

יז' בסיון תשס"ט
9 ביוני 2009
X9137A

הכרה בהוצאות הטיפול בילדים כהוצאה מוכרת לצורכי מס

**האם ניתן לצפות לגידול בשיעור ההשתתפות של אמהות בכח
העבודה?**

1. כללי

באפריל 2008 קיבל שופט בית המשפט המחוזי בתל אביב, מגן אלטוביה, את עמדתה של עו"ד ורד פרי, והתיר לה לנכות כהוצאה מוכרת במס את התשלומים ששילמה למסגרות ההשגחה היומיות של ילדיה בעת שיצאה לעבודה. בית המשפט הורה כי שלטונות המס יתירו בניכוי שני שלישים מתוך סכום ההוצאות שתבעה המערערת בגין השגחת הילדים¹. תגובתה של רשות המסים הייתה כדלקמן: "פסק דינו של השופט מגן אלטוביה אינו עולה בקנה אחד עם כללי התרת הוצאות כנגד הכנסות. בפסק דינו השופט מתיר לנכות הוצאות השגחה על ילדים שהן פרטיות באופיין, כנגד הכנסות עסקיות – דבר המנוגד לכללים שקבע המחוקק לגבי ניכויין של הוצאות אשר שימשו כולן לשם ייצור הכנסה. לנוכח העובדה כי מדובר בפסק דין תקדימי החורג מכללי התרת ההוצאות, תגיש רשות המסים ערעור לבית המשפט העליון על פסק הדין...".

היועץ המשפטי של רשות המסים הנחה את כל פקידי השומה שלא לקיים את פסק הדין של בית המשפט המחוזי בתל אביב, ולא לתת בשלב זה החזרי מס העולים מבקשות בגין הוצאות טיפול בילדים. במאי 2008 ערערה המדינה בבית המשפט העליון על החלטה כי יש להכיר לצורכי מס בהוצאות טיפול בילדים².

בית המשפט העליון דחה את ערעור המדינה על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל-אביב, וקבע כי הוצאת השגחה על ילדים היא הוצאה בעלת זיקה ממשית וישירה לייצור הכנסה, היא מוצאת על-מנת לאפשר להורה להפיק הכנסות ולפיכך, ככל שניתן לכמת את ההוצאה שהוצאה לצורך ההשגחה – הוצאה זו מותרת בניכוי.

כמו כן, קבע בית המשפט העליון כי יש להתיר ניכויין של הוצאות אלה גם כאשר מדובר ב"הוצאה מעורבת", כלומר במסגרות השגחה בהן יש ערך מוסף לילדים, כגון שהות בגני ילדים או מועדוניות. לגבי מסגרות כאלה יש לבדוד את החלק שיש לראות בו הוצאות השגחה, וחלק זה מותר בניכוי. התשלום לשמרטף או מטפלת בבית, ניתן כשכר עבור השגחה בלבד, ולפיכך יש להתיר את מלוא ההוצאה בניכוי, בכפוף לעקרון של סבירות ההוצאה.

¹ בית המשפט קבע כי האם אינה יכולה להתפנות לעיסוקה לשם השאת הכנסה, בלא לדאוג להשגחה על ילדיה "..." הוצאות השגחה שאינן הוצאות העשרה ישירה, הגם שכרוך בהוצאות אלו רכיב אישי מסוים היא "העשרה עקיפה", ההולכת אחר העיקר שהיא ההשגחה, ומשנית לו. השמת ילדים הזקוקים להשגחת מבוגר, לרבות על פי דין, נעשית לשם יציאת ההורים לעבודה ולשם ביצוע העבודה... הוצאות אלו מוצאות משום שהנישום נאלץ לעשות כן כדי שיתאפשר בידו לייצר את הכנסתו".

² בערעור נטען כי לא רק שאין כל הוראה בחוק המתירה לנכות הוצאות טיפול בילדים מהכנסותיו של נישום, אלא קיימות הוראות אחרות שמלמדות בבירור כי לא זו הייתה כוונת המחוקק. ברמת המאקרו נטען כי בית המשפט התעלם מההשלכות התקציביות העצומות שצפויות להיות להחלטתו, הנאמדות במיליארדי דולרים בשנה. וכן כי "בעלות תקציבית בסדר גודל כזה יש כדי לשנות את תקציב המדינה כולו. ברור שלא ניתן לעשות זאת בפרשנות שיפוטית בלא בחינת רוחב כוללת". פסק הדין לא התייחס בצורה נאותה "לכל ההשלכות המאקרו-כלכליות שהוא יוצר, שהן בגדר נחשול של ממש ופגיעה ביכולת המדינה לנהל מדיניות כלכלית בהתאם ליעדים ארוכי הטווח שהציבה לעצמה". נטען גם שהחלטה תביא להטבה כפולה – נקודות זיכוי וגם ניכוי של הוצאות טיפול. פקיד השומה מוסיף כי סוגיית הוצאות הטיפול בילדים הוסדרה על ידי המדינה בדרכים נוספות, כגון סבסוד למעונות יום, מס הכנסה שלילי, קצבאות ילדים ומערכת חינוך החובה, וכי תוספת על כך היא עניין למחוקק ולא לבית המשפט. עוד נטען כי יישום החלטה ללא חיוב כללי בהגשת דו"ח על ההכנסות, וללא היערכות המערכת לשיטת דיווח כללית יביא לנהירת המונים להגשת דו"ח כדי לממש את זכותם, מה שיסכל את מנגנון הניכוי במקור והפטור מהגשת דו"ח. רשויות המס לא יוכלו לטפל בדו"חות שעשויים להגיש מאות אלפי נישומים.

בית המשפט העליון קבע כי הסדר נקודות הזיכוי לאם עובדת איננו הסדר ממצה, במובן זה שהוא חוסם בפני הנישום את האפשרות לנכות הוצאות השגחה על ילדיו.

תחולתו של פסק הדין פרוספקטיבית, החל משנת המס שתחילתה בחודש ינואר 2010.

פסק דין ורד פרי נוגע בשאלה אשר נדונה רבות על ידי גורמים כלכליים וחברתיים שונים. הצעות להכרה בהוצאות הטיפול בילדים שבות ועולות במהלך העשורים האחרונים, בעיקר על ידי גורמים ציבוריים שונים, המעלים הצעות כאלה בגרסאות שונות מסיבות כלכליות-חברתיות³. בארכיוני הכנסת ניתן למצוא שורה ארוכה של הצעות חוק ברוח זו⁴. בחלק מההצעות מוצע לתת נקודות זיכוי ובאחרות מוצע זיכוי ממס, משמע, ניכוי הוצאות הטיפול מההכנסה החייבת במס. בהצעות רבות הוצבו תנאים לקבלת ההטבה, כגון חובת שני ההורים לעבוד במשרות מלאות והגבלת גיל הילדים שעבורם אפשר לקבל את ההטבה. היו הצעות שהגבילו את ניכוי ההוצאות בסכומים מרביים או אפשרו בחירה בין ניכוי הוצאות לבין קבלת נקודות זיכוי. חלק מההצעות מגבילות את הזכאות אך ורק לחישוב מס של יחיד, דהיינו במרבית המקרים חישוב המס של האישה בלבד, ואחרות אפשרו לחשב את הזכאות בחישוב מס מאוחד של שני בני הזוג. המניעים להגשת כל הצעות החוק הללו זהים – תמרוץ נשים ליציאה לעבודה. ביסוד ההצעות השונות עומדת הסברה כי מהלך שכזה יתרום להגדלת הכדאיות הכלכלית של יציאת אמהות לעבודה, יוביל לעידוד הצטרפותן לשוק העבודה, ובכך יקדם את שוויון ההזדמנויות בין המינים בשוק העבודה.

בשנת 2008, הועלו מספר הצעות חוק בכנסת ברוח זו. למשל הצעת חוק של חברי הכנסת בראשות יעקב מרגי⁵ מטעם הוועדה לקידום מעמד האישה המציעה לתקן את פקודת מס הכנסה, כך שתתיר ניכוי בגין הוצאות הטיפול בילדים. בדברי ההסבר להצעה נטען כי ההכרה בהוצאות הטיפול בילדים, תאפשר להורים לשלם תשלום גבוה יותר למטפלות, וכך יועסקו מטפלות מוסמכות וראויות, ותעלה איכות הטיפול והחינוך. בנוסף, לטענתם, יעודד הדבר הורים רבים לצאת לעבודה, וכן יביא התיקון להגדלת היקף המשרות ושעות העבודה.

ביוני 2008, אישרה ועדת הכנסת שתי הצעות חוק נוספות הקובעות כי הוצאות על טיפול בילדים יוכרו לצרכי מס. את אחת ההצעות הגישה קבוצת חברי כנסת בראשות גדעון סער מהליכוד. את ההצעה השנייה הגישה ח"כ נדיה חילו (העבודה)⁶.

ההצעה בראשותו של גדעון סער עברה בקריאה ראשונה. ההצעה כוללת שלושה מסלולי הטבות: נקודות זיכוי, ניכוי מס ומענק. במסלול הניכוי תוכל אם, העובדת במשך 36 שעות שבועיות לפחות, לנכות מהכנסתה החייבת במס, סכומים ששולמו עבור מעון לילדים בסכום שאינו עולה על 20,000 ₪ בעד ילד אחד, 17,300 ₪ בעד ילד שני ו-14,600 ₪ נוספים בעד כל ילד נוסף. המסלול השני יכלול תוספת של נקודות

³ הצעה "ותיקה" כזו לדוגמה היא תוכנית נעמת להשתתפות המדינה בהוצאות הטיפול בילדים במשפחות עובדות, המכון הישראלי למחקר כלכלי וחברתי, מרץ 1997.

⁴ פרוט חלק מההצעות שעלו בשנים 1999-2003 מרוכז במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת – 'הכרה בהוצאות טיפול בילדים כהוצאה מוכרת למס הכנסה', ליאת רוסו, אוגוסט 2004.

⁵ יעקב מרגי, אמנון כהן, דוד אזולאי, שלמה בניזרי, נסים זאב, יצחק וקנין ואברהם מיכאלי. הצעת חוק מס' פ/17/2412.

⁶ ח"כ נדיה חילו נכללת גם בין חברי הכנסת שהציעו את הצעת החוק שבראשות גדעון סער. נראה שבהמשך שתי הצעות החוק הללו יאוחדו.

זיכוי כדלקמן: 5 נקודות זיכוי (כל נקודה כ- 200 ₪) בעד הילד הראשון, 4 נקודות נוספות בעד הילד השני ו- 3 נקודות נוספות בעד כל ילד נוסף. נקודות הזיכוי יינתנו גם לאמהות שמתחת לסף המס, בחישוב המבוסס על אותו דירוג אבל בשיעור מופחת. הטבות אלה יחולו לגבי ילד שמלאו לו 3 חודשים וטרם מלאו לו 5 שנים, שאינו זכאי לחינוך חינם לפי חוק לימוד חובה.⁷

מעבר להצעות החוק בכנסת, נערך מחקר כלכלי, שהוצג לשר האוצר על ידי שדולת הנשים בשנת 2005, שגם בו נטען כי אם יקבלו אמהות לילדים הטבה כספית ברכישת שירותי הטיפול לילדיהם, יגרום להן הדבר להשתלב בעבודה בעודן אמהות לילדים צעירים. בנוסף, אמהות העובדות במשרה חלקית, בגלל יום הלימודים הקצר הנהוג כיום בחלק ניכר ממוסדות מערכת החינוך לגיל הצעיר, תוכלנה להגדיל את היקף משרותיהן, וכך גם יגדל שכרן. המחקר טוען שהטבות המס יסייעו לשילוב 25 אלף נשים בעבודה, ולהגדלת משרתן של 25 אלף נשים נוספות.

נושא ההכרה בהוצאות טיפול לצרכי מס עלה לדיון ציבורי בשנים האחרונות. **המצדדים** בהצעות בגרסאותיהן השונות טוענים כי הכרה בהוצאות הטיפול בילדים תביא לניצול יעיל יותר של ההון האנושי של הנשים, הגדלת מספר הנשים בשוק העבודה, הגדלת מספר הנשים העובדות במשרה מלאה, הגדלת התוצר המקומי הגולמי וההכנסות ממסים וכן הקטנת הוצאות בגין קצבאות זקנה (שכן יביא להגדלת מספר הנשים שיהיו זכאיות לפנסיה ממקומות עבודה ושלא תזדקקנה לקצבאות בט"ל).

למרות העלות הגבוהה של כלי הטבת המס, המוערכת בהקטנה של כשני מיליארד ש"ח בהכנסות ממסים, השינוי בחוק ישתלם כלכלית שכן, להערכות המצדדים בהצעות אלו, התמורה תתבטא בצמיחה בשווי של כארבעה מיליארד ש"ח. כך שסה"כ הרווח למדינה נאמד בשני מיליארד ש"ח.

הן המצדדים בהצעה והן המתנגדים לה מסכימים, כי הטבת המס תסייע לאמהות לילדים צעירים להשתלב בעבודה. קיימת תמימות דעים באשר לחשיבותה של מטרה זו, ואילו חילוקי הדעות מתגלעים לגבי הכלים היעילים יותר להשגת מטרה זו. **המתנגדים** להצעה טוענים כי ההכרה בהוצאות הטיפול אינה הכלי המתאים, והקשר בינה לבין יציאת נשים לעבודה אינו משמעותי. בנוסף, הרווח הסופי למדינה אינו ברור, זאת משום שהעלות של הכרה בהוצאות טיפול גבוהה מאד (עלות וודאית כתוצאה מירידה בהכנסות ממסים מנשים העובדות כיום), ואילו התועלות הצפויות למשק (תוספת נשים למעגל העבודה שתביא לצמיחה, לתוספת בת"ג ולעליה בהכנסות ממסים) מוטלות בספק. המתנגדים מציעים כלים אחרים, שאינם קשורים למערכת המס. אחד מהכלים המוצעים הוא סבסוד ישיר של הוצאות הטיפול בילדים עד גיל 4, באמצעות הגדלת היצע המעונות והגנים המוכרים והמסובסדים, מסוג המעונות של ויצ"ו ונעמ"ת. סבסוד ישיר מאפשר לכוון את הסיוע רק לאוכלוסיות הנוזקות כלכלית לסיוע, ולכן מהווה כלי ממוקד יותר.

כלי נוסף אחר, שלדעת המתנגדים לניכוי הוצאות הטיפול ממס, מתאים יותר להגדלת השתתפות אמהות, הינו יום חינוך ארוך חינם בבית"ס, כך שגם אמהות לילדים מעל גיל 4 יוכלו להמשיך לעבוד במשרה מלאה מחוץ לבית. נקודת המוצא בהצעות אלו היא כי המדינה צריכה להקל על נשים למצוא פתרון של גן או יום

⁷ מתוך דברי ההסבר להצעת החוק (17/3725/פ). יש לציין כי האוצר ורשות המסים מתנגדים בתוקף להצעת החוק שצפויה לעלות למשק מיליארדי שקלים. חברי הכנסת התומכים בהצעה מציינים כי לטווח הארוך היא תביא לשילובן של יותר נשים ואמהות בשוק העבודה.

לימודים ארוך לילדיהן, בעלות התואמת את המצב הכלכלי של המשפחה. תוכנית אחרת המועלית גם היא בהקשר זה, מציעה לתת הטבה בגין הוצאות הטיפול בילדים במערכת מס הכנסה שלילי⁸.

עוד טוענים המתנגדים להכרה בהוצאות הטיפול בילדים, כי מדינת ישראל מפעילה כבר כיום כלים להעדפה מתקנת של נשים במערכת המס - חצי נקודת הזיכוי הניתנת לכל אישה, ונקודת זיכוי אחת שמקבלת כל אם עובדת בעד כל אחד מילדיה. לדבריהם, שיטה זו עדיפה על שיטת הזיכוי (ההכרה בהוצאות) המוצעת, מכיוון שההטבה ניתנת אוטומטית, מבלי לדרוש הוכחות נוספות (קבלות על ביצוע הוצאה כספית הנדרשות בשיטת הזיכוי), ומאפשרת לכל משפחה לבחור בדרך הנוחה לה לטיפול בילדים. כמו כן שיטת הזיכוי היא שוויונית – בגין כל ילד ניתנת הקלה זהה, מבלי להתחשב בגובה ההכנסה של האם; בשיטת ההכרה בהוצאות ההקלה משתנה בהתאם לשיעור המס השולי של האם, וכך ככל ששכרה של האם גבוה יותר, כך הסיכוי שלה ליהנות מההטבה גדל, וסכום ההטבה שבה היא זוכה הולך וגדל. לפי נתוני מנהל הכנסות המדינה כ- 65% מהנשים העובדות בישראל פטורות ממס הכנסה לחלוטין, ויתרת הנשים משלמות מס מופחת לעומת גברים. לאור זאת, נטענת הטענה כי הטבות המס מיצו את עצמן, כאמצעי לתמרץ נשים להשתלב בשוק העבודה⁹.

הפולמוס הציבורי נגע בשאלה נוספת: האם אי ההכרה בהוצאות הטיפול בילדים כהוצאה מוכרת, לעומת הכרה בהוצאות אחרות כדוגמת עוזר, נהג, מזכירה וכדומה לצרכי מס, מהווה אפליה במערכת המס. הטוענים לאפליה גורסים כי הוצאות השמירה על ילדים בשעות עבודת ההורים הן הוצאה בייצור הכנסה, והתרת ניכוי אינו בגדר הטבה. אמנם יש בהוצאה זו גם מרכיב פרטי, אולם בעוד שלגבי הוצאות מעורבות רבות אחרות, יכול הנישום להוכיח את החלק העסקי בהוצאה ולנכות אותו, הרי שבנוגע להוצאות השמירה על ילדים, אין פקיד השומה מתיר ניכוי חלק ההוצאה העסקי. הטוענים כי לא קיימת אפליה גורסים כי אין המדינה אמורה להעדיף משפחות עם ילדים על פני משפחות ללא ילדים, וכי ההחלטה להביא ילדים היא החלטה פרטית של המשפחה, ועל-כן המשפחה היא הצריכה לדאוג למחסורם, ולוותר על רמת חיים תמורת התועלת וההנאה המופקת מגידול הילדים. הם טוענים לכן, כי הוצאות הטיפול בילדים הן הוצאות פרטיות כדוגמת הוצאות עבור אוכל ודירה, ואין להכיר בהן כהוצאות לצורך ייצור הכנסה.

הדיון הציבורי התייחס גם להטבות המס, ככלי המפצה את הנשים על האפליה בשכר הקיימת במשק. אולם נטען כי הטבות המס אינן יכולות להיות תחליף לשכר הולם ושוויוני, וכי למעשה הטבות אלה מעצימות את בעיית פערי השכר בין נשים לגברים, משום שהן מאפשרות למעסיקים להימנע מתשלום שכר שווה, ביודעם שהמדינה תדאג לפיצוי הנשים בדמות הטבות מס.

⁸ מס הכנסה שלילי הוא מעין השלמת הכנסה המיועדת לעובד שאינו מגיע לסף ההכנסה החייבת במס.

דיון ביתרונות ובחסרונות של השיטות השונות מופיע במסמך המרכז למחקר ומידע של הכנסת 'הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה – ניתוח כלכלי', אליעזר שוורץ, יוני 2007.

⁹ בנוגע לכלי המס המיטיב כיום עם אמהות עובדות – נקודת הזיכוי הניתנת עבור כל ילד עד גיל 18 - הועלתה ההצעה להגדיל את מספר נקודות הזיכוי בגין ילד עד גיל 6, כאשר יש אכן לאם הוצאות טיפול מיוחדות, לקבוע זיכוי הולך ופוחת עבור ילד עד גיל 12, הזקוק לטיפול בשעות הצהריים בלבד, ולבטל את נקודת הזיכוי עבור ילד בגילאי 12-18, אשר אין למעשה הוצאות טיפול עבורו.

כאמור, המטרה המרכזית של מרבית תוכניות ההתערבות המוצעות היא לסייע לאמהות שאינן נמצאות במעגל העבודה לצאת לעבודה, ולסייע לנשים הנמצאות במעגל העבודה, להרחיב את היקף שעות עבודתן.

אמנם בפסק הדין של בית המשפט העליון נטען כי השיקול בדבר עידוד כניסת נשים לשוק העבודה לא היה השיקול המנחה והמכריע, ואף לא הווה שיקול משני, אולם בדיון הציבורי המתנהל סביב הנושא, היתה התייחסות כבדת משקל לכך, לפיכך חשוב לבחון את הבסיס העובדתי לנושא זה.

בחוות דעת זו נבחן מהם שיעורי ההשתתפות של אמהות לילדים קטנים והאם הכרה בהוצאות הטיפול בילדים תביא לעלייה משמעותית בשיעור ההשתתפות בכח העבודה של אמהות אלה..

מטרת חוות הדעת

בחוות הדעת נתמקד בבחינת הסוגיה: האם ניתן להעלות את שיעורי ההשתתפות של אמהות לילדים בגיל הרך. במסגרת זו יבחנו הנושאים הבאים¹⁰:

- מהם שיעורי ההשתתפות של אמהות לילדים בגיל הרך בישראל?
- האם שיעורי ההשתתפות של אמהות לילדים בגיל הרך בישראל נמוכים משיעורי ההשתתפות של נשים במדינות מפותחות אחרות?
- מהם מאפייני האמהות המהוות פוטנציאל לכניסה לכח העבודה?
- האם יגדל שיעור ההשתתפות של אמהות לילדים קטנים בעקבות ההכרה בהוצאות הטיפול לצרכי מס?

¹⁰ בסקירה נוספת תיבדק השאלה: האם ההכרה בהוצאות הטיפול תביא להגדלת מספר שעות העבודה של נשים העובדות כיום במשרה חלקית. בדיקות שכבר ערכנו בעבר מלמדות כי כ- 30% מהעובדות שהן גם אמהות לילדים קטנים - מועסקות במשרה חלקית, וכי 67% מהעובדות חלקית, עובדות חלקית מרצון. מכאן משתמע כי רק כחמישית מהמועסקות עובדות חלקית מרצון. יש לציין כי קבוצת האמהות הבוחרות מרצון בעבודה חלקית הולכת וקטנה עם השנים, גם ללא התערבות ממשלתית. ואילו קבוצה אחרת – אמהות אשר נאלצות לעבוד חלקית בשל העדר ביקוש לעבודה במשרה מלאה – הולכת וגדלה. זאת ועוד, מצאנו כי שיעור העובדות חלקית בישראל דומה לזה הקיים במדינות מפותחות אחרות. לאור ממצאים אלה, אנו מעריכים כי מספר הנשים שיגדלו את היקף משרתן, בעקבות שינוי בחוקי המס, יהיה קטן. ראה 'עבודה חלקית בקרב אמהות לילדים בגיל הרך', אסנת פיכטלברג-ברמץ, ספטמבר 2006.

2. השתתפות בכח העבודה של אמהות לילדים בגיל הרך – תמונת מצב

2א. השתתפות בכח העבודה בישראל בעשורים האחרונים

נבחן את ההשתתפות בכח העבודה של אמהות לילדים עד גיל 4¹¹, שכן זוהי קבוצת הגיל שלא חל עליה חוק חינוך חובה.

סה"כ השתתפו בכח העבודה, בשנת 2007, כ- 320 אלף אמהות לילדים עד גיל 4, בהן כ- 24.3 אלף בלתי מועסקות¹².

שיעור ההשתתפות בכח העבודה של אמהות לילדים עד גיל 4 גדל בשני העשורים האחרונים בכ - 22 נקודות אחוז מ- 41.4% בשנת 1980 ל- 63.5% בשנת 2007.

מבדיקת שיעורי ההשתתפות לפי לאום נמצא כי שיעור ההשתתפות של אמהות יהודיות עלה בתקופה זו ב- 60% מ- 47.9% בשנת 1980 ל- 76.9% בשנת 2007; שיעור ההשתתפות של אמהות ערביות עלה בתקופה זו בלמעלה מפי 4: מכ- 5% בשנת 1980 ל- 22.1% בשנת 2007.

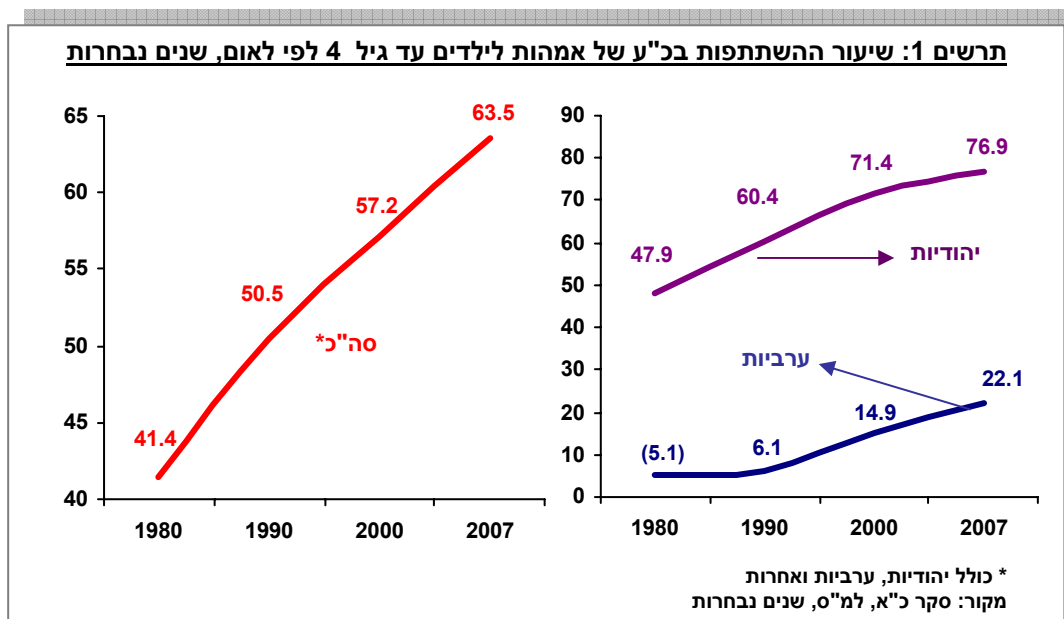
חשוב להדגיש כי בשנות האלפיים נמשכה מגמת העלייה בשיעורי ההשתתפות של אמהות לילדים בגיל הרך של סה"כ האוכלוסייה בישראל: בין השנים 2000 ל- 2007 עלה שיעור ההשתתפות ב- 6.3 נקודות אחוז. במיוחד בולטת העלייה בשיעור ההשתתפות בשנות התשעים ובתחילת שנות האלפיים, בקרב אמהות במגזר הערבי, אף כי שיעור ההשתתפות של נשים ערביות בכלל, ואמהות לילדים בגיל הרך בפרט, הוא עדיין נמוך מאד.

למרות הגידול הניכר בשיעורי ההשתתפות של אמהות, קצב הגידול בשיעור ההשתתפות של אמהות לילדים בגיל הרך במגזר היהודי הלך ופחת במהלך העשורים האחרונים – מגידול של 1.25 נקודות אחוז בממוצע לשנה בשנות השמונים ל- 1.1 נקודות אחוז בממוצע לשנה בשנות התשעים ול- 0.79 נקודות אחוז בממוצע לשנה בתחילת שנות האלפיים. במגזר הערבי, בו כאמור, שיעור ההשתתפות של נשים עדיין נמוך מאד, הגידול בשיעורי ההשתתפות של אמהות בשנות האלפיים עמד על 1.03 נקודות אחוז בממוצע לשנה¹³. מהנתונים עולה כי קיימים הבדלים מהותיים בשיעורי ההשתתפות של אמהות בכח העבודה בין המגזר היהודי לבין המגזר הערבי, ולפיכך מתחייבת בחינה נפרדת של המגזרים בעת ביצוע ניתוחים ותחזיות.

¹¹ גיל 4 בסטטיסטיקה הוא עד גיל 4.99.

¹² מחוץ לכח העבודה היו 183.2 אלף אמהות, שכמחציתן (95.2 אלף) נשים ערביות.

¹³ שיעור ההשתתפות גדל במגזר הערבי מ- 0.1 נקודות אחוז בממוצע לשנה בשנות השמונים ל- 0.88 נקודות אחוז בממוצע לשנה בשנות התשעים.



ב2. גורמים המשפיעים על ההשתתפות בכח העבודה של אמהות

מחקרים אמפיריים מלמדים שהשתלבותן בעבודה של אמהות מושפעת מגורמים רבים, שהמרכזיים בהם כוללים¹⁴:

גורמים המאפיינים את ההיצע:

- רמת ההשכלה של האם
- תכנון המשפחה – גיל הנישואין, גיל הולדת הילד הראשון, מספר הילדים ותכנון המרווחים בין הילדים
- רמת השכר שצפויה האם להשתכר
- עלייה ברמת החיים – אמהות מצטרפות לכח העבודה, במקרים רבים, כדי להגדיל את הכנסות המשפחה
- שיפורים טכנולוגיים המסייעים לניהול משק הבית וחוסכים זמן וידע (מכשור חשמלי, אוכל קפוא וכו').

גורמים המאפיינים את הביקוש:

- גמישות שוק העבודה – עבודות חלקיות, שעות עבודה גמישות, חדירת נשים למגוון מקצועות
- ביקוש לעובדים במשק – משרות זמינות

גורמים נוספים:

- קיומם של הסדרים תומכים לטיפול בילדי אמהות עובדות
- עלות ההסדרים
- זמינות ההסדרים ורמת הסנכרון שלהם עם שעות העבודה.

¹⁴ מתוך השתתפות נשים בישראל בכח העבודה – מה ניתן ללמוד מהשוואה בינלאומית, אסנת פיקטלברג וטובה נופך, 2001.

מבין הגורמים המאפיינים את ההיצע, רמת ההשכלה היא גורם מרכזי, שכן היא משפיעה על תכנון המשפחה, רמת השכר, המוטיבציה לרמת חיים גבוהה יותר ושימוש בשיפורים טכנולוגיים. במחקרים שונים אכן נמצא כי הגורם העיקרי המשפיע על כניסת נשים בכלל ואמהות בפרט לכח העבודה הוא רמת השכלתן.

בנוסף נמצא כי גיל הילד הצעיר, אשר כמובן אינו קשור לרמת ההשכלה, מהווה גורם קריטי בהחלטת האם על השתלבות בשוק העבודה.

להלן יוצגו נתונים אודות שיעורי השתתפותן של אמהות לפי שני מאפיינים מרכזיים אלה.

1.22 השכלה

כאמור, נמצא כי הגורם העיקרי המשפיע על כניסת נשים לכח העבודה הוא רמת השכלתן. ניתוח שיעורי ההשתתפות לפי רמת ההשכלה בישראל נמצא תואם טענה זו. בשנת 2007, שיעור ההשתתפות של אמהות יהודיות לילדים עד גיל 4 בעלות השכלה של עד 10 שנות לימוד עמד על 54.7% בהשוואה לשיעור ההשתתפות של בעלות 16 ש"ל ומעלה שעמד על 87.2%. במגזר הערבי ההבדלים בשיעורי ההשתתפות לפי השכלה אף גדולים יותר: 4.5% בקרב בעלות השכלה נמוכה לעומת 71.4% בקרב בעלות ההשכלה הגבוהה.

לוח 1: שיעור ההשתתפות בכח העבודה של אמהות לילדים עד גיל 4 לפי לאום ולפי מספר שנות לימוד

מספר שנות לימוד	סה"כ ¹	יהודיות	ערביות
סה"כ	63.5	76.9	22.1
0-10	17.2	54.7	(4.5)
11	42.8	58.8	--
12	54.9	68.8	17.3
11-12	53.9	68.0	15.7
13-15	73.1	76.4	46.6
+16	85.5	87.2	71.4
ממוצע שני"ל	13.5	14.4	10.9

(1) כולל יהודיות, ערביות ואחרות.

מקור: סקר כח-אדם, למ"ס, 2007.

שיעור ההשתתפות של אמהות עלה באופן ניכר בעשורים האחרונים, כאמור, בעיקר הודות לעלייה ברמת ההשכלה של נשים: השכלת האמהות לילדים בגיל הרך עלתה מ-11.1 שנות לימוד ממוצעות בשנת 1980 ל-13.5 שנות לימוד ממוצעות בשנת 2007.

כאשר בוחנים את התפתחות התעסוקה בקרב אמהות בעלות השכלה נמוכה במהלך שני העשורים האחרונים עולה כי שיעור ההשתתפות של אמהות יהודיות עלה, אולם מספר האמהות המשתתפות בכח העבודה קטן כדלקמן:

שיעור ההשתתפות של בעלות עד 10 שנות לימוד עלה מ- 26.3% בשנת 1980 ל- 54.7% בשנת 2007, אולם בשנת 1980 היו 23.9 אלף אמהות ברמת השכלה זו שהשתתפו בכח העבודה, ואילו בשנת 2007 רק 7.4 אלף אמהות. מצב דומה נמצא לגבי נשים בעלות 11 שנות לימוד¹⁵. במגזר הערבי עלו הן שיעור ההשתתפות של בעלות ההשכלה הנמוכה והן מספר המשתתפות, אולם הם נותרו נמוכים למדי: בשנת 2007 שיעור ההשתתפות של בעלות עד 10 ש"ל היה 4.5% והשתתפו 2.1 אלף אמהות בלבד. נתונים מפורטים מוצגים בלוחות 1-4 בנספח הלוחות. הנתונים שהוצגו בסעיף זה מלמדים כי שיעורי ההשתתפות של אמהות בעלות השכלה נמוכה ובינונית נמוכים, ושיש להתמקד באוכלוסיות אלה בעת בחינת הכלים והאמצעים להגדלת שיעורי השתתפות.

2.22 (2.22) ת"ד הילד הצעיר

לגיל הילד הצעיר נודעת השפעה משמעותית על השתתפות אמהות בכח העבודה. בשנת 2007, שיעור ההשתתפות של אמהות יהודיות שהילד הצעיר שלהן עד גיל שנתיים (0-1) עמד על 71.8%, ואילו שיעור ההשתתפות של אמהות לילדים גדולים יותר, גילאי 2-4, היה גבוה באופן ניכר ועמד על 83.1%. שיעור ההשתתפות של אמהות יהודיות שהילד הצעיר שלהן בגילאי 5-9 עמד על 84.7%.

גיל הילד הצעיר משפיע בעיקר על אמהות לילדים עד גיל 9. לגבי אמהות שהילד הצעיר שלהן גדול מ-9 נראה שמשנתים אחרים, כגון רמת השכלה, גיל האישה ומספר הילדים משפיעים יותר על שיעור השתתפותן בכח העבודה.

מגמה דומה ניכרת גם במגזר הערבי: שיעור ההשתתפות של אמהות ערביות שהילד הצעיר שלהן בגילאי 0-1 עמד על 21.0%, בהשוואה ל- 26.0% בקרב אמהות שהילד הצעיר שלהן בגילאי 5-9.

לוח 2: שיעור ההשתתפות בכח העבודה של אמהות לילדים עד גיל 17 לפי גיל הילד הצעיר

גיל הילד הצעיר	שיעור השתתפות יהודיות	שיעור השתתפות ערביות
0-1	71.8	21.0
2-4	83.1	23.3
5-9	84.7	26.0
10-14	82.1	23.2
15-17	79.6	15.6
סה"כ אמהות ⁽¹⁾	79.8	22.7

(1) אמהות לילדים עד גיל 17.

הערה: יש לציין כי המשתנה גיל הילד הצעיר קשור למשתנים מספר הילדים וגיל האישה, לפיכך הנתונים על שיעורי ההשתתפות מושפעים למעשה ממכלול של משתנים החבויים בתוך המשתנה 'גיל הילד הצעיר'. מקור: סקר כ"א, למ"ס, 2007.

מהנתונים עולה כי בבדיקת האפשרות להגדלת שיעור ההשתתפות של אמהות לילדים בגיל הרך, יש לקחת בחשבון כי הקבוצה המרכזית המושפעת מתפקיד האמהות היא קבוצת האמהות לילדים עד גיל שנתיים. חלק מהאמהות לילדים עד גיל שנתיים יצטרפו לכח העבודה, גם ללא הפעלת תכניות

¹⁵ בשנת 1980 היו קרוב ל- 100 אלף נשים בעלות השכלה של עד 10 שנות לימוד שהן אמהות לילדים קטנים, ואילו בשנת 2007 היו כ- 15 אלף בלבד, כלומר חל שינוי משמעותי בעתירות השכלה של האוכלוסייה.

לעידוד ההשתתפות, כאשר הילד יגדל מעט. יש לציין כי גם חוק עבודת נשים, התשי"ד – 1954 מתיר לעובדת בתנאים מסויימים להאריך את חופשת הלידה עד 12 חודשים¹⁶.

3. שיעורי תעסוקה – השוואה בין-לאומית

במטרה לבחון את הסבירות ששיעור ההשתתפות של אמהות לילדים צעירים יגדל, ערכנו השוואה בין ישראל לבין מדינות מפותחות אחרות.

מכיוון שלא נמצאו נתונים השוואתיים מקיפים אודות שיעורי השתתפות של אמהות, ההשוואה נערכה לגבי שיעורי תעסוקה¹⁷. ההשוואה הבינלאומית נערכה לגבי שיעורי התעסוקה של אמהות הן לפי גיל הילד הצעיר והן לפי מספר הילדים.

יש לציין כי שיעור האבטלה הממוצע של נשים בגילאי 25-54 במדינות ה-OECD נמוך מזה של ישראל, ועמד בשנת 2005 על 6.4% בהשוואה לשיעור אבטלה של 8.3% של הקבוצה המקבילה בישראל. זהו גורם המגדיל את הפער בשיעור התעסוקה בהשוואה לשיעור ההשתתפות בין ישראל לבין מדינות ה-OECD. במילים אחרות, לו בדקנו את הפערים בין ישראל לבין מדינות מפותחות אחרות בשיעורי השתתפות, היינו מוצאים כי ישראל נמצאת במקום גבוה יותר בהשוואה למדינות אחרות.

3א) שיעורי תעסוקה של אמהות לפי גיל הילד הצעיר

מהנתונים הבינלאומיים ניתן ללמוד כי שיעור התעסוקה של אמהות שהילד הצעיר שלהן הוא עד גיל חמש בישראל (56.4%) דומה לממוצע של מדינות ה-OECD (56.6%), אך נמוך במעט משיעור התעסוקה של אמהות לילדים עד גיל חמש בארה"ב (58.5%).

שיעור התעסוקה בישראל של אמהות לילדים הצעירים מגיל שלוש (ילדים בגילאי 0-2) עומד על 52.7%, והוא דומה לממוצע בכלל מדינות OECD אשר עומד על 51.9%, בעוד ששיעור התעסוקה בארה"ב בקרב קבוצה זו עומד על 54.2%. שיעור התעסוקה בישראל של אמהות לילדים בגילאי 3-5 עומד על 60.1%, בהשוואה לממוצע של כלל מדינות OECD שבהן עומד הממוצע על 61.6%, ובהשוואה לשיעור התעסוקה בארה"ב אשר עומד על 62.8%. יש לקחת בחשבון שלאם ישראלית, שהילד הצעיר שלה בגילאי 0-5, יש בממוצע מספר גדול יותר של ילדים צעירים בהשוואה לאם במדינות מפותחות אחרות (בהתייחס לשיעורי הפרייון הגבוהים יותר בישראל בהשוואה למדינות מערביות אחרות, ר' בהמשך).

כדאי לציין כי שיעור התעסוקה של אמהות יהודיות שהילד הצעיר שלהן בגילאי 0-2 עומד על 65.1% ושיעור התעסוקה של אמהות יהודיות לילדים בגילאי 3-5 עומד על 73.6% - שיעורים גבוהים בהשוואה למדינות מפותחות אחרות, בעוד שבקרב אמהות ערביות מגיע שיעור התעסוקה ל- 15.1% ו- 17.9% בהתאמה.

הנתונים מוצגים בלוח 3 להלן (נתונים מפורטים על שיעורי התעסוקה של אמהות במדינות ה-OECD לפי גיל הילד הצעיר מוצגים בלוח נ.א.8 בנספח).

¹⁶ עובדת שעבדה עד תחילת חופשת הלידה אצל אותו מעביד או באותו מקום עבודה לפחות 24 חודשים רצופים, רשאית להיעדר מהעבודה, מספר חודשים כרבע ממספר החודשים בהם עבדה במקום העבודה, אך לא יותר מ- 12 חודשים. תקופת היעדרות זו תיחשב כחופשה ללא תשלום, והיא לא תיחשב לעניין הוותק אצל מעבידה.

¹⁷ שיעור התעסוקה הוא היחס בין מספר המועסקים לבין סה"כ האוכלוסייה בגילאי העבודה, בעוד ששיעור ההשתתפות בכח העבודה הוא היחס בין כח העבודה האזרחי (מועסקים או בלתי מועסקים, שהם אנשים שלא עבדו כלל וחיפשו עבודה באופן פעיל בארבעת השבועות האחרונים) לבין סה"כ האוכלוסייה בגילאי העבודה.

לוח 3: שיעור תעסוקה בישראל בהשוואה בינלאומית, אמהות לפי גיל הילד הצעיר, שנת 2005

גיל הילד הצעיר			
0-5*	3-5	0-2	
56.6	61.3	51.9	ממוצע OECD
54.6	58.2	51.1	OECD אירופה (EU-19)
58.5	62.8	54.2	ארה"ב
			ישראל:
56.4	60.1	52.7	סה"כ האמהות
69.3	73.6	65.1	יהודיות
16.5	17.9	15.1	ערביות

*מכיוון שלא נמצאו נתונים לקבוצת הגיל 0-5, חושב הממוצע בין שיעור התעסוקה של אמהות לילדים בגילאי 0-2 ושיעור התעסוקה של אמהות לילדים בגילאי 3-5.

מקור: OECD Family Database. מקור הנתונים בישראל – סקר כ"א, למ"ס, 2005.

1.4.3 (1) שיצורי תעסוקה של אמהות לפי מספר הילדים

נערכה השוואה בין שיצורי התעסוקה של אמהות גם לפי מספר הילדים הצעירים מגיל 16, שכן מספר הילדים הצעירים הינו בעל השפעה מכרעת על מצבה התעסוקתי של האם. חשוב במיוחד להוסיף השוואה זו לאור העובדה ששיעור הפרייון הכולל בישראל גבוה משיעור זה במדינות ה-OECD – שיעור הפרייון הכולל בישראל עומד על 2.84 ואילו ממוצע ה-OECD עומד על 1.63.¹⁸

שיעורי התעסוקה של אמהות לילד אחד, לשני ילדים ולשלושה ילדים בישראל גבוהים באופן משמעותי משיעורי התעסוקה הממוצעים של אמהות במדינות ה-OECD: בישראל שיעורים אלה עומדים על 68.6%, 66.2% ו-56.6% בהתאמה בהשוואה לממוצע ה-OECD – 60.6%, 57.0% ו-44.0%.¹⁹

יש להדגיש כי שיעורי התעסוקה של אמהות יהודיות לפי מספר הילדים הינם מהגבוהים ביותר בהשוואה למדינות ה-OECD, ומשתווים לשיעורי התעסוקה של המדינות הנורדיות, שבהן שיעורי התעסוקה של נשים בכלל ושל אמהות בפרט הם מהגבוהים ביותר בעולם: שיעור התעסוקה של אמהות יהודיות לילד אחד עומד על 75.6%, אמהות לשני ילדים – 74.1% ואמהות לשלושה ילדים – 71.1%.

הנתונים מוצגים בלוח 4 להלן (נתונים מפורטים על שיעורי התעסוקה של אמהות במדינות ה-OECD לפי מספר הילדים מוצגים בלוח נ.א.9. בספח).

¹⁸ בארה"ב שיעור הפרייון הכולל 2.05. הנתונים לשנת 2005. מקור הנתונים הבינלאומיים – OECD Family Database. מקור הנתונים בישראל – שנתון סטטיסטי לישראל, 2007, לוח 3.10, למ"ס.

¹⁹ שיעורי התעסוקה בישראל לפי מספר הילדים גבוהים בהשוואה למדינות ה-OECD. לכאורה נתונים אלה אינם מתיישבים עם הנתונים לגבי שיעורי התעסוקה של אמהות לילדים בגילאי 0-5 בישראל, שהינם נמוכים יותר, אך ההבדלים נובעים מכך ששיעורי התעסוקה לפי מספר הילדים הם גם לגבי אמהות לילדים בגילאי 6-16, אשר שיעורי התעסוקה שלהן גבוהים יותר; וכמו כן בשיעורי ההשתתפות לפי מספר הילדים לא מופיע נתון לגבי אמהות ל-4 ילדים כיוון שבמדינות ה-OECD מדובר במקרים נדירים, ואילו בישראל מדובר בכ-14% מהאמהות ושיעור התעסוקה שלהן הוא 32%.

לוח 4 : שיעורי תעסוקה בישראל בהשוואה בינלאומית, אמהות לפי מספר הילדים עד גיל 16, 2005

מספר הילדים עד גיל 16			
ילד אחד	שני ילדים	שלושה ילדים	
60.6	57.0	44.0	ממוצע OECD
59.4	55.2	41.2	OECD אירופה (EU-19)
70.1	73.2	66.3	קנדה*
62.2	57.6	38.1	צרפת*
58.4	51.8	36.0	גרמניה*
48.3	41.0	27.4	איטליה*
67.1	62.4	42.3	בריטניה*
			ישראל**:
68.6	66.2	56.6	סה"כ האמהות
75.6	74.1	71.1	יהודיות
21.3	24.9	17.7	ערביות

* (G7) Major advanced economies.

** ממוצע בין שיעור התעסוקה של אמהות לילדים עד גיל 14 לבין שיעור התעסוקה של אמהות לילדים עד גיל 17.

מקור : OECD Family Database. מקור הנתונים בישראל – סקר כ"א, למ"ס, 2005.

4. האם קיימות עתודות להגדלת שיעור ההשתתפות של אמהות?

בפרקים הקודמים נבחנו נתוני הרקע של שיעורי ההשתתפות בקרב אמהות לילדים בגיל הרך. בפרק זה ננסה להעריך את מספר האמהות המהוות עתודה לכניסה לשוק העבודה, ולהגדלת שיעור ההשתתפות.

האמהות שאינן משתתפות כיום בכח העבודה הן ה'מלאי' של אמהות נוספות היכולות להשתלב בשוק העבודה. להלן נבחן את ה'מלאי' על פי מדדים שונים ונסנן את הקבוצות שאין טעם להפעיל לגביהן תוכניות התערבות כדוגמת התוכנית להכרה בהוצאות הטיפול, או קבוצות שהסבירות להשתלבותן בעבודה נמוכה מאד.

4א) שיטת הבדיקה

אמהות שאינן משתתפות בכח העבודה מדווחות על מספר סיבות עיקריות להימצאותן מחוץ לשוק העבודה. הסיבות העיקריות המדווחות כוללות טיפול בילדים, בבן משפחה או במשק הבית; חיפשה עבודה אולם לא מצאה; למדה בעת הראיון; אינה יכולה לעבוד מסיבות בריאותיות. כמו כן נשים המשרתות בצבא קבע מדווחות כנמצאות מחוץ לכח העבודה האזרחי, על פי ההגדרה המקובלת, למרות היותן עובדות בפועל.

בבואנו לבחון את הסבירות לכניסת האמהות למעגל העבודה יש להתייחס לסיבות להימצאותן מחוץ לכח העבודה. בחינה זו מעלה כי מקרב קבוצת האמהות שאינן שייכות לכח העבודה ישנה קבוצה הרלוונטית יותר לגבי השתלבות בעבודה, וקבוצה אחרת שלמעשה אינה זמינה לעבודה בטווח הקצר.

הקבוצה הרלוונטית יותר להשתלבות בעבודה כוללת את:

א. עקרות הבית – על פניו נראה כי ניתן להניע חלק מאמהות אלה להצטרף לכח העבודה, ולשלב את עבודות הבית עם עבודה בשכר מחוץ למשק הבית, בעזרת תוכניות התערבות ממשלתיות.

ב. אמהות שחיפשו עבודה אך לא מצאו – קבוצה זו כנראה מורכבת משתי תת קבוצות: האחת דומה במהותה לעקרות הבית, וכוללת אמהות שלא הרבו לחפש עבודה, והאחרת כוללת אמהות שנראה שהתאמצו יותר למצוא עבודה, לא מצאו והתייאשו מלחפש - 43% מהאמהות שדווחו כי חפשו עבודה אך לא מצאו מוגדרות כמיואשות מלמצוא עבודה²⁰. אולם, להערכתנו, תוכניות התערבות בצד ההיצע, והסרת חסמים, יוכלו להועיל לכל האמהות שדווחו כי חפשו עבודה אך לא מצאו.

לצורך הדיון, נכנה גם את אלה שחיפשו עבודה ולא מצאו 'עקרות בית', שכן רובה המכריע של הקבוצה כולל עקרות בית (7.9 אלף אמהות שחפשו עבודה בהשוואה ל- 158.1 אלף עקרות בית). **להלן כאשר נתייחס לעקרות הבית, הכוונה תהיה הן לאלה שדווחו כי לא עבדו מכיוון שהן עקרות בית והן לכאלה שדווחו כי לא עבדו מכיוון שחיפשו עבודה ולא מצאו.**

²⁰ נמצאו 6,700 אמהות שדווחו כי חפשו עבודה אך לא מצאו, בהן 3,800 שנואשו מלמצוא עבודה. מבין 155,800 עקרות הבית רק 670 נואשו מלמצוא עבודה.

קבוצות שאינן זמינות לעבודה בטווח הקצר:

- א. **אמהות לומדות** – סביר שהלומדות יצטרפו בעצמן למעגל העבודה עם תום הלימודים.
- ב. **אמהות שאינן עובדות מסיבות בריאותיות** – עבור נשים אלה נדרשת תוכנית התערבות מורכבת ומיוחדת וטיפול נפרד, תוך התייחסות למגבלות הבריאותיות. תוכנית כזו אינה נכללת בדיון במסמך זה, אך ראוי שתידון בהקשרים אחרים.
- ג. **נשים המשרתות בצבא קבע** – נשים אלה עובדות בפועל, ואילו הגדרתן כנמצאות מחוץ לכח העבודה הינה טכנית בלבד.

משמע, הקבוצה המועמדת להתערבות בטווח המידי כוללת את עקרות הבית ונשים שדווחו כי חפשו עבודה אך לא מצאו, שכאמור נכנה את כולן 'עקרות בית'.

מומלץ להפעיל תוכניות התערבות עבור קבוצות אוכלוסייה שיש סיכוי סביר שישתלבו בעבודה. מודלים תיאורטיים ואמפיריים מצביעים על כך שניתן להעריך את הסיכוי להשתלבות בשוק העבודה בעזרת מאפיינים סוציו-דמוגרפיים, ובעיקר על-פי הלאום, רמת ההשכלה וקבוצות גיל: לנשים יהודיות, בעלות רמת השכלה גבוהה יותר וצעירות יותר, סבירות גבוהה יותר להשתלבות בשוק העבודה מאשר לנשים ערביות בעלות רמת השכלה נמוכה ומבוגרות יותר.

עקרות בית יהודיות יבחנו לפי המאפיינים שפורטו לעיל ולפי משתנה עמדה כדלהלן:

- א. רמת השכלה – לאמהות בעלות רמת השכלה גבוהה יותר סיכוי גבוה יותר להשתלב בשוק העבודה.
- ב. קבוצות גיל – לנשים צעירות יותר סיכוי גבוה יותר להשתלב בשוק העבודה.
- ג. המוטיבציה לעבוד – יש סיכוי גבוה יותר שניתן יהיה ל'דחוף' לשוק העבודה נשים אשר מעוניינות לעבוד.

עקרות בית ערביות יבחנו גם הן לפי רמת ההשכלה וקבוצות גיל. מכיוון שרק מעטות מבין עקרות הבית הערביות העידו שהן מעוניינות לעבוד, ובנוסף, נשים ערביות מאופיינות במספר רב יותר של ילדים, בחרנו לבחון את הערביות גם לפי מספר הילדים – לנשים שיש עד שלושה ילדים סיכוי גבוה יותר להשתלב בעבודה.

העתודה להגדלת שיעור השתתפות כוללת את הקבוצות המהוות פוטנציאל לטיפול הממשלה לשילובן בשוק העבודה, משמע, אותן קבוצות שניתן להניע ולחזק אותן, ולהגדיל את הסיכוי שישתלבו בעבודה או לקצר את משך הזמן שהן נמצאות מחוץ לכח העבודה.

מספר האמהות היהודיות המעוניינות לעבוד, מרמז על היקף העתודה של אמהות יהודיות. סביר שתהיה זליגה בין קבוצת המעוניינות לקבוצת הלא-מעוניינות, וכן שלא כל האמהות המעוניינות לעבוד ימצאו משרה שתתאים לציפיותיהן. להערכתנו, כמחצית מהעתודה תשתלב בעבודה בטווח של כ- 5 שנים.

לגבי נשים ערביות, אנו סבורים שיש לכלול בעתודה אמהות בעלות תעודת בגרות לפחות, ושיש להן עד 3 ילדים. להערכתנו, קבוצה זו תוכל להגיע בטווח הארוך ובעזרת תוכניות התערבות הכוללות גם יצירת מקומות עבודה ושינוי עמדות מעסיקים, לפחות לשיעורי השתתפות דומים לאלה של אמהות יהודיות בעלות השכלה נמוכה.

יש לציין כי חלק מהאמהות הנכללות בעתודה יצטרפו באופן עצמאי לשוק העבודה, אחרות זקוקות לתוכניות התערבות. תוכניות ההתערבות משפיעות בעיקר בטווח הארוך (בין 5 ל-10 שנים).

להערכתנו תהליך ההשתלבות בכח העבודה יהיה ממושך, וימשך למעלה מ-5 שנים, ואילו מודל הבדיקה שפורט לעיל הינו ניתוח סטטי. מכיוון שהשינוי בהיקף האמהות שאינן שייכות לכח העבודה בשנות האלפיים היה קטן²¹, די בניתוח הפוטנציאל להשתלבות בכח העבודה על פי הנתונים של שנת 2007. זהו ניסיון לפשט את המציאות ולהקפיד מצב קיים, למרות שבמציאות קיימת תנועה דו-כיוונית מתמדת בין השייכות ללא-שייכות לכח העבודה.

ב4. העתודות להגדלת שיעור ההשתתפות מקרב אמהות שאינן בכח העבודה

1.24 סה"כ האמהות הזמינות לצבודה

183.2 אלף אמהות לילדים עד גיל 4 לא השתתפו בכח העבודה בישראל בשנת 2007, והיו 36.5% מקבוצת האמהות לילדים צעירים.

מניתוח הסיבות בגללן לא השתתפו בכח העבודה עולה כי 155.8 אלף מביניהן דווחו שלא עבדו בשל היותן עקרות בית, 6.7 אלף דווחו כי חפשו עבודה אולם לא מצאו, 6.9 אלף דווחו שלמדו ו-5.1 אלף דווחו שלא עבדו בשל סיבות בריאותיות.

פרוט הסיבות לכך שנשים אלה לא נטלו חלק במעגל העבודה מופיע בלוח 5.

לוח 5- אמהות לילדים עד גיל 4 שאינן משתתפות בכח העבודה, לפי לאום וסיבות לאי השתתפות,

באלפים

סיבה	סה"כ	יהודיות	ערביות
סה"כ*	183.2	85.8	95.2
עקרת בית	155.8	66.1	87.9
חיפשה עבודה אך לא מצאה	6.7	3.1	3.5
מביניהן: התייאשו מלחפש עבודה	3.8	-	(2.9)
לא התייאשו	(2.9)	(2.3)	-
למדה	6.9	3.9	(2.7)
סיבות בריאותיות	5.1	4.6	-

* הסה"כ כולל: לא ידוע, לא רלוונטי, אחר, עבודה עונתית ופרישה/פנסיה. כמו כן נכללו יהודיות, ערביות ואחרות. מקור: סכ"א 2007, למ"ס.

מהנתונים עולה כי 162.5 אלף אמהות הן עקרות בית בהגדרתן המורחבת²², כפי שהוגדר בסעיף א' לעיל (יכונה להלן 'עקרות בית'), ועל פניו נראה שהן זמינות לעבודה, מביניהן 69.2 אלף יהודיות ו-91.4 אלף ערביות.

²¹ בשנת 2000 182.2 אלף אמהות לא השתתפו בכח העבודה, ובשנת 2007 183.2 אלף אמהות לא השתתפו.
²² נשים שדווחו כי אינן עובדות מכיוון שהן עקרות בית ונשים שדווחו כי אינן עובדות כיוון שחיפשו עבודה אך לא מצאו.

2.24 הצטרפה מקרב האלטר היהודי

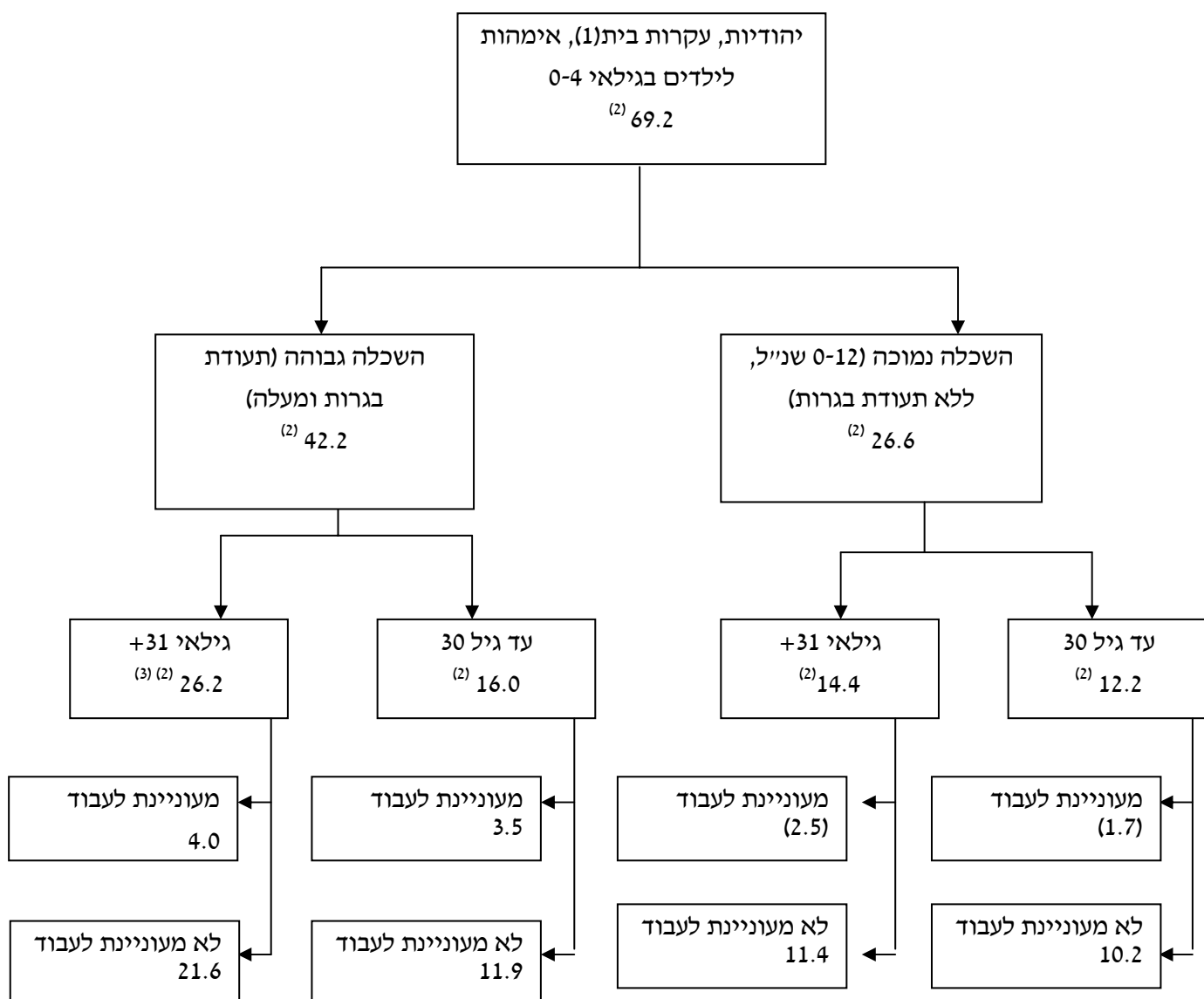
כאמור, 'עקרות הבית' היהודיות יבחנו לפי רמת ההשכלה וקבוצות גיל, מכיוון שאלה נמצאו כגורמים מרכזיים המשפיעים על השתלבות בעבודה.

לכ- 38% מבין עקרות הבית היהודיות – 26.6 אלף – השכלה נמוכה (עד 12 שנות לימוד ללא תעודת בגרות).

כ- 46% מבין בעלות ההשכלה הנמוכה הן צעירות עד גיל 30 (עד בכלל) – 12.2 אלף נשים, וכ- 54% בנות 31 ומעלה - 14.4 אלף אמהות. 4,200 אמהות מבין בעלות ההשכלה הנמוכה היו מעוניינות לעבוד אילו מצאו עבודה מתאימה.

42.2 אלף מבין עקרות הבית הן בעלות השכלה גבוהה (בעלות תעודת בגרות או תעודות על-תיכוניות או תארים אקדמאים). 88% מביניהן הן צעירות מגיל 40 (37.2 אלף). 7,500 נשים מבין בעלות ההשכלה הגבוהה היו מעוניינות לעבוד אילו מצאו עבודה מתאימה. בתרשים 2 מוצגות הקבוצות השונות בפרוט.

תרשים 2: עקרות בית יהודיות, אמהות לילדים עד גיל 4 לפי השכלה וקבוצות גיל, באלפים



1. כולל אמהות יהודיות שעבדו פחות מ-10 חודשים בשנה האחרונה כיוון שהן עקרות בית או כאלה שדווחו כי חפשו עבודה באופן פעיל אך לא מצאו.
2. כולל לא ידוע ברמה נמוכה יותר בעץ.
3. 5.0 אלף מביניהן בנות +40.
4. מעוניינת לעבוד על פי שאלה 43 בסקר כח אדם: האם מעוניינת לעבוד עכשיו בעבודה המתאימה לך? – כן/לא מקור: סקר כ"א, למ"ס, 2007.

מבין עקרות הבית היהודיות רק 6.7 אלף נשים עבדו במהלך השנה האחרונה, וכ-11.7 אלף אמהות היו מעוניינות לעבוד אילו מצאו עבודה מתאימה. כשישית (17%) מסה"כ עקרות הבית היהודיות מעוניינות לעבוד, וכפי שנאמר לעיל, להערכתנו זהו אינדיקאטור היכול להצביע על היקף העבודה. אמנם זהו אינדיקאטור בעייתי, הן מכיוון שהוא מתבסס על שאלת עמדה, והן מכיוון שלא ברור מהי עבודה המתאימה לאם, האם קיים סיכוי שתמצא עבודה כזו, וכן לא ברור מתי תרצה האם לצאת לעבודה, אך למרות הבעייתיות נראה לנו שאינדיקאטור זה תורם גם הוא לדיון. נראה לנו סביר כי כמחצית מהאמהות, כלומר כ-6,000 אמהות ניתן יהיה לשלב בעבודה בתהליך שיאריך מספר שנים. בנספח ב' מוצגת קבוצת האמהות היהודיות המדווחות שהן עקרות בית, ואשר מעוניינות לעבוד לפי מאפייני גיל והשכלה.

יש גם לקחת בחשבון כי חלק ניכר מהאמהות שאינן עובדות, הן אמהות לילדים עד גיל שנתיים - כ-70% מהאמהות המעוניינות לעבוד הן אמהות לילדים בגילאי 0-1.

כפי שצוין בסעיף 2 לעיל, שיעור ההשתתפות של אמהות יהודיות לילדים עד גיל 4 עומד על 76.9%. זהו שיעור בהחלט גבוה, וכמו כן, במונחים בינלאומיים, זהו שיעור המשוך לקבוצת המדינות בעלות שיעורי השתתפות גבוהים. להערכתנו, השיעור המרבי שניתן לשאוף אליו הוא כ-80%.

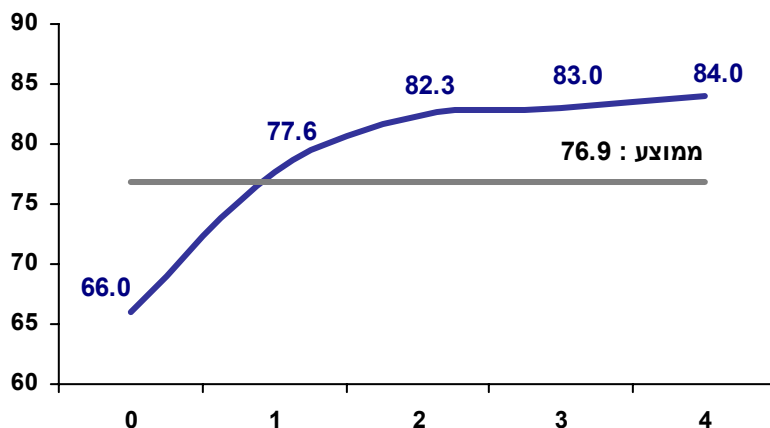
ניתוח שיעור ההשתתפות לפי גיל הילד הצעיר, אשר הוצג גם כן בסעיף 2 לעיל, מורה גם הוא כי עיקר הפוטנציאל להעלאת שיעור ההשתתפות קיים בקרב אמהות לילדים עד גיל שנתיים, כמוצג בתרשים 3. זוהי דילמה קשה האם יש מקום לשנות את תהליכי קבלת ההחלטות של משקי הבית, ולהניע אמהות לילדים בגילאי 0-1 לצאת לעבודה מחוץ למשק הבית, ולשלוח את הילד למסגרת טיפולית-חינוכית. להפרדת האם מתינוקה השלכות חינוכיות ובריאותיות מרחיקות לכת הן על התינוק והן על האם, ולפיכך הדיון בשאלה זו צריך להתייחס להיבטים החינוכיים והבריאותיים, ולא ניתן להסתפק בהיבטים כלכליים של שוק העבודה ופרנסת המשפחה. המגמה במדינות מפותחות היא דווקא להאריך את תקופת חופשת הלידה, ואת פרק הזמן שהמדינה מאפשרת לאם לשהות עם תינוקה תוך קבלת קצבה מהמדינה.

כמו כן, חלק מהאמהות לילדים עד גיל שנתיים ממילא ישתלבו בעבודה כאשר ילדיהן יגדלו מעט.

ראוי להדגיש כי בשנים הקרובות סביר שימצא אותו סדר גודל של אמהות לילדים עד גיל 4 שהן עקרות בית - קרוב ל-70 אלף נשים, אולם במרבית המקרים לא יהיה מדובר באותן נשים, אלא בנשים אחרות שיש להן באותה נקודת זמן ילד צעיר. כלומר, אין מדובר בגרעין קשה של נשים אשר נותר מחוץ לכח העבודה לאורך שנים, אלא באוכלוסייה מתחלפת.

בצד זאת, יש לציין שהיציאה משוק העבודה של אמהות כדי להיות עם ילדיהם בעודם תינוקות רכים, מקשה על פיתוח קריירה רציפה, ולעיתים אם הרוצה לחזור לעבודה כאשר ילדה גדל מעט, לא מוצאת מקום עבודה מתאים. בנוסף, הפסקות בקריירה גם פוגעות לעיתים בפיתוח הקריירה ובמסלול הקידום של האם.

תרשים 3: שיעור ההשתתפות* של אמהות לילדים עד גיל 4 לפי גיל הילד הצעיר



* הערכות לשיעורי ההשתתפות. הנתונים הידועים – שיעור ההשתתפות של אמהות לילדים בגילאי 0-1 הם 71.8%, ושיעור ההשתתפות של אמהות לילדים בגילאי 2-4 – 83.1%. סכ"א 2007. למ"ס.

3.24 הצתורה מקרב המלצר הצרפתי

כאמור, לצורך בחינת הסיכויים של 'עקרות הבית' הערביות להשתלב בכח העבודה תיבדק קבוצה זו לפי רמת השכלה, קבוצות גיל ומספר הילדים עד גיל 9, שכן אלה הגורמים המרכזיים המשפיעים על אפשרויות השילוב שלהן בשוק העבודה.

ל- 34.2 אלף מבין 91.4 אלף עקרות הבית הערביות השכלה של עד 9 ש"ל בלבד. זוהי אוכלוסייה שהסיכוי שתשתלב בעבודה נמוך מאד, על בסיס שעורי ההשתתפות הנוכחיים הנמוכים במיוחד שלה, ולפיכך לא נציין לגביה מאפיינים נוספים.

יתרת הקבוצה כוללת 57.2 אלף אמהות ערביות, שלהן מפורטים המאפיינים שלהן.

מחצית מהן – 29.3 אלף – הן בעלות השכלה תיכונית חלקית או מלאה ללא תעודת בגרות. 18 אלף מביניהן הן צעירות עד גיל 30, ול- 15.2 אלף מהצעירות (עד גיל 30) עד שלושה ילדים עד גיל 9.

18.0 אלף הן בעלות השכלה של 12 ש"ל ותעודת בגרות. 9.7 אלף מביניהן הן צעירות עד גיל 30 ואמהות לעד שלושה ילדים עד גיל 9.

9.4 אלף הן בעלות השכלה על-תיכונית או אקדמית (13+ ש"ל). 5,000 מביניהן הן צעירות עד גיל 30 ואמהות לעד שלושה ילדים. בתרשים 4 מוצגות הקבוצות השונות בפרוט.

מבין עקרות הבית הערביות רק מספר זעום של נשים עבדו בשנה האחרונה ו- 4.3 אלף דווחו כי היו מעוניינות לעבוד אילו מצאו עבודה מתאימה. מרבית האמהות המעוניינות לעבוד הינן בעלות תעודת בגרות או השכלה על-תיכונית או אקדמית (3,300 אמהות).

קבוצות אוכלוסייה בעלות השכלה נמוכה, על פניו נראות כפוטנציאל להשתלבות בעבודה, אך על המדינה לסייע להן לעבור תהליכי שינוי עמוקים וארוכים כגון השלמת השכלה, הכשרה מקצועית העצמה אישית וכדומה. תהליכים אלה סביר שישפיעו על רווחת המשפחה, אולם ככל הנראה אין בכוחם לתרום באופן משמעותי להגדלת שיעור ההשתתפות של נשים אלה בטווח הקצר והבינוני. לכן שינוי בטווח הארוך מותנה בשינוי ברמת ההשכלה ובמבנה ההשכלה של נשים ערביות: עליה ברמת ההשכלה ורכישת הכשרה במגוון גדול יותר של מקצועות.

מבין האמהות הערביות הזמינות לעבודה בחרנו את הקבוצות בעלות סיכוי גבוה יותר להשתלב בעבודה, שהן לפי הגדרתנו מהוות את העתודה להשתלבות בכח העבודה, ולהערכתנו למדינה כדאי להפעיל עבורן תוכניות התערבות²³, כפי שמפורט בטבלה הבאה:

לוח 6: העתודה להשתלבות בכח העבודה מקרב אמהות ערביות לילדים עד גיל 4 אשר זמינה לעבודה

בטווח הקצר והבינוני

אלפים	תאור הקבוצה
15.8	א. ערביות בעלות תעודת בגרות שיש להן עד שלושה ילדים עד גיל 9
8.3	ב. ערביות בעלות השכלה גבוהה שיש להן עד שלושה ילדים עד גיל 9
24.1	סה"כ

מקור: סכ"א 2007, למ"ס.

מתהליכי הסינון שפורטו לעיל עולה כי כ- 23 אלף עקרות בית ערביות שהן אמהות לילדים עד גיל 4 זמינות לעבודה בטווח הקצר והבינוני.

כדי ליצור שינוי משמעותי בתעסוקת נשים ערביות בכלל, ואמהות לילדים בגיל הרך בפרט, ולשלב בעבודה היקפים משמעותיים מבין עתודת האמהות הערביות, לא די בתוכניות התערבות בצד ההיצע²⁴, אלא הכרחי שהמדינה תפעיל תוכניות התערבות בצד הביקוש, אשר יכללו הן תוכניות ליצירת מקומות עבודה מתאימים עבור נשים ערביות, לרבות מתן פתרונות לנגישות תחבורתית, והן תוכניות לשינוי עמדות בקרב מעסיקים.

להערכתנו, בעזרת התערבות מתאימה ובטווח של 5-10 שנים, אמהות ערביות בעלות השכלה של בגרות ומעלה ישתתפו בכח העבודה בשיעור דומה לזה של אמהות יהודיות. יעדים סבירים להערכתנו הם כדלקמן: לגבי אמהות ערביות בעלות תעודת בגרות ניתן להגיע לשיעור השתתפות של כ- 60% (כיום שיעור השתתפות של כ- 20%, בהשוואה לשיעור השתתפות של 61.8% בקרב יהודיות בעלות

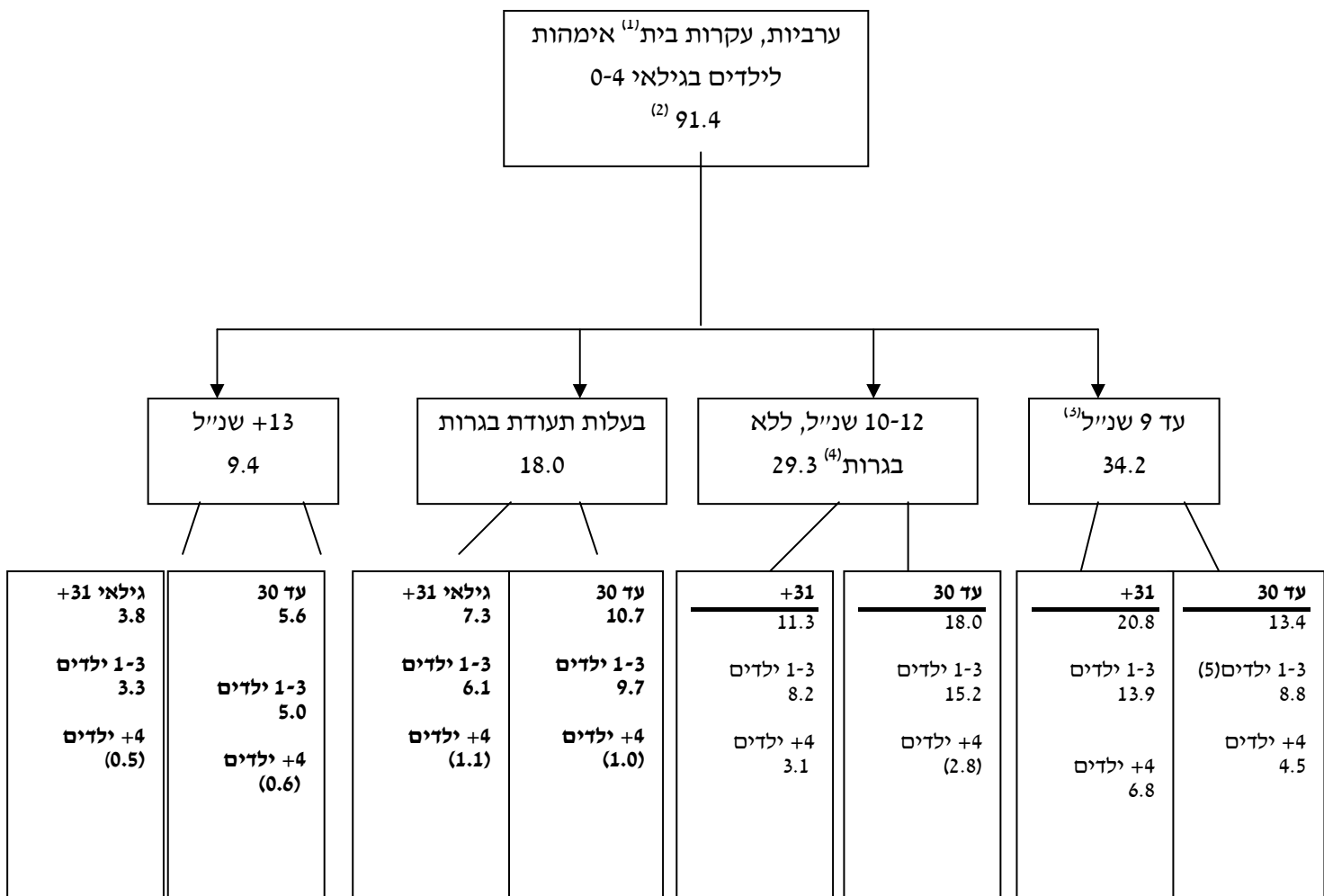
²³ כמובן שהממשלה לא תמנע מבעלות השכלה נמוכה להשתתף בתוכניות שיופעלו, אך ההתמקדות צריכה להיות בבעלות תעודת בגרות ומעלה. יש לשאוף שנשים צעירות ישלימו את השכלתן ויכנסו למערכת.

²⁴ תוכניות התערבות בצד ההיצע צריכות לכלול תוכניות העצמה, הכשרה, שיפור עברית, שיפור מיומנויות מחשב, הסדרים לטיפול בילדים ועוד.

השכלה דומה), כלומר תוספת של כ- 7 אלף אמהות לכח העבודה. לגבי אמהות ערביות בעלות השכלה של +13 שני"ל ניתן להגיע לשיעור השתתפות של כ- 80% (כיום שיעור השתתפות של כ- 65% בהשוואה לשיעור השתתפות של 81.2% בקרב יהודיות בעלות השכלה דומה), כלומר תוספת של כ- 1.5 אלף אמהות לכח העבודה. סה"כ התוספת לכח העבודה היא כ- 8.5 אלף אמהות, אשר יעלו את שיעור ההשתתפות של אמהות ערביות לילדים עד גיל 4 מ- 22.1% ל-29% .

ברצוננו לחזור ולהדגיש כי, הפוטנציאל בקרב אמהות ערביות הוא בעל היקף גדול, אולם החסמים המרכזיים הם קיומם של מקומות עבודה, נגישות תחבורתית ושינוי עמדות בקרב מעסיקים, ללא פתרון של חסמים אלה, אשר מרביתם נובעים מצד המעסיקים ופחות בשל סיבות הקשורות ברצון של הנשים לעבוד, נראה כי רק אמהות מעטות יצליחו להשתלב בעבודה.

תרשים 4 : עקרות בית ערביות, אמהות לילדים עד גיל 4 לפי השכלה, גיל ומספר הילדים עד גיל 9, באלפים



- (1) כולל אמהות ערביות שעבדו פחות מ-10 חודשים בשנה האחרונה כיוון שהן עקרות בית או כאלה שדווחו כי חפשו עבודה באופן פעיל אך לא מצאו, אך אינן מוגדרות כמתייאשות.
- (2) כולל לא ידוע ברמה נמוכה יותר בעץ.
- (3) מביניהן 9.7 אלף בעלות 9 שני"ל.
- (4) מביניהן 10.2 אלף בעלות 10 שני"ל.
- (5) מספר הילדים מתייחס למספר הילדים בגילאי 0-9. מקור: סקר כ"א, למ"ס, 2007.

4.24) הצרכה לתוספת לכח העבודה

להערכתנו, בטווח של 5-10 שנים ניתן להגיע לתוספת של כ- 14.5 אלף אמהות לילדים עד גיל 4 אשר יצטרפו לכח העבודה, וכך להעלות את שיעור ההשתתפות של אמהות לילדים עד גיל 4 בכ- 3 נקודות אחוז, ולהגיע לשיעור השתתפות של כ- 66%, בהשוואה לשיעור השתתפות של 63.5% כיום. הדבר ניתן להשגה בתנאי שיחול שינוי משמעותי בטיפול המדינה במגזר הערבי, ובתנאי שיחולו גם שינויים בביקוש – ייווצרו מקומות עבודה המתאימים לנשים ערביות, ויינתן פתרון לבעיות התחבורתיות. יש לציין כי בנוסף לאלה יידרש טיפול בר ביצוע בחסמים העומדים בפני הנשים²⁵.

להלן ריכוז הנתונים, שפורטו בסעיפים הקודמים, והערכתנו להיקף האמהות לילדים עד גיל 4 אשר יוכלו להשתלב בכח העבודה:

ערביות	יהודיות	סה"כ	
95.2	85.8	183.2	המלאי (אמהות שאינן משתתפות בכח העבודה), באלפים
91.4	69.2	162.5	לכאורה זמינות לעבודה – 'עקרות בית', באלפים
24.1	11.7	35.8	עתודה להגדלת שיעור ההשתתפות, באלפים
8.5	6.0	14.5	תוספת צפויה לכח העבודה, באלפים
22.1%	76.9%	63.5%	שיעור השתתפות נוכחי
29%	78.6%	66.3%	שיעור השתתפות צפוי

5. סיכום והמלצות

עיון בנתונים על שיעורי ההשתתפות בכח העבודה ושיעורי התעסוקה של אמהות מורה כי שיעורים אלה בישראל גבוהים: שיעור ההשתתפות של אמהות לילדים בגיל הרך עמד על 63.5% בשנת 2007. יתרה מזאת, בשני העשורים האחרונים, שיעורי ההשתתפות של נשים בכלל, ואמהות לילדים צעירים בפרט, עלו באופן ניכר.

בחינה נוספת של הנתונים מעלה כי שיעור ההשתתפות של אמהות יהודיות לילדים צעירים גבוה מאד – 76.9%. לעומת זאת, שיעור ההשתתפות של נשים ערביות נמוך מאד – 22.1%.

במטרה לבחון את הסבירות ששיעור ההשתתפות בישראל יעלה, השווינו את שיעור התעסוקה²⁶ של אמהות בישראל לזה של מדינות ה-OECD. ככלל, ככל שרמת ההתפתחות גבוהה יותר במונחים של תוצר לנפש, כך שיעור האמהות העובדות גבוה יותר. הושוו שיעורי התעסוקה של אמהות לפי גיל הילד הצעיר

²⁵ כגון הכשרה מקצועית, העצמה, הסדרים לטיפול בילדים וכיוצא בזה.

²⁶ הושוו שיעורי תעסוקה ולא שיעורי השתתפות בשל אי זמינות נתונים על שיעורי השתתפות של אמהות, ראה סעיף 3 לעיל.

ולפי מספר הילדים - בישראל שיעור הפריזון הכולל גבוה, יותר ולפיכך חשוב להתייחס גם למספר הילדים. שיעורי התעסוקה בישראל דומים לשיעורי התעסוקה במדינות בעלות כלכלות מתקדמות, להוציא את המדינות הנורדיות בהן שיעורי התעסוקה גבוהים יותר. יש לציין כי במדינות הנורדיות שיעורי התעסוקה הגבוהים מושגים הודות למערכות תמיכה איכותיות ומסובסדות לטיפול בילדים²⁷, ולא בשל הקלות מס. כמו כן, שיעורי הפריזון במדינות אלה נמוכים מאלה של ישראל.

לשם קבלת אומדן לגבי היקף האמהות המהוות פוטנציאל להשתלבות בכח העבודה, נבחנה אוכלוסיית האמהות לילדים צעירים אשר אינן משתתפות בכח העבודה. בשנת 2007 כ-183 אלף אמהות לא השתתפו בכח העבודה. מתוך אוכלוסייה זו בררנו מי הן האמהות אשר לכאורה זמינות לעבודה, והבדיקה העלתה כי 163 אלף אמהות זמינות לעבודה על פניו, כאשר 91 אלף מביניהן הן ערביות. בדיקה מעמיקה יותר של האמהות לפי מאפיינים סוציו-דמוגרפיים, מעלה כי העתודה להשתלבות בכח העבודה מונה כ-36 אלף אמהות, אשר 67% מביניהן הן ערביות. להערכתנו, כ-40% מהעתודה תשתלב בעבודה בראייה לטווח הארוך, ולאחר הפעלת תוכניות התערבות על ידי הממשלה.

בבואנו לדון בנושא יש להסתכל באופן נפרד על אמהות יהודיות ועל אמהות ערביות. אמהות יהודיות לילדים צעירים, הגיעו כבר כמעט לשיא בשיעורי ההשתתפות שלהן, ושיעורים גבוהים מביניהן משולבים בשוק העבודה, הן מתוך בחינת הנתונים בישראל והן על פי השוואה לנתונים בינלאומיים, כפי שצוין לעיל. יש מקום להתערב רק בבעלות השכלה נמוכה ובקבוצות אוכלוסייה מוחלשות. גם התערבות בקרב קבוצות אלה לא תשנה את שיעור ההשתתפות באופן משמעותי. בנוסף לכך, חלק ניכר מהאמהות היהודיות לילדים צעירים אשר אינן משתתפות בכח העבודה הן אמהות לילדים עד גיל שנה (שיעור ההשתתפות של אלה הוא הנמוך ביותר), או ילדים בגילאי שנה עד שנתיים. לגבי ילדים כה רכים קיימת מחלוקת מהי טובת הילד – האם עדיף שתינוק יישאר עם אמו עד שיגדל מעט, או האם עדיף שהאם תצא לעבודה מחוץ לבית ותשלב את התינוק במסגרת טיפולית-חינוכית. עד כה הדיון בישראל התרכז בהיבטים כלכליים, בעוד מדובר בנושא שמין הראוי שיבחנו היבטים חינוכיים, בריאותיים ואחרים. בחו"ל רווחת יותר ויותר המגמה לאפשר לאם להישאר עם תינוקה עד שיגדל מעט. לפיכך, ספק אם יש מקום שהממשלה תתערב בהחלטות משקי הבית, בעיקר לאור העובדה שהנתונים מורים כי כעבור שנתיים עד שלוש ממילא קבוצה ניכרת מבין האמהות תצטרפנה לשוק העבודה גם ללא התערבות המדינה.

בקרב אמהות ערביות קיים פוטנציאל גדול, כפי שפורט בנתונים שהוזכרו לעיל. אולם בקרב מגזר זה הבעיות המרכזיות הינן המחסור במקומות עבודה המתאימים הן לכישורי אוכלוסייה זו והן לקודים התרבותיים שלה, וכן קיימות בעיות קשות של נגישות תחבורתית למקומות עבודה. ללא פתרון של בעיות אלה, לא ניתן יהיה לחולל שינוי משמעותי. ההכרה בהוצאות הטיפול בילדים לצרכי מס או תוכניות אחרות המטפלות בנושא המיסוי, לכשעצמן, לא יחוללו שינוי משמעותי, ולא יביאו לתזוזה ממשית ברמת התעסוקה.

אין ספק שהנושא חשוב ושהמדינה צריכה להפנות תקציבים לנושא, אך יש להסיט את הדגשים ולהעלות לראש סדר העדיפויות את הטיפול בנשים ערביות בכלל ובאמהות בפרט, כדי להסיר את החסמים

²⁷ בדנמרק, פינלנד, נורבגיה ושבדיה מסופקים שרותי טיפול ישירים הממומנים ע"י הממשלה, השלטון המקומי ותשלומי הורים. הממשלה והשלטון המקומי מממנים כ-70% - 80% מהעלות. ראה 'סיוע ממשלתי למימון שירותי טיפול בילדים בגיל הרך – מה עושות מדינות אחרות?', אסנת פיקטלברג-ברמץ, יוני 2006.

המרכזיים שצוינו לעיל. בו זמנית, צריכה המדינה לדאוג לשינוי באיכות הטיפול במסגרות החינוך – טיפול לילדים בגיל הרך. מסגרות חינוך-טיפול איכותיות יוכלו להשפיע ולשנות את החלטות משקי הבית ללא התערבות המדינה. לגבי אמהות יהודיות, שינוי איכות הטיפול במסגרות לגיל הרך יגרום להגדלת מספר האמהות המעוניינות להסתייע במסגרות: אמהות ירצו שהילד שלהן ישולב במסגרות החינוכיות – טיפוליות הודות להתפתחות טובה יותר של ילדים המשולבים במסגרות אלה. לגבי אמהות ערביות – יש משנה חשיבות לחינוך הדור הבא, כך שיוכל להשתלב במדינת ישראל באופן הומוגני עם האוכלוסייה היהודית, וכן על מנת שדפוס התעסוקה של האמהות לא ישועתק על ידי הילדות. מסגרות איכותיות לילדים בגיל הרך יתרמו להישגיה הכלכליים- חברתיים של המדינה²⁸ בכללותה, בנוסף לתועלת האישית שתפיק כל משפחה.

שינוי איכות הטיפול במסגרות לגיל הרך משמעה הקטנת מספר הילדים השוהים בכל מסגרת, הקטנת מספר הילדים המטופלים על ידי כל מחנכת- מטפלת, מתן הכשרה והדרכה תומכת לצוות המעון והחלת מערך רישוי ופיקוח על כלל המסגרות לגיל הרך²⁹. חשוב להדגיש כי נושא איכות המסגרות לגיל הרך חשוב לכשעצמו, ואין לכרוך אותו בנושא תעסוקת האמהות, אך אנו מאמינים כי ישפיע בעקיפין גם על תעסוקת האמהות.

לסיכום, להערכתנו אין כמעט פוטנציאל לגידול בשיעור ההשתתפות. הגידול החל באופן טבעי במהלך השנים וללא התערבות המדינה, נובע ברובו מהשינוי בהרכב ההשכלתי, ומהגידול בעתירות ההשכלה של האוכלוסייה. בצד זאת, לגבי אמהות ערביות, אנו מעריכים שניתן יהיה להעלות את שיעור ההשתתפות שלהן, אולם מדובר בשינוי משמעותי עבור קבוצת אוכלוסייה זו, בעוד שבהסתכלות מקרו-כלכלית שינוי זה ישפיע במספר נקודות אחוז בודדות על שיעור ההשתתפות של נשים בישראל. אין בזאת לומר שהדבר איננו נחוץ, אך יש להדגיש שמדובר בתהליכים איטיים, ובפעילות עתירת תקציבים לצורך הסרת חסמים.

²⁸ ראה פרוט בפרסום 'מדיניות חברתית ואיכות חינוך טיפול במסגרות לגיל הרך', מרים רוזנטל, 2004.

²⁹ ראה פרוט בפרסום 'מסגרות קבוצתיות לילדים בגיל הרך והפיקוח עליהן, אומדנים לשנת 2007', עמוד 18 בפיסקה – סטנדרטים, אסנת פיקטלברג – ברמץ, 2008.

לוח נ.א.1: אמהות לילדים עד גיל 4 לפי מצב תעסוקתי, לאום והשכלה, באלפים

אינן משתתפות	משתתפות בכ"ע	סה"כ האוכלוסייה	
			סה"כ האוכלוסייה*
183.2	320.0	503.2	סה"כ**
58.8	12.2	71.0	לא למדו, יסודי או חט"ב
38.8	44.2	83.0	תיכון ללא בגרות
43.3	60.9	104.2	בעלות תעודת בגרות
42.0	199.6	241.6	סה"כ על תיכוני + אקדמי
19.8	65.8	85.6	השכלה על תיכונית לא אקדמית
22.2	133.8	156.0	השכלה אקדמית
			יהודיות
85.8	284.3	369.3	סה"כ**
8.4	9.4	17.8	לא למדו, יסודי או חט"ב
23.3	41.7	65	תיכון ללא בגרות
20.6	52.9	73.5	בעלות תעודת בגרות
32.9	178.2	211.1	סה"כ על תיכוני + אקדמי
15	58	73	השכלה על תיכונית לא אקדמית
17.9	120.2	138.1	השכלה אקדמית
			ערביות
95.2	26.9	122	סה"כ**
49.6	(2.2)	51.8	לא למדו, יסודי או חט"ב
15.2	(2)	17.2	תיכון ללא בגרות
21.8	5.9	27.7	בעלות תעודת בגרות
8.4	16.9	25.3	סה"כ על תיכוני + אקדמי
4.4	5.8	10.2	השכלה על תיכונית לא אקדמית
4	11.1	15.1	השכלה אקדמית

* כולל יהודיות, ערביות ואחרות.

** הסה"כ כולל לא ידוע.

מקור: סכ"א 2007, למ"ס.

³⁰ מפתח סימנים לנתונים מסקר כ"א של הלמ"ס: מספרים מוחלטים קטנים מ- 1700 סומנו בקו; מספרים מוחלטים בין 1701-3000 סומנו בסוגריים.

לוח נ.א.2: שיעור ההשתתפות בכח העבודה של אמהות לילדים עד גיל 4* לפי לאום, שנים נבחרות -1980

2007

שנה	אמהות לילדים עד גיל 4		
	סה"כ נשים 18-64	סה"כ**	יהודיות
2007	63.6	63.5	76.9
2000	60.4	57.2	71.4
1990	50.8	50.5	60.4
1980	43.2	41.4	47.9
			ערביות
			22.1
			14.9
			6.1
			(5.1)

* ילדים הצעירים מגיל 5: בגילאי לידה עד 60 חודשים, עד לא בכלל, כלומר, עד גיל 4.99.

** כולל יהודיות, ערביות ואחרות.

מקור: סקרי כח אדם, למ"ס, 1980, 1990, 2000, 2007.

לוח נ.א.3: שיעור ההשתתפות בכח העבודה של אמהות לילדים עד גיל 4 לפי לאום ולפי מספר שנות

לימוד, 1980, 1990, 2007

סה"כ	1980			1990			2007		
	ערביות	יהודיות	סה"כ*	ערביות	יהודיות	סה"כ*	ערביות	יהודיות	סה"כ*
סה"כ	(5.1)	47.9	41.4	6.1	60.4	50.5	22.1	76.9	63.5
0-8	-	21.1	14.8	-	32.1	11.4	-	56.4	14.3
9-10	-	31.6	29.0	-	41.5	31.5	-	53.6	20.2
0-10	-	26.3	20.6	-	38.2	20.2	(4.5)	54.7	17.2
11	-	48.2	47.2	-	48.1	45.1	0.0	58.8	42.8
12	-	51.6	50.7	-	59.0	54.0	17.3	68.8	54.9
11-12	-	50.7	49.8	-	57.1	52.6	15.7	68.0	53.9
13-15	-	68.4	68.6	(79.8)	70.2	70.6	46.6	76.4	73.1
+16	-	78.5	78.5	-	80.0	80.1	71.4	87.2	85.5
ממוצע שנ"ל	7.0	11.6	11.1	8.5	12.8	12.0	10.9	14.4	13.5

* כולל יהודיות, ערביות ואחרות.

מקור: סקרי כ"א, למ"ס, 1980, 1990, 2007.

לוח נ.א.4: אמהות לילדים עד גיל 4 המשתתפות בכח העבודה לפי לאום ולפי מספר שנות לימוד, באלפים

1980, 1990, 2007

1980			1990			2007			סה"כ
ערביות	יהודיות	סה"כ*	ערביות	יהודיות	סה"כ*	ערביות	יהודיות	סה"כ*	
(2.1)	122.7	126.3	3.4	160.4	165.1	26.9	284.3	320.0	סה"כ
-	23.9	24.7	-	16.3	17.0	(2.1)	7.4	10.8	0-10
-	11.2	11.2	-	9.6	9.6	-	4.9	5.7	11
-	31.3	32.4	-	56.5	57.9	7.1	74.9	83.0	12
-	42.5	43.6	-	66.1	67.5	7.1	79.8	88.7	11-12
-	35.0	36.3	(2.0)	46.4	48.8	6.5	80.8	90.4	13-15
-	19.8	19.9	-	30.8	31.1	11.2	116.2	129.0	+16

הערה: בשנת 2007 יש הגדרה של הלמ"ס ללאום תוך אבחנה בין יהודים, ערבים ואחרים. הסה"כ כולל גם את האחרים. ב-1990 ו-1980, הוברחן הלאום ע"פ שילוב של מספר משתנים, גם כאן כולל הסה"כ את האחרים.
* כולל יהודיות, ערביות ואחרות.
מקור: סקרי כ"א, למ"ס, 1980, 1990, 2007.

לוח נ.א.5: שיעורי השתתפות של אמהות לילדים בגילאי 0-4 לפי לאום, קבוצות גיל וקבוצות השכלה

גילאי +31	עד גיל 30	סה"כ	
67.9	57.4	63.5	סה"כ
			יהודיות
78.7	73.8	76.9	סה"כ יהודיות
63.9	58.9	61.8	עד 12 שני"ל ללא בגרות
82.4	79.1	81.2	12 שני"ל עם בגרות ועל תיכונית
			ערביות
24.5	19.9	22.1	סה"כ ערביות
-	-	(5.2)	עד 9 שני"ל
-	-	(6.9)	10-12 שני"ל ללא בגרות
(26.5)	(17.5)	21.4	12 שני"ל עם בגרות
68.3	52.7	59.6	+13 שני"ל

מקור: סכ"א 2007, למ"ס.

לוח נ.א.6: אמהות לילדים עד גיל 4 שאינן משתתפות בכח העבודה לפי לאום ולפי מספר שנות לימוד,

באלפים, שנת 2007

2007			סה"כ
ערביות	יהודיות	סה"כ*	
95.2	85.8	183.2	סה"כ
24.7	(2.4)	27.6	0-8
20.3	3.8	24.6	9-10
4.1	3.4	7.6	11
33.7	34.1	68.2	12
6.3	15.9	22.8	13-14
-	9.0	10.5	15
4.5	17.1	21.8	+16

*כולל יהודיות, ערביות ואחרות.
מקור: סקר כ"א, למ"ס, 2007.

לוח נ.א.7: אמהות לילדים עד גיל 4 אשר אינן משתתפות בכח העבודה לפי סיבות לכך שלא עובדות, לפי

מספר שנות לימוד ולפי לאום, באלפים, שנת 2007

סה"כ	אחר (כולל פנסיה עונתית)	ע.בית (טיפול בילדים מ.בית) ו/או	חיפשה עבודה באופן פעיל ולא מצאה	מחלה / מום / נכות	לימודים	
85.7	3.5	66.0	3.1	4.6	3.9	יהודיות סה"כ
(2.4)	-	(2.1)	-	-	-	0-8
3.8	-	(2.8)	-	-	-	9-10
3.4	-	(2.8)	-	-	-	11
34.1	-	27.6	-	(2.5)	-	12
37.5	-	30.4	-	(2.7)	-	11-12
15.9	-	12.4	-	-	-	13-14
9.0	-	7.0	-	-	-	15
24.9	-	19.4	-	-	-	13-15
17.1	-	11.6	-	-	-	+16
94.7	-	87.6	3.4	-	(2.7)	ערביות סה"כ
24.7	-	24.4	-	-	-	0-8
20.3	-	19.8	-	-	-	9-10
4.1	-	3.8	-	-	-	11
33.7	-	32.4	-	-	-	12
37.8	-	36.2	-	-	-	11-12
6.3	-	4.4	-	-	-	13-14
-	-	-	-	-	-	15
7.5	-	4.9	-	-	-	13-15
4.5	-	(2.3)	-	-	-	+16

מקור: סקר כ"א, למ"ס, 2007.

לוח נ.א.8: שיעורי תעסוקה של אמהות לפי גיל הילד הצעיר במדינות OECD ובישראל, שנת 2005

גיל הילד הצעיר				
0-15	*0-5	3-5	0-2	
45.7	31.9	49.9	13.9	הונגריה
48.4	34.9	46.6	23.1	סלובקיה
52.8	35.4	50.9	19.9	ציכיה
52.5	38.9	47.9	29.8	יפן
54.9	45.5	54.8	36.1	גרמניה
63.1	48.3	48.3		אוסטרליה
48.1	49.0	50.6	47.3	איטליה
50.9	51.6	53.6	49.5	יוון
64.6	52.9	60.6	45.1	ניו-זילנד
52.0	53.4	54.2	52.6	ספרד
57.5	55.0	55.0		אירלנד
61.7	55.5	58.3	52.6	בריטניה
59.9	56.4	60.1	52.7	ישראל
55.4	58.5	58.7	58.3	לוקסמבורג
66.7	58.5	62.8	54.2	ארצות הברית
59.9	58.8	63.8	53.7	צרפת
69.7	60.0	61.7	58.3	שוויץ
64.7	61.5	62.4	60.5	אוסטריה
70.5	63.4	68.1	58.7	קנדה
59.9	63.6	63.3	63.8	בלגיה
76.0	66.4	80.7	52.1	פינלנד
69.2	68.9	68.3	69.4	הולנד
67.8	70.5	71.8	69.1	פורטוגל
76.5	74.6	77.8	71.4	דנמרק
82.5	76.6	81.3	71.9	שבדיה
84.8	83.6	83.6		איסלנד
61.5	56.6	61.3	51.9	ממוצע OECD

*מכיוון שלא נמצאו נתונים לקבוצת הגיל 0-5, חושב הממוצע בין שיעור התעסוקה של אמהות לילדים בגילאי 0-2 ושיעור התעסוקה של אמהות לילדים בגילאי 3-5.
הערות:

1. הטבלה מווינה לפי שיעור התעסוקה של אמהות לילדים בגילאי 0-5, אשר חושב עלפי ממוצע חשבוני של שיעור התעסוקה של גילאי 0-2 וגילאי 3-5.
2. עדיין לא קיים איסוף נתונים שנתי שוטף של נתונים על תעסוקת אמהות או הורים ממדינות ה-OECD, לכן הנתונים נאספו ממקורות שונים, וקיימים הבדלים בשיטות איסוף הנתונים בין המדינות השונות.
3. כל מדינה מטפלת באופן שונה בהגדרה התעסוקתית של אמהות בתקופות חופשות לידה ובתקופות בהן ניתנים מענקים להורים על גידול הילד בבית (parental leave). כך לדוגמה באוסטריה הורים לילדים עד גיל 2 נספרים כמועסקים ונחשבים בתקופת parental leave למרות שטכנית לא משולמות קצבאות במהלך כל התקופה, אלא קיים

הסדר תמיכה אחר. לעומת זאת, בפינלנד, הורים הנמצאים בתקופת home-care leave, אשר במקרים רבים נלקחת כאשר הילד בגילאי 1-3, לעיתים תכופות לא מוגדרים בסטטיסטיקה כמועסקים. בישראל, רק אם הנמצאת בתקופת חופשת הלידה הבסיסית (בשנת 2005 הייתה חופשת הלידה בת 12 שבועות מיום הלידה) מוגדרת בסטטיסטיקה כמועסקת.

מקור: OECD Family Database³¹. מקור הנתונים בישראל – סקר כ"א, למ"ס, 2005.

³¹ הערות לנתונים ממסמך המקור:

Comparisons of maternal employment rates with very young children are difficult to make as many Mothers often withdraw from work during the first 30 to 36 months of their children's lives -- via paid leave schemes or career breaks or both -- and then return to paid work. In principle, all women on maternity leave are counted as employed. EU-guidelines stipulate counting parents as employed when they are on parental leave for less than 3 months or with continual receipt of a significant portion of previous earnings (at least 50%). However, national treatment of parental leave varies widely. For example, many parents on parental leave in Austria (up to 2 years) are counted as employed, while leave is technically unpaid (there is an income support benefit for all parents with a child not yet 30 months old, (see indicator PF7). By contrast, many of the parents in Finland on home-care leave (which is often taken when the child is 1 to 3 years of age) are often not included in the employment statistics.

Maternal participation in the workforce is typically lower for mothers with very young children. This can be related to different factors including long parental leave periods and differences in workforce participation between older and younger generations of women.

As data on maternal employment are not collected on a regular basis by the OECD, data sources and years of reference vary across countries. These differences need to be taken into account whilst making comparisons. Data for Australia are from the Australian Bureau of Statistics (2005); Canadian data is sourced from Statistics Canada (2001); data for Denmark come from Statistics Denmark (1999); data for Finland come from Statistics Finland (2002); data for Iceland comes from Statistics Iceland (2002 for women age 25-54); data from Japan has been provided by the Japanese national census (2005), Swiss data are from the Swiss LFS (2006); data for the UK are from the UK office of National Statistics (2005) and for the US they come from the US Current population survey (2005); all other EU-countries come from the European Labour Force Survey and are for 2005, except for Italy which concerns 2003.

מספר הילדים עד גיל 16			ילד אחד	שני ילדים	שלושה ילדים
			42.7	35.6	28.5
			48.3	41.0	27.4
			53.7	48.3	24.6
			56.4	49.4	31.5
			48.4	44.4	37.4
			51.1	44.7	38.5
			56.0	49.8	33.8
			57.4	52.5	34.4
			58.4	51.8	36.0
			55.4	52.5	42.3
			62.2	57.6	38.1
			58.3	58.5	39.4
			67.1	62.4	42.3
			63.5	59.2	46.1
			67.7	60.1	46.5
		58.1	63.3		
			64.1	64.5	56.7
			69.5	65.4	58.0
			68.6	66.2	56.6
			70.1	70.6	59.9
			71.2	70.9	60.1
			70.1	73.2	66.3
			80.6	84.7	75.6
		82.3	88.5		
			60.6	57.0	44.0

* ממוצע בין שיעור התעסוקה של אמהות לילדים עד גיל 14 לבין שיעור התעסוקה של אמהות לילדים עד גיל 17.

הערות:

1. הטבלה מוינה לפי שיעור התעסוקה של אמהות לשנים עד שלושה ילדים, אשר חושב על פי ממוצע חשבוני של שיעור התעסוקה של אמהות לשני ילדים ולשלושה ילדים.

2. ראה הערות 2-3 ללוח נ.א.8 לעיל.

מקור: OECD Family Database. מקור הנתונים בישראל – סקר כ"א, למ"ס, 2005.

נספח ב' -

'עקרות בית' יהודיות שהן אמהות לילדים עד גיל 4 ואשר מעוניינות לעבוד לפי מאפייני גיל והשכלה

מלוח נ.ב.1 ניתן לראות כי קיימים פערים בין הקבוצות השונות בשיעור המעוניינות לעבוד, אך ההבדלים קטנים, כאשר האחוז הנמוך ביותר של המעוניינות לעבוד הוא מקרב הצעירות בעלות השכלה נמוכה, והאחוז הגבוה ביותר הוא מקרב צעירות בעלות השכלה גבוהה. האמהות המעוניינות לעבוד, נמצאות מחוץ לכח העבודה מכיוון שלא מצאו משרה מתאימה. מרבית האמהות שאינן מעוניינות לעבוד, נמצאות מחוץ לכח העבודה לא בשל העדר משרה מתאימה, אלא בשל החלטה כלשהי שקבלו: חלקן החליטו שברצונן לגדל את הילדים בעצמן, חלקן מעורבות בפעילויות אחרות, חלקן ממשפחות מבוססות והחלטה שלהן איננה החלטה כלכלית כלל. בנוסף, חלק מאלה שאינן מעוניינות לעבוד הן אמהות חרדיות למספר גדול של ילדים שהסבירות להחזירן לשוק העבודה נמוכה.

לוח נ.ב.1: העתודה להשתלבות בכח העבודה מקרב אמהות יהודיות - עקרות בית יהודיות אמהות לילדים עד גיל 4 המעוניינות לעבוד

סה"כ	השכלה גבוהה	השכלה נמוכה		
5.2	3.5	(1.7)	מספר המעוניינות ⁽¹⁾	עד גיל 30
18.5%	21.7%	14.0%	שיעור המעוניינות ⁽²⁾	
73.8%	79.1%	58.9%	שיעור השתתפות ⁽³⁾	
6.5	4.0	(2.5)	מספר המעוניינות ⁽¹⁾	גילאי 31+
16.0%	15.3%	17.2%	שיעור המעוניינות ⁽²⁾	
78.7%	82.4%	63.9%	שיעור השתתפות ⁽³⁾	
11.7	7.5	4.2	מספר המעוניינות ⁽¹⁾	סה"כ
17.0%	17.7%	15.7%	שיעור המעוניינות ⁽²⁾	
76.9%	81.2%	61.8%	שיעור השתתפות ⁽³⁾	

(1) מספרים מוחלטים באלפים.

(2) אחוז המעוניינות מתוך סה"כ עקרות הבית בקבוצה.

(3) שיעורי השתתפות בכח העבודה של הקבוצה.