מאפייני חופשות התלמידים בישראל –
עלויות משקיות וחלופות-מדיניות

יוסי מרגונינסקי* וגיא סגל**

בנק ישראל http://www.boi.org.il

* חטיבת המחקר, בנק ישראל. yossi.margoninsky@boi.org.il
** חטיבת המחקר, בנק ישראל. guy.segal@boi.org.il

הדעות המובעות במאמר זה אינן משקפות בהכרח את עמדתו של בנק ישראל

חטיבת המחקר, בנק ישראל ת"ד 780 ירושלים 91007
Research Department, Bank of Israel, POB 780, 91007 Jerusalem, Israel

מאפייני חופשות התלמידים בישראל – עלויות משקיות וחלופות-מדיניות[$]

יוסי מרגונינסקי וגיא סגל

תקציר

הפער בין מספר ימי החופשה הנהוגים במערכת החינוך למספר ימי החופשה של ההורים בישראל—'פער ימי החופשה'—גבוה בהשוואה בינלאומית. הסיבות לכך הן: 1) פער בסנכרון בין שבוע העבודה של העובדים במשק לבין שבוע הלימודים בבתי הספר - מחד; מרבית כוח העבודה אינו עובד ביום שישי, אך הלימודים בבתי-הספר והגנים מתקיימים כסדרם. מאידך, ימי חופשה רבים במערכת החינוך הינם ימי עבודה בשאר המשק; ו-2) מיעוט ימי החופשה השנתית של העובדים בישראל בהשוואה למדינות המפותחות.

פער ימי החופשה כרוך בנטל כספי ישיר להורים העובדים, ובעלויות משקיות עקיפות בתחומי פריון העבודה, ההוראה והרווחה. כדי לצמצם את פער ימי החופשה, מפעילה הממשלה את תוכנית 'בתי הספר של החופשים', המקטינה את הפער בכשישית.

העבודה מציגה מודל עלות-תועלת, שמאפשר השוואה בין עלות הפעלת התוכנית– 630 מיליון ש"ח - לבין הפסד התוצר הישיר למשק, אותו היא מונעת, ואשר נע בין 520 ל-690 מיליוני ש"ח.

בחינה נפרדת של מגזרי האוכלוסייה: הערבי, החרדי וה'אחר'—שאינו ערבי ואינו חרדי, מעלה כי ל'בתי הספר של החופשים' יש כדאיות משקית במגזר ה'אחר' בלבד, בשל שיעורי התעסוקה השונים בין המגזרים. בשני המגזרים האחרים עלות התכנית גדולה מהפסד התוצר, שהיא מונעת.

העבודה בוחנת הצעה חילופית, אשר לה שני חלקים: 1) סנכרון בין שבוע הלימודים לשבוע העבודה: הארכת שנת הלימודים וקיצור החופשות מחד, וביטול הלימודים ביום שישי מאידך (כך שסך שעות הלימוד אינו משתנה). מהלך זה מצמצם למעלה ממחצית מפער ימי החופשה, ועשוי להביא לגידול ישיר בתוצר של כמיליארד ש"ח בשנה לכל הפחות; 2) הפעלת 'שישונים'– מסגרות העשרה חיצוניות בימי שישי, אשר ההשתתפות בהם תהיה רשות.

[$] הכותבים מודים ליהודית בר-און ממשרד החינוך, ולשאול קירשנבאום ממשרד האוצר על עזרתם, לדניאל גוטליב, ראול דרכמן, נתן זוסמן, ערן ישיב, עופר מרגונינסקי ולחוקרי חטיבת המחקר של בנק ישראל - אלכס אילק, קובי ברוידא, עדי ברנדר, נועם זוסמן, קונסטנטין קוסנקו, אלה שחר ובעיקר לשי צור - על הצעותיהם והערותיהם לעבודה. כן הכותבים מודים לגלעד שלום על עזרתו הרבה.

חלק א' - מבוא

עד שנת 2014 הפער בין מספר ימי החופשה במערכת החינוך, אשר בהם לא מתקיימת חופשה במקומות העבודה, לבין מספר ימי החופשה השנתית של העובדים - 47 ימים - היה חריג בישראל וגדול במיוחד בהשוואה למדינות אחרות בעולם. 'פער ימי חופשה' זה כרוך בעלות משקית, והוא מטיל עול כלכלי ישיר על חלק נכבד ממשקי הבית ומחייב אותם לנקוט בצעדים שעלולים לפגוע בפריון העבודה של ההורים.

כדי לצמצם את פער ימי החופשה, הנהיגה הממשלה בהדרגה החל מקיץ 2014 את תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול'. התוכנית, שפועלת 5 שעות ביום ב-15 ימי העבודה הראשונים בחודש יולי (בימים ראשון עד חמישי), מוצעת החל מ-2017 לכלל התלמידים בגילים 6-9. ההשתתפות בתוכנית אינה חובה ושיעור ההשתתפות בה עמד בשנת 2018 על כ-60%. ב-2018 החלה הממשלה להפעיל בנוסף גם את תוכנית 'בתי הספר של החגים' לגילים 3-9. תוכנית זו פועלת משך חמישה ימים בחופשת חג הפסח וחמישה ימים בחופשת חג החנוכה.

מלכתחילה תוכנית 'בתי הספר של החופשים' נועדה לכלול את כלל הילדים בגילים 5-11 (הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, 2016), אולם עד כה התוכניות אינן חלות על כלל הילדים באותם גילים; בפרט, תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול' לשנת 2019 תחול לכל היותר על כ-37% מהילדים, אלה בני ה-6 עד 9. למעשה, 'בתי הספר של החופשים' במתכונתם הנוכחית (נכון לשנת 2019) מצמצמים את הפער בכשישית בלבד, לאור שיעורי השתתפות הילדים בתוכנית[1] (איור 1).[2]

ככל הידוע לנו, להפעלת התוכנית לא קדם חישוב עלות\תועלת משקית, והמוטיבציה להפעלתה באה מתחום הכלכלה הפוליטית, קרי מצוקתן של קבוצות האוכלוסייה, שמתמודדות ישירות עם הנטל הכרוך בפער ימי החופשה.[3] עבודה זו בוחנת את כדאיותן המשקית הישירה של תוכניות הממשלה באמצעות מודל עלות-תועלת.[4] הבחינה מעלה כי עלות הפעלת 'בתי הספר של החופשים' במתכונתם הנוכחית—כ-630 מיליוני ש"ח—קרובה בגודלה להפסד התוצר שנמנע בעטיה—ושנאמד בין 520-690 מיליוני ש"ח בשנה.[5]

בבסיסו, פער ימי החופשה החריג בישראל קשור לכך שלמערכת החינוך הישראלית מאפיין ייחודי: בעולם קיים סנכרון בין שבוע העבודה ושבוע הלימודים בבתי-הספר – שניהם נמשכים חמישה ימים.[6] בישראל, לעומת זאת, שבוע העבודה הנהוג במרבית מקומות העבודה במשק נמשך 5 ימים, אולם שבוע הלימודים בבתי הספר נמשך 6 ימים. מאידך, במערכת החינוך יש ימי חופשה

---

[1] שיעור השתתפות הילדים בתוכנית מושפע מגורמים שונים, בהם הצורך של ההורים בתוכנית מבחינת תעסוקתם, עלות התוכנית להורים, כלומר שיעור הסבסוד, וגורמים נוספים דוגמת היערכות מוקדמת של מפעילות התוכנית, רישום לתוכנית, תכניה, מידת הביטחון של ההורים לגבי שליחת ילדיהם לתוכנית, ועוד. לפירוט ראו משרד החינוך, (2016), דוח ראמ"ה, ע' 42-43.

[2] מאחר ש'בתי הספר של החגים' פועלים כבר מגיל 3, עבודה זו בוחנת את העלות והתועלת מהפעלת התוכניות השונות מגיל זה.

[3] משרד החינוך, (2016), דו"ח ראמ"ה, ע' 26.

[4] המועצה הלאומית לכלכלה אמדה אף היא את העלות המשקית של 'פער יום חופשה' ומצאה שזו נעה בין 140 מיליון ל-260 מיליוני ש"ח (איתן, דרור ולוי, 2017)). האומדן הנמוך מתבסס על שימוש בשכר הממוצע במשק עבור חלק ממשקי הבית ובהנחה לגבי שיעור משקי הבית שמשלמים על שירותי שמרטפות. האומדן הגבוה מתקבל מחלוקה של סך תקציב החינוך ב-220 ימי הפעילות של מערכת החינוך במהלך השנה.

[5] לאור הניתוח המקובל בתאוריה הכלכלית עדיף היה לו יכולנו לאמוד את השינויים ברמת הרווחה של האוכלוסייה, כתוצאה מהתוכניות, ולא את השינויים בתוצר. חישוב כזה היה יכול להתייחס, בין השאר, לשינויים ברמת הרווחה, שכרוכים בכך שהורים נשארים לשמור על צאצאיהם, במקום לשלוח את האחרונים לבתי הספר של החופשים. אולם מדידת השינויים ברמת הרווחה איננה אפשרית במסגרת המושגית בה אנו משתמשים בעבודה.

[6] שבוע הלימודים ברוב מדינות ה-OECD הוא בן חמישה ימים, ובצרפת ובמחוז הפלמי בבלגיה הוא בן 4.5 ימים; OECD (2018_a).

רבים בימים בהם שאר המשק פועל כרגיל. תוכניות 'בתי הספר של החופשים' אינן עוסקות במאפיין ייחודי זה.

בעבודה זו נבחנת, על-כן, גם הצעה חלופית לצמצום פער ימי החופשה (ראו חלק ז'), אשר במרכזה 'סנכרון': ביטול הלימודים ביום שישי ומעבר של מערכת החינוך לשבוע עבודה בן 5 ימים. המורים יעבדו ארבעה ימים בשבוע במקום חמישה כיום, ללא הארכת ימי הלימוד. שעות ההוראה של ימי שישי 'מוחזרות' בימי לימודים נוספים בימים ראשון עד חמישי, במקום ימי חופשה שנהוגים כיום, וכך מצמצמות את פער ימי החופשה.

במקביל לסנכרון אנו ממליצים להפעיל 'שישונים', שיציעו לימודי העשרה וחוגים בכל ימי השישי משך שנת הלימודים הארוכה יותר. זאת, לדוגמה, על ידי מערך הצהרונים הפועלים כיום בבתי הספר ובגנים או על ידי הרשויות המקומיות. הסנכרון מצמצם משמעותית את בעיית פער ימי החופשה, ועשוי להגדיל את התל"ג בלפחות כמיליארד ש"ח מדי שנה באופן ישיר (במונחי 2019).

הצורך בשישונים (למעט עבור משקי הבית בהם שני ההורים, או ההורה היחיד, עובדים ביום שישי, כ-8% בלבד ממשקי הבית[7]) נשען במידה רבה על הנוהג הקיים בישראל של פעילות מסגרת חינוכית בימי שישי. הקמתם של 'השישונים' על ידי הרשויות חשובה על כן, לשם הבטחת (רציפות) קיומה של מסגרת מוסדית לתלמידים בימי שישי. לכאורה השוק עשוי לדאוג להיווצרותה של מסגרת שכזו, בכל מקום בו קיים ביקוש לשירותיה; אולם התאמות שכאלה אינן מתרחשות בן לילה וההשתהות בהקמת המסגרות עלולה לפגוע בהצלחת יישום התוכנית בכללותה. מוצע כי ההשתתפות בשישונים, כמו בצהרונים ובבתי הספר של החופשים, תהיה רשות והיקף פעילותם ועלותם יקבעו על פי הביקוש להם.[8]

תוכנית 'הסינכרון והשישונים' מצמצמת 29 ימי 'פער חופשה' לעומת 8 ימים, שמצמצמת תוכנית 'בתי הספר של החופשים' במתכונתה הנוכחית (איור 1), והיא מייתרת את תוכניות 'בתי הספר של החופשים' ואת התקציב בגינן—כחצי מיליארד ש"ח. עם זאת, התקציב הקיים עשוי לממן כשליש - בממוצע - מעלות 'השישונים' (בהנחה כי שיעור ההשתתפות בהם יהיה שני-שליש, כלומר בדומה לשיעור ההשתתפות בבתי הספר של החופשים).

יתרון אפשרי נוסף של הסנכרון נובע מקיצור החופשות הארוכות, ובעיקר חופשת הקיץ, שעשוי להשביח את איכות הלמידה, ועימה את מיומנויות התלמידים והפריון העתידי במשק, אולם בחינה של נושא זה נמצאת מחוץ לתחומה של עבודה זו.[9]

---

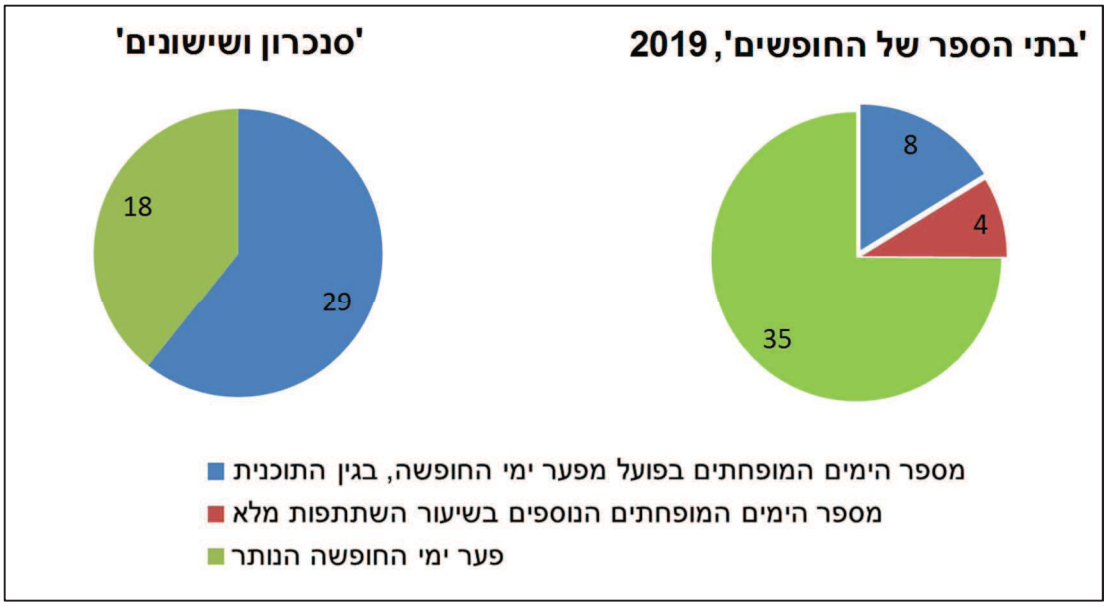
[7] 42.1% מהשכירים במשק עובדים ביום שישי, ובניכוי אוכלוסיית עובדי ההוראה המספר עומד על כ-40%; (המועצה הלאומית לכלכלה, 2013). מכאן אנו מניחים כי שיעור משקי הבית בו שני ההורים עובדים ביום שישי, או שההורה היחיד (6% ממשקי הבית, ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017-א') בו עובד ביום שישי הינו: $94\% \times 40\% + 6\% \times (40\%)^2 = 17.4\%$. כלומר, אנו מניחים הנחת אי-תלות בין תעסוקת שני ההורים במשק הבית ביום שישי. ממספר זה אנחנו מנכים 23% - שיעור משקי הבית שיש להם עזרה (ראו הערה 23), כופלים את התוצאה בשיעור התעסוקה בכל אחד מהמגזרים, ומקבלים נתון משקי של כ-8%. נציין כי על פי הוועדה, כ-20% מהשכירים העובדים ביום שישי עובדים פחות מ-4 שעות, נתון שמצמצם את העלות המשקית על פי המתודולוגיה בעבודה הנוכחית. מנגד, סביר להניח כי בקרב העצמאים במשק, שיעור משקי הבית הנזקקים לשירותי שמרטפות ביום שישי גבוה יותר.

[8] השוואה בין ישראל לבין המדינות המפותחות בכל הנוגע למסגרות חינוכיות ציבורית לילדים, בימים שבהם לא מתקיימים לימודים במערכת החינוך, מחייבת זהירות. זאת שכן מספר הילדים הממוצע למשפחה בישראל גדול בהרבה מהמספרים המקבילים בארצות המפותחות; ומכאן שגם הצורך של משפחות בישראל במסגרות כאלה עולה ככל הנראה על הצרכים במדינות מפותחות אחרות. על כל פנים, מסגרות כאלה אינן נפוצות בעולם (ראו אלמגור-לוטן, 2012): באוסטרליה, דנמרק, שבדיה והונגריה כמחצית מהילדים משתתפים בתוכניות אלו, לעומת 10% מהילדים בלבד בגרמניה, איטליה, קוריאה, פולין וספרד. רוב העלויות של המסגרות מוטלות על ההורים, אולם בחלק מהמדינות קיימות תוכניות ייעודיות לאוכלוסיות עניות, או שקיים סבסוד ייעודי שהן זכאיות לקבל. מבין המדינות המובילות באספקת מסגרות שכאלה ניתן לציין את בריטניה, צרפת, דנמרק, נורבגיה ושבדיה.

[9] לא ברור האם היעדר מסגרת לילדים ביום שישי תורם לפריון העבודה או פוגע בו; השפעה ישירה עשויה להתבטא בשינויים בהרכב הצריכה כמו גם ברמתה ביום זה (בילויים משותפים—יותר או פחות), והשפעה עקיפה על פריון העבודה במהלך השבוע—האם היעדר חצי 'יום חופש' תורם או פוגע בפריון.

איור 1

פער ימי החופשה בישראל וצמצומו על פי תוכניות שונות*, ימים



המקור: עיבודי הכותבים.
*לשם השוואת התוכניות, צמצום הפער על ידי התוכניות השונות מחושב ביחס לאוכלוסיית כל הילדים בני ה-3 עד 12, הואיל וזו מקבלת מענה מובנה בתוכנית ה'סנכרון ושישונים'.
ללא כל תוכנית, הפער בישראל בין ימי החופשה הנהוגים במערכת החינוך לימי החופשה של ההורים הינו 47 ימים.

חלקי העבודה הם כדלקמן: חלק ב' מתאר ומנתח את פער ימי החופשה בישראל וחלק ג' מתאר את התוכניות שהונהגו על ידי הממשלה לצמצום הפער. חלק ד' מציג באופן סכמטי מודל עלות-תועלת, חלק ה' עושה שימוש במסגרת המחשבתית של מודל זה לבחינת כדאיותן המשקית של התוכניות, וחלק ו' מרחיב בחינה זו. חלק ז' בוחן את ההצעה החלופית לצמצום הפער באמצעות ביטול הלימודים בימי שישי והפעלת תוכנית העשרה במקומם ביום זה, לצד תוספת ימי לימודים אחרים - בהיקף השעות שיבוטלו בימי השישי - מאידך. חלק ח' מתאר תועלות אפשריות נוספות מהחלופה וחלק ט' מסכם.

חלק ב' - פער ימי החופשה במשק הישראלי

פער ימי החופשה בישראל משפיע ישירות על 28% ממשקי הבית בישראל—אשר להם ילדים בגילים 3 עד 11 (בניכוי משקי בית עם עובדי הוראה).[10]

סקירה שנעשתה על ידי מרכז המידע והמחקר של הכנסת (אלמגור-לוטן, 2012) מראה כי הפער בין מספר ימי החופשה הנהוגים במשק למספר ימי החופשה של תלמידי מערכת החינוך (להלן, פער ימי החופשה) במרבית העולם היה נמוך מאשר בישראל; חישוב מעודכן שמוצג בחלק זה מאשש ממצא זה עד לשנת 2014—שנת הפעלת תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול' על ידי הממשלה.[11]

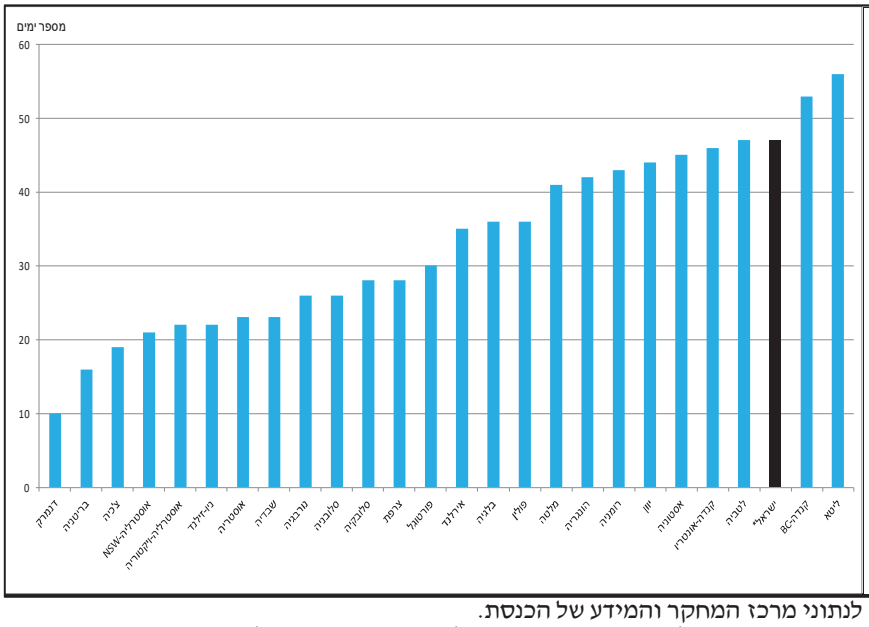
[10] 'סקר הוצאות משק הבית' של הלמ"ס מקבץ את משקי הבית לפי קבוצות הגיל הבאות של הילדים: 0 עד 4, 5 עד 9, 10 עד 14 ו-15 עד 17. כדי לחשב את מספר משקי הבית בישראל שבהם ילדים בגילים 3 עד 12 ב-2019, השתמשנו באומדן משקי הבית עם ילדים בגילים 0 עד 9 על פי הסקר לשנת 2016, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2017-ב').

[11] החישוב מתייחס לאותם ימים שבהם לא מתקיימים לימודים, אך מרבית ההורים עובדים.

מספר ימי הפער עבור משק בית מתקבל מהפער בין מספר ימי החופשה במערכת החינוך למספר ימי החופשה להם זכאי כל הורה עובד (או הורה יחיד במשפחה חד הורית–כ-6% ממשקי הבית בישראל) במשך חמשת ימי העבודה, ומאורכה של החופשה השנתית המשותפת להורים; מ-76 ימים שבהם מערכת החינוך אינה עובדת לעומת ימי עבודה במשק (אלמגור-לוטן, 2012) יש להפחית את ימי החופש של ההורים. הנחת-עבודה בדבר חופשה שנתית משותפת של 5 ימים (שבוע חופשה) שבה שני ההורים נמצאים יחד, וכי יש 17 ימי חופשה להורה,[12] מובילה לפער ממוצע של 47 ימים במשך השנה (איור 2).[13,14,15]

איור 2

הפער המקסימלי בין ימי החופשה במערכת החינוך היסודי לימי החופש של ההורים – השוואה בין-לאומית (2011)



	מספר ימי חופשה מינימלי של עובדי בשנה	ימי עבודה שבהם לא מתקיימים לימודים
צ'כיה	20	54
דנמרק	25	55
אוסטרליה - NSW	20	56
אוסטרליה - ויק טוריה	20	57
ניו-זילנד	20	57
נורבגיה	20	61
קנדה -אונטריו	10	61
סלובניה	21	63
סלובקיה	20	63
בריטניה	28	67
אוסטריה	25	68
שבדיה	25	68
קנדה - BC	10	68
פורטוגל	22	69
אירלנד	20	70
בלגיה	20	71
פולין	20	71
צרפת	25	73
ישראלי	17	76
הונגריה	20	77
יוון	20	79
רומניה	21	80
אוסטריה	20	80
לטביה	20	82
מלטה	24	84
ליטא	20	91

המקור: עיבודי הכותבים לנתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
* הנתון המתייחס לחופשות ההורים בישראל הוא נתון ממוצע; ואילו בשאר מדינות העולם מוצג מספר ימי החופשה המינימלי הקבוע בחוק (בשל מגבלות הנתונים), כלומר ייתכן שמדובר באומדן חסר, בהשוואה לישראל. לפירוט החישוב, ראו הערה 13.

לפער הגבוה של ימי החופשה יש השלכות על סדרי העבודה הסדירים של ההורים העובדים. הוא מחייב אותם להיעזר באחד מבני המשפחה; למצוא מסגרת חלופית לילדים בעלות כספית; או להשגיח על הילדים בעצמם - דבר שכרוך בעלות משקית כלכלית לא מבוטלת (גם אם לא למשק

---

[12] נתוני סכ"א של הלמ"ס לשנת 2014 מראים כי מספר ימי החופשה השנתית בממוצע לעובד בישראל עומד על 19. הואיל ועבודה זו מתמקדת במשקי הבית הצעירים ברובם (שלהם ילדים בגילים 3 עד 12) אנחנו מניחים 17 ימי חופשה שנתית בממוצע להורה.

[13] הפער בישראל הנקוב באלמגור-לוטן (2012) הוא 66 ימים: 76 ימי חופשה במערכת החינוך, שהינם ימי עבודה רגילים מחוץ למערכת החינוך, פחות 10 ימי חופשה, המספר המינימאלי לפי החוק בישראל (שעלה מאז ל-12 ימים). אנחנו מתבססים על נתון 76 הימים, אך מחשבים את פער ימי החופשה בצורה שונה: גובה הפער, עבור משק בית עם שני הורים עובדים, שלכל אחד מהם z ימי חופשה בשנה, ושיוצאים לחופשה שנתית משותפת בת x ימי עבודה, הוא:
$76 - x - 2(z - x) = 76 + x - 2 \cdot z$.

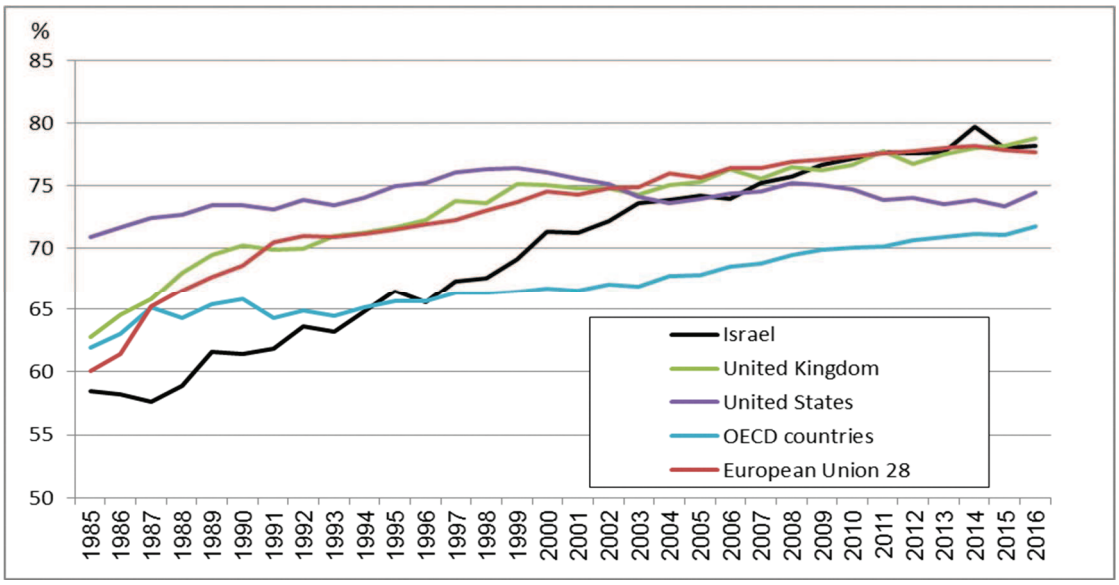
[14] פער ימי החופשה בישראל בעבודה זו מתייחס למערכת החינוך שאינה כוללת את מוסדות הלימוד החרדי הפטור, שבהם לומדים כ-3% מתלמידי בתי הספר. החופשות הנהוגות במוסדות הפטור מצומצמות במידה ניכרת ביחס לשאר המגזרים. לדוגמה, חופשת הקיץ במוסדות שבהם לומדים בנים נמשכת מח' באב עד א' באלול—22 ימים בלבד; בחנוכה אין חופשה כלל; ובפסח, יש חופשה בת 11 ימים בלבד. מספר ימי החופש במוסדות הפטור שבהם לומדות בנות דומה מאד לימי החופש בחינוך הרגיל. כמו כן, התחשיבים בעבודה זו לא כוללים את תלמידי החינוך המיוחד (1.7% מהתלמידים) שלומדים במהלך חופשות סוכות, חנוכה ופסח וכל חודש יולי (עבור חלקם היא אף פועלת עד אמצע אוגוסט).

[15] מספר מדינות מפותחות, ובראשן ארה"ב, אינן כלולות בהשוואה המקורית של אלמגור-לוטן (2012). בדיקה מדגמית, שנעשתה לגבי ארה"ב, מצאה כי פער ימי החופשה שם עומד על כ-30 ימים, ראו: Brown, Boser and Baffout (2016).

הבית עצמו). בעיה זו הלכה והחריפה על פני זמן בעקבות הגידול המבורך בשיעור ההשתתפות של הנשים בכוח העבודה, שהתרחש ברוב המדינות בעולם (איור 3). אולם החרפת "הבעיה" בישראל הייתה מהירה וקיצונית ביחס למדינות האחרות; שיעור השתתפות הנשים בגילים 25 עד 34 בכוח העבודה בישראל עלה בקצב מהיר בהשוואה עולמית.

איור 3

שיעור השתתפות נשים בכוח העבודה במדינות נבחרות, גילי 25 עד 34, 1985 עד 2016

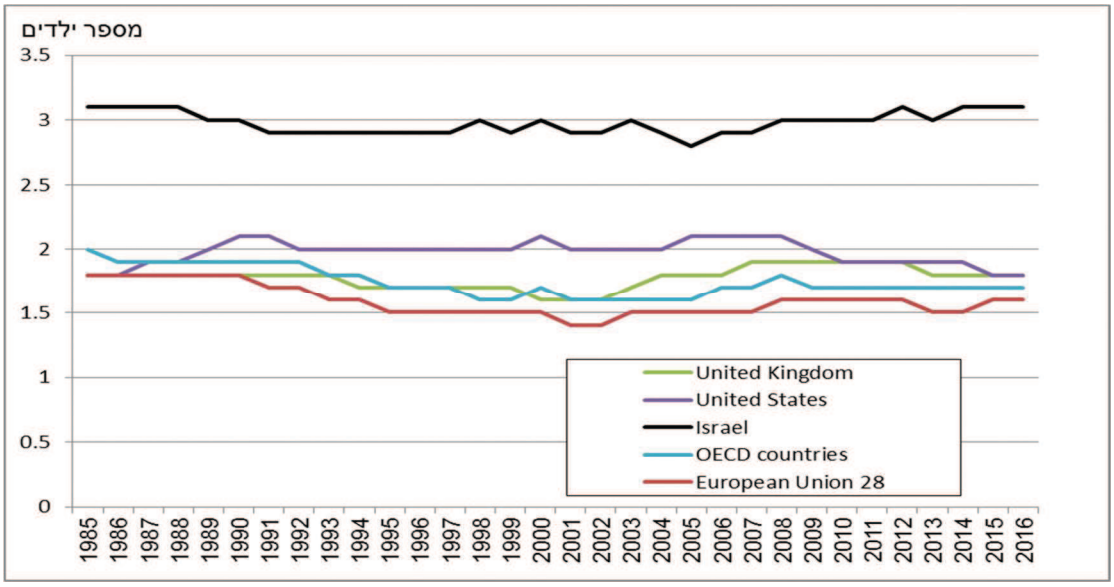


המקור: OECD (2018_b).

בנוסף לעלייה בנטל בשל פער ימי החופשה עם הגידול בשיעור ההשתתפות של הנשים בכוח העבודה, הנטל על ההורים בישראל גבוה יותר בהשוואה למדינות המתועשות, מאחר ששיעור הפריון בישראל גבוה משמעותית (כ-3 ילדים לעומת כ-2 ילדים במדינות האחרות, איור 4).

איור 4

שיעורי הפריון במדינות נבחרות, 1985 עד 2016



המקור: OECD (2018_c).

הנטל העודף בישראל מתבטא בשלושה היבטים: האחד, עלות מצטברת גבוהה יותר על מסגרות חלופיות בשל הילד השלישי (האחרון להיוולד, בממוצע). השני, הנטל של פער ימי החופשה בישראל עלול להימשך על פני מספר גבוה יותר של שנים[16] - עד שהילד השלישי בוגר דיו - לעומת מדינות אחרות. השלישי, שיעור המשפחות עם ילדים בישראל—כשליש ממשקי הבית—גבוה יותר בהשוואה למדינות המתועשות.

גודלו הניכר של פער ימי החופשה הביא בסופו של דבר להפעלת תוכניות להקטנתו, כמתואר בחלק הבא.

חלק ג' – תוכניות שהופעלו לצמצום פער ימי החופשה בישראל

בשנים האחרונות הנהיג משרד החינוך שתי תוכניות שונות כדי לצמצם את ימי החופשה במערכת החינוך; הראשונה–תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול', שהחלה בקיץ 2014; והשנייה–תוכנית 'בתי הספר של החגים' שהחלה בפסח תשע"ח (2018) באותה מתכונת. במשותף, שתי התוכניות (להלן 'בתי הספר של החופשים') מופעלות עד 25 ימים במהלך השנה (תלוי בשכבת גיל הילדים, נכון לשנת 2019).

תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול' נועדה בעיקרה לתת מענה חינוכי לילדים בחופשת הקיץ ולהקל בנטל התשלומים על ההורים. יעדים נוספים של התוכנית הם הגברת שוויון ההזדמנויות, חיזוק החינוך הציבורי ומוסדות החינוך כעוגן מרכזי בקהילה, וחינוך לתרבות פנאי משמעותית. הערכה של התוכנית בשנתה הראשונה (משרד החינוך, 2016) הצביעה על שביעות רצון גבוהה ממנה של ההורים ושל המפעילים.

עלות ההשתתפות בתוכנית[17] להורים מדורגת על פי האשכולות החברתיים-כלכליים של הלמ"ס, כלומר לפי הדירוג החברתי של הישוב בו משק הבית גר: אין השתתפות באשכולות החלשים ביותר, 1-4; 300 ש"ח השתתפות באשכולות 5-7, ו-450 ש"ח באשכולות 8-10.

ב-2014 תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול' כללה את תלמידי כיתות א' ו-ב' ועוד כ-30,000 תלמידי כיתות ג' עד ה' בפריפריה. ב-2015-2016 היא צומצמה לכיתות א' ו-ב', ומ-2017 התוכנית כוללת את תלמידי כיתות א' עד ג'. הואיל והתוכנית אינה חלק משנת הלימודים הסדירה ואינה כפופה לחוק חינוך חובה, שיעור ההשתתפות בה אינו מלא; בשנת 2018 שיעור הסבסוד הכולל עמד על כ-80%, והשתתפו בתוכנית 57% מפוטנציאל התלמידים בכיתות א' עד ג' (לפירוט הסיבות לשיעור השתתפות זה, ראו הערה 1). בשלב זה לא צפויה בקרוב הרחבה של התוכנית בקרב כלל ילדי הגנים (גילים 3-5) והתלמידים בבית הספר היסודי משיקולים תקציביים.[18] תוכנית 'בתי הספר של החגים' הינה רחבה יותר בהיקפה והיא כוללת את ילדי הגנים מגיל 3 ועד ילדי כיתה ג' (כולל).

הואיל ותוכניות 'בתי הספר של החופשים' הונהגו ב'תחולה-גילית חלקית', נכון לשנת 2019 הן מצמצמות במשוקלל כשישית בלבד מפער ימי החופשה עבור הילדים בני 3 עד 12, ערב הפעלתן (איור 1).

---

[16] כפונקציה של הפער בשנים בין הילדים, אם הפער בין הילד הבכור לילד השלישי עולה על הפער בין שני הילדים בממוצע בשאר מדינות הייחוס.

[17] הסגל המפעיל את התוכנית מורכב ממנהל או רכז התוכנית בביה"ס, וממורים מצוות ביה"ס או בי"ס אחר, שמקבלים שכר נוסף בגין עבודתם בתוכנית; לחילופין מורה יכול להיות מוחלף על ידי שני מדריכים (משרד החינוך, 2018-א'); כ-60% מהסגל המפעיל היו מורים.

[18] ראו: ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ה-20, (2018).

אומדן עלות 'בתי הספר של החופשים' הוא 11.70 ש"ח לילד לשעה (לוח נ'-1), ומתבסס על אומדן עלות הפעלת תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול' בשנת 2017. בהתאם לכך ובהנחה שעלות הפעלת 'בתי הספר של החגים' זהה לעלות הפעלת 'בתי הספר של החופש הגדול', סך העלות של 'בתי הספר של החופשים' בשנת 2019 צפויה להסתכם בכ-630 מיליוני ש"ח, בהנחה ששיעור השתתפות הילדים יהיה דומה לשיעורו ב-2018.

החלק הבא מציג באופן סכמטי מודל המשמש לניתוח הכדאיות המשקית של התוכניות הקיימות ואת החלופה להן, שמוצגת בחלק ז'.

חלק ד' – מודל סכמטי לניתוח עלות-תועלת משקית של תוכניות בתי הספר של החופשים

התועלת המשקית מתוכנית ממשלתית (או מרפורמה), מתקבלת מהשוואה בין מצב המשק לאחר יישום התוכנית לעומת המצב לפני יישומה; ומכך יש להפחית את עלות התוכנית על מנת לקבל את התועלת נטו (משוואה 1). בשעה שהמרכיבים של עלות התוכנית ידועים לרוב (משוואה 2), הרי שחישוב מצב המשק בהיעדר התוכנית דורש הנחות רבות (משוואה 3), ונשען גם על "עלות הצל" – עלות אלטרנטיבית בהיעדר התוכנית.

העבודה הנוכחית עושה שימוש במסגרת זו ומחשבת את הכדאיות המשקית של תוכניות שונות בישראל לצמצום הפער בין ימי החופשה של ההורים לבין ימי החופשה של ילדיהם במערכת החינוך - פער שפוגע בהיצע העבודה ובפריון העבודה. מסגרת ניתוחית זו מתאימה לתוכניות ממשלתיות נוספות, שפועלות להגדלת היצע העבודה ובהן תוכניות הכשרה למובטלים, תוכניות להסבה מקצועית ועוד.

משוואות (1) עד (5) מהוות את מסגרת המודל:

$$\pi = MeC - PC, \qquad (1)$$

$\pi(profit)$ - התועלת המשקית;

$MeC(Macroeconomic\ Costs)$ – התועלת מהתוכנית; נאמדת באמצעות העלות למשק בהיעדר התוכנית.[19]

$PC(Program's\ Costs)$ - עלות התוכנית;

$$PC = \sum_{i=1}^{m} CC_i \cdot N_i, \qquad (2)$$

CC_i – סך עלות התוכנית (קבועה ומשתנה) לפרט משתתף i מתוך m מגזרים באוכלוסייה;

N_i - מספר הפרטים המשתתפים בתוכנית במגזר i;[20]

$$MeC = \sum_{i=1}^{m}(\omega_{1,i} \cdot N_i \cdot CCC_i + \omega_{2,i} \cdot N_i \cdot SC_i) = \sum_{i=1}^{m} N_i(\omega_{1,i} \cdot CCC_i + \omega_{2,i} \cdot SC_i), \qquad (3)$$

[19] עלות זו מחושבת רק בקרב משקי הבית ששני ההורים מועסקים (או ההורה היחידני).

[20] מספר המשתתפים מושפע, כמובן, מהמחיר למשתתף, כלומר הוא אנדוגני. אנדוגניות זו חשובה בעיקר בחישובי עלות-תועלת של תוכניות עתידיות.

$\omega_{1,i}$ - שיעור האוכלוסייה במגזר i, שבהיעדר התוכנית משתתף במסגרת חלופית קיימת בתשלום;

$\omega_{2,i}$ - שיעור האוכלוסייה במגזר i, שבהיעדר התוכנית נושא בעלות צל (עלות אלטרנטיבית);

$(1-\omega_{1,i}-\omega_{2,i})$ - שיעור האוכלוסייה במגזר i, שאינו נושא בעלות בהיעדר התוכנית;

CCC_i - עלות השתתפות לפרט במסגרת חלופית קיימת (צהרון/קייטנה) במגזר i;

SC_i - עלות הצל במגזר i: היעדרות מהעבודה;

$$CCC_i = h_{c,i} \cdot c_{c,i}, \quad (4)$$

$h_{c,i}$ - שעות פעילות המסגרת החלופית בתשלום במגזר i;

$c_{c,i}$ - עלות שעת פעילות למשתתף במסגרת החלופית בתשלום במגזר i;

$$SC_i = h_{p,i} \cdot w_i, \quad (5)$$

$h_{p,i}$ - שעות פעילות עלות הצל במגזר i;

w_i - עלות שעת צל במגזר i;

חלק ה' – אמידת כדאיות הפעלת 'בתי הספר של החופשים'

כדאיותם של פרויקטים במערכת החינוך נבחנת לרוב באמצעות השוואה בין עלות הפרויקט לבין הגידול העתידי בהשתכרותם של התלמידים (ראו לדוגמא: Jimenez and Patrinos, 2008). אולם התועלת המיידית והישירה מ'בתי הספר של החופשים' טמונה בגידול התוצר בהווה, בשל הגידול בהיקף התעסוקה של הורי-התלמידים. בחינת 'כדאיות' הפעלת 'בתי הספר של החופשים' במתכונתה הנוכחית (נכון לשנת 2019) נעשית, על כן, באמצעות השוואת העלות בפועל (תקציבית וישירה) של הפעלת התוכניות לאומדן הפסד התוצר המשקי שנגרם בהיעדרה.[21]

החישוב נעשה באמצעות שימוש במודל עלות-תועלת, שהוצג בסעיף הקודם, ועיקרו של החישוב מוצג בסעיף זה (החישוב במלואו מוצג בנספח 2). במודל נזקפת עלות משקית - קרי הפסד תוצר - רק עבור משקי הבית שבהם שני ההורים (או הורה יחיד עבור משקי בית חד-הוריים) מועסקים, שכן רק לגביהם רלוונטי הפסד התוצר הכרוך בפער ימי החופשה.[22]

---

[21] השוואה זו אינה מלאה: היא מתעלמת, מחד, מההשפעה המעוותת הפוטנציאלית של הגידול במיסוי (לצורך מימון התוכנית); מאידך היא מתעלמת מההשפעה החיובית על פריון העבודה עם המעבר מטיפול אד-הוק ומשתנה משנה לשנה בעיית פער ימי החופשה, לפתרון של קבע.
גידול בנטל המס עלול להביא לשינוי בהיקף התעסוקה ובצמיחה הכלכלית, אולם אמידת הקשרים הכמותיים ביניהם אינה פשוטה, ואין הסכמה לגביהם. לדוגמה Bergh et al. (2011) הסיקו כי גידול של 10 נקודות אחוז בנטל המס יביא לירידה שבין אחוז למחצית האחוז בקצב הגידול של התוצר במדינות המפותחות; אולם Bassanini et al. (2001) הראו כי גידול ההוצאה בתחום החינוך דווקא מגדיל את קצב גידול התוצר, ו-Jaimovich and Rebelo (2017) הראו כי השפעת נטל המס על הצמיחה בטווח הארוך היא זניחה.
אשר לאמידת ההשפעות החיוביות המוזכרות עם המעבר לפתרון של קבע, זו מצויה מחוץ לתחומה של עבודה זו.

[22] העלות המשקית בגין פער ימי החופשה מחושבת ביחס לתעסוקת ההורים שאינם עובדי הוראה. שיעור תעסוקת הנשים במגזרים החרדי והערבי, ושיעור תעסוקת הגברים החרדים עלו משמעותית בשנים האחרונות (קסיר (קלינר) ורומנוב, 2018). אולם הואיל ושיעור הנשים עובדות ההוראה הוא משמעותית גבוה יותר במגזר החרדי (44%) ובמגזר הערבי (42% בקרב מוסלמיות ו-46% בקרב הבדואיות) לעומת במגזר ה'אחר' (16%),שיעור משקי הבית שנושאים עלות בגין פער ימי החופשה בשני המגזרים הראשונים הוא נמוך משמעותית, במיוחד לאחר ניכוי עובדי ההוראה.

אומדן העלות המשקית מורכב משלושה רכיבים; הרכיב הראשון הוא נטול עלות כספית—ישירה או עקיפה; הוא מכסה את משקי הבית שבהם אחד ההורים אינו מועסק, ובנוסף להם את משקי הבית שנעזרים בשרותי שמרטפות, שאין להם כל עלות כספית, רובם משקי בית בהם הילד/ים נמצאים תחת השגחת אחד ההורים שאינו מועסק, או קרובי משפחה כמו סבא או סבתא.

מכיוון שלא קיימים נתונים אודות שיעור משקי הבית שנעזרים בשרותי שמרטפות חינמיים בימי החופשה מבתי הספר, אנו משתמשים בנתון קרוב: שיעור משקי הבית שנהנים משירותי שמרטפות חינמיים לאחר יום הלימודים.[23] אנו מניחים כי לנותן העזרה ללא עלות כספית ישירה אין גם עלות משקית, כלומר אנו מניחים כי נותן העזרה אינו מוותר על תעסוקה-חלופית בשכר כדי לשמור על הילדים (לפירוט, ראו נספח נ.2.א').

פער ימי החופשה של שאר משקי הבית כרוך בעלות, אם באמצעות עלות ישירה של מסגרת חלופית (רכיב 2) – המהווה קירוב לתפוקה החלופית של גורמי הייצור המשמשים את המסגרת, ואם באמצעות עלות אלטרנטיבית, שמשקפת את אובדן השכר של ההורים העובדים המשגיחים בעצמם על הילדים (רכיב 3) על חשבון ימי עבודה.

אומדן הרכיב השני מתייחס לעלות הישירה של המסגרות החלופיות בהן שוהים הילדים בימי החופשה כאל תשומה, שמאפשרת להורים להמשיך את עבודתם כסדרה; החישוב מתבסס על עלות מקסימלית של השתתפות ילד בצהרון, שמופעל על ידי הרשות המקומית.[24,25] אומדן העלות המשקית ברכיב זה מתקבל על ידי הכפלה של העלות השעתית לילד בסך שעות פעילות התוכנית האלטרנטיבית לילד (5 שעות מדי יום), ובמספר הילדים הרלבנטי (לפירוט, ראו נספח נ.2.ב').

אומדן הרכיב השלישי מתבסס על זקיפה של שכר ההורה (השכר הנמוך מבין השניים במשק הבית[26]), ומשקף את העלות הכלכלית בקרב *שאר* משקי הבית. רכיב זה אומד באופן עקיף את השווי הכלכלי של ימי החופשה העודפים, והוא אינו מבטא הוצאה בפועל, דוגמת הרכיב השני.

הואיל ושיעורי התעסוקה של ההורים, המובילים גם לשיעורי השתתפות שונים של הילדים במסגרות בתשלום, שונים באופן מהותי במגזרים השונים, שיעור משקי הבית שנושא ב'עלות הצל' בכל מגזר הוא שונה (לוח 1). נוסף על כך, עלות הצל מתבססת על ממוצע עלות שעת העבודה בשכר הנמוך מבין שכר שני ראשי משק הבית (או השכר של ראש משק הבית שבו יש הורה יחיד)—שכר שונה משמעותית במגזר ה'אחר' לעומת שאר המגזרים.

סך העלות (התקציבית ולהורים) של תוכניות 'בתי הספר של החופשים' צפוי להסתכם בכ-630 מיליוני ש"ח. מאידך, בהיעדר 'בתי הספר של החופשים' סך אומדן הפסד התוצר נע בין

---

[23] ראו הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2004, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2006), שנושאו המיוחד היה 'סידורי ילדים והקשר לתעסוקת הורים'. על פי הסקר, כרבע ממשקי הבית (בהם שני ההורים מועסקים) נהנו משמירה חינמית על ילדיהם לאחר תום שעות הלימודים. אנו משתמשים בנתון זה כנקודת המוצא לחישוב תחום העלות המשקית הנחסכת.

[24] העלות המקסימלית להשתתפות ילד בצהרון של הרשות המקומית עומדת על 935 ש"ח לחודש; זאת על פי צו לפיקוח על הפעלת צהרונים (מחיר חודשי מרבי לצהרון), התשע"ז 2018, שהוצאתו היא בסמכות שר החינוך (משרד החינוך, 2018-ב'). מספטמבר 2017 התשלום של ההורים על המסגרות היה נמוך יותר, בעקבות תוכנית 'נטו למשפחה': עלות הצהרונים החודשית סובסדה על פי האשכול החברתי-כלכלי של הישוב, בהיקף של 350-150 ש"ח לחודש לילד.

[25] בנוסף לצהרון רשותי פועלים גם צהרונים מסובסדים לשכבות הכלכליות-חברתיות התחתונות, דוגמת צהרוני "ציל"ה" (צהרי יום להעשרה) וצהרוני תוכנית "ניצנים", שעלות הפעלתם נמוכה מעלות צהרון רשותי. אולם צהרוני "ציל"ה" לא פועלים בימי החופש של מערכת החינוך ועל כן עלותם אינה רלבנטית לאומדן העלות המשקית בגין פער ימי החופשה. עלות תוכנית "ניצנים", שעובדים בימי 'בתי הספר של החגים' כלולה בעלות התוכנית הקיימת.

[26] הנחה זו מובילה לאומדן חסר של העלות, שכן לא בהכרח ההורה בעל השכר הנמוך יותר הוא זה שישתחרר מהעבודה.

כ-520 מיליוני ש״ח[27] ל-690 מיליוני ש״ח[28]; **מכאן עולה כי עלות הפעלת 'בתי הספר של החופשים' דומה בהיקפה להפסד התוצר שהיה נגרם בהיעדרה.**

הואיל ושיעורי תעסוקת ההורים ורמת השכר שלהם אינם שווים על-פני מגזרי המשק בישראל, חלק ו' מציג את כדאיות התוכנית במגזרים השונים.

חלק ו' – כדאיות הפעלת 'בתי הספר של החופשים' במגזרי האוכלוסייה השונים

חלק זה מציג את כדאיות הפעלת 'בתי הספר של החופשים' במתכונתה הנוכחית (נכון לשנת 2019) כאשר האומדן מחושב בנפרד עבור החברה הערבית (כ-22% ממשקי הבית עם ילדים בגילים 3-11), המגזר החרדי[29] (12%) ושאר משקי הבית, להלן המגזר 'האחר' (66%, לוח 1). לוח 1 מתאר נתונים העומדים בבסיס החישובים במגזרים השונים.

לוח 1 – אומדנים והנחות[§] לגבי הורים וילדים במגזרים שונים באוכלוסייה הישראלית

	החברה הערבית	המגזר החרדי	'אחר'
שיעור מסך משקי הבית	22%	12%	66%
מספר ילדים (גילים 3 עד 11)	260,393	229,701	723,779
מספר ילדים ממוצע במשק בית (גילים 3 עד 11)	1.82	2.75	1.63
שיעור גידול ילודה בשנה (ממוצע)	0.8%	4.0%	1.7%
שיעור השתתפות ילדים ב'בתי הספר של החופשים'	61%	58%	57%
שיעור משקי הבית עם שני הורים עובדים[30]	38.0%	35.1%	81.5%
שיעור משקי הבית עם שני הורים עובדים (בניכוי עובדי הוראה)	21.0%	25.3%	78.7%
שיעור משקי הבית שאינם נושאים בנטל כספי בימי פער החופשה[§]*	81.5-84%	76.2-80.5%	30.3-39.3%
שכר ההורה במשק הבית (הנמוך מהשניים, ש״ח, ממוצע)	6,455	6,455	9,989
עלות לשעה לילד (ש״ח, על פי שכר ההורה)	24.03	17.79	37.41
שעות עבודה ביום (למשרה בשכר הנמוך מהשניים)	6.82	5.94	7.42
	גני ילדים ציבוריים		**כיתות א'-ג'**
שיעורי השתתפות ילדים בתוכנית (ממוצע משוקלל)	80%[§]		58%

[§] נתונים המבוססים על הנחות.

* נתון זה סוכם את שיעור משקי הבית שאחד ההורים אינו מועסק יחד עם שיעור העזרה החינמית (רכיב 1, הערה 27).

המקור: משרד החינוך (שיעור השתתפות ילדים בבתי הספר של החופש הגדול), ועיבודי הכותבים לנתוני הלמ״ס בסקר הו״מ, בנתוני עובדי ההוראה ובשיעור הילודה.

[27] בהנחה מחמירה, שתואמת את הנתון בסקר משקי הבית לגבי שמירה על ילדים לאחר שעות הלימודים (ראו הערה 23), כי כרבע ממשקי הבית ששני ההורים מועסקים בהם נהנים משמירה 'חינמית' על הילדים.

[28] בהנחה כי רק שמינית ממשקי הבית ששני ההורים מועסקים בהם נהנים משמירה 'חינמית' על הילדים.

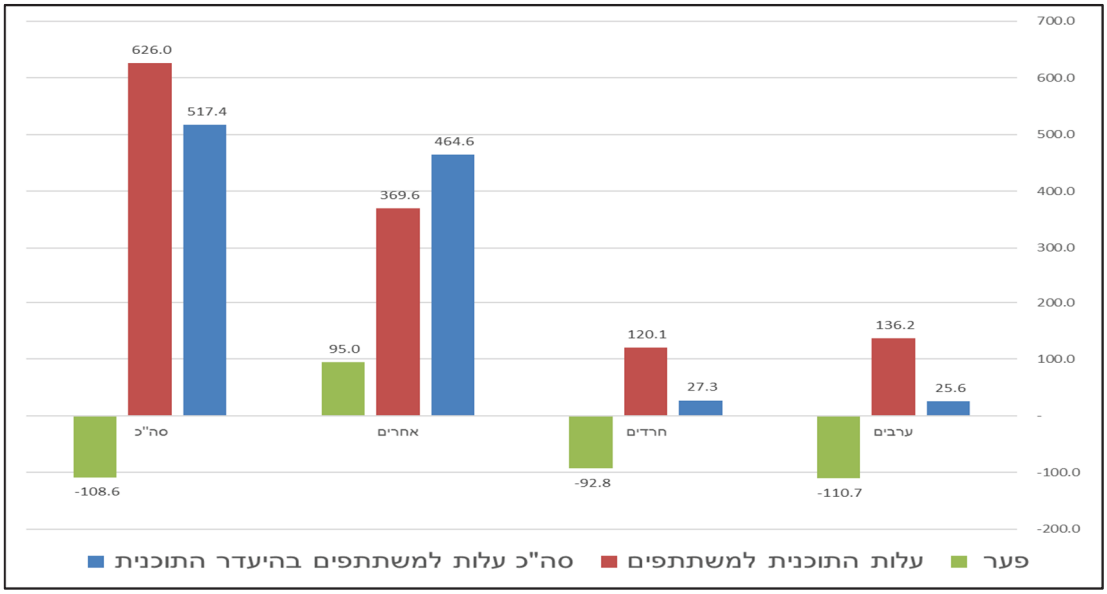
[29] עבודה זו נסמכת על הגדרת הלמ״ס ביחס ל'חרדים', כפי שהיא מתבטאת בסקר הוצאות המשפחה. הזיהוי נעשה לפי לימוד במוסדות חינוך חרדיים, מגורים באזורי הצבעה לרשימות חרדיות מובהקים ולפי הגדרה עצמית. לסקירה של זיהוי החברה החרדית והגדרות ומתודולוגיות נוספות, ראו קסיר (קלינר) ורומנוב (2018). החישוב מייחס עלות משקית אך ורק למי שמועסק, ולכן אינו מייחס עלות משקית להורים שאינם מועסקים, אך אינם שומרים על ילדיהם בשל היותם, לדוגמה, תלמידי ישיבה. סך אומדן העלות המשקית מתקבל על ידי סכימה של שלושת האומדנים המגזריים.

[30] שיעור משקי הבית שבהם שני ההורים מועסקים מחושב מסקר הוצאות המשפחה (הו״מ), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2017-ב'): 81.5% במגזר ה'אחר' ו-38% במגזר החרדי. בחברה הערבית שיעור זה אינו מחושב מסקר הו״מ, מאחר ושימוש בנתוני הסקר, שתואמים שכר שעתי אשר אינו-נופל משכר המינימום במשק, מקטינים את המדגם מאד. השיעור מחושב באמצעות הכפלת שיעור תעסוקת האימהות בשיעור תעסוקת האבות לקבלת 27.8%. נציין כי ללא סינון השכר בהתאם לסף שכר המינימום, שיעור התעסוקה בחברה הערבית מסקר הלמ״ס גדול יותר: 35.1%. יחד עם זאת, שימוש בנתון התעסוקה הנמוך מוריד את עלות פער ימי החופשה במגזר הערבי בכ-20 מיליוני ש״ח בלבד בשנה, ואינו משנה כמעט את התמונה העולה מהניתוח כאן.

החישוב מעלה כי ההשפעה המשקית הכלכלית של התוכניות **אינה** אחידה על פני המגזרים השונים: מבחינה משקית התוכנית אינה 'כדאית' בחברה הערבית ובמגזר החרדי, מפני שהעלות התקציבית הנוספת במגזרים אלו עולה על הפסד התוצר שנמנע. יותר מכך, ייתכן אף כי סך ההפסד המשקי במגזר הערבי והחרדי עולה על הרווח במגזר האחר (איור 5).[31]

איור 5 – פילוח העלות והתועלת המשקית בגין 'בתי הספר של החופשים' לפי מגזרים, תשע"ט (מיליוני ש"ח)

(רבע ממשקי הבית שבהם שני ההורים עובדים נהנים מעזרה 'חינמית' בשמירה על הילדים)



המקור: עיבודי הכותבים.

הסיבות לכך הן השיעור הגבוה של הילדים המשתתפים בתוכניות 'בתי הספר של החופשים' ביחס לשיעור הנמוך משמעותית של משקי הבית בהם שני ההורים עובדים (בניכוי עובדי ההוראה[32]) והשכר הנמוך, בשני מגזרים אלה. אולם התמונה הפוכה במגזר ה'אחר', אשר לגביו התוכנית כדאית מבחינה משקית.[33]

כמובן, ככל שתימשך מגמת העלייה בשיעורי התעסוקה במגזרים הערבי והחרדי שנצפתה בשנים האחרונות, כך תעלה כדאיות התוכניות לצמצום פער ימי החופשה.

[31] תוצאה זו מתקבלת אם משתמשים בהנחה מחמירה לגבי שמירה על ילדים לאחר שעות הלימוד – ראו הערה 27.

[32] ניכוי עובדי ההוראה נעשה על פי פרסומי הלמ"ס לגבי עובדי ההוראה בכל מגזר. בפרט, ניכינו את עובדי ההוראה עד גיל 49 בכל מערכת חינוך מגזרית. שימוש זה מהווה קירוב למספר ההורים שהם עובדי הוראה בכל מגזר.

[33] תוצאות ה'כדאיות' במגזר ה'אחר' וחוסר ה'כדאיות' במגזרים החרדי והערבי נשמרות גם בבחינת רגישות לגבי נתון שיעור משקי הבית שנהנים מעזרה חינמית בשמירה על הילדים.

חלק ז' – חלופת ה'סנכרון ושישונים'

הניתוח שמוצג בחלק ו' מעלה כי הנתונים שבנמצא אינם מאפשרים לקבוע באורח חד-משמעי האם עלות הפעלת 'בתי הספר של החופשים' במתכונתה הנוכחית גדולה או קטנה מהפסד התוצר, אותו היא מונעת. חלק זה מציג ומנתח חלופה לתוכניות הקיימות, אשר התועלת המשקית העולה ממנה היא חיובית באופן חד-משמעי, שכן היא אינה כרוכה בתוספת שעות-לימוד, אלא בהקצאתן באופן שונה.[34]

ז.1 – הסנכרון

כאמור, פער ימי החופשה הגדול בישראל נובע במידה רבה מהיעדר הסנכרון בין שבוע העבודה של מרבית ההורים במשק (חמישה ימי עבודה בשבוע) לשבוע העבודה של מערכת החינוך (שישה ימים בשבוע). על פי החלופה המוצגת בחלק זה ניתן לצמצמו בכ-29 ימים בין יום ראשון ליום חמישי עבור כלל התלמידים. זאת באמצעות הקצאה שונה של משאבי מערכת החינוך: מעבר לחמישה ימי לימודים מן המניין בימים ראשון עד חמישי. החישובים מלמדים כי ה'רווח' המשקי הישיר מתוכנית ה'סינכרון' בהשוואה למצב הקיים ב-2019 הינו 1-1.7 מיליארדי ש"ח, מדי שנה.[35]

לב ההצעה החלופית לצמצום פער ימי החופשה הינו, כאמור, הפעלת מערכת החינוך 5 ימים בשבוע בימים ראשון עד חמישי,[36] כפי שמקובל בעולם ובחלקים רחבים של המשק;[37] עובדי ההוראה ייהנו מחופשה ביום שישי, בנוסף ליום החופשה השבועי שיש להם כיום; כלומר הם יעבדו ארבעה ימים בשבוע (לעומת חמישה ימים כיום) ללא שינוי במספר שעות העבודה ביום בהשוואה למצב הקיים; במבנה כזה סך שעות העבודה יישאר בעינו, אך יתפרס על פני ימים אחרים, כך שפער ימי החופשה יצומצם. הואיל ויום שישי הוא יום לימודים קצר יותר,[38] הרי ביטול שעות ההוראה בכ-37 ימי השישי (מערכת החינוך פועלת 220 ימים בשנה) והעברתם כימי לימוד לימים ראשון עד חמישי יוסיפו כ-29 ימי לימודים במקום ימי חופשה קיימים. לכן, בפני עצמו סידור מחודש זה של ימי הלימודים <u>אינו</u> צריך להיות כרוך בתוספת של הוצאה תקציבית, בשעה שהוא מצמצם יותר ממחצית מפער ימי החופשה בימים א'-ה' בלמעלה ממחצית *לכל* שכבות הגיל.[39]

---

[34] ייתכן כי קבלת הסכמתו של ארגון המורים ליישום התכניות תהיה כרוך בתוספת תשלום למורים אולם הדבר אינו מהווה עלות של התוכנית עצמה, וקשור אך ורק להסדרים המוסדיים במשק.

[35] הטווח תלוי בשיעור משקי הבית שנהנים משמירה 'חינמית' על ילדיהם. חישובים מלאים מוצגים בנספח 2.

[36] הצעות לקיצור שבוע הלימודים בבית הספר ו/או הארכת שנת הלימודים הועלו כבר מספר פעמים בעבר, ובהן המלצות דו"ח וועדת דוברת (משרד ראש הממשלה, 2005) והדיון שהתנהל בכנסת בנושא בעקבות הדו"ח; הצעתה של ח"כ נחמיאס-ורבין מ-2016; הצעת חוק 'התאמת לוח חופשות הלימודים לשעות העבודה והמנוחה במשק (ינואר 2018), שגובשה על בסיס המלצות ועדת המשנה של הכנסת לבחינת ימי החופשה במערכת החינוך ב-2017 (וועדת פורר).
מוקד הצעתה של וועדת דוברת היה להעביר את שעות הלימוד מימי שישי לימים א' עד ה' מטעמים פדגוגיים. המוטיבציה שמאחורי ההצעות האחרות הייתה הגדלת הסינכרוניזציה בין חופשות ההורים לחופשות התלמידים, בכדי להקל על ההורים. בעבודה זו מושם דגש על סך התועלת המשקית מהחצעה החלופית תוך צמצום פער ימי החופשה.

[37] החל מ-1988 עבר המשק הישראלי לשבוע עבודה בן חמישה ימים בתהליך שנמשך מספר שנים (המועצה הלאומית לכלכלה, 2013).

[38] בהנחה של ארבע שעות הוראה כיום ביום השישי בבתי הספר, ו-4.75 שעות בגנים, ותוך התחשבות בשיעור הילדים בכל קבוצת גיל, הממוצע המשוקלל של שעות ההוראה ביום שישי נמוך ב-23% משעות ההוראה המשוקללות ביום חול.

[39] למרות שמספר שעות ההוראה השנתיות למורה לא ישתנה, ייתכן כי הסידור המחודש של ימי הלימודים על פני השנה יהיה כרוך בהגדלת שכר המורים. אם אומנם כך יהיה, הרי שההגדלה בשכר תצטרך להיות קטנה מהגדלת התועלת המשקית מהתוכנית, על-מנת שהתוכנית תהיה כדאית לשאר הציבור.

2.ז – השישונים

לצד התועלת, הסנכרון לבדו מרע את מצבם של כ-8% ממשקי הבית בהם שני ההורים עובדים בימי שישי (ושל משקי בית של הורה יחיד שעובד ביום שישי) בשמונה ימים. עבור השאר, החלק המכריע ממשקי הבית, קיים פן נוסף, מוסדי: סדרי החיים הקיימים בישראל לפיהם הילדים הולכים לבתי הספר בימי שישי מהווים סטטוס קוו, שככל הנראה יקשה לחרוג ממנו.

משני טעמים אלו מוצע על כן להנהיג, במקביל לסנכרון, תוכנית של 'שישונים', שתופעל במשך 42 ימי שישי בשנה, שהם כשישה ימי שישי נוספים בהשוואה למצב כיום.[40] הצורך במעורבות ציבורית בקיום ה'שישונים' קשור לצורך להבטיח את קיומה של מסגרת מוסדית לתלמידים בימי שישי[41] וכן בשל יתרונות לגודל, כמובן כתלות בביקוש למסגרות הללו.

מוצע כי 'השישונים' יופעלו על ידי הצהרונים שפועלים כיום בימי החול בגנים ובבתי הספר, וכי הפעלתם תהיה תנאי לקבלת הרישיון להפעלת הצהרון במהלך השבוע. לחילופין, ה'שישונים' יכולים להיות מופעלים על ידי הרשות המקומית. זאת, כתלות במספר מינימלי של הורים[42] המעוניינים בהשתתפות ילדיהם במסגרת זו. כן מוצע שהתוכנית תפעל בימי שישי לארבע שעות[43] שבחלקן יינתנו חוגי העשרה.

נדגיש, בשעה ש'בתי הספר של החופשים' מצמצמים את פער ימי החופשה, הרי ה'שישונים' נועדו בעיקר - כלומר עבור כ-92% ממשקי הבית - לשמור על הסטטוס-קוו הייחודי לישראל, לגבי קיום מסגרת לילדים ביום השישי בשבוע הלימודים. לשון אחרת, ה'שישונים' מהווים עבור רוב משקי הבית[44] שירות מסוג חדש שמהווה צריכה של פנאי, אינו מהווה חלק אינהרנטי מהתפקיד שממלאת מערכת החינוך, ועל כן הוצאות ההורים בגינם אינן מקטינות את התוצר. היקפו של שירות זה יהיה תלוי בביקוש לו מצד ההורים, ויקבע בין השאר גם לפי עלותו הישירה להורים.[45]

נציין כי לצד הגידול בתוצר כתוצאה מהסנכרון נוצר חיסכון תקציבי של כ-510 מיליון ש"ח, כתוצאה מביטול 'בתי הספר של החופשים'. לחלופין, ניתן לשמור על הנייטרליות-התקציבית ולייעד סכום זה לתקצוב ה'שישונים'.[46] לדוגמה, סבסוד השישונים תוך שימור הנייטרליות-התקציבית[47] יפחית את התשלום היומי של ההורים לילד מכ-45 לכ-30 ש"ח. אלטרנטיבית ניתן לשקול סבסוד דיפרנציאלי. לדוגמה, סבסוד חלקי בהתאם לדירוג סוציו-אקונומי של משק הבית.[48]

לוח 2 משווה בין תוכנית 'בתי הספר של החופשים' לבין חלופת 'הסנכרון ושישונים'.

---

[40] החישוב הינו: $220/6 + 28/5 = 42.26$.

[41] קיומה של מסגרת חלופית - בהיעדר התערבות ממשלתית - אינו מובטח.

[42] 'בתי הספר של החופש הגדול' מופעלים אף הם רק אם יש הרשמה של למעלה מ-60 תלמידים במוסד הלימודי.

[43] מומלץ כי התוכנית תסתיים בבתי הספר ברבע ל-12, ובגנים ב-12, כדי להקל על האיסוף של הילדים. תוכנית ניסיונית דומה, תל"ן, הופעלה בשנות ה-'1990. וועדת דוברת (משרד ראש הממשלה, 2005) הציעה כי במקביל למעבר מערכת החינוך לחמישה ימים מלאים בשבוע, משרד החינוך יפעל לפיתוח תוכניות חינוכיות בימי שישי, בעיקר לגילים הצעירים. הוועדה הציעה כי תיקצוב תוכניות אלו יעמוד על 200 מיליוני ש"ח (במונחי שנת 2005, שכר המורים בבית הספר היסודי עלה בכ-60% משנת 2005 עד 2016, ולכן במונחים של שנת 2016 אלו שקולים לכ-320 מיליוני ש"ח).

[44] עלות/תועלת יום שישי משקפת את עלות העבודה של ההורים ביום זה; החישוב מתבסס על זקיפת עלות אלטרנטיבית שעתית של צהרון למשך 4 שעות ביום שישי לילד, מוכפל בשיעור השתתפות ההורים המגזרי בכוח העבודה ביום שישי (ראו הערה 7). לפי מתודולוגיה זו, השתתפות ב'שישונים' של ילדים להורים שלפחות אחד מהם אינו עובד ביום שישי אינה כרוכה בהפחתת עלות משקית.

[45] על כן, מתבקש ניסוי (פיילוט) או סקר מקדים לגבי שיעור הסבסוד האופטימלי, המתואם עם העדפות ההורים, בטרם הפעלת התוכנית.

[46] שמירת הניטרליות התקציבית משמעה כי תקצוב ה'שישונים' אינו כרוך בהגדלת ההשפעות המעוותות על התוצר והתעסוקה בהשוואה למצב הנהוג כיום (ראו הערה 25). כך או כך, ההשפעות המעוותות לעומת מצב של חיסכון תקציבי הן ככל הנראה מזעריות שכן מדובר בהיקף הוצאה תקציבית נמוך מאד.

[47] ובהנחה כי שיעור ההשתתפות בהם יהיה שווה לשיעור ההשתתפות הנוכחי, 64%.

[48] לחילופין, סבסוד מלא למשקי הבית ששני ההורים עובדים בימי שישי מתאים למטרת צמצום פער ימי החופשה, אולם סבסוד דיפרנציאלי שכזה כרוך בסיבוך אדמיניסטרטיבי וכן בהשפעה על התמריץ לעבוד בימי שישי.

לוח 2 – השוואה בין המצב הקיים לפתרונות אפשריים לצמצום פער ימי החופשה

עלות יומית של פער ימי חופשה	61.2-81.4 מיליוני ש״ח	
	המצב הקיים	**'סנכרון ושישונים'**
פער ימי החופשה הנותר	39.5=47-7.5 ימים	18.5=47-28.5 ימים
עלות משקית של הפער*	2.41-3.21 מיליארדי ש״ח	1.13-1.50 מיליארדי ש״ח
תוספת ישירה לתוצר בהשוואה למצב הקיים**	-	1.28-1.71 מיליארדי ש״ח
עלות הפעלת התוכנית	0.63 מיליארדי ש״ח	תלוי שיעור השתתפות***
מזה: עלות תקציבית	0.51 מיליארדי ש״ח	ושיעור הסבסוד
תוספת עלות הפעלה בהשוואה למצב הקיים	-	ראו סעיף קודם
עלות לילד (להורים)	סבסוד מלא למתגוררים באשכולות סוציו-אקונומיים 1-4, 20 ש״ח ליום לילד באשכולות 5-7, ו-30 ש״ח באשכולות 8-10	44 ש״ח לילד ליום שישי (ללא סבסוד)

*תחום העלות היומית נגזר משיעור משקי הבית שלהם עזרה 'חינמית' בשמירה על הילדים (ראו הערות 27 ו-28).
** הסנכרון לבדו (ללא שישונים) מוביל לתוספת ישירה לתוצר של כמיליארד ש״ח בהשוואה למצב הקיים, לכל הפחות— 61.2 מיליוני ש״ח ליום כפול 24-7.5 ימים (28.5 הימים שנחסכים בתוכנית ה'סנכרון והשישונים' בניכוי ימי השישי ללא מסגרת למשקי הבית ששני ההורים עובדים בהם).
*** עלות השישונים עבור שיעור השתתפות של כשני-שלישים מהילדים (שיעור ההשתתפות בתוכניות כיום) נאמדת ב-1.46 מיליארדי ש״ח.
המקור: עיבודי הכותבים.

חלק ח' - השלכות ארוכות טווח של חלופת ה'סינכרון ושישונים' על פריון העבודה במשק

עבודה זו עוסקת בעלות ובתועלת הישירים מצמצום פער ימי החופשה כתוצאה מהתוכניות שנקטה הממשלה ומהצעה חלופית. התועלת המוצגת בעבודה זו נובעת ישירות בשוק העבודה. אולם לחלופת ה'סנכרון' (ראו חלק ז') - קרי להארכת שנת הלימודים, אשר תקיף 100% מהתלמידים בימים ראשון עד חמישי במסגרת מערכת החינוך - עשויה להיות גם השפעה על איכות הלמידה ולכן גם השפעה עקיפה וארוכת טווח על פריון העבודה העתידי במשק.

את הצעת הסנכרון ניתן ליישם - לדוגמה - בדומה למתכונת הימים בהם פועלים היום בתי הספר של החופשים: ביטול חמישה ימים מחופשת פסח וחמישה ימים מחופשת חנוכה, יום אחד בל״ג בעומר ובשלושת ימי האסרו חג, וכן קיצור החופש הגדול בשלושה שבועות,[49] כלומר בעוד 29 ימי לימודים בימים א' עד ה'.

במקרה זה ניתן לחלק את השינוי במבנה שנת הלימודים לשלושה חלקים נפרדים ולבחון את השפעות כל אחד מהם על הלמידה: 1. קיצור שבוע הלימודים משישה ימים לחמישה; 2. קיצור החופש הגדול בשלושה שבועות; 3. ביטול ימי חופשה במהלך שנת הלימודים.

[49] בתחילת החופש הגדול, בדומה ל'בתי הספר של החופש הגדול', או בסופו, בדומה לחופש הגדול במערכת החינוך החרדית לבנים.

בחינה של שינויים דומים במדינות אחרות מעלה את הממצאים הבאים:

- קשה למצוא מעבר משבוע לימודים של שישה ימים לחמישה ימים במדינות אחרות, שכן שבוע הלימודים של חמישה ימים מקובל שם מזה שנים רבות מאד. אולם בחינה של שינוי שדומה באופיו - קיצור שבוע הלימודים מחמישה ימים לארבעה (תוך הארכת ימי הלימודים) - מצאה כי הדבר לא השפיע לרעה על איכות הלמידה (Anderson and Walker, 2015). ממצא זה עולה בקנה אחד עם ההערכה שקיצור שבוע הלימודים בישראל משישה ימים לחמישה, לא יפגע באיכות הלמידה.
- אשר לקיצור חופשת הקיץ: מחקרים מצאו כי זה עשוי לצמצם את הזמן הנדרש על מנת לחזור לרמת הידע שהייתה לפני החופשה, ולכן להעלות ולשפר את איכות הלמידה (Cooper et al., 1996, Borman and Dowling, 2006 ו- Atteberry, A., and McEachin, A., 2016).[50] בנוסף, נמצא כי קיצור חופשת הקיץ מצמצם את הפער בין הישגי התלמידים שבאים מרקע סוציו-אקונומי נמוך וגבוה.
- אשר לביטול ימי החופשה במהלך שנת הלימודים, ניתן לשער כי הוא ישפיע באופן דומה לזה של קיצור חופשת הקיץ, אם כי במידה מתונה יותר.

נראה על כן כי מבחינת איכות הלמידה, 'החלקת' שנת הלימודים והארכתה (מבחינת התלמידים) כמתואר למעלה עשויות להביא לשיפור באיכות הלמידה, לעלייה בהישגי התלמידים ובמיומנויותיהם, ולתרום להעלאת פריון העבודה העתידי שלהם; אולם ניתוח ואומדן מלאים של השפעות אפשריות אלה הינו מחוץ לתחום הטיפול של העבודה.

חלק ט' - סיכום

לפער ימי החופשה בישראל עלות משקית לא מבוטלת. מאז 2014 מיישמת הממשלה תוכניות לצמצומו באמצעות הפעלת 'בתי הספר של החופשים'; בחנוכה ובסוכות—לגילים 3 עד 9, ובחופש הגדול—לגילים 6 עד 9 בלבד. תוכניות אלה כרוכות בעלות תקציבית מחד, אולם הן מביאות לצמצום פער ימי החופשה בכשישית ולגידול בתוצר מאידך.

הרווח המשקי מהתוכניות נובע משיעורי התעסוקה וההשתכרות הגבוהים יחסית במשקי הבית (עם ילדים), שאינם ערבים או חרדים; אולם ככל שתימשך מגמת העלייה בשיעורי התעסוקה במגזרים החרדי והערבי, שהתרחשה בעשור וחצי האחרונים, כן תעלה הכדאיות המשקית של התוכניות גם במגזרים אלה; ייתכן שהתוכנית עצמה גם תעזור לכך.

עוד מראה העבודה כי ניתן לפעול לצמצום פער ימי החופשה באופן שונה, באמצעות מהלך של סנכרון: הפעלת מערכת החינוך בימים ראשון עד חמישי, בדומה למרבית שוק העבודה, בצד הארכת שנת הלימודים הסדירה; חלופה זו מצמצמת את פער ימי החופשה בלמעלה ממחצית, ואת הפסד התוצר הישיר בגין ימים אלו בכמיליארד ש"ח מדי שנה, לכל הפחות. זאת ועוד, קיצור החופשות המובנה בתוכנית עשוי לשפר את מיומנויות התלמידים ודרכם את הפריון העתידי במשק.

במקביל לסנכרון חשוב לקיים מסגרות העשרה ביום שישי—'שישונים'—שיהיו דומים באופיים לצהרונים שפועלים בימי החול, וזאת כתלות בביקוש להם, שתלוי בין היתר בעלותם להורים.

---

[50] התופעה מכונה בספרות כ-"summer slide".

ביבליוגרפיה

Anderson, D.M. & and Walker, M. B. (2015), Does Shortening the School Week Impact Student Performance? Evidence from the Four-Day School Week, Educational Finance and Policy, volume 10, Issue 3, p. 314-349

Atteberry, A., & McEachin, A. (2016). School's out: Summer learning loss across grade levels and school contexts in the United States today. In Alexander, K., Pitcock, S., & Boulay, M. (Eds.). Summer learning and summer learning loss, 35-54. New York: Teachers College Press.

Bassanini, A., Scarpetta, S., & Hemmings, P. (2001). Economic growth: the role of policies and institutions. Panel data evidence from OECD countries. OECD Economics Department Working Paper 283, OECD, Paris.

Bergh, A., & Henrekson, M. (2011). Government Size and Growth: a Survey and Interpretation of the Evidence. The Journal of Economic Surveys, 25(5) 872-897.

Borman, G. D., & Dowling, N. M. (2006). Longitudinal achievement effects of multiyear summer school: Evidence from the Teach Baltimore randomized field trial. Educational Evaluation and Policy Analysis, 28(1), 25-48.

Brown, C., Boser, U., & Baffout, P. (2016). Workin' 9 to 5 - How School Schedules Make Life Harder for Working Parents, Center for American Progress.

Cooper, H., Nye, B., Charlton, K., Lindsay, J., & Greathouse, S. (1996). The effects of summer vacation on achievement test scores: A narrative and meta-analytic review. Review of educational research, 66(3), 227-268.

Jaimovich, N. and Rebelo, S. (2017). "Nonlinear effects of taxation on growth". *Journal of Political Economy*. 125(1), 265—291.

Jimenez, E., & Patrinos H. A. (2008). Can Cost-Benefit Analysis Guide Education Policy in Developing Countries? Policy Research Working Paper 4568, The World Bank

OECD (2018_a). Instruction time in compulsory education: Organization of compulsory education.

OECD (2018_b). Labour Market Statistics: Labour force statistics by sex and age: indicators, OECD Employment and Labour Market Statistics (database)

OECD (2018_c). Fertility rates (indicator). doi: 10.1787/8272fb01-en.

אבגר ע., (2017), "מידע על עלויות הפעלת צהרונים", *מרכז המידע והמחקר של הכנסת*.

איתן, י., ע. דרור וא. לוי, (2017), "הגדלת הסנכרון בין ימי החופשה של הילדים ובין ימי החופשה של הורים עובדים", *המועצה הלאומית לכלכלה*, תזכיר פנימי.

אלמגור-לוטן, א., (2012), "ימי חופשה בבתי-ספר יסודיים לעומת ימי חופשה במשק - סקירה משווה", *מרכז המחקר והמידע של הכנסת*.

בנק ישראל, (2013), "מדדי רווחה בעולם ובישראל", בתוך פרק ח', דו"ח בנק ישראל לשנת 2012.
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2017-א'), "משפחות בישראל – נתונים לרגל יום המשפחה".

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2017-ב'), "סקר הוצאות משק הבית לשנת 2016".

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2014), סקרי כוח אדם לשנת 2014.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2006), "הסקר החברתי לשנת 2004".

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2019), "מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי".

המועצה הלאומית לכלכלה, (2013), "הוועדה לבחינת מבנה שבוע העבודה".

ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ה-20, (2018), "היערכות ליישום ביה"ס של החופשות", פרוטוקול ישיבה מתאריך 18/06/2018.

מלאך, א., מ. חושן, ול. כהנר, (2016), 'שנתון החברה החרדית בישראל, 2016', *המכון הישראלי לדמוקרטיה, ומכון ירושלים לחקר ישראל*.

מרכז השלטון המקומי בישראל, היחידה הכלכלית, "בתי הספר של החופש הגדול, תוכנית משרדי החינוך והאוצר לתלמידי ישראל במוסדות החינוך הרשמיים", מצגת.

משרד החינוך, (2016), "תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול', קיץ תשע"ד, דו"ח הערכה", *ראמ"ה– הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך*.

משרד החינוך, (2018-א'), "בתי הספר של החופש הגדול, חוברת הפעלה ונהלים לשנה"ל תשע"ח".

משרד החינוך, (2018-ב'), צו לפיקוח על הפעלת צהרונים (מחיר חודשי מרבי לצהרון).

משרד ראש הממשלה, (2005), "התכנית הלאומית בחינוך – כוח המשימה לקידום החינוך בישראל", (דו"ח דוברת).

קסיר (קלינר), נ., וד. רומנוב, (2018), "איכות החיים של אוכלוסיות בחברה הישראלית: מבט השוואתי", *המכון החרדי למחקרי מדיניות*.

נספחים

נספח 1

לוח נ'-1: אומדן עלות הפעלת 'בתי הספר של החופש הגדול' ללא חינוך מיוחד,[51] 2017 (ש"ח)

סה"כ תשלומים (מיליוני ש"ח)	264
מזה: תשלומי ממשלה	213
תשלומי הורים	51
מספר ילדים	300,798
סה"כ שעות	15 ימים × 5 שעות ביום
עלות כוללת ממוצעת לשעה לילד	**11.71 ש"ח**
עלות תקציבית ממוצעת לשעה לילד	**9.46 ש"ח**

המקור: נתוני אומדן ביצוע התקציב ל-2017 ועיבודי הכותבים.

נספח 2 – מודל עלות-תועלת לחישוב העלות המשקית בגין פער ימי החופשה

נ.2.א עזרה שאינה כרוכה בעלות משקית

הרכיב הראשון באומדן העלות המשקית הינו נטול עלות כספית—לא ישירה ולא עקיפה; הוא מכסה את משקי הבית שנעזרים בשרותי שמרטפות, שאין להם כל עלות כספית, רובם משקי בית בהם הילד/ים נמצאים תחת השגחת אחד ההורים שאינו מועסק, או קרובי משפחה כמו סבא או סבתא; נעיר כי אנו מניחים כי לנותן העזרה ללא עלות כספית ישירה אין גם עלות משקית (שכן הוא לא מוותר על שעות עבודה)—הנחה שמביאה לאומדן חסר של העלות המשקית. לפי אומדננו מדובר בעד כרבע ממשקי הבית (בהם שני ההורים מועסקים) בשלושת המגזרים, בהתבסס על הסקר החברתי של הלמ"ס.[53,52]

פער ימי החופשה של שאר משקי הבית כרוך בעלות, אם באמצעות עלות ישירה של מסגרת חלופית (רכיב 2), ואם באמצעות עלות אלטרנטיבית, שמשקפת את אובדן השכר והתפוקה של ההורים העובדים המשגיחים בעצמם על הילדים (רכיב 3).

---

[51] הנתונים מתייחסים לחינוך הרגיל ולחינוך המיוחד המשולב יחד; הנחנו ששיעור ההשתתפות בתוכנית זהה להתפלגות הילדים בין החינוך הרגיל והחינוך המיוחד המשולב. בנוסף, השתמשנו באומדן לפיו עלות ההשתתפות בתוכנית של החינוך המיוחד גבוהה פי 2.78 מעלותה בחינוך הרגיל, ראו: מרכז השלטון המקומי בישראל, מצגת.

[52] נושאו המיוחד של הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2004 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2006) היה 'סידורי ילדים והקשר לתעסוקת הורים'. בסקר מופיע שיעור משקי הבית שלהם עזרה ללא תשלום בקרב ילדים בגילים 4-5, ובקרב ילדים בגילים 6 עד 9 לאחר שעות בית הספר. עיבוד נתונים אלה מוביל לשיעור של כ-24% ממשקי הבית שנהנים מעזרה ללא תשלום; מבלי להבחין בין המגזר החרדי והמגזר ה'אחר'. אנו מניחים, על-כן, כי שיעור ה'עזרה' במגזר החרדי ובמגזר ה'אחר' הוא זהה.
נראה כי זהו אומדן יתר לנתון הנדרש עבור ילדי בית הספר, שכן בשעה שבסקר נבדקת עזרה לאחר שעות הלימודים, הרי בימי חופשה מדובר בעזרה משך ימים מלאים ורצופים, כלומר בעול כבד יותר על נותני העזרה בחינם. בנוסף, שיעורי התעסוקה עלו מהותית, ובפרט של גילי +60, הסבים והסבתות. לכן, אנו מציגים בעבודה גם תחשיב עבור שיעור עזרה ללא תשלום העומד על כשמינית.

[53] בדיקת רגישות מראה כי ירידה של נקודת אחוז בשיעור משקי הבית שנהנים מעזרה זו מעלה את הרווח המשקי מ'בתי הספר של החופש הגדול' בכ-43 מיליוני ש"ח.

נ.2.ב עלות מסגרת חלופית

עלות זו מחושבת עבור הילדים המשתתפים בימי חופשה במסגרות חלופיות דוגמת צהרונים, קייטנות ומעונות יום. האומדן של עלות זו מתבסס על עלות מקסימלית להשתתפות ילד בצהרון רשותי, העומדת נכון לשנת 2018 על 935 ש״ח לחודש.[55,54] עלות זו מיתרגמת לעלות שעתית של 12.41 ש״ח לילד (לוח נ׳-2).[56]

לוח נ׳-2
אומדן עלות השתתפות בצהרון רשותי

הוצאה ממוצעת חודשית על צהרון רשותי (ש״ח)	935
ימי פעילות בחודש	22
שעות פעילות ביום	3.42
עלות לילד לשעה (ש״ח)	**12.41**

המקור: מרכז המידע והמחקר של הכנסת ועיבודי הכותבים.

אנו מניחים כי שיעור הילדים המשתתפים במסגרות חלופיות אלה בשלושת המגזרים יחד הוא 30.1%.[57] אומדן העלות המשקית מתקבל על ידי הכפלה של העלות השעתית לילד בסך שעות פעילות התוכנית האלטרנטיבית לילד,[58] ובמספר הילדים הרלבנטי.[59]

נ.2.ג עלות הצל – העלות האלטרנטיבית של ההורים המשגיחים בעצמם על הילדים

הרכיב השלישי והאחרון באומדן העלות משקף את העלות הכלכלית (המכונה ׳העלות האלטרנטיבית׳ או ׳עלות הצל׳) בקרב *שאר* משקי הבית. עלות הצל מתבססת על ממוצע עלות שעת העבודה בשכר הנמוך מבין שכר שני ראשי משק הבית (או השכר של ראש משק הבית שבו יש הורה יחיד)—שכר שונה משמעותית במגזר ה׳אחר׳ לעומת שאר המגזרים.[60]

---

[54] על פי צו לפיקוח על הפעלת צהרונים (מחיר חודשי מרבי לצהרון), התשע״ז 2018, בסמכות שר החינוך. מספטמבר 2017 התשלום של ההורים על המסגרות היה נמוך יותר, בעקבות תוכנית ׳נטו למשפחה׳ שהנהיג משרד האוצר: עלות הצהרונים החודשית סובסדה על פי האשכול החברתי-כלכלי של הישוב, בהיקף של 150-350 ש״ח לחודש לילד.

[55] בנוסף לצהרון רשותי פועלים גם צהרונים מסובסדים לשכבות הכלכליות-חברתיות התחתונות, דוגמת צהרוני ״ציל״ה״ (צהרי יום להעשרה) וצהרוני תוכנית ״ניצנים״, שעלות הפעלתם נמוכה מעלות צהרון רשותי. אולם צהרוני ״ציל״ה״ לא פועלים בימי החופש של מערכת החינוך ועל כן עלותם אינה רלבנטית לאומדן העלות המשקית בגין פער ימי החופשה. עלות תוכנית ״ניצנים״, שעובדים בימי ׳בתי הספר׳ של החגים׳ כלולה בעלות התוכנית הקיימת.

[56] שעות פעילות הצהרון מתבססות על פעילות של הצהרונים מעבר לשעות התקן בגנים ובבתי הספר ועד לשעה 17:00. שעות התקן הינן 6 שעות לגנים, 5 שעות לכיתות א׳-ב׳, 5.4 שעות לכיתות ג׳-ד׳, ו-5.6 שעות לכיתות ה׳-ו׳. נתון שעות פעילות הצהרון דומה לנתון שהתקבל בסקירה על הצהרונים, ראו: אבגר (2017).

[57] שיעור זה מבוסס על סקר (משרד החינוך, 2016), לפיו 35% מהילדים שהשתתפו בתוכנית (65% מסך הילדים) השתתפו בקייטנות בשנים קודמות, ו-21% משאר הילדים השתתפו בקייטנות. שיעור ההשתתפות במגזר הערבי במסגרות הללו הינו 13.6% (עיבודי הכותבים לנתוני אבגר, 2017). בהנחה כי שיעור זהה השתתף בקרב הילדים במגזר החרדי, מתקבל כי 41.6% מהילדים שאינם חרדים ואינם ערבים משתתפים בקייטנות.

[58] שעות הפעלת התוכנית, ולכן גם היעדרה, הינן 5 שעות מדי יום עבור תלמידי בית הספר ו-5.5 שעות לילדי הגנים, בהתאם להפעלת תוכנית ׳בתי הספר של החגים׳, והכפלה במשך ימי פעילות התוכנית (עד 25 ימים לשתי התוכניות יחד).

[59] התפלגות הילדים בשכבות הגיל השונות במגזר החרדי ובמגזר שאינו חרדי ואינו ערבי מחושבת לפי שיעור גידול ריבוי טבעי שנתי של 4% ו-1.7%, בהתאמה, לפי מלאך, חושן וכהנר (2016). ההתפלגות במגזר הערבי מבוססת על לוח לידות חי של הלמ״ס.

[60] לא היו בידינו נתוני שכר של כלל ראשי משקי הבית שלהם ילדים בגילים 3 עד 11. במקום זאת, חישבנו את הנתונים על משקי הבית שלהם ילדים בגילים 5 עד 9 (ייתכן שיש ילדים נוספים בגילים אחרים–ילד מוגדר בסקר עד גיל 17)—מדגם המייצג למעלה מרבע מאוכלוסיית משקי הבית עם ילדים בגילים 3 עד 11.

נספח 3 – אומדן עלות הפעלת 'שישונים'

נ.3.א. אומדן העלות לילד

אומדן עלות ההפעלה של התוכנית בימי שישי מתבסס על עלות הפעלת צהרון, שמופעל על-ידי רשות מקומית[61]—כ-11 ש"ח לילד לשעה (לוח נ'-3) ו-45 ש"ח ליום שישי מלא.[62] הואיל ו'שישונים' צפויים לפעול 42 ימים בשנה, הרי שהם יפעלו כ-170 שעות בשנה לעומת כ-130 שעות של בתי הספר של החופשים (לוח נ'-4). לכן, בשקלול העלות השעתית, העלות הכוללת שלהם לילד גבוהה מזו של 'בתי הספר של החופשים'.

לוח נ'-3: אומדן עלות הפעלת 'שישונים' (ש"ח)

הוצאה ממוצעת חודשית על צהרון רשותי	988
ימים בחודש	22
מזה: עלות ארוחה יומית	12
הוצאה ממוצעת חודשית על צהרון ללא ארוחות	724
הוצאה ממוצעת חודשית ללא חוגים	626
שעות פעילות ביום	3.42
הוצאה ממוצעת לשעה ללא ארוחה וחוגים	8.31
עלות חוג לשעת פעילות ביום שישי	2.72
סה"כ עלות ממוצעת לשעה לילד	**11.03**
מזה: השתתפות הורים (ממוצע)	2.12
עלות תקציבית לשעה לילד	**8.91**

המקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת ועיבודי הכותבים.

לוח נ'-4: תוכנית 'בתי הספר של החופשים' בהשוואה לתוכנית ה'סנכרון ובית הספר של יום שישי'

	'בתי הספר של החופשים'	'בית הספר של יום שישי'
ימי פעילות	25	42
צמצום פער ימי חופשה	25 (במתכונת מלאה)	28 (ועוד שישה ימי שישי)
שעות פעילות ביום	5.5 (גנים) או 5 (בתי ספר)	4
סך שעות פעילות*	137.5 או 125	168
עלות שעת פעילות לילד (ש"ח)	11.71	11.03

המקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוח ראמ"ה (משרד החינוך), משרד האוצר ועיבודי הכותבים.

*שעות פעילות במתכונת מלאה.

נ.3.ב. אומדן העלות הכוללת

העלות הכוללת לכלל הילדים המשתתפים תלויה כמובן בשיעור ההשתתפות בתוכנית. אולם אין לדעת א-פריורי מה יהיה שיעור ההשתתפות ב'שישונים'. זאת מפני ששיעור משקי הבית ששני ההורים בהם (או ההורה היחיד) נושאים בעלות בהיעדר מסגרת לילדים בשל תעסוקתם ביום שישי – כ-8% ממשקי הבית עם ילדים, לפי אומדננו (ראו הערה 10) – הינו נמוך משמעותית משיעור משקי

[61] אומדן זה מתבסס על דיווח ההוצאות על צהרונים רשותיים (988 ש"ח בממוצע לחודש לילד, ובטווח 780 – 1,240 ש"ח) בניכוי עלות ארוחת צהריים, שלא תינתן בימי שישי, ובתוספת עלות פעילות העשרה (חוג) אחת מידי יום שישי (על פי אבגר, 2017). עלות הצהרונים באומדן הינה גבוהה מהעלות המקסימלית של תעריף צהרון רשותי (ראו הערה 26).

[62] אנו מניחים כי עלות שעת הפעלה בימי שישי זהה לעלות שעת הפעלת צהרונים בימים א'-ה'.

הבית המקביל בימים ראשון עד חמישי. לכן, מכאן עולה לכאורה כי שיעור ההשתתפות של הילדים ב'שישונים' יהיה נמוך משיעור ההשתתפות ב'בתי הספר של החופשים ; אולם מאידך, הסטטוס-קוו הקיים בעניין מסגרת לילדים ביום שישי עשוי להתבטא בשיעורי השתתפות גבוהים יותר בשישונים - כמובן בהתאם למחירם להורים, התלוי מצידו בשיעור הסבסוד על ידי המדינה. העלות הכוללת של השישונים עבור שיעור השתתפות של כשני-שלישים מהילדים (בהתאם להנחות בלוח 1 לגבי שיעורי ההשתתפות של ילדי הגנים והילדים בני ה-10-11, ושיעור ההשתתפות בפועל בית הספר של החופש הגדול ב-2018) נאמדת ב-1.46 מיליארדי ש"ח.