.mof.gov.il/taxes/mainpage.htm>> (אפריל, 2009)

שחר-רוזנפלד, ט., (2007), **זכויות הורות על פי התקשי"ר**, חוזר נש"מ מס' 6, נציבות שירות המדינה.

שפר, נ., (1999), **מדיניות הממשלה בסבסוד מעונות היום: ההשלכות על יצירת נשים לעבודה**, המרכז לחקר מדיניות, שדולת הנשים.

שקד, ר., (2004), **זכויות הורות - תיקון**, חוזר נש"מ מס' 13, נציבות שירות המדינה.
שקד, ר., (2002), **היעדרות עובד במקרה של מחלת ילד – הבהרה**, חוזר נש"מ מס' 4, נציבות שירות המדינה.

חקיקה

הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2009), תשס"ט-2008

הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2008), תשס"ח-2007

הצעת חוק חופשה שנתית, תשי"א-1951

הצעת חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953

הצעת חוק לימוד חינוך (גני ילדים), תשמ"ב-1982

הצעת חוק עבודת נשים, תשי"ב-1952

הצעת חוק עבודת נשים (תיקון מספר 13 – חופשת לידה לאב) תשנ"ו – 1996

הצעת חוק שוויון הזדמנויות בעבודה (תיקון מס' 2) (הוראות שונות) תשנ"ד-1994

הצעת חוק שכר מינימום (העלאת שכר מינימום – הוראת שעה) (תיקון – העלאת שכר מינימום בהדרגה), תשס"ח-2008

הצעת חוק שכר מינימום (תיקון – העלאת שכר מינימום), תשס"ה-2004

הצעת חוק שכר מינימום (תיקון – העלאת שכר מינימום), תשס"ג-2003

הצעת חוק שכר מינימום (תיקון – העלאת שכר מינימום), תש"ס-2000

חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד), תשנ"ג-1993

חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה), תשנ"ד-1993

חוק דמי מחלה, תשל"ו-1975

חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965

חוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה) (תיקון), תשס"ח-2008

חוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה), תש"ס-2000

חוק הרשות לקידום מעמד האישה, תשנ"ח-1998

חוק חופשה שנתית, תשי"א-1951

חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, תשנ"ז-1997

חוק לימוד חובה (תיקון מס' 16), תשמ"ד-1984

חוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים, תשס"ח-
2008

חוק עבודת נשים (תיקון מס' 38), תשס"ז-2007

חוק עבודת נשים (תיקון מס' 14) (הוראת שעה), תשנ"ז-1997

חוק עבודת נשים, תשי"ד-1954

חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988

חוק שכר מינימום, תשמ"ז-1987

חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, תשנ"ו-1996

חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951

תקנות דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת בן זוג), תשנ"ט-1999

תקנות הביטוח הלאומי (קצבה משפחתית), תש"ך-1959

פסקי דין

בג"ץ 0000/02 עו"ד שלומי פרידמן נ' שר העבודה והרווחה – מר שלמה בניזרי

עע (ארצי) 1155.02 מדינת ישראל נ' אלכסנדר מוסקלנקו

ראיונות

עו"ד דבי אליעזר, (ראיון אישי), הלשכה המשפטית במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה,

20.11.2208

תמר אלמוג, (ראיון אישי), מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד התעשייה, המסחר

והתעסוקה, 24.12.08

מרית דנון, (ראיון אישי), מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה,

31.11.2008

לינסיה מצנר, (ראיון אישי), מפקחת על בתי ספר על יסודיים ממלכתיים בעיר ירושלים במחוז

מנחי, 08.11.2008

נורית צור, (ראיון אישי), מנכ"לית שדולת הנשים, 20.11.08

עו"ד ציונה קניג-יאיר, (ראיון אישי), נציבת שוויון הזדמנויות בעבודה, 07.12.08

עו"ד רועי קרת, (ראיון אישי), סגן היועצת המשפטית במוסד לביטוח לאומי, 12.12.2008

טל שחף, (ראיון אישי), חבר הנהלת עמותת הורות שווה, 28.10.08

עו"ד טלילה שחר-רוזנפלד, (ראיון אישי), ממונה על קידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה,
02.112008

אתרים העוסקים באבהות

אתר אבות – אתר על אבאים

[/http://www.avot.co.il](http://www.avot.co.il)

אתר אידיאה – למען זכויות הגבר במשפחה

[/http://www.edeia.co.il](http://www.edeia.co.il)

אתר גוגל – "אבהות וטיפול"

<http://www.google.co.il/search?hl=iw&q=%D7%90%D7%91%D7%94%D7%95%D7%9A%D7%98%D7%99%D7%A4%D7%95%D7%9C&meta=&aq=f&oq>

אתר גוגל - גברים והטיפול בילדים

<http://www.google.co.il/search?hl=iw&ei=2VOqSsvKLabCmgOdz-moBQ&sa=X&oi=spell&resnum=0&ct=result&cd=1&q=%D7%92%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%9D+%D7%95%D7%98%D7%99%D7%A4%D7%95%D7%9C+%D7%91%D7%99%D7%9C%D7%93%D7%99%D7%9D&spell=1>

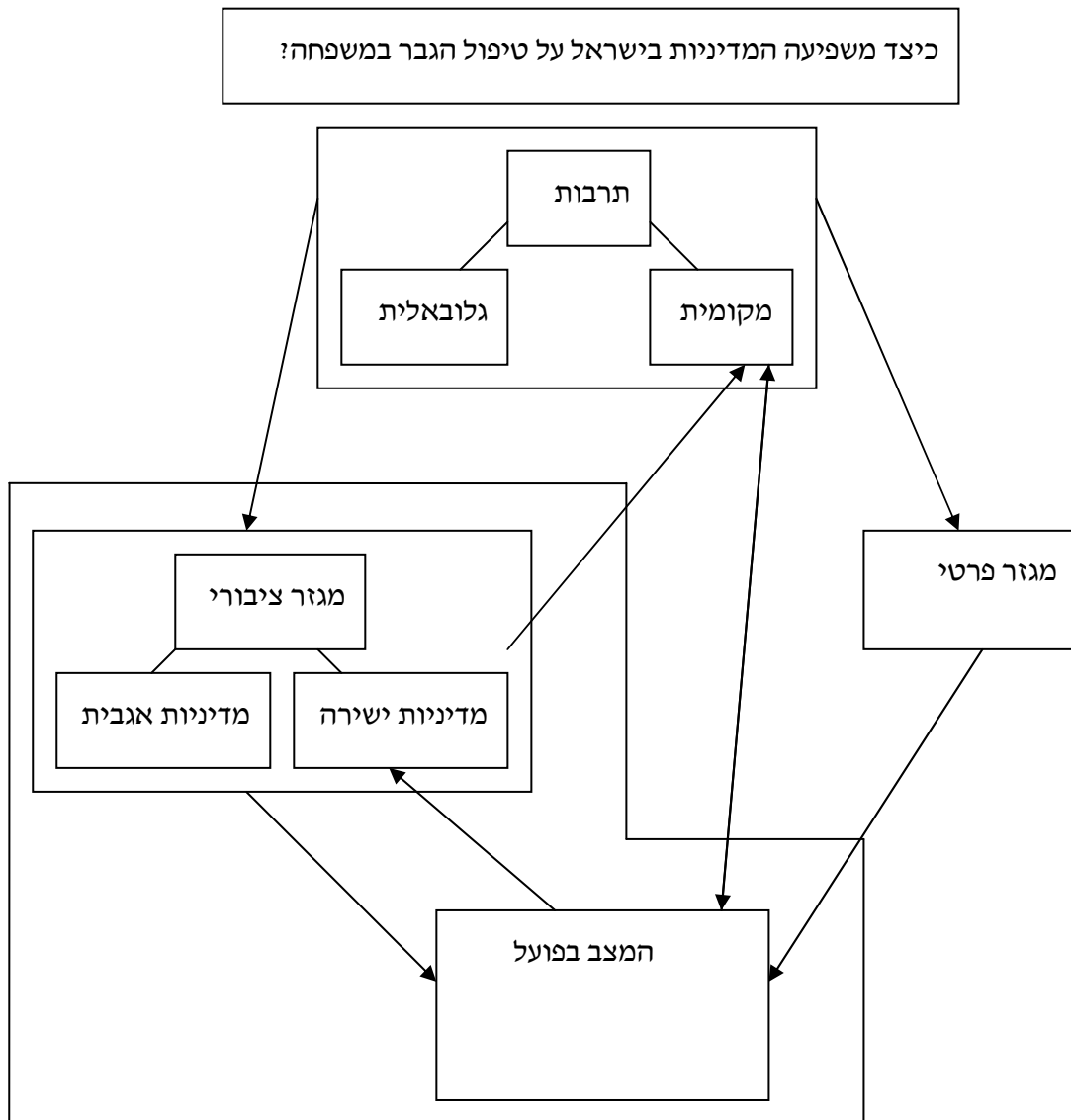
אתר גירושין – הורות משותפת שווה כי ילדים לא מתגרשים מאבא

[/http://www.mishmoret.org.il](http://www.mishmoret.org.il)

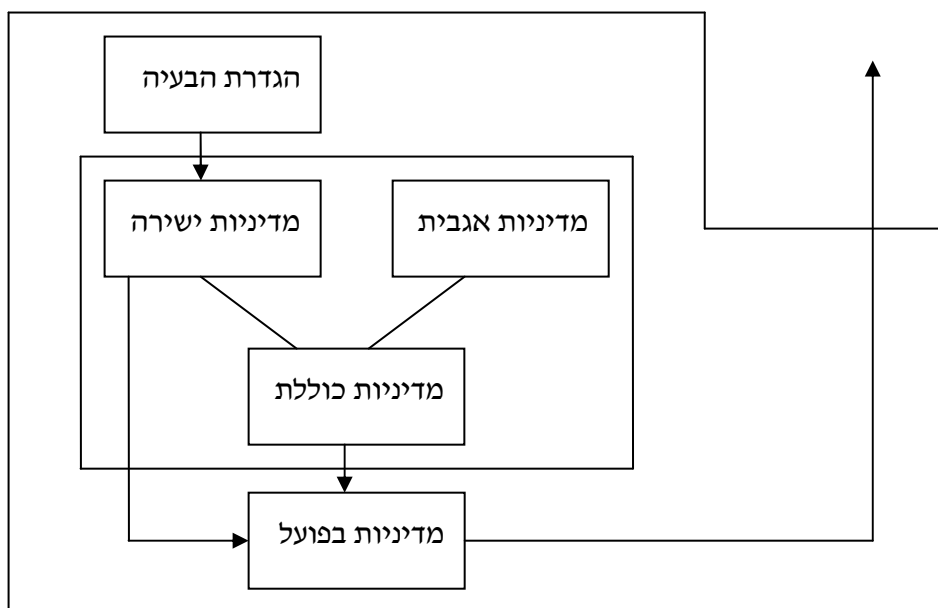
אתר הורות=שווה

[/http://www.horut-shava.org.il](http://www.horut-shava.org.il)

נספח מספר 1: מודל כללי



נספח מספר 2: מודל ספציפי



נספח מספר 3: שעות פעילות מערכת החינוך

באוקטובר 2003 הורה חוזר מנכ"ל משרד החינוך לבטל את שעות האפס בבתי הספר, ולפתוח את יום הלימודים בשעה שמונה [חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשס"ד/2(א)].

משיחה עם מפקחת במשרד החינוך עולה כי קיימים סייגים רבים לאותה הוראת שעה, ולא מעט בתי ספר פותחים את יום הלימודים לפני השעה שמונה. אישורים מיוחדים ניתנים במקרים של אילוצי הסעות, שעות בהן הכבישים פקוקים באזור, מחסור במורים מקצועיים ובבתי ספר מקצועיים (מצנר, ראיון אישי, 2008). בשנת 2006 בדק מרכז המחקר והמידע של הכנסת את מידת היישום של חוזר המנכ"ל, המבטל את שעת האפס. הבדיקה העלתה כי, להערכת רוב הגורמים הנוגעים בדבר, החלטת משרד החינוך מיושמת כיום בבתי-הספר, לבד ממקרים בהם ניתן אישור מיוחד של הנהלת המשרד לקיים לימודים בשעת אפס. עם זאת, מבדיקה מדגמית שערך מרכז המחקר והמידע בבתי-ספר בצפון עלה, כי מספר בתי-הספר שבהם מתקיימים לימודים בשעת אפס אינו תואם את מספר האישורים הפורמאליים שנתן לכך משרד החינוך, וככל הנראה מספר בתי-הספר שבהם לומדים בשעת אפס גדול מזה הידוע להנהלת המשרד. הלימודים בשעת אפס, שלא אושרו פורמאלית, מתנהלים כיום בעיקר במועצות אזוריות, והנימוק לכך, על-פי רוב, נוגע לאילוצי הסעות (וורגן, 2006).

משרד החינוך מאפשר למנהלי בתי-הספר לקבוע את לוח השעות של תלמידיו ולכן אין שעת סיום קבועה ליום הלימודים, אולם ניתן להעריך שעת סיום ממוצעת בהסתמך על סך שעות הלימוד הקבועות לכל שכבת גיל והתייחסות לשעה שמונה כשעה המקובלת לתחילת יום הלימודים. שעת סיום יום הלימודים הממוצעת של ילדי בתי הספר בארץ מתחילה בשעה 12:50 בכיתות א'-ה'. היא עולה עם הגיל עד כיתה י' שבה מסתיים יום הלימודים בשעה 14:30. בכיתות י"א-י"ב מסתיים יום הלימודים, מעט מוקדם יותר, בשעה 14:10 (חוזר מנכ"ל משרד החינוך, 2005 ו-2007).

נספח מספר 4: ועדות לבחינת מערכת החינוך בישראל

לאורך השנים קמו ועדות לבחינת מערכת החינוך אשר המליצו, בין השאר, להנהיג יום חינוך ארוך. בשנת 1989 פרסם פרופ' דוד חן מסמך, שהציג דמות חדשה למערכת החינוך בישראל. לפי הצעתו של פרופ' חן, השינוי המבני והתוכני אמור להיות מלווה בהחלת יום חינוך ארוך (בריטברד וטביבאן-מזרחי, 2003). בספטמבר 2003 הקימה שרת החינוך לימור לבנת את ועדת דברת. ועדה זו הגישה את המלצותיה במאי 2004, ואלה אומצו על-ידי הממשלה. אחת ההמלצות היתה להנהיג יום חינוך ארוך. הוועדה המליצה כי יונהג יום חינוך ארוך בגנים ובבתי הספר בכל הארץ, לכל התלמידים, מגיל שלוש ועד גיל שמונה-עשרה. על-פי המלצת הוועדה, כל הגנים ובתי הספר יפעלו חמישה ימים בשבוע, מהשעה שמונה ועד השעה ארבע; כל המורים יעבדו חמישה ימים בשבוע וישהו בבתי הספר במשך כל יום הלימודים. בין שאר תפקידיהם, יעמדו לרשות התלמידים כדי לסייע להם בלימודיהם ובנושאים אחרים. כל האולמות, המעבדות הספריות ושאר מערכות התמיכה יהיו פתוחים בכל יום עד השעה ארבע לפחות. בדוח הוועדה מפורטים הסדרים ספציפיים שיהיו תקפים לגנים, לבתי הספר היסודיים ולבתי הספר העל-יסודיים. דוח ועדת דברת לא יושם (קאול-גרנות, 2004).

נושא יום לימודים ארוך עלה במערכת החינוך כבר בשנת 1990 עת נחקק חוק יום חינוך ארוך, שכלל בתוכו מעבר לשבוע לימודים בן חמישה ימים. עם כניסתו לתפקיד בשנת 1990 דחה שר החינוך, התרבות והספורט לשעבר, זבולון המר ז"ל, את יישום המעבר לשבוע לימודים קצר בשלוש שנים. בדיון במליאת הכנסת טען, כי יום לימודים ארוך אפקטיבי פחות, מכיוון שיכולת הריכוז של הילדים פוחתת ככל שמתארך היום. בנוסף, טען כי היום החופשי מלימודים יכביד על ההורים, וכי מסגרות הפעילות החלופיות לא תהינה זמינות, דווקא עבור אלה הזקוקים להן ביותר. כלומר, ילדי משפחות קשות יום וחסרות אמצעים (סחייק, 2003). חוק יום חינוך ארוך בוטל בשנת 1997, ובמקומו הוציא שר החינוך והתרבות, זבולון המר, מכוח החוק, צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה (החלה במוסדות חינוך) (להלן: הצו). לפי צו זה יונהג יום חינוך ארוך רק במאה יישובים (בבחירת מאה היישובים ניתנה עדיפות ליישובים שזקקו לכך במידה הרבה ביותר³²). לפי הצו החדש מוגדרים ארבעה ימי לימוד ארוכים (בני שמונה שעות לימוד לפחות), ומעמיד אפשרות לקביעת שבוע לימודים בן חמישה או שישה ימים. שבוע הלימודים צריך לעמוד על 41 שעות לפחות. הצו עמד בתוקפו עד לשנת 2001, בכוונה להחילו בהדרגה על שאר יישובי הארץ. אולם יישומו בשאר חלקי הארץ נדחה מספר פעמים במסגרת חוק ההסדרים (קאול-גרנות, 2004). בחוק ההסדרים של שנת 2008 הוחלט לדחות את השלמת החלתו ההדרגתית של חוק יום חינוך ארוך, כך שהחלתו תושלם בשנת הלימודים התשע"ד (הצעת חוק ההסדרים, 2007).

מחקר של מרכז המידע והמחקר של הכנסת התייחס לנתונים שהתפרסמו בעיתון "הארץ" לפיהם, יותר מחמש שנים לאחר תחילת יישומו של חוק יום חינוך ארוך, נהנו ממנו רק 12% מכלל הילדים

³² על-פי הצו, יום חינוך ארוך יחול במוסדות חינוך בשכונות שיקום ורווחה חינוכית, ביישובי עדיפות לאומית א' וביישובי קו העימות, ביישובים שזוהו כבעלי שיעור גבוה של אבטלה וביישובים הנמצאים באשכול הראשון והשני של המדד החברתי – ברשויות חינוך מקומיות.

במערכת החינוך (פפר, 2004). כבר עם תחילת הפעלת התוכנית נשרו ממנה כמה יישובים ובשאר היישובים היה היישום חלקי ועורר קשיים. 10% מכלל בתי הספר בהם יושם החוק נשרו מהתוכנית בשל מחסור בתקציבים, ובבתי הספר התיכוניים הוא לא יושם כלל. רק בשליש מכלל בתי הספר בהם יושמה התוכנית היא יושמה בהצלחה. ניסיון לקבל נתונים במשרד החינוך לא צלח.

הסיבות לנשירה מהתוכנית מגוונות, ורובן נעוצות בהעדר תמיכה שאמורה להתבטא במשאבים נלווים מעבר לשעות ההוראה. מדובר, בין השאר, במחסור בחדרי לימוד ובמתקנים להעשרה כמו מגרשי ספורט, חדרי מחשב ומעבדות, הקושי בהתארגנות להאכלת התלמידים שנשארים בבית-הספר עד השעה שלוש וחצי ובתנאים ירודים בבתי הספר, כגון: העדר מיזוג אוויר בקיץ וחימום בחורף (קאול-גרנות, 2004).

נספח מספר 5: ימי חופשה

מספר ימי חופשה להם זכאי עובד לפי חוק חופשה שנתית (חוק חופשה שנתית, 1951):

זכאות בדמי עבודה נטו (חמישה ימי עבודה)	זכאות בדמי עבודה נטו (שישה ימי עבודה)	מספר ימים	ותק בעבודה
10	12	14	1-4
12	14	16	5
14	16	18	6
15	18	21	7
16	19	22	8
17	20	23	9
18	21	24	10
19	22	25	11
20	23	26	12
20	24	27	13
20	24	28	14

מספר ימי חופשה להם זכאי עובד לפי ההסכם הקיבוצי (אליעזר, ראיון אישי, 2008):

זכאות בדמי עבודה נטו (חמישה ימי עבודה)	זכאות בדמי עבודה נטו (שישה ימי עבודה)	ותק בעבודה
10	12	1-2
11	13	3-4
12	14	5
17	19	6-8
23	26	+9

נספח מספר 6: שעות עבודה שבועיות במדינות העולם המערבי

להלן השוואה בינלאומית של שעות העבודה השבועיות לעובד במשרה מלאה, על פי הסכמים קולקטיביים וחוקים. יש לציין, כי ההסכמים משתנים ממדינה למדינה ומענף לענף, (Carley, 2006 and Wage and Hour Division, 2008).

שעות עבודה שבועיות	מדינה*
43	ישראל
40	ארצות הברית, בולגריה, אסטוניה, יוון, הונגריה, לטביה, מלטה, פולין, רומניה, סלובניה
39	אירלנד, לוקסמבורג
38.8	אוסטריה, שוודיה
38.6	ממוצע האיחוד האירופאי, סלובקיה
38.5	ספרד
38.3	פורטוגל
38	בלגיה, קפריסין, צ'כיה, איטליה
37.7	גרמניה
37.5	פינלנד, נורווגיה
37.2	בריטניה
37	דנמרק, הולנד
35	צרפת

* הנתונים לגבי מדינות אירופה נכונים לשנת 2005 ולגבי ארצות-הברית לשנת 2008

נספח מספר 7: ימי חופשה בתשלום בקרב מדינות האיחוד

האירופאי (Carley, 2007)

מדינה	מינימום ימי החופשה בתשלום	ממוצע ימי החופשה בתשלום
אוסטריה	25	25
דנמרק	25	30
צרפת	25	25
לוקסמבורג	25	28
שבדיה	25	33
מלטה	24	
פורטוגל	22	24.5
ספרד	22	
נורווגיה	21	25
בלגיה	20	
בולגריה	20	24
קפריסין	20	20
הרפובליקה הצ'כית	20	25
אסטוניה	20	20
פינלנד	20	25
גרמניה	20	30
הונגריה	20	
אירלנד	20	
איטליה	20	28
לאטביה	20	
הולנד	20	25.6
פולין		
רומניה	20	24

21.2	20	סלובקיה
24.6	20	בריטניה
25.3	21.2	ממוצע 27 מדינות האיחוד האירופאי
26.7	21.9	ממוצע 15 המדינות הוותיקות באיחוד

נספח מספר 8: ימי חופשה לאבות טריים בעולם (ILO, 2009)

יבשת	מדינה	חופשה לגבר	חופשת לידה לגבר	חופשת הורות
אסיה והאוקיינוס השקט	ישראל	7 ימים בתשלום חלקי הכוללים טיפולים ובדיקות בעת ההיריון ולידה		
	קמבודיה	10 ימים לאירועים משפחתיים		
	אינדונזיה	יומיים כשבת הזוג יולדת		
	מיאנמר	6 ימים בהם האבות יכולים לסייע לבנות זוגן		
	ניו זילנד		שבועיים חופשה ללא תשלום	
	פיליפינים		7 ימים חופשת לידה בתשלום לגברים נשואים עובדים	
	ערב הסעודית	יום חופשה בתשלום		
אמריקה	ארגנטינה		יומיים חופשת לידה בתשלום	
	ברזיל		שבעה ימים חופשת לידה בתשלום	
	צ'ילה		יום חופשת לידה בתשלום	
	גואטמלה	יומיים בזמן לידת ילד		
	פרגוואי		יומיים חופשת לידה בתשלום	
	אורוגוואי		שלושה ימים חופשה לעובדי השירות הציבורי	
אירופה	דנמרק		14 ימים חופשת לידה לאב בתשלום	שבועיים חופשת הורות ששמורה לגבר

		14 ימים קלנדאריים	אסטוניה	
	18 ימים חופשת לידה בתשלום		פינלנד	
	שבועיים חופשת לידה בתשלום		צרפת	
	5 ימים חופשת לידה		הונגריה	
	שלושה חודשים חופשת לידה בתשלום		איסלנד	
		10 ימים קלנדאריים	לטביה	
ארבע שבועות חופשת הורות בתשלום ששמורה לגבר	שבועיים חופשת לידה לגבר לא בתשלום		נורבגיה	
	5 ימים חופשת לידה לגבר		פורטוגל	
	5 ימים חופשת לידה בתשלום		רומניה	
	90 יום חופשת לידה בתשלום		סלובניה	
חודשיים חופשת הורות בתשלום ששמורה לגבר	10 ימים חופשת לידה בתשלום		שבדיה	
	שבועיים חופשת לידה בתשלום		בריטניה	

* הטבלה מתייחסת לחופשת לידה ששמורות לגבר ולא כוללת חופשות שמתחלקות בין בני-הזוג.

**נספח מספר 9: נשים יהודיות לא רווקות בנות 15 ומעלה בכוח
העבודה האזרחי לפי גיל, מספר הילדים וגיל הילד הצעיר, 2002
(אחוזים)***

(הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2002)

גיל הילד הצעיר				מספר הילדים				סך הכול		גיל
10-14	5-9	2-4	0-1	+4	3	2	1	עם ילדים	בלי ילדים	
--	--	73.9	58.7	--	40.9	61.17	67.2	62	71.8	15-24
(70.2)	77.8	80.2	66	48.8	56.1	73.7	79.9	72	86.5	25-29
94.9	82.2	77.6	68	51.7	69.5	82.6	82.8	75.3	91.9	30-34
83.9	81	74.2	63.9	56.8	76.9	81.3	82.7	77.3	83.6	35-44
78.5	72	57.6	72.8	42.6	64.5	74.9	77.9	85	78.4	45-54
21	--	14.2	21.3	--	--	18.3	18.2	16.9	20.2	+55

* בכל תא מופיע אחוז כוח העבודה האזרחי מכלל האוכלוסייה הרלוונטית באותה קבוצה.

(נתונים שמהימנותם הסטטיסטית נמוכה (פחות מ-2000)

נספח מספר 10: הגדרות הבעיה לפי קריטריונים

נשים אינן מצליחות להשתלב בשוק העבודה במשרות מקדמות ומתגמלות			התופעה הבלתי רצויה
הגדרת בעיה (מיסגור המדיניות)	הגדרת בעיה ראשונה	הגדרת בעיה שנייה	הגדרת בעיה שלישית
שוק העבודה אינו מתאים לאמהות/הורים פעילים	מסגרות הטיפול שהמדינה מספקת אינן תואמות את צרכי האמהות העובדות/הורים עובדים	קיימת חלוקת נטל לא שוויונית בין בני-הזוג בטיפול במשפחה	(מיסגור המדיניות)
<u>א. סדר כרונולוגי</u>	<u>עם קום המדינה</u>	<u>מאמצע שנות הששים של המאה העשרים</u>	<u>משנות התשעים של המאה העשרים</u>
<p>1952 – חוק עבודת נשים – עבודת לילה, חופשת לידה לאם, שעת הנקה</p> <p>1961 – פקודת מס הכנסה - נקודת זיכוי לאם עבור כל ילד</p> <p>1964 – חוק שכר שווה לעובדת ולעובד</p> <p>1968 – חוק הביטוח הלאומי – דרך העברת קצבת ילדים, דמי לידה,</p> <p>1988 – חוק שוויון הזדמנויות בעבודה – זכויות הורות</p> <p>1995 – הקמת אגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה</p>	<p>1965 - הקמת אגף מעונות יום ומשפחותונים</p> <p>1968 – חוק הביטוח הלאומי – פטור לעקרת בית, פטור ממבחן תעסוקה בהבטחת והשלמת הכנסה</p> <p>1984 – חוק לימוד חובה (תיקון מס' 16) החלת חוק חינוך חובה מגיל שלוש</p> <p>1985-1998 – שש דחיות של חוק לימוד חובה (תיקון מס' 16)</p> <p>1990 – חוק יום חינוך ארוך</p> <p>1990 – שר החינוך והתרבות דוחה את יישומו</p>	<p>1993 – חוק דמי מחלה (תיקון מס' 2) היעדרות בעת מחלת ילד</p> <p>2002 – הבהרת נציבות המדינה לגבי היעדרות עובד בעת מחלת ילד</p> <p>2004 – פסק דין מוסקלנקו לפיו זכויות הורות ניתנות גם לגברים שבת זוגן אינה זכאית לזכויות</p> <p>2007 – הבהרה של שירות המדינה לפיה זכויות הורות</p>	

<p>ניתנות גם לעובדים</p> <p>2008 – קיצור יום העבודה (תיקון בשירות המדינה) שני ההורים זכאים לחלוק את הזכות</p>	<p>של חוק יום חינוך ארוך</p> <p>1997 – ביטול חוק יום חינוך ארוך</p> <p>1997 - חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה</p> <p>1997 - צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה (החלה במוסדות חינוך)</p> <p>1999 – צו לימוד חובה (החלה בגני-ילדים)</p> <p>2001 – צו לימוד חובה (החלה בגני-ילדים)</p> <p>2001 – דחיית יום חינוך ארוך באמצעות חוק ההסדרים</p> <p>2004 - דחיית יום חינוך ארוך באמצעות חוק ההסדרים</p> <p>2005 - הארכת משך השהות במעונות יום</p> <p>2006 – דחיית יום חינוך ארוך באמצעות חוק ההסדרים</p> <p>2006 - שיפור איכות הטיפול במעונות יום ומשפחתונים (יישום דו"ח הועדה המייעצת)</p> <p>2007 - הכרה בצהרונים</p> <p>2007 - הגדלת הסבסוד בעשרה מליון ₪ למעונות יום, משפחתונים וצהרונים</p>	<p>1996 – חופשת לידה לגבר</p> <p>1996 – תיקון לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד</p> <p>1998 – חוק הרשות לקידום מעמד האישה</p> <p>2001 – פנייה לבית הדין הגבוה לצדק במטרה לדרוש מהמדינה שלא לקיים קורסים בתנאי פנימייה</p> <p>2007 – החלטת נציבות שירות המדינה לאפשר להורים לצאת לביתם במהלך קורסים המתנהלים בתנאי פנימייה</p> <p>2008 – חוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים</p> <p>2008 – הקמת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה</p>	
---	--	--	--

	<p>2008 – העמקת הסבסוד הניתן למעונות יום למאה וחמישים מליון ₪</p> <p>2008 – הוספת מאתיים מליון ₪ למימון שוברים לצהרונים ולמעונות יום</p> <p>2009 – דחיית חוק לימוד חובה (תיקון מס' 16) בעשור באמצעות חוק ההסדרים</p>		
<p><u>הרוב</u></p> <p>היעדרות בעת מחלת ילד הבהרת נציבות שירות המדינה לגבי זכויות הורות קיצור יום העבודה (תיקון בשירות המדינה) שני ההורים זכאים לחלוק את הזכות</p>	<p><u>הרבה</u></p> <p>דחיית יישום חוק חינוך חובה על ילדים מגיל שלוש</p> <p>דחיית יישום יום חינוך ארוך</p> <p>הארכת משך השהות במעונות יום</p> <p>שיפור איכות הטיפול במעונות יום ומשפחתונים</p> <p>הכרה בצהרונים</p> <p>הגדלה משמעותית בתקציב למעונות יום, משפחתונים וצהרונים</p>	<p><u>מעט</u></p> <p>החלטת נציבות שירות המדינה לאפשר להורים לצאת לביתם במהלך קורסים המתנהלים בתנאי פנימייה.</p> <p>חוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים</p> <p>הקמת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה</p>	<p>ב. אמצעי מדיניות חדשים</p>
<p><u>הרוב</u></p> <p><u>האגף לקידום ושילוב נשים</u></p>	<p><u>כלל לא</u></p>	<p><u>חלק</u></p> <p><u>הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה</u></p>	<p>ג. ביוזמת גופים ייעודיים</p>

<p><u>בנציבות שירות המדינה (הבהרות)</u> לגבי זכויות הורות, זכאות לקיצור יום העבודה לשני ההורים)</p>		<p>(חוק לעידוד של שילוב וקידום של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים)</p>	
<p><u>נציבות שירות המדינה (הבהרות)</u> לגבי זכויות הורות, זכאות לקיצור יום העבודה לשני ההורים) <u>פחות דומיננטיים</u>: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה</p>	<p><u>משרד האוצר</u> (הגדלת התקציבים למעונות יום, משפחתונים וצהרונים, דחיית יישום יום לימודים ארוך והגדרת הזכאות לחוק חינוך חינם לילדים מתחת לגיל חמש) <u>משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה</u> (מעונות יום, משפחתונים וצהרונים), <u>פחות דומיננטיים</u>: משרד החינוך, ביטוח לאומי</p>	<p><u>משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה</u> (חוק עבודת נשים, חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה) <u>פחות דומיננטיים</u>: משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, נציבות שירות המדינה</p>	<p>ד. המוסדות הממשלתיים מאחורי המדיניות</p>
<p><u>מעודדת</u>: יום עבודה מקוצר לשני בני-הזוג, היעדרות בעת מחלת בן בית, עידוד גברים לשימוש בזכויות הורות</p>	<p><u>ברובה מאפשרת</u>: מעונות יום, משפחתונים וצהרונים, יום לימודים ארוך, הרחבת חוק חינוך חובה חינם לילדים מגיל שלוש <u>שאינה מאפשרת</u>: פטור ממבחן תעסוקה, פטור לעקרת בית מתשלום הביטוח הלאומי</p>	<p><u>ברובה מאפשרת</u>: חופשת לידה לאישה, נקודת זיכוי לאישה עבור כל ילד, שכר שווה לעובדת ולעובד, חוק לעידוד של שילוב של נשים בעבודה ושל התאמת מקומות עבודה לנשים, קורסים בתנאי פנימייה, חופשת לידה לגבר, זכויות הורות לגבר <u>שאינה מאפשרת</u>: עבודת לילה, העברת קצבת ילדים לחשבון האישה</p>	<p>ה. השפעת המדיניות על הגבר כמטפל במשפחה</p>

