

**חינוך חינם
לגיל הרך –
לא ממש חינוך,
וממש לא חינם**

רחל זיני
מיכאל שראל
ניסן אברהם
ריקי ממן



אייר תשפ"ב – מאי 2022
נייר מדיניות מס' 80

רחל זיני

בלכלנית חוקרת בפורום קהלת לכלכלה בעלת תואר ראשון בכלכלה ומדעי המדינה מהאוניברסיטה העברית בהדגש פוליטיקה ישראלית במבט השוואתי.



ד"ר מיכאל שראל

ראש פורום קהלת לכלכלה

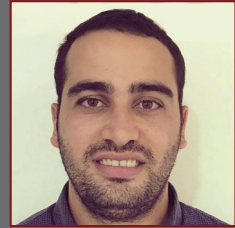
כיהן ככלכלן הראשי במשרד האוצר והממונה על הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בינלאומיים. עמד בראש אגף כלכלה ומחקר בקבוצת הראל ביטוח ופיננסים. עבד בקרן המטבע הבינלאומית (IMF), בבנק ישראל ובמשרד האוצר. בעל תואר ראשון בהצטיינות במדעי המחשב ובכלכלה מהאוניברסיטה העברית ודוקטורט בכלכלה מאוניברסיטת הרווארד.



ניסן אברהם

חוקר לשעבר בפורום קהלת לכלכלה

בוגר תואר ראשון בכלכלה מאוניברסיטת תל-אביב ומוסמך במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית בירושלים. שימש בעבר ככלכלן באגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, ביחידת המחקר והמדיניות בשירות התעסוקה, וכיועץ כלכלי לחברות מסחריות.



ריקי ממן

עמיתת מחקר בפורום קהלת

בעלת תואר שני במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית, תואר ראשון בפסיכולוגיה וקולנוע מאוניברסיטת תל אביב ותואר ראשון בחינוך ותעודת הוראה ממכללת הרצוג. בעלת טור בנושאי כלכלה בעיתון מקור ראשון. לשעבר מנהלת אקדמית בקרן תקווה, מנהלת תהליכים בחברת 'תובנות', וממייסדי 'הדור הבא: הורים למען בחירה בחינוך' ו'תחרות - התנועה לחירות בתעסוקה'.



חינוך חינם לגיל הרך – לא ממש חינוך, וממש לא חינם

רחל דיני
מיכאל שראל
ניסן אברהם
ריקי ממן



אייר תשפ"ב – מאי 2022
נייר מדיניות מס' 80

חינוך חינם לגיל הרך – לא ממש חינוך, וממש לא חינם
נדפס בישראל, אייר תשפ"ב – מאי 2022

מסת"ב 978-965-7674-98-7 ISBN



תוכן ענינים

1	תקציר
5	הקדמה
7	א. חינוך חינוך לגיל הרך ככלי לעידוד ילודה
7	1. פריון הילודה בעולם וכלים לעידוד ילודה
10	2. פריון הילודה בישראל
13	3. אתגרים דמוגרפיים בישראל
15	4. סבסוד מעונות לגיל הרך ככלי לעידוד ילודה בישראל
17	ב. מסגרות חינוך לגיל הרך ככלי לעידוד תעסוקת נשים
17	1. השפעות על שיעורי התעסוקה של נשים
18	2. תעסוקת נשים בישראל
	ג. חינוך לגיל הרך ככלי להגדלת כישוריהם של הילדים
23	ויכולת ההשתכרות שלהם בעתיד
33	ד. בחינת תועלת מול עלות
33	1. חינוך איכותי כתנאי לתועלת
35	2. יישום חינוך איכותי בישראל
39	3. העלות של יישום חינוך איכותי בישראל
45	ה. סיכום
49	הערות





תקציר

**”לאחרונה עולות
יוזמות שונות
המבקשות להרחיב
את חינוך־החובה
וליישם ”חינוך
חינם מגיל
אפס” או לכל־
הפחות להרחיב
ולהעמיק את
הסבסוד הממשלתי
למסגרות לפעוטות
בגיל נמוך מ־3.”**

• לאחרונה עולות יוזמות שונות המבקשות להרחיב את חינוך־החובה וליישם ”חינוך חינם מגיל אפס” או לכל־הפחות להרחיב ולהעמיק את הסבסוד הממשלתי למסגרות לפעוטות בגיל נמוך מ־3. באופן עקרוני עשויות להיות הצדקות שונות ליישומה של מדיניות זו, אשר נהוגה במדינות אחרות בעולם. אולם השוואה כזו תהא מוטעית, שכן המצב בישראל שונה מאוד בכל הפרמטרים הרלוונטיים מהמצב במדינות מתקדמות אחרות.

• שיעור התעסוקה של נשים בעלות כישורים להשתלבות מוצלחת בשוק העבודה ממומש בישראל כמעט במלואו, ולא נותר פוטנציאל משמעותי להגדלתו בעזרת סבסוד של מסגרות חינוך לגיל הרך. בקרב האוכלוסייה הערבית נראה כי החסמים לתעסוקת נשים הם בעיקרם חסמים תרבותיים ואחרים, ואינם תלויים במסגרות לגיל הרך, ולכן גם באוכלוסייה זו סבסוד מעונות אינו הכלי להגדלת שיעורי התעסוקה.

**”מחקרים רבים
בחנו את השפעתן
של מסגרות
לגיל הרך על
התפתחותם
הקוגניטיבית,
הרגשית והחברתית
של פעוטות.
ההשפעה על
ילדים בגילים
הנמוכים מ־3 אינה
חד־משמעית.”**

**”סבסוד מעונות
לפעוטות הוא כלי
מוצהר לעידוד
ילודה במדינות
האיחוד האירופי
וה־OECD, שבהן
פריון הילודה עומד
על 1.6 ילדים
לאישה, שהוא
שיעור נמוך באופן
ניכר מזה הנדרש
לשימור גודל
האוכלוסייה.”**

- מחקרים רבים בחנו את השפעתן של מסגרות לגיל הרך על התפתחותם הקוגניטיבית, הרגשית והחברתית של פעוטות. ההשפעה על ילדים בגילים הנמוכים מ־3 אינה חד־משמעית, ורובם המוחלט של המחקרים המצביעים על השפעה חיובית מתנים אותה במסגרות איכותיות וברמה גבוהה מבחינת היחס המספרי בין המטפלות לפעוטות, רמת ההשכלה של הצוות ועוד.
- מחקרו של פרופ' הקמן (Heckman) מצוטט לרוב על־ידי התומכים במדיניות הסבסוד, אך זאת באופן שגוי ומטעה. המחקר האמור נערך על אוכלוסיות בסיכון, בעזרת תוכניות ממוקדות ומיוחדות ובמסגרות שאיכותן גבוהה מאוד (וכך גם עלותן). אין להשליך ממצאיו של פרופ' הקמן על כלל האוכלוסייה.
- סבסוד מעונות לפעוטות הוא כלי מוצהר לעידוד ילודה במדינות האיחוד האירופי וה־OECD, שבהן פריון הילודה עומד על 1.6 ילדים לאישה, שהוא שיעור נמוך באופן ניכר מזה הנדרש לשימור גודל האוכלוסייה. בישראל פריון הילודה עומד על 3.1 – הגבוה ביותר במדינות ה־OECD – ולכן ספק אם יש צורך לעשות שימוש בכלי זה לעידוד ילודה. עם זאת, אין ספק שהגדלת המימון של מסגרות לילדים תגדיל עוד יותר את הנטל הכלכלי הרובץ על משפחות קטנות ורווקים.
- כל החלטה להעניק מסגרות טיפול לכלל האוכלוסייה (“חינוך חינם מגיל אפס”) חייבת להביא בחשבון שבאשר מסגרת הטיפול מיועדת לכלל האוכלוסייה, סביר להניח שאיכותה תהיה נמוכה או כלל־היותר בינונית, ואז לא רק שאי־אפשר להניח שיהיו בה תועלות לילדים המשתתפים בה, אלא טמון בה אפילו סיכון לילדים.

**”יצירת מסגרות
איכותיות במימון
ציבורי לכלל
האוכלוסייה לא
רק שאינה יעילה,
אלא כמעט בלתי-
אפשרית, בהינתן
שיעורם הגבוה של
הפעוטות בישראל,
העלויות הגבוהות
הכרוכות בהקמתן
ובתפעולן של
מסגרות כאלה,
והצורך בגיוס
מספר עצום של
מטפלות.”**

- כדי להעלות את איכותן של המסגרות הקיימות כיום לרמה הרצויה, יהיה צורך בגיוס כוח־אדם איכותי בהיקפים גדולים מאוד. משימה זו צפויה להיות מאתגרת מאוד, בהינתן שכבר כיום המסגרות לגיל הרך מתקשות לגייס ולשמר כוח־אדם איכותי. נוסף על כך, ניסיון לספק מסגרות איכותיות לכלל האוכלוסייה – שפירושו הרבה יותר מטפלות למספר נתון של ילדים, הרבה יותר ילדים שזכאים למימון וכן שבר גבוה בהרבה לכל מטפלת – יחייב הגדלה משמעותית של ההוצאה הציבורית ושל נטל המס. עלויות אלו צפויות להסתכם ב־20 עד 32 מיליארד שקלים בשנה (במונחי 2022), לא כולל העלות של בניית מעונות חדשים.
- יצירת מסגרות איכותיות במימון ציבורי לכלל האוכלוסייה לא רק שאינה יעילה, אלא כמעט בלתי־אפשרית, בהינתן שיעורם הגבוה של הפעוטות בישראל, העלויות הגבוהות הכרוכות בהקמתן ובתפעולן של מסגרות כאלה, והצורך בגיוס מספר עצום של מטפלות. משמעות הדבר היא שהמסגרות שיווצרו לא יהיו באיכות טובה כלל: הביקוש הרב למטפלות יוביל לגיוס מטפלות ללא הבחנה, גם אם אין להן הכשרה מתאימה, והביקוש הרב למסגרות יוביל לצפיפות בהן ולאי־עמידה בתנאי התקינה. במצב כזה נמשיך כנראה להיתקל במקרים של הזנחה ואף התעללות במסגרות לפעוטות.





הקדמה

**”בנייר מדיניות זה
נתמקד בדרישה
לחינוך חינוך
מגיל הלידה
וכן להרחבתו
ולהעמקתו של
הסבסוד הציבורי
של שהיית
פעוטות במעונות,
ונתייחס בהרחבה
לבחינת התועלות
האפשריות
העלויות של
מדיניות כזו.”**

לאחרונה עולות יוזמות שונות המבקשות להגביר את פיקוחה של המדינה על מסגרות לפעוטות, להרחיב את חינוך-החובה וליישם חינוך חינוך החל בגיל הלידה, או לכל-הפחות להרחיב ולהעמיק את הסבסוד הממשלתי למסגרות עבור פעוטות בגיל נמוך מ-3.

בנייר מדיניות זה נתמקד בדרישה לחינוך חינוך מגיל הלידה וכן להרחבתו ולהעמקתו של הסבסוד הציבורי של שהיית פעוטות במעונות, ונתייחס בהרחבה לבחינת התועלות האפשריות והעלויות של מדיניות כזו. החמרת הפיקוח על המעונות – שאכן הורחב בשנת הלימודים האחרונה באופן שחייב את המעונות בעמידה בתקנות חדשות – ראוי שתיבחן לעומק תוך התייחסות לחסרונותיה ויתרונותיה הרבים, אך היא אינה קשורה באופן ישיר ליישום חינוך חינוך לגיל הרך. לשם המחשה, המדינה מפקחת על גהות בסיסית במסעדות, על האמצעים לכיבוי אש המותקנים בהן וכדומה, אולם פיקוח זה אינו מלווה בהלאמה של המסעדות או בסבסוד הסועדים במסעדות על-חשבון כלל הציבור.

לסבסוד ציבורי של מוצר או שירות פרטי יש לעיתים הצדקה כאשר הוא מאופיין במטרות ציבוריות – למשל, אם יש לו השפעות חיוביות על כלל הציבור, ולא רק על הצרכנים הישירים. לתמיכה ציבורית במסגרות לגיל הרך עשויות להיות כמה מטרות מרכזיות:

1. התמודדות עם אתגרים דמוגרפיים, ובפרט עידוד ילודה;
2. התמודדות עם אתגרי תעסוקה, ובפרט העלאת שיעור התעסוקה בקרב נשים;
3. הגדלת כישוריהם של הילדים, יכולת ההשתכרות שלהם בעתיד והצלחתם בחיים.

”בנייר מדיניות זה נבחן את מידת האפקטיביות של מדיניות המקנה חינוך חינוך חינוך מגיל הלידה במימוש מטרות אלו, אך לא נסתפק בכך, אלא נבחן גם את מידת יעילותה במונחים של עלויות אל מול מידת השגת המטרות ותועלתן. כלומר, גם אם ניווכח כי הוצאה ממשלתית לסבסוד מעונות לגיל הרך משיגה מטרות מסוימות, עלינו לבדוק אם יש לכך הצדקה במובן זה שהתועלת המופקת מהשימוש של הממשלה בכספי הציבור לכל-הפחות משתווה לעלות החברתית הכרוכה בשימוש זה.

מחקרים רבים נופלים לא פעם במלכודת בין-לאומית בין ישראל למדינות מתקדמות אחרות מבחינת ההוצאה הציבורית על מסגרות לגיל הרך. השוואה זו מוטעית ויוצרת עיוות. המצב בישראל שונה מאוד בכל הפרמטרים הרלוונטיים מהמצב במדינות מתקדמות אחרות, ולכן אין לצפות שההוצאה הציבורית שלה להשגת מטרות אלו תהיה דומה לזו שבמדינות האחרות, ממש כשם שאין לצפות שמדינה ללא איומים בטחוניים תוציא על צורכי ביטחון הוצאה דומה לזו שישראל מוציאה.

בחלק א נציג את סבסוד המעונות לגיל הרך ככלי לעידוד ילודה, ונראה כי האתגר הדמוגרפי במדינת-ישראל שונה לגמרי מהאתגרים הקיימים במדינות מתקדמות אחרות, ואולי אף הפוך מהם, ולכן לא יהיה זה נכון להשוות בצורה פשטנית את המדיניות בהקשר זה בישראל למדיניות במדינות האחרות. בחלק ב נתייחס למדיניות זו ככלי לעידוד תעסוקת נשים. נראה כי שיעור תעסוקת הנשים בישראל כבר גבוה, וכי החסמים הקיימים בקבוצות מיעוט המתאפיינות בשיעור נמוך של תעסוקת נשים אינם תלויים בהכרח בהיצע של מסגרות לגיל הרך. בחלק ג נציג סקירה מקיפה מתוך ספרות המחקר בנוגע להשפעתן של מסגרות לגיל הרך על התפתחותם הקוגניטיבית, הרגשית והחברתית של פעוטות, וכן על יכולת ההשתכרות של הפעוטות בעתיד. בחלק ד נציג את התנאים הנדרשים ליישום חינוך איכותי המבטיח השפעה חיובית. נוסף על כך נערוך הדמיה של העלות התקציבית הכרוכה במימוש מדיניות זו, ונבחן את מידת יעילותה. בחלק ה נסכם את הממצאים העולים מנייר מדיניות זה.

”מחקרים רבים נופלים לא פעם במלכודת של השוואה בין-לאומית בין ישראל למדינות מתקדמות אחרות מבחינת ההוצאה הציבורית על מסגרות לגיל הרך. השוואה זו מוטעית ויוצרת עיוות.”

בנייר מדיניות זה נבחן את מידת האפקטיביות של מדיניות המקנה חינוך חינוך חינוך מגיל הלידה במימוש מטרות אלו, אך לא נסתפק בכך, אלא נבחן גם את מידת יעילותה במונחים של עלויות אל מול מידת השגת המטרות ותועלתן. כלומר, גם אם ניווכח כי הוצאה ממשלתית לסבסוד מעונות לגיל הרך משיגה מטרות מסוימות, עלינו לבדוק אם יש לכך הצדקה במובן זה שהתועלת המופקת מהשימוש של הממשלה בכספי הציבור לכל-הפחות משתווה לעלות החברתית הכרוכה בשימוש זה.

מחקרים רבים נופלים לא פעם במלכודת בין-לאומית בין ישראל למדינות מתקדמות אחרות מבחינת ההוצאה הציבורית על מסגרות לגיל הרך. השוואה זו מוטעית ויוצרת עיוות. המצב בישראל שונה מאוד בכל הפרמטרים הרלוונטיים מהמצב במדינות מתקדמות אחרות, ולכן אין לצפות שההוצאה הציבורית שלה להשגת מטרות אלו תהיה דומה לזו שבמדינות האחרות, ממש כשם שאין לצפות שמדינה ללא איומים בטחוניים תוציא על צורכי ביטחון הוצאה דומה לזו שישראל מוציאה.

בחלק א נציג את סבסוד המעונות לגיל הרך ככלי לעידוד ילודה, ונראה כי האתגר הדמוגרפי במדינת-ישראל שונה לגמרי מהאתגרים הקיימים במדינות מתקדמות אחרות, ואולי אף הפוך מהם, ולכן לא יהיה זה נכון להשוות בצורה פשטנית את המדיניות בהקשר זה בישראל למדיניות במדינות האחרות. בחלק ב נתייחס למדיניות זו ככלי לעידוד תעסוקת נשים. נראה כי שיעור תעסוקת הנשים בישראל כבר גבוה, וכי החסמים הקיימים בקבוצות מיעוט המתאפיינות בשיעור נמוך של תעסוקת נשים אינם תלויים בהכרח בהיצע של מסגרות לגיל הרך. בחלק ג נציג סקירה מקיפה מתוך ספרות המחקר בנוגע להשפעתן של מסגרות לגיל הרך על התפתחותם הקוגניטיבית, הרגשית והחברתית של פעוטות, וכן על יכולת ההשתכרות של הפעוטות בעתיד. בחלק ד נציג את התנאים הנדרשים ליישום חינוך איכותי המבטיח השפעה חיובית. נוסף על כך נערוך הדמיה של העלות התקציבית הכרוכה במימוש מדיניות זו, ונבחן את מידת יעילותה. בחלק ה נסכם את הממצאים העולים מנייר מדיניות זה.



א. חינוך חינוך לגיל הרך ככלי לעידוד ילודה

**”פריון הילודה
במדינות האיחוד
האירופי וה־OECD
נמצא בעשורים
האחרונים במגמת
ירידה, ועמד בשנת
2019 על 1.6
ילדים לאישה.”**

1. פריון הילודה בעולם וכלים לעידוד ילודה

פריון הילודה במדינות האיחוד האירופי וה־OECD נמצא בעשורים האחרונים במגמת ירידה, ועמד בשנת 2019 על 1.6 ילדים לאישה.¹ שיעור זה נמוך באופן ניכר מהשיעור הנדרש לשימור גודל האוכלוסייה, המכונה ”שיעור התחלופה”. במדינות מפותחות נהוג להגדיר את שיעור התחלופה כ־2.1 ילדים לאישה.²

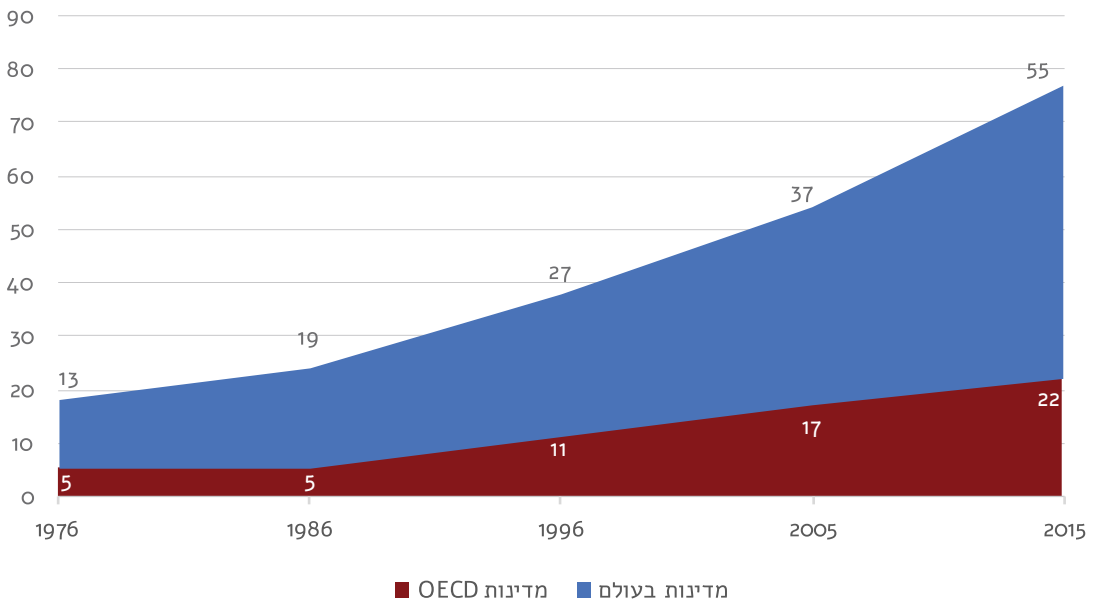
הצניחה בפריון הילודה שהתרחשה בעולם מתחילת שנות השישים מעלה חששות לגבי ירידה בפועל או ירידה צפויה של גודל האוכלוסייה בכלל או של קבוצות אוכלוסייה ספציפיות, בהעדר הגירה מסיבית ממדינות אחרות – לרוב ממדינות מתפתחות. נוסף על כך, קצב הזדקנות האוכלוסייה מואץ כתוצאה מהירידה בפריון הילודה ומהעלייה בתוחלת החיים, ומפעיל לחץ מוגבר להגדלת תקציבי הפנסיה, מערכת הבריאות, ההוצאות על טיפול סיעודי ונטל המס המוטל על הדורות הצעירים.³

על רקע השלכות אלו החלו ממשלות רבות ליישם מדיניות התומכת במשפחות צעירות. מדיניות זו נועדה להשיג מגוון של מטרות, כגון מטרות חברתיות או כלכליות, אך גם מטרות הקשורות לדמוגרפיה, ובפרט עידוד הילודה. אכן, במדינות רבות מציינים במפורש את מדיניות הסבסוד של הטיפול בפעוטות ככלי מדיניות מרכזי להגברת הילודה.⁴

**”ממשלות רבות
הניצבות בפני
פריון ילודה נמוך,
בעיקר במדינות
מפותחות, פונות
יותר ויותר
למדיניות פרו-
נטליסטית
(pro-natalism),
המנסה לעודד
ילודה באופן יזום.”**

ממשלות רבות הניצבות בפני פריון ילודה נמוך, בעיקר במדינות מפותחות, פונות יותר ויותר למדיניות פרו-נטליסטית (pro-natalism), המנסה לעודד ילודה באופן יזום. מדיניות זו חדשה יחסית, ורק בשלושים השנים האחרונות התפשט הפרו-נטליזם ברחבי העולם, כתגובה על הצניחה בפריון. מספר המדינות שממשלותיהן מדווחות כי מטרטן להגדיל את פריון הילודה זינק בתוך ארבעים שנה מ-13 בשנת 1976 ל-55 בשנת 2015.⁵ נכון לשנת 2015, נתון זה משקף יותר מרבע (28%) מכלל מדינות העולם, והוא כולל 27 מדינות מאירופה ו-22 מדינות OECD.

תרשים 1: מספר המדינות שממשלתן הצהירה על תמיכה בהגדלת פריון הילודה



מקור: עיבוד של פורום קהלת לכלכלה לנתוני האו"ם.⁶

**”עדויות אמפיריות
רבות מראות כי
תמיכה בהורים
בשנותיהם
הראשונות של
ילדיהם מקילה
על ההורים להביא
ילדים לעולם. מתן
טיפול ציבורי נגיש
לפעוטות ולילדים
משפיע לא רק
על התזמון של
הולדת הילדים,
אלא גם על גודל
המשפחה.”**

במספר הולך וגדל של מדינות, ובמיוחד במדינות מפותחות, התערבויות פרו־נטיסיות נהיות בולטות בסדר־היום הממשלתי וזוכות בסיקור תקשורתי נרחב. מחקרים רבים עוקבים אחר השפעותיהן של תוכניות התערבות ספציפיות על פריון הילודה, ועוזרים להניב ידע רחב יותר על־אודות יעילותן של תוכניות אלו ותוצאותיהן.

עדויות אמפיריות רבות מראות כי תמיכה בהורים בשנותיהם הראשונות של ילדיהם מקילה על ההורים להביא ילדים לעולם. מתן טיפול ציבורי נגיש לפעוטות ולילדים משפיע לא רק על התזמון של הולדת הילדים, אלא גם על גודל המשפחה.⁷ מחקר שנעשה בנורווגיה השווה בין מצב שבו אין מסגרות נגישות וזמינות לגיל הרך לבין מצב שבו המדיניות מאפשרת נגישות של מסגרות כאלה ל־60% מהאוכלוסייה, ומצא כי תחת המדיניות המאפשרת חלה עלייה בפריון בשיעור של 0.5–0.7 ילדים לאישה.⁸ מחקר אחר מצא כי הפריון המוגמר (קרי, מספר הילדים של נשים שעברו את גיל 50) במערב אירופה יגדל בכ־0.4% כתוצאה מעלייה של 10% בסבסוד הטיפול בפעוטות ובילדים.⁹

מתן סיוע בטיפול בפעוטות נוטה להשפיע יותר על הפריון של נשים בעלות השכלה גבוהה, שכן הן פעילות יותר בשוק העבודה.¹⁰ מחקר שבדק את הנושא ב־15 מדינות מהאיחוד האירופי העריך כי עלייה בזמינות הטיפול בפעוטות בגילים 0–2 מ־10% לכ־50% תגדיל את הפריון המוגמר של נשים בעלות השכלה גבוהה מ־1.5 ל־1.9. עלייה דומה בזמינות הטיפול בפעוטות לנשים בעלות השכלה נמוכה תוביל לעלייה קטנה יותר בפריון המוגמר שלהן – מ־1.8 ל־2.0.¹¹ כלומר, נגישות של מסגרות לגיל הרך עשויה להגדיל את הילודה במדינות מפותחות – בעיקר בקרב נשים משכילות, אך גם בקרב נשים לא־משכילות.

**”כיום, בעוד פריון
הילודה במדינות
ה-OECD עומד
על 1.6 ילדים
לאישה בממוצע,
ונמוך באופן ניכר
מהשיעור הנדרש
לשימור גודל
האוכלוסייה,
המצב בישראל
שונה לחלוטין.
פריון הילודה
בישראל עומד על
3.1, שהוא השיעור
הגבוה ביותר
במדינות ה-OECD,
בפער משמעותי
ממקסיקו,
המדורגת
במקום השני.”**

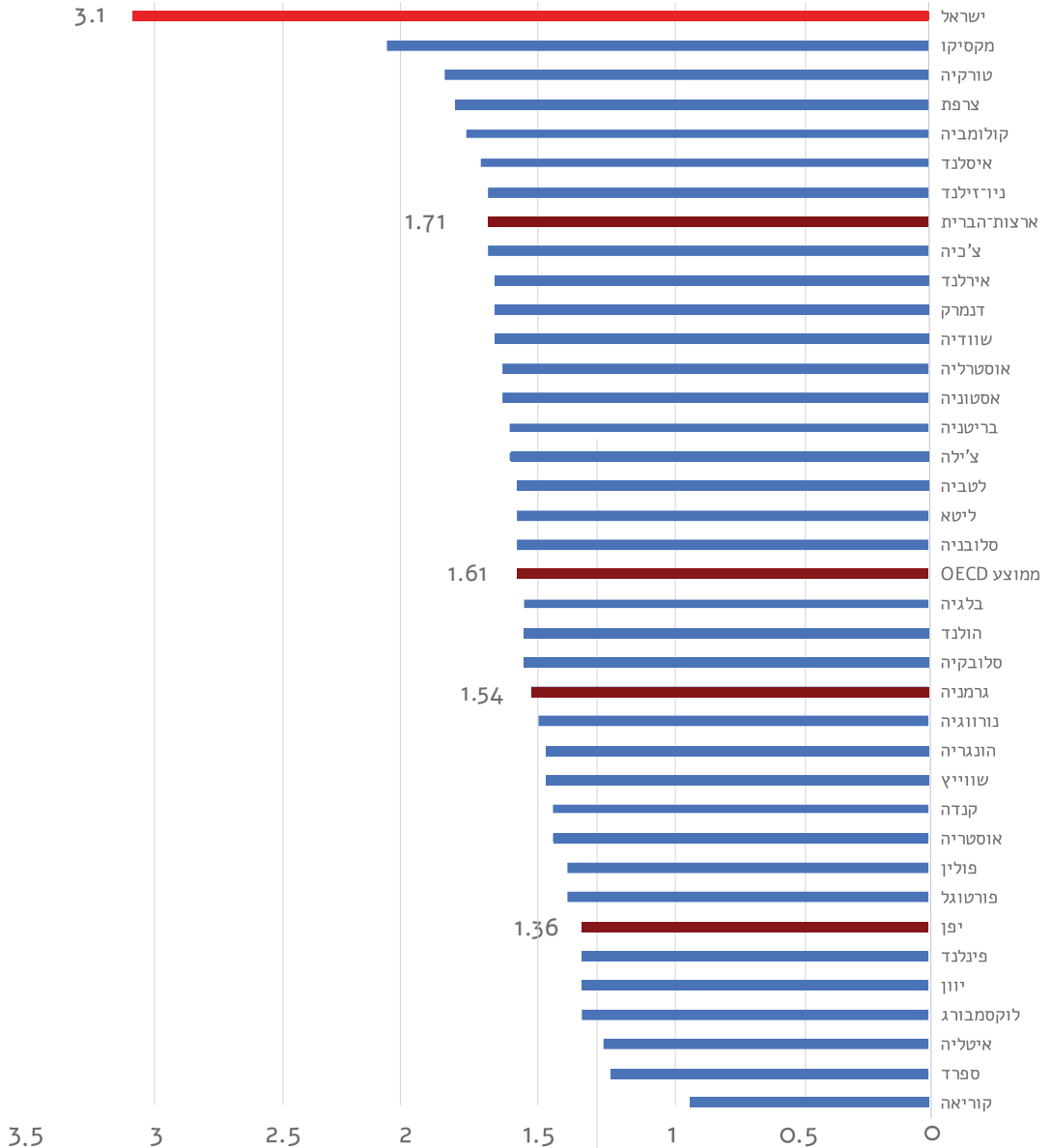
2. פריון הילודה בישראל

בישראל, עוד לפני קום המדינה, שלטה תפיסה ברורה בדבר הצורך בעידוד ילודה ובהגדלת האוכלוסייה, בין מסיבות דתיות ובין מסיבות של יישוב הארץ וכינון לאומיות יהודית או הצורך למלא את החלל שנוצר בעקבות השואה. נוסף על כך, הוצאות הביטחון העצומות שנדרשו להבטחת קיום המדינה הטילו משא כבד על התושבים ופגעו ברמת החיים שלהם, וגידול במספר התושבים סייע בהקלת משא זה. כבר בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל הוגדר סיוע כספי למשפחות מרובות ילדים כסוגיה של צדק חברתי, ונהפך לנפוץ. במהלך שנות השישים, על רקע מחסור בידיים עובדות, קרא ראש הממשלה לוי אשכול למדיניות של עידוד ילודה, במטרה להבטיח את כוח העבודה הדרוש להשגת חזון של שגשוג כלכלי. האידיאולוגיה הלאומית של עידוד ילודה בישראל הייתה תמיד נושא ציבורי גלוי, ועמדה זו מוצהרת ומוצגת גם בזירה הבין-לאומית. כך, במסגרת כנס של האו"ם בנושא אוכלוסיית ומדיניות ציבורית, שנערך בקהיר בשנת 1994, נקטה ישראל עמדה ברורה של עידוד ילודה.¹²

אחת התוכניות המשמעותיות ביותר בישראל, שמשפיעה עד היום, הונהגה בעקבות הדוח שהגישה הוועדה לבעיות הילודה (ועדת בקי) באפריל 1966.¹³ דוח זה הגדיר יעד של 4 ילדים למשפחה על-מנת להבטיח את התפוקה הדמוגרפית הנדרשת לאומה. ליבתה של האסטרטגיה המוצעת הייתה מערך של תוכניות לעידוד ילודה באמצעות תמריצים כלכליים. הצעות הוועדה כללו, בין היתר, סיוע כספי למשפחות גדולות, החל במתן מענקי לידה וכלה בהקלות מס להורים, אשר יוגדלו עם כל ילד נוסף; הקמת ועדה ממשלתית קבועה לעידוד הילודה; וכן סובסידיות למעונות-יום עבור פעוטות. אכן, בעקבות דוח זה התקבלה בממשלה החלטה לפעול להסרת מכשולים כלכליים וחברתיים בתחום הילודה, לפעול לריסון ההפלות המלאכותיות, לערוך פעולות הסברה, ולהבטיח הקלות שונות בתחומי החינוך והשיכון, על-מנת לעודד משפחות להגדיל את מספר ילדיהן.¹⁴ במחקר שנערך מאוחר יותר תוארה מדיניות התמיכה בילודה ובילדים בישראל – הכוללת קצבאות ישירות, ביטוח בריאות, חינוך חינם והטבות שונות בתחום הדיור – כ”אחת מהנדיבות ביותר בעולם”.¹⁵

כיום, בעוד פריון הילודה במדינות ה-OECD עומד על 1.6 ילדים לאישה בממוצע, ונמוך באופן ניכר מהשיעור הנדרש לשימור גודל האוכלוסייה, המצב בישראל שונה לחלוטין. פריון הילודה בישראל עומד על 3.1, שהוא השיעור הגבוה ביותר במדינות ה-OECD, בפער משמעותי ממקסיקו, המדורגת במקום השני (ראו תרשים 2).

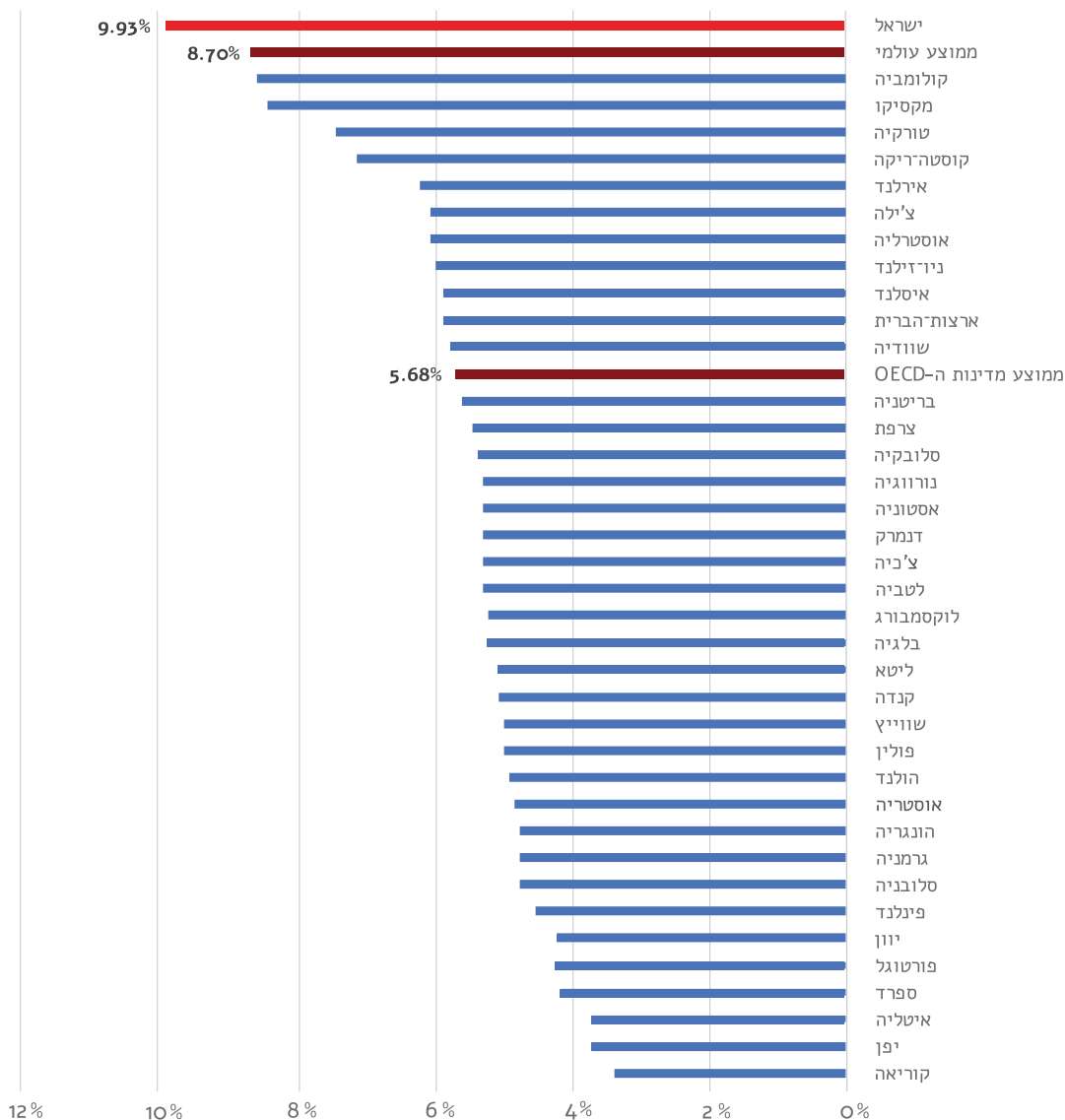
תרשים 2: פריון ילודה כולל במדינות ה-OECD (2019)



מקור: עיבוד של פורום קהלת לכלכלה לנתוני ה-OECD. הערכים המודגשים הם ישראל, ממוצע ה-OECD ושלוש המדינות המתקדמות עם האוכלוסיות הגדולות ביותר (ארצות הברית, יפן וגרמניה).

דפוסי הילודה בישראל הביאו לידי כך שכיום כ-10% מהאוכלוסייה הם פעוטות. שיעור זה הוא כמעט כפול מהממוצע במדינות המפותחות, וגבוה אפילו בהשוואה לממוצע העולמי, המושפע בעיקר מהמדינות המתפתחות (ראו תרשים 3).

תרשים 3: שיעור פעוטות (גילים 0-4) ביחס לאוכלוסייה (2020)



מקור: עיבוד של פורום קהלת לנתוני ה-OECD.

**”דפוס הילודה
הישראלי יוצר
אתגרים שונים
בהשוואה למדינות
מתקדמות
אחרות. צפיפות
האוכלוסייה
בישראל גבוהה
מאוד ביחס
לרוב המדינות
המתקדמות,
וממשיכה לגדול
בקצב מהיר.”**

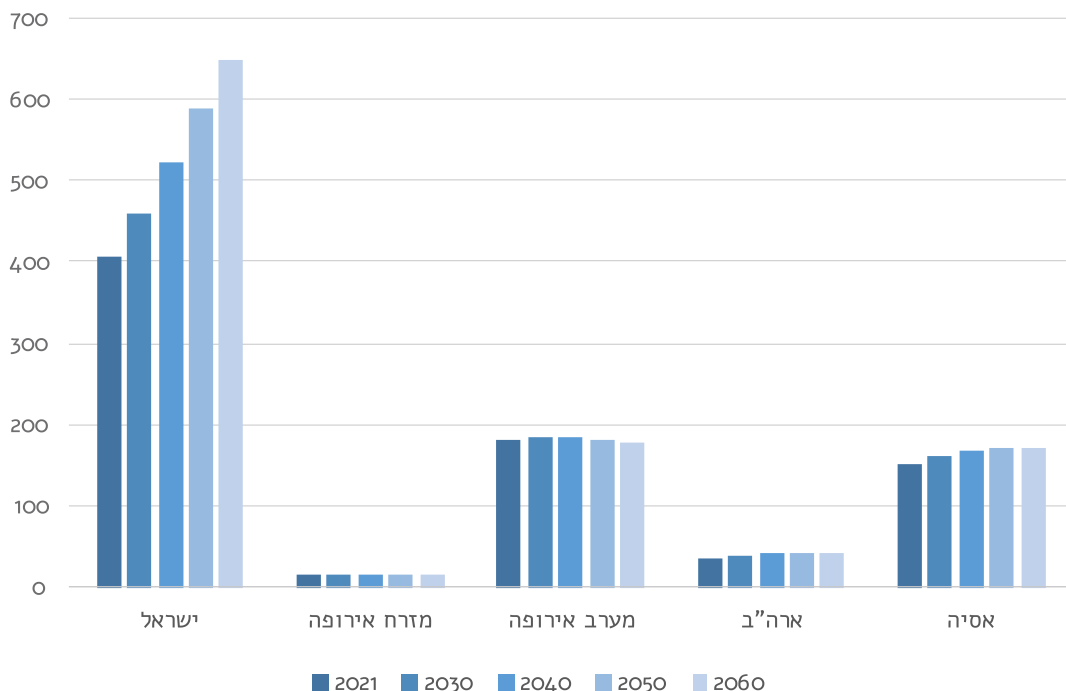
כפי שכבר הזכרנו, מחקרים מראים כי תמיכה כלכלית מצד המדינה בהקשר של ילדים מובילה לגידול בפריור ואילו צמצום בתמיכה זו מוביל לירידה בפריור. מחקר שאמד את השפעת השינוי בגובה קצבאות הילדים בישראל על הילודה של נשים יהודיות מצא כי העלאת קצבת הילדים ב-1,000 שקלים הגדילה את הסיכוי ללדת ילד נוסף ב-3%–14%. ההשפעה הייתה חזקה יותר בשנתיים הראשונות לאחר העלאת הקצבה, וכן חזקה יותר בקרב נשים בעלות השכלה גבוהה ונשים דתיות.¹⁶

מחקר אחר, שבחן את השפעת התמורות בקצבאות הילדים בישראל בשנים 1994–2007, מצא כי להעלאת הקצבאות הייתה השפעה חיובית דיפרנציאלית על הילודה.¹⁷ כך, הגדלת קצבת הילדים הגדילה את ההסתברות של נשים ערביות ללדת בכ-7%, ושל חרדיות – בכ-3%. להגדלת קצבאות הילדים הייתה לרוב השפעה חזקה יותר על הילודה בקרב נשים מבוגרות, בקרב נשים המטפלות בילדים רבים, בקרב נשים בעלות הכנסה משפחתית נמוכה ובקרב נשים שבאו ממשפחות מרובות ילדים. נוסף על כך מצא המחקר כי אותן קבוצות של נשים הפחיתו את הילודה לאחר הקיצוץ בקצבאות הילדים בשנת 2003.

3. אתגרים דמוגרפיים בישראל

דפוס הילודה הישראלי יוצר אתגרים שונים בהשוואה למדינות מתקדמות אחרות. צפיפות האוכלוסייה בישראל גבוהה מאוד ביחס לרוב המדינות המתקדמות, וממשיכה לגדול בקצב מהיר. מיום הקמתה של המדינה ועד היום זינקה צפיפות האוכלוסייה מ-43 נפשות לקמ"ר ל-420 נפשות לקמ"ר. התחזית לעשורים הקרובים היא שאוכלוסייתה של מדינת ישראל תמשיך לגדול במהירות,¹⁸ ושהפער בצפיפות האוכלוסייה בין ישראל למדינות המתקדמות האחרות רק ילך ויגדל (ראו תרשים 4). חשוב להדגיש כי תחזית זו מניחה ירידה הדרגתית בשיעורי הילודה בישראל. אם כן, לא רק שישראל נמצאת כבר כיום במקום גבוה מבחינת צפיפות האוכלוסייה, אלא שמצב זה צפוי להחמיר במידה ניכרת עם השנים.

תרשים 4: צפיפות האוכלוסייה בישראל ובמקומות נבחרים בעולם, על-פי תחזית האו"ם (מספר נפשות לקמ"ר)



מקור: עיבוד של פורום קהלת לכלכלה לנתוני האו"ם.¹⁹

הצמיחה הדמוגרפית המהירה, במיוחד לנוכח הצפי שהיא תתרכז במשפחות בעשירוני ההכנסה הנמוכים, עלולה להוביל להחמרה של רמת העוני היחסי ואי־השוויון. כיתות לימוד צפופות, בתי־חולים צפופים, כבישים צפופים ובתי־משפט צפופים הם כולם ביטויים לתשתית שמתקשה לעמוד בביקושים הגדלים על רקע הגידול המהיר באוכלוסייה. כל זאת בעוד מלאי הקרקע מוגבל, דבר אשר בא לידי ביטוי בערים צפופות במיוחד בהשוואה בין־לאומית.²⁰ נוסף על כך, רוב האינדיקטורים הסביבתיים הבסיסיים בישראל מצביעים על ריכוזים גבוהים של זיהום, הידלדלות במשאבים הטבעיים והצטמצמות של המגוון הביולוגי, דבר שמואץ כנראה בשל הגידול באוכלוסייה.²¹

4. סבסוד מעונות לגיל הרך ככלי לעידוד ילודה בישראל

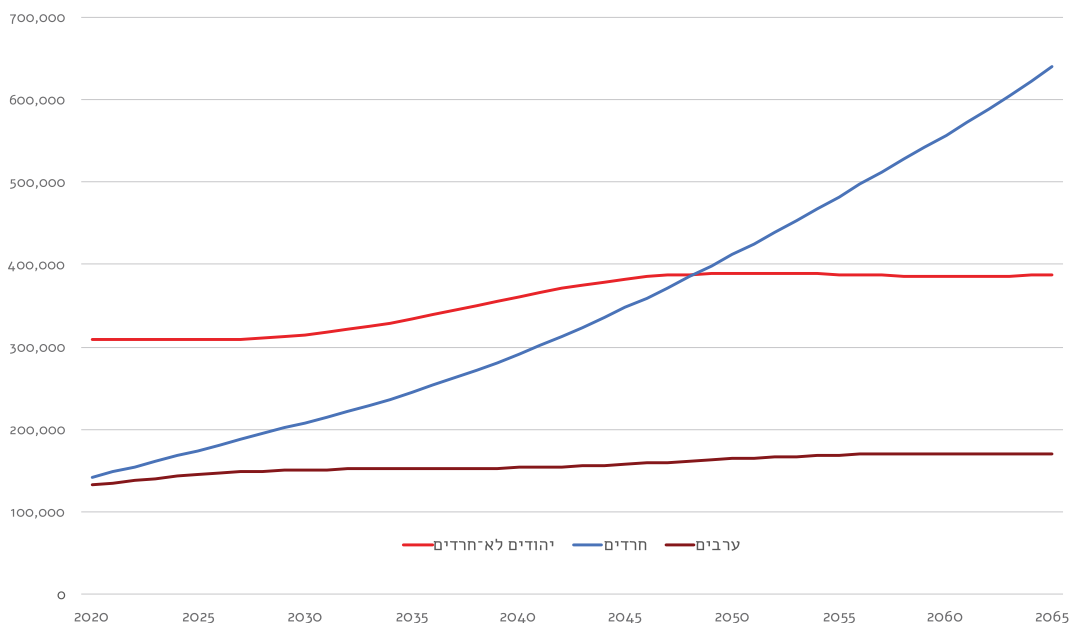
”הרחבה
משמעותית של
מערכת התמיכה
הציבורית בנשיאה
בעלות גידולם
של הילדים צפויה
להביא לידי הגברת
הילודה, בעיקר
במגזרי אוכלוסייה
בעלי הכנסה נמוכה
יחסית, אשר כבר
כיום מתאפיינים
בשיעורי ילודה
גבוהים וזוכים
בסבסוד ניכר על-
חשבון יתר הציבור
במגוון דרכים.”

המצב הדמוגרפי בישראל, כפי שתואר לעיל, אינו מעיד על צורך בקביעת מדיניות שתוביל לגידול בפריון הילודה. סבסוד מלא של מעונות לגיל הרך הוזכר לא פעם כאמצעי מוצהר לעידוד ילודה במדינות שונות בעולם, ואכן, ההפחתה שנעשתה בעבר בישראל בקצבאות הילדים ובסבסוד המעונות הובילה לצמצום ילודה במשפחות מרובות ילדים – במיוחד בחברה הבדווית, ובמידה מסוימת גם באוכלוסיות אחרות בעלות הכנסה נמוכה יחסית.²²

הרחבה משמעותית של מערכת התמיכה הציבורית בנשיאה בעלות גידולם של הילדים צפויה להביא לידי הגברת הילודה, בעיקר במגזרי אוכלוסייה בעלי הכנסה נמוכה יחסית, אשר כבר כיום מתאפיינים בשיעורי ילודה גבוהים וזוכים בסבסוד ניכר על-חשבון יתר הציבור במגוון דרכים: קצבאות ילדים, חינוך חינם מגיל 3 עד 18, סבסוד חלקי של מסגרות טיפול לגיל הרך, נקודות זיכוי מרובות ממס לאימהות ולאבות, מענקי לידה וכן הטבות רבות המותנות במספר הילדים, ובכלל זה מענק עבודה, הגברת הזכאות לדיור ציבורי, קצבה מוגדלת של הבטחת הכנסה, תנאים מקילים בדמי אבטלה ועוד. תנאים אלו יוצרים מצב שבו משפחות הבוחרות להביא לעולם מספר רב של ילדים זוכות בסבסוד ניכר על-חשבון משפחות אחרות בישראל, אשר בחרו להביא לעולם מספר מועט של ילדים.

במגזר החרדי, לדוגמה, פריון הילודה גבוה מאוד, ועומד על כ-6.5 ילדים לאישה. התחזית המרכזית של הלמ”ס, אף שהיא מניחה ירידה הדרגתית ומתמשכת בפריון הילודה במגזר החרדי, צופה כי מספר הילדים בגילים הנמוכים מ-3 במגזר החרדי יגדל פי 4.5 בין 2020 ל-2065, ויעמוד בשנת 2065 על כ-640,000 פעוטות, יותר ממחצית מסך הפעוטות בישראל בשנת 2065 ויותר מסך הפעוטות בישראל בשנת 2020. כל זאת בהנחה שתמריצי הילודה הקיימים כיום ייוותרו בעינם. אלא שחינוך חינם מגיל הלידה (או ליתר דיוק, הספקה של מסגרות לתינוקות ולפעוטות בחינם או בסבסוד ציבורי משמעותי מאוד) יגדיל באופן משמעותי את תמריצי הילודה. כפי שהמחקר הכלכלי מראה, צעד זה צפוי להאיץ את המגמות המתוארות בתחזית הלמ”ס.²³

תרשים 5: תחזית מספר פעוטות (גילים הנמוכים מ-3) לשנים 2020–2065, לפי מגזרים



מקור: עיבוד של פורום קהלת לכלכלה לתחזיות הדמוגרפיות של הלמ"ס.

עם זאת, דוברים חרדים מדגישים ותקיפים בעמדתם, כי הסובסידיות אינן גורם המעצב את תכנון המשפחה בקהילה. אסכולות שונות מאמינות גם הן כי ההחלטות של אנשים בתחום תכנון המשפחה מתבססות בעיקרון על נורמות דתיות, תרבותיות וחברתיות של הקהילה שבה הם חיים. ועדיין, גם אם תמריצים כלכליים אינם הגורם החשוב ביותר המשפיע על שיעור הילודה, ברור למדי שכאשר כל יתר הגורמים קבועים, תמריצים כלכליים, כגון הקטנת העלות של גידול הילדים מנקודת ראותם של ההורים, משפיעים במידה מובהקת על שיעור הילודה, כפי שניתן לראות מן המחקרים שהצגנו קודם.

נראה כי מהותה של מדיניות "חינוך חינוך מגיל אפס" היא העברת כסף נוסף ממשפחות שיש בהן ילדים מעטים למשפחות שיש בהן ילדים רבים, ובפרט ממשפחות יהודיות לא-חרדיות למשפחות חרדיות. לא ברור מדוע מדיניות זו רצויה וצודקת.



ב. מסגרות חינוך לגיל הרך ככלי לעידוד תעסוקת נשים

”אחת המטרות
המובהקות
שמקבלי החלטות
מבקשים לממש
באמצעות הספקת
מסגרות חינוך לגיל
הרך היא עידוד
תעסוקת נשים.
אכן, מדינות רבות
נקטו צעד כזה.”

1. השפעות על שיעורי התעסוקה של נשים

אחת המטרות המובהקות שמקבלי החלטות מבקשים לממש באמצעות הספקת מסגרות חינוך לגיל הרך היא עידוד תעסוקת נשים. אכן, מדינות רבות נקטו צעד כזה על-מנת להגדיל את שיעורי התעסוקה בקרב נשים. גם בישראל קיימת כיום מדיניות בתחום החינוך לגיל הרך המסבסדת באופן חלקי את הטיפול בהתאם למבחן הכנסה והיקף התעסוקה.

מחקרים לא-מעטים בחנו את הנושא והראו כי תמיכה כלכלית עשויה להעלות את הסיכויים ליציאה של נשים לשוק העבודה. רוב המחקרים מצאו כי לעלותן של מסגרות הטיפול לגיל הרך יש השפעה שלילית על שיעור התעסוקה של נשים, אך טווח ההשפעה רחב. כך, מחקר שבחן את השפעת המדיניות בנוגע למעונות לגיל הרך בארצות-הברית על החלטתן של נשים לצאת לשוק העבודה הראה כי גמישות ההשתתפות של נשים בכוח העבודה ביחס למחיר השוק של הטיפול בילדים היא בין -0.05 ל- -0.35 , כלומר, עלייה של אחוז במחירה של מסגרת הטיפול תגרום לירידה של בין 0.05% ל- 0.35% בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה. השפעה זו גדולה יותר בקרב נשים ללא השכלה, ופוחתת ככל שההשכלה עולה.²⁴ מחקר אחר הראה כי טווח הגמישויות נע בין -0.19 ל- -0.5 , וכי ההשפעה שלילית יותר בקרב נשים אמידות פחות.²⁵ מחקר נוסף מצא כי גמישות התעסוקה ביחס למחיר המסגרת היא -0.3 , וכן כי גמישות שעות העבודה ביחס לעלות היא -0.7 .²⁶

”שיעור תעסוקת הנשים בישראל עמד בשנת 2019 על 74%, לעומת ממוצע של 66% במדינות ה-OECD. יש לציין כי שיעור התעסוקה של נשים בישראל מושפע מקבוצות מיעוט שבהן שיעור תעסוקת הנשים נמוך במיוחד. שיעור התעסוקה של נשים באוכלוסייה שאינה כוללת את קבוצות המיעוט הללו גבוה אם כן אף יותר.”

בשנת 1997 יושמה במחוז קוויבק שבקנדה תוכנית אוניוורסלית של מסגרות לגיל הרך, שבמסגרתה נגבו מן ההורים דמי השתתפות בסך של כ-5 דולר קנדי ליום (כלומר, כ-100 דולר קנדי – או 243 שקלים²⁷ – לחודש). תוכנית זו העלתה את שיעורי התעסוקה של אימהות בכ-8 נקודות-אחוז.

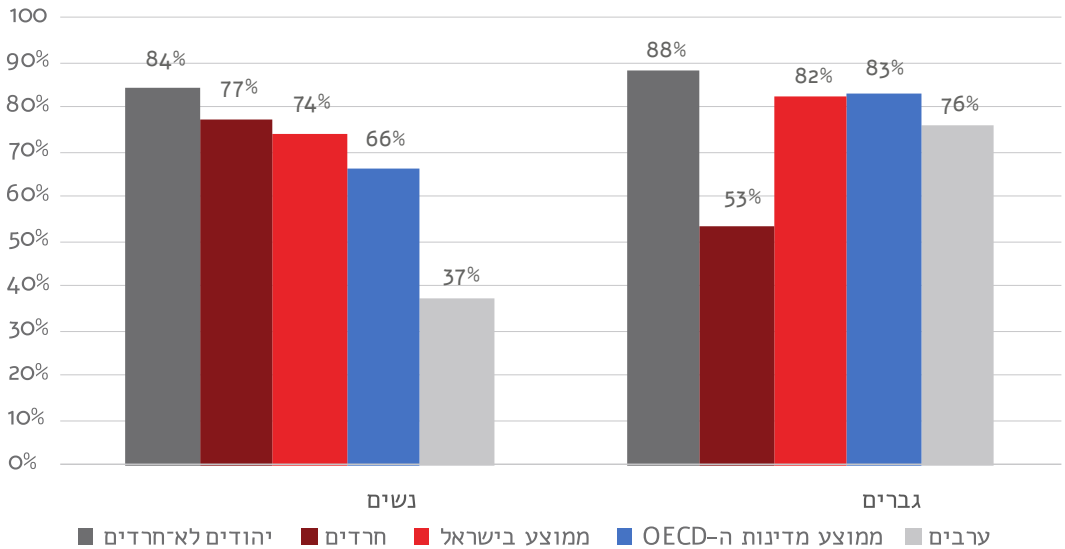
מחקר אחר, שנערך באוסטרליה, בדק את השפעת הזמינות והעלות של טיפול בילדים על שיעור התעסוקה של נשים, ומצא גם הוא גמישות שלילית ביחס לעלות, כלומר, ככל שהעלות עולה, שיעור התעסוקה יורד. עם זאת, המחקר הראה גם השפעות חזקות אחרות על שיעורי התעסוקה של נשים. כך, נמצא שהכנסה משפחתית גבוהה יותר (ללא הכנסתה של האם) מקטינה את סיכויי התעסוקה של אימהות, וכן שקיימת גמישות חיובית של שיעור התעסוקה ביחס לשכר.²⁸ כלומר, קיימות גם השפעות חזקות אחרות על תעסוקת נשים, כך שיייתכן שדרכן ניתן להשיג אותן מטרות.

סקירה שנערכה העלתה את הטענה כי ההבדלים בגמישויות ובשיעורי ההשפעה נובעים מאוכלוסיית המחקר, ממקורות הנתונים ומהמודלים המיושמים.²⁹ כלומר, נראה שקשה להחיל את הספרות הקיימת על המקרה הישראלי בטרם בוחנים את נקודת המוצא: שיעורי התעסוקה, הרכב האוכלוסייה, התמריצים הקיימים וכן המטרות והציפיות בנוגע לתעסוקת נשים בישראל.

2. תעסוקת נשים בישראל

שיעור תעסוקת הנשים בישראל עמד בשנת 2019 על 74%, לעומת ממוצע של 66% במדינות ה-OECD. יש לציין כי שיעור התעסוקה של נשים בישראל מושפע מקבוצות מיעוט שבהן שיעור תעסוקת הנשים נמוך במיוחד כתוצאה מחסמים אחרים, שנפרטם בהמשך. שיעור התעסוקה של נשים באוכלוסייה שאינה כוללת את קבוצות המיעוט הללו גבוה אם כן אף יותר.

תרשים 6: שיעור תעסוקה לפי קבוצת אוכלוסייה בקרב גילאי 25–64 (2019)



מקור: עיבוד של פורום קהלת לכלכלה לנתוני הלמ"ס וה-OECD.

”שיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות נמוך מאוד, אך נראה שהגורמים שמונעים אותן מלצאת לשוק העבודה בשיעורים גבוהים יותר הם חסמים תרבותיים וגיאוגרפיים ורמות השכלה נמוכות, ולא דווקא מסגרות טיפול בפעוטות.”

שיעור התעסוקה בקרב נשים יהודיות (חרדיות ולא-חרדיות) גבוה מאוד, ונראה שהגענו למיצוי כמעט מלא של פוטנציאל התעסוקה אצלן. לעומת זאת, שיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות נמוך מאוד, אך נראה שהגורמים שמונעים אותן מלצאת לשוק העבודה בשיעורים גבוהים יותר הם חסמים תרבותיים וגיאוגרפיים ורמות השכלה נמוכות, ולא דווקא מסגרות טיפול בפעוטות, כפי שנסביר בהמשך.

”סבסוד מלא של המעונות לגיל הרך בחברה החרדית, במטרה להגדיל את שיעורי התעסוקה, עלול להוביל דווקא לתוצאה הפוכה.”

סבסוד מלא של המעונות לגיל הרך בחברה החרדית, במטרה להגדיל את שיעורי התעסוקה, עלול להוביל דווקא לתוצאה הפוכה. לאחר הקיצוץ שנעשה בשנת 2003 במערכת התמיכה הממשלתית במשפחות עם ילדים חל גידול מרשים בשיעור התעסוקה של גברים חרדים, אך למן שנת 2015 מתרחשת נסיגה בשיעורי התעסוקה שלהם, כתוצאה מגידול מחודש בתמיכה הממשלתית. הגדלה נוספת של התמיכה עלולה לפגוע עוד יותר בשיעורי התעסוקה של חרדים. אם כיום במשפחות חרדיות רבות שני ההורים נדרשים לעבוד, בין היתר כדי לממן לילדיהם הפעוטות חלק מעלות המעונות (בהינתן שבמצב הנוכחי הסבסוד הוא חלקי ואינו מכסה את כל העלות), סבסוד מלא של המסגרות לגיל הרך יאפשר לחרדים, ובמיוחד לגברים החרדים, לעבוד פחות שעות מבלי שהכנסתם הפנויה תיפגע. לכן ייתכן שמדיניות כזו דווקא תגדיל את התמריצים להישאר מחוץ לשוק העבודה.³⁰

באשר לאוכלוסייה הערבית, במיוחד ביישובים הערביים שבהם שיעורי התעסוקה של נשים נמוכים במיוחד, לא נראה שהגורם המשפיע על שיעורי התעסוקה הללו הוא המדיניות לגבי המסגרות לגיל הרך. התרבות והנורמות החברתיות בחברה הערבית המסורתית בכל הנוגע בתפקידים מגדריים – אשר מדגישות את גידול הילדים וניהול משק הבית כתפקידיה של האישה, ומטילות עליה מגבלות בנוגע להתנהלותה מחוץ לביתה וליישוב מגוריה – משפיעות ככל הנראה הרבה יותר על שיעורי התעסוקה של נשים.

מחקר שנערך לאחרונה באגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר על השפעת ההורות על תעסוקת נשים מראה כי בקרב נשים ערביות, להבדיל מנשים יהודיות, הפגיעה בתעסוקה מתחילה כבר עם הנישואים, ולא רק לאחר לידת הילד. נשים ערביות עוזבות את כוח העבודה כבר לאחר הנישואים, וזאת מסיבות תרבותיות הקשורות לתפיסת תפקיד האישה כמחייב הישארות בבית, בזמן שתפקיד הגבר הוא לפרנס את אשתו (ולאחר־מכן גם את ילדיו).³¹

בסקר שערך פרופ' יוסף ג'בארין, ואשר עיקרי ממצאיו הוצגו בפרסום של מרכז המחקר והמידע של הכנסת,³² התבקשו 1,500 נשים ערביות (מחציתן מועסקות ומחציתן בלתי-מועסקות) לציין את הגורמים המגבילים את כניסתן לשוק העבודה. מתוצאות הסקר עולה כי 29% מהנשים ענו כי תרבות מסורתית מהווה חסם לכניסה לשוק העבודה, ו-39% מהנשים ענו כי הן עובדות בבית כעקרות-בית. לעומת זאת, רק 10% מהנשים טענו כי החסם הוא מחסור במעונות-יום.³³

בסקר שערך משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בקרב נשים ערביות בישראל בשנת 2019 נמצא קשר בין מאפיינים תרבותיים-מסורתיים לבין יציאה לשוק העבודה. נשים עם מאפיינים מסורתיים משתלבות פחות בשוק העבודה, ואלה שיוצאות לעבוד מועסקות לרוב במשרה חלקית. מן הסקר עולה כי ככל שרמת הדתיות של הנשים עולה, וכן ככל שהן מעריכות את משפחתן כדתית יותר, כן נטייתן להשתלב בשוק העבודה פוחתת. יש להביא בחשבון שמאפייני הדתיות האלה מצויים במתאם שלילי גם עם רמת ההשכלה, רמת האוריינות הטכנולוגית, רמת השליטה בעברית ובאנגלית, ומידת התמיכה של הבעל ביציאת אשתו לעבודה.³⁴

נוסף על כך, בשנים האחרונות פעלה המדינה רבות במטרה להגדיל את הנגישות של מעונות לגיל הרך עבור האוכלוסייה הערבית, בעזרת הקצאת תקציבים ייעודיים וכן הקלות בתנאים לקבלת הסבסוד למעונות.³⁵ צעדים אלו נכשלו, ולא נצפתה עלייה במספר הפעוטות במסגרות ובשיעורי התעסוקה של נשים ערביות.³⁶

על-פי המסמך Going for Growth שפרסם ארגון ה-OECD בשנת 2019,³⁷ עלויות גבוהות ונגישות לקויה של מסגרות לטיפול בפעוטות אכן מהוות מכשול מהותי, אשר אם יוסר, תינתן הזדמנות טובה יותר לנשים בשוק העבודה וכן לילדים מרקע חלש. אולם ההמלצה לשיפור נגישותן של מסגרות לגיל הרך ניתנה בעיקר למדינות עם בעיה כוללת של תעסוקת נשים, כגון יפן, מקסיקו ופולין, ואילו לישראל ניתנה המלצה בדבר מתן הכשרות ותמיכה שפתית לקבוצות מיעוט, על-מנת להגדיל את שיעורי התעסוקה של נשים בקבוצות אלו באופן ספציפי.³⁸

לנוכח האמור לעיל, נראה כי שיעור התעסוקה של נשים בישראל ממומש כמעט במלואו, ולא נותר פוטנציאל משמעותי להגדלתו בעזרת מימון ציבורי של החינוך לגיל הרך. נוסף על כך, אם נרצה להגדיל את שיעורי התעסוקה של נשים בקרב האוכלוסייה הערבית, לא נראה שסבסוד מלא של מעונות־היום הוא הכלי הנכון לכך, מכיוון שהחסמים לתעסוקת נשים בחברה זו הם שונים. בהסתכלות על כלל האוכלוסייה, השפעת הסבסוד שנצפתה ממוקדת בעיקר בקרב נשים בעלות השכלה נמוכה עם פוטנציאל השתכרות נמוך. משמעות הדבר היא שהתועלת של תוצאה כזו היא נמוכה מאוד, ויש למצוא דרכים אחרות למימוש מטרה זו.



ג. חינוך לגיל הרך ככלי להגדלת כישוריהם של הילדים ויכולת ההשתכרות שלהם בעתיד

**”נשמעה לא
פעם הטענה כי
למסגרות חינוכיות
בגיל הרך יש
תועלות פדגוגיות
והתפתחותיות
משמעותיות
העשויות להניב
תועלת עתידית
לכלל החברה.”**

מחקרים מעידים כי לשנים הראשונות בחייו של אדם יש השפעה מכרעת על התפתחותו, שכן בהן נבנים הקשרים הקריטיים במוח הקשורים להתפתחות הקוגניטיבית, הרגשית והחברתית.³⁹ על בסיס מחקרים אלו נשמעה לא פעם הטענה כי למסגרות חינוכיות בגיל הרך יש תועלות פדגוגיות והתפתחותיות משמעותיות העשויות להניב תועלת עתידית לכלל החברה, ולכן יש הצדקה למימון ציבורי של חינוך אוניוורסלי לגיל הרך. נוסף על כך נטען כי התשואה העתידית של השקעה מדינתית בגיל הרך היא גבוהה במיוחד כאשר מודדים הישגים לימודיים ומקצועיים לאורך חיי האדם וכן חיסכון בהוצאות רווחה ובריאות בהמשך החיים, ועל-כן מוטב למדינה להשקיע משאבים גדולים דווקא בקבוצת הגיל הזאת.

”ממצאי המחקר העולמי לגבי ההשפעות של שהייה במעונות- יום על תינוקות ופעוטות אינם חד־משמעיים, ולצד ראיות לתועלות מסוימות משהייה זו יש גם ראיות לחוסר השפעה כלל או להשפעה לטווח קצר בלבד, ואף ראיות חזקות לנזקים שעלולים להיגרם לילדים משהייה במעונות-יום.”

עם זאת, ספרות המחקר חלוקה בנוגע לטענות הללו. ממצאי המחקר העולמי לגבי ההשפעות של שהייה במעונות-יום על תינוקות ופעוטות אינם חד־משמעיים, ולצד ראיות לתועלות מסוימות משהייה זו יש גם ראיות לחוסר השפעה כלל או להשפעה לטווח קצר בלבד, ואף ראיות חזקות לנזקים שעלולים להיגרם לילדים משהייה במעונות-יום.

ליבת המחקר בתחום זה בחנה את גילאי 3–5, אך חוקרים נוטים להחיל באופן מוטעה את התוצאות וההמלצות גם על גילאי 0–2.⁴⁰ יש חשיבות רבה להבחנה בין הגילים, מכיוון שההשפעה בהם שונה לחלוטין. לעניין זה, מחקר של מרכז טאוב שבחן את ההשפעה של מסגרות לילדים בגילים 0–5 על הישגים לימודיים בגילי יסודי ותיכון מצא כי ניכרת השפעה חיובית של מסגרות אלו, אך זאת רק בקרב מי שלא נכנסו אליהן בגילים מוקדמים מאוד. מסגרות לילדים בגילי שנתיים ומטה לא נמצאו כתורמות להישגים עתידיים, ובחלק מהניתוחים אף נמצא מקדם שלילי. נוסף על כך, ההשפעה החיובית הייתה מובהקת רק במסגרות מפוקחות ובמסגרות איכותיות מבחינת הצוות, היחס המספרי מטפלות: פעוטות וכדומה.⁴¹

בניגוד לראיות הברורות העולות מספרות המחקר בנוגע לתרומת הפדגוגית של מסגרות לילדים בגילים 3 ומעלה, הראיות בנוגע לגילאי 0–3 (למעט ילדים בסיכון) הן מעורבות. מחקרים אחדים מצאו כי בתנאים מסוימים שהייה במעונות-יום בשנים הראשונות יכולה לתרום להתפתחות הקוגניטיבית והשפתית של ילדים ולהישגים אקדמיים עתידיים טובים יותר. כך, מחקר־אורך שנערך בבריטניה במסגרת Effective Pre-School, Primary and Secondary Education Project (EPPSE) מצא כי ילדים ששהו במעונות-יום לפני גיל 3, ובחלק מהמקרים גם לפני גיל שנתיים, הראו יכולות קוגניטיביות וכישורי שפה טובים יותר בגיל 3 ובגיל 6.⁴²

לעומת זאת, נתונים מתוך מחקר־אורך אחר, שנערך בארצות-הברית, מראים אומנם כי ככלל הטיפול במעונות-יום מגדיל את ציוני התלמידים בקריאה ובמתמטיקה, וכי אינטנסיביות גבוהה יותר – כלומר, מספר שעות גדול יותר ביום – מובילה להישגים טובים יותר. אך לצד השפעה חיובית זו בפן הקוגניטיבי, שנצפתה רק בקרב ילדים שנכנסו למסגרת בגיל שאינו מוקדם מדי (מעל גיל שנתיים), הראה המחקר גם השפעה שלילית במדדים חברתיים והתנהגותיים, שנצפתה בקרב ילדים בכל הגילים, ואשר הייתה עוצמתית יותר ככל שהפעוט נכנס למסגרת בגיל קטן יותר.⁴³

**”ליבת המחקר
בתחום זה בחנה
את גילאי 3-5,
אך חוקרים
נוטים להחיל
באופן מוטעה
את התוצאות
וההמלצות גם
על גילאי 0-2.
יש חשיבות רבה
להבחנה בין
הגילים, מכיוון
שהשפעה בהם
שונה לחלוטין.”**

מחקר אחר, שנערך בנורווגיה, הראה כי שהייה במסגרות טיפול איכותיות בגיל הרך מונעת קשוי שפה.⁴⁴ גם בשוודיה מצאו חוקרים מתאם בין שהייה ארוכה יותר של ילדים בני ארבע ומטה במסגרת טיפול איכותית לבין התפתחות קוגניטיבית ושפתית גבוהה יותר.⁴⁵

מחקר נוסף, שסקר את החינוך לגיל הרך באירופה, הראה כי את התועלת הגדולה ביותר ממעונות-יום משיגים ילדים ממשפחות מעוטות יכולת, אך גם לגבי ילדים מהאוכלוסייה הכללית נמצא כי שהייה בטיפול יכולה לתרום להתפתחות הקוגניטיבית, השפתית והחברתית. עם זאת, המחקר שם דגש רב באיכות הטיפול וכן בהשפעות סביבתיות נוספות, כגון רקע משפחתי, רקע חברתי-כלכלי ועוד.⁴⁶

במילים אחרות, יש חשיבות רבה לאיכות הטיפול, וחלק נכבד מספרות המחקר מתנה את התועלות שלעיל במסגרות טיפול איכותיות. הראיות מעלות כי לגבי ילדים שאינם מקופחים בסביבתם הביתית, מסגרות חינוך איכותיות בשלוש השנים הראשונות מיטיבות מבחינה קוגניטיבית, שפתית וחברתית, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך, אך מסגרות טיפול באיכות נמוכה עלולות להוות גורם סיכון, ולהוביל אף לסיכון כפול בקרב ילדים ממשפחות-מצוקה.⁴⁷

כך, מחקר בין-לאומי שבחן מדיניות של סבסוד מעונות לגיל הרך הראה כי מדיניות זו עשויה להניב תועלות עם פוטנציאל משמעותי לצמצום פערים אך ורק במסגרת מעונות באיכות גבוהה.⁴⁸ באופן דומה, פרויקט סידני להתפתחות המשפחה (SFDP) מצא כי ילדים ששהו בטיפול לא-אימהי לתקופות ארוכות לפני שמלאו להם 30 חודשים דורגו בגיל 6 על-ידי מוריהם נמוך יותר במידת הסתגלותם לדרישות הלימוד בבית-הספר. לעומת זאת, כאלה ששהו במסגרות טיפול באיכות טובה הפגינו בגיל מאוחר יכולות למידה טובות יותר והשיגו ציונים גבוהים.⁴⁹

גם בהקשר של בעיות התנהגות ומיומנויות חברתיות יש חשיבות לאיכות המסגרת הטיפולית שבה שהה הילד בהיותו פעוט. יש ראיות לכך שבמסגרת שבה היחס המספרי מטפלות:ילדים גבוה ומספר הילדים קטן (מסגרות הנחשבות איכותיות יותר), הטיפול יכול למתן במידה חלקית את ההשפעות החברתיות השליליות של שהייה לאורך זמן ומגיל צעיר במסגרות טיפול.⁵⁰

”מחקרים לא־מעטים מצאו השפעה שלילית ונזקים הנגרמים כתוצאה משהייה בטיפול לא־אימהי בשנות החיים הראשונות, במיוחד בכל הקשור לבעיות התנהגות.”

נוסף על כך, יש מחקרים המראים כי התועלות השונות המופקות משהייה במסגרת טיפול אינן שורדות לאורך זמן, וכי עד גיל ההתבגרות – ובמקרים מסוימים כבר במהלך בית־הספר היסודי – כבר לא ניכרים הבדלים בין ילדים ששהו במסגרת טיפול לפעוטות לבין ילדים שלא שהו במסגרת כזו. מחקר שבחן את השפעתן של תוכניות חינוך לגיל הרך על המוכנות לכיתה א מצא כי התוכניות שיפרו את יכולות הקריאה והיכולות המתמטיות של הילדים בעת הכניסה לכיתה א, אולם בה־בעת הגבירו את בעיות ההתנהגות שלהם והקטינו את שליטתם העצמית. יתר על כן, ההשפעות החיוביות על הישגי התלמידים נעלמו עד לסוף השנה הראשונה בבית־הספר, אולם ההשפעות השליליות על התנהגות התלמידים לא התפוגגו.⁵¹

בניגוד למחקרים שהוצגו עד כה, הדנים במאפייני יעילותן של מסגרות חינוך לגיל הרך, מחקרים לא־מעטים מצאו השפעה שלילית ונזקים הנגרמים כתוצאה משהייה בטיפול לא־אימהי בשנות החיים הראשונות, במיוחד בכל הקשור לבעיות התנהגות. כך, מחקר של NICHD הציג מסקנות נחרצות בנוגע להשפעה השלילית של מסגרות חינוך לילדים מתחת לגיל 3. נמצא מתאם בין שהייה במסגרות טיפול בגילים אלו לבין רמות גבוהות יותר של בעיות התנהגות, אשר התחזק ככל שהילד הושם בטיפול בגיל צעיר יותר ובילה בטיפול מספר שעות גבוה יותר. השפעות אלו נמשכו גם בגילים מאוחרים יותר.⁵²

מחקר אחר, שסקר תוצאות ממחקר מקיף שנעשה על מעונות־יום בארצות־הברית כמו־גם ממחקרים קטנים רבים אחרים, הראה השפעה של מספר שעות הטיפול במעונות אלו על התנהגות מוחצנת ושליטה עצמית נמוכה בקרב הילדים – השפעה שניכרה גם בקרב ילדים ששהו במעונות באיכות גבוהה.⁵³

כפי שכבר צוין, בשנת 1997 יושמה במחוז קוויבק שבקנדה תוכנית אוניוורסלית של מסגרות לגיל הרך, שבמסגרתה נגבו מן ההורים דמי השתתפות בסך של כ־5 דולר קנדי ליום (כ־100 דולר קנדי

”ככלל, מחקרים מראים כי משתנים משפחתיים מנבאים טוב יותר את התפתחות הילד מאשר משתנים הקשורים למסגרת הטיפול, אפילו לגבי ילדים שבילו זמן רב במסגרת כזו.”

”מִטָּא־אנליזה משנת 2018 שסקרה כ־250 אומדנים מ־30 מחקרים שונים שנערכו בנושא הציגה עדויות מעורבות.”

לחודש). שני מחקרים שנערכו על מדיניות זו בחנו את השפעתה על הילדים בגיל מאוחר יותר בארבעה תחומים: יכולות קוגניטיביות, יכולות שאינן קוגניטיביות (כישורים חברתיים, חשיבה ביקורתית, אינטליגנציה רגשית וכדומה), בריאות ופשע. הממצאים המרכזיים הצביעו על ירידה ביכולות שאינן קוגניטיביות, ירידה ברמה הבריאותית וכן עלייה חדה בהתנהגות הפלילית בקרב הילדים שנחשפו לתוכנית בהשוואה לחבריהם במחוזות אחרים.⁵⁴

לצד ההשפעות של המסגרות לגיל הרך שהוזכרו לעיל יש גורמים נוספים רבים המשפיעים על יכולות הלמידה והתפתחות המיומנויות של ילדים. אך ככלל, מחקרים מראים כי משתנים משפחתיים מנבאים טוב יותר את התפתחות הילד מאשר משתנים הקשורים למסגרת הטיפול, אפילו לגבי ילדים שבילו זמן רב במסגרת כזו. מחקר שעקב אחר 1,200 ילדים בני 18 חודשים ומטה באוקספורד ובלונדון, מצא כי מצב חברתי-כלכלי של המשפחה וטיפול אימהי היו המנבאים הטובים ביותר של הישגי הילדים בכל התחומים.⁵⁵ המשפחה משמשת בתפקיד מטפח חינוכי מרכזי, ומעשירה את התפתחות הילדים דרך פעילויות משפחתיות והיבטים אחרים של הסביבה הביתית.⁵⁶ מחקר נוסף שבחן את הנושא מצא כי מאפיינים משפחתיים משפיעים על ההתפתחות והיכולות של הילד פי שניים ממאפיינים הקשורים למסגרת הטיפול. אף כי יש גורמים נוספים המשפיעים על למידה והישגים אצל ילדים, לסביבה הביתית השפעה מכרעת על יכולות אוריינות ויכולות מתמטיות.

מִטָּא־אנליזה משנת 2018 שסקרה כ־250 אומדנים מ־30 מחקרים שונים שנערכו בנושא הציגה עדויות מעורבות: כשליש מהאומדנים מציגים השפעות חיוביות, כמחציתם אינם מראים השפעה משמעותית, וכשישית מהם מראים השפעה שלילית משמעותית.⁵⁷ המחקר מנסה להסביר את ההטרוגניות בהשפעות, ומעלה את איכות המסגרת החינוכית כסיבה מרכזית לשוני זה. נוסף על כך, המחקר מראה כי ההשפעה החיובית מתרכזת בעיקר בקרב אוכלוסיות חלשות.

**”באשר לאוכלוסיות
שבהן הסביבה
הביתית אינה
נורמטיבית
והשפעתה עלולה
להיות שלילית,
מחקרים מצאו כי
תוכניות התערבות
המתמקדות בשיפור
המיומנויות
האקדמיות
וההתפתחות
הקוגניטיבית של
ילדים בסיכון
יכולות לשפר
את הישגיהם
האקדמיים ואף
להשיג רווחים
בריאותיים
וכלכליים
לאורך חייהם.”**

באשר לאוכלוסיות שבהן הסביבה הביתית אינה נורמטיבית והשפעתה עלולה להיות שלילית, מחקרים מצאו כי תוכניות התערבות המתמקדות בשיפור המיומנויות האקדמיות וההתפתחות הקוגניטיבית של ילדים בסיכון יכולות לשפר את הישגיהם האקדמיים ואף להשיג רווחים בריאותיים וכלכליים לאורך חייהם. לגבי ילדים אלו, התערבות בשנים הראשונות יכולה למתן במידה משמעותית את ההשפעה השלילית של נסיבות החיים הבעייתיות שלהם, להכניס טוב יותר לכניסה לבית-הספר ולהעניק להם נקודת פתיחה דומה לזו של ילדים הגדלים בסביבה נורמטיבית. מכיוון שלמשפחה יש תפקיד כה משמעותי בעיצוב היכולות והמיומנויות בגילים הצעירים, ילדים המגיעים מרקע טעון-טיפוח ומנסיבות חיים שאינן מאפשרות למשפחתם להעניק להם גירויים מעודדי ההתפתחות זקוקים למסגרות טיפול באיכות גבוהה כדי לפצות על הפער בינם לבין ילדים מהאוכלוסייה הכללית.

כמה מחקרי-אורך שנערכו על תוכניות התערבות הראו השפעות חיוביות של מסגרות טיפול באיכות גבוהה על ילדים הגדלים בסביבה טעונת-טיפוח. אחת מתוכניות ההתערבות הגדולות ביותר היא תוכנית Early Head Start (EHS) – תוכנית אמריקאית פדרלית המעניקה שירותי תמיכה וקידום התפתחות לפעוטות ממשפחות מעוטות יכולת וכן לנשים בהיריון ולבני משפחותיהן. מחקר ההערכה על התוכנית בחן באקראי 17 מקומות שבהם יושמו תוכניות כאלה, ואשר כוללים 3,000 ילדים עד גיל 3, ומצא כי השפעות התוכנית היו חיוביות: ילדים בקבוצת המחקר הציגו התפתחות קוגניטיבית טובה יותר, התפתחות שפתית טובה יותר, בריאות טובה יותר, התנהגות אגרסיבית פחותה ויחסים טובים יותר עם הוריהם.⁵⁸ עם זאת, על-אף השיפור בהישגיהם של הילדים בקבוצת המחקר, הם היו עדיין נמוכים מהממוצע הארצי. עוד נמצא כי לתוכנית הייתה השפעה שונה על קבוצות אוכלוסייה שונות. ההשפעה החזקה ביותר הייתה על משפחות אפרו-אמריקאיות, וההשפעה הקטנה ביותר נצפתה במשפחות לבנות. כמו-כן, ההשפעה הייתה גדולה יותר על ילדים של נשים שהחלו את התוכנית כבר בהיריון וכן על ילדים שזוהו כבעלי גורמי סיכון מרובים.⁵⁹ מחקר אחר שנערך על אותה תוכנית בשנים מאוחרות יותר הראה השפעות דומות ואף חזקות יותר, שנשמרו גם בטווח הארוך.⁶⁰

**”מחקר אשר
מצוטט רבות
על-ידי תומכי
סבסוד מלא של
מעונות לגיל הרך,
הוא מחקר-אורך
מעמיק ביותר של
זוכה פרס נובל
פרופ' ג'יימס
הקמן (Heckman),
הנחשב מומחה
בתחום זה.
מהמחקר עולה כי
השקעה בחינוך
בגיל הרך מניבה
בטווח הארוך
תשואה גבוהה
מאוד. אולם מחקרו
של הקמן נערך על
חלק קטן ומצומצם
מהציבור, בקרב
משפחות עם קשיי
תפקוד וסיכון
גבוה לכישלון
בבית-הספר.”**

מחקר נוסף, אשר מצוטט רבות על-ידי תומכי סבסוד מלא של מעונות לגיל הרך, הוא מחקר-אורך מעמיק ביותר של זוכה פרס נובל פרופ' ג'יימס הקמן (Heckman), הנחשב מומחה בתחום זה.⁶¹ מהמחקר עולה כי השקעה בחינוך בגיל הרך מניבה בטווח הארוך תשואה גבוהה מאוד. אולם מחקרו של הקמן נערך על חלק קטן ומצומצם מהציבור, בקרב משפחות עם קשיי תפקוד וסיכון גבוה לכישלון בבית-הספר. לכן, לנוכח השימוש החלקי והמטעה שעושים לעיתים בממצאי מחקר זה, חשוב להציג את המחקר בכללותו ולהדגיש כי אין להשליך את תוצאותיו על כלל האוכלוסייה.

הקמן בחן את השפעתן של שתי תוכניות התערבות שנערכו בקרוליינה הצפונית בשנות השבעים: The Carolina Abecedarian Project (ABC) וכן Carolina Approach to Responsive Education (CARE). שתי התוכניות הוציעו משאבים ניכרים לילדים ממשפחות אפרו-אמריקאיות מרקע חברתי-כלכלי חלש מאוד, וליוו את הילדים מגיל הלידה ועד גיל 5, כולל בהיבטים של תזונה, גישה לשירותי בריאות ומסגרת טיפול וחינוך לאורך חמש שנות חייהם הראשונות. הילדים הושמו באופן אקראי בקבוצת הטיפול או בקבוצת הביקורת, ולאורך חייהם נמדדו לגביהם כמה מדדים, כגון בריאות, איכות חיים, פשיעה, הכנסה מעבודה, רמת IQ, רמת השכלה וכן שכר האימהות. נוסף על כך נמדדו מיומנויותיהם החברתיות, הרגשיות והקוגניטיביות של הילדים אחת לשנה עד הגיעם לגיל 8, וגם בגילים 12, 15, 21 ו-30. בגיל 35 הם ענו על סקר רפואי, ונאספו לגביהם רשומות פליליות.

מחקרו של הקמן מצא כי ילדים שהשתתפו בתוכנית ההתערבות הראו הישגים טובים יותר לאורך חייהם מן הילדים בקבוצת הביקורת, אשר שהו בשנותיהם הראשונות במסגרת טיפול מאיכות נמוכה או נשאו בטיפול ביתי. בהשוואה לילדים שנשארו בבית התבטאו התוצאות הטובות יותר במספר שנות ההשכלה, בשיעורם של מסיימי התיכון, בשיעורי התעסוקה וברמת ההכנסה. אצל הבנים שהשתתפו בתוכנית התוצאות היו מובהקות אף יותר, וכללו גם שיעורים נמוכים יותר של פשיעה ושימוש בסמים. חישוב התועלת של התוכנית לחיי המשתתפים בה אל מול עלותה מצא תשואה של 13.7% לכל משתתף יחס תועלת:עלות של 7.3. לעומת זאת, בקבוצת הביקורת, השמת

”קיימת התעלמות שיטתית מנקודת המוצא של מחקריו של הקמן. לא פעם נעשה שימוש במחקריו כהצדקה למתן חינוך אוניוורסלי לגיל הרך, אולם שימוש זה שגוי, מטעה, ואינו משקף את האמת.”

הילד במסגרת טיפול מאיכות נמוכה והפרידה היומית מהאם בעת השארתו באותה מסגרת טיפול נשאו תוצאות שליליות למשתתפים בהן. כלומר, לגבי אוכלוסיות בסיכון רמת טיפול גבוהה היא הכרחית כדי להניב את התוצאות שעליהן דיווח מחקרו של הקמן.

קיימת התעלמות שיטתית מנקודת המוצא של מחקריו של הקמן. לא פעם נעשה שימוש במחקריו כהצדקה למתן חינוך אוניוורסלי לגיל הרך, אולם שימוש זה שגוי, מטעה, ואינו משקף את האמת. מחקריו של הקמן נערכו בקרב משפחות עם קשיי תפקוד וסיכון גבוה לכישלון בבית־הספר. נוסף על כך, המסגרות שבהן נצפתה השפעה חיובית הן מסגרות באיכות גבוהה מאוד. נתונים אלו, גם אם הם מצוינים במחקרים המצטטים, אינם זוכים ביחס הראוי להם. כך, למשל, פרופ' טרכטנברג, בעבודתו במסגרת מוסד שמואל נאמן, אכן מציין כי המחקר נעשה על קבוצות בסיכון גבוה, אך אינו מייחס לנתון זה משמעות מיוחדת, ומסיק כי חינוך לגיל הרך מהווה תרומה משמעותית להתפתחות הילד בעתיד.⁶² גם במחקרים שנערכו במסגרת מרכז טאוב נעשה שימוש דומה במחקרו של הקמן.⁶³ בהינתן קבוצת המחקר ורמת המסגרת, אי־אפשר להחיל את תוצאותיו של הקמן על כלל האוכלוסייה או להסתמך על מחקריו על־מנת להמליץ על הספקה ציבורית של חינוך אוניוורסלי לגיל הרך.

ראוי לסכם את הידע המקצועי הקיים בתחום החינוך בגיל הרך בדבריו של הקמן עצמו, מתוך ריאיון שהעניק בחודש אפריל 2020:

”המשפחה היא מקור החיים והצמיחה. משפחות בונות ערכים, מעודדות (או מדכאות) את ילדיהן בבית־הספר ומחוץ לו. משפחות – הרבה יותר מאשר בתי־ספר – יוצרות או מעכבות הזדמנויות לחיים. קיים גוף ראיות עצום המצביע על תפקידה רב העוצמה של המשפחה בעיצוב החיים של ילדיה. ממשפחות לא־מתפקדות יוצאים ילדים לא־מתפקדים. מסגרות חינוך יכולות לפצות באופן חלקי בלבד על הנזק שנגרם לילדים הגדלים במשפחה לא־מתפקדת.”⁶⁴

”כאשר נשאל
בנוגע לשימושים
הרבים במחקריו
כהצדקה לחינוך
אוניוורסלי לגיל
הרך, השיב הקמן:
’מעולם לא תמכתי
בחינוך אוניוורסלי
לגיל הרך.’“

כאשר נשאל בנוגע לשימושים הרבים במחקריו כהצדקה לחינוך אוניוורסלי לגיל הרך, השיב הקמן:

”מעולם לא תמכתי בחינוך אוניוורסלי לגיל הרך. התרומה הגדולה ביותר של מסגרות חינוך ציבוריות לגיל הרך היא לילדים מהמשפחות המוחלשות ביותר. לילדים ממשפחות טובות יש לרוב חיי משפחה מוקדמים מעודדים. ל’התערבות’ שמשפחה אוהבת ורבת תושייה מעניקה לילדיה יש תרומה אדירה, שלצערי מעולם לא נמדדה בצורה טובה. מסגרות חינוך ציבוריות לגיל הרך **עשויות** לפצות על סביבה ביתית בעייתית. שום מסגרת חינוך ציבורית לגיל הרך לא תוכל להעניק את הסביבה, האהבה והדאגה ההורית שמשפחה מתפקדת מספקת, ואת התרומה לחיים הנובעת מכך.”⁶⁵

כלומר, הקמן ממליץ על מיקוד המאמץ של התמיכה הציבורית במסגרות איכותיות ובעבור אוכלוסיות חלשות בלבד, ובוודאי אינו תומך בהספקת מסגרות באיכות בינונית לכלל האוכלוסייה.





ד. בחינת תועלת מול עלות

1. חינוך איכותי כתנאי לתועלת

כפי שהצגנו בפרקים הקודמים, יש ראיות לכאן ולכאן בכל הנוגע בתרומתן ובהשפעתן של מסגרות חינוך לפעוטות. נוסף על המחקרים המציגים את ההשפעות השליליות והנזקים הנגרמים כתוצאה ממסגרות אלו, גם ממחקרים המציגים ממצאים חיוביים אי־אפשר לקבוע באופן חד־משמעי כי מסגרות אלו מביאות תועלת לכלל האוכלוסייה. עם זאת, אי־אפשר להתעלם מהספרות העוסקת בהשפעותיהן החיוביות השונות של המסגרות הללו, בפרט על אוכלוסיות־מצוקה. בהנחה שמסגרות אלו אכן מועילות במידה כזו או אחרת, יש לבחון תועלת זו אל מול עלות הסבסוד של המסגרות לגיל הרך.

רובם המוחלט של המחקרים הטוענים להשפעה חיובית מתנים אותה בחינוך איכותי מבחינת היחס המספרי בין המטפלות למטופלים, הכשרת המטפלות, וכן טיפול־לוואי אינטנסיביים, כגון ביקורי־בית תכופים. לכן יש להביא בחשבון נתון זה כאשר בוחנים את עלות המימון. בכל מקרה, גם אם יש תועלת כלשהי כתוצאה ממתן חינוך איכותי לגיל הרך לכלל האוכלוסייה או אפילו רק בקרב אוכלוסיות חלשות, לא בהכרח נגזר מכך שתועלת זו מצדיקה מימון ממשלתי של חינוך זה.

”רובם המוחלט של המחקרים הטוענים להשפעה חיובית מתנים אותה בחינוך איכותי מבחינת היחס המספרי בין המטפלות למטופלים, הכשרת המטפלות, וכן טיפול־לוואי אינטנסיביים, כגון ביקורי־בית תכופים.”

**”במדינה כישראל,
עם שיעור כה
גבוה של פעוטות,
הרחבת חינוך
חינם לגיל הרך
תגדיל את הצורך
במסגרות כאלה,
ובהתאם גם את
הביקוש למטפלות.
מעבר למגבלה
התקציבית
הקיימת, עמידה
בעלייה החדה
בביקוש למטפלות
תוך שמירה על
איכותן ורמתן
של המטפלות
היא משימה
מאתגרת וכמעט
בלתי־אפשרית.”**

חישוב תועלת שפרסם ארגון ”ג’וינט ישראל אשלים” בשנת 2021 הציג מכפיל השפעה של 4.8, כלומר, כל שקל שמושקע בחינוך בגיל הרך עתיד להניב בטווח הארוך תועלת כלכלית של 4.8 שקלים.⁶⁶ אך גם מחקר זה, כמו רבים המבקשים להצדיק את ההשקעה הממשלתית בגיל הרך, אינו תואם את המציאות. ראשית, המחקר יוצא מנקודת הנחה שלא צפויה תרומה תוספתית בקרב ילדי העשירונים הגבוהים, ולכן משמיט מראש את ילדי העשירונים 6–10. בחינה של העשירונים הנמוכים בלבד היא מעוותת כאשר מבקשים לאמוד את התועלת של מימון ציבורי של חינוך אוניוורסלי. התרומה לקבוצות בסיכון מוכרת, וכבר נבחנה כאמור על־ידי הקמן ואחרים נוספים (ראו בפרק הקודם), אך היא אינה מצדיקה מימון חינוך אוניוורסלי לגיל הרך. זאת ועוד, סביבה המגדירה פעוט כ”פעוט בסיכון” אינה תלויה בהכרח במצבו הכללי, קרי, במיקומו לפי עשירוני הכנסה, ובוודאי אינה כוללת את כל חמשת העשירונים התחתונים. נוסף על כך, ההשפעה החיובית של מסגרות לגיל הרך ותועלתן העתידית, כפי שנמצאו במחקרים שונים, שחלקם הוצגו בנייר זה, מותנות במסגרות חינוך איכותיות. העלות של מסגרות אלו גבוהה בהרבה מהעלות הנקובה במחקר של ”ג’וינט ישראל אשלים” והמשמשת בסיס לחישוב התשואה.

על רקע האתגרים הדמוגרפיים, המגבלות התקציביות וכוח־האדם הנתון, להרחבה של חוק לימוד חובה, התש”ט–1949, צפויה להתלוות פגיעה פדגוגית חמורה, שעלולה להוביל דווקא להשפעה הפוכה ושלילית על כישורי הילדים, התפתחותם ויכולת ההשתכרות שלהם בעתיד. במדינה כישראל, עם שיעור כה גבוה של פעוטות, הרחבת חינוך חינם לגיל הרך תגדיל את הצורך במסגרות כאלה, ובהתאם גם את הביקוש למטפלות. מעבר למגבלה התקציבית הקיימת, עמידה בעלייה החדה בביקוש למטפלות תוך שמירה על איכותן ורמתן של המטפלות היא משימה מאתגרת וכמעט בלתי־אפשרית.

2. יישום חינוך איכותי בישראל

איכות החינוך נמדדת בעיקרה במדדים הקשורים לכוח־האדם: ביחס בין מספר המטפלות למספר הפעוטות, בהכשרה האקדמית של צוות המטפלות, בשכר המטפלות, המשפיע על קביעותן ויציבותן בעבודה, ועוד.⁶⁷ כלל ההצעות לשיפור איכותם של המעונות מסבירות כי רמתם הנוכחית של מעונות הילדים (גם של מעונות הסמל הנתונים תחת פיקוח משרד הרווחה) נמוכה מן המקובל במדינות המפותחות, בוודאי לעומת ההמלצות של גופים בין־לאומיים בנוגע ליחס התקינה ולתפוסה במסגרות איכותיות. מסגרת איכותית היא כאמור תנאי הכרחי להפקת השפעות חיוביות ממנה. גם פרופ' טרכטנברג, בעבודתו במסגרת מוסד שמואל נאמן, מציג את מחקריו של פרופ' הקמן וממליץ בעקבות ממצאיהם על הכשרת העובדים, על מתן שכר ותנאי עבודה הולמים לעובדים, על שיפור היחס המספרי בין הצוות המטפל לילדים ועוד, כתנאי להשפעה חיובית של המסגרות הללו על הפעוטות.⁶⁸ יצירת חינוך איכותי בישראל תחייב, בראש ובראשונה, הגדלה משמעותית של מספר המטפלות, וזאת מעבר להגדלה הנדרשת לצורך הנגשת מסגרות לכלל הפעוטות. האומדנים לתוספות התקציב הנדרשות, שחושבו על־ידי גורמים שונים, אינם מביאים בחשבון את התנאים ההכרחיים לחינוך איכותי, על כל המשתמע מכך, ולכן ייצרו מצב שבו רמת הטיפול בפעוטות בישראל תהיה לכל־היותר שווה לזו הקיימת כיום במסגרות המפוקחות (שאינה תואמת כלל חינוך איכותי), וזאת עוד בטרם מביאים בחשבון את עלות יישומו של חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018. כפי שצוין קודם, למסגרות חינוך באיכות נמוכה צפויות להיות השפעות שליליות על הפעוטות בהשוואה למצב שבו הם אינם משתתפים כלל במסגרות לגיל הרך.

התנאים המרכזיים לעמידה בתקינה הנדרשת לצורך מסגרת איכותית הוא היחס בין מספר המטפלות למספר הפעוטות (יחס תקינה) וכן מספר הפעוטות המרבי בכל קבוצה (תפוסה). ההמלצות לגבי יחס התקינה והתפוסה שפרסמו ארגונים עולמיים כגון National Association for the Education of Young Children (NAEYC),⁶⁹ Office of Child Care (OCC)⁷⁰ וכן ארגון ה־OECD⁷¹ הם:

”כלל ההצעות לשיפור איכותם של המעונות מסבירות כי רמתם הנוכחית של מעונות הילדים בישראל (גם של מעונות הסמל הנתונים תחת פיקוח משרד הרווחה) נמוכה מן המקובל במדינות המפותחות, בוודאי לעומת ההמלצות של גופים בין־לאומיים בנוגע ליחס התקינה ולתפוסה במסגרות איכותיות. מסגרת איכותית היא כאמור תנאי הכרחי להפקת השפעות חיוביות ממנה.”

”למסגרות חינוך באיכות נמוכה צפויות להיות השפעות שליליות על הפעוטות בהשוואה למצב שבו הם אינם משתתפים כלל במסגרות לגיל הרך.”

- עבור פעוטות בגילים 0-12 חודשים – יחס תקינה של 3:1-4 ותפוסה בין 6 ל-8
- עבור פעוטות בגילים 12-24 חודשים – יחס תקינה של 3:1-6 ותפוסה בין 6 ל-12
- עבור פעוטות בגילים 24-36 חודשים – יחס תקינה של 4:1-6 ותפוסה בין 8 ל-12

תפוסה גבוהה או יחס תקינה קטן יותר מההמלצות פוגעים ביכולתו של איש הצוות לתקשר בצורה יעילה ואיכותית עם כל ילד. תקנות הפיקוח על מעונות היום לפעוטות בישראל הורחבו בשנת 2021 (להלן: תקנות הפיקוח תשפ”א)⁷², ולראשונה נקבעו הנחיות לגבי יחס התקינה והתפוסה, במטרה לשפר את איכות החינוך והטיפול הניתנים לגיל הרך בישראל. אולם על-אף השינוי בתקנות, הן רחוקות עדיין במידה משמעותית מההמלצות שהוצגו, גם מאלה המחמירות פחות (ראו טבלה 1).

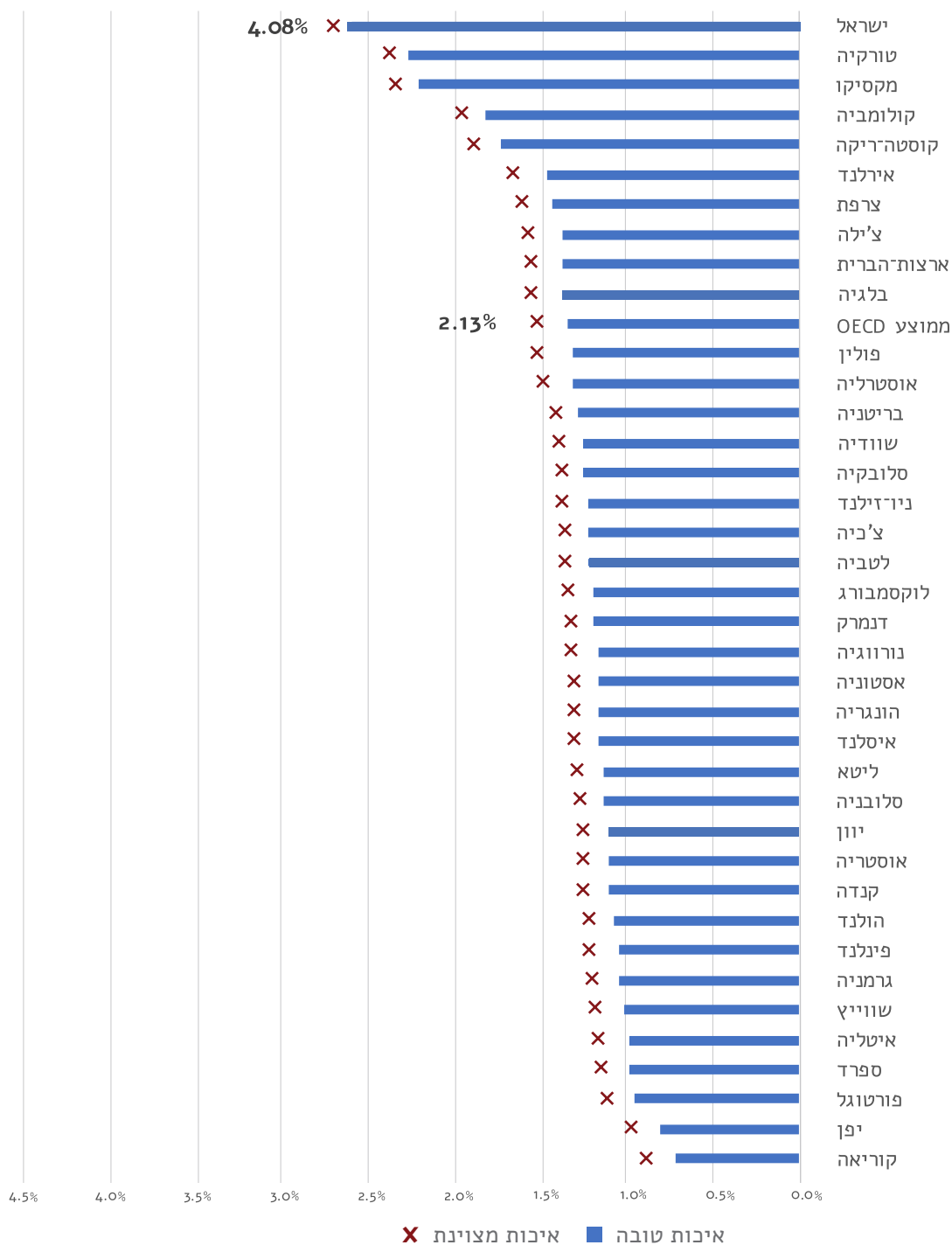
בתרשים 7 מוצגת הדמיה הבוחנת את שיעור המטפלות הנדרש מתוך כוח העבודה במדינות ה-OECD, כולל ישראל, על-מנת לעמוד בהמלצות הבינ-לאומיות. בהדמיה אנו בודקים שני תרחישים: האחד עבור איכות טובה והשני עבור איכות מצוינת.

טבלה 1: יחס תקינה ותפוסה על-פי תקנות הפיקוח בישראל ועל-פי ההמלצות של גופים בין-לאומיים

המלצות לצורך מסגרת באיכות מצוינת		המלצות לצורך מסגרת באיכות טובה		ישראל על-פי תקנות הפיקוח תשפ”א*		
יחס תקינה	תפוסה	יחס תקינה	תפוסה	יחס תקינה	תפוסה	גיל הילד
3:1	6	4:1	8	6:1**	20	12-0 חודשים
3:1	6	6:1	12	9:1	24	12-24 חודשים
4:1	8	6:1	12	11:1	30	24-36 חודשים

* התקנות לגבי התפוסה ייבנסו לתוקפן ב- 1.9.2022.
** בישראל יחס זה נדרש עד לגיל 15 חודשים.

תרשים 7: שיעור המטפלות הנדרש מתוך כוח העבודה עבור מסגרות חינוך איכותיות (2019)



מקור: עיבוד של פורום קהלת לכלכלה לנתוני ה-OECD.

**”ישראל היא
המובילה מבין
מדינות ה-OECD
בשיעור הילדים
והפעוטות
באוכלוסייה,
ודבר זה בא לידי
ביטוי בשיעור
גבוה במיוחד של
מטפלות (מתוך כוח
העבודה) שנדרש
להעסיק על-מנת
ליצור מסגרות
באיכות גבוהה.”**

כאמור, ישראל היא המובילה מבין מדינות ה-OECD בשיעור הילדים והפעוטות באוכלוסייה, ודבר זה בא לידי ביטוי בשיעור גבוה במיוחד של מטפלות (מתוך כוח העבודה) שנדרש להעסיק על-מנת ליצור מסגרות באיכות גבוהה. נכון לשנת 2019, על-מנת לעמוד בתנאים לאיכות טובה היה צורך בהעסקת מטפלות בשיעור של כ-2.6% מכוח העבודה או כ-107,200 מטפלות, ועל-מנת לעמוד בתנאים לאיכות מצוינת נדרשה העסקה של כ-4% מכוח העבודה או כ-168,400 מטפלות לטובת עבודה בגיל הרך. שיעור זה הוא הגבוה ביותר בקרב מדינות ה-OECD, וכמעט כפול מהמוצע של הארגון.

לשם השוואה, על-פי הערכות של משרד העבודה משנת 2019, במעונות הסמל הועסקו כ-12,800 מטפלות, ואילו במסגרות הפרטיות הועסקו כ-26,700 מטפלות – בסך-הכל כ-37,500 מטפלות.⁷³ מספר זה מהווה רק כ-55% ממספר המטפלות הנדרש על-מנת לספק מסגרות לגיל הרך לכלל האוכלוסייה על-פי התקן הישראלי (שאינו באיכות טובה כלל), רק כ-35% ממספר המטפלות הנדרש עבור מסגרות באיכות טובה, ורק כ-22% ממספר המטפלות הנדרש עבור מסגרות באיכות מצוינת. כבר כיום במסגרות החינוך המיועדות לגילאי 3-6 יש מצוקת כוח-אדם והתמודדות עם מחסור בסייעות. הרחבת חוק לימוד חובה לפעוטות בגילים 0-3 תעמיק מצוקה זו.

3. העלות של יישום חינוך איכותי בישראל

הדרישה ל"חינוך חינוך מגיל אפס" מטילה עלות תקציבית על כלל הציבור בהיקף עצום, עם השפעות משמעותיות על מגוון רחב של תחומים. בחישובים שפורסמו בתקשורת⁷⁴ הוצג חישוב שעל-פיו תוספת התקציב הדרושה לשם הרחבת הסבסוד הקיים כיום בישראל במסגרות המבוקרות לסבסוד מלא עבור כלל הילדים מגיל הלידה עומדת על כ־12 מיליארד שקלים בשנה, לא כולל הוצאות בינוי של מעונות-יום חדשים (המוערכות בכמה מיליארדי שקלים נוספים). ניתוח תקציבי של מרכז המחקר והמידע של הכנסת העריך את העלות השנתית הנדרשת בכ־10 מיליארד שקלים, נוסף על עלויות בינוי ופיתוח חד-פעמיות בסך 16.5 מיליארד שקלים.⁷⁵ חישוב שנערך על-ידי קרן ברל כצנלסון העריך את העלות השנתית הנדרשת בכ־14.7 מיליארד שקלים, הכוללת הכשרה של 5,000 מטפלות חדשות (ללא הוצאות בינוי).⁷⁶ אולם, כפי שהראינו קודם, הכשרה של 5,000 מטפלות אינה מספקת אפילו עשירית מהצורך.

יתר על כן, חישובים אלו אינם מביאים בחשבון את הקשר הלא-ליניארי בין סך העלות לסך הילדים (שכן הצורך בהגדלה משמעותית של מספר המטפלות יוביל לתשלום שכר גבוה בהרבה מזה הנהוג כיום) ואת הצורך להקפיד על חינוך איכותי כדי שהילדים יפיקו ממנו תועלת (הקפדה שפירושה, בין היתר, שיפור היחס המספרי מטפלות:ילדים).

אינדיקציה לעלות התקציבית השנתית הנדרשת ניתן למצוא בעלות שכר העבודה של מטפלות, ואילו אינדיקציה להשקעה החד-פעמית הנדרשת ניתן למצוא בעלויות הבינוי לשם הגדלת נגישותם של המעונות.

השכר החודשי של המטפלות, כפי שהוגדר בהמלצות של ועדת המחירים עבור חודש דצמבר 2012,⁷⁷ נע בין 6,365 שקלים למטפלת מסוג 1 לבין 7,064 שקלים למטפלת מסוג 2. על-פי תקנות הפיקוח תשפ"א, כל ביתה במעונות-היום נדרשת להחזיק משרה אחת למטפלת מסוג 2 ו-1.4 משרות למטפלת מסוג 1, כלומר, השכר הממוצע למטפלת הוא 6,656 שקלים. נוסף על כך, מבנה מעון-היום הנורמטיבי, הכולל שלוש כיתות עם 64 פעוטות בסך-הכל, מעסיק גם מנהלת ומבשלת במשרה מלאה, בשכר חודשי של 7,804 שקלים למנהלת ו-6,365 שקלים למבשלת. במעונות שיש בהם פחות

"הדרישה ל'חינוך חינוך מגיל אפס' מטילה עלות תקציבית על כלל הציבור בהיקף עצום, עם השפעות משמעותיות על מגוון רחב של תחומים."

"הצורך בהגדלה משמעותית של מספר המטפלות יוביל לתשלום שכר גבוה בהרבה מזה הנהוג כיום – מה שיגרום לעליית התקציב הנדרש בשיעור גבוה אף יותר (השפעה לא-ליניארית על סך העלויות) – או לחלופין להנמכת הרף הנדרש למטפלות (שתוריד עוד יותר את איכות המסגרות)."

”אנו אומדים את מספרם של אנשי הצוות הנדרשים וכן עורכים הדמיה של הוצאות השכר הנדרשות לצורך יישום חינוך חינוך לגיל הרך על-פי התקן הישראלי וכן על-פי ההמלצות של גופים בין-לאומיים למסגרות באיכות טובה ולמסגרות באיכות מצוינת.”

משלוש כיתות, משרת המנהלת ומשרת המבשלת הן בהיקף יחסי למספר הכיתות.⁷⁸ עלויות ההעסקה של מטפלות גבוהות במוצע ב-27% מן השכר ברוטו.⁷⁹

ועדת התעריף המליצה להצמיד את שכר המטפלות לשכר הממוצע למשרת שכיר במגזר השירותים הציבוריים. השכר הממוצע המומלץ למטפלת לדצמבר 2012, שהוא כאמור 6,656 שקלים בחודש, מהווה 76.5% מהשכר הממוצע למשרת שכיר במגזר השירותים הציבוריים באותה עת (להלן: הממוצע);⁸⁰ שכר המנהלות מהווה 89.6% מהממוצע; ושכר המבשלות מהווה 73.1% מהממוצע.⁸¹ בהתאם לשיעור השינוי שחל בין 2012–2013 ל-2022 בשכר הממוצע למשרת שכיר במגזר השירותים הציבוריים,⁸² השכר החודשי הממוצע למטפלת לשנת 2022 עומד על 8,298 שקלים, השכר למנהלת עומד על 9,719 שקלים, והשכר למבשלת עומד על 7,929 שקלים.

בטבלה 2 אנו אומדים את מספרם של אנשי הצוות הנדרשים וכן עורכים הדמיה של הוצאות השכר הנדרשות לצורך יישום חינוך חינוך לגיל הרך על-פי התקן הישראלי וכן על-פי ההמלצות של גופים בין-לאומיים למסגרות באיכות טובה ולמסגרות באיכות מצוינת.

הצורך בהגדלה משמעותית של מספר המטפלות יוביל לתשלום שכר גבוה בהרבה מזה הנהוג כיום – מה שיגרום לעליית התקציב הנדרש בשיעור גבוה אף יותר (השפעה לא-ליניארית על סך העלויות) – או לחלופין להנמכת הרף הנדרש למטפלות (שתוריד עוד יותר את איכות המסגרות). כבר במצב הנוכחי, ללא החלת חינוך חינוך מגיל הלידה, יש מחסור חמור במטפלות בכלל ובמטפלות בעלות הכשרה בפרט, וכתוצאה מכך קיים קושי רב בגיוס צוות עבור 23% מהפעוטות המצויים כיום במסגרות המפוקחות. על המחסור הזה מלינות המפעילות של המעונות הקיימים כיום, בדרישה להעלאת השכר על-מנת להצליח למלא אותו.

בטבלה 2 אנו מתייחסים לשלושה תרחישים: בתרחיש הראשון שכר המטפלות, כשיעור מתוך השכר הממוצע, נשאר כפי שהוגדר בהמלצות של ועדת המחירים לחודש דצמבר 2012 (כלומר, 76.5% מהשכר הממוצע למשרת שכיר של עובדים ישראלים במגזר השירותים הציבוריים); בתרחיש השני שכר המטפלות גדל ב-10% (ל-84.1% מהשכר הממוצע למשרת שכיר של עובדים ישראלים במגזר השירותים הציבוריים); ובתרחיש השלישי שכר המטפלות גדל ב-25% (ל-95.6% מהשכר הממוצע למשרת שכיר של עובדים ישראלים במגזר השירותים הציבוריים). גם לגבי המנהלות והמבשלות אנו בוחנים שלושה תרחישים תואמים: הראשון, שבו השכר נשאר כפי שהוא כיום (ביחס לשכר הממוצע); השני, עם גידול של 10% בשכר; והשלישי, עם גידול של 25% בשכר.

טבלה 2: עלויות הסבסוד של המעונות לגיל הרך לשנת 2022 (עלויות שכר)

סה"כ	גיל הפעוט (חודשים)			
	36-25	24-13	12-1	
547,674	182,374	182,377	182,923	מספר פעוטות ⁸³
67,331	16,579	20,264	30,487	מספר מטפלות נדרש על-פי התקן הישראלי
106,523	30,396	30,396	45,731	מספר מטפלות נדרש עבור מסגרות באיכות טובה
167,360	45,594	60,792	60,974	מספר מטפלות נדרש עבור מסגרות באיכות מצוינת
	8,557			מספר מנהלות נדרש
	8,557			מספר מבשלות נדרש

עלות העסקה	שכר	
10,538	8,298	מטפלת
12,343	9,719	מנהלת
10,070	7,929	מבשלת

תשלומי שכר למטפלות (בשנת 2022, מיליארדי שקלים)			
תוספת שכר 25%	תוספת שכר 10%	קבוע יחסית לשכר הממוצע	
10.64	9.37	8.51	עלות מסגרות על-פי התקן הישראלי
16.84	14.82	13.47	עלות מסגרות באיכות טובה
26.45	23.28	21.16	עלות מסגרות באיכות מצוינת
תשלומי שכר למנהלות ולמבשלות (בשנת 2022, מיליארדי שקלים)			
תוספת שכר 25%	תוספת שכר 10%	קבוע יחסית לשכר הממוצע	
1.58	1.39	1.27	תשלומי שכר למנהלות
1.29	1.14	1.03	תשלומי שכר למבשלות
2.87	2.53	2.30	סה"כ תשלומי שכר למנהלות ולמבשלות
סה"כ תשלומי שכר (בשנת 2022, מיליארדי שקלים)			
תוספת שכר משמעותית	תוספת שכר מתונה	שכר נוכחי	
13.51	11.89	10.81	עלות מסגרות על-פי התקן הישראלי
19.71	17.35	15.77	עלות מסגרות באיכות טובה
29.33	25.81	23.46	עלות מסגרות באיכות מצוינת

אומנם שכר המטפלות הוא הרכיב המרכזי בהוצאה על המסגרות לגיל הרך, אך על-פי ועדת התעריף הוא מוערך בכ-80% בלבד מעלויות הפעלת המעון. עלות ההוצאות על תחזוקה, בדק בית, הצטיידות ותקורה עומדת על כ-12.5% מכלל עלויות המעון, ועלות הוצאות הכלכלה עומדת על כ-7.5% מכלל העלויות. לצורך החישוב הנחנו תוספת של 2.70 מיליארד שקלים, שהם 25% מעלות השכר בתרחיש המינימלי (10.81 מיליארד).⁸⁴

**טבלה 3: עלויות הסבסוד של המעונות לגיל הרך לשנת 2022
(סך העלויות)**

סה"כ תשלומים (ללא העלות של בניית מעונות חדשים)			
תוספת שכר משמעותית	תוספת שכר מתונה	שכר נוכחי	
16.2	14.6	13.5	עלות מסגרות על-פי התקן הישראלי
22.4	20.1	18.5	עלות מסגרות באיכות הטובה
32.0	28.5	26.2	עלות מסגרות באיכות הטובה ביותר

כלומר, סך העלויות הנדרשות לסבסוד מלא של מסגרות החינוך לגיל הרך מתחיל ב־13.5 מיליארד שקלים בשנה עבור מסגרות על-פי התקן הישראלי (שאינו עומד בהמלצות של הגופים הבינ-לאומיים) ובהנחה שהשכר נשאר כפי שהוא; ממשיך ל־20.1 מיליארד שקלים בשנה עבור מסגרות באיכות טובה ובהנחה שיש תוספת מתונה לשכר הנוכחי; ועשוי להגיע ל־32.0 מיליארד שקלים בשנה עבור מסגרות באיכות מצוינת ובהנחה שחלה עלייה משמעותית בשכר. כאמור, מעבר לעלויות השכר והתחזוקה השוטפת יש גם עלויות חד-פעמיות של בניית מעונות חדשים לשם הגדלת הנגישות.

ראוי לציין כי עלות התוכנית שחקר פרופ' הקמן, שממצאיו מצוטטים כאמור רבות על-ידי המצדדים בהרחבת המימון של המסגרות לגיל הרך בישראל, עמדה על 18,514 דולר למשתתף במונחי 2014, שמשמעם 25,116 דולר במונחי 2022.⁸⁵ בהתאם לנתוני הילודה בישראל, העלות של תוכנית כזו עשויה לחייב הקצאת עשרות מיליארדי שקלים בשנה.

**”עלות המימון
הגבוהה של
מסגרות לגיל
הרך בישראל
מטילה ספק כבד
בדבר יכולתה של
המדינה לספק
חינוך איכותי
לפעוטות, שכן
נדרשת הגדלה
משמעותית מאוד
של התקציב
הקיים. כתוצאה
מכך קיימת סכנה
לנזקים שייגרמו
לילדים ממסגרות
ברמה בינונית
או נמוכה.”**

עלות המימון הגבוהה של מסגרות לגיל הרך בישראל מטילה ספק כבד בדבר יכולתה של המדינה לספק חינוך איכותי לפעוטות, שכן התוספת הנדרשת לתקציב הקיים כיום מהווה את עיקר העלות, כלומר, נדרשת הגדלה משמעותית מאוד של התקציב הקיים. כתוצאה מכך קיימת סכנה לנזקים שייגרמו לילדים ממסגרות ברמה בינונית או נמוכה. מסגרות הטיפול המפוקחות כיום, אשר עומדות בתנאים הנדרשים, אינן עומדות ברף שנקבע למסגרת טיפול איכותית על-פי המחקר הבינלאומי והמלצות ה-OECD, וגם כך העלויות הצפויות של הרחבתן לכלל האוכלוסייה הן גבוהות ומסתכמות ב־13.5 מיליארד שקלים בשנה (לא כולל עלות בנייתם של מעונות חדשים), וגם זאת תחת הנחה – שאינה כה סבירה – שהרחבת המסגרות וגיוס מטפלות חדשות לא יובילו להגדלת השכר הממוצע של המטפלות. על-מנת להתאים את המסגרות הנדרשות לרף של מסגרת טיפולים באיכות גבוהה שתוכל להניב רווחים לילדים, תוך גידול מתבקש בשכר המטפלות, דרושה עלות משמעותית מאוד – בין 20 מיליארד שקלים בשנה ל־32 מיליארד שקלים בשנה, לא כולל עלות בנייתם של מעונות חדשים.



ה. סיכום

**”המאפיינים
הדמוגרפיים
והתעסוקתיים
בישראל שונים
מאוד מאשר
במדינות**

מתקדמות אחרות.”

הצעות להרחבת חינוך-החובה ולהחלת ”חינוך חינוס מגיל אפס” עולות לעיתים קרובות בדיון הציבורי בישראל. הצעות אלו עולות על-פירוב מתוך דרישה שהמדינה ”תיקח אחריות” גם על ילדים בגיל הרך, כפי שהיא עושה לגבי ילדים בגילים 3 ומעלה. נייר זה ביקש לדון בהצדקות להחלת מדיניות המקנה ”חינוך חינוס מגיל אפס” (או להרחבה משמעותית של סבסוד המסגרות לטיפול בפעוטות), ובחן את האפקטיביות של תוכניות כאלה לנוכח הנסיבות בישראל.

ככלל, תמיכה ציבורית במסגרות לגיל הרך במדינות שונות עשויה לקדם שלוש מטרות מרכזיות: התמודדות עם אתגרים דמוגרפיים, ובמיוחד עידוד ילודה; התמודדות עם אתגרי תעסוקה, ובפרט העלאת שיעור התעסוקה בקרב נשים; שיפור בהתפתחות הפעוטות וביכולת ההשתכרות העתידית שלהם. בנוגע לשתי המטרות הראשונות, המאפיינים הדמוגרפיים והתעסוקתיים בישראל שונים מאוד מאשר במדינות מתקדמות אחרות, ובנוגע למטרה השלישית, הנוגעת בהתפתחותו המיטבית של הילד, הספרות המחקרית מוצאת כי האמצעי הנדרש לשם כך הוא חינוך איכותי לילדים הנזקקים לטיפול, ולא חינוך בינוני או גרוע לכלל אוכלוסיית הילדים (אשר עלול אף להזיק להתפתחותם).

בישראל פירון הילודה גבוה מאוד. הוא עומד על כ-3.1 ילדים לאישה, שהוא שיעור גבוה מזה הנדרש לשימור האוכלוסייה (2.1), וגבוה במידה משמעותית מפירון הילודה במדינות האיחוד האירופי וה-OECD (1.6). מסגרות מסובסדות לגיל הרך אכן תורמות לעידוד ילודה, אולם בהתחשב בנתוני הילודה הגבוהים ובמערכת התמיכה הרחבה בגידול ילדים הקיימת כבר כיום, לא נראה שיש בישראל צורך מיוחד בעידוד ילודה. האתגרים הדמוגרפיים בישראל נוגעים

**”רבים מבין אלה
המנסים לבסס את
טענותיהם בדבר
התועלות לילדים
משהייה במסגרות
לגיל הרך על
מחקרים אמפיריים
עושים שתי טעויות
קריטיות. ראשית,
הם משליכים
באופן מוטעה
תוצאות מחקרים
שנעשו על ילדים
בגילים 3 ומעלה
על ילדים צעירים
יותר, ומסיקים כי
הם יזכו באותן
תועלות משהייה
במסגרות. הספרות
המחקרית מראה כי
מדובר באוכלוסיות
שונות.”**

דווקא בצמיחה הדמוגרפית המהירה, המתרכזת במשפחות בעשירוני ההכנסה הנמוכים, בצפיפות האוכלוסייה שזו יוצרת, ובהשפעתה על העוני ואי־השוויון בחברה הישראלית. הרחבה כה משמעותית של ההשתתפות הציבורית במימון גידול הילדים צפויה דווקא להקצין את המגמות הדמוגרפיות הקיימות, ולהגדיל את התמריצים לילודה דווקא בקרב משפחות בעשירוני הכנסה נמוכים. לסיכומו של עניין, מדיניות של ”חינוך חינוך מגיל אפס” פירושה העברת כספים נוספים ממשפחות שיש בהן ילדים מעטים למשפחות שיש בהן ילדים רבים.

גם אתגרי התעסוקה בישראל אינם דומים לאלה של שאר המדינות המתקדמות. עידוד תעסוקת נשים הוא מטרה מובהקת של מימון ציבורי של מסגרות לגיל הרך, וגם בישראל קיימת מדיניות כזאת. ברם, שיעור תעסוקת הנשים בישראל עמד בשנת 2019 על 74%, לעומת ממוצע של 66% במדינות ה־OECD. שיעור התעסוקה של נשים יהודיות (חרדיות ולא־חרדיות) גבוה אף יותר, ונראה שאצלו הגענו למיצוי כמעט מלא של פוטנציאל התעסוקה. אתגרי התעסוקה בישראל נוגעים בעיקר בגברים חרדים ובנשים ערביות, אבל המדיניות של ”חינוך חינוך מגיל אפס” אינה הפתרון לקידום התעסוקה בקרבם. בחברה החרדית סבסוד מלא של מסגרות לגיל הרך עלול דווקא להפחית את שיעורי התעסוקה של גברים חרדים, ובקרב נשים ערביות נראה כי החסמים לתעסוקה הם תרבותיים וחברתיים בעיקרם, והעדר מסגרות לילדים מהווה גורם שולי בלבד.

אחת הטענות המרכזיות המושמעות בזכותו של חינוך חינוך אוניוורסלי לגיל הרך היא התועלת העולה ממנו להתפתחותם הקוגניטיבית של הילדים הנמצאים בו. אלא שהמחקר העוסק בתחום מציג תמונה מורכבת לגבי ההשלכות של שהייה במסגרות בגילים 0–3. נמצא כי בתנאים מסוימים שהייה במסגרות לגיל הרך אכן יכולה לתרום להתפתחותם הקוגניטיבית והלשונית של ילדים, אולם יש גם ראיות לחוסר השפעה או להשפעה לטווח קצר בלבד, ואף ראיות להשפעות אפשריות שליליות על הילדים. הסיכוי לפגיעה מסוימת בילדים עולה ככל שגיל הכניסה למסגרת נמוך יותר, ככל שהילד שוהה במסגרת שעות רבות יותר מדי שבוע, וככל שהמסגרת היא באיכות נמוכה יותר.

רבים מבין אלה המנסים לבסס את טענותיהם בדבר התועלות לילדים משהייה במסגרות לגיל הרך על מחקרים אמפיריים עושים שתי טעויות קריטיות. ראשית, הם משליכים באופן מוטעה תוצאות מחקרים שנעשו על ילדים בגילים 3 ומעלה על ילדים צעירים יותר, ומסיקים כי הם יזכו באותן תועלות משהייה במסגרות. הספרות

”שנית, הם מסיקים ממחקרים שנעשו על אוכלוסיות חלשות ועל ילדים ממשפחות בסיכון כי גם ילדים ממשפחות נורמטיביות יזכו באותן תועלות משהייה במסגרות.”

”נוסף על כך, כאשר המסגרות באיכות נמוכה, שום ילד אינו מרוויח מהן – לא ילד בסיכון, ולא ילד מאוכלוסייה חזקה.”

המחקר מראה כי מדובר באוכלוסיות שונות, וכי ההשפעה עליהם כתוצאה מהשהייה במסגרות שונה: בעוד התועלת ממסגרות לגילאי 3 ומעלה היא מובהקת יחסית, המצב בגילים צעירים יותר אינו דומה, ואפילו הפוך. **שנית**, הם מסיקים ממחקרים שנעשו על אוכלוסיות חלשות ועל ילדים ממשפחות בסיכון כי גם ילדים ממשפחות נורמטיביות יזכו באותן תועלות משהייה במסגרות. היסק זה לא רק שאי־אפשר לעשות כפשוטו, ולא רק שהוא אינו נתמך במחקרים האמפיריים, אלא ייתכן שהוא אף הפוך לחלוטין מהמצב בפועל. שהייה במסגרות טיפול יכולה למתן את הסיכונים לילדים ממשפחות עם קשיי תפקוד ולפצות על הסביבה הביתית הבעייתית, אך לגבי ילדים ממשפחות נורמטיביות היא עלולה להיות דווקא גורם סיכון. נוסף על כך, המחקר שנעשה על תוכניות התערבות עבור אוכלוסיות בסיכון, ואשר הציג תשואה גבוהה להשקעה, בדק תוכניות ברמת איכות גבוהה מאוד. כאשר המסגרות באיכות נמוכה, שום ילד אינו מרוויח מהן – לא ילד בסיכון, ולא ילד מאוכלוסייה חזקה.

ככלל, המחקר מראה כי איכות הטיפול במסגרת, ובמיוחד גורמים דוגמת היחס בין מספר המטפלות למספר הפעוטות וכן הכשרת המטפלות, משפיעים במידה מכרעת על התועלת שהילדים מפיקים מהשהייה במסגרת. חלק נכבד מספרות המחקר מתנה את התועלות הפדגוגיות בכך שמסגרות הטיפול יהיו איכותיות. כאשר מסגרת הטיפול מיועדת לכלל האוכלוסייה, סביר להניח שאיכותה תהיה נמוכה או לכל־היותר בינונית, ואז לא רק שאי־אפשר להניח שטמונים בה רווחים מובטחים, אלא היא אפילו נושאת בחובה סיכון לילדים המשתתפים בה.

לא מותר לציין כי המסגרות המסובסדות הקיימות כיום בישראל רחוקות מאוד ממדדי האיכות המומלצים על־ידי הגופים המקצועיים הבכירים בעולם. כדי להעלות את איכותן של המסגרות הקיימות כיום לרמה הרצויה, יהיה צורך בגיוס כוח־אדם איכותי בהיקפים גדולים מאוד. משימה זו צפויה להיות מאתגרת מאוד, בהינתן שכבר כיום המסגרות לגיל הרך מתקשות לגייס ולשמר כוח־אדם איכותי. נוסף על כך, ניסיון לספק מסגרות איכותיות לכלל האוכלוסייה – שפירושו הרבה יותר מטפלות למספר נתון של ילדים, הרבה יותר ילדים שזכאים למימון וכן שכר גבוה בהרבה לכל מטפלת – יחייב הגדלה משמעותית של ההוצאה הציבורית ושל נטל המס. עלויות אלו צפויות להסתכם ב־20 עד 32 מיליארד שקלים בשנה (במונחי 2022), לא כולל העלות של בניית מעונות חדשים.

**”יצירת מסגרות
איכותיות במימון
ציבורי לכלל
האוכלוסייה לא
רק שאינה יעילה,
אלא כמעט בלתי-
אפשרית, בהינתן
שיעורם הגבוה של
הפעוטות בישראל,
העלויות הגבוהות
הכרוכות בהקמתן
ובתפעולן של
מסגרות כאלה,
והצורך בגיוס
מספר עצום
של מטפלות.
משמעות הדבר
היא שהמסגרות
שייווצרו לא יהיו
באיכות טובה כלל.”**

יצירת מסגרות איכותיות במימון ציבורי לכלל האוכלוסייה לא רק שאינה יעילה, אלא כמעט בלתי-אפשרית, בהינתן שיעורם הגבוה של הפעוטות בישראל, העלויות הגבוהות הכרוכות בהקמתן ובתפעולן של מסגרות כאלה, והצורך בגיוס מספר עצום של מטפלות. משמעות הדבר היא שהמסגרות שייווצרו לא יהיו באיכות טובה כלל: הביקוש הרב למטפלות יוביל לגיוס מטפלות ללא הבחנה, גם אם אין להן הכשרה מתאימה, והביקוש הרב למסגרות יוביל לצפיפות בהן ולא-עמידה בתנאי התקינה. במצב כזה נמשיך כנראה להיתקל במקרים של הזנחה ואף התעללות במסגרות לפעוטות.

לדעתנו, מציאות זו משמיטה את הטענה העיקרית בעד הרחבה של הסבסוד הציבורי למסגרות לגיל הרך. הוצאה כזו לא רק שאינה אפקטיבית ולא תניב תוצאות חיוביות, אלא צפויה לפגוע בכולם – ברווחתם של כלל הפעוטות, שייאלצו לשהות במסגרות מאיכות נמוכה; בשיעורי התעסוקה בקרב האוכלוסייה החרדית; ובכלל הציבור, שיידרש לשלם ביוקר על סבסוד ציבורי זה, שבאמור לא יביא תועלת.

- 1 <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>, Fertility Rates, OECD, 2019
- 2 שם.
- 3 Joëlle E. Sleebos, *Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses* (OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 15, 2003)
- 4 Stefan Bauernschuster, Timo Hener & Helmut Rainer, *Does the Expansion of Public Child Care Increase Birth Rates? Evidence from a Low-Fertility Country* (Ifo Working Paper No. 158, 2013); World Population Policies Database 1976–2015, https://population.un.org/PopPolicy/about_database.aspx;
- 5 ,Fertility, Family Planning and Reproductive Health ; לעיל ה"ס 4; World Population Policies Database 1976–2015 לעיל ה"ס 4.
- 6 . לעיל ה"ס 4; World Population Policies Database 1976–2015
- 7 Pau Baizan, *Regional Child Care Availability and Fertility Decisions in Spain*, 21 DEMOGRAPHIC RES. 803 (2009); Christin Hilgeman & Carter T. Butts, *Women's Employment and Fertility: A Welfare Regime Paradox*, 38 Soc. Sci. Res. 103 (2009); Angela Luci-Greulich & Olivier Thévenon, *The Impact of Family Policies on Fertility Trends in Developed Countries*, 29 EUR. J. POPULATION 387 (2013); Allison E. Rovny, *Welfare State Policy Determinants of Fertility Level: A Comparative Analysis*, 21 J. EUR. Soc. Pol'y 335 (2011)
- 8 Ronald R. Rindfuss, David K. Guilkey, S. Philip Morgan & Øystein Kravdal, *Child-Care Availability and Fertility in Norway*, 36 POPULATION & DEV. REV. 725 (2010)
- 9 .Adriaan Kalwij, *The Impact of Family Policy Expenditure on Fertility in Western Europe*, 47 DEMOGRAPHY 503 (2010)
- 10 Øystein Kravdal, *How the Local Supply of Day-Care Centers Influences Fertility in Norway: A Parity-Specific Approach*, 15 POPULATION RES. & POL'Y REV. 201 (1996); Peter Haan & Katharina Wrohlich, *Can Child Care Policy Encourage Employment and Fertility?: Evidence from a Structural Model*, 18 LAB. ECON. 498 (2011)
- 11 Pau Baizan, Bruno Arpino & Carlos Eric Delclós, *The Effect of Gender Policies on Fertility: The Moderating Role of Education and Normative Context*, 32 EUR. J. POPULATION 1 (2016)
- 12 אלון טל והארץ מלאה: התמודדות עם פיצוץ אוכלוסין בישראל (2017).
- 13 משרד המשפטים דין וחשבון של הועדה לבעיות הילודה (1966) https://www.nli.org.il/he/books/NNL_ALEPH001096634/NLI
- 14 החלטה 428 של הממשלה ה'13 "המדיניות הדמוגרפית" (19.4.1967).
- 15 יורם מישר וצ'ארלס מנסקי "קצבאות הילדים והילודה בישראל: ממצאים ראשוניים" הרבעון לכלכלה 47, 535 (2000).
- 16 יונה סבלקנס ומשה אופיר *השפעת קצבאות הילדים והנישואין על הילודה* (האוניברסיטה העברית בירושלים, הפקולטה למדעי החברה 2006).
- 17 אסתר טולידנו, נעם זוסמן, רוני פריש ודניאל גוטליב *השפעת גובה קצבאות הילדים על פרייון הילודה* 43 (המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון 2009).
- 18 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065" (הודעה לתקשורת 21.5.2017).
- 19 United Nation, Population Data: Population Density, Department of Economic and Social Affairs [https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20\(Standard\)/EXCEL_FILES/1_Population/WPP2019_POP_F06_POPULATION_DENSITY.xlsx](https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20(Standard)/EXCEL_FILES/1_Population/WPP2019_POP_F06_POPULATION_DENSITY.xlsx)
- 20 אשר מאיר, זיו רובין ואריאל קרלינסקי "ההתיישבות העירונית בישראל: עבר הווה ועתיד" *דרכה של ישראל לשגשוג חברתי וכלכלי* 58 (פורום קהלת לכלכלה, איחור יקיר ומיכאל שראל עורכים 2018).

- 21 טל, לעיל ה"ס 12, בעמ' 31-52.
- 22 טולידנו, זוסמן, פריש וגוטליב, לעיל ה"ס 17, בעמ' 43.
- 23 "תחזיות אוכלוסיית ישראל" (תחזית אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, מין וגיל חלופה בינאית) למ"ס (18.2.2019). <https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/2019/אוכלוסיית-ישראל>.
- 24 Patricia M. Anderson & Phillip B. Levine, *Child Care and Mothers' Employment Decisions*, (NBER Working Paper No. 7058, 1999).
- 25 .UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE, CHILD CARE SUBSIDIES INCREASE LIKELIHOOD THAT LOW-INCOME MOTHERS WILL WORK (1994)
- 26 Xiaodong Gong, Robert Breunig & Anthony King, *How Responsive Is Female Labour Supply to Child Care Costs: New Australian Estimates* (IZA Discussion Paper No. 5119, 2010)
- 27 על-פי שער ההמרה הממוצע בשנת 1997.
- 28 .Rachel Connelly, *The Effect of Child Care Costs on Married Women's Labor Force Participation*, 74 REV. ECON. & STATISTICS 83 (1992)
- 29 Anderson & Levine, לעיל ה"ס 24.
- 30 לקריאה נוספת על ההשפעה השלילית של סכסוד מעונות על תעסוקת נשים חרדים ראו תרצה אטיה סכסוד מסגרות לגיל הרך בישראל - תמונת מצב והצעה לשינוי (נייר מדיניות מס' 75, פורום קהלת 2021).
- 31 Elia Yakin, *Parenthood and Gender Identity Impacts on Women Labor Force Outcomes in Israel* (Israeli Ministry of Finance, Chief Economist Department, 2021)
- 32 אורלי אלמגור-לוטן **תוכניות ציבוריות להגדלת שיעור התעסוקה של נשים ערביות** 7 (הנכנסת, מרכז מחקר ומידע 2009).
- 33 שם. יודגש כי הנשים בסקר יכלו לבחור יותר מגורם סיבתי אחד.
- 34 ניצה (קלינר) קסיר, סאמי מיעארי וגלי ליס-גינסבורג **עמדות תרבותיות, רמת דתיות, ידע מודרני ותעסוקה של נשים ערביות: ממצאי סקר נשים בחברה הערבית** (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים 2019).
- 35 החלטה 4193 של הממשלה ה-32 "הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה" (29.1.2012); החלטה 922 של הממשלה ה-34 "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020" (30.12.2015).
- 36 מסקנה דומה הועלתה על-ידי אטיה, לעיל ה"ס 30.
- 37 OECD, *Economic Policy Reforms 2019: Going for Growth* (2019)
- 38 מדיניות זו צריכה להיבנות כשלעצמה, על חסרונותיה ויתרונותיה.
- 39 John H. Gilmore, Rebecca C. Knickmeyer & Wei Gao, *Imaging Structural and Functional Brain Development in Early Childhood*, 19 NATURE REV. NEUROSCI. 123 (2018); Child Welfare Information Gateway, *Understanding the Effects of Maltreatment on Brain Development* (U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau, 2015)
- 40 Edward Melhuish et al., *A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) upon Child Development*, (CARE Project, 2015); KEY DATA ON EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE IN EUROPE: 2019 EDITION (European Commission/EACEA/Eurydice, 2019), https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/key-data-early-childhood-education-and-care-europe-%E2%80%932019-edition_en
- 41 נעם זונטג ואח' **מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל והישגים לימודיים** ומרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, סדרת מחקרי הגיל הרך, מחקר מס' 4, 2020.
- 42 Pam Sammons et al., *The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project: Measuring the Impact of Pre-school on Children's Cognitive Progress over the Pre-school Period* (University of London, Institute of Education, Technical Paper 8a, 2002)
- 43 Susanna Loeb et al., *How Much Is Too Much? The Influence of Preschool Centers on Children's Social and Cognitive Development*, 26 ECON. EDUC. REV. 52 (2007)
- 44 Ratib Lekhal et al., *Does Universally Accessible Child Care Protect Children from Late Talking? Results from a Norwegian Population-Based Prospective Study*, 181 EARLY CHILD DEV. & CARE 1007 (2011)
- 45 Anders G. Broberg, Holger Wessels, Michael E. Lamb & C. Philip Hwang, *Effects of Day Care on the Development of Cognitive Abilities in 8-Year-Olds: A Longitudinal Study*, 33 DEV. PSYCHOL. 62 (1997)
- 46 Melhuish et al., לעיל ה"ס 40.
- 47 שם.
- 48 Sandra Mathers et al., *Sound Foundations: A Review of the Research Evidence on Quality of Early Childhood Education and Care for Children Under Three—Implications for Policy and Practice* (Sutton Trust, 2014)
- 49 John M. Love et al., *Child Care Quality Matters: How Conclusions May Vary With Context*, 74 CHILD DEV. 1021 (2003)
- 50 Chikako Yamauchi & Andrew Leigh, *Which Children Benefit from Non-parental Care?*, 30 ECON. EDUC. REV. 1468 (2011)
- 51 Christopher Ruhm, Katherine A. Magnuson & Jane Waldfogel, *Does Prekindergarten Improve School Preparation and Performance?*, 26 ECON. EDUC. REV. 33 (2007)

- The NICHD Early Child Care Research Network, *Early Child Care and Self-Control, Compliance, and Problem Behavior at Twenty-Four and Thirty-Six Months*, 69 CHILD DEV. 1145 (1998); Jay Belsky et al., *Are There Long-Term Effects of Early Child Care?*, 78 CHILD DEV. 681 (2007) 52
- Aletha C. Huston, Kaeley C. Bobbitt & Alison Bentley, *Time Spent in Child Care: How and Why Does It Affect Social Development?*, 51 DEV. PSYCHOL. 621 (2015) 53
- Michael Baker, Jonathan Gruber & Kevin Milligan, *The Long-Run Impacts of a Universal Child Care Program*, 11(3) Am. Econ. J.: ECON. POL'Y 1 (2019) 54
- Kathy Sylva et al., *Effects of Early Child-Care on Cognition, Language, and Task-Related Behaviours at 18 Months: An English Study*, 29 BRIT. J. DEV. PSYCHOL. 18 (2011) 55
- Edward C. Melhuish et al., *Effects of the Home Learning Environment and Preschool Center Experience upon Literacy and Numeracy Development in Early Primary School*, 64 J. Soc. ISSUES 95 (2008) 56
- Thomas van Huizen & Janneke Plantenga, *Do Children Benefit from Universal Early Childhood Education and Care? A Meta-analysis of Evidence from Natural Experiments*, 66 ECON. EDUC. REV. 206 (2018) 57
- John M. Love et al., *The Effectiveness of Early Head Start for 3-Year-Old Children and Their Parents: Lessons for Policy and Programs*, 41 DEV. PSYCHOL. 885 (2005) 58
- ש.ם. 59
- Martha J. Bailey, Shuqiao Sun & Brenden Tim, *Prep School for Poor Kids: The Long-Run Impacts of Head Start on Human Capital and Economic Self-Sufficiency*, 111 AM. ECON. REV. 3963 (2021) 60
- García, J. L., Heckman, J. J., Leaf, D. E., & Prados, M. J. (2016). *The life-cycle benefits of an influential early childhood program* (No. w22993). National Bureau of Economic Research 61
- מנואל טרכטנברג ואח'י הפינן הפינמדיה: "חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל 14-15" (מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית 2019). 62
- דנה וקנין, יוסי שביט ויצחק ששון "אי שוויון מתהווה בגיל הרך: עוני והישגים לימודיים עתידיים" **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2019** 288, 277 (מרכז טאוב 2019); זונטג ואח', לעיל ה"ס 41. 63
- Nobel-Prize Winning Economist Dr. James Heckman on Social Mobility, the American Dream, and how COVID-19 Could Affect Inequality*, ARCHBRIDGE NOTES (Apr. 14, 2020), <https://medium.com/archbridge-notes/nobel-prize-winning-economist-dr-5550da1df5c3> (תרגום: פורום קהלת לכלכלה). 64
- שם (והדגשה במקור). 65
- עומר שניר ואחינועם זינג "הכדאיות הכלכלית של השקעה בגיל הרך בישראל" (גוינט ישראל אשלים 2021). 66
- לקריאה נוספת על חינוך איכותי ועל המצב בהיבט זה בישראל ראו אטיה, לעיל ה"ס 30. 67
- טרכטנברג, לעיל ה"ס 64. 68
- National Association for the Education of Young Children (NAEYC), *Staff-to-Child Ratio and Class Size* (2018), https://www.naeyc.org/sites/default/files/globally-shared/downloads/PDFs/accreditation/early-learning/staff_child_ratio_o.pdf 69
- Office of Child Care (OCC), *Ratios and Group Sizes*, <https://childcare.gov/consumer-education/ratios-and-group-sizes>; Office of Child Care (OCC), *Ensuring Safe & Healthy Child Care*, <https://childcare.gov/consumer-education/ensuring-safe-and-healthy-childcare> 70
- OECD, *Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC)*, <https://www.oecd.org/education/school/49322250.pdf> 71
- תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התשפ"א-2021. 72
- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אנף בכיר למעונות יום ומשפחתונים "תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018: דוח RIA - הערכת השפעות רגולציה" 8-9 (ולא תאריך) <https://www.tazkirim.gov.il/sfc/servlet.shepherd/version/download/0683Y00000CCHVcQAP> 73
- ראו, למשל, מירב ארלוזורוב "מחאת ההורים עוד תעלה להם ביוקר" *TheMarker* (10.7.2019) <https://www.themarker.com/news/education/premium-1.7485975> 74
- חדוה קפלינסקי ונתנאל קופארק *הרחבת מסגרות חינוך חנים לגיל הרך - ניתוח תקציבי וכלכלי* (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2020). 75
- הדר זר אביב יערה מן *העברת אנף מעונות יום למשרד החינוך כנסיים להרחבה ושיפור של מערך הטיפול והחינוך לגיל הרך: תוכנית מדיניות* (וקר ברל בצנזוסן 2021). 76

- 77 "המלצות סופיות של ועדת המחירים לעניין תעריף מעונות היום" (משרד האוצר ומשרד התמ"ת 27.11.2012) <https://employment.molsa.gov.il/Employment/DayCareCenters/Parents/documents/pricescommitteerecommendati.ons27112012.pdf>
- 78 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אנף בכיר מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך **אוגדן הנחיות להפעלת מעון יום** וגרסה 3, מאי 2021.
- 79 "המלצות סופיות של ועדת המחירים לעניין תעריף מעונות היום", לעיל ה"ס 80. על-פי המלצות הוועדה, עלויות ההעסקה נבואות מהשכר ברוטו ב־22%־32%. חישובי הוועדה התבססו על עלויות הגבוהות ב־32%, אך בחישוב שלנו, למען השמרנות, התבססנו על חציון הטווח - 27%.
- 80 ממוצע דו־שנתי של 2012 ו־2013 - 8,706 שקלים בחודש.
- 81 יוער כי שיעורי השכר של מספלות, מנהלות ומבשלות מתוך השכר הממוצע של שכירים במגזר הציבורי הם נמוכים יותר, מכיוון שהשכר הממוצע של שכירים גבוה מהשכר הממוצע **למשרת** שכיר (המביא בחשבון גם משרות עם מספר מועט מאוד של שעות).
- 82 בהדמיה של השכר ב־2022 התייחסנו לנתונים לגבי השכר הממוצע למשרת שכיר של ישראלים במגזר השירותים הציבוריים במהלך התקופה שמדצמבר 2012 עד נובמבר 2021 (10,430 שקלים בחודש), והנחנו נידול נומינלי של 4% בין השכר בסופה של תקופה זו לממוצע של שנת 2022, כך שהשכר הממוצע ב־2022 יעמוד על 10,847 שקלים לחודש.
- 83 מספר הפעוטות נלקח מתוך התחזית של הלמ"ס לשנת 2022 בחלופה הנמוכה. ראו לעיל ה"ס 23.
- 84 כדי לעלות מ־80% ל־100%, יש להוסיף 25%.
- 85 הקידום ל־2022 חושב באמצעות הצמדה לתוצר הנומינלי לנפש בארצות־הברית, על־פי הנתונים והתחזיות של קרן המטבע הבין־לאומית, אוקטובר 2021.

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת 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 לכלכלה

פורום קהלת לכלכלה מקדם מדיניות תומכת צמיחה, תחרות וחירות, באמצעות מחקר כלכלי וחברתי והכנת וקידום הצעות מדיניות. פעילות הפורום ופרסומיו מכוונים למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, ומטרתם לגבש תמונה מדויקת של המציאות הכלכלית והחברתית בישראל, לאתגר תפיסות מקובלות, ולקדם שגשוג כלכלי וחברתי.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-98-7



9 789657 674987