

האוניברסיטה העברית

בית הספר למדיניות ציבורית

## **שיום מדיניות**

### **מקרה מבחן: מדיניות תקופת הלידה**

בהדרכת ד"ר ענת גופן

מוגשת על ידי: אביבה להב

ת"ז 314439886

דצמבר 2018

## תוכן העניינים

4	תקציר
5	מבוא
6	שאלות המחקר
7	מבנה העבודה
8	פרק 1. רקע תיאורטי
8	מסגור ושיום
9	מטרות השיום והשפעתו
10	1.א. שיום לקידום סדר יום פוליטי
13	1.ב. שיום לעיצוב דעת קהל
17	1.ג. שיום לקידום מוניטין ומיצוב פוליטי
17	1.ד. השפעה של השיום על שינויים תרבותיים וחברתיים ושיקופם
20	פרק 2. שיטת המחקר
22	פרק 3. ממצאים
22	3.א. מסגרת מושגית ואנליטית לאפיון שיום מחדש
23	דגמים לשיום מחדש: 'שיום כוללני' ו'שיום תוספתי'
24	מסגרת אנליטית לאפיון שיום כוללני
29	מסגרת אנליטית לאפיון שיום תוספתי
38	3.ב. השוואה וניתוח מגמות
38	3.ב.1. הגדרת מאפיינים למדדי ההשוואה בין המדינות
40	מאפייני המדינות שערכו שיום כוללני ביחס למאפייני המדינות
48	פרק 4. דיון ומסקנות
49	חשיבות תזמון השיום המחדש – שיום מדיניות מתי ואיך?
50	מטרת השיום המחדש ככלי לשינוי נורמטיבי תרבותי ולא רק כאינדקציה לנורמות קיימות
54	מגבלות המחקר והמלצות ליישום ולמחקרי המשך
56	רשימת מקורות
60	נספחים
60	נספח א. תקופת הלידה הוצאה לילד
61	נספח ב. תקופת הלידה הוצאה למשפחה
62	נספח ג. ריכוז הממצאים של סקירת המדינות

## רשימת טבלאות

25	טבלה א'. מדיניות שעשו שיום כוללני
30	טבלה ב. מדינות שעשו שיום תוספתי
33	טבלה ג'. מדינות שעשו שיום כוללני ותוספתי
40	טבלה ד. ההשוואה וניתוח מגמות בקרב המדינות הכוללניות

## תודות

ברצוני להודות בראש ובראשונה לד"ר ענת גופן, מנחת התזה, אשר ייעצה ותמכה למרות העומסים ופתחה בפני צוהר לעולם של המשגה ושיום ולחשיבותו במדיניות תקופת הלידה בפרט ובתחום המדיניות הציבורית בכלל. תודה גדולה למומחים בתחום המגדר ומדיניות המשפחה מרחבי העולם אשר תרמו מזמנם ומניסיונם, וייעצו בתחומי שפה ומדיניות להבנה יסודית של מרכיבי המדיניות השונים, פרשנות מילולית ותרבותית. עבודה זו לא הייתה יכולה להיכתב בלעדיהם.

## תקציר

מסורת מחקר ענפה העוסקת בשיום, מיתוג ושיח במדיניות משקפת את מרכזיותה וחשיבותה של השפה בעולם המדיניות. למרות זאת, המחקר הקיים לרוב כורך את המושג שיום מדיניות במושג המיתוג ואינו מאפיין אותו באופן שיטתי. כמו כן, עיקר העיסוק בשיום מדיניות נעשה לרוב מפרספקטיבה של תהליך השכנוע לטובת שינוי מדיניות. המחקר הנוכחי מבקש לתרום למחקר הקיים בשלושה היבטים. ראשית, להציע מסגרת אנליטית לאפיון שיום מחדש של מדיניות. שנית, לבחון שיום מחדש של מדיניות מפרספקטיבה של יישום מדיניות. שלישית, לבחון את הקשר שבין שיום מחדש לבין תוכן המדיניות.

המחקר מתבסס על בחינה השוואתית של שיום מחדש בקרב 24 מדיניות של המדיניות המוכרת בשם 'תקופת לידה'. שינוי זה משקף מגמה רווחת בעולם המבקשת לקדם חלוקת תפקידים מגדרית שוויונית של הורות ולעודד הורות שוויונית ומעורבת של אבות באמצעות הרחבת זכויותיהם של האבות במשך תקופת הלידה של בנות זוגם.

נתוני המחקר נאספו באמצעות פנייה למומחים ממדינות שונות בעולם בתחום מדיניות תקופת הלידה, עיון במסמכי מדיניות רשמיים וסקירת מחקרים העוסקים במדיניות היעדרות מעבודה (Leave Policies) ובהורות. עבור כל מדינה נבחן השיום מחדש של המדיניות ועל בסיס ממצאים אלו מוצעת מסגרת אנליטית המבחינה בין שיום תוספתי לשיום כוללני. בהיבט של מטרות השימוש של השיום, הספרות הקיימת עוסקת בעיקר בארבע מטרות: קידום אג'נדה פוליטית, עיצוב דעת קהל בייחס למדיניות, קידום מוניטין ומיצוב פוליטי ונוסף על כך שיקוף שינויים נורמטיביים תרבותיים וחברתיים. ממצאי המחקר הנוכחי מדגישים כי שיום מדיניות משמש גם ככלי להשפעה על ערכים ועל נורמות חברתיות וגם על עיצובם ואף להשפעה על יישום המדיניות. אכן, ניתוח מאפייני השיום מחדש בקרב המדינות לא רק משקף נורמות קיימות אלא אף מקדם מעבר נורמטיבי מהתמקדות מסורתית של מדיניות תקופת הלידה באם, לגישה של הורות שוויונית וטיפול משותף בתינוקות, מעבר המשקף שינוי ערכי-תרבותי בתפיסות ובנורמות המערביות.

## מבוא

מסורת מחקר ענפה העוסקת בשיום, מיתוג ושיח במדיניות משקפת את מרכזיותה וחשיבותה של השפה בעולם המדיניות. למרות זאת, המחקר הקיים לרוב כורך את המושג שיום מדיניות במושג המיתוג ואינו מאפיין אותו באופן שיטתי. כמו כן, עיקר העיסוק בשיום מדיניות נעשה לרוב מפרספקטיבה של תהליך השכנוע לטובת שינוי מדיניות.

בשנים האחרונות אנו עדים למגמה שרווחת בקרב מדינות מערביות המרחיבות את המשאבים המיועדים לתמיכה בהורים עובדים ולקידום שוויון מגדרי בין המינים, ומיישמות מדיניות נדיבה יותר מבעבר בתחום הזכות להורות משותפת ופעילה. זכויות אלו כוללות את זכויותיה של היולדת במהלך ההיריון ולאחר הלידה (Maternity Leave), את זכותו של האב לימי היעדרות מהעבודה בימים הסמוכים ללידה (Paternity Leave), את זכותם של האב והאם לתקופת לידה (Parental Leave) ואמצעי תמיכה נוספים בהורים עובדים (Childhood Care Policies).

במקביל לשינויים התוכניים המרחיבים את הזכויות לתמיכה בהורות פעילה ומעורבת, נערכו גם שינויים סמנטיים לשיום ולמיתוג מחודש של המדיניות ולעידוד אבות להיענות למדיניות המעודכנת ולמיצוי זכויותיהם. לדוגמה, בריטניה יצאה בקמפיין Share the Joy שמטרתו לעודד אבות ליישם את זכותם לתקופת לידה בשנה שלאחר הלידה (DBEIS, 2018). שינויים נוספים הם חשיפה תקשורתית לאבות הבוחרים לצאת לתקופת לידה, ולא רק אמהות, ועוד תהליכים הכוללים אף שיום מחדש של המדיניות.

שינויים במדיניות תקופת הלידה בשנים האחרונות מתבצעים בכמה אפיקים. למשל, שילוב של עדכוני תוכן וסעיפי מדיניות להרחבת זכויות האבות, שיום מחודש של המדיניות וסעיפיה. שינויים אלה התרחשו בכל 24 המדינות הנחקרות במחקר זה. שינויים מסוג זה יצרו סיטואציה של 'שיום כפול', כלומר סיטואציה שבה למדיניות תקופת הלידה באותה מדינה יש כמה שמות: השם המקורי, השם לאחר השינוי מחדש ושמות סעיפי המדיניות הלועזיים המותאמים למונחים המחקריים על פי תוכן כגון תקופת הורות (Parental Leave), תקופת אבהות (Paternity Leave) ותקופת לידה יעודית לאב (Dady Quota). לדוגמה, מדיניות תקופת הלידה בהונגריה נקראה במקור 'חופשת לידה' (Szulesi Szabadsag) ([birth giving leave]) וב-2015 שונתה ל'יתשלום עבור טיפול בתינוקות' (CSED, )

[Csecsemőgondozási Díj [infant care payment] ואילו בספרות המחקר הכתובה באנגלית על

המדיניות בהונגריה, מדיניות זו מכונה 'Parental Leave'.

המחקר הנוכחי מבקש לתרום למחקר הקיים בשלושה היבטים. ראשית, להציע מסגרת אנליטית לאפיון שיום מחדש של מדיניות. שנית, לבחון שיום מחדש של מדיניות מפרספקטיבה של יישום מדיניות. שלישית, לבחון את הקשר שבין שיום מחדש לבין תוכן המדיניות.

המחקר מתבסס על בחינה השוואתית בקרב 24 מדיניות של שיום מחדש של המדיניות המוכרת בשם 'חופשת לידה' אך שונה באופן רשמי ב-2016 ל'תקופת לידה והורות' [להלן: מדיניות תקופת הלידה]. שינוי זה משקף מגמה רווחת בעולם המבקשת לקדם חלוקת תפקידים מגדרית שוויונית של הורות ולעודד הורות שוויונית ומעורבת של אבות באמצעות הרחבת זכויותיהם של האבות במשך תקופת הלידה של בנות זוגן.

מחקר זה מנתח את מגמות שינויי שיום מדיניות תקופת הלידה בקרב 24 מדינות ומתחקה אחר שינויי השיום שערכו במסגרת מדיניות זו. בכך תורם המחקר לספרות המחקר הקיימת תמונה בהירה של שמות המדיניות המקוריים והחדשים בשפת המקור ועל ידי תרגום מילולי גם את משמעותם הנורמטיבית והתרבותית של שמות המדיניות. מגמות השיום המחדש בקרב מדינות אלו משקפים מעבר נורמטיבי מהתמקדות מסורתית של מדיניות תקופת הלידה באם, לגישה של הורות שוויונית וטיפול משותף בתינוקות, מעבר המשקף שינוי ערכי-תרבותי בתפיסות ובנורמות המערביות.

## **שאלות המחקר**

מחקר זה עוסק בשלוש שאלות מרכזיות (1) כיצד אפשר לאפיין שיום מחדש של מדיניות ומהם הממדים האנליטיים המאפיינים אותו? (2) מהן מטרות שיום מדיניות, בפרספקטיבה של יישום ולא רק בפרספקטיבה של שינוי מדיניות? (3) האם קיים קשר בין אופן השיום מחדש למאפייני תוכן המדיניות החדש ומאפייני המדיניות?

## מבנה העבודה

כדי לענות על שאלות מחקר אלו העבודה מחולקת לארבעה חלקים עיקריים:

1. **הרקע התיאורטי** יציג את המטרות ואת השימושים ב'שיום' בתחום המדיניות הציבורית כפי שהם נדונים בספרות הקיימת.
2. **פרק שיטת המחקר** יתאר את המתודולוגיה והרציונאל של המחקר.
3. **פרק הממצאים** – מחולק לשני חלקים עיקריים:

**3.א. – מסגרת מושגית ואנליטית לאפיון שיום מחדש** – חלק זה מציע מסגרת מושגית ואנליטית לשיום מדיניות מחדש כפי שעולה ממקרה המבחן של מדיניות תקופת הלידה. המסגרת המוצעת מבחינה בין שני דגמים של שיום מחדש: **שינוי 'כוללני'**, כלומר שינוי המתמקד בשינוי השם הניתן למדיניות הכללית, כלומר שינוי הכותרת הראשית של מדיניות תקופת הלידה. זאת להבדיל מ**שינוי 'תוספתי'**, כלומר שינוי המתמקד בשינוי השם של תת-סעיף בתוך המדיניות. אנתח את מגמות השיום המחדש המתאפיינים במעבר מהתמקדות מגדרית באם לניטראליות מגדרית, ואחלץ את המטרות לשיום המחדש כפי שעולים ממסמכי מדיניות והצהרות רשמיות בדבר מטרות השיום המחדש.

**3.ב. – השוואה וניתוח מגמות** – חלק זה מציג השוואה וניתוח מגמות בקרב שמונה המדינות אשר ערכו שיום מחדש כוללני. השוואה זו בוחנת את הקשר שבין אופן השיום המחדש לבין המאפיינים הבאים של המדינה והמדיניות: (1) ההיענות למדיניות: אחוזי ניצול של אבות את זכאותם לתקופת לידה; (2) תוכן המדיניות: מדד הנדיבות של מדיניות תקופת הלידה במדינה; (3) הקשר בין שיום לתרבות מגדרית בשוק העבודה: מדרג השוויון המגדרי של המדינה; ו-(4) הקשר בין שיום לנורמות מגדריות: תפיסה תרבותית ונורמטיבית מגדריות של הציבור את תקופת הלידה.

**4. דיון ומסקנות** – חלק זה מציג חמש תובנות מרכזיות לתחום המדיניות הציבורית אשר עלו בממצאים: (1) אפיון שיום מחדש על ידי דגם השיום הכוללני והתוספתי, (2) חשיבות תזמון השיום המחדש, (3) מעבר ממגדריות לניטראליות מגדרית – שיום מחדש ניטראלי, (4) מטרת השיום המחדש ככלי לשינוי נורמטיבי תרבותי ולא רק כאינדיקציה לנורמות קיימות, (5) מטרת השיום המחדש ככלי השפעה על יישום מדיניות.

## פרק 1. רקע תיאורטי

מסורת מחקר ענפה העוסקת בשיום, מיתוג ושיח במדיניות משקפת את מרכזיותה וחשיבותה של השפה בעולם המדיניות. שיום (Naming) – הוא מתן שם לפעולה, מחשבה עצם, קבוצה או ישות. כל חברה או קבוצה קובעת את גבולות השיום המתאימים לה ולתרבותה וכן את מאפייני השיום. השיום יכול להיות סתמי, אך לרוב הוא עשוי לשקף היבטים חברתיים ותרבותיים, מטרות, עקרונות ואידיאלים. לכן השיום הוא תלוי תרבות וחברה, משפיע עליהן ומושפע מהן.

במדיניות ציבורית לשיום של חוקים ושל מדיניות יש מקום נכבד. השיום מבטא מדיניות, יש לו מטרות פוליטיות, חברתיות ותרבותיות והוא משפיע על האופן שבו קהל היעד יגיב למדיניות ולעיתים השיום אף משקף תפיסות קיימות בציבור.

סקירת הספרות להלן תציג דוגמאות של שיום למדיניות במגוון סוגיות, היא תתמקד במטרות השיום, ובאופן שבו השיום משפיע על תפיסות בציבור ומשקף אותן. נוסף על כך הסקירה תתמקד במספר מונחי יסוד הנקשרים במונח השיום כגון 'מסגור' (Framing), 'מיתוג' (Branding) ו'יתוג' או 'סיווג' (Labeling) ומדיאטיזציה (Mediatization) ותראה שיש חוסר עקביות במונחים ובשימוש בהם. בכך היא מפנה את תשומת הלב לצורך בדיוק במתן שמות למדיניות בשל השפעתם על האופן שבו הציבור מגיב למדיניות, על רמת שיתוף הפעולה שלו וכן על האפשרות ששיום משפיע גם על תפיסות חברתיות. מחקר זה יפנה את תשומת הלב לפער בהבנה, וכך יעלה מודעות לתפקיד שיש לשיום ולצורך בהגדרת טרמינולוגיית שמות קבועה.

עיון בסוגיית השיום, מטרותיו ויעדיו מעלה שאלות רבות כגון: אילו שיקולים מובאים בחשבון כשקובעים שם למדיניות? האם השם משרת מטרה נסתרת של הטיית דעת הציבור, למשל, וכך משפיע על הסיכויים ליישום מוצלח ולהתקבלותו על דעת הקהל? האם בבחירת שם למדיניות מסוימת טמונה מטרה נסתרת לקדם אגינדה פוליטית או חברתית – ולכן לשם יש השפעה על הסיכויים של החוק להתקבל ולהיות מיושם? בסקירה להלן אבחן סוגיות אלו.

### מסגור ושיום

אחד המונחים החשובים הנקשרים עם תחום השיום הוא מסגור (Framing) – בהגדרתו המילונית מסגור הוא מתן מסגרת לדבר. בתפיסות חברתיות הוא מתאר תהליך שבו הפרט מפרש מידע או אירוע.



ממחקרים עולה שהעדפות של אנשים תלויות באופן שבו מנסחים את האפשרויות, כלומר ניסוח שונה, אריזה שונה, שיום שונה ישפיעו על ההעדפות וישפיעו על האופן שבו אנשים יגיבו למוצר, להגדרה או לשם.

במדיניות ציבורית יש לתהליך המסגור חשיבות רבה ככלי אנליטי מרכזי. תהליך המסגור הוא התהליך שבו מנתחים ובונים את הלוגיקה 'Sense-making' ואת הנראטיב של הסיטואציה (van Hulst and Yanow, 2014). כדי להבין את המסגור במדיניות ציבורית יש להבין את הקשר בין המונחים מסגור ושיום.

תהליך השיום הוא אחד מבין שלושה חלקים מרכזיים בתהליך המיסגור במדיניות הציבורית: הראשון הוא תהליך ה-Sense-making וההבחנה בין העיקר לתפל, השני הוא תהליך השיום (Naming) אשר כולל סלקטיביות וקטגוריזציה (Selecting and Categorizing) והשלישי הוא תהליך הסיפור (Storytelling). תהליך השיום במדיניות הציבורית אינו מסתכם בפעולת מתן שם למדיניות בלבד, אלא מבטא תהליך רחב ועמוק של מתן שם לבעיה, לתופעה, לסוגיה איתה יש להתמודד.

## מטרות השיום והשפעתו

סקירת הספרות מראה ארבעה נושאים מרכזיים הקשורים לשיום, שלושה מהם מציגים את מטרות השיום והרביעי מציג את ההשפעה שיש לשיום על שינויים תרבותיים וחברתיים ואף על השיום כמשקף תהליכים חברתיים ותרבותיים קיימים או מתהווים.

- א. **קידום אג'נדה פוליטית** – שיום כאמצעי לעיצוב אג'נדה פוליטית, או כאמצעי לאפשר או למנוע מהמדיניות מלהשפיע על מקבלי החלטות;
- ב. **עיצוב דעת קהל** – שיום במטרה לעצב את דעת הקהל, המושפעת ממדיאטיזציה ומשיווק;
- ג. **קידום מוניטין ומיצוב פוליטי** – שיום כדי לקדם מוניטין ומיצוב פוליטי (Political Status) של פוליטיקאים ושל בירוקרטים.

ד. **השפעה של השיום על שינויים תרבותיים וחברתיים, ושיקופם** – שיום כמצביע על שינויים נורמטיביים, מוסריים, תרבותיים וחברתיים, בד בבד עם הדגשה או הגדרה של השימוש במדיניות השיום ובתפיסות של תיוג המדיניות.

### **1.א. שיום לקידום סדר יום פוליטי**

לעיתים קרובות משתמשים בשיום מדיניות כדי להגדיר אג'נדה פוליטית וכדי לקדם או לבלום מדיניות, בלי לעשות שינויים בתוכן המדיניות ובלי לעורר עימות פוליטי. לעיתים קרובות עושים זאת על ידי כך שבחרים למדיניות שם כללי שעוזר להימנע מעימותים, ממתחים או אפילו מדילמות מוסריות.

דוגמה חשובה ליישום מטרה זו הוא הנושא של מיסוי על פליטת פחמן. אומנם כלכלנים ומומחי מדיניות ציבורית מקדמים רבות את נושא המיסוי על פליטות פחמן, אלא שקשה להעביר מדיניות בנושא בשל ההתנגדות הרבה שהנושא מעורר בציבור. לכן מטרתו של שינוי השם היא להפוך מדיניות כזאת לידידותית יותר – לקדם סדר יום פוליטי שבו המדיניות החדשה מצליחה להתקבל על הציבור. בנושא של הטלת מס על פליטת חמצן, למשל, נמצא שארצות הברית והפרובינציות הקנדיות השתמשו בתיוגים שונים כדי לקדם את המדיניות החדשה.

תיוג (Labeling) הוא ייחוס תכונות לדבר, לאדם או לקבוצת אנשים; התיוג משפיע על האופן שבו קהל היעד מגיב למושא התיוג. תיוג יכול להיות שלילי ולגרום להתרחקות ממדיניות (כמו התיוג השלילי לעישון) והוא יכול להיות תיוג חיובי ולהביא בכך לתגובה חיובית של קהל היעד.

מדינות אלו השתמשו בחמישה סוגי תיוג למדיניות זו: (1) תיוג מפורש של המדיניות – מתייחס ישירות בכותרת שם המדיניות הן למיסוי והן למטרות אקלימיות; (2) תיוג מפורש בנוגע לאקלים, הרומז בנוגע למס; (3) תיוג מפורש בנוגע למס, מרומז בנוגע לאקלים; (4) מרומז בנוגע הן לאקלים והן למס; (5) תיוג 'אדיש' בנוגע לאקלים, מפורש בנוגע למס (Rabe and Borick, 2012).

נמצא כי רוב המדינות לא השתמשו במושגים שיש להם תיוג שלילי כגון: 'מס' ו'פחמן'. היות שלמילה 'מס' יש תיוג שלילי נמצא שבמדינות רבות נבחר תיוג חיובי או ניטרלי לשם המדיניות כגון: 'אגרות', 'היטלים', 'תשלומים', 'תשלומים נלווים' ו'פרמיות'. תיוגים אלו מעוררים פחות התנגדות מאשר מיסים חדשים, ולעיתים תיוג כזה שימושי במדינות המטילות הגבלות על קביעת מיסים חדשים בחוק

תיוג חיובי נמצא למשל בשימוש במילה 'אקלים'. והוא משמש למשל בצו הסדרת החקיקה של מחירים לצרכן בהקשר לפליטות גזי חממה (שם).

דרך אחרת להימנע מתיוג שלילי היא להשתמש בשמות מעורפלים (Obfuscating). בשיום מעורפל שם המדיניות לא יכול מונחים שיש בהם אינדיקציה לכך שמטרת המדיניות היא מלחמה בשינויי האקלים. דרך אחרת למדיניות מעורפלת תהיה למשל הוספת היטלים לחשבונות חשמל; תהיה בה התייחסות מעטה לשינויי אקלים, ותשומת הלב תופנה לגיוס הכספים הדרושים ולא להשפעה על הצריכה (Rabe and Borick, 2012).

גם באיחוד האירופי נדרשו החברות באיחוד להתמודד עם שאלת התיוג מחדש של שמות מדיניות העוסקות בשינויי אקלים. בקרב מדינות החברות באיחוד האירופי קיבלה מדיניות סביבתית את השם 'מדיניות התאמות לשינויי אקלים' (Adaptation Policy to Climate Change). נראה שבשל לחצים חברתיים ופוליטיים עברו מדינות האיחוד האירופי לתיוג המשתמש ב'פוליטיקה של סמלים' (Symbolic Politics) (Dupois and Biesbroek, 2013) – שיום שנמנע מתיוג שלישי או חיובי ובוחר בתיוג מעורפל. גם מדינות שביצעו התאמה אמיתית של המדיניות, כלומר שהשינוי בהן לא היה רק בשם אלא גם בתוכן המדיניות, כגון בריטניה או שוויץ, בחרו בתיוג מעורפל ובשם המדיניות כלולה המילה 'התאמה' (Massey and Bergsma, 2008).

עוד דוגמה להיבטים של שיום עולה מהחלטות המחוקקים בפנסילבניה שהכניסו דלק מחצבים ומקורות אנרגיה לא-מתחדשים אחרים לתוך תיק האנרגיה המתחדשת, בין היתר בעזרת שינוי השם במהלך תהליך עיצוב המדיניות. השם שונה מ'מקורות אנרגיה מתחדשים' ל'מקורות אנרגיה חלופיים'.

כאשר פיתחו את תקני האנרגיה של פנסילבניה, עומתו המחוקקים עם אינטרסים סותרים – הם רצו להיתפס כתומכים בסביבה אך גם לפתח את האינטרסים הכלכליים של הפקת פחם. בסופו של דבר נוצרה קטגוריית ביניים בין השימוש באנרגיה ירוקה ולא-ירוקה. במהלך יצירת המדיניות, שינתה הקטגוריה הזו את שמה כמה פעמים: תחילה נקראה 'תיק תקן [אנרגיה] מתחדשת' (Renewable Portfolio Standard), אחר כך 'תיק תקן אנרגיה מתקדם' (Advanced Energy Portfolio Standard), 'תיק תקן אנרגיה כולל ידידותי לסביבה' (Renewable and Environmentally Beneficial Portfolio).

(Standard), ולבסוף 'תקן אנרגיה חלופית מקיף' (Alternative Energy Portfolio Standard) תומס (Leland and Thomas, 2010).

למרות ההכלאות עם סוגי אנרגיה נוספים, תקן האנרגיה החלופית המקיף של פנסילבניה עדיין מזוהה כתקן מקיף לאנרגיה מתחדשת, על ידי מקורות פנימיים וחיצוניים כאחד. אתרי אינטרנט ממשלתיים ומאמרים מקצועיים מציינים את תקן האנרגיה החלופית המקיף לצד המדיניות במדינות אחרות, והעיתונות המקומית מאפינת את המדיניות כנקייה ומועילה לסביבה. בהמשך, גם אם היה שינוי במבנה ובשם המדיניות, המדיניות עצמה המשיכה לקיים את הזהות שאליה מתייחסות מדיניות אחרות בנושא תקני אנרגיה מתחדשת. במובן מסוים, נראה שהמחוקקים של פנסילבניה שינו בהצלחה את הגדרת התקן, אולם המשיכו ליהנות מהיתרונות של היותם מזוהים עם תקני אנרגיה מתחדשת בפרט ועם מדיניות ירוקה בכלל (שם).

נושא זה נמצא גם בתחומים אחרים של מדיניות חברתית. דוגמה לתיוג מעורפל הוא הנושא של מדיניות רווחה בתר-תעשייתית (Post-Industrial Social Policy). למדיניות רווחה בתר-תעשייתית יש תיוג שלילי כי היא יוצרת סטיגמות לנתמכים. מטרתו של הערפול בתיוג של שם כזה הוא להכחיש את הסתירות וחוסר העקביות במדיניות שמצד אחד מקדשת את ערכי העבודה ומצד שני את ערכי המשפחה שנפגעים אלו מאלו. ניסיונות לרפורמות רווחה מכונות 'בתר-תעשייתיות', וכך מכירות-כביכול בשינויים הכלכליים המתאגרים את המערכת, אך הן נמנעות מלהטמיע אותם ממש במערכת (Neisser and Schram, 1994).

גישה דומה נמצאת בשיום של מדיניות פיתוח. שיום ומסגור נכנסים לשימוש כפעילויות שליטות בשיח, למשל במחקרי עוני נעשה שימוש בדרכים מתחרות לשיום ולמסגור והן מפרידות בין אג'נדות ומדיניות שונות. קריאה ומסגור של עוני כ'כלכלה ומנגנונים' או כ'פוליטיקה ומוסדות' הן שתי תאוריות שונות של עוני, וכנראה יובילו למדיניות שונה (Apthorpe, 1996).

דוגמה לחשיבותו של המסגור כדי לקדם סדר יום פוליטי קשור להקמתו של בנק רקמות (Biobank) של חברת אומגנומיקס (UmanGenomics) במחוז ווסטרבוטן (Västerbotton) בשוודיה. דוגמה זו מצביע גם על שימוש בערפול וגם על מסגור מחדש.

מסגור (Framing) הוא – מונח במדעי החברה המתאר תהליך, לרוב לא-מודע, שבו נקבעת מסגרת התייחסות לנושא מסוים. ההעדפות של קהל היעד משתנות ביחס לאופן שבו הנושא ממוסגר: ה'אריזה' שבה עוטפים את הנושא והיא קשורה לשיום ולתיאור של הנושא שעל הפרק. מסגור יכול להשפיע על קבלת החלטות של קהל היעד לרוב בדרך לא-מודעת.

היות שלהקמת בנק רקמות נקשרים חששות אתיים לגיטימיים, והיות שהאנשים שעבורם, ועליהם, הייתה המדיניות אמורה לפעול חששו מדברים שהיו שונים מהחששות המוסריים הלגיטימיים שבהם התמקדה המדיניות. למעורבים בשיום ובמסגור הבעיות שאליהן התייחסה מדיניות האתיקה של חברת אומנגנומיקס והחוק שהגיע בעקבותיה בנוגע לבנקי רקמות היו כוונות אחרות כשפתחו ברגולציה של כללי אתיקה, במוקד תשומת הלב נותר הדיון על מציאת פתרונות ולא הדיון בבעיות האתיות. בתהליך המסגור נראה כאילו באו לידי ביטוי רק בעיות אתיות שכבר נמצא להן פתרון שאפשר ליישם אותו בקלות – כלומר, לתרגמו בקלות לשפה של מדיניות. נראה שהפוטנציאל הביקורתי והדיון על בעיות אתיות מוגבלים. כאשר האתיקה הופכת לעיצוב מדיניות ממשית יש לשאול מי משיים וממסגר את המטרות של רגולציה אתית, כיצד מטרות מסוימות רוכשות משקל אתי, ומה ההשלכות של קיום סוגים רבים ושונים של מדיניות אתיקה.

במהלך מאורעות אלו התעצבו ארבע דרכים בשיום ומסגור סוגיות: (1) דגימות דם הוצגו כדומות לאנשים חיים; (2) הבעיה הובנתה כעימות בין היחיד לבין החברה; (3) הרעיון של מתן מידע לפרטים הוצג כפתרון; (4) הרעיונות על אתיקה נעלה ומתן יותר מידע אוחדו. במאמר הכותב מבחין בין שיום לבין מסגור אבל נמנע מהגדרה ברורה של השניים – לא ברור אילו פעולות נופלות תחת שיום ואילו תחת מסגור. (Hoeye, 2005)

### **1.1. ב. שיום לעיצוב דעת קהל**

הספרות העוסקת במדיניות מציגה את תפקיד השיום בעיצוב דעת הקהל ובהשפעה על יחסי הגומלין בין המדיאטיזציה ואסטרטגיות שיווק לבין המדיניות.

מדיאטיזציה (Mediatization) – היא שימוש במדיה ובאמצעי הטכנולוגיים, האסתטיים והמוסדיים כגון תקשורת, פרסום ויחסי ציבור לשם קידום של מוצר, אדם, מדיניות, רעיון או מוסד. בכך ההיגיון המדיאטיבי משפיע על קבלת החלטות של היחיד או של קבוצה. למדיאטיזציה יכולה להיות השפעה על כל תחום כגון: משפט, חברה ומדיניות ציבורית.

מדיניות השיום קשורה למדיאטיזציה של הפוליטיקה (Lingard and Rawolle, 2004). מדיאטיזציה של מדיניות עוסקת בדרכים שבהן משפיעים שיקולים תקשורתיים על תהליכי מדיניות ועל הכתיבה של מדיניות (Fairclough, 2000).

דוגמה לשימוש במדיאטיזציה לעיצוב דעת קהל היא מדיניות המדע האוסטרלית שנקראת 'סיכוי לשינוי' (Chance to Change). בתהליך יצירת המדיניות היה הבדל גדול בין המהלכים הרטוריים שדרכם הובנה הדיון הראשון במסמך הצעת המדיניות לעומת שתי הגרסאות הסופיות של מדיניות זו. הבדלים אלו הם דוגמה להשפעתה של המדיאטיזציה. בשלב השני של הדיון במדיניות זו החליפו מעצבי המדיניות טיעונים מורכבים באימרות שפר ובשורות מחץ. במסמך הראשון השפה הייתה תיאורית בעיקר, ואילו במסמכים המאוחרים יותר השפה הייתה רגשית ונורמטיבית יותר. הבדלים אלו נמצאים במרכיבים כגון: שם המדיניות, כותרות הסעיפים ואף התוכן. דוגמה זו מראה את פעולתה של המדיאטיזציה: השינוי הוא התוצאה של השפעת ההיגיון של העיתונות על ההיגיון של המדיניות. ההשפעה הכללית של גישה זו היא שהמסרים כיום בטקסטים של מדיניות מופנים יותר לכיוון האדם הפשוט דרך תקשורת ההמונים ולא לכיוון אנשי המקצוע (Fairclough, 2000).

דוגמה נוספת לכך היא יחס לתוכניות הסיוע הכספי הפדרלי שמעוררות התנגדות חזקה יותר כאשר הן ממוסגרות כ'תוכניות רווחה' לעומת מסגור כ'סיוע ממשלתי לעניים'. בהקשר זה יש לשים לב שאין אף תוכנית מדינתית או פדרלית שבשמה מופיעה המילה 'רווחה' (Welfare). הממשל הפדרלי כולל בדרך כלל תחת המשבצת 'רווחה' רק תוכניות סיוע במזומן הידועות בשם 'סיוע זמני למשפחות נזקקות' (Temporary Assistance for Needy Families – TANF), אולם פוליטיקאים, עיתונאים וסוכנויות רבות משתמשים במונח ביחס לכל תוכנית סיוע למעוטי יכולת (Henry et al., 2006).

בחוקים שמעביר הקונגרס האמריקאי חלו שינויים בשמות הקצרים שלהם.<sup>1</sup> נמצא שהחל מהקונגרס ה-93 (1973–2011), נעשו השמות הקצרים מרומזים ומגמתיים יותר. כלומר יש עלייה במגמת השימוש בטרמינולוגיה כאמצעי להשפיע על דעת הקהל בנושאי הוצאת תוכניות מדיניות לפועל. בבחירת שמות

---

<sup>1</sup> בארה"ב ובארצות דוברות אנגלית אחרות יש לחוקים שני שמות שבהם אפשר לקרוא להם – ארוך וקצר.

קצרים יש ארבעה סגנונות: (א) שמות על שם אישיות, (ב) שמות לפי פעולה או מאפייני מפתח, (ג) שמות שהם ראשי תיבות, (ד) חוק טכני או פשוט. להלן אסביר את ארבעת הסגנונות (Jones, 2012).

(א) **שמות על שם אישיות** – אלו כוללים מגוון רחב של שמות אנשים, ממחוקקים ועד גיבורים לאומיים. ברבים מהם משמשות דמויות שכבר משכו תשומת לב והן חביבות התקשורת. בחקיקה בנושאי פשיעה משתמשים לעיתים קרובות בשמו של הקורבן שאיתו קל להזדהות (וכך החקיקה והשיום מחזקים את התפיסה של הקורבן כצעיר, לבן, ממעמד בינוני וממין נקבה). שם מסוים עשוי להצביע על הצעת חוק קטנה ופרטית אבל השמות האלה, למעשה, שייכים לרוב להצעות חוק גדולות שיש להן השלכות על המדיניות הציבורית.

(ב) **שמות לפי פעולות או מאפייני מפתח** – בשמות מבוססי פעולה משתמשים בשפה המצהירה במפורש שפעולה מסוימת (לרוב חיובית) תקרה: מניעה, הגנה, שליטה, שיפור, מודרניזציה. בכך נרמז שהיריבים לא תומכים במטרה או מתנגדים לה או לפלח האוכלוסייה ש'מגינים' עליו או 'משפרים' אותו.

דוגמאות אפשר לראות בחוק להגנת אמריקה (Protect America Act) מ-2007, 'חוק הסיוע לרוכשי הבתים והמשפצים' (Homebuyer Assistance and Improvement Act) מ-2010, ו'חוק המודרניזציה של חברות ההשקעות' (Regulated Investment Company Modernization Act) מ-2010. שמות מבוססי מאפיינים משתמשים במלים הרומזות על מאפיינים חיוביים של התומכים. שמות אלו משתמשים בשפה שיווקית שיש לה רק קשר מועט להיבטים הטכניים של החקיקה. דוגמאות למילים שישתמשו בהן בשם כזה הן 'יעיל', 'חירות', 'אמריקה', 'אחראי', 'נושא באחריות', 'בטוח' ו'חירום'. אומנם 'חירום' אינו מאפיין חיובי, אך הוא מסייע למשוך תשומת לב ואולי מזרז את תהליך החקיקה גם אם אין לו שום משמעות טכנית.

(ג) **שמות שהם ראשי תיבות** – המילים בשמות האלו יוצרות ראשי תיבות קליטים שהם השם שבו החוק יהיה החוק מוכר. בולט בהם הוא 'חוק הפטריוט של ארה"ב' (USA PATRIOT Act) מ-2001, שפירוש שמו הוא 'איחוד וחיזוק אמריקה בעזרת כלים מתאימים הדרושים למלחמה בטרור' (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism).

שמות כאלה עשויים להשתמש בפעולות ובמאפייני מפתח הן בשם המלא והן בראשי התיבות. דוגמאות אחרות הן חוק 'הגנה על הילדים' (PROTECT our children) מ-2008 – 'אספקת משאבים, קציני משטרה וטכנולוגיה כדי להכחיד איומי סייבר על ילדינו' (Providing Resources, Officers, and Technology To Eradicate Cyber Threats to Our Children), וחוק הטיפול על שם ראיין וויט (CARE act) מ-1990, חוק שעוסק בטיפול באיידס והוא גם חוק על שם אישיות.

(ד) **שם טכני או פשוט** – אלו שמות שבהם לא משתמשים באף אחת מהשיטות הקודמות. הם תיאוריים וטכניים. לעיתים קרובות ישתמשו במילים הנפוצות בשיח החוק והחקיקה כגון: 'תיקון' (Amend), 'סמכות' (Authorize), 'נוסח מתוקן' (Revision), 'הקצאה' (Appropriation) ו'הרחבה' (Extension). לסיכום, יש עלייה בשימוש בשמות קצרים, עלייה באורך הממוצע של שמות קצרים (יותר מילים בכל שם, לפעמים כמעט באותו אורך או אפילו ארוכים יותר מהשם הארוך), עלייה בשימוש בראשי תיבות, שמות המבוססים על אישיות וניסוח מרומז, ולעומת זאת על ירידה בשימוש בניסוח טכני ( Jones, 2012). מגמה זו מערערת את הדיוק החוקי באמצעות ערפול המשמעות, וכך למעשה לבתי המשפט יש מרחב גדול יותר לפרש את החוק. שמות קצרים משמשים לא רק כהפניה לחוק המלא, כפי שהיה בעבר, אלא משתמשים בהם כטקטיקות חקיקה. הם עשויים להשפיע על העברת החוק, הם חלק חשוב מתהליך החקיקה, ונראה שנדרש סטנדרט כלשהו של דיוק בנוגע למונחים – מה הם שמות קצרים ראויים או לא ראויים (Jones, 2012). עוד עולה ששמות בניסוח מרומז לא תמיד עומדים בבחינה לפי תקנות האמת בפרסום של רשות הסחר הפדרלית (Federal Trade Commission), ושמות קצרים רבים של חוקי קונגרס משתמשים בטקטיקות פרסום שיש בהן הטעיה (Jones and Shaheen, 2012). לעומת זאת בהשוואה בין שמות קצרים בפרלמנטים שונים נמצא שפרלמנט ווסטמינסטר ובפרלמנט הסקוטי מקפידים יותר על דיוק ובהירות בשמות הקצרים מאשר הקונגרס האמריקאי. בפרלמנטים הללו מנסחי החוקים כותבים שמות קצרים ומעבירים אותם לאישור הבתים, ותהליך זה הביא לשמות קצרים המתארים את החוק ובאופן כללי אינם מוטים. הפרלמנט הסקוטי אף יצר סטנדרט שלפיו יש לשפוט שמות כאלה, והוא כולל שפה ניטרלית שאין בה קידום מדיניות (Jones, 2012).



## 1.ג. שיום לקידום מוניטין ומיצוב פוליטי

תיוג מדיניות הוא שימוש בשפה המפורשת שבה משתמשים לתיאור יוזמות של מדיניות, בהתחשב בהזדמנויות הקיימות ובמגבלות הנובעות ממסגור הסוגיות העומדות לדיון (Rabe, 2004). נבחרים משתמשים לרוב בתיוג של מדיניות כדי למקסם את ההערכה שהם זוכים לה ולמזער את האשמה בשיח מסוים. מכאן שאפשר לחלק את אמצעי המדיניות למפורשים או מרומזים בהקשר למסגור של הסוגיות. לדוגמה, אם פוליטיקאים מאמינים שסוגיה מסוימת ממוסגרת בצורה שבה נקיטת פעולה תביא להם יתרון, הם יתייגו את המדיניות שלהם כפעולה בנושא. ולהיפך, פוליטיקאים ישתמשו באמצעים מרומזים כאשר הם מאמינים שהסוגיה נשוא המדיניות תביא להם מעט הערכה בטווח הקצר. הם עשויים עדיין לקדם מדיניות בנושא הסוגיה, אבל ידגישו היבטים אחרים שלה שהם מאמינים שיביאו להם הערכה פוליטית רבה יותר. אין פירוש הדבר בהכרח שמקבלי ההחלטות לא מודעים להיבטים שאינם מובלטים בתיוג המדיניות. לעיתים קרובות הם מודעים אליהם ועשויים לבחור לזכות בהערכה, ליהנות מהמוניטין עליהם בעתיד, כאשר האקלים הפוליטי ישתנה, על ידי שינוי תיוג המדיניות (Rabe, 2004).

דוגמה לכך היא תיוג מדיניות המתייחסים להפחתת פליטת גזי חממה בארה"ב. יש שלושה מסגורים עיקריים לסוגיה: (1) תגובה לאיום סביבתי, (2) תגובה להזדמנות לפיתוח סביבתי ו-(3) תגובה לאיום כלכלי. לדוגמה, אם קובעי מדיניות רוצים לקבל קרדיט על טיפול באתגר הסביבתי, הם ישתמשו בדרך כלל בתגויות מסוימות כמו 'הפחתת גזי חממה' או 'הפחתת פליטות פחמן דו-חמצני'. אולם במדינות שבהן סוגיות סביבתיות שנויות במחלוקת, בעלי תפקידים עשויים להעדיף אמצעים מרומזים יותר, לדוגמה תיוג של עלויות שיתווספו לחשבון החשמל כ'היטל הטבות סוציאליות' והדגשה של חשיבות החיסכון באנרגיה (Rabe, 2004).

## 1.ד. השפעה של השיום על שינויים תרבותיים וחברתיים ושיקופם

לאחר שבחנו כמה ממטרות השיום ואת הדרכים שבהן הוא פועל: מסגור, תיוג, מדיאטיזציה ותיוג אבחן את השיום כמצביע על שינויים נורמטיביים, מוסריים, תרבותיים וחברתיים, בד בבד עם הדגשה או הגדרה של השימוש במדיניות השיום ובתפיסות של תיוג המדיניות.

דוגמה לאופן שבו שיום ותיוג משפיע על שינויים תרבותיים הוא מדיניות הנוגעות להטרדה באוניברסיטאות קנדיות. בשיום של מדיניות זו יש התרחקות ממדיניות המדגישה סוגיות של זכויות

אדם ואפליה ומעבר לימדיניות ניטרלית. אלה לא מזכירות אפליה של קבוצות או זכויות אדם, ולפעמים אפילו לא כוללות את המונח הטרדה (Harassment). מדינויות אלו מנוסחות כך שהן מכלילות (Inclusive) יותר – הן כוללות הטרדה המבוססת על אפליה על רקע גזע ומין אבל גם הטרדה שלא על בסיס השתייכות לקבוצה. הבעיה עם מדיניות ניטרלית כזו היא בכך שהיא למעשה מנתקת הטרדה מההקשר הפוליטי והחברתי שלה, והופכת הטרדה ל'אישית' בצורה שמסיטה את תשומת הלב של המדיניות מזכויות אדם. כלומר השינויים בשיח אינם רק תיוג מחדש אלא הסטת ערכים מעולם שונה לגמרי (Fairclough, 2003).

עוד דוגמאות לשמות ניטרליים למדיניות הם 'מדיניות העבודה המכבדת וסביבת הלמידה' (Respectful Work and Learning Environment Policy), 'קוד הזכויות והחובות' (Code of Rights and Responsibilities), 'מדיניות התנהגות אתית' (Ethical Behavior Policy), 'מדיניות הביטחון האישי' (Personal Security Policy) ו'מדיניות היחס ההוגן' (Fair Treatment Policy).

לא ברור עדיין כיצד השם משפיע על תוכן המדיניות, אולם אפשר לחלק את השמות כהיבט אחד של שלוש קטגוריות של מדיניות: (1) מדיניות בנוגע להטרדה מינית, (2) זכויות אדם ו-(3) הטרדה אישית. במקרים מסוימים, המעבר לשם ניטרלי נעשה בד בבד עם העברת המשרד הרלוונטי מהמחלקה לשירותי סטודנטים למחלקת משאבי אנוש – לכן המחלקה נראית כחלק מההנהלה ולא כמחלקה עצמאית, ונוצר הרושם שהיא מיועדת לסייע בעיקר לעובדים ולא לסטודנטים. סביר יותר שנושא המתח בין חופש אקדמי לבין הגנה מהטרדה, הגנה שלעיתים עשויה להגביל את החופש האקדמי, יעלה כאשר המדיניות ניטרלית (Westerman, 2010).

דוגמאות נוספות לכוחו של המסגור הפוליטי הוא מדיניות 'סיוע למען הילד' שצבר יותר תגובה חיובית בציבור, בניגוד להצגתו כ'סיוע לאימהות רווקות'. שיום כזה הוא תוצאה של תהליך פוליטי – בסוף שנות ה-60 יצרו הכוחות הליברליים למלחמה בעוני שיח בנוגע למבנים משפחתיים חסרים (Lisa Levenstein).

שפת השיח (כולל תיוג ושיום) מציעה אופן תקשורת. תרומתה להבנה של מה ניתן לתקשר ועל מה ניתן לתקשר, היא ברורה פחות אך לא פחות חשובה. מסגור הוא פעילות שיח מרכזית במובן זה שדרך מסגרות משתלבים עובדות, ערך, תאוריות ואינטרסים. שיח הוא המקום שבו מתקיימים מאמצים

להגדרת המציאות הציבורית כדי להשיג ודאות קולקטיבית. מסגרות הן הכלי – או כלי הנשק – הבסיסי עבור מאמצים אלה (Apthorpe, 1996; Rein and Schon, 1996).

לסיכום, סקירת הספרות מגלה ששמה של מדיניות הוא אכן גורם בתפיסת המדיניות בעיני הציבור, מעצבי המדיניות, המחוקקים ובעיני התקשורת. אולם בכל המקרים, שמה של המדיניות נתפס כחלק מן ההקשר הכולל של תהליך יצירת המדיניות, ולא כפרט עצמאי.

כמו כן, שיום למדיניות לא רק שלא נחשב לשיקול בפני עצמו, אלא שגם מונחים הקשורים בשיום ('שיום', 'מסגור', 'מיתוג' ו'תיוג' ומדיאטיזציה) משמשים בו בערבוביה. מכאן עולה שיש להתייחס לחוסר העקביות הזו וליצור הגדרות מדויקות. יתר על כן, רוב הספרות בנושא ישנה ויש צורך בספרות עיון מעודכנת בנושא.

אומנם שייקספיר כתב שימה שנקרא לו שושנה, ריחו יהיה מתוק תחת כל שם<sup>2</sup> אולם כוחן של מלים ברור למפרסמים, לעיתונאים ולפוליטיקאים וגם לקובעי המדיניות עצמם. תחום המדיניות הציבורית יצא נשכר ממחקר שיוקדש לסוגיה המסוימת של קביעת שם המדיניות, וכך גם מאמצינו לשפר את החברה ואת המציאות.

סקירה זו של שיום בתחומים שונים של מדיניות ציבורית משמשת לביסוס המחקר הנוכחי על **שיום מדיניות**. מן הסקירה נראה כי השיום הוא מרכזי במדיניות ציבורית הן בתחומים השונים שבהם עוסקת סקירת הספרות והן בתחום של תקופת הלידה כמקרה מבחן.

---

<sup>2</sup> רומיאו ויוליה, תרגום לעברית: דודי פרנס.

## פרק 2. שיטת המחקר

**שיטת המחקר** – המחקר שלהלן הוא מחקר השוואתי של שיום מדיניות 'תקופת הלידה' בקרב 24 מדינות מאירופה וכן ישראל בהן נערך שיום מחודש של מדיניות תקופת הלידה. מחקר זה אינו מצטמצם לשיום בלבד אלא בוחן את השיום לצד עדכוני תוכן המדיניות שמטרתה לעודד חלוקת תפקידים מגדרית שוויונית.

**אוכלוסיית המחקר** – 24 המדינות נבחרו לאחר סקירה בין-לאומית השוואתית רחבה של מרכיבי מדיניות תקופת הלידה ושל שמותיהן בקרב מדינות שונות. כדי ליצור מדגם רחב ככל האפשר, כלל המדינות שערכו שיום מחודש ונמצאו בהן הנתונים הרלבנטיים נבחרו להשתתף במחקר.

**איסוף הנתונים** – נתוני המחקר נאספו באמצעות פנייה למומחים ממדינות שונות בעולם בתחום מדיניות תקופת הלידה, עיון במסמכי מדיניות רשמיים וסקירת מחקרים העוסקים במדיניות היעדרות מעבודה (Leave Policies) ובהורות.

המומחים אותרו באמצעות חיפוש במאגרי מידע ובעיקר באמצעות שימוש במאגר המידע Leave Network. פנייה ראשונית נעשתה לבעלי תואר פרופסור ודוקטור ורק אם לא התקבל מענה, פניתי למרצים בתחום ולעוזרי מחקר. המומחים לחקר המגדר ומדיניות המשפחה היו מרכיב מרכזי ביכולת להבין את שמות המדיניות באופן מילולי וביכולת להתגבר על מכשולי שפה להבנת מרכיבי המדיניות, שמותיהם ומשמעותם התרבותית-מגדרית.

בחלק ב' של פרק הממצאים עולים חמישה היבטים של מאפייני המדינות המדיניות: (1) ההיענות למדיניות: אחוזי ניצול של אבות את זכאותם לתקופת לידה; (2) תוכן המדיניות: מדד הנדיבות של מדיניות תקופת הלידה במדינה; (3) הקשר בין שיום לתרבות מגדרית בשוק העבודה: מדרג השוויון המגדרי של המדינה; ו- (4) הקשר בין שיום לנורמות מגדריות: תפיסה תרבותית ונורמטיבית מגדרית של הציבור את תקופת הלידה. כדי לבחון את הקשר בין אופן השיום למאפייני המדיניות האלו, השתמשתי במחקרים ובמאגרי מידע של ה-OECD, International Network on Leave Policies & Research, סקר ה-ISSP ומחקרים נוספים של המדינות עצמם בתחום מדיניות תקופת הלידה.

**הליך המחקר** – לאחר איסוף הנתונים, בחינתם, מיונם והשוואתם חולק המחקר לשלושה חלקים מרכזיים: האחד, בחינת מסגרת מושגית ואנליטית לאפיון שיום מחדש של מדיניות. השני, בחינת

מטרות שיום מדיניות, בפרספקטיבה של יישום ולא רק בפרספקטיבה של שינוי מדיניות. השלישי, בחינת הקשר בין אופן השיום למאפייני המדיניות להבנת השפעת השיום המחודש על תרבות מגדרית ויישום.

בחינה ואפיון המסגרת המושגית והאנליטית לשיום מחודש של מדיניות נעשה, כאמור, באמצעות עיון במסמכי מדיניות רשמיים וסקירת מחקרים העוסקים במדיניות היעדרות מעבודה (Leave Policies) ובהורות, וכן באמצעות פנייה למומחים ממדינות שונות בעולם בתחומי המגדר, מדיניות המשפחה (Family Policies) ומדיניות תקופת הלידה בפרט, כדי להבין את הטרמינולוגיה המילולית של שמות מדיניות תקופת הלידה בהקשרם התרבותי והמקומי.

בחינת מטרות השיום המחודש של מדיניות תקופת הלידה נעשתה באמצעות בחינת מסמכי מדיניות רשמיים של 24 המדינות וחיפוש ממוקד של הצהרות בדבר המטרות לשיום המחודש. במקרים שבהם לא נמצאה הצהרה רשמית בנוגע למטרת השיום המחודש התמקדתי בעדויות של עדכוני מדיניות ואף רפורמות בתחום השוויון המגדרי במסגרת מדיניות תקופת הלידה המעידים על כוונת המדינה לקדם שוויון מגדרי בסמוך לתקופת השיום המחודש. דוגמה טובה לכך היא פורטוגל אשר במקביל לשיום המחודש ערכה גם רפורמה לשוויון מגדרי אשר השפיעה על חקיקה בתחומים נוספים לתקופת הלידה. אף שלא הוצהר כי השיום המחודש בפורטוגל הוא חלק מהתהליך של קידום השוויון המגדרי הרחב הסקתי כי השיום הוא ביטוי נוסף לתהליכים אלו.

### פרק 3. ממצאים

פרק הממצאים מחולק לשני חלקים מרכזיים: **חלק א'** מציג את המסגרת האנליטית לשיום מחודש ובו אמשיג ואפיין את דגמי השיום המחודש שערכו המדינות במקרה המבחן של תקופת הלידה. אפיון והמשגת השיום המחודש נעשה על ידי סקירה וניתוח של שמות מדיניות תקופת הלידה המקוריים לעומת החדשים ומשמעותם הנורמטיבית והתרבותית.

**חלק ב'** עוסק בהשוואה ובניתוח מגמות בקרב שמונה המדינות שערכו שיום כוללני. אבחן את הקשר בין אופן שינוי השיום לבין מאפיינים נוספים של המדינה והמדיניות: (1) ההיענות למדיניות: אחוזי ניצול של אבות את זכאותם לתקופת לידה; (2) תוכן המדיניות: מדד הנדיבות של מדיניות תקופת הלידה במדינה; (3) הקשר בין שיום לתרבות מגדרית בשוק העבודה: מדרג השוויון המגדרי של המדינה; ו- (4) הקשר בין שיום לנורמות מגדריות: תפיסה תרבותית ונורמטיבית מגדריות של הציבור את תקופת הלידה. נמצא כי מאפיינים אלו מעידים על השפעות גומלין בין מאפייני השיום המחודש, לבין ערכים ונורמות תרבותיות וכי שיום מדיניות יכול לשמש לא רק ככלי המשקף תרבות אלא גם ככלי המעצב תרבות. לעיתים קרובות משתמשים בשיום מדיניות כדי להגדיר אג'נדה פוליטית וכדי לקדם או לבלום מדיניות, בלי לעשות שינויים בתוכן המדיניות ובלי לעורר עימות פוליטי. לעיתים קרובות עושים זאת על ידי כך שבחרים למדיניות שם כללי שעוזר להימנע מעימותים, ממתחים או אפילו מדילמות מוסריות. ב תרבות, תודעה ותפיסות נורמטיביות ואף משפיע על יישום מדיניות.

הממצאים בשני החלקים **א' וב'** יעסקו בשאלת מטרת השיום המחודש בפרספקטיבה של יישום ולא רק בפרספקטיבה של שינוי המדיניות עצמה. בניתוח של מסמכי מדיניות, הצהרות רשמיות ומגמות מדיניות נמצא שהשיום המחודש מטרתו להשפיע על יישום מדיניות להעלאת אחוזי הניצול של אבות את זכותם לתקופת לידה והן על נורמות חברתיות לקידום שוויון מגדרי, אך האפקטיביות של השיום ככלי בפני עצמו אינו ברור.

### 3.א. מסגרת מושגית ואנליטית לאפיון שיום מחדש

בפרק שלהלן תחילה אאפיין ואמשיג את אסטרטגיות השיום המחודש שערכו המדינות במקרה המבחן של תקופת הלידה. אגדיר ואאפיין את המושגים 'שיום כוללני' ו'שיום תוספתי', אחדד את ההבדל ביניהם ואסביר למה היא מהותית. לאחר מכן אציג את הממצאים העולים בקרב מדינות שערכו שיום כוללני ושינוי תוספתי, ולבסוף אדון בלקחים ובמסקנות העולות ממצאים אלו. לאורך הצגת הממצאים

אתעמק בדיון על המדינות אשר ערכו שיום כוללני לעומת המדינות אשר ערכו שיום תוספתי. פירוט זה ישרת את המשך הדיון בחלק ב' של פרק הממצאים אשר יתמקד במדינות שעשו שינוי כוללני.

24 המדינות שנחקרו ערכו שיום מחודש של מדיניות תקופת הלידה. אופן השיום המחודש בא לידי ביטוי באחד משני אופנים: (א) שינוי כוללני או (ב) שינוי תוספתי. מתוך 24 המדינות, שמונה מדינות ערכו שינוי כוללני ו-16 ערכו שינוי תוספתי. מונחים אלה – 'שינוי כוללני' ו'שינוי תוספתי' – הם מונחים חדשים שהוגדרו על סמך תוצאות המחקר כדי **לאפיין ולהמשיג** את אופני שינוי שיום המדיניות במקרה המבחן של מדיניות תקופת הלידה.<sup>3</sup>

### **דגמים לשיום מחודש: 'שיום כוללני' ו'שיום תוספתי'**

על פי מקרה המבחן הנוכחי נמצא כי מדינות משיימות מחדש מדיניות בשני אופנים: 'שיום כוללני' ו'שיום תוספתי'.

**שיום כוללני** – משמעותו שהמדינה שינתה באופן רשמי את שם המדיניות הכללי של מדיניות תקופת הלידה, הכולל במסגרתו את שאר סעיפי המדיניות בנושאים של לידה, אימוץ ילדים ולעיתים גם זכויותיהם של ההורים בשלבים מאוחרים יותר של גידול ילדים. מדינות אלו לא הסתפקו בתוספת של תת-סעיף מדיניות בלבד המשקף את עדכוני תוכן המדיניות שנערכו.

תתי-הסעיפים הכלולים לרוב תחת מדיניות תקופת הלידה כוללים את הזכויות הספציפיות ליוולדות לאחר הלידה ובמהלך ההיריון (Maternity Leave), את זכותם של אבות להיעדרות מהעבודה בתקופה הסמוכה ללידה (Paternity Leave) ואת זכותם של ההורים להתחלק בתקופת חופשת הלידה (Parental Leave).

במדינות שבהן נערך שיום כוללני נמצא תיעוד פורמאלי של שינוי שם המדיניות, כגון מסמך המתעד החלטה לשינוי שם המדיניות ואת המניעים לשינוי, הוראה לשינוי המונח במסגרת הליכים בירוקראטיים או שני מסמכים רשמיים אשר באחד שם המדיניות המקורי ובשני השימוש במונח החדש שלאחריו נעשה שימוש חוזר באותו מונח חדש. כפי שנראה להלן, לרוב השיום המחודש מתאפיין בהיותו ניטראלי וכללי יותר מבחינה מגדרית.

<sup>3</sup> לפירוט השיום המחודש בקרב 24 המדינות ראו טבלה ג' עמ' 31.

**שיום תוספתי** – משמעותו שהמדינה ערכה שיום נפרד של תת-סעיף פנימי חדש של החוק הקיים. גם בשיום תוספתי, ברוב המקרים שינוי זה מתאפיין בהיותו ניטראלי וכללי יותר מבחינה מגדרית. במקרה של שיום תוספתי לא מדובר בהוספת שם מדיניות כולל חדש לשאר תתי-הסעיפים, אלא שיום מחודש של תת-סעיף בלבד.

ההבדל המהותי בין אסטרטגיית השיום הכוללני לאסטרטגיית השיום התוספתי הוא שבראשון המדינה קיבלה החלטה אסטרטגית ופורמאלית לשינוי שם המדיניות הכולל. מדינות אשר ערכו שיום כוללני היו יכולות להסתפק בהוספת תת-סעיף בלבד למדיניות תקופת הלידה, אך החליטו לערוך שיום מחודש הכרוך פעמים רבות בהליך בירוקראטי ממושך ומורכב. לעומת זאת, מדינות אשר ערכו שינוי תוספתי לא ייחסו משמעות ישירה ופורמאלית לפעולת שינוי שם המדיניות. פעולת השינוי הייתה שינוי טכני כחלק מהוספת סעיף חדש לחוק.

### **מסגרת אנליטית לאפיון שיום כוללני**

שמונה מדינות מתוך עשרים וארבע המדינות במחקר ערכו שינוי כוללני [להלן: מדינות כוללניות]. אלו הן: ישראל, הונגריה, פורטוגל, איסלנד, שוודיה, אוסטרליה, ניו זילנד ונורבגיה.

ממצאי ההשוואה בין מדינות אשר ערכו שיום תוספתי מעלים 4 ממדים אנליטיים לשיום מחודש: (1) **ההיענות למדיניות**: אחוזי ניצול של אבות את זכאותם לתקופת לידה; (2) **תוכן המדיניות**: מדד הנדיבות של מדיניות תקופת הלידה במדינה; (3) **הקשר בין שיום לתרבות מגדרית בשוק העבודה**: מדרג השוויון המגדרי של המדינה; ו- (4) **הקשר בין שיום לנורמות מגדריות**: תפיסה תרבותית ונורמטיבית מגדריות של הציבור את תקופת הלידה.

טבלה א' מציגה את מאפייני השיום המחודש בקרב המדינות שערכו שיום כוללני.



טבלה א'. מדיניות שעשו שיום כוללני

שיום כוללני							
מדינה	שיום מקורי	שיום בשפת המקור	שיום מחודש	שיום מחודש בשנת המקור	מועד השיום	מרכזיות השיום	תיעוד מטרות השיום
ישראל	Vacation Following Birth	חופשת לידה	'Birth and Parenthood Period'	תקופת לידה והורות	2016	שיום נפרד	תיעוד מפורש
הונגריה	Birthgiving Leave	Szulesi Szabadsag	Infant care Payment	Csecsemőgon dozási díj, CSED	2015	שיום נפרד	תיעוד מפורש
פורטוגל	Maternity Leave	Licença Maternidade	Initial Parental leave	Licença Parental Inicial	2009	שיום צמוד	תיעוד עקיף
איסלנד	Birth Leave	Birth Leave	Parents' Joint Rights' \Parental Leave	Parents' Joint Rights' \Parental Leave	2000	שיום נפרד	תיעוד מפורש
שוודיה	Birth Leave	Fæðingarorlof	Parental Leave	Föräldraförsäkring	1995	שיום צמוד	תיעוד עקיף
אוסטרליה	Maternity Leave	Maternity Leave	Parental Leave	Parental Leave	1990	שיום צמוד	תיעוד עקיף
ניו זילנד	Maternity Leave	Maternity Leave	Parental Leave	Parental Leave	1987	שיום צמוד	תיעוד עקיף
נורבגיה	Birth Leave	Fødselspermisjon	Parental Leave \Parental Money' Period	Foreldrepermisjon	1978	שיום צמוד	תיעוד עקיף

ראשית, מעבר משיום מגדרי לשיום ניטראלי – נמצא כי השיום המחודש שערכו כל המדינות הכוללניות מתאפיין באופן בולט בביטול או בהחלשת ההעדפה המגדרית שניתנה לאם בשם המקורי, ובמעבר מווריאציות שונות של שמות מדיניות המציבים את האם במרכז, למשל משימוש בשם כגון: 'חופשת אם' (Maternity Leave) או 'חופשת לידה' (Birth Leave) לשימוש בשמות מדיניות המציבים במרכז את כלל המשפחה הגרעינית בדגש על 'הורות' או 'גידול ילדים'. שבע מתוך שמונה המדינות (ישראל, פורטוגל, איסלנד, נורבגיה, שוודיה, אוסטרליה וניו זילנד) ערכו שיום מחודש המדגיש את אלמנט ההורות שבתקופת הלידה (Parental Leave) (no) Australian council of trade unions, [no date]; Duvander and Johansson, 2015; Eydal and Gíslason, 2018; McDonald and (Morrisey, 2017; Wall and Leitão, 2018). ואילו מדינה אחת בלבד, הונגריה, ערכה שיום מחודש

המדגיש את אלמנט הטיפול בילוד בלבד (Infant Care Payment) (Gábos, 2017). ישראל יוצאת דופן בכך שבמעבר של השיום המחודש מ'חופשת לידה' ל'תקופת לידה והורות' הוסיפה מצד אחד את הדגש על אלמנט ההורות השוויונית ועם זאת בחרה לשמר גם את ההתייחסות המגדרית לאם במונח 'לידה' (המוסד לביטוח לאומי, 2016).

**שנית, המשמעות המיוחדת לתקופת הלידה** – היבט נוסף העולה מהממצאים הוא ההבחנה בין שימוש במונח המתאר את תקופת המדיניות. מדינות משתמשות בכמה מונחים, החל מתקופת 'היעדרות' ועד לשימוש במונח 'חופשה' או 'תקופה': שבע מהמדינות (הונגריה, פורטוגל, איסלנד, שוודיה, אוסטרליה, ניו זילנד ונורבגיה) משתמשות בשם המדיניות המקורי במונח 'היעדרות' (Leave) השם דגש על העבודה ועל היעדרות ממנה. ואילו מדינה אחת בלבד, ישראל, משתמשות במונח 'חופשה' (Vacation או Holiday) וכך הן בעצם מעבירות מסר מוטעה כי תקופה זו דומה לחופשה המתאפיינת בעיקר במנוחה והתאוששות של האם. זאת בעוד שלמעשה מדובר בתקופה המתאפיינת בעבודה מאומצת של טיפול בילוד אשר אינה דומה לחופשה כלל.

ישנן ארבע מדינות אשר בשיום המחודש בין שבאופן מכוון או לא מכוון שינו את הדגש באפיון תיאור ההיעדרות: ישראל ונורבגיה שינו את שם המדיניות השימוש במונח 'חופשה' ו'היעדרות' (בהתאמה) לתיאור תקופת הלידה כ'תקופה' (Period). הונגריה עברה מהשימוש במונח 'היעדרות' למונח 'תשלום' ואיסלנד עברה מהשימוש במונח 'היעדרות' למונח 'זכויות' (Rights).

**שלישית, מרכזיות השיום המחודש במדיניות תקופת הלידה** – על פי הממצאים יש להבחין בין שיום מחודש אשר נערך בצמוד לעדכון תוכן המדיניות, לבין שיום מחודש אשר נערך כשלעצמו, נפרד מעדכון תוכן המדיניות. עריכת השיום המחודש בנפרד מעדכון תוכן המדיניות מקנה לשיום ערך מרכזי יותר, לתפיסתם של קובעי המדיניות אשר בחרו לקדם את השיום המחודש כאקט נפרד בפני עצמו, הדורש הליכים בירוקראטיים ומשאבים ולא כמהלך נלווה לעדכוני תוכן. בקרב חמש מתוך שמונה המדינות שערכו שיום כוללני התלווה השיום המחודש לשינוי תוכני של מדיניות תקופת הלידה, אשר במסגרתו הורחבו זכויות אבות סביב תקופת הלידה, ואילו בשלוש מדינות נערך השיום המחודש בפער של כמה שנים לאחר עדכון השינויים התוכניים.

המדינות שבהן נערך השיום המחודש בצמוד לעדכון המדיניות הן: פורטוגל, שוודיה, אוסטרליה ניו זילנד ונורבגיה. השיום המחודש בפורטוגל נערך בשנת 2009 במסגרת רפורמת ה- 'Parenthood Protection' שבמסגרתו חוקקו שינויים משמעותיים במדיניות ההיעדרות של הורים סביב לידה והורות (Cunha, Atalaia, and Wall, 2017). רפורמה זו נחשבת בפורטוגל לנקודת מפנה סימבולית במדיניות תקופת הלידה בכך שהיא מעגנת את הזכות הבסיסית לשוויון מגדרי. במסגרת הרפורמה הוחלפו באופן רשמי שמות מדיניות תקופת הלידה (Maternity Leave) וחופשת האבהות (Paternity Leave) במונח 'Initial Parental leave' (Wall and Leitão, 2018). השיום המחודש בשוודיה נערך בשנת 1995 עם עדכון תוכן מדיניות תקופת הלידה במכסת חודש ייעודי נוסף לאמהות ומכסת חודש ייעודי נוסף לאבות (Duvander and Johansson, 2015). השיום המחודש באוסטרליה (1990), בניו זילנד (1987) ובנורבגיה (1978), נערך עם עדכון מדיניות תקופת הלידה באופן שיכלול את זכותם של אבות לחלוק עם היולדות את תקופת הלידה (Australian council of trade unions, [no date]; Australian Government, Federal Register of Legislation, 1973; McDonald and Morrissey, 2017; New Zeland Parliamentary Counsel Office, 2017).

לעומת זאת בשלוש מדינות, ישראל הונגריה ואיסלנד, השיום המחודש נערך בנפרד לעדכון תוכן המדיניות: השיום המחודש בישראל (2016) התקבל במסגרת החלטה נפרדת לתיקון חוק עבודת נשים ותיקון עקיף בחוק הביטוח הלאומי להחלפת מונח 'חופשת הלידה' למונח 'תקופת לידה והורות' בכול ההליכים הבירוקראטיים והטכניים הקשורים ביישום החוק (חוק עבודת נשים, תשי"ד–1954; חוק הביטוח הלאומי, נוסח משולב, תשנ"ה–1995). מהלך חקיקתי זה נעשה תשע שנים לאחר שינוי תוכן מדיניות תקופת הלידה, כך שיכלול את זכותו של בן הזוג לחלוק עם האם את תקופת הלידה בשנת 2007.

מהלך השיום המחודש בהונגריה (2015) נעשה 13 שנים לאחר הוספת זכותם של אבות לזכות אבהות (Paternity Leave) בשנת 2002, ו-30 שנים לאחר הוספת תקופת לידה המיועדת לאבות בלבד (Parental Leave) בשנת 1985. החוקרת Veronika Vighova, מומחית למדיניות תקופת הלידה בהונגריה, מציינת כי לאורך השנים הונגריה עברה תהליך חקיקתי המתבטא במסגור מגדרי מחודש של מדיניות המשפחה (Family Policy) אשר הגיע לשיאו עם השיום המחודש (Vighova, 2015). השיום

המחודש באיסלנד (2006) נעשה שש שנים לאחר מהלך חקיקתי מהפכני בשם 'The Maternity/Paternity Leave Fund' שנעשה בשנת 2000 אשר במסגרתו עודכנו והורחבו זכויות היולדות והאבות כאחד.

בכך ששלוש מדינות אלו ערכו את השיום המחודש בנפרד מעדכון תוכן המדיניות הקנו קובעי המדיניות ערך מרכזי יותר לשיום – הם בחרו לקדם את השיום המחודש כאקט בפני עצמו הדורש הליכים בירוקראטיים ומשאבים ולא כמהלך נלווה לעדכוני תוכן. במקרה של חמש המדינות הנוספות אשר ערכו את השיום המחודש בסמוך לעדכוני תוכן המדיניות קשה להעריך אם ייחסו לשיום ערך מרכזי או נלווה לעדכון המדיניות.

**רביעית, שכיחות תיעוד מטרות השיום המחודש** – הממצעים מעידים על הבחנה בין מדינות שבהן נמצא תיעוד מפורש של מטרות השיום מחודש לבין תיעוד עקיף של מטרות השיום המחודש. בחמש מתוך שמונה המדינות לא נמצא תיעוד מפורש של מטרות השיום מלבד סמיכות השיום המחודש לרפורמות ולתהליכי חקיקה נוספים אשר נועדו לקדם שוויון מגדרי (כפי שראינו לעיל).

בקרב שלוש המדינות: ישראל, הונגריה ואיסלנד נמצא תיעוד מפורש למטרות השיום המחודש. שלוש מדינות אלה, כפי שראינו, הן אותן מדינות אשר ערכו שיום מחודש נפרד מעדכוני תוכן המדיניות.

**ישראל** פירסמה, כחלק ממסמך ההחלטה לתיקון חוק עבודת נשים ושינוי שם מדיניות תקופת הלידה, הצהרה בדבר המניעים לשיום המחודש ולפיה הנימוק לשינוי הוא הרצון 'ליצור תודעה חדשה ושוויונית יותר, דרך החלפת המושג 'חופשת לידה' הייחודית לאם, ל'תקופת לידה והורות' המכוונת לתא משפחתי על כל גווניו (המוסד לביטוח לאומי, 2013). השיום המחודש **בהונגריה** נעשה כלק מתהליך ממשלתי רשמי של מסגור מילולי מגדרי מחודש של מדיניות המשפחה (Family Policy) בכלל ומדיניות תקופת הלידה בפרט במטרה 'להבטיח את השוויון המגדרי בפני החוק' (Vighova, 2015).

מטרת השיום המחודש **בפורטוגל**, כפי שצוטט בחוק (Law 91/2009 of 9 April Portugal), הייתה להבטיח מדיניות המקדמת שוויון מגדרי סביב תקופת הלידה, להבטיח את זכותם של אבות להורות שוויונית כבר בשלבים הראשונים של לידת ילדיהם ולעודד אבות לקחת חלק פעיל ושוויוני במסגרת המשפחה (Cunha, Atalaia, and Wall, 2017).

**חמישית, תקופות השיום המחודש – שיום מוקדם לעומת שיום מאוחר – יש להבחין בין שתי תקופות של שיום מחודש. כמחצית מהמדינות אשר ערכו שיום כוללני ערכו את השינוי במהלך שני העשורים הראשונים של שנות האלפיים: ישראל (2016), הונגריה (2015), פורטוגל (2009) ואיסלנד (2006). ואילו ארבע המדינות הנותרות ערכו שיום מחודש מוקדם יותר, לפני מעל עשרים שנה, ואלו הן: שוודיה (1995), אוסטרליה (1990), ניו זילנד (1987) ונורבגיה (1978).**

כפי שראינו, נמצא כי שלוש מתוך ארבע המדינות אשר ערכו שיום מאוחר (ישראל, הונגריה ואיסלנד) תיעדו באופן מפורש את מטרותיהן לשיום המחודש, ואלו אותן שלוש המדינות ערכו שיום מחודש בנפרד מעדכוני תוכן המדיניות. שני הממצאים האחרונים מחזקים את מרכזיות השיום המחודש ככלי מדיניות. ההבחנה בין מדינות אשר ערכו שיום מחודש בשלב מוקדם יותר לעומת מדינות אשר ערכו שיום מחודש בשלב מאוחר יותר תשמש אותי בהמשך המחקר כדי לעמוד על ההשפעות שיש לשיום על גורמים כגון: יישום המדיניות ואופן תפיסות הציבור כלפי המדיניות.

### **מסגרת אנליטית לאפיון שיום תוספתי**

16 מדינות מתוך 24 מדינות המחקר ערכו שיום תוספתי [להלן: מדינות תוספתיות]. במסגרתו, לצד תהליך עדכוני תוכן המדיניות, ערכו המדינות שיום נפרד של תת-סעיף פנימי חדש של חוק תקופת הלידה הקיים. טבלה ב' מציגה את מאפייני השיום המחודש בקרב המדינות שערכו שיום תוספתי.

טבלה ב. מדינות שעשו שיום תוספתי

שיום תוספתי					
שם המדינות שהתווספה בשפת המקור	שם המדינות שהתווספה	שנת שנוי המונח	שם המדינות המקורי בשפת המקור	שם המדינות המקורי	מדינה
Shared Parental Leave (SPL)	Shared Parental Leave (SPL)	2013	Maternity leave	Maternity leave	בריטניה
kidотпуск за отглеждане на дете до	Leave for Raising a Child	2012	отпуск поради бременност, раждане И осиновяване	Leave for Pregnancy Child Birth and Adoption	בולגריה
Roditeljski Dopust	Parental Leave	2008	rodiljni dopust	Maternity Leave	קרואטיה
Concediul paternal pentru creşterea copilului	Parent Vacation for Child Rearing	2012	Concediul de Maternitate	Maternity Vacation	רומניה
Vaiko priežiūros atostogos	Child Care Holidays	2010	Motinystės atostogos	Maternity Vacation	ליטא
Eltern Karenz	Parent Leave	1990	Mutterschutz\Mütter Schutz	Maternity Protection' or Mothers Protection	אוסטריה
Congé Parental	Parental Leave	2002	Congé de maternité	Maternity Leave	צרפת
Lapsehoolduspuhkus	Childcare Leave	2004	Rasedus Sünnitus Puhkus rasedus- ja sünnituspuhkus	Pregnancy and Maternity Leave	אסטוניה
Starševski dopust	Parenting Holiday	2014	Materinski Dopust	Maternity Holiday	סלובניה
Rodičovská Dovolenka	Parental Leave	2014	Maternity Leave Materská Dovolenka	Maternity Leave	סלובקיה
Ouderschapsverlof	Parental Leave	1991	Zwangerschap-s-en Bevallingsverlof	Maternity Leave Pregnancy and Delivery Leave	הולנד
Urlop rodzicielski	Parent Leave	2013	Urlop Macierzyński	Maternity Leave	פולין
Ouderschapsverlof/Congé	Parental Leave	2002	Congé de Maternité	Maternity Leave	בלגיה
Excedencia por cuidado de hijos	Leave for Child Care	2016	Permiso y prestación por Maternidad	Maternity leave	ספרד
Maternity and Parental leave Benefits	Maternity and Parental Leave Benefits	2000	Maternity Leave	Maternity Leave	קנדה
Vanhempainvapaa / föräldraledighet	Parental Leave	1985	äitiysvapaa/moderskapsledighet	Maternity Leave	פינלנד

מסגרת ההשוואה בין המדינות התוספתיות כללה בחינה של שלושה מרכיבים: השיום המקורי, השיום המחודש ומועד השיום המחודש.

כפי שאפשר לראות בטבלה, ממצאי ההשוואה מעלים שלושה ממדים אנליטיים לשיום מחודש בקרב המדינות התוספתיות (1) מעבר ממגדריות לניטראליות מגדרית, (2) המשמעות המיוחסת לתקופת הלידה ו-(3) תקופות השיום המחודש – שיום מוקדם לעומת שיום מאוחר.

כפי שיתואר בהמשך, ההחלטה לבחון באופן מעמיק יותר את המדינות שערכו שיום כוללני לעומת המדינות אשר ערכו שיום תוספתי נובעת מכך שמדינות אשר ערכו שיום כוללני ערכו שינוי פורמאלי ומוכוון של שינוי שם המדיניות. זאת לעומת מדינות שערכו שינוי תוספתי אשר הסתפקו בתוספת תת-סעיף בלבד.

**ראשית, מעבר ממגדריות לניטראליות מגדרית** – השם המקורי של מדיניות תקופת הלידה בקרב כל המדינות אשר ערכו שינוי תוספתי התייחס ליולדות בלבד במונחים חופשת לידה או חופשת היריון (Maternity Leave או Pregnancy Leave). לאורך השנים הרחיבו מדינות אלה את זכויותיהם של אבות סביב תקופת הלידה וסעיפים חדשים אלה שויימו באופן ניטראלי יותר מבחינה מגדרית במגוון ואריאציות כלליות המתייחסות להורות או לגידול ילדים.

עשר מתוך המדינות אשר השם המקורי של המדיניות התייחס לאמהות ולידה (Maternity Leave או Pregnancy Leave) ערכו שיום מחודש אשר שם דגש על הורות (Parental Leave או Shared Parental Leave) ואלו הן: בריטניה, קרואטיה, אוסטרליה, צרפת, סלובניה, סלובקיה, הולנד, פולין, בלגיה ופינלנד.

ארבע מדינות שבהן השם המקורי של המדיניות התייחס לאמהות ולידה (Maternity Leave או Pregnancy Leave) כינו את הסעיף החדש בוואריאציות המתייחסות לגידול ילדים (כגון: Child Care Leave או Leave for Raising a Child) ואלו הן: בולגריה, ליטה, אסטוניה וספרד.

שלוש מדינות שילבו בסעיף החדש דגשים שונים: רומניה שילבה בשם המדיניות החדש התייחסות משולבת להורות ולטיפול בילדים וכינתה את הסעיף החדש בשם 'Parent Vacation for Child

Rearing' ואילו קנדה השאירה את ההתייחסות לאם והוסיפה את ההתייחסות להורות במונח החדש 'Maternity and Parental Leave Benefits'.

**שנית, המשמעות המיוחדת לתקופת הלידה** – בדומה למדינות אשר ערכו שיום כוללני נמצא כי מדינות משתמשות במגוון מונחים לתיאור המשמעות המיוחדת לתקופת הלידה החל מתקופת 'היעדרות' ועד לשימוש במונח 'חופשה' או 'תקופה'.

12 מהמדינות משתמשות בשם המדיניות המקורי במונח 'היעדרות' (Leave) השם דגש על העבודה ועל ההיעדרות ממנה. שלוש מהמדינות משתמשות במונח 'חופשה' (Holiday או Vacation) ומעבירות מסר מוטעה כי תקופה זו דומה לחופשה המתאפיינת בעיקר במנוחה ובהתאוששות של האם. זאת בעוד שהעובדה היא שמדובר בתקופה המתאפיינת בעבודה מאומצת לטיפול בילוד אשר אינה דומה לחופשה כלל. ומדינה אחת בלבד, אוסטרליה, משתמשת במונח 'הגנה' (Protection).

ישנן שלוש מדינות אשר בשיום המחודש, בין שבאופן מכוון או לא מכוון, שינו את הדגש באפיון תיאור ההיעדרות: רומניה שינתה מ'חופשה' ל'גידול ילדים' (Child rearing), אוסטרליה מ'הגנה' ל'היעדרות' וקנדה מ'היעדרות' ל'זכויות'.

**שלישית, תקופות השיום המחודש** – שיום מוקדם לעומת שיום מאוחר – ברוב המקרים השיום המחודש התאפיין בבחירת שם ניטראלי וכללי יותר מבחינה מגדרית. גם בקרב המדינות אשר ערכו שיום מחודש תוספתי יש הבחנה בין שיום מוקדם לשיום מאוחר יותר: מתוך 16 המדינות אשר ערכו שיום תוספתי, 13 מדינות ערכו את השיום המחודש במהלך שני העשורים הראשונים של שנות ה-2000: ספרד (2016), סלובניה (2014), סלובקיה (2014) בריטניה (2013), פולין (2013), בולגריה (2012), רומניה (2012), ליטא (2010), קרואטיה (2008), אסטוניה (2004), צרפת (2002), בלגיה (2002), קנדה (2000). שלוש מדינות ערכו שיום תוספתי לפני למעלה מעשרים שנה: הולנד (1991), אוסטרליה (1990) ופינלנד (1985).

**לסיכום**, כלל הממצעים בקרב 24 המדינות מעידים על מגמה של שימוש מתגבר בשיום מחודש. אצל כל המדינות נעשה לאורך השנים שיום מחודש בדגם כוללני או תוספתי. שבע מתוכן ערכו את השינוי לפני יותר מעשרים שנים ואילו 17 מתוכן עשו את השינוי מאוחר יותר. ממצא זה מעיד על שימוש הולך וגובר בשיום המחודש. אפשר לראות פירוט השוואתי של תהליכי השיום בכל 24 המדינות בטבלה ג'.



טבלה ג. מדינות שעשו שימוש כוללני ותוספתי

שיום כוללני ושיום תוספתי					
שיום כוללני					
שם המדינות שהתווספה בשפת המקור	שם המדינות שהתווספה	שנת שנוי המונח	שם המדינות המקורי בשפת המקור	שם המדינות המקורי	מדינה
תקופת לידה והורות	Birth and Parenthood Period'	2016	חופשת לידה	Vacation following Birth	ישראל
csecsemőgondozási díj, CSED	Infant Care Payment	2015	Szülesési szabadság	Birthgiving Leave	הונגריה
licença parental inicial	Initial Parental Leave	2009	Licença maternidade	Maternity Leave	פורטוגל
Parents' Joint Rights' \Parental Leave	Parents' Joint Rights' \Parental Leave	2000	Birth leave	Birth Leave	איסלנד
Föräldraförsäkring	Parental Leave	1995	Fæðingarorlof	Birth Leave	שוודיה
Parental Leave	Parental Leave	1990	Maternity Leave	Maternity Leave	אוסטרליה
Parental Leave	Parental Leave	1987	Maternity Leave	Maternity Leave	ניו זילנד
Foreldrepermisjon	Parental Leave\Parental Money' Period	1978	Fødselspermisjon	Birth Leave	נורבגיה

שיום תוספתי					
שם המדינות שהתווספה בשפת המקור	שם המדינות שהתווספה	שנת שנוי המונח	שם המדינות המקורי בשפת המקור	שם המדינות המקורי	מדינה
Shared Parental Leave (SPL)	Shared Parental Leave (SPL)	2013	Maternity Leave	Maternity Leave	בריטניה
kidotпуск за отглеждане на дете до	Leave for Raising a Child	2012	отпуск поради бременност, раждане И осиновяване	Leave for Pregnancy Child Birth and Adoption	בולגריה
Roditeljski dopust	Parental Leave	2008	Rodiljni Dopust	Maternity Leave	קרואטיה
Concediul Paternal Pentru Creșterea copilului	Parent Vacation for Child Rearing	2012	Concediul de Maternitate	Maternity Vacation	רומניה
Vaiko priežiūros atostogos	Child Care Holidays	2010	Motinystės Atostogos	Maternity Vacation	ליטא



שיום תוספתי					
שם המדיניות שהתווספה בשפת המקור	שם המדיניות שהתווספה	שנת שנוי המונח	שם המדיניות המקורי בשפת המקור	שם המדיניות המקורי	מדינה
Eltern Karenz	Parent Leave	1990	Mutterschutz\Mütter Schutz	Maternity Protection' or Mothers Protection	אוסטריה
Congé Parental	Parental Leave	2002	Congé de Maternité	Maternity Leave	צרפת
Lapsehooldus puhkus	Childcare Leave	2004	Rasedus Sünnitus Puhkus rasedus- ja sünnituspuhkus	Pregnancy and Maternity Leave	אסטוניה
Starševski dopust	Parenting Holiday	2014	Materinski Dopust	Maternity Holiday	סלובניה
Rodičovská dovolenka	Parental Leave	2014	materská dovolenka	Maternity Leave	סלובקיה
Ouderschapsverlof	Parental Leave	1991	Zwangerschaps- en bevallingsverlof	Maternity Leave Pregnancy and Delivery Leave	הולנד
Urlop rodzicielski	Parent Leave	2013	Urlop macierzyński	. Maternity Leave	פולין
Ouderschapsverlof/Congé	Parental Leave	2002	Congé de Maternité	Maternity Leave	בלגיה
Excedencia por cuidado de hijos	Leave for Child Care	2016	Permiso y prestación por maternidad	Maternity Leave	ספרד
Maternity and Parental Leave Benefits	Maternity and Parental Leave Benefits	2000	Maternity Leave	Maternity Leave	קנדה
Vanhempainvapaa / föräldraledighet	Parental Leave	1985	äitiysvapaa/moderskapsledighet	Maternity Leave	פינלנד

**ראשית, מעבר ממגדריות לניטרליות מגדרית** – השיום המחודש מתאפיין באופן בולט בביטול או בהחלשת ההעדפה המגדרית שניתנה לאם בשם המקורי, ובמעבר מווריאציות שונות של שמות מדיניות המציבים את האם במרכז, למשל משימוש בשם כגון 'חופשת אם' (Maternity Leave) לשימוש בשמות מדיניות המציבים במרכז את כלל המשפחה הגרעינית, למשל, 'הורות' או 'גידול ילדים'. 16 מתוך ה-24

עברו משיום המדגיש את היולדות בלבד לשיום המדגיש את אלמנט ההורות על ידי שימוש במונחים נטולי העדפה מגדרית. חמש מדינות מתוך ה-24 ערכו שיום מחודש המדגיש את אלמנט גידול הילדים (כגון Child Care Leave), שתי מדינות (קנדה וישראל) הוסיפו את אלמנט ההורות אך בחרו לשמר את ההתייחסות המגדרית לאם או ליולדת בשמות תקופת לידה והורות ו-Maternity and Parental Leave. ואילו מדינה אחת (רומניה) שינתה לשם השם דגש על אלמנט ההורות והטיפול בילדים.

**שנית, המשמעות המיוחסת לתקופת הלידה** – יש מגוון מונחים המשמשים לתיאור תקופת הלידה כגון תקופת 'היעדרות', 'חופשה', 'הגנה', 'גמולי' ו'תקופה'. מממצאי המחקר לא ברור אם מדינות ייחסו חשיבות למונח התיאורי של תקופת הלידה אך, כפי שעולה מהרקע התיאורטי, שמות מדיניות הם פעמים רבות אינדיקציה לערכים ולנורמות תרבותיות. במקרה זה העובדה שרוב המדינות משתמשות במונח 'היעדרות' מעידה על כך שהחברה שמה את עיקר המשקל הערכי על מסגרת העבודה ועל ההיעדרות ממנה, ואילו תקופת הלידה משמעותה בעיקר בהיעדרות מהעבודה באופן זמני עד לחזרה לעבודה. היא אינה מייחסת משמעות למהות תקופת הלידה כמשמעותית בפני עצמה, אף על פי שמחקרים רבים מעידים על המשמעות הגדולה שיש למעורבות של ההורים בשלבים מוקדמים אלו החל בהשפעה על המשך הקשר בין הורים לילדיהם ועל המשך ההתפתחות של הילדים ועד להשפעתם של גורמים אלו על התשואה הלאומית. גם השימוש במונח 'חופשה' יכול להעיד על נורמות תרבותיות קיימות סביב תפיסת תקופת הלידה, נורמות שלפיהן תקופה זו היא חופשה – המתאפיינת במנוחה והתאוששות, כאשר האמת היא, כפי שיעידו הורים רבים, שתקופה זו כרוכה בעבודה מאומצת של טיפול בילוד, והיא למעשה רחוקה מלהיות מחופשה.

הבחירה של מדינות להשתמש במונחים כגון 'זכות' (Benefits), 'גמולי' (Payment) או 'הגנה' (Protection) ו'תקופה' (Period) הן יוצאות דופן וייתכן שהן מדויקות וקולעות יותר לנורמות התרבותיות שהמדינות שואפות לקדם בנוגע לתפיסת תקופת חופשת הלידה כתקופה בעלת משמעות בפני עצמה ולא כחופשה או היעדרות.

נקודות שלוש וארבע, להלן, נוגעות למדינות אשר ערכו שיום תוספתי בלבד.

**שלישית, מרכזיות השיום המחודש במדיניות תקופת הלידה** – על פי הממצאים יש להבחין בין שיום מחודש אשר נערך בצמוד לעדכון תוכן המדיניות, לבין שיום מחודש אשר נערך כשלעצמו, נפרד מעדכון

תוכן המדיניות. עריכת השיום המחודש בנפרד מעדכון תוכן המדיניות מקנה לשיום ערך מרכזי יותר לתפיסתם של קובעי המדיניות אשר בחרו לקדם את השיום המחודש כאקט נפרד בפני עצמו הדורש הליכים בירוקראטיים ומשאבים ולא כמהלך נלווה לעדכוני תוכן. בקרב חמש מתוך שמונה המדינות שערכו שיום כוללני התלווה השיום המחודש לשינוי תוכני של מדיניות תקופת הלידה, אשר במסגרתו הורחבו זכויות אבות סביב תקופת הלידה, ואילו בשלוש מדינות השיום המחודש נערך בפער של כמה שנים לאחר עדכון השינויים התוכניים. בעריכתן של שלוש מדינות אלו את השיום המחודש בנפרד מעדכון תוכן המדיניות הקנו קובעי המדיניות ערך מרכזי יותר לשיום אשר בחרו לקדם את השיום המחודש כאקט בפני עצמו, לקידום ערכי השוויון המגדרי בתקופת הלידה. תהליך אשר דורש הליכים בירוקראטיים ומשאבים ולא כמהלך נלווה לעדכוני תוכן. במקרה של חמש המדינות הנוספות אשר ערכו את השיום המחודש בסמוך לעדכוני תוכן המדיניות קשה להעריך אם ייחסו לשיום ערך מרכזי או נלווה לעדכון המדיניות.

**רביעית, שכיחות תיעוד מטרות השיום המחודש** – הממצעים מעידים על הבחנה בין מדינות שבהן נמצא תיעוד מפורש של מטרת השיום מחודש לבין תיעוד עקיף של מטרות השיום המחודש. בחמש מתוך שמונה המדינות לא נמצא תיעוד מפורש של מטרות השיום מלבד סמיכות השיום המחודש לרפורמות ותהליכי חקיקה נוספים אשר נועדו לקדם שוויון מגדרי. שלוש מתוך שמונה המדינות, אותן המדינות אשר ערכו שיום מחודש נפרד מעדכוני תוכן המדיניות נמצא תיעוד מפורש למטרות השיום המחודש. קשה להעיד על מטרות השיום המחודש בקרב חמש המדינות הנותרות

בחלק זה ענינו על שאלת המחקר הראשונה: כיצד אפשר לאפיין שיום מחדש של מדיניות ומהם הממדים האנליטיים המאפיינים אותו? התשובה שעולה ממחקר זה היא שהמסגרת המושגית והאנליטית מתאפיינת בשני דגמים שונים: 'שיום כוללני' ו'שיום תוספתי'. ראינו שאופי שינוי השמי מתאפיין בניסיון לקדם ערכי שוויון מגדרי.

נוסף על כך, התחלנו לענות על שאלת המחקר השניה והיא: מהן מטרות שיום מדיניות? בפרספקטיבה של יישום ולא רק בפרספקטיבה של שינוי מדיניות? ראינו שבמקרה זה לשיום מחדש יש מטרה לקדם ערכי שוויון מגדרי ואף שינוי תודעתי בנוגע למיקומם של האבות בהורות ובגידול ילדיהם בשלבים המוקדמים. החלק הבא יתייחס לשאלת המחקר השלישית: (3) האם קיים קשר בין אופן השיום מחדש למאפייני תוכן המדיניות החדש ומאפייני המדיניות?

### 3.ב. השוואה וניתוח מגמות

במטרה לבחון את מטרות השיום המחודש בפרספקטיבה של יישום ולבדוק אם יש קשר בין מאפייני השיום המחודש לבין מאפייני המדיניות נערכה בחינה השוואתית של חמישה היבטים מרכזיים. בסעיף זה מוצג הקשר בין אופן השיום המחודש על ממדיו השונים לבין מאפיינים נוספים של המדינה ושל מדיניות תקופת הלידה הנהוגה בה. בחינת הדמיון והשוני בקרב שמונה המדינות אשר נקטו שיום כוללני מתמקדת בארבעה מאפיינים מרכזיים: (1) **ההיענות למדיניות**: אחוזי ניצול של אבות את זכאותם לתקופת לידה; (2) **תוכן המדיניות**: מדד הנדיבות של מדיניות תקופת הלידה במדינה; (3) **הקשר בין שיום לתרבות מגדרית בשוק העבודה**: מדרג השוויון המגדרי של המדינה; ו-(4) **הקשר בין שיום לנורמות מגדריות**: תפיסה תרבותית ונורמטיבית מגדריות של הציבור את תקופת הלידה.

טבלה ד' בהמשך הנספח מפרטת את ההשוואה בקרב המדינות הכוללניות.

הסעיף שלהלן מחולק לשלושה חלקים: תחילה אציג את חמשת מאפייני ההשוואה בין המדינות ולאחר מכן אציג אציג את המסקנות העולות מהשוואה בין מאפיינים אלו של המדינות. החלק האחרון יכלול התייחסות לשתי שאלות המחקר האחרונות: (2) מהן מטרות שיום מדיניות, בפרספקטיבה של יישום ולא רק בפרספקטיבה של שינוי מדיניות? (3) האם קיים קשר בין אופן השיום מחדש למאפייני תוכן המדיניות החדש ומאפייני המדינות?

ההחלטה לבחון את המדינות שערכו שיום כוללני נובעת מכך שמדינות אלו ערכו שינוי פורמאלי של שינוי שם המדיניות. זאת לעומת מדינות שערכו שינוי תוספתי אשר הסתפקו בתוספת תת-סעיף בלבד.

#### 3.ב.1. הגדרת מאפיינים למדדי ההשוואה בין המדינות

ההשוואה בין המדינות תיערך באמצעות חמישת המאפיינים שפורטו לעיל. כעת אגדיר את המאפיינים האלה ועל סמך אילו קריטריונים הם נקבעו.

##### (1) ההיענות למדיניות: אחוזי ניצול של אבות את זכאותם לתקופת לידה

מדד זה מעריך את מידת הניצול של אבות את זכויותיהם לתקופת לידה והורות. אחוזי הניצול של נשים את זכאותן לתקופת לידה תמיד גבוהים, אך אבות פעמים רבות אינם מנצלים את זכויותיהם בשל נורמות מגדריות מקובלות (וסרשטיין, 2017). נתונים אלו לא ניתנים להשגה באופן שיטתי ועקבי ועל

כן נאספו ממספר מקורות במקביל: International Network on Leave Policies & Research, OECD Family Database: Key characteristics of parental leave system.

## **(2) תוכן המדיניות: מדד הנדיבות של מדיניות תקופת הלידה**

כדי לאמוד את מידת הנדיבות של כל מדינה ביחס למדיניות תקופת הלידה השתמשתי במדד שחובר על ידי שדולת הנשים (2018), תוך עיבוד נתונים מהמאגר הבין-לאומי International Network on Leave Policies & Research (LP&R, 2018). במדד זה נעשה חישוב של ההוצאה הציבורית על תקופת הלידה באמצעות שקלול של שיעור הילודה והכפלת ההוצאה הממוצעת לילד בכל מדינה בשיעור הילודה במדינה זו. חישוב זה הוא מדויק יותר ממדדים אחרים במחקר (כגון מדדים נפוצים אשר מחשבים את ההוצאה הציבורית ביחס להוצאה לילד בלבד ואינם בוחנים את ההשקעה במשפחה). למעשה, במקום להסתכל על ההוצאה הממוצעת על כל ילד, השקלול חושף את ההוצאה הממוצעת על כל משפחה. על פי הנתונים, ההוצאה הלאומית למשפחה נעה בין 0 ל-60,000 דולר ואילו ההשקעה הממוצעת עומדת על 20,937 דולר למשפחה. את הגרף חילקתי לשלוש רמות נדיבות: רמת נדיבות נמוכה בין 0 ל-20,000 דולר; רמת נדיבות בינונית בין 20,000 ל-40,000 דולר ורמת נדיבות גבוהה בין 40,000 ל-60,000 דולר (ראו נספחים א' ו-ב').

## **(3) הקשר בין שיום לתרבות מגדרית בשוק העבודה: מדרג השוויון המגדרי**

כדי לאמוד את מידת השוויון המגדרי השתמשתי במדרג של ה-OECD המוצג בספר The Pursuit of Gender Equality (OECDiLibraty, 2017). התייחסתי למדדי השוויון המגדרי בתחום התעסוקה למדידת הפער המגדרי, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה והפער המגדרי בתפקידים ניהוליים. נמצא כי הפער המגדרי בכל המדינות שערכו שינוי כוללני נמצא במדרג הנמוך או הבינוני וכולן נמוכות מממוצע ה-OECD.

## **(4) הקשר בין שיום לנורמות מגדריות: תפיסות תרבותיות ונורמטיביות**

### **מגדריות של הציבור**

מדד התרבות והנורמות המגדריות מורכב מהתפיסה המגדרית של האוכלוסייה המיוחסת לניצול תקופת הלידה. סקר ה-International Social Survey Programme 2012 שנערך בשנת 2012 אשר בחן את העמדות כלפי החלוקה המגדרית של תקופת הלידה על ידי מענה על השאלה: *בהינתן זוג הורים*

אשר שניהם עובדים במשרה מלאה וכעת נולד להם תינוק. שניהם בסטטוס עבודה דומה והם זכאים לחופשה בתשלום. כיצד יש לחלק בין האב לאם את תקופת חופשת הלידה? כמחצית מהמדינות אשר ערכו שינוי כוללני כלולות בסקר ואלו ישמשו מדגם סמלי לעמדות מגדריות של אזרחי המדינה (OECD Family Database, [no date]).

### מאפייני המדינות שערכו שיום כוללני ביחס למאפייני המדינות

בהתבוננות על מאפייני המדינות אשר ערכו שיום כוללני ושינו באופן אקטיבי את שם מדיניות תקופת הלידה, אפשר להצביע על כמה מאפיינים משותפים מרכזיים. טבלה ד' מפרטת את ההשוואה וניתוח מגמות בקרב המדינות הכוללניות.

טבלה ד. ההשוואה וניתוח מגמות בקרב המדינות הכוללניות

מדינה	מועד השימוש המחודש	רמת נדיבות מדיניות חופשת הלידה	אחוזי ניצול של אבות Parental Leave	*אחוזי ניצול של אבות טרם השיום המחודש	מדרג השוויון המגדרי		**תפיסה נורמטיבית של מגדרית של הציבור את תקופת הלידה. (2012)
					פוערי מגדר בהשתתפות בכוח העבודה	פערי מגדר בשיעורי הנשים המשולבות במקצועות ניהוליים	
ישראל	2016	נמוך	0.5 (2016)	0.4	7.8 (נמוך)	35.5 (בינוני)	נוטה לעמדות שמרניות
הונגריה	2015	בינוני	6% (2015)	6%	13.1 (בינוני)	18.9 (נמוך)	חסר נתון**
פורטוגל	2009	נמוך	31% (2016)	4.5%	6.4 (נמוך)	34.7 (בינוני)	עמדות שוויונית
איסלנד	2000	בינוני	91.4% (2013)	16%	4.8 (נמוך)	23.5 (נמוך)	עמדות שוויונית
נורבגיה	1978	גבוה	90% (2015)	4% ב-1993 70% ב-1997	4.3 (נמוך)	27.9 (נמוך)	עמדות שוויונית
שוודיה	1995	גבוה	88.3 (2004)	12.4%	3.6 (נמוך)	20.9 (נמוך)	עמדות שוויונית
אוסטרליה	1990	נמוך	6.4% (2012)	אין נתונים	11.5 (בינוני)	27.6 (נמוך)	נוטה לעמדות שמרניות
ניו זילנד	1987	נמוך	3% (2006)	אין נתונים	10.2 (בינוני)	חסר נתון	נוטה לעמדות שמרניות

\*אחוזי הניצול של אבות את זכותם לתקופת לידה אינם נמדדים באופן שיטתי ברוב המדינות ועל כן קשים לאיתור.  
\*\*הניתוח ההשוואתי במדינות בהן חסר נתון יתייחס למדרג השוויון המגדרי בלבד.

ראשית, בהתבוננות על הקשר בין שיום לתרבות מגדרית בשוק העבודה על ידי מדרג השוויון המגדרי, רוב המדינות אשר ערכו שיום כוללני ממוקמות במקומות יחסית גבוהים במדד השוויון המגדרי בתחום



השתלבות נשים בשוק התעסוקה (Gender Gap in the Labour Force Participation Rate) ובשיעורי הנשים המשולבות במקצועות ניהוליים (Gender Gap in the Share Of Managerial Employment) של נשים עם פער מגדרי נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD. בעוד שממוצע הפער המגדרי בשיעורי ההשתתפות בשוק העבודה עומד על 12.2, כל המדינות מדורגות מתחת לממוצע ה-OECD מלבד הונגריה עם פחות מנקודה מעל הממוצע (הונגריה 13.1). כל המדינות מלבד אוסטרליה, ניו זילנד והונגריה אף מדורגות על פי ה-OECD כמובילות 'top performers' עם פער נמוך במיוחד – פחות מחצי מהממוצע. (ישראל 7.8, אוסטרליה 11.5, ניו זילנד 10.2, איסלנד 4.8, נורבגיה 4.3, פורטוגל 6.4, שוודיה 3.6).

ממוצע הפער המגדרי בשיעורי ניהול על פי ה-OECD עומד על 37.7 ואילו כל המדינות ממוקמות מתחת לממוצע. חלקן מדורגות כבעלות פער בינוני וחלקן בעלות פער נמוך על פי ה-OECD: ישראל עם 35.5 ופורטוגל עם 34.7 מדורגות כבעלות פער בינוני ואילו הונגריה עם 18.9, איסלנד עם 23.5, אוסטרליה עם 27.6, שוודיה עם 20.9 ונורבגיה עם 27.9 מדורגות כבעלות פער נמוך.<sup>4</sup>

**שנית, בבחינת תוכן המדיניות באמצעות מדד הנדיבות של מדיניות תקופת הלידה** נמצא כי רוב המדינות שערכו שינוי כוללני של שם המדיניות הן בעלות רמת נדיבות נמוכה במדיניות תקופת הלידה. ישראל, אוסטרליה, ניו זילנד ופורטוגל בעלות הוצאה לאומית נמוכה יחסית למשפחה עבור מדיניות תקופת לידה והורות שנעה בין כ-4000 דולר לערך עד כ-15,000 דולר (ניו זילנד הנמוכה ביותר עם 4,000 דולר אחריה אוסטרליה עם 11,000, פורטוגל 12,000 וישראל המובילה מבין הנמוכות עם 15,000 דולר למשפחה).

הונגריה ואיסלנד בעלות הוצאה בינונית שנעה בין 25,000 דולר לאיסלנד ו-26,000 דולר להונגריה. אילו בינוניות במדרג הנדיבות אך יש לציין שההוצאה גבוהה מממוצע ההוצאה הלאומית של ה-OECD העומד על 20,937 דולר למשפחה. המדינות בעלות רמת הנדיבות הגבוהה ביותר הן נורבגיה ושוודיה – נורבגיה בעלת רמת הנדיבות הגבוהה ביותר מבין מדינות ה-OECD עם קרוב ל-60,000 דולר למשפחה ושוודיה במקום השלישי עם הוצאה לאומית של 55,000 דולר למשפחה.

---

<sup>4</sup> נתון זה חסר עבור ניו זילנד.

**שלישית, במבט ראשוני על ההיענות למדיניות באמצעות בחינת אחוזי ניצול של אבות את זכאותם לתקופת לידה בקרב המדינות אשר ערכו שיום כוללני-ניטרלי מסתמן שאין בהכרח קשר בין השיום המחודש המתאפיין בניטרליות מגדרית לאחוזי היישום של אבות את זכאותם לתקופת לידה והורות. כל המדינות אשר ערכו שיום כוללני שהתאפיין בניטרליות מגדרית מתאפיינים בטווח רחב יחסית של אחוזי ניצול המתפרס מגבוהים לנמוכים: איסלנד (91.4%), נורבגיה (90%) ושוודיה (88.3%) בעלות אחוזי ניצול גבוהים יחסית עם מעל ל-85% ניצול בקרב אבות. לפורטוגל (31%) אחוז ניצול בינוני אם כי בעלייה מתמדת, ואילו ישראל (0.5%), הונגריה (6%) אוסטרליה (6.4%) וניו זילנד (3%) בעלות אחוזי ניצול נמוכים.**

במבט מעמיק יותר מסתמנת תמונה מורכבת יותר: בקרב מחצית מהמדינות: פורטוגל, איסלנד, שוודיה וישראל, נרשמה עלייה באחוזי הניצול של אבות את זכותם לתקופת לידה והורות בשנים שלאחר השיום המחודש. בפורטוגל נרשמה עלייה בקרב אבות המנצלים את זכותם לתקופת לידה מאז שנת השיום המחודש ב-2009. אחוז הניצול זינק פי 27: מ-596 אבות ב-2008 ל-16,426 ב-2010 והמשיך לעלות מאז. ב-2015 ניצלו את זכותם לתקופת לידה 20,941 אבות (Cunha, Atalaia, and Wall, 2017). באיסלנד נרשמה עלייה ניכרת מאז השנים הראשונות לאחר השיום המחודש ב-2000 (Deven and Moss, 2005). בשנת 2003 נמצא כי 16% מהאבות ניצלו חלק מתקופת הלידה,<sup>5</sup> ואילו בשנת 2013 ניצלו 91.4% אבות את זכאותם לתקופת לידה. מתוך האבות שניצלו את זכאותם לתקופת לידה ניצלו 15% חלק מהתקופה המשותפת ו-35.5% ניצלו פחות משלושת החודשים הניתנים להם באופן בלעדי (Eydal and Gislason, 2017). בשוודיה, עם השיום המחודש בשנת 1995, החלה עלייה הדרגתית גם באחוזי הניצול של אבות. שנת 2000 התאפיינה ב-12.4% ניצול ו-2004 ב-88.3% ניצול (Duvander et al., 2017). גם בישראל נרשמה עלייה אך מדובר בעלייה מזערית – 0.41% בשנת השיום המחודש 2016 לעומת 0.5% בשנת 2017. יש להביא בחשבון שמדובר בשנה אחת בלבד לאחר השינוי שאינה בהכרח מספיקה ליצירת שינוי תודעתי והבנת השפעות השיום.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 2003 היא השנה המוקדמת ביותר הסמוכה ל-2000 בה נמצא נתון אחוזי ניצול.

<sup>6</sup> לגבי הונגריה לא נמצאו נתונים השוואתיים רק נכון לשנת 2016 כ-6% מהאבות בהונגריה מנצלים את זכותם לחופשת הורות

יש להביא בחשבון שארבע מדינות אלו מתאפיינות בכך שלשינוי שם המדיניות קדמו או הקבילו שינויי תוכן של המדיניות עצמה, שנועדו לעודד אבות לנצל את זכויותיהם. שינוי הכולל גמול לאב בתשלום עבור ימי היעדרותו. עובדה זו יכולה להעיד על כך ששיום מחודש צריך לבוא יחד עם שינוי תוכני המשקף את הערכים שעומדים מאחורי השם שאותם שואפים לקדם. ראינו בסקירת הספרות כי פעמים רבות נעשה שיום מחודש ללא שינוי תוכני של המדיניות כדי לשנות תדמית ציבורית כלפי המדיניות. ייתכן שכלי זה עובד כשמדובר בקידום תדמית המדיניות בלבד אך לא בהכרח עובד כאשר מדובר בהשפעה על יישום המדיניות והעלאת אחוזי הניצול שלה.

מדינה הממחישה זאת היא נורבגיה, המדינה הראשונה אשר ערכה שיום מחודש בשנת 1978 המשקף ניטרליות מגדרית, אך נרשמה עלייה הדרגתית של אחוזי הניצול של אבות את תקופת הלידה רק לאחר עדכון 'מכסת אב' (Daddy Quota). בשנת 1993, שלפני אימוץ מדיניות מכסת האב ניצלו פחות מ-4% מהאבות איזושהי תקופה מתוך תקופת ההורות לה היו זכאים (SESifo Dice, 2015). שנים אחדות לאחר מכן, על פי סקר שנערך בשנת 1997, שיעור הניצול עלה מעל ל-70%, ונכון לשנת 2015, כ-90% מהאבות אשר עומדים בתנאי הזכאות ניצלו תקופה כלשהי מתוך תקופת ההורות. עם כל הרחבה של תקופת מכסת האב הגדילו האבות את הניצול, ולקחו יותר ימים (Brandth and Kvande, 2015).

אוסטרליה וניו זילנד לעומת זאת מתאפיינות באחוזי ניצול נמוכים של תקופת הלידה: באוסטרליה אחוז גבוה יחסית – 78%, של ההאבות מנצלים את זכותם המלאה לתקופת אבהות (Paternity Leave) קצרה סמוכה ללידה. לעומת זאת אחוזי הניצול של אבות את זכאותם לתקופת הורות היו ונותרו נמוכים יחסית ועומדים על 6.4% בלבד. מאז אימוץ תוכנית ה-PPL (תקופת הורות בתשלום) ב-2011 החלה להירשם עלייה הדרגתית באחוזי ניצול האבות את זכותם לתקופת הורות. בשנת 2013–2014 החלו 144,966 משפחות לקבל תשלום עבור תקופת ההורות – עלייה של 131,307 משנת 2012–2013 שבהן גם האב ניצל חלק מהתקופה. עד לשנת 2011 רק 6.4% מהאבות ניצלו עד שישה חודשים מהתקופה לה הם זכאים (PPL Evaluation: Final Report, 2014). גם בניו זילנד, אחוזי הניצול של אבות את תקופת האבהות (Paternity Leave) גבוהים יחסית ועומדים על 82%, לעומת אחוז האבות המנצלים את תקופת ההורות העומד על 3% בלבד.

אחוזי הניצול בקרב אוסטרליה וניו זילנד נמוכים ומפתיעים במיוחד בשל העובדה שאלה מהמדינות הראשונות אשר השתמשו בכלי השיום הכוללני ליצירת שינוי תודעתי וקידום שוויון מגדרי. ייתכן שתוכן המדיניות ברוב השנים לא שיקף את הערכים שאותם שאפו המדינות לקדם והמדיניות לא הייתה אטרקטיבית דייה עבור האבות. רק בשנים האחרונות אימצו ניו זילנד ואוסטרליה מדיניות המתגמלת את האב לתקופת הורות ייעודית וגם היא מתאפיינת ברמת נדיבות נמוכה. ייתכן שאפשר להבין מכך כי צריכה להיות חפיפה בין הערכים ששם המדיניות משקפים לבין תוכן המדיניות עצמה.

ישראל והונגריה בעלות אחוזי ניצול נמוכים ערכו את השיום המחודש רק לאחרונה כך שאחוזי הניצול אינם בהכרח משקפים את השפעת השיום ככלי. מדינות אלה השתמשו בשיום המחודש ככלי שהעלתה אחוזי הניצול והשוויון המגדרי במדינה.

הממצאים מעידים על התאמה חלקית בין שיום כוללני וניטראלי ליישום בקרב פורטוגל, איסלנד, שוודיה וישראל אשר ערכו שיום כוללני ניטראלי והן בעלות אחוזי ניצול גבוהים בקרב אבות. יש לציין שבכל המדינות האלו קדם או חפף לתהליך השיום גם שיום תוכני של המדיניות אשר שיקף את הערכים של השיום המחודש המקדם שוויון מגדרי. בנוורבגיה, אשר ערכה שיום כוללני ניטראלי כבר ב-1978 לא נראתה עלייה משמעותית באחוזי הניצול עד ששינתה באופן משמעותי את המדיניות כך שתתאים לשוויון המגדרי המשתמע מהשם כחלק מרפורמת.

אוסטרליה וניו זילנד אשר ערכו שיום כוללני ניטראלי בשלב מוקדם (שנת 1990 ו-1987) אומנם היו פורצות דרך בשיום המחודש אך לא צלחו במונחי יישום עד היום ומתאפיינות באחוזי ניצול נמוכים מהרגיל. בישראל והונגריה נעשה השיום המחודש רק לאחרונה כך שקשה להעיד על ההשפעה.

**רביעית, התבוננות על הקשר בין שיום לנורמות מגדריות: תפיסות תרבותיות ונורמטיביות מגדריות של הציבור** כלפי תקופת הלידה וההורות מגלות חפיפה מסויימת בין אחוזי ניצול לעמדות מגדריות. על פי סקר ה-International Social Survey Programme 2012 אשר בחן את העמדות המגדריות כלפי החלוקה המגדרית של תקופת הלידה נמצא כי ישראל היא המדינה המסורתית ביותר בעמדותיה המגדריות. כ-50% מהנשאלים בישראל השיבו כי תקופת הלידה צריכה להיות מנוצלת על ידי האם בלבד. זאת לעומת 17% מהמשיבים באוסטרליה, 2% מהמשיבים באיסלנד, 3% מהמשיבים בנוורבגיה ואחוז אחד בלבד מהנשאלים בשוודיה שסברו כך.

13% מהנשאלים בישראל השיבו כי תקופת הלידה צריכה להיות מנוצלת ברובה על ידי האם, לעומת 41% באוסטרליה, 47% באיסלנד, 49% בנורבגיה ו-24% בשוודיה.

17% מהנשאלים בישראל השיבו כי תקופת הלידה צריכה להתחלק באופן שווה בין שני ההורים, לעומת 29% מהמשיבים באוסטרליה, 43% מהמשיבים באיסלנד, 38% מהמשיבים בנורבגיה ו-62% מהנשאלים בשוודיה. אחוז מזערי בכלל המדינות השיב כי תקופת חופשת הלידה צריכה להיות מנוצלת בעיקר על ידי האב (עד אחוז) ושאר הנשאלים נמנעו או לא השיבו על השאלה כלל.

אותו סקר נערך בפורטוגל בשנת 2014 לבחינת השפעות אימוץ המדיניות החדשה בשנת 2009. תוצאות הסקר גילו שהשינוי השמי והתוכני ב-2009 היה לנקודת מפנה בתחום השוויון המגדרי בתקופת הלידה והורות ושוויון מגדרי בהורות. לא רק שעלו אחוזי הניצול של אבות באופן משמעותי אלא ניכר גם שינוי תפיסתי של הציבור ביחס לחשיבות מעורבותם של אבות בתקופת הלידה. הסקר שיקף תמיכה בשינוי המדיניות לעידוד אבות לנצל את זכותם לתקופת לידה ייעודית. ניכרה הכרה של בני זוג בהשפעה החיובית של תקופה זו על היחסים בין האב לילדיו ובין בני הזוג ובשוויון גדול יותר במטלות הבית. עיקר ההסכמה הייתה בקרב בני 44 ומטה וניכרה פחות הסכמה בקרב בני 44 ומעלה, מה שמעיד על כך שמתרחש שינוי תפיסתי בקרב בני הדור החדש ביחס לחלוקת התפקידים המגדרית ולמקומו של האב במשפחה (Cunha, Atalaia, and Wall, 2017). לעומת זאת, סקר נוסף שנערך שיקף גם תפיסות של חוסר הבנה של מעסיקים את חשיבות המדיניות, החשש של הניצול בפגיעה ביציבות של האב במקום עבודתו, חוסר היכרות של המעסיקים עם זכויותיהם של אבות, חוסר הבנה של החלטתם של האבות והמוטיבציה שלהם לצאת לתקופת לידה, שהחלטתם לצאת לתקופת לידה פגעה בדימוי שלהם כעובדים חרוצים, היו אף מי שסבלו מפגיעה בשכר או פיטורין (Wall, 2014).

אין מידע רב על חוויית ההורות בתקופת הלידה בניו זילנד ועל היחס הציבורי לתקופה זו. בסקר שכן נעשה בקרב משפחות שתינוקותיהן נולדו בשנים 2009–2010 נראה קודם כול שאמהות היו המשיבות המרכזיות (לא ניתן מקום לאבות לענות על הסקר). כאחוז וחצי בלבד מהאמהות דיווחו על המניע לחזור לעבודה כדי לשתף את האב בזכותו להורות פעילה ועל החשיבות של האב במעורבותו בילדים (Growing Up in New Zealand, 2014).

באוסטרליה אומנם אחוזי הניצול נותרו נמוכים אך ישנה מודעות לזכאות ל-PPL. מתוך הנשאלים 6% בלבד לא היו מודעים למדיניות (PPL Evaluation: Final Report, 2014).

ארבע מהמדינות האלו – פורטוגל, איסלנד, נורבגיה ושוודיה – הן בעלות תפיסה שוויונית המכירות בחשיבות מעורבות האב בתקופת הלידה והורות, עם אחוז נמוך הדוגל בכך שאת תקופת הלידה צריכה לנצל האם ואחוז גבוה יחסית הדוגל בכך שתקופה זו צריכה להתחלק באופן שווה בין ההורים. אוסטרליה, ניו זילנד וישראל הן בעלות עמדות שוויוניות פחות. בנוגע להונגריה אין נתונים בהישג יד. יש חפיפה מסויימת בין אחוזי הניצול לבין התפיסות המגדריות ביחס למדיניות תקופת הלידה והורות. ארבע המדינות בעלות אחוזי ניצול גבוהים – פורטוגל, איסלנד, נורבגיה ושוודיה – הן בעלות עמדות מגדריות שוויוניות ואילו מדינות בעלות אחוזי ניצול נמוכים – ישראל, אוסטרליה וניו זילנד, בעלות עמדות מגדריות מסורתיות יותר.

אף שיייתכן שמובעות עמדות פחות שוויוניות, כל המדינות מדורגות במקום גבוה ומוביל במדד השוויון המגדרי של ה-OECD שאינו מבוסס על עמדות מגדריות ביחס לתקופת הלידה והורות אלא על אחוזי נשים בשוק העבודה ושיעורי ניהול של נשים. כך שהעמדות לא תמיד משקפות את מצב השוויון המגדרי הקיים בפועל. אפילו ישראל בעלת התפיסות המסורתיות ביותר מדורגת במקום גבוה.

יש לציין כי ישראל שינתה את שם המדיניות ועדכנה את תוכן המדיניות רק לאחרונה כך שתוצאות המהלך אינם ניתנים עדיין לבדיקה.

לסיכום, כל המדינות אשר השתמשו באסטרטגיית שיום כוללני ומתאפיינות באופי שיום ניטרלי מבחינה מגדרית, מובילות במדרג השוויון המגדרי על פי ה-OECD בתחומי שיעורי השתתפותן של נשים בשוק העבודה ובתפקידים ניהוליים. כמחצית מהמדינות שערכו שיום מחודש בעלות אחוזי ניצול גבוהים ועמדות מגדריות שוויוניות בייחס לסוגיית מדיניות תקופת הלידה.

מעניין לראות שאין בהכרח חפיפה בין רמת הנדיבות של המדינות במדיניות תקופת הלידה לבין אחוזי ניצול. מדינות בעלות אחוזי ניצול גבוהים בקרב אבות אינן בהכרח בעלות נדיבות גבוהה. לדוגמה, פורטוגל ואיסלנד בעלות אחוזי ניצול גבוהים יחסית של אבות את תקופת הלידה: פורטוגל עם 31% אשר הולכים ועולים באופן הדרגתי לאורך השנים ואיסלנד עם 91.4% ניצול ואלה בעלות רמת נדיבות נמוכה ובינונית (בהתאמה). עם זאת יש לציין כי מדינות בעלות אחוזי ניצול נמוכים – ישראל, אוסטרליה וניו זילנד (0.5%, 6.4% ו-3% בהתאמה) הן גם בעלות רמת נדיבות נמוכה.

אפשר להסיק מכך שהשיום המחודש הוא כלי לשינוי תודעה ציבורית אך לא יכול לעמוד בפני עצמו. כל המדינות אשר העלו את אחוזי הניצול של אבות ככלי לשוויון מגדרי ערכו בנוסף לשיום המחודש גם שינויים תוכניים לעידוד אקטיבי של אבות לצאת לתקופת לידה.

## פרק 4. דיון ומסקנות

עבודה זו עסקה בשלושה היבטים מרכזיים. ראשית, הצעת מסגרת אנליטית לאפיון שיום מחדש של מדיניות. שנית, בחינת שיום מחדש של מדיניות מפרספקטיבה של יישום מדיניות. שלישית, בחינת הקשר שבין שיום מחדש של מדיניות לבין תוכן המדיניות ומאפייני המדיניות הנחקרות.

שאלות המחקר שעמדו במרכז עבודה זו הן: (1) כיצד אפשר לאפיין שיום מחדש של מדיניות ומהם הממדים האנליטיים המאפיינים אותו? (2) מהן מטרות שיום מדיניות, בפרספקטיבה של יישום ולא רק בפרספקטיבה של שינוי מדיניות? (3) האם קיים קשר בין אופן השיום מחדש למאפייני תוכן המדיניות החדש ומאפייני המדיניות?

מהמחקר עולים כמה היבטים המאפיינים את מקרה המבחן של מדיניות תקופת הלידה ביחס למקרי שיום מדיניות שתוארו בפרק התיאורטי. ממצאי המחקר מצביעים על חמש תובנות מרכזיות לתחום המדיניות הציבורית ואותם אפרט להלן: (1) אפיון שיום מחדש על ידי דגם השיום הכוללני והתוספתי, (2) חשיבות תזמון השיום המחדש, (3) מעבר ממגדריות לניטראליות מגדרית – שיום מחדש ניטראלי, (4) מטרת השיום המחדש ככלי לשינוי נורמטיבי תרבותי ולא רק כאינדקסיה לנורמות קיימות, (5) מטרת השיום המחדש ככלי השפעה על יישום מדיניות.

### אפיון והמשגת דגמי השיום המחדש

במקרה המבחן של מדיניות תקופת הלידה ראינו מגמה של שימוש מתגבר בשיום ככלי מיתוגי המשקף שינויי נורמות וערכים שמקבלים ביטוי בחקיקה ומדיניות ושימוש בשיום מדיניות ככלי לקידומן. כל 24 המדינות שנחקרו בעבודה זו ערכו שיום מחדש באסטרטגיה שאותה המשגתי במחקר כ'כוללנית' או 'תוספתית'.

**שיום כוללני** משמעותו שהמדינה שינתה באופן רשמי את שם המדיניות כשם כללי, הכולל במסגרתו את שאר סעיפי המדיניות בנושאים של לידה, אימוץ ילדים ולעיתים גם זכויותיהם של ההורים בשלבים מאוחרים יותר של גידול ילדים. מדינות אלו לא הסתפקו בתוספת של תת-סעיף מדיניות בלבד המשקף את עדכוני תוכן המדיניות שנערכו.

**שיום תוספתי** משמעותו שהמדינה ערכה שיום נפרד של תת-סעיף פנימי חדש של החוק הקיים. כלומר במדינות אשר ערכו שיום תוספתי נערך עדכון של תוכן מדיניות חוק 'תקופת הלידה' אשר במסגרתו הורחבו זכויותיהם של אבות לתקופת לידה. במונחי שיום, עדכון המדיניות קיבל ביטוי על ידי הוספת



תת-סעיף חדש שאותו כינו בשם נפרד וחדש. בשיום תוספתי, ברוב המקרים, שינוי זה מתאפיין בהיותו ניטרלי וכללי מבחינה מגדרית. במקרה של שיום תוספתי לא מדובר בהוספת שם מדיניות כולל חדש שיהיה שם כללי לשאר תתי-הסעיפים, אלא שיום מחודש של תת-סעיף בלבד.

ההבדל המהותי בין אסטרטגיית השיום הכוללני לאסטרטגיית השיום התוספתי הוא שבראשון המדינה קיבלה החלטה אסטרטגית ופורמאלית לשינוי שם המדיניות הכולל, מתוך הכרה במשמעות שיש לשם המדיניות והכרה בפוטנציאל ההשפעה שיש לשם המדיניות. מדינות אשר ערכו שיום כוללני היו יכולות להסתפק בהוספת תת-סעיף בלבד למדיניות תקופת הלידה, אך החליטו לערוך שיום מחודש הכרוך פעמים רבות בהליך בירוקראטי ממושך ומורכב. לעומת זאת, מדינות אשר ערכו שינוי תוספתי לא ייחסו משמעות פורמאלית לפעולת שינוי שם המדיניות. פעולת השינוי הייתה שינוי טכני כחלק מהוספת סעיף חדש לחוק. אף שלא הייתה במדינות אלו כוונה מוצהרת לשינוי השם הכללי של המדיניות, אין להמעטי בערך השיום המחודש. לגורמים כגון: תוכן ואופי השם ועצם הוספת סעיף חדש ונפרד יש משמעות ויכולת להשפיע, בין שהתכוונו לכך או לא, על אופן תפיסת המדיניות.

### **חשיבות תזמון השיום המחודש – שיום מדיניות מתי ואיך?**

להבדיל מסקירת הספרות, שבה ראינו שימוש בשם המדיניות ככלי מיתוגי בתקופת עיצוב המדיניות לפני האימוץ הרשמי של המדיניות ולפני תקופת יישום של המדיניות, בעבודה הנוכחית ראינו במקרה של מדיניות תקופת הלידה דוגמה שבה שיום משמש כלי למיצוב מחדש של מדיניות קיימת גם לאחר תקופת יישום.

### **מעבר ממגדריות לניטרליות מגדרית – שיום מחודש ניטרלי אך ישיר**

דרכי השיום שבהן משתמשים לקידום סדר יום פוליטי והשפעה על דעת הקהל כוללים, כפי שעולה מהסקירה, בחירת שמות המסייעים להימנע מעימותים, ממתחים או אפילו מדילמות מוסריות כדי לקדם ולאשר את המדיניות. שמות אלה מתאפיינים במסרים חיוביים ופחות מגמתיים ומעוררי מחלוקת (Jones, 2012), מסרים מפייסים המביאים להזדהות חברתית (Henry et al., 2006), שימוש בסמלים רחבים בעלי גורמים מאחדים משותפים (Dupois and Biesbroek, 2013) ובאמירות מחץ קליטות ופשוטות שאינן מורכבות (Lingard and Rawolle, 2004).

מצד אחד, גם במקרה של מדיניות תקופת הלידה השיום המחודש התאפיין בניטרליות וכוללניות על ידי התייחסות לכלל התא המשפחתי ולא לאם בלבד, אך להבדיל מהמקרים שתוארו לעיל אי אפשר לטעון כי השיום המחודש מתאפיין באדישות או עירפול. להפך, בשיום המחודש בעל מעבר לניטרליות מגדרית יש אמירה ישירה לעידוד שוויון מגדרי בחלוקת התפקידים בבית בתקופת הלידה ואחריה. שינויי השיום והמדיניות אף גררו בעקבותם לא מעט תגובות מקבוצות אינטרס שונות דוגמת שדולת הנשים וזכויות הגבר במשפחה בישראל.

החוקרים ראבה ובוריק (Rabe and Borick, 2012) הבחינו בין ארבעה סוגי תיוג שמות מדיניות ברמות ישירות שונות על הרצף בין שיום ישיר ומפורש לבין שיום מרומז. מקרה המבחן מייצג קטגוריה שונה המשלבת מצד אחד בין תיוג מפורש של המדיניות לבין ניטרליות וכוללניות מצד שני. שמות המדיניות החדשות של מדיניות תקופת הלידה אינן מעורפלות, אדישות או מרומזות.

## **מטרת השיום המחודש ככלי לשינוי נורמטיבי תרבותי ולא רק**

### **כאינדיקציה לנורמות קיימות**

בסקירה התיאורטית עלו ארבעה שימושים לשיום מדיניות אשר אחד מהם מתייחס ליחס הקיים בין שיום לבין תרבות ונורמות ערכיות. כפי שעולה עד כה מהמחקר המתמקד בשמות מדיניות, שמות מדיניות משמשים אינדיקציה לתפיסות ולנורמות תרבותיות קיימות וכן לשינויים שהתרחשו בהם לאורך השנים. מקרה המבחן של מדיניות תקופת הלידה מראה כי שמות מדיניות לא רק משקפים ערכים ונורמות חברתיות אלא גם יכולים לשמש כלי המעצב אותם ומשמש הן לקידום ערכים ונורמות חברתיות חדשות והן לצורכי יישום מדיניות והגדלת אחוזי ניצול זכויות המדיניות.

ממקרה המבחן של מדיניות תקופת הלידה עולה כי נעשה שימוש בשיום המחודש ככלי לקידום מטרות הממשל והטמעת נורמות וערכים – במקרה של מדיניות תקופת לידה בקרב המדינות הנחקרות מטרת השיום המחודש הייתה הטמעת ערכים של שוויון מגדרי – הן להשפיע על שינוי תודעת הציבור ביחס לחלוקת התפקידים המגדרית בתקופת הלידה והן מבחינת הגדלת ההיענות הציבורית של אבות למדיניות זו ולזכותם לחופשה לאחר הלידה. יש לזכור כי הביטוי לשינוי נורמטיבי בסופו של דבר בא לידי ביטוי בשינוי דפוסי חלוקת התפקידים המגדרית הקיימת ועליית אחוזי ניצולם של אבות את זכותם לתקופת לידה.

במקרה המבחן חידוש שם מדיניות תקופת הלידה אכן יכול לשמש אינדיקציה לתהליכים תרבותיים ונורמטיביים קיימים בחברה. הממצאים מעידים על כך ששינוי שם המדיניות אכן העיד על בשלות חברתית בנוגע לתפיסות מגדריות קיימות של שוויון מגדרי: כל המדינות אשר השתמשו באסטרטגיית שיום כוללני שהתאפיינו באימוץ שם מדיניות ניטרלי מבחינה מגדרית מובילות במדרג השוויון המגדרי על פי ה-OECD בתחומי שיעורי השתתפותן של נשים בשוק העבודה ובתפקידים ניהוליים. עם זאת, מטרת השיום המחודש הוגדרה כצעד נוסף בשאיפה לצמצם עוד יותר פערים מגדריים באמצעות מדיניות תקופת הלידה. יש לראות את שמות המדיניות מצד אחד כאינדיקציה לתרבות קיימת ומצד שני ככלי לשינוי. השיום המחודש מעיד גם על השאיפה המקבילה לקדם את ערכי השוויון המגדרי בכלל ובתחום המשפחה בפרט דרך מדיניות תקופת הלידה, תקופה המוכרת במחקר כבעלת השפעה מרכזית בהתוויית חלוקת התפקידים המגדרית במסגרת המשפחה בהמשך.

### **מטרת השיום המחודש ככלי להשפעה על ערכים ונורמות**

מבחינה ערכית ונורמטיבית מטרתו של השיום המחודש, במקרה המבחן של מדיניות תקופת הלידה, לקדם ערכים של שוויון מגדרי בתוך מסגרת המשפחה. מגמות שינויי שיום מדיניות תקופת הלידה קידמו מעבר נורמטיבי מהתמקדות מסורתית באם למענה הוליסטי ורחב המביא בחשבון הורות שוויונית וטיפול משותף בתינוקות, מעבר המשקף שינוי ערכי-תרבותי בתפיסות ובנורמות המערביות. מגמת השיום המחודש מעידה על מודעות הולכת וגדלה לכוחם של השם והשפה ככלי לקידום מטרות ממשלתיות וחברתיות הקשורות ביישום ובתודעה ציבורית. זאת אף שמחקרים ישירים הבוחנים את ההשפעה הספציפית של שם המדיניות לא נעשו. בחלק מהמדינות התלווה השיום המחודש לשינוי תוכני של מדיניות תקופת הלידה, אשר במסגרתו הורחבו זכויות אבות סביב תקופת הלידה, ואילו בחלק מהמדינות השיום המחודש נערך באופן עצמאי בפער מהשינויים התוכניים. מקרים אלו שבהם קיים פער בין השינוי התוכני לשינוי השמי מעידים על החשיבות ההולכת וגוברת לשם המדיניות כממד משמעותי בפני עצמו. מגמת השימוש בשיום ככלי לקידום מדיניות וערכים בולטת בעיקר בקרב המדינות אשר ערכו שיום מחודש בשנים האחרונות, שעשו שינוי כוללני ושברו לקדם הליך חקיקתי ובירוקרטי לשיום מחודש שאינו קשור בהכרח לעדכוני תוכן המדיניות. מדינות אלה ראו בשם המדיניות ערך בפני עצמו, ככלי לקידום ערכי שוויון, שינוי התודעה הציבורית והגברת יישום המדיניות בקרב אבות. מדינות אלו הכירו במשמעות של שם המדיניות כגורם מיתוגי המשפיע על תודעת הציבור.

אופי השיום המחודש בעל הניטרליות המגדרית מגלם את המטרה בשיום המחודש לעידוד שוויון מגדרי ומדיניות תקופת הלידה ככלי לקידום מטרה זו. בכך המדינות ראינו מסמכים ועדויות המצהירים על מטרתן לקדם שוויון מגדרי, בין שעדויות אלו הופיעו במסמך השיום המחודש עצמו ובין במסמכים אחרים.

בהיבט של מאפייני תוכן השיום נמצא כי השיום המחודש שערכו המדינות מתאפיין באופן בולט בביטול או בהחלשת ההעדפה המגדרית שניתנה לאם בשם המקורי, ובמעבר מווריאציות שונות של שמות מדיניות המציבים את האם במרכז, למשל משימוש בשם כגון 'חופשת אם' (Maternity Leave) לשימוש בשמות מדיניות המציבים במרכז את המשפחה הגרעינית, למשל 'הורות' או 'גידול ילדים'.

16 מתוך 24 המדינות שנחקרו כאן עברו משיום המדגיש את היולדות בלבד לשיום המדגיש את אלמנט ההורות על ידי שימוש במונחים נטולי העדפה מגדרית. חמש מדינות מתוך ה-24 ערכו שיום מחודש המדגיש את אלמנט גידול הילדים (כגון Child Care Leave), שתי מדינות (קנדה וישראל) הוסיפו את אלמנט ההורות אך בחרו לשמר את ההתייחסות המגדרית לאם או ליולדת בשמות 'תקופת לידה והורות' ו-Maternity and Parental Leave. ואילו מדינה אחת (רומניה) שינתה לשם השם דגש על אלמנט ההורות והטיפול בילדים.

### **מטרת השיום המחודש ככלי השפעה על יישום מדיניות**

מבחינה יישומית ראינו ששיום מדיניות שימש גם ככלי להגדלת ההיענות הציבורית של אבות למדיניות זו והגדלת אחוזי הניצול של המדיניות בקרב אבות. אך יש לשאול האם זהו כלי אפקטיבי?

על פי ממצאי המחקר התשובה היא כן ולא. מצד אחד, ראינו שבקרב מחצית מהמדינות – פורטוגל, איסלנד, שוודיה וישראל – נרשמה עלייה באחוזי הניצול של אבות את זכותם לתקופת לידה והורות בשנים שלאחר השיום המחודש. בפורטוגל נרשמה עלייה בקרב אבות המנצלים את זכותם לתקופת לידה מאז שנת השיום המחודש ב-2009. אחוזי הניצול זינק פי 27: מ-596 אבות בשנת 2008 ל-16,426 בשנת 2010 והמשיך לעלות מאז. בשנת 2015 ניצלו את זכותם לתקופת לידה 20,941 אבות (Cunha, Atalaia, and Wall, 2017). באיסלנד נרשמה עלייה ניכרת מאז השנים הראשונות לאחר השיום המחודש בשנת 2000 (Deven and Moss, 2005). בשנת 2003 נמצא כי 16% מהאבות ניצלו חלק

<sup>7</sup> 2003 היא השנה המוקדמת ביותר הסמוכה ל-2000 בה נמצא נתון אחוזי ניצול.

מתקופת הלידה ואילו בשנת 2013 ניצלו 91.4% אבות את זכאותם לתקופת לידה. מתוך האבות שניצלו את זכאותם לתקופת לידה ניצלו 15% חלק מהתקופה המשותפת ו-35.5% ניצלו פחות משלושת החודשים הניתנים להם באופן בלעדי (Eydal and Gislason, 2017). בשוודיה, עם השיום המחודש בשנת 1995, החלה עלייה הדרגתית גם באחוזי הניצול של אבות. שנת 2000 התאפיינה ב-12.4% ניצול ושנת 2004 ב-88.3% ניצול (Duvander et al., 2017). גם בישראל נרשמה עלייה, אך מדובר בעלייה מזערית – 0.41% בשנת השיום המחודש 2016 לעומת 0.5% בשנת 2017. יש להביא בחשבון שמדובר בשנה אחת בלבד לאחר השינוי שאינה בהכרח מספיקה ליצירת שינוי תודעתי והבנת השפעות השיום.<sup>8</sup> ראינו גם חפיפה מסויימת בין אחוזי ניצול לעמדות מגדריות של הציבור כלפי חלוקת תפקידים המגדרית בתקופת הלידה והורות. נמצא כי המדינות בעלות אחוזי הניצול הגבוהים הן ברוב המקרים גם בעלות עמדות מגדריות שוויוניות.

עם זאת יש להביא בחשבון שקשה לבודד את השפעת משתנה השיום משאר המשתנים המשפיעים על שינוי תרבותי ויישומי. כפי שראינו, המדינות המתאפיינות בעלייה באחוזי ניצול לאחר השיום המחודש מתאפיינות גם בכך שלשינוי שם המדיניות קדמו או הקבילו שינויי תוכן של המדיניות עצמה שנועדו לעודד אבות לנצל את זכויותיהם, שינוי הכולל גמול לאב בתשלום עבור ימי היעדרותו. ממצא זה יכול להעיד על כך ששיום מחודש צריך לבוא יחד עם שינוי תוכני המשקף את הערכים שעומדים מאחורי השם – הערכים שאותם שואפים לקדם. ראינו בסקירת הספרות כי פעמים רבות נעשה שיום מחודש ללא שינוי תוכני של המדיניות כדי לשנות תדמית ציבורית כלפי המדיניות. ייתכן שכלי זה יעיל כשמדובר בתדמית בלבד אך לא בהכרח יעיל כאשר מדובר ביישום ובהעלאת אחוזי ניצול של המדיניות. מדינה הממחישה זאת היא נורבגיה, המדינה הראשונה אשר ערכה שיום מחודש (בשנת 1978) המשקף ניטרליות מגדרית, אך נרשמה עלייה הדרגתית של אחוזי הניצול של אבות את תקופת הלידה רק לאחר עדכון 'מכסת אב' (Daddy Quota). בשנת 1993, לפני אימוץ מדיניות מכסת האב, ניצלו פחות מ-4% מהאבות איזושהי תקופה מתוך תקופת ההורות לה היו זכאים (SESifo Dice, 2015). שנים אחדות לאחר מכן, על פי סקר שנערך בשנת 1997, שיעור הניצול עלה מעל ל-70%, ונכון לשנת 2015 כ-90%

---

<sup>8</sup> לגבי הונגריה לא נמצאו נתונים השוואתיים רק נכון לשנת 2016 כ-6% מהאבות בהונגריה מנצלים את זכותם לחופשת הורות

מהאבות אשר עומדים בתנאי הזכאות מנצלים תקופה כלשהי מתוך תקופת ההורות. עם כל הרחבה של תקופת מכסת האב הגדילו האבות את הניצול, ולקחו יותר ימים (Brandth and Kvande, 2015). אוסטרליה וניו זילנד אשר ערכו שיום כוללני ניטראלי בשלב מוקדם יחסית (שנת 1990 ו-1987) אומנם היו פורצות דרך בשיום המחודש אך לא צלחו במונחי יישום עד היום ומתאפיינות באחוזי ניצול נמוכים מהרגיל עד היום.

ניתן להסיק מכך שהשיום המחודש הוא כלי לשינוי תודעה ציבורית אך לא יכול לעמוד בפני עצמו. כלל המדינות אשר העלו את אחוזי הניצול של אבות ככלי לשוויון מגדרי ערכו בנוסף לשיום המחודש גם שינויים תוכניים לעידוד אקטיבי של אבות לצאת לתקופת לידה.

### **מגבלות המחקר והמלצות ליישום ולמחקרי המשך**

מחקרים רבים עוסקים בשוויון מגדרי ובדרך הנכונה והיעילה ביותר לעודד חלוקת תפקידים מגדרית שוויונית במשפחה בכלל ובתקופת הלידה בפרט. ספרות מחקר רבה נכתבה גם היא על השפה כגורם מרכזי בעיצוב המציאות והתודעה הציבורית. המחקר הנוכחי עסק בחיבור של השניים על ידי העיסוק בשיום מדיניות – השימוש בשפה ככלי השפעה על תודעה ציבורית ויישום מדיניות. יש עוד מקום לבחון את ההשפעה של שיום מדיניות בתחום המדיניות הציבורית. בעוד שמשאבים ותקציבים רבים מושקעים בקידום שוויון מגדרי בכלל וספציפית לעידוד אבות לנצל את זכותם לתקופת לידה בכל מיני דרכים, ייתכן שלשיום יש השפעה מרכזית על עיצוב תודעה ובעקבותיה על יישום. לדעתנו, ראוי לתמוך בתהליכי שיום תוך התייחסות מעמיקה לחשיבותו על עיצוב תודעה היות שזהו הליך בסיסי שעלותו קטנה. לדעתנו, אם ברצוננו לשנות תפיסה תרבותית כלפי תקופת הלידה ולעלות את ערכה הציבורי, בשלב ראשון עלינו לשקול גם שינוי שפתי-שמי של מדיניות זו ולראות בו צעד ראשון בשינוי תרבותי ובעיצוב תודעה ציבורית. השימוש במונחים אלה יכול לשקף ואף להעלות לתודעה הציבורית כיצד אנו מתייחסים לתקופה זו: אם אנחנו מעניקים לה חשיבות; אם אנחנו רואים בה חופשה בלבד או תקופה קריטית לגידול ילדים ולהתפתחותם לטווח הארוך; אם אנחנו רואים תקופה זו כהיעדרות מהעבודה ותו לא; אם כחברה אנחנו רואים את העיקר בעבודה או בגידול הילדים; איזה מהם אנחנו, כחברה, בוחרים לעודד.

אם אנו רוצים לעודד הורים לצאת לתקופת לידה ורואים בה ערך קריטי לחינוך ולהתפתחות לטווח הארוך ראוי שערכים אלו ישתקפו בשם המדיניות. עם זאת, קשה לבדד את משתנה השפה מגורמים משפיעים אחרים על תודעה ציבורית ועל יישום. במחקר נמצא כי אין די בשינוי שם המדיניות, יש לשנות גם את תוכנה כך שיותאם לעידוד הערכים שאותם רוצים לקדם – במקרה זה עידוד אבות לנצל את תקופת הלידה. במחקר הנוכחי ראינו שהמדינות ששינו את שם המדיניות לשם ניטרלי מבחינה מגדרית גם ערכו לאורך השנים שינויים נרחבים יותר – שינויים המעודדים אבות ליישום זכותם לתקופת הורות. הקושי לבדד את משתנה השפה והשיום מגורמים אחרים בעלי השפעה על תודעה ציבורית ויישום (כגון: תוכן המדיניות או התפיסה המגדרית המסורתית המאפיינת את הציבור) היא מגבלה מרכזית של המחקר הנוכחי. מחקר המשך אשר יצליח לבדד את משתנה השיום יוכל להוסיף נדבך משמעותי נוסף לחקר התחום.

אחד הדברים שעלו באופן ברור מפרק הממצאים הוא כי בקרב מדינות רבות אין מעקב שיטתי על אחוזי המימוש של אבות את תקופת ההורות. נתונים אלה אינם נמדדים באופן סדיר ושיטתי וקשה מאוד למצוא נתונים עדכניים. חשוב מאוד ליצור מנגנון מעקב שיטתי שכן תרומתו תהיה רבה על בחינת השפעות השיום על היישום.

מחקר המשך נוסף יכול להתמקד בהשוואה לשאר המדינות שעשו שינוי תוספתי שנחקרו. החלק ההשוואתי של המחקר התמקד בשמונה המדינות אשר ערכו שיום מחודש כוללני. ההתמקדות במדינות אלו במחקר המשך יכולה להגיע למידת דיוק גבוהה יותר על ידי השוואה לשאר המדינות אשר ערכו אסטרטגיית שיום כוללנית; מחקר כזה ירכיב מדגם רחב יותר.

מחקר המשך נוסף שכדאי לעשות הוא בדיקת אסטרטגיות השיום הכוללני והתוספתי על מקרי מבחן אחרים, לא רק בנושא של חופשת לידה. במסגרת מחקר זה ראוי לבחון מקרים שבהם נעשה שיום מחודש לאחר תקופת יישום של המדיניות ולא רק בתקופת עיצוב המדיניות.

## רשימת מקורות

- המוסד לביטוח לאומי. 2016. חוזר מס' 1454, החלפת המונח חופשת לידה ל-תקופת לידה והורות <https://www.btl.gov.il/benefits/HozrimGimlaot/Hozrim/%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%A4%D7%AA%20%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%97%20%D7%97%D7%95%D7%A4%D7%A9%D7%AA%20%D7%9C%D7%99%D7%93%D7%94.pdf>
- וסרשטיין שנטל. 2017. **מקבלות גמלאות אימהות בשנת 2016**. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. [https://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker\\_288.pdf](https://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker_288.pdf)
- חוק המוסד לביטוח לאומי (נוסח משולב, תשנ"ה–1995)
- חוק עבודת נשים, תשי"ד–1954
- שדולת הנשים בישראל. 2018. **הזכות לאבהות פעילה: המלצות לשינוי מדיניות חופשת הלידה בישראל**. <http://www.iwn.org.il/pages/%D7%94%D7%96%D7%9B%D7%95%D7%AA-%D7%9C%D7%90%D7%91%D7%94%D7%95%D7%AA>
- Almqvist, Anna-Lena, Anette Sandberg, and Lars Dahlgren. 2011. Parental Leave in Sweden: Motives, Experiences, and Gender Equality Amongst Parents. *Fathering* 9 (2) 189. <https://go.galegroup.com/ps/i.do?p=AONE&sw=w&u=googlescholar&v=2.1&it=r&id=GALE%7CA262691161&sid=googleScholar&asid=923a2caf>
- Apthorpe, R. 1996. Reading development policy and policy analysis: on framing, naming, numbering and coding. *The European Journal of Development Research*, 8(1), 16-35.
- Australian council of trade unions. [no date]. History of Parental and Family Leave Provisions in Australia, [https://www.actu.org.au/media/303775/history\\_parental\\_leave.doc](https://www.actu.org.au/media/303775/history_parental_leave.doc)
- Australian Government, Federal Register of Legislation. 1973 Maternity Leave (Commonwealth Employees) Act 1973, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013C00257>
- Baxter Jennifer and Jennifer Renda. 2015. Review of Government initiatives for reconciling work and family life. Australian Government. 2015. Australian Institute of Family Studies.
- Blum, Sonja, Alison Koslowski, and Peter Moss (eds.). 2017. *13<sup>th</sup> International Review of Leave Policies and Related Research 2017*. [https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user\\_upload/k\\_leavenetwork/annual\\_reviews/2017\\_Leave\\_Review\\_2017\\_final2.pdf](https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/annual_reviews/2017_Leave_Review_2017_final2.pdf)
- Boris, E. 2005. On the importance of naming: gender, race, and the writing of policy history. *Journal of Policy History*, 17(1), 72-92.



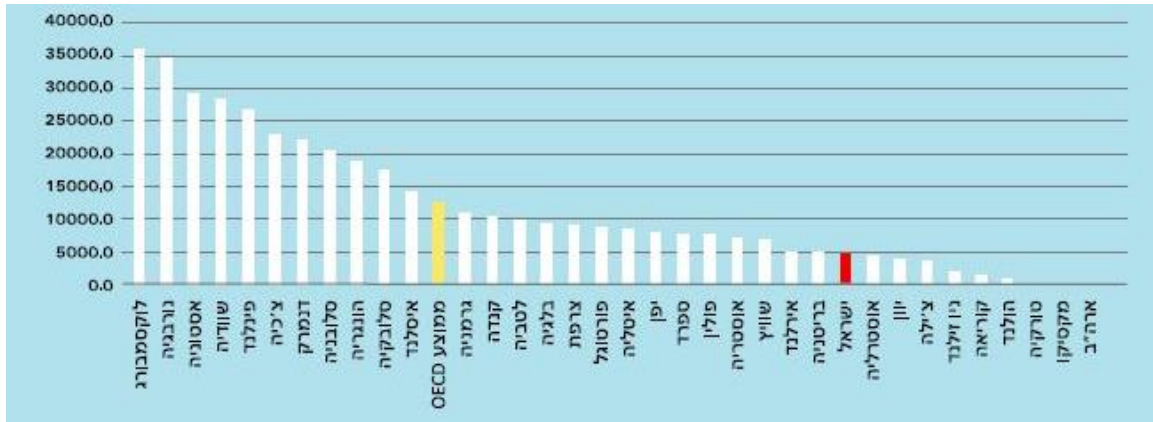
- Brandth & Kvande. 2015. 'Norway country note', in: Blum, Koslowski & Moss (eds.) *13<sup>TH</sup> International Review of Leave Policies and Related Research 2017*.
- Cunha, V., Atalaia, S., Wall, K. 2017. *Policy Brief II: Men and Parental Leaves: Legal Framework, Attitudes and Practices*. Lisbon: ICS/ CITE.
- DBEIS: Department for Business, Energy & Industrial Strategy (DBEIS). 2018. Press release: New "Share the joy" campaign promotes shared parental leave rights for parents. <https://www.gov.uk/government/news/new-share-the-joy-campaign-promotes-shared-parental-leave-rights-for-parents>
- Deven Fred & Peter Moss (eds.). 2005. Leave policies and research: reviews and country notes. Leave NetWork: [https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user\\_upload/k\\_leavenetwork/annual\\_reviews/2005\\_annual\\_report.pdf](https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/annual_reviews/2005_annual_report.pdf)
- Dupuis, J., and Biesbroek, R. 2013. Comparing apples and oranges: the dependent variable problem in comparing and evaluating climate change adaptation policies. *Global Environmental Change*, 23(6), 1476-1487.
- Duvander Ann-Zofie and Mats Johansson. 2015. Reforms in the Swedish parental leave system and their effects on gender equality, [https://www.inspsf.se/digitalAssets/5/5252\\_3wp\\_2015-2\\_slutlayout\\_20150525\\_reforms\\_in\\_the\\_swedish\\_parental\\_leave\\_system.pdf](https://www.inspsf.se/digitalAssets/5/5252_3wp_2015-2_slutlayout_20150525_reforms_in_the_swedish_parental_leave_system.pdf)
- Duvander et al. 2017. "Sweden country note", in: Blum, Koslowski & Moss (eds.) *13<sup>th</sup> International Review of Leave Policies and Related Research 2017*.
- Eyðdal & Gíslason. 2017. "Iceland country note", in: Blum, Koslowski & Moss (eds.) *13<sup>th</sup> International Review of Leave Policies and Related Research*: [https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user\\_upload/k\\_leavenetwork/annual\\_reviews/2017\\_Leave\\_Review\\_2017\\_final2.pdf](https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/annual_reviews/2017_Leave_Review_2017_final2.pdf)
- Eyðdal Guðný Björk and Ingólfur V. Gíslason. 2018. Leave Network, Iceland [https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user\\_upload/k\\_leavenetwork/country\\_notes/2018/FINAL.Iceland2018.pdf](https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/country_notes/2018/FINAL.Iceland2018.pdf)
- Fairclough, N. 2000. *New Labour, new language?*. London and New York: Routledge
- Gábos András. 2017. Leave Network, Hungary, [https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user\\_upload/k\\_leavenetwork/country\\_notes/2017/Hungary.FINAL.9\\_may2017.pdf](https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/country_notes/2017/Hungary.FINAL.9_may2017.pdf)
- Gíslason Ingólfur V. 2007. Parental Leave in Iceland Bringing the Fathers in: Developments in the wake of Legislation in 2000. Ministry of Social Affairs & Centre for Gender Equality: Ásprent, Akureyri. <https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/6438/parentalleave.pdf?sequence=1>
- Growing Up in New Zealand. 2014. Growing Up in New Zealand Policy Brief 4: Employment and parental leave around the time of birth Auckland: University of Auckland: Centre for Longitudinal Research. <https://cdn.auckland.ac.nz/assets/growingup/research-findings-impact/Paid-parental-leave-policy-brief-Nov2014.pdf>

- Henry, P. J., Reyna, C., & Weiner, B. 2004. Hate welfare but help the poor: How the attributional content of stereotypes explains the paradox of reactions to the destitute in America. *Journal of Applied Social Psychology*, 34(1), 34-58.
- Hoeyer, K., Bosk, C., Espeland, W., Heimer, C., Kelly, S., Meethan, K., ... & Hoeyer, K. 2005. Studying ethics as policy: The naming and framing of moral problems in genetic research. *Current Anthropology*, 46(S5), S71-S90.
- Jones, B. C. 2013. Processes, Standards, and Politics: Drafting Short Titles in the Westminster Parliament, Scottish Parliament, and US Congress. *Florida Journal of International Law*, 25, 61.
- Jones, B. C. 2013. The Congressional Short Title (R) Evolution: Changing the Face of America's Public Laws. *Kentucky Law Journal online* 101, 42-64.
- Jones, B. C., & Shaheen, R. M. 2012. Thought Experiment: Would Congressional Short Bill Titles Survive FTC Scrutiny?. *Seton Hall Legislative Journal*, 37 (1), Article 3.
- Leland L. Glenna and Thomas, Roy Robert. 2010. From Renewable to Alternative: Waste Coal and the Pennsylvania Alternative Energy Portfolio Standard and Public Legitimacy. *Society & Natural Resources*, 23 (9), 856-871.  
DOI: [10.1080/08941920903443335](https://doi.org/10.1080/08941920903443335)
- Lingard, B., & Rawolle, S. 2004. Mediatizing educational policy: the journalistic field, science policy, and cross-field effects. *Journal of education policy*, 19(3), 361-380.
- Massey, E., & Bergsma, E. 2008. Assessing adaptation in 29 European countries. *Amsterdam: IVM*.
- McDonald Heather and Suzy Morrissey. 2017. Leave Network, New Zealand, [https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user\\_upload/k\\_leavenetwork/country\\_notes/2017/New\\_Zealand\\_2017\\_final.pdf](https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/country_notes/2017/New_Zealand_2017_final.pdf)
- Neisser, P. T., & Schram, S. F. 1994. Redoubling denial: Industrial welfare policy meets postindustrial poverty. *Social Text*, (41), 41-60.
- NZLII. 1980. Maternity Leave and Employment Protection Act 1980 (1980 no 162). Parliamentary Counsel Office.  
[http://www.nzlii.org/nz/legis/hist\\_act/mlaepa19801980n162473/](http://www.nzlii.org/nz/legis/hist_act/mlaepa19801980n162473/)
- OECD Family Database. [no date]. <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>
- OECD Social Policy Division. [no date]. Directorate of Employment, Labour and Social Affairs.
- OECDiLibraty. 2017. The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle  
<https://doi.org/10.1787/9789264281318-4-en>
- Parental Leave Act. 1995. Sweden.  
<https://www.government.se/4ac87f/contentassets/d163a42edcea4638aa112f0f6040202b/sfs-1995584-parental-leave-act>

- Parliamentary Counsel Office. 2017. Parental Leave and Employment Protection Act 1987.  
<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1987/0129/76.0/DLM120104.html>
- PPL Evaluation: Final Report. 2014. The University of Queensland Australia, Institute for Social Science Research.  
[https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/03\\_2015/finalphase4\\_report\\_6\\_march\\_2015\\_0.pdf](https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/03_2015/finalphase4_report_6_march_2015_0.pdf)
- Rabe, B. G. 2004. *Statehouse and greenhouse: The emerging politics of American climate change policy*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Rabe, B. G., & Borick, C. P. 2012. Carbon taxation and policy labeling: Experience from American states and Canadian provinces. *Review of Policy Research*, 29(3), 358-382.
- Rein, M. & Schon, D. 1991. "Frame-Reflective Policy Discourse." in Peter Wagner and Carol H. *Social Sciences and Modern States National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge University Press.
- SESifo Dice. 2015. Parental leave entitlements: Historical perspective (around 1870-2014) <https://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Social-Policy/Family/Work-Family-Balance/parental-leave-entitlements-historical-perspective/fileBinary/parental-leave-entitlements-historical-perspective.pdf>
- van Belle, Janna. 2016. Paternity and parental leave policies across the European Union. Santa moinea, CA: Rand Europe.
- Van Hulst Mrelij and Dvora Yanow. 2016. From Policy "Frames" To "Framing": Theorizing A More Dynamic, Political Approach. *American Review of Public Administration*, 46(1), 92-112. DOI: 10.1177/0275074014533142
- Vighova, Veronica. 2015. Parental leave policy in Slovakia and Hungary: Shifting in the same direction? Masters degree, Central European University, Budapest, Hungary.
- Wall Karin and Mafalda Leitão. 2018. Leave Network, Portugal.  
[https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user\\_upload/k\\_leavenetwork/country\\_notes/2018/FINAL.Portugal2018.pdf](https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/country_notes/2018/FINAL.Portugal2018.pdf) LP&R. 2018. International Network on Leave Policies & Research. <https://www.leavenetwork.org/leave-policies-research/>
- Wall, Karin. 2014. "Fathers on Leave Alone: Does It Make a Difference to Their Lives?", *Fathering*, 12 (2): 196-210
- Westerman, M. 2010. Human Rights Policies, Neoliberal Discourse and the Neutralization of Human Rights Issues in Canadian Harassment and Discrimination Policies. *International Journal of Diversity in Organisations, Communities & Nations*, 10 (1).
- Whitehouse, G., Baird, M., and Baxter, J.A. 2018. "Australia country note", in Blum, S., Koslowski, A., Macht, A. and Moss, P. (eds.) *International Review of Leave Policies and Research 2018*. [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports).

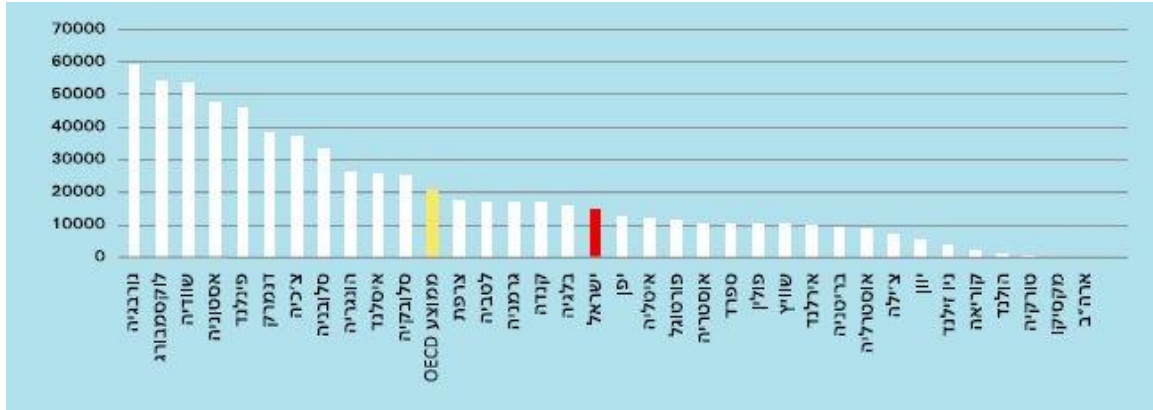
## נספחים

### נספח א. תקופת הלידה הוצאה לילד



מקור: OECD Family Database: Key characteristics of parental leave system

## נספח ב. תקופת הלידה הוצאה למשפחה



מקור: עיבוד נתוני International Network on Leave Policies & Research

## נספח ג. ריכוז הממצאים של סקירת המדינות

### ישראל

בשנת 2016 התקבלה בכנסת ישראל הצעת חוק לתיקון חוק עבודת נשים ותיקון עקיף בחוק הביטוח הלאומי והחלפת מונח "חופשת הלידה" למונח "תקופת לידה והורות" בכול ההליכים הבירוקראטיים והטכניים הקשורים ביישום החוק (חוק עבודת נשים, תשי"ד-1954; חוק הביטוח הלאומי, נוסח משולב, תשנ"ה-1995). מהלך חקיקתי זה נעשה תשע שנים לאחר שינוי תוכן מדיניות תקופת הלידה, כך שיכלול את זכותו של בן הזוג לחלוק עם האם את תקופת הלידה (בשנת 2007). הנימוק לשינוי, כפי שניתן על פי מסמך של המוסד לביטוח לאומי, הוא הרצון ליצור תודעה חדשה ושוויונית יותר, דרך החלפת המושג "חופשת לידה" הייחודית לאם, ל"תקופת לידה והורות" המכוונת לתא משפחתי על כל גווניו (המוסד לביטוח לאומי, 2016). במקרה זה מדובר בשינוי כוללני ולא תוספתי מכיוון שמדובר בשינוי שם המדיניות הכללי ולא רק בתוספת תת-סעיף נלווה לעדכון המדיניות.

מדיניות תקופת הלידה בישראל מורכבת ממספר חלקים: (א) חופשת אימהות, (ב) חופשת אבהות (ג) תקופת הורות. להן אפרט את מהותו של כל אחד מהרכיבים האלה.

**(א) חופשת אימהות** – חופשת אימהות באורך של עד 26 שבועות, המכונה על פי חוק "תקופת לידה והורות", מוענקת לאימהות. 15 השבועות הראשונים של תקופה זו הם בתגמול של 100% מהשכר, עם תקרה של עד פי 5 מהשכר הממוצע במשק (כ-47.7 אלף שקלים בחודש). האם יכולה לנצל עד 6 שבועות לפני הלידה, ובכל מקרה ישנה חובה לנצל את 15 השבועות הראשונים ולא לעבוד במהלכם. לאחר ששת השבועות הראשונים של תקופת הלידה וההורות, האם רשאית להעביר את יתרת התקופה לאב, אם שניהם עומדים בתנאי הזכאות לדמי לידה.

**(ב) חופשת אבהות** – אבות זכאים להיעדר מעבודתם במהלך יום הלידה ו-5 ימים לאחריו. היום הראשון והשניים האחרונים מנוצלים כימי מחלה – ללא תשלום על היום הראשון, ותשלום של 50% על השניים הנוספים. שלושת הימים מנוכים מימי המחלה הניתנים על פי חוק. הימים השני, השלישי והרביעי מנוצלים על חשבון החופשה השנתית, בתגמול מלא. הזכות מותנית בצבירת זכאות למספיק ימי חופשה ומחלה.

**(ג) תקופת הורות** – עם תום תקופת הלידה אימהות זכאיות לחופשה ללא תשלום (חל"ת) עד שנה מיום הלידה. במהלך תקופה זו הן מוגנות מפני פיטורין והרעת תנאים, אך זכויותיהן הסוציאליות אינן נשמרות. האם רשאית להעביר זכות זו לאב, בתנאי שהיא עצמה הועסקה חצי שנה לפחות לפני היציאה ל תקופת לידה.

כעט אבחן כיצד באים לידי ביטוי חמשת המאפיינים של המדיניות.

**אחוזי ניצול של אבות את זכאותם לתקופת לידה:** בשנת 2017 התפרסמו נתונים חדשים של המוסד לביטוח הלאומי אשר הראו כי מספר האבות הפונים לקבלת דמי לידה על חשבון ימי החופשה של האם נמצא בעלייה מתמדת, אך הוא עדיין זעיר, ועמד ב-2017 על כ-700 גברים, שהם כ-0.5% מסך מקבלי

ומקבלות דמי הלידה, לעומת 0.41% ב-2016. למרות הזמן הרב שחלף מאז הוענקה לאבות האפשרות לחלוק עם היולדת את תקופת הלידה (שנת 1998), שיעור האבות המנצלים אפשרות זו היה, ונותר, מזערי. בשנה וחצי הראשונות לחקיקת התיקון שיעור הגברים שיצאו לתקופת לידה עמד על 0.26%, וכיום 20 שנה מאוחר יותר הוא עומד על כ-0.5% בלבד, שהם 700 אבות לשנה. אין נתונים באשר לניצול חופשת האבהות שבסמוך ללידה או באשר לשימוש בתקופת ההורות שאינה בתשלום.

**מדד הנדיבות של מדיניות תקופת הלידה במדינה:** ישראל נמנית עם המדינות בעלות הוצאה ציבורית נמוכה יחסית למשפחה עבור מדיניות תקופת הלידה עם כ-15,000 דולר למשפחה בשנה.

**מדרג השוויון המגדרי:** מבחינת מדד פערי מגדר בהשתתפות בשוק העבודה (gender gap in the labour force participation rate) ישראל מדורגת כבעלת פערים נמוכים עם ניקוד של 7.8 (ביחס לממוצע של 12.2). מבחינת הפער המגדרי בשיעורי ניהול (gender gap in the share of managerial employment) ישראל נמנית במדרג בינוני עם ניקוד של 35.5. יש לציין שזה עדיין נמוך מממוצע ה-OECD העומד על 37.7.

**תפיסה תרבותית ונורמטיבית מגדריות של הציבור:** נכון לשנת 2012 ישראל מדורגת מהמדינות עם התפיסות המגדריות "המסורתיות" ביותר – קרוב ל-50% מהנשאלים השיבו כי תקופת הלידה צריכה להיות מנוצלת על ידי האם בלבד. כ-13% השיבו שתקופת לידה צריכה להיות מנוצלת ברובה על ידי האם. ו-17% מהמשתתפים בסקר ענו שתקופת הלידה צריכה להתחלק באופן שווה בין ההורים. פחות מאחוז השיבו שהיא מגיעה בעיקר לאב והשאר נמנעו או לא השיבו על השאלה.

## הונגריה

בשנת 2015 שינתה הונגריה את המונח "היעדרות בשל לידה" (szulesi szabadsag [birth giving leave]). למונח יתשלום עבור טיפול בתינוקות (csecsemőgondozási díj [infant care payment]) (Gábos, 2017). מהלך השיום המחודש נעשה 13 שנים לאחר הוספת זכותם של אבות ל"זכות אבהות" (Paternity Leave) בשנת 2002, ו-30 שנים לאחר הוספת תקופת לידה המיועדת לאבות בלבד (Parental Leave) בשנת 1985. השיום נעשה כחלק מתהליך של הונגריה לקידום שוויון מגדרי בעיקר אמצעות מדיניות משפחה (family policies) בכלל ומדיניות תקופת הלידה בפרט. כלומר ההחלטה לשינוי שם המדיניות הייתה החלטה בפני עצמה ולא בחפיפה לשינוי תוכני כלשהו, עובדה המגדילה את המשמעות המיוחדת לשם המדיניות ולשיום המחודש. החוקרת Veronika Vighova, מומחית למדיניות תקופת הלידה בהונגריה, מציינת כי לאורך השנים הונגריה עברה תהליך חקיקתי המתבטא במסגור מגדרי מחודש של מדיניות המשפחה (family policy) הבא לידי ביטוי בהרחבת קשת המונחים המגדריים הכלולים המיוחסים לתקופת הלידה, הוספת מונחים כגון "הורות", "טיפול בילדים". את התהליך הזה היא מכנה "גמישות מושגית". תהליך זה הגיע לאחרונה לשיאו בהונגריה ב-2015 עם השיום המחודש של מדיניות תקופת הלידה שאינו כולל התייחסות מגדרית אלא מדגיש את הטיפול

בילוד בלבד (Vighova, 2015). במקרה של הונגריה מדובר בשינוי כוללני ולא תוספתי מכיוון שמדובר בשינוי שם המדיניות הכללי ולא רק בתוספת תת-סעיף נלווה לעדכון המדיניות.

מדיניות תקופת הלידה בהונגריה מורכבת ממספר חלקים: (א) חופשת אמהות, (ב) חופשת אבהות, (ג) חופשת הורות:

**(א) חופשת אמהות** – חופשה שאורכה 24 שבועות מוענקת לאמהות בתגמול של 70% מהשכר הממוצע היומי של היולדת. במקרים שבהם לא ניתן להעריך את שכרה היומי של היולדת ביום הראשון לזכאותה התגמול יוערך בפי שניים משכר המינימום היומי. השבועיים הראשונים של חופשת האמהות הן חובה לניצול על ידי האם.

**(ב) חופשת אבהות** – אבות זכאים להיעדר במהלך חמישה ימים לאחר הלידה בגמול של 100% מהשכר הממוצע היומי. אבות יכולים לנצל ימים אלו במהלך שני החודשים הראשונים שלאחר הלידה.

**(ג) חופשת הורות** – כלל ההורים המועסקים בהונגריה זכאים לחופשת הורות (המכונה infant care leave payment) ללא גמול מסיום 24 שבועות חופשת האמהות ועד מלאת לילד שנתיים. הורים מבוטחים זכאים לגמול של 70% מהשכר היומי הממוצע ב-180 הימים לפני הלידה עד תקרה של 70% מפי שניים מהשכר היומי הממוצע בהונגריה. הגמול הכספי לא ניתן לניצול על ידי שני ההורים במקביל, אלא רק על ידי הורה אחד בכל פעם.

כעט אבחן כיצד באים לידי ביטוי חמשת המאפיינים של המדיניות.

**אחוזי ניצול של אבות את זכאותם לתקופת לידה:** נכון לשנת 2016 כ-6% מהאבות בהונגריה מנצלים את זכותם לחופשת הורות (van Belle, 2016). אין נתונים נוספים בהישג יד.

**מדד הנדיבות של מדיניות תקופת הלידה במדינה:** הונגריה נמנית עם המדינות בעלות הוצאה ציבורית בינונית יחסית למשפחה עבור מדיניות תקופת הלידה עם כ-26,000 דולר למשפחה. היא בינונית במדרג הנדיבות של ה-OECD אך יש לציין שההוצאה גבוהה מהממוצע העומד על 20,937 דולר למשפחה.

**מדרג השוויון המגדרי:** מבחינת מדד פערי מגדר בהשתתפות בשוק העבודה (gender gap in the labour force participation rate) הונגריה מדורגת כבעלת פער בינוני עם ניקוד של 13.1 (פחות מנקודה מעל הממוצע 12.2) מבחינת הפער המגדרי בשיעורי ניהול (gender gap in the share of managerial employment) הונגריה נמנית במדרג נמוך עם ניקוד של 18.9.

**תפיסה תרבותית ונורמטיבית מגדריות של הציבור:** חסרים נתונים על הונגריה באשר לבחינת עמדות מגדריות בנוגע לסוגיית מדיניות תקופת הלידה והורות. הניתוח ההשוואתי יתייחס למדרג השוויון המגדרי בלבד.

## פורטוגל

בשנת 2009 יושם בפורטוגל חוק עבודה חדש ששמו "Parenthood Protection" שבמסגרתו חוקקו שינויים משמעותיים במדיניות ההיעדרות של הורים סביב לידה והורות. מטרת הרפורמה, כפי שצוטט



בחוק,<sup>9</sup> הייתה להבטיח מדיניות המקדמת שוויון מגדרי סביב תקופת הלידה, להבטיח את זכותם של אבות להורות שוויונית כבר בשלבים הראשונים של לידת ילדיהם ולעודד אבות לקחת חלק פעיל ושוויוני במסגרת המשפחה (Cunha, Atalaia, and Wall, 2017). רפורמה זו נחשבת בפורטוגל לנקודת מפנה סימבולית במדיניות תקופת הלידה בכך שהיא מעגנת את הזכות הבסיסית לשוויון מגדרי. במסגרת הרפורמה הוחלפו באופן רשמי מדיניות חופשת הלידה "Maternity leave" וחופשת האבהות באופן רשמי במונח "Initial Parental leave" (Wall and Leitão, 2018). גם במקרה של פורטוגל מדובר בשינוי כוללני ולא תוספתי מכיוון שמדובר בשינוי חקיקתי הקובע את שינוי שם המדיניות הכללי ולא רק בתוספת תת-סעיף נלווה לעדכון המדיניות.

מדיניות תקופת הלידה בפורטוגל מורכבת ממספר חלקים: (א) חופשת הורות ראשונית, (ב) חופשת אבהות, (ג) חופשת הורות.

(א) **חופשת הורות ראשונית** – חופשה שאורכה 120 ימים בתגמול של 100% מהשכר או 150 ימים בתגמול של 80%, ללא תקרה, מוענקת כזכות משפחתית. האם מחויבת לקחת חופשה בת 6 שבועות לאחר הלידה, ואחריהם ניתן לחלק את התקופה בין ההורים. אם ההורים חולקים ביניהם את התקופה, כך שהאב לוקח לפחות 30 ימים רצופים או שתי תקופות של 15 יום רצופים שבמהלכם האם נמצאת בעבודה, הם זכאים לתקופת בונוס בת 30 ימים נוספים, ואותה הם יכולים לחלוק. במהלך חודש הבונוס כל הורה יכול להיות בבית עם ההורה השני עד מקסימום של 15 ימים. כך, שהייה יחד מקצרת את הזמן הכולל.

(ב) **חופשת אבהות** – בסמוך ללידה, מוענקת חופשה לאבות. הם זכאים ל-25 ימי עבודה, מתוכם 15 הם חובה ויש לקחת אותם בחודש הראשון שלאחר הלידה, לפחות צמוד ללידה ממש. התגמול עבור תקופה זו הוא בגובה 100% מהשכר.

(ג) **תקופת הורות** – תקופה נוספת, בת 3 חודשים, מוענקת לכל הורה בנפרד. הורה שמנצל זכאות זאת בצמוד לתקופת הלידה זכאי לתגמול בגובה 25% מהשכר, ואילו ביתר המקרים אין זכאות לתגמול עבור תקופה זו. את התקופה ניתן לנצל ללא תשלום עד מלאת לילד שש שנים.

כעת אבחן כיצד באים לידי ביטוי חמשת המאפיינים של המדיניות.

**אחוזי ניצול של אבות את זכאותם לתקופת לידה:** בשנת 2016 נמצא כי ב-31% מהמשפחות האב ניצל תקופת לידה של 30 ימים לפחות, שלא במקביל לאם. בשנה הראשונה שלאחר כניסת רפורמת "paternity protection" והשיום המחודש בשנת 2009 זינק שיעור האבות אשר חולקים תקופת לידה עם בנות זוגן פי 27 – מ-596 אבות בלבד שחלקו תקופת לידה ב-2008, בשנת 2010 עלה מספרם ל-16,426 אבות, ומאז שיעור המשפחות המנצלות זכאות זו צומח בהדרגה וב-2015 נרשם ניצול של 20,941 זוגות (Cunha, Atalaia, and Wall, 2017). כמעט בכל המקרים האם מנצלת את התקופה המקסימלית

<sup>9</sup> Law 91/2009 of 9 April Portugal.

שעדיין מאפשרת למשפחה לקבל בונוס – כלומר, האם בבית בארבעת או בחמשת החודשים הראשונים, והאב מחליף אותה (שדולת נשים, 2018).

**מדד הנדיבות של מדיניות תקופת הלידה במדינה:** פורטוגל נמנית עם המדינות בעלות הוצאה ציבורית נמוכה יחסית למשפחה עבור מדיניות תקופת הלידה עם כ-12,000 דולר למשפחה.

**מדרג השוויון המגדרי:** מבחינת מדד פערי מגדר בהשתתפות בשוק העבודה (gender gap in the labour force participation rate) פורטוגל מדורגת כבעלת פער נמוך עם ניקוד של 6.4 (כחצי מהממוצע 12.2) מבחינת הפער המגדרי בשיעורי ניהול (gender gap in the share of managerial employment) פורטוגל נמנית במדרג בינוני עם ניקוד של 34.7, ניקוד שהוא נמוך מהממוצע העומד על 37.7.

**תפיסה תרבותית ונורמטיבית מגדריות של הציבור:** ב-2014 נערך בפורטוגל סקר לבחינת השפעות אימוץ המדיניות החדשה בשנת 2009. מתוצאות הסקר עלה שהשינוי השמי והתוכני ב-2009 היה לנקודת מפנה בתחום השוויון המגדרי בתקופת הלידה והורות ושוויון מגדרי בהורות. לא רק שעלו אחוזי הניצול של אבות באופן משמעותי, אלא ניכר גם שינוי תפיסתי של הציבור ביחס לחשיבות מעורבותם של אבות בתקופת הלידה. הסקר שיקף תמיכה בשינוי המדיניות לעידוד אבות לנצל את זכותם לתקופת לידה ייעודית. ניכרה הכרה של בני זוג בהשפעה החיובית של תקופה זו על היחסים בין האב לילדיו ובין בני הזוג ובשוויון גדול יותר במטלות הבית. עיקר ההסכמה הייתה בקרב בני 44 ומטה וניכרה פחות הסכמה בקרב בני 44 ומעלה – מה שמעיד על כך שמתרחש שינוי תפיסתי בקרב בני הדור החדש ביחס לחלוקת התפקידים המגדרית ומקומו של האב במשפחה (Cunha, Atalaia, and Wall, 2017). לעומת זאת, סקר נוסף שנערך שיקף גם תפיסות של חוסר הבנה של מעסיקים את חשיבות המדיניות, החשש של הניצול בפגיעה ביציבות של האב במקום עבודתו, חוסר היכרות של המעסיקים עם זכויותיהם של אבות, חוסר הבנה של החלטתם של האבות והמוטיבציה שלהם לצאת לתקופת לידה, שהחלטתם לצאת לתקופת לידה פגעה בדימוי שלהם כעובדים חרוצים היו אפילו כאלו שסבלו מפגיעה בשכר או מפיטורין (Wall, 2014).

## איסלנד

בשנת 1975 עוגנה בחוק זכותה של יולדת באיסלנד לתקופת לידה "Birth Leave". עד אז ההתייחסות החקיקתית לזכויות יולדת הוגדרו תחת השם "Housewives Code" (Gíslason, 2007). בשנת 2000 נעשה מהלך חקיקתי מהפכני אשר במסגרתו עודכנו והורחבו זכויות היולדות והאבות כאחד. עדכוני חקיקה אלה כונו בשם "The Maternity/ Paternity Leave Fund". בשנת 2006 שונה אופן ניסוח החוק על מנת להקנות לו ניטרליות מגדרית. החוק שונה כך שיתייחס להורים מבלי להזכיר את מינם על מנת שלא להפלות על בסיס של מגדר או נטייה מינית. כחלק מהליך זה, שם המדיניות הכללי שונה ל"חופשת הורות" או כפי שתורגם על ידי משרד הרווחה של איסלנד "Parents' Joint Rights". צוין במפורש כי החוק באיסלנד אינו מפלה על בסיס מין או נטייה מינית ומתייחס לשני הורים ללא קשר למין/מגדר (Eydal and Gíslason, 2018).

מדיניות תקופת הלידה באיסלנד מורכבת ממספר חלקים: (א) חופשת אימהות, (ב) חופשת אבהות (ג) תקופת הורות.

**(א) חופשת אימהות** – חופשה בת שלושה חודשים מוענקת בטווח זמן של שנתיים מהלידה. ניתן לקחת עד חודש לפני הלידה וחובה לקחת לפחות שבועיים מייד לאחריה. התגמולים בתקופה זו עומדים על 80% מההכנסה הממוצעת של האישה. יש תשלום מינימלי בגובה כ-1,400 אירו בחודש לסטודנטיות ולאמהות בשכר נמוך, ותשלום בגובה 609 אירו בחודש לנשים המועסקות בפחות מ-25% משרה.

**(ב) חופשת אבהות** – חופשה בת שלושה חודשים, מוענקת בטווח זמן של שנתיים מהלידה. תנאי התגמול זהים לתנאי האימהות.

**(ג) חופשת הורות** – חופשה בת שלושה חודשים ניתנת בצמוד ללידה, וההורים יכולים לחלוק אותה כרצונם. תנאי התגמול זהים לתנאי התגמול של חופשת האימהות והאבהות. ניתן לנצל את הזכאות יחד, וגם תוך עבודה במשרה חלקית. כל ההורים זכאים לתקופת ההורות, וגם לחופשת האימהות והאבהות. הורים שאינם עובדים זכאים לתגמול מינימלי.

כעט אבחן כיצד באים לידי ביטוי חמשת המאפיינים של המדיניות.

**אחוזי ניצול של אבות את זכאותם לתקופת לידה:** הנתונים העדכניים ביותר הם משנת 2013, אז ניצלו 91.4% מהאבות תקופת לידה, באורך ממוצע של 87.9 ימים. מתוך האבות שניצלו את זכאותם לתקופת לידה ניצלו 15% חלק מהתקופה המשותפת ו-35.5% ניצלו פחות משלושת החודשים הניתנים להם באופן בלעדי. כשני שלישים מההורים, אימהות ואבות כאחד, לקחו את תקופת הלידה בשתי תקופות נפרדות או יותר (Eydal and Gislason, 2017). מסתמנת עלייה ניכרת מאז השנים הראשונות לאחר השיום המחודש ב-2000. בשנת 2003 16% מהאבות ניצלו חלק מסויים מתקופת ההורות. 20% ניצלו פחות מ-3 חודשים (Deven and Moss, 2005).

**מדד הנדיבות של מדיניות תקופת הלידה במדינה:** איסלנד נמנית עם המדינות בעלות הוצאה ציבורית בינונית יחסית למשפחה עבור מדיניות תקופת הלידה עם כ-25,000 דולר למשפחה. יש לציין כי אף שהיא מוגדרת בינונית על פי מדרג ה-OECD ההוצאה הלאומית שלה למעשה גבוהה מממוצע מדינות ה-OECD העומד על 20,937 דולר למשפחה.

**מדרג השוויון המגדרי:** מבחינת מדד פערי מגדר בהשתתפות בשוק העבודה (gender gap in the labour force participation rate) איסלנד מדורגת כבעלת פער נמוך עם ניקוד של 4.8 (פחות מחצי מהממוצע 12.2). מבחינת הפער המגדרי בשיעורי ניהול (gender gap in the share of managerial employment) איסלנד נמנית במדרג נמוך עם ניקוד של 23.5.

**תפיסה תרבותית ונורמטיבית מגדריות של הציבור:** נכון לשנת 2012 על פי סקר ה-International Social Survey Programme נראה שאיסלנד מתאפיינת בעמדות שוויוניות יותר: 2% מהמשיבים בלבד השיבו שתקופת הלידה וההורות צריכה להיות מנוצלת על ידי האם בלבד. 47% מהנשאלים השיבו

כי תקופת הלידה צריכה להיות מנוצלת ברובה על ידי האם, ואילו כ-43% השיבו שהתקופה צריכה להתחלק באופן שווה בין שני ההורים. כשני אחוזים נמנעו והשאר לא ענו על השאלה.

## נורבגיה

בשנת 1978 שונה שם מדיניות תקופת הלידה בנורבגיה מ-"Birth Leave" למונח הניטראלי מבחינה מגדרית "Parental Leave". השיום המחודש נעשה בעקבות עדכון תוכן המדיניות לפיו אבות הורשו לחלוק עם היולדת את תקופת הלידה. השיום המחודש הוגדר כשם כולל למדיניות תקופת הלידה הכוללת תחתיו מספר תתי-סעיפים של המדיניות: חופשת אמהות (Mothers Leave), חופשת אבהות (Fathers' quota), וחופשת הורות (Shared Parental Leave). לאחר מכן לא נעשה שימוש רשמי במונח "Maternity Leave"<sup>10</sup>.

מדיניות תקופת הלידה בנורבגיה מורכבת ממספר חלקים: (א) חופשת אימהות, (ב) חופשת אבהות (ג) חופשת הורות.

**(א) חופשת אימהות** – חופשה בת 13 שבועות ניתנת לאם, מתוכם 3 שבועות לפני הלידה. האם מחויבת לקחת לפחות שישה שבועות לאחר הלידה. התגמול הוא של 100% מהשכר עבור נשים עובדות.

**(ב) חופשת אבהות** – חופשה בת שבועיים ניתנת לאבות לאחר הלידה. תקופה זו אינה ממומנת על ידי המדינה, אך תגמול עבורה כלול בהסכמים אישיים וקיבוציים אשר מכסים את מרבית האוכלוסייה.

**(ג) חופשת הורות** – חופשה בת 49 שבועות בתגמול מלא או 56 שבועות בתגמול של 80% ניתנת כזכות משפחתית. מתוך תקופה זו 10 שבועות שייכים לאם ואינם ניתנים לחלוקה או העברה, ו-10 שבועות שייכים למכסת אב (daddy quota) ואינם ניתנים לחלוקה או להעברה. יתר השבועות מתחלקים לפי החלטת ההורים. כל ההורים העובדים זכאים לתקופת הורות, חופשת אימהות וחופשת אבהות. אימהות שאינן עובדות זכאיות למענק חד-פעמי בגובה של כ-6,400 אירו. האב זכאי לקחת את התקופה שניתנת לחלוקה בין ההורים גם אם האם אינה זכאית, אך היא צריכה בזמן הזה לעבוד או ללמוד בהיקף של לפחות 75% משרה. את מכסתו האב יכול לנצל גם אם האם אינה חוזרת לעבוד.

קטע אבחן כיצד באים לידי ביטוי חמשת המאפיינים של המדיניות.

**אחוזי ניצול של אבות את זכאותם לתקופת לידה:** בשנים שלפני כניסת מדיניות מכסת האב (daddy quota) בשנת 1993 (SESifo Dice, 2015), ניצלו פחות מ-4% מהאבות איזושהי תקופה מתוך תקופת ההורות לה היו זכאים. שנים אחדות לאחר מכן, על פי סקר שנערך בשנת 1997, שיעור הניצול עלה מעל ל-70%, והיום (נכון לשנת 2015) כ-90% מהאבות אשר עומדים בתנאי הזכאות מנצלים תקופה כלשהי מתוך תקופת ההורות. עם כל הרחבה של תקופת מכסת האב גדילו האבות את הניצול, ולקחו יותר ימים (Brandth and Kvande, 2015).

<sup>10</sup> Prof. Berit Brandth ([berit.brandth@ntnu.no](mailto:berit.brandth@ntnu.no)), personal communication.

**מדד הנדיבות של מדיניות תקופת הלידה במדינה:** נורבגיה היא בעלת רמת הנדיבות הגבוהה ביותר מבין מדינות ה-OECD ובה הוצאה ציבורית של קרוב ל-60,000 דולר למשפחה.

**מדרג השוויון המגדרי:** מבחינת מדד פערי מגדר בהשתתפות בשוק העבודה (gender gap in the labour force participation rate) נורבגיה מדורגת כבעלת פער נמוך עם ניקוד של 4.3 (פחות מחצי מהמוצע 12.2). מבחינת הפער המגדרי בשיעורי ניהול (gender gap in the share of managerial employment) נורבגיה נמנית במדרג נמוך עם ניקוד של 27.9.

**תפיסה תרבותית ונורמטיבית מגדריות של הציבור:** נכון לשנת 2012 על פי סקר ה-International Social Survey Programme נראה שנורבגיה מתאפיינת גם היא בעמדות שוויוניות יותר: 3% מהמשיבים בלבד השיבו שתקופת הלידה וההורות צריכה להיות מנוצלת על ידי האם בלבד. 49% מהנשאלים השיבו כי תקופת הלידה צריכה להיות מנוצלת ברובה על ידי האם, ואילו כ-38% השיבו שהתקופה צריכה להתחלק באופן שווה בין שני ההורים. השאר נמנעו או לא ענו על השאלה.

## שוודיה

בשנת 1995 שונה שם המדיניות של תקופת הלידה בשוודיה מ-Parental Chiled Care Leave ל-Parental Leave Act (Föräldradighetslagen) (Parental Leave Act, 1995). כבר בתחילת כניסת מדיניות תקופת הלידה בשנת 1974 להורים הייתה אפשרות להתחלק ביניהם בתקופת הלידה, והמדיניות נחשבה לשוויונית יחסית אך שלא במפתיע נוצל בעיקר על ידי אמהות. בשנת 1995 עם עדכון תוכן מדיניות תקופת הלידה במכסת חודש ייעודי נוסף לאמהות ומכסת חודש ייעודי נוסף לאבות שונה שם המדיניות (Duvander and Johansson, 2015).

מדיניות תקופת הלידה בשוודיה מורכבת ממספר חלקים: (א) חופשת אימהות, (ב) חופשת אבהות (ג) חופשת הורות.

**(א) חופשת האימהות** – חופשה זו היא חלק מתקופת ההורות הכללית, ומוענקת ברובה כזכות משפחתית. אימהות מחויבות לקחת לפחות שבועיים לפני הלידה או אחריה.

**(ב) חופשת אבהות** – חופשה באורך 10 ימים ניתנת החל מיום הלידה, בתגמול של 77.6% מהשכר, עד תקרת הכנסה שנתית בגובה 34,485 אירו.

**(ג) חופשת הורות** – חופשה זו מוענקת לשני ההורים עד שנה וחצי לאחר הלידה. כל הורה זכאי בנפרד ל-240 ימים בתשלום, מתוכם 195 בתגמול של 77.6% מהשכר. ב-45 הימים הנוספים משולמת קצבה קבועה, נמוכה יותר. 90 ימים מתוך 195 הימים הראשונים שמורים לכל הורה בנפרד ואינם ניתנים להעברה. את שאר הימים ניתן להעביר בין ההורים. ההורים יכולים לנצל במקביל עד 30 יום, אך ימים אלה אינם יכולים לבוא על חשבון 90 הימים שאינם ניתנים להעברה. ניתן לנצל חלק מהזכאות במהלך עבודה במשרה חלקית. כל התושבים זכאים לתקופת ההורות ולחופשת האימהות והאבהות. הורים

שאינם עובדים זכאים לתגמול מינימלי. הזכאות היא נפרדת לכל הורה, ואינה תלויה בסטטוס הזכאות של בן/בת הזוג.

כעת אבחן כיצד באים לידי ביטוי חמשת המאפיינים של המדיניות.

**אחוזי ניצול של אבות את זכאותם לתקופת לידה:** בשנת 2004 ניצלו 88.3% מהאבות חלק יחסי מתקופת ההורות, רובם סביב גיל 13–15 חודשים של התינוק. בשנת 2016 היו 45% ממנצלי הזכאות אבות, ו-55% אמהות. בשנה זו אימהות ניצלו בממוצע 89 ימים ואבות 39 ימים (Duvander et al., 2017). מסתמן שבשנת 1995, עם השיום המחודש ועדכון המדיניות שכלל הוספה של חודש מכסת אב ייעודית, חלה עלייה הדרגתית באחוז ניצול האבות את תקופת הלידה. מכסת אב נוספת נכנסה לתוקף ב-2002 ובשנת 2010 אחוזי הניצול של אבות עלו ל-23.1% בהשוואה ל-12.4% בשנת 2000 (Almqvist, 2011). (Sandberg and Dahlgren, 2011).

**מדד הנדיבות של מדיניות תקופת הלידה:** שוודיה מדורגת במקום השלישי מבין מדינות ה-OECD בהוצאה הלאומית הגבוהה ביותר ובה הוצאה לאומית של 55,000 דולר למשפחה.

**מדד השוויון המגדרי:** מבחינת מדד פערי מגדר בהשתתפות בשוק העבודה (gender gap in the labour force participation rate) שוודיה מדורגת כבעלת פער נמוך עם ניקוד של 3.6 (פחות מחצי מהממוצע 12.2). מבחינת הפער המגדרי בשיעורי ניהול (gender gap in the share of managerial employment) שוודיה נמנית במדרג נמוך עם ניקוד של 20.9.

**תפיסה תרבותית ונורמטיבית מגדריות של הציבור:** נכון לשנת 2012 על פי סקר ה-International Social Survey Programme נראה ששוודיה מתאפיינת גם היא בעמדות שוויוניות יותר: 1% בלבד מהמשיבים בלבד השיבו שתקופת הלידה וההורות צריכה להיות מנוצלת על ידי האם בלבד. 24% מהנשאלים השיבו כי תקופת הלידה צריכה להיות מנוצלת ברובה על ידי האם, ואילו כ-62% השיבו שהתקופה צריכה להתחלק באופן שווה בין שני ההורים. השאר נמנעו או לא ענו על השאלה. מהנתונים עולה כי שוודיה היא המדינה בעלת העמדות השוויוניות ביותר ביחס לחלוקה המגדרית של תקופת הלידה והורות.

## אוסטרליה

בשנת 1990 הורחב באוסטרליה חוק תקופת הלידה המקורי שנקרא Maternity Leave Act 1973 (Australian Government, Federal Register of Legislation, 1973), באופן שיכלול את זכותם של אבות לחלוק עם היולדות את תקופת הלידה. עם עדכון החוק שונה שם החוק למונח הכללי והניטרלי מבחינה מגדרית "Parental Leave". מונח זה הפך לשם כולל לשאר סעיפי החוק הקשורים להיעדרות הורים סביב לידה ואימוץ הכוללים התייחסות לתקופת הלידה של האם והאב (Maternity or Paternity Leave). מאז, החוק וכלל עדכוני החקיקה מתייחסים רק למונח הכללי "תקופת הורות" (Parental Leave) (Australian council of trade unions, [no date]). יש לציין כי השימוש במונח

המקורי חופשת לידה (Maternity Leave) לא נעלם לגמרי, אלא הצטמצם ונשמר רק במקרים שבהם רוצים להתייחס באופן ספציפי לזכויות היולדת במהלך ההיריון, לאחר הלידה ולסוגיות רפואיות בנושא.

הסיבות לשינוי שם המדיניות לא פורטו ולא נומקו במסמך רשמי כלשהו, אם כי שינוי שם ותוכן המדיניות היו שלב מקדים לשרשרת של עדכוני מדיניות שנועדו לקדם שוויון מגדרי, מעורבות אבות בגידול ילדים ואיזוני בית-עבודה (Baxter and Renda, 2015).

מדיניות תקופת הלידה באוסטרליה מורכבת ממספר חלקים: (א) חופשת אימהות, (ב) חופשת אבהות (ג) חופשת הורות.

**(א) חופשת אמהות** – אמהות זכאיות ל-18 שבועות היעדרות בסמוך ללידה בתשלום של שכר מלא המחושב על פי שכר המינימום של המשק. תקופה זו ניתנת להעברה לאב בתנאים מסויימים.

**(ב) חופשת אבהות** – בשנת 2013 התווספה חופשת אבהות המכונה באוסטרליה Dad and Partner Pay. לפי שינוי זה אב זכאי לעד שבועיים היעדרות מהעבודה בתשלום של 100% שכר המבוסס על שכר המינימום של המשק.

**(ג) חופשת הורות** – משנת 2009 זכאי כל הורה באוסטרליה לחופשת ההורות (Parental Leave) של עד 12 חודשים שאינה בתשלום עם אפשרות להרחיב ל-24 חודשים בהסכמת המעסיק. אם אחד ההורים לא מנצל את כלל 12 החודשים זכאי בן הזוג השני, בהסכמת המעסיק, להאריך את חופשת ההורות בתקופה המשלימה עד 12 חודשים (Whitehouse, Baird, and Baxter, 2018).  
כעת אבחן כיצד באים לידי ביטוי חמשת המאפיינים של המדיניות.

**אחוזי ניצול של אבות את זכאותם לתקופת לידה:** אחוז גבוה יחסית של האבות באוסטרליה מנצלים את זכותם המלאה לתקופת אבהות (Paternity Leave) ועומד מזה שנים על כ-78%. לעומת זאת אחוזי הניצול של אבות את זכאותם לחופשת הורות היו ונותרו נמוכים יחסית. החל משנת 2011 מאז כניסת תוכנית ה-PPL Scheme לתוקף החלה להירשם עלייה הדרגתית באחוזי ניצול האבות את זכותם לתקופת לידה והורות. בשנים 2013–2014 החלו 144,966 משפחות לקבל תשלום עבור תקופת ההורות, עלייה של 131,307 מהשנים 2012–2013 שבהן גם האב ניצל חלק מהתקופה. עד לשנת 2011 6.4% מהאבות בלבד ניצלו עד 6 חודשים מהתקופה לה זכאים (PPL Evaluation: Final Report, 2014).

**מדד הנדיבות של מדיניות תקופת הלידה במדינה:** אוסטרליה נמנית עם המדינות בעלות הוצאה ציבורית נמוכה יחסית למשפחה עבור מדיניות תקופת הלידה עם כ-11,000 דולר למשפחה.

**מדרג השוויון המגדרי:** מבחינת מדד פערי מגדר בהשתתפות בשוק העבודה (gender gap in the labour force participation rate) אוסטרליה מדורגת כבעלת פער נמוך עם ניקוד של 11.5 (קצת מתחת לממוצע 12.2). מבחינת הפער המגדרי בשיעורי ניהול (gender gap in the share of managerial employment) אוסטרליה נמנית במדרג נמוך עם ניקוד של 27.6.

**תפיסה תרבותית ונורמטיבית מגדריות של הציבור:** נכון לשנת 2012 על פי סקר ה- International Social Survey Programme נראה שאוסטרליה מתאפיינת בעמדות יחסית שמרניות: 17% מהמשיבים בלבד השיבו שתקופת הלידה וההורות צריכה להיות מנוצלת על ידי האם בלבד. 41% מהנשאלים השיבו כי תקופת הלידה צריכה להיות מנוצלת ברובה על ידי האם, ואילו כ-29% השיבו שהתקופה צריכה להתחלק באופן שווה בין שני ההורים. השאר נמנעו או לא ענו על השאלה.

## ניו זילנד

בשנת 1987 שינתה **ניו זילנד** את שם מדיניות תקופת הלידה מ"חופשת אם" (Maternity Leave) (NZLII, 1980), לשם הגנרי "היעדרות לשם קריירה" (Primary Careers Leave) ולתשלום עבור היעדרות ההורים מעבודה (Parental Leave Payment). ניו זילנד אף הוסיפה את המונח "Parental Leave" (Parliamentary Counsel Office, 2017), כמונח אשר כולל תחתיו את כול סעיפי המדיניות הקשורים בטיפול ההורים, בני הזוג, בילוד וילדיהם (McDonald and Morrissey, 2017).

מדיניות תקופת הלידה בניו זילנד מורכבת ממספר חלקים: (א) חופשת אימהות, (ב) חופשת אבהות (ג) חופשת הורות.

(א) **חופשת אמהות** – אמהות בניו זילנד זכאיות לחופשת אמהות (Primary Carer Leave) של 18 שבועות בתשלום של 100% מהשכר עד תקרה שנקבעה ביחס לשכר הממוצע במשק.

(ב) **חופשת אבהות** – אבות בניו זילנד זכאים לחופשת אבהות (Partner's Leave) של בין 5 ל-10 ימי עבודה שאינם בתשלום ובהתאם לתנאי זכאות. אבות יכולים לנצל את ימי החופשה או המחלה וכך לקבל תשלום עבור ימים אלה.

(ג) **חופשת הורות** – הורים בניו זילנד זכאים לחופשת הורות המכונה Extended Leave של עד 52 שבועות שאינם בתשלום הניתנים לניצול עד 12 החודשים הראשונים שלאחר הלידה. תקופה זו ניתנת לחלוקה בין שני ההורים או לניצול במקביל.

כעט אבחן כיצד באים לידי ביטוי חמשת המאפיינים של המדיניות.

**אחוזי ניצול של אבות את זכאותם לתקופת לידה:** גם בניו זילנד, נכון לשנת 2006 אחוזי הניצול של אבות את תקופת האבהות גבוהים יחסית ועומדים על 82%. לעומת זאת אחוז האבות המנצלים את תקופת ההורות הינו נמוך ועומד על 3% בלבד. אין מידע נוסף מממשלת ניו זילנד (Blum, Koslowski, and Moss, 2017).

**מדד הנדיבות של מדיניות תקופת הלידה:** ניו זילנד נמנית עם המדינות בעלות הוצאה ציבורית נמוכה יחסית למשפחה עבור מדיניות תקופת הלידה עם כ-4,000 דולר למשפחה, הנמוכה ביותר מבין מדינות ה-OECD.



מדרג השוויון המגדרי: מבחינת מדד פערי מגדר בהשתתפות בשוק העבודה ( gender gap in the labour force participation rate) ניו זילנד מדורגת כבעלת פער נמוך עם ניקוד של 10.2 (קצת מתחת לממוצע 12.2). נתון הפער המגדרי בשיעורי ניהול ( gender gap in the share of managerial employment) חסר עבור ניו זילנד.

**תפיסה תרבותית ונורמטיבית מגדריות של הציבור:** ניו זילנד הייתה בין המדינות האחרונות ב-OECD לאימוץ מדיניות PPL המעודדת אבות לצאת לתקופת לידה. היא גם מהמדינות הפחות נדיבות בגמול ובאורך החופשה. רק ב-2015 עודכנה מדיניות ה-PPL כך שתהיה אטרקטיבית יותר. אין הרבה מידע על חוויית ההורות בתקופת הלידה בניו זילנד והייחס הציבורי לתקופה זו. בסקר שכן נעשה בקרב משפחות שתינוקותיהן נולדו בין 2009–2010 נראה קודם כול שאמהות היו המשיבות המרכזיות (לא ניתן מקום לאבות לענות על הסקר). כאחוז וחצי בלבד מהאמהות דיווחו על המניע לחזור לעבודה על מנת לשתף את האב בזכותו להורות פעילה ועל החשיבות של האב במעורבותו בילדים ( Growing Up in New Zealand, 2014).