

ד"ר מיכאל שראל
msarel@kohelet.org.il
ראש פורום קהלת לכלכלה



פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים
13 בספטמבר 2022

הטעויות החמורות בניתוחי המצגת שהופצה לאחרונה לאמצעי התקשורת במטרה לקדם את העמקת הסבסוד לגיל הרך

ניסן אברהם

חוקר בכיר, פורום קהלת לכלכלה

מיכאל שראל

ראש פורום קהלת לכלכלה

תקציר

בתקופה האחרונה אנו עדים לשורה של יוזמות שונות ומגוונות להעמקת הסבסוד עבור מסגרות לגיל הרך (מסגרות לטיפול בפעוטות מתחת לגיל 3), בתוספת עלויות של מיליארדי שקלים רבים מקופת המדינה. רוב יוזמות אלה אינן מלוות בניתוחים של עלות-תועלת, ואף לא בניסיון לכמת את התועלות שינבעו מהיוזמות. בהקשר זה, בולטת לטובה המצגת שהופצה לאחרונה לאמצעי התקשורת במטרה לקדם את העמקת הסבסוד לגיל הרך. המצגת מציעה תרחישים שונים לסבסוד מלא לגיל הרך אשר מתמקדת בפעוטות מתחת לגיל 3 או בגיל שנתיים בלבד: לכלל הפעוטות או התמקדות במשפחות בהן שני ההורים עובדים. הניתוח המתואר במצגת מצביע על כך שהתוכנית כדאית כלכלית, בתנאי שהסבסוד מתמקד בהורים עובדים.

אולם, הניתוח הכלכלי של המצגת מבוסס על נתוני עלויות ישנים יחסית הרלוונטיים לשנת 2016, בעוד נתוני התועלות מעודכנים לשנת 2021. במסגרת עבודה זו עדכנו את נתוני העלויות לשנת 2021, ואלו לבדם משנים לחלוטין את התמונה – בכל תרחיש שנבדק העלות גבוהה מהתועלת. ברור כי שגוי להסיק מסקנות לגבי כדאיות התוכנית, כאשר חישובי התועלת והעלות אינם מתבססים על אותה השנה, בייחוד כי חישובי העלות מתבססים על נתונים לא עדכניים.

מעבר לבעיית תוקפם של חישובי העלות, גם חישובי התועלות הכלכליות מתבססים על הנחות שאינן סבירות.

ראשית, הונח גידול בתוצר כתוצאה מהגדלת הצריכה. הנחה זו מתבססת על נטייה שולית לצרוך גבוהה באופן לא סביר ובוודאי שאינה מתאימה לסביבה המאקרו-כלכלית הרלוונטית כיום. במצב של משק בתעסוקה מלאה לצד הסביבה האינפלציונית המאפיינת כיום את המשק הישראלי, סביר להניח כי גידול בביקוש לצריכה פרטית יתורגם להגברת לחצי האינפלציה, וכמעט לא ישפיע על התוצר הריאלי. יתרה מכך, גם אם המצב המאקרו-כלכלי היה מאפשר גידול בתוצר כתוצאה מ"עידוד הצריכה" באמצעות הרחבת הגירעון התקציבי של הממשלה, והמצב הפיסקלי היה מאפשר הרחבה של הוצאות הממשלה ללא צורך בצעדי קיצוץ על מנת לעמוד ביעדי הגירעון (קיצוצים בהוצאות אחרות או העלאת מיסים), ישנן הרבה דרכים יעילות יותר לבצע הרחבה כזו. לכן, בכל מקרה לא יהיה זה נכון להתחשב בהשפעות כאלה כחלק מהתועלות של תוכנית ספציפית זו.

שנית, נראה שהניתוח התבסס על הנחה כי שיעור התעסוקה והיקף המשרה של קבוצת האימהות לפעוטות מתחת לגיל 3 יהיו דומים לשיעור התעסוקה של אימהות לילדים בוגרים יותר עד גיל 14 או עד גיל 17. אין זה סביר, במיוחד כי תינוקות ופעוטות דורשים יותר משאבי זמן ותשומת-לב מהוריהם, גם בשעות שבהן הם אינם שוהים במסגרות מחוץ לבית. לכן, נצפה לגידול בתעסוקת אימהות לפעוטות בגיל הרך, אולם בדומה לרוב הגדול של מדינות ה-OECD (לרבות מדינות בהן הסבסוד לגיל הרך הוא גבוה), עדיין שיעור התעסוקה

שלהן יהיה נמוך מאשר אימהות לילדים בוגרים יותר. יתרה מכך, הונח כי הגידול בתעסוקת אימהות לפעוטות מתחת לגיל 3 יהיה מאד משמעותי, וכאשר מתחשבים בגידול שהונח מתקבל כי שיעור התעסוקה שלהן יהיה גבוה מאשר של אימהות לילדים בוגרים יותר (גילי 3-5).

בעבודה זו תיקנו את העלייה בשיעור התעסוקה של אימהות לילדים בגיל הרך, כך שהשיעור שלהן יהיה דומה לאימהות לילדים בגילי 3-5, ולא לאימהות לילדים גדולים יותר (עד גיל 14 או עד 17). כאמור, זו הנחה שמרנית ודי לא סבירה, בהינתן נתוני השוואה בינלאומיים המצביעים על כך ששיעור התעסוקה של אימהות לפעוטות מתחת לגיל 3 נמוך באופן ניכר מאשר אימהות לילדים בגילי 3-5 – לרבות במדינות בהן יש סבסוד נרחב לגיל הרך. נצמדנו להנחה המקלה ביותר, כזו המאפשרת לנו להגיע לתועלת הכלכלית המרבית על אף שלא סביר שההנחה המקלה תהיה נכונה בפועל.

למרות זאת, התועלת הצפויה כתוצאה מהעמקת הסבסוד לגיל הרך נמוכה באופן משמעותי מאשר העלות: בכל התרחישים של סבסוד גורף לפעוטות מתחת לגיל 3 או סבסוד לשכבת גיל אחת (בני שנתיים), העלות גבוהה מהתועלת. גם במקרה של חלופות אחרות לסבסוד (לאותן שכבות הגיל), המתמקדות בשני הורים עובדים, העלות גבוהה באופן משמעותי מהתועלת.

אנו סבורים כי תוכנית בעלת השלכות תקציביות גבוהות כל כך (תוספת סבסוד ציבורי לפחות בסדר גודל של כ-20 מיליארד שקלים בשנה) דורשת מידע מדויק ככל האפשר בכל הנוגע לעלויות והתועלות הכלכליות מהתוכנית, וזאת על-מנת לקבל החלטות מדיניות מושכלות. אולם, התבססות על נתוני עלויות לא עדכניים אל מול נתוני תועלות עדכניים, או התבססות על הנחות שאינן סבירות שיתרחשו במציאות, יוצרת תמונה שגויה, שעשויה להטעות את מקבלי ההחלטות ולהוביל לבזבוז עצום של כספי ציבור.

בנוסף לכך, יש לזכור כי גם במקרים בהם התועלת של תוכנית גדולה מהעלויות שלה לא מובן מאליו שיש הצדקה כלשהי לסבסוד ציבורי של מוצר צריכה שהוא פרטי במהותו. ברוב המקרים משקי הבית ידעו לבחור בעצמם בדרכי פעולה שהתועלת בצידן גדולה מעלותן. כדי להצדיק סבסוד ציבורי, נדרשים שני דברים נוספים: יש להראות שקיים כשל שוק מהותי, שמונע ממשקי הבית לבחור בדרך הפעולה הכדאית; ובנוסף יש להראות שההתערבות הציבורית אינה מייצרת בעצמה כשלים ועיוותים משמעותיים אחרים. ואפילו במקרים בהם ישנה הצדקה אמיתית לסבסוד ציבורי, היקף הסבסוד הראוי צריך לשקף את הפער בין התועלת החברתית של תוכנית מסוימת לתועלת הפרטית, ובשום מקרה אין הצדקה לסבסוד מלא (השתת כל העלות של מוצר צריכה פרטי על כלל הציבור) – כפי שמוצע במצגת. בהקשר זה, יתכן שהיקף הסבסוד הציבורי שניתן כבר כיום למעונות היום (1.25 מיליארד שקלים בשנה) מתאים למטרה זו, ויתכן כי נדרש למקד אותו במשפחות בהן שני ההורים עובדים, וזאת כדי למקסם את התועלת הכלכלית מתעסוקת אימהות לפעוטות.

א. הקדמה

לאחרונה הופצה מצגת לאמצעי התקשורת, במסגרת יוזמה להעמקת הסבסוד הציבורי לתינוקות ופעוטות במסגרות לגיל הרך (להלן: "היוזמה").

היוזמה לסבסוד אוניברסלי לגיל הרך אינה חדשה – בעשור האחרון עלו הצעות רבות ומגוונות להעמקת הסבסוד למעונות לגיל הרך. יוזמה זו מבקשת להרחיב את חינוך החובה וליישם חינוך חנם החל מגיל הלידה, או לכל הפחות להעמיק את הסבסוד הממשלתי למסגרות עבור פעוטות בגיל נמוך מ-3.

היוזמה לוותה בניתוח כלכלי לפיו בחלק מהתרחישים הגברת ההוצאה הציבורית בחינוך לגיל הרך תישא תועלת כלכלית הגבוהה מעלותה, בתנאי שהסבסוד יתמקד בהורים עובדים. הניתוח כלל תרחישים עבור סבסוד מלא לפעוטות מתחת לגיל 3, סבסוד מלא לשכבת גיל אחת (בני שנתיים), או חלופות סבסוד של כל אחד מאלה, בין היתר תוך הגבלת הסבסוד אך ורק לזוגות שבהם שני ההורים עובדים.

לפי הערכות הניתוח שהוצג, ההסדר של חינוך חנם מלא לכלל הפעוטות מתחת לגיל 3 יביא לתוספת של 307 אלף פעוטות למסגרות המפוקחות, כאשר 82% מכלל הפעוטות יהיו במסגרות¹. ההוצאה הציבורית, בקיזוז הסבסוד שכבר ניתן כיום למעונות היום (1.25 מיליארד שקלים בשנה), תסתכם ב-12.6 מיליארד שקלים בשנה בגין סבסוד מלא לפעוטות מתחת לגיל 3. סבסוד מלא רק לשכבת הגיל של בני השנתיים תעלה 4.2 מיליארד שקלים בשנה, ואם הסבסוד יובטח רק למשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים – אזי העלות תעמוד על 1.7 מיליארד שקלים בשנה.

אומדן העלות שהוצג מסתמך על תחשיבים שנעשו במרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: "ממ"מ") ובדוח הצוות הבין-משרדי, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות משרדי הכלכלה, החינוך והאוצר. בעבודה זו שמרנו על אותה מתודולוגיה בה השתמשו בניתוחים שבמסגרת היוזמה, והתבססנו על עדכון התחשיבים מאותם דוחות שהוזכרו.

אנו מצביעים על פערים ניכרים בחישובי העלות של הסבסוד לגיל הרך. פערים אלה נעוצים בהסתמכות על אומדנים ישנים יחסית הרלוונטיים לשנת 2016 (שלא עודכנו), בעוד שהתועלות חושבו עבור שנת 2021. בין 2016-2021, אוכלוסיית התינוקות והפעוטות מתחת לגיל 3 גדלה בכל שנה באופן עקבי, ועלויות הקשורות לשכר המטפלות, עלויות תשומת הבנייה וכדומה גדלו גם הן בשיעורים ניכרים. גידולים אלה משפיעים בצורה משמעותית על עלות הסבסוד ועל עלות בניית מעונות חדשים, ועל אף זאת הם לא נלקחו בחשבון.

¹ לא ניתן להגיע לתפוסה של 100% משום שתינוקות בחודשים הראשונים לחייהם נמצאים במסגרת ביתית (לרוב עם האם).

נציין גם כי סבסוד מלא לגיל הרך יגביר באופן משמעותי את הביקוש למטפלות, כאשר כבר כיום המסגרות המפוקחות סובלות ממחסור בכוח אדם². ללא שיפור ניכר בשכרן, צעד כזה יוביל להחרפת המחסור, לגיוס מטפלות ללא הבחנה, גם אם אין להן הכשרה מתאימה, והביקוש הרב למסגרות יוביל לצפיפות ולאי עמידה בתנאי התקינה. כלומר, העלות המחושבת בעבודה זו, על אף שהיא גבוהה במידה ניכרת מהאומדן שהוצג במסגרת היוזמה, היא הערכת חסר לעלות האמיתית הצפויה של הרחבה בסדר גודל כזה בהיקף מסגרות הטיפול בפעוטות.

באשר לתועלות הכלכליות, היוזמה מציינת ארבע מרכזיות:

1. גידול בשכר שנתי של מועסקות עם ילדים בגיל הרך בעקבות הגדלת היקף משרה ותוספת משרות חדשות.
2. הגדלת תעסוקת אימהות לפעוטות בגיל הרך, בשל הגדלת התמריצים לתעסוקה.
3. שקלול החזרי מס וחיסכון מקצבאות: החזרים ישירים ממיסוי המשכורות, תשלומי ביטוח לאומי וחיסכון בקצבאות.
4. הגדלת התוצר עקב הגברת הצריכה על רקע ההכנסה שהתפתחה.

אולם, שתי הנקודות האחרונות לא רלוונטיות לניתוח התועלות של היוזמה.

לגבי נקודה 3: ניתוח היוזמה אינו מפריד בין תועלת משקית לבין תועלת תקציבית. דהיינו בין תועלת המגדילה את ההכנסה הלאומית באמצעות צעדים כגון הגדלת התעסוקה ושיפור השכר, לבין תועלת תקציבית שמקזזת את הכספים שמעבירים ההורים לממשלה, ושאינה בהכרח מגדילה את ההכנסה הלאומית. לא סביר להתייחס לתועלת תקציבית כחלק מתועלת כלכלית הבוחנת את הגידול בהכנסה הלאומית³.

לגבי נקודה 4: הגידול בתוצר כתוצאה מהגדלת הצריכה מתבססת על נטייה שולית לצרוך גבוהה ולא סבירה ובוודאי שאינה מתאימה לסביבת המאקרו-כלכלית של המשק הישראלי כיום. בתנאי המשק הישראלי המצוי בתעסוקה מלאה ובלחצי אינפלציה, גידול בצריכה יתורגם להגברת לחצי אינפלציה, וסביר כי כמעט ולא ישפיע על התוצר הריאלי. יתרה מכך, גם אם המצב המאקרו-כלכלי היה מאפשר גידול בתוצר כתוצאה מ"עידוד הצריכה" באמצעות הרחבת הגירעון התקציבי של הממשלה, והמצב הפיסקלי היא מאפשר הרחבה של הוצאות הממשלה ללא צורך בצעדי קיצוץ (קיצוצים בהוצאות אחרות או העלאת מיסים) על מנת לעמוד ביעדי הגירעון, ישנן הרבה דרכים יעילות יותר לבצע הרחבה כזו. לכן, בכל מקרה לא יהיה זה נכון להתחשב בהשפעות כאלה כחלק מהתועלות של תוכנית ספציפית זו.

² ראו למשל; מטפלות במעונות היום: "המחסור בכוח אדם חמור, אנחנו קורסות". הדר גיל-עד, 23.08.21.

³ כאשר מתייחסים לתועלת תקציבית, נדרש גם להתייחס לגידול הצפוי בעלות מענק העבודה, כתוצאה מיציאה של נשים בעלות הכנסה נמוכה לעבודה. אין אנו טוענים שהגדלת תעסוקת נשים תגדיל את הקצבאות נטו, אך כאשר מחשבים את התועלת התקציבית, יש לקחת בחשבון את כלל הקצבאות הרלוונטיות.

לגבי שתי הנקודות הראשונות: הניתוח הכלכלי שהוצג במסגרת היוזמה מניח ששיעור התעסוקה והיקף המשרה של אימהות לילדים בגיל הרך יהיה דומה לאלה של אימהות לילדים בוגרים. אולם, תחת הנחה זו, מתקבל כי שיעור התעסוקה של אימהות לילדים בגיל הרך (מתחת לגיל 3) יהיה גדול יותר מאשר אימהות לילדים בגילי 3-5. לפיכך ערכנו אומדן מעודכן לגבי גידול התעסוקה של אימהות לילדים בגיל הרך, כאשר הנחנו ששיעורי התעסוקה של שתי קבוצות אלה יהיו דומים. נדגיש כי ההנחה לפיה שיעור התעסוקה והיקף משרה של אימהות לילדים בגיל הרך יהיו דומים לאימהות לילדים גדולים יותר אינה סבירה. ברוב הגדול של המדינות המפותחות יש פער משמעותי בשיעור התעסוקה בין שתי קבוצות אלה, לטובת אימהות לילדים בוגרים – לרבות במדינות בהן נהוג סבסוד נרחב לגיל הרך. בעבודה זו אנו נצמדים להנחה של השוואת שיעורי התעסוקה והיקף המשרה בין שתי הקבוצות, כדי לבחון את התרחיש המקל ביותר – בהינתן תועלת מרבית, האם היא גבוהה מהעלות.

יתר על כן, ניתוח התועלת מתעלם מהשלכות שליליות אפשריות שפוגעות בהכנסה הלאומית, לרבות ירידה צפויה בשיעור תעסוקת גברים חרדים עקב הגברת התמריץ לאי-עבודה במקרה של סבסוד אוניברסלי (לכלל הפעוטות מתחת לגיל 3 או רק לשכבת גיל אחת), או פגיעה בחינוך הפעוטות כתוצאה מהתבססות היוזמה על התקן הישראלי שנחשב לירוד מבחינת איכותו.

באופן כללי, שיקול אשר עשוי לתמוך בהרחבת הסבסוד לגיל הרך הוא היווצרות של כשל שוק. נשים עשויות לא לראות את השווי הכספי העתידי של פגיעה בקריירה לטובת טיפול בילדיהן. על כן, כדי לשלב בין עבודה למשפחה, הן מחליטות לעבור להיקף משרה חלקי, לעבודה פחות משתלמת אך כזו שמאפשרת יותר חיי-משפחה, לצאת לתקופה ממושכת משוק העבודה וכדומה. כלל לא בטוח שמדובר בכשל שוק, יתכן מאד שבחירות אלה משקפות את העדפותיהן המושכלות של האימהות. אולם, גם אם נניח שאכן מדובר בכשל שוק, כדי לטפל בכשל מסוג זה ניתן להציע תוכנית ממוקדת בעלת סבסוד חלקי למסגרות לגיל הרך.

ביוזמה המוצעת יש תרחישים שונים שבכולם מציעים סבסוד מלא (לכולם או למשפחות עם שני הורים עובדים). לא מובן כלל מדוע סבסוד מלא נדרש או רצוי. גם כאשר קיים כשל שוק, כדי להצדיק סבסוד ציבורי כדי לטפל בכשל השוק, יש להראות שהעלויות של ההתערבות הציבורית אינה מייצרת בעצמה כשלים ועיוותים משמעותיים. אך במקרה של סבסוד מסגרות טיפול בפעוטות לכולם, יש עיוותים משמעותיים העלולים להביא פגיעה חמורה בתמריצי תעסוקה של הגברים החרדים, ואף בשל איכותה הירודה של התקן הישראלי טמונה בה סיכון לפגיעה בעתידם של הפעוטות. ניתן להציע חלופה אחרת כדי לטפל בכשל השוק (במידה והוא קיים), עם מינימום עיוותים אפשריים, בה היקף הסבסוד נמוך יחסית ומשקף את הפער בין התועלת החברתית של התוכנית לתועלת הפרטית – ובטח לא סבסוד מלא או סבסוד לכולם. בהקשר זה, יתכן שהיקף הסבסוד הציבורי שניתן כבר כיום למעונות

היום (1.25 מיליארד שקלים בשנה) מתאים למטרה זו, ויתכן גם כי נדרש למקד אותו במשפחות בהן שני ההורים עובדים, וזאת גם כדי למקסם את התועלת מתעסוקת אימהות לפעוטות.

בהמשך עבודה זו אנו מבצעים ניתוח עלות-תועלת מפורט עם תרחישים שונים עבור הרחבת חינוך החובה מתחת לגיל 3 (הרחבת הסבסוד לגיל הרך), תוך התבססות על אופן הניתוח שהוצג במסגרת היוזמה.

ב. עלות הרחבת חוק חינוך חינוך מתחת לגיל 3

לפי ניתוח היוזמה, נכון לשנת 2021 יש בישראל 559.9 אלף תינוקות ופעוטות מתחת לגיל 3, כאשר 27% מהם (151.2 אלף) נמצאו במסגרת מפקחת⁴. מספר הפעוטות מתחת לגיל 3 במסגרת פרטית או בהסדר טיפול אחר עמד על 408.8 אלף (שקלול של נתוני הממ"מ לנתוני דצמבר 2021). הנחת היוזמה היא שהתוספת המוערכת של פעוטות למסגרות המפוקחות בשל המעבר לסבסוד מלא לפעוטות מתחת לגיל 3 יעמוד על 306.6 אלף. כלומר, סך מספר הפעוטות שיטופלו במסגרות מפקחות (ויקבלו סבסוד ציבורי) יעמוד על 457.8 אלף.

על פי הניתוח שהוצג ביוזמה, סך העלות לסבסוד מלא עבור פעוטות מתחת לגיל 3 יעמוד על 12.6 מיליארד שקלים בשנה. מתוך זה, עלות שכר הטיפול בפעוטות (המכונה ביוזמה "שכר לימוד") תעמוד על 8 מיליארד שקלים בשל המעבר לסבסוד מלא. נתון זה מסתמך על מסמך של הממ"מ (קפלינסקי וקופראק, 2020)⁵, שסיכם את הנתונים מדוח הצוות הבין-משרדי (2016)⁶ לבחינת המיקום של אגף מעונות יום. בניתוח שהוצג במסגרת היוזמה לא נעשה תקנון לשנת 2021, למרות גידול משמעותי במספר הפעוטות מתחת לגיל 3 ובעלות הטיפול בפעוטות (שכר לימוד מפקח).

בניתוח שערכנו, עדכנו את עלות הטיפול בפעוטות ל-2021. נכון לשנת 2021 העלות עמדה על כ-2,718 שקלים לתינוק עד גיל 15 חודשים, וכ-2,088 לפעוט מעל גיל 15 חודשים⁷. מספר התינוקות עד גיל 15 חודשים עמד על 180,125⁸ ומספר הפעוטות מעל לגיל 15 חודשים עמד על 276,975⁹. בחישוב שהוצג במסגרת היוזמה הונח כי שיעור התפוסה יעמוד על 82%, וזאת לאור העובדה שהורים (בעיקר אימהות) נשארים עם ילדיהם בחודשים הראשונים לחייהם ולא שולחים אותם למסגרות. על מנת לשמור על עקביות, הנחנו את אותו השיעור. על בסיס חישוב זה, העלות המשוערת עבור שכר הטיפול במונחי 2021 הייתה מגיעה לכ-12.8 מיליארד שקלים – 60% יותר מאשר מהאומדן של 8 מיליארד שקלים

⁴ נציין כי ייתכן וישנם פערים בנתונים בין ניתוח היוזמה לנתוני הלמ"ס. לפי נתוני האוכלוסייה של הלמ"ס, בסוף שנת 2020 מספר הפעוטות מתחת לגיל 3 עמד על 544.5 אלף. המספר המוזכר ביוזמה (559.9 אלף), בהנחה שניתוח היוזמה מתייחס לממוצע שנתי 2021, הוא מניח גידול של 2.8% במספר הפעוטות בין סוף 2021 לממוצע 2021. שיעור זה נראה גבוה מדי, אך בכל מקרה הפערים לא גדולים והם אינם משנים בצורה מהותית את הממצאים. בעבודה זו חישבנו את מספר הפעוטות לפי הנתון שהוצג בניתוח היוזמה.

⁵ הרחבת מסגרות חינוך חינוך לגיל הרך – ניתוח תקציבי וכלכלי, 9 בפברואר 2020.

⁶ דוח הצוות הבינמשרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום, 3 במרץ 2016.

⁷ זרוע העבודה, שכר לימוד לשנת הלימודים תשפ"ב (2021-2022) במעונות יום ומשפחתונים.

⁸ בהתאם למתודולוגיה עליה הסתמכה המצגת של היוזמה, הונח כי בחודשים הראשונים תינוקות יישארו עם הוריהם, ובאשר לגיל שנה עד שנתיים רבע משנתן זה נלקח בחשבון (עד 15 חודשים).

⁹ בהתאם, בחישוב זה שני-שליש מקבוצת גיל שנה עד שנתיים נלקחו בחשבון.

שהופיע בתחשיבים של היוזמה. הפער בין האומדנים נובע מהגידול בין השנים 2016-2021 הן במספר הפעוטות והן מהגידול בעלות הטיפול בהם. נתון זה לבדו גבוה יותר מסך העלות שהוצגה במסגרת היוזמה (אשר כוללת גם עלות בינוי ועלויות לשיפור בתנאי העסקת המטפלות ושיפור איכותן, ולא רק עלות ישירה של הטיפול בפעוטות).

באופן דומה, הניתוח שהוצג במסגרת היוזמה הסתמך על נתוני הוועדה משנת 2016 לבחינת עלויות בניית מעונות יום, ומעריך כי העלות תעמוד על 13.65 מיליארד שקלים (או 4.55 מיליארד שקלים לשנה בחלוקה על פני 3 שנים). כדאי לציין כי מדובר בעלות חד-פעמית ולא שוטפת. על מנת לתקן את הנתונים לשנת 2021 התחשבנו במדד מחירי תשומה בבנייה למגורים. בהתאם, האומדן עבור עלויות הבנייה עומד על 15.35 מיליארד שקלים (או 5.1 מיליארד שקלים לשנה בחלוקה על פני 3 שנים)¹⁰.

אומדן זה התבסס על מצב בו אין שינוי בתקינה של גודל הכיתות, זאת למרות שתקנות הפיקוח על מעונות היום הורחבו בשנת 2021 (להלן: תקנות הפיקוח תשפ"א)¹¹. בתקנות אלה נקבעו הנחיות לגבי יחס התקינה והתפוסה, במטרה לשפר את איכות החינוך והטיפול הניתנים לגיל הרך בישראל. בדוח של הממ"מ, עליו הסתמך האומדן, נאמר כי המענה הניתן במסגרות המפוקחות הוא ברמה שאינה מספקת, ולכן יש לשנות את התקינה של גודל הכיתות. לפיכך, היחס בין מספר הפעוטות למטפלת נקבע בתקן, והצורך להקטנת היחס בין מספר הפעוטות למטפלת בכיתה כרוך בעלויות נוספות לטובת תקציב הבנייה. כדי לשמור על מתודולוגיה אחידה, ביצענו התאמה להערכה שהוצגה בפני הצוות הבין-משרדי. לאחר התאמות אלו, האומדן עמד על 18.5 מיליארד שקלים (או 6.2 מיליארד שקלים לשנה בחלוקה על פני 3 שנים). כלומר, העלות הנדרשת לבניית מעונות חדשים גבוהה בכ-36% ביחס לאומדן שהוצג.

כמו כן, בהתאם לתחשיבים שהוצגו במסגרת היוזמה העלות הכוללת הקשורה לשיפור בתנאי המטפלות (הכשרה והסבה, וכן הדרכות ושיפור בתנאי העסקה של מטפלות) תעמוד על 1.3 מיליארד שקלים בשנה. אולם, גם במקרה הזה, המספר נמוך משמעותית מהעלויות בהערכה שהוצגה בפני הצוות הבין-משרדי. לפי הערכה זו, שינוי בתקינה כוח אדם לצורך שיפור בתנאי המטפלות, והמענה שניתן כיום במסגרות המפוקחות, יעלה כ-690 מיליון שקלים (במונחי 2016) בגין סבסוד לכל 100 אלף פעוטות חדשים. תקנון עלות זו ל-2021, על בסיס הצמדה לעליית השכר למשרת שכיר, תגדיל את העלות ל-850 מיליון שקלים לכל תוספת של 100 אלף פעוטות חדשים. כלומר סך העלות, בהתאם להמלצת הוועדה הבין-משרדית, תעמוד על 2.6 מיליארד שקלים.

¹⁰ התחשבות במדד מחירי תשומה בבנייה למבני מסחר ומשרדים מגדיל את האומדן ל-18.9 מיליארד שקלים או 6.3 מיליארד שקלים בחלוקה ל-3 שנים. ייתכן כי חלק מהמעונות החדשים ייבנו בשטחי מסחר ומשרדים, והעלויות יהיו גבוהות יותר. בניתוח שלנו לקחנו את האומדן השמרני יותר המתייחס לכך שהבנייה תתרחש רק באזורי מגורים, ולכן העלות תהיה זולה יחסית.

¹¹ תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התשפ"א-2021.

בסך הכל, ישנו פער גדול שנע בין 43% ל-62% מבחינת סך העלות לסבסוד בגיל הרך בין האומדן שערכנו לאומדן שהוצג (ר' טבלה 1 להלן). כך, למשל, תוספת סבסוד מלא לפעוטות מתחת לגיל 3, שבמסגרת היוזמה נטען כי תעמוד על 12.6 מיליארד שקלים, עשויה לעמוד על 18 מיליארד שקלים, או אף על 20.3 מיליארד שקלים כאשר לוקחים בחשבון את השינוי הנדרש בתקינת כוח אדם.

טבלה 1: נתונים ואומדני לעלויות הרחבת סבסוד מסגרות לגיל הרך

האומדנים שהוצגו במסגרת היוזמה	עדכון לשנת 2021 – שינוי בתקינת כוח אדם	עדכון לשנת 2021 – שינוי בתקינת כוח אדם
מספר פעוטות מתחת לגיל 3	559,865	
מספר פעוטות מתחת לגיל 3 במסגרת מפוקחת	151,165	
מספר הפעוטות מתחת לגיל 3 במסגרת פרטית או בהסדר אחר	408,700	
תוספת מוערכת של פעוטות למסגרות המפוקחות בשל השינוי	306,000	
מימון טפול בפעוטות	8 מיליארד שקלים	12.8 מיליארד שקלים
הכשרה והסבה של מטפלות	750 מיליון שקלים	750 מיליון שקלים
הדרכות למטפלות	250 מיליון שקלים	250 מיליון שקלים
שיפור בתנאי העסקה של מטפלות	300 מיליון שקלים	2.6 מיליארד שקלים
בניית מעונות חדשים (בחלוקה על פני 3 שנים)	4.6 מיליארד שקלים	6.2 מיליארד שקלים
הסבסוד הקיים למעונות היום-הנחות	1.3 מיליארד שקלים	
תוספת סבסוד מלא לפעוטות מתחת לגיל 3	12.6 מיליארד שקלים	20.3 מיליארד שקלים
תוספת סבסוד מלא לפעוטות בני שנתיים	4.2 מיליארד שקלים	6.8 מיליארד שקלים
תוספת סבסוד לפעוטות מתחת לגיל 3, רק לזוגות עובדים	5 מיליארד שקלים	8.1 מיליארד שקלים
תוספת סבסוד לפעוטות בני שנתיים, רק לזוגות עובדים	1.7 מיליארד שקלים	2.7 מיליארד שקלים

ג. תועלות מהרחבת חוק לימוד חובה לפעוטות בני 3 ומטה

בחננו את התועלות הכלכליות על בסיס הנחות המודל שהוצג במצגת. ניתן להצביע על מספר בעיות בחישוב אומדני התועלות העומדים בבסיס היוזמה.

1. הנחות בלתי-סבירות

• גידול בתעסוקת אימהות לפעוטות בגיל הרך

על פי הניתוח שהוצג, הרחבת הסבסוד לגיל הרך (עבור פעוטות מתחת לגיל 3) יוביל להצטרפות של 14.4 אלף אימהות לפעוטות בגיל הרך למעגל התעסוקה. הרציונל הוא כי כאשר יהיו מסגרות מסובסדות לתינוקות ופעוטות, הכדאיות לתעסוקה תגדל, ועקבות כך גם שיעור התעסוקה של אימהות לילדים בגיל הרך. אנו מסכימים עם הרציונל, אך ההנחה הכמותית אינה מציאותית. כניסה לשוק העבודה של 14.4 אלף אימהות לילדים בגיל הרך למעשה מגדילה את שיעור התעסוקה שלהן לשיעור שדומה לאימהות לילדים בוגרים, או אפילו מעבר לכך.

בנתוני סקר ההוצאות של הלמ"ס 2019 (העדכני ביותר) אין נתונים בידידים לגבי גיל הילדים, אלא רק לפי חלוקה על פי קבוצות גיל. קבוצת הילדים הצעירה ביותר מחושבת בטווח גילי 0-4, ואינה מופרדת לקבוצת הגיל הרלוונטית. דבר זה מקשה עלינו לייצר חישוב מדויק לגבי מספר האימהות שיושפעו מהרחבת הסבסוד, דהיינו אימהות לפעוטות בגילי 3 חודשים עד 3 שנים. קבוצת האימהות לילדים בגילי 0-4 מונה כ-586.3 אלף נשים. מתוך זה, אומדן קבוצת האימהות לפעוטות בגילי 3 חודשים עד גיל 3 שנים (לא כולל) צפוי לעמוד על 333.5 אלף נשים¹². נתוני ה-OECD מחלקים את שיעור תעסוקת אימהות לפעוטות מתחת לגיל 3 ולאמהות לילדים מגיל 3 עד גיל 5¹³. על בסיס נתונים משלובים של הלמ"ס וה-OECD, אנו עורכים אומדן לגבי גידול התעסוקה הצפוי של אימהות לילדים בגיל הרך.

על פי נתוני ה-OECD שיעור התעסוקה של אימהות לילדים בגילי 3-5 גדול בב-1.6 נקודות אחוז מאשר אימהות לפעוטות מתחת לגיל 3 (ראו תרשים). השוואות שיעור התעסוקה של אימהות לפעוטות מתחת לגיל 3, לאמהות לילדים בגילי 3-5, כלומר עלייה

¹² תחת אילוץ של היעדר נתונים מדויקים לגבי הגיל המדויק של הילדים, הנחנו כי מספר האימהות לילד בשכבת גיל מסוימת דומה לשכבת גיל אחרת. כלומר, מספר האימהות לפעוט בשכבת גיל 0-1 דומה למספר האימהות לפעוטות בגילי 1-2. אנו מודעים לכך שיתכן מצב בו יש אימהות שיש להן שני ילדים בגיל הרך, או ייתכן כי ההתפלגות שונה מהנחה שלנו. אולם, על אף זה, זה אומדן קרוב הרבה יותר למציאות מאשר האומדן שחושב בתוכנית המוצעת, במיוחד כי הנחה שלנו שמרנית. למשל אימא שיש לה שני ילדים בגיל הרך נספרת פעמיים, כך שבפועל סביר כי מספר האימהות לילדים בגיל נמוך מאשר האומדן שלנו.

¹³ על פי נתוני הלמ"ס לא ניתן להשוות את קבוצת אימהות לפעוטות מתחת לגיל 3 לאמהות לילדים בגילי 3-5, אלא רק לקבוצת אימהות לילדים בוגרים יחסית, דבר שיוצר הטיה. כדי להתגבר על זה, השתמשנו בנתוני תעסוקת אימהות של ה-OECD, שמאפשר לנו לבחון את שיעור התעסוקה של אימהות לילדים בגילי 3-5.

ב-1.6 נקודות אחוז בשיעור התעסוקה, משמעותה היא כניסה של 5 אלף נשים לשוק העבודה, ולא 14.4 אלף כפי שחושב בניתוח שהוצג¹⁴.

ייתכן כי הפער בין האומדן שלנו לניתוח שהוצג, נובע מהגדרת "קבוצת ההשוואה". ייתכן כי בניתוח שהוצג במסגרת היוזמה קבוצת ההשוואה הייתה אימהות לילדים בוגרים, נניח עד גיל 14 או 17. אולם, כאשר גילו של הילד הצעיר במשק הבית מאפשר לו להיות עצמאי יחסית, נצפה לשיעור תעסוקת אימהות גבוה יותר. ואכן, אימהות לילדים בוגרים יחסית מובילות מבחינת שיעור התעסוקה ביחס לאימהות שיש להן ילד צעיר בגילי 3-5 או פעוט מתחת לגיל 3¹⁵. זה נובע מכך שתינוקות ופעוטות דורשים יותר משאבי זמן ותשומת-לב מהוריהם, גם בשעות שבהן הם אינם שוהים במסגרות מחוץ לבית. לפיכך, קבוצת ההשוואה צריכה להיות לכל היותר אימהות לילדים בגילי 3-5, ובוודאי לא אימהות לילדים גדולים יותר.

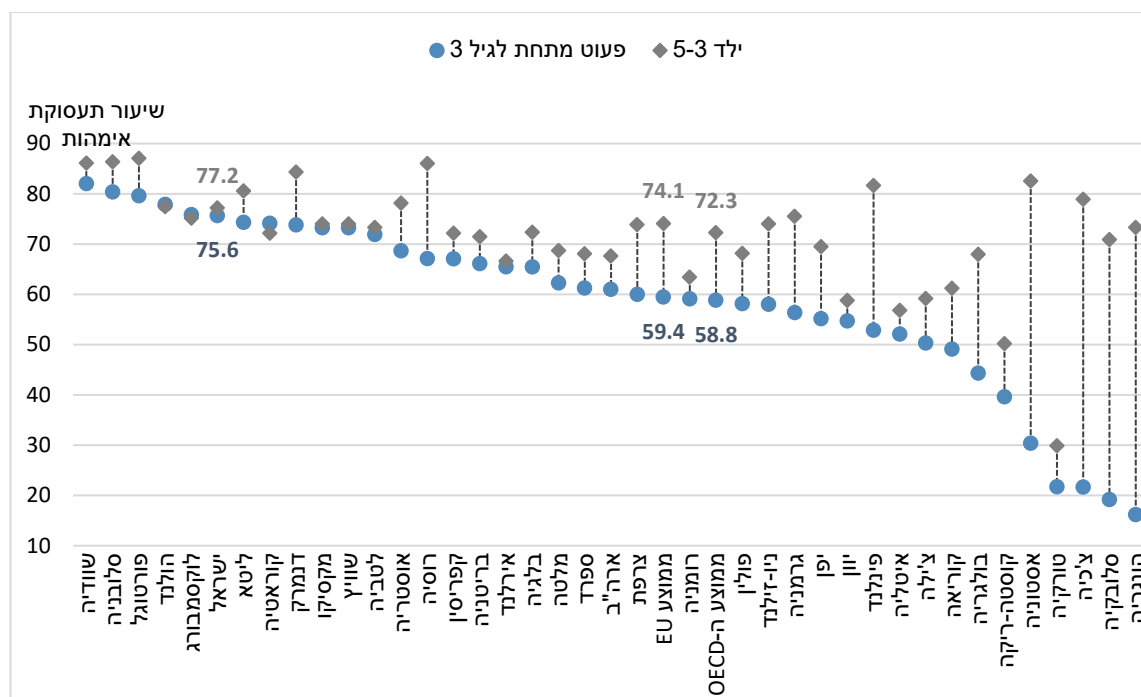
נדגיש כי גם הנחה של השוואת שיעורי התעסוקה בין שתי קבוצות האימהות (מתחת לגיל 3 לעומת 3-5) אינה כל כך סבירה, והצטרפות הנשים בפועל תהיה בהיקף נמוך יותר. תינוקות ופעוטות דורשים תשומת לב רבה יותר מאשר ילדים בגילי 3-5, גם כאשר נהוג סבסוד רחב למסגרות בגיל הרך. ניתן לראות כי ברוב המדינות שיעור התעסוקה של אימהות לילדים בגילי 3-5 גבוה יחסית לעומת אימהות לפעוטות בגיל הרך מתחת לגיל 3 – לרבות מדינות צפון-מרכז אירופה שבהן נהוג סבסוד ציבורי נרחב למסגרות לגיל הרך. מעבר לכך, הפער בין שיעורי התעסוקה בישראל הוא מהנמוכים ביותר ב-OECD ובנוסף ישראל היא מהמדינות המובילות ביותר מבחינת שיעורי תעסוקת אימהות, כך שפוטנציאל התועלת הכלכלית מהגדלת תעסוקת אימהות בגיל הרך נמוכה יחסית.

¹⁴ גם אם בוחנים את כלל אוכלוסיית האימהות לילדים בגילי 0-4 (586.3 אלף נשים), כניסת האימהות הצפויה לתעסוקה הייתה עומדת על 9 אלף נשים.

¹⁵ ראו למשל נתוני OECD הכוללים את ישראל בהשוואה הבינלאומית (https://www.oecd.org/els/family/LMF1_2_Maternal_Employment.pdf), עמוד 4, תרשים (LMF1.2.C) – ככל שגילי הילד הצעיר גדול יותר, כך שיעור תעסוקת אימהות נוטה להיות גבוה יותר.

שיעורי תעסוקה של אימהות לפי גיל הילד הצעיר ביותר, 2019 או השנה הזמינה

האחרונה



מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני ה-OECD

• שכר ממוצע של אימהות לפעוטות מתחת לגיל 3

בניתוח שהוצג במסגרת היוזמה הונח כי שכרן של האימהות שיצטרפו לשוק העבודה יעמוד על 116.4 אלף שקלים בשנה (או 9.7 אלף שקלים חודשי, במונחי 2021). בחלק זה נציג ניתוח שלנו לסקר הוצאות משקי הבית לשנת 2019 של הלמ"ס המשחזר את הניתוח שהוצג במסגרת היוזמה.

הכנסה מעבודה של אימהות לילדים בגילי 0-4 עמד על 109 אלף שקלים בשנה (או כ-9 אלף שקלים בחודש), כאשר הן עבדו כ-143.4 שעות בחודש – דהיינו שכרן השעתי עמד על כ-63.4 שקלים. אימהות לילדים בגילי 5-17 עבדו כ-154.8 שעות בחודש. כאשר מניחים כי היקף שעות העבודה של אימהות לילדים בגיל הרך יגדל ויהיה דומה להיקף שעות העבודה של אימהות לילדים בוגרים (5-17), ומתקננים למונחי 2021 על פי גידול בשכר, מקבלים הכנסה מעבודה הדומה לשכר שהונח בניתוח. לפיכך נראה כי הנחת היסוד של הניתוח שהוצג היא ששעות העבודה של אימהות לילדים בגיל הרך 0-3 יהיה דומה לאימהות לילדים בוגרים בגילי 5-17. אולם, כאמור כפי שהודגש בסעיף הקודם, קבוצת השוואה זו אינה נכונה, ולכן לא ניתן להניח את אותן המסקנות לגבי היקף המשרה הצפוי של אימהות לפעוטות.

בעבודה זו, גם אנו מניחים גידול בהיקף המשרה בדומה לניתוח שהוצג במסגרת היוזמה, על אף הטעות שבהנחה זו. זאת כדי להגיע לתועלת הכלכלית המקסימלית ביותר שניתן להגיע במסגרת של העמקת הסבסוד לגיל הרך ככלי לעידוד תעסוקת אימהות לפעוטות מתחת לגיל 3, ובכך לבחון את התועלת המרבית שניתן להפיק אל מול העלות.

- השפעות על הכנסות ממיסוי וחיסכון מקצבאות והגדלת צריכה

התועלת לגבי החזרים ישירים ממיסוי המשכורת, תשלומי הביטוח הלאומי וחיסכון מקצבאות הינה תועלת תקציבית ולא תועלת משקית. הניתוח לא מפריד ביניהן, למרות הנחיצות בכך. בעוד שתועלת משקית כגון הגדלת התעסוקה, היקפי משרה או שכר, מגדילה את ההכנסה הלאומית, תועלת תקציבית בוחנת מעבר כספים מגורם אחד לשני – במקרה הזה מהורים למדינה. תועלת תקציבית אינה מגדילה בהכרח את הכנסה הלאומית, ולכן לא סביר להתייחס אליה כחלק מהתועלת הכלכלית למשק.

בנוסף, הונח כי צפוי גידול בתוצר בשל הגדלת הצריכה עקב ההכנסה שהתפתחה. הנחה זו מתבססת על נטייה שולית לצרוך גבוהה ולא סבירה ובוודאי שאינה מתאימה לסביבת המאקרו-כלכלית של המשק הישראלי כיום¹⁶. בתנאי המשק הישראלי המצוי בתעסוקה מלאה ובלחצי אינפלציה, גידול בצריכה יתורגם להגברת לחצי אינפלציה, וסביר כי לא ישפיע על התוצר הריאלי. יתרה מכך, גם אם המצב המאקרו-כלכלי היה מאפשר גידול בתוצר כתוצאה מ"עידוד הצריכה" באמצעות הרחבת הגירעון התקציבי של הממשלה, והמצב הפיסקלי היא מאפשר הרחבה של הוצאות הממשלה ללא צורך בצעדי קיצוץ (קיצוצים בהוצאות אחרות או העלאת מיסים) על מנת לעמוד ביעדי הגירעון, ישנן הרבה דרכים יעילות יותר לבצע הרחבה כזו. לכן, בכל מקרה לא יהיה זה נכון להתחשב בהשפעות כאלה כחלק מהתועלות של תוכנית ספציפית זו. לפיכך, בחישוב התועלת אנו מתייחסים לתועלות משקיות המגדילות את התוצר בלבד. אולם, חשוב להדגיש כי גם תחת הנחות לגבי השפעה אפשרית של הגדלת הצריכה הפרטית על התוצר זהות לאלה ביוזמה, המסקנות הכלליות לגבי עלות-תועלת אינן משתנות כלל.

2. לא נלקחו בחשבון השלכות כלכליות שליליות אפשריות

- תמריץ שלילי לתעסוקת גברים חרדים

לאחר הקיצוץ במערכת התמיכות והקצבאות ב-2003 חל גידול מרשים בשיעור התעסוקה של גברים חרדים. גם כאשר הוקשחו הקריטריונים לסבסוד מעונות לפעוטות ב-2013 נרשם גידול בשיעור התעסוקה של גברים חרדים, אך לאחר 2015 (כאשר בוטל השינוי שהונהג ב-2013) התרחשה נסיגה בשיעורי התעסוקה שלהם, על רקע גידול מחודש בתמיכה הממשלתית. על כן, הגדלה נוספת של התמיכה ככל הנראה תפגע עוד יותר בשיעורי

¹⁶ הונח כי הנטייה השולית לצרוך נעה בין 0.4 שקלים ל-1.19 שקלים, בהתאם לתרחיש שנבדק. דהיינו על כל גידול של שקל בהכנסה, יגדילו משקי הבית את צריכתם בסכום שנע בין 0.4 שקלים ל-1.19 שקלים.

התעסוקה של גברים חרדים. אם כיום גבר חרדי נדרש לעבוד, בין היתר כדי לממן לילדיו הפעוטות חלק מעלות המעונות (בהינתן שהסבסוד כיום לא מכסה את כל העלות), הרחבת חוק חינוך חינוך תאפשר לו לעבוד פחות שעות (או לא לעבוד כלל) מבלי שהכנסתו הפנויה תיפגע. בהיבט זה, לצעד כזה ישנן תועלות כלכליות שליליות. באומדן שהוצג במסגרת היוזמה לא נלקח בחשבון השפעות שליליות כאלה בתחשיבים, גם כאשר נבדקו החלופות של חינוך חינוך לפעוטות מתחת לגיל 3 או לבני שנתיים.

חלופות אחרות נוספות (שכן נבחנו במסגרת היוזמה) הן הענקת חינוך חינוך בגיל הרך (לפעוטות מתחת לגיל 3 או לבני שנתיים) למשפחות בהן שני ההורים עובדים. בשל מאפייני התעסוקה בקרב משפחות חרדיות (או ערביות) בדרך כלל רק אחד מבני הזוג יוצא לעבוד, התמריץ השלילי לתעסוקה יתבטל בחלופות אלה. אולם, באקלים הפוליטי הישראלי, קיים ספק רב שניתן יהיה למנוע הרחבה תוך שנים ספורות של התוכנית המוצעת לחינוך אוניברסלי לכלל הפעוטות מתחת לגיל 3, ובכך יצירת התמריץ השלילי לתעסוקת גברים יישאר רלוונטי.

• השפעות עקיפות על החינוך לגיל הרך

עלות הרחבת הסבסוד מתבססת על ההנחה כי הרמה החינוכית תהיה דומה לרמת התקן הישראלי (הנחשב לרמה נמוכה, ורחוק במידה משמעותית מההמלצות הנדרשות לאיכות טובה). אולם, חישוב זה אינו לוקח בחשבון את הקשר הלא-לינארי בין סך העלות לסך הפעוטות. הגדלה משמעותית של מספר המטפלות בעקבות הרחבת הסבסוד, תצריך הגדלה של עלות השכר הממוצעת למטפלת, בהנחה שהמטפלות החדשות תהיינה שוות בכישוריהן למטפלות הקיימות כיום. זאת, מכיוון שהעובדות שיצטרפו כמטפלות נוספות לענף זה יכולות לקבל הכנסה אלטרנטיבית בענפים אחרים שהיא גבוהה בהשוואה למטפלות הקיימות, ולכן יהיה צורך להגדיל הן את השכר השולי והן את השכר הממוצע בענף. לכן, הרחבה של היקף מסגרות הטיפול בפעוטות, המתבססת על התקן הישראלי, לא תצליח לגייס כוח אדם ששווה בכישוריו לכוח האדם הנוכחי, ותייצר מצב בו רמת הטיפול בפעוטות בישראל תהיה נמוכה מזו הקיימת כיום במסגרות המפוקחות.

בתוכנית בסדר גודל כזה טמון סיכון לפגיעה בעתידם של הפעוטות. ככלל, המחקר מראה כי איכות הטיפול במסגרת, ובמיוחד גורמים דוגמת היחס בין מספר המטפלות למספר הפעוטות וכן הכשרת המטפלות, משפיעים במידה מכרעת על התועלת שהפעוטות מפיקים מהשהייה במסגרת. כאשר מסגרת הטיפול מורחבת לכלל האוכלוסייה, סביר להניח שאיכותה תהיה נמוכה יותר מזו הקיימת כיום, והיא אף נושאת בחובה סיכון לפעוטות המשתתפים בה¹⁷.

¹⁷ נציין כי בהיבט זה התייחסנו בהרחבה בנייר המדיניות: "חינוך חינוך לגיל הרך – לא ממש חינוך, וממש לא חינוך", מאי 2022.

הפערים באומדני התועלות הכלכליות

בחלק זה אנו מציגים את האומדנים לתועלות מחלופות הסבסוד לפעוטות מתחת לגיל 3.

להלן פירוט ההנחות שלנו לגבי האומדנים:

1. גידול התוצר על רקע שיפור ביצועי התעסוקה (שיעור תעסוקה, היקפי משרה ושכר) של אימהות לילדים בגיל הרך: שמרנו על המתודולוגיה שהוצגה במסגרת היוזמה, על אף החסרונות הרבים כפי שציינו קודם לכן, תחת הנחה אחת שונה: מספר האימהות לפעוטות עד גיל 3 שצפויות להצטרף לשוק העבודה עומד על 5 אלף נשים, וזאת כדי להשוות לשיעור התעסוקה לאימהות לילדים בוגרים יחסית (3-5).
2. השפעת תוספת הצריכה על התוצר הריאלי: כפי שהוסבר לעיל בפירוט, אין שום הצדקה מתודולוגית להתחשב בהשפעה כזו. יתרה מכך, סביר להניח שהיא כלל לא תהיה קיימת.
3. תועלות משקיות בלבד: כפי שהוסבר לעיל בפירוט, אין שום הצדקה מתודולוגית להתחשב לתועלת תקציבית כזו או אחרת שאינה משפרת את ההכנסה הלאומית, בניגוד לתועלות משקיות.

לפיכך, סך התועלות המשקיות, המוצג בטבלה 2, מתבסס על שיפור ביצועי התעסוקה של אימהות לילדים בגיל הרך. התועלות מהתוכניות עומדות על 66% פחות מאשר התועלות שדווחו במצגת. נדגיש, כי האומדנים המעודכנים המוצגים מטים כלפי מעלה, ובפועל התועלות הכלכליות צפויות להיות נמוכות יותר. זאת משום שגם לאחר העמקת הסבסוד לגיל הרך, אימהות לפעוטות יתקשו להגיע לשיעור תעסוקה והיקף משרה שדומה לאימהות לילדים גדולים יותר; ולא נלקחו בחשבון השפעות משקיות שליליות אפשרויות המקטינות את ההכנסה הלאומית, כגון הגדלת תמריצים שלילים על תעסוקת גברים חרדים ופגיעה אפשרית בחינוך הפעוטות.

טבלה 2: אומדני תועלות מעודכנים מהרחבת חינוך לגיל הרך לפי חלופות

(מיליארדי שקלים בשנה)

לכלל הציבור,	רק לזוגות	לכלל הציבור,	רק לזוגות	
3-0	עובדים, 3-0	3-2	רק לזוגות עובדים, 3-2	
3.4	2.5	1.2	0.9	סה"כ תועלות משקיות

ד. בחינת עלות מול תועלת

בבחינת העלות מול התועלת, בהתאם לחישובים שהוצגו בעבודה זו, עולה כי העלות של תוכנית המוצעת גבוהה בהרבה מהתועלת, בכל התרחישים שנבדקו. כאשר התוכנית מופנית לכלל אוכלוסיית הפעוטות מתחת לגיל 3, העלות גבוהה מהתועלת בכ-16.9 מיליארד שקלים בשנה, ובמקרה שהתוכנית מתמקדת בשכבת בני השנתיים בלבד העלות גבוהה מהתועלת בכ-5.6 מיליארד שקלים.

עבור תוכנית שמתמקדת רק במשפחות בהן שני ההורים עובדים – כאשר התוכנית מתמקדת בפעוטות מתחת לגיל 3 העלות גבוהה מהתועלת בכ-5.6 מיליארד שקלים. כאשר התוכנית היא לפעוטות בשכבת בני השנתיים העלות גבוהה מהתועלת בכ-1.8 מיליארד שקלים¹⁸.

כאמור, בתחשיב זה לא נלקחו בחשבון השפעות משקיות שליליות אפשריות המקטינות את ההכנסה הלאומית, כגון הגדלת תמריצים שלילים על תעסוקת גברים חרדים ופגיעה אפשרית בחינוך הפעוטות וקיימת הנחה מקילה לפיה שיעור התעסוקה והיקף המשרה של אימהות לפעוטות מתחת לגיל 3 יהיו דומים לאימהות לילדים בוגרים יותר (ובכך אומדנים המעודכנים מניחים את התועלת המרבית שניתן להפיק מהיוזמה). על אף ההנחות המקילות, בכל תרחיש העלות גבוהה מהתועלת (ר' טבלה 3).¹⁹

טבלה 3: ניתוח עלות-תועלת מהרחבת סבסוד לגיל הרך

(שנה ראשונה, מיליארדי שקלים)

האומדן שהוצג במסגרת היוזמה	אומדן מעודכן	
-3.1	-16.9	לכלל הפעוטות מתחת לגיל 3
-0.9	-5.6	לכלל הפעוטות בגילי שנתיים
1.7	-5.6	הורים עובדים, לפעוטות מתחת לגיל 3
0.7	-1.8	הורים עובדים, לפעוטות בגילי שנתיים

¹⁸ נציין כי גם אם לא נתחשב בעלויות הבנייה, אלא רק בעלויות השוטפות, נקבל כי התועלת נמוכה מעלותה בכל החלופות.

¹⁹ גם אם לא מעדכנים כלל את התועלת שהוצגה במסגרת היוזמה, מתקבלים ממצאים דומים. במקרה זה, הפער נעוץ בעיקר בכך שאומדני העלויות שהוצגו במסגרת היוזמה התבססו על נתונים ישנים.