

מדיניות סבסוד מעונות-יום: צעד נוסף לעידוד היציאה לעבודה

במסגרת המאמצים לבלום את החרפת העוני והעמקת הפערים החברתיים, ובנסיון לצמצם את תשלומי ההעברה, החלה ממשלת ישראל לנקוט צעדים המעודדים יציאה לעבודה. בין השאר הוחל בסבסוד עלויות היציאה לעבודה על ידי **סבסוד הטיפול בילדים**, שכן על פי נתוני סקר כוח האדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסיבה העיקרית לאי יציאה של נשים לעבודה היא הטיפול בילדים.

בשנת 2005 הגבירה הממשלה את סבסוד מעונות היום והמשפחתונים כדי להגדיל את שיעורי ההשתתפות בכח העבודה בקרב הורים לילדים בגיל הרך, ובשנת 2007 הוחלט על הרחבה משמעותית נוספת של הסבסוד בעלות של 67 מיליוני ש"ח בכל אחת מהשנים 2008-2010.

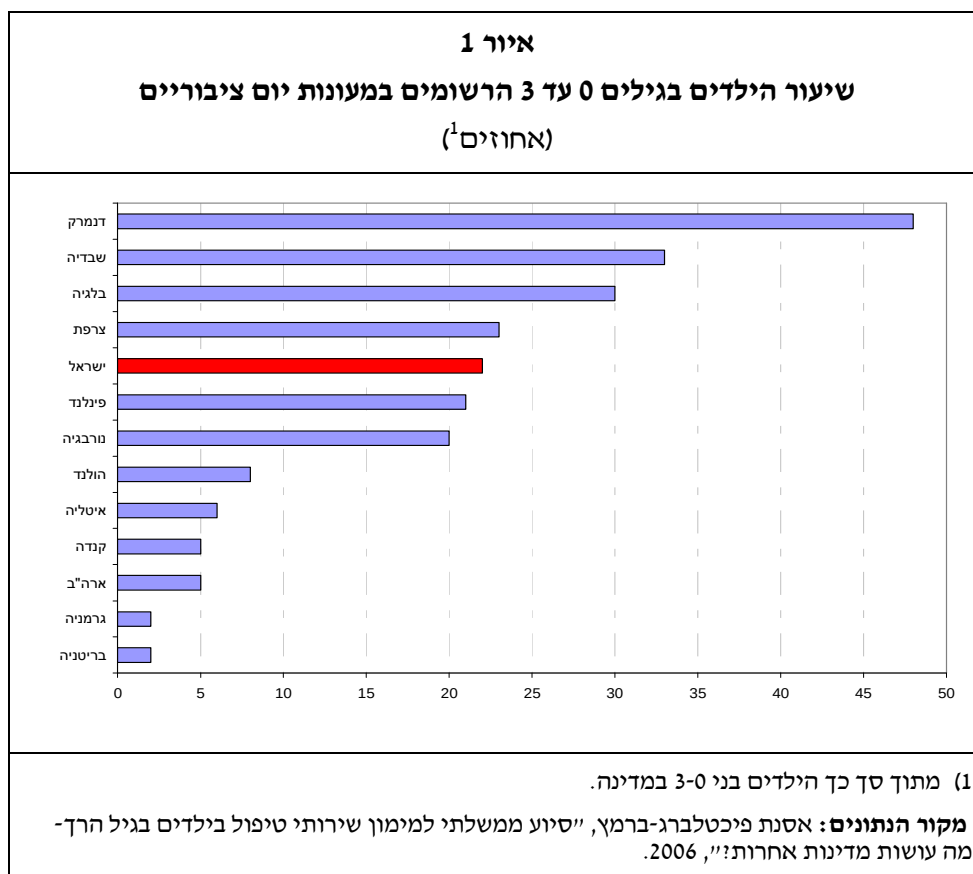
הנסיון הבינלאומי

מחקרים בעולם מלמדים שסבסוד מעונות יום מגדיל משמעותית את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ואת מספר שעות העבודה השבועיות של אימהות לילדים בגיל הרך, המתקשות להשתלב במעגל העבודה, מפני הצורך לטפל בילדיהן¹. מסיבה זו, על-אף הירידה של שיעורי הפריון במדינות מערביות והירידה בתשלומי העברה, הוגדלו במדינות אלו שיעורי התמיכה הציבורית בטיפול בילדים החל משנות השמונים².

את המדינות המפעילות שירותי מעונות ומשפחתונים ממשלתיים ניתן לחלק לשניים: מדינות המפעילות שירותים כאלה בהיקפים גדולים יחסית (למעלה מ-20 אחוזים מהילדים בגילאי 0-3) ומדינות המפעילות שירותים כאלה בהיקפים קטנים יחסית. בקבוצת המדינות הראשונה, שיעורי התמיכה הציבורית גבוהים מאוד - בממוצע כ-80 אחוזים. ישראל נמנית עם קבוצה זו, ובשנת 2004 כ-22 אחוזים מהילדים בני 0-3 שהו במעונות ומשפחתונים ציבוריים (איור 1).

¹ ראו למשל: P. Lefebvre and P. Merrigan, (2005). Low-fee (\$5/day/child) Regulated Childcare Policy and the labor Supply of Mothers with young Children: a Natural Experiment from Canada, CIRPEE.

² S.G. Gabel and S.B. Kamerman, (2006). "Investing in Children: Public Commitment in Twenty-one Industrialized Countries", University of Chicago.



בעולם נהוגות שתי שיטות עיקריות לסבסוד הטיפול בילדים בגיל הרך: הראשונה, הנהוגה במרבית מדינות סקנדינביה, היא מימון 'הוצאות ישירות' – סבסוד שירותים שונים כגון מעונות יום, קצבאות טיפול ועוד; השיטה השנייה היא מימון 'הוצאות עקיפות' – עזרה דרך הקלות במיסוי כנגד רכישת שירותי טיפול; שיטה זו תומכת רק בהורים עובדים, והיא נהוגה בארה"ב ובקנדה ובאופן חלקי בצרפת, בבלגיה ובנורבגיה. בארץ נהוגה השיטה הראשונה.

הניסיון בארץ

הממצאים בארץ גם מעידים על הקשר שבין קיומן של מסגרות הולמות ומסובסדות לטיפול בילדים לבין היציאה לעבודה: בסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2004, דיווחו שליש מההורים לילדים בגיל הרך שלא מצאו עבודה המתאימה להם בגלל הטיפול בילדים קטנים³. במחקר על השתלבות אימהות ערביות בשוק העבודה נמצא כי אכיפת חוק חינוך חנם לגילאי 3-4 בכפרים ערביים, העלה את שיעור ההשתתפות של אימהות ב-7 נקודות אחוז⁴. מחקר

³ חלקם מתוך בחירה וחלקם מתוך אי מציאת מסגרת הולמת ובמחיר סביר. הסקר אינו מאפשר להבחין בין שתי סיבות אלו.

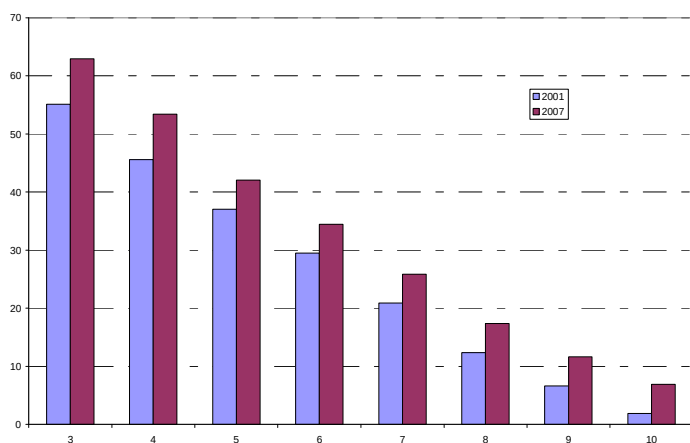
⁴ אנליה שלוסר, (2006). "השפעת מתן חינוך טרום חובה חנם על היצע העבודה של אמהות ערביות: ממצאים מניסוי טבעי", הרבעון לכלכלה (ספטמבר).

נוסף בארץ מצא כי הורדת עלות הטיפול בילדים, אפילו בסכומים נמוכים, מביאה לגידול שיעור ההשתתפות של אימותיהם⁵.

אף שישראל נמנית עם המדינות המפעילות שירותי מעונות ומשפחתונים ממשלתיים בהיקפים גדולים יחסית, כך שנצפה לשיעורי תמיכה גבוהים, המדינה מסבסדת במוצק רק כ-45 אחוזים⁶ (בשנת 2007). מנתוני האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד התמ"ת עולה כי 5 אחוזים נוספים מסובסדים על ידי ארגוני הנשים.

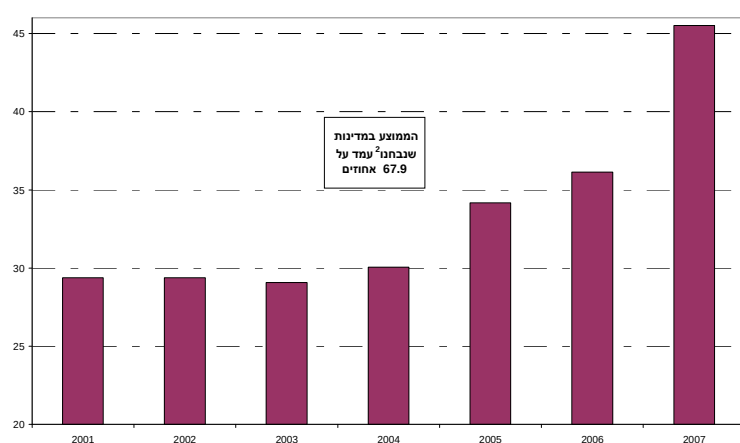
בשנים האחרונות עלו משמעותית גם שיעורי הסבסוד הניתנים לכל רמות ההכנסה המסובסדות; וכן עליית ההכנסה המרבית לכל דרגת סבסוד, אך שיעור זה עדיין נמוך יחסית לממוצע במדינות שנבחנו⁷ (איור 2,3).

איור 3
שיעור הסבסוד לשכר לימוד במעונות יום לפי דרגות הכנסה לנפש¹, 2001 ו-2007



1) הסבסוד הממשלתי דיפרציאלי לפי רמת ההכנסה לנפש ומחולק לדרגות 12-1. דרגות הכנסה 11 ו-12 אינן זכאיות לסבסוד כלל, ודרגות 1 ו-2 מסובסדות על ידי משרד הרווחה.

איור 2
שיעור הסבסוד הממוצע לשכר לימוד במעונות יום, 2001-2007



1) גובה הסבסוד חושב כממוצע משוכלל מתוך סך כל הילדים בני 3-0, לא כולל מקבלי התמיכה משרותי הרווחה ששיעורם בקרב אלו פחות מ-2 אחוזים ולא כולל ילדי מושבים.
2) הכוונה ל: איטליה, שבדיה, פינלנד, בלגיה, דנמרק, נורבגיה, גרמניה, הולנד, קנדה וארה"ב. **מקור הנתונים:** אסנת פיקטלברג-ברמץ, "סיוע ממשלתי למימון שירותי טיפול בילדים בגיל הרך - מה עושות מדינות אחרות?", 2006.
מקור הנתונים: משרד התמ"ת ועיבודי בנק ישראל

הגדלת התמיכה למעונות יום הוא אחד האמצעים לעידוד ההשתתפות בשוק העבודה. בשנים האחרונות גדלה ההכרה של חשיבות נושא זה וכתוצאה מכך הועלו התקציבים שהועברו לאגף למעונות יום: ביוני 2005 אישרה הממשלה את תוכנית המסים הרב-שנתית, שכללה, בין היתר,

⁵ יעקב איש שלום, "מעונות יום ויצאה לעבודה של אמהות לילדים קטנים", הרשות לתכנון כח אדם, משרד העבודה והרווחה. ירושלים, 2000.

⁶ מתוך סך המימון של שהות ילדים בני 3-0, לא כולל ילדים שמסובסדים על ידי משרד הרווחה, ששיעורם בקרב אלו כ-2 אחוזים בלבד.

⁷ ראו איור 1.

הגדלה של תקציב האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך.⁸ התוספת התקציבית יועדה להרחבת השירותים הניתנים לילדים שלהם הורה יחיד עובד, ולילדים ששני הוריהם עובדים במשרה מלאה. ההרחבה התבצעה בשלוש דרכים עיקריות: (1) הרחבת מעגל הילדים הזכאים לסבסוד; (2) סבסוד צהרונים ומועדוניות לילדים, ובפרט להורים יחידים שלהם שני ילדים ויותר; (3) הוספת שעות פעילות במעונות היום ובמשפחתונים. התוספות הוקצו תוך מתן קדימות ליישובים בעלי עדיפות גבוהה בתכנית מסלול תעסוקה שמפעיל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה.

בתחילת 2007 הוחלט, במסגרת התוכנית "צעדים לצמצום הפערים החברתיים והגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה", על סבסוד נוסף למעונות יום וצהרונים בעלות של 67 מיליוני ש"ח בכל אחת מהשנים 2008-2010. באותה מסגרת הוחלט גם על הפעלת תכנית ניסיונית, החל משנת 2009, לסבסוד באמצעות שוברים של משפחות שתימצאנה זכאיות לפי מבחן הכנסה. לדוגמה: אימהות חד-הוריות עובדות תהיינה זכאיות לשובר ממוצע של כ-300 ש"ח לחודש למימון צהרונים לילדים עד גיל 6 ושובר ממוצע של כ-700 ש"ח לחודש למימון מעונות יום לפעוטות עד גיל 3, בהתאם למבחני הכנסה.⁹ התקציב לשוברים יעלה בהדרגה במשך 3 שנים ויגיע בשנת 2010 ל-200 מיליון ש"ח, כך שסך התקציב הצפוי של האגף לשנה זו יעמוד על כ-750 מיליונים.¹⁰

בניסיון נוסף להגדיל את מעגל העבודה הועלתה הצעה להרחבת התמיכה בהורים בעזרת סבסוד **הוצאות עקיפות**. באוקטובר 2006 עברה בכנסת בקריאה טרומית הצעת חוק שעל פיה הורה יוכל לקבל נקודות זיכוי במס בגין הוצאות טיפול בילדים, או לנכות מהכנסתו החייבת במס סכומים ששולמו עבור מעון לילדים. מחקרים מראים כי חוק זה אמנם יגדיל את שיעור התעסוקה בקרב נשים,¹¹ אך לא יתרום לתעסוקה בקרב בעלות הכנסה נמוכה: עיקר הסבסוד נועד לעודד תעסוקה בקרב אימהות מהעשירונים התחתונים והבינוניים, אך מאחר שהכנסתן ממילא פטורה ממס, הן לא תוכלנה לנצל את ההכרה בהוצאות הטיפול. מבין האימהות העובדות, כ-27.9 אחוזים לא ממצות אפילו את זיכוי המס שמגיע להן בגין ילדיהן¹² וודאי לא יוכלו לנכות מס מההוצאות על הטיפול בילדיהן. מהטבות המס תהיינה דווקא האימהות מהעשירונים העליונים, כך שהטבה כזו היא גרסיבית. בשל בעייתיות זו בהצעת החוק, הציעה שדולת הנשים כי ההטבה תינתן להורים כזוג (לא רק לאם): אם יימצא שהאם אינה עובדת את סף המס, נקודות הזיכוי יועברו לבן זוגה, וכך ייהנו ממנה עובדים מכל שכבות האוכלוסייה. פתרון כזה יקטין את הרגרסיביות של ההצעה רק חלקית משום שעדיין הנהנים העיקריים יהיו מקרב שכבות מבוססות יותר.

⁸ התוספת שנקבעה בתכנית היא של 50, 100, ו-150 מיליון ש"ח בכל אחת משנות הלימוד התשס"ו, התשס"ז והתשס"ח.

⁹ העלות של מעון יום הנמצא בפיקוח משרד התמ"ת נעה בשנת 2006 בין 1,400 ל-1,700 ש"ח בחודש. עלות זו מגלמת סבסוד ממשלתי ממוצע של כ-45 אחוזים.

¹⁰ מאחר ולא ידוע השינוי בתמיכה לפי דרגות, לא ניתן בשלב זה להעריך את השינוי בתמיכה לילד.

¹¹ ראו מחקר שערכה חברת הייעוץ הכלכלי 'גיזה זינגר אבן' למען שדולת הנשים, מתוך שדולת הנשים בישראל: <http://www.iwn.org.il/inner.asp?newsid=99>.

¹² ברנדר, עדי, 2005, "הטבות מס לנשים ולמשפחות בישראל: פרספקטיבה בין-לאומית ובחינה של שיעורי המיצוי", בתוך: "הכנס השנתי ה-4 של מרכז אדוה בנושא תקציב ומגדר", מרכז אדוה לחקר החברה בישראל, תל-אביב, עמ' 14-21.

המיתווה הרצוי לסבסוד מעונות יום

משפחות רבות בישראל שולחות את ילדיהן למעונות יום ומשפחתונים ממשלתיים. עם זאת, ההשוואה הבינלאומית שנערכה לעיל מראה כי התמיכה הציבורית הישירה במעונות יום נמוכה משמעותית מאשר במדינות המערביות שנבחנו. תמיכה עקיפה (הקלות במס) נמצאה פחות יעילה להגדלת שיעורי ההשתתפות, שכן עיקר הסבסוד מגיע לשכבות מבוססות, שבהן ההשתתפות בכוח העבודה גבוהה יחסית גם בלי סיוע. הסבסוד הישיר למעונות יום ציבוריים מותנה בפעילות במעגל העבודה¹³, לכן העלאת שיעורי התמיכה הישירים תתרום לגידול שיעורי ההשתתפות יותר מאשר סבסוד עקיף.

מאחר שהתוספות התקציביות לאגף למעונות יום הוחלו רק לאחרונה, ומאז החלתן לא נערך מחקר מקיף בנושא זה, לא ברור עדיין אם הן יעילות בהגדלת שיעור ההשתתפות ובהקטנת העוני בישראל. כמו כן לא ידוע עדיין אם הדיפרנציאליות בסבסוד בין הדרגות השונות (על פי ההכנסה המשפחתית) אכן ממרבת את הגידול הפוטנציאלי של שיעור ההשתתפות. כדי לבחון את האפקטיביות של הסבסוד, רצוי לקבוע מיתווה למעקב אחר יעילות הקצאת המשאבים בתחום זה בשנים הבאות, ובפרט לבדוק יעילותה מול תוכניות אחרות ובכלל זה מס הכנסה שלילי. מומלץ שהממשלה תחליט על הקמת מנגנון מעקב לפני התחלת הפעלת שיטת השוברים, כדי שניתן יהיה לאמוד את השפעת התכנית על העוני והתעסוקה.

¹³על פי קריטריונים של התמ"ת, ראה: <http://www.moital.gov.il>