

סבסוד מסגרות לגיל הרך: ישראל בפרספקטיבה בינלאומית משווה¹

רוני הולר² וג'וני גל²

מאמר זה בוחן את מודל הסבסוד הישראלי של מסגרות טיפול לגיל הרך, דרך פרספקטיבה בינלאומית של חמש מדינות השוואה: אוסטרליה, בריטניה, גרמניה, פינלנד וספרד. בחינה זו מעלה שורה של ממצאים מרכזיים בדבר אופיו וטיבו של מודל זה. באשר לאופיו נמצא, שבישראל נוהג מודל סבסודי של "שוק למחצה" שבו המדינה מממנת את המסגרות וארגונים ללא כוונת רווח מפעילים אותן. באשר לטיבו, נמצא שישראל נמצאת בקבוצת המדינות שבהן שיעור השתתפותם של ההורים בעלותן של המסגרות המסובסדות הוא גבוה מאוד, וזאת אף שהמודל פרוגרסיבי במידת מה. זאת ועוד, בחינת השתלבותם של ילדי הגיל הרך במסגרות המסובסדות מלמדת שישראל נמצאת קצת מעל אוסטרליה וגרמניה, שבהן שיעורי השימוש הם הנמוכים ביותר. יתר על כן, נמצאו פערים משמעותיים ביותר בין האוכלוסייה היהודית לערבית בשיעור השתתפותם של ילדי הגיל הרך במסגרות מסובסדות. בהקשר זה נטען שניתן להסביר פערים אלה, בין השאר, בהיצע הקטן מאוד של מסגרות מסובסדות ובעלויות של מסגרות אלה להורים ערבים בעלי הכנסה נמוכה.

- 1 מחקר זה נערך במסגרת פרויקט מחקרי משותף של מינהל מחקר וכלכלה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ושל קבוצת המחקר במדיניות חברתית בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד (האוניברסיטה העברית). אנו מודים במיוחד למנהל המינהל בני פפרמן, שאפשר וקידם את המחקר, ולאסנת פיקטלברג-ברמץ על הייעוץ המקצועי אשר היווה תרומה משמעותית בגיבושו. ברצוננו להודות גם לאלמורנה מינגוז (אוניברסיטת ולאדוליד), לאנה אשובדו (אוניברסיטת ברצלונה), ליעל דיין (האוניברסיטה העברית), לנורית טננבוים (באגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד התמ"ת), לסיליה ולנטה (אוניברסיטת קרלוס, מרדד) ולרונית הריס (מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת).
- 2 בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

ביטחון סוציאלי, כסלו תשע"ב, נובמבר 2011, מס' 87 : 63-37

נשלח לפרסום ב-17.3.11, התקבל ב-10.7.11

מבוא

השיח על מערך הטיפול בילדי הגיל הרך ועל המודלים הרצויים לסבסודו תופס בשנים האחרונות תאוצה רבה. מקורו של שיח זה, בין השאר, בשני מרכיבים משמעותיים המאפיינים בעשורים האחרונים את שוק העבודה מזה ואת מערך הטיפול עצמו מזה. המרכיב הראשון, הנוגע לשוק העבודה, הוא ההכרה ההולכת וגוברת שאי היכולת לממן מסגרות טיפוליות לילדיהן מקשה על השתלבותן של אימהות בשוק העבודה (Cleveland, Gunderson & Hyatt, 1996; Cleveland & Hyatt, 1996; OECD, 2007; Powell, 1997). המרכיב השני הוא ההכרה ההולכת וגוברת ששילובם של ילדים במסגרות קבוצתיות איכותיות לגיל הרך הוא בעל ערך התפתחותי לא מבוטל (Cleveland & Krashinsky, 2004).

מאמר זה מבקש לתרום לשיח זה על ידי בחינת מודל הסבסוד הנהוג במערך הטיפול בגיל הרך בישראל בפרספקטיבה בינלאומית משווה. ההשוואה תתמקד בחמש מדינות רווחה – פינלנד, בריטניה, גרמניה, ספרד ואוסטרליה – לצד מדינת ישראל. הבחירה במדינות אלה מבוססת בעיקרה על הטיפולוגיה הקלאסית של אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1990), המסווגת את מדינות הרווחה לשלושה משטרי רווחה מרכזיים – סוציאל-דמוקרטי (פינלנד), ליברלי (בריטניה) וקורפורטיסטי (גרמניה) – על בסיס המידה שבה אין רווחת הפרט באותה מדינה תלויה בלבדית בערכו הכלכלי בשוק החופשי. אל שלוש המדינות הראשונות נוספו עוד שתיים, המשקפות עוד שני טיפוסים של משטרי רווחה, שנידונו בספרות בשנים האחרונות: משטר הרווחה הדרום האירופי (ספרד) והמשטר האנטיפודי (אוסטרליה)³ (Aarts & Gelissen, 2002).⁴

מאמר זה מתמקד בשני הסדרים לטיפול בילדים בני אפס-שלוש (לא כולל) הנוהגים בישראל: מעונות ומשפחתונים שזכו בהכרת משרד התמ"ת (רוב הילדים לאימהות עובדות וכן ילדים בסיכון, המופנים בידי מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, משתלבים במעונות ובמשפחתונים מוכרים אלה); גנים, משפחתונים

3 בטיפולוגיה של אספינג-אנדרסן נכללו המדינות הדרום אירופיות במשטר הקורפורטיסטי, ואילו המדינות האנטיפודיות (כלומר ניו-זילנד ואוסטרליה) במשטר הליברלי. בעקבות ביקורות שהצביעו על המאפיינים הייחודיים של מדינות אלה, הן סווגו כמשטרי רווחה נפרדים.

4 השימוש בטיפולוגיית מדינות הרווחה במאמר זה נועד להציע גיוון במדינות המשוות בלבד, ועל כן כל שימוש בטיפולוגיה זו כדי להסביר את השונות במדיניות העולה מממצאינו חורג ממטרתו של המאמר. יחד עם זאת, ראוי לציין שבחירת המדינות מתוך המשטרים השונים התבססה גם על מאפייניהן בכל הקשור ישירות למדיניות ידירותית למשפחה (family friendly policy) והשלכותיה על תעסוקת נשים ועל רווחת הילד (Forssen, 1999; Gornick & Meyers, 2003).

ופעוטונים פרטיים, הפועלים במסגרת השוק החופשי ללא פיקוח, הכרה ומימון של גוף ציבורי מוסמך.

לצורך ההשוואה בין ישראל למדינות האחרות השתמשנו במגוון מקורות ומאגרי מידע, ובראשם פרסומים ומאגרי נתונים של ארגון ה-OECD, נתונים ופרסומים של מינהל מחקר וכלכלה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן: תמ"ת) וכן התכתבויות עם חוקרים ובעלי תפקיד בארץ ובעולם.

בחלקו הראשון של המאמר יוצגו טיעונים שונים המשרטטים את הרציונל לסכסוד מערך שירותים זה. בחלקו השני והשלישי יסווגו המודלים השונים לסכסוד הנוהגים במדינות הנחקרות וישראל בתוכן. תיאורים וסיווגים אלה הם נקודת מוצא לחלקו הרביעי של המאמר שבו ייבחן המודל הישראלי בפרספקטיבה בינלאומית, ובעקבותיו יהיה דיון מסכם.

רציונל לסכסוד מסגרות טיפול לילדי הגיל הרך

סכסוד מסגרות טיפול בילדים בגיל הרך בידי המדינה הוא כלי התערבות מרכזי שבאמצעותו מתאפשר לה להשיג מטרות הנוגעות, הן להתנהלותו של תחום הטיפול בילדים בגיל הרך והן להתנהלותן של מערכות חברתיות וכלכליות אחרות הקשורות בו. במידה רבה ניתן לסווג מטרות אלה לשני סוגים מרכזיים: מטרות המכוונות לשיפור רווחתם של הילדים ומטרות המכוונות לשיפור מעמדם התעסוקתי של ההורים, ובראשם האימהות. גם הטיעונים שבאמצעותם מצדיקים את השימוש בכלי מדיניות זה מתייחסים, כל אחד בדרכו, לאחד משני סוגי מטרות אלה. טיעונים אלה מתייחסים, הן לכשלי השוק המאפיינים תחום שירות זה והן למאפיינים לא-שוויוניים הרווחים בו, לפחות כפוטנציאל.

נקודת המוצא של הטיעונים בדבר כשלי שוק היא שעל המדינה להתערב בשוק החופשי אך ורק באותם מצבים שבהם אין השוק מצליח להתגבר בכוחות עצמו על כשלים מסוימים, ואז הפרט והחברה סובלים מנזקים כלכליים וחברתיים, הגדולים מהתועלות הפוטנציאליות הנובעות מהתנהלותו החופשית של השוק. טיעון מרכזי בהקשר של מסגרות טיפול לגיל הרך הוא בדבר התועלת הציבורית שלהן, החורגת מהאינטרס הפרטי של הילדים, ההורים ומפעיליהן. על פי טיעון זה, מסגרות טיפוליות-חינוכיות איכותיות מאפשרות התפתחות אופטימלית של ילדים, ומכיוון שהתפתחותם יעילה ואפקטיבית יותר בגילאים מוקדמים, הרי שלחברה עצמה יש אינטרס משותף להגיש מסגרות אלה לילדים רבים ככל האפשר בגילאים אלה. טיעון זה רלוונטי במיוחד, כשמדובר בילדים בסיכון,

שכן מבחינתם האפקטיביות של הטיפול הלא הורי גדולה עוד יותר, ועל כן גם התועלת הציבורית גדלה בהתאם (Duncan & Giles, 1996; Milligan, 2007; OECD, 2006). על פי טיעון זה, תוכניות לסבסוד מסגרות הטיפול מיועדות, בעיקרן, לקדם את רווחתם של ילדי הגיל הרך, וללא הסבסוד שיביא לצמצום העלות, רבים מהילדים לא יוכלו להשתלב במסגרות אלה.

טיעון אחר, האומר אף הוא שתוכניות הסבסוד מיועדות לקידום רווחת הילדים, מתייחס לכשלי המידע הקיימים בשוק. על פי טיעון זה, ההורים כסוכני הילדים אינם מודעים בחלקם הגדול למלוא היתרונות החינוכיים וההתפתחותיים הגלומים במערך זה ולאיכות מסגרותיו. לאור כל זאת, התערבות המדינה באמצעות סבסוד חיונית בשל יכולתה לעודד הורים לשלב את ילדיהם במסגרות איכותיות אלה (אם המודל הסבסודי בנוי בצורה מתאימה) (Chevalier, Fin, Harmon, & Viitanen, 2006; Duncan & Giles, 1996; Milligan, 2007).

טיעונים אחרים, משמעותיים ביותר, הם טיעונים "חלוקתיים" המתייחסים למאפיינים הלא-שוויוניים של שוק זה. כך, למשל, בהנחה שמסגרות טיפול איכותיות אכן מובילות להתפתחות חיובית של הילד, הרי שאי יכולתם של רבים מההורים לממן מסגרות אלה תורמת להיווצרות פערים משמעותיים בין סיכויי הצלחתם של ילדיהם בעתיד לבין אלה של שאר הילדים (Duncan & Giles, 1996).

טיעון מרכזי אחר, "חלוקתי" אף הוא, מניח שיש לייעד תוכניות סבסוד אלה, לפחות בעיקרן, לשם שיפור מעמדן התעסוקתי של האימהות. על פי טיעון זה, אי היכולת של אימהות רבות לממן מסגרת טיפול לילדיהן, והמציאות הנוכחית שבה נטל הטיפול המשפחתי נופל על פי רוב על כתפיהן, הן גורם משמעותי בהיווצרותם ובשימורם של פערי תעסוקה בין גברים לנשים ואף בין אימהות צעירות לבין שאר אוכלוסיית הנשים (Duncan & Giles, 1996).

טיעון תעסוקתי אחרון מתייחס אף הוא לתועלות הציבוריות (externalities), ולפיו שילוב מוגבר של נשים בשוק העבודה, המתאפשר עקב סבסוד מסגרות הטיפול, הוא אחד המרכיבים המרכזיים שיאפשרו בעתיד לשמור על הצמיחה הכלכלית של המדינות המסבסדות (OECD, 2007a).

מודלים לסבסוד מסגרות טיפוליות לגיל הרך

סיווג המודלים הנוהגים במדינות שונות מתאפשר על פי קריטריונים שונים, ובראשם זהות הגורם המסובסד (הורים או מפעילי המסגרות) ומנגנון היישום (כגון מערכת המס).

סיווג על בסיס זהות הגורם המסובסד מבחין בין מודלים שבהם המימון ניתן ישירות להורים (מודלים של "צד הביקוש") לבין מודלים שבהם המימון ניתן למפעילי המסגרות (מודלים של "צד ההיצע"). במודלים של צד הביקוש הדגש הוא על מתן חופש להורים בעת בחירת המסגרת הרצויה להם, מסגרת אשר על פי רוב מופעלת בידי ארגונים עסקיים במסגרת כללי השוק החופשי. בפועל, סבסוד המסגרות במודל זה נעשה באמצעות העברה של כסף (ולעתים שוברים) להורים לשם מימון המסגרת או, לחילופין, באמצעות החזרה (חלקית על פי רוב) של עלות המסגרת באמצעות מערכת המס. מודל צד הביקוש מיושם, באופנים ובהיקפים שונים, באוסטרליה ובבריטניה. מודל צד ההיצע הוא כזה שבו המדינה מממנת ישירות את תפעולה של המסגרת, בין שהיא ציבורית ובין שפרטית. הוא מיושם, לדוגמה, בפינלנד שבה רוב רובם של הילדים הרשומים למסגרות טיפול עושים זאת במסגרות ציבוריות שהמדינה מממנת ומפעילה. מדינות אחרות המשתמשות במודל זה הן גרמניה וספרד, שבהן הרשויות המקומיות מממנות חלק מעלותן של המסגרות, אף שבפועל אלה הם ארגוני מגזר שלישי שעל פי רוב מפעילים אותן (OECD, 2005a; 2006). בהקשר זה יש לציין שמודל צד ההיצע לא משתמע שכל מערך המסגרות יפעל באופן זה. כך, למשל, בספרד חל בעשור האחרון גידול של ממש במספר המסגרות המופעלות בידי ארגונים למטרות רווח אשר אינם ממומנים, ועל פי רוב אף אינם מפקחים, בידי הרשויות. ניתן ליישם את שני המודלים שצוינו לעיל באמצעות מנגנונים שונים שיפורטו ביתר הרחבה להלן.

מודל צד הביקוש

בכל הקשור לסבסוד צד הביקוש ניתן להתייחס לשני מנגנונים מרכזיים – מנגנון מיסוי ומנגנון של שוברים:

א. המנגנון המיסוי – במנגנון זה מסובסדת עלות המסגרת באמצעות מערכת המס על ידי ניכוי או זיכוי של מסי ההכנסה. בהליך של ניכוי מנוכה עלותה של המסגרת מההכנסה – הפרטית או המשפחתית – וחישוב גובה המס חל רק על ההכנסה המנוכה. ואילו בהליך של זיכוי מופחתת עלותה של המסגרת (או שיעור מסוים ממנה) מהמס שההורה (או המשפחה) נדרש לשלם. הפחתה זו יכולה להיות עד תקרת המס, כך שאין ערכה של ההטבה יכול לעלות על ערכו של תשלום המס (non-refundable tax credit). לחילופין,

הפחתה זו יכולה להיות ללא כל סייג שכזה (refundable tax credit), כך שבמקרים שבהם ערכה של ההטבה עולה על ערכו של תשלום המס יוענק להורים, בדומה למס הכנסה שלילי, ערכו של אותו הפרש כספי.

להבחנה זו שבין ניכוי לזיכוי השלכות משמעותיות על מידת הפרוגרסיביות או, לחילופין, על מידת הרגרסיביות הטמונות בסבסוד. סבסוד הוא פרוגרסיבי, כשרמתו המוחלטת או היחסית עולה, ככל שיורדת רמת השכר של הנהנים ממנו. והוא רגרסיבי, כשרמת שכר גבוהה יותר מזכה את הנהנים ברמה גבוהה יותר של סבסוד, בין אם באופן מוחלט או יחסי. בהקשר של מנגנוני המודל המיסוי, הליך הניכוי מאופיין מעצם טבעו ברגרסיביות רבה יותר, הנובעת מכך שגובה הסבסוד בהליך הניכוי תלוי בשיעור המס השולי החל על הכנסתם של ההורים. מכיוון ששיעור מס זה גדל, ככל שגדלה הכנסתם של ההורים, הרי שבסופו של דבר רמת הסבסוד תגדל עם רמת ההכנסה ההורית. יחד עם זאת, גם הליך הזיכוי מאופיין במידה לא מבוטלת של רגרסיביות, גם אם במידה פחותה יותר: ראשית, הנהנים ממנו הם רק אלה הנמצאים בשוק העבודה. יתר על כן, כשמדובר במנגנון זיכוי של non-refundable tax credit, הרי שהנהנים ממנו הם רק אלה שהכנסתם התעסוקתית חייבת במס. שנית, בחלק גדול מהמקרים, כפי שקורה גם באוסטרליה, הסבסוד מוענק כשיעור מסוים מעלות המסגרת. לפיכך ולאור העובדה שעלות המסגרת תלויה משמעותית בהכנסת ההורים, הרי שרמת הסבסוד גדלה עם הכנסת ההורים.

בנוגע למדיניות הנסקרות במאמר זה, בבריטניה ובאוסטרליה נוהג מזה שנים מספר הליך הזיכוי. באשר לבריטניה, תוכנית ה-Child Care Tax Credit היא המנגנון המרכזי במודל הסבסוד. היא מאפשרת להורים העובדים שניהם 16 שעות שבועיות ויותר לקבל החזר חלקי של עלות המסגרת שילדיהם מטופלים בה. שיעור החזר במקרה זה נקבע על בסיס הכנסת ההורים: ככל שהכנסה נמוכה יותר, כך גבוה יותר שיעור החזר. בהתאם לכך, הורים שהכנסתם גבוהה יחסית אינם זכאים כלל להחזר (Directgov, 2010). באוסטרליה, תוכנית ה-CCR) Child Care Rebate), אשר בשונה מזו הבריטית מהווה רק מנגנון משלים למודל המרכזי (השוברי), מאפשרת להורים עובדים לקזז 50% מעלות המסגרות (עד סכום הקבוע בחוק), קיזוז הניתן רק בעבור שימוש במסגרות הנמצאות תחת פיקוח. לאור הביקורות על הרגרסיביות של מנגנון זה, החל בשנת 2007 ערכו של הקיזוז מנותק מערכו של תשלום המס, כך שגם הורים שהכנסתם איננה חייבת במס יכולים לקבל קיזוז זה (Australian Government, Department of Education, Employment and Workplace Relations, 2010).

באשר להליך הניכוי, מ-2005 מופעלת בבריטניה תוכנית משלימה (Employer-Supported Childcare) המאפשרת להורים שכירים לשלם על מסגרות הטיפול באמצעות מעסיקיהם, כשהסכום המשולם מקוזז ממשכורתם (לפני ניכוי מסים). תשלום זה של מעסיקים יכול להתבצע באמצעות הפעלה ישירה של מסגרת טיפול, תשלום ישיר

למסגרת או הענקת שוברים להורים. הסכסוד להורים בתוכנית זו טמון בעצם הפחתת הסכום שממנו עליהם לשלם מס הכנסה ודמי ביטוח סוציאלי. תוכנית זו נותנת תמריץ גם למעסיקים, משום שהפחתת עלות המסגרת ממשכורתם של העובדים מפחיתה את עלות השתתפותם של המעסיקים בדמי הביטוח הסוציאלי. אף שתוכנית זו מספקת מענה לאוכלוסיות רבות, שאינן מקבלות מענה בתוכנית ה-Child Care Tax Credit, עקב שכון הגבוה, הועלו כנגדה ביקורות רבות, ובראשן ביקורת על הרגרסיביות המאפיינת אותה. בעקבות הביקורות החליטה ממשלת בריטניה לשנות את התוכנית כך שסכום הניכוי המרבי יהיה גבוה יותר, ככל ששיעורי המס של ההורים נמוכים יותר (HM Revenue & Customs, 2010).

ב. מנגנון השוברים – במנגנון זה ניתן החזר כספי ישיר להורים, על פי רוב באמצעות שוברים. ניתן למצוא כמוהו באוסטרליה, שבה הנהיגה המדינה תוכנית בשם Child Care Benefit (CCB), שבמסגרתה היא מעניקה סכום מסוים עבור אותם ילדים שנרשמו למסגרות מוכרות ומפוקחות ואשר הוריהם עומדים בתנאים הרלוונטיים. גובה המענק מבוסס על שני קריטריונים מרכזיים: הכנסת ההורים ומספר הילדים הרשומים למסגרות טיפול (Australian Government, Department of Education, Employment and Workplace Relations, 2010). בכך שונה מודל השוברים האוסטרלי מתוכנית ה-CCR המשלימה וממודל המיסוי המיושם בבריטניה.

מודל צד ההיצע

בדומה למודלים של צד הביקוש, כך גם המודלים של צד ההיצע מיושמים, על פי רוב, באמצעות שני מנגנונים מרכזיים – הפעלה ישירה של מסגרות והענקת מענקים למפעילי המסגרות:

א. הפעלה ישירה של מסגרות הטיפול בידי המדינה (המודל הציבורי) – במנגנון זה אין המדינה רק מממנת את הפעלת המסגרות, אלא אחראית, בין באמצעות הממשל המרכזי ובין באמצעות רשויות מקומיות, גם על הקמתן ועל הפעלתן של המסגרות לטיפול בגיל הרך. דוגמה מרכזית למודל הציבורי היא המודל הפיני שבו הרשויות המקומיות מממנות ומפעילות את רוב רובן של מסגרות הטיפול באמצעות מענקים מהמדינה, הניתנים רק לרשויות שאינן גובות מההורים מעבר לסכום המרבי הקבוע בחוק. התניה זו מובילה לכך שהשתתפות ההורים בעלות המסגרות היא מינימלית ואף אפסית, כשמדובר בהורים בעלי הכנסה נמוכה. יש לציין שמלבד העלות הנמוכה, המודל הפיני מאופיין בכך שהוא מעניק בחקיקה לכל ילד את הזכות לקבל מקום במסגרת חינוכית-טיפולית, אם הוריו מעוניינים בכך (OECD, 2005a).

ב. מתן מענקים כספיים למפעילי המסגרות (מודל "שוק למחצה") – במגנון זה המדינה מסבסדת את עלות המסגרות באמצעות מימון החלקי לפחות, והפעלתן נעשית בידי ארגונים, הפועלים רובם ככולם ללא כוונת רווח. מימון שכזה, הנהוג במידה זו או אחרת בכל המדינות הנסקרות במאמר זה, יכול לשמש לעלויות הקמה ושיפוץ או לחילופין לתפעולה השוטף של המסגרת. דוגמה לשימוש במודל זה היא גרמניה שבה הרשות המקומית, בתמיכת המדינות (Länder) והממשלה המרכזית, אחראית על מימון חלק נכבד מעלות הפעלתן של המסגרות. בדומה לנהוג בנוגע לשירותים חברתיים אחרים בגרמניה, מימון זה מוקדש רובו ככולו למסגרות המופעלות בידי ארגונים ללא כוונת רווח; ארגונים עסקיים אינם זוכים ליהנות ממנו. מימון המסגרות בידי הרשויות המקומיות ובידי הארגונים עצמם מאפשר לצמצם את שיעורי ההשתתפות של ההורים בעלויותיהן. עקב כך ההורים בגרמניה משלמים בין 0% ל-30% מעלותן של המסגרות (OECD, 2006; Wrohlich, 2005).⁵ בדומה לגרמניה, גם בספרד סבסוד מסגרות טיפול לגיל הרך נעשה באמצעות מודל "שוק למחצה". זאת ועוד, כמו בגרמניה, יש שונות רבה בין הקהילות האוטונומיות השונות במדינה, הן מבחינת היצע המסגרות והן מבחינת מידת סבסודן. באופן כללי ניתן לומר שמערך המסגרות הספרדי מופעל הן בידי ארגונים ללא כוונת רווח ורשויות מקומיות והן בידי ארגונים עסקיים; רק הראשונים זכאים למימון ממשלתי ומקומי. זכאות זו מאפשרת להם לסבסד להורים בעלי הכנסה נמוכה חלק נכבד מעלויות המסגרות (Gonzales & Vidal, 2004).

ברוב המודלים של צד ההיצע נקבע מחיר מרבי שהמסגרות יכולות לגבות מההורים. בפינלנד, שבה כאמור הרשויות המקומיות הן אלה המפעילות בפועל את המסגרות, יש מגבלה חוקית על הסכום שהרשויות רשאיות לגבות מההורים. סכום זה מחושב, הן על בסיס הרכב המשפחה והן על בסיס רמת ההכנסה המשפחתית. מרשויות שאינן פועלות בהתאם לחוק נשלל המענק הממשלתי המיועד למסגרות הטיפול (OECD, 2005a). בחלק ממדינות (Länder) גרמניה פועל מנגנון דומה (Bode, 2003).

5 מאפיין מרכזי של המודל הגרמני נוגע לשונות הרבה בין המדינות (Länder). בעוד שהחוק הפדרלי הנוגע לכלל המדינות מטיל על הרשויות המקומיות את האחריות להיצע המקומות והמסגרות, הרי שבכל מדינה יש חקיקה נפרדת, המפרטת את האופן שבו אחריות זו באה לידי ביטוי. בהתאם לכך, מימון המסגרות וכך גם העלויות עבור ההורים משתנות ממדינה למדינה. כך, למשל, במדינת נורדרין-וסטפאלן, מחויבות הרשויות המקומיות לממן 75% מעלות ההקמה של המסגרות ו-73% מעלות תפעולן השוטף. באותה מדינה, כמו גם בחלק מהמדינות האחרות, נקבע בחקיקה הסכום שהמסגרות יכולות לגבות מההורים. סכום זה, שגבייתו בפועל נעשית בידי הרשות המקומית, תלוי בהכנסת המשפחה ובמספר הילדים הרשומים למסגרות. בדומה למדינות אחרות בגרמניה, הפרש שבין המימון הציבורי לבין השתתפות ההורים "נופל" על הארגונים (Bode, 2003).

מודל הסבסוד הישראלי

מודל הסבסוד הישראלי הוא מודל "שוק למחצה", שבו המדינה מממנת את המסגרות עצמן, וגורמים פרטיים מפעילים אותן. בפועל מיושם המודל באמצעות שלושה מנגנונים מרכזיים: העברת תשלום למסגרת על בסיס מאפייני הילד הרשום, הגבלת המחיר המרבי שהמסגרות יכולות לגבות ומתן תמיכות למסגרות. בהקשר זה יש לציין שלאחרונה, בעקבות פסיקת בית המשפט בנושא, החלו לדבר גם על המודל המיסויי – מתן האפשרות לנכות חלק מעלות מסגרות הטיפול מההכנסה שחל עליה מיסוי.

א. העברת תשלום על בסיס מאפייני הילד – זהו המנגנון הראשון והמשמעותי ביותר. התשלום מועבר ישירות למסגרת הטיפול על בסיס רישום הילד שהסבסוד ניתן לו. גובה התשלום מחושב על פי קריטריונים שונים הנוגעים להורי הילד ובעיקר למאפייני תעסוקתם והכנסתם. האחריות והסמכות להענקת סבסוד זה נמצאת כיום בידי שני משרדים ממשלתיים: משרד התמ"ת ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים. משרד התמ"ת אחראי על סבסוד מסגרות לילדים להורים עובדים, לומדים ומובטלים, והוא מבסס את החלטותיו בעיקר על מבחני הכנסה ותעסוקה. משרד הרווחה והשירותים החברתיים אחראי על ילדים בסיכון שמפנות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, וגובה הסבסוד מבוסס על מבחני נזקקות של הילד ומשפחתו. שני המשרדים מסבסדים רק את אותם ילדים הרשומים לאחת המסגרות המוכרות, הנמצאות בפיקוח האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, שבאחריות משרד התמ"ת. מכאן ששאר הילדים הרשומים לאחת מאלפי המסגרות הטיפוליות הלא מוכרות (והלא מפותחות) אינם זכאים לסבסוד. באופן דומה, גם שירותי טיפול פרטניים (בייביסיטר) אינם מקבלים מענה במסגרת מודל זה. בשנת הלימודים תש"ע (2009/10) הוקצבו למנגנון סבסוד זה 673 מיליון שקלים.

מסגרות טיפול לגיל הרך בישראל, שלא כמו מסגרות חינוכיות-טיפוליות לילדים בגילאים מאוחרים יותר, אינן בבחינת זכות חברתית המעוגנת בחוק ומוענקת לכל ילד בהיותו אזרח המדינה. כדי להיות זכאים לסבסוד המסגרת, על הורי הילד להשתייך לאחת מאוכלוסיות היעד האלה: אימהות עובדות, אימהות הלומדות באחד המסלולים המוכרים בידי המשרד, אימהות הזכאיות לדמי אבטלה, אימהות עולות חדשות, אימהות שהן תושבות חוזרות, אימהות ואבות חד הוריים, הורים לילדים בסיכון שהופנו למסגרות אלה בידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. עוד תנאי שהורים חייבים לעמוד בו כדי לקבל סבסוד הוא, כאמור, רישום הילד לאחת מאותן מסגרות שהוכרו בידי משרד התמ"ת.

גובה התשלום, ובהתאם לכך גם מידת השתתפותם של ההורים בעלות המסגרת, מחושב בעיקר על בסיס שני קריטריונים מרכזיים: רמת ההכנסה לנפש במשפחה והיקף משרתה

של האם. באופן כללי ניתן להצביע על שני כללי אצבע בנוגע לקריטריונים אלה: (1) ככל שרמת ההכנסה לנפש קטנה יותר, כך הסבסוד גבוה יותר. (2) ככל שהיקף משרתה של האם גדול יותר, כך הסבסוד גבוה יותר. לשם חישוב קונקרטי של גובה הסבסוד, נבנתה לכל קבוצת גיל טבלה של 15 דרגות. מלבד שתי הדרגות הראשונות בטבלה המייצגות ילדי רווחה, שאר הדרגות מבטאות רמות שונות של הכנסה לנפש במשפחה, כשעמידה בקריטריונים אחרים מלבד רמת ההכנסה, ובראשם היקף משרת האם, מעלה את הדרגה שבה נמצאים הורי הילד, ובהתאם לכך גם את שיעור השתתפותה של המדינה בעלות המסגרת הטיפולית.

ב. הגבלת המחיר המרבי – גם זה מנגנון מרכזי במודל ה"שוק למחצה" הנוהג בישראל. המחיר המרבי (להלן העלות המוכרת) נקבע בהתאם לצו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום ומשפחתונים). ועדה מיוחדת, המתאספת מדי שנה במסגרת צו זה, והכוללת את נציגי הממשלה ואת נציגי הארגונים המפעילים, קובעת, לאחר אישורו של שר האוצר, את התשלום המרבי שמותר לגבות מהורי הילדים. ההורים בדרגות 11 ו-12, המיועדות לבעלי ההכנסה הגבוהה ביותר, נדרשים לשלם למסגרות תשלום מרבי זה, ואינם נהנים מסבסוד ממשלתי. בנוגע לילדים האחרים המסגרות מקבלות את מה שמכונה התעריף, המהווה למעשה את סכום התשלומים שההורים משלמים בתוספת הסבסוד הממשלתי. ערכו של התעריף קטן במידה מסוימת מזה של העלות המוכרת בשל הסובסידיה שמעניקים הארגונים המפעילים את המסגרות, סובסידיה ששיעורה הולך וקטן בשנים האחרונות (פיכטלברג-ברמץ, 2004).

ג. מתן תמיכות – מנגנון זה נועד להעביר למסגרות המוכרות תמיכות ישירות, ללא קשר לילדים הרשומים ולמאפייני הוריהם. מענקים אלה ניתנים על פי רוב כדי לעודד את הקמתן של מסגרות חדשות או לשם שיפור איכותן של מסגרות פעילות. בשנת הלימודים תש"ע (2009/10) הקציב משרד התמ"ת 88 מיליון ש"ח שיועדו לבנייה, לשיפוצים, להרחבות, להסבות, לעזרה בשכר דירה ולרכישת ציוד. סכומים אלה משקפים את השימוש השולי יחסית במנגנון עקיף זה, בהשוואה לשימוש במנגנון המרכזי של השתתפות ישירה של המדינה בעלויות המסגרות, שבו כאמור השקיע משרד התמ"ת באותה שנה כ-673 מיליון ש"ח.

ניתוח המודל הישראלי בפרספקטיבה בינלאומית

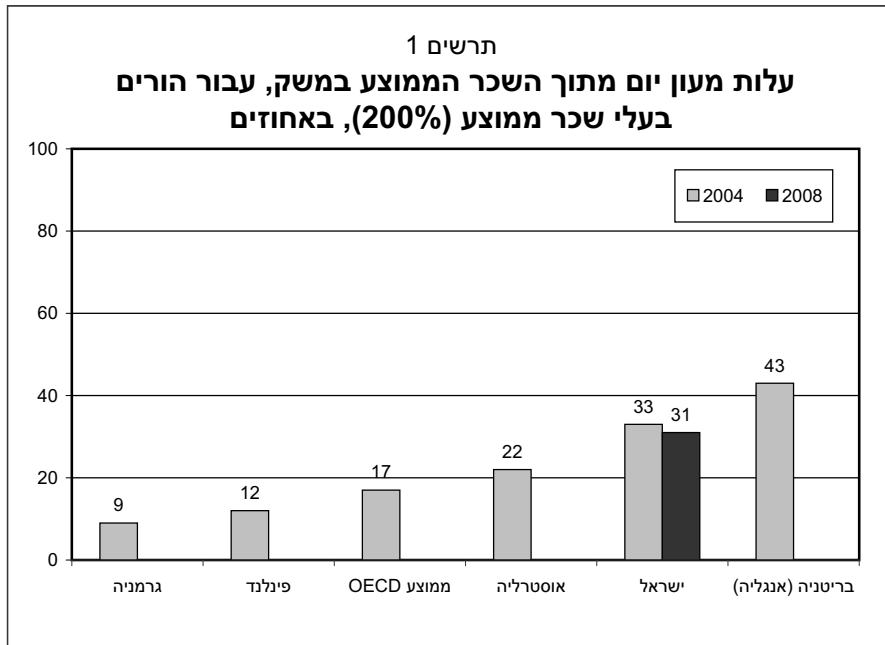
בחלק זה של המאמר ינותח מודל הסבסוד הישראלי באמצעות השוואתו למודלים שהוצגו בחלקו הקודם. ניתוח זה ייעשה על בסיס ארבעה אינדיקטורים המהווים, כל אחד בדרכו

ובמידתו, מדדים לטיבם של המודלים: (א) השפעת הסכסוד על עלויות המסגרות; (ב) היקף השימוש במסגרות; (ג) השתלבותן של אימהות בשוק העבודה; (ד) איכות המסגרות.

השפעת הסכסוד על עלויות המסגרות

סכסוד מסגרות הטיפול בילדים נועד, כאמור, להפחית את עלותן להורים. מדד מרכזי לבחינת האפקטיביות של הפחתה זו הוא היחס שבין עלות המסגרת להורים לבין השכר הממוצע במדינה. ניתוח בינלאומי של 27 מדינות החברות בארגון ה-OECD (OECD, 2007b) מצביע על כך שגם אחרי הסכסוד עלויות אלה מהוות משקל לא מבוטל משכרם של ההורים. לשם המחשה: בשנת 2004 עלות המסגרות למשפחה, שבה שני ילדים (בני שנתיים ושלוש) הנמצאים במעון יום מלא ושני ההורים מרוויחים שכר ממוצע (סך הכול 200% מהשכר הממוצע), מהווה בממוצע כ-17% מהשכר הממוצע באותן מדינות.

בחינת מדד זה במקרה הישראלי (תרשים 1) מצביעה על כך שישראל נמצאת בקבוצת המדינות שבהן עלות המסגרות המוכרות עבור ההורים היא גבוהה ביותר. באופן ספציפי יותר, עלות מעונות יום עבור שני ילדים עמדה בשנת 2008 על כ-31% מהשכר הממוצע. בהקשר זה חשוב לציין, שבשנים האחרונות חלה עלייה, אם כי מתונה, במידת השפעתו של הסכסוד על עלות המסגרות. כך, למשל, ב-2004 היוותה עלות זו כ-33% מהשכר הממוצע במשק.



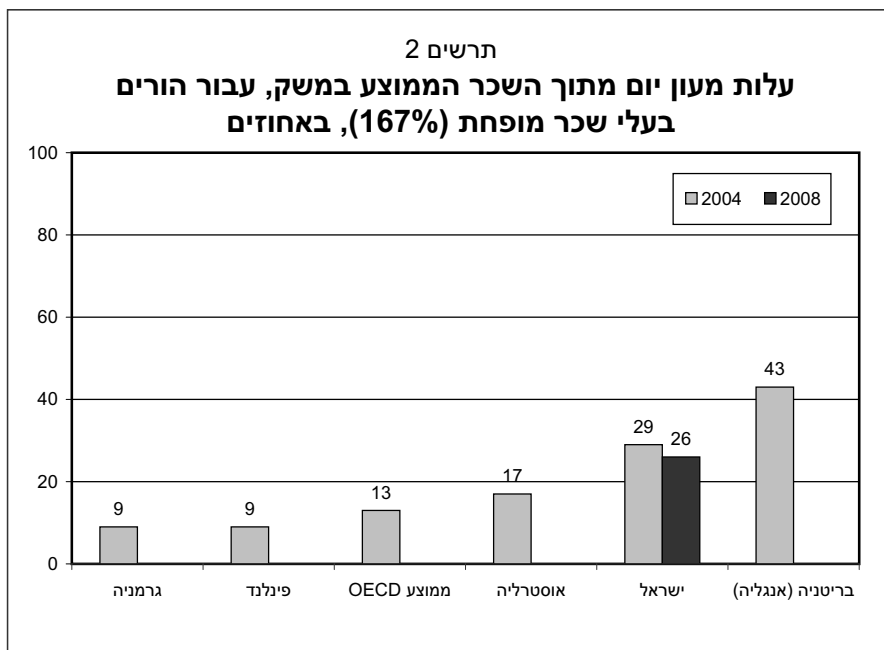
- הנתונים על ישראל מתייחסים לשנת 2008 ולשנת 2004. בשאר המדינות הנתונים הם רק לשנת 2004.
 - העלות המחושבת היא עבור משפחה בעלת שני ילדים (בגילאי שנתיים ושלוש) הנמצאים במעון יום מלא, ואשר בה שני ההורים מרוויחים במשותף 200% מתוך השכר הממוצע הכללי במשק. בישראל נלקח בחשבון השכר הממוצע לעובדים ישראלים על פי נתוני הלמ"ס (חודש יולי 2008 - 8,237 ש"ח וחודש יולי 2004 - 7,191 ש"ח)..
 מקורות: ישראל - משרד התמ"ת, 2008 א'; פיטלברג-ברמן, 2004; שאר המדינות - OECD, 2007b.

מדד מרכזי אחר לאפקטיביות של מודל הסבסוד הוא מידת הפרוגרסיביות שלו. למדד זה חשיבות רבה, במיוחד אם מאמצים את נקודת המבט של אותם טיעונים "חלוקתיים" בדבר סבסוד מסגרות טיפול לגיל הרך. על פי נקודת מבט זו, כאמור, רציונל הסבסוד הוא שבהיעדרו, ולנוכח הקושי של רבים מההורים לממן מסגרות אלה, נוצר בתוך אוכלוסיית הילדים אי שוויון בנוגע לסיכויי הצלחתם העתידית, כמו גם אי שוויון תעסוקתי בין גברים ונשים. ועל כן סבסוד, שהוא רגרסיבי באופיו, לא רק שלא יצמצם אי שוויון זה, אלא אף יהיה אחראי על העמקתו.⁶ בהתאם לכך יש לבחון את השפעת הסבסוד על עלות המסגרות בקרב משפחות בעלות שכר נמוך מהממוצע. ואכן כאשר בוחנים את העלות מבחינת משפחות אלה, ניתן לראות שבמדינות רבות התמונה משתפרת במידה מסוימת, ולעתים

6 בהקשר זה יש לציין שעל פי הרציונל "החלוקתי", בהעדר מסגרות טיפול מסובסדות לגיל הרך, הנפגעות העיקריות, מבחינת הרחבת הפער התעסוקתי שבין גברים לנשים, יהיו אותן אימהות בעלות פוטנציאל השתכרות נמוך, אשר יציאה לעבודה מבחינתן היא "עונש" כספי כבד יותר, לפחות באופן יחסי.

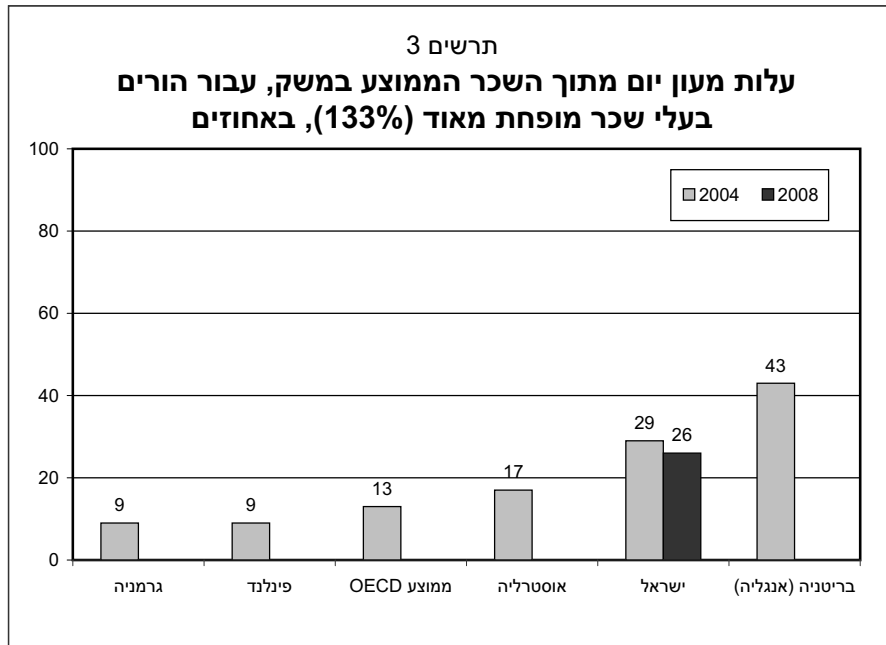
אף במידה רבה. שיפור זה מעיד על הפרוגרסיביות של חלק מהמודלים לפחות. באופן ספציפי יותר, כאשר שני ההורים מרוויחים יחדיו 167%-ו-133% מהשכר הממוצע, העלות הנמוכה ביותר היא זו של ההורים הפינים (9%-ו-7%, בהתאמה) והגרמנים (9%-ו-8%, בהתאמה). ממצא משמעותי הוא העובדה שהעלות של ההורים האוסטרלים יורדת ברמת שכר זו לשיעורים של 13%-ו-9% (בהתאמה) מהשכר הממוצע באותה מדינה, ירידה של עד 60% מהעלות ברמת השכר הקודמת של 200%. ירידה זו מוסברת באמצעות תוכנית ה-CCB המעניקה סכסוד בהתאם לרמת הכנסתם של ההורים (OECD, 2007b).

ניתוח מדד זה במקרה הישראלי מצביע על כך שמודל הסכסוד הישראלי הוא במידה מסוימת פרוגרסיבי באופיו, בעיקר כשמדובר ברמות שכר נמוכות מאוד. באופן ספציפי יותר, ב-2008 עמדה עלות המסגרות עבור הורים ברמות שכר של 167%-ו-133% מהשכר הממוצע במשק על 26%-ו-20% (בהתאמה) מהשכר הממוצע במשק. עלויות אלה משקפות למעשה ירידה של 16%-ו-35.5% (בהתאמה) מהעלות ברמת השכר הקודמת של 200% (ראו תרשימים 2 ו-3).



- הנתונים על ישראל מתייחסים לשנת 2008 ולשנת 2004. בשאר המדינות הנתונים הם רק לשנת 2004.
- העלות המחושבת היא עבור משפחה בעלת שני ילדים (בגילאי שנתיים ושלוש) הנמצאים במעון יום מלא, ואשר בה שני ההורים מרוויחים במשותף 167% מתוך השכר הממוצע הכללי במשק. בישראל נלקח בחשבון השכר הממוצע לעובדים ישראלים על פי נתוני הלמ"ס (חודש יולי 2008 - 8,237 ש"ח וחודש יולי 2004 - 7,191 ש"ח).

מקורות: ישראל - משרד התמ"ת, 2008 א'; פיכטלברג-ברמן, 2004; שאר המדינות - OECD, 2007b.

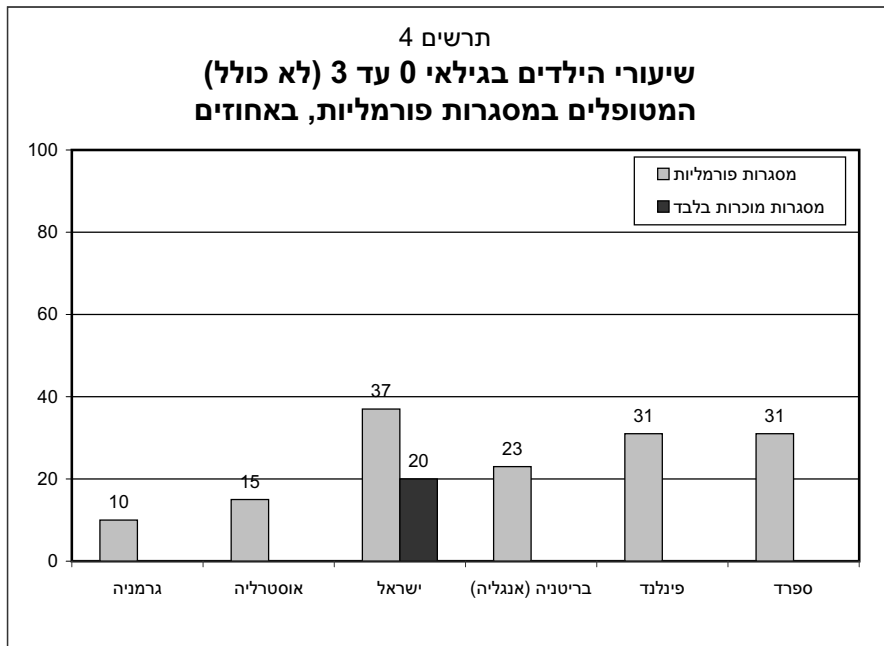


- הנתונים על ישראל מתייחסים לשנת 2008 ולשנת 2004. בשאר המדינות הנתונים הם רק לשנת 2004.
 - העלות המחושבת היא עבור משפחה בעלת שני ילדים (בגילאי שנתיים ושלוש) הנמצאים במעון יום מלא, ואשר בה שני ההורים מרוויחים במשותף 133% מתוך השכר הממוצע הכללי במשק. בישראל נלקח בחשבון השכר הממוצע לעובדים ישראלים על פי נתוני הלמ"ס (חודש יולי 2008 - 8,237 ש"ח וחודש יולי 2004 - 7,191 ש"ח)..
 מקורות: ישראל - משרד התמ"ת, 2008 א'; פיכטלברג-ברמן, 2004; שאר המדינות - OECD, 2007b.

על אף פרוגרסיביות זו של המודל ועל אף התעצמות השפעתו בשנים האחרונות, עלותן של מסגרות לגיל הרך בישראל היא נטל משמעותי ביותר על הורים הנמצאים ברמות שכר נמוכות אלה, נטל החורג מזה המוטל על הורים ברבות מהמדינות. ביטוי לכך ניתן לראות בעובדה שעלות המסגרות להורים ישראלים, הנמצאים ברמות שכר אלה של 167% ו-133%, גבוהה מהעלות הממוצעת ב-27 המדינות הנסקרות בניתוח של ה-OECD. נטל זה מתעצם עוד יותר, כשלוקחים בחשבון שרמת אי השוויון בישראל גדולה מכל המדינות הנסקרות, דבר המתבטא בין השאר בשיעורם הגבוה יחסית של עובדים ברמות שכר נמוכות. כך, למשל, בהשוואה למדינות הנסקרות, שיעור העובדים בישראל המשתכרים פחות משני שלישי מהשכר החציוני הוא הגבוה ביותר, ומגיע ל-24.3%; אחריה בסדר יורד בריטניה (23.4%), גרמניה (15.8%), ספרד (15.2%), אוסטרליה (13.6%) ופינלנד (8.7%) (OECD, 2010). בתוך כך עמד שיעורם של השכירים הישראלים המרוויחים פחות מהשכר הממוצע בשנת 2008 על 73.3% (בנדלק, 2010).

היקף השימוש במסגרות הטיפול

מדד מרכזי אחר במדידת האפקטיביות של המודלים הוא היקף השימוש באותן מסגרות, ובראשן אלה המסובסדות. סקירה בינלאומית שנערכה בקרב מדינות המשתייכות לארגון ה-OECD בחנה את שיעורי השימוש במסגרות פורמליות – פרטיות או ציבוריות, מעונות או משפחתונים. סקירה זו מראה שהמדינות המתאפיינות בשיעור השימוש הגבוה ביותר מבין המדינות הנסקרות במאמר זה הן פינלנד וספרד, שבהן כ-31% מכלל הילדים בני אפס-שלוש (לא כולל) רשומים למסגרות טיפוליות פורמליות. אחריהן נמצאות בריטניה (23%), אוסטרליה (15%) וגרמניה (10%). (OECD, 2010b). מדידת אינדיקטור זה במקרה הישראלי מראה שישראל היא המדינה בעלת שיעורי ההשתתפות הגבוהים ביותר מבין המדינות הנסקרות במאמר זה – 37% (ראו תרשים 4).



- הנתונים על ישראל מתייחסים לשנת 2007; אוסטרליה - 2005; לגבי שאר המדינות - 2006.
 - הנתונים מתייחסים לשימוש במסגרות פורמליות; פרטיות או ציבוריות, מעונות או משפחתונים.
 - הנתונים לגבי מדינות ההשוואה תוקנו על פי שעות הפעילות כך שיותאמו לפעילות בהיקף מלא. היות ובישראל מסגרות מוכרות פועלות בהיקף מלא לא נערך תקנון זה.
- מקורות: ישראל - עיבוד נתונים מתוך פיכטלברג-ברמן, 2008; עמ' 34, שאר מדינות ההשוואה - OECD, 2010b.

נתון זה של שיעורי השתתפות מסתיר את העובדה שהנתון על ישראל, בשונה משאר המדינות (מלבד ספרד), מתייחס גם למסגרות שאינן תחת פיקוח ואף אינן מסובסדות. ללא מסגרות אלה שיעור השימוש במסגרות "צונח" ל-20% בלבד. לנתון נמוך יחסית זה השלכות משמעותיות: מסגרות פרטיות ולא מסובסדות מהוות נטל כלכלי, וכשאינן מפקחים על איכותן ואומדים אותה עשוי להיות בהן גם סיכון התפתחותי.

בהקשר זה יש לשאול: מדוע שיעור נמוך יחסית של ילדים מטופלים במסגרות מוכרות, על אף היותן מסובסדות? או לחילופין: מדוע שיעור כה גבוה של הורים (17%) בוחרים לרשום את ילדיהם למסגרות פרטיות לא מסובסדות? הסבר מרכזי לכך הוא ההיצע הקטן יחסית של המסגרות המוכרות והמסובסדות, המונע מרבים מההורים לרשום את ילדיהם למסגרות אלה, ומוביל חלק מהם לרשום את ילדיהם למסגרות הפרטיות. על אף חסרונם של נתונים שיטתיים, נמצא בבדיקה שנערכה עם האגף למעונות יום ומשפחתונים שבמשרד התמ"ת וכן מדיווחים של נציגי אגף זה בוועדות הכנסת (הוועדה לקידום מעמד האישה, 2009), שאכן יש לא מעט מקומות שבהם הביקוש עולה על ההיצע. בהיעדרה של מסגרת חוקית הרואה במסגרות החינוכיות-הטיפוליות זכות המוענקת לכלל ילדי הגיל הרך, הקבלה למסגרות אלה מותנית בהחלטות של ועדות קבלה הנקבעות על פי סדרי עדיפויות של האגף (חד הוריות, רווחה וכו'). בהקשר זה יש לציין שגם בגרמניה ובספרד, שבהן כאמור נוהג מערך מסגרות דומה של "שוק למחצה", יש מחסור של ממש במקומות במסגרות מוכרות ומסובסדות (Whorlich, 2005). יחד עם זאת, מצב זה של מחסור במסגרות מאפיין לא רק את מודל "שוק למחצה", אלא גם מודלים של "צד ההיצע" שבהם רוב המסגרות נמצאות בשוק החופשי. כך, למשל, על פי הערכות הביקוש למסגרות באנגליה גדול ב-50% בקירוב מההיצע (Chevalier & Viitanen, 2003). המדינה היחידה מאלה הנסקרות, שאינה סובלת מבעיה זו של ביקוש יתר, היא פינלנד, שבה כאמור הרשויות המקומיות מחויבות לספק לכל ילד שהוריו מעוניינים בכך מקום במסגרת טיפול. עקב חלופות אחרות המוצעות להורים (חופשת לידה ארוכה ומענקים לטיפול בבית ההורה) רבים מההורים בוחרים לא לממש זכות זו.

הסבר אחר לשיעור הנמוך יחסית של ילדים ישראלים הרשומים למסגרות טיפול מוכרות ומסובסדות הוא שהביקוש למסגרות אלה מצומצם בשל העדפתן של מסגרות פרטיות. הביקוש המצומצם בהקשר זה יכול לנבוע מתפיסה של ההורים שהמסגרות המסובסדות מציעות איכות שירותים נמוכה מזו של המסגרות הפרטיות. בשל חסרונם של נתונים אמפיריים בנושאים אלה, לא ניתן במאמר הנוכחי להעריך לאשורו הסבר זה של ביקוש מצומצם למסגרות מוכרות.

ועוד הסבר מייחס את השיעורים הנמוכים יחסית של ילדים במסגרות מוכרות להעדר הביקוש הכללי למסגרות טיפול, ובהן גם מסגרות מוכרות. למרות חסרונם של נתונים שיטתיים ומהימנים בנוגע למידת הביקוש למסגרות טיפול בשכר, על פי עדויות של נציגי

האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד התמ"ת, יש ביישובים שונים בפריפריה, בשונה מיישובים מבוססים רבים, מסגרות שתפוסתן חלקית (הוועדה לקידום מעמד האישה, 2009). הסבר סביר לכך הוא שרישום ילדים למסגרות המוכרות הוא נטל לא מבוטל על הורים רבים, במיוחד על אלה הגרים בפריפריה. בהקשר זה יש להזכיר, שהעלויות הגבוהות יחסית של מסגרות טיפול, החלות על אימהות שהכנסתן המיועדת צפויה להיות נמוכה, הופכות את היציאה לעבודה לכדאית פחות ולעתים אף ללא כדאית כלל. לחילופין הן יכולות למצוא הסדרים לא שוקיים או לצאת משוק העבודה. בנוגע לאפשרות הראשונה, על פי האומדן של משרד התמ"ת (פיכטלברג-ברמן, 2008), כ-9% מהילדים בגילאי אפס-שלוש (כולל) טופלו שלא בשכר בידי מטפלת או קרוב משפחה. בנוגע לאפשרות השנייה, יציאה משוק העבודה, ממצאי מחקרים רבים ממדינות מערביות שונות מצביעים על הקשר השלילי בין עלות המסגרות לבין הביקוש להן ויציאת נשים משוק העבודה (ראו Doiron & Kalb, 2005).

מאפיין מרכזי של דפוסי השימוש במסגרות לגיל הרך בישראל הוא ההבדלים המשמעותיים שבין שיעורי הרישום במגזר היהודי לאלה שבמגזר הערבי. בעוד שבמגזר היהודי עמד שיעור הרישום למסגרות הקבוצתיות (פרטיות או מסובסדות) בקרב ילדים בני אפס-שנתיים (לא כולל) על 23.8%, במגזר הערבי נרשמו שיעורים אפסיים. בקרב ילדים בני שלוש-ארבע (לא כולל) השיעור במגזר הערבי גדול יותר ועומד על 18.5%. יחד עם זאת, שיעור זה נשאר נמוך מאוד ביחס למגזר היהודי (73.6%) (פיכטלברג-ברמן, 2008). כאשר בוחנים את אלה הרשומים למסגרות המוכרות עולה כי שיעור הילדים הערבים בני אפס-ארבע (לא כולל) עומד על 6.9% מתוך כלל הילדים הרשומים במסגרות אלה. שיעור זה קטן כמעט פי ארבעה משיעורם של ילדים אלה באוכלוסייה⁷ (27.5%).

הסבר אפשרי אחד להבדלים מהותיים אלה הוא ששיעור היציאה לעבודה של נשים ערביות בכלל ואימהות ערביות צעירות בפרט נמוך מאוד ביחס לשיעור במגזר היהודי. אי יציאה לעבודה מובילה, כך על פי ההסבר, גם לביקוש נמוך יותר להסדרי טיפול שוקיים. הסבר אחר הוא שהבדלים אלה בשיעורי השימוש במסגרות לגיל הרך נובעים מההיצע הקטן מאוד של מסגרות אלה, ובמיוחד של מסגרות מוכרות ומסובסדות, במגזר הערבי.

נראה שלהסבר השני יש אחיזה גדולה יותר במציאות. למרות מחסור בנתונים מהימנים ורשמיים על אודות הנעשה במגזר הערבי, דו"חות ועדויות שונים מעידים על מחסור, חמור לעתים, של מסגרות טיפול מסובסדות במגזר הערבי. כך, למשל, דו"ח של נציב הדורות הבאים (2005) מצביע על פערים משמעותיים ביותר במספר המסגרות המסובסדות, בין יישובים יהודים לבין יישובים ערבים בעלי מאפיינים סוציו-אקונומיים

7 נתון על מספרם של הילדים הערבים במסגרות המוכרות נלקח ממסמך שהכין מרכז המידע והמחקר של הכנסת (אלמגור-לוטן, 2008). חישוב השיעור התבסס על נתוני האומדן של משרד התמ"ת (פיכטלברג-ברמן, 2008).

ודמוגרפיים דומים. יתר על כן, גם כאשר הוחלט בשנים האחרונות על הגדלת תקציב משרד התמ"ת לצורך הרחבת מעונות היום בישראל, הופנה רובו לבניית מסגרות ביישובים יהודיים. החלטה זו נבעה מהקריטריונים שעל פיהם קבעו את סדרי העדיפויות: הקריטריון הראשון היה היכולת של הרשות המקומית לעשות התאמה (matching) כספית למימון הממשלתי. ולאור העובדה שהרשויות המקומיות במגזר הערבי סובלות מגירעונות תקציביים, הרי שרשויות אלה לא יכלו כלל לבקש את המימון לבניית המסגרות. הקריטריון השני הוא רישום יתר של ילדים למסגרות קיימות. היות וברבות מהרשויות הערביות אין כלל מסגרות שכאלה, הרי "באופן טבעי" הן לא נחשבו כסובלות מרישום יתר של ילדים (הוועדה לקידום מעמד האישה, 2009).⁸ יתר על כן, מלבד ההקצאה הכספית של משרד התמ"ת עמד (עד לשנת 2005) לרשות מערך המסגרות גם תקצוב של משרד הבינוי והשיכון. במסגרת זו הוחלט שעל כל בנייה של 1600 יחידות דיור חדשות ביישוב יוקצה תקן ומימון להקמת מעון יום. מתוך 118 תקנים שהוקצו בשנים 1999-2005 רק 16 מתוכם הוקצו ליישובים ערביים ואחד לשכונה במזרח ירושלים (אלמגור-לוטן, 2008). שיעור זה (14.4%) קטן משמעותית משיעורם של הילדים הערבים בכלל האוכלוסייה (27.5%).

בהקשר זה של פערים בהיצע המסגרות המסובסדות יש להביא בחשבון גם את האופן ההיסטורי הקונקרטי שבו התפתח בישראל מערך המסגרות ה"מוכרות". מערך זה של מעונות יום הוקם עוד טרם קום המדינה בידי ארגוני נשים יהודיות, ובראשם נעמ"ת (במקור מועצת הפועלות וארגון אימהות עובדות), ויצ"ו ואמונה (במקור אומן ומועצת הפועלות של הפועל המזרחי). על אף חשיבותם העצומה של ארגונים אלה לפיתוח וקידום מערך המעונות, הרי זיקתם הפוליטית, הלאומית או הדתית השפיעה השפעה מרחיקת לכת, בין השאר, על אופן הקצאת המשאבים, על הפיזור הגיאוגרפי של המסגרות ועל בחירת הילדים למסגרות אלה (Doron, 1976; Jaffe, 1982). על כן נגישותה של האוכלוסייה הערבית, שזיקתה לארגונים אלה היתה רופפת, היתה מצומצמת מאוד, ובמקרים רבים כלל לא היתה קיימת.

כאמור, אחד הטיעונים בדבר הבדלים אלה שבין שני המגזרים הוא שהם נובעים מאי השתלבותן של אימהות ערביות בשוק העבודה ומתוך כך גם מביקושן הנמוך למסגרות טיפול לגיל הרך. גם אם יש בטיעון זה כדי להסביר חלק מהפערים, אין בו כדי לספק הסבר מלא לתופעה, וזאת משלוש סיבות עיקריות: (א) שיעור הרישום במגזר הערבי למשפחתונים (מתוך כלל המסגרות המוכרות) עומד על 73%, לעומת יחס הפוך במגזר

8 בעקבות ביקורות אודות קריטריונים אלה והשלכותיהם על אוכלוסיות חלשות, בעיקר במגזר הערבי, נעשים כיום מאמצים לשנותם. בין השאר מוצע שייכללו בקריטריונים אלה גם מעמדו הסוציו-אקונומי של היישוב ושיינתנו אפשרויות גם לרשויות אשר אינן עומדות בתנאי ה-matching.

היהודי (95% במעונות לעומת 5% במשפחתונים). כלומר: בהעדר תשתיות קיימות במערך מעונות היום בוחרות לפחות חלק מהאימהות הערביות באופציה של משפחתונים. (ב) כשמתמקדים באוכלוסיית הילדים בסיכון הרשומים למסגרות הטיפול המוכרות, ניתן להבחין שהפער באוכלוסייה הערבית בין מספר הילדים הרשומים בפועל לבין מספר הילדים המוגדרים כילדים בסיכון גדול משמעותית מהפער הרווח באוכלוסייה היהודית (יחס של 1:10 לעומת 1:5, בהתאמה) (סיכוי, העמותה לקידום שוויון אזרחי, 2010). (ג) מחקר שנערך ביישובים ערביים (Schlosser, 2005) הראה שביישובים שהוחל בהם חוק חינוך חינם לגילאי שלוש-ארבע חל גידול מובהק, הן בשיעור הרישום למסגרות אלה והן בהשתלבותן של אימהות בשוק העבודה. ממצא זה, אף שאינו מתייחס לקבוצת הגיל של אפס-שלוש (לא כולל), מצביע, הן על הביקוש למסגרות טיפוליות לגיל הרך והן על כך שמתן מענה לביקוש, דרך מסגרות מסובסדות, מגדיל את שיעורי הרישום ואת הכניסה של אימהות לשוק העבודה. ממצא זה תואם למחקרים אחרים, שנערכו במדינות מפותחות, המצביעים על הקשר שבין הגדלת הנגישות הכלכלית והפיסית של מסגרות טיפול לגיל הרך לבין שיעורי הרישום אליהן וכניסתן של אימהות לשוק העבודה (Cleveland & Krashinsky, 2004; Jaumotte, 2003; Whorlich, 2005).

השתלבותן של אימהות בשוק העבודה

כאמור, אחת המטרות המרכזיות של סכסוד מסגרות טיפול לגיל הרך היא עידוד השתלבותן של אימהות בשוק העבודה. בהתאם לכך, הערכת טיבם של מודלים לסכסוד מסגרות אלה מחייבת גם לבחון את המידה שבה הם אכן משיגים מטרה זו.

אינדיקציה ראשונית וכללית בנוגע לאפקטיביות בהקשר זה של השתלבות אימהות בשוק העבודה היא ממצאי המחקרים השונים שבחנו היבטים שונים של סוגיה זו בכל אחת מהמדינות: (1) ממצא מרכזי אך כללי של מחקרים אלה הוא שאכן יש מתאם שלילי בין עלות מסגרות הטיפול למידת השתלבותן של אימהות צעירות בשוק העבודה. באופן משלים נמצא, שסכסוד מסגרות טיפול מאפשר בחלק גדול מהמקרים לעודד את השתלבותן של אותן אימהות צעירות בשוק העבודה (למחקרים שבחנו נושא זה במדינות ההשוואה ראו למשל: Doiron & Kalb, 2005; Marcos, 2006; Whorlich, 2004). (2) נמצא שהשתלבותן של אימהות בשוק העבודה קשורה לא רק לעלותן של המסגרות, אלא גם להיצע שלהן; היצע נמוך של מסגרות ומקומות טיפול מסובסדים מצמצם את הסיכויים של אימהות צעירות להשתלב בשוק העבודה (Chevalier & Viitanen, 2003). (3) נמצא שעוצמת הקשר השלילי בין עלות המסגרת לבין השתלבות בשוק העבודה משתנה בין אוכלוסיות שונות. באופן ספציפי יותר נמצא שעוצמת הקשר גבוהה במיוחד בקרב אימהות בעלות רמות הכנסה והשכלה נמוכות

(Doiron & Kalb, 2005), אימהות חד הוריות ואימהות לילדים צעירים במיוחד (Doiron & Kalb, 2005; OECD, 2007b). במלים אחרות, דפוסי התעסוקה של אוכלוסיות אלה רגישים במיוחד לעלויותיהן של מסגרות הטיפול ולתוכניות השונות המשפיעות על עלויות אלה.

עוד אינדיקציה לבחינת האפקטיביות של המודלים השונים היא שיעורי התעסוקה של אימהות צעירות בחמש המדינות. בחינה שכזו מראה שהשיעור הגבוה ביותר של אימהות לילדי הגיל הרך (עד גיל שנתיים) שהועסקו בשוק העבודה, במחצית שנות ה-2000, היה בבריטניה (52.6%), ואחריה ספרד (45.1%), פינלנד (52.1%), אוסטרליה (48.3%)⁹ וגרמניה (36.1%). השיעור הממוצע בקרב מדינות ה-OECD עמד על 51.9% (OECD, 2007b). בישראל, בשנת 2005, עמד שיעור התעסוקה של אימהות לילדים בגילאים אלה על 52.7%. שיעור זה מציב את ישראל במקום הגבוה ביותר ביחס למדינות ההשוואה ומעל הממוצע של מדינות ה-OECD (מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, 2009).

ברומה לשיעורי הרישום למסגרות הטיפול, הסתייגות משמעותית בנוגע למצבה של ישראל על פי אינדיקטור זה היא בנוגע לפערים הגדולים בין המגזר היהודי למגזר הערבי. בשנת 2005 עמד שיעור התעסוקה של אימהות יהודיות לילדים בני אפס-שנתיים (כולל) על 65.1%, בעוד שבקרב אימהות ערביות הוא עמד על 15.1% בלבד (מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, 2009). אם כן, כאשר שיעור התעסוקה של אימהות יהודיות לילדים בגיל הרך דומה לשיעור התעסוקה במדינות ההשוואה ואף גבוה ממנו ומהממוצע בכלל מדינות ה-OECD, הרי שבקרב אימהות ערביות לילדים בגיל הרך הוא נמוך ממנו משמעותית.

איכות המסגרות

איכות מסגרות הטיפול לילדי הגיל הרך היא נושא מרכזי בשיח הציבורי והמקצועי, במיוחד בשנים האחרונות. זאת מתוך הנחת היסוד שאין מסגרות אלה צריכות לשרת אך ורק מטרת תעסוקתיות, אלא גם, ואף בעיקר, מטרת הקשורות להתפתחותם התקינה של ילדים בגילאים אלה. למרות הנחה זו ולמרות קיומה של מערכת פיקוח שמפעיל משרד התמ"ת, סובלת מערכת זו בישראל ממספר כשלים מהותיים, הנובעים בחלקם הגדול מהיעדרה של חקיקה עדכנית ואפקטיבית. העדר החקיקה מונע כל פיקוח ממשי על אותן מסגרות טיפול פרטיות אשר אינן מסובסדות בידי המדינה. בעקבות ההכרה בכשלים אלה, כמו גם בצורך בחקיקה, הועלו בשנים האחרונות מספר הצעות חוק בנושא. שתיים מהן

9 נתון על אוסטרליה מתייחס לאימהות שילדן הצעיר בן אפס-חמש.

עברו את הקריאה הראשונה בכנסת, ולאחר מיזוגן מנוסחת בימים אלה הצעת חוק משותפת לקראת קריאה שנייה ושלישית.

בחינת מכלול המרכיבים של מערך הפיקוח והדרכים לשיפורו מחייבת ניתוח נפרד החורג ממטרות מאמר זה. יחד עם זאת, בחלק זה של המאמר נרצה לדון במקומו של מודל הסבסוד בתוך נושא חשוב זה של הפיקוח על המסגרות הטיפוליות לילדי הגיל הרך. למעשה, אחד הגורמים המרכזיים המשפיעים על איכותן של מסגרות אלה, ואשר על פי רוב נעדר מהדיון בנושא, הוא אופן סבסודן. כך, למשל, מרכיב מרכזי בטיעונם של המצדדים במודלים של "צד ההיצע" הוא שחופש בחירה מלא להורים ונסיגת המדינה מקביעת זהות המסגרת הממומנת, כפי שמוצע במודלים של "צד הביקוש", עלולים להותיר את המסגרות הפרטיות ללא פיקוח מספק של המדינה והרשויות הרלוונטיות. החשש הוא שבהעדר פיקוח שכזה, לצד אי יכולתם של הורים רבים לנטר כראוי את איכותן של המסגרות, הרי הן יבחרו, בחלקן הגדול, לצמצם עלויות, ובכך גם לפגוע באיכות השירותים שהן מציעות. בהקשר זה עולה גם החשש שרכישת שירותים ממסגרות לא מפותחות אלה תיעשה על בסיס שיקולים שאינם תואמים את צורכי הילד. למשל: הורים ייטו לרכוש שירותים על בסיס "איכותם" החיצונית או לחילופין על בסיס מידת התאמתם לצורכיהם (כגון שעות פעילות נוחות) (Cleveland & Krashinsky, 2003; OECD, 2006).

בתגובה לביקורת זו נטען שניתן לצמצם ואף לבטל לפחות חלק מאותם כשלים פוטנציאליים של סבסוד "צד הביקוש" באמצעות מנגנון פיקוחי, שיהיה מרכיב אינהרנטי בתוך המודל הסבסודי. דוגמה מרכזית לכך היא המודל האוסטרלי, שבו המענק הכספי (וכן גם הסבסוד שבאמצעות מערכת המס) ניתן רק להורים שילדיהם רשומים למסגרת המוכרת בידי הרשות הממונה על כך והעומדת בתנאי הפיקוח שלה. לטענת המסנגרים, במנגנון פיקוח שכזה טמון עוד יתרון – עידוד מסגרות פרטיות להשתלב במערך הפיקוח של המדינה. הרציונל הוא שאם אכן הסבסוד להורים ניתן רק עבור מסגרות מפותחות ומוכרות, הרי שהדבר יהווה תמריץ למסגרות הפרטיות להשתלב במערך הפיקוח ולעמוד בסטנדרטים הקבועים בו.

על אף טענות אלה, מניתוח המקרה האוסטרלי עולה בשנים האחרונות תמונה מורכבת ובעייתית במידה רבה; מצד אחד המעבר לשוק חופשי ובעקבותיו גם המעבר לסבסוד "צד הביקוש"¹⁰ אכן הוביל לעלייה גדולה במספר המסגרות הטיפוליות לגיל הרך, אשר רובן

10 עד תחילת שנות ה-90 התבסס רובו של מערך המסגרות האוסטרלי על מודל "שוק למחצה" שבו המדינה סבסדה ארגונים ללא מטרות רווח, אשר הפעילו בתמורה מסגרות לגיל הרך. בשני העשורים האחרונים, בעקבות הפעלת תוכניות ה-CCB וה-CCR וצמצום הסבסוד לארגונים הקהילתיים במקביל, החל מערך המסגרות להישלט בידי ארגונים עסקיים תחת כללי שוק חופשי.

ככולן (כ-98%) נמצאות תחת פיקוח ובקרת הרשויות המוסמכות לכך. יתר על כן, מכיוון שהסבסוד מוענק להורים, גם כשהמסגרת היא פרטית, הרי שרבים מההורים אכן נהנים מסבסוד זה. מהצד האחר לווה מעבר זה, וכך גם הפיקוח שלצדו, במספר כשלים מהותיים המאפיינים עד היום את המערכת האוסטרלית. מערכת זו סובלת, בין השאר, מהעובדה שרבות מהמסגרות מופעלות בידי קומץ תאגידים עסקיים, מה שמקטין את כוח המיקוח של ההורים ואת יכולת הבחירה שלהם. בהקשר זה נמצא שאיכות המסגרות השייכות לתאגידים אלה (הן מבחינת אינדיקטורים אובייקטיביים והן מבחינת הערכת ההורים) נמוכה מאיכות המסגרות השייכות לארגונים קהילתיים ועסקיים קטנים. זאת ועוד, שליטתם של תאגידים אלה בשוק אפשרה להם גם לצבור כוח פוליטי ובעקבותיו השפעה על הסטנדרטים הנדרשים על פי חוק מהמסגרות. כך, למשל, בחלק מהמדינות פעלו תאגידים אלה בהצלחה כנגד הניסיונות להגדיל את מספר המטפלים הנדרש בכל מסגרת (Brennan, 2007).

סיכום

ממצאי מחקר השוואתי זה מצביעים על המגוון הרחב של מודלים לסבסוד מסגרות לגיל הרך. מגוון זה, שמקורותיו מצויים במורשת החברתית הייחודית של כל אחת מהמדינות, בא לידי ביטוי באופני היישום של מודלים אלה, במטרותיהם וכן במידת השפעתם, כפי שהיא משתקפת באינדיקטורים השונים. באשר לישראל, מודל הסבסוד הוא בעיקרו מודל של "שוק למחצה", שבו המדינה משתתפת במימון המסגרות, ואילו הפעלתן בפועל נעשית בידי ארגונים ללא כוונת רווח. מבחינת היעילות של מודל זה נמצא שישראל נמצאת בקבוצת המדינות שבהן שיעור השתתפותם של ההורים בעלותן של המסגרות המסובסדות הוא גבוה מאוד, וזאת אף שהוא פרוגרסיבי במידת מה. זאת ועוד, בחינת השתלבותם של ילדי הגיל הרך במסגרות המסובסדות מצביעה על כך שישראל נמצאת קצת מעל אוסטרליה וגרמניה, שבהן שיעורי השימוש הם הנמוכים ביותר. הגורמים האפשריים לשיעור נמוך יחסית זה הם ההיצע הקטן והלא מספק של מסגרות מסובסדות וכן העלויות הגבוהות יחסית המוטלות על הורים ישראלים, זאת גם בהנחה שהם זכאים לסבסוד מסוים. גורמים אלה של היצע ועלויות המסגרות חוברים לממצא מרכזי אחר – פערים משמעותיים ביותר בין המגזר היהודי לערבי בנוגע לשיעור השתתפותם של ילדי הגיל הרך במסגרות מסובסדות. בהקשר זה נטען שניתן להסביר פערים אלה, בין השאר, בהיצע המצומצם מאוד של מסגרות מסובסדות במגזר הערבי ובעלויותן להורים ערבים בעלי הכנסה נמוכה.

מחקר זה ביקש גם לבחון את המודלים השונים לאור שתיים ממטרותיו המרכזיות: עידוד השתלבותן של אימהות בשוק העבודה וחיווק רווחת הילד. באשר למטרה הראשונה הצביעה הסקירה על הקשר השלילי בין עלות מסגרות הטיפול לבין מידת השתלבותן של אימהות לילדים צעירים בשוק העבודה. יתר על כן, נמצא שהעדר היצע מספק של מקומות במסגרות טיפוליות מהווה אף הוא חסם מרכזי להשתלבותן של אימהות צעירות בשוק העבודה. השוואה בין שיעורי התעסוקה של אימהות לילדים קטנים במדינות הנסקרות לימדה שאף ששיעור התעסוקה של אימהות ישראליות צעירות גבוה מכלל המדינות הנסקרות, הרי שיש פערים גדולים בין המגזר היהודי למגזר הלא יהודי. פערים אלה משקפים, לפחות בחלקם, את הפערים שבין מגזרים אלה ביחס להיצע ולשיעורי השימוש במסגרות מסובסדות.

באשר למטרה השנייה, ביקש מחקר זה להציג אופנים שונים שבהם מודלים לסכסוד מסגרות טיפול לגיל הרך משפיעים על איכותן של מסגרות אלה. מניתוח המקרה האוסטרלי ומשינויים החלים בו בשנים האחרונות סומנו מספר כשלים פוטנציאליים ב"מודל הביקוש", המדגיש את חופש הבחירה של ההורים.

ממצאים השוואתיים אלה מעלים מספר המלצות מרכזיות בנוגע למדיניות הסכסוד הרצויה בישראל: (1) קידום שתי המטרות – שילוב נשים בשוק העבודה וקידום רווחת הילד – מחייב גידול נרחב בהשקעה הכספית בתחום זה של מסגרות הטיפול לגיל הרך. השקעה זו צריכה לתת את אותותיה, הן בהרחבת ההיצע של מסגרות מוכרות ומסובסדות והן בהקטנת נטל התשלום החל על הורים בעבור מסגרות אלו. (2) כדי להגדיל את ההיצע הקיים ברשויות "חלשות", ובעיקר באוכלוסייה הערבית, יש לפעול לשינוי הקריטריונים שעל פיהם מוקצים המשאבים בתחום זה. (3) פיקוח אפקטיבי על איכותן של מסגרות טיפול מוכרות, כמו גם פרטיות, מחייב שורה של צעדים החורגים מהדיון במחקר זה, המתמקד במודלים של סכסוד. יחד עם זאת, על צעדים אלה לקחת בחשבון שמודל הסכסוד יכול וצריך להיות חלק מהפתרון הכולל של הבעיה. לבסוף, ובהקשר של המלצות אלה, ראוי לבחון את שינוי המצב שבו מסגרות טיפול לגיל הרך אינן מהוות זכות חברתית המועגנת בחקיקה והמוענקת לכלל הילדים בהיותם אזרחי המדינה. שינוי זה, על פי המודל הפיני, היה מאפשר לייצר מחויבות גדולה יותר של המדינה בתחום חשוב זה של טיפול בילדי הגיל הרך, ומתוך כך גם לקדם את המטרות העומדות בבסיסו.

מקורות

- אלמגור-לוטן, א' (2008). מעונות יום ומשפחתונים מוכרים במגזר הערבי. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. נדלה ב-10 נובמבר, 2009, מאתר הכנסת:
<http://www.knesset.gov.il>
- בנדלק, ז' (2010). ממוצע שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים 2008. ירושלים: המוסד לביטוח הלאומי.
- הוועדה לקידום מעמד האישה, (2009). פרוטוקול מס' 18, הכנסת השמונה-עשרה. נדלה ב-4 פברואר, 2010, מאתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il>
- מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת (2009). הכרה בהוצאות הטיפול בילדים כהוצאה מוכרת לצורכי מס: האם ניתן לצפות לגידול בשיעור ההשתתפות של אימהות בכוח העבודה? נדלה ב-10 ינואר, 2010, מאתר המשרד: <http://www.moital.gov.il>
- נציב הדורות הבאים (2005). חוות דעת בנושא היעדר מסגרות חינוכיות לגיל הרך באוכלוסייה הערבית. ירושלים.
- סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי (2010). מחסמים לסיכויים: מיפוי הסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל. ירושלים.
- פיכטלברג-ברמץ, א' (2008). מסגרות קבוצתיות לילדים בגיל הרך והפיקוח עליהן, אומדנים לשנת 2007. ירושלים: מנהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת.
- פיכטלברג-ברמץ, א' (2004). הסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך. ירושלים: מנהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת.
- Aarts, W. & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? *Journal of European Social Policy*, 12 (2), 137-158.
- Australian Bureau of Statistics (2008). *Childhood education and care*. Retrieved 10 January, 2010, from: <http://www.ausstats.abs.gov.au>.
- Australian Government, Department of Education, Employment and Workplace Relations (2010). *Early childhood*. Retrieved 10 February, 2010, from: <http://www.deewr.gov.au>.
- Bode, I. (2003). The organizational evolution of the childcare regime in Germany: Issues and dynamics of a public-private partnership. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74 (4), 631-657.

- Brennan, D. (2007). The ABC of child care politics. *Australian Journal of Social Issues*, 42 (2), 213-225.
- Chevalier, A., Fin, C., Harmon, C., & Viitanen, T. (2006). *The economics of early childhood care and education*. Technical research paper for the National Economic and Social Forum.
- Chevalier, A. & Viitanen T. K. (2003). *The supply of childcare in Britain: Do mothers queue for childcare?* Unpublished manuscript.
- Cleveland, G., Gunderson M., & Hyatt, D. (1996). Childcare costs and the employment decision of women: Canadian evidence. *Canadian Journal of Economics*, 29 (1), 132-151.
- Cleveland, G. & Hyatt, D. (1996). On the edge: Single mother's employment and child care arrangements for young children. *Canadian Journal of Research in Early Childhood Education*, 5 (1), 13-25.
- Cleveland, G. & Krashinsky, M. (2004). *Financing ECEC services in OECD countries*. University of Toronto.
- Directgov (2010). *Money, tax and benefits*. Retrieved 21 June, 2009, from: <http://www.direct.gov.uk>.
- Doron, A. (1976). *Child care: Cross-national studies of social service systems – Israel*. Jerusalem: Ministry of Social Work, Department of Research, Planning and Training.
- Duncan, A. & Giles, C. (1996). Should we subsidize pre-school child-care, and if so, how? *Fiscal Studies*, 17 (3), 39-61.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Forssen, K. (1999). Family policies and the economic well-being of children in some OECD countries. In O. Kangas (Ed.), *Social Policy in Tandem with the Labour Market in the European Union* (pp. 94-177). Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health Publications.

- Gonzales, M. J. & Vidal, S. (2004). *Where do I leave my baby? Demand and supply factors in the development of early childcare in Spain*. Paper presented at ISA Annual Conference.
- Gornick, J. & Meyers, M. K. (2003). *Families that work, policies for reconciling parenthood and employment*. New York: Russell Sage Foundation.
- HM Revenue & Customs (2010). *Reform of the tax treatment of employer-supported Childcare*. Retrieved 20 March, 2010, from: <http://www.hmrc.gov.uk/>
- Jaffe, E. D. (1982). *Child welfare in Israel*. New-York: Praeger Publishers.
- Jaumotte, F. (2003). *Labour force participation of women: Empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD countries*. OECD Economic Studies, No. 37.
- Marcos, C. B. (2006). *Female labor participation and child care choices in Spain*. Centro de Estudios Andaluces.
- Milligan, K. (2007). Of beer and popcorn: Federal policy on child care and child benefits. In C. M. Beach, M. Smart, & T. A. Wilson (Eds.), *The 2006 federal budget: Rethinking fiscal priorities* (pp. 147-162). John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy.
- OECD (2002). *Babies and bosses: Reconciling work and family life. vol. 1: Australia, Denmark and the Netherlands*. Paris: OECD.
- OECD (2005a). *Babies and bosses: Reconciling work and family life. Vol. 4: Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom*. Paris: OECD.
- OECD (2006). *Starting strong 2: Early childhood education and care*. Paris: OECD.
- OECD (2007a). *Babies and bosses: Reconciling work and family life – A synthesis of findings for OECD countries*. Paris: OECD.
- OECD (2007b). *Benefits and wages: OECD indicators*. OECD, Paris.
- OECD (2010b). *OECD family database*. Retrieved 10 January, 2010, from: www.oecd.org/els/social/family/database

OECD (2010a). *OECD reviews of labour market and social policies: Israel*. Paris:OECD.

Powell, L. M. (1997). The impact of child care costs on the labor supply of married mothers: Evidence from Canada. *Canadian Journal of Economics*, 30 (3), 577-594.

Schlosser, A. (2005). *Public preschool and the labor supply of Arab mothers: Evidence from a natural experiment*. The Hebrew University of Jerusalem.

Wrohlich, K. (2005). *The excess demand for subsidized child care in Germany*. Discussion paper no. 1515, IZA, Germany.