

תיבה ח'-2: השפעת הסבסוד של המסגרות לטיפול

בילדים בגיל הרך על תעסוקת האימהות

- סבסוד מעונות יום ומשפחתונים הנו כלי מדיניות אפקטיבי להגברת תעסוקה של אימהות לילדים בגיל הרך. ניתוח חדש על נתוני ישראל מעלה כי הסבסוד תורם גם להעלאת שכרן של האימהות בשנים הראשונות לאחר הלידה.
 - משפחות רבות הזכאיות לסבסוד אינן מקבלות אותו בשל מחסור במקומות במסגרות שבהן ניתן לקבל את המחיר המסובסד. יישום החלטות הממשלה על הרחבת היצע המסגרות יסייע להנגשת הסבסוד למשפחות הזכאיות לו, ובכך להעלאת שיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה, לצמצום פערי שכר מגדריים, לעלייה בפריור העבודה ולהקטנת העוני במשפחות עם ילדים.
- בשנים האחרונות החליטה הממשלה להגדיל את מספר מעונות היום לילדים בישראל, ועל כן פושו התהליכים הביורוקרטיים הנוגעים להקמת המעונות, אולם היצע המעונות עדיין נמוך מהביקוש. המדינה מציעה מחיר מסובסד במעונות יום ומשפחתונים מפוקחים, אך בשל מגבלת ההיצע של המסגרות והביצוע האטי של החלטת הממשלה על בניית מעונות נוספים, רק רבע מהזכאים לחינוך במסגרות אלו נהנים מכך בפועל. הסקירה מתארת את מדיניות הסבסוד בישראל ומתמקדת בהשפעה של סבסוד מסגרות הטיפול בילדים על התעסוקה של האימהות ובתרומתו לגידול מהיר יותר של שכרן.

סבסוד מסגרות הטיפול בילדים והשפעתו על השתתפות האימהות בשוק העבודה

עלות מסגרות טיפול לילדים מתחת לגיל 3 מגיעה לכ-40% משכרן החציוני של נשים. הוצאות אלה מקטינות את השכר האפקטיבי של האם והופכות את התעסוקה לפחות כדאית. מחקרים שנערכו בעולם מלמדים כי עלות המסגרות לילדים משפיעה לשלילה על התמריץ של האם לעבוד. בישראל ההשפעה שנמצאה היא מצומצמת יחסית למדינות אחרות, אך היא שלילית ומובהקת¹.

כדי להקטין את ההשפעה השלילית של עלות המסגרות על תעסוקת נשים, מדינות רבות נוהגות לסבסד באופן ישיר את המסגרות לילדים. הסבסוד מוצדק בעיקר בשל בעיית נזילות שאתה מתמודדים הורים לילדים צעירים בתקופת גידולם². מחקרים רבים מלמדים כי העמקת הסבסוד והעלאת הזמינות של המסגרות המסובסדות תרמו לגידול בתעסוקה של נשים במדינות שונות. כך למשל, בקוויבק שבקנדה סבסוד מסגרות הטיפול בילדים בני 1–4 תרם לגידול בשיעור התעסוקה של אימהות מ-55% ל-63%³; בספרד סבסוד המסגרות לילדים בגיל 3 תרם לגידול של 8% בתעסוקה של האימהות ולעלייה של 9% בשעות העבודה⁴; בגרמניה גידול של 10% במספר המסגרות המסובסדות לילדים בני 3–4 הגדיל את התעסוקה של אימהות ב-3.7%⁵. ובארה"ב סבסוד מסגרות הטיפול בילדים שמוענק לאימהות ממשפחות חד-הוריות הרחיב את תעסוקתן ב-8.4% לפחות⁶. מחקר שנערך על נתוני ישראל מצא

¹ שחר, א. (2012), "עלות הטיפול בילדים בגיל הרך והשפעתה על תעסוקת נשים", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון, 2012.12.

² Brender A., Strawczynski M. (2015) "Government Support for Young Families in Israel", *Israel Economic Review* Vol. 12, No. 2, 1–49.

³ Lefebvre P., Merrigan P. (2008), "Child-Care Policy and the Labor Supply of Mothers with Young Children: A Natural Experiment from Canada", *Journal of Labor Economics*, 26/3, 519–548.

⁴ Nollenberg N., Rodrigues-Planas N. (2011), "Child Care, Maternal Employment and Persistence: A Natural Experiment from Spain", IZA DP No. 5888.

⁵ Bauernschuster S., Schlotter M. (2015), "Public Child Care and Mothers' Labor Supply – Evidence from Two Quasi-Experiments", *Journal of Public Economics*, 123, 1–16.

⁶ Berger M., Black D. (1992), "Child Care Subsidies, Quality of Care, and the Labor Supply of Low-Income, Single Mothers", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 74, No. 4, pp. 635–642.

השפעה חזקה של סבסוד מלא של חינוך טרום-חובה על התעסוקה של אימהות ערביות.⁷ בסימולציה שנערכה ביחס לכלל האימהות לילדים בגיל הרך בישראל נמצא כי סבסוד אוניברסלי של 50% מההוצאה המשפחתית על מסגרות הטיפול לילדים עד גיל 4 יגדיל את שיעור התעסוקה בקרב אימהות לילדים בגיל זה בכ-4 נקודות אחוז. במקרה זה העלות הכוללת של הגדלת הסבסוד תסתכם בכ-3 מיליארדי ש"ח לשנה ותתרום להצטרפותן של כ-22,000 נשים לשוק העבודה⁸, במקביל להגדלת הכנסתן הפנויה של כ-350,00 משפחות נוספות.

בישראל הטיפול בילדים בחינוך הטרם-יסודי מסובסד בשני סוגים עיקריים של מסגרות: במעונות יום ובמשפחתונים, המיועדים לילדים עד גיל 3; ובמסגרות חינוך הטרם-חובה המטפלות בילדים בני 3–4. בשנת 2011, המליצה ועדת טרכטנברג על סבסוד מלא של מסגרות חינוך הטרם-חובה בכל הארץ, וכיום הלימודים בגני טרום-חובה מסובסדים ב-100% על ידי המדינה. לעומת זאת, במעונות יום ובמשפחתונים התשלום החודשי גבוה יחסית, ומהווה כ-40% מהשכר החציוני של נשים.⁹ עם זאת, משפחות שלהן הכנסה נמוכה יחסית העומדות במבחן תעסוקה יכולות לקבל סבסוד חלקי של ההוצאה. כדי לרשום ילד למעונות יום / משפחתונים מסובסדים, שני ההורים אמורים להיות מועסקים. הזכאות חלה גם כאשר ההורה מובטל ומקבל דמי אבטלה, וזאת כדי להקל על ההורה בתקופת חיפוש העבודה ולסייע לו לחזור למעגל העבודה. הסבסוד מוענק גם לסטודנטים (שלומדים לפחות 24 שעות בשבוע), מאחר שלימודים מפתחים את ההון האנושי של ההורה, ובכך מגדילים את כושר השתכרותו. עם זאת, הסבסוד ניתן גם כאשר ההורה לומד תחומים שאינם רלוונטיים לשוק העבודה (כגון לימודים בכולל ובישיבה) וללא הגבלת זמן.

גובה הסבסוד נקבע על פי ההכנסה מעבודה לנפש במשפחה. לוח 1 מציג את גובה הסבסוד בהתאם לרמות הכנסה שונות. עבור משפחה עם הכנסה של עד 35% מההכנסה הממוצעת לנפש במשפחה עם מפרנסים, המדינה מסבסדת 66% מהתשלום החודשי של מעונות היום. גודל הסבסוד הולך ויורד ככל שהכנסה גבוהה יותר, והוא מתאפס ברמת הכנסה הקרובה להכנסה הממוצעת לנפש במשק. בקרב המשפחות שנהנו מההטבה, הסבסוד הממוצע עמד על כ-45% מהתשלום החודשי המלא, אך בפועל רק חלק מהזכאים לסבסוד מקבלים אותו בשל מחסור במקומות במעונות היום. חישוב היחס בין מספר הזכאים הפוטנציאליים לרישום במסגרות המפוקחות שבהן ניתן לקבל את הסבסוד ובין מספר המקומות במסגרות אלו מצביע על כך שבמסגרות יש מקומות רק עבור כרבע מהזכאים לרישום, וכי עודף הביקוש למסגרות המפוקחות הוא תופעה מתמשכת לאורך השנים.¹⁰

לוח 1
סבסוד התשלום במעונות היום המפוקחים בהתאם להכנסה המשפחתית, 2015 (אחוזים)

שיעור הסבסוד	הכנסה מעבודה לנפש במשפחה כאחוז מההכנסה מעבודה הממוצעת לנפש במשפחה עם מפרנסים
66	עד 35
56	36-43
46	44-50
43	51-58
35	59-66
27	67-73
22	74-81
18	82-88
0	89+

המקור: רשות המסים ועיבודי בנק ישראל.

⁷ Schlosser A. (2007), "Public Preschool and Labor Supply of Arab Mothers: Evidence from a National Experiment", University of Jerusalem, mimeo.

⁸ למקור ראו בנק ישראל (2012), *דין וחשבון לשנת 2011*, תיבה ה'-3.

⁹ בשנת הלימודים תשע"ו התשלום החודשי במעונות היום עבור ילד עד גיל כשנתיים הנו 2,365 ש"ח, ועבור ילד מעל גיל זה – 1,799 ש"ח.

¹⁰ למקור ראו הערת שוליים 1.

השפעת סבסוד מסגרות הטיפול בילדים על שכרן של האימהות

עד כה התמקדו המחקרים בנושא הסבסוד בבדיקה של השפעת הסבסוד על הסיכוי של האם להשתתף בשוק העבודה, אך לסבסוד ישנה השפעה נוספת על התעסוקה של האימהות, בהינתן שהן חוזרות לעבוד. חלק מהאימהות המשלבות עבודה וטיפול בילדים מתאימות את תנאי עבודתן, וזאת כדי להקטין את הוצאות השמירה על הילדים. ההתאמה מתבצעת בשתי דרכים: צמצום שעות עבודה ו/או בחירת "משרת אם" ("mother-friendly job"). "משרת אם" מאפשרת גמישות תעסוקתית שמאופיינת בשעות וימי עבודה המקבילים לזמני הפעילות של מסגרת הטיפול בילדים, בשעות עבודה גמישות, בקרבה למעון, בהיעדר נסיעות מטעם העבודה או ישיבות בשעות מאוחרות, באפשרות להיעדרות תכופה וכו'. תנאי העבודה ב"משרת אם" אכן תורמים להקטנת התשלומים עבור טיפול בילדים, אך בדרך כלל במשרות כאלה משולם שכר נמוך יותר, והן פחות מאפשרות לאם לממש את מלוא הפוטנציאל המקצועי (פגיעה ב-matching). בין שבחירה האם, בעקבות עלויות הטיפול הצפויות, לצמצם את שעות עבודתה או לעבור ל"משרת אם", שכרה צפוי להיפגע לכמה שנים עד התבגרות הילד. בהתחשב בפריון הילודה הגבוה בישראל, תקופת הפגיעה בשכרן של האימהות יכולה להתארך למספר שנים. גם אם תופעה זו זמנית וחולפת עם התבגרות הילדים, צמצום שעות העבודה או בחירה של משרה שבה האם אינה מגיעה למימוש מקצועי מלא יכולים לגרום לאובדן פריון עבודה ולפגיעה בשכר שתבטא גם בעלייה בפערי השכר המגדריים, שבישראל הם בין הגבוהים במדינות ה-OECD, ובתחולת העוני.

ניתוח חדש שנערך על נתוני ישראל בוחן את השפעת הסבסוד על התפתחות השכר של נשים ששבו לעבוד אחרי הלידה והיו זכאיות לקבל סבסוד במעונות היום המפוקחים. הניתוח מתבסס על נתוני שכר של פאנל המשקף מדגם מקרי של 10% מכלל השכירים במשק ובני זוגם, בשנים 2003–2013, שנבנה על בסיס דיווחי מעסיקים (טופס 126). הטופס מכיל מידע כגון שכר, חודשי עבודה, ניכויים, הפרשות וכו', וצורפו אליו מאפיינים דמוגרפיים של הנדגמים כגון גיל, מקום מגורים, מספר הילדים וגילם, מצב משפחתי, שנת עלייה ונתונים על קבלת מחיר מסובסד במעונות היום המפוקחים (על סמך נתוני משרד הכלכלה המתקצב את המסגרות).

אוכלוסיית המחקר הנה נשים שכירות שילדו בשנת 2006 והיו זכאיות לסבסוד במסגרות המסובסדות. שיטת המחקר היא הפרש ההפרשים, לפיה האימהות חולקו לשתי קבוצות: אלו שקיבלו מקום במערכת המסובסדת וקיבלו את הסבסוד (קבוצת ניסוי) ואלו שהיו זכאיות לסבסוד אך לא מימשו את זכותן (קבוצת ביקורת), בהנחה כי הסיבה העיקרית לאי-קבלת הסובסידיה היא מחסור במקומות במערכת המסובסדת. הסיכוי לקבל מקום במסגרת המסובסדת תלוי בתכונות הנצפות של האימהות, משום שמשרד הכלכלה הגדיר כללי העדפה בקבלה למעונות בהתבסס על מאפיינים כגון היקף התעסוקה והמצב המשפחתי (לאימהות ממשפחות חד-הוריות ניתנת עדיפות). כאשר כל המאפיינים זהים, ניתנה ההעדפה בפועל למשפחות עם מספר גדול יותר של ילדים. הניתוח מתמקד בנשים מעל גיל 23 בתחילתה של תקופת הניתוח (2003) ועוקב אחר התפתחות השכר של שתי הקבוצות לאורך 11 שנים. בגיל זה נשים נמצאות בשלבי בניית הקריירה, והתקופה מאופיינת בעלייה מהירה בשכרן. התאמת התעסוקה לאחר הלידה צפויה להאט את הגידול בשכר, והסבסוד צפוי למתן את ההשפעה השלילית של השינויים בתעסוקה (ירידה בשעות העבודה או מעבר ל"משרת אם") על שכרן של האימהות. הניתוח מראה כי לפני הלידה שתי הקבוצות היו דומות (המקדם של משתנה הטיפול לא מובהק), ובשלוש השנים לפני הלידה הייתה מגמה זהה בהתפתחות שכרן. ממצא זה מחזק את הטענה כי ההבדלים בהתפתחות השכר בין שתי הקבוצות לאחר ההתערבות אמורים להציג את השפעת הסבסוד בלבד.

כמה שאלות מתודולוגיות נבדקו במחקר על מנת להבטיח שההוצאות לא יהיו מוטות. ראשית נבחן המתאם האפשרי בין הפיזור הגיאוגרפי של המעונות למאפייני הנשים. אמנם הפיזור הגיאוגרפי של מעונות היום מבטא בעיקר התפתחות אורבנית והוא אינו מתואם עם הביקוש¹¹, אך כדי לוודא שההוצאות אינן מושפעות מהבדלים

¹¹ במרבית המקרים נבנים מעונות היום המסובסדים בפיגור משמעותי ביחס לביקוש: עיקר הבנייה מתרחשת בעת הקמת שכונות חדשות, לפי תקן המתבסס על מספר יחידות הדיור בשכונה. בניית המעונות בשכונות קיימות כרוכה בתהליך ביורוקרטי מסורבל, הכולל בעיות מימון והקצאת קרקע, ועל כן היא מתפרסת על פני שנים ארוכות, כך שנוצר פיגור משמעותי ביחס לביקוש.

בין היישובים בזמינות המסגרות המסובסדות, נערך פיקוח על המאפיינים הנצפים של היישובים (כגון גודל האוכלוסייה, השכר הממוצע, שיעור האבטלה) וגם על המאפיינים הבלתי נצפים (על ידי הכללה באמידה של אפקט קבוע לכל יישוב – fixed effect). תקופת המחקר הנה ארוכה – כאמור, 11 שנים (2003–2013) – וכדי שתוצאות האמידה לא יהיו מוטות בשל השינוי בהרכב הקבוצות בשנים אלו, האמידה כוללת נשים שהתמידו בשוק העבודה – אלו שעבדו לפחות 8 שנים בתקופת המחקר.

הממצאים מצביעים על כך ששכרן של נשים שנהנו מהסבסוד עלה יותר באופן מובהק בהשוואה לאלו שלא מימשו את זכאותן לסבסוד, תוך פיקוח על מאפייני הנשים. בהשוואה לשכר טרם הלידה, שכרן של הנשים שקיבלו סבסוד עלה יותר באופן מובהק בכ-6%, 8%-1%, 4% בשנים הראשונה, השנייה והשלישית לאחר הלידה, בהתאמה, בהשוואה לשכרן של האימהות הזכאיות לסבסוד שילדיהן לא היו במסגרת המסובסדת. ממצא זה מלמד כי אימהות שעלות המסגרת עבורן הייתה נמוכה יותר הודות לסבסוד, נדרשו פחות לערוך שינויים בתעסוקתן לאחר הלידה (לצמצם בשעות העבודה או לבחור "משרת אם"). שכרן של נשים אלו עלה יותר כמעט בכל תקופת חינכו של הילד במסגרת המסובסדת. סך התוספת לשכר של כל הנשים מהווה בממוצע כ-40% מסכום הסבסוד הכולל, אך חשוב להזכיר כי מדובר על אפקט נוסף של הסבסוד, מעבר להשפעתו על ההשתתפות של האימהות בשוק העבודה, ולהגדלת ההכנסה הפנויה של משפחות עובדים עם ילדים צעירים והכנסה נמוכה.

המחקר עוקב אחר השכר של הנשים עד הגעת הילד לגיל 8, על מנת לבדוק האם ההתאמות בתעסוקה פגעו בצבירת ההון האנושי של האם – דבר שאמור להשפיע על שכרן של הנשים גם בטווח הארוך. במחקר לא נמצאו עדויות להשפעת הסבסוד מעבר לתקופה שבה הילד טופל במסגרת המסובסדת. עם זאת, בהתחשב בכך שבישראל יש לאם עובדת בממוצע כ-3 ילדים, ההשפעה על השכר תתפרס על פני תקופה ארוכה למדי, כאשר יהיו מעונות זמינים לכל המעוניינים, החל מהילד הראשון.

סבסוד מעונות היום והמשפחתונים הוא אחד מכמה כלי מדיניות הקיימים בישראל ותומכים במשפחות שבהן ילדים בגיל הרך. היקפם של כלים אלה נמוך יחסית למדינות ה-OECD¹². תמיכות שאינן מותנות במבחן ההכנסה – תמיכות אוניברסליות, כגון קצבאות ילדים – משפרות את מצבן הכלכלי של משפחות עם ילדים אך יכולות לעודד חוסר תעסוקה. תמיכות כספיות המוענקות רק להורים עובדים – כגון מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) ונקודות זיכוי בגין ילדים – משפרות את הרווחה הכלכלית של ההורים ללא פגיעה בתמריץ לעבוד, אך לא נמצאו כמגדילות את תעסוקת האימהות באופן מובהק. יתרונותיו של סבסוד מעונות היום הם עלותו הנמוכה יחסית, מאחר שהוא ניתן רק למשפחות עובדות עם הכנסה נמוכה יחסית (להבדיל מקצבאות הילדים ונקודות הזיכוי) וגם יעילותו בהגברת התעסוקה של נשים. הממשלה הכירה בחשיבות סבסוד המסגרות לילדים עד גיל 3, ועל כן החליטה ב-2012 לבנות 400 מעונות יום חדשים ב-5 שנים (2013–2017), ובכך להגדיל את מספרם בכ-20%. אולם בניית המעונות נותרה אטית בשל המנגנון הביורוקרטי הקיים בתהליך התקצוב ובשל בעיות בהקצאת הקרקע. ב-2014 פוּשטו התהליכים, אך נכון להיום הסתיימה בנייה של כ-10% ממעונות היום המתוכננים, ובאזורים רבים המחסור עדיין קיים, במיוחד במגזר הערבי¹³. הבנת החסמים שעומדים בפני יישום החלטות הממשלה בנושא וטיפול נחוש יותר בהסרתם יתרמו להרחבת מסגרות הסבסוד לילדים עד גיל 3, ובכך להעלאת שיעור התעסוקה של נשים, לצמצום פערי השכר המגדריים, לעלייה בפריון העבודה ולהקטנת העוני במשפחות עם ילדים.

¹² Brender A., Strawczynski M. (2015) "Government Support for Young Families in Israel", *Israel Economic Review* Vol. 12, No. 2, 1–49.

¹³ לאחר פישוט תהליכי התקצוב והקצאת הקרקע באוגוסט 2014 עלו משמעותית הסכומים שהעבירה הממשלה לבניית מעונות היום, אך תהליך זה לא קיבל עד כה ביטוי בפתיחת מעונות היום החדשים.