



כיצד סבסוד חינוך חינוך לגילאי 0-3 ישפיע על יוקר המחיה בישראל?

נייר מדיניות כלכלית, יוני 2023

מנחה: די"ר עידית קלישר

מגישות:

שיר וקסלמן: 319023909

עדי כספי: 319142139

תוכן עניינים

3	1. תקציר מנהלים.....
4	2. מבוא.....
4	2.1 שאלת המדיניות.....
5	2.2 סקירה ספרותית.....
6	3. ניתוח.....
6	3.1 מתודולוגיה.....
7	3.2 נתונים.....
8	3.3 אומדן העלות.....
9	3.4 מה זה יוקר המחיה? ואיך מודדים אותו?.....
9	3.5 השוואה בין מדינות- שבדיה וצרפת.....
16	3.6 המצב בישראל.....
25	4. מסקנות והמלצות.....
27	4.1 מסקנות.....
27	4.2 המלצות מדיניות.....
28	5. ביבליוגרפיה.....

1. תקציר מנהלים

מערכת החינוך ממלאת תפקיד מכריע מאוד בכל מדינה, בהשגת פיתוח בר קיימא וחיזוק פיתוח חברתי, תרבותי, היסטורי ואינטגרלי של החברה. מתוך מתן ההכרה הראויה בחשיבותה של מערכת החינוך, הסוללת את הדרך לפיתוח אינטגרלי של מדינה, מדינות מסוימות נוהגות ומקדמות מדיניות חינוך ציבורי.

במדינת ישראל ילדים זכאים לחינוך חינוך מגיל שלוש. לילדים מתחת גיל שלוש יש כיום מסגרות טיפול מפקחות, אך הן זמינות רק לחלק מהילדים בגילים אלו. בשנת 2021, אישרה הממשלה את העברת האחריות המקצועית על מסגרות הגיל הרך ממשד העבודה והרווחה אל משרד החינוך. החלטה זו מעידה על התקדמות בתפיסה הרואה במעונות היום מערכת חינוכית-טיפולית הממוקדת בצרכי הילד, לאחר שנים בהן מסגרות לגיל הרך נתפסו בעיקר כאמצעי לעידוד תעסוקה של אימהות. בנוסף, סבסוד תשלומי ההורים, יהיה באחריות משרד החינוך, דבר אשר ימנע פיצול בין מערך סבסוד מעונות היום למערך המקצועי (זר אביב ומן, 2021).

הסבסוד הניתן כיום להורים הזכאים אינו מלא, והוא מחושב על פי מפתח כלכלי המביא בחשבון, בין היתר, ההכנסה לנפש במשפחה ואת מספר שעות העבודה/הלימודים השבועיות של האם (הכנסת, 2019) במהלך השנים נידונה האפשרות של הרחבת החינוך חינוך כך שיחל כבר מסוף תקופת הלידה ותחילת ההורות, או לכל הפחות להרחיב ולהעמיק את הסבסוד הממשלתי למסגרות עבור פעוטות בגיל נמוך מ-3.

נייר מדיניות זה בוחן את ההשפעות הפוטנציאליות של יישום סבסוד חינוך חינוך חינוך בגילי 0-3 על יוקר המחיה בישראל. המחקר מתמקד בתחומים מרכזיים כמו שיעור ילודה, שיעור תעסוקה, איכות מעונות יום ונטל מס. על ידי בחינת הממצאים, ההשלכות וההמלצות הפוטנציאליות, מטרת המחקר היא לקבוע האם סבסוד כזה יכול לשמש כלי מדיניות להפחתת יוקר המחיה.

השלב הראשון של המחקר התמקד בהשוואה בין מדינות, כאשר בחרנו להתמקד בשבדיה ובצרפת. הממצאים מצביעים על כך שהסבסוד של מעונות יום לגילי 0-3 בשתי המדינות הוביל לעלייה בפריון הילודה, תעסוקת נשים ויתרה מכך, איכות מעונות היום נותרה גבוהה הן בשבדיה והן בצרפת.

השלב השני של המחקר, בוחן את ההשפעות הפוטנציאליות של סבסוד חינוך חינוך חינוך בגילי 0-3 בישראל. המסקנות הצביעו על כך שסבסוד כזה יכול להוביל למספר תוצאות. ראשית, הסבסוד עשוי להוביל לעלייה בשיעורי פריון הילודה, במיוחד בקרב אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה עם משפחות גדולות יותר. אוכלוסיות אלו, מאופיינות בהשתתפות נמוכה יותר בכוח העבודה ובכושר השתכרות, נשענת במידה רבה על קצבאות וסבסוד ממשלתיים, וכתוצאה מכך תרומת מס נמוכה יותר והעברות גבוהות יותר. יישום סבסוד חינוך חינוך חינוך עשוי כתוצאה מכך להעביר את נטל המימון על קבוצות אוכלוסייה אחרות, ועלול להגדיל את נטל המס הכולל. חלוקה מחדש זו של משאבים עלולה להוביל לחלוקה לא הוגנת ולעומס כלכלי על מי שלא נהנה ישירות מהסבסוד, בסופו של דבר לתרום לעלייה פוטנציאלית ביוקר המחיה.

מבחינת תעסוקה, הסבסוד יכול לתפקד כתחליף הכנסה למשפחות, במיוחד למשפחות עם הכנסה נמוכה יותר. זה עלול להרתיע את ההורים מלחפש עבודה באופן פעיל או להגדיל את שעות העבודה שלהם, וכתוצאה מכך השתתפות מופחתת בכוח העבודה ועלייה פוטנציאלית בשיעורי האבטלה או תת-תעסוקה, ובכך לא לתמרץ ביעילות השתתפות בכוח העבודה. המחקר מדגיש את ההשלכות הפוטנציאליות לטווח ארוך של ירידה בניצול בשוק העבודה, במיוחד במונחים של הכנסות ממסים. בעוד שההשפעה המיידית על המיסים עשויה להיות לא משמעותית שכן האוכלוסייה החלשה, לרבות האוכלוסייה החרדית, משלמת בדרך כלל מיסים נמוכים יותר.

מנגד, ירידה בגביית המס לאורך זמן יכולה להשפיע באופן עקיף על יוקר המחיה. מכיוון, שבכדי לפצות על הירידה בהכנסות ממסים, הממשלה תצטרך לחפש מקורות מימון חלופיים, כגון: גביית מס מפלחי אוכלוסייה אמידים, הגדלת מיסים על סחורות ושירותים או לחילופין, הפחתת המימון הציבורי במקומות אחרים.

כמו כן, איכות המעונות בישראל יורדת מתחת לסטנדרטים הבינלאומיים, במיוחד בכל הנוגע למאפיינים מבניים ויחסי מטפל לילד. צפיפות הקבוצות והמספר המצומצם של מטפלים מעלים חששות לגבי יעילותה של מערכת הגיל הרך במתן מענה לצרכים המגוונים של ילדים. בנוסף, המחסור במנהלים מיומנים ובמידע על כישוריהם וניסיונם של המטפלים מאתגרים עוד יותר את מתן חינוך וטיפול באיכות גבוהה. איכות ירודה זו עלולה לעכב את ההתפתחות הקוגניטיבית, מה שעלול לגרום לירידה בצמיחה הכלכלית בטווח הארוך.

בנוסף לדאגות האיכות, מימון הרחבת מסגרות הגיל הרך בישראל מציב אתגרים משמעותיים. הגידול המהותי הנדרש בתקציב השוטף, ללא התחשבות בעלות בניית מעונות יום חדשים, מעלה ספקות באשר ליכולתה של המדינה לספק חינוך איכותי לפעוטות. הרחבת מסגרות אלו לכלל האוכלוסייה תגרור עלויות שנתיות משמעותיות, המוערכות בתחילה כ-7 מיליארד שקל לשנת 2024 ואף יגיעו ל-13.5 מיליארד שקל לשנה ב-2065. היות ואיכות המעונות בישראל ירודה, הנמצאת מתחת לממוצע מדינות ה-OECD, העלות המוצעת על פי נתוני הכנסת תיחשב כעלות המינימלית התידרש לסבסוד שנתי זה, מאחר שיווצרו עלויות נוספות בכדי להגיע למערכת חינוך איכותית.

העלייה החזויה בפריון הילודה, עלייה בתקציב השוטף, יחד עם הירידה בתעסוקה ופוטנציאל הירידה באיכות הצהרונים, מצביעות על כך שיוקר המחיה עשוי לעלות כתוצאה מכך. לכן, המלצתנו בנייר מדיניות זה היא לא לסבסד חינוך חנם לגילי 0-3 לכלל האוכלוסייה, אלא לשקול סובסידיות ממוקדות המיועדות לאוכלוסיות ספציפיות המתמודדות עם קשיים כלכליים והכנסה נמוכה. הסובסידיות הממוקדות יהיו תחת תנאים מחמירים של מבחני הכנסה ותעסוקה, כדי למנוע תמריצי תעסוקה שליליים. בנוסף, על הממשלה לפעול למען שיפור איכות החינוך לגיל הרך בישראל. יישום המלצות אלו, יעזרו להתמודד עם אתגרי התעסוקה, ישפרו את איכות החינוך לגיל הרך וימנעו את הגדלת נטל המס בעתיד.

2. מבוא

2.1 חשיבות שאלת המדיניות

להרחבת מסגרות החינוך חנם לכלל הילדים עד גיל שלוש יכולה להיות תועלת כלכלית אך גם עלות תקציבית לא מבוטלת. בעיקרון, עשויות להיות הצדקות שונות ליישומה של מדיניות זו, אשר נהוגה במדינות אחרות בעולם, מאחר שמדיניות זו יכולה להגדיל את התועלת הכלכלית העתידית, שתתבטא בהרחבת התעסוקה בקרב ההורים, הגדלת הכנסתן של משפחות עם ילדים בגילים אלו וצמצום פערים בין האוכלוסיות והגדלת כישוריהם של הילדים ויכולת ההשתכרות שלהם בעתיד. (קפלינסקי וקופראק, 2020). אך בישראל, **המצב שונה משאר העולם בפרט הדמוגרפי, השכלתי, תעסוקתי ואיכות של מערכת החינוך** (המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2021) ועל כן, הרחבת הסבסוד בגילי 0-3 לוו דווקא תשפיע באופן חיובי. לכן, אנו סבורות כי יש לבחון בצורה מעמיקה את ההשפעת הסבסוד בישראל לפני שנוקטים במדיניות כזו.

2.2 סקירה ספרותית

שיעור פריון הילודה במדינות ה-OECD נאמד על 1.61 לאישה והוא נמוך באופן ניכר מהשיעור הנדרש לשימור גודל האוכלוסייה- 2.1 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020). בעקבות זאת, במדינות רבות מיישמים את מדיניות הסבסוד לטיפול בפעוטות ככלי מדיניות מרכזי להגברת הילודה. לעומת זאת, האתגרים הדמוגרפים בישראל שונים לחלוטין.

בשנת 2020 שיעור פריון הילודה הכולל היה 2.9, הגבוה ביותר ממדינות ה-OECD (הלמ"ס, 2020). צפיפות האוכלוסייה בישראל גבוהה מאוד ביחס לרוב מדינות המתקדמות, עד לשנת 2050 היא צפויה לגדול בכ-50% והפער בין ישראל למדינות המתקדמות רק ילך ויתרחב (זיני, שראל, אברהם וממן, 2022). בנוסף, לפי אומדנים שנעשו במסגרת סקרים של הלמ"ס, בשנת 2021 כ-64% מכלל משקי הבית עם ילדים על גיל שלוש, הילדים מבקרים במסגרות יום ציבוריות או פרטיות. בכ-36% ממשקי הבית עם ילדים עד גיל שלוש אינם מבקרים במסגרות יום (הכנסת, 2020).

מבחינה תעסוקתית, חינוך איכותי בגיל הרך מאפשר להורים לאזן טוב יותר בין האחריות לעבודה לאחריות למשפחתם ומביא להגדלת שיעור התעסוקה של הורים. בהחלטת הנציבות האירופית מוצגת תרומתו המיוחדת של החינוך בגיל הרך לקבוצות מוחלשות, ובכללן מהגרים, בין השאר משום שהוא עשוי לסייע בהוצאת ילדים ממצבים של עוני וחוסר תפקוד במשפחה (עומק-מרכז לעיצוב מדיניות וחקיקה, 2020) ישראל ניצבת בראש מדינות ה-OECD בפער שבין התלמידים החלשים ביותר לתלמידים החזקים ביותר (מבחינה הישגית-לימודית). מחקרים שנעשו בנושא הראו כי הסיבה המרכזית לפער זה הינה הרקע הכלכלי- חברתי ממנו מגיע הילד. בשנים האחרונות מתחזקת ההבנה כי אי השוויון בהישגים הלימודיים בין תלמידים מתהווה עוד בטרם הכניסה למערכת החינוך. לחינוך איכותי בגיל הרך יש השפעה על מדדי הצלחה בחיים הבוגרים (תעסוקה ושכר) וכי המרוויחים העיקריים מכך הם ילדים. מכאן, כי באמצעות מתן חינוך איכותי בגיל הרך ניתן לפרוץ את מעגל העוני הבין דורי ולאפשר גם לילדים שגדלו במשפחות מעוטות יכולת להגיע להישגים כבירים. (2011, European Commission).

ממחקרו של ולדרן (Waldren, 2017) שבוצע בבריטניה בנוגע לחינוך לגיל הרך עולה כי איכות המסגרות לגיל הרך קשורה ישירות להתפתחות אינטלקטואלית, חברתית והתנהגותית של ילדים. עוד נמצא כי לימוד במסגרת גן הגדילה את הישגי ההשכלה, אשר מתורגמים להטבה לאוצר של 8,090 ליש"ט לכל משק בית. המחקר עקב אחר התפתחותם של יותר מ-3,000 ילדים, מגיל שנתיים או שלוש עד לתום חינוך חובה. על אף שהמחקר לא התמקד רק בילדים בסיכון, עורכי המחקר בחנו כיצד משפיע החינוך לגיל הרך, על שלל מאפייניו, על ילדים מקבוצות סוציו-אקונומיות שונות. המחקר הצביע על ההשלכות החיוביות של חינוך איכותי על התפתחות ילדים.

סבסוד לגיל הרך הוא חלק מתפיסת "מדינת הרווחה" (State Welfare) 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 (European Commission, 2011). סבסוד ציבורי יכול להיות מוצדק בתנאי שיש לו השפעות חיוביות על כלל הציבור ולא על צרכנים בפרט. לתמיכה ציבורית בגילי 0-3, יכולות להיות מספר מטרות. ראשית, התמודדות עם אתגרים דמוגרפיים, ובמיוחד ילודה - תמיכה בהיבטים שונים של טיפול בילדים וטיפוח ילדים

יכולים לסייע בהתמודדות עם המכשולים הדמוגרפיים העומדים בפני המדינה. שנית, התמודדות עם אתגרי התעסוקה - המטרה היא להגביר את השיעור של נשים המשתתפות בשוק העבודה ולקדם שוויון מגדרי בתחום זה. בנוסף, סבסוד ציבורי במסגרות לגיל הרך עשוי להוביל לגידול בכישוריהם של הילדים ובעתיד על שکر העבודה שלהם- מתן מסגרות ומשאבים מתאימים, ויכלו לצייד את הילדים בכישורים יקרי ערך אשר ישפרו את יכולתם להשתלב בשוק העבודה ואף להשפיע על השכר. (זיני ועמיתיה, 2022).

לפי ניתוח כלכלי שערך הכלכלן הקמן (Heckman, 2012), התברר כי השקעה בתוכניות התערבות בגיל הרך יכולה להיות יעילה כלכלית. הקמן בחן את העלות מול התועלת של מספר תוכניות התערבות לגיל הרך אשר נמצאים בסיכון, והניתוח שלו הצביע על עלות-תועלת של 1: 2, אשר נובעת מהפחתת מספר מאסרי המשתתפים, פחות תלות בקצבאות סעד והכנסה גבוהה יותר. ממחקרו של הקמן ניתן לראות שחינוך לגיל הרך הוא השקעה נבונה עם תשואות משמעותיות לטווח ארוך. עם זאת, חשוב לציין שהמחקר של הקמן נערך על תת-קבוצה מצומצמת של האוכלוסייה - משפחות המתמודדות עם אתגרים תפקודיים וסיכון גבוה לכישלון לימודי. לפיכך, אין ליישם את הממצאים על כלל האוכלוסייה, שכן הדבר עלול להטעות עקב פרשנות סלקטיבית.

מסקירת הספרות ניתן לראות כי הנושא סבסוד חינוך ציבורי נבדק מלפני ומלפנים, לאורך השנים על ידי בחינת משתנים וגורמים שונים. מתוך המחקרים הללו, ניתן ללמוד רבות על השינויים וההשלכות הנגזרים מהתמיכה הכלכלית הממשלתית של המדינה על החברה כולה. הספרות הבינלאומית מלמדת על קשר חיובי בין סבסוד מעונות לגיל הרך לבין צמצום פערים, אך, היא לא מראה את הקשר בין הסבסוד לבלימת יוקר המחיה. כלומר, קשר זה לא נבדק עד כה בישראל באופן שיטתי, ובייחוד לא ביחס לאוכלוסייה המתגוררת בישראל. לנוכח פערים מחקרים אלו, אנו נבחן כיצד סבסוד חינוך חינוך חינוך מגיל אפס יבלום את יוקר המחיה במובן מדד המחירים לצרכן.

3. ניתוח:

3.1 מתודולוגיה

את שאלת המדיניות בחנו בעזרת סקירת מאמרים אקדמיים העוסקים בחשיבות החינוך לגיל הרך והשוואה בינלאומית לשבדיה וצרפת אשר מסבסדות חינוך ציבורי לגילים אלו. תחילה, בדקנו מהי העלות הציבורית של סבסוד חינוך חינוך חינוך מגיל אפס. לאחר מכן, בחנו את התועלת הכלכלית שתיווצר בעקבות הסבסוד. כידוע, תמיכה ציבורית במסגרות לגיל הרך עשויה לסייע להתמודדות עם אתגרים דמוגרפיים, ובפרט עידוד ילודה (צעד שלא נחוץ למדינת ישראל עקב ריבוי הדמוגרפי שלה), התמודדות עם אתגרי תעסוקה, ובפרט העלאת שיעור התעסוקה בקרב נשים והגדלת כישוריהם של הילדים- יכולת ההשתכרות שלהם בעתיד והצלחתם בחיים. לכן, סקרנו את המצב בישראל מבחינת דמוגרפיה, תעסוקתית ואיכות מערכת החינוך, ובחנו איך ההשפעות שיווצרו בעקבות הסבסוד ישפיעו על המצב בישראל.

בשביל לבחון את ההשפעות הפוטנציאליות של סבסוד חינוך חינוך חינוך לבני 0-3 בישראל, בדקנו מה הן ההשפעות הצפויות של הסבסוד על שיעור פריון הילודה, שיעור התעסוקה ואיכות המעונות, אשר משפיעות בטווח הרחוק על גובה המס בישראל. לאחר מכן, בחנו כיצד שינוי במס ישפיע על יוקר המחיה בישראל.

3.2 נתונים

בשביל ללמוד על יעילות מדיניות הסבסוד לגיל הרך ביצענו סקירה בינלאומית של מודלים שונים של סבסוד. בחרנו להתמקד בשבדיה ובצרפת, שבהן הייתה שונות בקריטריונים הבאים: כיסוי (אוניברסלי/מותנה), אופן הסבסוד (הטבת מס / שובר) ואיכות המעונות. צעדי מדיניות אלה, משפיעים באופן ישיר על כלל התעסוקה ובפרט על תעסוקת נשים, ריבוי דמוגרפי וטובת הפעוט, ובאופן עקיף על יוקר המחיה. בנוסף, קיימים נתונים נגישים בתחום החינוך וסובסידיות דרך המקורות: OECD, הלמ"ס, משרד האוצר, בנק ישראל, באמצעותם בחנו כיצד השפעת הסבסוד השפיע על המשתתפים הבאים: שיעורי תעסוקה, שיעור פרוץ ילודה, שיעור המשתתפים במעונות היום, איכות מעונות היום, העברות נטו.

בנוסף, הסתכלנו על צעדי מדיניות שנקטו בישראל בתחום החינוך, וניסינו לבחון באמצעות "סקר הוצאות משקי הבית" האם בעקבות שינויי המדיניות שנקטו, ההוצאה על חינוך למשק בית השתנתה. אופן הדגימה הוא ממוצע של כלל האוכלוסייה בישראל (לפי נפש סטנדרטית של 3.3 נפשות) הכוללת גם משפחות ללא ילדים. לפיכך, ההוצאה הממוצעת לשירותי חינוך ולפרט מעונות היום נמוכה בהרבה ממה שבפועל. לדוגמה, לפי סקר הוצאות משקי הבית, ההוצאה החודשים על שירות מעונות יום עמדה בשנת 2019 על 36 ש"ח¹.

טבלה 1: סקר הוצאות משקי הבית.

2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
15,990	16,475	16,267	15,805	15,407	15,053	14,501	14,273	13,967	13,496	13,009	12,342	הוצאה לתצרוכת - סך הכל
1,755	1,798	2,113	1,857	1,818	1,820	1,761	1,744	1,713	1,717	1,812	1,589	הוצאה על: חינוך, תרבות ובידור
917	907	1,027	877	838	836	800	783	743	734	676	607	הוצאה על שירותי חינוך
36	128	131	118	118	111	102	103	89	92	73	71	הוצאה על מעון יום, פעוטון ומשפחתון
0.40%	0.50%	2.70%	3.10%	3.30%	3.30%	0.10%	0.50%	0.00%	1.00%	2.00%	1.90%	שינוי ריאלי סך הוצאה
2.00%	-4.40%	0.80%	2.40%	-0.10%	2.00%	1.90%	3.10%	-1.10%	-3.90%	13.00%	0.60%	שינוי ריאלי חינוך, תרבות ובידור
5.73%	5.51%	6.31%	5.55%	5.44%	5.56%	5.48%	5.48%	5.32%	5.44%	5.20%	4.92%	שירותי חינוך מתוך סך התצרוכת
0.22%	0.78%	0.80%	0.75%	0.77%	0.74%	0.72%	0.72%	0.64%	0.68%	0.56%	0.58%	שירותי מעונות יום מתוך סך התצרוכת
3.87%	14.11%	12.73%	13.46%	14.12%	13.24%	13.13%	13.13%	11.98%	12.59%	10.74%	11.73%	שירותי מעונות יום מתוך סך שירותי החינוך

מקור: הלמ"ס, סקר הוצאות משקי הבית, עיבוד: המחברות

לפי טבלה 1, נראה כי ההוצאה על חינוך למשק בית ממוצע גדלה לאורך השנים, למרות רפורמות שנעשו בתחום החינוך, כמו: חוק לימוד חובה שחל בשנת 2008 וחוק חינוך חינוך חינוך מגיל 3, בשנת 2012. גם בהסתכלות ריאלית, נראה כי ההוצאות על חינוך נמצאת במגמת עלייה. לפיכך, אנו סבורות כי מדד זה לא משקף בצורה ישירה את ההוצאות של משקי הבית על שירותי חינוך, ולכן בחרנו לא להשתמש בו.

¹ מקור: הלמ"ס, סקר הוצאות משקי הבית

3.3 אומדן העלות

בחלק זה התעסקנו באומדן העלות של הרחבת המסגרות הציבוריות המפוקחות לילדים בגילים 0-3 שיינתן בחינם לכל הילדים, תוך בחינת חלופות לשינוי בהשוואה למצב הקיים. הנתונים והאומדן המובא בו מבוססים על אומדנים של משרד הכלכלה ומשרד החינוך שהוצגו בדיוני הצוות הבין-משרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום בשנת 2016. לפיכך, סביר שהעלויות העכשוויות והעתידיות גבוהות יותר בשל עליות מחירים וגידול במספר הילדים בגילים הרלוונטיים. במסמך נדונות נקודות אלו:

1. אומדן העלות של מתן סבסוד מלא לשכר הלימוד במעונות יום לכלל האוכלוסייה הוא כ-7 מיליארד ש"ח (בנתוני 2016).
2. צפויות עלויות חד-פעמיות בגין בינוי מעונות נוספים בסכום של יותר מ-13.5 מיליארד ש"ח.
3. צפויות עלויות נוספות, בעקבות העברת האחריות על מסגרות החינוך לילדים בני 0-3 למשרד החינוך.

סכום אומדן העלויות יעמוד בקירוב על 21 מיליארד ש"ח.² (הכנסת, ניתוח תקציבי- כלכלי, 2020)

טבלה 2: תחזית האוכלוסייה לפי קבוצות אוכלוסייה, גילי 0-3, תחלופה בינונית.

2065	2030	2029	2028	2027	2026	2025	2024	
840,907	273,408	264,324	255,397	246,342	237,313	228,373	219,368	חרדים
226,490	200,972	200,036	198,772	197,176	195,061	192,415	189,419	ערבים
516,522	419,373	416,299	414,134	412,865	412,256	412,172	412,486	יהודים לא חרדים
1,583,919	893,753	880,659	868,303	856,383	844,630	832,960	821,273	סה"כ
92.86%	8.83%	7.23%	5.73%	4.28%	2.84%	1.42%	1.39%	שיעור השינוי לפי שנת הבסיס
₪13.50	₪8.75	₪8.16	₪7.72	₪7.40	₪7.20	₪7.10	₪7.0	עלות צפויה במיליארדים

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד: המחברות

כדי לחשב את אומדן העלות למתן סבסוד מלא לשכר לימוד במעונות יום בשנת 2065, חישבנו את שיעור השינוי במספר הילדים בגילי 0-3 מ-2024 ל-2065 ואת שיעור אומדן העלות מדי שנה.

$$\text{שיעור שינוי הילודה בשנה } t+1 = \frac{\text{סך הילדים בשנה } t+1}{\text{סך הילדים בשנה } t} - 1$$

לאחר מכן, חישבנו את אומדן העלות לכל שנה מ-2016 עד 2065. התחלנו בהערכת עלות ראשונית של 7 מיליארד שקל ב-2023. לפי החישוב הבא:

$$\text{אומדן עלות לשנה } t+1 = (\text{אומדן עלות בשנה } t) * (\text{שיעור שינוי הילודה בשנה } t+1)$$

וחזרנו על חישוב זה עבור כל שנה.

² מקור: הכנסת, ניתוח תקציבי- כלכלי, 2020

לפי תחזית של ההלמ"ס (טבלה 2) קצב גידול האוכלוסייה בגילי 0-3 ימצא במגמת עלייה לאורך השנים. שיעור הפעוטות בגילים אלו יעמוד על 1,583,911 בשנת 2065. המשמעות היא שעלות החינוך החינמי תגדל פי 1.1 מילארד ש"ח בעוד 5 שנים ופי 1.92 בשנת 2065. מדובר בעלייה משמעותית, ועל כן, יש לשקול את ההשלכות הכספיות של מדיניות זו בוטרים יישומו. בנוסף להשלכות הכספיות, ישנם גם גורמים נוספים שיש לקחת בחשבון, כמו ההשפעה על איכות החינוך, אם המדינה אינה מסוגלת לממן כראוי חינוך חינם, איכות החינוך עלולה להיפגע. הסיבה לכך היא שיהיה פחות כסף זמין עבור משכורות, חומרים ומשאבים אחרים.

בנוסף, ייתכן שבעתיד יעלו המסים לתשלום הסבסוד. הסיבה לכך היא שהמדינה תצטרך למצוא דרך לכסות את העלויות הנוספות. אנו סבורות, כי ייתכן שהשפעת הסבסוד על המיסים לא תהיה מיידית. ייתכן שהמדינה תצטרך להמתין כמה שנים לפני העלאת מסים כדי לכסות את עלויות הסבסוד, משום שהיא תצטרך להעריך את השפעת הסובסידיה על המשק לפני קבלת החלטה כיצד לממן אותה.

3.4 מה זה יוקר המחיה? ואיך מודדים אותו?

יוקר המחיה הוא מושג המתייחס לסכום כסף הדרוש לכיסוי הוצאות בסיסיות כגון: מזון, דירה, חינוך, שירותי בריאות וכו', במקום ובתקופת זמן מסוימים. מדדי יוקר המחיה משמשים להשוואת עלות ההוצאות הדרושות לשמירה על רמת חיים מסוימת באזורים גיאוגרפיים שונים. (הערכת השפעת מדיניות הממשלה על יוקר המחיה ועל עליית המחירים. בנוסף, יוקר המחיה נמדד בדרך כלל על ידי השוואת רמת המחירים והתמ"ג לנפש במדינה מסוימת. אם המחירים גבוהים וגם ההון של התושבים גבוה, יוקר המחיה נחשב למאוזן. יתרה מזאת, מחקרים מצביעים על מתאם חיובי בין התמ"ג לנפש ורמת המחירים (הכנסת, 2022).

בישראל, נהוג למדוד את "יוקר המחיה" באמצעות שני מדדים מרכזיים - הראשון, מדד המחירים לצרכן, העוקב אחר שינויים בעלות של סל מוצרים ושירותים לאורך זמן. והשני, מדד כוח הקניה, מדד משולב של רמת המחירים וכוח הקנייה לשכות סטטיסטיות וארגונים כמו ה-OECD.

העלאת מיסים למימון מעונות יום חינוך יכולה להגדיל את נטל המס הכולל על אנשים ועסקים. בהתאם לאמצעי המס הספציפיים שיושמו, כגון מס הכנסה, מיסי מכירה וקניה. כתוצאה מכך, לאנשים תהיה פחות הכנסה פנויה זמינה לכיסוי הוצאות המחיה שלהם, דבר אשר יכול להוביל לעלייה ביוקר המחיה. מדיניות מס יכולה גם להשפיע בעקיפין על יוקר המחיה על ידי השפעה על האקלים הכלכלי הכולל. מיסים גבוהים יותר יכולים להרתיע השקעות וצמיחה כלכלית, ולהוביל להפחתת הזדמנויות העבודה ולסטגנציה בשכר, דבר אשר יכול להשפיע עוד יותר על יכולתם של אנשים לעמוד בהוצאות המחיה שלהם.

עם זאת, חשוב לציין שהקשר בין מיסים ליוקר המחיה הוא מורכב ויכול להשתנות בהתאם למגוון גורמים כמו מבנה מערכת המס, סדרי עדיפויות בהוצאות הממשלה ותנאים כלכליים כלליים. בעוד העלאת מסים למימון תוכניות ספציפיות כמו מעונות יום חינוך יכולה להגדיל את נטל המס, למתן שירותים כאלה יכולה להיות השפעה חיובית על יוקר המחיה הכולל על ידי הפחתת הוצאות בתחומים אחרים.

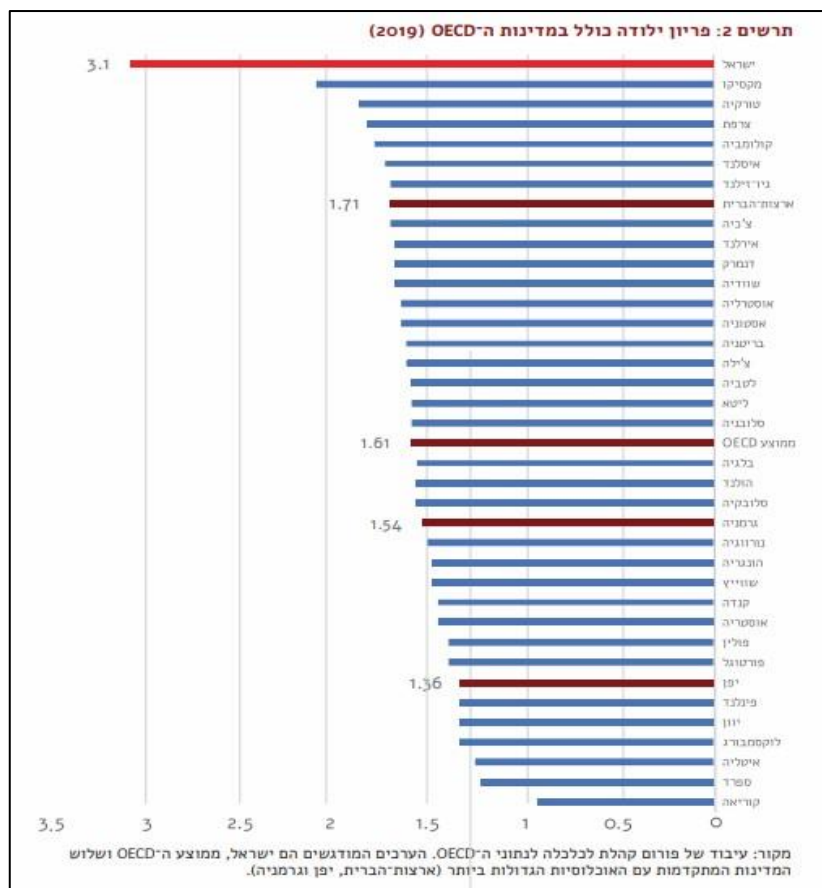
3.5 השוואה בין מדינות

פרק זה מציג סקירה השוואתית של מדיניות סובסידיות לחינוך וטיפול בגיל הרך במדינות שונות. מתן סובסידיות ממלא תפקיד מכריע בתמיכה במשפחות והבטחת גישה לשירותי מעונות איכותיים. על ידי בחינת המדיניות והגישות שאומצו על ידי מדינות שונות, נוכל לקבל תובנות חשובות לגבי האסטרטגיות השונות המופעלות בחינוך לגיל הרך.

סובסידיות לחינוך וטיפול לגיל הרך משתנות באופן משמעותי בין המדינות, ומשקפות הקשרים סוציו-אקונומיים מגוונים, נורמות תרבותיות וסדרי עדיפויות פוליטיים. חלק מהמדינות מעניקות עדיפות לגישה אוניברסלית, במטרה לספק שירותי חינוך לגיל הרך לכל הילדים, בעוד שאחרות מתמקדות בסבסוד ממוקד, המכוונת תמיכה לאוכלוסיות ספציפיות כגון משפחות מעוטות הכנסה או ילדים עם צרכים מיוחדים. הסקירה בוחנת את מודלי הסובסידיה השונים הללו, תוך הדגשת נקודות החוזק, המגבלות והתוצאות הפוטנציאליות שלהם.

על ידי השוואת מדיניות הסובסידיה, אנו שואפות לזהות מגמות נפוצות, שיטות עבודה מומלצות וגישות חדשניות שיכולות להוביל לדיונים במדיניות ולתרום לפיתוח ולשיפור המתמשך של מערכות החינוך לגיל הרך ברחבי העולם. יתרה מזאת, פרק זה מכיר בחשיבות של ההשלכות החברתיות-הכלכליות הרחבות יותר, של מדיניות סבסוד. סובסידיות יכולות להשפיע על יוקר המחיה, השתתפות בכוח העבודה, שוויון מגדרי וניידות חברתית.

איור 1: פרוין ילודה כולל במדינות ה-OECD



חלק מהמטרות של סבסוד חינוך לגילי 0-3 הינן עידוד ילודה, עידוד תעסוקת נשים וצמצום פערי שוויון באוכלוסייה. בישראל פריון הילודה גבוה מאוד. הוא עומד על כ-3.1 ילדים לאישה, שהוא שיעור גבוה מזה הנדרש לשימור האוכלוסייה (2.1) וגבוה במידה משמעותית מפריון הילודה במדינות האיחוד האירופי וה-1.6 (OECD). 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. גם בנוגע לתעסוקה המצב דומה, בישראל שיעור תעסוקת הנשים גבוה ביחס למדינות ה-OECD ועמד בשנת 2019 על 74%, לעומדת 66% במדינות ה-OECD. ואף שיעור התעסוקה של נשים יהודית-לא חרדיות גבוהה יותר. כעת, נתקמד בשתי מדינות אשר נקטו בסבסוד חינוך לגילי 0-3 כדאי לעודד ילודה ותעסוקה.

שבדיה

ניתן לייחס את המחויבות של שבדיה לחינוך וטיפול בגיל הרך לחוק הלאומי לגיל הרך משנת 1975. שבה, החוק של שבדיה הרחיב באופן ניכר את מערכת הטיפול בילדים הציבורי על ידי מתן מינימום של 525 שעות של חינוך לגיל הרך בחינם, המתורגמים לכ-15 שעות שבועיות. מדיניות הסבסוד נבעה מתוך הצורך להעלות את רמת פריון הילודה ושיעור התעסוקה של האמהות. (OECD,1999)

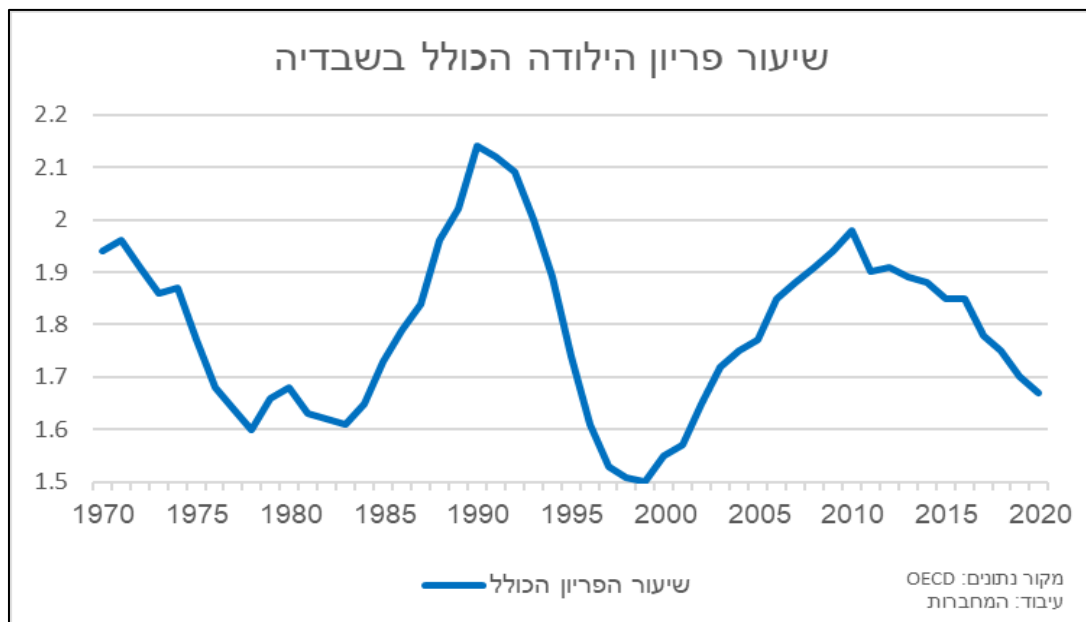
במהלך השנים, שבדיה שאפה להרחיב את הגישה לחינוך לגיל הרך לילדים בגילי 0-3 לכלל האוכלוסייה, ונעשו מאמצים להגדיל את מספר גני הילדים וליצור הזדמנויות רבות יותר להורים לרשום את ילדיהם. בשנת 2000 הורחבה הזכאות לגיל הרך לכלל הילדים והוכנסה שיטת "Maxtaxa". שיטת זו, קובעת את דמי הקצבה לצהרונים להורים לגיל הרך, על בסיס הכנסה ומספר הילדים במשק הבית, עם תקרת אגרה מקסימלית שנקבעה מדי שנה ברמה הלאומית (The Scottish Government, 2018). בשנת 2010 הורחבה הזכאות לגיל הרך בחינם כך שתכלול את כל בני השלוש. משמעות הדבר היא שלכל הילדים בני השלוש בשבדיה הייתה גישה למינימום של 525 שעות של חינוך וטיפול לגיל הרך (ECEC) חינם בשנה, בדיוק כמו ההגשה שנקבעה בעבר לילדים בני שש.

כיום, לשבדיה יש מדיניות מקיפה לגיל הרך המתמקדת במתן חינוך וטיפול לגיל הרך, הדוגלת בגישה האוניברסלית לחינוך וטיפול לגיל הרך, המבטיחה שלכל הילדים תהיה הזדמנות ללכת לגן. המטרה היא לספק הזדמנויות שוות לילדים להתפתח וללמוד, ללא קשר לרקע, נסיבות משפחתיות או מיקומם הגיאוגרפי. המדיניות שמציעה שבדיה (נכון ליולי, 2022, European Commission, 2022):

- (1) גני ילדים ומעונות יום: מחויבות העיריות לספק פעילויות גן וטיפול בילדים בסבסוד ציבורי לכל הילדים מגיל שנה.
- (2) סבסוד ציבורי מגיל שנה: מגיל שנה, ילדים זכאים לקצבה ציבורית מסובסדת. המשמעות היא שהורים מקבלים תמיכה כספית מהממשלה כדי לסייע בכיסוי עלויות הגן עבור ילדיהם.
- (3) סבסוד ציבורי מגיל שלוש: החל מגיל 3, ילדים בשבדיה זכאים לגן חינוך עם מינימום של 525 שעות בשנה, שהם כ-15 שעות שבועיות. משמעות הדבר הינה שההורים אינם צריכים לשלם כל אגרה עבור נוכחות ילדם בגיל הרך בשעות המיועדות הללו. בנוסף, ילדים שהוריהם עובדים או לומדים זכאים למקום מסובסד ציבורי בצהרון.

ניתוח זה מתמקד בגרף פריון הילודה בשבדיה, תוך בחינת המגמות והגורמים שהשפיעו על השינויים בשיעור פריון הילודה במדינה לאורך זמן. שיעור פריון הילודה, מייצג את המספר הממוצע של ילדים שנולדו לנשים בגיל הפוריות, הוא אינדיקטור מכריע לדינמיקת האוכלוסייה ויש לו השלכות משמעותיות על מגמות חברתיות, כלכליות ודמוגרפיות.

איור 2: שיעור פריון הילודה הכולל בשבדיה

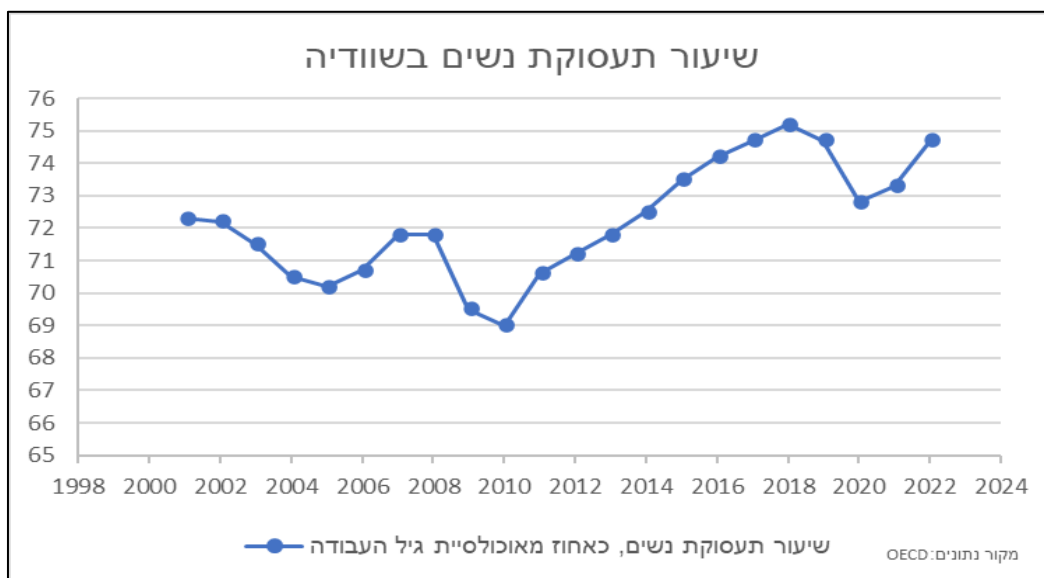


מאז 1980, שבדיה יישמה הסדר חוקי שמטרתו לעודד הורים להביא ילדים לעולם עם מרווחי לידה קצרים יותר. הסדר זה העניק דמי לידה מוגדלים להורים שנולדו להם ילד נוסף בתוך 30 חודשים מהלידה הקודמת. (הכנסת, 2010). מחקר על השפעת הסדר זה, גילה שהורים רבים התאימו את דפוסי הלידה שלהם כדי לנצל את קצבאות הלידה המוגדלות, מה שהביא לעלייה בשיעורי פריון הילודה עד לתחילת שנות ה-90 (איור 2).

עם זאת, במהלך שנות התשעים, הכלכלה בשבדיה עברה משבר כלכלי, שהוביל לירידה בשיעור הקצבאות. בעקבות זאת, משפחות רבות חוו קושי בלהביא ילדים, וחלה ירידה חדה בשיעור פריון הילודה. (Hoem, 2005). בתום המשבר (שנת 1998), חלה עליה ברמת פריון הילודה, שנבעה מההרחבה במתן הזכאות לסבסוד. בנוסף, במהלך תקופה זו, שבדיה שאפה להרחיב את הגישה לחינוך לגיל הרך לילדים בגילי 0-3.

באופן כללי, ניתן לחלק את השינויים בשיעורי פריון הילודה בשבדיה לשלוש תקופות עיקריות. בתקופה הראשונה, מ-1985 עד 1990, חלה עלייה בשיעורי פריון הילודה עקב הרחבת הסובסידיות והתמריצים להורים. התקופה השנייה, מ-1990 עד 2000, הייתה עדה לירידה בשיעורי פריון הילודה עקב הפחתת תמריצים וקצבאות כתוצאה מהמשבר הכלכלי. התקופה השלישית, משנת 2000 עד 2010, חוותה עלייה נוספת בשיעורי פריון הילודה עקב הרחבת הסובסידיות והקצבאות.

איור 3 : שיעור תעסוקת נשים בשבדיה



שיעור התעסוקה של נשים בשבדיה הוא מהגבוהים בעולם. בשנת 2021, שיעור התעסוקה של נשים עמד על 72.3%, לעומת 69.1% לגברים (איור 3). המשמעות היא שיותר מ-7 מתוך 10 נשים בשבדיה מועסקות. מדיניות סבסוד חינוך לגילי 0-3 לא ננקטה כדי לעודד תעסוקת נשים, אלה, כדי לעודד פרוץ ילודה (שיעור התעסוקה היה גבוה כבר במליאה). לפיכך, קשה להניח כי הסבסוד חינוך לגילי 0-3 תרם באופן ניכר בשיעור תעסוקת הנשים.

איכות המעונות:

בשבדיה, איכות המעונות ומתקני החינוך והטיפול לגיל הרך, הינה בעלת חשיבות עליונה. משרד החינוך והמדע השבדי איחד את כל שירותי החינוך לגילי 1-6 ולקח עליהם אחריות. שבדיה משקיעה כ-1.6% מהתמ"ג שלה, כ-10,300 דולר לילד, על הוצאות ציבוריות לחינוך לגיל הרך. יתר ההוצאה (9%) ממונת על ידי ההורים. בעקבות ההשקעה הרבה של שבדיה על חינוך, כ-50% מהעובדים במעונות הם בעלי תואר הוראה ובעלי תואר ראשון. שאר אנשי הצוות בכל מסגרות החינוך עברו הכשרה רשמית לא אקדמית, המכונה "לימודי תעודה", הנמשכת בדרך כלל 3-4 שנים. דרך מערכת זו, שבדיה מאפשרת פיתוח מקצועי וקידום קריירה לאנשי צוות, ומבטיחה התמקדות מתמשכת בשיפור איכות החינוך והטיפול. (מן, 2017)

צרפת

לאורך השנים, צרפת יישמה רפורמות שונות למתן סובסידיות למעונות יום ותמיכה במשפחות. במהלך שנות השבעים יושומו שינויים משמעותיים במדיניות המשפחה בצרפת בכדי להתאים את עצמם למבנים המשפחתיים המתפתחים ולנוכח העובדה הגוברת של אמהות עובדות. בעקבות, ההתמודדות עם מחסור בכוח אדם והדרישה הגוברת לנשים מוסמכות במגזרים שונים כמו חינוך, בריאות, שירותים חברתיים, מינהל ובנקאות, ממשלת צרפת יזמה הקמת מעונות יום במימון ציבורי, כאשר המטרה הייתה למשוך נשים לכוח העבודה. במקביל, ככל שנכנסו יותר נשים נשואות למעגל העבודה, עלתה הדרישה מצד זוגות צעירים למוסדות יום ציבוריים מורחבים ושירותים סוציאליים אחרים. דרישה זו זכתה לתמיכה אקטיבית מצד תנועת הנשים, ששמה דגש על שוויון מגדרי בשוק העבודה, וכן מצד האיגודים המקצועיים הגדולים. גורמים אלה השפיעו מאוד על שינויים

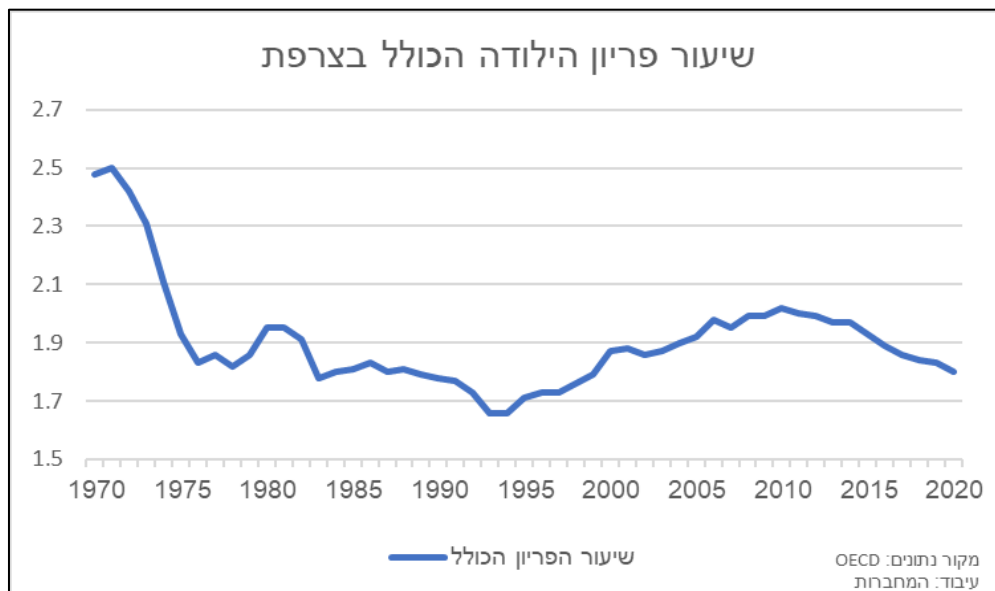
במדיניות המשפחה, והובילו להכללת מודל "האם העובדת", שבו חלק הולך וגדל מהאחריות לטיפול ללא תשלום עבר להפרשות במימון ציבורי.

עם השנים, הוצגו עוד רפורמות שונות בחרנו להתמקד בכמה רפורמות בולטות מביניהן:

- (1) **הקמת מעונות יום במימון ציבורי**- רפורמה זו החלה במהלך שנות השבעים ובאה לענות על צרכי ההורים העובדים, תמיכה בהשתתפותם בכוח העבודה ובמיוחד בקרב נשים.
- (2) **רפורמת AFEAMA** - אשר החלה בשנת 1990, לפיה, הורים אשר מפקידים את ילדיהם מתחת לגיל 6 בידי מטפלת מוסמכת, יקבלו סיוע כספי. רפורמה זו, הפחיתה משמעותית את עלויות הטיפול בילדים להורים המשתמשים במטפלות. (Thérèse Letablie, M)
- (3) **רפורמת "Prestation d'accueil du jeune enfant" (PAJE)** - אשר החלה בשנת 2004 וכללה מספר מרכיבים: קצבת בסיס- זוהי קצבה חודשית הניתנת לכל המשפחות עם ילד אחד לפחות מתחת לגיל שלוש, ללא קשר לרמת ההכנסה. תוספת בחירה חופשית של טיפול בילדים- רכיב זה של PAJE מספק סיוע כספי נוסף על בסיס הכנסה וסוג הטיפול בילדים שנבחר (כגון מעונות יום, גננות או גני ילדים). תוספת בחירה חופשית של פעילות- תוספת זו תומכת בהורים הבוחרים לצמצם את שעות העבודה כדי לטפל בילדיהם, ומספקת להם פיצוי כספי. (2023, Previssima)

שינוי בשיעור פריון הילודה כתוצאה מתן הסבסוד:

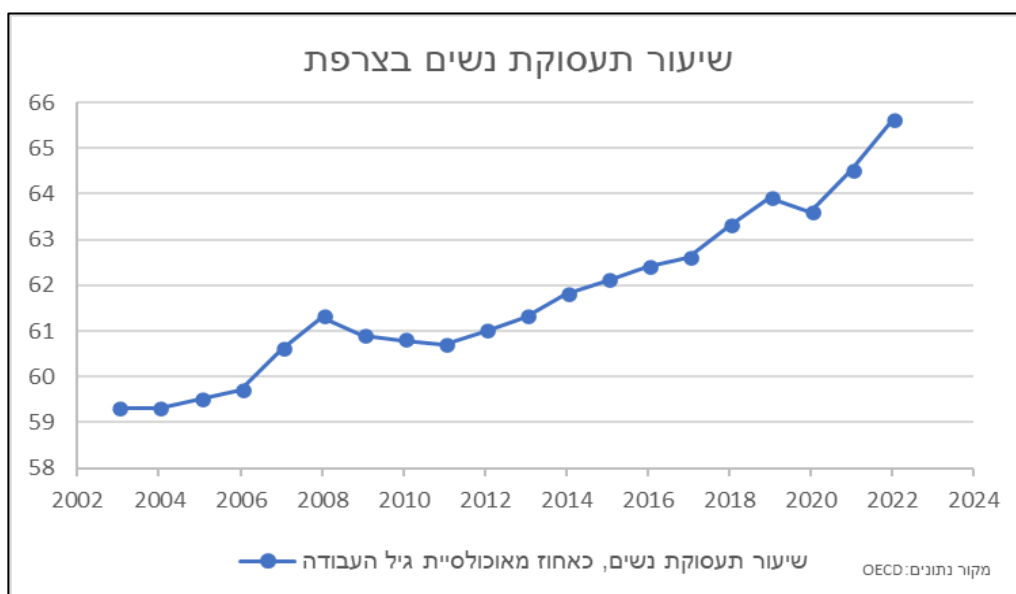
איור 4: שיעור פריון הילודה הכולל בצרפת



בתחילת שנות השבעים, חלה ירידה חדה בשיעור פריון הילודה בצרפת, ניתן לקשר ירידה זו לשינויים הדרמטיים שנעשו במדיניות המשפחה בשנים אלו, כגון: הפחתה הדרגתית בקצבה משכורת יחידה, אשר הוגבלה למשפחות מעוטות יכולת ואף בשנת 1978 בוטלה לחלוטין. ניתן לראות כי לאחר ביטול הקצבה, חלה ירידה משמעותית בשיעור פריון הילודה.

במהלך השנים, תחת ממשלות סוציאליסטיות, הוגדל משמעותית המימון שהוקצה על ידי שתי הרשויות המקומיות והקרן הלאומית לקצבאות משפחה לבניית מעונות יום, ואכן ניתן לראות כי היה גידול קטן בשיעור פריון הילודה. באמצע שנות התשעים, הממשלה הסוציאליסטית החדשה, יזמה מדיניות משפחה חדשה, אשר מבוססת על שוויון חברתי ומגדרי. אחת הרפורמות שנעשו בכדי לקדם זאת כללה סיוע כספי להורים אשר מפקידים את ילדיהם מתחת לגיל 6 בידי מטפלת מוסמכת ויוצאים לעבוד. ואכן, ניתן לראות כי משנת 1995, הייתה עלייה חדה בשיעור פריון הילודה. בשנת 2004, התווספה רפורמה נוספת אשר העניקה קצבה חודשית לכלל המשפחות עם ילד אחד לפחות מתחת לגיל שלוש, ללא קשר לרמת ההכנסה. ומשנת 2010, חלה ירידה בשיעור פריון הילודה, ניתן להניח כי ירידה זו קשורה למשבר הכלכלי של 2008, שכמו מדינות רבות גם צרפת התמודדה עם אתגרים שהשפיעו על פריון הילודה ועל הצמיחה הכלכלית.

איור 5: שיעור תעסוקת נשים בצרפת



לאורך השנים, ממשלת צרפת נקטה באמצעים לעידוד תעסוקת נשים במדינה. כחלק מהפעולות שנעשו, הורחב הסבסוד לגילי 0-3. ניתן לראות, כי העליה הדרמטית של שיעור התעסוקה התחילה בערך בשנת 2005, מיד לאחר רפורמת PAJE. ככל הנראה, המדיניות שממשלת צרפת נקטה בשנת 2004 השפיע בצורה חיובית על שיעור תעסוקת הנשים.

איכות המעונות:

בצרפת, איכות המעונות ומתקני החינוך והטיפול לגיל הרך, מוסדרים ומפוקחים ע"י משרדי ממשלה שונים. המערכת מחולקת לשתי קבוצות גיל: 0-3 ו-3-6 שנים. עבור ילדים בגילי 0-3, המשאבים והיעדים של מדיניות הגיל הרך מוגדרים על ידי מספר משרדים העוסקים בשירותים חברתיים. תקנות הממשלה קובעות את הדרישות למבנה, למעורבות ההורים, ליחסי צוות לילד, לגודל הקבוצות ולהכשרה והכישורים הדרושים של הצוות במתקנים אלו.

ההוצאה הציבורית על חינוך וטיפול לגיל הרך בצרפת מסתכמת ב-1.3% מהתמ"ג, עם השקעה ממוצעת של כ-6,800 דולר לילד. בכל סוגי מסגרות הגן, הצוות חייב לעמוד בדרישות מסוימות, 50% מאנשי הצוות חייבים

להיות בעלי תואר אקדמי, 25% מחויבים בהכשרה בריאותית, עבודה סוציאלית או פנאי, ו-25% הנותרים אינם חייבים בהכשרה ספציפית כל עוד הם מקבלים תמיכה והכוונה מהמעסיק (מן, 2017).

באופן כללי, ניתן לראות כי צרפת ושבדיה יישמו רפורמות מדיניות משמעותיות שמטרתן לתמוך במשפחות ולהתמודד עם אתגרים דמוגרפיים. שתי המדינות הכירו בחשיבות איכות החינוך והטיפול לגיל הרך, בקידום רווחת הילדים ותמיכה בהורים עובדים. כאשר מטרתן הכוללת הייתה לעלות את שיעור פריון הילודה ושיעור התעסוקה בקרב נשים בפרט.

3.6 המצב בישראל

בפרק זה אנו נתעמק בהשפעות של יישום סבסוד חינוך חנם לגילי 0-3 בישראל על היבטים סוציו-אקונומיים מרכזיים, שיעורי פריון הילודה, שיעורי התעסוקה, איכות המעונות ויוקר המחיה. באמצעות בחינת גורמים אלו אנו שואפות לשפוך אור על היתרונות או על האתגרים הפוטנציאליים שסבסוד זה עשוי להביא.

ההחלטה להנהיג סבסוד חינוך חנם לילדים בגילי 0-3 הינה צעד מדיניות מורכב הדורש בחינה מדוקדקת של ההשלכות האפשריות. על ידי ניתוח השפעות הסבסוד על שיעורי פריון הילודה, אנו נבחן האם הסבסוד יכול להשפיע על החלטות תכנון המשפחה ועל דפוסי הלידה. חקירה זו תספק תובנות חשובות לגבי שינוי בשיעור פריון הילודה הצפוי בישראל ואת ההשפעות הנובעות ממנו.

אנו נבחן גם את ההשפעה של הסבסוד על שיעורי התעסוקה, במיוחד עבור הורים, וליתר דיוק, עבור נשים. הזמינות של חינוך לגיל הרך במחיר סביר יכולה, לכאורה, לשמש מנחה להשתתפות מוגברת של כוח העבודה, מכיוון שהיא מפחיתה את הנטל הכספי הכרוך בטיפול בילדים. אך בישראל המצב מעט שונה. לכן, באמצעות ניתוח זה אנו שואפות לברר האם הסבסוד יכול לתרום לשיעורי תעסוקה גבוהים בשוק העבודה הישראלי או לא.

בנוסף, אנו נפנה את תשומת ליבנו לאיכות מתקני החינוך לגיל הרך (מעונות), ונעריך כיצד הסובסידיה עשויה להשפיע על רמתם הכוללת. על ידי בחינת השיפור הפוטנציאלי באיכות המעונות הנובעים מהסבסוד, אנו שואפות להעריך את השלכות האיכות על התוצאות ההתפתחותיות של הילדים ועל רווחתם הכללית.

לבסוף, נבחן את ההשפעה הפוטנציאלית של הסבסוד על יוקר המחיה בישראל. אנו נשקול את ההשלכות הכספיות של מתן חינוך חנם לגילי 0-3, שכן לאמצעי מדיניות זה יכולות להיות השפעות ישירות ועקיפות על הוצאות משק הבית ועל יוקר המחיה הכולל. על ידי ניתוח גורמים אלו, אנו שואפות לספק הבנה מקיפה של ההשלכות הכלכליות הפוטנציאליות של הסבסוד.

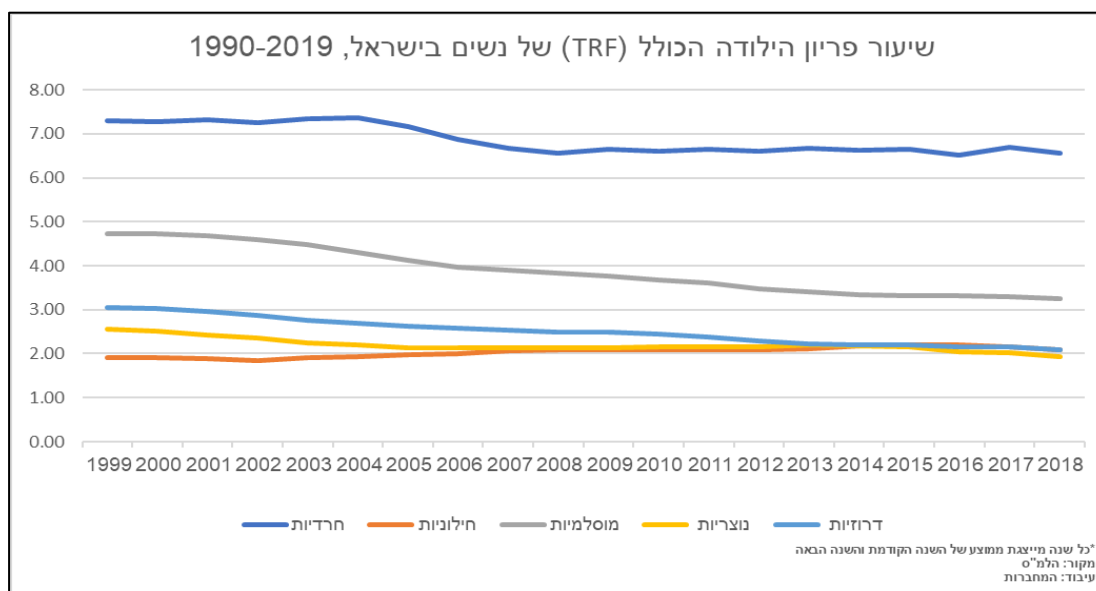
באמצעות ניתוח ובחינה קפדנית של גורמי מפתח אלו, אנו מקוות שהממצאים שלנו יספקו לקובעי מדיניות ולבעלי עניין תובנות חשובות כדי ליישר את תהליכי קבלת ההחלטות שלהם ולעזור לעצב מדיניות שתענה על צרכי המשפחות, תגביר את החינוך לגיל הרך ותבטיח את הרווחה הכוללת של החברה הישראלית.

השפעת תשלומי העברה וקצבאות על שיעור פריון הילודה בישראל:

תשלומי ההעברה והקצבאות בישראל עברו שינויים והתפתחויות משמעותיות במהלך השנים, המשקפים את הנוף החברתי והכלכלי המתפתח של המדינה. בעבר, הכרסום בתמיכה ובסבסוד הילדים בישראל הביא לצמצום ילודה במשפחות מרובות ילדים, ובאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה יחסית. יתרה מזאת החוקרים

כהן, דהגיה ורומאנוב (2013) מוצאים השפעה של השינוי בקצבאות הילדים על שיעורי ההריונות, שבה ההשפעה חזקה יותר למשפחות מעוטות הכנסה. לכן, הרחבה מהותית של מערכת התמיכה הציבורית בעלות גידול הילדים צפויה להביא להגדלת הילודה, בעיקר בקרב אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה יחסית ומרובות ילדים, שכבר כיום מאופיינים בשיעורי ילודה גבוהים וזוכות לסבסוד ניכר מיתר הציבור: קצבאות ילדים, מענק "חיסכון לכל ילד", חינוך חינם מהגן עד התיכון, ביטוח רפואי חינם לילדים, סיוע בשכר דירה, והטבות רבות המותנות במספר ילדים, כולל מענקי עבודה, הבטחות הכנסה ופטורים, הנחות בתשלומי חשבונות חשמל וארנונה ומתשלומים נוספים(המוסד לביטוח לאומי, 2009).

איור 6: שיעור פריון הילודה הכולל (TRF) של נשים בישראל, בשנים 1990-2019



טבלה 3: שיעור השינוי בפריון הילודה, לפי קבוצות אוכלוסייה³:

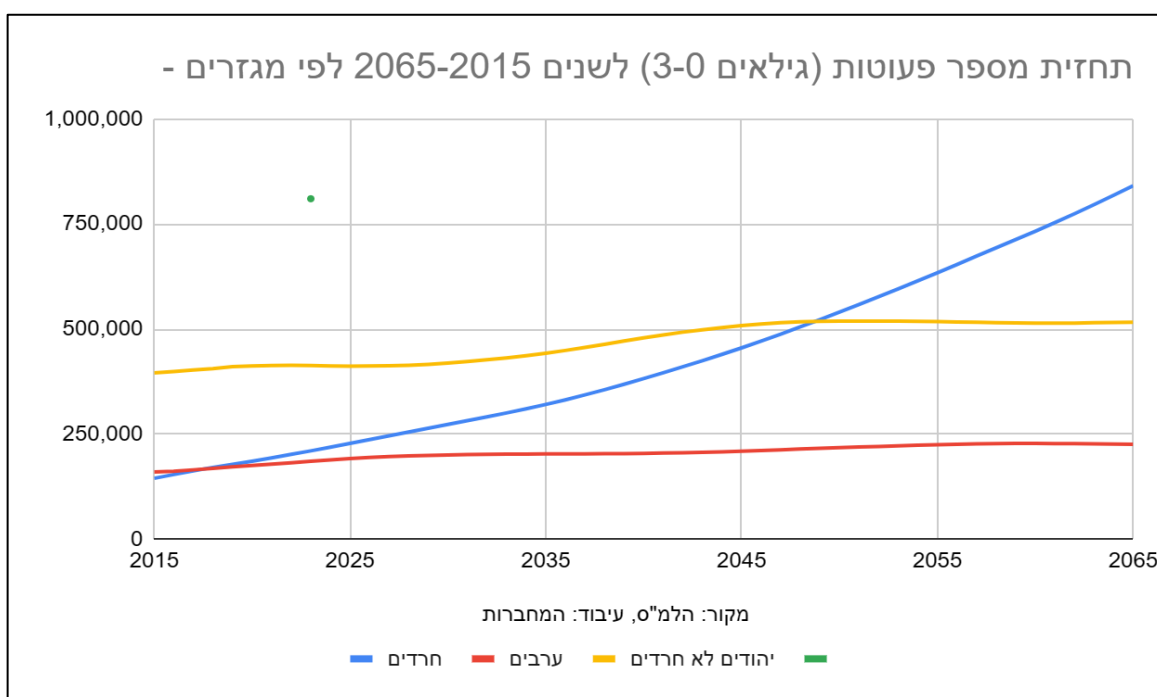
שיעור השינוי	2006-2008	2001-2003	1996-1998	קבוצת אוכלוסייה
-0.58	6.67	7.25	6.93	חרדיות
0.23	2.07	1.84	1.87	חילונית
-0.69	3.90	4.60	4.66	מוסלמיות
-0.23	2.13	2.35	2.61	נוצריות
-0.34	2.54	2.88	3.23	דרזיות

³ מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

במרס 2003, מיד לאחר הבחירות, נעשה קיצוץ נרחב בתקציב המדינה, שהשפיע בין היתר על תקציב משרד החינוך, וגרם לקיצוץ מדורג בכל הקצבאות, ביניהן, מערכת התמיכה בסבסוד הילדים. (הכנסת, 2003). מאוור 6 וטבלה 3 עולה כי בקרב חרדיות הייתה ירידה בפריון הילודה הכולל מתחילת שנות האלפיים, שנבעה ככל הנראה מהקיצוץ החד בקצבאות הילדים.

שיעור פריון הילודה הכולל טרם קיצוץ הקצבאות הגיע ל-7.25 בשנים 2001-2003, ובשנים שלאחר מכן חלה ירידה ברורה פריון הילודה הכולל והוא הגיע ל-6.67 ילדים בשנים 2006-2008. בקרב יהודיות שאינן חרדיות, שיעור פריון הילודה הכולל עמד על 1.84, בין השנים 2001-2003. ובתקופה לאחר קיצוץ הקצבאות, נרשמה יציבות ואף עלייה בפריון הילודה. גם בקרב מוסלמיות, נוצריות ודרוזיות חלה ירידה בשיעור פריון הילודה לאחר קיצוץ הקצבאות.

איור 7: תחזית מספר הפעוטות (גילאים 0-3), בין השנים 2015-2065, לפי מגזרים



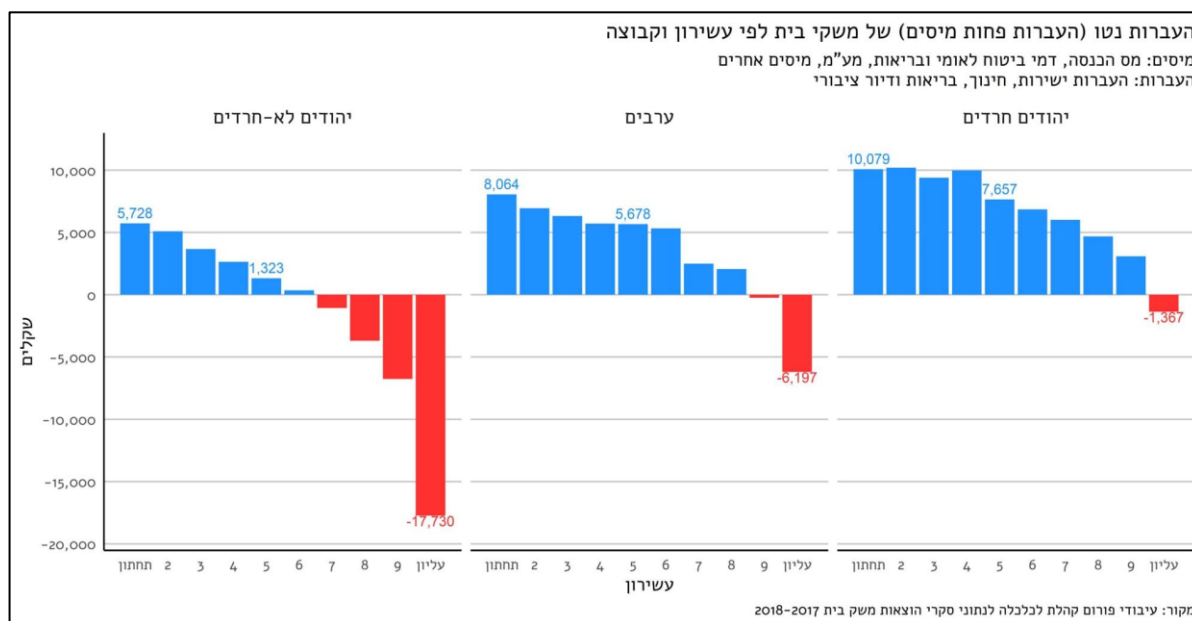
לפי התחזית המרכזית של ההלמ"ס, על אף שהיא מניחה ירידה הדרגתית ומתמשכת בשיעורי פריון הילודה במגזר החרדי, צופה שמספר הפעוטות (ילדים מתחת לגיל 3) במגזר החרדי יגדל פי 4 בין 2023-2065⁴ ויעמוד בשנת 2065 על כ-849,907 למעלה מסך מספר הפעוטות בישראל בשנת 2065 של יהודים לא חרדים וערבים יחד.

הגדלת התמיכה הציבורית במתן סבסוד חינוך חינם, צפויה להעלות את פריון הילודה באוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה יחסית ומרובות ילדים. כתוצאה מכך, תיווצר חלוקה לא הוגנת של משאבים, שכן היא מטילה נטל כלכלי כבד יותר על מי שאולי לא ייחנה מהשירות ומהתמיכה המוגברת.

⁴ מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

משפחה חרדית משלמת בממוצע הרבה פחות מיסים, היות וההשתתפות בכוח העבודה נמוכה יותר וכושר השתכרות נמוך, עקב העדר לימודי ליבה, ההכנסה יותר נמוכה. בנוסף, כתוצאה מריבוי הילדים הגבוה, משפחה חרדית מקבלת יותר עזרה מהמדינה

איור 8: העברות נטו של משרד לפי עשירון וקבוצה



באיור 8, ניתן לראות את תשלומי העברות נטו, כלומר, העברות פחות מיסים, של משרד לפי עשירון וקבוצת אוכלוסייה. הצבע הכחול מייצג את גובה התשלומים שמשקי הבית מקבלים מהמדינה, ואילו הצבע האדום הוא סכום המס שהם משלמים. בחישוב של סכומי העברות נטו, לפי עשירונים בכל קבוצה, ניתן לראות כי העברות הישירות למשקי הבית החרדיים גדולות במידה ניכרת מיתר הקבוצות, ואף מהמגזר הערבי. ניתן לראות כי, במגזר החרדי תשעת העשירונים התחתונים מקבלים יותר העברות ממה שהם משלמים. במגזר הערבי- שמונת העשירונים התחתונים מקבלים יותר העברות ממה שהם משלמים, ובמגזר היהודי הלא - חרדי חמשת העשירונים העליונים משלמים יותר ממה שהם מקבלים.

אם המגמות הקיימות ימשיכו, המצב יהפך ללא בר קיימא. הנטל על הקופה הציבורית יגדל, וכך גם הנטל של משלם המיסים- של משק בית לא חרדי בעשירונים הגבוהים. בנוסף לנטל הכבד, מתן תמיכה כספית נוספת למשפחות גדולות יותר עשוי להרתיע אחריות אישית בתכנון המשפחה ולהטיל נטל מופרז על משלמי המסים שלא עשו את אותן הבחירות.

בנוסף, יישום מדיניות המספקת כספים נוספים למשפחות מרובות ילדים, עשויה להוביל לעליית מחירים של סחורות ושירותים. עסקים ונותני שירות עשויים להתאים את המחירים שלהם כדי להתחשב בביקוש המוגבר והתמיכה הכספית הנוספת הזמינה למשפחות גדולות יותר. דבר אשר עלול להשפיע בעיקר על יחידים, משפחות ללא ילדים או משפחות עם מעט ילדים, משום שהם יצטרכו להתמודד עם העלויות הגבוהות, מבלי לקבל את אותה רמה של סיוע כספי.

לפיכך, המהות של הרחבת חינוך חינוך מגיל אפס היא העברת והקצאת משאבים כספיים נוספים ממשפחות עם מעט ילדים למשפחות עם ריבוי ילדים, לרבות ממשפחות יהודיות לא-חרדיות למשפחות חרדיות. לכן, אין אנו סבורות כי מדיניות זו רצויה וצודקת.

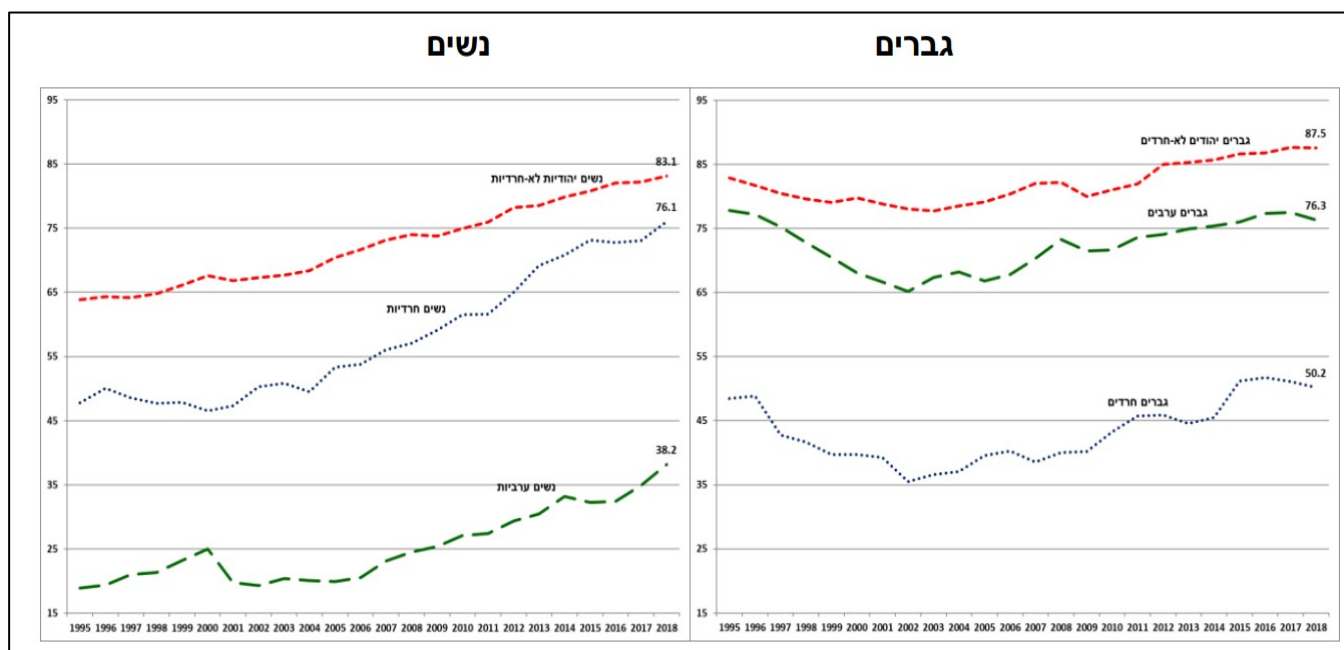
השפעת סבסוד חינוך לגילי 0-3 על היקף התעסוקה בישראל:

שוק העבודה בישראל מתאפיין בעלייה דרמטית בשיעורי התעסוקה וההשתתפות מ-2003 עד היום. שיעור התעסוקה של גילי העבודה העיקריים (25-64) הגיע לרמתו הגבוהה ביותר בעשורים האחרונים, ועומד על כ-78.6%, במקביל, שיעור האבטלה הגיע לשפל היסטורי ועומד על 3.4%. לאור זאת, ישראל דורגה במקום ה-22 מתוך 38 מדינות הארגון בשיעורי התעסוקה של גילי 25-64 בשנת. (משרד האוצר, 2023). למרות מגמות חיוביות אלו, ישנן עדיין שלוש קבוצות אוכלוסיה אשר נמצאות ברמת תעסוקה נמוכה: גברים חרדים, נשים ערביות ואנשים עם מוגבלות (מכון אהרון, 2022). במחקרנו, התמקדנו בהשפעה של סבסוד חינוך חינוך לגילי 0-3 על שיעור התעסוקה של גברים חרדים ונשים ערביות.

האוכלוסייה החרדית:

שיעור החרדים באוכלוסייה בגיל העבודה בישראל עומד על -8%, וצפוי להגיע עד שנת 2065 ל-26%. שיעור התעסוקה במגזר החרדי נמוך יותר בהשוואה למגזרים אחרים באוכלוסייה. שיעור נמוך זה, נובע מפערים בהון האנושי, מיומנויות, נורמות תרבותיות ועוד. הסתכלות לעבר מראה כי בשנים 2003–2015 חל גידול משמעותי בשיעורי התעסוקה באוכלוסייה החרדית. בעוד ששיעור התעסוקה בקרב הנשים החרדיות הוסיף לגדול גם לאחר שנת 2015, שכיום עומד על 81%, הגידול בשיעור התעסוקה בקרב הגברים נעצר ואף פחת מעט מאז, וכיום רק כמחציתם עובדים. גורמים ממשלתיים ומקצועיים הסבירו את העצירה במגמת הגידול בין היתר על רקע הגדלת תקציבי התמיכה הממשלתיים והותרת גיל 24 כגיל הפטור משירות צבאי לתלמידי הישיבות (הכנסת, 2022).

איור 9: שיעור תעסוקת בקרב גברים ונשים בישראל



מקור: הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030:

טבלה 4: יעדי שיעור התעסוקה בקרב נשים וגברים בישראל

יעדי שיעור תעסוקה			
	2018	היעד ל-2020	היעד ל-2030, גילאי 25-66
גברים חרדים*	50.2	63.0	65/70
נשים ערביות	38.2	41.0	53
אנשים עם מוגבלות (מעל 20%)	41.9	-	51
נשים חרדיות*	76.1	63.0	81
גברים ערבים	76.3	78.0	83
יהודים לא-חרדים (גברים ונשים)	85.0	83.0	86

* רבים מהחרדים והחרדיות מועסקים בהיקפים נמוכים ובמשרות חלקיות. הנתון ל-2018 והיעד ל-2020 לגילאי 25-64, היעד ל-2030 לגילאי 25-66. חרדים על פי הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה. אנשים עם מוגבלות על פי הגדרת המוסד לביטוח לאומי. לאנשים עם מוגבלות הנתון האחרון ל-2016.

מקור: הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030.

שיעור התעסוקה של גברים חרדים עלה משמעותית בעשור וחצי האחרונים (איור 9), בין היתר, מהפחתת מערך התמיכה בקצבאות הילדים בשנת 2003. ניתן לראות כי לאחר הקיצוץ במערכת התמיכה בסבסוד הילדים חל גידול מרשים בשיעור התעסוקה של גברים חרדים, אך מאז 2015 מתרחשת נסיגה בשיעורי התעסוקה שלהם, הנובעת בין היתר מגידול מחודש בתמיכה הממשלתית. (מכון אהרון, 2022).

נכון לשנת 2022, שיעור התעסוקה של גברים חרדים עמד על 53.5%, נמוך משמעותית מיעדי התעסוקה שהתקבלו בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2021, לפיהם יעדי התעסוקה לגברים חרדים בגיל 25–66 יהיה 65% מועסקים בשנת 2030 והוא יעלה ל-70% אם גיל הפטור שלהם משירות צבאי יירד (טבלה 4). לפיכך, יש לנקוט במדיניות ממשלתית אשר תדבוק בהגדלת התמריצים לעבודה.

יתרה מזאת, במחקר של פורום קהלת נמצא כי חינוך חנימם בגיל הרך עשוי להביא לירידה בשיעורי התעסוקה של גברים חרדים, מכיוון שהם יוכלו לעבוד פחות או לא לעבוד כלל בלי שהכנסתם הפנויה תיפגע. כלומר, אם גבר חרדי נדרש כיום לעבוד, בכדי להשתתף בהוצאות המעון לילדיו הקטנים (בהתחשב בכך שהסבסוד מכסה רק חלק מהעלויות), הרחבת חוק חינוך חנימם תאפשר לו לעבוד פחות שעות בלי שהכנסתו הפנויה תיפגע, וכתוצאה מכך, הזדמנויות התעסוקה שלו עלולות להיפגע. לפיכך, נראה כי על מנת להגביר את ההישגים בשיעורי התעסוקה, בעיקר במשפחות מרובות ילדים, מומלץ להימנע מהגברת תמריצים המרתיעים השתתפות בשוק העבודה. על כן, הגדלה נוספת של התמיכה ככל הנראה תפגע עוד יותר בשיעורי התעסוקה של גברים חרדים. (זיני ועמיתיה 2022)

עבור נשים חרדיות, שיעור התעסוקה הוא כ-81%, ובניגוד לגברים החרדים, ששיעור התעסוקה שלהם רחוק מהיעד לשנת 2030 שיעור התעסוקה בקרב הנשים כבר עומד ביעד שנקבע לשנת 2030 (טבלה 4). כפי שציינו בפרק א- "השוואה בין מדינות", אחת המטרות המרכזיות של סבסוד חינוך חנימם לגילי 0-3 היא לתמרץ תעסוקת נשים. בקרב נשים חרדיות, הסבסוד לא בהכרח יתמרץ אותן לצאת לעבוד, מכיוון שהן כבר נמצאות בשיעורי תעסוקה גבוהים.

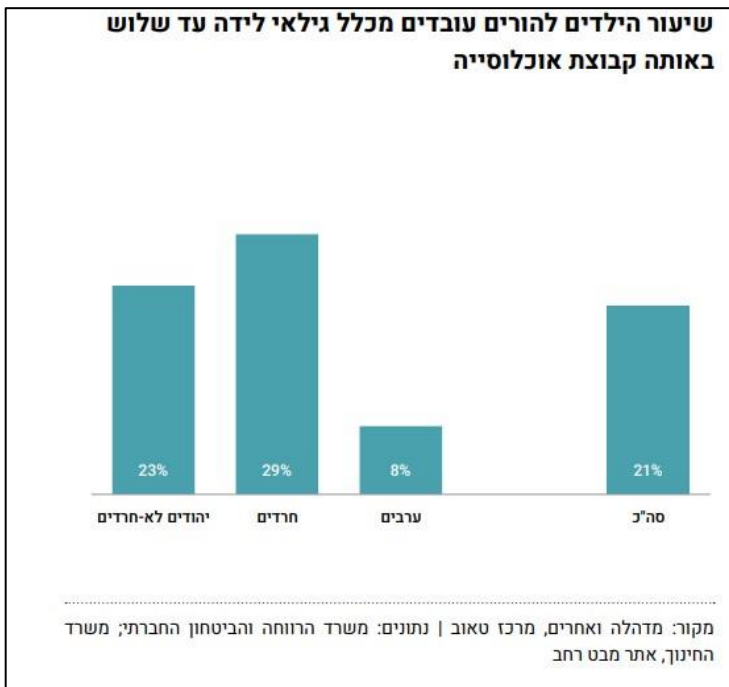
האוכלוסייה הערבית:

במגזר הערבי קיימים פערים משמעותיים בשיעור ההשתתפות של נשים בהשוואה לשיעור ההשתתפות של גברים. בשנת 2020 שיעור ההשתתפות של נשים בגילי 25-64 בכוח העבודה היה 36.4% לעומת 69.3% בקרב הגברים. שיעור תעסוקת הנשים הערביות נמוך מאוד, בהשוואה לאוכלוסייה הכוללת ולמדינות אחרות ועל כן, יש לנקוט צעדים אשר יובילו להשתלבותן של הנשים הערביות בצורה מיטיבה בשוק העבודה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020)

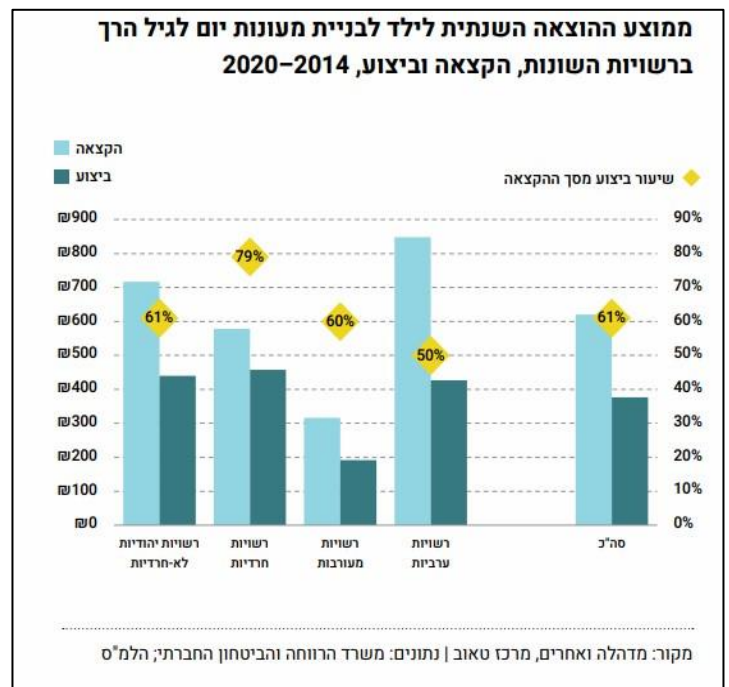
בקרב האוכלוסייה הערבית, נראה כי החסמים לתעסוקת נשים הם בעיקר: הון אנושי נמוך ובפרט פערי שפה, קושי בנגישות לתעסוקה, חסמים תרבותיים לפיהם, האב הוא המפרנס והאם עוסקת בגידול הילדים, ובנוסף, מחסור במסגרות תומכות הורות כמו מעונות יום. (מכון אהרון, 2022)

קידום תעסוקת נשים ערביות-ישראליות הוא יעד ממשלתי ממושך. לאורך השנים הפעילה המדינה תוכניות שונות שמטרתן לעודד תעסוקת נשים ערביות. בניהן, החלטת 922- הקבעה כי יש להגדיל את פריסת מעונות היום בקרב החברה הערבית, ולכן, 25% מהתקציב השנתי שהוקצה לבניית מעונות יום הוקצה לישובים ערבים. (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016).

איור 11:



איור 10:

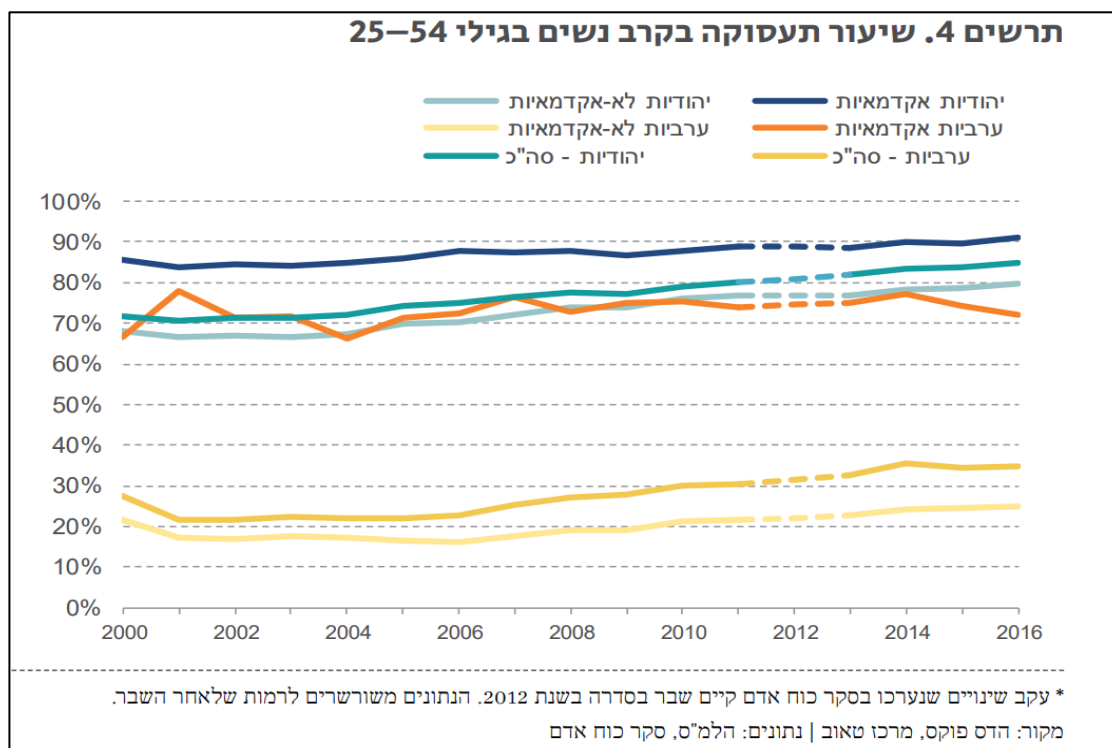


בפועל קרה דבר מעניין, למרות הקצאה תקציבית זו, ממוצע ההוצאה השנתית לילד לבניית מעונות יום לגיל הרך בשנים 2014-2020 עמד עד 50% בקרב החברה הערבית, לעומת 79% ברשויות החרדיות ו-61% ברשויות היהודיות הלא-חרדיות (איור 10). מכאן, הסכומים שמשמשים בפועל לבניית מעונות יום ברשויות הערביות זהים לסכומים המשמשים למטרה זו ברשויות היהודיות, חרדיות ולא-חרדיות כאחד.

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. אך התבוננות בתמונת המצב הנוכחית ועיון בנתוני משרד הכלכלה והתעשייה- זרוע העבודה, מראים כי הרשויות המקומיות מתמודדות עם אתגרים משמעותיים בכל הנוגע להקמת מעונות יום, כגון: זמינות מוגבלת של קרקעות בבעלות המדינה, גירעונות תקציביים לפיתוח ואתגרים בניהול ושיווק על ידי רשויות מקומיות (משרד הכלכלה והתעשייה, 2021), ולפיכך, הן לא מצליחות ליישם את תוכניות הבנייה.

מספר הפעוטות במעונות יום המפוקחים בחברה הערבית גם נמוך מאוד. ניתן לראות, כי בשנת 2019, רק 8% מכלל הילדים ממשפחות עובדות שנרשמו לתוכניות מפוקחות היו ילדים ערבים (איור 11). אחוז זה נמוך משמעותית מהשיעור המקביל של ילדים ערבים באוכלוסיית הגיל הכוללת בישראל, העומד על כ-22%. לעומת זאת, ילדים יהודים לא-חרדים היוו 23% מילדי ההורים העובדים אשר נמצאים במסגרות מפוקחות, וילדים חרדים היוו 29%. ממצאים אלה מצביעים על פער בולט בניצול מסגרות גן מפוקחות בין קבוצות אוכלוסייה שונות, המדגישים את הצורך לטפל בחסמים ולקדם גישה שוויונית לתוכניות אלה לכל הילדים. ללא קשר לרקע או מוצאם. (מרכז טאוב, 2022)

איור 12: שיעור תעסוקה בקרב נשים בגילי 25-54



כפי שציינו, במגזר הערבי קיימים פערים משמעותיים של שיעור התעסוקה בין גברים ונשים בחברה הערבית ובין שאר קבוצות האוכלוסייה. בחינה מעמיקה יותר, מציגה כי בתוך קבוצת הנשים הערביות, קיים פער משמעותי מאוד בין ערביות אקדמאיות לבין ערביות לא אקדמיות (איור 12). כאמור חסמי הון אנושי (חוסר מיומנות, פערי השכלה ושליטה מוגבלת בשפה העברית) וחסמים תרבותיים הם החסמים העיקריים המונעים תעסוקת נשים ערביות (מכון אהרון, 2022). לפיכך, אנו סבורות כי כדי לעודד תעסוקה בקרב נשים ערביות, צריך קודם להשקיע בהעלאת ההון האנושי של שלהן, לטענתנו, מדיניות זו תשפיע בצורה חזקה יותר על העלייה בשיעור התעסוקה.

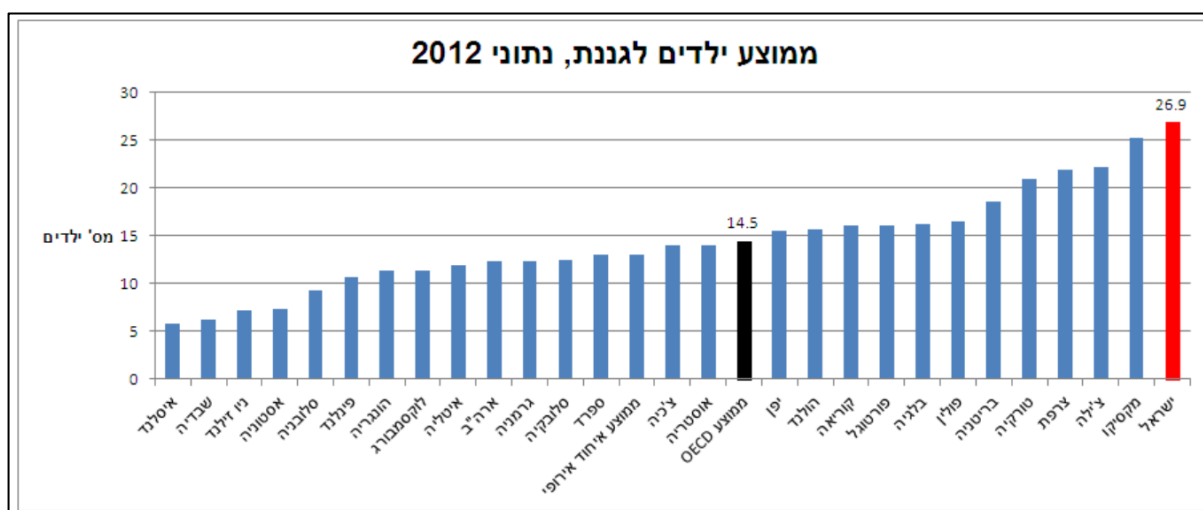
לסיכום הנושא, אחת מהמטרות של סבסוד חינוך לגילי 0-3 היא עידוד תעסוקת נשים. אתגרי התעסוקה בישראל נוגעים בעיקר בגברים חרדים ובנשים ערביות, אבל המדיניות של "חינוך חנם מגיל אפס" אינה הפתרון לקידום התעסוקה בקרבם. בקרב, החברה החרדית סבסוד מלא של מסגרות לגיל הרך עלול דווקא להפחית את שיעורי התעסוקה של גברים חרדים, ובקרב נשים ערביות נראה כי החסמים לתעסוקה הם בעיקר רמת הון אנושי נמוכה ופערים תרבותיים, ולכן, ללא טיפול מסיבי בחסמים הללו, מסגרות לילדים יהיו ככל הנראה גורם שולי בלבד.

לכן, אנו סבורות כי סבסוד חינוך חנם לגילי 0-3 עלול להביא תמריץ שלילי לכלל האוכלוסייה ולא רק לאוכלוסייה החרדית והערבית, וזאת מאחר שהסבסוד עשוי לשמש סוג של תחליף הכנסה עבור משפחות, במיוחד עבור אלה עם הכנסה נמוכה יותר. במקרים כאלה, הורים עשויים להחליט להסתמך על התמיכה הכספית ממתן הסבסוד, במקום לחפש עבודה באופן אקטיבי או להגדיל את שעות העבודה שלהם. זה יכול להוביל לירידה בהשתתפות בכוח העבודה ועלול לתרום לשיעורי אבטלה או תת-תעסוקה גבוהים יותר. בנוסף, אם ההטבות אינן נבחנות הכנסה והן ניתנות ללא קשר למצב התעסוקה של המקבל, הדבר עשוי להפחית את המוטיבציה של אנשים לחפש עבודה באופן פעיל או להגדיל את שעות העבודה שלהם. כלומר, מתן הסובסידיה עשויה שלא לתמרץ או לעודד השתתפות בכוח העבודה ביעילות.

איכות המעונות:

ההכרה הרווחת היא שחינוך איכותי לגיל הרך ממלא תפקיד מכריע בצמצום פערים התפתחותיים, קוגניטיביים ומוטוריים לטווח קצר ובמידה פחותה ארוכת טווח בקרב ילדים. לאיכות החינוך יש השפעה עקיפה על יוקר המחיה. כאשר ילדים מקבלים חינוך איכותי בגיל צעיר, יש סיכוי גבוה יותר שהם יפתחו את הכישורים הקוגניטיביים, החברתיים והרגשיים הדרושים התורמים להצלחתם העתידית. זה יכול להוביל לתוצאות חינוכיות טובות יותר, פוטנציאל השתכרות גבוה יותר ופרודוקטיביות מוגברת בבגרות. וכתוצאה מכך להבטיח משרות בעלות שכר גבוה יותר, להפחית את הסתמכותם על תוכניות רווחה סוציאליות ולהגדיל את רווחתם הכלכלית הכוללת. איכות החינוך לגיל הרך באה לידי ביטוי במאפיינים מבניים שונים, לרבות גודל קבוצה, יחס מטפל לילד, כישורים והתפתחות מקצועית של צוות ההוראה, וכן בהיבטי התכנים והתהליכים של החינוך המדגישים מעורבות אינטראקטיבית בין מורים וילדים, יחד עם היענות לצרכיהם האישיים.

איור 13: ממוצע ילדים לגננת, לפי נתוני 2012



מקור: וולנסקי, סלע ואשר 2015.

הקמת מעונות יום איכותיים במימון ציבורי לקליטת כלל האוכלוסייה בישראל בגילי 0-3 עומד בפני אתגרים ומגבלות משמעותיות. ראשית, הקצאת משאבים ויכולת, שנית, העלויות הנלוות הכרוכות בהקמה ותפעול של מתקנים כאלה בקנה מידה גדול הבחינה של איכות המסגרות לגיל הרך מלמדת על איכות מבנית נמוכה יותר בהשוואה למדינות OECD רבות. גודלי הקבוצות בגני ילדים בישראל נוטים להיות גדולים מהמומלץ, וכתוצאה מכך מספר ילדים גבוה בקבוצה. יתרה מזאת, היחס בין מטפל לילד הוא לרוב שלילי, כאשר מספר מטפלים מצומצם אחראי למספר רב של ילדים (איור 13). בהמשך לפרק- "השוואה בין מדינות", ניתן לראות כי בשנת 2012, ממוצע הילדים לגננת בשבדיה עמד על 6 ילדים ובצרפת על 22 ילדים, דבר אשר מעיד על איכות החינוך והטיפול במעונות במדינות אלו לעומת ישראל, שבשנת 2012 ממוצע הילדים לגננת עמד על 26.9 ילדים, ואף, בשכונות סוציו-אקונומיות נמוכות באזור מרכז הארץ, הצפיפות בגני עולה על הסטנדרטים שנקבעו. יחס גבוה בין מספר הילדים לגננת, תורמים לאיכות נמוכה יותר של החינוך לגיל הרך, מגדילים את הפוטנציאל העתידי לעיכוב ההתפתחות הקוגניטיבית ולצמיחה כללית (מושל, 2015).

בנוסף, הנתונים לגבי ההשכלה של מנהלות מעידים על היעדר הכשרה מתאימה ועל הפחתת מידע בנוגע לרקע ההשכלה, הפיתוח המקצועי ושנות הניסיון של המטפלות. יתרה מזאת, המספר העצום של מטפלות הנדרשות כדי לענות על הביקוש, מקשה להבטיח שכל המטפלים יהיו בעלי הכשרה וכישורים מתאימים. ממצאים אלו מטילים ספק ביכולתם של גני הרך להתמודד עם הפערים החברתיים-כלכליים המשמעותיים הרווחים בחברה הישראלית ועלולים לעורר דאגה לגבי ההשפעות של המערכת על התפתחותם של הילדים.

יצירת מסגרות מקיפות ואיכותיות בתחום המעונות עשויה להפוך למאמץ אדיר, בשל הצורך להתמודד עם אתגרים ומגבלות. הקמה ותפעול מעונות יום איכותיים מחייבים השקעות כספיות משמעותיות במשאבים ובתשתיות, הכשרת צוותים מקצועיים ועוד. הרחבת מסגרות אלו לכלל האוכלוסייה תגרור עלויות שנתיות משמעותיות, המוערכות בתחילה כ-7 מיליארד שקל לשנת 2024 ואף יגיעו ל-13.5 מיליארד שקל לשנה ב-2065. עלויות אלו לא לוקחת בחשבון את ההשקעה הדרושה בגיוס צוות מיומן ומקצועי, ההכשרות הנדרשות והטבות תחרותיות כמו עלייה בשכר, שיעזרו לשמר ולשפר את האיכות.

4. מסקנות והמלצות:

4.1 מסקנות:

בנייר מדיניות זה בחנו כיצד סבסוד חינוך חינוך בגילי 0-3 ישפיע על יוקר המחיה בישראל. תוך התמקדות בהשפעה על שיעור פרוץ הילודה, שיעור התעסוקה, איכות המעונות, ונטל המס בישראל. בפרק זה נדון במסקנות ובהמלצות של עבודתנו וזאת כדי לבדוק האם סבסוד חינוך חינוך בגילי 0-3 עשוי להוות כלי מדיניות להורדת יוקר המחיה. נתחיל בסיכום הממצאים המרכזיים של המחקר שלנו, נדון בהשלכות של ממצאים אלה על קובעי מדיניות ובעלי עניין אחרים. לבסוף, נציע כמה המלצות כיצד לצמצם את ההשפעות השליליות הפוטנציאליות של חינוך חינוך בגילי 0-3 על יוקר המחיה.

ראשית, ניכר כי סבסוד חינוך חינוך בגילי 0-3 עשוי להעלות את שיעורי פרוץ הילודה בקרב אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה והרבה ילדים. בטווח הארוך, לצעד מדיניות זה עשויה להיות השפעה על יוקר המחיה בישראל. מאחר והסבסוד הינו תמריץ לעידוד ילודה. לדעתנו, השוואה על גובה הסבסוד בין שבדיה וצרפת היא בעייתית

בשל המטרות השונות שנעשו במדינות אלה, הכוללות העלאת שיעור פריון הילודה ותעסוקה בקרב נשים. כפי שצינו, בישראל המצב הדמוגרפי מציב אתגרים מובהקים ושיעור הנשים המועסקות הינו גבוה.

בישראל, שיעור פריון הילודה גבוהה באופן משמעותי ממדינות ה-OECD, הנובעים מהיבטים תרבותיים של עידוד ילודה בעיקר בקרב האוכלוסייה החרדית. אוכלוסייה זו, המאופיינת בהשתתפות נמוכה יותר בכוח העבודה (בקרב גברים) ובכושר השתכרות נמוך יותר, נשענת במידה רבה על קצבאות וסבסוד ממשלתיים. כתוצאה מכך, הם משלמים פחות מסים משמעותית בהשוואה לאוכלוסיות אחרות ומקבלים יותר העברות. נטל מימון מערכת החינוך החינוכי המורחבת ייפול בהכרח על קבוצות אוכלוסייה אחרות, מה שיוביל להגדלת נטל המס הכולל. המשמעות היא שיחידים ומשקי בית מחוץ לציבור החרדי, ובמיוחד בעלי מדרגות הכנסה גבוהות יותר, יישאו בחלק גדול יותר מנטל המס. ככל שנטל המס עולה, הוא מפעיל לחץ על יוקר המחיה של קבוצות אלה ומשפיע על ההכנסה הפנויה וכוח הקנייה שלהן. יתרה מזאת, העלאת נטל המס על אוכלוסיות לא חרדיות עשויה לתרום בעקיפין לעלייה ברמת המחירים הכללית. לפיכך, אנו סבורות, כי הגדלת התמיכה הציבורית בסבסוד חינוך חינוך חינוך עלולה להוביל לחלוקה לא הוגנת של משאבים, ולהטלת נטל כלכלי כבד יותר על מי שאולי לא ייהנה באופן ישיר מהתמיכה המוגברת וכתוצאה מכך לעלייה ברמת המחירים בטווח הארוך.

מבחינת תעסוקה, הסבסוד עשוי לשמש סוג של תחליף הכנסה למשפחות, במיוחד לבעלי הכנסה נמוכה יותר. במקרים כאלו, ההורים עשויים להסתמך על התמיכה הכספית שיקבלו בדרך הסבסוד, במקום לצאת לעבוד. צעד זה יכול להוביל לירידה בהשתתפות בכוח העבודה ועשוי לתרום לשיעורי אבטלה או תת-תעסוקה גבוהים יותר. בנוסף, אם ההטבות אינן נבחנות הכנסה והן ניתנות ללא קשר למצב התעסוקה של המקבל, הדבר עשוי להפחית את המוטיבציה של אנשים לחפש עבודה באופן פעיל ולהגדיל את כמות שעות העבודה שלהם. מתן הסבסוד עשוי שלא לתמרץ או לעודד השתתפות בכוח העבודה ביעילות.

לירידה במימון הפוטנציאלי של שוק העבודה יכולות להיות השלכות ארוכות טווח על יוקר המחיה. בטווח הקצר, ייתכן שההשפעה על המסים לא תהיה ברורה מיד, שכן האוכלוסייה החלשה, לרבות האוכלוסייה החרדית, היא שמשלמת בדרך כלל מסים נמוכים יותר, תצמצם את השתתפותם בשוק העבודה. עם זאת, לאורך זמן, הירידה בהכנסות ממסים מקבוצה זו, הנהנית מסבסוד חינוך חינוך, יכולה להביא להפחתה בגביית המס הכוללת. כדי לקזז את הירידה בהכנסות ממסים, ייתכן שהממשלה תצטרך לחפש מקורות מימון חלופיים. זה יכול להיות כרוך בהעברת נטל המס לחלקים אמידים יותר של האוכלוסייה או הגדלת מיסים על סחורות ושירותים אחרים. התאמות אלו נחוצות כדי להבטיח מספיק הכנסות ממשלתיות ולכסות את ההוצאה הציבורית. כתוצאה מכך, הירידה בגביית המס מהשכבות החלשות, ובמיוחד מהציבור החרדי עם הצמיחה הדמוגרפית המשמעותית שלה, יכולה להשפיע בעקיפין על יוקר המחיה.

בנוסף, איכות המעונות בישראל יורדת מתחת לסטנדרטים הנצפים במדינות רבות אחרות, במיוחד מבחינת מאפיינים מבניים ויחסי מטפל לילד. גדלי הקבוצות הצפופים ומספרם המצומצם של מטפלים לילד מעלים חששות לגבי יעילותה של מערכת הגיל הרך ויכולתה לענות על הצרכים המגוונים של הילדים. לאיכות נמוכה זו של חינוך לגיל הרך יש פוטנציאל לעכב את ההתפתחות הקוגניטיבית של הילדים ולהוביל לירידה בצמיחה הכלכלית בטווח הארוך. בנוסף, המחסור במנהלים מיומנים ומידע מוגבל על הכישורים והניסיון של המטפלים מחזקים את האתגרים העומדים בפני הבטחת חינוך וטיפול באיכות גבוהה.

יתרה מזאת, 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. הרחבת מסגרות אלו לכלל האוכלוסייה תגרור עלויות

שנתיות משמעותיות, המוערכות בתחילה כ-7 מיליארד שקל לשנת 2024 ואף יגיעו ל-13.5 מיליארד שקל לשנה ב2065). עלויות אלו לא לוקחת בחשבון את ההשקעה הדרושה בגיוס צוות מיומן ומקצועי, ההכשרות הנדרשות והטבות תחרותיות כמו עלייה בשכר, שיעזרו לשמר ולשפר את האיכות.

4.2 המלצות מדיניות :

המחקר שלנו מצא שלחינוך חינוך תהיה השפעה מעורבת על יוקר המחיה. מצד אחד, סביר להניח שזה יוביל בטווח הארוך לעלייה בנטל המס, מה שעלול להעלות את המחירים. מצד שני, לא הצלחנו לקשור בצורה ישירה את ההשפעה על מדד המחירים לצרכן. המלצותינו העיקריות בנייר מדינות זה היא לא לסבסד חינוך חינוך לגילי 0-3 לכלל האוכלוסייה, משום שיישום וקיום תוכניות סובסידיות אוניברסליות לחינוך חינוך עלולים להטיל נטל כספי משמעותי על הממשלה ועל משלמי המסים.

לפיכך, על הממשלה לשקול סובסידיות ממוקדות המיועדות לאוכלוסיות ספציפיות המתמודדות עם קשיים כלכליים והכנסה נמוכה. הסובסידיות הממוקדות יהיו תחת תנאים מחמירים של מבחני הכנסה ותעסוקה, כדי למנוע תמריצי תעסוקה שליליים.

בנוסף, על הממשלה לפעול למען שיפור איכות החינוך לגיל הרך בישראל לפני שמקימה מעונות נוספים. ניתן להשיג זאת על ידי צמצום גודלי הקבוצות, שיפור היחס בין מטפל לילד, והבטחה שהמטפלים יקבלו הכשרה ותמיכה מתאימים. על הממשלה לתעדף השקעה בפיתוח מקצועי של צוותי הגיל הרך ולקדם גישות אינטראקטיביות ואינדיבידואליות לחינוך הנותנות מענה לצרכיו של כל ילד.

5. ביבליוגרפיה

1. אטיה, ת. (2021). "סבסוד מסגרות לגיל הרך בישראל - תמונת מצב והצעה לשינוי". פורום קהלת.
[KPF0125_Early-Childcare_Sub_H_E_75_F2.pdf \(kohelet.org.il\)](https://www.kohelet.org.il/KPF0125_Early-Childcare_Sub_H_E_75_F2.pdf)
2. אזנקוט, מ. (2022). "הערכת השפעת מדיניות הממשלה על יוקר המחיה ועל עליית המחירים". הכנסת.
https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/9ad7d808-bd3c-ec11-8140-00155d0401c3/2_9ad7d808-bd3c-ec11-8140-00155d0401c3_11_19499.pdf
3. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2020). "ילודה ופיריון בישראל".
https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2022/062/01_22_062b.pdf
4. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2017). "ממצאי פרויקט ההשוואה הבינלאומית על שווי כוח הקנייה (PPP) - לסבב 2017".
<https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/pages/2020/%D7%A6%D7%90%D7%99-%D7%A4%D7%A8%D7%95%D7%99%D7%A7%D7%98-%D7%94%D7%A9%D7%95%D7%95%D7%90%D7%94-%D7%94%D7%91%D7%99%D7%A0%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%AA-%D7%A2%D7%9C-%D7%A9%D7%95%D7%95%D7%99-%D7%9B%D7%95%D7%97-%D7%94%D7%A7%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%94-%D7%9C%D7%A1%D7%91%D7%91-2017.aspx>
5. זינג, שראל, אברהם, וממן. (2022). "חינוך חינוך - לא ממש חינוך, וממש לא חינוך". פורום קהלת.
https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2022/05/free.edu_PolicyPaper.pdf?fbclid=IwAR14Dv50XmGAT_HD6U_8qxZ0S92at4SWCDuliLNQ41po6EAVFrDV6ZotHPw
6. זר אביב ומן. "העברת אגף מעונות יום למשרד החינוך כבסיס להרחבה ושיפור של מערך הטיפול והחינוך לגיל הרך". תוכנית מדיניות.
<https://derech.berl.org.il/wp-content/uploads/2022/01/%D7%A2%D7%91%D7%A8%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%A2%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%AA-3.pdf>
7. טולידנו, זוסמן, פריש & גוטליב. (2009). "השפעת גובה קצבאות הילדים על פיריון הילודה. המוסד לביטוח לאומי".
https://www.btl.gov.il/Publications/research/Documents/mechkar_101.pdf
8. מושל. ס' (2015). "חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה".
<https://a7.org/?file=20200625105817.pdf>
9. מכון אהרון. (2020). "הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 דו"ח מסכם".
https://www.gov.il/BlobFolder/reports/employment-report-2030/he/2030-report_2030-report-acc.pdf
10. מן. י' (2017). "הורים במלכוד אחריות המדינה לחינוך וטיפול בגיל הרך בישראל".
<https://iwn.org.il/wp-content/uploads/2018/07/150813529075262842a-Yaara-Mann.pdf>

11. מרכז טאוב. (2022). "הגיל הרך בישראל ממצאי מחקר נבחרים".
<https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2022/11/EarlyChildhoodBookletHeb.pdf>
12. משרד הכלכלה והתעשייה. (2021). "תעסוקה בחברה הערבית". המלצות הצוות הבין משרדי.
https://www.gov.il/BlobFolder/pmopolicy/dec550_2021/he/Gov_Docs_job071121.pdf
13. קסיר, נ' (2019). "התעסוקה בישראל – אוכלוסיות שונות". המכון החרדי למחקרי מדיניות.
<https://machon.org.il/wp-content/uploads/2019/12/d7a0d799d7a6d794-d7a7d79cd799d7a0d7a8-d7a7d7a1d799d7a8-d79ed799d7a0d794d79c-d797d791d7a8d794-d795d7a0d795d7a2d7a8-d79ed7a9d7a8d793-d794.pdf>
14. קפלינסקי & קופראק. (2022). "הרחבת מסגרות חינוך חנם לגיל הרך – ניתוח תקציבי וכלכלי". הכנסת.
https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/880fbaa0-ad48-ea11-8111-00155d0af32a/2_880fbaa0-ad48-ea11-8111-00155d0af32a_11_17637.pdf
15. קרן רשי. "הקפיצה החברתית- הגיל הרך תחילה".
<https://kfitza-plan.org.il/landing/new.pdf>
16. מזרחי סימון. (2016). "תעסוקה בקרב נשים ערביות". הכנסת
https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/e82f9dab-07aa-e511-80d6-00155d0204d4/2_e82f9dab-07aa-e511-80d6-00155d0204d4_11_10030.pdf
17. Heckman(2012). Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy
[Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy - The Heckman Equation](https://www.heckmanequation.org/)
18. European Commission(2011) Early Childhood Education and Care: Providing all our Children with the best start for the world of tomorrow
https://childhub.org/sites/default/files/library/attachments/1195_childhoodcom_en_original.pdf
19. European Commission(2022). Early childhood education and care
<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/sweden/early-childhood-education-and-care>
20. Hoem, J. M. (2005). Why Does Sweden Have Such High Fertility? Demographic Research,(pp. 559-572)
<https://www.demographic-research.org/volumes/vol13/22/13-22.pdf>
21. OECD Country Note(1999). Early Childhood Education and Care Policy in Sweden
<https://www.oecd.org/education/school/2534972.pdf>
22. Previsissima, (2023). What is the Early Childhood Care Benefit
<https://www.previsissima.fr/question-pratique/quest-ce-que-la-prestation-du-jeune-enfant-paje.html>
23. Scottish Government(2013). EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE PROVISION: INTERNATIONAL REVIEW OF POLICY, DELIVERY AND FUNDING
<https://www.gov.scot/publications/early-childhood-education-care-provision-international-review-policy-delivery-funding/pages/7/>

Schreyer, I. and P. Oberhuemer. 2017. "Sweden – Key Contextual Data". In Workforce Profiles in .24
Systems of Early Childhood Education and Care in Europe
http://www.seepro.eu/English/pdfs/SWEDEN_Key_Data.pdf

Thérèse Letablie, M. Fertility and Family Policies in France .25
<https://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/stage1/Japanese/discussionpaper/dp2003/dp160/text.pdf>