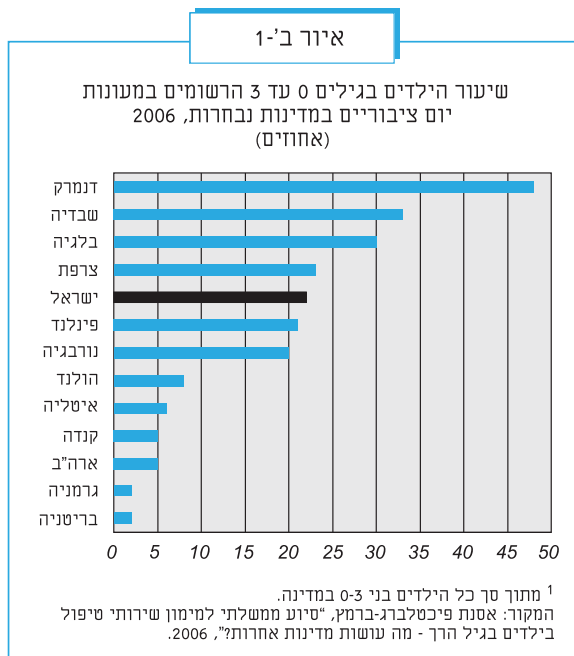


## חלק ב': הרחבה בסוגיות נבחרות

אחוזים מהילדים בגילים 0-3 ומדינות המפעילות שירותים כאלה בהיקפים קטנים יחסית. בקבוצת המדינות הראשונה שיעורי התמיכה הציבורית גבוהים מאוד - במוצע כ-80 אחוזים. ישראל נמנית עם קבוצה זו, ובה (בשנת 2004) כ-22 אחוזים מהילדים בני 0-3 שהו במעונות ומשפחתונים ציבוריים (איור ב'-1).



בעולם נהוגות שתי שיטות עיקריות לסבסוד הטיפול בילדים בגיל הרך: הראשונה, הנהוגה במרבית מדינות סקנדינביה, היא **מימון הוצאות ישיר** – סבסוד שירותים שונים, כגון מעונות יום וקצבאות טיפול; השיטה השנייה היא **מימון הוצאות עקיף** – 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 - מימון הוצאות ישיר - והסבסוד מותנה בהשתתפות בכוח העבודה.

### הניסיון בארץ

הממצאים בארץ מעידים על הקשר שבין קיומן של מסגרות הולמות ומסובסדות לטיפול בילדים לבין היציאה לעבודה:

### מדיניות הסבסוד של מעונות יום - צעד לעידוד היציאה לעבודה

במסגרת המאמצים לבלום את החרפת העוני והעמקת הפערים החברתיים, ובניסיון 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 בכוח 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.

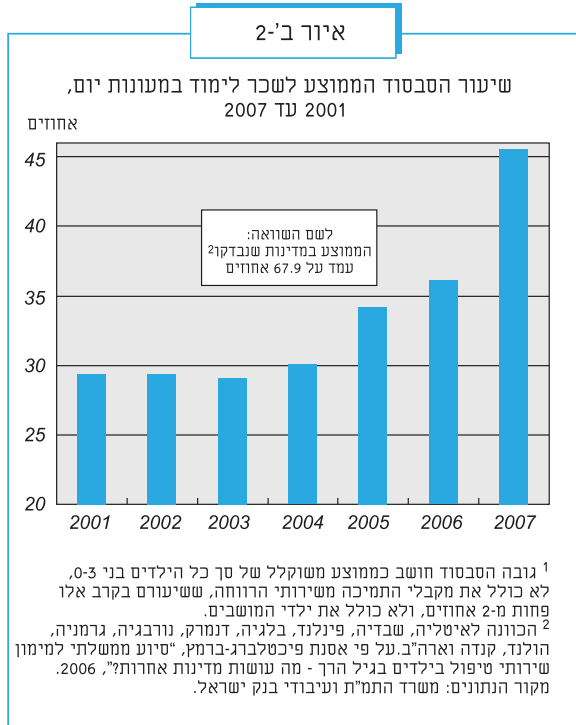
### הניסיון הבין-לאומי

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 בילדיהם<sup>16</sup>. מסיבה זו הגדילו מדינות מערביות את שיעורי התמיכה הציבורית בטיפול בילדים החל משנות השמונים<sup>17</sup>, על אף ירידה בשיעורי הפריור ובתשלומי ההעברה במדינות אלו.

את המדינות המפעילות שירותי מעונות ומשפחתונים ממשלתיים ניתן לחלק לשניים: מדינות המפעילות שירותים כאלה בהיקפים גדולים יחסית (למעלה מ-20

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> S.G. Gabel and S.B. Kamerman (2006). "Investing in Children: Public Commitment in Twenty-one Industrialized Countries", University of Chicago.



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, בפרט להורים יחידים שלהם שני ילדים ויותר; (3) הוספת שעות פעילות במעונות היום ובמשפחתונים. התוספות הוקצו תוך מתן קדימות ליישובים בעלי עדיפות גבוהה בתוכנית 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 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2008-2010.<sup>23</sup> באותה מסגרת הוחלט גם על הפעלת תכנית ניסיונית, החל משנת 2009, לסבסוד באמצעות שוברים, למשפחות שתימצאנה זכאיות לפי מבחן הכנסה. לדוגמה: אימהות חד-הוריות עובדות תהיינה זכאיות לשובר של כ-300 ש"ח בחודש בממוצע למימון צהרונים לילדים עד גיל 6 ולשובר של כ-

<sup>23</sup> מאחר שלא ידוע השינוי בתמיכה לפי דרגות, לא ניתן בשלב זה להעריך את השינוי בתמיכה לילד.

בסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2004 דיווחו שליש מההורים לילדים בגיל הרך שלא מצאו עבודה מתאימה בגלל הטיפול בילדים קטנים<sup>18</sup>. במחקר על השתלבות אימהות ערביות בשוק העבודה נמצא כי יישום חוק חינוך חינוך בגילאי 3-4 בכפרים ערביים העלה את שיעור ההשתתפות של אימהות אלו ב-7 נקודות אחוז<sup>19</sup>. מחקר נוסף בארץ מצא כי הורדת עלות הטיפול בילדים, אפילו בסכומים נמוכים, מביאה לגידול שיעור ההשתתפות של אימותיהם<sup>20</sup>.

אף שישאל נמנית עם המדינות המפעילות שירותי מעונות ומשפחתונים ממשלתיים בהיקפים גדולים יחסית, כך שנצפה לשיעורי תמיכה גבוהים, המדינה מסבסדת בממוצע רק כ-45 אחוזים בלבד<sup>21</sup> משכר הלימוד במוסדות אלו (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 לכל רמות ההכנסה המסובסדות, אך שיעור זה עדיין נמוך יחסית לממוצע במדינות שנבחנו (איור ב'-1); כן עלתה ההכנסה המרבית לכל דרגת סבסוד (איורים ב'-2 וב'-3).

הגדלת התמיכה למעונות יום היא אחד האמצעים לעידוד ההשתתפות בשוק העבודה. בשנים האחרונות גדלה ההכרה בחשיבותו של נושא זה, וכתוצאה מכך הועלו התקציבים שהועברו לאגף למעונות יום: ביוני 2005, במסגרת תוכנית המסים הרב-שנתית, אישרה הממשלה הגדלה של תקציב האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך<sup>22</sup>. התוספת התקציבית יועדה להרחבת השירותים הניתנים לילדים

<sup>18</sup> חלקם מתוך בחירה וחלקם מתוך אי מציאת מסגרת הולמת ובמחיר סביר. הסקר אינו מאפשר להבחין בין שתי סיבות אלו.

<sup>19</sup> אנלייה שלוסר (2006), "השפעת מתן חינוך טרום חובה חינוך על היצע העבודה של אימהות ערביות: ממצאים מניסוי טבעי", *הרבעון לכלכלה* (ספטמבר).

<sup>20</sup> יעקב איש שלום (2001), "מעונות יום ויציאה לעבודה של אימהות לילדים קטנים", הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה, ירושלים.

<sup>21</sup> מתוך שכר הלימוד לילדים בני 0-3. לא כולל ילדים שמסובסדים על ידי משרד הרווחה, ששיעורם בקרב אלו כ-2 אחוזים בלבד, ולא כולל ילדי מושבים.

<sup>22</sup> התוספת שנקבעה בתכנית היא של 50, 100, ו-150 מיליון ש"ח בכל אחת משנות הלימוד תשס"ו, תשס"ז ותשס"ח.

לנכות מס מההוצאות על הטיפול בהם. מהטבות המס תיהינה אפוא דווקא האימהות מהעשירונים העליונים, כך שההטבה היא רגרסיבית. בשל בעייתיות זו בהצעת החוק, הציעה שדולת הנשים כי ההטבה תינתן להורים כזוג (לא רק לאם): אם ימצא שהאם אינה עוברת 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 מהשכבות המבוססות יותר.

### המיתווה הרצוי לסבסוד מעונות יום

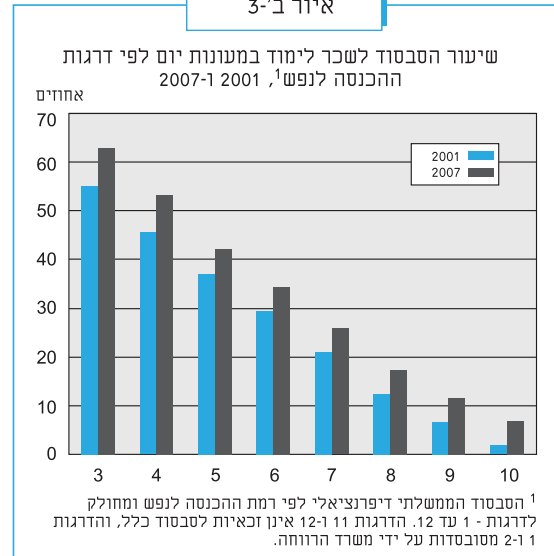
משפחות רבות בישראל שולחות את ילדיהן למעונות יום ולמשפחתונים ממשלתיים. עם זאת, ההשוואה הבין-לאומית שהוצגה לעיל מראה כי התמיכה הציבורית הישירה במעונות יום נמוכה משמעותית מאשר במדינות המערביות שנבחנו. תמיכה בדרך של מימון עקיף (הקלות במס) נמצאה פחות יעילה להגדלת שיעורי ההשתתפות, שכן עיקר הסבסוד מגיע לשכבות המבוססות, אשר בהן ההשתתפות בכוח העבודה גבוהה יחסית גם בלי סיוע. הסבסוד הישיר למעונות יום ציבוריים מותנה בפעילות במעגל העבודה<sup>27</sup>; לכן העלאת שיעורי התמיכה הישירים תתרום לגידול שיעורי ההשתתפות יותר מאשר סבסוד עקיף.

מאחר שמתן התוספות התקציביות לאגף למעונות יום החל רק לאחרונה, ומאז החלתן לא נערך מחקר מקיף בנושא זה, לא ברור עדיין אם הן יעילות בהגדלת שיעור ההשתתפות בישראל ובהקטנת העוני. 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 ראוי לקבוע מיתווה למעקב אחר יעילות הקצאת המשאבים בתחום זה בשנים הבאות, ובפרט - לבדוק את יעילותה לעומת תוכניות אחרות, ובכלל זה מס הכנסה שלילי. מומלץ שלפני תחילת הפעלתה של שיטת השוברים תקים הממשלה מנגנון מעקב, כדי לאמוד את השפעת התוכנית על העוני והתעסוקה.

<sup>27</sup> על פי קריטריונים של התמ"ת; ראו:

<http://www.moital.gov.il>

איור ב'-3



700 ש"ח לחודש בממוצע למימון מעונות יום לפעוטות עד גיל 3, בהתאם למבחני הכנסה<sup>24</sup>.

בניסיון נוסף להגדיל את מעגל העבודה הועלתה הצעה להרחבת התמיכה בהורים בעזרת מימון הוצאות עקיף. 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<sup>25</sup>, 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 ילדיהן<sup>26</sup>, וודאי לא יוכלו

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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>.

<sup>26</sup> עדי ברנדר (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.