

ד"ר מיכאל שראל
ראש פורום קהלת לכלכלה
msarel@kohelet.org.il
פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים
12 באוגוסט 2019



חינוך חינוך לגיל הרך – לא ממש חינוך, וממש לא חינוך

מיכאל שראל – ראש פורום קהלת לכלכלה

ניסן אברהם – חוקר בפורום קהלת לכלכלה

[גרסה מקוצרת של מאמר זה פורסמה כטור בעיתון TheMarker ב-12.08.2019]

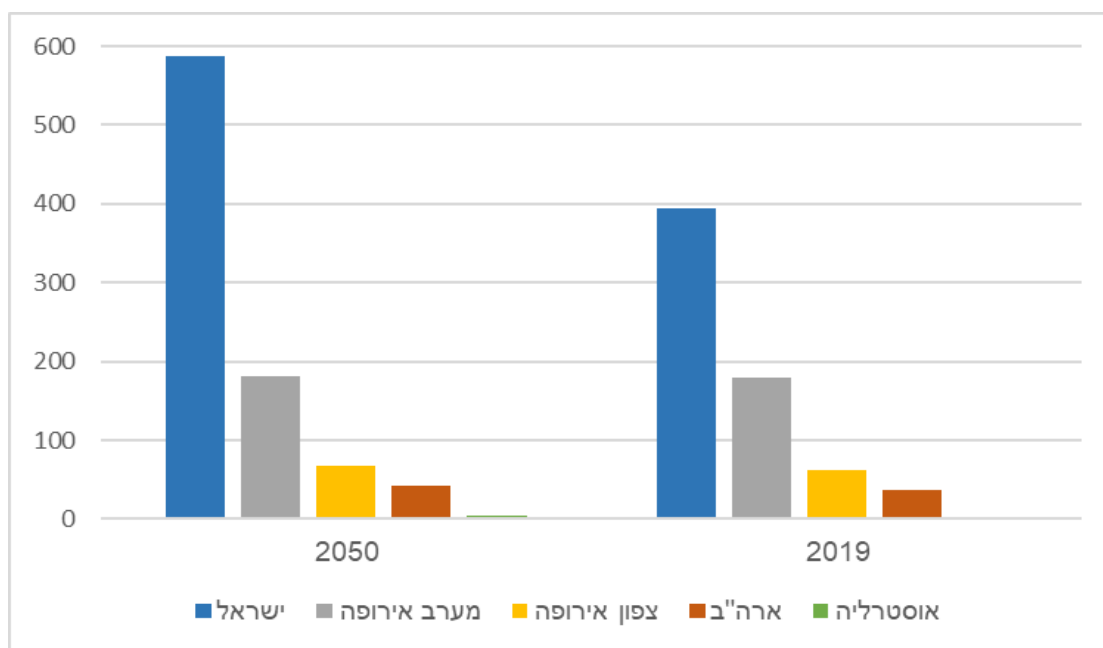
בעקבות מראות הזוועה של התעללות בפעוטות בראש העין, הושמעו דרישות לפיקוח מחמיר יותר על מעונות מצד המדינה, וגם להרחבת חינוך חובה וחינוך החל מגיל אפס. את הדרישה להחמרת הפיקוח יש לבחון לעומק, תוך התייחסות ליתרונותיה ולחסרונותיה הרבים. במאמר זה נתייחס בהרחבה לדרישה לחינוך חובה וחינוך מגיל אפס. דרישה זו לא קשורה ישירות לדרישה להחמרת הפיקוח. לדוגמה, המדינה מפקחת על היגינה בסיסית במסעדות ועל האמצעים לכיבוי אש המותקנים בהן. אולם, פיקוח זה אינו מלווה בהלאמה של המסעדות, בסבסוד הסועדים במסעדות על חשבון כלל הציבור, או בהטלת חובה על הציבור לאכול את ארוחת הערב במסעדות.

לסבסוד ציבורי של מוצר או שירות פרטי יש לעיתים הצדקה אם הוא מאופיין במטרות ציבוריות, למשל אם קיימות השפעות חיוביות על כלל הציבור ולא רק על הצרכנים הישירים. לתמיכה ציבורית במסגרות לגיל הרך עשויות להיות מספר מטרות מרכזיות:

1. התמודדות עם אתגרים דמוגרפיים, ובפרט עידוד ילודה.
2. התמודדות עם אתגרי תעסוקה, ובפרט העלאת שיעור הנשים המשתתפות בשוק העבודה.
3. פוטנציאל להגדלת כישוריהם של הילדים ויכולת ההשתכרות שלהם בעתיד.

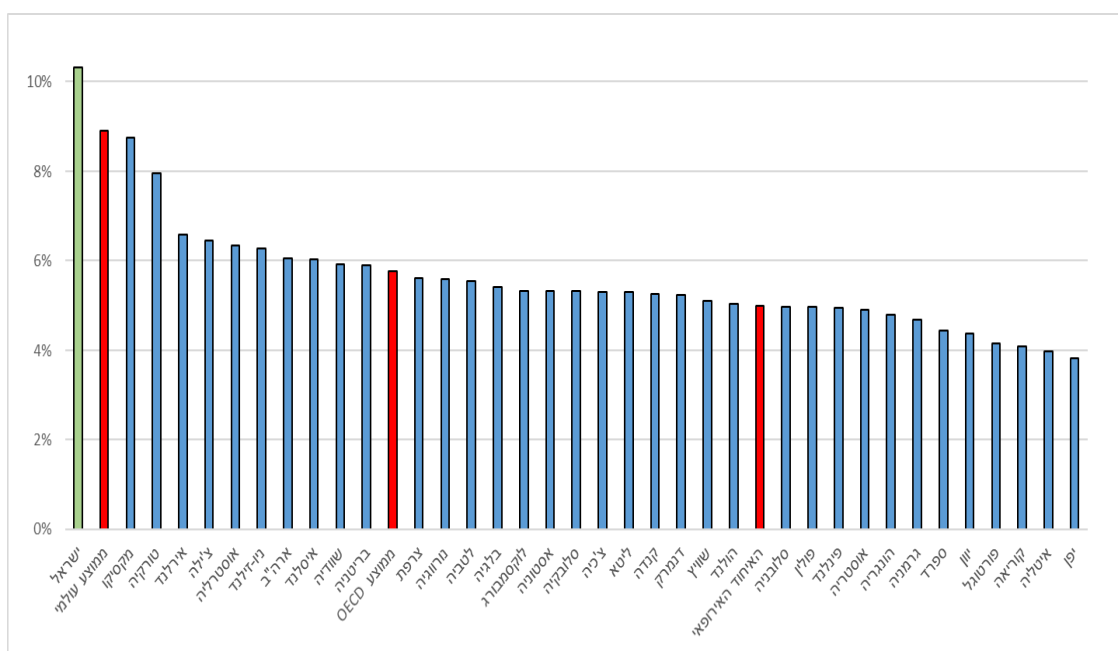
פריון הילודה במדינות האיחוד האירופי וה-OECD עומד על 1.6 ו-1.7 לאישה והוא נמוך באופן ניכר מהשיעור הנדרש לשימור גודל האוכלוסייה. אכן, במדינות רבות מציינים במפורש את מדיניות הסבסוד לטיפול בפעוטות ככלי מדיניות מרכזי להגברת הילודה. לעומת זאת, האתגרים הדמוגרפים בישראל שונים לחלוטין. פריון הילודה בישראל הוא 3.1 – הגבוה ביותר במדינות ה-OECD, בפער משמעותי ממקסיקו, המדורגת במקום השני. גם צפיפות האוכלוסייה בישראל גבוהה מאד ביחס לרוב מדינות המתקדמות. עד לשנת 2050 היא צפויה לגדול בכ-50% והפער בין ישראל למדינות המתקדמות רק ילך ויתרחב.

תרשים 1 - צפיפות האוכלוסייה (מספר נפשות לקמ"ר)



מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני האו"ם; התחזית המוצגת היא התרחיש המרכזי של האו"ם. דפוסי הילודה בישראל הביאו לכך שיותר מ-10% מהאוכלוסייה הם פעוטות. שיעור זה הוא כפול מהממוצע באיחוד האירופי ואפילו גבוה בהשוואה לממוצע העולמי.

תרשים 2 - שיעור פעוטות (מגיל 0 עד 4) יחסית לאוכלוסייה בשנת 2018

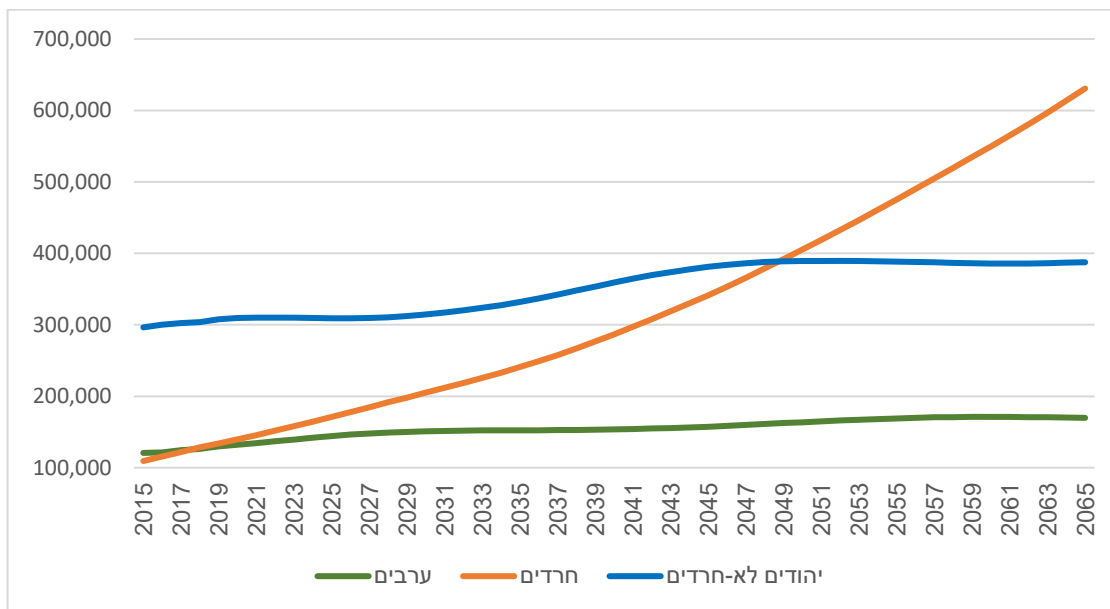


מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני ה-OECD.

בעבר, הכרסום בתמיכה ובסבסוד הילדים בישראל הביא לצמצום ילודה במשפחות מרובות ילדים, במיוחד בחברה הבדואית ובמידה מסוימת גם באוכלוסיות אחרות בעלות הכנסה נמוכה יחסית. הרחבה מהותית של מערכת התמיכה הציבורית בעלות גידול הילדים צפויה להביא להגדלת הילודה, בעיקר במגזרי אוכלוסייה בעלי הכנסה נמוכה יחסית, שכבר כיום מאופיינים בשיעורי ילודה גבוהים וזוכים לסבסוד ניכר מיתר הציבור: קצבאות ילדים, חינוך חינם מגן עד התיכון, ביטוח רפואי חינם לילדים, מענקי לידה והטבות רבות המותנות במספר ילדים, כולל מענק עבודה, הבטחת הכנסה ופטורים והנחות מארנונה ומתשלומים נוספים.

מעבר לכך, במגזר החרדי פריון הילודה גבוה מאוד – כ-7 ילדים לאישה. התחזית המרכזית של הלמ"ס, על אף שהיא מניחה ירידה הדרגתית ומתמשכת בשיעורי פריון הילודה במגזר החרדי, צופה שמספר הפעוטות (ילדים מתחת לגיל 3) במגזר החרדי יגדל פי 4.7 בין 2019 ל-2065, ויעמוד בשנת 2065 על כ-630,000 – למעלה ממחצית מסך מספר הפעוטות בישראל בשנת 2065 ויותר מסך מספר הפעוטות בישראל בשנת 2019.

תרשים 3 - תחזית מספר פעוטות (גילאים 0-3) לשנים 2015-2065 לפי מגזרים

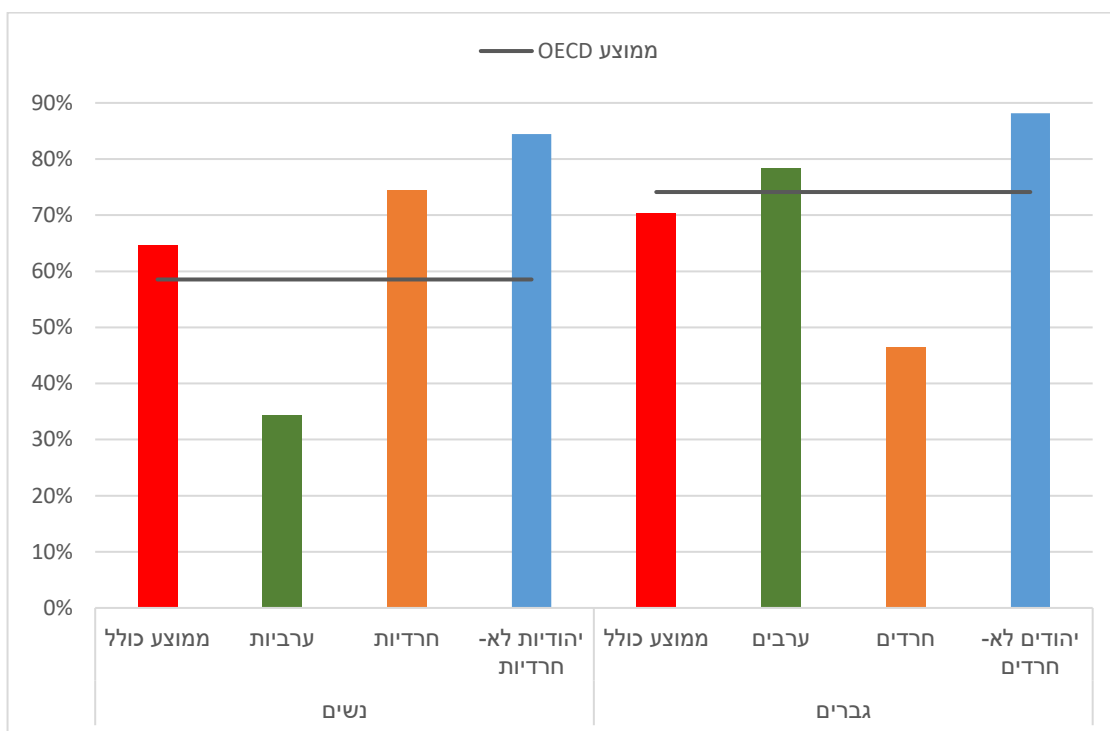


מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לתחזיות הדמוגרפיות של הלמ"ס.

מהותה של הרחבת חינוך חינם מגיל אפס היא העברת כסף נוסף ממשפחות שיש בהן מעט ילדים למשפחות שיש בהן הרבה ילדים, ובפרט ממשפחות יהודיות לא-חרדיות למשפחות חרדיות. לא ברור מדוע זו מדיניות רצויה וצודקת.

לאחר הקיצוץ במערכת התמיכה בסבסוד הילדים ב-2003, חל גידול מרשים בשיעור התעסוקה של גברים חרדים, אך מאז 2015 מתרחשת נסיגה בשיעורי התעסוקה שלהם, כתוצאה מגידול מחודש בתמיכה הממשלתית. על כן, הגדלה נוספת של התמיכה ככל הנראה תפגע עוד יותר בשיעורי התעסוקה של גברים חרדים. אם כיום גבר חרדי נדרש לעבוד, בין היתר כדי לממן לילדיו הפעוטות חלק מעלות המעונות (בהינתן שהסבסוד הוא חלקי ולא מכסה את כל העלות), הרחבת חוק חינוך חינם תאפשר לו לעבוד פחות שעות בלי שהכנסתו הפנויה תיפגע. לכן נראה שכדי לשחזר את ההצלחות בשיעור התעסוקה, ובמיוחד בקרב משפחות מרובות ילדים, רצוי לא להגדיל תמריצים להישאר מחוץ לשוק העבודה.

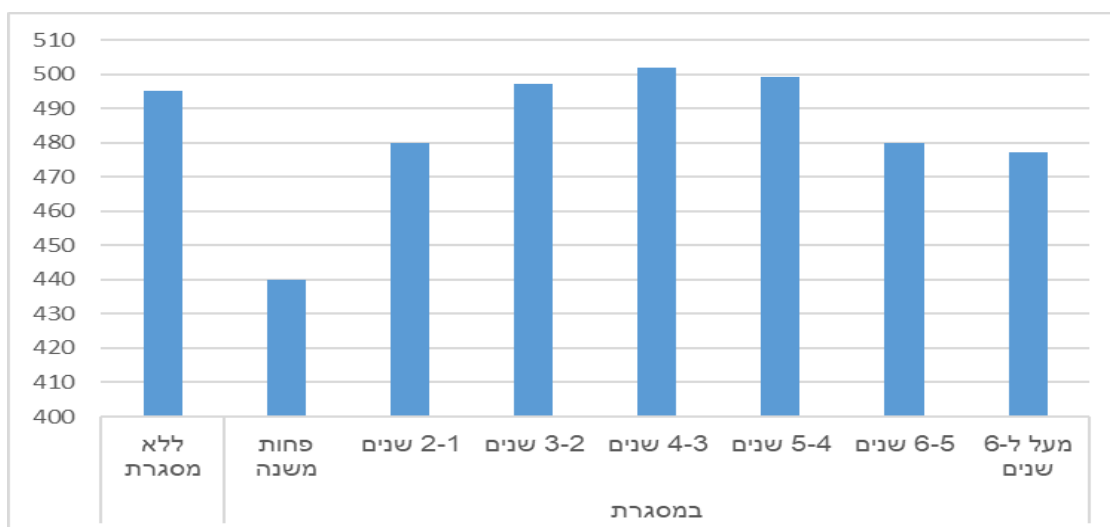
יתר על כן, בנוגע לתעסוקת נשים לא צפויות תמורות משמעותיות כתוצאה מסבסוד מסגרות הטיפול בפעוטות. שיעור התעסוקה הכולל בישראל גבוה יחסית למדינות ה-OECD **בזכות** שיעור תעסוקה גבוה יחסית של נשים. לכן **במסמך** *Going for Growth*, שפורסם לאחרונה ב-OECD, לא הייתה המלצה לישראל להגדיל תקציבים או להרחיב את מספר שנות החינוך בגיל הרך. לעומת זאת, הייתה המלצה מפורשת מצד הארגון לגבי מדינות עם אתגרי תעסוקת נשים, כמו יפן, מקסיקו ופולין. שיעור התעסוקה בקרב נשים יהודיות (חרדיות ולא-חרדיות) גבוה מאוד ונראה שהגענו למיצוי כמעט מלא של פוטנציאל התעסוקה אצלן. לעומת זאת, שיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות נמוך מאוד, אך נראה כי הגורמים שמונעים מהן לצאת לעבודה בשיעורים גבוהים יותר הם חסמים תרבותיים וגיאוגרפיים ולא דווקא מסגרות טיפול בפעוטות.



מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני סקר בוח אדם של הלמ"ס ושל ה-OECD.

מחקרים רבים מעידים כי חמש השנים הראשונות בחייו של אדם הן שנים קריטיות להתפתחותם. עם זאת, על-פי **ארגון ה-OECD**, נראה כי להורים יש את ההשפעה החזקה ביותר על התפתחות ומיומנויות של ילדיהם. הראיות הברורות ביותר לכך שמסגרות בגיל הרך מועילות לילדים מגיעות ממחקרים לגבי ילדים בני 3 ו-4. מנגד, יש ראיות לכך שמסגרות חינוך לפעוטות מתחת לגיל 3 אינן מועילות, ולעיתים אף מזיקות, במיוחד בכל הקשור לבעיות התנהגות. נראה שגיל הכניסה למסגרות בגיל הרך קשור להישגים הלימודיים של תלמידים במבחן פיזה בגיל 15: ילדים המתחילים להיכנס לתוכניות בגיל 3 מפגינים מיומנויות טובות יותר במדע בהשוואה לילדים המתחילים בגיל מוקדם או מאוחר יותר. דפוס הממצאים הוא זהה כאשר בוחנים מיומנויות קריאה ומתמטיקה בגיל 15.

תרשים 5 - הקשר בין מספר שנות לימוד וטיפול בגיל הרך לבין ציוני פיזה במדע בגיל 15
לשנת 2015



מקור: עיבוד פורום קהלת לכלכלה לנתוני ה-OECD, "2015 Reading, Mathematics and Science Assessments," Programme for International Student Assessment (PISA) (database) OECD (2016).

מירב ארלוזורוב ("מחאת ההורים עוד תעלה להם ביוקר", 10.7.2019, TheMarker), מזכירה במאמרה את מחקריו של הכלכלן ג'יימס הקמן, הנחשב למומחה בתחום זה. לפי מסקנותיו, כל דולר השקעה בחינוך בגיל הרך מניב בהמשך תשואה גבוהה מאוד; אולם רוב מחקריו של הקמן נערכו לא בקרב כלל הציבור, אלא בקרב קבוצות חלשות ובעלות סיכון גבוה לכישלון בבית הספר (כמו ילדים אפרו-אמריקאים ממשפחות לא מתפקדות). נוסף על כך, תוכניות לגיל הרך שלא היו ברמה גבוהה נמצאו כבעלות השלכות שליליות על ילדים מהאוכלוסיות שחקר הקמן, במיוחד עבור בנים. הקמן ממליץ על מיקוד המאמץ של תמיכה ציבורית במסגרות איכותיות עבור אוכלוסיות חלשות, ובוודאי לא במסגרות באיכות בינונית לכלל האוכלוסייה. בהקשר זה, הרחבת חוק חינוך חובה, במיוחד במדינה כמו ישראל עם שיעור כה גבוה של פעוטות, צפויה – על רקע המגבלות התקציביות – להיות מלווה בירידה באיכות המסגרות לפעוטות. הרחבה כזו תוביל, בין היתר, לגידול חד בביקוש למטפלות, וכדי לעמוד בביקוש יתכן שאיכות המטפלות שייגיסו תהיה נמוכה יותר. כלומר, להרחבת מסגרות החינוך לגיל הרך יכולה להיות בסופו של דבר השפעה שלילית על כישורי הילדים ויכולת ההשתכרות שלהם בעתיד.

הדרישה לחינוך חינוך מגיל אפס מטילה עלות תקציבית על כלל הציבור בהיקף עצום עם השפעות משמעותיות על מגוון רחב של תחומים. במאמר של מירב ארלוזורוב מוצג חישוב על פיו תוספת העלות להרחבת הסבסוד הקיים כיום בישראל במסגרות המבוקרות לסבסוד מלא לכלל הילדים מגיל אפס עומד על כ-12 מיליארד שקלים בשנה, לא כולל הוצאות בינוי של מעונות יום חדשים (המוערכות בכמה מיליארדי שקלים נוספים). אולם, חישוב זה אינו לוקח בחשבון את הקשר הלא-לינארי בין סך העלות לסך הילדים. הגדלה משמעותית של מספר המטפלות תצריך הגדלת עלות השכר הממוצעת למטפלת, בהנחה שהמטפלות החדשות תהיינה שוות בכישוריהן למטפלות הקיימות כיום. לכן, תוספת של 12 מיליארד שקלים (+ תוספות לבניית מעונות) רק תייצר מצב בו רמת הטיפול בפעוטות בישראל תהיה נמוכה מזו הקיימת כיום במסגרות המפוקחות, עוד לפני היישום של החוק להגברת הפיקוח במסגרות אלה. כפי שצוין קודם, במקרים שאיכות החינוך היא ברמה נמוכה צפויות להיות השפעות שליליות על הפעוטות ביחס למצב בו הם שוהים בקרב משפחתם.

יתירה מכך, כל ההצעות לשיפור איכות המעונות מסבירות שהרמה של מעונות הילדים בישראל כיום (גם אלו המפוקחים) היא נמוכה ביחס למקובל במדינות המפותחות ובוודאי נמוכה לעומת ההמלצות של גופים בין-לאומיים התואמות את מה שנדרש ממסגרות איכותיות לגיל הרך. כך, למשל, העבודה של פרופ' טרכטנברג ואחרים במסגרת מוסד שמואל נאמן ממליצה על הכשרת העובדים, שכר ותנאי עבודה הולמים לעובדים, שיפור היחס המספרי בין ילדים לבין הצוות המטפל, ועוד. יצירת חינוך איכותי וחינם לכלל הילדים, מגיל אפס, תעלה ככל הנראה עשרות מיליארדי שקלים בשנה.

אתגרי התעסוקה ודפוסי הילודה שמולם ניצבות מדינות ה-OECD שונים מאוד מזו של ישראל. לכן טענה ש"כך נהוג ב-OECD" כלל אינה רלוונטית עבור ישראל – לא מבחינת המטרות של המדיניות וגם לא מבחינת הנטל התקציבי של תוכנית כזו. פוליטיקאים שזיהו את נושא החינוך לגיל הרך בנושא "חם" מציעים, מתוך חוסר הבנה או חוסר אחריות, "חינוך חינוך מגיל אפס" כסיסמה אטרקטיבית למשיכת מצביעים בבחירות הקרובות. על הציבור להבין שמה שמוצע הוא לא ממש חינוך איכותי אלא יותר שירותי שמרטפות, שהעלות התקציבית תהיה עצומה, ושהיא תמומן בסופו של דבר על-ידי הציבור ולא על-ידי הפוליטיקאים המציעים זאת. על הציבור לעמוד בפיתוי המסוכן הזה.