

הרחבת מסגרות חינוך חינם לגיל הרך - ניתוח תקציבי וכלכלי

כתיבה: חדוה קפלינסקי ונתנאל קופראק, כלכלנים | אישור: אליעזר שוורץ ראש צוות |

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תאריך: י"ד בשבט תש"ף, 9 בפברואר 2020

ניתוח תקציבי-כלכלי

תוכן העניינים

1.....	תמצית.....	1
2	1. רקע ותיאור המצב הקיים.....	2
3	2. תיאור השינוי המוצע ואומדן העלות.....	3
3.....	2.1 אומדן עלות הרחבת המסגרות הקיימות.....	3
6.....	2.2 העברת מסגרות מעונות היום לאחריות משרד החינוך.....	6
6	3. תועלת כלכלית אפשרית של הרחבת מסגרות החינוך חנים לגיל הרך.....	6
6.....	3.1 השפעות על היקף התעסוקה.....	6
6.....	3.1.1 גידול במספר המשרות בענף החינוך לגיל הרך.....	6
7.....	3.1.2 חזרה מוקדמת יותר של הורים לעבודה.....	7
9.....	3.2 השפעות אפשריות על הכנסות המדינה והתוצר המקומי.....	9
9.....	3.2.1 הכנסות ממיסים.....	9
10.....	3.2.2 הגדלת הצריכה.....	10
11.....	3.2.3 השפעה על התוצר המקומי הגולמי.....	11
11.....	3.3 תועלת עתידית של חינוך איכותי בגיל הרך.....	11
11.....	3.3.1 השפעות חיוביות.....	11
13.....	3.3.2 השפעות שליליות.....	13

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת אורלי פרומן ומוצגים בו נתונים על מספרי הילדים בני 0-3 ומסגרות הטיפול שהם שוהים בהן כיום, ואומדן עלות של הרחבת המסגרות המפוקחות לילדים בגילים אלו כך שיינתן בחינם לכל הילדים, תוך בחינת חלופות לשינוי בהשוואה למצב הקיים. **הנתונים במסמך 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:

- אומדן העלות של מתן סבסוד מלא לשכר הלימוד במעונות יום לכלל האוכלוסייה הוא כ-7 מיליארד ש"ח (בנתוני 2016).
 - נוסף על כך, צפויות עלויות חד-פעמיות בגין בינוי מעונות נוספים בסכום של יותר מ-13.5 מיליארד ש"ח.
 - אם יוחלט על שדרוג התנאים הקיימים, או על העברת האחריות על מסגרות החינוך לילדים בני 0-3 למשרד החינוך, צפויות עלויות נוספות.
- עם זאת, להרחבת מסגרות החינוך המפוקח לכלל הילדים בני 0-3 ייתכן שתהיה תועלת כלכלית עתידית, למשל מסיבות אלו:
- סביר להניח ששינוי זה יביא לתוספת משרות בענף הטיפול בילדים בכל מסגרות הטיפול, אך מספר המשרות החדשות שיתווספו תלוי במספר המשרות הקיימות כיום גם במגזר הפרטי וברמת הטיפול שתיקבע.
 - תיתכן השפעה על התוצר המקומי הגולמי ועל תקבולי המדינה ממיסים בגין יצירת המשרות החדשות, ועוד תיתכן הקדמה אפשרית של החזרה לעבודה מתקופת לידה והורות של הורי הילדים, אך בשלב זה אי-אפשר לכמת השפעות אלו. מנגד, מימון הסבסוד באמצעות הגדלת הגירעון התקציבי או באמצעות העלאת שיעורי המס צפוי שיקזז את הגידול בתמ"ג.
 - חינוך חנים צפוי להגדיל את הכנסתן הפנויה של משפחות עם ילדים בגילים אלו, וייתכן שלפחות חלק מההכנסה הנוספת תביא להגדלה בצריכה שלהן ובכך תביא לגידול מסוים בתוצר. מנגד, מימון הסבסוד באמצעות הגדלת הגירעון התקציבי או באמצעות העלאת שיעורי המס שיקזז את הגידול בתמ"ג.
 - ממחקרים מסוימים שבחנו את ההשפעה של החינוך בגילים 0-3 על ההתפתחות העתידית של הילדים עולה כי יש לו השפעה חיובית מסוימת על ההישגים בלימודים ועל הסיכוי לרכישת השכלה גבוהה. **עם זאת, חשוב לציין כי מדובר במחקרים אחדים, שבהם נבחנו בעיקר תוכניות שהיו מיועדות לשכבות מוחלשות, שלא בהכרח אפשר להסיק מהן על ההשפעה האפשרית בישראל.** מנגד, יש מחקרים שעל פיהם כניסה מוקדמת מדי למסגרת חינוכית לא בהכרח מיטיבה עם הילד.

1. רקע ותיאור המצב הקיים

במדינת ישראל ילדים זכאים לחינוך חינוך מגיל שלוש. לילדים מתחת גיל שלוש יש כיום מסגרות טיפול מפוקחות, אך הן זמינות רק לחלק מהילדים בגילים אלו. מסגרות אלו הן באחריות אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: האגף). כך מפקח המשרד על מעונות יום ומשפחתונים המופעלים על ידי גורמים אינם ממשלתיים, והוא אף אחראי למתן סבסוד לשכר הלימוד להורים הזכאים לכך.¹ הסבסוד הניתן כיום להורים הזכאים אינו מלא, והוא נקבע בין היתר **בהתאם לרמת ההכנסה של כל משפחה ומספר הנפשות בה**.

במהלך השנים נדונה במסגרות אחדות גם האפשרות של הרחבת החינוך חינוך כן שיחל כבר מסוף תקופת הלידה וההורות. בדיון נדונה גם סוגיית המשרד הממשלתי המתאים לפיקוח בתחום זה, והוא נסב בעיקר על השאלה אם מדובר במסגרות חינוכיות שצריכות להיות באחריות משרד החינוך, בדומה ליתר מסגרות החינוך, או שמדובר בעיקר בכלי שנועד לסייע להגברת התעסוקה בקרב הורים, ולפיכך על מסגרות אלו להשתייך למשרד האחראי לתחום זה.

בחודש נובמבר 2015 התקבלה החלטת ממשלה להקים צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"ל משרד הכלכלה, מנכ"ל משרד החינוך וראש אגף התקציבים במשרד האוצר.² הצוות הוקם לשם דיון בשאלה מהי מסגרת האחריות הארגונית המתאימה לאגף מעונות היום. הצוות בחן את סוגיית הטיפול בגיל הרך על כל מרכיביה ובכלל זה את מערך מעונות היום, המשפחתונים והצהרונים. במרץ 2016 הגיש הצוות את המלצותיו, המבוססות על חומרי מחקר, על ניירות עבודה שהוכנו ב-OECD, על התייעצויות עם הארגונים המפעילים את המסגרות כיום ועל עמדתם של אנשי מקצוע ואנשי מרכז השלטון המקומי.

על פי הדוח שפרסם הצוות, התשובה על שאלת השתייכותו של האגף למעונות יום תלויה בתוכנית החברתית-כלכלית של הממשלה: אם דגשי המערכת יושמו על העמקת איכות הטיפול החינוכי, יש להעביר את האגף למשרד החינוך; אם דגשי המערכת יושמו על הרחבת המערכת הקיימת של מעונות היום והמשפחתונים בתור הפתרון המרכזי למסגרות טיפול בגיל הרך, יהיה נכון יותר להשאיר את הפעלת המערכת בידי אגף מעונות יום ומשפחתונים (כיום במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ובעבר במשרד הכלכלה). יש לציין כי הוסכם על כל חברי

¹ בעבר האגף היה תחת משרד הכלכלה, עד להעברת תחום התעסוקה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים בשנת 2016.

² [הממשלה ה-34, החלטת ממשלה 631](#), שינוי שם המשרד לפיתוח הנגב והגליל ל"המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל" והתפטרות השר אריה מכלוף דרעי מתפקידו כשר הכלכלה, 1 בנובמבר 2015.

הצוות "שאלו פריסת השירות הייתה מלאה ובחנים לכול, אזי המקום הנכון לאגף מעונות יום הוא במשרד החינוך".³

על פי המופיע בדוח הצוות הבין-משרדי, בשנת 2016 היו 425,000-380,000 ילדים בשנתונים של בני 0-3, והם טופלו במגוון מסגרות. בלוח 1 מוצגות מסגרות הטיפול בילדים בני 0-3, מספר הילדים בכל מסגרת ושיעורם מכלל הילדים בגילים אלה.

לוח 1 - מסגרות הטיפול בילדים בני 0-3, 2016⁴

מסגרות לילדים	מספר הילדים	משקל מהילדים בשנתונים
אגף מעונות יום ומשפחתונים	115,000	27%
מסגרות פרטיות שאינן מפקחות	120,000	28%
הסדרי טיפול אחרים (משפחה, מטפלות)	190,000	45%
סך הכול	425,000	100%

בנתוני הלוח אפשר לראות כי בשנת 2016 כרבע מהילדים טופלו במסגרות המוכרות שבאחריות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. שאר הילדים טופלו במסגרות שאינן מפקחות כמו גנים פרטים, מטפלות פרטיות או בני משפחה.

2. תיאור השינוי המוצע ואומדן העלות

כאמור, רק כרבע מהילדים בני 0-3 היו מטופלים במסגרות המוכרות בשנת 2016 והסבסוד של שכר הלימוד היה חלקי. אחת האפשרויות הנבחנות היא הרחבת המסגרות המוכרות שבפיקוח האגף, כך שיכללו את כלל הילדים בגילים אלו, וסבסוד מלא של שכר הלימוד, בדומה לחינוך חנים הניתן לילדים גדולים יותר.

2.1 אומדן עלות הרחבת המסגרות הקיימות

לצורך בניית אומדן עלות של הרחבת הסבסוד ל-100% מהתשלום ושל כיסוי שכר הלימוד בשיעור של 100% מהילדים בשנתונים הרלוונטיים, יש להתייחס לכמה רכיבים הכרוכים בכך:

- עלות הרחבת הסבסוד של שכר הלימוד עצמו;
- עלות בניית מסגרות חדשות לקליטת כלל הילדים;
- עלויות הכרוכות בשיפור רמת השירות והסדרתו:⁵

א. שינוי בתקינת כוח אדם;

ב. הקטנת מספר הילדים בכיתה.

הנתונים והאומדן המוצגים להלן מבוססים על אומדנים של משרד הכלכלה ומשרד החינוך

כפי שהוצגו בדיוני הצוות הבין-משרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום בשנת 2016.

³ משרד ראש הממשלה, דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת המיקום של אגף מעונות יום, עמ' 3, 3 במרץ 2016.

⁴ שם. המספרים הם אומדנים בלבד, שכן אין דיווח ופיקוח על ילדים המטופלים במסגרות פרטיות או על ידי בני משפחה.

⁵ במסגרת העברת האחריות על האגף למשרד החינוך, ייתכנו עלויות נוספות לשם שיפור רמת השירות.

עלות הסבסוד

שיעור הסבסוד הממשלתי כיום הוא 40%-50% מהמחיר המפוקח. סך תקציב הסבסוד השנתי במסגרת האגף הוא כמיליארד ש"ח (בנתוני 2016). סכום ההשתתפות הממשלתית בשכר הלימוד החודשי בעבור כל ילד הוא כ-725 ש"ח במוצק - בין 319 ש"ח ל-1,777 ש"ח. לפי נתונים אלו אפשר לאמוד מהי תוספת התקציב הנדרשת להרחבת הסבסוד ולהגדלת מספר הילדים המטופלים במוסדות המוכרים, בד בבד עם שמירה על המבנה המערכתי הקיים - מעונות יום ומשפחתונים.⁶

לוח 2 - אומדן עלות של הרחבת הסבסוד, לפי מספר הילדים בשנת 2016⁷

שיעור הילדים ושיעור הסבסוד	אומדן עלות
25% מהילדים, 50% סבסוד (מצב קיים)	מיליארד ש"ח
50% מהילדים, 50% סבסוד	2 מיליארד ש"ח
100% מהילדים, 50% סבסוד	4 מיליארד ש"ח
25% מהילדים, 100% סבסוד	2 מיליארד ש"ח
50% מהילדים, 100% סבסוד	4 מיליארד ש"ח
100% מהילדים, 100% סבסוד	8 מיליארד ש"ח

בנתונים שבלוח אפשר לראות כי על פי ההערכה, העלות של 100% סבסוד ל-100% מהילדים היא כ-8 מיליארד ש"ח בשנה, דהיינו **תוספת של כ-7 מיליארד ש"ח לתקציב**. סבסוד של 100% מעלות שכר הלימוד, אם אכן יוחלט על כך, עשוי להוביל להגדלת שיעור הילדים שיירשמו למסגרות אלו ועל כן יש להתאים את מספר מבני המעונות למספר הילדים שיתווספו וייכנסו למערכת, כפי שמפורט להלן.

עלות בניית המעונות

בלוח 3 להלן מוצגות עלויות של בניית מעונות נוספים, על פי הנתונים שפורטו בהמלצות הצוות הבין-משרדי.

לוח 3 - עלות בניית המעונות לפי מספר הילדים שיתווספו למערכת (2016)⁸

מספר הילדים שיתווספו למערכת	אומדן עלות
בניית מעונות ל-100,00 ילדים נוספים	4.55 מיליארד ש"ח
בניית מעונות ל-300,00 ילדים נוספים	13.65 מיליארד ש"ח

⁶ כלומר, ללא שינוי בסטנדרטים בתקינה של מספר ילדים לגננת או מטפלת, הגודל הפיזי של הכיתה וכלל הנושאים הכרוכים בשיפור רמת השירות והסדרתו.

⁷ משרד ראש הממשלה, **דוח הצוות הבין משרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות היום**, מרץ 2016.

⁸ שם.

אומדן העלות של
תוספת התקציב
בעבור הבנייה: 13.65
מיליארד ש"ח

בנתונים שבלוח אפשר לראות כי אומדן העלות לבניית מעונות ל-100% מהילדים בני 0-3, דהיינו כניסת 300,000 ילדים נוספים למערכת, הוא **13.65 מיליארד ש"ח**, אך במדובר בעלות **חד-פעמית ולא שוטפת**.⁹

עלויות הכרוכות בשיפור רמת השירות והסדרתו

על פי הדוח שהוצג, יש לשפר את המענה הניתן כיום במסגרות המפוקחות לילדים בני 0-3 על ידי הקטנת היחס בין מספר הילדים לגננת או למטפלת, וכן יש להקטין את מספר הילדים בכיתה. שני הנושאים אינם תלויים זה בזה והעלויות מפורטות בעבור כל נושא בפני עצמו.

א. שינוי בתקינת כוח אדם

היחס בין מספר הילדים למטפלת או גננת נקבע בתקן, ושינוי יחס זה כרוך בעלויות נוספות. לפי ההערכה שהוצגה בפני הצוות הבין-משרדי, העלויות התקציביות הנדרשות עקב שינוי התקינה, אם השינוי ימומן במלואו על ידי המדינה הן כ-**690 מיליון ש"ח** בגין הילדים המתחנכים כיום במערכת. העלות בגין הכנסת 300,000 ילדים נוספים למערכת נאמדת ב-**2.07 מיליארד ש"ח**.

ב. הקטנת מספר הילדים בכיתה

הקטנת מספר הילדים בכיתה מ-25 ילדים כיום ל-22 ילדים, תחייב תוספת של כיתות במערך המעונות על ידי הרחבה של מעונות או בניית מעונות נוספים כדי לספק את מספר הכיתות הנדרש. באומדן עלות זה התייחסנו רק לבניית הכיתות הנוספות ולא להוספת תקני כוח אדם עקב השינוי, אם יהיה צורך בכך.

אשר למצב כיום, הקטנת מספר התלמידים בכיתה מחייבת בניית 180 מעונות נוספים בעלות של כ-3.5 מיליון ש"ח למעון. הוצאות הבנייה מסתכמות ב-**630 מיליון ש"ח**.

עלויות הבנייה שפורטו בלוח 3 לעיל, מביאות לידי ביטוי מצב שבו אין שינוי במספר הילדים בכיתה. עלויות בניית מעונות בתקן החדש שיכללו 100% מהתלמידים בגילים אלה הן כ-15.9 מיליארד ש"ח. כאמור, אומדן העלות של בניית מעונות חדשים בהתאם לנדרש ללא שינוי בתקינה הוא 13.65 מיליארד ש"ח. על כן, לצורך הפחתת מספר התלמידים בכיתה יש צורך ב-2.25 מיליארד ש"ח נוספים בתקציב הבנייה. נוסף על זה יש עלות בשל שינוי המצב כיום. לפיכך אומדן העלות של תוספת בנייה בהתאם לתקן החדש בהרחבה ל-300,000 ילדים נוספים, נוסף על שינוי במצב כיום, הוא **2.88 מיליארד ש"ח**. יש לציין כי במדובר בעלות חד-פעמית ולא בעלות שוטפת.

אומדן העלות של
הפרש בעלויות
הבנייה לצורך הקטנת
מספר הילדים בכיתה:
2.88 מיליארד ש"ח

⁹ אומדן עלויות הבנייה נערך למצב בו אין שינוי בתקינה של גודל הכיתות. שינוי התקינה יביא לאומדן עלות שונה כפי שמפורט בהמשך.

2.2 העברת מסגרות מעונות היום לאחריות משרד החינוך

במסגרת גיבוש דוח הצוות הבין-משרדי בחנו אנשי המקצוע במשרד החינוך את המצב כיום במסגרות המפעילות, את המסגרות לגיל הרך ומסמכים ומחקרים בעניין זה. אנשי המקצוע המליצו על העמקת איכות השירות והרחבתו במסגרת המעבר למשרד החינוך.

העמקת איכות השירות ושיפורו כוללת צעדים אלו:

- פיקוח על מסגרות לגיל הרך ובניית התמחויות ייחודיות לגיל זה;
 - הקמת גוף מתכלל ברשויות המקומיות שיהיה אחראי לרישום, בינוי, רישוי, ריכוז, מתן מגוון אפשרויות למסגרות ויצירת אינטגרציה יישובית לפי שכונות;
 - מציאת פתרונות לצרכים התפתחותיים ופיתוח תוכניות מותאמות בשילוב אנשי מקצוע התפתחותיים לאיתור תקלות ומניעתן;
 - הסדרת הכשרת הצוות החינוכי-טיפולי, ליווי אנשי צוות חדשים במעונות ובמשפחתונים, העמקת תוכנית הפיתוח המקצועי לצוותים ותיקים וריענון תוכניות הלימודים והטיפול;
 - שיפור מעמדן המקצועי של המטפלות במסגרות החינוך חנים לגיל הרך וקביעת תקינה הולמת לתנאי העבודה והשכר;
 - כפי שפורט בפרק 2.1, שיפור הסטנדרט ייעשה, בין היתר, באמצעות שינוי היחס של ילד-מטפל, המחייב תוספת של אנשי צוות, הוספת גננות מקצועיות והוספת כיתות ומבנים.
- שיפור רמת השירות והסדרתו במסגרת העברת האגף למשרד החינוך כרוכים בעלויות הנוספות על העלויות שפורטו בפרק 2.

3. תועלת כלכלית אפשרית של הרחבת מסגרות החינוך חנים לגיל הרך

כפי שצוין לעיל, להרחבת מסגרות החינוך חנים לכלל הילדים עד גיל שלוש יש עלות תקציבית לא מבוטלת. עם זאת, עשויות להיות לצעד זה תועלת כלכלית. את התועלת הכלכלית האפשרית אפשר לחלק לתועלת הנובעת מהרחבת התעסוקה, וההשפעה על הכלכלה הנגזרת ממנה, ולתועלת עתידית אפשרית בעקבות הרחבת החינוך הניתן לילדים בגיל צעיר. להלן מובאות בקצרה כמה תוצאות כלכליות חיוביות אפשריות של הרחבת חינוך חנים לבני 0-3, תוך ניתוח ההיתכנות שלהן.

3.1 השפעות על היקף התעסוקה

אחת ההשפעות האפשריות של הרחבת החינוך חנים לגיל הרך היא הגברת התעסוקה הן באמצעות יצירת משרות חדשות בענף החינוך לגיל הרך, והן עקב חזרה מוקדמת יותר של ההורים לעבודה לאחר הלידה.

3.1.1 גידול במספר המשרות בענף החינוך לגיל הרך

צפוי שהרחבת החינוך חנים הניתן כיום תגדיל את מספר המסגרות, וממילא – את היקף כוח האדם הנדרש להפעלתן. כיום, היחס בין מספר המטפלות למספר ילדים נקבע על ידי האגף

בחלוקה לשלושה גילים: תינוקות, פעוטות צעירים ופעוטות בוגרים. בלוח 4 להלן מוצגת חלוקת גילי הילדים ותקן המטפלות כיום.

לוח 4 - תקינת כוח אדם ותפוסת ילדים במענות יום¹⁰

גיל התינוק (בחודשים)	יחס מספרי בין מבוגר לילדים	גודל קבוצה מקסימלי
15-6	1:6	15 (על פי הוראת שעה - 22)
24-16	1:9	22 (על פי הוראת שעה - 32)
36-25	1:11	27 (על פי הוראת שעה - 35)

כדי לקלוט 100% מהילדים במענות יש להעסיק עוד כמה עשרות אלפי מטפלות. חשוב לציין שלא בהכרח מדובר על יצירת עשרות אלפי משרות חדשות של מטפלות שאינן במעגל העבודה, מכיוון שחלק מהעובדות כיום במסגרות מקבילות ייקלטו לתפקידים אלו

בלוח אפשר לראות כי הדרישה היא מבוגר אחד לכל שישה תינוקות בני 6-15 חודשים, מבוגר אחד לכל תשעה פעוטות צעירים ומבוגר אחד לכל 11 פעוטות בוגרים. על פי נתוני הלמ"ס, מדי שנה נולדים בישראל כ-184,000 תינוקות.¹¹ בהנחה כי מספר הילדים בכל שנתון זהה וכי שיעור הילדים הנמצאים במסגרת מעון כיום זהה, כדי לקלוט 100% מהילדים במענות יש להעסיק עוד כמה עשרות אלפי מטפלות. חשוב לציין שלא בהכרח מדובר על יצירת עשרות אלפי משרות חדשות של מטפלות שאינן נמצאות במעגל העבודה, מכיוון שסביר שחלק מהעובדות כיום במסגרות פרטיות או במשפחתונים ייקלטו לתפקידים אלו. עם זאת, סביר להניח שמספר המשרות בענף אכן יגדל, בעיקר אם יוחלט על שיפור איכות הטיפול ושינוי התקינה - צעד שיביא גם להגדלת מספר המטפלות וגם להגדלת מספר העובדים בתחום הפיקוח.

בהקשר של היחס המספרי בין מטפלות לילדים יש לציין כי על פי מחקרים שנערכו בעולם, היחס המספרי המומלץ בין מטפלות לילדים מתחת גיל שנתיים הוא 1:3 וגודל קבוצה אופטימלי הוא עד שמונה ילדים. בגיל שנתיים-שלוש, היחס המספרי הרצוי בין מטפלות לילדים הוא 1:5 וגודל הקבוצה האופטימלי הוא עד 12 ילדים.¹² יחסים אלו שונים מהתקינה הקיימת כאמור.

נוסף על כך, מכיוון שמטפלות מועסקות לרוב בשכר נמוך, לא צפוי כי יתקבלו מהן תשלומי מס הכנסה כמפורט להלן בסעיף 3.2.1, אך כן יתקבלו מהן תשלומי ביטוח לאומי ומס בריאות.

3.1.2 חזרה מוקדמת יותר של הורים לעבודה

בהחלטה על הארכת תקופת לידה והורות או אי-הארכתה, ובעקבות זאת על מועד החזרה לעבודה של האישה, מובאים בחשבון כמה שיקולים. במחקר שנעשה בשיתוף משרד הכלכלה

¹⁰ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תעסוקה, מענות יום ומשפחתונים, תפוסה ותקן כוח אדם, כניסה: 29 בינואר 2020.

¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח ג/1. לידות חי לפי קבוצת אוכלוסייה ודת האם, כניסה: 1 בדצמבר 2019.

¹² ד"ר סמדר מושל, סקירת ספרות בנושא: חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי-שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה, דצמבר 2015, עמ' 9.

בשנת 2014¹³ נבחנו בין היתר הסיבות והמאפיינים להארכת תקופת הלידה וההורות או אי-הארכתה, ונמצאו הממצאים אלה:

- 59% מהנשים שילדו חוזרות לעבוד בסיום תקופת לידה והורות בתשלום;
- 24% מהנשים שילדו חוזרות לעבוד חמישה או שישה חודשים לאחר הלידה;
- 7% מהנשים שילדו חוזרות לעבוד שבעה עד 12 חודשים לאחר הלידה;
- כ-64% מהנשים שילדו היו מעוניינות להאריך את תקופת הלידה וההורות;
- כ-9% מהנשים שילדו לא חזרו לעבוד בתום תקופת הלידה וההורות וכ-87% מהן הפסיקו את עבודתן מרצונן;
- יותר מ-87% מהנשים חוזרות לעבוד מסיבה כלכלית;
- בתחום החזרה לעבודה לאחר תקופת לידה והורות כמעט אין הבדל בין נשים ברמות השכלה שונות;
- ככל ששיעור הכנסת האם מהכנסות משק הבית גדול יותר, חזרתה לעבודה תהיה סמוך יותר לתום תקופת לידה והורות בתשלום;
- כ-70% מהנשים המשתכרות עד 4,000 ש"ח לחודש חזרו לעבוד בתום תקופת לידה והורות בתשלום, לעומת כ-59% מהנשים המשתכרות בין 4,000 ש"ח ל-10,000 ש"ח וכ-53% מהנשים המשתכרות יותר מ-10,000 ש"ח.
- מהנתונים לעיל נראה כי ככל ששכר האם גבוה יותר כך גדלים הסיכויים כי היא תאריך את תקופת לידה והורות, ולכן אי-אפשר להניח בוודאות כי החלת חינוך חנים תגרום להקדמת החזרה לעבודה מתקופת לידה והורות אם לא ייקבע חינוך חובה מגיל חצי שנה. כמו כן, יש לבחון אם בתקופת לידה והורות המשרה של היולדת נשארה פנויה או אוישה על ידי ממלא מקום. אם המשרה הייתה מאוישת, לקיצור תקופת לידה והורות לא תהיה בהכרח השפעה על היקף התעסוקה.
- בהקשר זה נציין כי לפי מחקר שנעשה בבנק ישראל, נוסף על כך ששיעור התעסוקה של אימהות שילדיהן היו במסגרת מסובסדת גבוה יותר, שכן עלה בשנים שלאחר הלידה יותר מאשר שכן של אימהות שילדיהן לא היו במסגרת מסובסדת. מדובר על הפרש של כ-6% בשנה הראשונה, 8% בשנה השנייה וכ-4% בשנה השלישית שלאחר הלידה.¹⁴

59% מהנשים חוזרות לעבוד בסיום תקופת לידה והורות בתשלום. ככל שהכנסת האם היא בשיעור גדול יותר מהכנסות משק הבית, חזרתה לעבודה תהיה סמוך יותר לתום תקופת לידה והורות בתשלום.

ככל ששכר האם גבוה יותר כך גדלים הסיכויים כי היא תאריך את תקופת לידה והורות, ולכן אי-אפשר להניח בוודאות כי החלת חינוך חנים תגרום להקדמת החזרה לעבודה מתקופת לידה והורות אם לא ייקבע חינוך חובה מגיל חצי שנה.

¹³ רונית הריס-אולשק, [הקשר בין משך חופשת הלידה למאפיינים סוציאקונומיים ודמוגרפיים](#), מינהל מחקר וכלכלה, משרד הכלכלה, דצמבר 2014.

¹⁴ בנק ישראל, דין וחשבון 2015, סוגיות בתחום הרווחה, [השפעת הסבסוד של המסגרות לטיפול בילדים בגיל הרך על תעסוקת האימהות](#) 3 באפריל 2016, עמ' 192.

3.2 השפעות אפשריות על הכנסות המדינה והתוצר המקומי

אם אכן היקף התעסוקה במשק יגדל בעקבות הרחבת החינוך חינוך לגיל הרך, יש לבחון כיצד שינוי זה עשוי להשפיע על הכנסות המדינה ממיסים ועל התוצר המקומי הגולמי. ייתכנו השפעות נוספות על התוצר וההכנסות בגין הפעלת המסגרות הנוספות.

3.2.1 הכנסות ממיסים

אשר להכנסות ממיסים, יש לבחון את השפעת השינוי הן בגין הורים שיחזרו מוקדם יותר לשוק העבודה, וכן בגין מטפלות וגננות שיצטרפו לשוק העבודה בשל הגידול הצפוי במספר המסגרות. כאמור, רק 53% מהנשים המשתכרות יותר מ-10,000 ש"ח חוזרות לעבוד בתום תקופת לידה והורות בתשלום, וכמו כן רוב החוזרות לעבוד בתום תקופת לידה והורות בתשלום משתכרות פחות מ-10,000 ש"ח. בשנת 2020 לאישה בישראל יש 2.75 נקודות זיכוי בסיסיות. נוסף על כך, אם מקבלת נקודות זיכוי בגין ילדים כמפורט להלן בלוח 5. בשנת 2020 שווי כל נקודת זיכוי הוא 219 ש"ח.¹⁵

לוח 5 – נקודות זיכוי לאם בגין ילד¹⁶

מספר נקודות זיכוי	גיל הילד
1.5	בשנה הראשונה לאחר הלידה
2.5	בשנה שלאחר שנת הלידה ועד השנה שבה ימלאו לו חמש שנים
1	מגיל שש ועד השנה שבה ימלאו לו 17 שנה
0.5	השנה שבה ימלאו לו 18 שנה

מהלוח אפשר ללמוד כי בשנה הראשונה לאחר הלידה האם זכאית ל-1.5 נקודות זיכוי. לאחר מכן ועד השנה שבה ימלאו לילד שש, האם זכאית ל-2.5 נקודות זיכוי, ומהשנה שבה יגיע הילד לגיל שש ועד גיל 17 לנקודת זיכוי אחת. בשנה שבה ימלאו לילד 18 האם זכאית לחצי נקודת זיכוי. יש לציין כי נקודות הזיכוי ניתנות בעבור כל ילד והן מצטברות כך שאישה שיש לה ילד בן שלוש וילד בן תשע תקבל 3.5 נקודות זיכוי בגין ילדיה, נוסף על נקודות הזיכוי הבסיסיות שהיא זכאית להן בתור אישה. בלוח 6 להלן מוצג גובה מס הכנסה בכמה רמות הכנסה לאישה שכירה שיש לה שני ילדים עד גיל ארבע.

לוח 6 – גובה המס ברמות הכנסה שונות לשכירה שלה תינוק וילד בן ארבע¹⁷

גובה מס הכנסה בש"ח	שכר בש"ח
0	5,300
0	10,000
0	11,000
8.15	12,500
554	15,000
2,444	21,000

אישה שיש לה ארבע נקודות זיכוי בגין ילדים (נקודה וחצי בגין תינוק שנולד בשנת המס הנוכחית ועוד 2.5 נקודות בגין ילד בן ארבע) תתחיל לשלם מס רק משכר של כ-12,500 ש"ח.

¹⁵ רשות המיסים, [לוח עזר לחישוב מס הכנסה ממשכורת ושכר עבודה לחודש ינואר 2020 ואילך](#), עמ' 6.

¹⁶ רשות המיסים, [מדריך הטבות במס להורים עם ילדים קטנים](#), עודכן: 18 בדצמבר 2019, כניסה: 30 בינואר 2020.

¹⁷ עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. נוסף לנקודות הזיכוי הובא בחשבון זיכוי המס בגין הפקדות האישה לקרן פנסיה.

מהלוח אפשר ללמוד כי אישה שיש לה ארבע נקודות זיכוי בגין ילדים (1.5 נקודות בגין תינוק שנולד בשנת המס הנוכחית ועוד 2.5 נקודות בגין ילד בן ארבע) תתחיל לשלם מס רק משכר של כ-12,500 ש"ח. יש לציין כי בחישוב הובא בחשבון נוסף על נקודות הזיכוי בגין ילדים ונקודות זיכוי אישה, גם זיכוי מס בגין הפקדה לפנסיה. לא הובאו בחשבון זיכויי מס נוספים אפשריים כגון מגורים ביישוב המזכה בהנחה במס (יישוב מוטב), הקלה לעולים חדשים, החזרי מס על תרומות, סיום תואר ועוד. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השכר הממוצע במשק בחודש אוקטובר 2019 היה 10,501 ש"ח.¹⁸ מניתוח נתוני השכר הממוצע בשנים קודמות עולה כי שכרן הממוצע של נשים הוא כ-80% מהשכר הממוצע במשק, כך שהשכר הממוצע של נשים בשנת 2019 הוא כ-8,400.¹⁹ מנתונים אלו נראה כי סביר להניח שהקדמת חזרתן של רוב האימהות מתקופת לידה והורות לא תביא להגדלה ניכרת של תקבולי המיסים.

אף שנשים המשתכרות ברמת שכר גבוהה משלמות מס הכנסה, מנתוני המוסד לביטוח לאומי עולה כי רק כרבע מכלל המקבלות דמי לידה בהתאם לשכרן לפני הלידה מקבלות דמי לידה הגבוהים מהשכר הממוצע.²⁰ כאמור, גם ברמות שכר הגבוהות מהשכר הממוצע תשלומי המיסים אינם גבוהים בהכרח, ומכיוון שהתפלגות השכר של ההורים המאריכים כיום את תקופת לידה והורות אינה ידועה לנו, אי-אפשר להעריך בכמה יגדלו תקבולי מס הכנסה מהקדמה אפשרית של חזרת אימהות מתקופת לידה והורות.

אשר למטפלות שיצטרפו למעגל התעסוקה, השכר הממוצע הכללי בענף החינוך (מגזר ממשלתי ומלכ"רים ציבוריים) נמוך מהשכר הממוצע במשק, ובשנת 2018 היה כ-8,000 ש"ח.²¹ מבדיקה שערך בעבר מרכז המחקר והמידע התברר כי שכרן של המטפלות במעונות היום המפוקחים היה נמוך יותר מהשכר הממוצע בענף החינוך – 6,400-7,000 ש"ח, וממילא סביר שהתקבולים ממיסים לא יהיו גבוהים.²²

3.2.2 הגדלת הצריכה

כיום רק כ-25% מהילדים לומדים במסגרות של מעונות יום ומשפחתונים מפוקחים, ושיעור הסבסוד הממוצע לאוכלוסייה זו הוא כ-50%.²³ אם הסבסוד יהיה מלא וינתן לכל האוכלוסייה ייחסכו להורים תשלומים חודשיים בסכום לא מבוטל והכנסתם הפנויה תגדל. סביר להניח שחלק מחיסכון כספי זה יופנה להגדלת הצריכה. מכיוון שחיסכון זה אינו אחיד (אין אחידות במחירי

¹⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [השכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר של עובדים ישראלים בחודש אוקטובר 2019](#), 5 בינואר 2020.

¹⁹ המוסד לביטוח לאומי, [שכר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשנתנים לכלליים שונים](#) (שנים אחדות). עיבוד של מרכז המחקר והמידע.

²⁰ המוסד לביטוח לאומי, [סקירה שנתית לשנת 2017 – ביטוח אימהות](#), 2018, עמ' 6.

²¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לשנת 2019 – [לוח 9.45](#), יולי 2019.

²² ראדה חסייסי, [מעמדן ותנאי העסקתן של מטפלות במעונות יום ובמשפחתונים](#), מרכז המחקר והמידע, 3 בנובמבר 2014.

²³ משרד ראש הממשלה, [דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת המיקום של אגף מעונות יום](#), נספח ב' משרד הכלכלה עמ' 18, 3 במרץ 2016.

המסגרות הפרטיות) ומכיוון שהסבסוד יחול על כל האוכלוסייה, אי-אפשר לדעת בוודאות אילו סכומי כסף יופנו לצריכה רבה יותר.

על פי מחקר של מרכז טאוב, כ-35% ממשקי הבית של נשואים נמצאים בפער שוטף שלילי, ולכן לא בטוח שהחיסכון בהוצאה על חינוך לבני 0-3 יפנה כולו להגדלת הצריכה אלא לפחות חלקו יוקצה להקטנת הפער השוטף השלילי.²⁴ אם הצריכה תגדל, סביר להניח שיהיה גידול מסוים בהכנסות המדינה מהמיסוי על מגוון מוצרי הצריכה. מנגד, מימון התוכנית באמצעות הגדלת הגירעון או הגדלת שיעורי המס עשוי להתקזז עם הגידול האמור בתמ"ג, וממילא בהכנסות המדינה.

3.2.3 השפעה על התוצר המקומי הגולמי

לנוכח ההנחה שהוצגה לעיל כי ככל הנראה תהיה כניסה של עובדים חדשים למעגל העבודה, ובמיוחד לנוכח העובדה כי המשתכרים שכר נמוך צורכים שיעור גבוה יותר משכרם מאשר בעלי שכר גבוה, ושנוסף על כך תגדל ההכנסה הפנויה של חלק לא מבוטל מההורים לילדים בגילאי 0-3, צפוי כי הצריכה במשק תגדל. נוסחת התוצר המקומי כוללת את הצריכה הפרטית, ולכן בנטרול גורמים אחרים הגדלת הצריכה צפויה להגדיל את התוצר, אך בשלב זה אין אפשרות להעריך במדויק את שיעור הגידול.²⁵ מנגד, מימון הסבסוד באמצעות הגדלת הגירעון התקציבי או באמצעות העלאת שיעורי המס צפוי שיתקזז עם הגידול בתמ"ג.

במסמך זה לא נבחנת ההשפעה האפשרית של הרחבת החינוך חנים על שיעורי הילודה בישראל ולא נבדקו נגזרות כלכליות אפשריות של שינוי בילודה, אם יתרחש.

3.3 תועלת עתידית של חינוך איכותי בגיל הרך

3.3.1 השפעות חיוביות

את ניתוח התועלת העתידית האפשרית של חינוך איכותי בגיל מוקדם יותר, יש לחלק לתועלת בטווח הקצר והבינוני לתועלת בטווח ארוך. נקדים ונאמר כי מספר המחקרים שבהם נבחנו השפעות תוכניות ההתערבות בחינוך מגיל לידה עד גיל שלוש, קטן ממספר המחקרים שבהם נבחנה ההשפעה על ילדים בני 3-6, כך שקשה להציג ממצאים ברורים ומובהקים בדבר ההשפעות האפשריות.²⁶

בכל הקשור לטווח הקצר, ממחקר שנערך בארצות הברית על תוכנית חינוך בגיל הרך שהונהגה בעבור משפחות מוחלשות, עלה כי ההתפתחות הקוגניטיבית והשפתית של הילדים שהשתתפו בתוכנית הייתה טובה יותר וילדים אלו אושפזו פחות. מנגד, לא הייתה לתוכנית השפעה

²⁴ קיריל שרברמן, [הפער בין ההכנסות להוצאות והחובות של משקי בית](#), עמ' 7, מרכז טאוב, מרץ 2018.

²⁵ תוצר מקומי גולמי (תמ"ג) הוא **צריכה פרטית** + צריכה ממשלתית + השקעות + יצוא – יבוא.

²⁶ ד"ר סמדר מושל, סקירת ספרות בנושא: [חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה](#), דצמבר 2015.

מספר המחקרים שבהם נבחנו השפעות תוכניות ההתערבות בחינוך מגיל לידה עד גיל שלוש, קטן ממספר המחקרים שבהם נבחנה ההשפעה על ילדים בני 3-6, כך שקשה להציג ממצאים ברורים ומובהקים בדבר ההשפעות

משמעותית על ההישגים הלימודיים של הילדים, והישגיהם היו עדיין נמוכים מהממוצע. מחקר זה גם הצביע על כך שסיכוייהם של הורי הילדים שנכללו בתוכנית למצוא עבודה היו גבוהים יותר. גם ממחקר שנערך באנגליה (מחקר של ה-EPPSE²⁷) שבדק את ההשפעה של כניסה למסגרת חינוכית בגיל שנתיים לעומת גיל שלוש, עלה כי יש לכך השפעה חיובית קטנה על לימודי שפה (במחקר דובר על אנגלית).

בכל הקשור לטווח הארוך, במחקר שנעשה על תוכנית שנוסחה בארצות הברית בקרב אוכלוסייה ענייה עלה כי הישגיהם הלימודיים של הילדים שהשתתפו בתוכנית היו טובים יותר, התנהגות הילדים הייתה טובה יותר, והישגים אלו באו לידי ביטוי גם בגיל 21. חלק מהשיפור שנצפה היה בהקטנת הסיכוי להישאר כיתה ב-50% והכפלת הסיכוי לרכישת השכלה גבוהה בעתיד.²⁸

בכל הקשור לניסיון למדוד את התועלת הכלכלית של תוכניות לגיל הרך, יש ממצאים ממגוון מחקרים. באחד המחקרים הנתון הוא עלות-תועלת של 1:7, כלומר לכל שקל המושקע עכשיו תהיה תועלת עתידית של שבעה שקלים. לעומת זאת, בחישוב אחר שנעשה בנוגע לכמה תוכניות שהתקיימו בשנות השישים והשבעים של המאה ה-20, מוצגת עלות-תועלת של 1:2. התועלת המחושבת היא הכנסה גבוהה יותר בעתיד, וכתוצאה ישירה מכך – צמצום של הצורך בקבלת קצבאות. יתר על כן, במחקרים נמצא כי מספר המאסרים של המשתתפים נמוך יותר. תועלת נוספת המיוחסת לתוכנית ולא נכללה בחישוב עלות-תועלת של 1:2 היא התועלת הבריאותית והתועלת עבור ההורים. במחקר נוסף נמצא כי לילדים אלו הייתה נטייה מצומצמת יותר להזדקק לחינוך מיוחד והם גם עישנו פחות.²⁹

יש לציין כי מרבית התוכניות של התערבות בגיל הרך בעולם מיועדות למשפחות מאוכלוסייה מוחלשת ולכן מזיידת השפעת התוכניות והתועלת הכלכלית שלהן אינה בהכרח מייצגת; סביר כי ההשפעה על אוכלוסיות חזקות תהיה פחותה.

בעקבות מחקרים ונתונים שהונחו בפניו, הצוות הבין-משרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום הגיע למסקנה כי ישנה תועלת כלכלית עתידית בחינוך בגיל הרך ואף הגדיר זאת כאחת משתי נקודות המוצא שלו. הצוות ציין כי אכן קשה לכמת את התועלת במספרים אך יש לראות בטיפול **איכותי** בגיל הרך השקעה לטווח ארוך. חלק מהיתרונות שציין הצוות הן האצת התפתחות הילדים, הקטנת פערים בין קבוצות חברתיות וכן טיפול בקשיי התפתחות ואף מניעה שלהם.³⁰

²⁷ EPPSE- Effective Pre-School, Primary and Secondary Education project.

²⁸ ד"ר סמדר מושל, סקירת ספרות בנושא: **חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה**, עמ' 15, דצמבר 2015.

²⁹ שם, עמ' 15.

³⁰ משרד ראש הממשלה, **דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת המיקום של אגף מעונות יום**, עמ' 2, 3 במרץ 2016.

3.3.2 השפעות שליליות

לעומת המחקרים המצביעים על השפעות חיוביות אפשריות, ממחקרים אחרים אפשר ללמוד כי למסגרות חינוכיות בגיל הרך עלולה להיות השפעה שלילית, למשל הקטנת השליטה העצמית והיווצרות בעיות התנהגות. כמו כן, במחקרים אחדים צוין כי ההשפעות החיוביות אינן נמשכות לאורך זמן ובסוף כיתה א' הן אינן מורגשות עוד; ולעומת זאת, ההשפעות השליליות לא התפוגגו בסוף כיתה א'.

בדוח של ה-NICHD³¹ נטען שככל שילדים בני פחות משלוש נמצאים בטיפול **לא** אימהי זמן ממושך יותר מתגבר הסיכון כי יהיו להם בעיות התנהגות, ולאיכות המסגרת אין השפעה במקרה זה.³²

כמו כן, להחלת חינוך חנינם על כלל האוכלוסייה עלולה להיות השפעה שלילית על שיעורי התעסוקה של הורים. במחקר של פורום קהלת נמצא כי חינוך חנינם בגיל הרך עשוי להביא לירידה בשיעורי התעסוקה של גברים חרדים, מכיוון שהם יוכלו לעבוד פחות או לא לעבוד כלל בלי שהכנסתם הפנויה תיפגע. חינוך חנינם בגיל הרך גם צפוי להשפיע פחות על שיעורי התעסוקה של נשים ערביות.³³

³¹ NICHD – The National Institute of Child Health and Human Development.

³² ד"ר סמדר מושל, סקירת ספרות בנושא: [חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה](#), עמ' 13, דצמבר 2015.

³³ ד"ר מיכאל שראל, [חינוך חנינם לגיל הרך – לא ממש חינוך, וממש לא חנינם](#), עמ' 5, פורום קהלת למדיניות, 12 באוגוסט 2019.