

הוצאות משקי בית על חינוך טרום-חובה

קיריל שרברמן ונחום בלס*

תקציר

ההוצאה הממוצעת של משקי בית לילד בחינוך טרום-חובה (גילאי 5-2) עלתה ב-43 אחוז בין 2003 ל-2012. בתחילת שנת הלימודים תשע"ב החל יישום מלא של חוק לימוד חובה לגילאי 3-4, והוא הוביל לירידה של 3 אחוזים בהוצאה הממוצעת. בפרק זה נמצא כי עבור משקי בית הכוללים ילדים בגילי 3-4 בלבד, הירידה הממוצעת בהוצאה על חינוך טרום-חובה הייתה נמוכה מההפחתה בשכר הלימוד. כמו כן, מרבית הירידה התרכזה במשקי בית ממעמד כלכלי גבוה, היות שמשקי בית ברמות הכנסה נמוכות יותר נהנו מסבסוד שכר הלימוד עוד לפני יישום החוק במלואו.

התוצאה העיקרית של היישום המלא של החוק הייתה עלייה בחלקם של גילאי 3-4 הלומדים בגני טרום-חובה. אף שנטל ההוצאה על חינוך לגילי טרום-חובה בקרב משקי בית ערביים נמוך משמעותית מהנטל בקרב יהודים, שיעור הילדים הערבים הלומדים בגנים נמוך יותר: 79 אחוז לעומת 89 אחוז בקרב יהודים (נכון לשנת הלימודים תשע"ג). למרות העלייה ברמת ההוצאה הציבורית על חינוך טרום-חובה, המשאבים המוקצים לתחום זה ביחס לתמ"ג לנפש לא השתנו. עקב כך חלה עלייה בחלקו של המימון הציבורי – ובהתאם לכך, ירידה בחלקו של המימון הפרטי – בכלל ההוצאה על חינוך טרום-חובה.

* קיריל שרברמן, חוקר; נחום בלס, חוקר ראשי; מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מבוא

מערכת החינוך בישראל, ברובה המכריע, מופעלת וממומנת מטעם המדינה או רשויותיה מתוקף חוק חינוך ממלכתי וחוק לימוד חובה. במשך מרבית שנות קיומה של המדינה הוחל החוק על גילאי 5 ומעלה, למעט מקרים מיוחדים,¹ אולם בשנת הלימודים תשע"ג הוחלט ליישם באופן מלא וסופי את החוק בקרב כלל הילדים בגילי 3-4, בעקבות המלצות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג (להלן: ועדת טרכטנברג). הגורם שהביא לקבלת ההחלטה ליישם באופן מלא את החוק, לאחר דחיות רבות בחוק ההסדרים, היה המחאה החברתית הנרחבת ב-2011, שכללה לחץ ציבורי כבד להקלת העול הכלכלי הנופל על משפחות צעירות עקב המחיר הגבוה שהן נדרשות לשלם עבור מסגרות חינוך טרום-חובה, במיוחד בגנים הפרטיים.

הפרק הנוכחי בוחן את השפעות היישום המלא של החוק על הוצאות משקי בית על מסגרות חינוך טרום-חובה. הבדיקה כוללת מעונות יום, גנים פרטיים, חדר (במגזר החרדי), גני טרום-חובה ציבוריים וצהרונים (ההוצאה על צהרונים נכללה בבדיקה מפני שהמסגרות הציבוריות פועלות לרוב רק עד שעות הצהריים, ומפעילות כשירות משלים מערכת של צהרונים ומועדוניות).²

תרשים 1 מציג מדדי הוצאה ממוצעת על מסגרות חינוך ברמות שונות, לצד מדדים של הכנסה נטו והוצאה כספית לתצרוכת לנפש, בין 2003 ל-2014.³ מהמדדים עולה כי ההוצאות על מסגרות חינוך טרום-חובה עלו ב-40 אחוז, ואילו ההכנסה נטו וההוצאה לתצרוכת לנפש עלו ב-25 וב-30 אחוז, בהתאמה. נתונים אלו מצביעים על כך שהנטל היחסי של ההוצאה לחינוך במסגרות טרום-חובה עלה בשנים אלו במידה ניכרת, הן ביחס לכלל ההוצאות של משק הבית והן ביחס להכנסותיו. לעומת זאת, תשלומי הורים במסגרות החינוך היסודי והעל-יסודי עלו במידה פחותה מאשר ההכנסה או ההוצאה לתצרוכת של משקי הבית, כלומר, חלה ירידה בנטל ההוצאה על רמות חינוך אלו.

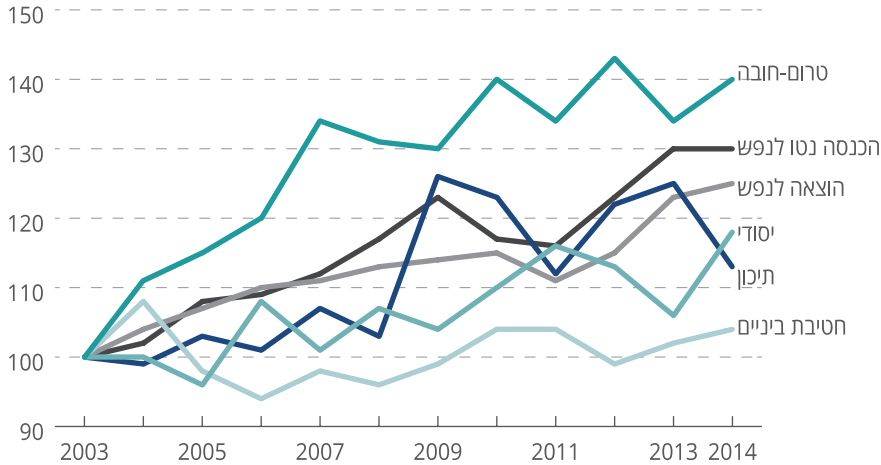
1 ההחלטה על הרחבת חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 התקבלה לפני שנים רבות, אך היישום היה חלקי בלבד ונכללו בו רק ילדים ביישובים ובשכונות המאופיינים ברקע חברתי-כלכלי חלש.

2 גני חובה (לגילאי 5 ומעלה) לא נכללו בבדיקה, משום שהרישום לגנים בגילאים אלו היה חובה כללית כבר משנת 2003, ואילו הרישום למסגרות טרום-חובה הונהג כאמור רק בשנים האחרונות. כמו כן, במערכת גני הטרם-חובה מתקיימות מסגרות פרטיות לצד מסגרות ציבוריות (בניגוד למערכת גני החובה, שרובה ציבורית) והדבר מחייב התייחסות שונה.

3 הבחירה בשנת 2003 כשנת התחלה נובעת מכמה סיבות. ראשית, בשנה זו המשק הישראלי חזר לצמוח לאחר משבר האנתיפאדה השנייה, ולכן ההכנסות וההוצאות של משקי בית היו בנקודת שפל. אילו סדרת המדדים הייתה מתחילה בשנים מוקדמות יותר, ייתכן ששיעורי השינוי היו צנועים יותר. שנית, בשנים שלפני 2003 חל שינוי הגדרות במשתנים של סקרי הוצאות, והבחירה בשנה זו מאפשרת לשמור על אחידות ההגדרות לאורך כל התקופה הנבחנת.

תרשים 1. מדדי הכנסה, הוצאה לנפש והוצאות על חינוך

מדד: שנת 2003=100. מחירי 2014



מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

בסעיפים הבאים ייבחנו ההוצאות על חינוך טרום-חובה לפי פילוחים נוספים: מצב כלכלי (לפי חמישוני צריכה), מיקום גאוגרפי ולאום. ניתוח זה יאפשר לבחון לעומק את ההבדלים בין הקבוצות השונות בחברה ולעמוד על הפערים ביניהן ועל התפתחותם בין 2003 ל-2014. כמו כן, תיבחן ההשפעה של יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4 על ההוצאה למסגרות חינוך טרום-חובה, הן בקרב אוכלוסיית היעד (משקי בית הכוללים ילדים בני 3-4) והן בקרב אוכלוסיות אחרות (בעיקר משקי בית הכוללים בני שנתיים).

סקירת ספרות ותיאור הנתונים

בשנים האחרונות פורסמו כמה עבודות אשר בחנו את הוצאות משקי הבית על חינוך בישראל. עבודות אלו לא עסקו בהכרח בהוצאות על מסגרות טרום-חובה, אך הן נדבך חשוב בחקר ההוצאות על חינוך. המחקרים, שנעשו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בחנו את גובה ההוצאה של משקי הבית על חינוך תוך הצלבה של נתונים משני מקורות שונים: קובץ התלמידים של משרד החינוך וסקר הוצאות משקי הבית. ההצלבה מאפשרת לזהות במדויק את גובה ההוצאה ברמת הילד ואת המגזר החינוכי שהמוסדות משתייכים אליו. הלר ואחרים (2007) בחנו את סך ההוצאה לתלמיד בשנת 2003 עבור תלמידי חינוך יסודי, והשוו בין חלקם של משקי הבית לחלקן של הממשלה והרשויות המקומיות. כמו כן, עבודתם אמדה את ההבדלים בהוצאות על חינוך בין סוגי הפיקוח השונים, וכן את ההבדלים בהוצאה לפי רמות ההכנסה של משקי הבית. כהן-לרנר ומנסור (2015) בחנו את גובה ההוצאות הפרטיות של משקי בית שיש בהם ילדים במסגרות חינוך יסודי ועל-יסודי ב-2012. החידוש בעבודה זו לעומת המחקר הקודם היה הוספת החינוך העל-יסודי

לבדיקה, וכן הוספת אומדן להוצאות על שירותי חינוך (לדוגמה: רכישת ספרים ומחברות, כלי כתיבה, מחשב וציוד נלווה, שירותי אינטרנט ומינורי לספרייה) – ובמילים אחרות: זקיפת ההוצאה של משקי הבית בתחומי צריכה שונים שקשורים במישרין או בעקיפין לילדים במשק הבית. במידה מסוימת, זהו ניסיון לאמוד את עלותה של "תשתית חינוכית", קרי מגוון שירותים ואמצעים של צריכת ידע או חוויות והעשרת העולם הפנימי.

ברנדר וסטרבצ'נסקי (2015) בחנו את הוצאות משקי הבית שיש בהם ילדים עד גיל 9 וניתחו, בין היתר, הוצאות על חינוך ביחס להכנסה השוטפת של משק הבית. בניתוח נכללו הוצאות על גני ילדים לסוגיהם, על צהרונים, על בית ספר יסודי ועל שיעורי עזר, וחלקן של ההוצאות הללו מתוך ההכנסה חושב רק עבור משקי בית שיש בהם ילדים בגיל הנבדק. לעומת זאת (Kaushal, Magnuson, and Waldfogel (2011) בדקו את השפעת ההוצאות הכספיות לתצרוכת על גובה ההוצאות על חינוך בלתי פורמלי.⁴

גם בפרק הנוכחי ההוצאות על חינוך ייבחנו ביחס להוצאות על צריכה – ולא ביחס להכנסה, כפי שנעשה בעבודות אחרות שהוזכרו כאן. הסיבה לכך היא ההנחה שמשקי בית מבססים את הצריכה שלהם על ההכנסה הקבועה – קרי, החלק הקבוע בהכנסתם – ולא על הכנסה שוטפת, שעלולה לכלול גם מרכיב הכנסה משתנה או זמני. תאוריית ההכנסה הקבועה של פרידמן (Friedman, 1957) גורסת שפרטים מנסים להגדיר את צריכתם כך שלא תשתנה משמעותית בתקופות שונות בחייהם, גם אם הכנסתם תשתנה בהשפעת גורם שאינו בשליטתם. לפיכך, הם מבססים את צריכתם על החלק "הקבוע" של הכנסתם, התלוי במאפיינים כגון השכלתם ויכולותיהם של בני משק הבית, כדי למזער זעזועים מגורמים בלתי נשלטים (כגון אסונות טבע או תודתיות בפעילות כלכלית). לפי התאוריה, הוצאות כספיות לצריכה הן אומדן לחלק הקבוע של הכנסת משק הבית, ובחינת נטל ההוצאות על חינוך ביחס להוצאות על צריכה מאפשרת אפוא לנתח את ההחלטות המתקבלות במשקי בית הן לאור העדפותיהם כיום (למשל האם להשקיע בחינוך הילדים על חשבון צריכה בתחומים אחרים), והן לאור ציפיותיו של משק הבית לגבי העתיד (השקעה בחינוך הילדים מגדילה את סיכוייהם ליהנות מהכנסות גבוהות יותר בעתיד).

הערות מתודולוגיות

כאמור, הפרק יבחן את גובה ההוצאה לילד לפי מאפיינים שונים של משק הבית: יכולת כלכלית, לאום ואזור מגורים (פריפריה לעומת מרכז). בסקרי ההוצאות נתוני ההוצאה על מסגרות טרום-חובה מופיעים כנתון מצרפי למשק בית, שאינו מביא בחשבון את ההבדלים במספר הנפשות בין הקבוצות השונות בחברה הישראלית. כדי לבודד את ההשפעה של ההבדלים הללו, האומדנים המובאים בפרק הנוכחי מציינים הן את ההוצאה הממוצעת לילד והן את ההוצאה הכוללת של משק הבית ביחס להוצאה על תצרוכת לנפש.

שאלה נוספת שמתעוררת בעניין הנתונים היא תזמון עריכת הסקר ביחס לזמן התשלום למסגרות החינוך. בסקרי ההוצאות נאמדו הוצאותיהם של משקי הבית בשלושת החודשים שקדמו לחודש החקירה, כדי להקנות לאומדנים החודשיים תכונות סטטיסטיות טובות יותר כאומדנים שנתיים. אולם לא לכל משקי הבית שנכללים בסקר ההוצאות ויש להם ילדים

במסגרות טרום-חובה⁵ נרשמו הוצאות על מסגרות חינוך אלו ברבעון הנסקר: חלק ממשקי הבית משלמים את סכום שכר הלימוד כולו בתשלום אחד בתחילת שנת הלימודים, ואם משק בית נחקר בחודשי האביב למשל, בנתונים לא יהיו הוצאות על אותה מסגרת. בעיה דומה קיימת לגבי משק בית שדחה את התשלום השנתי לסוף שנת הלימודים (תהא הסיבה לכך אשר תהא), אך נחקר בתחילתה. לפיכך, הנתון "אפס" בסעיף ההוצאה אינו משקף את התשלום הממוצע של אותם משקי בית. לאור זאת, חישוב ההוצאה הממוצעת רק על סמך נתונים של משקי בית שיש להם הוצאה על חינוך טרום-חובה תהווה רף עליון לאומדן הממוצע, והחישוב הכולל את כל משקי הבית שיש להם ילדים בגילי טרום-חובה, גם כאלו שאינם נשלחים למסגרות, יהווה רף תחתון. האומדן הממוצע המובא בפרק זה הוא אמצע הדרך בין שתי האפשרויות: הוא כולל רק משקי בית שיש להם ילדים במסגרות טרום-חובה, אולם מביא בחשבון גם את משקי הבית שנתון ההוצאה שלהם הוא "אפס".

הגילאים הנבדקים. האוכלוסייה הנחקרת הוגבלה למשקי בית שילדיהם נמצאים במסגרות טרום-חובה וגילם הוא שנתיים עד 5. מערכת גני הילדים והמעונות הציבוריים מקבלים ילדים מגיל 18 חודשים, אך שיעור גילאי שנתיים ומטה הנמצאים במסגרות אינו גבוה. לפיכך הוחלט להגביל את גיל הילדים לשנתיים, כדי למקד את האומדנים למסגרות הגנים והמעונות ולא למשפחתונים, המקבלים ילדים מגיל שלושה חודשים.

המסגרות הנבדקות. החלוקה של מסגרת טרום-חובה לציבוריות ופרטיות אינה מוסכמת וחד-משמעית. לדוגמה, הנתונים על גני ילדים ציבוריים המופיעים בשנתון הסטטיסטי לישראל כוללים את הילדים בגני הילדים החרדיים, בעוד שסקרי הוצאות משקי הבית מתייחסים לגני ילדים חרדיים כאל גנים פרטיים. ככלל, יש שני סוגי מסגרות ציבוריות: מסגרות רשמיות ומסגרות מוכרות שאינן רשמיות (להלן: מוכרות). במסגרות הרשמיות התקצוב וההפעלה מצויים באחריות הרשויות (משרד החינוך או הרשויות המקומיות). המסגרות המוכרות מופעלות על ידי גורמים פרטיים או מלכ"רים (למשל ארגוני נשים או זרמים שונים בחינוך החרדי), אך הן מקבלות מימון מרשויות המדינה (משרד החינוך או משרד הכלכלה) ונדרשות לעמוד בתנאים ולפעול בפיקוח הרשויות. בשני סוגי המסגרות הציבוריות מופעלים מנגנונים של סבסוד לצד תשלומי הורים. יתר המסגרות שאינן נופלות בהגדרות אלו נחשבות לפרטיות, ובהן אין מנגנוני סבסוד של תשלומי הורים וגם אין הגבלה על גובה התשלומים.

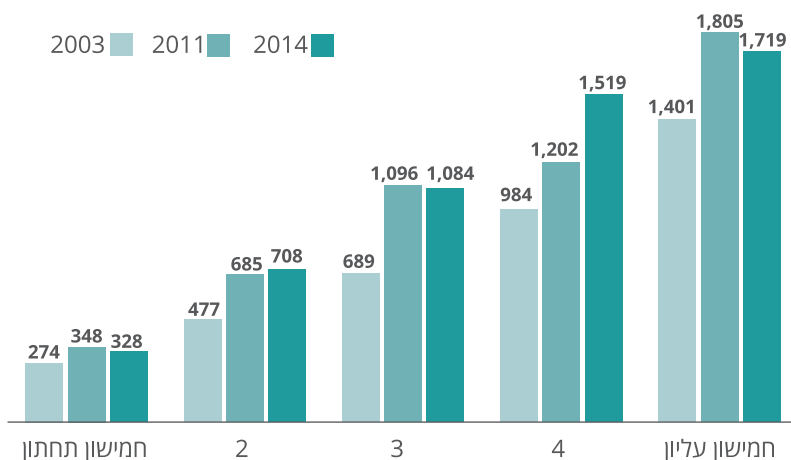
במערכת הציבורית של חינוך טרום-חובה יש הבחנה ברורה בין המסגרות החינוכיות לפי גיל הילדים: מעונות יום מיועדים לגילאי 18 עד 33 חודשים, וגני טרום-טרום חובה או טרום-חובה – לגילאי 34 חודשים עד 5. בין היתר, החלוקה נובעת מכך שגורמים ממשלתיים שונים ממונים על מסגרות שונות – משרד הכלכלה (לשעבר תמ"ת) מופקד על מעונות יום, ומשרד החינוך והרשויות המקומיות על גני טרום חובה. לחלוקה זו יש השפעה גם על גובה תשלומי ההורים. לעומת זאת, במערכת הפרטית ההבחנה הגילית איננה חד-משמעית. למרות הפרדה, השינויים במערכת הציבורית (למשל שינוי בגובה תשלומי ההורים או בזמינות המקומות הפנויים במסגרות) משפיעים גם על המערכת הפרטית. לפיכך, יוקדש סעיף מיוחד למסגרות הפרטיות ולהשפעתן האפשרית על גובה התשלום הממוצע.

5 השתייכותם של ילדים למסגרות חינוך נבדקה לפי משתנה "בית ספר אחרון" בקובצי הפרט של סקר הוצאות משקי הבית.

1. הוצאה לפי חמישונים

תרשים 2 מציג את ההוצאה החודשית הממוצעת לילד במסגרות חינוך טרום-חובה לפי חמישוני צריכה של משקי בית.⁶ הממצאים מצביעים על תמונה מורכבת ובלתי צפויה. המגמות בהוצאה על מסגרות טרום-חובה לאורך התקופה דומות מאוד בין החמישון העליון והתחתון מחד גיסא, ובין שלושת החמישונים האמצעיים מאידך גיסא. בחמישון הראשון והחמישי ההוצאה גדלה בשיעור של כ-27 אחוז בין 2003 ל-2011, ובין 2011 ל-2014 ירדה בשיעור של בין 5 ל-6 אחוזים. בחמישונים האמצעיים העלייה בהוצאות בין 2003 ל-2011 הייתה בדרך כלל גדולה יותר (למעט בחמישון 4, שם הייתה בעיית נתונים מיוחדת שתוסבר בהמשך), ואילו בין השנים 2011 ל-2014 ההוצאה כמעט לא השתנתה, ואפילו עלתה במקצת.

תרשים 2. הוצאה חודשית לילד בחינוך טרום-חובה לפי חמישוני צריכה של משק הבית*, מחירי 2014



* הוצאה ממוצעת על מעונות יום, גנים פרטיים וציבוריים | חמישוני צריכה לנפש מתוקנת במשקי בית הכוללים ילדים בגילי 2-5 שלומדים במסגרות טרום-חובה.

מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

6 חמישוני צריכה חושבו על בסיס הוצאה כספית לנפש מתוקנת, לפי משקולות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה הנבדקת היא משקי בית שיש בהם ילדים בני 5-2 הלומדים במסגרות טרום-חובה, לפי מוסד הלימודים האחרון של הילד בקובץ פרט של סקרי ההוצאות.

בדוח הסופי של ועדת טרכטנברג צוין כי ההוצאות השנתיות על מסגרות חינוך לילד בגילי 3-4 מגיעות לסכום של כמעט 8,000 שקלים בשנה במסגרות הציבוריות. מכיוון שילדים נמצאים במסגרות בין 10 ל-11 חודשים בשנה, לפי ועדת טרכטנברג ההוצאה החודשית לילד בגני טרום-חובה ציבוריים לפני יישום החוק עמדה על 700 עד 800 שקלים בחודש בממוצע. אפשר היה לצפות שלהפחתה של בין 700 ל-800 שקלים בהוצאה החודשית בעקבות הורדת שכר הלימוד תהיה השפעה גדולה על הוצאות משק הבית, אך השפעה כזאת כאמור לא ניכרת. יש לכך כמה הסברים אפשריים, שעשויים לפעול בנפרד או במצטבר בכל אחת מקבוצות ההכנסה:

א. ייתכן כי במקביל לירידה בהוצאות על מסגרות חינוך לגילאי 3-4 בעקבות החוק, חלה עלייה בהוצאות על מעונות יום וגנים פרטיים עבור גילאי שנתיים (כפי שאכן יודגם בהמשך הפרק).

ב. ייתכן כי נוספו בגנים שירותים בתשלום (מה שקרוי תל"ן) שלא היו קיימים לפני החלת החוק (אם כי אפשרות זו סבירה פחות).

ג. נתוני ההוצאה של החמישון התחתון תואמים את ההתפתחויות, היות שמבחינתו למעשה לא חל כל שינוי עם יישום חוק לימוד חובה חינוכי; משפחות בעשירון זה נהנו גם לפני 2012 מפטור מלא או כמעט מלא מתשלום שכר לימוד לילדים בני 3-4, אם מפני שהתגוררו ביישובים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר (דירוג 1-2) ובשכונות הנכללות בפריקטים שונים של שיקום ורווחה ואם בשל הכנסתם הנמוכה.

ד. המשפחות בחמישון העליון הושפעו כמעט כולן מיישום החוק, מכיוון שהכנסתן הגבוהה לא זיכתה אותן בסבסוד שכר הלימוד לפני יישומו (תרשים נ'2 בנספחים). עם זאת, ייתכן שגם לאחר יישום החוק משפחות אלו יכלו להמשיך להוציא את אותם הסכומים – או כמעט את אותם הסכומים – בלי שרווחתן תיפגע משמעותית, ולכן הן המשיכו לשלוח את ילדיהן לגנים פרטיים שלא הצטרפו להסדר הסבסוד עם משרד החינוך. ייתכן גם שחלק לא גדול מההורים בחמישון זה מתגוררים ביישובים אשר נהנו מפטור בשכר הלימוד עוד לפני היישום המלא של החוק, ועל כן ההשפעה הממוצעת קטנה יותר מהצפוי. הסברים אלו תקפים ברובם גם לגבי חמישונים 2 ו-3 אך במידה פחותה של סבירות, בגלל הבדלים בהכנסות ובהוצאות בין החמישונים.

ה. המגמה הקשה ביותר להסבר היא זו הניכרת בחמישון 4. בחמישון זה ההשפעה של סבסוד שכר הלימוד הייתה אמורה להיות הפחתה משמעותית של ההוצאה, אולם כאמור ניכרת בו דווקא עלייה גדולה בהוצאות לאחר יישום החוק. אין הסבר משכנע לתופעה זו, למעט העובדה שבחמישון זה מספר הדיווחים על הוצאה "אפס" בסעיף חינוך טרום-חובה ב-2011 היה חריג לעומת 2010 ו-2012, ועקב כך ההוצאה הממוצעת בשנה זו הייתה נמוכה ביחס להוצאות בשנים הקודמות (ראו הסבר לסיבות לדיווח הוצאה "אפס" בסעיף קודם). יש בכך תזכורת לעובדה שנדרשת זהירות רבה בהתייחסות לנתוני המדגם, אך אלו הנתונים הטובים ביותר שיש כנמצא.

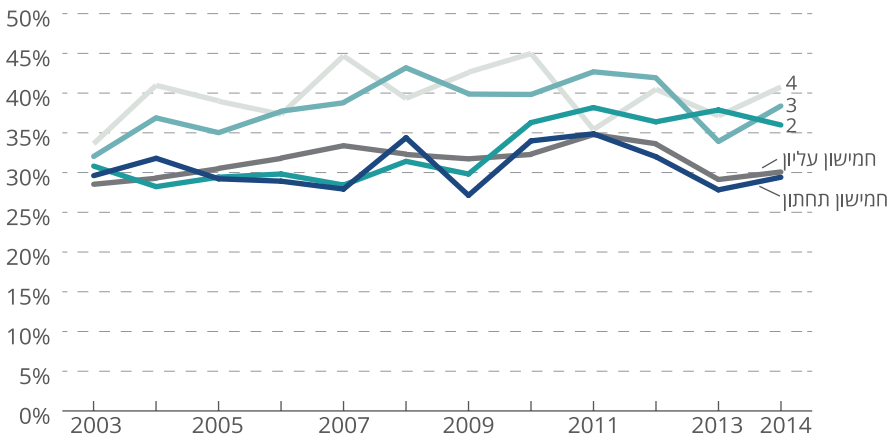
נוסף להבדלים בהוצאה הממוצעת על חינוך טרום-חובה, החמישונים השונים נבדלים זה מזה גם ברמת ההוצאה הכוללת שלהם. בחינת היחס בין ההוצאה לילד ובין ההוצאות לתצרוכת לנפש בכל חמישון תאפשר לבחון איזה חלק מהוצאתן מקדישות המשפחות לחינוך טרום-חובה, קרי באיזה מידה הוצאות על חינוך טרום-חובה מכבידות על תקציב

ההוצאות המשפחתי (חלקו של חינוך טרום-חובה מתוך כלל ההוצאה לתצרוכת ייקרא להלן "נטל ההוצאה").

כפי שרואים בתרשים 3, ההוצאה לילד במסגרות טרום-חובה היא חלק משמעותי מהוצאות התצרוכת לנפש בכל החמישונים. נטל ההוצאה לחינוך טרום-חובה במשקי בית המשתייכים לחמישון הגבוה ביותר והנמוך ביותר די דומה, והוא נמוך ביחס לנטל של החמישונים האחרים. כמו כן, אף שהיקף ההוצאה לא השתנה בין 2011 ל-2014, נטל ההוצאה ירד משמעותית. הסיבה לכך היא שחלה עלייה בהכנסות בחמישון העליון והתחתון, ובהתאם לכך גם בהוצאות לתצרוכת. אף שההוצאה על חינוך טרום-חובה בחמישון העליון גבוהה יחסית במונחים מוחלטים, במונחים יחסיים (כחלק מתוך כלל ההוצאה) היא נמוכה מפני שכלל ההוצאה לתצרוכת גבוהה יותר (תרשים נ'3 בנספחים).

משנת 2011 ואילך עלה נטל ההוצאה על חינוך טרום-חובה בחמישון 2 לרמה זהה לנטל בחמישונים 3 ו-4. הכבדת הנטל נובעת מכך שההוצאות על מסגרות טרום-חובה בחמישון זה עלו מהר יותר מאשר ההוצאות על תצרוכת. במשקי בית בחמישונים 3 ו-4 התרחשה תופעה הפוכה: ההוצאות לתצרוכת עלו מהר יותר מאשר ההוצאות על מסגרות טרום-חובה – ועקב כך חלה ירידה של נטל ההוצאה על טרום-חובה בחמישונים 3 ו-4 מ-2010 ועד 2014. נטל ההוצאה של משקי בית בחמישון 2 לא השתנה בשנים אלו.

תרשים 3. הוצאה חודשית לילד בחינוך טרום-חובה ביחס להוצאה לנפש לפי חמישוני צריכה*



* הוצאה ממוצעת על מעונות יום, גנים פרטיים וציבוריים | חמישוני צריכה לנפש מתוקנת במשקי בית הכוללים ילדים בגילי 2-5 שלומדים במסגרות טרום-חובה.

מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

הסיבה להוצאה הנמוכה יחסית למסגרות טרום-חובה בחמישון התחתון היא שימוש נרחב יותר במערכת הציבורית (בייחוד עבור גילאי 3-4), שבאמצעות הסבסוד הממשלתי המדורג מנסה להשוות את נטל ההוצאה בין השכבות החלשות והחזקות בחברה הישראלית. השאלה מתי נטל הוא "שוויוני" היא שאלה ערכית. יש הסוברים שכאשר הנטל (ההוצאה יחסית להכנסה או להוצאה) זהה התוצאה שוויונית מבחינה חברתית, דהיינו: הוצאה של 100 שקלים במשפחה שתקציב הצריכה שלה עומד על 1,000 שקלים זהה מבחינת הנטל להוצאה של 1,000 שקלים במשפחה שתקציבה הוא 10,000 שקלים. גישה אחרת מתנגדת לכך, היות שמשפחה שתקציבה 1,000 שקלים ונדרשת להוציא 100 שקלים על חינוך נאלצת לוותר על דברים חיוניים בהרבה לקיומה מאשר הדברים שעליהם מוותרת משפחה שתקציב עומד על 10,000 שקלים והוצאתה לחינוך טרום-חובה היא 1,000 שקלים.

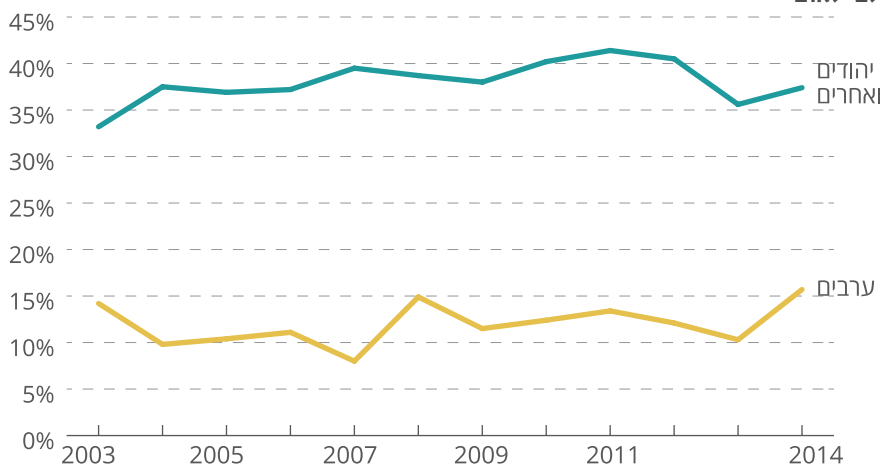
2. הוצאה לפי לאום ומקום מגורים

תרשים 4 מציג את נטל ההוצאות על חינוך טרום-חובה במשקי בית של יהודים ואחרים⁷ (להלן: יהודים) ובמשקי בית ערביים. נטל ההוצאה במשק בית יהודי טיפוסי גבוה פי שלושה מהנטל של משק בית טיפוסי מהמגזר הערבי, אף על פי שהכנסתם של משקי הבית הערביים נמוכה יותר בממוצע. אחת הסיבות לכך היא שהרוב המכריע של הילדים הלומדים בחינוך טרום-חובה במגזר הערבי נמצאים במסגרות ציבוריות (גילאי 3-4 כאמור היו פטורים לרוב משכר לימוד גם לפני יישום החוק במלואו עקב השתייכות לאשכולות 1-2, וגילאי שנתיים מצויים במעונות בסבסוד משרד הכלכלה). סיבה אפשרית נוספת היא שבקרב ערבים יש שיעור גבוה יותר של משקי בית ששולחים את ילדיהם למסגרות טרום-חובה אך אין עבורם נתונים על תשלום למסגרת⁸ (תרשים 4').

עד שנת 2006 גדלו פערי נטל ההוצאה בין יהודים לערבים, בעיקר בשל עלייה מהירה יותר של הוצאות החינוך ביחס להוצאות על צריכה בקרב יהודים (תרשים 5' בנספחים). מאז 2012 החלו הפערים להצטמצם, בגלל ירידה בנטל ההוצאה בקרב יהודים. העלייה בשיעור משקי הבית ללא הוצאות על טרום-חובה יכולה לרמוז כי יישום החוק עודד את משקי הבית לשלוח את ילדם למסגרת טרום-חובה, משום שלא נדרשו להוציא סכומים נוספים על שכר לימוד. אם זה אכן המקרה, ללא יישום החוק ילדים אלו היו נשארים ללא מסגרת.

7 הקטגוריה "אחר" לפי דת כוללת בני דתות אחרות, או כאלו המסווגים "ללא דת" שאינם ערבים.
8 נתוני סקר הוצאות אינם מספיקים כדי לענות בוודאות על השאלה מדוע התופעה של מחסור נתונים על תשלומים למסגרות בקרב משקי בית ערביים נפוצה יותר מאשר אצל יהודים. הסבר של מיעוט אמצעים נכון רק בחלקו, משום שתופעת החסר בנתוני הוצאות מתקיימת גם במשקי בית ערביים השייכים לחמישון תצרוכת גבוהים יותר. ייתכן גם כי חלק ממסגרות הטרם-חובה במגזר הערבי אינן מוסדרות ואינן מוכרות ברשויות המדינה, למשל גני ילדים של התנועה האסלאמית, שתשלומי ההורים בהם סמליים בלבד.

תרשים 4. הוצאה חודשית לילד בחינוך טרום-חובה ביחס להוצאה לנפש* לפי לאום



* הוצאה ממוצעת על מעונות יום, גנים פרטיים וציבוריים.

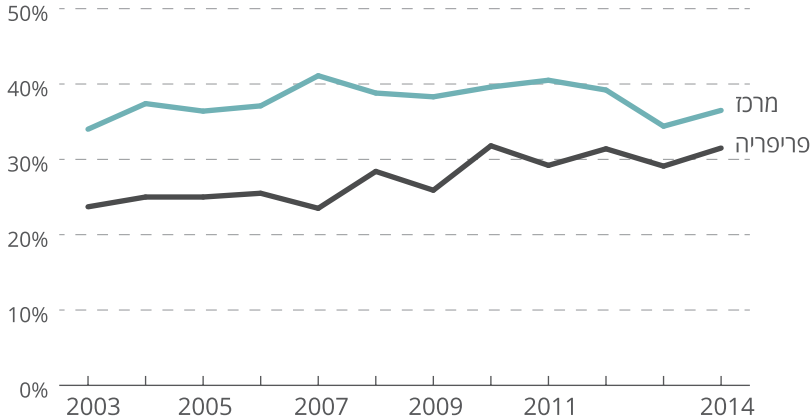
מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב
נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

תרשים 5 מראה את גובה ההוצאות על חינוך טרום-חובה מתוך ההוצאות לתצרוכת לפי מקום המגורים של משקי הבית: מרכז לעומת פריפריה. בין 2003 ל-2014 היה נטל ההוצאה של משקי בית החיים במרכז גבוה יותר, אולם הנטל היחסי במשקי בית בפריפריה עלה במידה רבה יותר. עד 2007 הנטל בפריפריה לא השתנה משמעותית, אך מ-2008 ואילך ניכרת מגמת עלייה והתייצבות על נטל הוצאה גבוה יותר. ייתכן מאוד שהסיבה לכך היא עלייה בשיעור משקי הבית בפריפריה השולחים את ילדיהם למסגרות טרום-חובה פרטיות (תרשים נ'6' בנספחים).

לעומת זאת, במשקי הבית החיים במרכז ניכרה מגמת עלייה בנטל ההוצאה על חינוך טרום-חובה עד 2007, ולאחר מכן הנתונים התייצבו לכמה שנים וירדו בחדות אחרי 2012 – לאחר יישום החוק. היות שליישום החוק לא הייתה השפעה דומה על משקי בית בפריפריה, וכאמור נטל ההוצאה בהם דווקא עלה בשנים האחרונות, הפערים בין מרכז לפריפריה בנטל ההוצאה על טרום-חובה הצטמצמו לאורך התקופה, ובפרט בשנים שלאחר 2012.

תרשים 5. הוצאה חודשית לילד בחינוך טרום-חובה ביחס להוצאה לנפש

לפי מקום מגורים*



* הוצאה ממוצעת על מעונות יום, גנים פרטיים וציבוריים | פריפריה מוגדרת כנפות: צפת, כינרת, גולן; כינרת, יזרעאל; עכו; יזרעאל-נצרת; גולן; אשקלון; באר שבע; יהודה ושומרון; עזה (עד 2005)

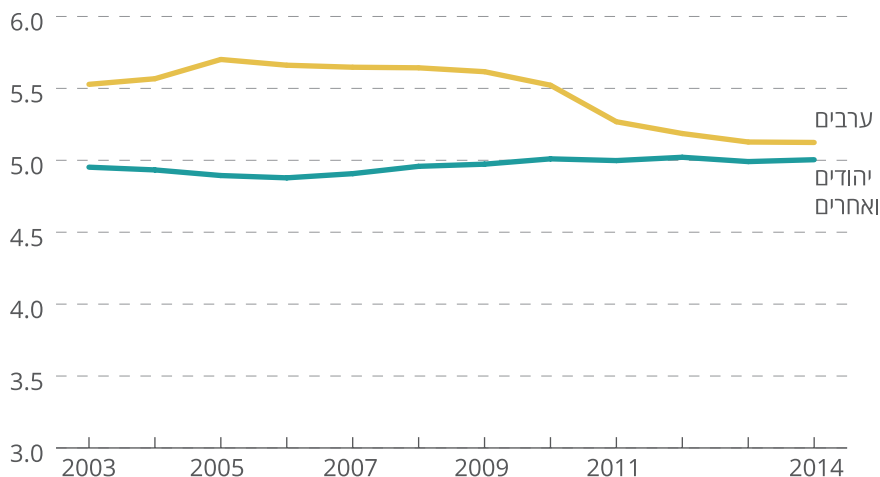
מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

3. השפעת מספר הילדים במשק הבית

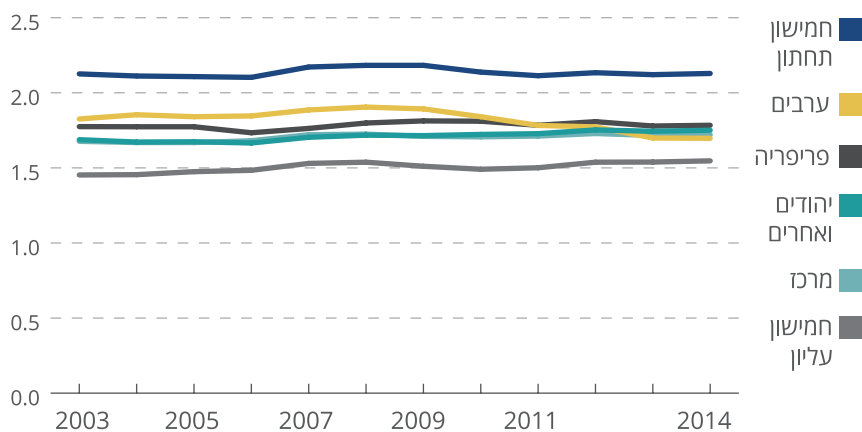
מכיוון שכל הניתוחים עד כה היו מנורמלים לגודל, כלומר לא כללו את השפעת ההבדלים בין קבוצות שונות במבנה משק הבית, מעניין לבחון את הרכב משקי הבית בקבוצות השונות. תרשים 6' מציג את ממוצע הנפשות במשקי בית שיש בהם ילדים בגילי 5-2 הנמצאים במסגרות טרום-חובה לפי לאום.⁹ עם השנים ממוצע הנפשות במשקי בית של ערבים יורד, והממוצע בקרב יהודים עולה. סביר להניח שהמגמות הן תוצאה של ירידת שיעורי הפרייון בקרב נשים ערביות ועליית הפרייון של נשים יהודיות בעשור האחרון (תרשים 7' בנספחים). הנתונים בתרשים 6' מראים שלצד הירידה המשמעותית במספר הילדים בגילי טרום-חובה במשקי בית ערביים, החלה ירידה קלה במספר הממוצע של ילדים במשקי בית המשתייכים לחמישון התחתון. ירידה זו נובעת כנראה ממשקי הבית הערביים המשתייכים לחמישון זה, אולם ככל הנראה היא מתונה בהרבה מהמגמה בקרב ערבים מפני שבמגזר היהודי – ובכלל זה במגזר החרדי, שרבות ממשפחותיו משתייכות לחמישון ההוצאות התחתון – הפרייון דווקא עלה. לעומת זאת, העלייה במספר ילדים בחמישון העליון מוסברת ברובה בגידול במספר הילדים בקרב משקי בית של יהודים, המהווים חלק ניכר מחמישון זה. נתון זה מעיד כי העלייה בפרייון של נשים יהודיות חלה גם במשקי בית חזקים כלכלית ולא רק במשקי בית ברמה חברתית-כלכלית נמוכה, שמשקל האוכלוסייה החרדית בה גבוה יחסית.

9 הנתונים נבדקו גם בפילוח לפי מקום מגורים (מרכז מול פריפריה), אך הם היו מתואמים במידה רבה עם משתנה הלאום – שכן מרבית משקי הבית הערביים מתגוררים בפריפריה ומרבית המתגוררים במרכז הם יהודים – ולכן אינם מוצגים כאן.

תרשים 6א'. מספר נפשות במשקי בית הכוללים ילדים בחינוך טרום-חובה* ממוצע, לפי מגזר



תרשים 6ב'. מספר גילאי 0-5 במשקי בית הכוללים ילדים בחינוך טרום-חובה* לפי קבוצות אוכלוסייה, חמישוני הוצאה ומקום מגורים**



* הוצאה ממוצעת על מעונות יום, גנים פרטיים וציבוריים | חמישוני צריכה לנפש מתוקנת במשקי בית הכוללים ילדים בגילי 2-5 שלומדים במסגרות טרום-חובה.

** פריפריה מוגדרת כנפות: צפת, כינרת, גולן; כינרת; יזרעאל; עכו; יזרעאל-נצרת; גולן; אשקלון; באר שבע; יהודה ושומרון; עזה (עד 2005).

מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

4. השפעתו של יישום חוק חינוך חובה לגילי 3–4

כפי שהוזכר במבוא, בתקופה הנבדקת התרחש שינוי מדיניות חשוב בתחום חינוך טרום-חובה: הרחבה של חוק חינוך חובה לכל הילדים בגילי 3–4. יישום ההרחבה הגיע בעקבות המלצות של הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג), אשר התכנסה לאחר המחאה החברתית בישראל בשלהי קיץ 2011. המחאה התעוררה אמנם על רקע עליות מתמשכות של מחירי הדיור, אך "מחאת העגלות" – התארגנות ממוקדת של הורים לילדים קטנים – בלטה במיוחד בתוך ריבוי הדרישות ונושאי המחאה.

המטרה המוצהרת של יישום חוק חינוך חובה לגילי 3–4 הייתה הורדת גובה התשלומים של הורים למסגרות חינוך טרום-חובה באמצעות מתן פטור מלא משכר לימוד עבור ילדים שנמצאים במסגרות טרום-חובה. האמצעים שנקטו לשם כך היו הגדלה משמעותית של מספר המקומות במסגרות ציבוריות ועידוד מסגרות פרטיות לקבל על עצמן פיקוח של הרשויות, תוך מתן הטבות בתמורה להתחייבות לא להעלות מחירים בחמש שנים מהצטרפות המסגרת הפרטית להסדר. לפני יישום החוק, תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך שלמדו במעונות יום לגילאי 2–4 זכו לסבסוד ממשרד הכלכלה או ממשרד הרווחה בהתאם להכנסת ההורים. כיום, לאחר יישום חוק חינוך חובה, הסדר זה תקף לגילאי שנתיים בלבד, ועבור גילאי 3–4 כל התשלום עבור הפעילות הסדירה (בשעות לפני הצהריים) מגיע מתקציבו של משרד החינוך.¹⁰ על משרד החינוך מוטלת גם האחריות לאספקת השירותים לציבור וכן פיקוח על איכות השירותים. עם זאת, בגנים הציבוריים – כמו גם במעונות יום ובגנים לגילאי שנתיים – קיימים תשלומי הורים נוספים עבור פעילויות העשרה, מסיבות, טיולים וכדומה, לכן אפילו הסבסוד המלא של שכר הלימוד לגילאי 3–4 אינו מבטל לגמרי את תשלומי ההורים למסגרות טרום-חובה. ההשמה במעונות ציבוריים נעשית מגיל 18 חודשים, ובגני טרום-חובה – מגיל 33 חודשים, על בסיס מקום פנוי. במקרים של רישום עודף מתקיימות ועדות קבלה המחליטות מי מהמבקשים לרשום את ילדיהם למסגרת ציבורית יתקבל (ניתנת עדיפות למשקי בית מעוטי יכולת ולילדים גדולים יותר).

סעיף זה יבחן את השינוי שחל בהיקף ההשמה במסגרות ציבוריות של בני 3–4, אוכלוסיית היעד של החוק. לאחר מכן ינותחו ההוצאות הממוצעות של משקי בית הכוללים ילדים במסגרות טרום-חובה לפי גיל הילדים, כדי לבדוק כיצד הושפעה ההוצאה של אוכלוסיית היעד, והאם שינויי המדיניות השפיעו גם על אוכלוסיות נוספות.

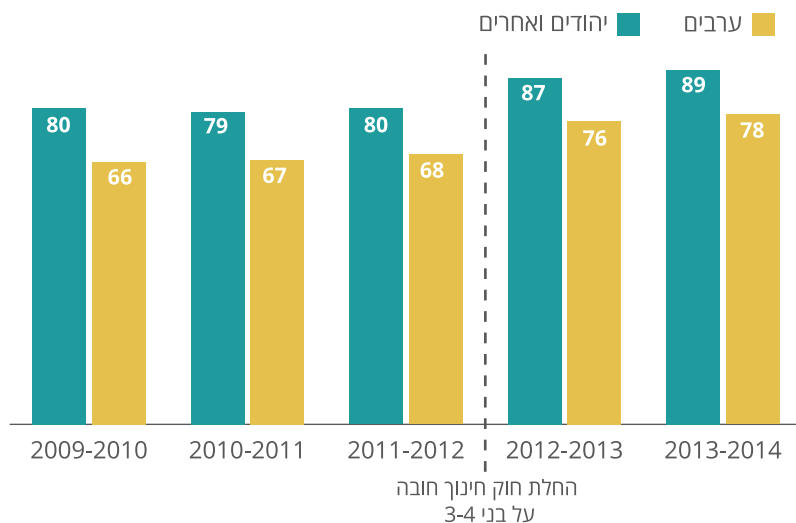
שיעורי הלמידה בגני הילדים הציבוריים

השינוי המהותי שאמור היה לחולל יישום חוק חינוך חובה לגילאי 3–4 הוא הרחבה מיידית של אוכלוסיית הילדים הלומדים בגנים. כדי לענות על הביקוש הוקצו משאבים רבים לבינוי מסיבי של גני ילדים שהרחיב את נגישותם, גם במקומות שאמורים היו לתת מענה לכל

10 הסבסוד שמעניק משרד הכלכלה לגילאי שנתיים משמעותי יותר מזה של גילאי 3–4, משום שההוצאה על מסגרות חינוך לילדים בגיל זה גבוהה יותר. עד שנת הלימודים תשע"ג הסבסוד הממשלתי לגילאי 3–4 ביישובים ובשכונות שלא נכללו במסגרת חוק לימוד חובה היה מצומצם ביותר, והוא ניתן רק למשפחות שרמת הכנסתן נמוכה מ-2,500 שקל לנפש (במחירי 2014). שיעור הנהגים מסבסוד לגילאי שנתיים היה גדול יותר, וניתן למשקי בית שהכנסותיהם הגיעו עד 5,300 שקלים לנפש (תרשים נ'2 בנספחים).

גילאי 3-4 לפני היישום המלא. היות שהרוב המכריע של בני 5 נמצאים בעיקר במסגרות חובה ורק מעטים מהם במסגרות טרום-חובה, גילאי שנתיים ומטה היא אוכלוסיית הילדים העיקרית שלא הושפעה ישירות מיישום חוק חינוך חובה.¹¹ תרשים 7 מציג את שיעורי ההשמה של ילדים בגילי 3-4 במסגרות ציבוריות בין שנות הלימודים תש"ע לתשע"ד. אפשר לראות כי שנתיים לאחר מועד יישום החוק, שיעור ההשמה של יהודים אכן עלה ב-9 נקודות אחוז, מ-80 אחוז מכלל הילדים בגילים אלו במגזר בתש"ע ל-89 אחוז בתשע"ד.¹² במגזר הערבי חלה עלייה גדולה אף יותר באותן שנים: 12 נקודות אחוז (מ-66 ל-78 אחוז).

תרשים 7. שיעורי למידה במסגרות חינוך, גילאי 3-4 גני טרום-חובה ומעונות יום, לפי לאום



* מסגרות ציבוריות כוללות גם את החינוך החרדי. המידע על מסגרות פרטיות אינו מלא | מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי (לוחות 8.5, 2.3)

תשלומי הורים

ניתוח של הוצאה ממוצעת לטרום-חובה על גילאי 3-4 בלבד¹³ (תרשים א'8) אכן מראה ירידה של כ-10 אחוזים בתשלום הממוצע, מ-926 שקלים בשנת 2012 ל-830 שקלים

- 11 עם זאת, ייתכן שאוכלוסייה זו הושפעה באופן עקיף מהגידול בהכנסה הפנויה, כפי שידגם בהמשך.
- 12 ראו הרחבה בנושא זה בסעיף 1 בנספחים.
- 13 נתוני סקרי הוצאות כוללים נתונים על הוצאות חינוך לפי למשק בית, ולא לפי פרטים. עקב כך אי אפשר לזהות את ההוצאה הממוצעת לילד בגיל מסוים במשק בית הכולל אחים בגילים שונים. כדי להתגבר על מגבלה זו התמקדה הבחינה הנוכחית במשקי בית שיש בהם ילדים בגילי 3-4 בלבד, או בגיל שנתיים בלבד (בסעיפים הרלוונטיים).

ב-2014. עם זאת, הירידה בהוצאה נמוכה בהרבה מהסכום המלא של שכר הלימוד ששולם בעבר, מהסיבות שהוזכרו בחלקה הראשון של העבודה (חלק מההורים לא שילמו שכר לימוד גם בעבר, וייתכן שהגורמים המפעילים את גני הילדים ניצלו את הפטור משכר לימוד להגדלת התשלומים הנלווים האחרים). לעומת זאת, תשלומים של משקי בית שיש בהם ילדים בגיל שנתיים בלבד עלו: מ-1,670 שקלים ב-2012 ל-1,767 שקלים בשנת 2014, עלייה של כ-6 נקודות אחוז.

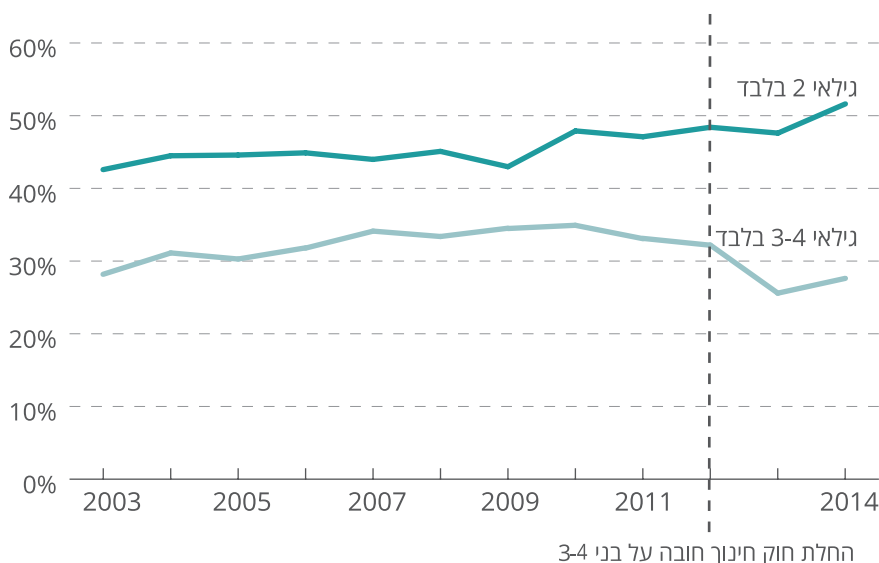
אם כן, התשלום שנדרש מאוכלוסיית היעד של החוק אכן ירד לאחר יישומו, אולם תשלומי משקי הבית שאינם אוכלוסיית היעד דווקא עלו. כאשר בוחנים את נטל ההוצאה על חינוך טרום-חובה מתוך כלל ההוצאות לתצרוכת מגיעים למסקנה דומה: מאז יישום החוק הנטל היחסי ירד בקרב משפחות שיש בהן ילדים בגילי 3-4 בלבד, ועלה בקרב משקי בית עם ילדים בגיל שנתיים בלבד (תרשים ב').

תרשים א'. הוצאה חודשית ממוצעת לילד בחינוך טרום-חובה* לפי גיל הילד, מחירי 2014



* ילדים במעונות יום, גנים פרטיים וציבוריים
מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב
נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

תרשים 8ב'. הוצאה חודשית ממוצעת לילד בטרם-חובה ביחס להוצאה לנפש לפי גיל הילד*



* ילדים במעונות יום, גנים פרטיים וציבוריים
מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

ההבדלים בתשלומים עבור הגילים השונים אינם נובעים דווקא משינויים בבעלות על הגנים (פרטיים או ציבוריים), אלא ממדיניות המימון: גילאי 3-4 מקבלים מימון ממשלתי לשכר הלימוד גם אם הם נמצאים במסגרות פרטיות שעומדות בתנאים של משרד החינוך. לעומת זאת, משקי בית שיש להם ילדים בגיל שנתיים אינם זכאים למימון דומה, לכן סביר להניח כי העלייה בתשלומי ההורים לילדים בגילים אלו נובעת מהתייקרות שכר הלימוד במסגרות פרטיות, ולא מעלייה בשיעורי הלומדים (תרשמים נ'10 ונ'11 בנספחים).

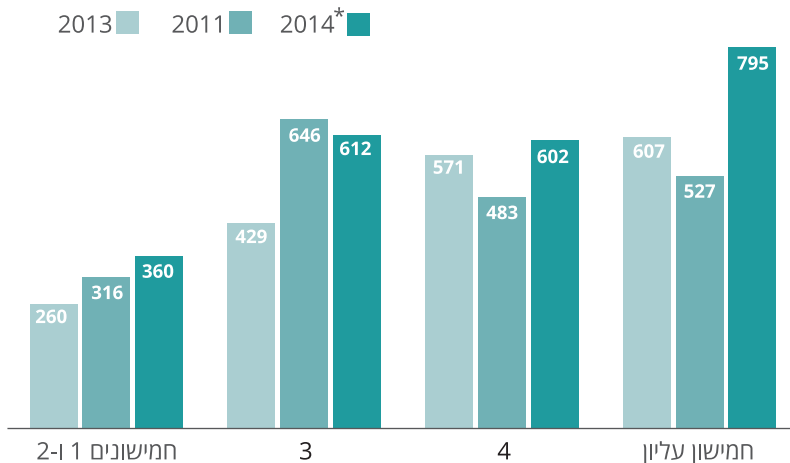
תשלומים על צהרונים

החוק מבטיח מימון מלא של תשלומי הורים עבור שהייה של הילד במסגרות ציבוריות רשמיות עד 14:00, ובמסגרות מוכרות שאינן רשמיות עד 13:20. כדי לאפשר שהיית ילדים במסגרות לאחר שעות אלו, מופעלים צהרונים ומועדוניות ציבוריים שתנאי ההפעלה בהם מפוקחים, ומתקיימים הסדרי סבסוד שונים בהתאם לשעות העבודה של אם הילדים וההכנסה לנפש במשק הבית. סכום הסבסוד נע בין 250 ל-400 שקלים לחודש לילד בצהרון או מועדונית. עם זאת, הסבסוד מכסה רק חלק מהעלות, וההורים נדרשים להוסיף מכיסם. לפיכך, יש לבחון את עלות הצהרונים לבני 3 ומעלה כחלק מתשלומי ההורים.

בשונה מההוצאות על מעונות וגנים, שנבחנו עבור כלל משקי הבית שיש בהם ילדים בגילים הנבדקים אשר נמצאים במסגרות, ההוצאות על צהרון ייבחנו רק בקרב משקי בית שילדיהם נמצאים במסגרות טרום-חובה והיו להם הוצאות על צהרונים, בשל האופי הוולונטרי של שירות זה (לשיעורי שימוש בשירותי צהרון ראו תרשים נ' 8 בנספחים). כמו כן, מפני שההוצאה על צהרון מחושבת עבור משק הבית כולו, חושב חלקם היחסי של תשלומים על צהרון לילדים בגילים הרלוונטיים.¹⁴ כדי להתגבר על מיעוט תצפיות חוברו משקי הבית בחמישוני התצרוכת הנמוכים (1 ו-2).

כפי שמראה תרשים 9, ההוצאות הממוצעות על צהרון עלו בכל חמישוני צריכה בין 2003 ל-2014, ובחמישונים הנמוכים חלה עלייה הגדולה ביותר (38 אחוז בחמישונים 1 ו-2, ו-43 אחוז בחמישוני 3). בחמישונים הגבוהים יותר ההוצאה הממוצעת בשנת 2011 הייתה נמוכה לעומת 2003, אך עד שנת 2014 עלתה באופן ניכר – ב-25 אחוז בחמישוני 4 וב-51 אחוז בחמישוני העליון (לעומת 2011). סך השינוי מ-2003 עד 2014 היה 5 אחוזים במשקי בית בחמישוני 4, ו-31 אחוז אצל במשקי בית בחמישוני העליון.

תרשים 9. הוצאה חודשית על צהרון לילד בטרם-חובה לפי חמישוני צריכה של משק הבית*, מחירי 2014



* הוצאה ממוצעת בקרב משקי בית שיש בהם ילדים בגילי 3-5 ודיווחו על תשלום לצהרון | חמישוני צריכה לנפש מתוקנת במשקי בית הכוללים ילדים בגילי 2-5 שלומדים במסגרות טרום-חובה | 2014 - לאחר תחילת יישום מלא של חוק לימוד חובה לגילאי 3-4.

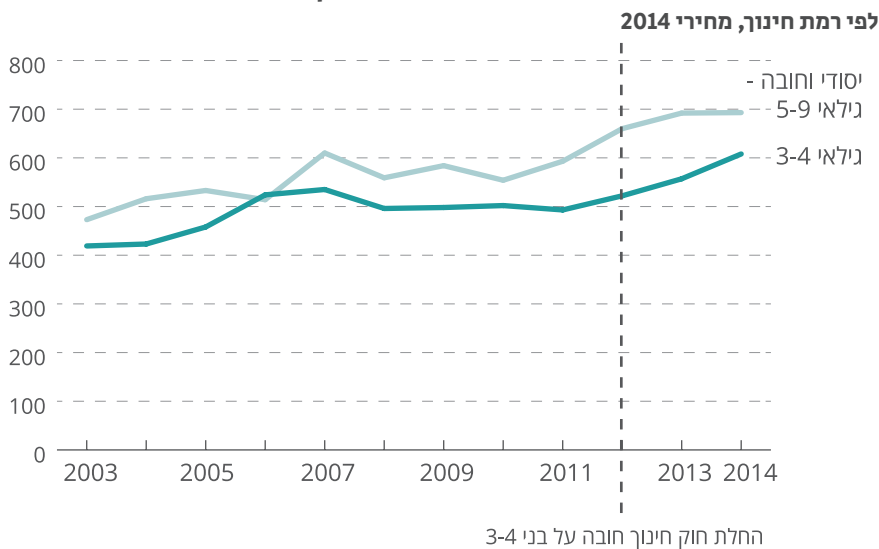
מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב
נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

14 ההקצאה נערכה לפי החישוב הבא: בכל משק בית שיש בו ילדים בגילי צהרון (3 עד 9) נעשתה חלוקה לילדים בחינוך טרום-חובה וילדים ביתר רמות החינוך (גן חובה ובית ספר יסודי). לאחר מכן נוקף לזכות כל ילד חלקו היחסי בהוצאה על צהרון (חלקו מסך הילדים שנמצאים בגילים הרלוונטיים לצהרון).

תרשים 10 מציג את התשלום הממוצע לילד בצהרון (גם במקרה זה האוכלוסייה הנבדקת כוללת רק משקי בית שיש עבורם נתונים על תשלומים לצהרון). בקרב משקי בית שיש בהם ילדים בגילי 3-4 בלבד נצפתה עלייה בהוצאה הממוצעת לאורך כל התקופה, וביתר שאת בשנים 2012-2014: מ-419 שקלים ב-2003 ל-522 שקלים ב-2012 ו-608 שקלים בשנת 2014, ובסך הכל עלייה של 45 אחוז בין 2003 ל-2014. בקרב משק בית שיש לו ילדים ביסודי, ההוצאה הממוצעת לצהרון הייתה 473 שקלים ב-2003, 660 שקלים ב-2012, ובשנת 2014 הגיעה ההוצאה לרמה של 693 שקלים – עלייה של כמעט 47 אחוז בין 2003 ל-2014. באותה התקופה שיעור משקי הבית שהיו להם הוצאות על צהרון עלו אף הם בשתי קבוצות הגיל, בעיקר מאז 2011 (תרשים נ'8)

בסך הכל – למעט בחמישון השלישי – התנהגות המשפחות היא בהתאם לצפוי: הגדלת ההוצאה לצהרון מתאפשרת (חלקית לפחות) לאור צמצום ההוצאה על שכר לימוד. לצד זאת, למרות ההרחבה של מקומות בצהרונים בסבסוד הממשלה, חלה עלייה בהוצאה הממוצעת לצהרון. מכיוון שחלה עלייה הן במספר הילדים המשתמשים בשירותי צהרונים והן בהוצאה הממוצעת לילד, המסקנה המתבקשת היא שהעלייה בביקוש לצהרונים הייתה גדולה מהעלייה בהיצע שלהם. סיבה אפשרית נוספת להתייקרות שירותי הצהרונים, אם כי היא סבירה פחות, היא שהורחבו השירותים הניתנים בצהרונים אלו, כגון הזנה או פעילויות העשרה, ואולי אף שהות ממושכת יותר (בהנחה שחלק מהצהרונים מציעים כמה אפשרויות למשך השעות).

תרשים 10. הוצאה חודשית ממוצעת לילד בצהרון*

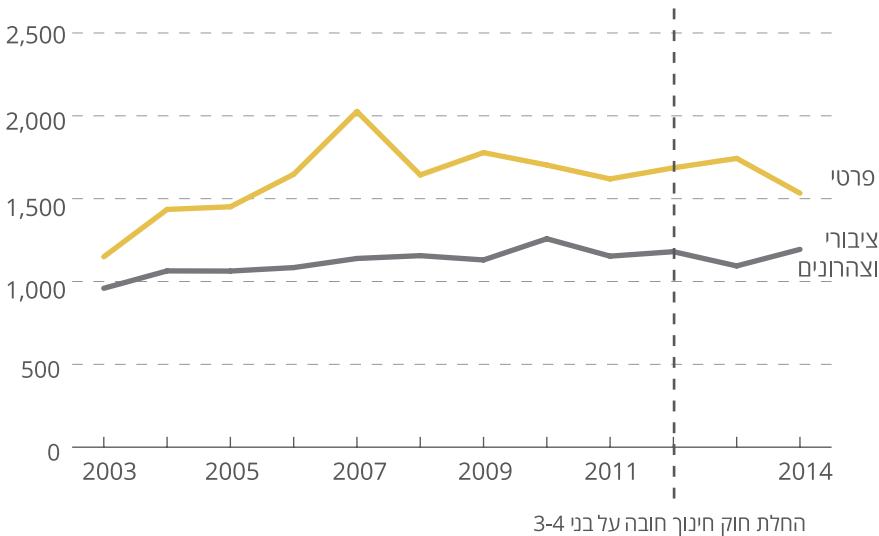


* ילדים בגילי 5-9 שלומדים בגני חובה ובבית ספר יסודי. מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

במידה מסוימת ההוצאה על צהרונים היא הוצאה משלימה לשירותי חינוך טרום-חובה ציבוריים, שכאמור פועלים עד שעות הצהריים, היות שהורים רבים נזקקים לשירותים אלו כדי לעבוד במשרה מלאה. לעומת זאת, רובן המכריע של המסגרות הפרטיות מספקות שירותים לאורך היום כולו, גם בשעות אחר הצהריים. כדי לבדוק אם בסך הכל מצבם של משקי בית שיש בהם ילדים בגילי 3-4 השתפר בעקבות יישום החוק, צריך להשוות את ההוצאות על ילד במסגרת פרטית להוצאות על ילד במסגרת ציבורית ובצהרון, כדי שמשך השהייה בשתי המסגרות המשוות יהיה זהה.¹⁵

תרשים 11 מראה את התפתחות ההוצאה הממוצעת על חינוך עבור גילאי 3-4 במערכת הפרטית ובמערכת הציבורית. נראה כי בשנים שלאחר יישום החוק חלה ירידה בהוצאה על גנים פרטיים, עקב השתתפות המדינה בתשלום עבור החלק שלפני הצהריים. לעומת זאת, חלה עלייה קלה בהוצאה של הורים לילדים בגנים הציבוריים. ההסבר לכך הוא ככל הנראה שהורים רבים יותר יכולים להרשות לעצמם לשלוח ילדים לצהרון, דבר שמאפשר להורים לצאת לעבודה במשרה מלאה או להגדיל את היקפי המשרה שלהם, ובכך להגדיל את הכנסת המשפחה בשיעור גבוה יותר מההוצאה על צהרון.

תרשים 11. הוצאה חודשית לילד בחינוך טרום-חובה: מסגרת + צהרון
גילאי 3-4, מחירי 2014

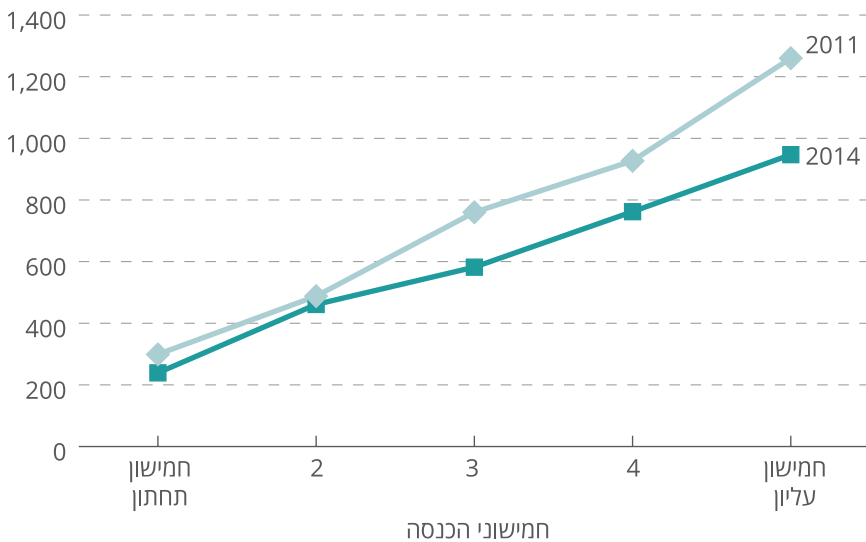


מקור: קוריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

15 הנתונים של סקרי הוצאות משקי הבית אינם אומדים את איכות השירותים, אולם ההנחה היא כי איכות השירותים בגן פרטי דומה מאוד לאיכות השירותים בגן ציבורי.

היבט נוסף של יישום חוק חינוך חובה לגילאי 3-4 הוא בחינת השפעתו על משקי בית במצב כלכלי שונה. כאמור, משקי בית חזקים היו צפויים להיות מושפעים מהחוק במידה הרבה ביותר, מפני שהשכבות החלשות נהנו מסבסוד כבר לפני היישום המלא. תרשים 12 מדגים את השינוי שחל בהוצאות על גני ילדים ציבוריים בקרב משקי בית שיש בהם ילדים בגיל 3-4 בלבד ב-2011 וב-2014, לפי חמישוני צריכה. כצפוי, הירידה הגדולה ביותר בהוצאה ניכרת בקרב משקי בית בחמישון העליון, והירידה הולכת ופוחתת עם החמישונים, עד שהיא כמעט לא ניכרת בקרב משקי בית בחמישון התחתון. עובדה זו מקנה ליישום חוק חינוך חובה מאפיינים של מדיניות רגרסיבית.

תרשים 12. הוצאה לילד בחינוך טרום-חובה ציבורי, לפי חמישוני צריכה*
תשלום חודשי, מחירי 2014



* הוצאה ממוצעת על גנים ציבוריים, ממוצע נע של 3 שנים | חמישוני צריכה לנפש מתוקנת במשקי בית הכוללים ילדים בגילי 2-5 שלומדים במסגרות טרום-חובה.

מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

סיכום

העלייה במספר הלומדים בגנים ציבוריים ובצהרונים מאז תשע"ג, לצד הירידה הכללית בתשלומי ההורים על מסגרות חינוך, מעידים כי יישום חוק לימוד חובה בקרב כלל האוכלוסייה היטיב עם הורים לילדים גילאי 3-4. עם זאת, אפשר בהחלט להציב סימן שאלה באשר להיקף ההטבה. הורים הרוצים לעבוד במשרה מלאה נאלצים עדיין לממן

חלק גדול משהות ילדיהם במסגרות בשעות אחר הצהריים, והתשלומים הנוספים הללו מקוּזים במידת מה את הירידה בהוצאה על שכר לימוד לגנים. מצד אחר, נראה כי הגדלת ההוצאה על צהרונים נובעת מהרחבת השימוש בהם, שכל הנראה התאפשרה בשל הורדת שכר הלימוד בגנים. לפיכך, גם אם הפחתת התשלומים הייתה יכולה להיות גדולה יותר, יישום החוק מאפשר להורים רבים יותר לעבוד במשרה מלאה, וכפועל יוצא – להרוויח יותר מבעבר. אם הורי הילדים עבדו במשרות מלאות לפני יישום החוק, הרי שהשתתפות הממשלה בתשלום שכר לימוד היטיבה גם איתם.

באופן כללי ניתן לומר שההוצאה הממוצעת לילד בגילי 3-4 במסגרות ציבוריות כמעט לא השתנתה לאחר יישום החוק, וההוצאה על מסגרות פרטיות קטנה. לצד זאת, סך השירותים שמקבלים ילדים בגילי 3-4 התרחב, מכיוון שילדים רבים יותר נמצאים במסגרות טרום-חובה ובצהרונים. העלייה בשיעורי הלמידה בגני ילדים במגזר היהודי מאז יישום החוק הייתה 9 נקודות אחוז, ובמגזר הערבי – 13 נקודות אחוז. חשוב לציין כי נטל ההוצאה על טרום-חובה במגזר הערבי הוא שלישי מהנטל במגזר היהודי, ככל הנראה בשל ריבוי הלומדים במסגרות פרטיות ויקרות יותר אצל יהודים.

לצד השיפור הכללי, יש לתת את הדעת לכך שמרבית הירידה בהוצאה התרחשה בקרב משקי בית חזקים יותר מבחינה חברתית-כלכלית, מכיוון שמשקי בית חלשים נהנו מהטבות שונות גם לפני יישום החוק. כמו כן, הנטל היחסי של הוצאה לטרום-חובה על משקי-בית המתגוררים בפריפריה עלה במשך התקופה הנבדקת וכמעט השתווה לנטל ההוצאה במשקי בית מהמרכז. העלייה בנטל בפריפריה ככל הנראה נובעת ככל הנראה מהתייקרות מסגרות פרטיות, בין אם מפאת חוסר מקומות במסגרות הציבוריות – ובעקבות כך ביקוש גובר למקומות במסגרות הפרטיות – ובין אם בגלל עליית ההכנסה והרצון של הורים להעניק מסגרת טובה יותר לילדיהם.

חשוב לציין כי לאחר יישום החוק נשמעו דיווחים על צפיפות גבוהה יותר בגנים, והכנסתם של ילדים שטרם נגמלו מחיתולים למסגרות הציבוריות גרמו לעומס נוסף על צוות החינוכי של הגנים. עקב העומס הגדל, חלק מהורי הילדים שנכנסו למערכת טרום-חובה העלו דרישות לתגבור הצוות החינוכי. כל אלו מעלים סימני שאלה לגבי איכות השירותים ביחס לעבר ומצריכים בחינה מעמיקה.

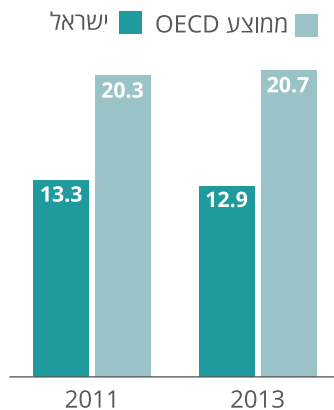
מעבר להשפעה החיובית של יישום החוק ברמת הפרט, ברמת המשק ניתן לומר כי הגדלת מספר הילדים השוהים במסגרות חינוכיות תשפר את ההון האנושי בעתיד, לאור שיפור היכולות הקוגניטיביות והחברתיות של ילדים הנשלחים למסגרות (Elango et al., 2015). עם זאת, ניתוח של ההוצאה הלאומית לתלמיד בחינוך טרום-חובה¹⁶ כאחוז מהתמ"ג לנפש (תרשים 13) מראה שלא היה שינוי ממשי בין 2011 ל-2013, כשנה לאחר יישום המדיניות. גידול בהוצאה הממשלתית, לצד יציבות בהקצאת משאבים לתלמיד ביחס לתמ"ג, הביאו להתרחבות בחלקה של הממשלה במימון ההוצאה הלאומית לחינוך טרום-חובה, על חשבון חלקם של הורי הילדים (תרשים 14).

הפערים בין ישראל לבין מדינות OECD בהוצאה על תלמיד בטרם-חובה רומזים כי אולי יש מקום להגדלת ההוצאה על חינוך טרום-חובה, אך ייתכן כי להבדלים בשיעורי ילודה שקיימים בין ישראל למדינות OECD יש תרומה לפער בהקצאת משאבים לחינוך

16 גילאי 3 ומעלה, לפי הגדרות ה-OECD.

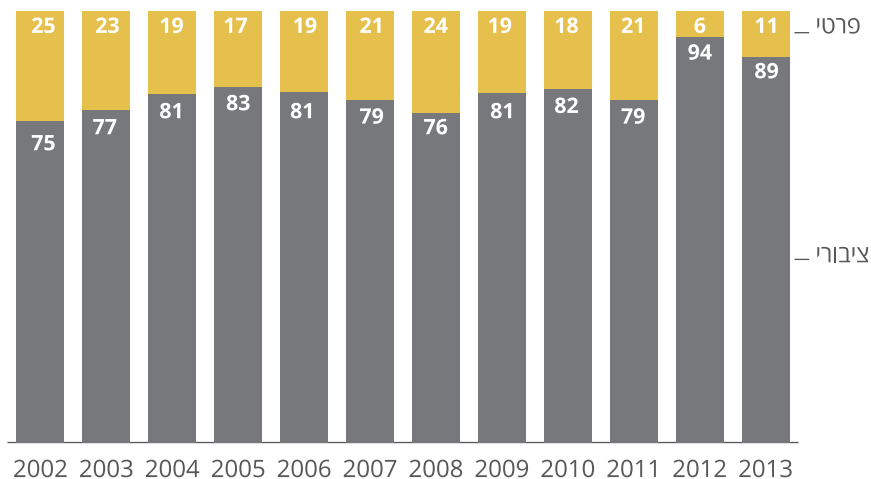
טרום-חובה. חשוב ביותר להדגיש כי הגדלה כזו כרוכה במציאת מקורות מימון לא מבוטלים. עם זאת, המשאבים המוקצים לחינוך טרום-חובה הם יותר בגדר השקעה מאשר הוצאה, משום ששיפור היכולות (הן הקוגניטיביות הן החברתיות) אצל ילדים שנהנו מחינוך טרום-חובה עשוי לשפר את יכולותיהם של הילדים, ואף לחולל תמורות חברתיות נוספות (כגון התנהגות חברתית או התנהגות בריאותית לא פוגענית), ברמה שתחזיר את ההשקעה ואף מעבר לכך (Elango et al. 2015). על כל פנים, נושא הרחבת ההוצאות חברתיות, ובוודאי הכרעה בשאלה מי יישא בנטל ההוצאה, חורגות בהרבה ממטרות הפרק הנוכחי, ויש להעלות אותן לדיון ציבורי רחב על מידת האחריות של הפרטים לגורלם ולגורל ילדיהם לעומת מידת האחריות של המדינה והחברה לגורל האזרחים.

תרשים 13. הוצאה כוללת לתלמיד בחינוך טרום-חובה, כאחוז מהתמ"ג לנפש גילאי 3 ומעלה



מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב נתונים: OECD, Education at a Glance (2014, 2016)

תרשים 14. התפלגות ההוצאה הלאומית על חינוך טרום-חובה לפי מקור גילאי 3 ומעלה



* הוצאה ממקור ציבורי: ממשלה, רשויות מקומיות ומלכ"רים שאינם פרטיים
מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל (שנים שונות), לוח 8.2

מקורות

מנואל טרכטנברג (2011), דו"ח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי, הוגש לראש הממשלה מר בנימין נתניהו.

הלר, חווה, נעם זוסמן, עדנאן מנסור, מירב פסטרנק, דמיטרי רומנוב ועופר רימון (2007), **ההוצאה הציבורית והפרטית לחינוך עבור תלמידי החינוך היסודי בישראל 2003**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כהן-לרנר, דלית ועדנאן מנסור (2015) **הוצאה פרטית לתלמיד עבור שירותי חינוך ב-2012**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

Brender Adi and Michel Strawczynski (2015), "Government Support for Young Families in Israel," *Israel Economic Review*, 12, No. 2, pp. 1-49.

Elango, Sneha, Jorge Luis Garcia, James J. Heckman, and Andres Hojman (2015), *Early Childhood Education*, National Bureau of Economic Research.

Friedman, Milton (1957), "The Permanent Income Hypothesis," in *A Theory of the Consumption Function*, Princeton University Press.

Kaushal, Neeraj, Katherine Magnuson and Jane Waldfogel (2011), "How Is Family Income Related to Investments in Children's Learning?" in Greg J. Duncan and Richard J. Murnane (eds.), *Whither Opportunity? Rising Inequality, Schools, and Children's Life Chances*, Russell Sage Foundation, pp. 3-23.

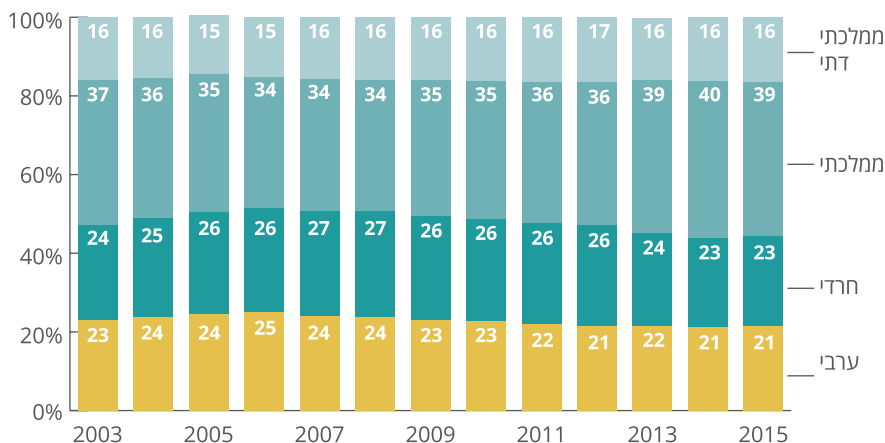
נספחים

שיעורי השמה במסגרות ציבוריות

מסגרת טרום-חובה נחשבה בפרק לציבורית אם היא מופעלת מטעם רשויות המדינה (מסגרת רשמית), או מטעם גורמים אחרים שעומדים בתנאים הקבועים לצורך הכרה מהרשויות (מסגרות מוכרות שאינן רשמיות). מסגרות טרום-חובה של המגזר החרדי מוגדרות כמסגרות מוכרות שאינן רשמיות, ולכן מופיעות כציבוריות בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (לוחות 8.4, 8.5 בשנתון הסטטיסטי). לעומת זאת, בסקרי ההוצאות מסווגות מסגרות ה"חדר" של המגזר החרדי כפרטיות. כדי ליישב את הסתירה זוהו בפרק משקי בית של חרדים¹ והוצאו מהחישוב של שיעור הלומדים במסגרות פרטיות. כדי לבדוק את מהימנות הזיהוי, בסקר של שנת 2014 זוהו משקי הבית החרדיים לפי שיטה זו, ולאחר מכן נבדקה התאמה של הזיהוי לנתונים על רמת דתיות. הקורלציה בין נתוני הסקר והמשתנה המזהה המחושב הייתה 0.67.

תרשים נ'1 מציג את התפלגות גילאי 3-4 במוסדות הטרם-חובה הציבוריים לפי הזרם שאליו שייכות המסגרות. כפי שעולה בבירור מהתרשים, חלקם של ילדים מהמגזר החרדי אינו משתנה משמעותית בין 2003 ל-2012, ואף יורד ב-2015-2013. נתונים אלו מראים שגם אם זיהוי החרדים בסקר ההוצאות לא היה מיטבי, אין סיבה להניח שהגידול בשיעורי הלמידה בגנים פרטיים נבע משינוי בשיעור הילדים החרדים בחינוך טרום-חובה.

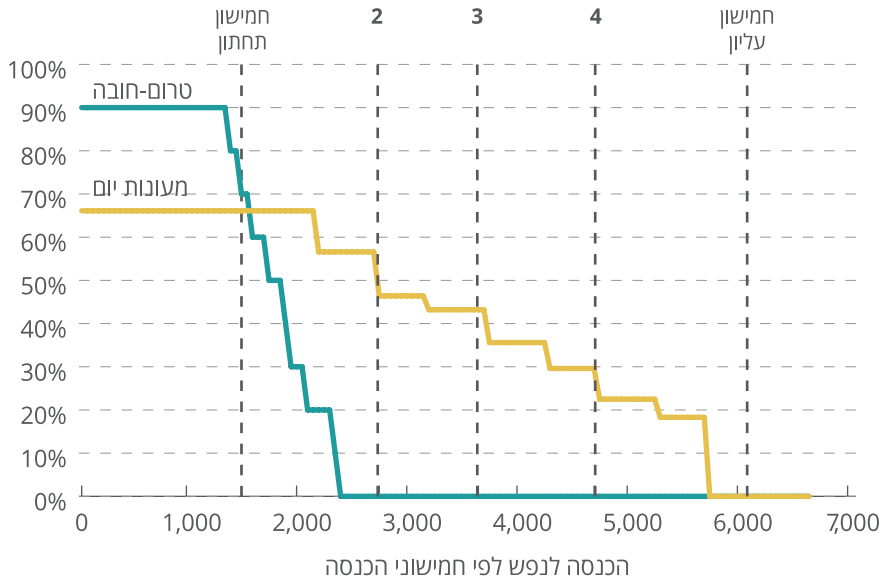
תרשים נ'1. התפלגות התלמידים במסגרות ציבוריות, לפי זרם חינוכי



מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: אתר "במבט רחב", משרד החינוך

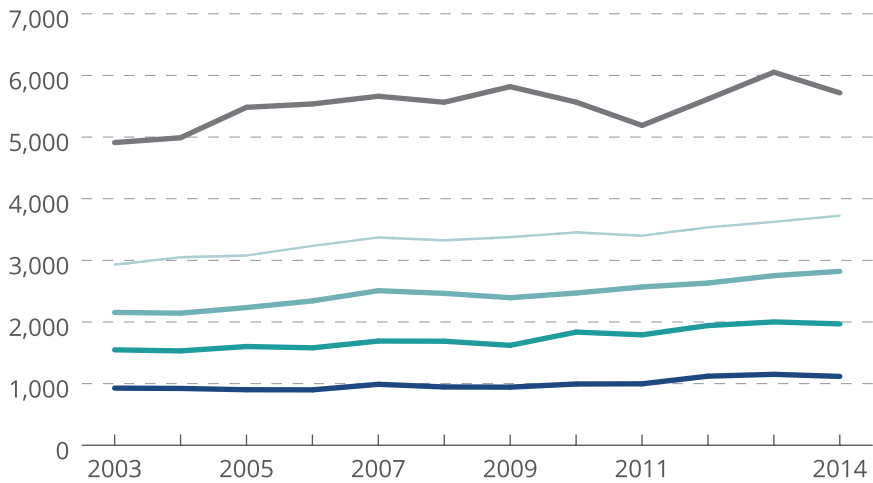
1 משקי בית זהו כחרדיים אם אב המשפחה (יחס קרבה 1 או 2) הוא יהודי שלמד בישיבה. אין ודאות כי משקי הבית הללו אכן משתייכים למגזר החרדי, לכן שם מתאים יותר לקבוצה יהיה "תלמידי ישיבות".

תרשים נ'2. שיעורי סבסוד של תשלומים למעונות יום ולגנים ציבוריים* 2014

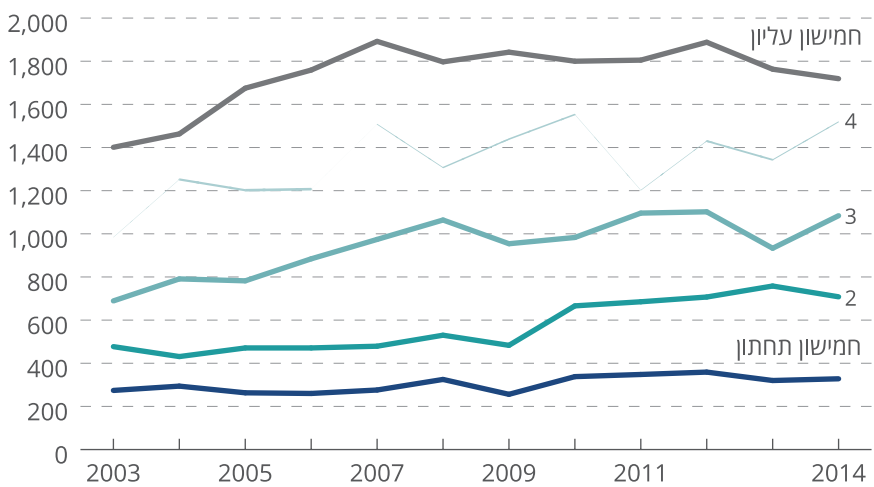


* שיעור הסבסוד הממשלתי כאחוז מהתשלום המלא במעונות שאינם מלכ"רים (תשע"ז) ובגנים (תשע"א, במחירי 2014) מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות (2014)

**תרשים נ'3א'. הוצאה על תצרוכת לנפש, לפי חמישונים*
בשקלים, מחירי 2014**



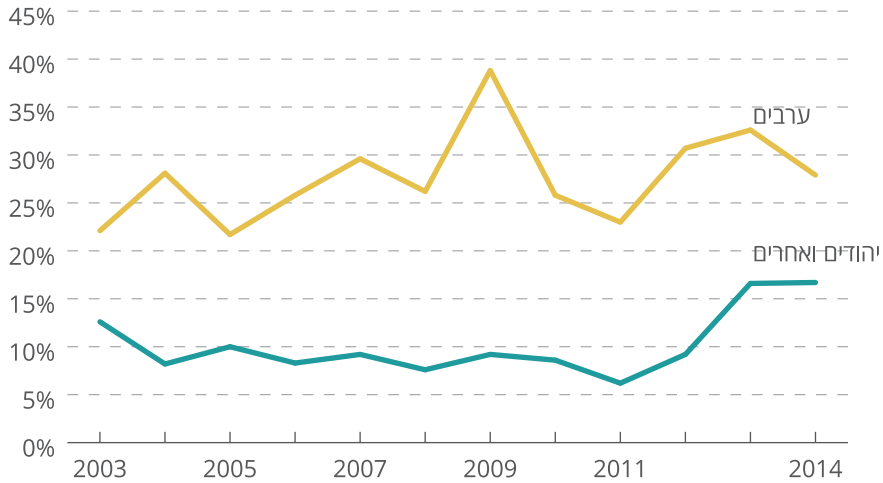
תרשים נ'3ב'. הוצאה על חינוך טרום-חובה, לפי חמישונים
בשקלים, מחירי 2014**



* חמישוני צריכה לנפש מתוקנת במשקי בית הכוללים ילדים בגילי 5-2 שלומדים במסגרות טרום-חובה.
** עבור ילדים הלומדים במעון, פעוטון או גן טרום-חובה.

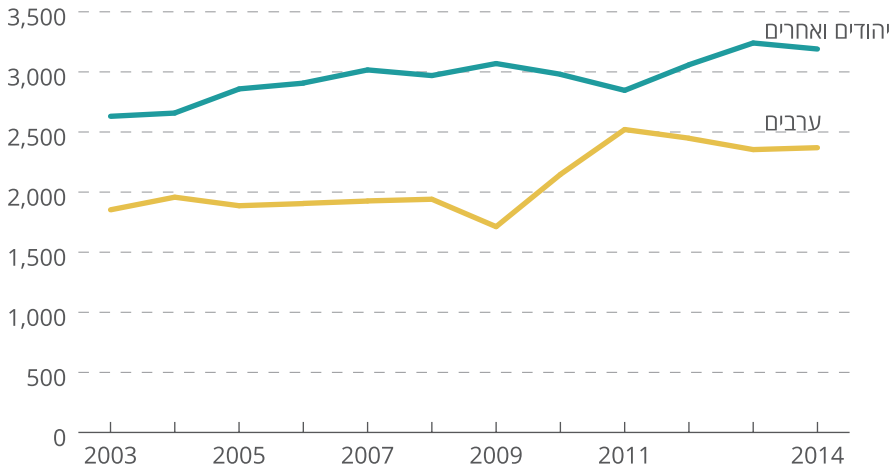
מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות (2014)

תרשים נ'4. שיעור משקי הבית שאין להם תשלומים למסגרות טרום-חובה מתוך כלל משקי הבית שיש בהם ילדים בגילי 2-5 הלומדים במסגרות חינוך, לפי לאום



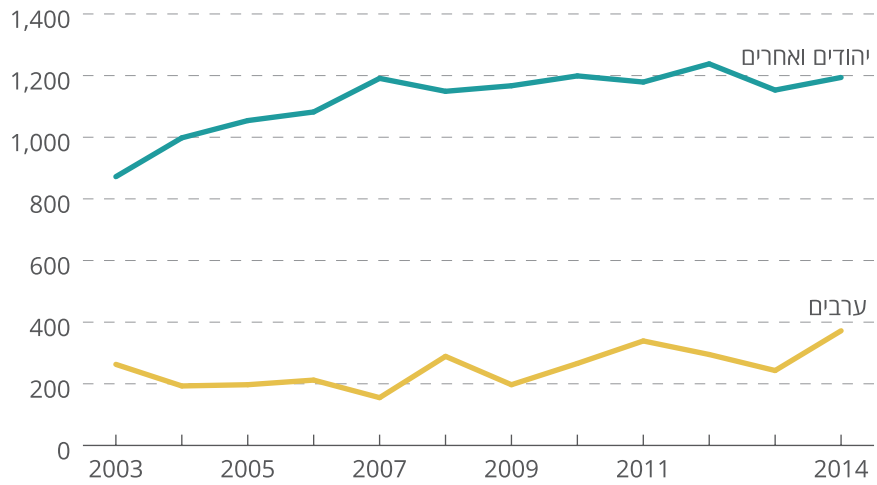
מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות (2014)

תרשים נ'5א'. הוצאה על תצרוכת לנפש, לפי לאום* בשקלים, מחירי 2014



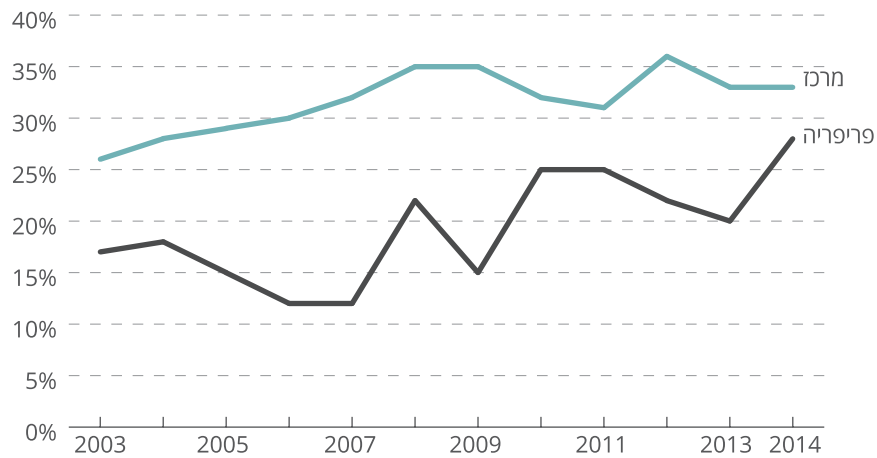
* הוצאה לנפש מתוקנת במשקי בית הכוללים ילדים בגילי 2-5 שלומדים במסגרות טרום-חובה מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות (2014)

**תרשים נ'5ב'. הוצאה על חינוך לנפש, לפי לאום*
בשקלים, מחירי 2014**



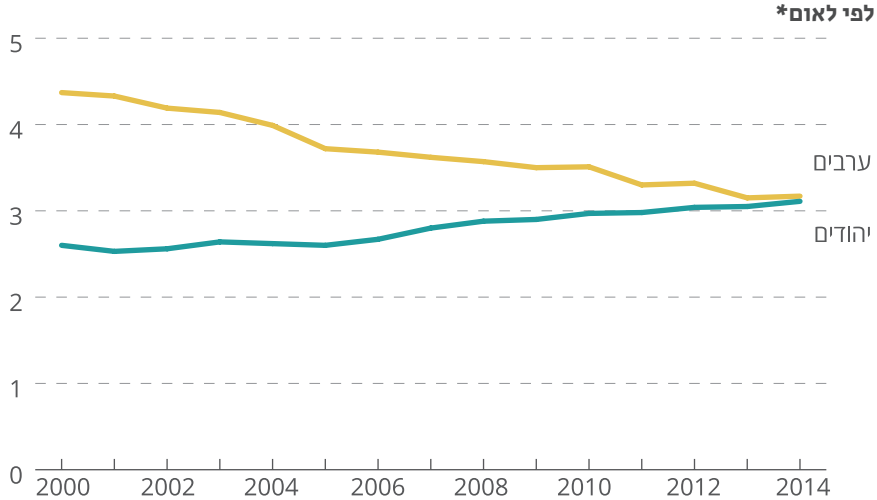
* הוצאה לנפש מתוקנת במשקי בית הכוללים ילדים בגילי 5-2 שלומדים במסגרות טרום-חובה
מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות (2014)

**תרשים נ'6'. שיעורי למידה בגנים פרטיים בקרב משקי בית הכוללים ילדים
בחינוך טרום-חובה***



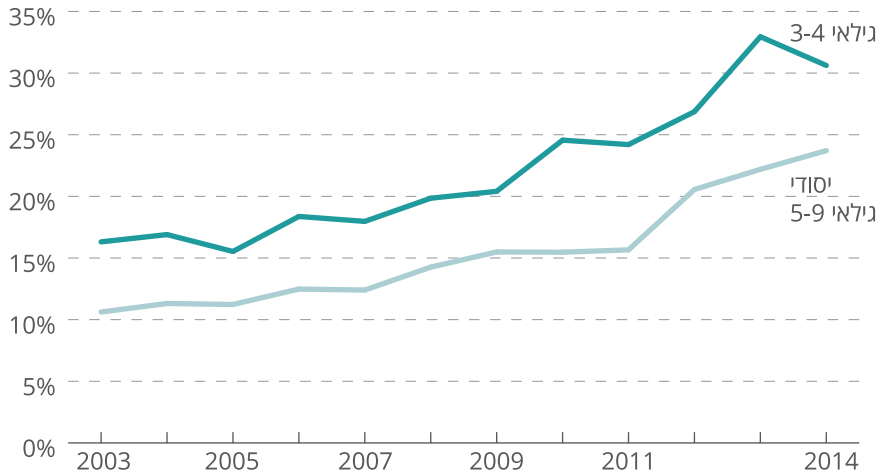
* פריפריה מוגדרת כנפות: צפת, כינרת, גולן; כינרת; זרעאל; עכו; זרעאל-נצרת; גולן; אשקלון; באר שבע; יהודה ושומרון; עזה
(עד 2005) | מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

תרשים נ'7. פריון כולל בקרב נשים בנות 15-49 לפי לאום*



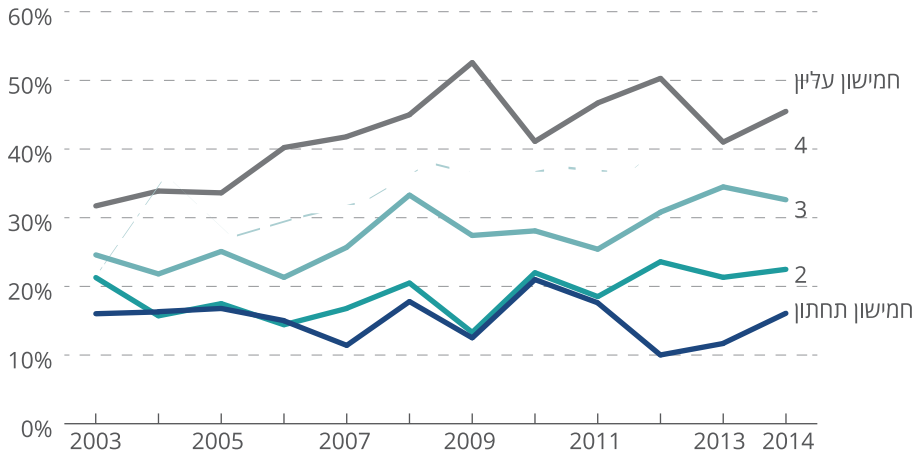
* עד 2006 הנתונים עבור יהודים כוללים פרטים שדתם מוגדרת כ"אחר".
מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, לוח 3.14

תרשים נ'8. שיעורי שימוש בצהרונים כאחוז מכלל משקי הבית הכוללים ילדים בגילי 5-9



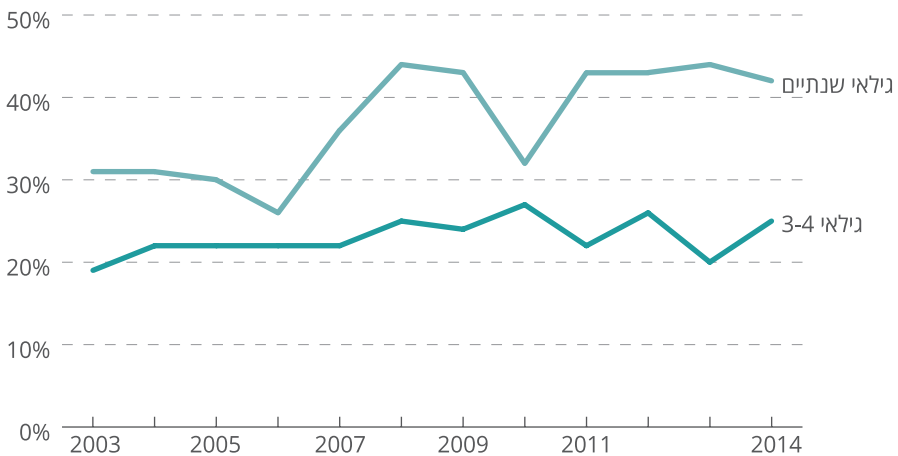
מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

**תרשים נ'9. שיעורי למידה בגנים פרטיים בקרב משקי בית הכוללים ילדים
בחינוך טרום-חובה*
לפי חמישוני צריכה**



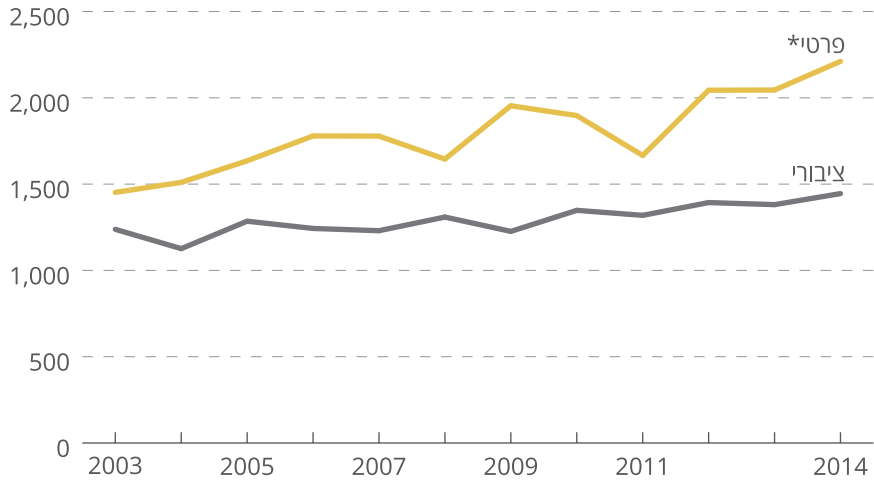
מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

**תרשים נ'10. שיעורי למידה בגנים פרטיים בקרב משקי בית הכוללים ילדים
בחינוך טרום-חובה*
לפי גיל הילדים**



מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב
נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות

תרשים נ'11. הוצאה ממוצעת לילד בגיל שנתיים בחינוך טרום-חובה*
לפי סוג חינוך, במחירי 2014



* ללא משקי בית של חרדים

מקור: קיריל שרברמן ונחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: למ"ס, סקר הוצאות