

סבסוד מסגרות
לגיל הרך
בישראל –
תמונת מצב
והצעה לשינוי

תרצה אטיה



אלול תשפ"א – אוגוסט 2021
נייר מדיניות מס' 75

תרצה אטיה חוקרת בפורום קהלת

תרצה אטיה היא חוקרת רגולציה בפורום קהלת. בעלת תואר ראשון בתקשורת ותיאטרון מהאוניברסיטה העברית ותואר שני בתוכנית המצטיינים בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית.



תודות:

אני מבקשת להודות לעמיתי בפורום קהלת: לאריאל קרלינסקי, על עזרתו הרבה באיסוף נתונים מפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודם, ולאביטל בן־שלמה ואסף כהן על עצותיהם המצוינות.

**סבסוד מסגרות
לגיל הרך
בישראל –
תמונת מצב
והצעה לשינוי**

תרצה אטיה



**אלול תשפ"א - אוגוסט 2021
נייר מדיניות מס' 75**

**סבסוד מסגרות לגיל הרך בישראל – תמונת מצב והצעה לשינוי
תרצה אטיה**

נדפס בישראל, אלול תשפ"א – אוגוסט 2021

מסת"ב 8-91-7674-965-978 ISBN



תוכן עניינים

1	תקציר
5	מבוא
7	פרק א: מסגרות לגיל הרך – תמונת מצב
7	1. נתונים כלליים
12	2. שכר הלימוד המפוקח במסגרת
16	3. מבחני התמיכה לקבלת מסגרת מסובסדת לגיל הרך
25	4. מסגרות בפיקוח משרד העבודה
32	5. מחסור בתחרות בענף המסגרות המפוקחות
36	6. ממצאים מרכזיים
39	פרק ב: מטרות המדיניות והשגתן
40	1. סבסוד ממשלתי וקידום תעסוקה
42	2. סבסוד לימודי נשים
44	3. תעסוקת נשים ערביות
59	4. אי־קידום תעסוקת גברים חרדים
56	5. סבסוד ממשלתי לגיל הרך וצמצום אי־שוויון
57	6. נגישות לחלשים
61	7. חוק פעוטות בסיכון
81	8. איכות המסגרת בצמצום אי־שוויון
63	9. ממצאים מרכזיים

65	פרק ג: סקירה בינלאומית
67	1. קנדה
68	2. הולנד
69	3. מקסיקו
70	4. אנגליה
72	5. ממצאים מרכזיים
98	פרק ד: הצעה לשינוי
73	1. סבסוד לגיל הרך לטובת הפעוט
81	2. סבסוד לגיל הרך לעידוד תעסוקה
89	3. סבסוד לגיל הרך להורדת יוקר המחיה
102	סיכום והמלצות מרכזיות
103	נספח עלויות

רשימת תרשימים

- 8 תרשים 1: שיעור פעוטות (גילי 0-4) ביחס לאוכלוסייה בשנת 2021.
- 9 תרשים 2: תעסוקת נשים בישראל וב-OECD בשנת 2018.
- 10 תרשים 3: שהות פעוטות (0-3) לפי סוג מסגרת, נכון לשנת 2018.
- תרשים 4: השוואה בינלאומית – אחוז הפעוטות שקיבלו מסגרת מסובסדת
10 ביחס לאוכלוסיית גילם, נכון לשנת 2018.
- תרשים 5: אימהות לפעוט עד גיל 3 הזכאיות לסבסוד מסגרת,
11 נכון לשנת 2018.
- תרשים 6: עליית המחיר המפוקח לפעוט בעשור האחרון (בשקלים) 13
- תרשים 7: השוואה לאיחוד האירופי – מחיר מעון מפוקח בהשוואה לכוח קנייה,
14 נכון לשנת 2018 (בדולר).
- תרשים 8: טבלת דרגות התמיכה של משרד העבודה,
16 נכון לשנה"ל 2020-2021.
- תרשים 9: השפעת היקף תעסוקת האם על דרגת התמיכה,
17 נכון לשנה"ל 2020-2021.
- תרשים 10: שיעור פעוטות בכל דרגת תמיכה, נכון לשנה"ל 2020-2021 18
- תרשים 11: אחוז פעוטות מסובסד לפי רמת הכנסה לנפש,
19 נכון לשנה"ל 2020-2021.
- תרשים 12: אחוז משקי בית עם פעוט עד גיל 3 לפי תעסוקת האם ועשירון
20 הכנסה, נכון לשנת 2018.
- תרשים 13: השפעת היקף התעסוקה של האם על דרגת התמיכה הממשלתית,
21 נכון לשנה"ל 2020-2021.
- תרשים 14: אחוז המס השולי (בשקלים) במעבר בין דרגות הסבסוד 3-12,
22 נכון לשנה"ל 2020-2021.
- תרשים 15: הגידול בבינוי מעונות סמל בשנים 2010-2018 26
- תרשים 16: הגידול במערך המשפחתונים בשנים 2010-2018 28
- תרשים 17: השקעה ממשלתית שנחית בדולרים (PPP) בפעוט עד גיל 3,
30 2018 TALIS

תרשים 18: השוואה בינלאומית – שעות שהות מסובסדות במסגרת, נכון לשנת 2018	31
תרשים 19: אופי מפעילי מעונות הסמל של משרד העבודה, נכון לשנת 2018	34
תרשים 20: היקף התעסוקה של אימהות לפעוט עד גיל 3 ביחס לדרישות התעסוקה של משרד העבודה, נכון לשנת 2018	41
תרשים 21: אימהות לומדות המקבלות סבסוד למעון סמל מכלל האימהות המסובסדות, נכון לשנה"ל 2020–2021	43
תרשים 22: פעוטות ערבים במעונות הסמל וביחס לאוכלוסיית הפעוטות עד גיל 3, נכון לשנת 2018	45
תרשים 23: היקף התעסוקה של אימהות ערביות לפעוט עד גיל 3, נכון לשנת 2018	48
תרשים 24: תקציבי בינוי מעונות בחברה הערבית – הקצאה מול מיצוי (במיליוני שקלים)	47
תרשים 25: הרשות המקומית ומפעילים עצמאיים בהפעלת מעונות לפי מגזרים, נכון לשנה"ל 2020–2021	48
תרשים 26: פעוטות חרדים במעונות הסמל וביחס לאוכלוסיית הפעוטות עד גיל 3, נכון לשנת 2018	50
תרשים 27: סבסוד חודשי של פעוטות במעון סמל לפי מגדר, נכון לשנת 2018 (בשקלים)	51
תרשים 28: השפעת החלטת ממשלה 149 על פעוטות חרדים במעון סמל	53
תרשים 29: מספר ילדים מתחת לגיל 18 במשקי הבית המקבלים סבסוד במעון סמל	54
תרשים 30: פעוטות במעון סמל שאבותיהם הצהירו על לימודים בכולל לפי דרגת תמיכה, נכון לשנת 2018	55
תרשים 31: שיעור מעונות בכל יישוב לפי דירוג אשכולות יישובי, נכון לשנה"ל 2020–2021	58
תרשים 32: אחוז הפעוטות השוהים במעון מכלל הפעוטות באשכול שלהם, נכון לשנה"ל 2020–2021	59

60	תרשים 33: אחוז הפעוטות השוהים במעון מכלל הפעוטות באשכול שלהם, ללא פעוטות חרדים ומתנחלים, נכון לשנה"ל 2020–2021
75	תרשים 34: דיווחי מנהלות מעון על מחסור בצוות מוכשר, 2018 TALIS
76	תרשים 35: שביעות רצון של צוות המעון מגובה המשכורת, 2018 TALIS
78	תרשים 36: גיוס כוח אדם נדרש – רפורמת "הסייעת השנייה" וחינוך חינם מגיל לידה
80	תרשים 37: עלויות השקעה בפעוטות בסיכון בהשוואה למסגרת התקציב הנוכחית
82	תרשים 38: השפעת סבסוד מעון לפעוט על הכנסת האם לאורך עשור (2003–2013)
84	תרשים 39: פעוטות ערבים במעון לפי חלוקה ארצית
85	תרשים 40: תפוסת מעונות לגיל הרך בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום
87	תרשים 41: שיעור התעסוקה של נשים ערביות ביחס לחסמים תרבותיים שונים
89	תרשים 42: נקודות זיכוי במס להורים עובדים
94	תרשים 43: מחיר מעון חודשי לפי עשירוני הכנסה בחלופת "חשבון חינוך ייעודי"
96	תרשים 44: עלות חלופת חשבון חינוך ייעודי לאחר הפחתת שאר התוכניות לגיל הרך
97	תרשים 45: השקעה ממשלתית שנתית בפעוט כיום ובהשוואה לחלופת חשבון חינוך ייעודי (בדולרים)
98	תרשים 46: נגישות למעון – השוואת מספר פעוטות מסובסדים כיום ובחלופת חשבון חינוך ייעודי



(א) מעונות הסמל. המדינה מסבסדת מסגרות לגיל הרך (לידה עד 3) באמצעות מנגנון "מעונות הסמל". הורים יכולים לקבל מסגרת בשכר לימוד מסובסד רק במעונות רשמיים המצויים תחת פיקוח משרד העבודה. "צוואר הבקבוק" של מעון הסמל מוביל לכך שב-2018 רק **מחצית** מהאימהות הזכאיות קיבלו סבסוד למסגרת בעבור ילדיהן. גובה התשלום שההורים משלמים למעון ממוצע בהשוואה לאיחוד האירופי אך עולה בהתמדה עם השנים.

(ב) מבחני התמיכה. הזכאות למעון סמל מותנית בהיקף עבודה של 24 שעות עבודה שבועיות של שני ההורים. תנאי הסף מוביל לכך שרוב מוטבי הסבסוד הם אימהות מעשירוני הכנסה גבוהים אשר עובדות במשרה מלאה.

(ג) היצע וביקוש. המדינה השקיעה בעשור האחרון למעלה ממיליארד שקלים בבינוי מעונות יום, אך הביקוש למעון סמל עודנו עולה על ההיצע. המחסור בתחרות על מחיר המעון; הרגולציה הנוקשה; והריכוזיות בענף המסגרות המסובסד (42% מהמסגרות מופעלות על ידי הרשויות המקומיות) – מובילים לנגישות הנמוכה של פעוטות למעון וכן לאיכות מסגרות ירודה.

(ד) איכות המסגרת. איכות המסגרת המסובסדת נמוכה בהשוואה למדינות המפותחות. ההשקעה הממשלתית לפעוט בישראל עומדת על כרבע מההשקעה הממוצעת במדינות אלו. נוסף על כך, ישראל היא שיאנית שעות שהייה במעון והמדינה מסבסדת 51 שעות שבועיות – 24 שעות יותר מן הממוצע באירופה. ההשקעה הנמוכה בעבור מספר כפול של שעות מובילה לאיכות מסגרות ירודה.

(ה) קידום תעסוקה. רף התעסוקה הגבוה הנדרש כדי לקבל סבסוד מוביל לכך שאימהות שאינן עובדות – או אימהות שעובדות במשרה חלקית – אינן מקבלות אותו. מציאות זו מנוגדת לתכליתו של הסבסוד מכיוון שנשים אלו צריכות להיות אוכלוסיית היעד של מדיניות המקדמת תעסוקת נשים: סבסוד מסגרת לאימהות שמחפשות עבודה יסייע להן להתגבר על "חסם האימהות" בכניסה לשוק העבודה, ובהמשך יאפשר להן להתקדם בעולם התעסוקה – למשרות טובות וראויות יותר. אימהות לומדות זכאיות לסבסוד רק אם הן לומדות 24 שעות שבועיות, אך רף גבוה זה אינו מותאם לשבוע הלימודים האקדמי וגורם לכך שרק אחוז אחד מן האימהות המקבלות סבסוד הן סטודנטיות.

מלבד זאת, המודל הנוכחי אינו מקדם אוכלוסיות שאינן עובדות – אימהות ערביות וגברים חרדים. פעוטות ערבים הם 5% מהפעוטות המסובסדים במעונות הסמל – 18% פחות משיעורם באוכלוסייה. רוב הנשים הערביות אינן עובדות ולכן אינן זכאיות לסבסוד; מלבד זאת במעונות היום במגזר הערבי, בייחוד ברשויות הערביות בצפון, יש בעיית נגישות פיזית למעון. מודל הסבסוד הנוכחי מקדם אי-תעסוקת גברים חרדים כשהוא מכיר בשעות הישיבה של האב כשעות לימודים. 89% מהפעוטות החרדים במעונות הסמל – שהם 27 אלף פעוטות – הם ילדים לאב לומד. היוזמה הפרטית הגבוהה וההתארגנות הקהילתית מובילים לכך שהפעוטות החרדים הם 27% מהפעוטות הלומדים במעונות סמל – 4% יותר משיעורם באוכלוסייה.

(ו) צמצום אי־שוויון. אחת המטרות המרכזיות של השקעה בגיל הרך היא צמצום אי־שוויון. השקעה בגיל הרך בפעוטות בסיכון משתלמת כשהם הופכים לבגירים מועילים לחברה. אלא שמודל הסבסוד הנוכחי אינו מצמצם אי־שוויון. המעונות אינם נגישים לחלשים: חסם התעסוקה אינו מאפשר לנשים מעשירוניים נמוכים לקבל סבסוד למעון; וחסם הנגישות מוביל לכך שיש פחות מעונות ביישובים חלשים. לאחר ניכוי פעוטות חרדים ומתנחלים מתברר כירק 2% מהפעוטות הגרים ביישובים השייכים לאשכול 1 מקבלים סבסוד למעון, לעומת 31% מהפעוטות באשכול 9. המסגרות המסובסדות אינן איכותיות ולכן אינן יכולות לצמצם אי־שוויון. להפך, סבסוד שעות שהייה ארוכות במסגרת לא איכותית מזיק לפעוטות בסיכון ולפעוטות מבתים נורמטיביים. קיים חשש כבד שמא סבסוד מעונות הסמל בתצורתו הנוכחית מזיק לפעוטות. הלכה למעשה, במקרים לא מעטים, המדינה משלמת בעבור מסגרת המסכנת פעוטות – וברי כי היא איננה יכולה להצהיר שהיא פועלת בשם טובתם החינוכית.

(ד) סקירה בינלאומית. הסקירה הבינלאומית חושפת שחינוך חינוך לגיל הרך מזיק לפעוט בגלל התהליך הבא: חינוך חינוך מגדיל את היצע ההורים הזכאים ואת היצע השעות במעון; הללו מובילים לביקוש גבוה מצד ההורים לשעות שהייה רבות יותר; לשם כך נדרש כוח אדם רב יותר, לשעות רבות יותר; וכתוצאה איכות המסגרת יורדת. פעוטות רבים יותר שוהים שעות רבות יותר במסגרת לא איכותית – ונפגעים.

(ה) מטרות מדיניות שונות. בפני המדינה עומדות שלוש מטרות מדיניות אפשריות – ומתחרות – לסבסוד הגיל הרך: (1) סבסוד לטובת הפעוט, (2) סבסוד לשם קידום תעסוקה; (3) סבסוד לשם הורדת יוקר המחיה. כל מטרת מדיניות דורשת מודל סבסוד אחר, ועל המדינה להכריע איזו מבין המטרות ברצותה לקדם.

(ט) סבסוד לגיל הרך לטובת הפעוט. במידה והמדינה רוצה לסבסד את הגיל הרך לטובת הפעוט, עליה להתמקד רק בבניית מסגרות איכותיות לפעוטות בסיכון. חינוך חינוך יוביל לירידה משמעותית באיכות המסגרות משום שהמדינה לא תצליח לגייס מספר מטפלות הולם והתקינה (יחס כוח האדם לפעוט) תגדל. כתוצאה מכך, פעוטות ייפגעו. גם השקעה בפעוטות בסיכון בלבד דורשת תוספת של מיליארד שקלים – נוסף לתקציב הנוכחי המוקדש לגיל הרך.

(י) סבסוד לגיל הרך לעידוד תעסוקה. אם המדינה רוצה לסבסד את הגיל הרך כדי לעודד תעסוקה, עליה להפסיק לסבסד את אוכלוסיית האימהות הכללית שאינה מרוויחה דבר מהסבסוד ואינה מתקדמת בגינה למשרות טובות יותר. לעומת זאת, על המדינה לסייע לאימהות ערביות באמצעות צעדי מדיניות מוכוונים חסמים תרבותיים. תמונת המעונות באוכלוסייה ערבית מלמדת שסבסוד מסגרת לגיל הרך אינו מועיל לעידוד תעסוקה: 55% מן המעונות בפזורה הבדואית עומדים ריקים, וגם ברשויות הערביות בצפון התפוסה נמוכה. על המדינה להתמקד בחסמי השכלה ובחסמים תרבותיים – ולא בפתרון לפעוט.

(יא) סבסוד לגיל הרך למטרות יוקר המחיה. סבסוד למטרות יוקר המחיה ייעשה בצורה היעילה ביותר באמצעות יישום חלופת חינוך ייעודי לפעוט (שיטת השוברים). הורים ישלמו בעבור מספר השעות הרצוי מבחינתם (עד 30 שעות כדי לא לפגוע בפעוט), בהתאם לרמת ההכנסה שלהם; המדינה תשתתף גם היא, ואת הסכום יוכלו הורים לשלם בכל מסגרת מפקחת (פרטית או ציבורית). המדינה תכפיל את עלות שעת המעון המסובסד מ־10 שקלים ל־20 שקלים ותוריד את רף זכאות לסבסוד ל־12 שעות עבודה של שני ההורים (ובכך גם תייצר תמריצי תעסוקה). בחלופה זו, המוטב העיקרי הוא

משפחות למעמד הביניים שבהן שני ההורים עובדים. הפתרון צפוי להגדיל את איכות המסגרות בגלל הגדלת ההשקעה הממשלתית ויום הלימודים הקצר. הנגישות צפויה להכפיל את עצמה משום שהורים יקבלו סבסוד גם בשוק הפרטי. לחלופה זו ישימות פוליטית נמוכה שצפויה להגדיל מאוד את עלותה למשלם המיסים הישראלי.

(יב) המלצת המדיניות. אנו ממליצים להפסיק לחלוטין את מודל הסבסוד הנוכחי ולעבור לסבסוד פעוטות בסיכון בלבד. מדובר באוכלוסייה היחידה שאכן תרוויח מחינוך איכותי לגיל הרך ואשר ההשקעה הכלכלית בה משתלמת לטווח הארוך.



מדינת ישראל פעלה מראשיתה לקדם תעסוקת נשים באמצעות סבסוד מסגרות לגיל הרך.¹ בשנים הראשונות לחייהם, זקוקים פעוטות להשגחה קפדנית וצמודה של מבוגר. במרבית המקרים, האם היא מי שנשארת עם הפעוט בבית – ולכן איננה יכולה לצאת לעבודה. כאשר המדינה מסבסדת מסגרת לפעוט, היא מאפשרת לאמו לצאת לעבודה. מטרת המדיניות המרכזית והמוצהרת לסבסוד זה, עד היום, היא קידום תעסוקת נשים.²

בשנות השמונים והתשעים נוספה מטרת מדיניות אחרת להשקעה בגיל הרך לאור תפיסה חינוכית הרואה בפעוט את צרכן המדיניות. בעקבות עבודתו של הקמן ועבודותיהם של אחרים, השקעה בגיל הרך לפעוטות בסיכון הפכה לכלי לצמצום פערים חברתיים;³ ובעשורים האחרונים הגדילו המדינות המפותחות את היקפי ההשקעה הממשלתית בגיל הרך. גם בישראל השתנתה המדיניות כאשר ב-2012 קיבלה על עצמה המדינה את האחריות לחינוך גילי 3-4.6 בשנים האחרונות, השיח הציבורי והתקשורתי קורא למדינה ליטול על עצמה גם את האחריות לגילי לידה עד 3. במושב האחרון של הכנסת ב-2020 הועלו שלוש הצעות לחינוך חינוך מגיל לידה.⁵

אכן, כפי שנראה בהרחבה להלן, המדיניות הנוהגת כיום בתחום סבסוד המסגרות לגיל הרך איננה מעודדת תעסוקת נשים וכן איננה מעודדת תעסוקת גברים חרדים – ואף מקדמת את הישארותם מחוץ למעגל העבודה. הלכה למעשה, הסבסוד מגיע לאוכלוסיות חזקות ולא לאוכלוסיות עניות או אוכלוסיות בסיכון, וכל שכן שאינו מצמצם פערים חברתיים. המדיניות הנוכחית אינה מקדמת דבר, והמדינה נדרשת להחליט מהן מטרות המדיניות הרצויות מבחינתה – ולבנות מודלים מתאימים כדי להשיגן.

בחיבור זה אנו מבקשים לבחון את סוגיית סבסוד המסגרות לגיל הרך בישראל. בפרק הראשון נשרטט את תמונת המצב של ענף המסגרות לגיל הרך בישראל, את אופי הסבסוד, את שיטת הסבסוד ואת מוטביו. בפרק השני נבחן את מודל הסבסוד ביחס למטרות המדיניות שלו: קידום תעסוקה וצמצום אי־שוויון. בפרק השלישי נציג סקירה בינלאומית נבחרת. בפרק הרביעי נציע הצעות לשינוי בהתאם לשלוש מטרות מדיניות שונות: טובת הפעוט, עידוד תעסוקה והורדת יוקר המחיה. בשולי החיבור יובא נספח עלויות.

במסגרת עבודה זו השתדלנו לציין את הנתונים העדכניים ביותר, אך יש לזכור ששנת 2020 התנהלה כולה בצל מגפת הקורונה וההתמודדות עימה. על כן, במידה שעלה חשש שמא הנתונים אינם משקפים את המצב הקיים בשגרה, הובאו נתונים משנת 2018/9. המתודולוגיה וההנחות שעומדות מאחורי ניתוח הנתונים מתוארות ברבות מהערות הסיום.



פרק א: מסגרות לגיל הרך – תמונת מצב

1. נתונים כלליים

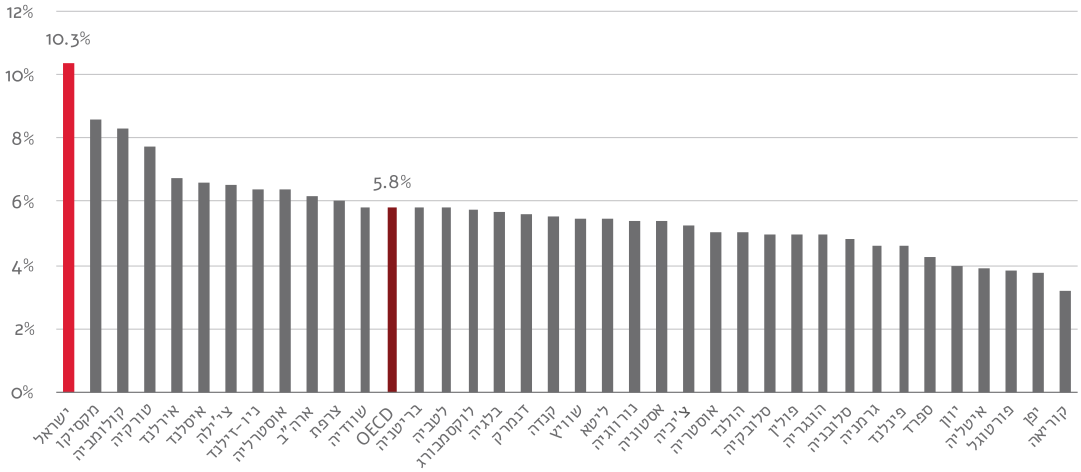
”את הסבסוד
ניתן לקבל רק
בעבור מקום
במעון מפוקח של
משרד העבודה.
ב־2018 סבסדה
המדינה 125,442
פעוטות.”

מדינת ישראל מקדמת תעסוקת נשים באמצעות אספקת מסגרת מסובסדת לפעוט (גילי לידה עד 3) במחיר מפוקח. זכאות לסבסוד מותנית בתעסוקה של שני ההורים, והיקף התמיכה הממשלתית בפעוט נקבע על סמך רמת ההכנסה לנפש של משק הבית ועל סמך היקף תעסוקת האם. את הסבסוד ניתן לקבל רק בעבור מקום במעון מפוקח של משרד העבודה (להלן ”מעון סמל“). ההורים הזכאים משלמים למעון הסמל את שכר הלימוד שנקבע להם לאחר חישוב ההכנסה והתעסוקה, והמדינה משלימה למפעיל המעון את הסכום שנותר עד למחיר המפוקח. הורים יכולים גם שלא לקבל סבסוד כלל ורק לקבל מקום במעון, אך עצם קבלת מעון במחיר מפוקח היא הנחה בפני עצמה מכיוון שהמחיר נמוך ממחירי השוק.

ב־2018 היו בישראל 542,300 פעוטות עד גיל 3. מתוכם, סבסדה המדינה 125,442 פעוטות,⁶ שהם 23.1% מכלל הפעוטות. ההוצאה הממשלתית על סבסוד שעות שהייה לפעוטות במעון עמדה על 1.28 מיליארד שקלים בשנה.⁷

ישראל היא שיאנית הילודה במדינות המפותחות, וממוקמת במקומות הראשונים בעולם בשיעור הפעוטות ביחס לאוכלוסייה, כפי שמורה תרשים 1.

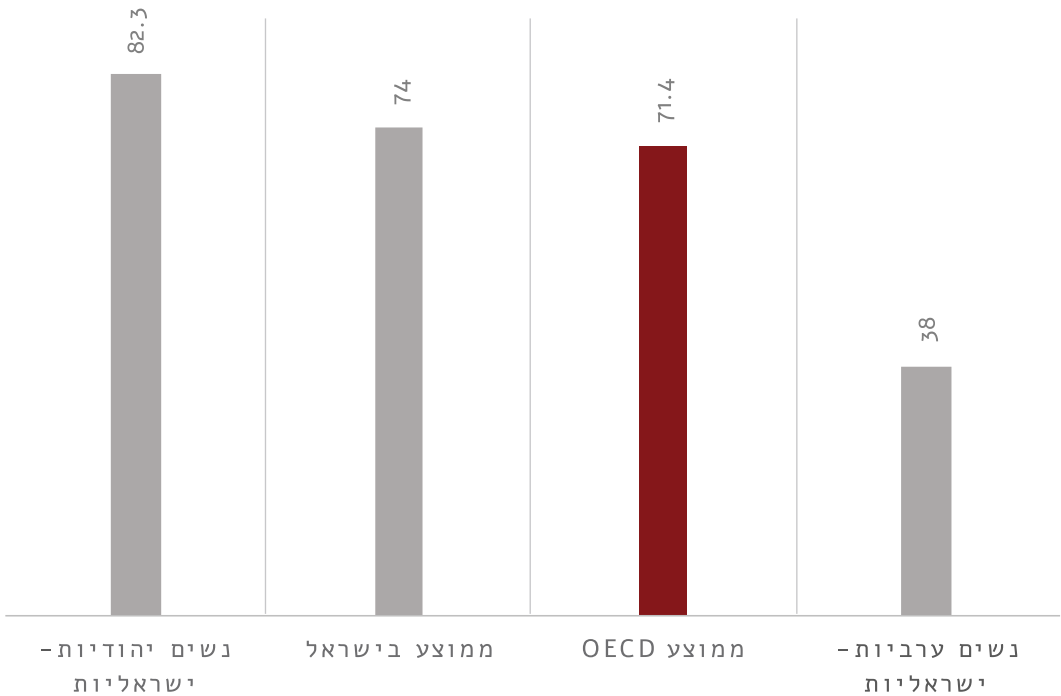
תרשים 1: שיעור פעוטות (גילי 0-4) ביחס לאוכלוסייה בשנת 2021



מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה בתאריך 12.8.2021

היקף תעסוקת הנשים בישראל גבוה בהשוואה ל-OECD ועומד על 74.3% בעוד הממוצע במדינות ה-OECD עומד על 71.4%. הנשים היהודיות הן שיאניות התעסוקה במדינות המפותחות יחד עם איסלנד. שיעורי התעסוקה גבוהים גם בקרב אימהות צעירות לפעוטות.⁸

תרשים 2: תעסוקת נשים בישראל וב-OECD בשנת 2018

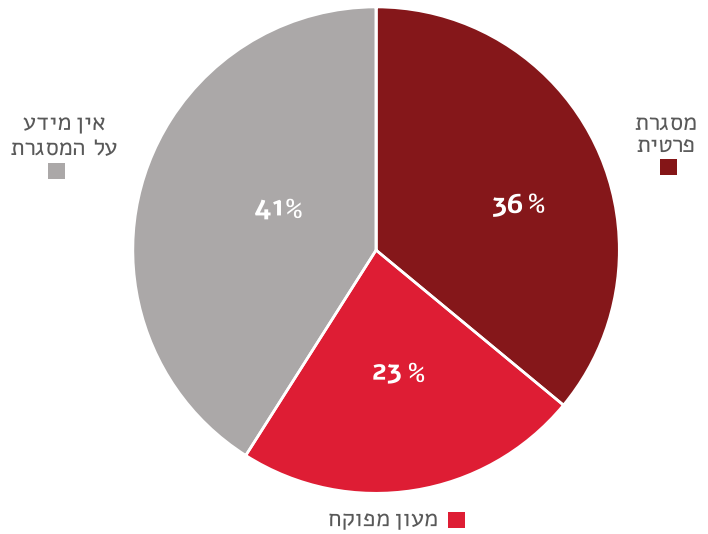


מקור: הדס פוקס ואבי וייס, "בדיקת מצב: נשים בשוק התעסוקה בישראל", מרכז טאוב, ינואר 2019, עמ' 2-3.

”אחוז הפעוטות הגבוה ושיעור התעסוקה הגבוה של האימהות צריכים היו להיתרגם לשיעור פעוטות גבוה שמקבל סבסוד. בפועל שיעור המקבלים נמוך בהשוואה לאיחוד האירופאי.”

לכאורה, אחוז הפעוטות הגבוה ושיעור התעסוקה הגבוה של האימהות צריכים היו להיתרגם לשיעור פעוטות גבוה שמקבל סבסוד. אך בפועל – כאמור – רק 23.1% מכלל הפעוטות מקבלים מסגרת מסובסדת. שאר הפעוטות שוהים במעונות פרטיים או שאין מידע זמין על סוג המסגרת שבה הם נמצאים. אחוז הפעוטות המקבלים מסגרת מסובסדת בישראל נמוך בהשוואה לאחוז הפעוטות המקבלים מסגרת מסובסדת באיחוד האירופי.⁹

תרשים 3: שהות פעוטות (0-3) לפי סוג מסגרת, נכון לשנת 2018



מקור: מריה רבינוביץ', יסנה מוניקנדס-גבעון ואתי וייסבלאי, מסגרות לגיל הרך בישראל והפיקוח הממשלתי עליהן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2020, עמ' 9.

תרשים 4: השוואה בינלאומית – אחוז הפעוטות שקיבלו מסגרת מסובסדת ביחס לאוכלוסיית גילם, נכון לשנת 2018



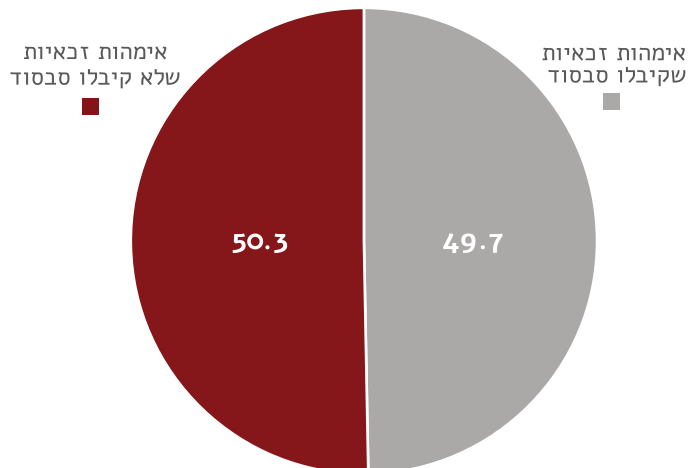
מקור: European Commission, Key data on Early Childhood Education and Care in Europe edition 2019 p86, 66, בהצלבה עם הנתונים המובאים אצל מריה רבינוביץ', מסגרות לילדים בגיל הרך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2019.

**”מספר המקומות
המוגבל במעונות
סמל מייצר ”צוואר
בקבוק” שלא
מאפשר לנשים
זכאיות להירשם
למעון. רק מחצית
מהאימהות
הזכאיות קיבלו
סבסוד למעון.”**

הסבר אפשרי לאחוז מקבלי הסבסוד הנמוך ביחס לזכאים הוא העובדה שקבלת סבסוד קיים רק במעון מפוקח. מספר המקומות המוגבל במעונות סמל מייצר ”צוואר בקבוק” שאיננו מאפשר לנשים זכאיות להירשם למעון. לדוגמה, ב־2018 נדחו 8,000 בקשות של הורים לרישום במעון סמל מחמת היעדר מקומות פנויים.¹⁰

בהנחה שבכל משקי הבית שבהם האם לפעוט עובדת וזכאית גם האב עובד וזכאי (או עומד בתנאי הזכאות לפי מבחני התמיכה), הרי שב־2018 238,815 אימהות לפעוט עד גיל 3 היו זכאיות לסבסוד.¹¹ לפי הנחה זו, רק **מחצית** מהאימהות הזכאיות קיבלו סבסוד למעון.

**תרשים 5: אימהות לפעוט עד גיל 3 הזכאיות לסבסוד מסגרת,
נכון לשנת 2018**



מקור: סקר ”הוצאות והכנסות משק הבית” של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018, תעסוקת אימהות לפעוט עד גיל 3.

לסיכום, ישראל היא שיאנית ילודה ותעסוקת נשים במדינות המפותחות. אף על פי כן, מספר הפעוטות המקבל מסגרת מסובסדת נמוך בה ועומד על כ־23% בלבד. נתון זה נמוך גם בהשוואה למצב באיחוד האירופי. מחצית מהאימהות לפעוט עד גיל 3 אינן מקבלות סבסוד אף שהן זכאיות לו, כנראה בגלל המחסור במעונות סמל שבהם ניתן לקבל את הסבסוד.

2. שכר הלימוד המפוקח במסגרת

שכר הלימוד המפוקח למסגרת הוא המחיר המרבי שמעון סמל יכול לגבות מהורים בעבור שהות של פעוט במעון. המחיר נקבע על ידי "ועדת המחירים לעניין תעריף מעונות היום" – ועדה שחברים בה נציגי משרד העבודה ומשרד האוצר. שכר הלימוד המפוקח נקבע לראשונה ב־2012 כאשר הוועדה חישה את עלויות הפעלת המעון לזכיינים.

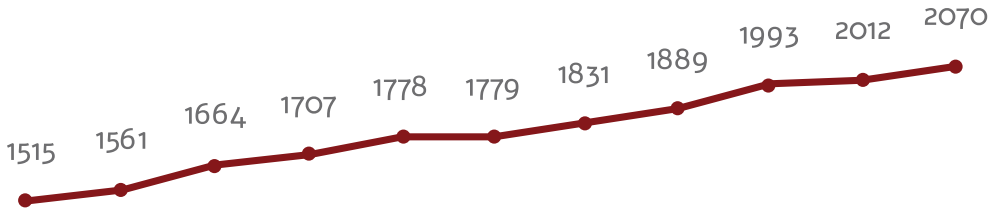
המחיר המפוקח דאז נקבע לאחר שקלול כל סעיפי התשומות ברמת פירוט מדוקדקת המתחשבת בסעיפי עלויות תיקונים למבנה, הרכה חינוכית והפרשות פנסיוניות לצוות במעון.¹² המחיר צמוד למדד השכר בסקטור הציבורי (80%), למדד המחירים לצרכן (12.5%) ולמדד מחירי המזון (7.5%) ועולה מדי שנה בהתאם.¹³ בעשור האחרון חלה עלייה מתונה ועקבית במחיר המפוקח למעון הסמל, בעיקר בעקבות עליית מדד השכר במגזר הציבורי.¹⁴

ב־2020, עמד שכר הלימוד לתינוק במעון (עד 15 חודשים) על 2,695 שקלים לחודש; ושכר הלימוד החודשי לפעוט (15–33 חודשים) עמד על 2,070 שקלים. העלייה בשכר במגזר הציבורי בעשור האחרון גברה על עליית השכר במגזר הפרטי,¹⁵ ומחירי המעון מתייקרים ללא הלימה לגדילת משכורות ההורים.

**”שכר הלימוד
המפוקח למסגרת
הוא המחיר המרבי
שמעון סמל יכול
לגבות מהורים
בעבור שהות
הפעוט.”**

**”מחירי המעון
מתייקרים ללא
הלימה לגדילת
משכורות ההורים.”**

תרשים 6: עליית המחיר המפוקח לפעוט בעשור האחרון (בשקלים)



מחיר בשקלים

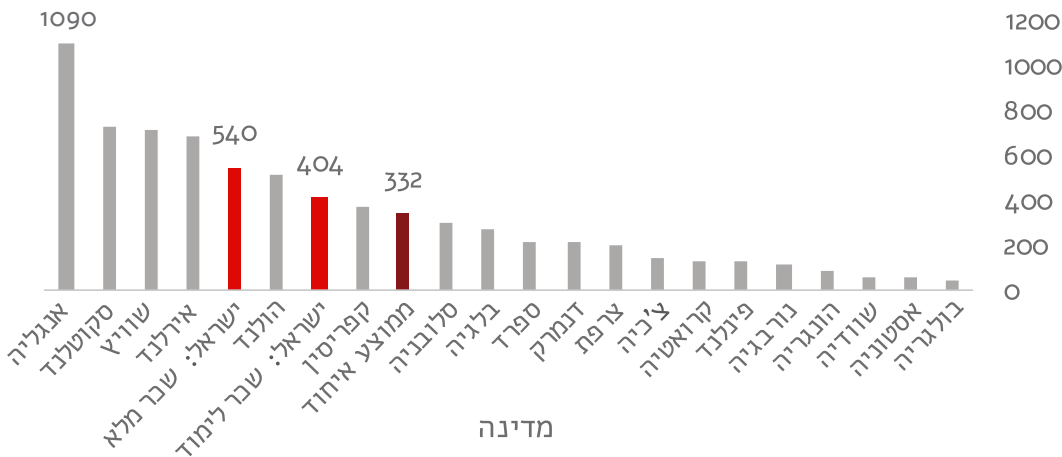
2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020

שנה

מקור: הודעות פיקוח על מחירי מוצרים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום ומשפחתונים) (עדכון מחיר מרבי במעונות יום ומשפחתונים) בשנים 2010–2020. אוחר מתוך אתר משרד העבודה.

מחיר מעון מסובסד בישראל גבוה בהשוואה לאיחוד האירופי בהתייחס לכוח הקנייה (PPP). כוח הקנייה בוחן מהי ההוצאה בפועל של משק הבית על מעון ביחס לגובה ההכנסה שלו ולא רק בהשוואה למחיר. שבר הלימוד המרבי למעון עמד על 1,993 שקלים לחודש ב-2018 (היום, 2,070), והמחיר הממוצע ששילמו רוב ההורים עמד על 1,488 שקלים לחודש.¹⁶ השוינו את שבר הלימוד המרבי והממוצע למחירים ששילמו ההורים במדינות האיחוד האירופי. התוצאות מוצגות בתרשים 7.

תרשים 7: השוואה לאיחוד האירופי – מחיר מעון מפוקח בהשוואה לכוח קנייה, נכון לשנת 2018 (בדולר)



מקור: European Commission, p. 58, edition 2019, Key data on Early Childhood Education and Care in Europe. חישוב כוח הקנייה נעשה בהתאם לחישוב הקבוע של ה-OECD ושל ה-EUROSTAT: Purchasing Power Parities for GDP and related indicators: Israel.

כפי שניתן לראות בתרשים, שכר הלימוד המרבי בישראל גבוה מממוצע האיחוד האירופי (מעל 500 דולר) והמחיר הממוצע ששילמו ההורים נחשב מחיר ממוצע (404 דולר) אך עודנו גבוה בהשוואה למדינות האיחוד.

שכר הלימוד המסובסד עולה בהתמדה בגלל עליית השכר במגזר הציבורי, והוא יקר בהשוואה לכוח הקנייה הישראלי. משקי בית אשר זכאים לסבסוד לא תמיד יכולים להירשם למעון הסמל משום שגם תחת סבסוד – מחירו של מעון הסמל יקר בעבור משקי בית עניים. עדויות שונות מלמדות על קשיים של אוכלוסיות חלשות, בדגש על החברה הערבית והחרדית, להירשם למעון סמל בגלל מחירו הגבוה.¹⁷

”שכר הלימוד המסובסד עולה בהתמדה בגלל עליית השכר במגזר הציבורי והוא יקר בהשוואה לכוח הקנייה הישראלי.”

מאידך גיסא, לטענת מפעילי מעונות סמל, המחיר צריך לעלות עוד ואינו מותאם להוצאותיהם מכיוון שהוועדה קובעת המחירים לא התכנסה לדיון בסל ההוצאות מ־2012 אך לאורך השנים התווספו הוצאות שאינן מתומחרות. תמהיל ההכנסות של מפעילי המעונות אינו גמיש ושחק בהכנסותיהם באופן רציף.¹⁸

לסיכום, שכר הלימוד המפוקח למעון עולה בהתמדה עם השנים; יקר בהשוואה לאיחוד האירופי ואיננו מושג למשקי בית עניים; ומעורר טרזניה בקרב מפעילי המעונות.

”כדי לקבל מסגרת מסובסדת לפעוט, נדרש משק הבית להיות זכאי לסבסוד. כיום הזכאות מותנית בכך ששני ההורים עובדים לפחות 24 שעות שבועיות.”

3. מבחני התמיכה לקבלת מסגרת מסובסדת לגיל הרך

כדי לקבל מסגרת מסובסדת לפעוט, נדרש משק הבית להיות זכאי לסבסוד. כיום, הזכאות מותנית בכך ששני ההורים עובדים בהיקף של לפחות 24 שעות שבועיות (57% משרה). לאחר שהוכחה זכאות (באמצעות תלושי משכורת), נקבעת חלוקת ההשתתפות בתשלום שכר הלימוד בין המדינה וההורים. היקף תמיכתה של המדינה בפעוט נקבע באמצעות שני מבחנים: (1) רמת ההכנסה לנפש של משק הבית; (2) היקף התעסוקה של האם.

ראשית, לכל פעוט נקבעת רמת הכנסה לנפש וזו קובעת את דרגתו. רמת ההכנסה לנפש מחושבת בצורה הבאה: שכר הברוטו של שני ההורים חלקי מספר הנפשות של משק הבית עד גיל 18 (כולל הורים). החישוב מתבסס על שלושת תלושי המשכורת האחרונים של האם והאב וצירוף ספחי תעודות הזהות המעידים על מספר הנפשות במשפחה.

תרשים 8: טבלת דרגות התמיכה של משרד העבודה, נכון לשנה”ל 2020-2021

פעוט		הכנסה לנפש (בשקלים)	דרגה
השתתפות ממשלה (בשקלים)	השתתפות הורים (בשקלים)		
1,204	866	2,100-0	3
1,034	1,036	2,600-2,101	4
827	1,243	3,000-2,601	5
769	1,301	3,500-3,001	6
598	1,472	4,000-3,501	7
445	1,625	4,400-4,001	8
338	1,732	4,900-4,401	9
243	1,827	5,300-4,901	10
-	2,070	6,000-5,301	11
-	2,070	מעל 6,000	12
1,304	766	2 פעוטות בגילי מעון	14
1,404	666	3 פעוטות בגילי מעון	15
1,606	464	מופנים על ידי המחלקה לשירותים חברתיים	1
1,525	545	מופנים על ידי המחלקה לשירותים חברתיים	2

מקור: מבחני התמיכה של משרד העבודה, נכון לשנת הלימודים 2021.

”ככל שההכנסה
לנפש נמוכה
יותר, כך תמיכת
המדינה גדולה
יותר. ככל שהיקף
התעסוקה של האם
גבוהה יותר, כך
היא זוכה לתמיכה
ממשלתית רבה
יותר.“

סולם הדרגות העיקרי נע בין 3 ל-12:19 ככל שההכנסה לנפש נמוכה יותר, כך תמיכת המדינה גדולה יותר וההורים משלמים פחות. למשל, בדרגה 3 משקי בית בעלי הכנסה לנפש של עד 2,100 שקלים משלמים 866 שקלים לחודש; ואילו משקי בית שרמת הכנסתם לנפש עומדת על 6,000 שקלים משלמים את שכר הלימוד המרבי – 2,070 שקלים לחודש.

לאחר שחושבה רמת ההכנסה לנפש, מחושב היקף התעסוקה של האם: ככל שהיקף התעסוקה גבוה יותר, כך זוכה האם לתמיכה ממשלתית רבה יותר – כפי שמבהיר תרשים 9. לאם העובדת במשרה חלקית – עולה הדרגה וקטנה התמיכה הממשלתית. לעומתה, אם העובדת במשרה מלאה (36 שעות ומעלה) זוכה לתמיכה ממשלתית גבוהה יותר.

תרשים 9: השפעת היקף תעסוקת האם על דרגת התמיכה, נכון לשנה"ל 2021-2020

היקף תעסוקת האם	דרגת התמיכה
27-24 שעות שבועיות	מבחן הכנסה+3 דרגות
31-28 שעות שבועיות	מבחן הכנסה+2 דרגות
35-32 שעות שבועיות	מבחן הכנסה+דרגה אחת
36 שעות שבועיות ומעלה	על פי מבחן הכנסה

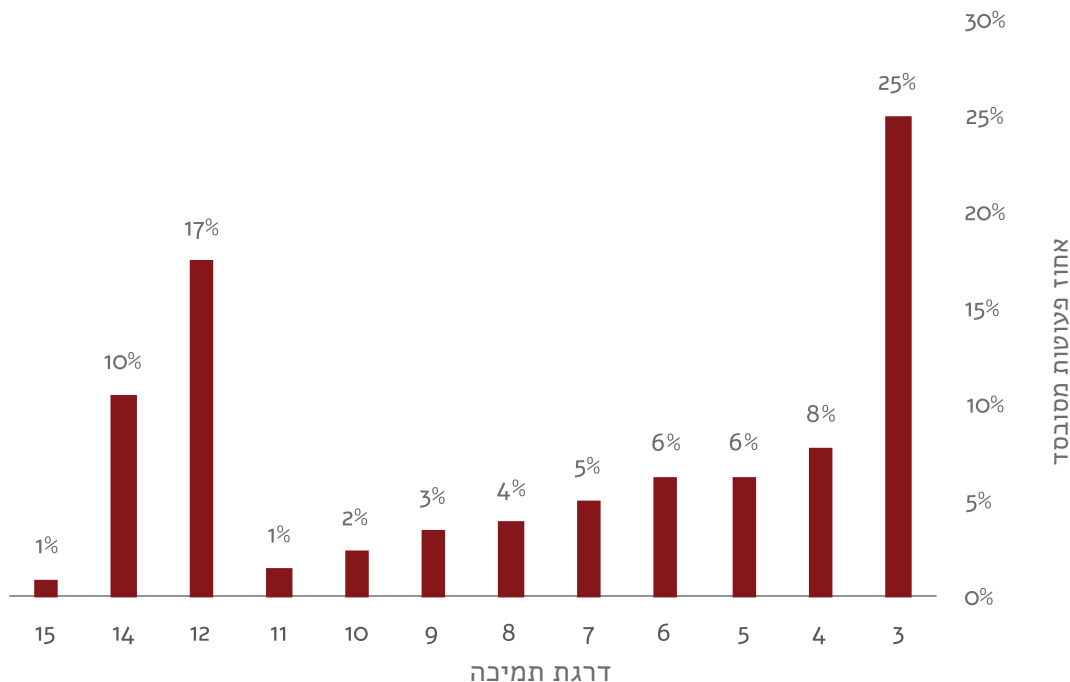
מקור: מבחני התמיכה של משרד העבודה, נכון לשנת הלימודים 2021.

”ב2020 25%
מהפעוטות נתמכו
בדרגה 3 ו-17%
מהפעוטות נתמכו
בדרגה 12 בה אין
תמיכה ממשלתית.“

ניטול דוגמה כדי לסבר את האוזן. אם צעירה שעובדת 80% משרה (35 שעות) וילדה את ילדה השני מכניסה יחד עם בעלה 12,000 שקלים בחודש. לאחר חישוב ההכנסה לנפש (12,000 שקלים חלקי ארבע), דרגת התמיכה שלה תעמוד על 6. מכיוון שהיא עובדת 35 שעות בשבוע, היא עולה בדרגה אחת – לדרגה 7 (מבחן הכנסה+דרגה אחת). המחיר המפוקח שתשלם למעון יעמוד על 1,472 שקלים לחודש במקום 1,301 שקלים לאם העובדת במשרה מלאה.

בשנת הלימודים 2021-2020, סבסדה המדינה 123,864 פעוטות. התמיכה הממשלתית התחלקה בין הדרגות באופן המוצג בתרשים 10. 25% מהפעוטות נתמכו בדרגה 3 (תשלום הורים של 866 שקלים בחודש) ו-17% מהפעוטות נתמכו בדרגה 12 שבה אין תמיכה ממשלתית (אך עצם הגישה לשכר לימוד מפוקח היא הנחה בפני עצמה).

תרשים 10: שיעור פעוטות בכל דרגת תמיכה, נכון לשנה"ל 2020-2021



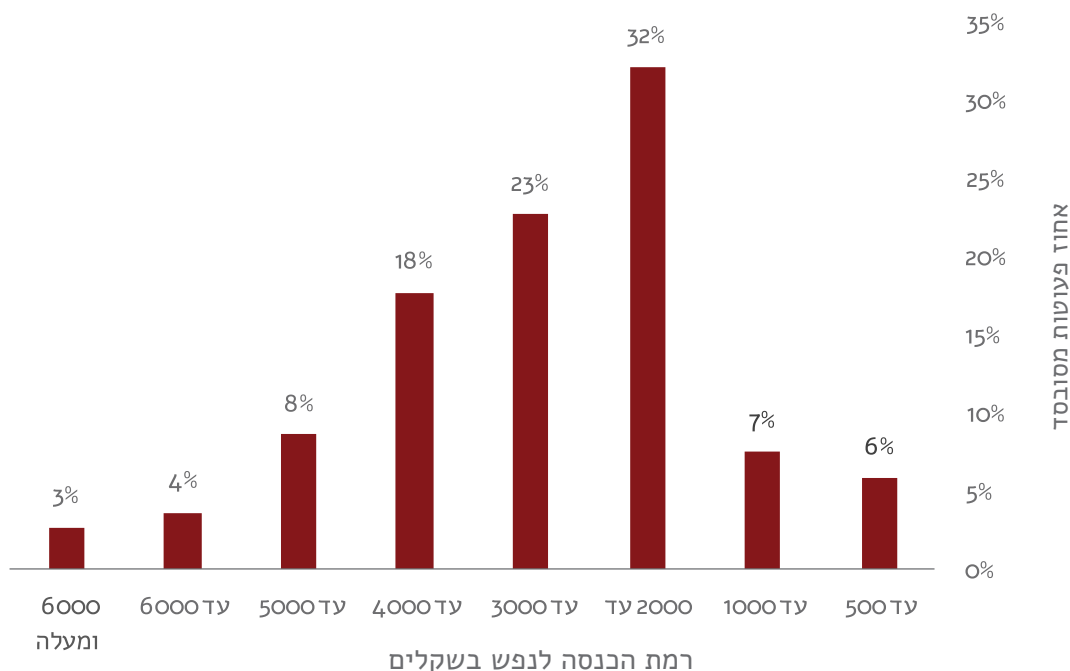
מקור: מענה משרד העבודה לבקשת פורום קהלת בתאריך 17.2.2021.

לא ניתן ללמוד באופן מדויק על השפעת מבחן ההכנסה ומבחן התעסוקה על הדרגה מכיוון שישנן תמיכות נוספות המוטמעות באופן לא שקוף בנתונים (כגון תמיכות מיוחדת למשפחות הגרות בעוטף עזה ולמגורשי גוש קטיף, תמיכות באמצעות ועדות חריגים ועוד) וכן בעיות טכניות נוספות.²⁰ אף על פי כן, נשתדל להלן לנסות ולהעריך את השפעת המבחנים על היקף התמיכה הממשלתית שהפעוטות מקבלים.

השפעת רמת ההכנסה לנפש על התמיכה הממשלתית

טבלת הדרגות נבנתה באופן פרוגרסיבי כדי שמשקי בית עניים, בעלי הכנסה נמוכה, יזכו לתמיכה ממשלתית על פני משקי בית עשירים. בפועל, רק 13% מהפעוטות המסובסדים מגיעים לרמת הכנסה של עד 1,000 שקלים, ורוב הפעוטות המסובסדים שייכים למעמד הביניים (הכנסה של 2,000 שקלים ויותר לנפש) ואף למעמד הגבוה – עד שפעוט שרמת הכנסתו עומדת על 39,000 שקלים עודדו זכאי לסבסוד ממשלתי.

תרשים 11: אחוז פעוטות מסובסד לפי רמת הכנסה לנפש, נכון לשנה"ל 2020-2021

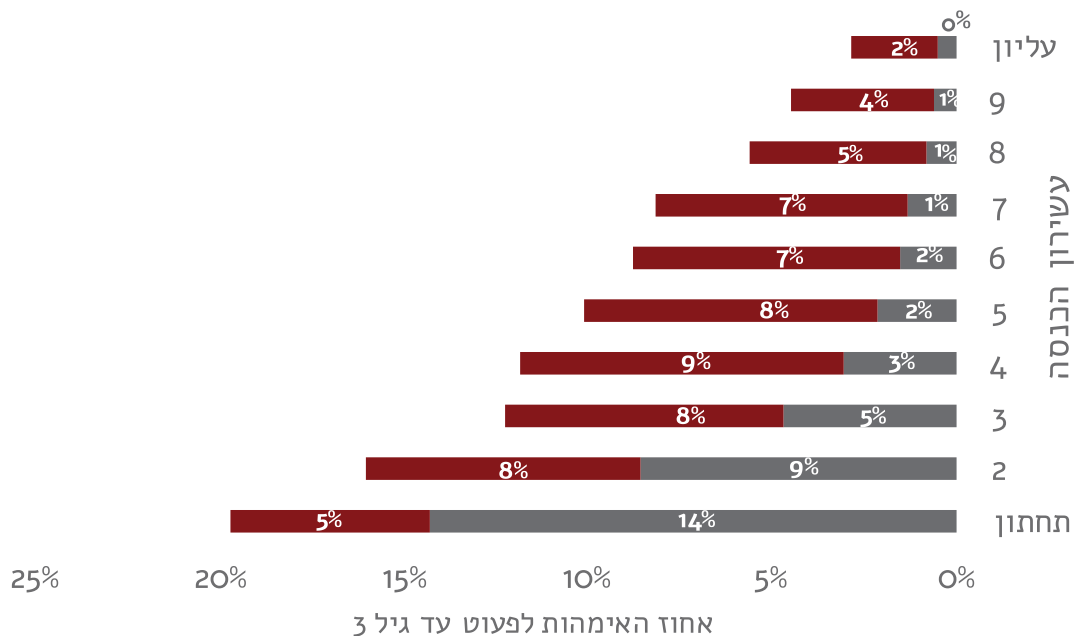


מקור: מענה משרד העבודה לבקשת פורום קהלת בתאריך 17.2.2021. בנוסף למכתב הבהרה של משרד העבודה לשאלת פורום קהלת בתאריך 11.3.2020 (על פי הנחה נורמטיבית שלפיה 16,000 פעוטות שהוריהם לא מילאו טפסים ורמת הכנסתם המדווחת היא 0 מתחלקים באופן שווה בין רמות ההכנסה לנפש של 2,000, 3,000 ו-4,000 שקלים).

**”בעשירוני
הכנסה נמוכים
האימהות אינן
עובדות או עובדות
במשרה חלקית ולא
זכאיות למעון.”**

הסבר אפשרי לכך שהסבסוד איננו מגיע למשקי בית עניים הוא רף התעסוקה הגבוה שנדרש כדי לקבל מקום במעון סמל. בעשירוני הכנסה נמוכים, נשים אינן עובדות כלל – או עובדות פחות מ-24 שעות שבועיות – ולכן אינן זכאיות למקום במעון.

תרשים 12: אחוז משקי בית עם פעוט עד גיל 3 לפי תעסוקת האם ועשירון הכנסה, נכון לשנת 2018



■ האם לא עובדת/עובדת פחות מ-24 שעות ■ האם עובדת יותר מ-24 שעות

מקור: סקר "הוצאות והכנסות משק הבית" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018.

"הסבסוד למעון אינו מגיע למשקי בית עניים."

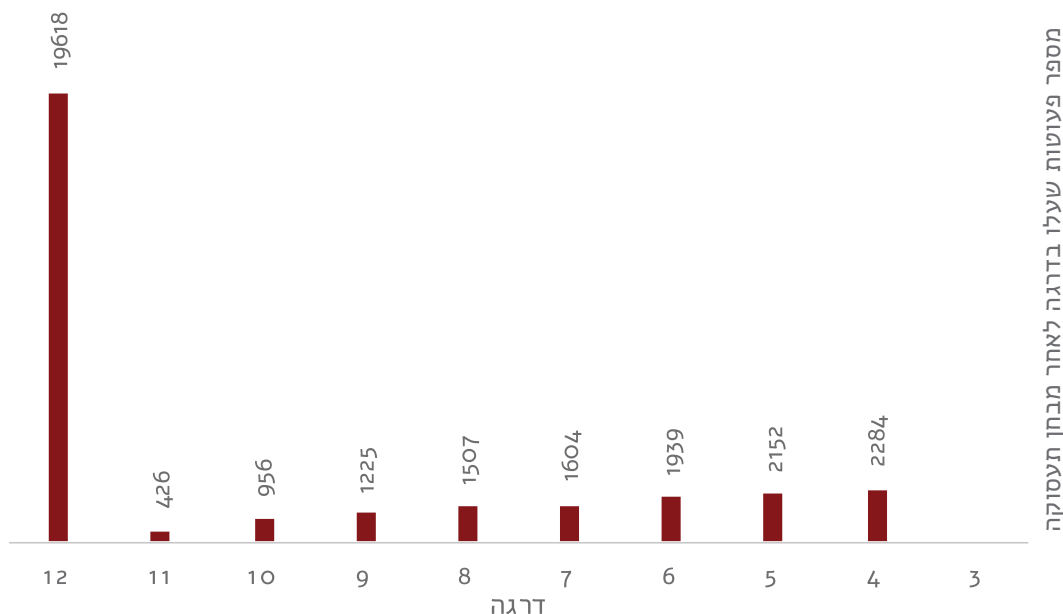
בעשירוני הכנסה נמוכים ישנם יותר פעוטות מאשר בעשירוני הכנסה גבוהים (ככל שעולה הגיל קטן הסיכוי שיהיה פעוט במשק הבית). כפי שניתן לראות בתרשים 12, בעשירון 1 נמצאים 19% מהפעוטות בגילי לידה עד 3, אך רק 5% מהפעוטות גר במשק בית שבו האם עובדת למעלה מ-24 שעות. לעומת זאת, בעשירון 7 נמצאים 8% מהפעוטות בגילי לידה עד 3, אך רובם המוחלט גר במשק בית שבו האם עובדת למעלה מ-24 שעות שבועיות.

השפעת היקף התעסוקה של האם על התמיכה הממשלתית

חישבנו את השפעת היקף התעסוקה של האם על רמת הסבסוד שתקבל מהמדינה בעבור הפעוט. החישוב בוצע באמצעות חישוב מספר הפעוטות שדרגתם הייתה גבוהה יותר בהשוואה לרמת ההכנסה שלהם לנפש (בהתאם לטבלת הדרגות). לדוגמה, פעוט שרמת ההכנסה המדווחת שלו עמדה על 2,200 שקלים ובמקום להיות בדרגה 4 (לפי מבחן הדרגות – הכנסה לנפש של עד 2,600 שקלים) היה בדרגה 7. השינוי בדרגה נובע כנראה מהיקף התעסוקה החלקי של האם, הגורם לה לעלות במבחן הדרגות ולקבל סבסוד פחות.

תרשים 13: השפעת היקף התעסוקה של האם על דרגת התמיכה הממשלתית, נכון לשנה"ל

2021–2020



*הנתונים חסרים: לא נכללו דרגות מיוחדות כגון 0, 18, 99, 14, 15 שבהן התמיכה מתבססת על קריטריונים אחרים. מתוך 123,864 פעוּטוֹת במעון הסמל, נספרו רק 97,703 מקבלי סבסוד.

”רף התעסוקה הגבוה הנדרש מאימהות ממתן במידה מסוימת את השפעת מבחן התעסוקה.”

מבחן התעסוקה השפיע על 32% (סה”כ 31,711 פעוּטוֹת) ממקבלי הסבסוד **שנספרו** (78% מכלל הפעוּטוֹת המסובסדים). נראה כי רף התעסוקה הגבוה הנדרש מאימהות ממתן במידה מסוימת את השפעת מבחן התעסוקה, כאשר רוב האימהות במעונות הסמל עובדות ככל הנראה במשרה מלאה. מבחן התעסוקה מקיים אפוא את מטרותו באופן חלקי: ב־68% מהמקרים שנבדקו, היקף תעסוקת האם לא השפיע על מידת הסבסוד. לא ברור כיצד מבחן התעסוקה מתמך אימהות להגדיל את היקף משרתן – ואם מטרה זו ראויה כל עיקר.

אחוז המס השולי בין דרגות התמיכה

ניתן להתייחס לדרגות התמיכה של משרד העבודה כמדרגות מס ולבחון את אחוז המס השולי במעבר דרגה לדרגה. אחוז המס השולי הוא שיעור המס שבו חייב השקל האחרון במשכורת העובד לפי מדרגות המס, כלומר הפער בין התוספת השולית לשכר ברוטו ובין התוספת השולית לשכר נטו. כך למשל, לשכירים לא תמיד משתלם להוסיף שעות משרה כיוון שהשכר הגבוה יעלה את מדרגת המס שלהם, ולעיתים רוב השכר שיתווסף משעות העבודה ירד כשאחוז

המס מתוך המשכורת יעלה. במערכת קצבאות ציבוריות יש לדאוג לכך שמדרגות המס יהיו אחידות כדי לאפשר לצרכני המדיניות לתכנן באופן מושכל את היקף הכנסותיהם והוצאותיהם ולמנוע מצב שבו אימהות יחששו לשנות את תנאי העסקתן כדי שהסבסוד למעון לא ייפגע. כיום, המס השולי בין דרגות התמיכה אינו אחיד ואינו נהיר למקבלי הסבסוד.

תרשים 14: אחוז המס השולי (בשקלים) במעבר בין דרגות התמיכה 3-12, נכון לשנה"ל

2021-2020



מקור: עיבוד פורום קהלת לטבלת הדרגות של משרד העבודה לשנה"ל 2021-2020.

כפי שניתן לראות בתרשים, מדרגות המס אינן אחידות, ההפרשים אינם קבועים ואינם אחידים, ולפיכך משקי הבית אינם יודעים כיצד ישפיע המעבר מדרגה לחברתה על הוצאותיהם והכנסותיהם. מדרגות המס אינן פרוגרסיביות: משקי בית אמידים אינם משלמים "מס שולי" גדול יותר אלא להפך – העניים משלמים יותר מהעשירים.

"אחוז המס השולי הוא הפער בין התוספת השולית לשכר ברוטו ובין התוספת השולית לשכר נטו."

**”משקי בית
אמידים אינם
משלמים” מס
שולי” גדול יותר
אלא להפך –
העניים משלמים
יותר מהעשירים.”**

ניטול דוגמה כדי לסבר את האוזן: זוג הורים אשר משתכרים יחד מדי חודש 10,600 שקלים (שניהם מרוויחים שכר מינימום) וילדו בעת את ילדם הראשון. לאחר מבחן הכנסה, דרגתם תהא 7 (10,600 חלקי שלוש). האם עובדת במשרה מלאה אך רוצה להוריד את אחוז משרתה ולעבוד 35 שעות. הפירוש הוא אובדן שכר בגובה 218 שקלים ואובדן סבסוד בגובה 171 שקלים (הנובע מהירידה בדרגה). סך הכול מדובר באובדן של **389 שקלים** מדי חודש.

לעומתם, זוג הורים אשר משתכר יחד 16,500 שקלים מדי חודש, כאשר האם מרוויחה 8,250 שקלים (קרוב לממוצע השכר במשק), ילדו בעת את ילדם הראשון. לאחר מבחן הכנסה, דרגתם תהא 11 (16,500 חלקי שלוש). האם עובדת במשרה מלאה אך רוצה לצמצם את היקף משרתה ולעבוד 35 שעות. הפירוש הוא אובדן הכנסה של 363 שקלים – כתוצאה מאובדן השכר – ללא אובדן סבסוד (הן בדרגה 11 הן בדרגה 12 אין סבסוד ממשלתי). סך הכול מדובר באובדן של **363 שקלים** מדי חודש. במילים אחרות: משק בית אשר משתכר 6,000 שקלים יותר בכל חודש מפסיד פחות – על אותה פעולה – ממשק בית עני יותר.

ההפרשים בין דרגות התמיכה אינם מאפשרים לצרכנים לנהל בצורה נבונה את הוצאותיהם. צורת הרישום למעונות הסמל מקשה עוד יותר על משק הבית לתכנן את הוצאותיו הצרכניות משום שטבלת הדרגות איננה נגישה לציבור,²¹ וחישוב עלות המעון נעשה באמצעות סימולטור של משרד העבודה הפולט את גובה הסבסוד המשוער לאחר הזנת נתונים.²² הסבסוד מתקבל באופן רטרואקטיבי – 2-3 חודשים לאחר הרישום, ובתחילת השנה משק הבית יכול רק לשער מהו הסבסוד שיזכה לו וכמה יידרש להוציא בעבור מעון לפעוט.

”אין שקיפות ובהירות במבחן הדרגה. הורים רבים מדווחים על גיימינג בהגשת התלושים. והופכים בכך את מעונות הסמל למסגרות להורים חזקים.“

בפועל, אין שקיפות ובהירות במבחן הדרגה. הורים רבים מדווחים על גיימינג בהגשת התלושים כך שהתלוש יראה משכורת נמוכה ושעות עבודה רבות,²³ וכן מציגים דיווחים לא נכונים על מצב משפחתי כדי שתינתן להם קדימות למעון. כך הופכים המעונות למסגרות להורים חזקים,²⁴ היודעים לתמרן את השיטה לטובתם, ואילו הורים חלשים יותר אינם מצליחים להבין כיצד פועלת מערכת הסבסוד – כפי שהסביר הורה אחד בפירוט:

אני לא יודע איך זה עובד, אני רק יודע שכדאי לי לעבוד כמה שיותר ולהרוויח כמה שפחות כדי לקבל... במעון של הבת שלי יש אימא חד-הורית שרק השנה הצטרפה לגן למרות שיש לה קדימות. בששאלתי אותה למה היא באה רק עכשיו, היא אמרה: לא ידעתי שמגיע לי.²⁵

לסיכום, המדינה מתנה את הזכאות לקבלה למעון סמל בעבודת שני ההורים, והיקף הסבסוד נקבע לפי רמת ההכנסה לנפש של משק הבית ולפי היקף תעסוקת האם. שיעור התעסוקה הגבוה שנדרש כדי לקבל זכאות גורם לכך שאת הסבסוד מקבלות משפחות ממעמד הביניים. היקף תעסוקת האם איננו משפיע באופן משמעותי על קבלת התמיכה משום שברוב המקרים שני ההורים עובדים במשרה מלאה. מאידך גיסא, אחוז המס השולי במעבר בין דרגות התמיכה אינו אחיד ומוטה לטובת משקי בית עשירים. המחסור בהנגשה ושקיפות של מבחני התמיכה מוביל למניפולציות מצד ההורים שמנצלים את ”החורים” במבחני התמיכה כדי לקבל זכאות למעון – על חשבון הורים זכאים יותר.

**”מפעיל מעון סמל
נדרש לעמוד תחת
רגולציה ותקנות
נוקשות ואין לו
יכולת לגבות יותר
מההורים מעבר
לשכר המפוקח.”**

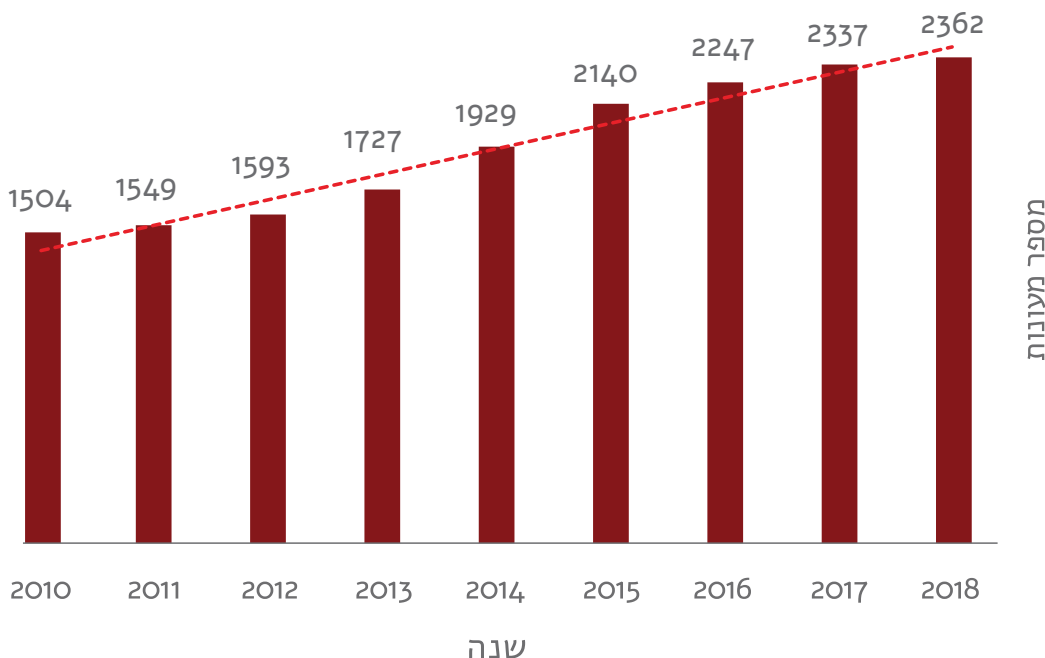
4. מסגרות בפיקוח משרד העבודה

עד כה דנו במדיניות הסבסוד. עתה נבקש להציג את מאפייני המסגרות המקבלות סבסוד ונמצאות תחת פיקוח משרד העבודה.

א. מעונות הסמל

מעונות הסמל (או בשמם המוכר ”מעונות תמ”ת”) הם מסגרות לגיל הרך הפועלות תחת פיקוח משרד העבודה ומסובסדות על ידו. מפעיל מעון סמל נדרש לעמוד תחת רגולציה ותקנות נוקשות הקובעות את תקינת כוח האדם במסגרת, את הכשרת הצוות והדרכתו החינוכית, את גודל המבנה ובטיחותו, את תפריט המזון ועוד עשרות דרישות.²⁶ למפעיל המעון אין יכולת לגבות סכומי כסף גדולים יותר מההורים, מעבר לשכר הלימוד המפוקח, והוא מקבל מדי חודש ממשרד העבודה את תשלום ההשתתפות הממשלתי לפי מספר הפעוטות השוהים במעון ודרגות הסבסוד שלהם, ותשלום מההורים לפי גובה ההשתתפות שהם חייבים בו. מספר מעונות הסמל גדל בהתמדה בשנים האחרונות. נכון ל־2018 ישנם בישראל 2,362 מעונות סמל.²⁷

תרשים 15: הגידול בבינוי מעונות סמל בשנים 2010–2018



מקור: אורלי אלמגור ואליעזר שוורץ, סוגיות נבחרות בעבודת הוועדה לזכויות הילד, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2011; מריה רבינוביץ', המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2015; מריה רבינוביץ', מסגרות לילדים בגיל הרך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2019.

”הביקוש למעון סמל גבוה מההיצע ומגדיל באופן קבוע את ההשקעה הממשלתית לבינוי מעונות יום לעלות כוללת של 1.6 מיליארד שקלים.“

”התקציבים לבינוי מעונות עוברים באמצעות מבחני תמיכה לרשויות המקומיות, רשויות חלשות מתקשות לגשת למבחני התמיכה ולבנות מעונות.“

הביקוש למעון סמל גבוה מההיצע, ובשנת 2018 לבדה נדחו 8,000 בקשות הורים למקום במעון.²⁸ הצורך העז של הורים במעונות מגדיל באופן קבוע את ההשקעה הממשלתית בבינוי מעונות יום. בשנים 2017–2019 הקצה משרד העבודה – בכל שנה – 350 מיליון שקלים לבינוי מעונות.²⁹ סך הכול הוקצו בשלוש השנים הללו 1.05 מיליארד שקלים לטובת מטרה זו. ראוי לציין כי תקציב הבינוי מגדיל את ההוצאה הממשלתית על מסגרות לגיל הרך לעלות שנתית כוללת של 1.6 מיליארד שקלים בשנה (1.28 מיליארד שקל לסבסוד שעות השהות, ועוד 350 מיליון שקל בשנה לבינוי מעונות).

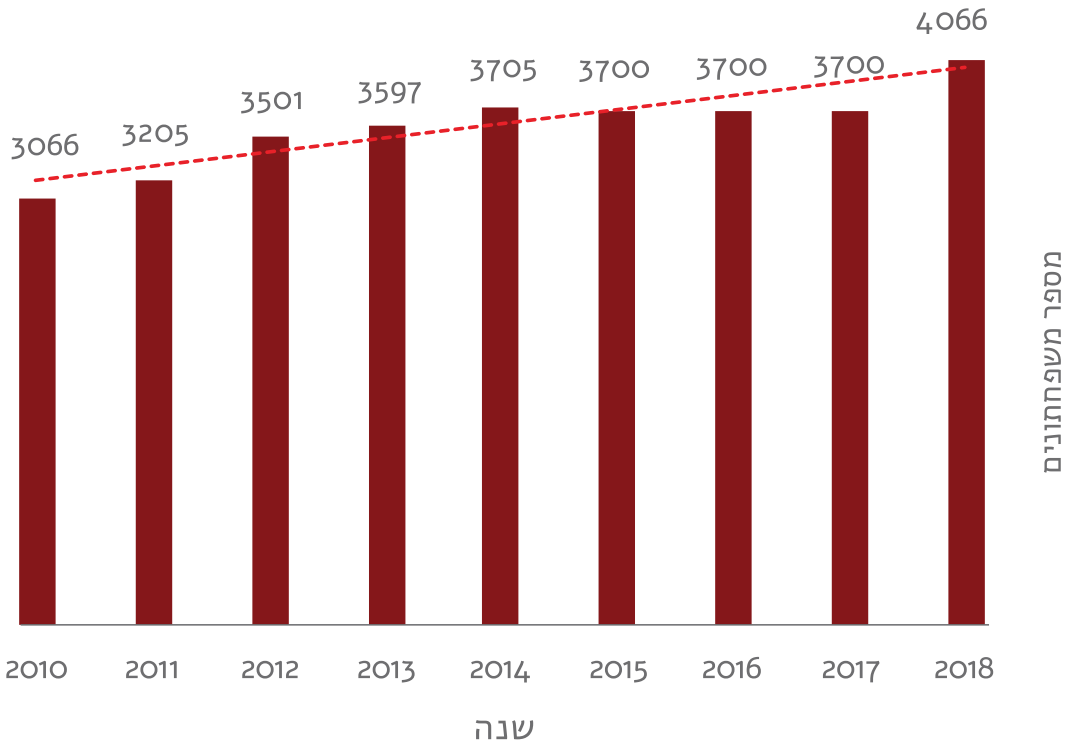
התקציבים לבינוי מעונות עוברים – באמצעות מבחני תמיכה – לרשויות המקומיות. לא ברור מהו גובה המימון הכולל של תקציבי הבינוי; אך לפי דיווחים שונים, רשויות חלשות – בפרט רשויות ערביות וחרדיות – מתקשות לגשת למבחני התמיכה ולבנות מעונות יום.³⁰ סכומים אלו מוסטים לבינוי מעונות ברשויות יהודיות וחזקות. ב־2017 הסכום שלא מומש על ידי הרשויות החלשות עמד על 110 מיליון שקלים, שהם 31% מתקציב הבינוי השנתי. בבינוי מעונות יש אפוא יתרון משמעותי לרשויות יהודיות וחזקות מבחינה סוציו־אקונומית על פני רשויות חלשות.³¹

ב. משפחתוני הרווחה

מלבד מעונות הסמל, מסבסד משרד העבודה פעוטות בסיכון באמצעות מערך המשפחתונים שהוא מפעיל. משפחתון הרווחה מיועד לקבוצות קטנות של 4–10 פעוטות והוא מופעל על ידי מטפלות פרטיות. המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית מעבירה את שכר הלימוד למטפלות וכן מפנה אליהן את הפעוטות. הורים אינם יכולים להירשם למערך זה, וההקצאה למשפחתון והפיקוח עליו נעשית באמצעות המחלקה לשירותים חברתיים בלבד.

מערך המשפחתונים צומח בהתמדה בשנים האחרונות וב־2018 למדו במערך המשפחתונים 13,108 פעוטות ב־4,066 משפחתונים.³² נתונים אלה חסרים ואינם כוללים פעוטות המופנים למשפחתונים מטעם חוק מעונות שיקומיים.

תרשים 16: הגידול במערך המשפחתונים בשנים 2010–2018



מספר משפחתונים

מקור: אורלי אלמגור ואליעזר שוורץ, סוגיות נבחרות בעבודת הוועדה לזכויות הילד, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2011; מריה רבינוביץ', המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2015; מריה רבינוביץ', מסגרות לילדים בגיל הרך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2019.

”משפחתון הרווחה מיועד לקבוצות קטנות של 4-10 פעוטות והוא מופעל על ידי מטפלות פרטיות. במידה והמחלקה לשירותים חברתיים לא מפנה אליהן פעוטות, שכרן נפגע.”

מערך המשפחתונים איננו חף מבעיות. למפעילות הפרטיות אין שליטה על הקצאת הפעוטות למשפחתון. במידה שהמחלקה מפנה למשפחתון שלהן רק ארבעה פעוטות, אף שבמשפחתון ישנו מקום לשבעה פעוטות, שכרן נפגע ושולי הרווח שלהן נעלמים (הן אינן רשאיות לגבות סכומי כסף נוספים מעבר לשכר הלימוד המפוקח).³³ למשרד הרווחה דרישות נוקשות בנוגע לשבוע הלימודים והוא דורש מהמטפלות לעבוד 230 שעות בחודש (חמישים שעות מעבר למשרה מלאה). שעות העבודה הרבות מגדילות את השחיקה של מטפלות המשפחתונים. נוסף על כך, לרשות המקומית דרישות מבנה שמקשות על משפחתונים לפעול. למשל, ב-2018 נסגרו משפחתונים בבני ברק בגלל צפיפות.³⁴

המטפלות מועסקות כעצמאיות ואינן מקבלות תלוש משכורת עם זכויות השכיר הנלוות לו כגון חיסכון פנסיוני יומי מחלה. ב-2018 הגיש יו"ר ועדת הכספים דאז, ח"כ משה גפני, הצעת חוק שתפוך את העסקתן של מטפלות המשפחתונים להעסקה ישירה – אך הצעה זו לא התקבלה.³⁵ במידה שהצעתו הייתה מתקבלת, מעמדן של המטפלות היה משתפר אך ההוצאה הציבורית על מערך המשפחתונים הייתה גדלה כשמשרד הרווחה היה צריך לשפות את הרשות המקומית על חובות המעסיק שנוצרו לה כלפי המטפלות.

איכות מעונות הסמל

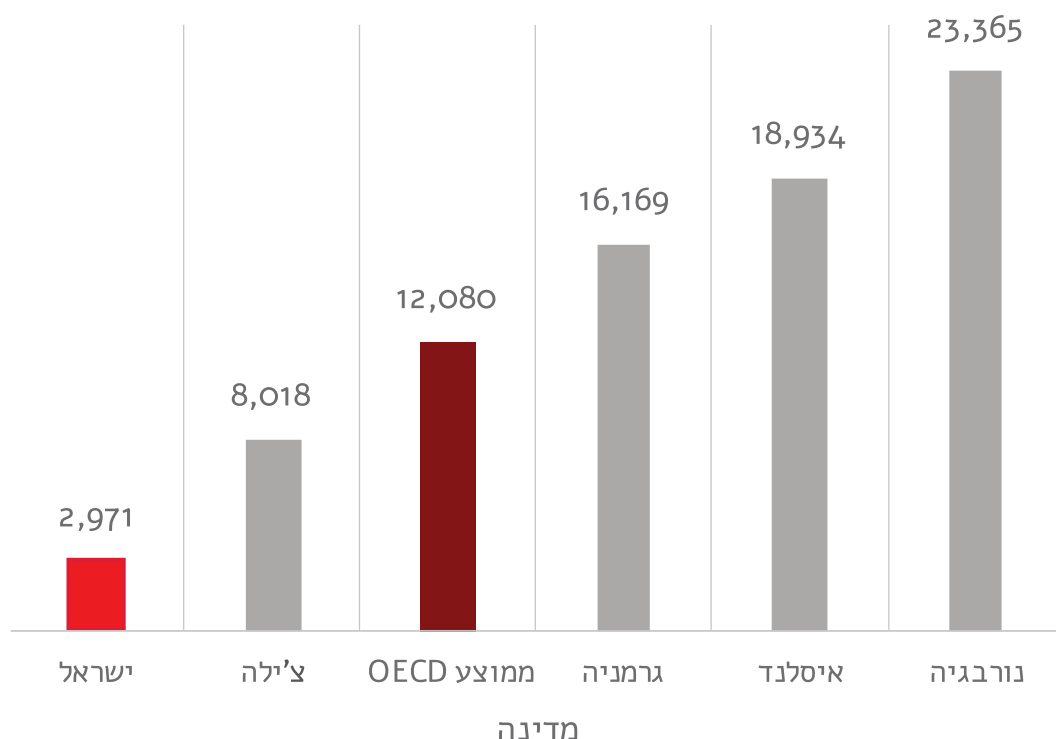
איכות המסגרות לגיל הרך נמדדת בשנים האחרונות על ידי סקר טאליס הבינלאומי (TALIS starting strong). הסקר בוחן את איכות המסגרות המסובסדות לגיל הרך תוך התבוננות במדדים שונים הקשורים בעיקרם בכוח האדם. ישראל השתתפה לראשונה בסקר ב-2018 ולפי הממצאים, איכות מעונות הסמל בישראל ירודה בהשוואה לעולם.

תקינת כוח האדם (יחס איש צוות לתינוק) בישראל נמוכה מהתקינה המומלצת על ידי ארגון ה-OECD,³⁶ וגודלה של קבוצת הפעוטות במעון בישראל גדול מאוד בהשוואה למדינות הסקר.³⁷ שבר המטפלות נמוך, והוא מקשה על גיוס כוח אדם ומגדיל עזיבה.³⁸ השחיקה השנתית כפולה בהשוואה למדינות אחרות.³⁹ תחלופת הצוות מזיקה לפעוטות הזקוקים לדמות התקשרות קבועה ומשפיעה לרעה על איכות המסגרת. רמת ההשכלה של הצוות המטפל נמוכה,⁴⁰ והוא אינו עושה שימוש מספק בפרקטיקות חינוכיות.⁴¹

שני גורמים עשויים להסביר את איכותה הנמוכה של המסגרת הממשלתית לגיל הרך: (1) השקעה ממשלתית נמוכה; (2) אורכו של שבוע הלימודים במעון הסמל. נפרט.

**”איכות מעונות
הסמל בישראל
ירודה בהשוואה
לעולם. שני גורמים
עשויים להסביר את
איכותה הנמוכה
של המסגרת
הממשלתית לגיל
הרך: (1) השקעה
ממשלתית נמוכה;
(2) אורכו של
שבוע הלימודים
במעון הסמל.”**

תרשים 17: השקעה ממשלתית שנתית בדולרים (PPP) בפעוט עד גיל 3, TALIS 2018



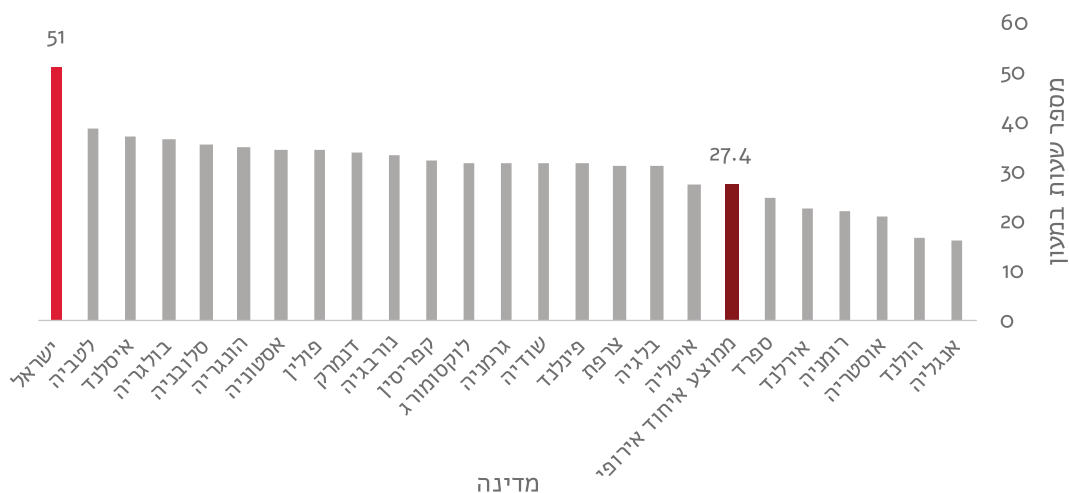
מקור: מחקר טאליס הבין-לאומי 2018 להוראה וללימודים במסגרות לגיל הרך, משרד העבודה, 2019, עמ' 18.

”הסבסוד בישראל ניתן עבור מספר כפול של שעות בהשוואה למדינות המפותחות בעבור רבע מן התשלום הממוצע.”

ההשקעה הממשלתית בישראל פר פעוט נמוכה מאוד בהשוואה למדינות המפותחות, ועומדת על רבע מהסכום הממוצע במדינות אלו. ההשקעה הממשלתית הנמוכה מקשה על המפעילים לספק שירותים איכותיים לפעוט – משום שהם אינם מקבלים תקציב מהמדינה ואף אינם רשאים לגבות סכומי כסף נוספים מההורים.

גורם נוסף שמקשה על המפעילים לספק מסגרת איכותית הוא שבוע הלימודים הארוך של מעונות הסמל. הסבסוד הממשלתי לגיל הרך בישראל ניתן בעבור מספר כמעט **כפול** של שעות בהשוואה למדינות המפותחות – כפי שניתן לראות בתרשים 42.18 משמעו של נתון זה הוא שעות צוות נוספות, ארוחות נוספות ופעילויות אחרות – והכול ברבע מן התשלום הממוצע במדינות המפותחות. אורכו של שבוע הלימודים משפיע על כל היבט של איכות. הוא מקשה על גיוס כוח אדם איכותי, משום שכוח האדם במעון נדרש לעבוד 9.5 שעות בעבודה סיזיפית, והוא מגדיל את השחיקה הפדגוגית והעזיבה. כשאינן מספיק צוותים, גדלות בהתאמה גם התקינה והתפוסה. כתוצאה מכך, איכות המסגרות ירודה בהשוואה לעולם.

תרשים 18: השוואה בינלאומית – שעות שהות מסובסדות במסגרת, נכון לשנת 2018



מקור: Key data on Early Childhood Education and Care in Europe, European Commission, p 69, edition 2019. בהשוואה עם סמדר מושל, "הוצאה תקציבית ורגולציה כאמצעים לקידום מדיניות רווחה: המקרה של מסגרות יום לגילאי לידה עד שלוש בישראל ובבריטניה". ביטחון סוציאלי, 95 (2014), עמ' 99-138.

לסיכום, הביקוש למסגרת מסובסדת לגיל הרך במדינת ישראל עולה על ההיצע. המדינה מנסה להגדיל את ההיצע באמצעות בינוי מעונות דרך הרשויות המקומיות, אך רשויות חלשות בונות פחות מעונות מרשויות חזקות. מערך משפחתוני הרווחה המופעל באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים איננו יציב מבחינה כלכלית ופוגע בנותנות השירות. איכות המסגרות המסובסדות נמוכה בהשוואה למדינות המפותחות בגלל ההשקעה הממשלתית הנמוכה בגיל הרך ובגלל שבוע הלימודים הארוך. הללו משפיעים לרעה על כוח האדם, התקינה והתכנים הפדגוגיים.

”מחסור בתחרות
ורגולציה נוקשה
מובילים לאיכות
מסגרות ירודה,
ולנגישות נמוכה
של פעוטות
למעון.”

5. מחסור בתחרות בענף המסגרות המפוקחות

שני הגורמים המשפיעים ביותר על החלטתן של אימהות לשלוח פעוט למסגרת הם **מחיר המעון והנגישות למעון**.⁴³ להלן נראה כיצד המחסור בתחרות על שכר הלימוד והרגולציה מובילים לאיכות מסגרות ירודה, וכיצד הריכוזיות בענף המסגרות המסובסדות משפיעה על הנגישות הנמוכה של פעוטות למעון.

היעדר תחרות על שכר הלימוד

שכר הלימוד במעונות הסמל מפוקח בצורה ממשלתית ועל המפעילים נאסר לגבות מן ההורים סכומי כסף מעבר לשכר הלימוד המפוקח. לכן, אין בענף זה תחרות על המחיר – לא כלפי מטה ולא כלפי מעלה. מפעיל המעון איננו יכול להתחרות במחיר ולהוזילו מכיוון שהוא נדרש לעמוד ברגולציה נוקשה בכל היבט תפעולי: צורת המבנה, מספר העובדות, הכשרת הצוותים והדרכתם, תפריט המזון ועוד עשרות היבטים.⁴⁴ כל התשומות מחושבות מראש ונכללות בשכר הלימוד המפוקח ואין למפעיל יכולת להנמיך חלק מהדרישות תמורת מחיר נמוך יותר. מפעיל המעון אינו יכול להתחרות במחיר כלפי מעלה מכיוון שאינו רשאי לגבות שכר לימוד גבוה יותר משכר הלימוד המפוקח. מפעיל הרוצה לשכור מטפלות בעלות השכלה גבוהה אינו יכול לגבות סכומי כסף גדולים יותר מההורים כדי לשלם להן שכר גבוה יותר.

למפעילי המעון שולי רווח צרים באופן יחסי. לטענתם, שכר הלימוד הנוכחי אינו כולל רכיבי תשומה חשובים כגון שיפוץ ותחזוקה של מבנים קיימים, הסעת מטפלות, וגיוס והשמת כוח האדם נוכח שיעור העזיבה הגדול.⁴⁵ ניכר ששכר הלימוד המפוקח איננו משקף את עלות המסגרת. חוסר ההלימה אינו חריג לענף המעונות ומתקיים בכל שוק שבו יש מחיר מפוקח.⁴⁶

המחיר המפוקח בענף המסגרות לגיל הרך מגדיל את הביקוש למעון מסובסד ללא היצע מתאים. ומשפיע על איכות המעון גם בשוק הפרטי. גנים פרטיים צריכים להתחרות במעונות הסמל באמצעות הורדת מחירים אף שאינם נהנים מתקצוב ממשלתי, והורדת המחירים מובילה למסגרות לא איכותיות. הרגולציה הנוקשה, בעיקר בנושאי מבנה וציוד, שוחקת את רווחי מפעילי המעון ומייצרת להם תמריצים שליליים לבנות ולהפעיל מעונות תחת המחיר הנמוך. כך מנגנון ההקצאה של השוק איננו מצליח להתכנס לנקודת שיווי משקל, משום שהמחיר המפוקח מגדיל את הביקוש, והרגולציה מחלישה את ההיצע.

”השחקן הגדול בשוק הוא הרשות המקומית אך יתרונה התחרות לא גורם לה לבנות מעונות רבים יותר.”

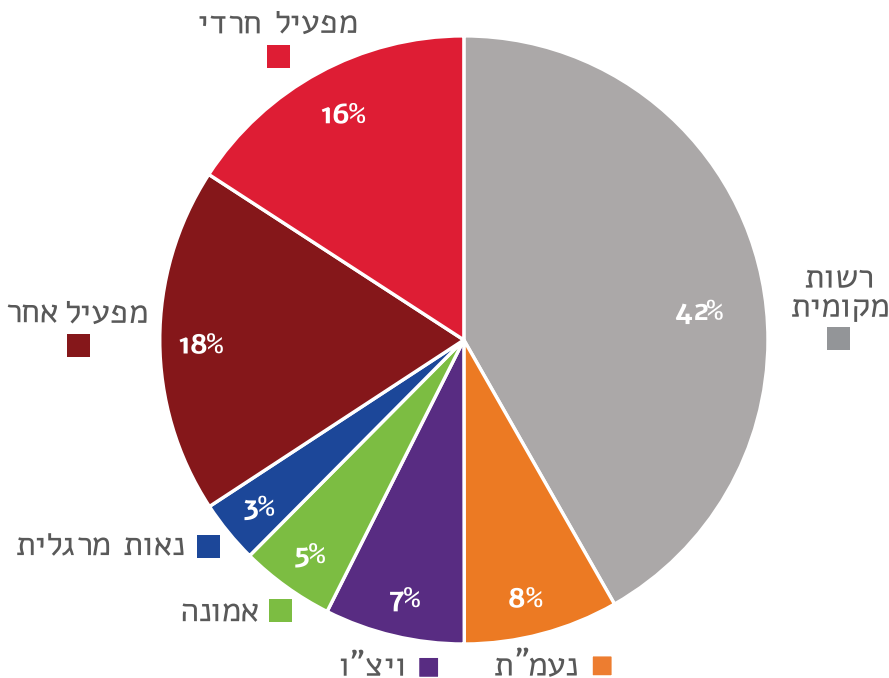
על אף הרצון לוודא שהמעון יהא נגיש לעניים באמצעות פיקוח על המחיר, הרי שהמחיר בדרגות הסבסוד הגבוהות עומד על 866 שקלים בחודש ואינו זול. המחיר המפוקח מקשה על משפחות חלשות להירשם למעון גם במידה שהם זכאים לכך – משום שהן אינן יכולות לעמוד במחירו.

ריכוזיות בהפעלת מעונות

בשנים האחרונות הקצתה מדינת ישראל למעלה ממיליארד שקלים כדי לבנות מעונות יום ולהגדיל את ההיצע לפעוטות אך מספר המבקשים עדיין גדול מהיצע המקומות במעון.

עיבוד לרשימת המפעילים של מעונות הסמל (2,341 מעונות בסך הכול) מלמד כי מדובר בשוק ריכוזי למדי. השחקן הגדול בשוק זה (42% מהמפעילים) הוא הרשויות המקומיות המפעילות את המעון כשירות לתושב.⁴⁷ מלבד זאת, 24% מהמעונות מופעלים על ידי ארגוני הנשים ו־34% מהשוק מנוהל על ידי ספקים פרטיים ועמותות.

תרשים 19: אופי מפעילי מעונות הסמל של משרד העבודה, נכון לשנת 2018



**”ריכוזיות בהפעלת
המעונות מובילה
לנגישות נמוכה
ומשפיעה על
איכות המסגרת
כשההיצע הנמוך
גורם להורים
להתפשר על איכות
ובלבד שיקבלו
”מסובסדת.”**

לרשות המקומית יתרון רב בבינוי מעונות: בהקצאת השטח הציבורי למעון, בתכנון המבנה ובבינוי עצמו. ארגון המעוניין להקים מעון צריך לשכור שטח – או לקבלו מהרשות המקומית – ולהיכנס להליך בינוי ארוך ויקר. יתרונה של הרשות המקומית בהקשרים אלה הופך אותה לשחקן הדומיננטי בשוק.

אלא שיתרונה התחרותי של הרשות המקומית איננו גורם לה לבנות מעונות רבים יותר – מכיוון שהיא איננה פועלת למטרות רווח אלא מספקת את המעון כשירות לתושב. לרשות המקומית אין אינטרס להפעיל מעונות נוספים ביישובים אחרים משום שהמעונות אינם עסק רווחי בעבורה. המפעילים הקטנים והבינוניים במגזר היהודי והערבי הם רק 18% מהשוק; לעומתם, במגזר החרדי אין ריכוזיות בתחום זה וישנן מאות עמותות המפעילות מעונות. מספר המפעילים החרדיים גדול ממספר המפעילים במגזר הכללי. ריבוי המפעילים נובע גם מהצורך הקהילתי לייצר מסגרות מותאמות לדרישות התרבותיות הייחודיות. כך, באותו רחוב בבני ברק יכולים להתקיים זה לצד זה מעון של קהילת חסידי ויז'ניץ ומעון המיועד לבני העדה הספרדית.

הריכוזיות בהפעלת המעונות קשורה ישירות למחירו המפוקח. לפירמות וחברות בשוק הפרטי יש חשש להיכנס לשוק שבו שולי הרווח נמוכים מלכתחילה והם מוגבלים בכל היבט תפעולי – במחיר, בבינוי ובהפעלה – באמצעות רגולציה. בדיוק מסיבה זו רוב השחקנים בשוק זה הם מלכ”רים הפועלים ללא מטרות רווח במטרה לסייע לנשים לצאת לשוק העבודה.

הריכוזיות בשוק המעונות המפוקח מובילה לנגישות נמוכה של פעוטות זכאים למעון (כפי שניתן לראות בתרשים 5), משום שהשחקנים בשוק זה אינם מעוניינים לבנות מעונות נוספים ולהגדיל את ההיצע. ריכוזיות המפעילים משפיעה גם היא על איכות המסגרות: ההיצע הנמוך גורם להורים להתפשר על איכות המסגרת ובלבד שיקבלו מסגרת מסובסדת.

לסיכום, המחיר המפוקח למעון והרגולציה על הבניה והתפעול משפיעים לרעה על איכות המסגרות בשוק המפוקח והפרטי כאחד. ריכוזיות בשוק המפעילים מייצרת נגישות נמוכה למעון ומשפיעה גם היא לרעה על איכות המסגרת.

6. ממצאים מרכזיים

נסכם את הממצאים המרכזיים שעלו בפרק זה.

- (א) שיעור הפעוטות המקבלים סבסוד למסגרת לגיל הרך נמוך בהשוואה למדינות אירופה ורק 23% מהפעוטות מקבלים סבסוד.
- (ב) רק חצי ממשקי הבית הזכאים לסבסוד מסגרת לגיל הרך מקבלים אותו.
- (ג) מחיר שכר הלימוד המרבי בישראל גבוה בהשוואה למדינות האירופיות אך שכר הלימוד הממוצע המשולם על ידי הורים ממוצע בהשוואה למדינות האירופיות. מחיר המעון עולה בהתמדה בעשור האחרון.
- (ד) כדי להיות זכאים לסבסוד, על שני ההורים לעבוד למעלה מ־24 שעות שבועיות. דרגת התמיכה נקבעת לפי רמת ההכנסה לנפש. רבע מהפעוטות מסובסדים בדרגה 3, שבה התמיכה גדולה; ו־15% מהפעוטות מסובסדים בדרגה 12 – כלומר אינם זוכים לסבסוד ממשלתי.
- (ה) רף התעסוקה הגבוה הנדרש מאימהות כדי לקבל סבסוד מוביל לכך שרוב מקבלי הסבסוד שייכים למעמד הביניים ואף למעמד הגבוה. היקף התעסוקה החלקי של האם השפיע לרעה על 32% מהפעוטות במעון.
- (ו) אחוז המס השולי בין דרגות התמיכה אינו אחיד ופרוגרסיבי, והוא פוגע במשפחות עניות יותר מאשר בעשירות.
- (ז) איכות מעונות הסמל ירודה בהשוואה למדינות המפותחות, הן מחמת ההשקעה הממשלתית הנמוכה בגיל הרך, הן מחמת מספרן הגדול של שעות השהייה במעון. הללו מקשים על גיוס צוותים איכותיים ופוגעים באיכות המסגרת.
- (ח) שכר הלימוד המפוקח במעון מגדיל את הביקוש למעון אך איננו מאפשר תחרות על המחיר. כתוצאה מכך, איכות המסגרות יורדת. המחיר ההולך־וגדל הופך את המעון לנגיש פחות בעבור אוכלוסיות חלשות.

(ט) שוק מפעילי המעונות ריכוזי והשחקן העיקרי בו הוא הרשות המקומית. לרשות אין אינטרס לגדול ולהתרחב. הרגולציה הרבה על מעונות, בעיקר על בינויים ותפעולם מקטינה את ההיתכנות של בניסת שחקנים חדשים לשוק ואיננה תורמת להיצע.

(י) מחסור בתחרות על מחיר המעון וריכוזיות בהפעלת המעון מייצרים מסגרות לא איכותית ונגישות נמוכה של פעוטות זכאים למעון.





פרק ב: מטרות המדיניות והשגתן

”לסבסוד מסגרות לגיל הרך במדינות המפותחות שתי מטרות עיקריות: (1) קידום תעסוקת נשים; (2) צמצום פערים חברתיים.”

לסבסוד מסגרות לגיל הרך במדינות המפותחות שתי מטרות עיקריות. המטרה המוצהרת היא קידום תעסוקת נשים:⁴⁸ כשלאימהות יש “פתרון” לפעוט, הן יכולות לצאת לעבודה. מטרת המדיניות השנייה, מטרה שהתווספה בעשורים האחרונים, היא צמצום פערים חברתיים באמצעות השקעה בחינוך איכותי לפעוטות בסיכון, כך שיהפכו לאזרחים מועילים ויצרנים לחברה.⁴⁹ מטרה זו אינה מוצהרת במבחני התמיכה הישראלים אך בולטת בשיח הציבורי והתקשורתי.⁵⁰ נבחן עתה את יעילות מודל הסבסוד הנוכחי ביחס לשתי מטרות המדיניות הללו: (1) קידום תעסוקת נשים; (2) צמצום פערים חברתיים.

**”בישראל ובמדינות
נוספות הותאם
הסבסוד לאימהות
עובדות ממעמד
הביניים, על אף
שמבחינה כלכלית
כדאי למדינה
לסבסד דווקא
אימהות המחפשות
עבודה או עובדות
במשרה חלקית.”**

1. סבסוד ממשלתי וקידום תעסוקה

הסבסוד הממשלתי למסגרות לגיל הרך נועד לסייע לאימהות צעירות לצאת לשוק העבודה. בישראל ובמדינות נוספות, הותאם הסבסוד לאימהות **עובדות** מהמעמד העובד וממעמד הביניים במטרה להקל על שילוב חיי העבודה והבית.⁵¹ למשל, שעות מעון הסמל נקבעו בהתאם לשבוע העבודה הישראלי: משרה מלאה בישראל היא 42.5 שעות שבועיות, ופעוט שוהה במעון הסמל ⁵¹ שעות על מנת לאפשר לאם לעבוד במשרה מלאה. כמו כן, במסגרת מבחני התמיכה ניתן סבסוד גבוה יותר לנשים העובדות במשרה מלאה – מאשר נשים העובדות במשרה חלקית.

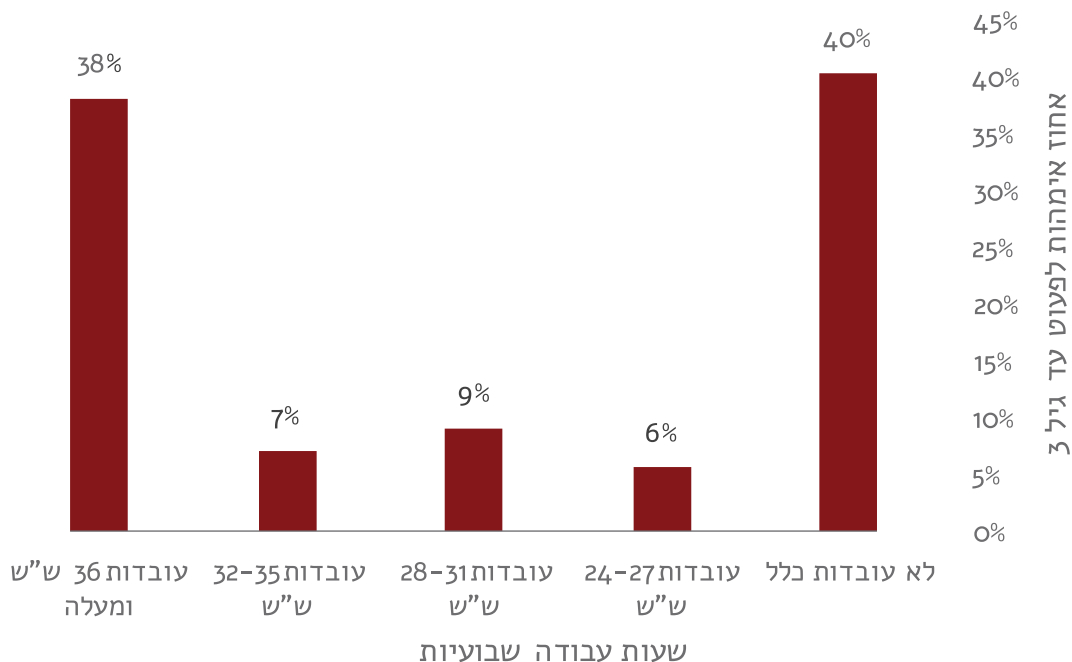
שני חסמים עומדים בפני אימהות צעירות המעוניינות בקבלת מסגרת מסובסדת לילדם:

(א) היקף התעסוקה המינימלי: היקף התעסוקה המינימלי הנדרש כדי לקבל סבסוד עומד על 24 שעות שבועיות, דהיינו 57% היקף משרה. נשים שאינן עובדות, או שעובדות בהיקף משרה נמוך יותר, אינן זכאיות לסבסוד. גם נשים לומדות נדרשות לעמוד בהיקף לימודים של 24 שעות שבועיות.⁵²

(ב) תלושי השכר: על מנת לקבל סבסוד יש להציג למשרד העבודה תלושי משכורת המעידים על היקף המשרה של האם. למעסיקים רבים לא משתלם להוציא תלוש לעובדת בעבור היקף משרה נמוך בגלל חובות המעסיק הכרוכות בתלוש והם מעדיפים לשלם במזומן או בדרכים אחרות. כתוצאה מכך, נשים רבות עובדות ונמצאות בשוק העבודה אך מקבלות תשלום “בשחור”⁵³ ואינן יכולות להמציא תלושים לבקשת המשרד.

כדי להבין את השפעת החסמים הקיימים על הזכאות לסבסוד, בדקנו את היקף התעסוקה של אימהות לפעוטות עד גיל 3 בחברה הישראלית,⁵⁴ ביחס לדרישות התעסוקה של משרד העבודה.⁵⁵ היקף הזכאות מוצג בתרשים 20.

תרשים 20: היקף התעסוקה של אימהות לפעוט עד גיל 3 ביחס לדרישות התעסוקה של משרד העבודה, נכון לשנת 2018



מקור: סקר "הוצאות והכנסות משק הבית" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018, תעסוקת אימהות לפעוט עד גיל 3 בהצלבה עם מבחני התמיכה של משרד העבודה לשנת 2018.

כיום, 40% מהאימהות לפעוט אינן עובדות ואינן זכאיות לסבסוד. אימהות אלו, שאינן עובדות או עובדות במשרה חלקית, נמצאות בפריפריה החברתית של מדינת ישראל.⁵⁶ המחקר ממדינות מתפתחות מראה שמבחינה כלכלית כדאי למדינה לסבסד דווקא אימהות המחפשות עבודה או עובדות בחלקיות משרה. מסגרת זולה ונגישה לפעוט מעניקה לאימהות עניות ולא משכילות הזדמנות להיכנס לשוק העבודה; היא מובילה אותן בהמשך למשרות טובות יותר, בהיקף משרה רחב יותר;⁵⁷ והיא מגדילה את הפריזון למשק עם השתלבותן בשוק התעסוקה לטווח הארוך.⁵⁸ בישראל, לעומת זאת, הסבסוד מגיע לאימהות המבוססות היטב בשוק העבודה – ולא לנשים המחפשות עבודה, או אשר עובדות במשרה חלקית, אף שהן והמדינה רק תצאנה נשכרות מסבסוד שכזה.

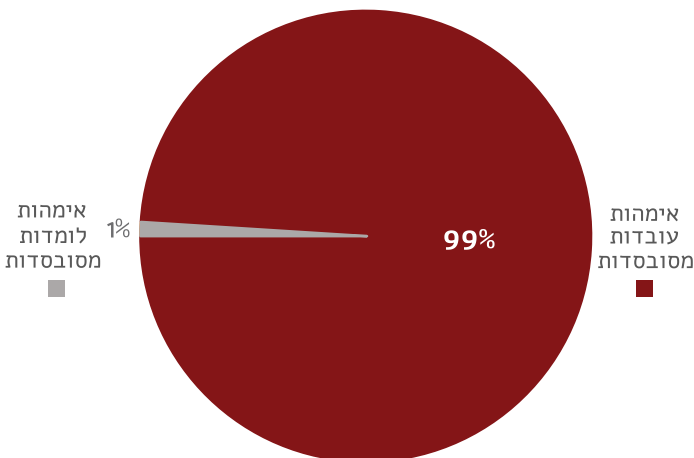
”לאימהות לומדות
קושי כפול: עליהן
לממן את
לימודיהן, וכן
לממן מסגרת
שהייה לפעוט.
במודל הסבסוד
הנוכחי אימהות
סטודנטיות הן
אחוז בודד
מכלל האימהות
המקבלות סבסוד.”

2. סבסוד לימודי נשים

מלבד עידוד תעסוקה, אימהות רבות רוכשות השכלה בשנים שבהן הן יולדות את ילדן הראשון. לאימהות לומדות קושי כפול: עליהן לממן את לימודיהן, וכן לממן מסגרת שהייה לפעוט. ישנו חשש אמיתי שמא אימהות צעירות יימנעו מלרכוש השכלה, יישארו בבית עם הפעוט, או יוותרו בעבודות שאינן דורשות השכלה.⁵⁹ נוסף על כך, ישנו אינטרס ציבורי בכך שנשים ירכשו השכלה כדי שיוכלו בהמשך להשתלב בתפקידי מפתח בחברה.

במודל הסבסוד הנוכחי, המדינה מסבסדת מעון רק לנשים אשר לומדות 24 שעות שבועיות במסלול לימודים המוכר על ידי המדינה (קורס הכשרה / תואר ראשון / תעודת הוראה וכו'). מדובר ברף לימודים גבוה המוביל למיצוי נמוך של אימהות לומדות במעון.

תרשים 21: אימהות לומדות המקבלות סבסוד למעון סמל מכלל האימהות המסובסדות, נכון לשנה 2020-2021



מקור: מענה משרד העבודה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת בתאריך 9.5.2021.

אימהות סטודנטיות הן אחוז בודד (774 אימהות) מכלל האימהות המקבלות סבסוד. במקביל, אין כל הנחה בשכר הלימוד האוניברסיטאי לאימהות צעירות. לכן לא ניתן לטעון שהמדינה מסייעת לאימהות צעירות לשלב את לימודיהן עם גידול הפעוט.

לסיכום, המדינה אינה מקדמת תעסוקת אימהות המחפשות עבודה, אימהות אשר עובדות במשרה חלקית או אימהות לומדות. הסבסוד מגיע לנשים ממעמד הביניים ומן המעמד הגבוה אשר עובדות במשרה מלאה – במטרה לסייע להן לשלב בין חיי העבודה והבית.

קידום תעסוקת מיעוטים

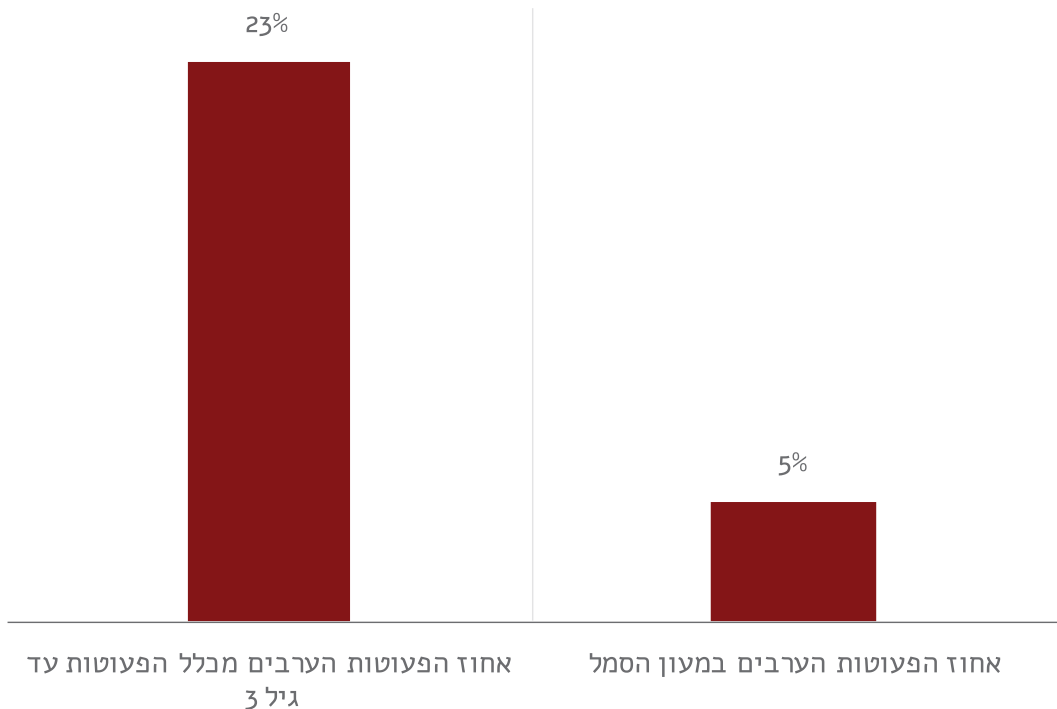
בישראל ישנן שתי קבוצות אוכלוסייה ששיעור התעסוקה בהן נמוך: נשים ערביות, שרק 38.2% מהן עובדות; וגברים חרדים, שרק 50.2% מהם עובדים.⁶⁰ להלן נראה כיצד מודל הסבסוד הנוכחי איננו מקדם תעסוקה בקרב אוכלוסיות אלו.

3. תעסוקת נשים ערביות

קידום תעסוקת נשים ערביות־ישראליות הוא יעד ממשלתי כבר משנות התשעים.⁶¹ באוכלוסייה הערבית נשמרים ערכי משפחה מסורתיים שלפיהם האב הוא המפרנס והאם נותרת בבית ומגדלת את הילדים. הנשים הערביות מתקשות לצאת לשוק העבודה ושיעור תעסוקתן נשאר נמוך למרות מאמצים רבים שנקטה המדינה בעניין זה.

בשנים האחרונות פעלה המדינה כדי להפוך את המעון לנגיש **במחיר** לאימהות ערביות וכן להגדיל את הנגישות הפיזית שלהן למעון. ב־2012 הורחב הסבסוד לנשים ערביות. מאז, אימהות ערביות מקבלות סבסוד לפי מבחן ההכנסה בלבד וסבסודן לא נפגע אם הן עובדות במשרה חלקית.⁶² ב־2015 הקצתה המדינה, באופן קבוע, 25% מהיקף התקציב לבינוי מעונות בחברה הערבית בלבד.⁶³ אולם בפועל, צעדי המדיניות לא הועילו ולא הגדילו את מספר הפעוטות הערבים במעונות. מספרם נותר נמוך: ב־2018 רק 5% מהפעוטות המסובסדים במעונות הסמל היו ערבים (6,369 פעוטות בלבד),⁶⁴ 18% פחות משיעורם באוכלוסייה הכללית.

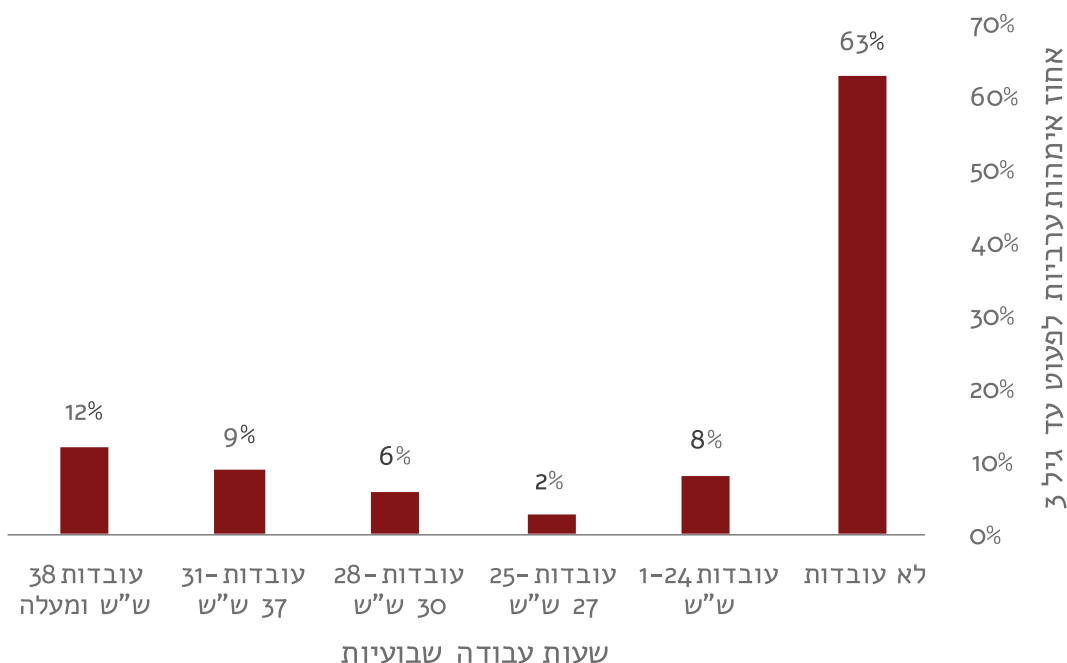
תרשים 22: פעוטות ערבים במעונות הסמל וביחס לאוכלוסיית הפעוטות עד גיל 3, נכון לשנת 2018



מקור: מענה משרד העבודה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת בתאריך 24.2.2020; מריה רבינוביץ', יסכה מוניקנדס-גבעון ואתי וייסבלאי, מסגרות לגיל הרך בישראל והפיקוח הממשלתי עליהן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2020. עמ' 11.

כמאליה נשאלת השאלה: מדוע צעדי המדיניות לא הועילו? מדוע לא גדל מספר הפעוטות הערבים במעונות הסמל? ובכן, הנגשת מחיר המעון לא הועילה משום שרוב הנשים הערביות אינן עובדות בלל ולכן לא זכאיות למעון סמל.

תרשים 23: היקף התעסוקה של אימהות ערביות לפעוט עד גיל 3, נכון לשנת 2018

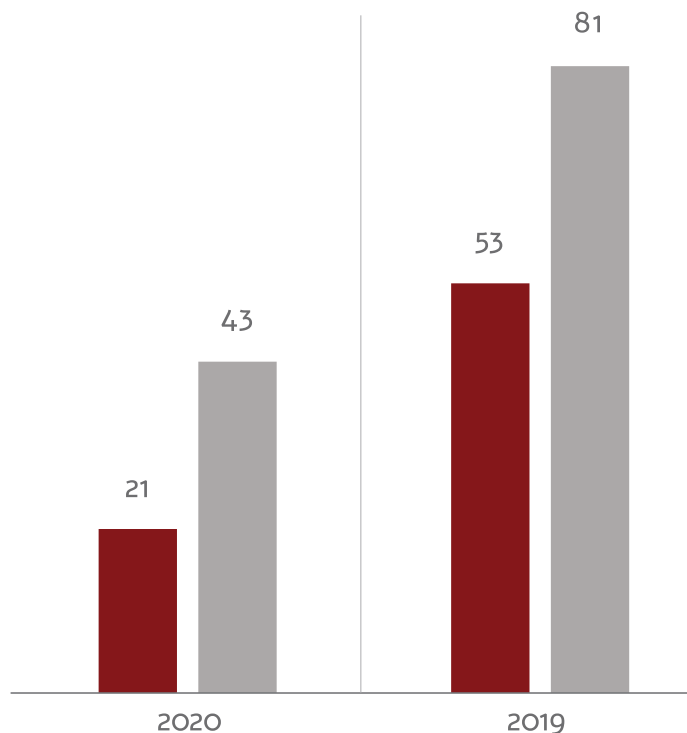


מקור: סקר "הוצאות והכנסות משק הבית" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018, תעסוקת אימהות לפעוט עד גיל 3.

"הנגשת מחיר המעון לא הועילה משום שרוב הנשים הערביות אינן עובדות כלל ולכן לא זכאיות למעון."

גם הגדלת הנגישות הפיזית למעון ביישובים הערביים באמצעות הקצאה ייעודית של תקציבי בינוי נתקלה בקשיים. התקציב הייעודי לבינוי מעונות ניתן באמצעות מבחני תמיכה לרשויות המקומיות. הרשות צריכה להקצות שטח ציבורי, לתכנן את מבנה המעון ולעמוד בקצב הבנייה שנקבע במבחן התמיכה. רשויות ערביות רבות לא הצליחו לעמוד בתנאי מבחן התמיכה ולא קיבלו את הכסף.⁶⁵

תרשים 24: תקציבי בינוי מעונות בחברה הערבית – הקצה מול מיצוי (במיליוני שקלים)



”הגדלת התקציב לבינוי מעונות נכשלה כי הרשויות ערביות לא ניגשו למבחני התמיכה והתקציב לא מוצה.”

■ תקציב בינוי לחברה הערבית (25% מהתקציב לבינוי) ■ תקציב שלא מומש

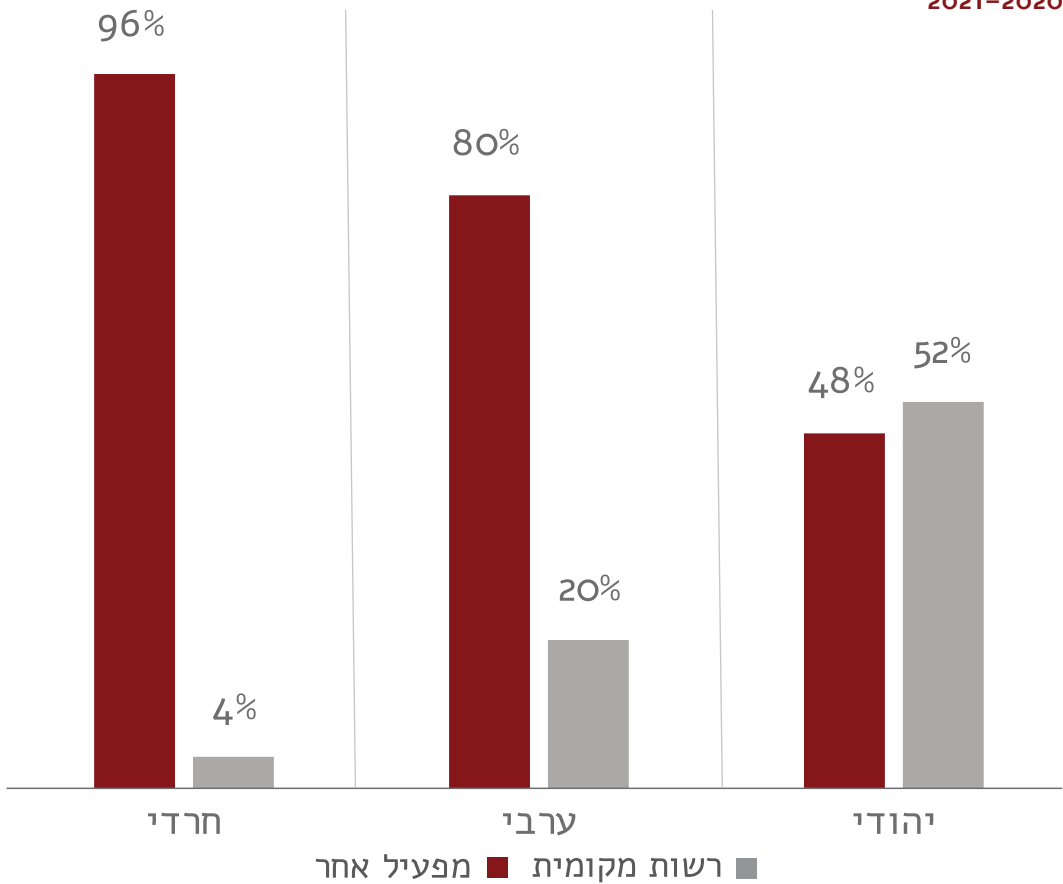
מקור: מענה משרד העבודה לבקשת פורום קהלת בתאריך 6.7.2021

לטענת עמותת ”סיכוי”, הקשיים של הרשויות הערביות נובעים ממחסור באדמות ציבוריות ומחסור במשאבים מקצועיים ואדריכליים לתכנון המעון. ב-2018 ניסתה המדינה לפתור חסם זה באמצעות מימון נוסף לתכנון מעונות בלבד במטרה לעזור לרשויות ערביות חלשות בהליכי התכנון.⁶⁶ בשנה זו הקצה משרד העבודה 15.2 מיליון שקלים לתכנון מעונות בחברה הערבית, וב-2020 הקצה 18.3 מיליון שקלים נוספים למטרה זו. יעילות הצעד לא ברורה מכיוון שלטענת משרד העבודה, רשויות ערביות לא ניגשות כלל לקולות הקוראים השונים שהמשרד מפרסם בנושא.⁶⁷ להערכת משרד העבודה, המיצוי לבינוי בחברה החרדית גבוה רק ב-2% מהבינוי בחברה הערבית.⁶⁸

מלבד הקשיים העומדים בפני הרשות המקומית הערבית, ניכר שיטנו מחסור ביוזמה פרטית בחברה הערבית לבינוי והפעלת מעונות. גם בחברה החרדית יש קושי במציאת קרקעות ציבוריות והקצאתן⁶⁹ – אך בחברה החרדית יש יוזמה פרטית והתארגנות להפעלת מעונות המפצות על ת־הפעילות של הרשות המקומית.

תרשים 25: הרשות המקומית ומפעילים עצמאיים בהפעלת מעונות לפי מגזרים, נכון לשנה"ל

2021-2020



מקור: עיבוד לרשימת מפעילי מעונות הסמל של משרד העבודה. קידוד רשות מקומית נעשה במידה שהמפעיל רשום כמועצה או בחברה למתנ"סים המפעילה את המעון באמצעות מתנ"ס הרשות.

**”ישנו מחסור
ביוזמה פרטית
בחברה הערבית
לבינוי והפעלת
מעונות. ההשקעה
בצעדי מדיניות
מוכווני רשות
מקומית אינה
הפתרון לסוגייה.”**

בעוד הרשויות המקומיות הערביות מפעילות 20% מהמעונות במגזר, בחברה החרדית הרשות מפעילה רק 4% מהמעונות. למרות זאת, המיצוי בקרב החברה החרדית גבוה לאין שיעור (27% מכלל הפעוטות המסובסדים) ביחס למיצוי הנמוך של החברה הערבית (5% מכלל הפעוטות המסובסדים).

ההשקעה בצעדי מדיניות מוכווני רשות מקומית אינה הפתרון לסוגיית המעונות בחברה הערבית. תחת זאת יש לעודד יוזמה פרטית בקרב ארגוני מגזר שלישי ופרטי לבינוי והפעלת מעונות בחברה הערבית. היוזמה הפרטית מוצאת פתרונות יצירתיים למסגרות לגיל הרך מלבד מעונות סמל. דוגמה טובה לכך היא תוכנית ”הורים

שותפים" של מכון אג'יק בנגב. במסגרת התוכנית מוכשרות אימהות כמטפלות לגיל הרך ובהמשך פותחות משפחתונים לנשים אחרות ביישובן. ב־2015 עמד שיעור התעסוקה של אימהות ערביות במסגרות של אג'יק על 40% ביחס לשיעור תעסוקה של 12% באותם יישובים.⁷⁰ ניסיונות של אגף הגיל הרך בעיריית ירושלים לקדם פרויקט זהה במזרח העיר נתקל בסירוב של משרד העבודה.⁷¹

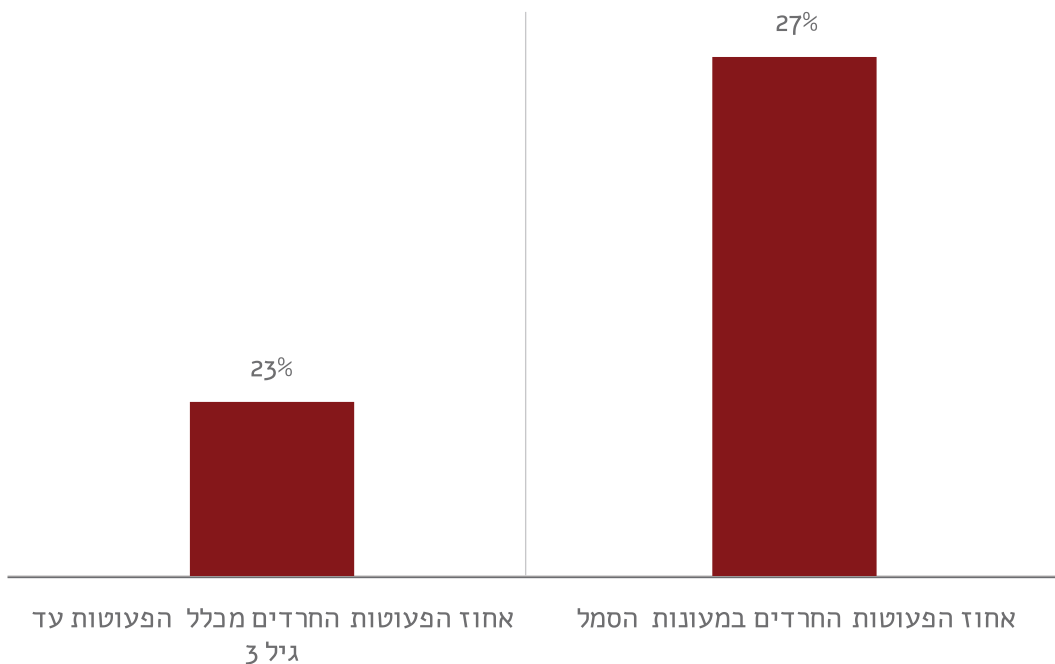
לסיכום, מודל הסבסוד הנוכחי אינן מקדם תעסוקת נשים ערביות מכיוון שרובן לא זכאיות כלל למעון סמל משום שאינן עובדות. צעדי מדיניות שניסו להגדיל את הנגישות הפיזית של אימהות ערביות למעון התמקדו ברשות המקומית – ונכשלו.

4. אי־קידום תעסוקת גברים חרדים

אוכלוסיית הגברים החרדים בישראל היא האוכלוסייה השנייה בישראל ששיעור התעסוקה שלה נמוך. שיעור זה נותר יציב בעשור האחרון ונע בין 48% ל־51.72% בחברה זו נשמר דפוס "חברת הלומדים" שבה הגברים לומדים תורה והנשים מפרנסות את המשפחה.⁷³ לצד זאת, החברה החרדית היא שיאנית הילודה בישראל.⁷⁴ ב־2018 היו הפעוטות החרדים 27% מכלל הפעוטות במעונות הסמל (31,546 פעוטות) וארבע אחוזים יותר משיעורם היחסי באוכלוסייה.

**"בחברה החרדית
נשמר דפוס "חברת
הלומדים" בו
הגברים לומדים
תורה והנשים
מפרנסות."**

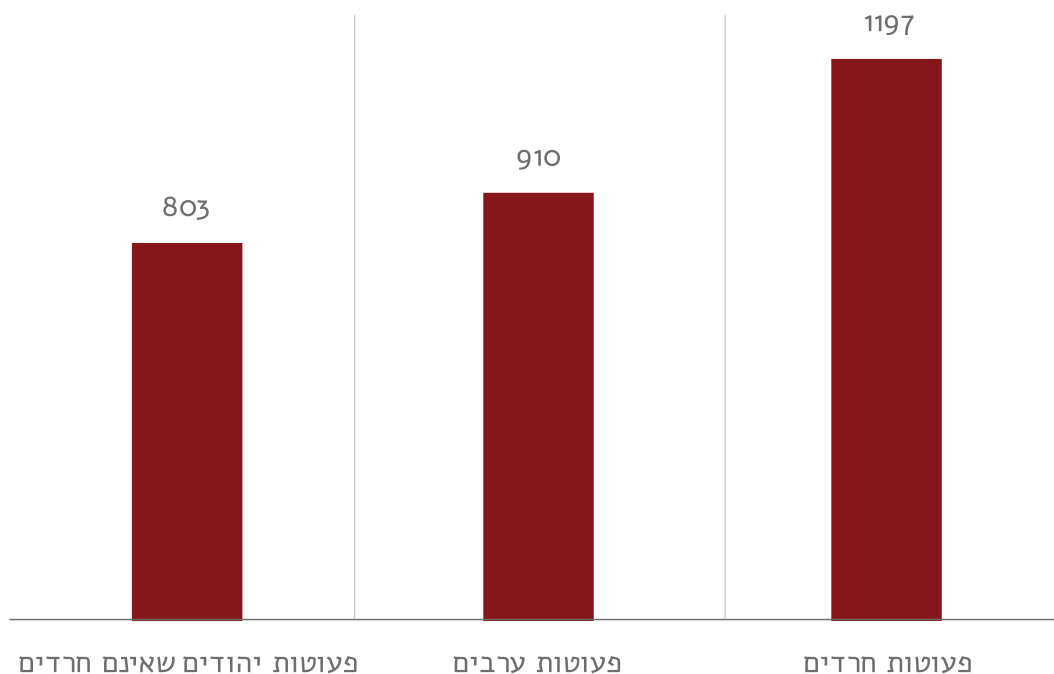
תרשים 26: פעוטות חרדים במעונות הסמל וביחס לאוכלוסיית הפעוטות עד גיל 3, נכון לשנת 2018



מקור: עיבוד לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: אוכלוסיית ישראל לפי דת והגדרה עצמית של מידת דתיות, דו"ח פני החברה, 27.6.2018, בהשוואה למענה משרד העבודה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת בתאריך 24.2.2020.

מלבד העובדה שיותר פעוטות חרדים מסובסדים במעונות סמל, הרי שלפי הערכת משרד העבודה, המדינה משלמת יותר בעבור פעוט חרדי במעון בהשוואה לפעוטות אחרים. לפי ההערכה, מתוך 1.28 מיליארד שקלים לסבסוד שהות פעוטות, 453 מיליון שקלים סבסדו פעוטות חרדים. פעוט חרדי מסובסד בממוצע ב־394 שקלים יותר מפעוט יהודי שאינו חרדי ואף מסובסד יותר מפעוט ערבי.

תרשים 27: סבסוד חודשי של פעוטות במעון סמל לפי מגדר, נכון לשנת 2018 (בשקלים)



מקור: מענה משרד העבודה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת בתאריך 24.2.2020.

כיצד מבחני התמיכה של משרד העבודה מובילים לסבסוד גבוה של פעוטות חרדים? שתי סיבות גורמות לכך: (א) התחשבות בשעות הלימודים של האב בישיבה או בכולל כשעות לימודים; (ב) אי־שימוש בנפש מתוקנת בחישוב רמת ההכנסה לנפש. נפרט.

שעות ישיבה כשעות לימודים

כפי שציינו לעיל, המדינה מכירה בלימודים גבוהים כשעות עבודה כדי לאפשר למשקי בית צעירים לקבל סבסוד – ומתוך ציפייה שהשכלה תהפוך בעתיד לתעסוקה. כיום, מבחני התמיכה מכירים בשעות הלימודים של האב החרדי בכולל או בישיבה כשעות סטודנט (סעיף 2ט במבחני התמיכה⁷⁵). כך, אף שהאב איננו עובד, שעות הישיבה שלו הופכות את משק הבית לזכאי לסבסוד לפעוט.

ב־2018, 27,576 פעוטות קיבלו סבסוד על סמך הצהרה זו; אלה הם 89% מכלל הפערות החרדים הלומדים במעונות הסמל. מחקר אורך שביצע פורום קהלת לכלכלה מראה שלימוד בישיבה גבוהה

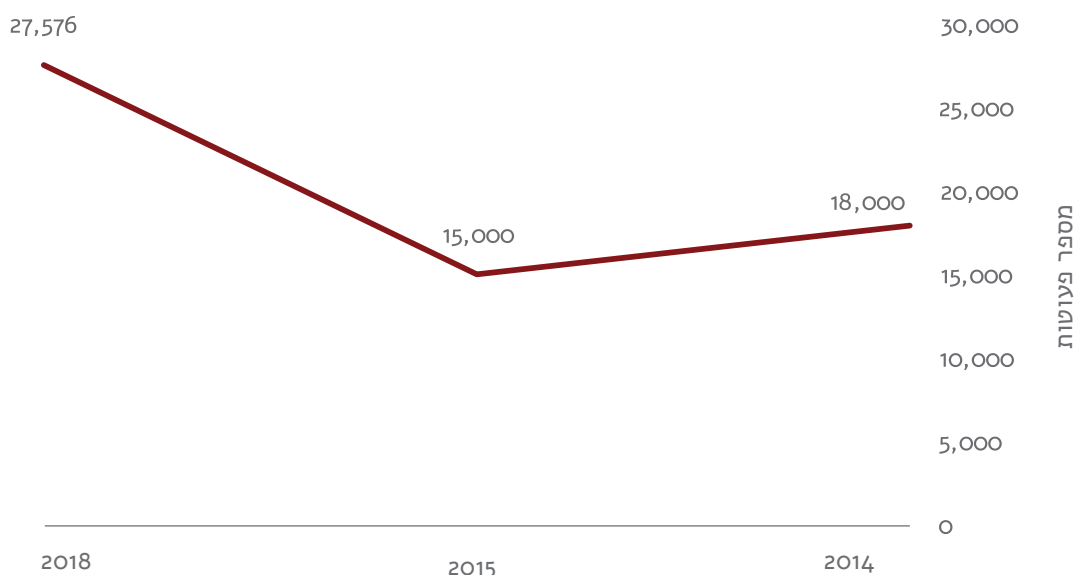
” פערות חרדי
מסובסד במוצע
ב-394 שקלים
יותר מפערות יהודי
שאינו חרדי.”

**”מבחני התמיכה
מכירים בשעות
הלימודים של האב
החרדי בכולל
כשעות סטודנט על
אף שלימוד
זה אינו תורם
בשום דרך לשיפור
התעסוקה של
גברים חרדים.”**

או בכולל אינו תורם בשום דרך לשיפור התעסוקה של גברים חרדים או למצבם הכלכלי. הלכה למעשה, סבסוד שעות השהות של האב בכולל אינו אלא סבסוד **אי־תעסוקת גברים חרדים**. הוא אינו תורם אלא להישארותם מחוץ למעגל העבודה ולעונגם של משקי הבית החרדיים.⁷⁶

בעקבות שורת המלצות של ועדות אקשטיין, טרכטנברג ואללוף קיבלה ממשלת ישראל החלטה אסטרטגית לשנות את תנאי הסבסוד למעונות כך שזכאות לסבסוד תותנה בכך ששני ההורים עובדים והאב עובד לפחות 15 שעות.⁷⁷ ב־2015 נכנסה המדיניות לפועל ומספר האבות החרדים שהצהירו על לימודים בכולל הצטמצם ב־78.36% שנה לאחר מכן, כשהמפלגות החרדיות שבו לממשלה, החלטה זו בוטלה. כיום, אין מדובר ב־18 אלף פעוטות כי אם ב־27 אלף פעוטות שהמדינה מסבסדת בשעה שאבותיהם נשארים מחוץ למעגל העבודה.

תרשים 28: השפעת החלטת ממשלה 149 על פעוטות חרדים במעון סמל



מקור: מירב ארלוזורוב וטלי חירותי־סובר, ”נתניהו ודרעי מבטלים יוזמה שהוציאה אלפי חרדים לעבודה”, 19.5.2015, *The Marker*.

”הממשלה החליטה

כבר ב־2009

לשנות את

חישוב הנפשות

במבחן ההכנסה

אך החלטה זו

לא יושמה עקב

לחצים פוליטיים

של המפלגות

”החרדיות”.

אי־שימוש בנפש מתוקננת

מבחן ההכנסה לנפש נקבע לאחר שחושבה משכורת הברוטו של ההורים וחולקה במספר הנפשות בבית – הורים וילדיהם שמתחת לגיל 18. משפחות חרדיות שבהן האב לומד מרוויחות פחות מכיוון שהאב מכניס רק קצבת לימודים ולכן ה”מונה” של המשוואה קטן. משפחות חרדיות מביאות יותר ילדים לעולם וברווחים צפופים יותר ו”מכנה” המשוואה (מספר הנפשות עד גיל 18) גבוה בהשוואה ליהודים לא חרדים. ההכנסה הנמוכה של ההורים החרדים ומספר הנפשות הגבוה מובילים כמעט באופן אוטומטי לדרגה נמוכה ולסבסוד ממשלתי גבוה.

שימוש ב”נפש מתוקננת” כלומר משקל נמוך שניתן לכל ילד נוסף במשק הבית, נכון מבחינה כלכלית שהרי גידול ילד רביעי זול יותר מגידול ילד ראשון (לדוגמה, אין צורך לקנות עגלה ובגדי תינוקות חדשים). הממשלה החליטה כבר ב־2009 לשנות את חישוב הנפשות במבחן ההכנסה – מחישוב לפי גולגולת לחישוב נפש מתוקננת.⁷⁹

המדינה ביקשה אז להשאיר את חישוב הגולגולת למשקי בית המונים 4 נפשות כפי שהם, ובנוגע למשקי בית של חמש נפשות ומעלה לשנות את המשקלות בהדרגה כך ש־5 נפשות ייחשבו כ־4.65 נפשות; 8 נפשות ייחשבו כ־6.25 נפשות וכן הלאה.⁸⁰ בפועל, החלטה זו לא יושמה בגלל לחצים פוליטיים של המפלגות החרדיות.

תרשים 29: מספר ילדים מתחת לגיל 18 במשקי הבית

המקבלים סבסוד במעון סמל

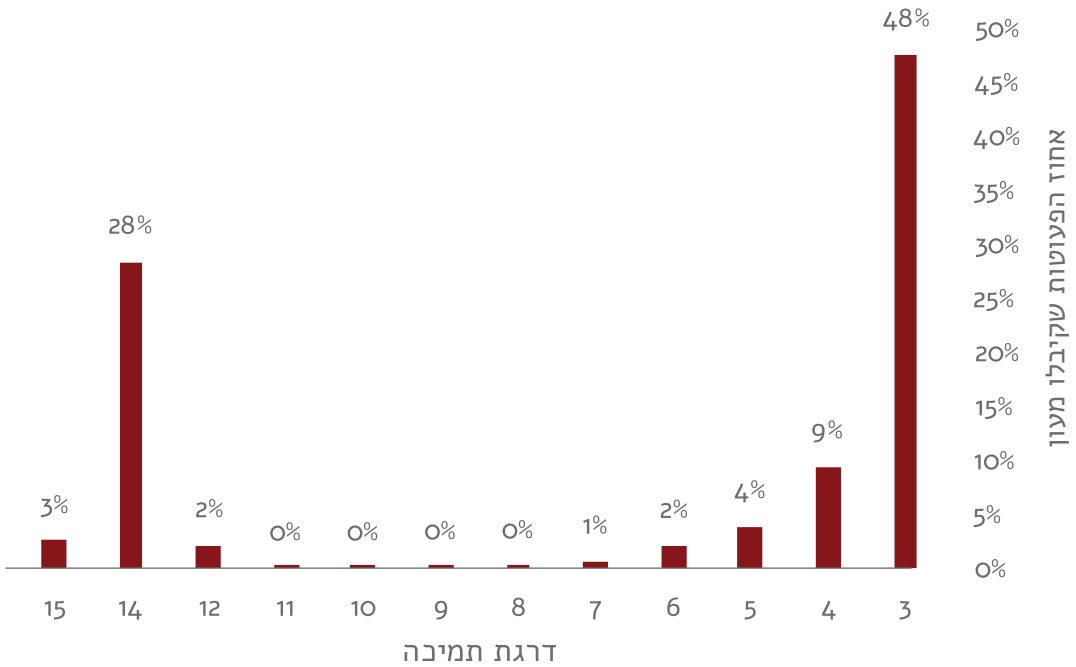
מספר הילדים במשפחה בשנת 2020	מספר הילדים במשפחה בשנת 2010	מספר הילדים מתחת לגיל 18 במשפחה
21,642	19,402	1
38,014	27,684	2
29,115	19,282	3
16,449	9,489	4
18,437	9,304	5 או יותר
123,657	85,161	סה”כ

מקור: אליעזר שוורץ ואורלי אלמגור־לוטן, ”שינוי באופן חישוב ההכנסה לנפש לצורך סבסוד ילדים במסגרות המוכרות”, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24.5.2011, בהשוואה למענה משרד העבודה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת בתאריך 17.2.2021.

ניתן לראות כי אף שבעשור האחרון גדל מערך מעונות הסמל ב־38 אלף מקומות, הוכפל מספר המשפחות שלהן 5 או יותר פעוטות מתחת לגיל 18. מספר הילדים הגדול מלמד על כך שהאם אינה אם צעירה אשר עושה את צעדיה הראשונים בשוק העבודה והיא ככל הנראה נמצאת בשוק העבודה זמן רב.

כתוצאה מאי־השימוש בנפש מתוקנת וגדילת ה"מכנה" בחישוב דרגת ההכנסה, הפעוטות החרדים אכן מסובסדים יותר. רוב הפעוטות החרדים מסובסדים בדרגה 3 ודרגה 14 (שבה יש שני פעוטות בגילי מעון). בשתי דרגות אלו, הורים משלמים פחות מ־900 שקלים בעבור מסגרת מלאה לפעוט.

תרשים 30: פעוטות במעון סמל שאבותיהם הצהירו על לימודים בכולל לפי דרגת תמיכה, נכון לשנת 2018



מקור: מענה משרד העבודה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת בתאריך 24.2.2020.

”הכרת המדינה בלימודי הכולל של האב מייצרת לו תמריץ גבוה לא לעבוד.”

לסיכום, המדינה מכירה בלימודי האב החרדי בכולל כזכאי למעון סמל ומייצרת תמריץ גבוה להישארותו מחוץ למעגל העבודה. מבחן התמיכה הקיים מוביל לנוכחות גדולה של פעוטות חרדים במעונות הסמל ולתמיכה ממשלתית גדולה בהשוואה למגזרים אחרים. הסבסוד הגבוה נובע מהמשכורות הנמוכות של משק הבית וממספר הילדים הגבוה. בפועל, המדינה משמרת את אורח החיים הלמדני של המגזר החרדי אף שהיא חפצה שגברי המגזר יצאו לשוק העבודה.

5. סבסוד ממשלתי לגיל הרך וצמצום אי־שוויון

בשנות התשעים בואכה שנות האלפיים התווספו צרכני מדיניות (Policy consumer) לתוכניות לגיל הרך – מלבד האם ועבודתה, צרכי הפעוט וחינוכו.⁸¹ מדיני זו מתמקדת בהיבטים החינוכיים־פדגוגיים של המסגרת לפעוט,⁸² ולא בהתאמת המסגרת לתעסוקת האם.

מחקרים רבים שנערכו ברחבי העולם בחנו את טיב ההתפתחות של פעוטות במסגרות חינוכיות והם חלוקים במסקנותיהם לגבי השפעתה החיובית של מסגרת חינוכית לפעוט. ראשית, ישנו פער השוואתי בין גיל שנה לגילי שנתיים ושלוש, בשנת החיים הראשונה, הטוב ביותר בעבור הפעוט הוא לשהות שעות רבות ככל הניתן במחיצת האם ולא במסגרת.⁸³ שנית, מחקריו של הקמן ומחקרים נוספים שהראו תועלת כלכלית בהשקעה בגיל הרך עקבו רק אחר פעוטות הנמצאים בסיכון ולא אחר פעוטות למשפחות נורמטיביות.⁸⁴ על פי הקמן, תוכניות איכותיות לפעוטות בסיכון "מפצות" על מה שפעוטות ממשפחות נורמטיביות מקבלים בין כה וכה בביתם. חינוך אוניברסלי לגיל הרך עשוי אפוא להזיק לפעוטות מבתי נורמטיביים, אשר זקוקים לשהות רבה יותר בביתם מאשר במסגרת חיצונית – והקמן עצמו אף הודה בכך.⁸⁵ מחקרים נוספים שמו דגש רב על מספר השעות שפעוטות מבליים במעון, והראו שככל שהשהות במעון ארוכה יותר – כך היא מזיקה יותר לפעוט, וכי ככל שהמסגרת איכותית פחות מבחינת כוח האדם שלה, כך גדלים הסיכויים שהמסגרת תזיק לפעוט לעומת השהות בבית.⁸⁶

המסקנות המרכזיות להשקעה בגיל הרך כמנוף לצמצום אי־שוויון הן כדלהלן: פעוטות בסיכון יכולים להרוויח ממסגרת איכותית, אך הנחה זו איננה נכונה לגבי כל הגילים ולגבי כל הפעוטות; שהות במסגרת באיכות נמוכה לאורך שעות רבות מזיקה הן לפעוטות בסיכון הן לפעוטות מבתי נורמטיביים.

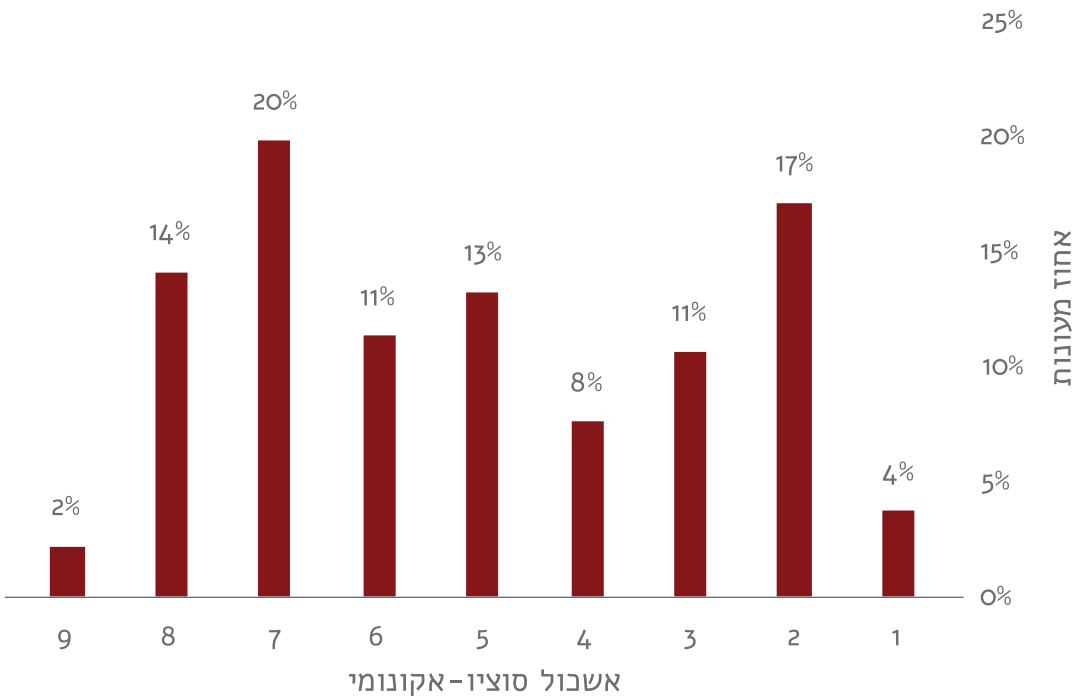
להלן נבקש לבדוק אם מודל הסבסוד הנוכחי מצמצם אי־שוויון באמצעות בחינת ההיבטים הבאים: (1) נגישות המעון לפעוטות חלשים ולפעוטות בסיכון; (2) איכות מעונות הסמל.

6. נגישות לחלשים

”בישובים השייכים
לאשכולות
סוציו-אקונומיים
נמוכים יש פחות
מעונות מאשר
בישובים השייכים
לאשכולות
סוציו-אקונומיים
גבוהים.”

הזכאות למעון סמל מותנית בהיקף תעסוקה של 24 שעות שבועיות. בתרשים 12 הדגמנו כיצד מבחן ההכנסה חוסם אימהות מעשירוני הכנסה נמוכים יותר לקבל סבסוד מכיוון שהן אינן עובדות או עובדות במשרה חלקית. כפי שראינו, מסיבה זו שיעור המשפחות ממעמד הביניים ומעלה המקבלים סבסוד גבוה משיעור המשפחות העניות המקבלות סבסוד (תרשים 11). אך מלבד חסם התעסוקה, יש להתבונן גם ב**נגישות הפיזית** למעון הסמל. ביישובים השייכים לאשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים ישנם פחות מעונות מאשר ביישובים המשתייכים לאשכולות סוציו-אקונומיים גבוהים. כתוצאה מכך, שיעור הפעוטות המקבלים מעון ביישוב עני קטן משיעור הפעוטות המקבלים מעון ביישוב עשיר.

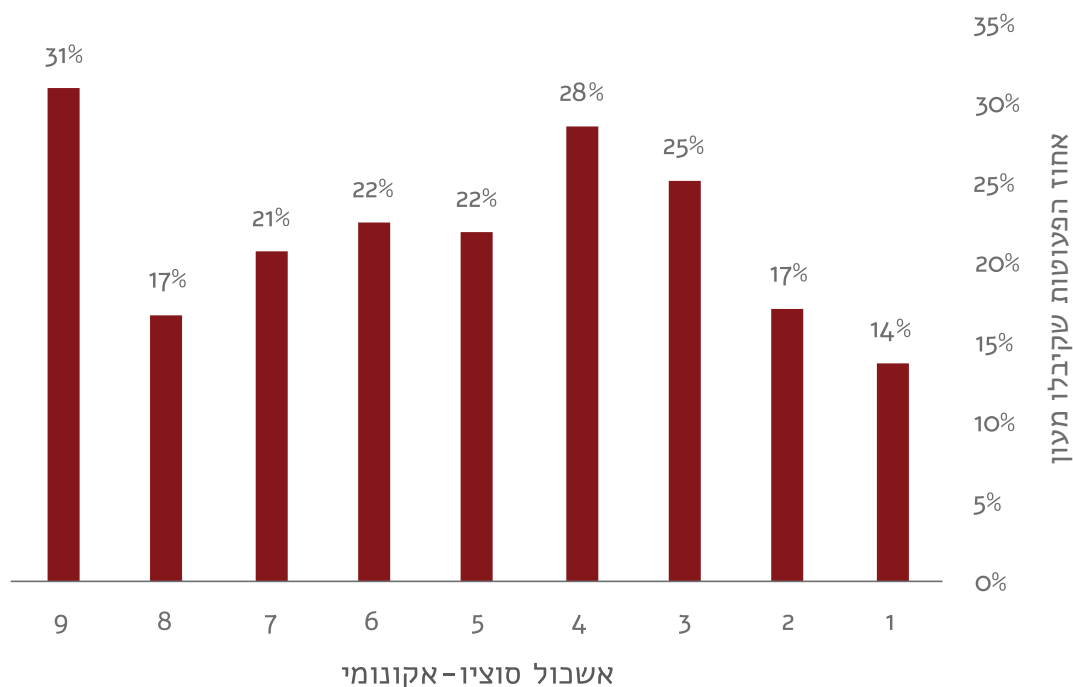
תרשים 31: שיעור מעונות בכל יישוב לפי דירוג אשכולות יישובי, נכון לשנה"ל 2020-2021



מקור: עיבוד למענה משרד העבודה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת בתאריך 18.2.2021, בהצלבה עם המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 32: אחוז הפעוטות השוהים במעון מכלל הפעוטות באשכול שלהם, נכון לשנה"ל

2021-2020



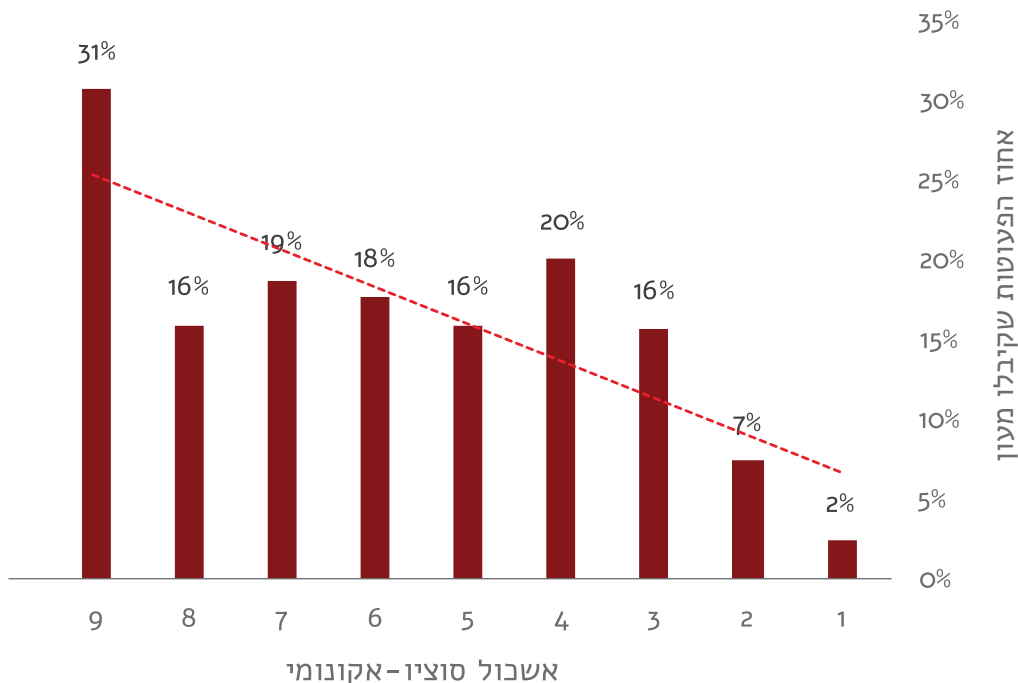
מקור: עיבוד למענה משרד העבודה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת בתאריך 18.2.2021, בהצלבה עם המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בעוד באשכול 1, האשכול העני ביותר, רק 14% מהפעוטות מקבלים מעון סמל, הרי שבאשכול 9, שבו הכנסת משק הבית גבוהה בהרבה, 31% מהפעוטות זוכים לסבסוד ממשלתי.

כפי שצינו לעיל בפרק הראשון, הנגישות למעון בישראל מושפעת משני גורמים: (1) יוזמה של הרשות המקומית לבנות מעונות ולהפעילם; (2) יוזמה פרטית חזקה. בקרב החברה החרדית היוזמה הפרטית גבוהה, הנגישות גבוהה וכתוצאה מכך – המיצוי גבוה יותר (ראו תרשימים 19, 25). גם בהתנחלויות ישנו צורך עז למעונות, משום שהיישובים הומוגניים ומבודדים וההתארגנות הקהילתית חזקה. בהתנחלויות, בדרך כלל, המעונות נבנים ומתופעלים על ידי המועצה המקומית.⁸⁷ לאחר ניכוי הפעוטות למשפחות חרדיות ומשפחות מן ההתנחלויות מכלל הפעוטות הזכאים, תמונת הזכאות למעון לפי אשכולות נראית כבתרשים 33.

”באשכול העני ביותר רק 14% מהפעוטות מקבלים מעון לעומת 31% מהפעוטות באשכול העשיר.”

תרשים 33: אחוז הפעוטות השוהים במעון מכלל הפעוטות באשכול שלהם, ללא פעוטות חרדים ומתנחלים, נכון לשנה"ל 2021-2020



מקור: עיבוד למענה משרד העבודה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת בתאריך 18.2.2021 בהשוואה למדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לרשויות מקומיות. יש לציין שמדובר במספרים חסרים: לא נספרו פעוטות חרדים הלומדים בערים מעורבות וברשתות מעורבות (נספרו 25 אלף פעוטות חרדים מתוך 31 אלף פעוטות). בפועל, אחוז הפעוטות המקבלים מעון באשכולות נמוכים קטן עוד יותר.

**”מעון מסובסד
ניתן לעשירים
והמדיניות
הנוכחית מנציחה
אי שוויון.”**

לאחר הניכוי,⁸⁸ הזכאות למעון באשכול 1 עומדת על 2%, ועל 7% באשכול 2. **מעון מסובסד ניתן לעשירים ולא לעניים** והמדיניות הקיימת מנציחה אי-שוויון – וכל שכן שאיננה מצמצמת אותו.

7. חוק פעוטות בסיכון

חוק פעוטות בסיכון, התש”ס-2000, קובע שלפעוט בסיכון תינתן גישה למסגרת חינוכית. הגדרת פעוט כ”פעוט בסיכון” נעשית על ידי המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית וזו אחראית גם על השמתו במסגרת. פעוטות בסיכון נשלחים למסגרות מגוונות: מעונות סמל ”רגילים”, מעונות רב-תכליתיים (שנועדו לפעוטות עם צרכים מיוחדים) ומשפחתוני רווחה. ב-2018 שהו מכוח החוק 19,153 פעוטות בסיכון במסגרות מסובסדות של משרד הרווחה (15.3% מכלל הפעוטות המסובסדים).⁸⁹

”ישראל היא שיאנית שעות השהות במסגרת לא איכותית. כשהמדינה מסבסדת שהות זו היא מסבסדת פתרון שעלול להזיק לפעוטות.“

ישנם קשיים ביישום החוק, שרובם נובעים מהקושי למצוא מסגרת לפעוט באזור מגוריו. בסקר שנערך ב־2012 ציינו העובדים הסוציאליים במחלקות החברתיות כי הם מתקשים למצוא מסגרות נגישות בעבור פעוטות בסיכון.⁹⁰ כפי שהראינו בתרשים 31, בעיית הנגישות החמורה ביישובים עניים מקשה על יישום החוק כלפי אוכלוסיית הפעוטות היחידה שעשויה להרוויח ממסגרת חינוכית.

8. איכות המסגרת בצמצום אי־שוויון

מסגרת שאיכותה ירודה עלולה לסכן התפתחות פעוטות, ואילו צמצום אי־שוויון עשוי להתרחש רק אם המסגרת איכותית. כדי לעמוד על איכות המסגרות לגיל הרך פיתח ארגון ה־OECD את סקר הטאליס לגיל הרך (TALIS Starting Strong).⁹¹ כפי שציינו בפרק הקודם, הסקר מודד את איכות החינוך לגיל הרך בהשוואה בינלאומית בהתבסס על מדדים רבים: תקינת כוח האדם (יחס אנשי צוות לפעוט), התפוסה (גודל הקבוצה), רמת ההשכלה של עובדי ההוראה, רמת העבודה ”השחורה” שהצוות החינוכי נדרש לעשות, הפרקטיקות הפדגוגיות ועוד.⁹²

ממצאי הסקר מלמדים כי ישראל מפגרת אחר המדינות המפותחות בכל המדדים הללו: תקינת כוח האדם ירודה בהשוואה לעולם והתפוסה גבוהה;⁹³ רמת ההשכלה של הצוות נמוכה;⁹⁴ הצוותים הישראליים נדרשים להשקיע זמן רב בכביסה, בישול וניקיונות,⁹⁵ ולא נעשה שימוש מספק בפרקטיקות חינוכיות מיטיבות לפעוט.⁹⁶ אם כן, מסגרת מעון הסמל בישראל אינה איכותית ולפיכך איננה יכולה לסייע בצמצום אי־השוויון.

יתרה מכך, כפי שמבהיר תרשים 18, ישראל היא שיאנית שעות השהות במעון: פעוטות שוהים במעון 51 שעות מדי שבוע – 23.6 שעות יותר ממוצע המדינות המפותחות. גם פעוטות בסיכון שוהים שעות רבות (57.4) במשפחתוני הרווחה. על פי כל המחקרים, שהות במסגרת לא איכותית במשך שעות רבות מזיקה לפעוטות. כשהמדינה מסבסדת את השהות הארוכה במעון הסמל היא מסבסדת פתרון שמזיק לפעוטות.

לסיכום, מעונות הסמל אינם נגישים לפעוטות הגרים ביישובים חלשים והם משרתים בעיקר פעוטות הנמנים על מעמד הביניים והמעמד הגבוה. גם אילו היו המעונות נגישים לאוכלוסיות אלו, הרי שהשהות בהם לא הייתה מצמצמת פערים חברתיים משום שאיכות המסגרות הללו נמוכה. אדרבה, השהות הארוכה של פעוטות במעונות גרוועים מעלה חשש כבד שמא הסבסוד מזיק לפעוטות.

9. ממצאים מרכזיים

נסכם את הממצאים המרכזיים שעלו בפרק זה.

1. סבסוד מסגרות לגיל הרך נוצר כדי לעזור לאימהות ממעמד הביניים לשלב את חיי העבודה והבית. הסבסוד אינו מגיע לנשים שאינן עובדות או עובדות במשרה חלקית אלא לנשים העובדות במשרה מלאה.
2. המדינה איננה מסבסדת נשים לומדות. אף שמבחן הזכאות מכיר בנשים לומדות כזכאיות לסבסוד, הרי שבפועל רף הלימודים הגבוה – 24 שעות לימוד שבועיות – גורם לכך שפעוטות לאימהות לומדות הם אחוז בודד מכלל הפעוטות המסובסדים.
3. המדינה אינה מקדמת תעסוקת נשים ערביות. פעוטות ערביים הם 5% מכלל הפעוטות הלומדים במעונות הסמל, אף שהם 23% מאוכלוסיית גילם.
4. צעדי המדיניות שעשתה המדינה במטרה לקדם נשים ערביות אינם מספקים: 61% מהנשים הערביות אינו עובד ולכן לא זכאי לסבסוד. צעדי המדיניות המנסים להגדיל את הנגישות הפיזית למעון מתמקדים ברשויות המקומיות הערביות ונכשלים.
5. המדינה אינה מקדמת תעסוקת גברים חרדים. היא מכירה בלימודי הישיבה של האבות החרדים לצורך סבסוד מעונות אף שלימודים אלה אינם מקדמים את תעסוקתם. 89% מהפעוטות החרדים המסובסדים גרים במשקי בית שבהם האב לומד בישיבה או בכולל.
6. התארגנות קהילתית ויוזמה פרטית גורמים למיצוי גבוה של פעוטות חרדים במעונות הסמל: 27% מהפעוטות במעונות הסמל הם פעוטות חרדים – 4% יותר מגודלם היחסי באוכלוסייה.
7. המשכורות הנמוכות של משקי הבית החרדים, הילודה הרבה ואי־השימוש בנפש מתוקנת מובילים לכך שרוב הפעוטות החרדים מסובסדים ביתר בהשוואה לפעוטות במגזרים אחרים. מדי חודש, המדינה מסבסדת פעוט חרדי בכ־400 שקלים יותר מפעוט יהודי שאינו חרדי.

8. המדינה אינה פועלת לצמצם פערים חברתיים באמצעות סבסוד לגיל הרך. התניית הזכאות למעון ב־24 שעות עבודה שבועיות מונעת מאימהות השייכות לעשירוני הכנסה נמוכים לקבל זכאות למעון.

9. ביישובים השייכים לאשכולות סוציו־אקונומיים חלשים ישנם פחות מעונות מאשר ביישובים המצויים באשכולות חזקים. כתוצאה מכך, רק 2% מהפעוטות המתגוררים באשכול 1 (ללא פעוטות חרדים ומתנחלים) מקבלים מעון לעומת 31% מהפעוטות המתגוררים באשכול 9.

10. השהות במעון איננה מועילה לפעוטות בסיכון ולא לפעוטות ממשפחות נורמטיביות משום שאיכות המעון בישראל נמוכה ומספר שעות השהייה גבוה. עובדות אלו מעלות חשש שמא המדינה מסבסדת מסגרת המזיקה לפעוטות.



פרק ג: סקירה בינלאומית

סבסוד לגיל הרך הוא חלק מתפיסת "מדינת הרווחה" (Welfare State) שלפיה המדינה ממסה חלק נרחב מן התוצר, ובעזרת התקבולים מהמס מספקת שירותים חברתיים נרחבים ישירות לאזרחים. מודל מדינת הרווחה צבר תאוצה במדינות רבות באירופה לאחר מלחמת העולם השנייה. המלחמה הוציאה נשים רבות לשוק העבודה; ועם הגידול בתעסוקת הנשים, התפתחו המסגרות המסובסדות לגיל הרך כחלק ממדינת הרווחה. לכן, הותאם הסבסוד בעיקרו למשפחות ממעמד הפועלים וממעמד הביניים שהיו המוטבות העיקריות של מדינת הרווחה.⁹⁷

לאורך שנות התשעים והאלפיים חלו שינויים רבים במדיניות הגיל הרך במדינות המפותחות. שיעורי תעסוקת הנשים הגבוהים ושיעורי הילודה הנמוכים הובילו למדיניות המתמקדת בעידוד ילודה (Family Policy). על מנת לעודד ילודה הוגדלו קצבאות הילדים, נקבעה חקיקה בנושאי חופשת לידה ואורפה, ניתנו הטבות מס למעסיקים על העסקת אימהות, וניתן סבסוד עבור מטפלת בבית לעזרה עם הפעוטות.⁹⁸ בעוד לפני שנות התשעים, המדיניות ראתה חשיבות בסבסוד מסגרת לפעוט כדי לאפשר לאם לצאת לעבודה, הרי שהמדיניות הנוכחית לעידוד ילודה מגדילה את התמריץ של האם ללדת ולהישאר עם הפעוט בבית.

למעשה, במרבית המדינות המפותחות שני המודלים פועלים במקביל: קיימת מערכת מעונות וגנים בסבסוד ממשלתי, לצידן ניתן סבסוד לטיפול ביתי בפעוטות (Home base childcare).⁹⁹ באוסטרליה למשל לצד מעונות מסובסדים לגיל הרך ישנה תוכנית ממשלתית המסבסדת טיפול ביתי לפעוט באמצעות מטפלת (The Nanny program). תוכניות אלו שמות דגש על זמינות הטיפול ונגישותו.

”הדיון האקדמי והמדיני על סבסוד לגיל הרך מושפע מתפיסות תרבותיות ודתיות ויש להכיר במגבולתיו.”

דיון אקדמי ער מתנהל לגבי טיב המסגרת הרצוי לפעוטות: ישנם המבכרים את הגדלת מספר הפעוטות הלומדים במסגרת הדומה לכיתה שבה יש קבוצת פעוטות ומורים־מטפלים;¹⁰⁰ ואילו אחרים סבורים כי מוטב לשמור על הפעוט בסביבה ביתית – מתוך הנחה שזוהי הסביבה המיטבית בעבורו.¹⁰¹ מן העדויות האמפיריות ניתן ללמוד שהשפעת המודלים תלויה בהשכלת האם המטפלת, במצבה הסוציו־אקונומי, ובטיב האיכות של השירות הציבורי: במידה שהמצב בבית איננו טוב והמעון איכותי – מוטב שהפעוט ישהה במעון; במידה שהמצב בבית טוב – מוטב שישהה בבית.¹⁰² תפיסות מתקדמות יותר רואות בהפרדה בין פעוט לאם הפרדה מלאכותית, ויש לדון בתא המשפחתי ובטובתו באופן הוליסטי.¹⁰³ במבט על, הדיון האקדמי והמדיני על סבסוד לגיל הרך מושפע מתפיסות תרבותיות ודתיות,¹⁰⁴ ועל כן יש להכיר במגבלות הטיעונים לכאן או לכאן ובעיקר להיזהר מלהניח שמדיניות זהה במדינות שונות תוביל לאותן תוצאות.

מלבד סוג המסגרת המועדף, ביתית או חוץ־ביתית, יש הבדלים בין המדינות בשאלת הכיסוי: מי מכלל הפעוטות זכאי לסבסוד? ישנן מדינות המספקות סבסוד אוניברסלי לכלל הפעוטות (אוסטרליה, אירלנד) וישנן מדינות המתנות את הסבסוד במבחן הכנסה או במבחן תעסוקה (ישראל לדוגמה). שוני שורר בין המדינות גם באופן הסבסוד. יש מן המדינות המעניקות סבסוד למסגרת כהטבת מס (אנגליה, ניו־זילנד), יש מהן הדואגות למחיר מפוקח למעון (פינלנד, סינגפור), ואילו אחרות מספקות שוברים לגיל הרך (אוסטרליה, הולנד).

כדי ללמוד על יעילות מדיניות הסבסוד לגיל הרך ביצענו סקירה בינלאומית של מודלים שונים של סבסוד. השתדלנו לבחור מדינות שבהן הייתה שונות בקריטריונים הבאים: סוג המסגרת (ביתית/ חוץ־ביתית), כיסוי (אוניברסלי/מותנה) ואופן הסבסוד (הטבת מס / שובר). הגיוון עשוי ללמד על השפעתם של צעדי מדיניות שונים על תעסוקת נשים ועל טובת הפעוט.

”מטרת הרפורמה הושגה – נשים ואימהות צעירות עבדו יותר אך התכנית השפיעה לרעה על בריאות הפעוט.”

במחוז קוויבק שבקנדה יושמה כבר בשנות האלפיים מדיניות אוניברסלית של חינוך לגיל הרך (0–3). הרפורמה הוזילה עד מאוד את מחיר המעון להורים – עד לעלות של 5 דולרים קנדיים ליום. כתוצאה מכך, גדל באופן משמעותי מספר משקי הבית שהשתמשו בשירות ושלחו את הפעוט למעון. הרפורמה ביקשה להגדיל את שיעור השתתפות הנשים בכוח העבודה וכן לשפר את ההזדמנויות לפעוט ולצמצם אי־שוויון.¹⁰⁵ הסבסוד ניתן תחילה באמצעות שילוב של שוברים והטבות מס; ובהמשך השתנה מעט לאחר שינוי בהסדרי הטיפול: בעוד בתחילה ניתן הסבסוד גם בעבור מסגרות ביתיות, הרי שאט־אט ובהדרגה (גם בגלל העדפות צרכנים), גדל הסבסוד לשהות במעון על פני סבסוד ביתי.¹⁰⁶

מטרת הרפורמה הושגה בהצלחה: נשים, ובעיקר אימהות צעירות, עבדו יותר ושיעור התעסוקה שלהן גדל בשיעור של 4–10 אחוזים לאחר שמונה שנות רפורמה. אך לתוכנית נודעה השפעה לרעה על בריאות הפעוט – משתי סיבות. ראשית, התוכנית עודדה הורים להגדיל את שעות השהות של הפעוט במסגרת (33 שעות) והזמן שלא בילה עם האם הזיק לבריאותו ואיתנותו הנפשית.¹⁰⁷ שנית, איכות המסגרות הייתה ירודה, והדבר הזיק בעיקר לפעוטות מבתים חלשים ולפעוטות בסיכון, שאצלם השפעת התכנית לא מותנה באמצעות נוכחות הורה מיטיב.¹⁰⁸

2. הולנד

בהולנד בוצעה ב־2005 רפורמה מקיפה בסבסוד מסגרות לגיל הרך, והמדינה עברה לסבסוד אוניברסלי באמצעות שוברים. לפני הרפורמה, מעונות יום הופעלו בעיקר על ידי הרשויות המקומיות (70% מההיצע), על ידי המעסיק ועל ידי עמותות מגזר שלישי. הסבסוד ניתן בעיקרו על ידי הטבות מס או הזדכות מעסיקים.¹⁰⁹ לאחר הרפורמה, הורים יכלו לקנות שירותי מעון מכל מפעיל, לפי רצונם, והמדינה השתתפה בעלות המעון באמצעות תשלום חלקי שירות להורים. הרפורמה הגדילה מאוד את כוחות השוק ויצרה תחרות בענף המסגרות לגיל הרך. הסבסוד ניתן לכולם באופן פרוגרסיבי (עניים קיבלו יותר). הסבסוד ניתן לא רק בעבור שעות מעון אלא גם בעבור טיפול ביתי: הסב והסבתא יכולים להירשם כמטפלים, והורים יכולים לקבל טיפול משפחתי בתשלום. הורים רבים מימשו את השוברים ותוך שנתיים (2006–2008) עלה מספר המטפלים הרשמי בפעוטות ב־200% ומספר הסוכנויות המציעות שירותי השגחה לפעוטות גדל ב־68%.¹¹⁰

הרפורמה נועדה להגדיל תעסוקת נשים ולהגדיל את היצע המסגרות לפעוטות, אך היא הגדילה רק במעט את תעסוקת הנשים במדינה והשפעותיה בתחום זה היו מינוריות בלבד (3% גידול בשיעור תעסוקת נשים).¹¹¹ הרפורמה הובילה לתהליכים נוספים בשוק המסגרות לגיל הרך. מספר הארגונים הפועלים למטרות רווח גדל לעומת מספרן של ארגוני המגזר השלישי, ואיכות המסגרות באזורים אורבניים השתפרה; אך הנגישות למסגרות באזורים כפריים ומרוחקים הצטמצמה מאוד ונחתכה כמעט בחצי.¹¹²

איכות החינוך לפעוטות הושפעה מאוד ממספר השעות ששהו במעון. פעוטות ששהו שעות רבות במעון (חמישה ימים בשבוע) הראו התנהגות חברתית מוחצנת וחרדות נוספות – תופעות שהיו פחות נפוצות בקרב פעוטות ששהו זמן מועט יותר במעון.¹¹³

האוניברסליות של הסבסוד הורידה בעקביות ובהדרגה את איכות המסגרות לפעוטות. חוקרים הצביעו על כך שביצוע תוכניות מדיניות ממוקדות ומצומצמות (למשל, כיתות קטנות לפעוטות בני דור שני למהגרים, עם מורים המתמחים בלימוד שפה שנייה) תוביל לתוצאות טובות בהרבה אצל הפעוטות – במקום מדיניות רוחב שרק הזיקה לפעוטות נורמטיביים ולפעוטות בסיכון כאחד.¹¹⁴

**”איכות המסגרות
באזורים אורבניים
השתפרה אך
הנגישות למסגרות
באזורים כפריים
הצטמצמה.”**

**”התכנית נועדה
לאימהות
המחפשות עבודה
באזורים עניים,
ומתקשות לצאת
לעבודה בגלל
מטלות הבית
והשכלתן הנמוכה.
התכנית הגדילה
את תעסוקת
הנשים אך פגעה
בתעסוקת הגברים
שירדה.”**

ב־2007 יזמה ממשלת מקסיקו מדיניות חדשה לגיל הרך במטרה לעודד תעסוקת נשים. התוכנית (EI) יועדה לנשים אשר עובדות במשרה בהיקף נמוך מאוד, לנשים שמחפשות עבודה או לנשים לומדות, ותכליתה הייתה להגדיל את היקף התעסוקה שלהן באמצעות סבסוד של 90% מעלות המעון לפעוט (גילי 1–4). המדינה שילמה לארגונים ועמותות שפתחו מעונות שעמדו בדרישות מינימליות בהיבט הפדגוגי הצוותי (תעודת בגרות והמלצות) והעבירה להם תשלומים באמצעות המוסד לביטוח לאומי.¹¹⁵ התוכנית נועדה לנשים עניות באזורים עניים, אשר מתקשות לצאת לשוק העבודה בגלל מטלות הבית והשכלתן הנמוכה. היא הייתה חלק מגל תוכניות לגיל הרך באמריקה הלטינית אשר ביקשו לעזור לנשים לעבור מתפקידיהן המסורתיים אל עבר שוק העבודה המודרני.¹¹⁶

הרפורמה הצליחה, אך אף שתעסוקת הנשים העניות במדינה גדלה, הצטמצם במקביל התמריץ של הגברים באותם משקי הבית הזכאים לסבסוד לצאת לשוק העבודה. הזכאות לא השפיעה על גברים שכבר עבדו והיו במעגל העבודה כי אם רק על גברים לא עובדים.¹¹⁷ בהקשר זה, דומה הרפורמה במקסיקו לאי־תעסוקת הגברים החרדים בישראל. סבסוד מסגרות לגיל הרך במטרה להוציא את הנשים לשוק העבודה – השאיר את הגברים מחוצה לו.

קשה מאוד ללמוד על איכות המסגרות והשפעתן על פעוטות, משום שפעוטות שהגיעו לתוכנית בילו יחד עם פעוטות מרמות סוציו־אקונומיות גבוהות וניצול הזמן המוצע היה שונה בקרב משקי הבית. שנית, פעוטות עניים במיוחד קיבלו, נוסף לתוכנית, תוכניות משלימות להתערבות הורית/תוך־ביתית. תוכניות אלו התגלו כמיטיבות לפעוטות ולא ניתן לבחון את השפעת הסבסוד למעון על איכות החינוך לפעוטות ללא גורמים אלו.¹¹⁸

”תחת שלטון ה”לייבור” החלה המדינה לממן ולהפעיל חינוך לגיל הרך באופן ישיר.”

”על אף הצמיחה
בשיעור הזכאות,
נותרה בעיית
נגישות חמורה
באזורים
פריפריאליים.
כדי להגדיל את
הנגישות באזורים
אלו העניקה
המדינה סבסוד
גם עבור מטפלות
ולא רק בעבור
פעוטונים.”

4. אנגליה

באנגליה קיימים הסדרים ממשלתיים לטיפול בפעוטות כבר משנות החמישים. שוק המסגרות לגיל הרך היה עד שנות התשעים מבוסס שוק (Market Oriented), ומעסיקים סיפקו מסגרות לילדי העובדים באמצעות ספקים פרטיים או באופן ישיר. המדינה סבסדה מסגרות אלו באמצעות הטבות מס למעסיקים ולעובדים כאחד.¹¹⁹

בשנות התשעים, תחת שלטון ה”לייבור”, החלה המדינה לממן ולהפעיל חינוך לגיל הרך באופן ישיר: תחילה לפעוטות בסיכון באמצעות תוכניות ייעודיות (Sure Start), אך לאורך השנים גדל המימון שיועד גם לפעוטות ממעמד הביניים. השינוי המשמעותי בסבסוד לגיל הרך התרחש ב־2010 כשהמדינה שינתה את הזכאות לסבסוד ואת שיטת הסבסוד (לפעוטות בני 2–4): 15 שעות מעון שבועיות ניתנו למשקי בית העובדים 10 שעות שבועיות ויותר (ללא מבחן הכנסה) למשך 38 שבועות בשנה; ושיטת הסבסוד השתנתה מהטבת מס לשיטת השוברים.¹²⁰ ב־2017 הורחבה הזכאות ל־30 שעות מעון, למשפחות העובדות 16 שעות ויותר, אך תמיכה זו הותנתה בויתור על הטבת המס של משק הבית והותנתה במבחני הכנסה. על פי שיטת השוברים, הורה המעוניין לקבל סבסוד פותח חשבון ייעודי באתר הממשלה ועל כל סכום הפקדה מצידו – המדינה משלימה את היתרה. התשלום יכול לעבור רק למטפלות ולספקים הרשומים במרשם המדינתי, והכסף מועבר אליהם ישירות מהחשבון.¹²¹

על אף הצמיחה בשיעור הזכאות, נותרה בעיית נגישות חמורה באזורים פריפריאליים שבהם התגוררו משפחות עניות ומשפחות במצוקה שבהן פעוטות היו בסיכון גבוה. באזורים אלה, ספקים פרטיים לא נכנסו לשוק, והמעונות והפעוטונים הממשלתיים (SSCCs) נסגרו או עמדו בפני סכנת סגירה בגלל רווח נמוך. כדי להגדיל את הנגישות, הממשלה העניקה סבסוד באזורים אלה גם בעבור מטפלות (ChildMinder) ולא רק בעבור פעוטונים. המטפלות נדרשו להיות רשומות במרשם הטיפול בילדים (Ofsted) וכן לעבור, תוך חצי שנה, הכשרה מינימלית לעבודה עם פעוטות.

המחקר מאנגליה מצביע על כך שפעוטות שגדלו בסביבה הביתית עם מטפלת – ולא במעון – קיבלו חינוך איכותי יותר בכל המדדים: היקשרות רגשית, התפתחות שפתית, ויסות עצמי ופתרון בעיות. פעוטות ששהו שעות רבות בפעוטון או במעון הראו תוצאות נמוכות בהרבה בכל המדדים. תופעה זו הייתה מתונה יותר אצל פעוטות מבתיים נורמטיביים אך הוחמרה בקרב פעוטות בסיכון.¹²²

5. ממצאים מרכזיים

להלן הממצאים המרכזיים העולים מן הסקירה הבינלאומית.

(א) סבסוד אוניברסלי לגיל הרך מזיק לפעוטות בגלל התהליך המתואר בתרשים הזרימה הבא:



בכל המדינות הנסקרות (ובמדינות רבות נוספות¹²³) סבסוד אוניברסלי הוביל לירידת איכות המסגרות ולפגיעה בפעוטות, בעיקר בפעוטות בסיכון.

(ב) תעסוקת נשים: סבסוד לגיל הרך במדינות מתפתחות מגדיל את תעסוקת הנשים אך יכול להוביל לפגיעה בתעסוקת גברים – בעיקר של גברים שאינם עובדים מלכתחילה.

(ג) סוג המסגרת: לפעוטות המטופלים על ידי קרובי משפחה או מטפלים בסביבה הביתית יש יתרון התפתחותי על פני פעוטות השוהים במעון.

(ד) אופן הסבסוד: אופן הסבסוד, כאספקה ישירה מצד המדינה או באמצעות השוק החופשי, משמעותי בהיבט הנגישות למעון אך אינו מונע את הירידה באיכות המסגרת.



פרק ד: הצעה לשינוי

לסבסוד הגיל הרך ישנן סיבות שונות ותכליות שונות. הגדרת מטרות המדיניות השונות מאפשרת להציג מודלי סבסוד הולמים ולדון בחסרונותיהם ויתרונותיהם האפשריים. ככלל, שלוש מטרות מדיניות עומדות ביסוד סבסוד הגיל הרך: (1) סבסוד לגיל הרך לטובת הפעוט; (2) סבסוד לגיל הרך לשם עידוד תעסוקה; (3) סבסוד לגיל הרך לשם הורדת יוקר המחיה. בפרק זה נדון במטרות אלו אחת לאחת, ונציע חלופות שונות בהתאם לכל אחת מהן. לאחר מכן נציע את המלצותינו העיקריות.

1. סבסוד לגיל הרך לטובת הפעוט

השיח הציבורי בישראל מבקש להלאים את החינוך לגיל הרך בשם טובת הפעוט. ב־2020 אישרה הכנסת בקריאה טרומית להלאים את הגיל הרך בשם התועלות שהתינוק יכול להרוויח מחינוך בגילי לידה עד 3.124 דברים אלו נכתבו בהצעת החוק,¹²⁵ ושר החינוך דאז, ח"כ יואב גלנט, אף אמר במליאת הכנסת במפורש כי –

החינוך לגיל הרך צריך להימצא באחריות משרד החינוך. יש חשיבות לחינוך בגיל הזה למען עתידם, השכלתם והתפתחותם.

”השיח הציבורי
בישראל מבקש
להלאים את
החינוך לגיל
הרך בשם טובת
הפעוט.”

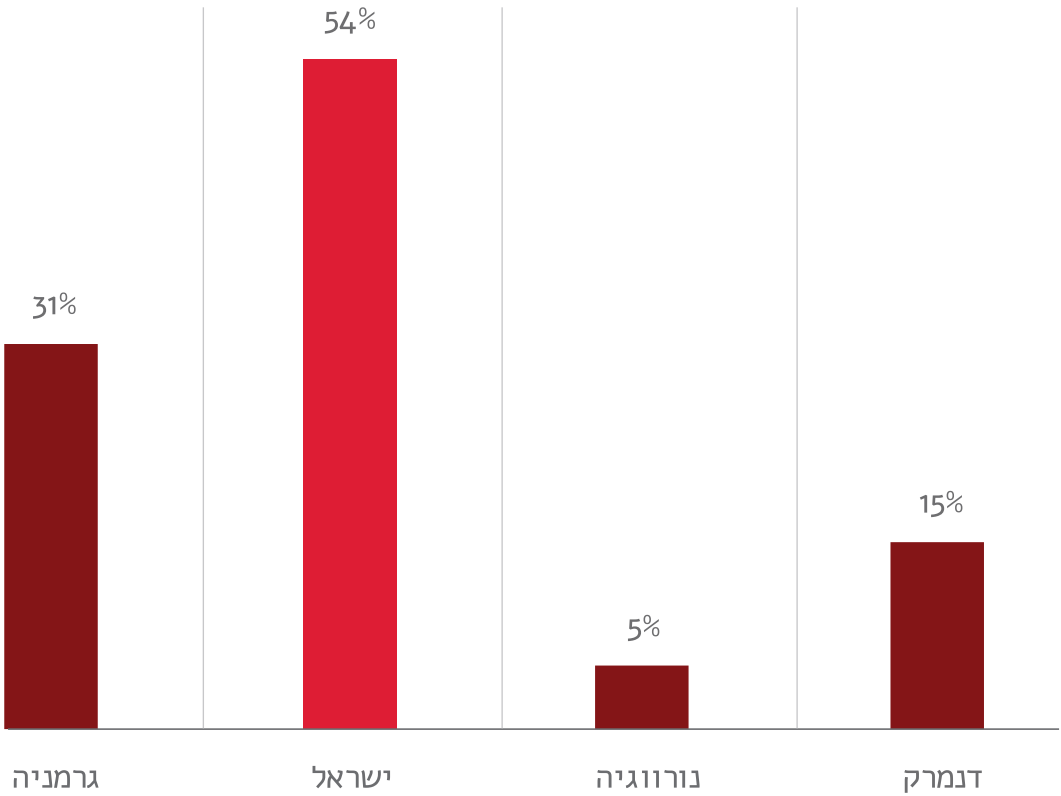
**”ההנחה שחינוך
חינם מגיל לידה
יועיל לפעוט
נתפסת כאקסיומה
ברורה בשיח
הציבורי הנוכחי,
אך בפועל תוביל
לירידה באיכות
המסגרת לפעוטות
ואף תפגע
בהתפתחותם
התקינה.”**

ההנחה שחינוך חינם מגיל לידה יועיל לפעוט נתפסת כאקסיומה ברורה בשיח הציבורי הנוכחי, אך בפועל מומחי חינוך רבים מתנגדים נחרצות להלאמת החינוך לגיל הרך מחשש שתוביל לירידה באיכות המסגרת לפעוטות ואף תפגע בהתפתחותם התקינה – שכן אלמנטים חשובים בטיפול בפעוטות הם **תקינת** הצוות (מספר אנשי הצוות על מספר פעוטות) ו**איכות** הצוות החינוכי.¹²⁶ כפי שאמרה ד”ר חנה צור, מומחית להתפתחות הילד בגיל הרך מהאוניברסיטה העברית, הבעיה המרכזית בישראל אינה מחיר החינוך לגיל הרך אלא איכות כוח האדם העוסק בטיפול בגיל הרך:

החינוך בגיל הרך קריטי להתפתחות. שכר המטפלות במעונות הוא שכר מינימום בתנאים לא אנושיים, ולכן מגיע לשם כוח אדם שאינו תמיד איכותי. המטפלות עובדות 12 חודשים בשנה, 8 שעות ביום. מי יבוא לעבוד בתנאים כאלו? גם אם יהיו עוד מקומות, לא עשינו כלום. הורים יעדיפו לשלוח את הילדים למסגרות פרטיות איכותיות. אם לא מבטיחים חינוך מיטבי, לא עשינו כלום.¹²⁷

דבריה של צור מגובים בראיות מסקר ה-TALIS לגיל הרך.¹²⁸ על פי הסקר, מנהלות המעון בישראל הצהירו שהגורם העיקרי אשר מקשה עליהן לספק סביבה איכותית לפעוט הוא המחסור בצוותים מוכשרים. ישראל בלטה לרעה בהקשר זה בסקר.

תרשים 34: דיווחי מנהלות מעון על מחסור בצוות מוכשר, TALIS 2018

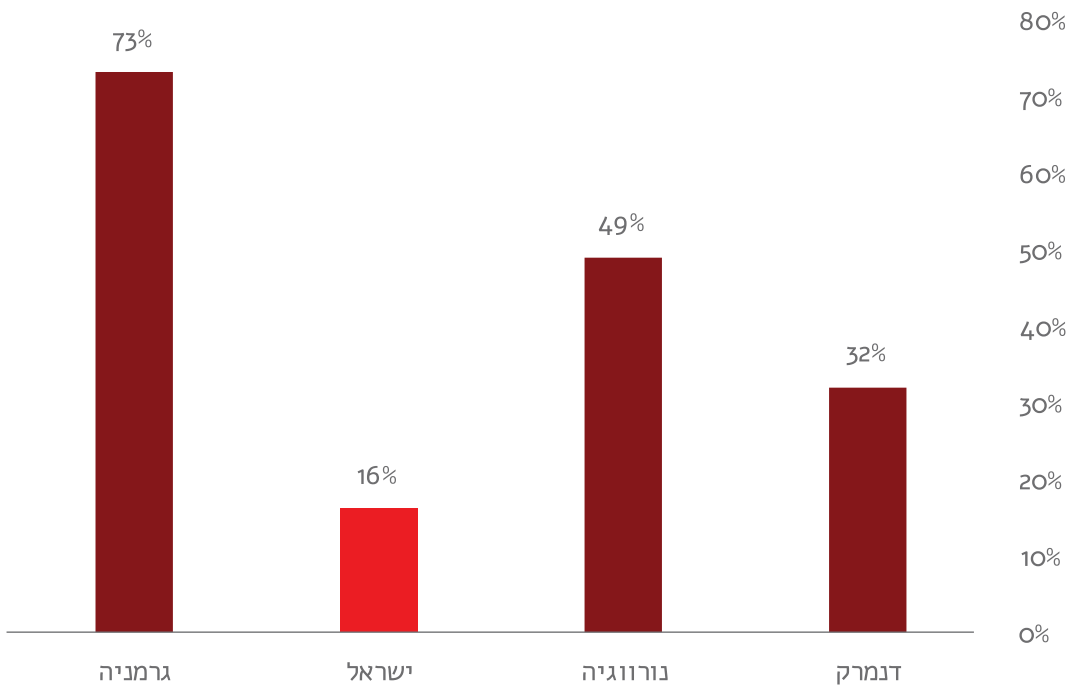


מקור: OECD, Quality Early Childhood Education and Care for Children Under Age 3: Results from the Starting Strong 3.1 : Survey 2018, TALIS. TABLE

**”מנהלות המעון
בישראל הצהירו
שהגורם העיקרי
המקשה עליהם
לספק סביבה
איכותית לפעוט
הוא המחסור בצוות
מוכשר. קשיי הגיוס
נובעים מהשכר
הנמוך בענף.”**

הקשיים בגיוס כוח אדם איכותי נובעים מהשכר הנמוך, שכר המינימום, המשולם למטפלות במעונות הסמל (ותק מקנה לעיתים גם קרן השתלמות).¹²⁹ הצוותים הישראליים גם דיווחו ביתר שאת על אי־שביעות רצון ממשכורתיהם בהשוואה לשאר המדינות.

תרשים 35: שביעות רצון של צוות המעון מגובה המשכורת, TALIS 2018



מקור: OECD, Quality Early Childhood Education and Care for Children Under Age 3: Results from the Starting Strong Survey 2018, TALIS. TABLE: 3.5

94% מהצוותים הישראליים שהשתתפו בסקר הסכימו פה אחד שהעלאה בשכר היא השינוי החשוב ביותר הנדרש בענף. השכר הנמוך לא רק מקשה על הגיוס אלא מוביל לשחיקה ועזיבה של צוות אשר עשויה להגיע גם ל-75% בשנה.¹³⁰ מפעילי מעונות נדרשים לגייס ולהכשיר כוח אדם לאורך כל שנת הפעילות, ובכל שנה לגייסם ולהכשירם מחדש. הקושי בגיוס ושיעורי העזיבה הגבוהים מקשים מאוד על מפעילי המעון לעמוד בתקינה הנדרשת כיום – אף שזו נחשבת נמוכה בהשוואה לנדרש ב-OECD.¹³¹

**”כבר כיום מתקשה
המדינה לעמוד
בתקינה הראויה
על אף שהיא
מספקת שירות רק
לרבע מהפעוטות.
חינוך חינם ידרוש
משאבים אנושיים
אדירים שלא
עומדים לרשותה.”**

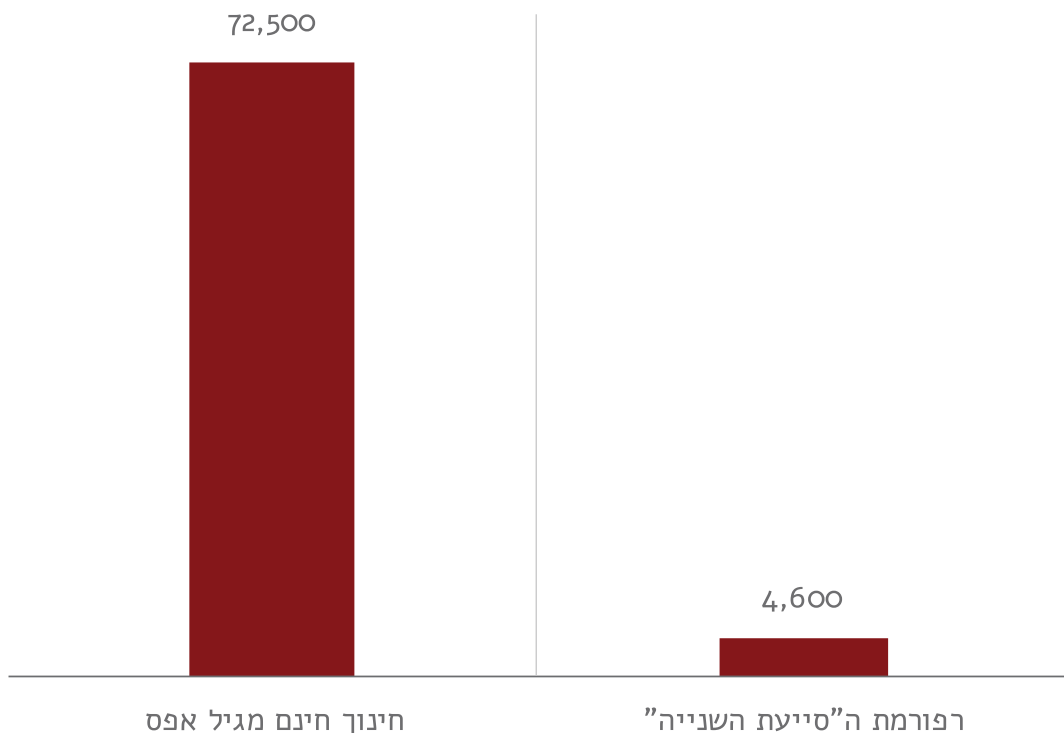
בישראל, ההשכלה הצוותית וההכשרה הצוותית נמוכות בהשוואה למדינות הסקר: רק 12% מהצוותים הם בעלי תואר ראשון; ורק 70% מהם הוכשרו לעבוד עם פעוטות בקורס מטפלות של משרד העבודה.¹³² מצוקת כוח האדם והשכר הנמוך מורידים את תנאי הסף וכן את הרצון להשתלם תוך כדי העבודה – שהרי השכר לא יעלה באופן משמעותי אחרי ההכשרה.

כבר כיום, מתקשה המדינה עד מאוד לעמוד בתקינה ובהכשרה הראויה לפעוטות, וזאת אף שהיא מספקת שירותים לרבע מהפעוטות במדינת ישראל. חינוך חינם מגיל לידה, שבו כל הפעוטות יוכלו לקבל מעון איכותי, ידרוש מהמדינה משאבים אנושיים אדירים שאינם עומדים לרשותה. על פי חישוב שביצעו ד”ר מיכאל שראל וניסן אברהם מפורום קהלת לכלכלה, כדי לעמוד בתקינת צוותים איכותית של 1:4 לתינוק ו-1:8 לפעוט, תידרש המדינה לגייס 2.8% מכוח העבודה שלה לגיל הרך – שהם כ-112 אלף מטפלות.¹³³ כיום, במעונות הסמל מועסקות 12,800 מטפלות, ולהערכת משרד העבודה, בשוק הפרטי מועסקות כ-26,700 מטפלות נוספות.¹³⁴ אם כן, על המדינה לגייס עוד 72,500 מטפלות רק כדי לעמוד בתקינה – ללא תנאי סף של הכשרה ולמידה. יכולתה של המדינה לגייס מספר כה רב של מטפלות ולהכשירן כהלכה מוטלת בספק רב.

כמקרה בוחן מקביל ניתן להתבונן ברפורמת ”הסייעת השנייה” בחינוך הקדם-יסודי (גילי 3–5) שיצאה לדרך לפני כשש שנים. רפורמת ”הסייעת השנייה” ביקשה להגדיל את התקינה בגנים לקדם-יסודי מתקינה של 2 אנשי צוות על 30 פעוטות לתקינה של 3 אנשי צוות על 30 פעוטות. הרפורמה דרשה הוספה של 4,600 סייעות בלבד,¹³⁵ ותוקצבה ב-400 מיליון שקלים,¹³⁶ אך המדינה

נתקלה בקשיי גיוס משמעותיים. עד היום, גנים רבים מתקשים לגייס סייעת שניה לגן.¹³⁷ מחקר של ראמ"ה (הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך) אשר בחן את הצלחת הרפורמה מצא שהצורך העז בגיוס צוותים הוביל לירידה בדרישות הסף, ולא מעט גננות דיווחו שהסייעות שגויסו אינן מתאימות לעבודה. בחלק מהרשויות המקומיות אף לא הוצעו הכשרות לסייעות החדשות.¹³⁸

תרשים 36: גיוס כוח אדם נדרש – רפורמת "הסייעת השנייה" וחינוך חינוך מגיל אפס



מקור: דו"ח מעקב: רפורמת הסייעת השנייה בגני הילדים, המרכז להעצמת האזרח, אוגוסט 2016, עמ' 5. בהשוואה ל מיכאל שראל וניסן אברהם, "לא ממש חינוך, וממש לא חינוך", פורום קהלת, 12.8.2019.

חינוך חינוך מגילי לידה דורש גיוס כוח אדם פי 15 מרפורמת "הסייעת השנייה". כבר כיום מתקשה מאוד הענף לגייס כוח אדם, ולא ברור כיצד תצליח המדינה לגייס עשרות אלפי אנשים לעבודה בטיפול בגיל הרך. ברי כי הצורך העז יוביל לירידה משמעותית בתקינה הקיימת (הנמוכים מאוד כבר כעת) ולירידה בתנאי הסף המינימליים לעבודה עם הגיל הרך.

רפורמת הסייעת השנייה ביקשה להגדיל את התקינה בגנים לקדם יסודי אך עד היום גנים רבים מתקשים לגייס סייעת שנייה לגן.

לעיל בפרק הקודם הראינו כי במדינות רבות ברחבי העולם, חינוך חינם אך הזיק לפעוטות. ברי כי אילו יולאם החינוך לגיל הרך במדינת ישראל, יהא המצב גרוע עוד יותר – משום שבישראל ישנם פעוטים רבים יותר מאשר במדינות הנזכרות; כאמור, ישראל היא שיאנית ילודה עולמית. הצורך לספק מסגרת לחצי מיליון פעוטות יוריד מאוד את התקינה ויוביל להזנחה חמורה במעון. חוסר תשומת הלב יוביל לפגיעה בהתקשרות הפעוטות, ולעיכוב בהתפתחותם הרגשית, החברתית והקוגניטיבית.¹³⁹

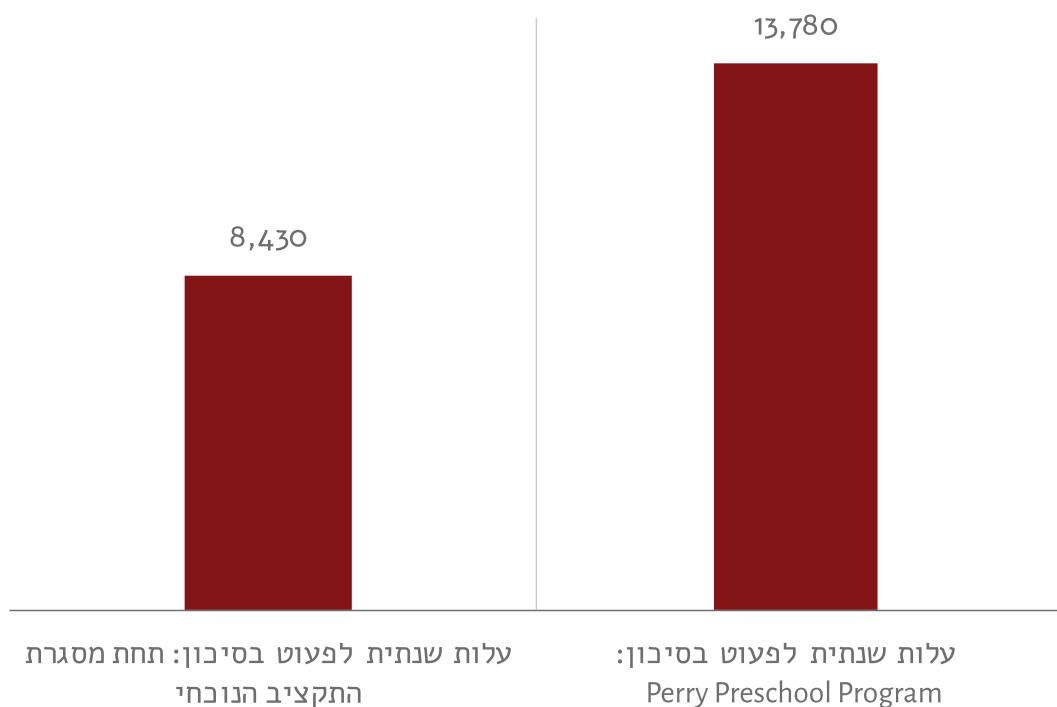
לעומת פעוטות מבתים נורמטיביים, שלהם חינוך חינם מזיק, אוכלוסיית הפעוטות אשר עשויה לצאת נשכרת מחינוך חינם היא אוכלוסיית הפעוטות בסיכון. אך הללו עשויים להרוויח הימנה רק אם המסגרת תהא איכותית ביותר בכל היבטיה: בתקינת כוח האדם, בפעילות, בהדרכה החינוכית והפדגוגית, בעידוד ההתקשרות ובעידוד השתתפות פעילה.¹⁴⁰ אם המדינה מעוניינת לקדם פעוטות בסיכון, עליה לאתר את אוכלוסיות הסיכון (לפי צרכים גיאוגרפיים ותרבותיים) ולהסיט את כל התקציב הנוכחי (1.6 מיליארד שקלים) כדי לטפל בפעוטות בסיכון – באמצעות הקמה ותפעול של מרכזי חינוך איכותיים למספר מצומצם של פעוטות בסיכון.

**”גם בהנחה
שהמדינה מבקשת
להשקיע בפעוטות
בסיכון, על מנת
לקדם ולצמצם
פערים חברתיים,
הרי שעליה
להשקיע בכך
מיליארד שקלים
נוספים.”**

גם תוכנית כזו כרוכה בתוספת תקציבית: אם בתקציב הקיים תספק המדינה מסגרת ל-54,230 פעוטות בסיכון (10% מהפעוטות עד גיל 13),¹⁴¹ העלות לפעוט תעמוד על 8,430 דולר בשנה. תוכנית “פרי” המפורסמת (The Perry Preschool Program), שנבדקה על ידי הקמן והוכיחה תשואה להשקעה כלכלית בפעוטות בסיכון, הוערכה ב-13,780 דולר לפעוט נכון לשנת 2017.¹⁴² גם בהנחה שהמדינה מבקשת להשקיע בפעוטות בסיכון, על מנת לקדם ולצמצם פערים

חברתיים, הרי שעליה להשקיע בכך מיליארד שקלים נוספים. ללא השקעה מסיבית באיכות המסגרות, לא ניתן להבטיח שהמסגרות אכן יועילו לפעוטות – לעומת שהייה בבית.

תרשים 37: עלויות השקעה בפעוטות בסיכון בהשוואה למסגרת התקציב הנוכחית



מקור: לדו"ח חופש המידע של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשנת 2018. עמ' 236. Social Program that Work (2017 Nov) Evidence Summary for the Perry Preschool Program בהשוואה

לסיכום, אין כל הצדקה לחינוך חינוך מגיל אפס לטובת הפעוט. פעוטות מבתים נורמטיביים לא ירוויחו דבר ממסגרת שבה התקינה ירודה והצוות איננו מוכשר דיו, ורבים הסיכויים שייפגעו ממהלך כזה. גם השקעה בפעוטות בסיכון דורשת תוספת תקציבית, בשיעור של מיליארד שקלים נוספים, בעבור הקמת מסגרות איכותיות.

2. סבסוד לגיל הרך לעידוד תעסוקה

כפי שהדגמנו לעיל בפרק הקודם, סבסוד לגיל הרך אכן מעודד תעסוקת נשים, אלא שמודל הסבסוד הנוהג במדינת ישראל אינו ממלא מטרה זו ואף פוגע בתעסוקה המשקית על ידי סבסוד אי-תעסוקת חרדים.

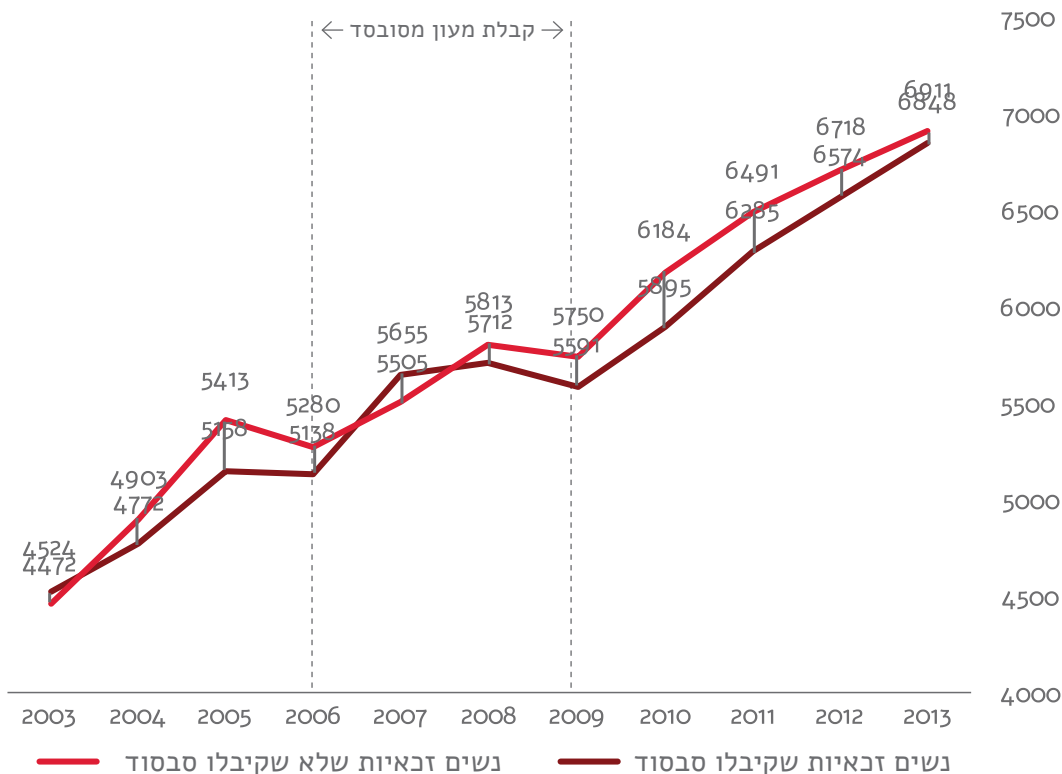
כפי שראינו לעיל, נשים יהודיות הן שיאניות התעסוקה ב־OECD ושיעור התעסוקה שלהן עומד על 82.3%. המדינה מסבסדת רק 23% מכלל הפעוטות במדינת ישראל ולכן מסתבר שהסבסוד למעון אינו התמריץ המרכזי לתעסוקה וכי ישנם תמריצים נוספים הגורמים לאימהות לצאת לעבוד. אכן, אפשר שהמדינה נדרשת לסבסד נשים יהודיות שכבר עובדות ונמצאות בשוק העבודה כדי למנוע את יציאתן משוק העבודה. נבחן טענה זו.

**”אימהות שסובסדו
הרוויחו פחות
לפני הסבסוד
למעון מאימהות
זכאיות; בטווח
הארוך, הסבסוד
לא סייע לנשים
להשתכר יותר ולכן
לא ניתן להניח
שבסבסוד מקדם
תעסוקה למשרות
”איכותיות” יותר.”**

לעיל בפרק השני סקרנו את מוטבי הסבסוד במתכונתו הנוכחית והראינו כי הוא איננו ניתן לאימהות שאינן עובדות, או אשר עובדות בהיקף משרה חלקי, אלא רק לאימהות העובדות באחוז משרה גבוה. למרות זאת, ישנו חשש אחר: שמה אף על פי שהאימהות תעבודנה, הרי שמחמת גידול הפעוט הן לא יתקדמו לעבודות בעלות פוטנציאל השתכרות משמעותי אלא יישארו בעבודות זוטרות וגמישות אשר מאפשרות גידול פעוטות.¹⁴³ הישארות במשרות שבהן בשכר נמוך תפגע לא רק בהן אלא גם במשק הישראלי כולו, משום שנשים לא יתפסו בו עמדות מפתח.

בנק ישראל עקב במשך עשור, בשנים 2003–2013, אחר רמת ההכנסה של אימהות שקיבלו סבסוד למעון בהשוואה לאימהות זכאיות שלא קיבלו אותו.¹⁴⁴ המחקר בדק את הפערים בין מקבלות הסבסוד לזכאיות שלא קיבלו אותו – לפני קבלת הסבסוד, בשלב הסבסוד, ולאחריו. ממצאיו מאירי עיניים: אימהות שסובסדו הרוויחו פחות לפני הסבסוד למעון מאימהות זכאיות; בשלב הסבסוד גדלו הכנסותיהן של האימהות שסובסדו אך בשנים שלאחר הסבסוד – הנשים שלא סובסדו שבו להרוויח יותר מהן. במילים אחרות: בטווח הארוך, הסבסוד לא סייע לנשים להשתכר שבר גבוה יותר, ולכן לא ניתן להניח שבסבסוד מקדם תעסוקה במשרות ”איכותיות” יותר.

תרשים 38: השפעת סבסוד מעון לפעוט על הכנסת האם לאורך עשור – משכורת בשקלים (2013–2003)



מקור: Ella Shachar, A Longitudinal Study of the Effect of Subsidized Child Care on Maternal Earnings, Bank of Israel, Research Department, November 2019, p. 19.

לסיכום, אין הצדקה לסבסוד אוכלוסיית האימהות הכללית. מרביתה של אוכלוסייה זו עובדת בין כה וכה, מסיבות אחרות, והסבסוד איננו גורם לה לעבוד יותר או להתקדם למשרות בעלות פוטנציאל השתכרות גבוה יותר. הלכה למעשה, הסבסוד לנשים עובדות אינו אלא תמריץ לעידוד ילודה. נשים יכולות ללדת ולקבל תשלום מן המדינה בעבור עלות גידול הפעוט. כאמור, כבר כיום ישראל היא שיאנית הילודה במדינות המפותחות והגידול בפריור נשאר יציב בשנים האחרונות.¹⁴⁵ יש אפוא לשקול מחדש את השיקולים הכלכליים לעידוד ילודה בישראל, ועל המדינה להפסיק את הסבסוד למעון לאוכלוסייה הכללית.

אכן, מי שמרוויח בעיקר ממודל הסבסוד הנוכחי הוא האוכלוסייה החרדית שהמדינה מסבסדת באופן אקטיבי את אי־תעסוקת הגברים שלה – באמצעות הכרה בשעות ישיבה כשעות סטודנט אף שהן אינן מובילות לתעסוקה. באוכלוסייה זו ישנם תמריצים תרבותיים

לעידוד ילודה ואין צורך לעודדם אף יותר. המדינה משמרת את שיעור התעסוקה הנמוך של הגברים החרדים באמצעות סבסוד מסגרת לפעוט ומעודדת אורח חיים שבו משק הבית נשען על המדינה כדי לגדל את ילדיו. לפיכך יש להפסיק לחלוטין את הסבסוד למשקי בית חרדיים ואין לסבסד משקי בית שבהם אחד ההורים איננו עובד.

סבסוד נשים ערביות

כדי לעודד תעסוקה – ותעסוקה בלבד – יש להפסיק לסבסד את האוכלוסייה היהודית, הכללית והחרדית, ולייעד את הסבסוד לאוכלוסיית הנשים היחידה בישראל ששיעורי התעסוקה שלה נמוכים ביותר: אוכלוסיית הנשים הערביות. שיעורי התעסוקה של אוכלוסייה זו הם הנמוכים ביותר בישראל: רק 38.2% מכלל הנשים הערביות־ישראליות עובדות.¹⁴⁶ חשוב מאוד אפוא לעודד תעסוקת נשים ערביות אלא שלא ברור אם סבסוד מעון הוא הדרך הטובה ביותר להוציאן לשוק העבודה.

את האוכלוסייה הערבית ניתן לחלק לשלוש קבוצות בעלות מאפיינים שונים: (1) ערביי הצפון והמשולש; (2) ערביי מזרח ירושלים; (3) האוכלוסייה הבדואית בנגב. לכל קבוצה מאפיינים תרבותיים משלה ודפוס התיישבות שונה ואין להניח שתוכניות התערבות יעבדו במידה זהה בכלן.

במדינת ישראל ישנן 85 רשויות מקומיות ערביות, ועוד 2 רשויות מקומיות גדולות ששיעור האוכלוסייה הערבית בהן גדול מ־30% (ירושלים ועכו). בכל הרשויות הערביות בדרום הארץ ישנם מעונות יום, אך בצפון ישנם מעונות רק ב־71% מכלל הרשויות הערביות.¹⁴⁷ מן הראוי לציין כי קיומו של מעון איננו מעיד בהכרח על נגישות למעון,

”בישובים ערביים

בצפון ובמשולש

יש מעונות רק

ב־71% מהרשויות.

קיומו של מעון

אינו מעיד בהכרח

על נגישות למעון

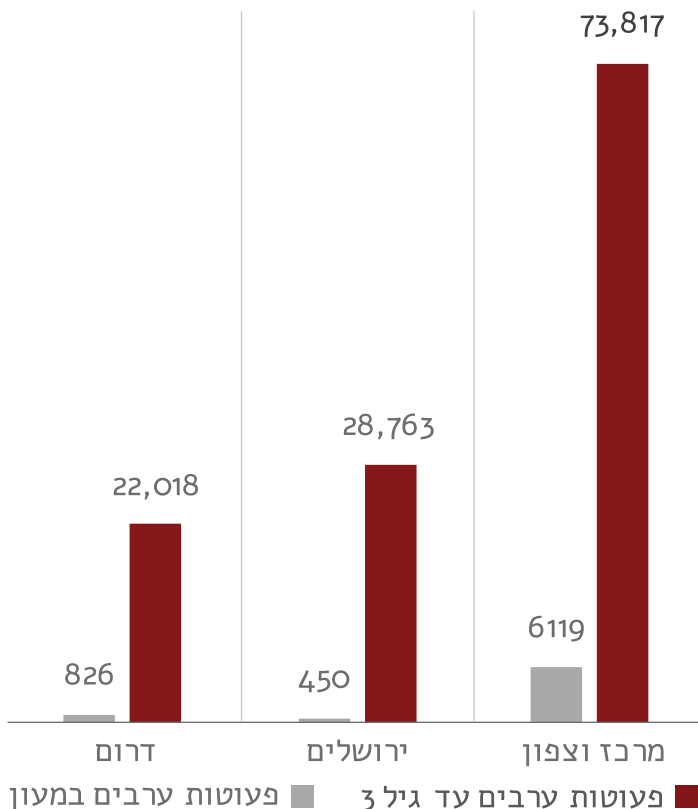
בגלל מאפייני

ההתיישבות

הערבית.”

וזאת מחמת מאפייני ההתיישבות הערבית: הנטייה לפיזור על שטח רב, ללא תחבורה ציבורית פנימית, וללא מערך תשתיות מוסדר מקשה על נגישות פיזית.¹⁴⁸ כתוצאה מכך, מרבית האימהות הערביות אינן שולחות את ילדיהן למעונות יום גם כאשר קיים מעון ביישובן.

תרשים 39: פעוטות ערבים במעון לפי חלוקה ארצית בשנת 2018



מקור: עיבוד לנתוני משרד העבודה בשנת הלימודים 2018, בהשוואה למדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לרשויות מקומיות (הנתונים בנוגע לתפוסת פעוטות בירושלים מבוססים על הערכה כללית של גורמים באגף החינוך לגיל הרך בעירייה. בעיר ירושלים פועלים במזרח העיר 4 מעונות ו-25 משפחתוני רווחה).

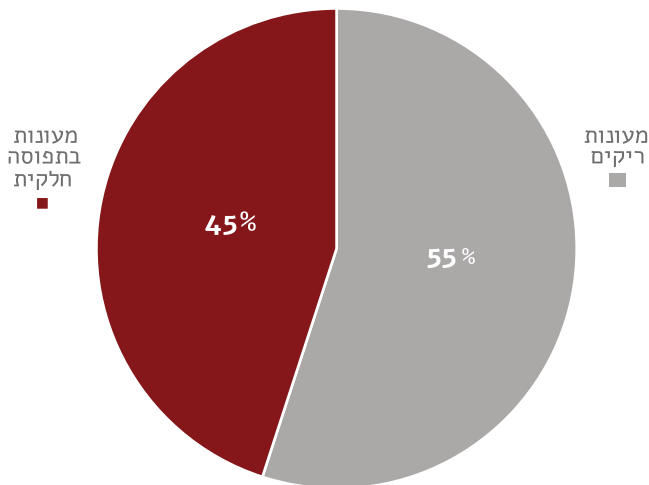
מרבית האוכלוסייה הערבית (וממילא גם רוב הפעוטות הערביים) מתגוררת בצפון ובמשולש. רק 8% מהפעוטות הערביים בצפון שוהים במעון יום; בירושלים, פחות מ-1% מהפעוטות לומדים במעון; ובקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום, 4% מכלל הפעוטות שוהים במעונות.

**”בפזורה הבדואית
בדרום מתוך 22
מעונות שבנתה
המדינה, 12 ריקים
והנותרים בתפוסה
חלקית. אימהות
ערביות מסתייעות
לרוב בקרובת
משפחה כדי לשמור
על הפעוט.”**

לכאורה, כדי להגדיל את הנגישות של פעוטות למעון, יש לבנות יותר מעונות ובכך לאפשר לאם לעבוד. בדרך זו אכן פועלת המדינה ופועלים ארגוני חברה אזרחית – אשר בונים ומפעילים מעונות בחברה הערבית.¹⁴⁹ אך התבוננות בתמונת המצב הנוכחית מורה כי הנגישות למעון אינה גורם משפיע על תעסוקת הנשים הערביות וכי מה שמונע מהן לעבוד הוא חסמים תרבותיים.

על פי נתוני האגף לפיתוח כלכלי וחברתי בחברה הבדואית, מתוך 22 מעונות שבנתה המדינה בדרום, 10 מעונות פעילים באופן חלקי, ו-12 מעונות עומדים ריקים (!).¹⁵⁰ עיון בנתוני משרד העבודה מראה כי תפוסה נמוכה קיימת גם במעונות הסמל בצפון הארץ ובמשולש, וכי יש בהם עוד מקומות פנויים רבים לפעוטות הרוצים להירשם.¹⁵¹

תרשים 40: תפוסת מעונות לגיל הרך בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום



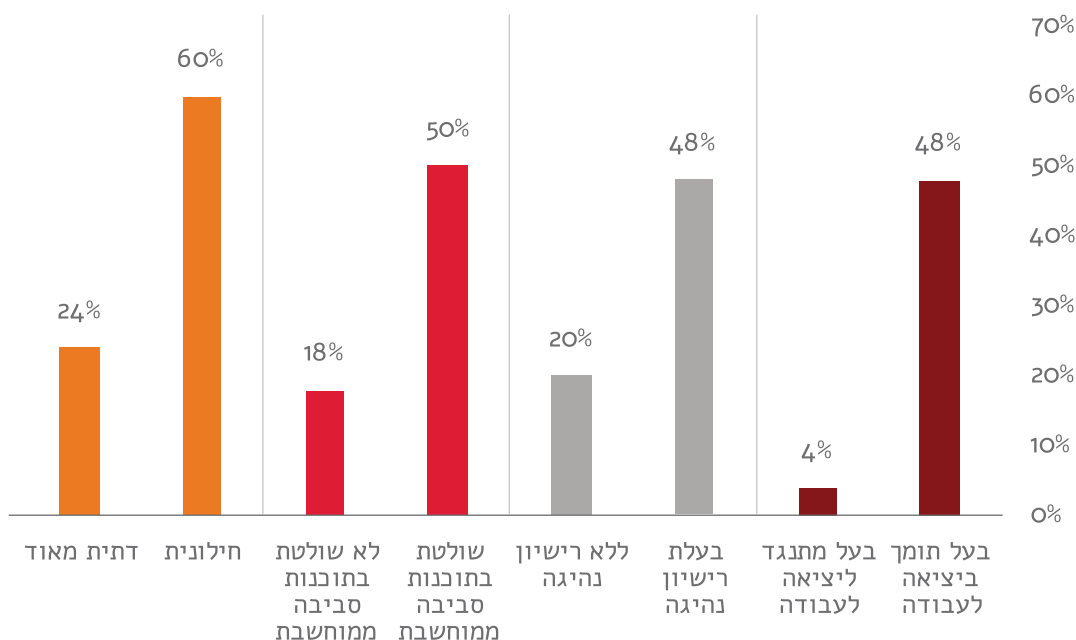
מקור: יריב מן, הפחתת שכר הלימוד במעונות יום בחברה הבדואית ככלי להעלאת שיעור התעסוקה של אימהות, יוני 2020. עמ' 14.

**”חסמי השכלה
וחסמים תרבותיים
הם החסמים
העיקריים המונעים
תעסוקת נשים
ערביות: חינוך
חינם לפעוטות
לא השפיע כלל
על תעסוקתן של
נשים ערביות ללא
השכלה. נשים
שבעליהן עודדו
אותן לעבוד
עובדות יותר
מנשים שבעליהן
התנגדו לכך.”**

על פי הערכת האגף, המעונות ריקים משום שלנשים הערביות ישנו תמריץ נמוך לצאת לעבודה בשל המשכורות הנמוכות שיהיו מנת חלקן אם אכן תצאנה לשוק העבודה. המשכורות החודשיות הממוצעות של נשים ערביות נמוכות משכר המינימום ועומדות על 3,600 שקלים לנשים בדואיות בנגב, ועל 4,500 שקלים לנשים ברשויות ערביות אחרות.¹⁵² עובדה זו מורידה את המוטיבציה של נשים ערביות לצאת לשוק העבודה, והן אינן נדרשות ל”פתרון” לפעוט משום שהן נשארות בבית. עוד מעריך האגף שנשים עובדות רבות מסתייעות לשם שמירה על הפעוט בקרובות משפחה ואינן חפצות לשלם על שירותים הניתנים להן בחינם. סבסוד לגיל הרך איננו מסייע אפוא לנשים ערביות לצאת לשוק העבודה, הן משום שהתמריצים לעבוד נמוכים, הן משום שישנם בנמצא “פתרונות” משפחתיים לפעוט שהאם עובדת.

כאמור, חסמי השכלה וחסמים תרבותיים הם החסמים העיקריים המונעים תעסוקת נשים ערביות. בשנות האלפיים החלה המדינה ליישם את חוק חינוך חינם לגילי 3–4 ביישובים ערביים – במטרה לקדם את הנשים הערביות ואת הפעוטות.¹⁵³ מחקר שנערך על השפעת היצע חינוך חינם על תעסוקת האימהות הערביות מצא ממצא מעניין: חינוך חינם לפעוטות לא השפיע כלל על תעסוקתן של נשים ערביות ללא השכלה, אף שהן קיבלו מסגרת בחינם. הסבסוד השפיע רק על נשים משכילות שהגדילו את היקף תעסוקתן.¹⁵⁴ אגף המחקר בזרוע העבודה סקר את חסמי התעסוקה העומדים בפני נשים ערביות ומצא שחסמים תרבותיים משמעותיים ביותר בכניסה לשוק העבודה.¹⁵⁵

תרשים 41: שיעור התעסוקה של נשים ערביות ביחס לחסמים תרבותיים שונים



מקור: ערן ישיב, סאמי מיעארי וניצה (קלינר) קסיר, תרבותיות, דתיות, תעסוקה, אוניברסיטת תל-אביב, ינואר 2021. הסקר נערך על ידי אגף המחקר בזרוע העבודה.

הממצאים מלמדים שנשים מסורתיות עובדות יותר מנשים דתיות; שנשים בעלות רישיון נהיגה עובדות יותר מנשים ללא רישיון; וכי נשים שבעליהן עודדו אותן לעבוד עובדות יותר מנשים שבעליהן התנגדו לכך. החוקרים ממליצים שלא להתמקד בצעדי מדיניות כגון מתן קצבאות או עידוד שכר כי אם בצעדי מדיניות הממוקדים בחסמים התרבותיים.¹⁵⁶ למשל, מהמשיבות עלתה מוכנות רבה לעבוד הרחק מהבית אך אין להן אפשרות להתנייד. מענקים ללימוד נהיגה עשויים לפתור חסם זה.

מענקי עבודה ייעודיים לעבודה רחוקה מהבית, או תוכניות התערבות כגון "ריאן" שבהן נשים בדואיות מקימות עסקים מקומיים, הם ערוץ המדיניות הנכון בעבור נשים ערביות – זאת ולא מדיניות המתמקדת בגיל הרך. בחברה הערבית, המגורים הם לפי מבנה "החמולה" ובאותו בית מתגוררות נשים מקבוצות גיל שונות. לרבות מן הנשים העובדות ישנו סיוע מבית בדמות אם מבוגרת או סבתא

”תכניות

**המתמקדות בגיל
הרך עלולות ליצור
עיוותים בשוק –
אימהות ערביות
יעבדו בעבודות
לא משתלמות רק
כדי לקבל סבסוד
או יקבלו מסגרת
בחינם ולא יצאו
לעבוד.”**

היכולה לשמור על הפעוט. אם ברצוננו לעודד תעסוקה בקרב נשים ערביות יש לאפשר להן להגיע למקומות עבודה רחוקים יותר, שבהם פוטנציאל ההשתכרות גבוה יותר, ולהשקיע במשמעות להשכלה לבנות בקרב ההורים.

לתוכניות התערבות המתמקדות בחסמים תרבותיים כדאיות רבה מכיוון שנודעת להן השפעה רב־דורית. לפי הסקר, רבות מהנשים שגדלו בבתי שבהם האימהות עבדו – עובדות גם הן בבגרותן.¹⁵⁷ לעומתן, תוכניות המתמקדות בגיל הרך עשויות לייצר עיוותים בשוק – כשאימהות ערביות יעבדו בעבודות לא משתלמות רק כדי לקבל סבסוד או יקבלו חינוך בחינם ולא יצאו לעבוד.¹⁵⁸

לסיכום, כדי לעודד תעסוקה יש להתאים את תוכניות ההתערבות לאוכלוסיית היעד שאיננה עובדת – אימהות צעירות ערביות ולא משכילות. בעבורן, סבסוד לגיל הרך אינו יעיל: המעונות נותרים ריקים והאימהות נשארות בבית. יש למקד את מאמצי המדיניות בפיתוח חסמים תרבותיים באמצעות מענקי לימודים, מענקים ללימוד נהיגה, מענקים לעבודה מרחוק ותוכניות התערבות בית־ספריות על אודות חשיבות ההשכלה לבנות צעירות.

יש לקדם תוכניות התערבות באמצעות המגזר השלישי ולתת לגורמים מקומיים לקדם פעולות בנושא, בגלל השוני התרבותי בין הזרמים השונים ובגין הפערים בנגישות למרכזי תעסוקה. התערבות של מגזר שלישי גמישה יותר ורגישה יותר לצרכים המקומיים ועדיפה על פני התערבות רוחבית של המדינה.

3. סבסוד לגיל הרך להורדת יוקר המחיה

”ועדת טרכטנברג
המליצה לסייע
להורים לפעוטות
עד גיל 3 באמצעות
תוספת נקודות
להקלות במס.
ב־50% ממשקי
הבית יש אי מיצוי
מלא או חלקי של
הטבת המס.”

סבסוד לגיל הרך יכול להיעשות מסיבות של יוקר המחיה. המדינה רוצה להקל על משקי בית בגידול ילדיהם באמצעות השתתפות כספית. ואכן, רבים מהשינויים שנעשו בתחום הגיל הרך נועדו להקל על מעמד הביניים הישראלי באמצעות הגדלת הסבסוד והורדת המחיר על מעונות יום. השינוי המרכזי הוא חוק חינוך חינם לגילי 3–5 שנעשה לאחר המחאה החברתית בשנת 2011.

תנועת המחאה החברתית התמקדה בין היתר בעלויות גידול הילדים בישראל (“מחאת העגלות”). בעקבות המחאה, המליצה ועדת טרכטנברג לממשלה להלאים את החינוך לגילי 3–5¹⁵⁹. המלצה זו יושמה וכיום למעלה מ־90% מהילדים בגילים אלה לומדים במערכת זו בחינם.¹⁶⁰ הלאמת המסגרות לגילי 3–5 הייתה הקלה משמעותית להורים בהוצאות גידול הילדים.

ועדת טרכטנברג המליצה לסייע מבחינה כלכלית גם להורים לפעוטות בגילי לידה עד 3 באמצעות תוספת נקודות להקלות במס. ב־2012 התווספה נקודת זיכוי מס לאימהות לילדים עד גיל 5, ואבות לפעוטות עד גיל 3 קיבלו 2 נקודות זיכוי למס. ב־2017, במסגרת תכנית “נטו למשפחה”, הוגדלו נקודות הזיכוי למס והשוו. כיום, הטבות המס להורים עובדים הן כמתואר בתרשים 4.2.

תרשים 4.2: נקודות זיכוי במס להורים עובדים

אב	אם	
1.5	1.5	פעוט עד גיל שנה
2.5	2.5	פעוט מגיל שנה עד שש

מקור: נקודות זיכוי ממס הכנסה להורה לפעוט (מתחת לגיל שש). אתר “כל זכות”. בהתאם לתכנית “נטו משפחה”. הודעת דוברות מתאריך 18.4.2017, משרד האוצר.

למרות הגדלת נקודות הזיכוי, מנגנון הטבות המס עובד בצורה חלקית ביותר ואיננו מקדם את המדיניות שלשמה נוצר. כיום, סף הכנסתן של קרוב למחצית מהאימהות הצעירות בישראל נמוך, ובין כה וכה הן אינן נדרשות לשלם שיעור גבוה של מס: נקודות הזיכוי אינן רלבנטיות בעבורן מכיוון שהן אינן מרוויחות די כדי שתידרשנה לשלם מס גבוה.¹⁶¹

מחקר נוסף, שנערך על ידי בנק ישראל, מצא שתמונת מצב זו נכונה גם למשקי בית שבהם שני ההורים עובדים – ולא רק לגבי אימהות צעירות. כ־50% ממשקי הבית הללו ישנו אי־מיצוי מלא – או מיצוי חלקי – של הטבות המס.¹⁶² הטבות המס מגיעות בפועל רק להורים עובדים בעלי משכורות גבוהות ולא להורים עובדים בעלי משכורות ממוצעות ונמוכות. מדיניות זו אינה משרתת הורים צעירים לומדים, או הורים צעירים אשר מצויים בתחילת דרכם המקצועית, וכן הורים עניים. גם אם המדינה תחליט להגדיל עוד ועוד את נקודות הזיכוי, מדיניות זו לא תסייע להם. הטבות המס ההולכות־וגדלות מנוגדות גם לאסטרטגיית המס של מדינת ישראל שלפיה קצבאות ילדים מחליפות ניכויים וזיכויים.¹⁶³

אף שמדיניות זו חלקית בלבד, עלותה עצומה: **3.1 מיליארד שקלים**.¹⁶⁴ סכום זה איננו נכנס לקופת המדינה ממיסים ושווי ההטבה, ואיננו מגיע למשקי בית חלשים אלא למעמד הביניים ולעשירים. מדיניות זו זהה למתרחש במעונות הסמל: רוב הסבסוד של מעונות אלו מגיע למשפחות חזקות, ואילו פעוטות עניים אינם מקבלים סבסוד בגלל היקף העסקה נמוך מדי של אימותיהם.

מנגנון הטבות מס אינו המנגנון המיטבי להקלת יוקר המחיה של הורים עובדים בגידול ילדים מכיוון שאינו שקוף ואיננו מאפשר לנהל בצורה מיטבית את הכנסות משק הבית. להורים לא ברור כיצד הטבת המס מייצרת הכנסה פנויה לטיפול בתינוק מכיוון שהיא "שקופה" להם בתלוש המשכורת. נוסף על כך, היקף ההכנסה הוא גורם משתנה וחודשי, ואילו המחיר למעון נקבע אחת לשנה ובאופן קבוע. הפער איננו מאפשר למשק הבית להעריך את הכנסתו הפנויה אל מול ההוצאה הצפויה.¹⁶⁵

במודל הסבסוד הנוכחי, לאימהות צעירות אין היכולת להבין כיצד הכנסתן מיתרגמת לסבסוד ממשלתי – לא מבחינת הטבות המס ולא מבחינת מבחן הסבסוד למעון. נדרש אפוא לשנות את מערך הסבסוד כדי שמשקי הבית יוכלו לראות – ולתכנן בהתאם – באופן פשוט

”לאימהות צעירות אין יכולת להבין כיצד הכנסתן מיתרגמת לסבסוד ממשלתי. שקיפות מסייעת במיוחד למשפחות עניות שלהן קושי לתכנן את סל ההוצאות המשפחתי.”

ושקוף את הכנסותיהם והוצאותיהם העתידיות. שקיפות מסייעת במיוחד למשפחות עניות שלהן קושי לתכנן את סל ההוצאות המשפחתי. לצורך כך אנו ממליצים ליישם את שיטת החשבונות החינוכיים הייעודיים בגיל הרך.

חשבון חינוך ייעודי לגיל הרך

חשבון חינוך ייעודי (Education Saving Accounts) הוא שיטת סבסוד הפועלת לפי המתכונת הבאה: משק בית המעוניין לקבל מסגרת מסובסדת לפעוט פותח חשבון חינוכי באתר אינטרנט ייעודי של המדינה; ההורים משלמים את סכום ההשתתפות החודשית שנקבע להם, והמדינה מעבירה את סכום הסבסוד ישירות לחשבון המשותף. כך למשק הבית יש יכולת לתכנן את הכנסותיו והוצאותיו בצורה פשוטה ושקופה.¹⁶⁶ חשבון חינוך ייעודי לגיל הרך נוהג כיום בבריטניה: הורים מפקידים את סכום ההשתתפות שלהם למעון בחשבון ייעודי, והמדינה מפקידה את יתרת הסכום – ביחס לגובה ההכנסה.¹⁶⁷

**”המדיניות
מתאימה במיוחד
לטיפול בגיל הרך
בו להורים יש
יכולות בחירה
והעדפות מגוונות.”**

שיטת סבסוד זו דומה מבחינה עקרונית ל”שיטת השוברים” בחינוך אך נבדלת ממנה בשתי נקודות משמעותיות: (1) המדינה איננה נותנת את השירות בצורה אוניברסלית אלא רק להורים המעוניינים לצרוך את השירות; (2) ההורים משלמים גם הם בעבור השירות החינוכי, והסבסוד הממשלתי תלוי בתשלומי ההורים (במידה שההורים מפסיקים לשלם, גם המדינה מפסיקה לשלם).

מדיניות זו נכונה במיוחד להוצאה על הגיל הרך שעומדות להורים יכולות בחירה מגוונות. יש מן ההורים שיעדיפו שהאם תישאר בבית ותטפל בפעוט ולא יחפצו בשירות זה; יש מן ההורים שיעדיפו לצרוך מספר מצומצם של שעות, ובשאר השעות להסתמך על קרובי משפחה; ויש שירצו לקבל את מספר השעות המסובסד המרבי. בשיטה זו, הורים יכולים לבנות את סל השירותים המתאים להם בהתאם לכלל האמצעים העומדים לרשותם ולסכום שהם מעוניינים לשלם. ניהול החשבון לגיל הרך מאפשר תכנון נוח ושקוף של סל ההוצאות וההכנסות הביתי בהשוואה למשכורות ההורים ועלות המסגרת.

”מן ההכרח

לוודא שהחלופה לא תפגע בעידוד תעסוקה וכן לא תפגע בפעוטות, ולפיכך יש לוודא שלתוכנית תנאי סף.”

תנאי סף לחשבון חינוך ייעודי

מן ההכרח לוודא שהחלופה לא תפגע בעידוד תעסוקה וכן לא תפגע בפעוטות, ולפיכך יש לוודא שלתוכנית תנאי סף:

1. כל משק בית המעוניין בסבסוד לפעוט מגיל 15 שבועות עד גיל 3 יפתח חשבון חינוך ייעודי באתר הממשלתי.
 2. על שני ההורים של הפעוט לעבוד בהיקף של 12 שעות שבועיות לפחות, כדי לא לפגוע בתמריצים לתעסוקה. בתהליך פתיחת החשבון ייקבע עשירון ההכנסה שלהם בהתאם לתלושי המשכורות ולמספר הנפשות המתוקנן במשק הבית (ילד שלישי ומעלה).
 3. הורים יפקידו לחשבון את גובה ההשתתפות שנקבע להם בהתאם לעשירון הכנסתם ובהתאם לצריכת השעות הרצויה מבחינתם.
 4. מספר השעות המסובסדות הגבוה ביותר יעמוד על 30 שעות שבועיות כדי לא לפגוע בפעוטות (שלוש שעות יותר ממוצע השעות המסובסד במדינות ה-OECD) וכל שעה תוערך ב־20 שקלים (כפול מערך השעה הנוכחי במעון) – כדי להעלות את איכות המסגרת.
 5. הורים יוכלו להשתמש בסכום שהופקד בחשבון רק במעון בעל רישיון של משרד העבודה – מעון סמל או מעון פרטי.¹⁶⁸
 6. המדינה תפקיד את סכום ההשתתפות המשלים למעון ביחס לגובה ההכנסה של משק הבית ומספר השעות המבוקש (במידה שיופסק תשלום ההורים החודשי, תופסק ההשתתפות הממשלתית).
- הסבסוד ימשיך להיות מותנה במבחן תעסוקה ובמבחן הכנסה אך התנאים ישונו:
- הזכאות לסבסוד תותנה בהיקף רצפה של תעסוקת ההורים אך לא תעודד אותם לעבוד במשרה גדולה יותר מכיוון שעבודה במשרה מלאה פוגעת בפיריון התעסוקתי.¹⁶⁹
 - היקף הסבסוד הממשלתי יותנה במבחן הכנסה לנפש מתוקננת כדי שעניים אכן יקבלו יותר, בשונה מהמודל הנוכחי.

- היקף התמיכה הממשלתית הוא פר שעה ויישאר זהה הן במידה שמשק הבית יבחר לצרוך 15 שעות מעון שבועיות, הן במידה שיבחר במספר השעות המרבי (30 שעות מעון שבועיות). הורים המעוניינים לצרוך פחות שעות כדי לשלם פחות – יוכלו לעשות זאת (הורים בעשירון 1, המעוניינים ב־30 שעות מעון – ישלמו 480 שקלים בחודש; אם הם חפצים לשלם פחות, הם יכולים לצרוך 20 שעות ולשלם 320 שקלים בחודש).

יתרונות החלופה : שקיפות, גמישות ותחרות

לחלופת חשבון חינוך ייעודי יתרונות רבים: שקיפות גמישות ותחרות; פרוגרסיביות בחלוקת המשאבים; התאמה למעמד העובד ומעמד הביניים; עידוד תעסוקה, עלות נמוכה ונגישות גבוהה.

החשבון **שקוף** להורים, ומעתה הם יכולים לתכנן את הוצאותיהם והכנסותיהם הצפויות. החלופה **גמישה**: הורים יכולים לבחור לקבל סבסוד של עד 30 שעות או לשלם סכום כסף נמוך יותר בעבור פחות שעות מעון. כיום, החלופה איננה גמישה והורים משלמים מחיר קבוע בעבור שבוע מעון סמל מלא גם אם הם רוצים לצרוך פחות. השקיפות והגמישות יסייעו למשק הבית להעריך את גובה ההכנסה הצפוי ביחס לגובה ההוצאה על הפעוט, ולבחור תוכנית טיפול לפעוט שתענה בצורה מיטבית על צורכי התעסוקה של משק הבית וצורכי הפעוט.

החלופה **תחרותית**. בשונה מהמצב הקיים, שבו הורים לקבל סבסוד רק במעונות הסמל, מעתה הורים יוכלו לקבל מעון מסובסד גם במעונות הפרטיים. כניסת אלפי מסגרות חדשות לשוק¹⁷⁰ צפויה להגדיל מאוד את התחרות וכן לייצר תחרות על איכות הטיפול במעון – בעוד כיום, כפי שהראינו בתרשים 19, ענף המסגרות המסובסד לגיל הרך ריכוזי למדי. הגדלת התחרות תאפשר לשחקנים קטנים ועסקיים לתת שירותים איכותיים וכן לשחקנים הגדולים (ויצ"ו, נעמ"ת) להתייעל במתן השירותים. אנו ממליצים להגביר את התחרות על האיכות באמצעות אימוץ תו תקן איכות לגן שיגובש על ידי פורום משרדי הממשלה, עמותות מגזר שלישי, ארגוני הורים וגנים.

החלופה **פרוגרסיבית** ביחסה לעניים. בנינו חלופת דוגמה הנסמכת על סקר הוצאות סקרי הבית של הלמ"ס בהתאם להכנסה הפנויה של משק הבית.¹⁷¹ עשירונים 1 ו־2 ישלמו 480 שקלים בחודש בעבור 30 שעות במעון, ואילו עשירונים 9 ו־10, שלהם הכנסה פנויה רבה,

**”החלופה
תחרותית. כניסת
אלפי מסגרות
חדשות לשוק
צפויה להגדיל
מאוד את התחרות
וכן לייצר תחרות
על איכות הטיפול
במעון.”**

”החלופה פרוגרסיבית ביחסה לעניים. עשירוני הכנסה נמוכים יקבלו מעון במחיר זול יותר בהשוואה למצב הקיים.”

לא יקבלו סבסוד כלל. חלופה זו הפוכה למידת הפרוגרסיביות של מודל הסבסוד הנוכחי שבו עשירוני גבוהים נהנים מהטבות המס ומזכאות למעון, ואילו עשירוני הכנסה נמוכים אינם מקבלים בכלל סבסוד למעון (תרשים 11, 12).

תרשים 43: מחיר מעון חודשי לפי עשירוני הכנסה בחלופת ”חשבון חינוך ייעודי”

עשירון	תשלום חודשי למשפחה
עשירון 1	480
עשירון 2	480
עשירון 3	600
עשירון 4	800
עשירון 5	800
עשירון 6	800
עשירון 7	1000
עשירון 8	1000

עלות המעון נמוכה מאוד בהשוואה למצב הנוכחי. ההוזלה הגבוהה ביותר היא למעמד הביניים, קהל היעד של החלופה. מעמד הביניים יכול לחסוך בחלופה זו 400–600 שקלים בכל חודש,¹⁷² אך גם עשירוני הכנסה נמוכים יקבלו מעון במחיר זול יותר בהשוואה למצב הקיים.

סבסוד פעוטות ששני הוריהם עובדים הוא פתרון מדיניות ייעודי למעמד העובד ומעמד הביניים, שנתפס כ”נושא בנטל” העיקרי של יוקר המחיה.¹⁷³ פתרונות המדיניות האחרונים לגיל הרך – כגון רפורמת טרכטנברג ותוכנית ”נטו משפחה” של שר האוצר לשעבר משה כחלון – כווננו לקהל היעד הזה.¹⁷⁴ פתרון זה איננו מסבסד משפחות חרדיות או ערביות שבהן אחד ההורים לא עובד ולא משלם מיסים; וההוזלה המשמעותית ביותר תהא למעמד הביניים שמשלם מחירים גבוהים למעון ולא תמיד זכאי לסבסוד או להטבות מס.

גדלת הזכאות למעון להיקף עבודה של 12 שעות בשבוע תסייע למשקי בית מעשירוני הכנסה נמוכים יותר לקבל מעון, ולכן עצם הזכאות למעון למשפחות עניות עובדות היא משמעותית. משפחות אלו ישלמו בעבור מעון לילדיהן 220 שקלים פחות ממה שהיו משלמות ביום.¹⁷⁵ הורדת רף הזכאות התעסוקתי ל-12 שעות

**”הורדת רף הזכאות
התעסוקתי ל-12
שעות תעודד
תעסוקה: לאימהות
עניות תהיה
הזדמנות לקבל
מעון גם עבור
משרה חלקית
ויווצר להן תמריץ
להיכנס לשוק
העבודה.”**

תעודד תעסוקה: לאימהות עניות תהיה הזדמנות לקבל מעון גם בעבור משרה חלקית ביותר ולכן ייווצר להן תמריץ להיכנס לשוק העבודה. מכיוון שהסבסוד מותנה בהצגת תלוישים, יהיה בכך עידוד נוסף להיכנס למשרה ”בשוק הלבן” עם תלוש משכורת, ועזיבה של עבודה ב”שוק השחור”.

עלות החלופה **נמוכה** בהשוואה לחלופות העומדות כיום על השולחן. על פי הערכת משרד האוצר ופורום קהלת לכלכלה, עלות חינוך חנים לגיל הרך תעמוד על 15–20 מיליארד שקלים.¹⁷⁶ עלות חלופת חשבון חינוך ייעודי לפעוט עומדת על 8.9 מיליארד שקלים, תחת ההנחה שההטבה ניתנת רק לפעוטות ששני ההורים שלהם עובדים ושכל משקי הבית ירצו את מספר השעות המרבי – 30 שעות שבועיות. הנחה זו היא הנחת **מקסימום** (כל מי שזכאי – רוצה ויכול לממשה). מתוך העלות של 8.9 מיליארד, ההורים ישלמו סכום השתתפות של 2.6 מיליארד והמדינה תשלם השתתפות של 6.3 מיליארד שקלים.¹⁷⁷

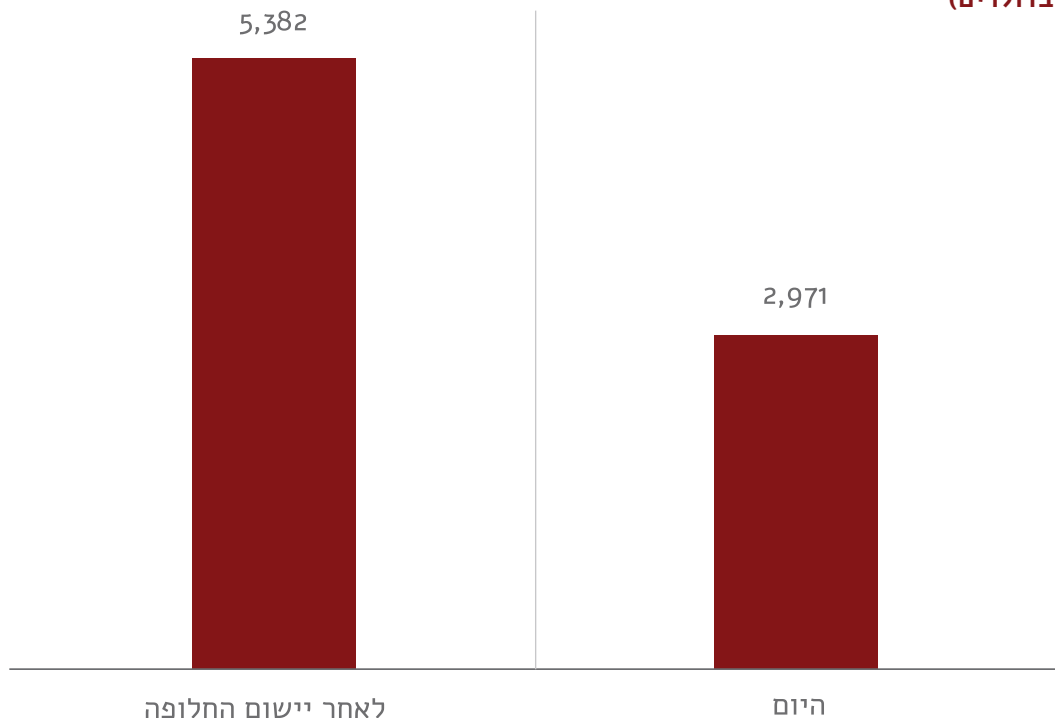
עלות זו נמוכה במידה משמעותית מן ההצעות השונות, אף שבחלופה זו **הוכפלה** עלות שעת המעון מ-10 שקלים לשעה (עלות שעת מעון סמל ביום)¹⁷⁸ ל-20 שקלים לשעה. עלות זו תינתן ישירות לפעוט ותיתרגם למסגרת איכותית יותר. בהנחה שהמדינה תבטל את תוכניות הטבות המס ואת הסבסוד הנוכחי למעונות הסמל, עלות ההשתתפות הממשלתית תרד עוד יותר ותעמוד על 1.6 מיליארד שקלים.

תרשים 4.4: עלות חלופת חשבון חינוך ייעודי לאחר הפחתת שאר התוכניות לגיל הרך

עלות הטבת המס להורים עובדים	3.1 מיליארד
עלות סבסוד שעות שהות במעונות סמל	1.1 מיליארד שקלים
עלות חלקית של בניוי מעונות בחמש שנים אחרונות ¹⁷⁹	0.5 מיליארד שקלים
סה"כ	4.7 מיליארד שקלים
עלות השתתפות המדינה לאחר ביטול הסבסוד הנוכחי	1.6 מיליארד שקלים

העלות הנמוכה של החלופה איננה מתבטאת – בשום צורה – בפגיעה בפעוט. הסכום בעבור שעת הטיפול בפעוט יועבר ישירות למעון ללא ”מעבר ידיים” והוצאות אדמיניסטרטיביות שיש לעמותות הגדולות המפעילות את מעונות כיום. למעשה, מדובר **בהגדלת** ההשקעה הממשלתית לפעוט ב-2,411 דולרים בשנה.

תרשים 45: השקעה ממשלתית שנתית בפעוט כיום ובהשוואה לחלופת חשבון חינוך ייעודי (בדולרים)



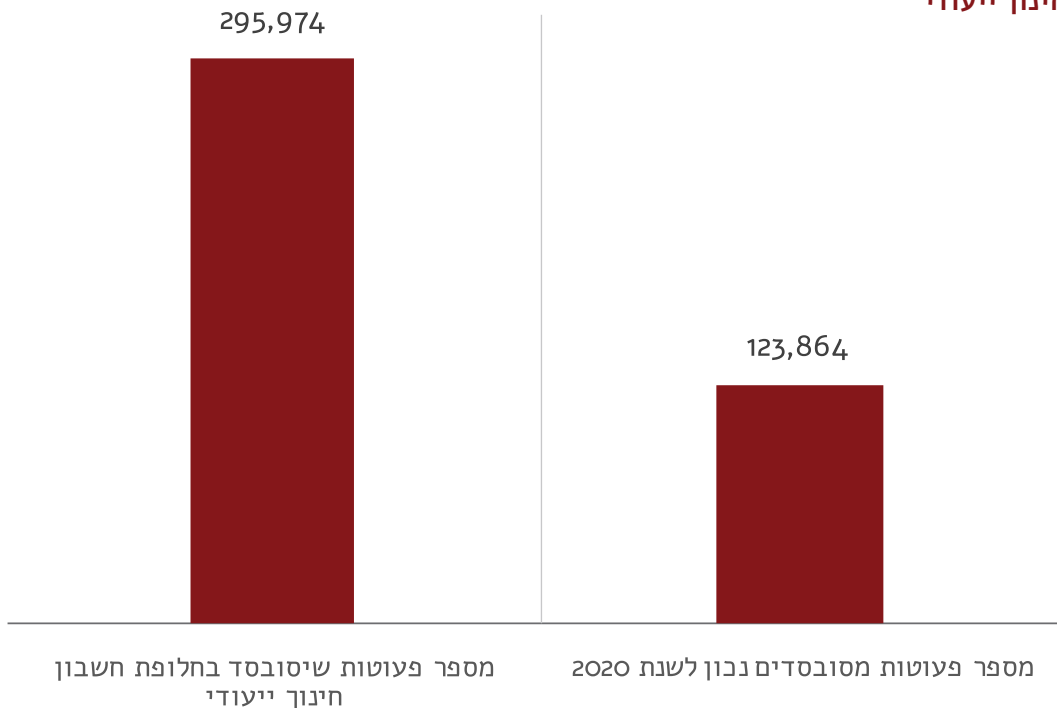
מקור: תרשים 17 – השקעה ממשלתית בגיל הרך לעומת הצעתנו. המחיר בדולר הוא לאחר חישוב כוח קנייה בהתאם לחישוב ה-OECD. ראו עוד בנושא בנספח העלויות. Purchasing Power Parities for GDP and related indicators: Israel

”העלות הנמוכה של החלופה אינה מתבטאת בפגיעה בפעוט אלא מגדילה את ההשקעה הממשלתית בפעוט 2,411 דולר בשנה.”

הגדלת התמיכה הממשלתית צפויה לייצר תמריצים לשחקנים חדשים להיכנס לשוק, משום שבמצב זה יגדלו שולי הרווח. כניסת שחקנים חדשים תתרום למסגרות איכותיות: המפעילים יקבלו סכומי כסף גדולים יותר בעבור שהות הפעוטות, ולהורים תהיה יכולת מיקוח ויתאפשר להם לדרוש איכות גבוה יותר. עתה תתמקד התחרות באיכות ולא רק על המקום במעון.

החלופה גם תגדיל את הנגישות למעון, משום שהורים יוכלו לקבל מסגרת לילדם בקרבת אזור מגוריהם. עתה ניתן יהא לקבל סבסוד גם במעון פרטי ומפוקח. משקי בית יוכלו להתארגן בהתאם לצורכיהם כדי למצוא מעון מתאים, ובעת הצורך אף להפעיל מעון בעצמם לילדם וילדים אחרים לתקופה של שנתיים – שלוש שנים. הגדלת הנגישות צפויה להכפיל את מספר הפעוטות שיוכלו לקבל מסגרת מסובסדת.

תרשים 46: נגישות למעון – השוואת מספר פעוטות מסובסדים כיום ובחלופת חשבון חינוך ייעודי



*בהנחה שכל משקי הבית שבהם שני ההורים עובדים 12 שעות ומעלה רוצים ויכולים לממש את הזכאות למעון (בהשוואה לתרשים מס' 5 ובהתאם לנספח העלויות).

“החלופה צפויה להכפיל את מספר הפעוטות שיקבלו מסגרת מסובסדת.”

לסיכום, חלופת חשבון חינוך ייעודי לפעוט תוריד את יוקר גידול פעוטות בישראל למעמד העובד ומעמד הביניים, תייצר גמישות ותחרות במתן השירותים, תגדיל את איכות הטיפול בפעוטות ואת הנגישות, ותעלה למדינה 1.6 מיליארד שקלים – בהינתן שיבוטלו שאר התוכניות לגיל הרך.

חסרונות החלופה

לחלופה חסרונות רבים: היא עלולה לא לקדם פעוטות; היא עלולה לא לקדם תעסוקת נשים ערביות; והישימות הפוליטית הנמוכה שלה תוביל להגדלת ההוצאה הציבורית ולעידוד ילודה.

סבסוד 30 שעות שבועיות במעון במחיר כה זול יוביל למערך תמריצים שלילי שבו הורים יוציאו סכומי כסף גדולים יותר מכיסם כדי להגדיל את שהית הפעוט במעון עם ההכנסה הפנויה שנוצרה. התמריץ יכול לעוות את צריכת השירותים שתגדל מעבר לביקוש של משק הבית. תופעה זו כבר התרחשה בעבר. כפי שראינו לעיל

**”לחלופה ישימות
פוליטית נמוכה,
וספק רב אם תנאי
הסף של תעסוקת
שני ההורים יישמר
לאורך זמן. אי-
התניית הסבסוד
בתעסוקת שני
הורים תכפיל את
עלות החלופה
ותהפוך אותה
לקרובה בהוצאתה
לזו של חינוך חינם
מגיל אפס.”**

בפרק הקודם, במסגרת הסקירה הבינלאומית: סבסוד לגיל הרך מוביל לצמיחה בהוצאה הצרכנית על מעונות ולהרחבת שעות השהייה של הפעוט במעון. שהייה ממושכת במעון פוגעת בפעוטות שנמצאים שעות רבות יותר ללא התא המשפחתי שלהם. אומנם, בהשוואה למצב הקיים, המדינה אכן תממן הרבה פחות שעות במעון אך עדיין מדובר בעיוות אפשרי.

כפי שהצגנו לעיל, הסבסוד לגיל הרך אינו משמעותי בקידום תעסוקת נשים ערביות. מטרת המדיניות ההיסטורית של סבסוד לגיל הרך היא עידוד תעסוקת נשים, ואילו בחלופה המוצעת כאן אוכלוסיית הנשים היחידה שאיננה עובדת לא תהא זכאית לקבלו – מכיוון שתנאי הסף דורשים מהן לעבוד. יש בכך משום ויתור על מטרת המדיניות ההיסטורית של הסבסוד לגיל הרך.

לחלופה ישימות פוליטית נמוכה, וספק רב אם תנאי הסף של תעסוקת שני ההורים יישמר לאורך זמן. המפלגות החרדיות היו חלק מהממשלה לאורך רוב עשרים השנים האחרונות; והפעם האחרונה שבה הותנה הסבסוד למעון בתעסוקת שני ההורים התרחש בממשלת נתניהו-בנט-לפיד שבה החרדים לא ישבו בממשלה. ההגבלה החזיקה מעמד לשנה אחת בלבד עד שהמפלגות החרדיות שבו לקואליציה ושינו בחזרה את תנאי הסף לסבסוד. אי-התניית הסבסוד בתעסוקת שני ההורים תכפיל את עלות החלופה ותהפוך אותה לקרובה בהוצאתה לזו של חינוך חינם מגיל אפס.

כשהמדינה ממנת את אורח חייהם ה”למדני” של משקי בית חרדים, היא פוגעת ביכולתם לעבוד. נוסף על כך, בנוקטה דרך זו, פוגעת המדינה במשלם המיסים הישראלי המממן מיעוט שאינו תורם לקופה הציבורית. הגדלת הנגישות לסבסוד כשיוסר ”צוואר הבקבוק” של מעון הסמל וניתן יהיה לקבל סבסוד במסגרות נוספות תוביל לגדילה במספר הפעוטות החרדים הממומנים על ידי המדינה ותתמרץ ילודה – כאשר גידול הפעוט ימומן על ידי המדינה.



סיכום והמלצות מרכזיות

בפרק הקודם הוצגו שלוש חלופות מרכזיות לסבסוד הגיל הרך בישראל:

(1) אם ברצון המדינה לסבסד את הגיל הרך כטובת הפעוט, אֵל לה לסבסד את הגיל הרך כלל ועיקר. חינוך חינם לגיל הרך יוביל לפגיעה באיכות המסגרות לפעוטות והשהות הארוכה במסגרות אלו מדי יום תזיק להם. השקעה בפעוטות בסיכון בלבד תעלה למדינה מיליארד שקלים נוסף על תקציב הקיים.

(2) אם ברצון המדינה לסבסד את הגיל הרך כדי לעודד תעסוקה, עליה להתמקד בקידום תעסוקת נשים ערביות בלבד – באמצעות תוכניות התערבות הפותרות חסמים תרבותיים ולא באמצעות פתרונות לפעוטות.

(3) אם ברצון המדינה לסבסד את הגיל הרך כדי להפחית את יוקר המחיה, עליה לעבור לחלופת חשבון חינוכי ייעודי ולנטוש את מדיניות הטבות המס ומעונות הסמל.

בכל אופן, מן ההכרח **להפסיק** את מודל הסבסוד הנוכחי שאינו מקדם אף לא מטרת מדיניות אחת – לא עידוד תעסוקה ולא צמצום אי־שוויון – ואדרבה **מזיק** למטרות הללו. המדינה איננה מסייעת לאימהות צעירות להשתלב בשוק העבודה או ללמוד, ואף מסבסדת בפועל אי־תעסוקת גברים חרדים. המדינה אף אינה מסייעת לצמצם אי־שוויון בין פעוטות, משום שהמעונות אינם נגישים לאוכלוסיות חלשות אלא בעיקר למעמד הביניים. על המדינה להחליט מיהו

צרכן המדיניות (Policy Consumer) של הסבסוד: הפעוט, האם, או משק הבית – ובהתאם לבנות חלופת מדיניות שתסייע לאותו צרכן. הניסיון להשיג את כלל מטרות המדיניות ולעזור לכולם באמצעות מודל יחיד נכשל כישלון חרוץ.

לטעמנו, אין כל הצדקה לחלופה האמורה להוריד את יוקר המחיה המכוונת לכלל האוכלוסייה, ועל המדינה להקדיש את המשאבים לאוכלוסיות במצוקה – אם בבניית מעונות איכותיים לפעוטות בסיכון, אם באמצעות עידוד נשים ערביות לא משכילות לצאת לעבודה באמצעות פתרון חסמים תרבותיים.

מבחינה כלכלית, כדאי להשקיע במסגרות איכותיות לגיל הרך לפעוטות בסיכון בלבד. על מסגרות אלו להיות איכותיות ביותר בכל היבטים – בדגש על היבטי כוח אדם והדרכה. להשקעה בפעוטות בסיכון כבר קיימת תשתית חוקתית בדמות "חוק פעוטות בסיכון" שקבע שכל פעוט בסיכון צריך לקבל מסגרת חינוכית. השקעה במסגרות איכותיות לאחוז הפעוטות שבסיכון דורשת השקעה תקציבית נוספת מעבר לתקציב הקיים, אולם השקעה זו תשתלם לטווח ארוך כשפעוטות אלו יגדלו ויהפכו לאזרחים מועילים לחברה. המדינה תוציא פחות על שירותי כליאה, רווחה וחינוך על פעוטות אלו וההשקעה הכלכלית בהם אמורה להחזיר את עצמה.

לסיום יש לציין כי הסבסוד לגיל הרך מושפע מאוד מעקרונות חברתיים סמויים המנחים את מקבלי המדיניות. מחקרים רבים הראו שהטבות "מדינת הרווחה" מגיעות למעמד הביניים בעיקר ולא למעמד החלש – והדבר נכון גם בישראל. ההשקעה הנוכחית בגיל הרך מגיעה לפעוטות ממשפחות חזקות שאינן זקוקות לסבסוד ממשלתי או לאוכלוסיות המשתמשות בסבסוד כדי להישאר מחוץ למעגל העבודה. בשני המקרים, הנפגעים הם פעוטות חסרי ישע הגדלים בבתי שבהם לא "רואים" אותם ואת צורכיהם, ואין להם דמות המאפשרת התקשרות בטוחה. פעוטות אלו צריכים להיות המוטבים העיקריים של סבסוד לגיל הרך: הם היחידים שעשויים להרוויח ממנו, והם היחידים שלהשקעה בהם נודע יתרון כלכלי.



נספח עלויות

הנחות בסיס

- סבסוד מגיע להורים ששניהם עובדים 12 שעות או יותר (אם האם עובדת, האב עובד).
- פעוטות חרדים הם 23% מכלל הפעוטות בגילי 0-3. מחיצתם (11.5% מכלל הפעוטות) גרים במשקי בית שבהם האב אינו עובד.¹⁸⁰ פעוטות אלו משתייכים לעשירוני הכנסה 1-4 (בהנחה שבכל עשירון חיים רבע מהפעוטות הנ"ל).
- שעת מעון שווה 20 שקלים.¹⁸¹
- מספר השעות המסובסדות המרבי בשבוע הוא 30.
- מספר השבועות השנתי במעון הוא 48.
- מספר שעות מסובסדות מרבי לפעוט בשנה במעון הוא 1,440.
- עלות חודשית לפעוט במעון עומדת על 2400 שקלים.
- עלות שנתית לפעוט בשנה היא 28,800 שקלים.
- כל משקי הבית הזכאים מעוניינים במספר השעות המרבי.

חישוב מספר פעושות המקבלים סבסוד (בהנחה שאם האם עובדת 12 שעות ויותר

גם האב עובד)¹⁸²

נשים שעובדות 21 שעות ומעלה ללא נשים חרדיות שבעליהן אינם עובדים	עשירון
29,423	1
38,277	2
35,814	3
40,724	4
44,893	5
40,439	6
39,060	7
27,344	8

הוצאות ממשלה שנתי	תשלום שנתי סה"כ	תשלום חודשי למשפחה	סה"כ יותר מ־21	עשירון
677,909,876.9	169,477,469.2	480	29,423	1 עשירון
881,891,307.3	220,472,826.8	480	38,277	2 עשירון
773,575,670.7	257,858,556.9	600	35,814	3 עשירון
781,907,568.5	390,953,784.2	800	40,724	4 עשירון
861,941,734.5	430,970,867.3	800	44,893	5 עשירון
776,434,367.2	388,217,183.6	800	40,439	6 עשירון
656,207,231.4	468,719,451	1,000	39,060	7 עשירון
459,376,311.6	328,125,936.9	1,000	27,344	8 עשירון
5,869,244,068	2,654,796,076		סה"כ	

חישוב הוצאה ממשלתית שנתי בדולרים (PPS)

הוצאה ממשלתית שנתית בדולרים	הוצאה ממשלתית	עשירון
6,244	23,040	1
6,244	23,040	2
5,854	21,600	3
5,203	19,200	4
5,203	19,200	5
5,203	19,200	6
4,553	16,800	7
4,553	16,800	8
5,382	סה"כ ממוצע הוצאה	



- 1 אברהם דורון, "הרחבת רשת מעונות היום לילדים בגיל הרך בישראל בשנות ה־70: חקר מקרה של מדיניות חברתית", **ביטחון סוציאלי**, 101 (2017), עמ' 119-140.
- 2 מבחנים למתן תמיכות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למעונות יום, מטרות.
- 3 J.J. Heckman, "Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy", *The Heckman Equation*, 7 (2012), pp. 1-2; J. Bennett, *Early Childhood Services in OECD Countries: Review of the Literature and Current Policy in the Early Childhood Field*, 2008.
- 4 אתי וייסבלאי, **מדיניות ציבורית בתחום החינוך לגיל הרך**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2015, עמ' 2; סמדר מושל, **חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שיוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה**, דצמבר 2015.
- 5 פרוטוקול ישיבת ועדת חינוך מיום 21.12.2020.
- 6 מריה רבינוביץ', יסכה מוניקנדגבעון ואתי וייסבלאי, **מסגרות לגיל הרך בישראל והפיקוח הממשלתי עליהן**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2020, עמ' 10.
- 7 רונית ספיר, **משרד העבודה: דין וחשבון לשנת 2019 על פי חוק חופש המידע**, עמ' 236.
- 8 הדס פוקס ואבי וייס, "בדיקת מצב: נשים בשוק התעסוקה בישראל", מרכז טאוב, ינואר 2019, עמ' 2-3.
- 9 *Key data on Early Childhood Education and Care in Europe, 2019 edition, European Commission*, p. 66.
- 10 מריה רבינוביץ', **מסגרות לילדים בגיל הרך**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2019, עמ' 23.
- 11 על פי סקר "הוצאות והכנסות משק הבית" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018. במניין זה נכללו אימהות העובדות למעלה מ־24 שעות שבועיות, וכן משקי בית חרדיים - מכיוון שמשרד העבודה מכיר בלימודי האב ככולל, ומשק הבית זכאי לסבסוד. הורדו ביחס לאם פעוטות הנמצאים בדרגה 14 ו־15 - שבהן מדובר במשקי בית שלהם שניים או שלושה פעוטות בגילי מעון.
- 12 המלצות סופיות של ועדת המחירים לעניין תעריף מעונות היום, 27.11.2012, עמ' 11-20.
- 13 שם, עמ' 2.
- 14 הדועות פיקוח על מחירי מוצרים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום ומשפחתונים) (עדכון מחיר מרבי במעונות יום ומשפחתונים) בשנים 2010-2020 (מתוך אתר משרד העבודה).
- 15 דו"ח הממונה על השכר לשנת 2019, מאי 2021, עמ' 12, 59, 78.
- 16 עיבוד פורום קהלת לנתוני משרד העבודה (מספר ההורים בכל דרגה ביחס למחיר שכר הלימוד בדרגה).

- 17 ראו למשל את עבודתו של יריב מן, **הפחתת שכר הלימוד במעונות יום בחברה הכדואית ככלי להעלאת שיעור התעסוקה של אימהות**, יוני 2020 (נכתב במסגרת סדנת ניתוח מדיניות בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית), העוסק בקשיים של משפחות בדואיות לגשת למעון. ראו עוד יענקי נץ, "ההורים מודאגים: מחירי המעונות עלו בצורה משמעותית", **כיכר השבת**, 11.9.2019.
- 18 פרוטוקול ישיבת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת מיום 7.9.2020; פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לזכויות הילד מיום 4.1.2021. ראו גם אביטל להב, "ללא פיקוח: מדוע מעונות היום יקרים כל כך?", *ynet*, 16.1.2015.
- 19 מכחני התמיכה של משרד העבודה, נכון לשנת הלימודים 2021. הובאו נתונים הנוגעים לפעוטות. לתינוקות, מחיר המעון גבוה יותר, ובהתאמה גם סכומי ההשתתפות של המדינה וההורים.
- 20 על פי שיחות ברור שנערכו עם גורמים באגף למעונות יום במשרד העבודה בחודשים מרץ-מאי 2021.
- 21 חיפוש במנוע החיפוש גוגל על קריטריוני הזכאות אינו מוביל לסבלת הדרגות. https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/daycare-subsidies-2019-2020
- 22 <https://apps.moital.gov.il/MeonotSimulator/Default.aspx>
- 23 הילה וייסברג, "כך הופכים המעונות המסובסדים של המדינה לגנים לעשירים", *The Marker*, 24.7.2014.
- 24 שם.
- 25 יו"ר ועד הורים במתנ"ס אזורי המפעיל מעונות יום, בשיחה מיום 23.5.2021.
- 26 הגשת בקשה לקבלת מעון סמל, משרד העבודה. ראו כדוגמה רגולציה על מבנה: נוהל אישור תכנית אדריכל להפעלת מעון יום מוכר לגיל הרך (מפרט). <https://www.gov.il/he/service/application-for-recognition-as-a-day-care-center>
- 27 רבינוביץ, **מסגרות לילדים בגיל הרך**, עמ' 11.
- 28 שם, עמ' 23.
- 29 הודעת דוברות משרד העבודה (12.2.2019): העבודה: <https://www.molsa.gov.il/Dover/Pages/NewsPage.aspx?ListID=76c73ffb-5c7e-40f4-bdc1-20a68f9aa9e8&WebID=57bafbcd-ffba-4897-85eb-c3379813c505&ItemID=923>; ספיר, **משרד העבודה: דין וחשבון לשנת 2019 על פי חוק חופש המידע**, עמ' 236.
- 30 שחר אילן, "110 מיליון שקל שהיו מיועדים למעונות יום הוחזרו לאוצר", **כלכליסט**, 19.6.2017.
- 31 מענה משרד העבודה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת בתאריך 6.7.2021.
- 32 על פי מענה משרד העבודה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת בתאריך 26.11.2019.
- 33 פרוטוקול מס' 859 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות (16.8.2018).
- 34 ארי ליבסקר, "נשארו לבד בנן: מאבקן של המטפלות במשפחתונים של משרד הרווחה", **כלכליסט**, 28.4.2018; הצעת חוק "התאמת אופן ההעסקה של מטפלות במשפחתונים המפוקחים על ידי האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים", 2018 (יוזמים: ח"כ משה גפני ו'13 ח"נים נוספים).
- 35 שם.
- 36 *Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC)*, OECD, 2011.
- 37 **מחקר טאליס הבין-לאומי 2018 להוראה וללימוד במסגרות לגיל הרך**, משרד העבודה, 2019, עמ' 28. המחקר נעשה בשיתוף ה-OECD. מנהלות המחקר בישראל הן מיכל כרמל ונועה בן-דוד.
- 38 שם, עמ' 27, 43.
- 39 שם, עמ' 33.
- 40 שם, עמ' 22.
- 41 שם, עמ' 20.
- 42 לא למותר לציין כי משיחות שקיימנו עם מפעילי מעון ברשויות המקומיות עולה שבמעונות סמל רבים שבוע הלימודים עומד על 55 שעות שבועיות ולא על 51.

- 43 A. Chevalier and T.K. Viitanen, "The Causality between Female Labour Force Participation and the Availability of Childcare", *Applied economics letters*, 9.14 (2002), pp. 915–918; X. Gong, R.V. Breunig and A. King, *How Responsive is Female Labour Supply to Child Care Costs: New Australian Estimates*, 2010
- 44 ראו: הגשת בקשה לקבלת סמל מעון-<https://www.gov.il/he/service/application-for-recognition-as-a-day-care-center> (2006) (https://www.gov.il/BlobFolder/policy/programa_letichnun_meonot_yom_2006/he/programa_letichnun_meonot_yom_2006.pdf)
- 45 טלי חרות־סובר, "ויצו דורשת עשרות מיליוני שקלים מהמדינה - ומהירה כי תצטרך לסגור פעילות", *The Marker*, 16.1.2018
- 46 H. Rockoff, "Price Controls", *Concise Encyclopedia of Economics*
- 47 עיבוד לרשימת המפעילים של מעונות הסמל. הרשות המקומית מפעילה את המעון באופן ישיר או באמצעות המתנסים המקומי (במסגרת גג של החברה למתנסים).
- 48 מבחנים למתן תמיכות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האנף למעונות יום. מסרות.
- 49 J.J. Heckman, "Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy", *The Heckman Equation* 7 (2012), pp. 1–2; J. Bennett, *Early Childhood Services in OECD Countries: Review of the Literature and Current Policy in the Early Childhood Field*, 2008
- 50 ראו למשל את הדיונים הפדגוגיים בוועדה המיוחדת לזכויות הילד בהקשר לתקנות הפיקוח על הנגים הפרטיים (נסד יום טיפולי-חינוכי).
- 51 J. Chysels, and W. Van Lancker, "The Unequal Benefits of Activation: An Analysis of the Social Distribution of Family Policy among Families with Young Children", *Journal of European Social Policy*, 21.5 (2011), pp. 472–485; J.C. Gornick, M.K. Meyers and K.E. Ross, "Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation across Fourteen Welfare States", *Journal of European social policy*, 7.1 (1997), pp. 45–70
- 52 מבחנים למתן תמיכות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האנף למעונות יום.
- 53 ראו עבודתו של אמיר פרגר, "נתונים על דורשי עבודה בעת משבר נגיף הקורונה: מבט מגדרי", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12.5.2020, המלמדת על דפוסי עבודה ב"שחור" וללא תלוש של נשים בישראל.
- 54 סקר "הוצאות והכנסות משק הבית" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018, תעסוקת אימהות לפעוט עד גיל 3.
- 55 ההצלבה נעשתה תחת ההנחה שבכל אחת מרמות התעסוקה של הלמ"ס ההתפלגות זהה לכל שעת עבודה. לדוגמה, באוכלוסיית הנשים העובדות בשיעור תעסוקה של 25–27 שעות שבועיות, בכל שעה יש 33% מכלל האוכלוסייה. נוסף על כך, נשים ערביות העובדות עד 24 שעות עבודה שבועיות נספרו כזכאיות לסבסוד גם אם בפועל הן עובדות פחות.
- 56 על פי סקר "הוצאות והכנסות משק הבית" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018 **בהשוואה** למדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לרשויות מקומיות. 61% מהאימהות לפעוט ערבי אינן עובדות רוב הנשים שאינן עובדות מתגוררות ביישובים השייכים לאשכולות הנמוכים, 1 ו-2.
- 57 G. Calderon, *The Effects of Child Care Provision in Mexico* (No. 2014-07), Working Papers, 2014)
- 58 S. Clark et al., "The Impact of Childcare on Poor Urban Women's Economic Empowerment in Africa", *Demography*, 56.4 (2019), pp. 1247–1272
- 59 M. Tiarniyu and S. Mitchell, "Welfare Reform: Can Higher Education Reduce the Feminization of Poverty?", *The Urban Review*, 33.1 (2001), pp. 47–56
- 60 שיעור התעסוקה נכון לשנת 2018, מתוך **הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030: דו"ח מסכם**, מוגש לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אוגוסט 2020, עמ' 10.
- 61 אורלי אלמגור־לוטן, **תכניות ציבוריות להגדלת שיעור התעסוקה של נשים ערביות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר 2009.

- 62 החלטת ממשלה 4193 מתאריך 29.1.2012: "הגדלת שיעור השתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה".
- 63 החלטת ממשלה 922 מתאריך 30.12.2015: "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020".
- 64 על פי מענה משרד העבודה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת בתאריך 24.2.2020; מריה רבינוביץ, יסנה מוניקנדס־גבעון ואתי וייסבלאי, **מסגרות לגיל הרך בישראל והפיקוח הממשלתי עליהן**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2020. עמ' 11.
- 65 פרוטוקול מס' 236 של הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי (13.3.2018); שחר אילן, "110 מיליון שקל שהיו מיועדים למעונות יום הוחזרו לאוצר", **כלכליסט**, 19.6.2017.
- 66 מענה משרד העבודה לבקשת פורום קהלת בתאריך 6.6.2021.
- 67 ש.ם.
- 68 ש.ם.
- 69 ש.ם.
- 70 ראו באתר התוכנית: https://ajeec-nisped.org.il/?page_id=735.
- 71 שיחה עם גורמים בעיריית ירושלים בתאריך 15.7.2021.
- 72 **הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030: דו"ח מסכם.**
- 73 רבקה נריה נב"ש, "להיות אישה של תלמיד חכם": כיצד נתפסת המציאות החברתית-כלכלית של חברת הלומדים בעיני נשים חרדיות", **חקר החברה החרדית**, 2 (תשע"ה), עמ' 169-192.
- 74 אחמד חליחל, **פריון של נשים יהודיות בישראל לפי מידת הדתיות שלהן בשנים 1979-2017**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נייר עבודה 101, נובמבר 2017.
- 75 מבחנים למתן תמיכות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האנף למעונות יום, עמ' 7.
- 76 אריאל קרלינסקי, **השכלה, תעסוקה והשתכרות של גברים חרדים כמבט ארוך טווח: האם הפערים מצטמצמים?** פורום קהלת, מרץ 2021.
- 77 החלטת ממשלה 149 מיום 13.5.2013: "עידוד תעסוקת שני בני הזוג באמצעות סבסוד מעונות יום".
- 78 מירב ארלוזורוב וטלי חירותי-סובר, "נתניהו ודרעי מבטלים יוזמה שהוציאה אלפי חרדים לעבודה", *The Marker*, 19.5.2015.
- 79 החלטה 602 של הממשלה מיום 19.7.2009: "עידוד תעסוקת אימהות לילדים בגילאי 5-5".
- 80 אליעזר שוורץ ואורלי אלמגור-לוטן, "שינוי באופן חישוב ההכנסה לנפש לצורך סבסוד ילדים במסגרות המוכרות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24.5.2011.
- 81 סמדר מושל, **חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה**, דצמבר 2015.
- 82 J. Bennett, *Early Childhood Services in OECD Countries: Review of the Literature and Current Policy in the Early Childhood Field*, 2008.
- 83 D. Varin, et al., "Sensitive Periods in the Development of Attachment and the Age of Entry into Day Care", *European journal of Psychology of Education*, 11.2 (1996), pp. 215-229.
- 84 J.J. Heckman, "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children", *Science*, 312 (2006), pp. 1900-1902.
- 85 Gonzalo Schwarz, "Nobel-Prize Winning Economist Dr. James Heckman on Social Mobility, the American Dream, and How COVID-19 Could Affect Inequality", *Archbridge Institute*, 23.4.2020.

- Chikako Yamauchia and Andrew Leigh, "Which Children Benefit from Non-Parental Care?" *Economics of Education Review*, 30.6 (2011), pp. 1468–1490; NICHD Early Child Care Research Network, "Early Child Care and Children's Development in the Primary Grades: Follow-Up Results From the NICHD Study of Early Child Care", *American Educational Research Journal*, 42.3 (2005), pp. 537–570; S. Loeb et al., "How Much is Too Much? The Influence of Preschool Centers on Children's Social and Cognitive Development", *Economics of Education Review*, 26.1 (2007), pp. 52–66 86
- עיבוד למענה משרד העבודה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת בתאריך 18.2.2021, **לוח מפעיל: רשות מקומית: מתנחל**. התנחלויות נקבעו ככאלו על פי הקו הירוק (שומרון, גוש עציון, בנימין, הר חברון, בקעת הירדן). **בהשוואה** למדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לרשויות מקומיות. 87
- עיבוד לבקשת חופש המידע של פורום קהלת ממשרד העבודה בתאריך 8.2.2020, **לוח מפעיל: חרדי. מתנחל**. 88
- רבינוביץ' ואחרים, **מסגרות לגיל הרך בישראל והפיקוח הממשלתי עליהן**, עמ' 10. 89
- הנ"ל, **המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2015, עמ' 11; הנ"ל, "יישום חוק פעוטות בסיכון", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12.2.2012. 90
- מחקר טאלים הבין-לאומי 2018 להוראה וללמידה במסגרות לגיל הרך**, משרד העבודה, 2019. המחקר נערך בשיתוף ה-OECD. מנהלות המחקר בישראל הן מיכל כרמל ונועה בן-דוד. 91
- שם, עמ' 3. 92
- שם, עמ' 28'29. 93
- שם, עמ' 22. 94
- OECD, *Quality Early Childhood Education and Care for Children Under Age 3: Results from the Starting Strong Survey 2018*, TALIS, Paris: OECD Publishing (<https://doi.org/10.1787/99f8bc95-en>), Fig. 3.6 95
- מחקר טאלים הבין-לאומי 2018 להוראה וללמידה במסגרות לגיל הרך**, עמ' 20. 96
- B. Pfau-Effinger, "Welfare State Policies and the Development of Care Arrangements", *European Societies*, 7.2 (2005), pp. 321–347 97
- L.F. Harding, *Perspectives in Child Care Policy*, London: Routledge, 2014, Chap. 3–4 98
- E. Adamson and D. Brennan, "Return of the Nanny: Public Policy towards In-Home Childcare in the UK, Canada and Australia", *Social Policy & Administration*, 51.7 (2017), pp. 1386–1405; Harding, *Perspectives in Child Care Policy* 99
- M. Fenech and N. Sweller, "Problematising Australia's Nanny Pilot Program as Evidence-Based Policy: A Reconstruction of the Problem of Childcare", *Australian Journal of Social Issues*, 52.2 (2017), pp. 131–146 100
- R. Bernal, "The Effect of Maternal Employment and Child Care on Children's Cognitive Development", *International Economic Review*, 49.4 (2008), pp. 1173–1209 101
- N.D. Gupta and M. Simonsen, "Non-Cognitive Child Outcomes and Universal High Quality Child Care", *Journal of Public Economics*, 94.1–2 (2010), pp. 30–43; A.I. Pinto, M. Pessanha and C. Aguiar, "Effects of Home Environment and Center-Based Child Care Quality on Children's Language, Communication, and Literacy Outcomes", *Early Childhood Research Quarterly*, 28.1 (2013), pp. 94–101 102
- שיחות עם מומחי חינוך בתאריכים 5.6.2021, 12.7.2021. ראו עוד: "מיפאקס' ואחד' ליהתחלה טובה", היחידה לגיל הרך בג'וינט אשלים, נובמבר 2015, עמ' 7. 103
- C. G. Andronescu and M.E. Carnes, "Value Coalitions and Policy Change: The Impact of Gendered Patterns of Work, Religion and Partisanship on Childcare Policy across German States", *Journal of European Social Policy*, 25.2 (2015), pp. 159–174 104
- T. Cornelissen et al., "Who Benefits from Universal Child Care? Estimating Marginal Returns to Early Child Care Attendance", *Journal of Political Economy*, 126.6 (2018), pp. 2356–2409 105

- C. Haeck, P. Lefebvre and P. Merrigan, "Canadian Evidence on Ten Years of Universal Preschool Policies: The Good and the Bad", *Labour Economics*, 36 (2015), pp. 137–157 106
- M. Baker, J. Gruber and K. Milligan, "Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being", *Journal of Political Economy*, 116.4 (2008), pp. 709–745 107
- Haeck et al., "Canadian Evidence on Ten Years of Universal Preschool Policies"; Bernal, "The Effect of Maternal Employment and Child Care" 108
- J. Noailly and S. Visser, "The Impact of Market Forces on Child Care Provision: Insights from the 2005 Child Care Act in the Netherlands", *Journal of Social Policy*, 38 (2009), p. 477 109
- E. Lloyd and H. Penn, "Why Do Childcare Markets Fail? Comparing England and the Netherlands", *Public Policy Research*, 17.1 (2010), pp. 42–48 110
- L.J. Bettendorf, E.L. Jongen and P. Muller, "Childcare Subsidies and Labour Supply: Evidence from a Large Dutch Reform", *Labour Economics*, 36 (2015), pp. 112–123 111
- Ibid*; M.E. Warner and R.H. Gradus, "The Consequences of Implementing a Child Care Voucher Scheme: Evidence from Australia, the Netherlands and the USA", *Social Policy & Administration*, 45.5 (2011), pp. 569–592 112
- M.I. Broekhuizen et al., "Child Care Quality and Dutch 2 and 3-Year Olds' Socio Emotional Outcomes: Does the Amount of Care Matter?", *Infant and Child Development*, 27.1 (2018), e2043 113
- .Emotional Outcomes: Does the Amount of Care Matter?", *Infant and Child Development*, 27.1 (2018), e2043-
- P.P. Leseman and P.L. Slot, "Universal Versus Targeted Approaches to Prevent Early Education Gaps: The Netherlands as Case in Point", *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 23.3 (2020), pp. 485–507 114
- .G. Calderon, *The Effects of Child Care Provision in Mexico* (No. 2014-07), Working Papers, 2014 115
- S. Staab and R. Gerhard, "Childcare Service Expansion in Chile and Mexico", *Gender and Development Programme Paper*, 10 (2010); S. Klasen, "What Explains Uneven Female Labor Force Participation Levels and Trends in Developing Countries?", *The World Bank Research Observer*, 34.2 (2019), pp. 161–197 116
- .Calderon, *The Effects of Child Care Provision in Mexico* ראו במסקנותיו של 117
- H. Knauer et al., "Pathways to Improved Development for Children Living in Poverty: A Randomized Effectiveness Trial in Rural Mexico", *International Journal of Behavioral Development*, 40.6 (2016), pp. 492–499 118
- E. Melhuish, "Longitudinal Research and Early Years Policy Development in the UK", *International Journal of Child Care and Education Policy*, 10.1 (2016), pp. 1–18 119
- J. Lewis and A. West, "Early Childhood Education and Care in England under Austerity: Continuity or Change in Political Ideas, Policy Goals, Availability, Affordability and Quality in a Childcare Market?", *Journal of Social Policy*, 46.2 (2017), pp. 331–348 120
- <https://www.gov.uk/help-with-childcare-costs/free-childcare-and-education-for-2-to-4-year-olds> 121
- E. Melhuish, J. Gardiner and S. Morris, *Study of Early Education and Development (SEED): Impact Study on Early Education Use and Child Outcomes up to Age Three*, London: Department for Education, 2017 122
- T.M. Van Huizen and J. Plantenga, "Universal Child Care and Children's Outcomes: A Meta-Analysis of Evidence (2015) from Natural Experiments", *Discussion Paper Series/Tjalling C. Koopmans Research Institute*, 15.13 123
- נדעון אלון, "חוק חינוך חנים לפעוטות אושר בקריאה טרומית", **ישראל היום**, 16.12.2020; פרטוקול ישיבת ועדת חינוך ניום 21.12.2020 124
- הצעת חוק לימוד חובה ותיקון חינוך חנים לגיל הרך, התש"ף-2020. 125
- NICHD Early Child Care Research Network (ed.), *Child Care and Child Development: Results from the NICHD Study of Early Child Care and Youth Development*, Guilford Press, 2005 126
- אלון, "חוק חינוך חנים לפעוטות אושר בקריאה טרומית". 127

- OECD, *Quality Early Childhood Education and Care for Children Under Age 3: Results from the Starting Strong* 128
(Survey 2018, TALIS, Paris: OECD Publishing (<https://doi.org/10.1787/99f8bc95-en>)).
- 129 כך עלה משיחות שערכנו עם מפעילי מעון ברשויות המקומיות ובסקטור הפרטי.
- 130 ראדה חסייסי, **מעמדן ותנאי העסקתן של מטפלות במעונות יום ומשפחתונים**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2014, עמ' 12. ראו גם דיווחי מפעילים כפי שהם עולים בפרוטוקול ישיבת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת מיום 7.9.2020 ובפרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לזכויות הילד מיום 4.1.2021.
- 131 *Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC)*, OECD, 2011.
- 132 **מחקר טאליס הבין-לאומי 2018 להוראה וללמידה במסגרות לגיל הרך**, עמ' 22.
- 133 מיכאל שראל וניסן אברהם, "לא ממש חינוך, וממש לא חינוך", פורום קהלת, 12.8.2019.
- 134 תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018; דוח RIA: הערכת השפעות רבולוציה, עמ' 9-8.
- 135 **דו"ח מעקב: רפורמת הסייעת השנייה בגני הילדים**, המרכז להעצמת האזרח, אוגוסט 2016, עמ' 5.
- 136 שחר חי, "רפורמת בנט והשלטון המקומי: סייעת שנייה בגני הילדים" הפרטים המלאים", *ynet*, 8.6.2015.
- 137 **דו"ח מעקב: רפורמת הסייעת השנייה**, עמ' 5; אדיר ינקו, "בלגן אחד גדול ברפורמת הסייעת השנייה בגני הילדים", *ynet*, 12.1.2020.
- 138 הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, **רפורמת "סייעת שנייה" בגני הילדים: תפיסות של גנות וסייעות בנוגע לאופן יישום הרפורמה ולשיעור הרצון ממנה בשנה"ל תשע"ז**, ינואר 2020.
- 139 J.M. Love et al., "Child Care Quality Matters: How Conclusions May Vary with Context", *Child Development*, 74.4 (2003), pp. 1021–1033.
- 140 J. Heckman, R. Pinto, and P. Savelyev, "Understanding the Mechanisms through which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes", *American Economic Review*, 103.6 (2013), pp. 2052–2086; P. Slot, "Structural Characteristics and Process Quality in Early Childhood Education and Care: A Literature Review", *OECD Education Working Papers*, No. 176, Paris: OECD Publishing, 2018 (<https://doi.org/10.1787/edaf3793-en>)).
- 141 על פי הנחת גורמים במשרד הרווחה על יחסן של אוכלוסיות בסיכון מתוך האוכלוסייה הכללית.
- 142 *Evidence Summary for the Perry Preschool Program (Nov. 2017)*, Social Program that Work.
- 143 C. Felfe, "The Motherhood Wage Gap: What about Job Amenities?", *Labour Economics*, 19.1 (2012), pp. 59–67.
- 144 Ella Shachar, *A Longitudinal Study of the Effect of Subsidized Child Care on Maternal Earnings*, Bank of Israel, Research Department, November 2019.
- 145 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "פריון של נשים יהודיות ואחרות בישראל לפי מידת הדתיות שלהן 1979-2019", נובמבר 2020.
- 146 **הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030: דו"ח מסכם**.
- 147 עיבוד פורום קהלת לנתוני משרד העבודה לשנת 2020 **בהשוואה** למדד התברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- 148 ראסם ח'מאיסי, **תכנון ופיתוח הישובים הערביים בישראל: תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מאי 2019.
- 149 **התכנון האסטרטגי של גויזנט ישראל** - אשלים, שנת 2019-2020, פרק היחידה לגיל הרך.
- 150 יריב מן, **הפחתת שכר הלימוד במעונות יום בחברה הבדואית ככלי להעלאת שיעור התעסוקה של אימהות**, יוני 2020.
- 151 עיבוד פורום קהלת למענה משרד העבודה בתאריך 18.2.2021. בהנחה שממוצע פעוטות במעון הוא 59.5 בהתאם לסקר TALIS.
- 152 מכון ברוקדייל, **קובץ נתונים אודות החברה הבדואית מבוססים על עיבודי למ"ס**, ירושלים, 2020.
- 153 איילת ברק ואהוד שפיגל, **נייר רקע לדיון: מעקב אחר ביצוע חוק חינוך חובה חינוך מגיל 3**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2001.
- 154 אנליה שלוסר, "השפעת מתן חינוך טרום חובה חינוך על היצע העבודה של אמהות ערביות: ממצאים מניסוי טבעי", **הרב" עון לכללה**, 53.3 (2006), עמ' 517-533.

- 155 ערן ישיב, סאמי מיעארי וניצה (קלינר) קסיר, **תרבותיות, דתיות, תעסוקה**, אוניברסיטת תל-אביב, ינואר 2021. הסקר נערך על ידי אגף המחקר בזרוע העבודה.
- 156 שם, עמ' 14-15.
- 157 שם, עמ' 20.
- 158 ראו עוד עיריית מלכה, "כלכלת מעונות יום: האמהות, המשק", **הרבעון לכלכלה**, 149 (1991), עמ' 345-351.
- 159 החלטת ממשלה 4408 לשנת 2012: "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)".
- 160 מריה רבינוביץ', יסכה מוניקנדס-גבעון ואתי וייסבלאי, **מסגרות לגיל הרך בישראל והפיקוח הממשלתי עליהן**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "חינוך לגילי 3-5".
- 161 ענת ירון, "הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית ותיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019", התשע"ח-2018 - נקודות זיכוי במס להורים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20.2.2018.
- 162 ד"ר עדי ברנד, ראש אגף למקרו-כלכלה ומדיניות, חטיבת המחקר בבנק ישראל ומתוך אילנית בר, "הצעת חוק לתיקון 14 פקודת מס הכנסה סעיף 66 - מיצוי נקודות זיכוי עבור ילדי המשפחה - ניתוח עליותי", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19.6.2014.
- 163 יורם גבאי, **מערכת המסים של מדינת ישראל**, המכון לחקר החברה והכלכלה על שם יוסף ספיר ז"ל, 2015.
- 164 מיכאל שראל ויורם גבאי, **המיסוי הישיר בישראל: מאפיינים, עיוותים והצעות לשינוי**, מרום קהלת, דצמבר 2018, עמ' 17.
- 165 C.J. Whitehurst, *Why the Federal Government Should Subsidize Childcare and How to Pay for it*, Brookings Institution, 2017
- 166 *Ibid*, p.6
- 167 ראו בהרחבה בקישור הבא https://www.gov.uk/help-with-childcare-costs/free-childcare-2-year-olds?utm_source=childcarechoices&utm_medium=microsite
- 168 משנת 2018, על כל המעונות שבהם שוהים למעלה משבעה פעוטות לקבל רישיון הפעלה ממשרד העבודה.
- 169 אסף גבע, **מדוע פריון העבודה בישראל נמוך בהשוואה למדינות המפותחות?**, אגף הכלכלה במשרד האוצר, מאי 2015.
- 170 על פי הערכת משרד העבודה למספר המסגרות לגיל הרך בשוק הפרטי: תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018; דוח RIA: הערכת השפעות רגולציה, עמ' 8.
- 171 סקר "הוצאות והכנסות משק הבית" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018, עמ' 26.
- 172 בהנחה שרוב מעמד הביניים משלם את המחיר הממוצע למעון סמל, כפי שהראינו בתרשים 7.
- 173 גייל טלשיי, "המחאה החברתית בראי משבר הדמוקרטיה הישראלית: בין כלכלה, פוליטיקה וזהות", **פוליטיקה**, 23 (2014), עמ' 5-45.
- 174 יוליה שבצ'ניקו ושרה הלמן, "מחאה אנטי-ניאו-ליברלית ותוצר ניאו-ליברלי: ניכוס ותרגום תביעות מחאת האוהלים של קיץ 2011 על ידי ועדת טרכטנברג", **סוציולוגיה ישראלית**, יט(1) (2017), עמ' 145-168.
- 175 בהנחה שכיום היו מסובסדים ברמות הסבסוד הגבוהות ביותר - דרגה 3 ודרגה 14.
- 176 שראל ואברהם, "לא ממש חינוך, וממש לא חינוך". ראו את עמדת משרד האוצר בפרוטוקול ישיבת ועדת חינוך מתאריך 21.12.2020.
- 177 ראו הרחבה בנספח העלויות.
- 178 שכר לימוד לפעוט במעון סמל עומד על 2,070 שקלים ל-51 שעות שבועיות במעון.
- 179 בהנחה שיתמעט הצורך בבינוי בגלל המעונות הפרטיים שנמצאים בבתי מגורים.
- 180 שיעור התעסוקה נכון לשנת 2018, מתוך הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030: דו"ח מסכם, מוגש לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אוגוסט 2020, עמ' 10.
- 181 מספר זה כפול מהעלות הנוכחית של שעת מעון סמל ומשקף את הרצון להעלות את איכות מעון לפעוט. אפשר כמובן להעריך שווי גבוה יותר או נמוך יותר.
- 182 על פי סקר "הוצאות והכנסות משק הבית" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נכון לשנת 2018. הורים לפעוט עד גיל 3.

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 077-318-2028

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-91-8



9 789657 674918