

מדינת ישראל
משרד העבודה והרווחה
הרשות לתכנון כוח אדם

מעונות יום ויציאה לעבודה של אמהות לילדים קטנים

יעקב איש-שלום

הרשות לתכנון כח אדם משרד העבודה והרווחה, קפלן 2 ירושלים
טל: 6752343-02 פקס: 5670004-02

תוכן עניינים

| | |
|----|---|
| 3 | מבוא |
| 5 | עיקרי הדברים והמלצות למדיניות |
| 8 | רקע |
| 13 | גורמים המשפיעים על כניסת נשים עם ילדים לכת-העבודה |
| 17 | ניתוח רב-משתנים |
| 22 | השלכות למדיניות |

מבוא

אחד מיעדי משרד העבודה הינו העלאת שיעור תעסוקתן של אמהות לילדים קטנים. לעניין זה יש למשרד, שני כלים עיקריים: תמיכה באמהות עובדות באמצעות שכר לימוד מדורג במעונות יום, ומתן השכלה כללית לאמהות באמצעות קורסים שעלותם חלה על המשרד. מטרת העבודה שלפנינו היא בדיקת האפקטיביות של מעונות היום בהגדלת השתתפות אמהות בכוח העבודה ולאור זאת מתן הצעות למדיניות בתחום זה.

בחלק הראשון של המאמר נערך אומדן של השפעת התמיכות בשכר הלימוד במעונות יום על השתתפות בכוח-העבודה, בהשוואה להשפעת שנות לימוד על ההשתתפות. החלק השני של המאמר דן במסקנות למדיניות, הן באשר לאופן בניית סולם שכר לימוד מדורג, והן בכדאיות למימון השכלה באמצעות קורסים כתחליף לתמיכה במעונות יום.

ברצוננו להודות לפרופ' ר. קלינוב מהחוג לכלכלה באוניברסיטה העברית על הערותיה החשובות.

על המחבר

יעקב איש-שלום, כלכלן וחוקר בנושאי שוק העבודה ברשות לתכנון כ"א במשרד העבודה והרווחה. לימד "כלכלת עבודה" בחוג לכלכלה באוניברסיטת חיפה.

עיקרי הדברים והמלצות למדיניות

עיקרי הדברים :

1. אחת המטרות המוצהרות של משרד העבודה והרווחה בהקמת ואחזקת מערכת מעונות היום לנשים עובדות היא העלאת השתתפות בכח עבודה של אמהות לילדים קטנים. התמיכה במעונות ניתנת לנשים עובדות ושכר לימוד נקבע בעיקר על פי הכנסה לנפש של המשפחה.
2. במחקר שנערך ברשות לתכנון כח אדם נעשה ניסיון לבדוק אפקטיביות מדיניות מעונות היום.
3. נמצא שהמשתנה בעל ההשפעה המובהקת והמשמעותית ביותר על יציאת האם לשוק העבודה היא השכלתה. משתנים אחרים כגון הכנסת הבעל ועלות הטיפול בילד נמצאו משפיעים אך באופן שולי בלבד. נמצא שמערכת מעונות היום תרמה רק בשוליים לכניסת אמהות לשוק העבודה. יותר מאשר הביאה התרחבות מערכת מעונות היום לעליית השתתפות נשים בכח העבודה הרי שהכניסה המוגברת של נשים לכח העבודה היא שהביאה ככל הנראה לגידול הביקוש למעונות היום ולהתרחבותם.
4. מהמעונות המסובסדים נהנות בעיקר משפחות של אותן אמהות שבין כך וכך היו יוצאות לעבודה. משפחות אלה הן ברמת השכלה והכנסה לנפש יותר גבוהות מאשר המשפחות בהן האשה לא יוצאת לעבודה. בכך הביא סבסוד המעונות להגדלת הפער בחלוקת ההכנסות. המשפחות בהן האשה עובדת בין כה הגדילו הכנסתן הפנויה על ידי ביצוע תחלופה בכוון של טיפול במעונות שהן זולים יותר מאשר מטפלת. המשפחות בהן האשה אינה עובדת ושרמת הכנסתן נמוכה יותר לא נהנו מהסבסוד.
5. פרט לכך שמשנתה ההשכלה נמצא מכריע בחשיבותו באשר להסתברות לצאת לכח העבודה, הרי שמצאנו ששיטת שכר הלימוד הנהוגה במעונות אינה מעודדת נשים ברמות השכלה נמוכה לצאת לעבודה. שיטה זו אינה מעודדת גם יציאה לעבודה חלקית המועדפת על אמהות רבות. מכיוון שכך הן לא יוצאות כלל לעבודה.

הצעות למדיניות :

1. מדיניות שמטרתה העלאת השתתפות אמהות בכח העבודה חייבת להתמקד בקבוצת האמהות בהשכלה נמוכה.
2. ניתן להעלות במידה מסוימת שיעור השתתפות של קבוצה זו באמצעות תיקון טבלת שכר הלימוד באופן שיתן תמריץ מוגבר לקבוצה זו וכן יעודד יציאה לעבודה במשרות חלקיות.
3. אולם נשאלת השאלה האם רצוי בכלל לעודד יציאה לעבודה של נשים מעוטות השכלה. דבר זה עלול להגדיל שיעור האבטלה שלהן נוכח הביקוש הקטן לרמות השכלה אלו או לחלופין להביא לקליטתן בעבודות פשוטות בשכר הקרוב לשכר מינימום, דבר שיביא ליציבות נמוכה וחוסר סיפוק בתעסוקה. במטרה להגדיל יציבותן בתעסוקה ובמטרה להקטין פערים חברתיים, נראה שעדיף להעלות קודם את רמת השכלתן של נשים מעוטות השכלה ובאופן זה להביא להגדלת השתתפותן בכח העבודה בעבודות ברמה גבוהה יותר ובשכר גבוה יותר.
4. מוצע להשתמש במעונות יום כגורם מסייע לנשים מעוטות השכלה המוכנות לצאת ללימודים. מוצע לתת עדיפות בקבלת תינוקות למעונות יום לאמהות מעוטות השכלה שאינן עובדות בתנאי שתלמדנה בקורסי השלמת השכלה שמציע משרד העבודה או בכל מסגרת לימודים מקבילה.
5. מוצע להתחיל בפרויקט זה בערי פיתוח ולבדוק במשך שנה-שנתיים את ההשלכות על שיעור ההשתתפות בכח העבודה. שכר הלימוד בהכשרה ושכר הלימוד במעונות יהיו מינימליים.

רקע

עיקר התפתחות מערכת מעונות היום לנשים עובדות אירעה לאחר מלחמת יום כיפור. בשנת 1973 הקיפה מערכת המעונות עשרת אלפים ילדי נשים עובדות (כשישית מהאוכלוסיה הפוטנציאלית) בעוד שבשנת 1997 הגיע המספר ליותר מ- 60 אלף (קרוב לחצי האוכלוסיה הפוטנציאלית).
בתקופה זו עלה באופן משמעותי שיעור ההשתתפות בכוח-העבודה של אמהות לילדים בגיל הרך.

לוח 1: שיעור השתתפות בכ"ע של נשים יהודיות לפי גיל הילד הצעיר 1974, 1997

| גיל הילד הצעיר | | | | שנות לימוד |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 4-2 | | 1-0 | | |
| 1997 | 1974 | 1997 | 1974 | |
| 70.6 | 33.4 | 57.7 | 27.0 | סה"כ |
| 25.5 | 15.7 | 16.7 | 7.8 | 8-0 |
| 65.9 | 32.8 | 48.6 | 23.7 | 12-9 |
| 75.9 | 65.0 | 61.8 | 57.1 | 15-13 |
| 84.6 | 75.5 | 77.6 | 67.7 | 16+ |

מקור: סקר כ"א, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

מלוח 1 אנו רואים ששיעור ההשתתפות של נשים יהודיות שגיל ילדן הצעיר 1-0, גדל מ- 27% ב-1974 עד לכ- 58% ב-1997. מבט על הגידול בשיעור ההשתתפות לפי רמת השכלה מראה שההשתתפות עלתה בעיקר ברמות ההשכלה הנמוכה והבינונית ומעט יחסית ברמות ההשכלה הגבוהות, שבהן ההשתתפות היתה גבוהה יחסית כבר ב-1974. העליה בשיעור ההשתתפות הממוצע נבעה הן מהעליה בשיעורים הסגולים בתוך כל רמת השכלה והן מהעליה ברמת ההשכלה של האוכלוסיה.

מטרת מאמר זה היא לבדוק את התרומה של מערכת מעונות היום למגמה זאת.

מעונות היום הגדילו הצע מקומות טיפול בילדים קטנים, זאת בעלות נמוכה מעלות הטיפול האלטרנטיבי.

לפי שיטת שכר הלימוד המופעלת כיום במעונות משלמות משפחות שכר לימוד המחושב כפונקציה של הכנסת המשפחה לנפש. שכר הלימוד עולה ככל שעולה ההכנסה לנפש עד לתקרה.

לוח 2: טבלת שכר הלימוד פעוטות במעונות - ספטמבר 1993 (ש"ח)*

| דרגה* | הכנסה לנפש | שכ"ל פעוטות | יחס: שכ"ל להכנסה לנפש |
|-------|----------------|-------------|-----------------------|
| 3 | 756-564.01 | 221 | 0.33 |
| 4 | 828-756.01 | 268 | 0.33 |
| 5 | 900-828.01 | 315 | 0.36 |
| 6 | 972-900.01 | 357 | 0.38 |
| 7 | 1,044-972.01 | 404 | 0.40 |
| 8 | 1,116-1,044.01 | 452 | 0.42 |
| 9 | 1,188-1,116.01 | 483 | 0.42 |
| 10 | 1,261-1,188.01 | 515 | 0.42 |
| 11 | 1,520-1,261.01 | 551 | 0.40 |
| 12 | 1,830-1,520.01 | 582 | 0.35 |
| 13 | 2,200-1,830.01 | 582 | 0.29 |
| 14 | מעל 2,200 ש"ח | 582 | 0.23 |

- דרגות 1-2 מיועדות לילדים המופנים ע"י לשכות רווחה
מקור: משרד העבודה והרווחה

*הובאו נתוני 1993 מאחר והניתוח בהמשך מתבסס על סקר הוצאות המשפחה 1992/3.

כבר מלוח 2 נראית בעייתיות שיטת שכ"ל הקיימת. שכ"ל כאחוז מהכנסה לנפש של המשפחה הולך ועולה עד דרגות 8-10 ויורד מאז. מכאן ואילך ככל שהכנסת המשפחה לנפש עולה כן יורד העומס על המשפחה מתשלום שכ"ל הלימוד.

תופעה זו של רגרסיביות שכר הלימוד בחלק העליון של התפלגות ההכנסות מוצאת ביטוי בעיבוד נוסף שערכנו מסקר הכנסות שכירים של למ"ס (1994).

**לוח 3: נתוני שכ"ל במעונות והכנסות במשקי בית
(האם בגיל 34- ושני בני הזוג עובדים)**

| שנות לימוד של האם | | | שכר |
|-------------------|-------|-------|------------------------------|
| 13+ | 12-9 | 8-0 | |
| 2,585 | 1,602 | 1,050 | הכנסה ממוצעת לנפש |
| 2,928 | 2,135 | 1,855 | שכר ממוצע של האם |
| 679 | 679 | 415 | שכ"ל במעונות |
| 23 | 32 | 22 | אחוז שכ"ל משכר האם |
| 26 | 42 | 40 | אחוז שכ"ל מהכנסה ממוצעת לנפש |

מקור: סקר הכנסות שכירים, 1994, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. וטבלת שכ"ל של משרד העבודה.

מלוח 3 אנו רואים ששכר הלימוד במעון כאחוז משכר האם ומהכנסה המשפחתית הממוצעת יורד באופן משמעותי ברמות ההשכלה הגבוהות. כפי שראינו בלוח 1, אלה הן אותן אוכלוסיות שלא דרוש לעודדן לצאת לשוק העבודה. מבנה זה של טבלת שכר הלימוד נובע מקיום תקרה לשכר הלימוד, ומכך ששכר הלימוד במעון נקבע לפי הכנסת המשפחה לנפש ולא לפי השכלת האם (שהמיתאם ביניהם 0.45).

עובדה זו מביאה למצב בו מחד קיימות נשים ברמות השכלה נמוכות המשלמות שכר לימוד גבוה עקב הכנסה משפחתית לנפש גבוהה. ומאידך קיימות נשים משכילות המשלמות שכר לימוד נמוך.

נראה שטבלת שכר הלימוד הקיימת כיום משרתת מדיניות חברתית שמטרתה "סיוע למשפחות של נשים עובדות". מאידך נראה בהמשך שטבלה זו אינה מסייעת משמעותית לעידוד כניסת נשים אמהות לכוח-העבודה. נטען שהשגת מטרה זו היתה מחייבת ששכר הלימוד יקבע כפונקציה של השכלת האם.

חסרון נוסף של טבלת שכר הלימוד היא שאין בה כל עידוד לנשים אמהות המעונינות לעבוד משרה חלקית. במצב הנוכחי אין אפשרות למסור את הילד לפחות מאשר יום עבודה מלא ואין בנמצא שכר לימוד חלקי ליום עבודה חלקי. להיפך, אישה שעובדת 30 שעות למשל, שכר הלימוד שלה נקבע עפ"י מבחן הכנסה בתוספת שתי דרגות. מוצע לאפשר לנשים למסור ילדיהן למעון למספר שעות הנמוך מיום עבודה מלא ולשלם שכר לימוד חלקי בהתאם.

**גורמים המשפיעים על כניסת נשים
עם ילדים לכח-העבודה**

בדיון להלן נבדקים הגורמים המשפיעים על השתתפות של אמהות לילדים קטנים בכוח-העבודה. משתנים אלה הם השכלת האשה, מס' ילדים קטנים בבית, הכנסת הבעל וכן משתנה נוסף שהוא שכר פוטנציאלי של האם בתקופת גידול הילד מנוכה מעלות הטיפול. באמצעות אומדנים אלה ננסה להעריך השפעת סבסוד שכר הלימוד על הגדלת שיעור ההשתתפות של אמהות בכוח- העבודה.

למרות השינוי במעמד האשה במשפחה, עדיין ברוב המקרים היא המטפלת העיקרית בילדים. ולכן יציאת האם לעבודה מחייבת מציאת טיפול אלטרנטיבי לילד. בניגוד למודל הרגיל של החלטה על כניסה לכוח העבודה בו מדובר על תקופה אחת הרי שכאן אנו מניחים שאת האשה מנחים בעיקר שקולים של טווח ארוך. כך משפיע על נכונותה לצאת לעבודה - הערך הנוכחי של הכנסותיה הצפויות ולאו דווקא שכרה בתקופה הנוכחית.

ניתן להביט על התקופה בה יש ילד קטן המחייב טיפול בעת יציאת האם לעבודה כעל תקופה בה מתלבטת האם בין שני מסלולי התנהגות אלטרנטיביים. שני מסלולים אלה מביאים זרמי הכנסות אלטרנטיביים והאם בוחרת באותו מסלול בעל הערך הנוכחי הנקי הגבוה יותר של הכנסות.

נניח שתקופה 0 היא התקופה המדוברת בה נמצא הילד הקטן בבית והתקופות $1, \dots, T$ הן התקופות שלאחר מכן, כאשר T היא שנת העבודה האחרונה. כן נניח ש- C היא עלות הטיפול בילד הקטן.

באופן זה צפויים לאשה שני זרמי הכנסות אלטרנטיביים. כאשר אשה יוצאת לעבודה בתקופה בה יש לה ילד קטן וחייבת לכן לשכור שרותי טיפול בילד (בעלות C). זרם הכנסותיה הוא:

$$(1) \quad (Y_0 - C, Y_1, Y_2, \dots, Y_T)$$

אם האשה מחליטה להישאר בבית ולטפל בילד בתקופה 0, ולצאת לעבודה בתקופה שלאחר מכן, זרם הכנסותיה הוא:

$$(2) \quad (0, Y_0, \dots, Y_{T-1})^{\square}$$

[□] ההנחה בהצגה זו היא שהאשה שוקלת כניסה לכוח - העבודה והשארות שם בודאות גם בעתיד. אם האשה מניחה מראש שהיא תעבוד רק חלק מהתקופות בעתיד יש לתקן החישוב על - ידי הוספת הסתברות להיות

גורמים המשפיעים על כניסת נשים עם ילדים קטנים לכח-העבודה

נניח הנחה נוספת והיא שגידול ההכנסה לאורך זמן הוא בשיעור שנתי של g ($0 \leq g \leq 1$) ו- g הוא פונקציה עולה של ההשכלה.

$$(3) \quad Y_t = (1+g)Y_{t-1}$$

הצבת (3) בתוכניות האלטרנטיביות (1) ו-(2) וחישוב הערך הנוכחי הנקי של התוכנית ההפרשית תביא ל-NPV מהצורה

$$(4) \quad NPV = (Y_0 - C) + Y_0 g \sum_{t=0}^{T-1} \frac{(1+g)^t}{(1+r)^{t+1}}$$

צורת הצגה זו מדגישה את העובדה שההחלטה אם להיכנס לשוק העבודה לא נקבעת רק ע"י ההכנסה נטו שנותרת בידי האם בתקופה הנוכחית כמו שמקובל לטעון אלא גם בהתאם לגידול העתידי בזרם ההכנסות מעבודה.

אצל נשים לא משכילות שעבורן שיעור הגידול g נמוך. ההחלטה נקבעת בראש וראשונה על סמך ההכנסה נטו בהווה. ככל שההשכלה של האשה עולה ובהתאם לכך עולה g , נכנסים לתמונה שקולי הטווח הארוך.

ההשערה היא שככל ש- NPV גבוה יותר כן גדולה ההסתברות ליציאת האם לשוק העבודה בתקופה 0. NPV מושפע חיובית ממספר משתנים:

(1) השכר בתקופה 0 (המושפע בעיקר מגיל האשה אך גם מהשכלתה) מנוכה מהוצאות טיפול בילד.

(2) ההשכלה של האם המשפיעה בעיקר על קצב הגידול העתידי של השכר, אך גם על השכר ההתחלתי Y_0 .

(3) משך חיי העבודה.

גורמים אלה משפיעים לפי ההשערה באופן חיובי על ההסתברות ליציאה לעבודה. לפי התאוריה המקובלת המשתנים העיקריים הנוספים המשפיעים באופן שלילי על ההסתברות ליציאה לעבודה - הם מספר הילדים במשפחה (Ch) והכנסת בני משפחה אחרים (I). ומכאן,

$$(5) \quad P = P[NPV, Ch, I]$$

בכוח - עבודה בכל תקופה ותקופה. תיקון זה לא ישנה מסקנות הדיון מאחר ומשתנה ההשכלה הוא הדומיננטי גם בקביעת הסתברויות אלה.

ניתוח רב-משתני

בפרק זה נבדוק באמצעות רגרסיה (Logit) את השפעתם של המשתנים דלעיל על החלטת האמהות בדבר יציאה לכוו-העבודה. ננסה לברר אפקטיביות מדיניות שכר הלימוד במעונות על עידוד אמהות לצאת לשוק העבודה.

כפי שאמרנו לעיל יציאת אם לכוו-העבודה מושפעת ממספר משתנים.

$$P = P(Y_0 - C, S, Ch, I) \text{ כאשר}$$

$$P = \text{הסתברות לצאת לשוק העבודה}$$

$$Y_0 - C = \text{שכר האם בתקופת גידול הילד מנוכה מעלות הטיפול}$$

$$S = \text{השכלת האם}$$

$$Ch = \text{ספר הילדים בבית}$$

$$I = \text{הכנסת הבעל}$$

לצורך ניתוח הרגרסיה השתמשנו בנתונים מתוך סקר הוצאות משפחה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1992/3) והתייחסנו לאוכלוסית האמהות עם ילדים בגיל 0-2 עם בעל עובד.

שכר האם בתקופת גידול הילד חושב כ"שכר צפוי" לכל אחת מהנשים בהתאם לגילה והשכלתה ע"ס נתוני השכר של נשים מועסקות במדגם.

עלות הטיפול בילד נאמדה ע"י תעריפי הטיפול בילד במעונות יום של משרד העבודה והרווחה כאשר לכל אם חשבנו תעריף על-פי תכונותיה הספציפיות*.

נתונים לגבי שאר המשתנים הדמוגרפיים-כלכליים האחרים נלקחו מסקר הוצאות המשפחה.

*מנתוני סקר הוצאות המשפחה התברר שבד"כ עלות הטיפול במעון שווה או נמוכה מעלות מסירת הילד למטפלת. ולכן השתמשנו בעלות המעון כעלות טיפול בילד.

ניתוח רב משתני

ברגרסיה (בשיטה Logit) נבדקה השפעתם של המשתנים השונים על הסתברות לכניסת האם לכוח-העבודה. שניים מתוך המשתנים הינם משתני מדיניות שנועדת להגביר שיעורי השתתפות: השכלת האשה - s ודמי הטיפול בילד - *C. נבדוק מה השפעתם של משתנים אלה ונסה להסיק מסקנות באשר להפעלת אמצעי מדיניות.

לוח 5: משתנים המשפיעים על הסתברות כניסה לכח-העבודה של אמהות לילדים קטנים (Logit)

| תיאור המשתנה | יחידה | השפעה באחוזים על השתתפות בכ"ע* | t |
|----------------------|----------|--------------------------------|-------|
| שנות השכלה | שנים | 0.0570+ | 10.40 |
| שכר מינוס עלות טיפול | מאות ש"ח | 0.0117+ | 7.70 |
| הכנסת הבעל (חודשית) | מאות ש"ח | 0.0010+ | 2.52 |
| מספר הילדים בבית | מספר | 0.0472- | 5.96- |

מקור: סקר הוצאות משפחה 1992/3.

N = 880

נראה מלוח 5 שתוספת שנת השכלה אחת מעלה בממוצע שיעור ההשתתפות של אמהות ב- 5.7%. הורדת עלות הטיפול בילד 100- ש"ח, תעלה שיעור ההשתתפות ב- 1.2%. פרט לכך אנו רואים שקיומו של ילד נוסף במשפחה מוריד שיעור ההשתתפות בכ- 4.7%. כמו-כן נראה שהשפעת הכנסת הבעל על החלטת אשתו היא מובהקת אך לא משמעותית.

רגרסיה נוספת שערכנו התייחסה לאמהות העובדות במדגם. נבדקה השפעת משתנים על שעות עבודה של נשים מועסקות אלה.

*ניתן להכניס לרגרסיה הן את משתנה ההשכלה והן את השכר החודשי למשרה מלאה. נמצא בקבוצה הרלבנטית מיתאם (0.3) בין משתנים אלה ולכן אין חשש למולטיקולינאריות.

לוח 6: השפעת משתנים שונים על מספר שעות עבודה שבועיות

אצל האמהות המועסקות (רגרסיה לינארית)

| משתנה | יחידות | מקדם | t |
|----------------------------|----------|---------|-------|
| קבוע | | 49.63 | |
| השכלה | שנים | 1.05- | 4.10- |
| שכר מינוס הוצאות אחזקת ילד | מאות ש"ח | 0.0005- | 1.02- |
| הכנסה חודשית של הבעל | מאות ש"ח | 0.03- | 1.70- |
| מספר ילדים | מספר | 1.60- | 3.83- |

מקור: סקר הוצאות המשפחה (92/3), למ"ס.

N = 513

נמצא שמספר שעות העבודה יורד ככל שההשכלה עולה, שגידול הכנסת הבעל ומספר ילדים מקטין שעות עבודה ואילו שכר האם נטו לא משפיע.

בסכום נמצא אפוא שהשכלה מביאה להשתתפות גבוהה יותר בכח-עבודה של אמהות ועם זאת לתעסוקה יותר מצומצמת של הנשים המועסקות. נראה שהאם המשכילה מעוניינת לשמור יותר על קשר עם שוק העבודה ובמסגרת זאת להקדיש יותר זמן לטיפול בילד. יתכן גם שהיצע מקומות עבודה חלקית לנשים משכילות גבוה יותר מלנשים לא משכילות. נשים משכילות רבות עוסקות בהוראה במסגרת של 24 שעות שבועיות דהיינו 60% משרה.

בהקשר זה אנו רואים גם שנשים מועסקות משכילות פונות פחות למעונות היום של המשרד יחסית לנשים מועסקות ולא משכילות.

לוח 7: התפלגות אמהות לילדים במעונות יום לפי השכלתן (1994)

| שנות לימוד של האם | מספר ילדים במעון | התפלגות אמהות שילדיהן במעון | התפלגות סה"כ אמהות לילד קטן 0-2 בכוח-העבודה |
|-------------------|------------------|-----------------------------|---|
| סה"כ | 48,690 | 100 | 100 |
| 10-0 | 15,907 | 33 | 6 |
| 12-11 | 18,414 | 38 | 41 |
| +13 | 14,331 | 29 | 53 |

מקור: משרד העבודה והרווחה, וסקר כ"א - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

מלוח 7 אנו רואים שאוכלוסית הנשים שעובדות אשר להן ילדים קטנים, היא ברמת השכלה גבוהה יחסית (53% הן בעלות +13 שנות לימוד). לעומת זאת אוכלוסית הנשים שילדיהן נמצאים במעון הינה ברמת השכלה נמוכה יותר: כשליש הן בעלות עשר שנות לימוד ומטה וכ-30 אחוזים בלבד הן בעלות +13 שנות לימוד.

השלכות למדיניות

בדיון לעיל ראינו שקיימים שני משתני מדיניות המשפיעים על נכונות אמהות לילדים קטנים להיכנס לכח-העבודה: העלאת רמת ההשכלה של האם, והוזלת הטיפול בילד באמצעות סבסוד שכר הלימוד במעונות.

ע"י שימוש במקדמי הרגרסיה שחשבנו נוכל לבדוק את האפקטיביות של מדיניות הסבסוד באשר להכנסת אמהות לכוח-העבודה.

בעקבות זאת נציע מדיניות אלטרנטיבית להעלאת השתתפות אמהות בכוח-העבודה (שינוי שיטת שכר הלימוד במעונות והעלאת השכלה של אמהות).

א. אפקטיביות סבסוד שכר לימוד? האם לכניסת נשים אמהות לכ"צ: נתייחס

לקבוצת האמהות לילדים בגילים 0-2 שהוצאנו מסקר הוצאות המשפחה 92/3 ונאמוד את שכר הלימוד הרלבנטי אם תכנסנה לשוק העבודה. שכר הלימוד המכסימלי היה בשנה זו 625 ש"ח (שהיא העלות הריאלית), ואילו שכר הלימוד המדורג הממוצע שעמד בפני קבוצת נשים זו (אותו חישבנו לפי לוח שכר הלימוד בהתאם להכנסה לנפש במשפחתן) עמד על 410 ש"ח.

ביטול סבסוד שכר הלימוד יעמיד אותו על 625 ש"ח עבור כל אשה. ביטול כזה של הסבסוד יפגע בהכנסה נטו של נשים ברמות נמוכות של הכנסה משפחתית לנפש יותר מאשר בנשים ברמות הכנסה גבוהות.

לפי הרגרסיה שחשבנו מצאנו שייקור כזה של שכר הלימוד (215 ש"ח) יקטין את שיעור ההשתתפות הממוצע של אמהות ב- 2.5%.

בהתייחס לנתוני סקר כ"א (95) לפיהם היה מספר האמהות היהודיות לילדים בגיל 0-2 כ-200 אלף כשמתוכם 110 אלף היו בכח-העבודה, הרי שמשמעות ירידת שיעור ההשתתפות ב- 2.5% היא יציאת כ-5,000 נשים אמהות מכח-העבודה, כשרובן הן נשים ברמות הכנסה והשכלה נמוכות.

המסקנה מהדיון הזה היא ששכר הלימוד המסובסד הביא להכנסת כ-5,000 אמהות בלבד לכח-העבודה. התקציב השנתי של סבסוד מעונות יום מגיע לכ- 200 מיליון ש"ח. ומכאן שהכנסת אם (ברמת השכלה נמוכה) לכוח-העבודה באמצעות הסבסוד עלתה כ- 40 אלף ש"ח.

אפקטיביות מוגבלת זו נובעת ככל הנראה משתי סיבות עקריות:

(1) החשיבות המרבית שמייחסות הנשים לשיקולי טווח ארוך בהחלטה אם להכנס לכח-העבודה ולאן דווקא לשיקולים קצרי טווח.

השלכות למדיניות

(2) הסולם הקיים אינו מעודד עבודות חלקיות. ההסדרים הקיימים אינם מאפשרים שהיית התינוק למספר שעות ותשלום שכ"ל חלקי.

(3) הסולם הקיים של שכר הלימוד אינו מעודד מספיק את הנשים חסרות ההשכלה. העובדה ששכר הלימוד נקבע בשיטה הקיימת כפונקציה של הכנסת המשפחה לנפש ולא כפונקציה של השכלת האשה עלול להביא למקרים בהם נשים ברמת השכלה נמוכה חייבות לשלם שכר לימוד גבוה מדי אשר משאירן מחוץ לכח-העבודה, ומאידך למקרים שנשים ברמת השכלה גבוהה משלמות שכר לימוד נמוך מדי שאינן זקוקות לו בהחלטתן באם להכנס לכוח-העבודה.

בדיקה שערכנו ממחישה את הטענה לעיל. התייחסנו לילדים הנמצאים במעונות היום של משרד העבודה ובדקנו התפלגות הילדים לפי השכלת האם ודרגת שכר הלימוד ששולם על-ידם.

לוח 8: התפלגות ילדים במעונות יום (שנת תשנ"ז) לפי השכלת האם וממוצע שכ"ל

| השכלת האם (שנות לימוד) | N (מספר ילדים) | שכ"ל ממוצע לפי השיטה הקיימת (ש"ח) | הצעה לסולם שכ"ל אלטרנטיבי (ש"ח) |
|---------------------------|----------------------|---|---------------------------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) |
| 10-0 | 13,043 | 603 | 450 |
| 12-11 | 17,778 | 601 | 600 |
| 15-13 | 8,777 | 621 | 870 |
| +16 | 5,819 | 720 | 870 |
| סה"כ | 45,417 | | |

כאמור שכר הלימוד כיום לא נקבע כפונקציה של השכלת האם כי אם של הכנסה המשפחה לנפש. בפועל הביא קריטריון זה לרמות התשלום לפי השכלת האם כמתואר בטור (3), ובמצב זה קטן הפער בשכר הלימוד בין נשים משכילות ולא משכילות. מאחר ועל מנת להכניס נשים

לכוח-העבודה יש לשים דגש על הנשים חסרות ההשכלה (שברובן מצויות מחוץ לכוח העבודה) הרי שבתקציב נתון יש להזיל את שכר הלימוד עבורן באופן משמעותי על חשבון קבוצות ההשכלה הגבוהות יותר שיוצאות לעבודה גם בשכר לימוד גבוה. בטור (4) מופיעה דוגמא להצעה לסולם שונה של שכר הלימוד (במגבלת התקציב של הסולם הקיים ובהנחה שמס' הילדים לאמהות מעוטות השכלה יעלה ל - 5000) לפיו שכר הלימוד יקבע כפונקציה של השכלת האם. קבוצות ההשכלה העליונות תשלמנה לפי ההצעה את שכר הלימוד הריאלי. הסולם הקיים אינו מעודד כלל עבודות חלקיות של אמהות ההסדרים הקיימים אינם מאפשרים שהיית התינוק למספר שעות ושכר לימוד חלקי.

ג. השלמת השכלה צריכה להיות ממומנת [□] : מתוצאות הרגרסיה ראינו שניתן להעלות שיעור השתתפות של נשים אמהות בעיקר באמצעות העלאת רמת השכלתן. שנת השכלה מוסיפה במוצע 5.7 אחוז לשיעור ההשתתפות. מוצע לכן להרחיב מסגרות קורסים של "השלמת השכלה" (במסגרת הכשרה מקצועית של משרד העבודה) לנשים מעוטות השכלה לאחר גיל צבא.

עלות של קורס שנתי של השלמת השכלה לתלמיד הינה כ-4,000 ש"ח. העלאת רמת השכלה של שנה לפי הרגרסיה מעלה שיעור השתתפות של אמהות במוצע ב-5.7%. (כאשר נראה שהאחוז גבוה יותר עבור אמהות מעוטות השכלה). מכאן שעלות הכנסת אם מעוטת השכלה לכוח-העבודה כשהיא מצוידת בשנת השכלה נוספת היא כ-60 אלף ש"ח.

אם כך אנו רואים שעלות הכנסת אם לכוח-העבודה באמצעות העלאת השכלתה היא 60,000 ש"ח בהשוואה ל-40,000 ש"ח עלות הכנסתה באמצעות סבסוד שכר הלימוד. בתקציב נתון נראה שניתן להכניס יותר אמהות באמצעות סבסוד שכר הלימוד, אך אלה הן אמהות ברמת השכלה נמוכה. לדוגמא בסכום המוקדש כיום לסבסוד מעונות יום ואשר לפי אומדנינו הביא להכנסת 5,000 אמהות לכוח-העבודה, ניתן להוסיף שנת השכלה ל-50 אלף נשים מעוטות השכלה בגיל שלאחר צבא. פעולה זו תכניס לכוח-העבודה כשלושת אלפים נשים ברמת השכלה משופרת.

[□] אין כאן התייחסות ליתרונות הנוספים הנגרמים בגין העלאת רמת ההשכלה.

III. האטרנטיבה הקיימת : אנו רואים שמשד העבודה והרווחה ניצב בפני שימוש

בשני אמצעי מדיניות :

(1) שימוש במדיניות שכר הלימוד במעונות במתכונתה הנוכחית מכניסה לכח-

העבודה כ-5,000- אמהות ברובן בעלות השכלה נמוכה. יש להניח שמשך שהותן בכוח-העבודה לא יהיה ממושך מאחר ודפוסי ההשתתפות בכוח-העבודה נקבעים בעיקר ע"י רמת השכלתן וזו לא השתנתה .

כפי שראינו לעיל ניתן להגדיל את מספר האמהות בכוח-העבודה באמצעות שינוי השיטה באופן ששכר הלימוד יקבע כפונקציה של השכלת האשה תוך יצירת פער משמעותי בין שכר לימוד לנשים לא משכילות ונשים משכילות.

(2) כאלטרנטיבה לסבסוד שכר הלימוד תתכן הפניית משאבים להעלאת רמת השכלתן של נשים טרם תקופת האמהות.

בסכום נתון ניתן להכניס לכוח-העבודה (באמצעות העלאת השכלה) פחות אמהות אך ברמת השכלה יותר גבוהה. סביר להניח ששהותן בכוח-העבודה תהיה יציבה יותר ותמשך זמן רב יותר מאחר ועלתה רמת השכלתן.

לסכום, הברירה היא בין כניסה מיידית של יותר נשים ברמת השכלה נמוכה לזמן קצר יותר, ובין כניסה של פחות נשים אך לעבודות מקצועיות יותר ולזמן רב יותר.

לדעת הכותב הרי שמאחר ומדיניות המשד צריכה להיות העלאת שיעור השתתפות נשים לא רק בטווח הקצר אלא בעיקר לטווח הארוך, **עדיף לנסות ולהעלות רמת השכלתן של האמהות חסרות ההשכלה מאשר לעודד יציאתן לשוק העבודה באמצעות הוזלת עלות הטיפול**. הקלה כזו תוכל להביא באורח מוגבל לתעסוקתן בטווח הקצר אולם זאת בדרך כלל בשכר מינימום ובעבודות לא מקצועיות. עדיף לדחות כניסתן לכח-העבודה עד שירכשו השכלה דבר שיביא להן קידום בהשכלה והכנסה בטווח הארוך יותר וסיפוק וקביעות יתר בשוק העבודה.