

# השתתפותם של ילדים בחברה הערבית במסגרות חינוך מפוקחות לגיל הרך

**שביט מדהלה, לביב שאמי, ג'וני גל ואלון סלע**

המחקר נערך בתמיכתן הנדיבה של קרן ברכה, קרן ברנרד ון ליר ויד הנדיב

סדרת מחקרי הגיל הרך של מרכז טאוב

---

מחקר מס' 7, ירושלים, כסלו תשפ"ב, נובמבר 2021

## מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחום באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

## היוזמה לחקר ההתפתחות ואי השוויון בגיל הרך

היוזמה לחקר ההתפתחות ואי השוויון בגיל הרך של מרכז טאוב נועדה לקדם מחקר על השפעת סביבתם של ילדים בגיל הרך על הישגיהם בעתיד ולהפיץ ידע עדכני בנושא. מטרתה לסייע בקידום מדיניות אפקטיבית לשיפור התנאים הסביבתיים שבהם ילדים בישראל מבלים את שנות חייהם הראשונות, כדי לשפר את הישגיהם ולצמצם פערים חברתיים-כלכליים בקרבם. חוקרי היוזמה כותבים דוחות מחקר עדכניים, סקירות ספרות וניירות עמדה ומדיניות. במסגרת מאמציה להפיץ ידע עדכני, היוזמה מקיימת סמינר עיוני להקניית בסיס בין-תחומי – תיאורטי ואמפירי – בחקר הגיל הרך. את פעילות היוזמה מלווה ועדה מייצגת המורכבת מאנשי אקדמיה מובילים, קובעי מדיניות ופעילים של ארגוני החברה האזרחית, המחויבים לקידום ויישום מדיניות אפקטיבית בתחום הגיל הרך בישראל. פעילות היוזמה נתמכת על ידי קרן ברכה, קרן ברנרד ון ליר ויד הנדיב. בראש היוזמה עומד פרופ' יוסי שביט, חוקר ראשי במרכז טאוב ופרופסור אמריטוס באוניברסיטת תל אביב.

**צוות החוקרים:** ליאורה בוורס, ד"ר כרמל בלנק, דנה וקנין, נעם זונטג וד"ר יעל נבון

**עוזר מחקר:** חי וקנין

**חברי הוועדה המייעצת:** פרופ' פרנק אוברקלייד, דניאלה בן-עטר, ד"ר שושי גולדברג, פרופ' ג'וני גל, פרופ' ראובן גרונאו, אפרת דגני-טופורוב, ד"ר ציפי הורוביץ-קראוס, סימה חדד, פרופ' מנאל טרכטנברג, ד"ר מיה יערי, ד"ר טלי יריב משעל, אורית לוין, ד"ר נעמי מורנו, ורדה מלכה, מיכל מנקס, פרופ' סיגל סדצקי, פרופ' אסתי עדי-יפה, אהוד (אודי) פראוור, פרופ' יצחק פרידמן, פאטמה קאסם, פרופ' אבי שגיא-שוורץ

# השתתפותם של ילדים בחברה הערבית במסגרות חינוך מפוקחות לגיל הרך

שביט מדהלה, לביב שאמי, ג'וני גל ואלון סלע

## מבוא

בקרב חוקרים ואנשי מקצוע קיימת היום הסכמה רחבה שמערך מקיף, נגיש ואיכותי של מסגרות חינוך לגיל הרך (מגיל לידה עד שלוש) יכול לתרום רבות להתמודדות עם אי שוויון כלכלי ומגדרי ולקידום מוביליות חברתית. מערך כזה יאפשר השתלבות נרחבת יותר של הורים בשוק העבודה, וזו בתורה תגדיל את הכנסותיהם ואת השוויון בין גברים לנשים. יתר על כן, מחקרים מראים שהשתתפות של פעוטות במסגרות חינוך וטיפול איכותיות תורמת להתפתחותם הקוגניטיבית, החברתית והרגשית ולפיתוח כישוריהם ויכולותיהם (שביט ואחרים, 2018). בשני העשורים האחרונים תורגמה תפיסה זו בדבר חשיבות החינוך והטיפול בגיל הרך למדיניות במדינות רווחה רבות, ובכלל זה בישראל. הדבר בא לידי ביטוי בולט בגישת ההשקעה החברתית, שקנתה לה אחיזה באירופה באשר לאופן התנהלות מדינת הרווחה, ואשר מדגישה את תפקיד מדינת הרווחה בפיתוח הון אנושי לשם מניעת בעיות חברתיות. זאת ועוד, אחת התוצאות החשובות של המחאה החברתית הגדולה אשר התרחשה לפני עשור בישראל הייתה המלצה להרחיב מאוד את נגישותה ואיכותה של מערכת החינוך והטיפול בגיל הרך. ועדת טרכטנברג, שהוקמה בעקבות המחאה החברתית, המליצה להעביר את האחריות לטיפול בנושא זה לידי משרד החינוך, להרחיב מאוד את היצע מעונות היום שבפיקוח, לפעול לחקיקת חוק לפיקוח על מעונות יום, להפעיל מערך פיקוח אפקטיבי בתחום זה, ולעודד את ההשתתפות במסגרות לגיל הרך על ידי מתן נקודות זיכוי במערכת המס להורים עם ילדים בגיל זה.

\* שביט מדהלה, חוקרת במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; ד"ר לביב שאמי, חוקר בכיר במרכז טאוב; חבר סגל בחוג לכלכלה באקדמית גליל מערבי ומרצה בחוג לכלכלה באוניברסיטת חיפה; פרופ' ג'וני גל, ראש תוכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב וחבר סגל בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים; אלון סלע, עוזר מחקר במרכז טאוב. אנחנו מבקשים להודות למורן אביב מעמותת סיכוי, לנועה בן-דוד מג'וינט-אשלים, לרותי לויטה, תמרי קדמן, נאדיה ג'אבר ונסרין טריף מארגון בעצמי, ולעתר גלדמן-דותן מהקואליציה לחינוך מלידה על הערותיהן המועילות.

אולם אף שהממשלה אימצה את רוב ההמלצות הללו, ולמרות הגידול בהשקעה בתחום הגיל הרך והעברת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (המרכז להעצמת האזרח, 2017), בחלוף עשור מהמחאה תוצאות המדיניות בתחום הגיל הרך אינן מעודדות, ונראה שהצעדים שננקטו לא הועילו דווקא במקום שבו הצורך בהם היה הגדול ביותר: שיעור ההשתתפות של ילדים במסגרות המפוקחות לגיל הרך בחברה הערבית, אשר סובלת מהדרה ומשיעורי עוני גבוהים ויש בה אוכלוסייה גדולה מאוד של ילדים בגיל הרלוונטי, נותר נמוך במיוחד. למצב זה יש השלכות על משפחותיהם של הילדים הללו בהווה ועל המשך מהלך חייהם בעתיד (אינג'אז, 2011; אלמגור-לוטין, 2008; סיכוי, 2019).

מחקר זה מבקש לבחון את הגורמים לשיעור ההשתתפות הנמוך של ילדים בחברה הערבית במסגרות מפוקחות לילדים בגילי לידה עד שלוש ולהצביע על חלופות מדיניות אשר יאפשרו התמודדות אפקטיבית עם התופעה.<sup>1</sup> נפתח בסקירה על חשיבות החינוך והטיפול בגיל הרך ובהצגת מדיניות הגיל הרך בישראל. לאחר מכן נציג את בעיית השתתפותם המצומצמת של ילדים ערבים במסגרות מפוקחות לגיל הרך. כדי להבין את התופעה נציג את "אפקט מת'יו", המתאר מצב שבו הנהנים העיקריים משירותים חברתיים, דוגמת מערכות גיל הרך, אינם מי שזקוקים להם ביותר אלא דווקא אוכלוסיות בעלות אמצעים. בהמשך, בהתבסס על ממצאי המחקר שלנו ועל מחקרים שנערכו בישראל ובמדינות אחרות, נבחן הסברים אפשריים למיעוט השתתפותם של ילדים ערבים במסגרות מפוקחות לגיל הרך בישראל. לבסוף, כאמור, נציג חלופות מדיניות להתמודדות עם התופעה.

## נתונים

במחקר זה נעשה שימוש במגוון נתונים:

- נתונים מינהליים שהתקבלו ממשרד הרווחה והביטחון החברתי, בהם קובץ מיפוי השתתפות ילדים להורים עובדים במסגרות מפוקחות לפי רשויות מקומיות; קובץ מיפוי השתתפות ילדים במסגרות לגיל הרך מתוקף חוק פעוטות בסיכון לפי רשויות מקומיות; קובץ פרט עבור כלל הילדים להורים עובדים הרשומים למסגרות מפוקחות לגיל הרך; נתוני הקצאה וביצוע עבור תקציבי בינוי מעונות יום לפי רשויות מקומיות; וקובץ תעריפי מעונות יום ומשפחתונים בשנים שונות.

1 מחקר זה עוסק בהשתתפותם של ילדים בגילי לידה עד שלוש במסגרות מפוקחות. לפיכך בכל מקום שמדובר על ילדים בגיל הרך הכוונה לילדים בגילאי לידה עד שלוש אלא אם כן צוין אחרת. כמו כן יצוין כי אף שהגדרתה של קבוצת הגיל הנחקרת היא גילאי לידה עד שלוש, הרי בפועל המסגרות מקבלות ילדים מגיל שלושה חודשים וחלקן אף מגיל חצי שנה, ויש בהן גם ילדים עד גיל שלוש וחצי. לפיכך המדידה של קבוצת סך הילדים שנבדקה במחקרנו היא של בני חצי שנה עד שלוש וחצי.

- נתוני תקציב המדינה לשנים שונות כפי שמופיעים בקובצי החשב הכללי.
- נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובהם סקר הוצאות משקי בית, סקר כוח אדם וקובצי רשויות מקומיות בישראל.
- נתוני משרד החינוך עבור התפלגות הילדים במסגרות חינוך לפי מגזרים.
- נתונים כמותניים ואיכותניים מתוך סקר אינטרנטי שערך מרכז טאוב באוקטובר 2020 בקרב הורים לילדים עד גיל 6 ועסק בין השאר בשאלות הקשורות במסגרות לגיל הרך. המדגם שהשתמשו בו כלל 408 תצפיות של הורים לילדים בגיל הרך. המדגם אינו מדגם מייצג עבור אוכלוסיית ההורים לילדים בגיל הרך בישראל.
- נתונים מראיונות טלפוניים ומקוונים חצי מובנים שערכנו עם נשות מקצוע ונשות שטח מארגונים שונים הפועלים בחברה הערבית, אשר עוסקים בהפעלת תוכניות לאימהות או בקידום מדיניות בנושא הגיל הרך ובדו-קיום יהודי-ערבי (12 ראיונות) ועם מפעילות מערכות חינוך לגיל הרך בחברה הערבית (9 ראיונות). בראיונות עם נשות המקצוע ונשות השטח נשאלו המשתתפות על היקף השימוש במסגרות מפוקחות ביישוביהן ועל הגורמים האפשריים לשיעור הניצול הנמוך של המסגרות הללו. בראיונות שנערכו עם מנהלות מעונות יום ביקשנו לברר סוגיות הקשורות לאופן ההרשמה למסגרות הללו, לעלותן ולאופן הפעלתן.

## מדיניות הגיל הרך בישראל

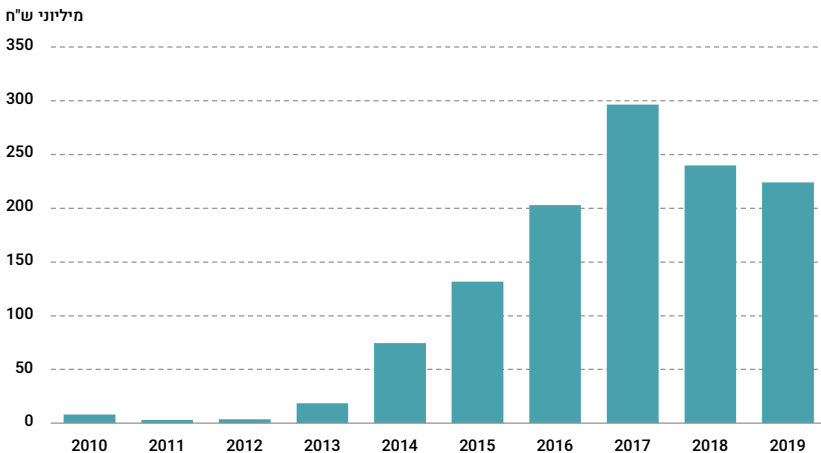
מסגרות חינוך לגיל הרך מופעלות במדינת ישראל זה עשרות שנים. בתחילת שנות השבעים של המאה הקודמת החלה הממשלה להיות מעורבת בסבסוד המערכת הזאת ובפיקוח עליה, במטרה לעודד אימהות להשתלב בשוק העבודה. לאחר המחאה החברתית של שנת 2011, ולאור המלצות ועדת טרכטנברג שהוקמה בעקבותיה, גברה מעורבות הממשלה בתחום זה (טרכטנברג ואחרים, 2019).

בישראל יש מגוון מסגרות לחינוך וטיפול בגיל הרך: מעונות יום, משפחתונים, פעוטונים וגני ילדים. המסגרות הללו מופעלות על ידי רשויות מקומיות, מתנ"סים, ארגונים מהמגזר השלישי, חברות הפועלות למטרות רווח ויחידים. על הטיפול בנושא מסגרות החינוך לילדים בגיל שלושה חודשים עד שלוש שנים מופקדים שני גורמים עיקריים: האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה והתעשייה, והשירות לילד ולנוער שבמשרד הרווחה והביטחון החברתי. האגף למעונות יום ומשפחתונים מפקח על חלק מהמסגרות לגיל הרך, מסייע במימון בניית מעונות יום באמצעות הרשויות המקומיות ומסבסד השתתפות של ילדים במסגרות המפוקחות על ידו. הפיקוח של האגף כולל נושאים כגון היקף הצוות ואיכות הבנייה, ענייני בטיחות, תברואה ותזונה, הכשרת מטפלות ומנהלות ופיקוח על השירותים הניתנים במסגרות (מושל, 2015). מסגרות המקבלות הכרה, פיקוח וסבסוד של

שכר הלימוד (לזכאים) הן מסגרות מסוג מעונות יום ומשפחתונים. מעון היום הוא מסגרת שבה מטופלים לרוב כמה עשרות ילדים, המופעלת על ידי עמותה, הרשות המקומית או זמים פרטיים. הפיקוח על התכנים החינוכיים והטיפוליים במעונות היום נעשה על ידי מפקחות של האגף למעונות יום ומשפחתונים. משפחתון, לעומת זאת, הוא מסגרת לקבוצה קטנה של עד 5 ילדים, הפועלת בביתה של המטפלת ומופעלת על ידי מחלקת הרווחה של הרשות המקומית או באמצעות זכיינים, בפיקוח של רכזת משפחתונים. בתחילת שנת 2022 תועבר האחריות על מעונות היום מזרוע העבודה למשרד החינוך. במסגרת זו משרד החינוך יהיה אחראי על הפדגוגיה החינוכית, ההכשרות של הצוות החינוכי ובינוי המעונות. בסוד המעונות יישאר בידי משרד הכלכלה.

כפי שצוין לעיל, האגף למעונות יום ומשפחתונים אחראי בין השאר גם על בניית מעונות יום. גובה התקציב המוקצה לבניית מעונות יום לגיל הרך מעיד על השינוי החד במעורבות הממשלה בתחום זה בעקבות הקמת ועדת טרכטנברג ואימוץ המלצותיה. לאחר שנים של השקעה תקציבית מינורית לבניית מעונות יום לגיל הרך, בשנת 2014 החלו להקצות סכומים גדולים יותר למטרה זו. בשנים 2014–2019 הושקעו בבניית מעונות יום כ-1.17 מיליארד ש"ח (תרשים 1).

### תרשים 1. ההוצאה על בניית מעונות יום מחירי 2019



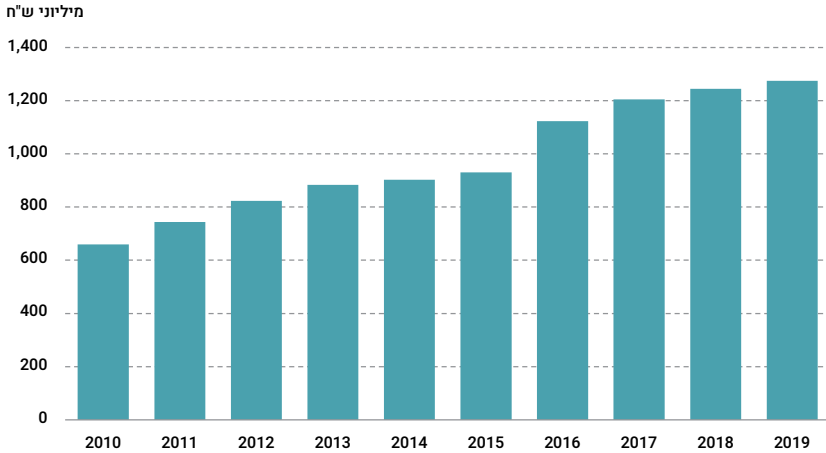
מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, קובצי תקציב המדינה

במסגרות החינוך לגיל הרך שבפיקוח האגף למעונות יום ומשפחתונים ניתן סבסוד לילדים להורים עובדים או לומדים. הסבסוד מחושב על פי מפתח כלכלי המביא בחשבון בין השאר את רמת ההכנסה לנפש במשפחה ואת מספר שעות העבודה או הלימודים השבועיות של האם (לפירוט המבחנים למתן תמיכות ראו זרוע העבודה, 2019). גובה הסבסוד לילדים להורים עובדים בשנת הלימודים 2020/2021 נע בין 243 ל-2,216 ש"ח לילד בחודש, בהתאם לדרגת הזכאות. שכר הלימוד המלא נע בין 1,964 ל-2,857 ש"ח לילד בחודש (תלוי בסוג המסגרת ובגיל הילד), שאותו משלמות במלואו משפחות בעלות הכנסה גבוהה לנפש בהתאם למדרג הנקבע במשרד או כאלה שאינן עומדות בתנאי הזכאות.

בשנת הלימודים 2018/2019 עמד מספר הילדים להורים עובדים שהשתתפו במסגרות הללו על כ-113,000, שהם כ-21% מכלל הילדים בישראל בגילי לידה עד שלוש וכ-85% מכלל הילדים בגילים הללו במסגרות המפוקחות.<sup>2</sup> בעשור האחרון הוצאה של משרד הרווחה והביטחון החברתי עבור סבסוד שהותם של ילדים להורים עובדים במעונות יום ובמשפחתונים כמעט הכפילה את עצמה, מ-660 מיליון ש"ח בשנת הלימודים 2009/2010 לכ-1.3 מיליארד ש"ח בשנת הלימודים 2018/2019 (תרשים 2). הסבסוד הממוצע לילד גדל בשנים אלו מכ-7,750 ש"ח בשנה לפי תקציב 2010 לכ-11,280 ש"ח בשנה לפי תקציב 2019. מאחר שאין בידינו נתונים על שיעור הילדים להורים עובדים שקיבלו סבסוד מתוך כלל הילדים שהשתתפו במסגרות המפוקחות, אין לנו אפשרות להעריך איזה חלק מהגידול הכולל בהוצאה של המשרד על סבסוד חל עקב עלייה בגובה הסבסוד לילד ואיזה חלק חל עקב גידול בשיעור הילדים שקיבלו סבסוד.

2 בכלל הנתונים המוצגים בעבודה זו תחת ההגדרה של ילדים להורים עובדים נספרו כלל הילדים הנמצאים במסגרות שלא מתוקף חוק פעוטות בסיכון, כלומר גם ילדים שהוריהם אינם עובדים או לומדים נספרו כילדים להורים עובדים, אולם שיעורם בקבוצה זו זניח ועמד על כשני אחוזים בשנת הלימודים 2019/2020.

## תרשים 2. ההוצאה על סבסוד השהות של ילדים להורים עובדים במסגרות המפוקחות מחירי 2019

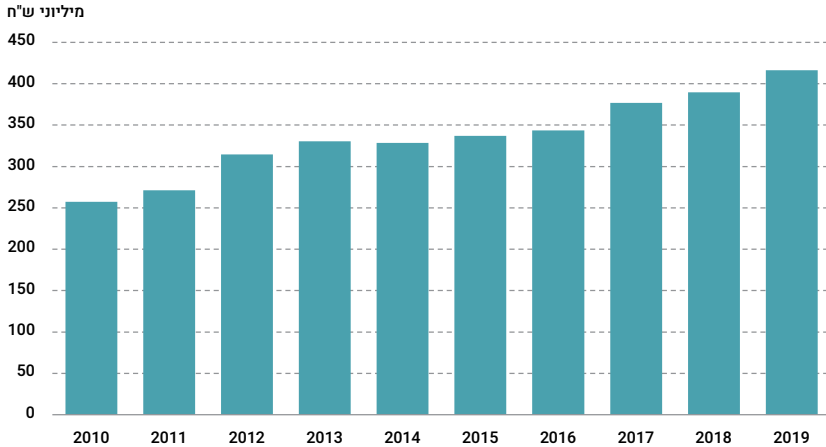


מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, קובצי תקציב המדינה

לצד האגף למעונות יום ומשפחתונים, השירות לילד ולנוער בזרוע הרווחה במשרד הרווחה והביטחון החברתי פועל, מתוקף חוק פעוטות בסיכון, להשמה ולסבסוד של ילדים בסיכון במסגרות לגיל הרך (רבינוביץ', 2019). בשנת הלימודים 2018/2019 הושמו במעונות יום ובמשפחתונים באמצעות השירות לילד ולנוער כ-19,400 ילדים בסיכון, שהם כ-4% מכלל הילדים בגילי לידה עד שלוש בישראל וכ-15% מכלל הילדים בגילים אלו הנמצאים במסגרות המפוקחות. ילדים אלו זכאים לסבסוד גבוה יחסית של שכר הלימוד – כך שסך התשלום של ההורים עבור ילדים אלו נע בין 464 ל-752 ש"ח לחודש, לעומת 1,964–2,857 ש"ח לחודש עבור שכר לימוד מלא (תעריפי שנת הלימודים 2020/2021). סך ההוצאה המוקדשת להשתתפות המשרד בהחזקת ילדים במעונות יום ובמשפחתונים מתוקף חוק פעוטות בסיכון עמד בשנת 2019 על כ-416 מיליון ש"ח (תרשים 3).



### תרשים 3. ההוצאה על השתתפות בהחזקת ילדים במעונות יום ובמשפחתונים מתוקף חוק פעוטות בסיכון מחירי 2019

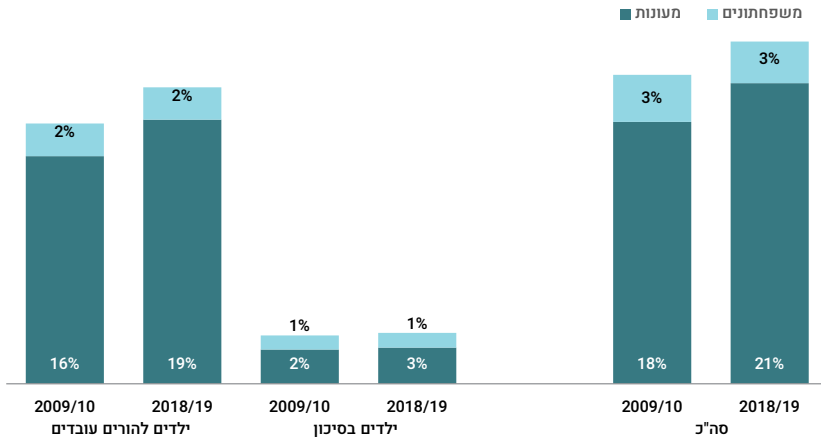


מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, קובצי תקציב המדינה

במהלך העשור האחרון חל גידול של 34% במספר הילדים המשתתפים במסגרות המפוקחות (ילדים להורים עובדים וילדים מתוקף חוק פעוטות בסיכון), מכ-100 אלף ילדים בשנת הלימודים 2009/2010 לכ-130 אלף ילדים בשנת הלימודים 2018/2019. מעבר לגידול הנומינלי עקב הגידול באוכלוסיית הילדים בגילים אלו חל גם גידול בשיעור הילדים המשתתפים במסגרות המפוקחות מכלל הילדים בגילים הרלוונטיים, מכ-21% מהילדים בשנת הלימודים 2009/2010 לכ-24% מהילדים בשנת הלימודים 2018/2019.<sup>3</sup> מבחינת סוג המסגרת, מעון יום או משפחתון, עולה כי מלוא ההתרחבות חלה בשימוש במעונות היום: שיעור הילדים במעונות היום המפוקחים גדל בכ-3 נקודות אחוז, ואילו שיעור הילדים במשפחתונים נותר ללא שינוי (תרשים 4).

3 אומדן סך הילדים בגילי לידה עד שלוש מבוסס על סך הילדים בגילי חצי שנה עד שלוש וחצי על פי נתוני קובצי הרשויות המקומיות של הלמ"ס לשנים הרלוונטיות.

## תרשים 4. שיעור הילדים במסגרות המפוקחות מכלל גילאי לידה עד שלוש



מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי, קובצי מיפוי ילדים במסגרות מפוקחות לגיל הרך; הלמ"ס, קובצי רשויות מקומיות בישראל; הריס-אולשק ופיכטלברג-ברמץ, 2013

יש להדגיש כי עד לשנים האחרונות מרבית המסגרות הפרטיות לגיל הרך התנהלו ללא פיקוח ממשלתי וללא סטנדרטים אחידים באשר לרמות החינוך והטיפול הניתנים בהן (מספר אנשי הצוות ביחס למספר הילדים, הכשרת המטפלות, כללי בטיחות ועוד); מסגרות פרטיות שנמצאו בפיקוח ממשלתי היו רק כאלה שביקשו זאת, והן קיבלו "סמל מעון" המעיד על כך. בעשור האחרון היו מספר יוזמות להרחבת הפיקוח על מסגרות החינוך הפרטיות לגיל הרך באמצעות חקיקה מתאימה, והן הובילו לחקיקת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות בשנת 2018 ולתיקון תקנות נלוות בינואר 2021. בשנת הלימודים הנוכחית הוחל באכיפת החוק והתקנות, והדבר אמור להביא לידי הרחבה ניכרת של הפיקוח על מגוון היבטים של פעילות המסגרות לגיל הרך. הפיקוח יחול רק על מסגרות שבהן שבעה ילדים או יותר (רבינוביץ', 2019). יש יסוד סביר להניח שבמסגרות בעלות סמל מעון, שהיו עד עתה בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי ואשר מסובסדות על ידו, תנאי החינוך והטיפול בילדים טובים יותר מאשר במסגרות שלא היו בפיקוח (פיכטלברג-ברמץ, 2015). לכן, על אף הרחבת האכיפה והפיקוח על המסגרות הפרטיות החל משנת הלימודים הנוכחית, הרי מאחר שכל הנושא עודנו בחיתוליו יש חשיבות רבה שילדים בגיל הרך מקבוצות מודרות ישתתפו במסגרות שכבר היו בפיקוח ממשלתי. נוכח כל זאת, ונוכח הפערים בין קבוצות אוכלוסייה שונות בחברה הישראלית בהשתתפות במסגרות מפוקחות (גל ואחרים, 2020), נתמקד במחקר זה בהשתתפותם של ילדים מהחברה הערבית במסגרות חינוך מפוקחות לגיל הרך.

## מה הבעיה?

בעבר הייתה מטרתן העיקרית של מסגרות החינוך והטיפול לגיל הרך לספק מענה לבעיית מיעוט השתתפותן של אימהות בשוק העבודה. המסגרות נועדו למלא את התפקיד הטיפולי בילדים עד גיל שלוש, ובכך לאפשר את השתלבותן של אימותיהם בשוק העבודה. תפיסה זו מסבירה את התרחבות מערכת מעונות היום בישראל בראשית שנות השבעים של המאה הקודמת, כאשר גבר המחסור בידיים עובדות ונעשה ניסיון לשלב יותר נשים בשוק העבודה (דורון, 2017). הגדלת שיעורי השתתפותן של נשים בשוק העבודה באמצעות הקמת מסגרות לגיל הרך עדיין מהווה יעד מרכזי במדיניות הגיל הרך בישראל, ועדות לכך היא תעודף האימהות העובדות במדיניות הסבסוד של ילדים במסגרות הללו, שנמשך עד היום. מחקרים מלמדים כי התמקדות אפקטיבית בסבסוד השתתפותם של ילדים במערכות הגיל הרך והשקעה רבה בתחום זה יכולות לסייע בהתמודדות עם עוני באמצעות הרחבת העסקתן של אימהות (Hufkens et al., 2020).

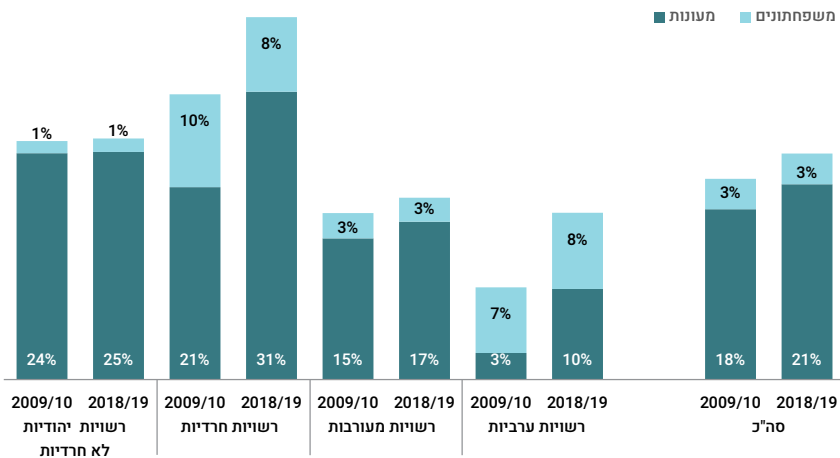
במדינות רווחה רבות ניכר בעשורים האחרונים מעבר מגישת ההגנה החברתית, המתמקדת בהענקת קצבאות ושירותים לאנשים שהכנסתם מעבודה אינה מאפשרת להם לקיים רמת חיים סבירה, לגישת ההשקעה החברתית, שעיקרה הקניית כלים לחיזוק יכולותיו של הפרט ולקידום המוביליות החברתית שלו (גל ואחרים, 2020). בהקשר של המדיניות בתחום הגיל הרך הדבר מתבטא במעבר מהתמקדות בשילוב נשים בשוק העבודה לפיתוח יכולותיהם של פעוטות ושיפור הונום האנושי כדי לאפשר להם השתלבות מיטבית במערכת החינוך ולתרום למוביליות החברתית שלהם בהמשך חייהם (León, 2017). לתפנית זו יש משמעות רבה באשר למדיניות הרצויה בתחום, היות והיא מניחה שאין לקשור בין נחיצותן של מסגרות חינוך איכותיות לילדים בגיל הרך ובין עידוד הוריהם להשתלב בשוק העבודה. במילים אחרות, יש להבטיח שכל הפעוטות, ללא קשר למצבם התעסוקתי בהווה או בעתיד של הוריהם, ייקלטו במסגרות חינוך איכותיות. הנחה זו מתבססת על מחקרים בדבר התפתחותם הקוגניטיבית, החברתית והרגשית של ילדים בגיל הרך, אשר מצביעים על חשיבות השתתפותן במסגרות חינוך איכותיות, בייחוד עבור ילדים ממשפחות החיות בעוני (שביט ואחרים, 2018). נתונים מחקרניים שנאספו בישראל מלמדים על ההשפעות החיוביות של ההשתתפות במסגרות חינוך לגיל הרך על הישגים לימודיים (זונטג ואחרים, 2020), ומחקרים ארוכי טווח שנעשו בארצות הברית אף מראים שההשפעה החיובית נמשכת לכל אורך חייו של האדם (Heckman et al., 2010).

קובעי המדיניות בתחום הגיל הרך בישראל מייחסים חשיבות רבה למסגרות החינוך לגיל הרך. על פי תפיסתם, מסגרות אלו יכולות לסייע בהתמודדות עם עוני ואי שוויון על ידי עידוד השתלבותן של אימהות בשוק העבודה ובאמצעות שיפור כישוריהם ויכולותיהם של ילדים. ואולם נראה כי על אף הצעדים שננקטו ליישומה של תפיסה זו, תוצאותיהם בקרב

אחת מקבוצות האוכלוסייה המודרות ביותר בישראל – החברה הערבית – מוגבלות מאוד. בשנת 2019 עמד שיעור התעסוקה של נשים ערביות בגילי 25–64 על כ-37% בלבד, והוא עדיין נמוך מאוד בהשוואה לנשים יהודיות שאינן חרדיות (83%) ובהשוואה לנשים חרדיות (77%) (הלמ"ס, 2021). זאת ועוד, אף ש-58% מהילדים בחברה הערבית חיים במשפחות עניות, שיעורי ההשתתפות שלהם במסגרות המפוקחות לגילאי לידה עד שלוש נמוכים במיוחד. רק 18% מהילדים בגילים אלו ביישובים הערביים מטופלים במסגרות המפוקחות לגיל הרך (ילדים להורים עובדים ופעוטות בסיכון) (תרשים 5). כפי שניתן לראות, מדובר בשיעור נמוך יחסית, במיוחד בהשוואה לחברה החרדית (39%) אבל גם בהשוואה לחברה היהודית שאינה חרדית (26%).

לפני כעשור היו הפערים האלה מהותיים עוד יותר: בשנת הלימודים 2009/2010 עמד שיעור הילדים במסגרות המפוקחות ברשויות הערביות על כ-10% בלבד. מאז חלה עלייה לא מבוטלת בשיעור הילדים במסגרות שבפיקוח ברשויות הערביות וברשויות החרדיות, ועלייה צנועה יותר ברשויות היהודיות שאינן חרדיות וברשויות המעורבות. יצוין כי הבחנה בין הרשויות הערביות במחוז הדרום (המשרתות יישובים בדואיים) לשאר הרשויות הערביות מגלה כי שיעורי הגידול בשתי הקבוצות אינם זהים: אמנם בשתייהן הייתה מגמת עלייה, אבל העלייה ביישובים הבדואיים הייתה מצומצמת למדי, מ-7% בשנת הלימודים 2009/2010 ל-10% בלבד בשנת הלימודים 2018/2019 (ראו תרשים 5'1 בנספח).

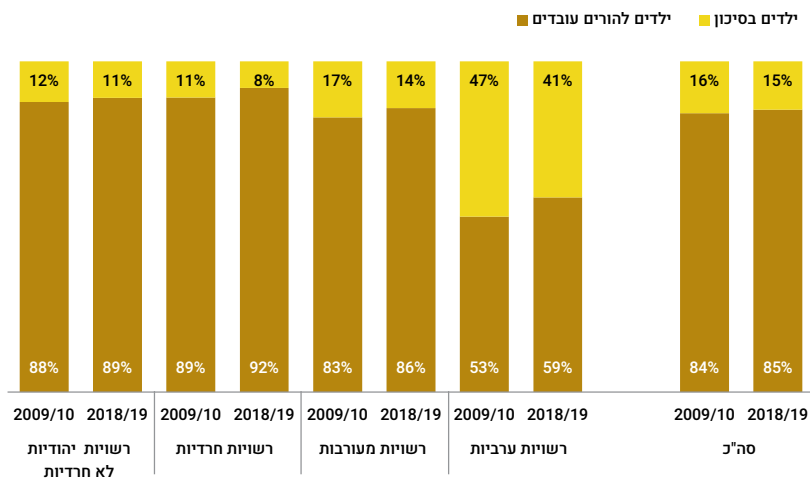
**תרשים 5. שיעור הילדים במסגרות המפוקחות מכלל גילאי לידה עד שלוש, לפי סוג המסגרת וסוג הרשות, 2009/2010 ו-2018/2019**



מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי, קובצי מיפוי ילדים במסגרות מפוקחות לגיל הרך; הלמ"ס, קובצי רשויות מקומיות בישראל; הריס-אולשק ופינטלברג-ברמץ, 2013

לשיעורי ההשתתפות הנמוכים של ילדים ברשויות הערביות במסגרות המפוקחות מצטרף נתון חריג נוסף: חלק גדול מהם נכנסו למסגרת מתוקף חוק פעוטות בסיכון עקב הפנייה של המחלקות לשירותים חברתיים. תרשים 6 מציג את הרכב הילדים במסגרות המפוקחות בקבוצות השונות, בחלוקה לילדים להורים עובדים ועובדים בסיכון. כפי שניתן לראות, במהלך השנים חל צמצום קל בחלקם של הילדים המשתתפים במסגרות המפוקחות מתוקף חוק פעוטות בסיכון בכל הקבוצות הנבדקות. אשר לחלקם של הפעוטות בסיכון בקבוצות השונות, ניכר כי ברשויות הערביות חלקם גדול במיוחד – כ-41%, לעומת 11% ברשויות היהודיות שאינן חרדיות ו-8% ברשויות החרדיות. לפערים האלה, שעל פי הנתונים היו קיימים גם לפני כעשור, יש כמה גורמים. ראשית, שיעורי התעסוקה הנמוכים בקרב נשים בחברה הערבית מצמצמים מראש את האפשרות להשתתף במסגרות המפוקחות, שכן ההשתתפות מותנית בעבודה או בלימודים של שני ההורים. אפשרות נוספת, אף שהדבר לא עלה במפורש בראיונות שערכנו, היא שייטכן שהשמה במסגרות מתוקף חוק פעוטות בסיכון היא דרך להעניק סבסוד למשפחות עניות שאינן זכאיות משום שהאם אינה עובדת. במקביל, במשפחות שבהן האם כן עובדת, ייתכן שקיימת העדפה למסגרות פרטיות, הן בשל עלותן הנמוכה יחסית למסגרות פרטיות בחברה היהודית והן בשל הגמישות בשעות שחלק ממסגרות אלו מאפשרות (ראו דיון בהמשך).

### תרשים 6. הרכב הילדים במסגרות המפוקחות מכלל גילאי לידה עד שלוש, לפי סוג הרשות 2009/2010 ו-2018/2019

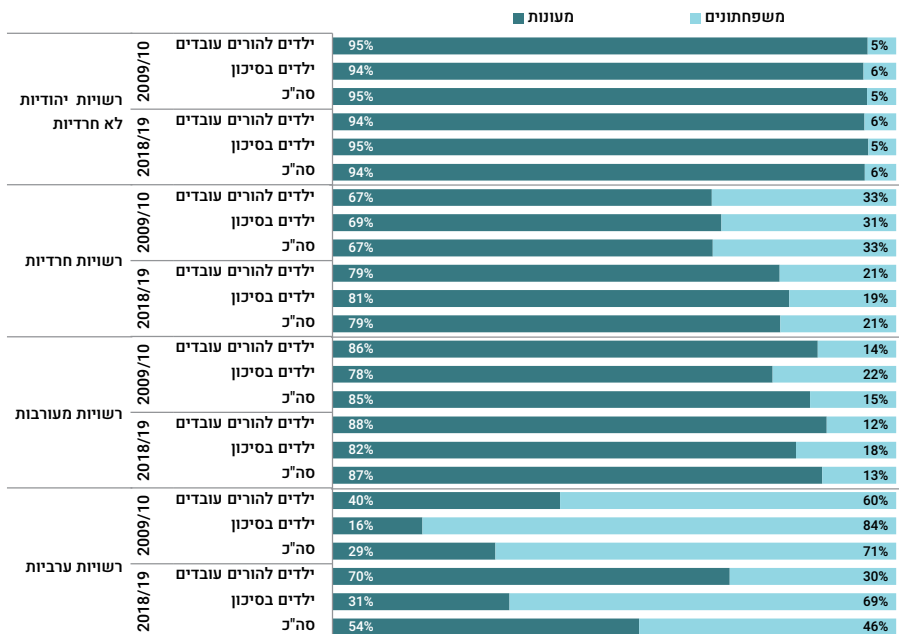


מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי, קובצי מיפוי ילדים במסגרות מפוקחות לגיל הרך; הלמ"ס, קובצי רשויות מקומיות בישראל

הבדלים חשובים נוספים בין קבוצות האוכלוסייה נצפו גם בסוג המסגרת המפוקחת שהילדים משתתפים בה – מעון יום או משפחתון. נראה כי מכלל הילדים המטופלים במסגרות המפוקחות, שיעור הילדים המטופלים במשפחתונים ביישובים הערביים גבוה במידה ניכרת משיעורם בקבוצות האחרות: כ-46% מהילדים ברשויות הערביות לעומת כ-6% בלבד ברשויות היהודיות שאינן חרדיות, כ-13% ברשויות המעורבות וכ-21% ברשויות החרדיות (תרשים 7).

בחינת המגמות שחלו עם השנים מראה כי בקרב החברה הערבית חל צמצום בשימוש היחסי במשפחתונים. לפני כעשור כ-60% מילדי הורים עובדים היו במשפחתונים, ואילו היום שיעור זה עומד על כ-30%. גם בקרב פעוטות בסיכון חל גידול בחלקם היחסי של הילדים הרשומים למעונות, אם כי עדיין בולט שיעורם הגבוה במשפחתונים – כ-70%, לעומת שיעורים של כ-5% וכ-19% ברשויות יהודיות שאינן חרדיות וברשויות חרדיות בהתאמה (תרשים 7). צמצום זה בחלקם של הילדים המטופלים במשפחתונים נובע ככל הנראה מגידול במספר המעונות בחברה הערבית בשנים הללו, אם כי מספרם עדיין נמוך מאוד יחסית (ראו דיון בהמשך).

## תרשים 7. התפלגות גילאי לידה עד שלוש במסגרות המפוקחות לפי סוג השמה, סוג המסגרת וסוג הרשות, 2009/2010 ו-2018/2019



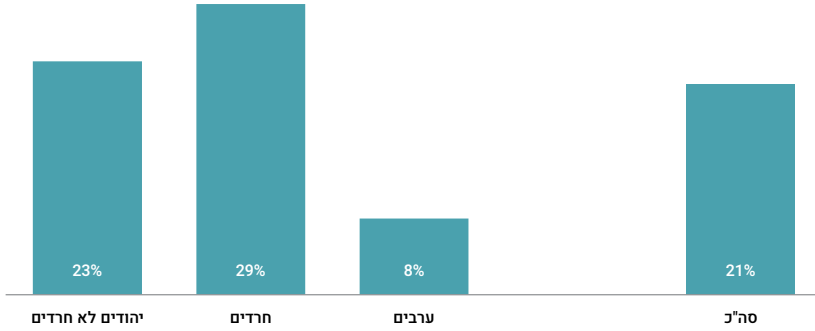
מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי, קובצי מיפוי ילדים במסגרות מפוקחות לגיל הרך; הלמ"ס, קובצי רשויות מקומיות בישראל; הריס-אולשק ופינטלברג-ברמצ, 2013

כפי שראינו לעיל, שיעורי ההשתתפות של ילדים במסגרות המפוקחות ביישובים הערביים נמוכים יחסית (18%). קובץ נתוני פרט של כלל הילדים להורים עובדים במסגרות המפוקחות בישראל מאפשר גם זיהוי של ילדים המשתייכים לקבוצת אוכלוסייה מסוימת אך אינם מתגוררים ביישוב המזוהה עם אותה קבוצה.<sup>4</sup> בחינה של נתונים אלו עבור שנת הלימודים 2019/2020 מצביעה על פערים גדולים עוד יותר: מכלל הילדים להורים עובדים המשתתפים במסגרות המפוקחות, שיעורם של הילדים הערבים הוא כ-8% בלבד, בעוד שיעורם באוכלוסיית הגיל הרלוונטית בישראל הוא כ-22%. למעשה כ-7% בלבד מכלל הילדים הערבים בגילים הרלוונטיים בישראל רשומים למסגרות המפוקחות כילדים להורים עובדים, לעומת 23% מהילדים היהודים הלא-חרדים ו-29% מהילדים החרדים (תרשים 8).<sup>5</sup>

4 קובץ נתוני הפרט שעמד לרשותנו כלל רק נתונים עבור ילדים להורים עובדים ולא עבור פעוטות בסיכון.

5 אומדן סך הילדים בגילי לידה עד שלוש עבור חישוב זה מבוסס על אומדן הנגזר מנתוני משרד החינוך ולא על הנתונים מקובצי הרשויות המקומיות של הלמ"ס שבהם השתמשנו כדי לאמוד את שיעור הילדים בגילים אלו ברשויות השונות.

## תרשים 8. שיעור הילדים להורים עובדים מכלל גילאי לידה עד שלוש באותה קבוצת אוכלוסייה



מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי, קובץ נתוני פרט – ילדים להורים עובדים במסגרות המפוקחות לגיל הרך; אתר במבט רחב, משרד החינוך

מעבר לפערים בשיעורי ההשתתפות, הנתונים המוצגים בתרשים 9 מעידים גם על פערים ברמות הסבסוד לילדים להורים עובדים.<sup>6</sup> בולט השיעור הגבוה – 89% – של ילדים להורים חרדים עובדים הזכאים לדרגות סבסוד גבוהות (מעל מחצית משכר הלימוד), לעומת 54% בקרב ערבים וכ-30% בקרב יהודים שאינם חרדים. כ-80% מילדי ההורים העובדים היו זכאים לסבסוד כלשהו בשכר הלימוד בשנת הלימודים 2019/2020. מספרם עמד על כ-89 אלף ילדים, מתוכם כ-49,500 (56%) ילדים יהודים שאינם חרדים, כ-32,000 (36%) ילדים חרדים וכ-7,200 (8%) ילדים ערבים. עוד בולט השיעור הנמוך במיוחד (כ-2%) של ילדים להורים עובדים מהחברה החרדית המשתתפים במסגרות ללא שום סבסוד. חשוב לציין כי תמונה זו מתקבלת לאחר הטבה בסבסוד הניתנת באופן ספציפי לאימהות מהחברה הערבית, שעבורן נקבע רף נמוך יותר של שעות עבודה שבועיות הנדרשות לקבלת סבסוד לפי הכנסה לנפש (24 שעות שבועיות במקום 36).<sup>7</sup>

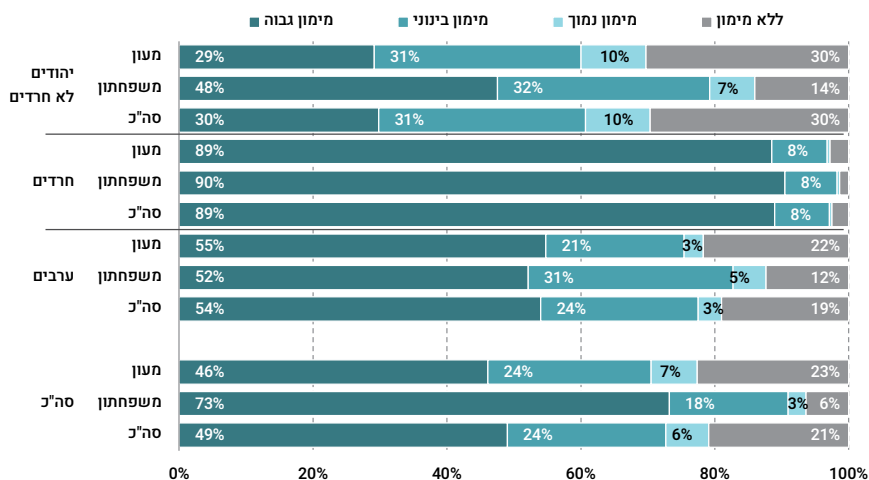
מעניין לציין כי במשפחתונים יש שיעור גבוה יותר של ילדים הזכאים לסבסוד, ובפרט לסבסוד גבוה, בהשוואה למעונות יום. הנתונים שבידינו אינם מאפשרים לנו לזהות את הסיבה המרכזית להבדלים אלו.

6 בחלוקה לקטגוריות סבסוד בחרנו להפריד לארבע קטגוריות: סבסוד גבוה (דרגות 3, 4, 14, 15, 18, 21, 22), סבסוד בינוני (דרגות 5-8), סבסוד נמוך (דרגות 9, 10) וללא סבסוד – ילדים המשלמים שכר לימוד מלא (דרגות 11, 12). לפירוט שכר הלימוד בדרגות הזכאות השונות בהתאם לסוג המסגרת וגיל הילד ראו טבלאות הנחה בשכר הלימוד לפי דרגת זכאות באתר זרוע העבודה שבמשרד הכלכלה והתעשייה.

7 ככלל, בקביעת דרגת הזכאות לסבסוד, תעסוקה בהיקף הנמוך מ-36 שעות שבועיות מקטינה את רמת הסבסוד הנקבעת לפי הכנסה לנפש.



## תרשים 9. התפלגות הילדים להורים עובדים במסגרות המפוקחות לגילאי לידה עד שלוש, לפי רמת הסבסוד, סוג המסגרת וקבוצת אוכלוסייה, 2019/2020

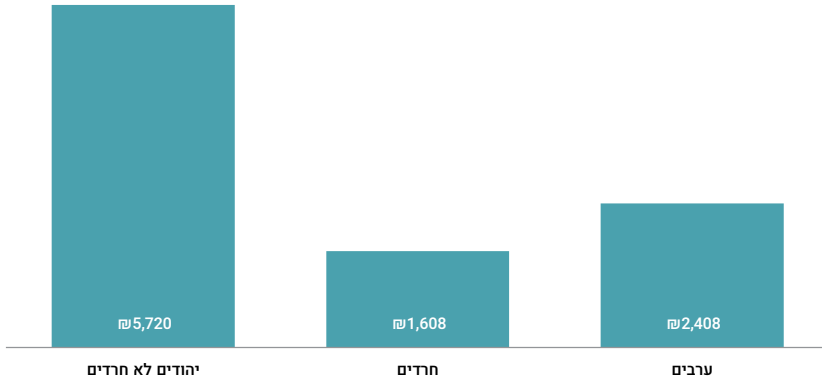


מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי, קובץ נתוני פרט – ילדים להורים עובדים במסגרות המפוקחות לגיל הרך

כדי לנסות להבין את הגורמים לפערים בקבלת הסבסוד, נציין תחילה כי קביעת רמת הזכאות לסבסוד מושתתת בעיקרה על רמת ההכנסה לנפש במשק הבית. מבחינה של ההכנסה הממוצעת לנפש במשקי בית עם ילדים בגיל הרך, כפי שהיא מחושבת לצורך קביעת דרגת הזכאות לסבסוד (זרוע העבודה, 2019), עולה כי ההכנסה הממוצעת לנפש במשקי בית ערביים, ועוד יותר מכך במשקי בית חרדיים, נמוכה במידה ניכרת מן ההכנסה במשקי בית של יהודים שאינם חרדים (תרשים 10). הפער בין החרדים לערבים נובע ברובו מכך שבמשפחות חרדיות מספר הילדים גדול יותר בממוצע ממספרם במשפחות ערביות.<sup>8</sup> פערים אלו מסבירים לפחות חלק מן הפערים הנצפים בסבסוד.

8 בהתבסס על נתוני סקר הוצאות משקי בית 2018 עבור משקי בית עם ילדים בגילי לידה עד ארבע.

## תרשים 10. הכנסה ממוצעת לנפש במשקי בית עם ילדים בגילי לידה עד ארבע, לפי קבוצת אוכלוסייה, 2018



הערה: ההכנסה לנפש חושבה בהתאם לאופן החישוב המקובל בקביעת דרגת הזכאות לסבסוד כסך ההכנסות מעבודה של ראש משק הבית ובת/בן הזוג, חלקי מספר הנפשות עד גיל 18 ועוד שתי נפשות. מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות משקי בית 2018

הסבר אפשרי נוסף לפערים בסבסוד טמון במספר הילדים הרשומים במסגרות המפוקחות מאותו משק בית: ככל שיותר ילדים מאותו משק בית יהיו רשומים למסגרות – יגדל שיעור ההשתתפות של המשרד בשכר הלימוד. הנתונים עבור ילדים להורים עובדים מראים כי בשנת הלימודים 2019/2020 עמד שיעור המשפחות החרדיות שבהן רשום יותר מילד אחד למסגרות המפוקחות על 23% – שיעור הגבוה פי 1.8 מן השיעור בקרב משפחות ערביות ומשפחות יהודיות שאינן חרדיות (ראו תרשים נ'2 בנספח).

## אפקט מת'יו והשתתפות במסגרות לגיל הרך

דרך אפשרית להסביר את הפערים בהשתתפות במסגרות לגיל הרך בין קבוצות אוכלוסייה שונות היא באמצעות "אפקט מת'יו". אפקט מת'יו מתאר מצב שבו הנהנים העיקריים מתוכניות חברתיות אינם הנזקקים להן ביותר אלא קבוצות בעלות משאבים רבים יותר (גל, 1998). הגורמים לתופעה זו מגוונים. לעיתים הדבר נובע מן העובדה הפשוטה שתוכניות חברתיות אוניברסליות מיועדות לא רק למי שחיים בעוני אלא גם למעמדות גבוהים יותר. במקרים אחרים, בני מעמדות הביניים מצליחים לנצל בצורה טובה יותר תוכניות חברתיות שמיועדות בעיקרן לקבוצות אוכלוסייה נזקקות – אם בשל השכלה גבוהה יותר או הון חברתי רב יותר ואם משום שמערכות סיוע חברתי נוטות לטפל בלקוחות שקל יותר להצליח בטיפול בהם ("cream-skimming"). סיבה נוספת היא שלעיתים קרובות אוכלוסיות

היעד העיקריות של התוכניות הללו, אשר סובלות מעוני או מהדרה, אינן מצליחות לממש את זכאותן לתוכניות משום שאין בידן הידע, הזמן או ההון החברתי הדרוש לשם כך (Bonoli et al., 2017).

אחת ממטרותיהן העיקריות של תוכניות ההשקעה החברתית, אשר אומצו בעשורים האחרונים, היא לשפר את כישוריהן של קבוצות האוכלוסייה המודרות ביותר ולהביא לשילובן המיטבי בשוק העבודה. אולם פעמים רבות, בשל הסיבות שנמנו לעיל, התוכניות הללו משרתות בפועל גם את מי שאינם נמנים עם אוכלוסיות היעד, לעיתים אף בהיקפים גדולים יותר (גל ואחרים, 2020). מחקר שנערך במדינות רווחה באירופה מצביע על אפקט מת'יו בתוכניות המתמקדות בגיל הרך. ואכן, ברוב גדול של מדינות אירופה שיעור ההשתתפות של ילדים למשפחות בעלות הכנסה והשכלה נמוכות במסגרות לגיל הרך קטן יותר מזה של ילדים למשפחות בעלות הכנסה והשכלה גבוהות (Pavolini & Van Lancker, 2018). הפערים הללו, כפי שעולה מממצאי המחקר, מקורם הן בנגישות למסגרות והן בגורמים תרבותיים, אך הגורמים הקשורים בנגישות משמעותיים יותר. החסמים להשתתפות של ילדים במסגרות לגיל הרך קשורים בעיקר לעלותן של המסגרות ולנגישותן של המשפחות למסגרות אלו ופחות להעדפתם של הורים להשאיר את ילדיהם בבית ולא לשלחם לטיפול במסגרות מחוץ לבית. ואכן, ממצאי סקר שערכה המועצה האירופית לשנת 2016 מראה שעלויות גבוהות מהוות חסם עיקרי לשימוש במסגרות טיפול בילדים ומרתיעות את ההורים, ובעיקר אימהות, מלצאת לעבודה (European Commission, 2018).

כפי שראינו עד כה, נתוני ההשתתפות במסגרות מפקחות לגיל הרך בישראל, ובייחוד הנתונים בקרב החברה הערבית, מלמדים שגם בישראל מתרחש אפקט מת'יו בכל הקשור לחינוך וטיפול בגיל הרך. הדבר מתבטא בפער ניכר בין שיעורי הילדים הערבים המשולבים במסגרות המפקחות לגיל הרך לשיעורם בקבוצות חברתיות אחרות בישראל. להלן נבחן הסברים אפשריים לפער הזה.

## גורמים לאי השתתפות במסגרות מפקחות לגיל הרך בחברה הערבית

מחקרים הנוגעים להשתתפות במסגרות לגיל הרך במדינות רווחה אחרות ומחקרים ודוחות שעסקו בנושא זה בישראל מציעים מספר הסברים אפשריים לאפקט מת'יו בשימוש במסגרות מפקחות לגיל הרך. באמצעות הנתונים הכמותניים והאיכותניים שאספנו לצורך מחקר זה נבחן את ההסברים הללו וננסה לשפוך אור על תופעת תת-השימוש במסגרות הללו על ידי הורים בחברה הערבית בישראל.

## העדפות אישיות

על פי הסבר זה, המתמקד במה שמכונה לעיתים גורמים תרבותיים (Steiber & Haas, 2012), ההשתתפות המועטה של ילדים בגיל הרך במסגרות מפוקחות בחברה הערבית משקפת את העדפותיהם האישיות של ההורים באשר ליציאה לעבודה ולאופן הטיפול הרצוי בילדים בגילים הללו. הטענה בהקשר זה היא שבחברה הערבית נוטים להעדיף שילדים בגילים הללו יטופלו בביתם על ידי אימותיהם או על ידי בנות משפחתם (סבתות, דודות, אחיות), ושהמעבר למסגרות חינוך חיצוניות יתרחש בגיל מבוגר יותר. אם זו אכן הגישה המובילה בקרב הורים בחברה הערבית, או בחלקים ממנה, נצפה שהיא תעצב את עמדתם והתנהגותם ביחס להשתלבות ילדיהם במסגרות מפוקחות לגיל הרך.

ממצאי מחקר במדינות רווחה אחרות נוטים להמעיט בחשיבותו של ההסבר התרבותי כגורם מרכזי המסביר את אי ניצולן של מסגרות מפוקחות לגיל הרך (Pavolini & Van Lancker, 2018). אין בידינו ממצאים ברורים שבכוחם להעיד על עוצמתו של הגורם התרבותי בישראל כיום. מצד אחד, ממצאי מחקר שנערך בישראל בתחילת שנות האלפיים מלמד שגורם זה עדיין בעל משמעות באופן שבו הורים לילדים בגיל הרך בחברה הערבית מתמודדים עם המטלות הכפולות של גידול ילדים והשתלבות בעולם התעסוקה (Feldman et al., 2001). כמו כן, בראיונות שערכנו מצאנו כי בקרב אימהות לילדים בגיל הרך בחברה הערבית רווחת ההנחה בדבר חשיבות נוכחותה של האם במחיצת ילדיה בגילים האלה. מצד שני, מהראיונות שערכנו וממחקרים שנערכו בקרב נשים ערביות ניכר כי בה בעת אימהות מבינות שהשתלבות בשוק העבודה חיונית הן להגדלת הכנסת המשפחה והן להעצמת האם (אלמגור-לוטן, 2008; Herbst-Debby et al., 2020). זאת ועוד, בסקר שערך מרכז טאוב בקרב הורים לילדים בגיל הרך (ראו לעיל בחלק על הנתונים) לא נמצאה עדות לכך שהורים ערבים שבחרו שלא לשלוח את ילדיהם למסגרת כלשהי הושפעו מהתפיסה שבגיל הרך טוב לילד להיות בבית. לאמיתו של דבר, שיעורים גבוהים יותר של הורים המחזיקים בתפיסה זו נצפו באוכלוסייה היהודית.<sup>9</sup>

עדות לנכונות הולכת וגדלה של נשים ערביות לחפש מסגרות לילדיהן הפעוטות ניתן למצוא בסקרים העוסקים בהסדרים לגיל הרך שערך משרד הכלכלה בשנים 2000 ו-2013. הסקרים הצביעו על עלייה ניכרת בשימוש בהסדרים שוקיים (מסגרות בתשלום לטיפול בילדים), במיוחד בחברה הערבית. שיעור השימוש בהסדרים שוקיים בקרב נשים ערביות עובדות עלה מ-49% בשנת 2000 ל-64% בשנת 2013. באופן מפתיע, גם בקרב נשים שאינן עובדות עלתה הנכונות לשלב ילדים במסגרות הללו, משיעורים זעומים בלבד לכ-29% (פיכטלברג-ברמץ וגרינשטיין, 2015). סביר להניח שמגמות אלו נמשכו בשנים

9 ציון כי בסקר האמור היה ייצוג יתר לנשים ערביות משכילות. לפיכך בהחלט ייתכן שהדעות שהושמעו בו אינן מייצגות את כל הנשים הערביות.

האחרונות, בייחוד לאור הנתונים המעידים על גידול של ממש בשיעור הנשים הערביות המשתתפות בשוק העבודה, גם אם הוא עדיין נמוך לעומת קבוצות אחרות בחברה הישראלית (פוקס ווייס, 2018).

בשל המחסור בסקרים מקיפים ומייצגים העוסקים בסיבות להשתתפות ילדים בגיל הרך במסגרות קשה לזהות את מידת השפעתו של הגורם התרבותי על ההחלטות בנושא זה בחברה הישראלית. עם זאת, מכלול הנתונים והעדויות הקיימים המוצגים במאמר זה מלמדים שגם אם ההחלטה של הורים בחברה הערבית שלא לשלוח ילדים בגיל הרך למסגרות מושפעת בחלקה מן הגורם התרבותי, משקלו ככל הנראה הולך ופוחת בעשורים האחרונים. יותר ויותר הורים צעירים בחברה הערבית מבקשים לרשום את ילדיהם למסגרות חינוך וטיפול בשנות הילדות הראשונות שלהם, אך אין ספק שהבחירה במסגרות מפוקחות לגיל הרך במקום בפתרונות אחרים, כגון מערכות תמיכה משפחתיות או מסגרות לא פורמליות או לא מפוקחות, תלויה בגורמים נוספים.

סוגיה מהותית אחרת, הקשורה בחלקה במאפייני שוק העבודה ובכישוריהן התעסוקתיים של נשים ערביות, בתפיסות תרבותיות וגם בהעדפות אישיות, היא שיעורי התעסוקה הנמוכים בקרב נשים מהחברה הערבית, ובפרט בקרב אימהות לילדים בגיל הרך. אי ההשתתפות בשוק התעסוקה מהווה חסם נגישות מרכזי להשתתפות ילדים בגיל הרך במסגרות המפוקחות. נדון בסוגיה זו בהרחבה בסעיף העוסק בחסמי הנגישות.

## חסמים מערכתיים

השתלבותם של ילדים בגיל הרך במסגרות מפוקחות תלויה בראש ובראשונה בהימצאותן של מסגרות כאלה ביישובים שבהם מתגוררים הילדים. אם אין די מסגרות מפוקחות, אזי גם אם הורים מעוניינים לשלב את ילדיהם במסגרות מפוקחות לא תהיה להם אפשרות לעשות זאת, ובמקרה כזה הילדים ישתתפו במסגרות לא מפוקחות או יישארו בביתם בטיפול של האם או של בת משפחה אחרת. הסבר זה מתמקד אפוא בהיצע המצומצם של מעונות יום מפוקחים ביישובים הערביים, ובמיוחד בחסמים המערכתיים, אשר בעטיים יש כה מעט מסגרות מפוקחות ביישובים הערביים ונמנעת הרחבת ההיצע.

אכן, ניכר שהיצע המסגרות המפוקחות מסוג מעונות יום לגיל הרך ביישובים הערביים קטן. לפי נתוני שנת הלימודים 2019/2020, מספר מעונות היום שבהם מטופלים ילדים להורים עובדים בחברה הערבית עמד על כ-1.6 מעונות לכל 1,000 ילדים בגיל הרך ביישובים ערביים, לעומת כ-5.3 מעונות לכל 1,000 ילדים ביישובים יהודיים שאינם חרדיים. המחסור במעונות בולט עוד יותר ביישובים הערביים במחוז הדרום המשרתים את האוכלוסייה הבדואית (לוח 1). עקב מגבלות הנתונים, נתונים אלו מתייחסים רק למסגרות שבהן מטופל לפחות ילד אחד להורים עובדים. לא עמדו לרשותנו נתונים המאפשרים לאמוד מסגרות המטפלות אך ורק בילדים מתוקף חוק פעוטות בסיכון. נזכיר כי ביישובים

ערביים שיעורם של ילדים מתוקף חוק פעוטות בסיכון גבוה במיוחד, אם כי בעיקר במסגרות מסוג משפחתונים.

**לוח 1. מספר המסגרות מסוג מעון יום המטפלות בילדים להורים עובדים ביישובים השונים, 2019/2020**

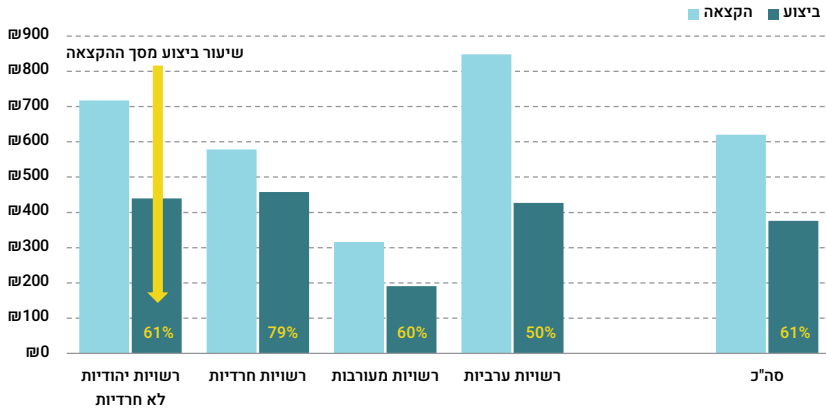
מספר יישוב	מעונות ל-1000 ילדים
יהודי שאינו חרדי	5.3
חרדי	3.9
מעורב	3.4
ערבי	1.6
מזה: ערבי מחוז דרום	0.6
ערבי שאר המחוזות	2.0

מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי, קובץ נתוני פרט – ילדים להורים עובדים במסגרות המפוקחות לגיל הרך; הלמ"ס, קובצי רשויות מקומיות בישראל

המחסור במעונות לגיל הרך בחברה הערבית הוביל בסוף שנת 2015 להחלטה לשריין 25% מכלל התקציב המיועד לבניית מעונות יום לגיל הרך לבניית מעונות בחברה הערבית.<sup>10</sup> ואכן, הנתונים מלמדים כי ההקצאה הממוצעת הגבוהה ביותר לילד לבניית מעונות יום לגיל הרך היא ברשויות הערביות. עם זאת, מימוש התקציב בפועל (נתוני הביצוע) ברשויות הערביות דומה יחסית למימוש ברשויות היהודיות, חרדיות ושאין חרדיות. התוצאה היא ששיעור הביצוע בפועל ברשויות הערביות הוא הנמוך ביותר – כ-50% בלבד (תרשים 11), לעומת 79% ברשויות החרדיות ו-61% ברשויות שאין חרדיות.

10 ראו החלטת ממשלה 922 מיום 31.12.2015, פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016–2020.

## תרשים 11. ממוצע ההוצאה השנתית לילד לבניית מעונות יום לגיל הרך ברשויות השונות, הקצאה וביצוע, 2014–2020



מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי, קובץ הקצאה וביצוע לבינוי מעונות יום לפי רשויות מקומיות, הלמ"ס, קובצי רשויות מקומיות בישראל

שיעורי המימוש הנמוכים של התקציבים המוקצים לבניית מעונות יום ברשויות הערביות מעוררים באופן טבעי את השאלה: מדוע? ממצאי מחקרים שנערכו בנושא (אנג'אז, 2011; סיכוי, 2019) מצביעים על חסמים שונים המקשים על הרשויות הערביות לנצל את המשאבים הממשלתיים המיועדים לבניית מעונות יום, והראיונות שערכנו במסגרת מחקר זה מחזקים את הממצאים האלה. נראה שיש כמה תשובות אפשריות לשאלת שיעורי המימוש הנמוכים: בחלק גדול מן היישובים הערביים יש קושי רב בהנפקת היתרי בנייה להקמת מעונות יום בשל היעדר תוכניות מתאר כוללות ביישובים אלו ובשל מחסור בעתודות קרקע בכלל, וקרקע ציבורית בפרט, המתאימות להקמת מעון יום. ביסוס לכך ניתן למצוא גם בדוח מבקר המדינה משנת 2016, שלפיו רוב הבקשות שהגישו רשויות ערביות לבנייתם של מעונות יום נדחו משום שלא היה להן היתר בנייה מתאים, בין השאר בשל קשיים תכנוניים (מבקר המדינה, 2016, עמ' 51).

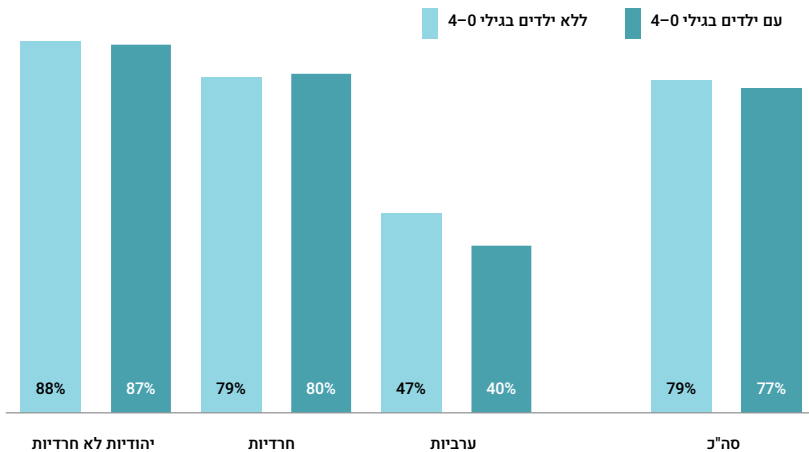
מכשול נוסף העומד בדרכן של הרשויות הערביות למימוש התקציבים המוקצים להן לבניית מעונות יום הוא שמלבד העלויות הכרוכות בתהליך התכנון והבנייה של המעון יש לצייד אותו בציוד חדש העומד בתקנים שנקבעו. מימון הציוד הזה, שעלותו איננה מבוטלת, אינו כלול בתקציב המוקצה לבניית המעונות, ופעמים רבות אין לרשות יכולת כלכלית לממן את רכישתו. עוד מכשול הוא הקושי הניהולי והאדמיניסטרטיבי הקיים בחלק מהרשויות הערביות להתמודד עם התהליכים הברוקרטיים המורכבים וארוכי הטווח הנדרשים כדי

לזכות בתמיכה ממשלתית להקמת מעונות יום. קושי נוסף הוא שברשויות הערביות יש מחסור בכוח אדם מקצועי בתחום הגיל הרך אשר יכול לזיזם ולהוביל תהליכי תכנון ובניית תשתיות, ללוות את תהליך האיזור והמימון, לפעול מול ספקים רלוונטיים ולשכנע את הקהילה להשתמש במסגרות הללו. הסבר אפשרי אחרון לשיעורי המימוש הנמוכים הוא ביקוש נמוך למסגרות מפוקחות לגיל הרך ברשויות הערביות. עם זאת, להסבר זה לא נמצאו עדויות בנתונים שעמדו לרשותנו והוא לא הוזכר בממצאים של מחקרים קודמים בנושא. כמו כן, הבקשות שמגישות הרשויות הערביות לתקצוב בנייתם של מעונות יום אך נדחות בשל היעדר היתר בנייה מתאים מעידות שיש ביקוש למסגרות מסוג זה.

### חסמי נגישות

הסבר נוסף לשיעורי ההשתתפות הנמוכים במסגרות המפוקחות לגיל הרך בחברה הערבית קשור בחסמים המקשים על הנגישות של ילדים למסגרות הללו. חסם נגישות עיקרי קשור בסדרי העדיפויות לקבלת ילדים למסגרות המפוקחות, שלפיהם ניתנת קדימות לילדי אימהות עובדות והסבסוד במסגרות המפוקחות מותנה בעבודה או בלימודים של שני ההורים. שיעורי התעסוקה הנמוכים של נשים בחברה הערבית, ובייחוד של אימהות לילדים בגיל הרך (תרשים 12), מצמצמים מראש הן את הסיכוי של ילדים ערבים בגיל הרך להתקבל למסגרת מפוקחת והן את שיעור המשפחות הזכאיות לסבסוד בחברה זו.

תרשים 12. שיעורי התעסוקה בקרב נשים בגילי 25–44, עם ובלי ילד בגיל הרך, לפי קבוצות אוכלוסייה, 2019



מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר כוח אדם 2019



במחקרים שבחנו את שילובם של פעוטות ערבים במסגרות מפוקחות לגיל הרך, כמו גם בראיונות שערכנו לצורך מחקר זה, עלו טענות לחסמי נגישות נוספים. ראשית, חסמים פיזיים, כגון היעדר תשתיות תחבורה וקשיי נייודות של אימהות עובדות ביישובים הערביים המקשים על הבאת הילדים למסגרות. על פי דוח של משרד התחבורה, תושבי יהודי מקבל בממוצע פי 2.5 שירותי תחבורה ציבורית מתושבי ערבי המתגורר ביישוב בעל מאפיינים דומים (משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, 2018). יישום החלטת ממשלה 922 לפיתוח כלכלי של החברה הערבית אמנם הביא לידי שיפור בשירותי התחבורה ביישובים הערביים בשנים האחרונות, אולם הפערים בינם לבין היישובים היהודיים עדיין עצומים (ברנזבורג ואחרים, 2021). קשיים אלו, לצד פריסתן המוגבלת של המסגרות המפוקחות ביישובים הערביים, עשויים להסביר לא רק את שיעורי ההשתתפות המועטה של פעוטות ערבים במסגרות מפוקחות אלא גם את ההעדפה למשפחתונים ביישובים הערביים, היות והם רבים יותר ופריסתם ביישובים רחבה יותר (אלמגור-לוטן, 2008). השערה זו נתמכת גם בממצאי הסקר שערך מרכז טאוב בקרב הורים לילדים בגיל הרך, ובו עלה כי הורים ערבים בשיעורים גבוהים יותר מהורים יהודים העידו כי לא רשמו את בנם או בתם למסגרת משום שלא מצאו מסגרת מתאימה בסביבת מגוריהם.

מגבלת נגישות אחרת קשורה להיעדר התאמה בין שעות הפעילות של המסגרות המפוקחות לגיל הרך לבין המשרות החלקיות אשר רבות מן הנשים הערביות מועסקות בהן – מגבלה שפחות קיימת בהסדרים עם מסגרות לא מפוקחות, אשר נוטות להיות גמישות יותר. לבסוף, בראיונות עלו טענות רבות בדבר הקושי בהתמודדות עם החסמים הביורוקרטיים הכרוכים ברישום למסגרות מפוקחות ובמיצוי הזכות לסבסוד. כך למשל, בראיונות עם מנהלות משפחתונים ומעונות יום עלתה הטענה כי רוב הזמן הן עסוקות בסיוע להורים במילוי הטפסים הדרושים לרישום ילדיהם למסגרות המפוקחות ובהסברים על אופן מימוש זכאותם לסבסוד. בהקשר זה עלה גם חשש מירידה ברישום למעונות בשל הקושי הטכנולוגי הכרוך במעבר לרישום מקוון למעונות החל משנת הלימודים הנוכחית (תשפ"ב), ישירות באגף למעונות יום ומשפחתונים ולא באמצעות מנהלות המעון.

## נטל כלכלי

החסם האחרון נוגע לעלות הכספית של המסגרות המפוקחות לגיל הרך. פעמים רבות, עלות ההשתתפות של ילד במסגרת מפוקחת לגיל הרך ביחס להכנסות המשפחה, לרמת השכר הריאלית של האם או לעלותה של מסגרת שאינה בפיקוח גבוהה גם לאחר סבסוד. במצבים כאלה הורים עשויים לוותר על מסגרת מפוקחת ולבחור עבור ילדיהם בפתרון חלופי כמו מסגרת לא מפוקחת או השארת הילד בבית בטיפול של האם או בת משפחה אחרת. ואכן, גורם זה היווה חסם מרכזי לשימוש במסגרות מפוקחות לגיל הרך בקרב הורים במדינות רווחה באירופה

(Abrassart & Bonoli, 2015). כפי שצוין לעיל, עלות ההשתתפות במסגרת מפוקחת משתנה בהתאם לסוג המסגרת, לגיל הילד ולדרגת הזכאות לסבסוד (התלויה בהכנסה לנפש במשק הבית ובגורמים נוספים). כך למשל, בשנת 2018 הייתה עלות מעון יום מפוקח (שהינו מלכ"ר) עבור תינוק (עד גיל שנה ושלושה חודשים) שאינו זכאי לסבסוד 2,567 ש"ח. לעומת זאת, בדרגת הסבסוד הגבוהה ביותר עמדה העלות על 866 ש"ח (למשפחות עם תינוק אחד השווה במסגרת מפוקחת, להוציא ילדים המושמים מתוקף חוק פעוטות בסיכון). עבור ילד (מעל גיל שנה ושלושה חודשים) העלות ללא סבסוד עמדה על כ-1,970 ש"ח, ובדרגת הסבסוד הגבוהה ביותר על כ-670 ש"ח. ההכנסה החציונית נטו מעבודה של אם לילד עד גיל 4 מהאוכלוסייה הערבית עמדה בשנת 2018 על כ-4,800 ש"ח, כך שהעלות של שכר הלימוד בדוגמאות לעיל עבור אם שזהו שכרה נעה בין 14%-ל-54% מהשכר (בהתאם לגיל הילד ולדרגת הזכאות).<sup>11</sup>

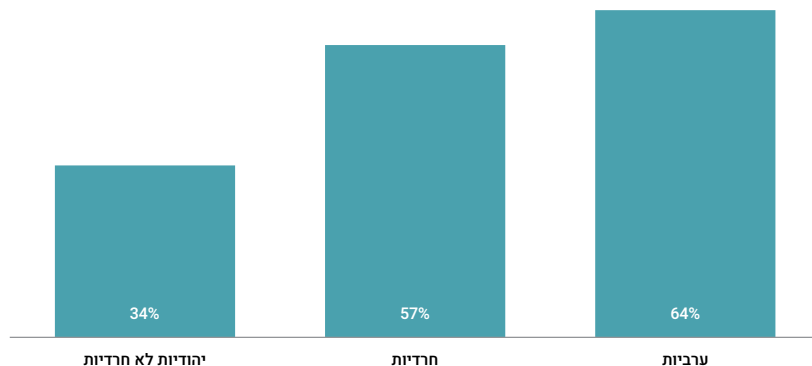
עקב שכר הנמוך יחסית של אימהות בחברה הערבית, ייתכן ששיקול כלכלי זה, הקשור לחלקו הגדול של שכר הלימוד משכרה של האם, מסביר גם הוא, בנוסף להעדפות האישיות (הגורם התרבותי), לפחות חלק מן הפער המוצג בתרשים 12 לעיל, בין שיעורי התעסוקה של אימהות ערביות לילד בגיל הרך לבין אימהות מקבוצות אוכלוסייה אחרות.

בעקבות המחאה החברתית בשנת 2011 והמלצות ועדת טרכטנברג החלה הממשלה, כמו ממשלות במדינות רווחה אחרות, להעניק הטבות מס למימון עלויות הטיפול בילדים בגיל הרך (0-5), בעיקר אלה הקשורות בחינוך. אלא שהשימוש במנגנון של נקודות זיכוי כאמצעי להקל את נטל המימון של פעוט במעון יום פוסח ברובו על אימהות בחברה הערבית. סכום מלוא נקודות הזיכוי המגיעות לאם בעבור ילד אחד מגיע ל-545 ש"ח לחודש (נקודה אחת בגין ההטבה עבור ילד עד גיל 18 ונקודה וחי בגין ההטבה עבור ילד עד גיל 5, במחירי 2021) – סכום השווה ליותר מ-20% מן התעריף הממוצע המלא (ללא סבסוד) במסגרות מפוקחות. אולם על מנת ליהנות מהטבה זו האישה צריכה להיות מועסקת ועליה לעבור את סף חבות המס ברמה שתאפשר זאת. כפי שהראינו בתרשים 12 לעיל, שיעור הנשים המועסקות בחברה הערבית נמוך מאוד, ומכלל אלה שכן מועסקות – 64% אינן מגיעות למדרגת המס הראשונה. פירוש הדבר הוא שכמעט שני שלישים מהנשים העובדות בחברה הערבית אינן יכולות לנצל את ההטבה (תרשים 13).<sup>12</sup>

11 כיוון שגובה הסבסוד תלוי בעיקר ברמת ההכנסה לנפש במשק הבית, אם המשתכרת שכר חציוני עשויה להיות זכאית לרמות סבסוד שונות, כך שלגובה הסבסוד עלולה להיות השפעה על השיקול שלה אם לצאת לעבוד או להישאר בבית ו"לחסוך" את שכר הלימוד.

12 בישראל, אישה עובדת עם ילד עד גיל 5 ששכרה אינו מגיע למדרגת המס הראשונה אינה מגיעה לסף חבות המס המאפשר ניצול מלא של נקודות הזיכוי המגיעות לה. גם נשים אשר עוברות את מדרגת המס הראשונה עשויות שלא להגיע לסף חבות המס, שכן הדבר תלוי במספר ילדיהן ובמצבן המשפחתי. כך ששיעור הנשים המשתכרות פחות ממדרגת המס הראשונה הוא השיעור המינימלי של נשים שלא נהנות מכל נקודות הזיכוי המגיעות להן (בפועל שיעורן ככל הנראה גבוה אף יותר).

### תרשים 13. שיעור הנשים המשתכרות מתחת למדרגת המס הראשונה, גילי 25–64



הערה: שיעור הנשים העובדות שהכנסתן ברוטו נמוכה ממדרגת המס הראשונה על פי נתוני 2018. מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר הוצאות משקי בית 2018

סיבה נוספת לשיעורי ההשתתפות הנמוכים במסגרות מפקחות לגיל הרך בחברה הערבית היא העדפה של ההורים להשתמש במסגרות הפרטיות הקיימות. שלא כמו בחברה היהודית שאינה חרדית, מסגרות פרטיות בחברה הערבית מטפלות בילדים בעלות נמוכה יחסית הנעה בטווח של 1,000–1,700 ש"ח לחודש ליום לימודים מלא (עד 16:00).<sup>13</sup> עלות זו נמוכה מעלותה של מסגרת מפקחת ללא זכאות לסבסוד, הנעה כאמור בין 1,964 ש"ח ל-2,857 ש"ח (תעריפי ספטמבר 2020), ואפילו מן העלות לאחר סבסוד בחלק מדרגות הזכאות. זאת ועוד, חלק מן המסגרות הפרטיות אף מאפשרות לרשום את הילד למסגרת רק לחצי יום ולשלם בהתאם – סידור כלכלי שיכול להתאים לאימהות בחברה הערבית, שרבות מהן עובדות במשרה חלקית.

13 מבוסס על שיחות שקיימנו עם בעלות מסגרות פרטיות לגיל הרך בחברה הערבית ועם אימהות לילדים בגיל הרך מהחברה הערבית.

## חלופות מדיניות

הפעולות שנקטה ממשלת ישראל בעשור האחרון כדי להגביר את השימוש במסגרות המפוקחות לגיל הרך בחברה הערבית תרמו לעלייה בשיעור ההשתתפות של ילדים בגיל הרך במסגרות הללו ביישובים הערביים. עם זאת, שיעור הילדים הערבים במסגרות מפוקחות לגיל הרך עדיין נמוך בהשוואה לקבוצות אחרות בחברה הישראלית. במובן זה, עד כה לא הצליחה המדיניות להתגבר על אפקט מת'יו בתחום הגיל הרך, ויעדי ההשקעה החברתית בהקשר זה בחברה הערבית עדיין רחוקים מהשגה. מדיניות ממשלתית שתמודד עם החסמים שזיהינו במחקר זה, אשר מקשים על השימוש במסגרות חינוך מפוקחות בחברה הערבית, יכולה לתרום להרחבת הנגישות למסגרות הללו. כמו כן היא עשויה לרכך את התנגדות ההורים להעברת הטיפול בילדים מידי המשפחה למסגרות חינוך וטיפול איכותיות לגיל הרך, שכמו שצוין לעיל, יש בהן כדי לתרום להתפתחות הקוגניטיבית, החברתית והרגשית של הילדים. להלן מספר חלופות מדיניות להתמודדות עם החסמים שנמצאו במחקר:<sup>14</sup>

### 1. חסמים תכנוניים ותשתיתיים

הרשויות המקומיות הערביות מתאפיינות בקשיים תכנוניים ייחודיים המקשים עליהן ביצירת תשתיות למסגרות לגיל הרך ביישובים הערביים ובמימוש התקציבים המוקצים למטרה זו. כדי להתמודד עם הקשיים הללו יש לנקוט שורה של פעולות שיעיקרן התאמה של כללי התכנון למציאות המורכבת של החברה הערבית ולהיעדר שטחים ציבוריים פנויים ותוכניות מתאר מאושרות ביישובים הערביים.

בדיונים שנערכו על ידי גורמים שונים (למשל סיכוי, 2019), אשר עסקו בדרכים אפשריות מן ההיבט התכנוני להגדלת שיעור המימוש של התקציבים שהוקצו לבניית מעונות יום בחברה הערבית, הועלו כמה הצעות מפורטות, בהן:

- מתן אפשרות לגורמים אחרים ליזום פרויקטים של בניית מעונות יום; מציאת פתרונות תכנוניים לבנייה בשכונות צפופות, המאפיינות את היישובים הערביים; זירוז וליווי תהליכי אישור תוכניות להקמת מעונות יום על קרקעות פרטיות בוועדות התכנון. העלות התקציבית של הצעה זו זניחה.
- הגדלת המשאבים שהמדינה מקצה לתהליך הקמת מעונות יום בחברה הערבית, על כל שלביו. נוכח המחסור החמור במשאבים ברבות מן הרשויות המקומיות הערביות, אשר מקשה על מימון שלבי התכנון והאישור של בניית מעונות יום ורכישת ציוד למסגרות, ראוי לבחון הקצאה משמעותית יותר של משאבים ממשלתיים לצרכים הללו ומתן גמישות רבה יותר לרשויות באופני השתתפותן במימון תהליכי התכנון והבנייה של המעונות ביישוביהן. העלות התקציבית של הצעה זו אינה ידועה.

14 למען הנוחות חלופות המדיניות העיקריות מרוכזות בלוח נפרד בסוף חלק זה.

- גיוס והכשרה של אנשי מקצוע בתחום פיתוח מערך הגיל הרך. התמודדות עם המורכבות התכנונית, התקציבית והבירוקרטית הקשורה בהרחבה משמעותית של התשתיות למעונות יום מחייבת שיהיו ברשויות המקומיות אנשי מקצוע מומחים בתחומים אלו. היעדרם של אנשי מקצוע כאלה בגלל מגבלות תקציביות מקשה מאוד על השתלבות היישובים בתוכניות לפיתוח מסגרות לגיל הרך. לפיכך מוצע להפעיל תוכנית ייעודית להכשרת אנשי מקצוע בתחום זה ואולי גם לממן את משרותיהם ביישובים הערביים. תוכנית זו תוכל להיות מיזם ממשלתי בשיתוף גורמים מהחברה האזרחית. העלות התקציבית של הצעה זו מוערכת בכ-15 מיליון ש"ח בשנה עבור תקני משרה מלאה בכל יישוב ערבי המונה מעל ל-5,000 תושבים, וכ-135 אלף ש"ח נוספים שיושקעו בהכשרתם.<sup>15</sup>

## 2. חסמי נגישות

החסמים המקשים על הורים לפעוטות את הנגישות למסגרות מפוקחות לגיל הרך הם חסמים פיזיים ובירוקרטיים. עם החסמים הבירוקרטיים נמנים כאלה הקשורים לתעדוף הקבלה למעונות ולהתניית הסבסוד בתעסוקת האם, וכאלה הקשורים לתהליכי רישום הילדים למסגרות, כגון מימוש הזכאות לסבסוד, קשיי שפה ונגישות למחשב. החסמים הפיזיים קשורים למיקום המסגרות ולגישה לתחבורה הציבורית. להלן כמה הצעות שכדאי לשקול בהקשרים אלו:

- כחלק מהגדרת תפקידן של מסגרות מפוקחות לגיל הרך בישראל רצוי לבחון מחדש את עקרון התניית הסבסוד בתעסוקת האם. בפיילנד, למשל, מופעל מודל אוניברסלי המעניק מימון לטיפול בפעוטות לכל ההורים, ללא תלות בהיותם מועסקים, ואף משאיר בידם את הבחירה בסוג המסגרת. אימוץ מודל אוניברסלי כזה, בייחוד בהקשר של החברה הערבית, ירחיב את הנגישות לשימוש במסגרות המפוקחות עבור משפחות רבות. בה בעת הוא אף עשוי לתרום להגדלת שיעור השתתפותן של נשים ערביות בשוק העבודה, כפי שנצפה בעבר עם הרחבת חוק חינוך חינוך לגילאי 3 ו-4 (שלוסר, 2006). לאור השלכות התקציביות של הצעה זו, מוצע לבחון אותה תחילה כפיילוט במספר יישובים כדי שאפשר יהיה להעריך את כדאיותה.
- בדיקה יסודית של תהליך רישום הילדים למסגרות המפוקחות ומימוש הזכאות לסבסוד. מדובר בתהליך מורכב הכרוך במילוי טפסים ומסמכים רבים, אשר נדרש להשלימו בפרק זמן מוגבל, והחל משנת הלימודים הנוכחית אפשר לבצעו אך ורק

15 הערכת עלות התקנים מבוססת על העלות הממוצעת של תקן משרה מלאה לעובד סוציאלי כפי שהתקבל מנתוני משרד הרווחה והביטחון החברתי. הערכת עלות ההכשרות מבוססת על עלותן של תוכניות דומות להכשרת עובדים סוציאליים.

באופן מקוון. נוסף על כל אלה, אין הנגשה מלאה של המידע בשפה הערבית. כדי להתמודד עם החסמים הללו מומלץ לבחון לעומק את התהליך ולנסות לייצר עבור ההורים חלופות קלות יותר לביצוע. העלות המוערכת של הצעה זו זניחה.

- הנהגת מערך תחבורה ציבורית גמיש לצד הרחבת פריסתן של המסגרות המפוקחות ביישובים הערביים. לנוכח המחסור בשירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים והשפעותיו על החלטת ההורים לאילו מסגרות חינוך וטיפול לשלוח את ילדיהם, מוצע להנהיג מערך תחבורה עם מסלולי נסיעה גמישים שיאפשרו להתגבר על בעיות התשתית ברבים מהיישובים הערביים, תוך שימוש באוטובוסים קטנים שיוכלו להיכנס גם לרחובות צרים. כל זאת נוסף על המשך התעדוף התקציבי של הרשויות הערביות בכל הנוגע להשקעה ופיתוח תשתיות וקידום התחבורה הציבורית ביישובים. לצד זאת מומלץ לתת את הדעת על סוגיית המיקום והנגישות בתהליך התכנון וההקמה של מסגרות חדשות.

### 3. חסמים כלכליים

חסם מרכזי המונע ממשפחות ערביות לרשום את ילדיהן למסגרות מפוקחות הוא העלות הגבוהה של המסגרות הללו ביחס להכנסתן של נשים בחברה הערבית ולעומת העלות הנמוכה של מסגרות פרטיות חלופיות שאינן בפיקוח. כדי להתמודד עם חסם זה ניתן להוריד את העלות של המסגרות המפוקחות או לחלופין להגדיל את המשאבים העומדים לרשות משפחות ערביות לצורך מימון השתתפות ילדיהן במסגרות מפוקחות. להלן כמה פעולות שאפשר לנקוט בתחום זה:

- הגדלת היקף הסבסוד של המסגרות הללו. הצעה קונקרטיה בכיוון זה הועלתה לאחרונה על ידי טרכנטברג ועמיתיו, אשר הציעו לקבוע ששכר הלימוד החדשי במסגרות מפוקחות לגיל הרך לא יעלה על 1000 ש"ח, בדומה לעלות שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה (טרכנטברג ואחרים, 2019). בהקשר של החברה הערבית, משמעות ההצעה היא הצבת העלות של המסגרות המפוקחות על רמה דומה או אף נמוכה מן העלות במסגרות הלא-מפוקחות בחברה זו. העלות המשוערת של הצעה זו הוערכה בכ-4.5 מיליארד ש"ח בשנה (אומדן חסר שאינו מביא בחשבון את הגידול בביקוש למסגרות שיבוא בעקבות ההוזלה).
- מתן אפשרות ליום קצר במסגרות המפוקחות. בדרך זו תתאפשר התאמה טובה יותר לצורכי השעות של אימהות מהחברה הערבית. מוצע לבחון הצעה זו כפילוט במספר יישובים ערביים על מנת לבחון את השפעותיה ואת עלותה.
- שינוי אופן ההענקה של הטבת המס להורים לילדים בגיל הרך. הטבות מס להורים לילדים עד גיל 5 הן כלי לצמצום הנטל הכרוך במימון השהות של ילדיהם במסגרות לגיל הרך. הואיל וחלק ניכר מהנשים העובדות בחברה הערבית אינן נהנות מהטבת

המס הניתנת בעבור ילדיהן משום שהן לא מגיעות לסף השכר החייב במס, אפשר לשנות את צורת ההענקה של הטבה זו. הזיכויים הניתנים היום להורים עם ילדים מוערכים בכ-5.2 מיליארד ש"ח בשנה (משרד האוצר, 2017). ניתן להקצות סכום השווה לחלק הלא-מנוצל של הטבת מס זו ולהגדיל את הסבסוד הישיר של שכר הלימוד במסגרות המפוקחות עבור אימהות עובדות שאינן מגיעות למדרגת המס הראשונה. העלות המוערכת של מהלך זה נעה בין 151 ל-314 מיליון ש"ח בשנה.<sup>16</sup>

- הטבות מס למעסיקים שיממנו לעובדיהם, באופן חלקי או מלא, שירותי טיפול לילדים בגיל הרך במסגרות טיפול ציבוריות או פרטיות בפיקוח. הענקת הטבות מס למעסיקים שיממנו לעובדיהם שירותים כאלה, כמקובל במדינות כמו אוסטרליה, צרפת ופולין, עשויה לעודד את השתתפותן של נשים בשוק העבודה. הירידה הצפויה בהכנסות המדינה בגין הענקת הטבה הזאת למעסיקים עשויה להתמתן עקב העלייה הצפויה בשיעורי ההשתתפות של נשים בכוח העבודה. עלותה של הצעה זו צריכה להיבחן בהתאם למאפיינים הספציפיים של המדינות שתיבחר.

---

16 הטווח המוערך מבוסס על הערכה שלפיה יממשו את הזכאות להנחה כ-24% עד מחצית מן הילדים בגיל הרך לאימהות הזכאיות (על פי שיעור ההשתתפות הכללי הקיים היום ובהנחה שעקב הטבה יגדל שיעור ההשתתפות).

## לוח 2. תמצית חלופות המדיניות

אומדן העלות	החלופה המוצעת	חסמים תכנוניים ותשתיתיים
העלות המוערכת זניחה	התאמת כללי התכנון למציאות המורכבת של החברה הערבית	
העלות אינה ידועה ותלויה במגוון גורמים בהתאם לצרכים של כל יישוב ויישוב	הגדלת המשאבים המוקצים לרשויות הערביות לשלבי התכנון והאישור של בינוי מעונות יום	
כ-15 מיליון ש"ח בשנה	הוספת תקנים, גיוס והכשרה של אנשי מקצוע ברשויות המקומיות הערביות בתחום פיתוח מערך גיל הרך	
העלות אינה ידועה ויש לבחון אותה במסגרת יישום הפיילוט	בחינת ביטול התניית הסבסוד בעבודת האם כפיילוט במספר יישובים	חסמי נגישות
העלות המוערכת זניחה	בדיקה יסודית של תהליך הרישום למסגרות המפוקחות ומימוש הזכאות לסבסוד	
כ-4.5 מיליארד ש"ח בשנה	הגדלת היקף הסבסוד של המסגרות כך ששכר הלימוד לא יעלה על סכום 1,000 ש"ח	חסמים כלכליים
העלות אינה ידועה ויש לבחון אותה במסגרת יישום הפיילוט	מתן אפשרות ליום קצר במסגרות המפוקחות כפיילוט בכמה יישובים ערביים	
כ-151–314 מיליון ש"ח בשנה	שינוי אופן ההענקה של הטבת המס להורים לילדים בגיל הרך ושימוש בהטבת המס הלא-מנוצלת כדי לסייע בהוזלת עלות המסגרות	
העלות אינה ידועה ויש לבחון אותה בהתאם למאפייני ההטבה שתיבחר	הטבות מס למעסיקים שיממנו לעובדיהם שירותי טיפול לילדים	



## סיכום

מחקר זה מלמד בראש ובראשונה על השתתפות מוגבלת מאוד של פעוטות מהחברה הערבית בישראל במסגרות מפוקחות לגיל הרך המסובסדות על ידי המדינה. מדובר במצב בעייתי, שכן מסגרות מפוקחות לגיל הרך הן מרכיב חיוני של השקעה חברתית בילדים החיים בעוני, הן מעודדות השתתפות של אימהות לילדים בגיל הרך בשוק העבודה ויש בהן כדי לתרום להתפתחות הקוגניטיבית, החברתית והרגשית של ילדים ולשיפור כישוריהם ויכולותיהם. הרחבת הנגישות למסגרות הללו בחברה הערבית יכולה לתרום להתמודדות עם אי שוויון חברתי ומגדרי בקהילה זו. המאמץ הממשלתי המתמשך להרחיב את השימוש במסגרות הללו באוכלוסייה הערבית הניב עד כה תוצאות מאכזבות. יותר מ-80% מהילדים בגיל הרך המתגוררים ביישובים ערביים אינם משולבים במסגרות מפוקחות. על אף תחולת העוני הגבוהה בקרב ילדים בחברה הערבית, שיעורם במסגרות מפוקחות לגיל הרך קטן משיעורם של ילדים יהודים, ובייחוד חרדים, במסגרות הללו. במחקר זה הצבענו על מספר הסברים לתופעת מיעוט השתתפותם של ילדים ערבים במסגרות לגיל הרך, שאותה ייחסנו לאפקט מת'יו.

הניצול המצומצם של מסגרות חינוך מפוקחות לגיל הרך בידי קבוצות חברתיות מודרות הוא תופעה ידועה המוכרת גם במדינות רווחה באירופה, וחלק מההסברים לכך, כפי שעלה מן המחקר שלנו, נכונים גם בהקשר הישראלי. זיהינו ארבעה הסברים עיקריים לתופעה. אחד הוא ההסבר המתמקד בהעדפתם של הורים שילדים בגיל הרך יטופלו על ידי אימותיהם או בני משפחה אחרים. הסבר שני הוא היצע מוגבל של מסגרות מפוקחות בחברה הערבית. אף שבשנים האחרונות הוגדלו המשאבים המוקצים לנושא זה, רק כמחציתם מנוצלים. שיעורי המימוש הנמוכים קשורים לקשיים תכנוניים ולהיעדר תשתית פיזית ומקצועית מתאימה להקמת מעונות לגיל הרך ביישובים הערבים. הסבר שלישי לתופעה הוא חסמי נגישות. חסם נגישות אחד הוא התניית סבסוד השתתפותם של הילדים במסגרות בתעסוקה של האם – תנאי המדיר מראש חלק נכבד מילדי החברה הערבית מהשתתפות במסגרות מפוקחות ומסובסדות. חסם נגישות שני הוא הקושי הבירוקרטי הניצב בפני הורים ערבים המבקשים לרשום את ילדיהם למסגרות מפוקחות ולמצות את זכותם לסבסוד. חסמי נגישות נוספים הם היעדר תשתית ראויה של תחבורה ציבורית ואי התאמה של שעות פעילות המסגרות לשעות העבודה של רבות מהאימהות בחברה זו. ההסבר הרביעי והאחרון שעלה מן המחקר שלנו הוא ההסבר הכלכלי. כמו במדינות רווחה אחרות, גם בחברה הערבית בישראל עלותן של המסגרות המפוקחות מהווה חסם מרכזי. הראינו כי לא זו בלבד ששכרן של אימהות ערביות בישראל נמוך מאוד בממוצע, אלא שעלות המסגרות המפוקחות גבוהה במידה ניכרת מן העלות של מסגרות לא מפוקחות בחברה זו, וכי כמעט שני שלישים מהאימהות הערביות אינן זכאיות להטבות מס המיועדות להקל עליהן את מימון השתתפותם של ילדיהן במסגרות.

במאמר זה הצגנו חלופות מדיניות שיכולות לסייע בהתמודדות עם החסמים המקשים על ניצול המסגרות המפוקחות לגיל הרך בחברה הערבית. החלופות המוצעות מתמקדות בהקלה על תהליך הקמתם של מעונות יום ביישובים הערביים, בהסרת חסמי הנגישות ובהקלת הנטל הכלכלי הכרוך בהשתתפות במסגרות. יש לקוות שאימוץ החלופות המוצעות, או לפחות חלקן, יוביל להגדלת שיעורי ההשתתפות של ילדים ערבים במסגרות מפוקחות לגיל הרך ולקידום יעדי המדיניות הרחבה יותר – הגברת המוביליות החברתית העתידית של הילדים והתמודדות עם אי שוויון חברתי ומגדרי.

## מקורות

- אלמגור-לוטן, א' (2008). [מעונות יום ומשפחתונים מוכרים במגזר הערבי](#). הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- אנג'אז (2011). [החסמים המרכזיים להקמת מעונות יום נקודת מבטן של רשויות מקומיות ערביות](#). אנג'אז: מרכז מקצועי לקידום השלטון המקומי של הרשויות המקומיות הערביות.
- ברנזבורג, א', מנסור, ע', אבו-אחמד, מ' (2021). [פערים בשירותי התחבורה הציבורית בין ישובים ערביים ויהודיים בישראל](#). עמותת סיכוי.
- גל, ג' (1998). "העיקרון של מתי"ו": על תפקידם של מעמדות הביניים במדינת הרווחה. [ביטחון סוציאלי](#), 51, 28-5.
- גל, ג', מדהלה, ש', וינאי, ג' (2020). [השקעה חברתית בישראל](#). בתוך א' וייס (עורך), [דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2020](#) (עמ' 301-334). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דרון, א' (2017). [הרחבת רשת מעונות היום לילדים בגיל הרך בישראל בשנות ה-70: חקר מקרה של מדיניות חברתית](#). [ביטחון סוציאלי](#), 101, 119-140.
- הלמ"ס (2021). [סקר כוח אדם 2019](#). הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- המרכז להעצמת האזרח (2017). [דו"ח מעקב: החלטות הממשלה בנושא מעונות יום](#).
- הריס-אולשק, ר', ופיקטלברג-ברמץ, א' (2013). [מיפוי מסגרות טיפול מוכרות לילדים בפרסה גיאוגרפית](#). משרד התמ"ת.
- זונטג, נ', נבון, י', וקנין, ד', בוורס, ל', בלנק, כ', ושביט, י' (2020). [מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל והישגים לימודיים](#). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- זרוע העבודה (2019). [מבחני תמיכה להשתתפות המדינה בעלות שכר לימוד במעון או במשפחתון לשנת הלימודים תש"פ](#).
- סרכנטברג, מ', זר אביב, ה', לייזר, ר', ועוזיאל, א' (2019). ["היפוך הפירמידה": חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל](#). הטכניון, מוסד שמואל נאמן.
- מבקר המדינה (2016). [דוח שנתי 166. פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה](#), עמ' 3-55.
- מושל, ס' (2015). [חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה](#). מוגש לצוות המומחים בנושא אי שוויון וחינוך: קשרים בין גידול באי-שוויון חברתי-כלכלי לבין שוויון בהזדמנויות ובהישגים בחינוך.
- משרד האוצר (2017). [דוח הכנסות המדינה לשנים 2015-2016](#). משרד האוצר, מנהל הכנסות המדינה.
- משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (2018). [הצעת תקציב לשנת הכספים 2019](#).
- סיכוי (2019). [בינוי מעונות יום ביישובים הערבים: חסמים והמלצות מדיניות](#). נייר עמדה המוגש לוועדה בין-משרדית לבחינת מצב מעונות היום.

פוקס, ה', ווייס, א' (2018). [שוק העבודה: מבט-על](#). בתוך א' וייס (עורך), [דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2020](#) (עמ' 71-86). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

פינטלברג-ברמץ, א' (2015). [מאפייני מסגרות טיפול בתשלום לילדים בגיל הרך](#). ירושלים: משרד הכלכלה.

פינטלברג-ברמץ, א', וגרינשטיין, מ' (2015). [הסדרים לטיפול בילדים לגיל הרך - מגמות נוכחיות והשינויים שחלו בעשור האחרון](#). משרד הכלכלה.

רבינוביץ, מ' (2019). [מסגרות לילדים בגיל הרך](#). הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

שביט, י', פרידמן, י', גל, ג', ווקנין, ד' (2018). [אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, עקה וגירויים חושיים להתפתחות הילד ולהישגים](#). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

שלוסר, א' (2006). [השפעת מתן חינוך טרום חובה חנים על היצע העבודה של אמהות ערביות: ממצאים מניסוי טבעי](#). הרבעון לכלכלה, 53, 517-553.

Abrassart, A. & Bonoli, G. (2015). Availability, cost or culture? Obstacles to childcare services for low-income families. *Journal of Social Policy*, 44(4), 787-806.

Bonoli, G., Cantillon, B., & Van Lancker, W. (2017). Social investment and the Matthew effect. In A. Hemerijck (Ed.), *The uses of social investment*. Oxford University Press.

European Commission (2018). [On the development of childcare facilities for young children with a view to increase female labour participation, strike a work-life balance for working parents and bring about sustainable and inclusive growth in Europe \(the "Barcelona objectives"\)](#). Publications Office of the European Union.

Feldman, R., Masalha, S., & Nadam, R. (2001). Cultural perspective on work and family: Dual-earner Israeli Jewish and Arab families at the transition to parenthood. *Journal of Family Psychology*, 15(3), 492-509.

Heckman, J. J., Moon, S.H., Pinto, R., Savelyev, P. & Yavitz, A. (2010). The rate of return to the High Scope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics*, 94(1), 114-128.

Herbst-Debby, A., Sabbah-Karkabi, M., & Meler, T. (2020). Palestinian mothers in Israel: Can a welfare-to-work program enhance their social capital? *Current Sociology* (online).

Hufkens, T., Figari, F., Vandellanoot, D. & Verbist, G. (2020). Investing in subsidized childcare to reduce poverty. *Journal of European Social Policy*, 30(3), 306-319.

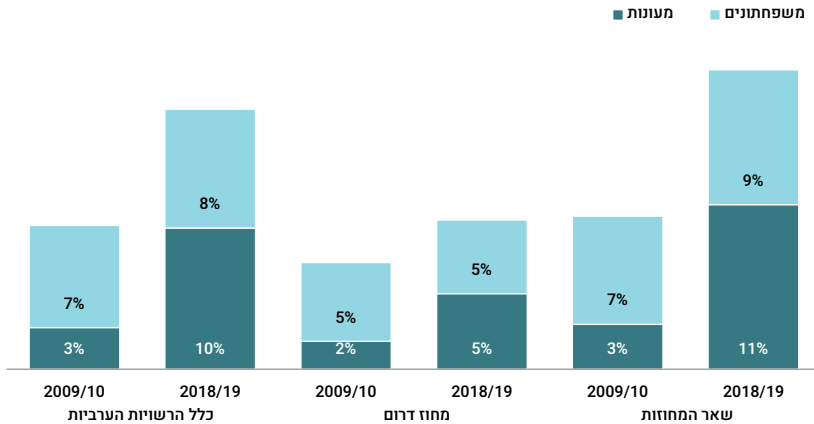
León, M. (2017). Social investment and childcare expansion. In A. Hemerijck (Ed.), *The uses of social investment*. Oxford University Press.

Pavolini, E. & Van Lancker, W. (2018). The Matthew effect in childcare use: A matter of policies or preferences? *Journal of European Public Policy*, 25(6), 878-893.

Steiber, N. & Haas, B. (2012) Advances in explaining women's employment patterns. *Socio-Economic Review* 10(2), 343-367.

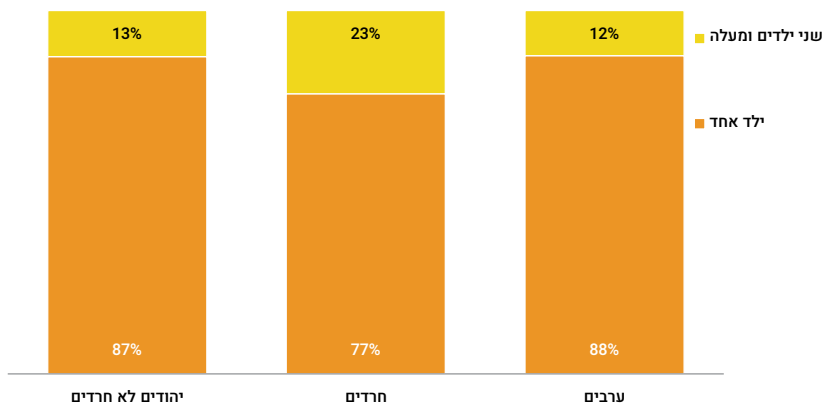
## נספח

## תרשים נ'1. שיעור הילדים במסגרות מפקחות ברשויות ערביות



מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה והביטחון החברתי, קובצי מיפוי מסגרות מפקחות לגיל הרך; הלמ"ס, קובצי רשויות מקומיות בישראל, הריס-אולשק ופיכטלברג-ברמץ, 2013

## תרשים נ'2. התפלגות משקי הבית של ילדים להורים עובדים המשתתפים במסגרות המפקחות לגילאי לידה עד שלוש, לפי מספר הילדים הרשומים במסגרות המפקחות בשנת הלימודים 2019/2020



מקור: מדהלה ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: קובץ נתוני פרט - ילדים להורים עובדים במסגרות המפקחות לגיל הרך