

תיבה ה'-3: עלות הטיפול בילדים ומדיניות התמיכות במשפחות של עובדים עם ילדים בגיל הרך¹

ההוצאות על מסגרות טיפול בילדים בגיל הרך² הן חלק ניכר מתקציבן של משפחות עם ילדים - בממוצע כרבע משכר הנטו של אם עובדת. עלויות כה גבוהות מחלישות את התמריץ של האם לשוב ולעבוד לאחר הלידה, משום שהן מקטינות את תוספת ההכנסה נטו שמשק הבית מקבל מעבודתה. ההשפעה חזקה יותר על משפחות מעוטות הכנסה, שבהן משקלה של הוצאה זו בשכרה של האם גבוה יותר. בשנים האחרונות גדל התקצוב של מסגרות הטיפול בילדים (מעונות יום ומשפחותונים) שבהן המחיר מסובסד למשפחות העובדים הזכאיות לכך. עם זאת, מרבית משפחות העובדים עם ילדים בגיל הרך לא נהנות מהתמיכה, בשל מחסור במסגרות המסובסדות. נושא העלות הגבוהה של מסגרות הטיפול בילדים בגיל הרך בלט גם במחאה החברתית בקיץ האחרון, וכן בצעדים שעליהם החליטה הממשלה על בסיס המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי.

סקירת המדיניות הנוכחית של התמיכה במשפחות של עובדים עם ילדים

בישראל כ-500,000 משפחות עם ילדים בני 0-4, וכשני שלישים מהן משלמות עבור מסגרות הטיפול בילדים. ההוצאה של משפחה השולחת ילדים למסגרת כזאת מסתכמת, בממוצע, בכ-1,600 ש"ח לחודש, והיא גבוהה יותר למשפחות שבהן האם עובדת (כ-1,900 ש"ח לחודש)³.

עלויות אלו הן לאחר קבלת הסבסוד המוענק למשפחות הזכאיות במסגרות הטיפול המפוקחות על ידי משרד התמ"ת, אשר מתקצב אותן. סבסוד מסגרות הטיפול הציבוריות הוא ערוץ התמיכה העיקרי במשפחות של עובדים עם ילדים במדינות רבות. במספר מדינות מפותחות היקף הסבסוד של מסגרות אלו הוא כ-68 אחוזים מהעלות החודשית לילד, ועל ההורים לשלם רק את השאר⁴. בישראל הסבסוד הממוצע לכלל הילדים במסגרות המסובסדות עומד על 44 אחוזים מהמחיר החודשי. נמצא מיתאם חיובי בין שיעור הילדים במסגרות הציבוריות במדינה לשיעור התעסוקה בקרב האימהות בה (איור 1).

ישראל נמצאת בקרבת קו הממוצע: שיעור הילדים עד גיל 3 במסגרות הציבוריות עומד על כ-23 אחוזים מכלל הילדים בגיל זה, והרחבתן אמורה להגדיל את שיעור התעסוקה של אימהות, במטרה להגיע לרמת התעסוקה של המדינות המפותחות, כגון

¹ הדברים מבוססים על מחקר שנערך בבנק ישראל בידי אלה שחר, ויתפרסם בקרוב.

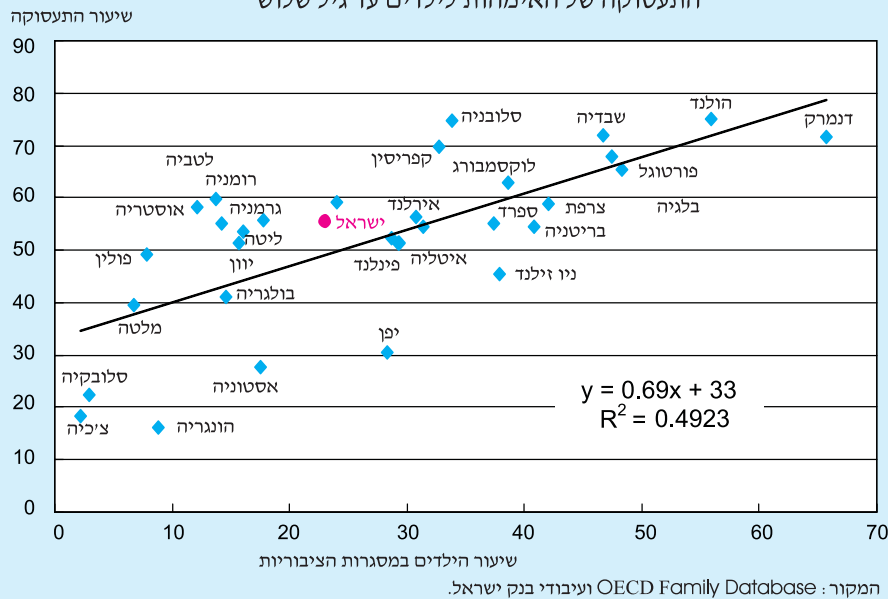
² מכאן ואילך ההתייחסות היא לילדים בני 0-4.

³ סקר הוצאות משקי הבית, ממרצע 2007-2009, במחירי 2011.

⁴ ממרצע של איטליה, שוודיה, פינלנד, בלגיה, דנמרק, גרמניה, הולנד, קנדה וארה"ב - ראו "מדיניות הסבסוד של מעונות יום - צעד לעידוד היציאה לעבודה", בנק ישראל, *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים*, 119 *http://www.bankisrael.gov.il/develop/develop119/develop.pdf*, "סיוע ממשלתי למימון שירותי טיפול בילדים בגיל הרך - מה עושות מדינות אחרות", משרד התמ"ת, מינהל המחקר והכלכלה - *http://www.moital.gov.il/NR/exeres/EF4C970C2797-4031-B373-DC38378A65FE.htm*

איור 1

המיתאם בין שיעור הילדים עד גיל שלוש במערכת הציבורית לשיעור התעסוקה של האימהות לילדים עד גיל שלוש



שוודיה, הולנד ודנמרק. היום נהנות מהסבסוד כ-55 אלף אימהות עובדות, בעוד שמספר האימהות העומדות בתנאי הזכאות לסבסוד מוערך בכ-110 אלף⁵. מכאן שנמחצית מהן אינן מממשות את ההטבה, וזאת בעיקר בשל מחסור במקומות במסגרות המסובסדות. ההיקף הנמוך של סבסוד המסגרות משתקף בהשוואה בין-לאומית. בישראל ההוצאה הציבורית על המסגרות המסובסדות מסתכמת בכ-0.1 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי, לעומת 0.23 אחוז בממוצע במדינות OECD, וזאת בלי להביא בחשבון ששיעורי הילודה בישראל גבוהים הרבה יותר. אם מתקננים את הנתונים בגין ההבדל בשיעור הפרייון הכללי, הפער גדל כמעט פי שניים⁶.

מספר המקומות במסגרות המפוקחות עומד בשנים האחרונות על כ-85,000⁷ - כרבע מהביקוש הפוטנציאלי (מספר הילדים במשפחות העובדים העומדות במבחן התעסוקה; ראו הערה 5). המחסור בהיצע של מסגרות מפוקחות ידוע היטב זה שנים, ובעבר נעשו מאמצים רבים בעניין זה. בשנת 2009 הוחלט להקצות כ-88 מיליון ש"ח⁸ לבנייה של

⁵ האומדן חושב על בסיס קובץ שכירים, הכולל את הנתונים הנדרשים לחישוב הזכאות לרישום למסגרות המפוקחות ולחישוב הזכאות לסבסוד כגון: נתוני ההכנסה, תעסוקת ההורים, ההרכב המשפחתי, גיל הילדים.

⁶ אילו שיעור הפרייון הכללי בישראל היה זהה לשיעורו במדינות OECD שיעור ההוצאה מהתוצר בישראל לא היה 0.1 אחוז, אלא כ-0.06 אחוז - לעומת 0.23 ב-OECD.

⁷ האומדן לא כולל את הילדים המטופלים על ידי לשכות הרווחה - הזכאים לסבסוד לפי קריטריונים שאינם קשורים לתעסוקת ההורים. לכ-20 אחוזים מהאימהות שילדיהן רשומים במסגרות המסובסדות יש 2 ילדים במסגרת. לכן מספר האימהות הנהנות משירותי המסגרות המסובסדות עומד על כ-70 אלף, ומתוכם כ-55 אלף נהנות מסבסוד.

⁸ החלטת הממשלה מס' 602 מ-19.07.2009 "בדבר עידוד תעסוקת אימהות לילדים בני 0-5 והסדרת מעונות יום, משפחתונים וצהרונים" ותוכניות אחרות.

מסגרות חדשות. בסוף שנת 2011 הורחבה ההקצאה בעוד כ-100 מיליון ש"ח, ואושרה לביצוע. היא תממן את בנייתן של מסגרות חדשות, ואמורה להגדיל את ההיצע בכ-6 אחוזים במהלך שלוש וחצי השנים הבאות.⁹

בשנים האחרונות עוברת מערכת המסגרות המסובסדות מספר שינויים משמעותיים. לפי הצעת חוק הפיקוח על מסגרות יום לפעוטות יורחב הפיקוח על הגנים הפרטיים. לשם כך יחייב החוק את הגנים לעמוד בתקנים מסוימים, שאמורים לייקר את העלויות של הפעלת הגנים הפרטיים בכ-40 אחוזים¹⁰. חלק מההוצאה ימומן על ידי הממשלה, אך ללא תקצוב מלא של תוספת העלויות, יפול הנטל על כתפי ההורים, או יביא לצמצום מספר הגנים, בגלל סגירת אלה שאינם עומדים בעלות של יישום התקנים. על כך מלמד ניסיון להעלאת התקנים לגנים בארה"ב, אשר גרמה להתייקרות המסגרות ולירידת מספרן של אלה הפונות לאוכלוסיות החלשות, שבהן המחירים נמוכים¹¹.

במטרה להגדיל את מספר המשפחות הנהנות מהמחיר המסובסד במצב של מחסור במקומות במסגרות המסובסדות שונו תנאי הקדימות בקבלת הילדים למסגרות¹²: ניתנה העדפה למשפחות שרמת הכנסתן נמוכה, שינוי שמשמעו עלייה ניכרת של שיעור הילדים המסובסדים מ-75 אחוזים מתוך כלל הילדים במסגרות אלה לפני השינוי עד ל-83-85 אחוזים השנה. שינוי זה עולה בקנה אחד עם ממצאי מחקרים בנושא חינוך, שלפיהם השתתפות במסגרות חינוך בגיל הרך משפיעה לחיוב על התפתחותם של ילדים ממשפחות מעוטי יכולת¹³. ואולם בגלל המחסור במקומות בישראל, אכלוס המסגרות המסובסדות כמעט אך ורק בילדים משכבות מוחלשות מקטין את האינטגרציה החברתית, ביצרו בידוד של ילדי השכבות האלה.

הרמה הנמוכה של מימוש ההטבות למשפחות העובדות שלהן ילדים בגיל הרך משתקפת בהשוואה בין-לאומית של ההוצאות על מסגרות הטיפול במונחי השכר הממוצע. ההשוואה מתחשבת בכלל ההטבות - הסבסוד הישיר והטבות המס (איור 2). היא מתבססת על נתוני משפחה מייצגת, ולא ממוצעת, כדי לנטרל את ההבדל בילודה, שבישראל היא גבוהה יותר מאשר במדינות OECD¹⁴. עלות המסגרת בישראל חושבה בהתאם לשיעור הסבסוד שהמשפחה המייצגת זכאית לו, לפי רמת ההכנסה

⁹ מדובר על תוספת של כ-5,000 מקומות במסגרות מסובסדות, שתעלה את מספרן של משפחות העובדים שילדיהן מטופלים במסגרות המסובסדות לכ-75 אלף.

¹⁰ לדוגמה: התקנים למבנה של גן (הקמת תשתיות כיבוי אש וממ"ד, יחס השטח לילד במעון ובחצר, המתקנים בגן ובחצר) ולטיפול בילדים (הרכב הגילים בקבוצות הילדים, יחס מספר הילדים למטפל, הכשרת הסגל החינוכי). הערכת העלויות של ארגון גני הילדים הפרטיים בישראל.

¹¹ V. Hots and M. Xiao (2011). "The Impact of Regulations on the Supply and Quality of Care of Child Care Markets", *American Economic Review*, 101, 1775-1805.

¹² בגלל חוסר היצע של מסגרות מסובסדות נקבעו ועדות קבלה למעונות, המחליטות על הקבלה על סמך תנאי הקדימות. העדפה ניתנת למשפחות חד-הוריות, לפי היקף תעסוקת האם, רמת ההכנסה, וכו'.

¹³ OECD (2007), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, OECD.

¹⁴ משפחה מייצגת היא משפחה שבה שני מועסקים, המשתכרים יחד 167 אחוזים מהשכר הממוצע במדינה (בהנחה שהמפרנס העיקרי משתכר ברמת השכר הממוצע והמפרנס השני משתכר 2/3 מהשכר הממוצע) עם שני ילדים בגילים 2 ו-3, המטופלים במסגרות חינוך לילדים הפועלות בהיקף מלא (כ-40 שעות שבועיות).

לנפש. ההשוואה מעידה על היוקר של מסגרות הטיפול בילדים בישראל לעומת מרבית מדינות OECD, גם למשפחות הנהנות מסבסוד.

ראוי להדגיש כי במסגרת החוק לשינוי כלכלי-חברתי, שחוקק בעקבות המחאה החברתית, אושר יישום חוק חינוך חנים לבני 3-4 החל משנת לימוד 2012/2013, צעד שיפחית את נטל התשלומים על ההורים. עם זאת, הוא לא ישפיע על ההוצאה למסגרות לילדים עד גיל זה, אשר מרביתם מטופלים במסגרות פרטיות, שעלותן גבוהה מאוד.

גמישות התעסוקה של אימהות ביחס לעלות של מסגרות הטיפול בילדים ההוצאות הגבוהות על מסגרות הטיפול בילדים משפיעות לשלילה על התמריץ של האם לעבוד; כך עולה גם מהספרות הענפה העוסקת בנושא זה. התוצאה השכיחה

איור 2
תשלום למסגרות הטיפול בילדים בניכוי הטבות המס והתמיכות האחרות, OECD¹
(באחוזי השכר הממוצע, 2004)



(1) ההשוואה מתייחסת למשפחה מייצגת שבה שני מפרנסים, ששכרם הכולל 167 אחוזים מהשכר הממוצע, לאחר המסים, עם ילדים בגילים 2 ו-3, שמשתתפים במסגרות קבוצתיות הפועלות בהיקף מלא. המקור: נתוני מדינות OECD, נתוני ישראל - חישוב בנק ישראל.

של המחקרים הבוחנים את רמת ההשפעה של העלויות, הנמדדת על פי גמישות היצע העבודה ביחס לעלות המסגרות, היא בין 0.3- ל-0.4-, ומשמעותה היא שהקטנת ההוצאה על מסגרת הטיפול בילדים (גן/משפחתון/מטפלת) באחוז אחד תעלה את הסיכוי של האם לעבוד ב-0.3-0.4 אחוז¹⁵. ממצאים אלו תומכים במתן סיוע למשפחות עם ילדים, מפני יעילותו בהגברת התמריץ לעבוד. לגבי ישראל נבחן, עד כה, הקשר בין התעסוקה של נשים ערביות ליישום חוק חינוך חנים לגיל 3-16¹⁶. נמצא כי הרחבת מערכת טרום חובה ללא תשלום של ההורים תרמה לגידול התעסוקה של נשים ערביות בכ-8 נקודות אחוז¹⁷. לגבי נשים יהודיות נמצא כי עלות מסגרות הטיפול בילדים עד גיל 4 מקטינה את תעסוקת האימהות, והגמישות נאמדה ב-0.14- (סטיית התקן - 0.003): סבסוד התשלום עבור טיפול במסגרות בשיעור של אחוז אחד יגדיל את הסיכוי של האם לעבוד ב-0.14 אחוז¹⁸. כן נמצא במחקר כי נשים לא משכילות, עולות וחרדיות מושפעות יותר מההוצאות למסגרות טיפול בילדים (גמישויות של 0.16-, 0.17- ו-0.17-, בהתאמה), וכי לזמינות המקומות במסגרות המסובסדות יש השפעה מובהקת להפחתת ההוצאה המשפחתית על הטיפול בילדים¹⁹. הגמישות בישראל נמוכה יחסית למדינות כארה"ב וקנדה, ודומה לאלו של נורווגיה ואוסטרליה. היא גבוהה יחסית לרגישות התעסוקה לגורמים אחרים, כגון שינויים בשכר, הנאמדת ב-0.07-0.20²⁰. בחישוב הגמישות לשקל הוצאה מתקבל פער גדול יותר בין הרגישות לשינויים בעלות הטיפול בילדים לבין הרגישות (הנמוכה יותר) לשכר²¹. את גמישות הגבוהה יחסית של תעסוקת אימהות לילדים בגיל הרך ניתן להסביר במשקלו הגבוה של הסבסוד בשכרן יחסית למשקלו בזה של שאר השכירים, משום ששכרן נמוך יותר²².

¹⁵ לסקירת מחקרים בנושא ראו: P. Anderson and P. Levine (1999), "Child Care and Mothers' Employment Decisions", NBER, Cambridge, Working Paper No. 7058, March. X. Gong, -I. ment Decisions", NBER, Cambridge, Working Paper No. 7058, March. R. Breunig, A. King (2010), "How Responsive is Female Labour Supply to Child Care Cost: New Australian Estimates.", IZA DP, 5119.

¹⁶ א' שלוסר (2006), "השפעת מתן חינוך טרום חובה חנים על היצע עבודה של אימהות ערביות: ממצאים מניסוי טבעי", *הרבעון לכלכלה*, 53/3, 517-553.

¹⁷ יש לציין כי מדובר על תהליך שונה מסבסוד העלות מפני שבמחקר זה הגידול בתעסוקה נבע משתי הסיבות: הן מסבסוד מלא של המסגרת והן מפתחה של מסגרות החדשות ביישובים ערביים.

¹⁸ א' שחר (2012), "עלות הטיפול בילדים בגיל הרך והשפעתה על תעסוקת נשים", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון, טרם פורסם.

¹⁹ במחקר חושב מדד הזמינות עבור המסגרות המסובסדות כיחס בין מספר המקומות במסגרות המסובסדות באזור למספר האימהות העובדות המתגוררות באזור שזכאיות לרשום את ילדיהן במסגרת המסובסדת.

²⁰ ע' ברנדר ומ' סטרבצ'ינסקי (2006), "תכונות מערכת מס הכנסה שלילי הרצויה בישראל לאור מאפייני היצע העבודה ותחולת העוני של בעלי פוטנציאל הכנסה נמוך", *הרבעון לכלכלה*, 53/3, 407-439.

²¹ החישוב נדרש בשל רמות השונות של שכר והוצאה למסגרות. לפי החישוב שקל הוצאה על עלות הטיפול בילדים מקטין את הסיכוי לעבודה בכ-0.009, וירידת השכר בשקל מקטינה את הסיכוי לעבוד ב-0.002.

²² ייתכן שהפער בגמישויות מוסבר גם על ידי הבדלים באוכלוסייה שלגביה הן חושבו. אימהות עם ילדים בגיל 4-0 הן תת-קבוצה באוכלוסיית המחקר של ברנדר וסטרבצ'ינסקי, הכוללת את ההורים שילדיהם עד גיל 18 (האוכלוסייה הרלוונטית לתוכנית מס הכנסה שלילי).

המדיניות הרצויה

שיעור התעסוקה של כלל הנשים בגילים הרלוונטיים (25-45) עומד על 68 אחוזים, ואילו שיעור התעסוקה של אימהות לילדים בני 0-4 מסתכם בכ-63 אחוזים, לעומת 72 אחוזים בקרב שאר הנשים בגילים אלה. בהתבסס על אומדן גמישות התעסוקה של אימהות לילדים בגיל הרך, שנאמדה לגבי ישראל (0.14-), סבסוד מלא של ההוצאה ירחיב את התעסוקה עד לכ-71 אחוזים. הענקת התמיכות בגובה של כמחצית מההוצאה המשפחתית למסגרות הטיפול בילדים תעלה את שיעור התעסוקה של אימהות לילדים בגילים 0-4 מהשיעור הנוכחי של 63 אחוזים לכ-67 אחוזים, בעלות כוללת של כ-2.9 מיליארדי ש"ח. כתוצאה מכך יצטרפו לשוק העבודה כ-21,700 נשים - בעלות שנתית של כ-135,000 ש"ח למועסקת "חדשה". עלות זו משמעותית, אך נמוכה ביחס לעלות הגברת התעסוקה על ידי תוכניות תמיכה אחרות²³. מיקוד הסבסוד במשפחות בעלות כושר השתכרות ושיעורי תעסוקה נמוכים יעל כלי מדיניות זה. מלבד הגדלת שיעור התעסוקה ישפיעו התמיכות לחיוב על היבטים נוספים (שלא נאמרו במסגרת הסקירה) - למשל יגדילו את מספר שעות העבודה²⁴, ישפרו את מדדי העוני ויצמצמו פערים חברתיים בחינוך (בתנאי שהמעונות יפוקחו גם מבחינת התכנים החינוכיים). העלות הגבוהה של התמיכות מוצדקת גם בהסתכלות רחבה יותר: תעסוקת האימהות תתרום לפיתוח מודל התנהגותי עבור ילדיהן, ובכך תגדיל את סיכוייהם של הילדים להשתלב בשוק העבודה בעתיד.

²³ ברנדר וסטרבצינסקי (ראו הערה 19) מצאו כי עלות הכניסה של מועסק חדש לשוק העבודה באמצעות סבסוד ישיר של השכר נאמדת בכ-214,000 ש"ח (במחירי 2002).

²⁴ ברנדר וגאלו מצאו כי גמישות שעות העבודה ביחס לשכר של אימהות גבוהה מזו של הנשים ללא ילדים: ע' ברנדר ול' גאלו (2007), "השפעת שינויים בשכר, בתוצר ובמאפיינים הדמוגרפיים של עובדים על שעות העבודה", בנק ישראל, מחלקת מחקר, סדרת מאמרים לדיון, מס' 10.2007.