

## חופשות התלמידים במערכת החינוך בישראל מול חופשות ההורים: מאפיינים, עלויות-משקיות וחלופות-מדיניות<sup>3</sup>

### טיוטה

### תקציר

הפער בין מספר ימי החופשה הנהוגים במערכת החינוך למספר ימי החופשה של ההורים בישראל—'פער ימי החופשה'—גבוה בהשוואה בינלאומית. הסיבות לכך הן: (1) פער בסכרון בין שבוע העבודה של העובדים במשק לבין שבוע הלימודים בבתי הספר - מחד, מרבית כוח העבודה אינו עובד ביום שישי, אך הלימודים בבתי-הספר היסודיים מתקיימים כסדרם. מאידך, ימי חופשה רבים בבתי הספר הינם ימי עבודה בשאר המשק; ו-2) מיעוט ימי החופשה השנתית של העובדים בישראל בהשוואה למדינות המפותחות. פער ימי החופשה כרוך בנטל כספי ישיר להורים העובדים, ובעלויות משקיות עקיפות בתחומי פריון העבודה, ההוראה והרווחה. כדי לצמצם את פער ימי החופשה, מפעילה הממשלה את תוכנית 'בתי הספר של החופשים', המקטינה את הפער בכשישית. העבודה מציגה מודל עלות-תועלת שמאפשר השוואה בין עלות הפעלת התוכנית—630 מיליון ש"ח - לבין הפסד התוצר הישיר למשק, אותו היא מונעת, ואשר נע בין 520 ל-690 מיליון ש"ח. עוד עולה מהמודל כי עקב שיעורי התעסוקה השונים במגזרי המשק: הערבי, החרדי וה'אחר'—שאינו ערבי ואינו חרדי, ניתן לייחס לבתי הספר של החופשים' כדאיות משקית במגזר ה'אחר' בלבד, ואילו בשני המגזרים האחרים עלותה גדולה מהפסד התוצר, שהיא מונעת. בנוסף בוחנת העבודה הצעה חילופית, אשר לה שני חלקים: (1) הארכת שנת הלימודים וקיצור החופשות (ללא תוספת שעות-לימוד ושעות הוראה) באמצעות סכרון בין שבוע הלימודים לשבוע העבודה - חמישה ימים בשבוע בשניהם. מהלך זה מצמצם למעלה ממחצית מפער ימי החופשה, ועשוי להביא לגידול ישיר בתוצר של כמיליארד ש"ח בשנה לכל הפחות; (2) הפעלת 'שישונים'—מסגרות העשרה חיצוניות בימי שישי, אשר ההשתתפות בהם תהיה רשות.

### מבוא

עד שנת 2014 הפער בין מספר ימי החופשה במערכת החינוך, אשר בהם לא מתקיימת חופשה במקומות העבודה, לבין מספר ימי החופשה השנתית של העובדים - 47 ימים - היה חריג בישראל וגדול במיוחד בהשוואה למדינות אחרות בעולם. 'פער ימי חופשה' זה כרוך בעלות משקית, והוא מטיל עול כלכלי ישיר על חלק נכבד ממשקי הבית ומחייב אותם לנקוט בצעדים, שעלולים לפגוע בפריון העבודה של ההורים.

כדי לצמצם את פער ימי החופשה, הנהיגה הממשלה בהדרגה החל מקיץ 2014 את תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול'. התוכנית, שפועלת 5 שעות ביום ב-15 ימי העבודה הראשונים בחודש יולי (בימים ראשון עד חמישי), מוצעת החל מ-2017 והלאה לכלל התלמידים בגילים 6-9. ההשתתפות בתוכנית אינה חובה ושיעור ההשתתפות בה עמד בשנת 2018 על כ-60%. ב-2018 החלה הממשלה להפעיל בנוסף גם את תוכנית 'בתי הספר של החגים' לגילים 3-9. תוכנית זו פועלת משך חמישה ימים בחופשת חג הפסח וחמישה ימים בחופשת חג חנוכה.

מלכתחילה תוכנית 'בתי הספר של החופשים' נועדה לכלול את כלל הילדים בגילים 5-11 (הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, 2016), אולם עד כה התוכנית אינן חלות על כלל הילדים

<sup>1</sup> חטיבת המחקר, בנק ישראל. [yossi.margoninsky@boi.org.il](mailto:yossi.margoninsky@boi.org.il)

<sup>2</sup> חטיבת המחקר, בנק ישראל. [guy.segal@boi.org.il](mailto:guy.segal@boi.org.il)

<sup>3</sup> אנו מודים ליהודית בר-און ממשד החינוך, ולשאל קירשנבאום ממשד האוצר על עזרתם, לערן ישיב, עופר מרגונינסקי ולחוקרי חטיבת המחקר של בנק ישראל - אלכס אילק, עדי ברנדר, נועם זוסמן, שי צור, קונסטנטין קוסנקו, אלה שחר וגלעד שלום - על עזרתם ועל הערותיהם לגרסה הנוכחית של העבודה.

באותם גילים; בפרט, תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול' לשנת 2019 תחול לכל היותר על כ-37% מהילדים, אלה בני ה-6 עד 9. למעשה, 'בתי הספר של החופשים' במתכונתם הנוכחית (נכון לשנת 2019) מצמצמים את הפער בכשישית בלבד, לאור שיעורי השתתפות הילדים בתוכנית<sup>4</sup> (איור 1).<sup>5</sup> ככל הידוע לנו, להפעלת התוכנית לא קדם חישוב עלות ותועלת משקית, והמוטיבציה להפעלתה באה מתחום הכלכלה הפוליטית, קרי מצוקתן של קבוצות האוכלוסייה, שמתמודדות ישירות עם הנטל הכרוך בפער ימי החופשה.<sup>6</sup> עבודה זו בוחנת את כדאיותן המשקית הישירה של תוכניות הממשלה באמצעות מודל עלות-תועלת.<sup>7</sup> הבחינה מעלה כי עלות הפעלת 'בתי הספר של החופשים' במתכונתם הנוכחית—כ-630 מיליוני ש"ח—קרובה בגודלה להפסד התוצר שנמנע בעטיה—ושנאמד בין 520-690 מיליוני ש"ח בשנה.<sup>8</sup>

בבסיסו, פער ימי החופשה החריג בישראל קשור לכך שלמערכת החינוך הישראלית מאפיין ייחודי: בעולם קיים סנכרון בין שבוע העבודה ושבוע הלימודים בבתי-הספר – שניהם נמשכים חמישה ימים.<sup>9</sup> בישראל, לעומת זאת, שבוע העבודה הנהוג במרבית מקומות העבודה במשק נמשך 5 ימים, אולם שבוע הלימודים בבתי הספר נמשך 6 ימים. תוכניות 'בתי הספר של החופשים' אינן מתייחסות למאפיין ייחודי זה.

בעבודה זו נבחנת, על-כן, גם הצעה חלופית לצמצום פער ימי החופשה (ראו חלק ה'), אשר במרכזה 'סנכרון ושישונים': ביטול הלימודים ביום שישי ומעבר של מערכת החינוך לשבוע עבודה בן 5 ימים (המורים יעבדו ארבעה ימים בשבוע במקום חמישה כיום). שעות ההוראה של ימי שישי 'מוחזרות' בימי לימודים נוספים בימים ראשון עד חמישי, במקום ימי חופשה שנהוגים כיום, וכך מצמצמות את פער ימי החופשה. במקביל לסנכרון וכחלק אינטגרלי בחלופה, יופעלו 'שישונים', שיציעו לימודי העשרה וחוגים בכל ימי השישי משך שנת הלימודים הארוכה יותר. זאת על ידי מערך הצהרונים הפועלים כיום בבתי הספר ובגנים.

עצם הסנכרון מצמצם משמעותית את בעיית פער ימי החופשה, ועשוי להגדיל את התל"ג בכמיליארד ש"ח מדי שנה באופן ישיר, לכל הפחות (במונחי 2019).

הצורך בשישונים (למעט עבור משקי הבית בהם שני ההורים, או ההורה היחיד, עובדים ביום שישי, כ-8% בלבד ממשקי הבית<sup>10</sup>) נשען במידה רבה על הנוהג הקיים בישראל של פעילות

<sup>4</sup> שיעור השתתפות הילדים בתוכנית מושפעים מגורמים שונים, בהם הצורך של ההורים בתוכנית מבחינת תעסוקת ההורים, עלות התוכנית להורים, כלומר שיעור הסבסוד, וגורמים נוספים דוגמת היערכות מוקדמת של מפעילות התוכנית, רישום לתוכנית, תכניה, מידת הביטחון של ההורים לגבי שליחת ילדיהם לתוכנית, ועוד. לפירוט ראו דוח ראמ"ה, 2016, משרד החינוך, ע' 42-43.

<sup>5</sup> מאחר שיבתי הספר של החגים הופעלו כבר מגיל 3, עבודה זו בוחנת את העלות והתועלת מהפעלת התוכניות השונות מגיל זה.

<sup>6</sup> דו"ח ראמ"ה, משרד החינוך, 2016, ע' 26.

<sup>7</sup> המוצעה הלאומית לכלכלה אמדה אף היא את העלות המשקית של 'פער יום חופשה' (ללא התייחסות למגזרים השונים במשק הישראלי) ומצאה שזו נעה בין 140 מיליון ל-260 מיליוני ש"ח (איתן, דרור ולוי (2017)). האומדן הנמוך מתבסס על שימוש בשכר הממוצע במשק עבור חלק ממשקי הבית ובהנחה לגבי שיעור משקי הבית שמשלמים על שירותי שמרטפות. האומדן הגבוה מתקבל מחלוקה של סך תקציב החינוך ב-220 ימי הפעילות של מערכת החינוך במהלך השנה.

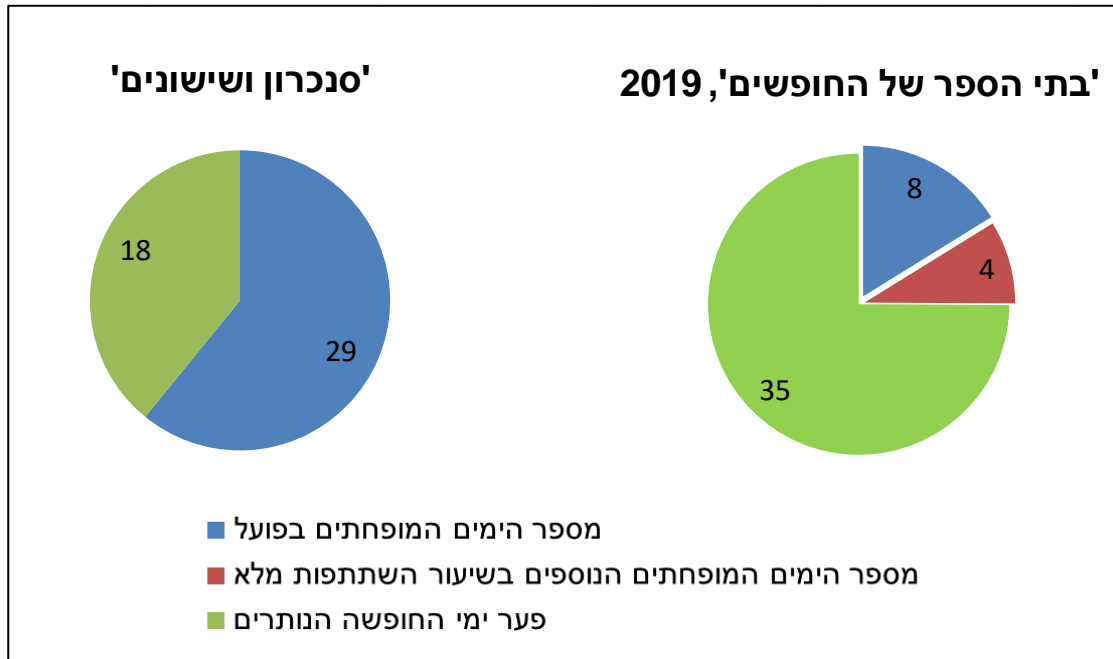
<sup>8</sup> לאור הניתוח המקובל בתאוריה הכלכלית עדיף היה לו אמדנו את השינויים ברמת הרווחה של האוכלוסייה, כתוצאה מהתוכניות, ולא את השינויים בתוצר. חישוב כזה היה יכול להתייחס, בין השאר, לשינויים ברמת הרווחה, שכרוכים בכך שהורים נשארים לשמור על צאצאיהם, במקום לשלוח את האחרונים לבתי הספר של החופשים. אולם מדידת השינויים ברמת הרווחה איננה אפשרית במסגרת המושגית בה אנו משתמשים בעבודה.

<sup>9</sup> השוואה בינ"ל מראה כי שבוע הלימודים בישראל המונה שישה ימים, הינו ארוך יותר מבמדינות העולם, שברובן שבוע הלימודים הוא בן חמישה ימים או פחות (OECD (2018\_a).

<sup>10</sup> 42.1% מהשכירים במשק עובדים ביום שישי, ובניכוי אוכלוסיית עובדי ההוראה המספר עומד על כ-40%; (הוועדה לבחינת מבנה שבוע העבודה', 2013). מכאן אנו מניחים כי שיעור משקי הבית בו שני ההורים עובדים ביום שישי, או שהורה היחיד (6% ממשקי הבית, ראו: 'משפחות בישראל – נתונים לרגל יום המשפחה', הלמ"ס, פברואר 2017) בו עובד ביום שישי הינו:  $17.4\% = 40\% \times 6\% + (40\%)^2 \times 94\%$ . כלומר, אנו מניחים הנחת אי-תלות בין תעסוקת

מסגרת חינוכית בימי שישי. ההשתתפות בשישונים, כמו בצהרונים ובבתי הספר של החופשים, תהיה רשות ולא חובה. נראה כי רצוי כי השישונים (כמו הצהרונים, שפועלים היום) יופעלו על ידי הסקטור הציבורי, על מנת להבטיח את רציפות קיומה של מסגרת מוסדית לתלמידים בימי שישי וכן בשל יתרונות לגודל. אולם היקף הפעילות של השישונים יקבע על פי הביקוש להם.<sup>11</sup>

איור 1  
 פער ימי החופשה בישראל וצמצומו על פי תוכניות שונות\*, ימים



המקור: עיבודי הכותבים. \*לשם השוואת התוכניות, צמצום הפער על ידי התוכניות השונות מחושב ביחס לאוכלוסיית כל הילדים בני ה-3 עד 12, הואיל וזו מקבלת מענה מובנה בתוכנית ה'סנכרון ושישונים'. ללא כל תוכנית, הפער בישראל בין ימי החופשה הנהוגים במערכת החינוך לימי החופשה של ההורים הינו 47 ימים.

תוכנית ה'סנכרון והשישונים' מצמצמת 29 ימי 'פער חופשה' לעומת 8 ימים, שמצמצמת תוכנית 'בתי הספר של החופשים' במתכונתה הנוכחית (איור 1).<sup>12</sup>

מכיוון שתוכנית 'הסנכרון והשישונים' מייטרת את תוכנית 'בתי הספר של החופשים' ניתן לבחון את השימוש בתקציב הממשלה בגין התוכניות הקיימות לשם סבסוד השישונים, ולשמר את

<sup>11</sup> שני ההורים במשק הבית ביום שישי. ממספר זה אנחנו מנכים 23% - שיעור משקי הבית שיש להם עזרה (ראו הערה 25), כופלים את התוצאה בשיעור התעסוקה בכל אחד מהמגזרים, ומקבלים נתון משקי של כ-8%. על פי הוועדה, כ-20% מהשכירים העובדים ביום שישי עובדים פחות מ-4 שעות, ולכן נתון זה מצמצם את העלות המשקית על פי המתודולוגיה בעבודה הנוכחית. מנגד, סביר להניח כי בקרב העצמאים במשק, שיעור משקי הבית הנזקקים לשירותי שמרטפות ביום שישי הינו גבוה יותר. אנו מניחים כי העלות המשקית בשתי האוכלוסיות הללו מבטלות זו את זו.

<sup>12</sup> אשר לזווית הבינלאומית של בית ספר ביום השישי בשבוע, הרי השוואה בין ישראל לבין המדינות המפותחות בכל הנוגע למסגרות חינוכיות ציבוריות לילדים, בימים שבהם לא מתקיימים לימודים במערכת החינוך, מחייבת זהירות. זאת שכן מספר הילדים הממוצע למשפחה בישראל גדול בהרבה מהמספרים המקבילים בארצות המפותחות; ומכאן שגם הצורך של משפחות בישראל במסגרות כאלה עולה ככל הנראה על הצרכים במדינות מפותחות אחרות. על כל פנים, מסגרות אלה אינן נפוצות בעולם (ראו אלמגור-לוטן, 2012): באוסטרליה, דנמרק, שבדיה והונגריה כמחצית מהילדים משתתפים בתוכניות אלו, לעומת 10% מהילדים בלבד בגרמניה, איטליה, קוריאה, פולין וספרד. רוב העלויות של המסגרות מוטלות על ההורים, אולם בחלק מהמדינות קיימות תוכניות ייעודיות לאוכלוסיות עניות, או שקיים סבסוד ייעודי שהן זכאיות לקבל. מבין המדינות המובילות באספקת מסגרות שכולה ניתן לציין את בריטניה, צרפת, דנמרק, נורבגיה ושבדיה.

<sup>12</sup> ייתכן כי העובדה שימי השישי מתפרשים באופן שווה על פני השנה כולה, תקל על ההורים לשלם מכיסם עבור השישונים, בהשוואה לתשלום עבור בתי הספר של החופשים.

הנייטרליות-התקציבית של ההצעה. משמעות הדבר מימון תקציבי של כשליש - בממוצע - מעלות ה'שישונים'.

יתרון אפשרי נוסף של הסנכרון נובע מקיצור החופשות הארוכות, ובעיקר חופשת הקיץ, שעשוי להשביח את איכות הלמידה, ועימה את מיומנויות התלמידים והפריזון העתידי במשק, אולם בחינה של נקודה זו נמצאת מחוץ לתחומה של עבודה זו.<sup>13</sup>

גם אם העבודה כרוכה בחישובים מפורטים, הרי עיקרו של הניתוח המוצג בה שייך לתחום הכלכלה הפוליטית. חלקי העבודה הם כדלקמן: חלק א' מתאר ומנתח את פער ימי החופשה בישראל וחלק ב' מתאר את התוכניות שהונהגו על ידי הממשלה לצמצום הפער. חלק ג' בוחן את כדאיותן המשקית של התוכניות וחלק ד' מרחיב בחינה זו. בחלקים ג'-ד' נעשה שימוש במודל עלות-תועלת, אשר מוצג במלואו בנספח 2. חלק ה' בוחן הצעה חלופית לצמצום הפער באמצעות 'סנכרון ושישונים': ביטול הלימודים ביום שישי, הפעלת תוכנית העשרה במקומם ביום זה והארכת שנת הלימודים (נספח 2 מציג במלואם את החישובים, בהם עשינו שימוש בחלק ה'). חלק ו' מתאר תועלות אפשריות נוספות מחלופת ה'סינכרון ושישונים' והחלק האחרון מסכם.

### חלק א' - פער ימי החופשה במשק הישראלי

פער ימי החופשה בישראל רלוונטי ישירות ל-28% ממשקי הבית בישראל—אשר להם ילדים בגילים 3 עד 11 (בניכוי משקי בית עם עובדי הוראה).<sup>14</sup>

סקירה שנעשתה על ידי מרכז המידע והמחקר של הכנסת (אלמגור-לוטן, 2012) מראה כי הפער בין מספר ימי החופשה הנהוגים במשק למספר ימי החופשה של תלמידי מערכת החינוך (להלן, פער ימי החופשה) במרבית העולם היה נמוך מאשר בישראל; חישוב מעודכן שמוצג בחלק זה מאשש ממצא זה עד לשנת 2014—שנת הפעלת תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול' על ידי הממשלה.<sup>15</sup> מספר ימי הפער עבור משק בית מתקבל מהפער בין מספר ימי החופשה במערכת החינוך למספר ימי החופשה להם זכאי כל הורה עובד (או הורה יחיד במשפחה חד הורית)—כ-6% ממשקי הבית בישראל) במשך חמשת ימי העבודה, ומאורכה של החופשה השנתית המשותפת להורים; מ-76 ימים שבהם מערכת החינוך אינה עובדת לעומת ימי עבודה במשק (אלמגור-לוטן, 2012) יש להפחית את ימי החופש של ההורים. הנחת-עבודה בדבר חופשה שנתית משותפת של 5 ימים (שבוע

<sup>13</sup> לא ברור האם היעדר מסגרת לילדים ביום שישי תורמת לפריזון העבודה או פוגעת בו; השפעה ישירה עשויה להתבטא בשינויים בהרכב הצריכה כמו גם ברמתה ביום זה (בילויים משותפים—יותר או פחות), והשפעה עקיפה על פריזון העבודה במהלך השבוע—האם היעדר חצי יום חופשי תורם או פוגע בפריזון.

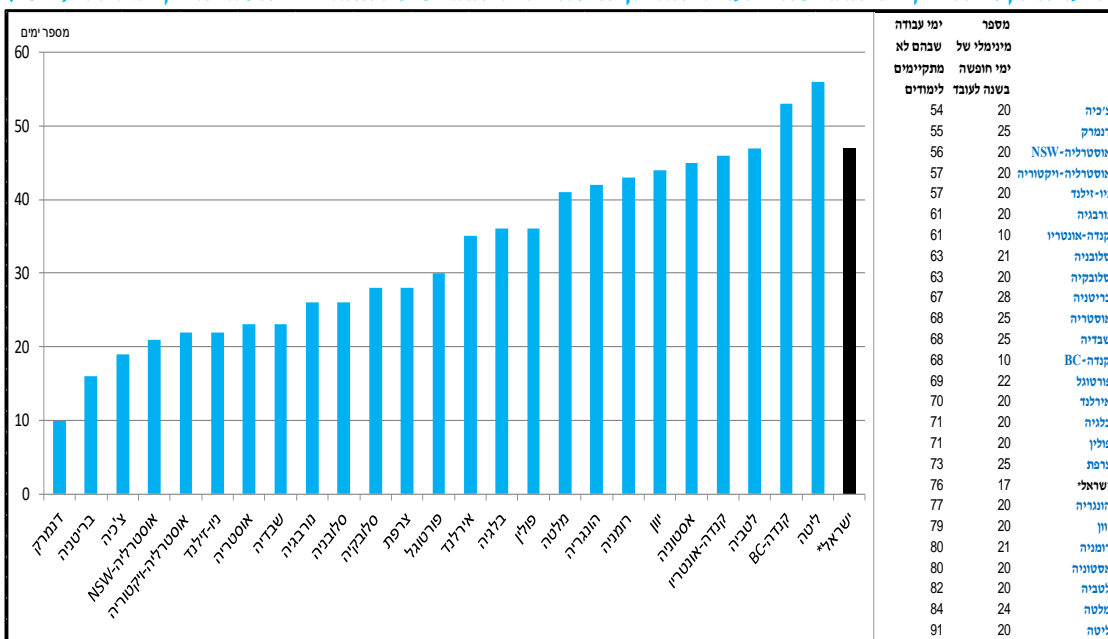
<sup>14</sup> יסקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס מקבץ את משקי הבית לפי קבוצות הגיל הבאות של הילדים: 0 עד 4, 5 עד 9, 10 עד 14 ו-15 עד 17. לכן, כדי לחשב את מספר משקי הבית בישראל שבהם ילדים בגילים 3 עד 12 ב-2019, השתמשנו באומדן משקי הבית עם ילדים בגילים 0 עד 9 על פי הסקר לשנת 2016.

<sup>15</sup> החישוב מתעלם מאותם ימים בהם מתקיימים לימודים, אך מרבית ההורים בחופשה - נקודה חשובה בעיקר לגבי ישראל, בה מתקיימים לימודים בימי שישי.

חופשה) שבה שני ההורים נמצאים יחד, וכי יש 17 ימי חופשה להורה, <sup>16</sup> מובילה לפער ממוצע של 47 ימים במשך השנה (איור 2). 17-18-19.

לפער הגבוה של ימי החופשה יש השלכות על סדרי העבודה הסדירים של ההורים העובדים. הוא מחייב אותם להיעזר באחד מבני המשפחה; למצוא מסגרת חלופית לילדים בעלות כספית; או להשגים על הילדים בעצמם - דבר שכרוך בעלות משקית כלכלית לא מבוטלת (גם אם לא למשק הבית עצמו). בעיה זו הלכה והחריפה על פני זמן בעקבות הגידול המבורך בשיעור ההשתתפות של הנשים בכוח העבודה, שהתרחש ברוב המדינות בעולם (איור 3). אולם החרפתה של "הבעיה" בישראל הייתה מהירה וקיצונית ביחס למדינות האחרות; שיעור השתתפות הנשים בגילים עד 25 עד 34 בכוח העבודה בישראל עלה בקצב מהיר בהשוואה עולמית.

איור 2 הפער המקסימלי בין ימי החופשה במערכת החינוך היסודי לימי החופש של ההורים – השוואה בין-לאומית (2011)



המקור: עיבודי הכותבים לנתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת. \* הנתון המתייחס לחופשות ההורים בישראל הוא נתון ממוצע; ואילו בשאר מדינות העולם מוצג מספר ימי החופשה המינימלי הקבוע בחוק (בשל מגבלות הנתונים), כלומר מדובר באמדן חסר, בהשוואה לישראל. לפירוט החישוב, ראו הערה 17.

<sup>16</sup> נתוני סכ"א של הלמ"ס לשנת 2014 מראים כי מספר ימי החופשה השנתית בממוצע לעובד בישראל עומד על 19. הואיל ועבודה זו מתמקדת במשקי הבית הצעירים ברובם (שלהם ילדים בגילים 3 עד 12) אנחנו מניחים 17 ימי חופשה שנתית בממוצע להורה.

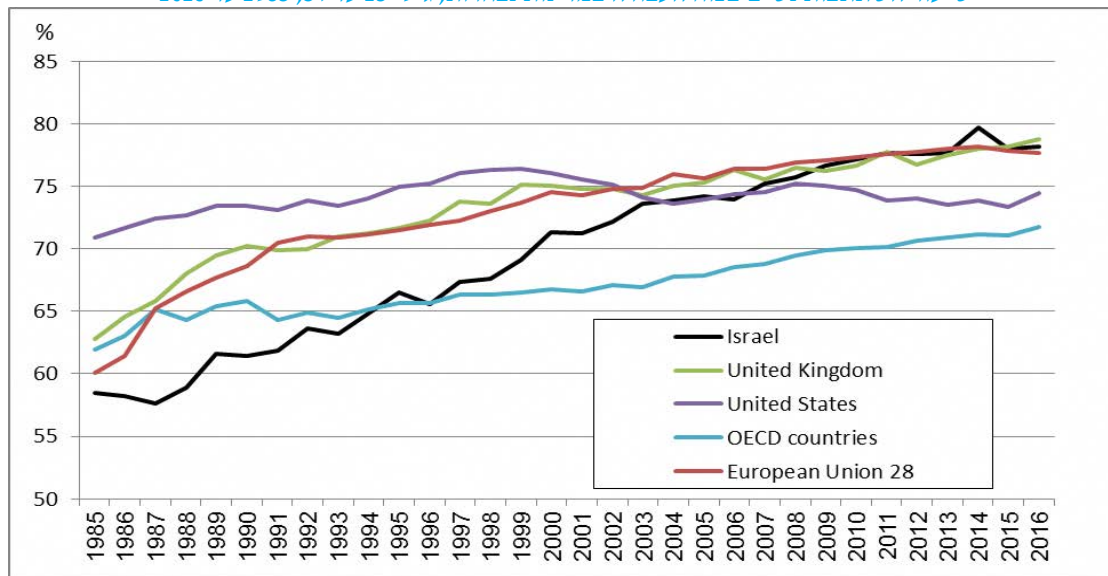
<sup>17</sup> הפער בישראל הנקוב באלמגור-לוטן (2012) הוא 66 ימים: 76 ימי חופשה במערכת החינוך, שהינם ימי עבודה רגילים מחוץ למערכת החינוך, פחות 10 ימי חופשה, המספר המינימאלי לפי החוק בישראל (שעלה מאז ל-12 ימים). אנחנו מתבססים על נתון 76 הימים, אך מחשבים את פער ימי החופשה בצורה שונה: גובה הפער, עבור משק בית עם שני הורים עובדים, שלכל אחד מהם z ימי חופשה בשנה, ושיוצאים לחופשה שנתית משותפת בת x ימי עבודה, הוא:

$$z \cdot 2 - x - 2(z - x) = 76$$

<sup>18</sup> פער ימי החופשה בישראל בעבודה זו מתייחס למערכת החינוך שאינה כוללת את מוסדות הלימוד החרדי הפטור, שבהם לומדים כ-3% מתלמידי בתי הספר. החופשות הנהוגות במוסדות הפטור מצומצמות במידה ניכרת ביחס לשאר המגורים. לדוגמה, חופשת הקיץ במוסדות שבהם לומדים בנים נמשכת מח' באב עד א' באלול—22 ימים בלבד; בחנוכה אין חופשה כלל; ובפסח, יש חופשה בת 11 ימים בלבד. מספר ימי החופש במוסדות הפטור שבהם לומדות בנות דומה מאד לימי החופש בחינוך הרגיל. כמו כן, התחשיבים בעבודה זו לא כוללים את תלמידי החינוך המיוחד (1.7% מהתלמידים) שלומדים במהלך חופשות סוכות, חנוכה ופסח וכל חודש יולי (עבור חלקם היא אף פועלת עד אמוצט). אוגוסט).

<sup>19</sup> מספר מדינות מפותחות, ובראשן ארה"ב, אינן כלולות בהשוואה המקורית של אלמגור-לוטן (2012). בדיקה מדגמית, שנעשתה לגבי ארה"ב, מצאה כי פער ימי החופשה שם עומד על כ-30 ימים, ראו: Brown, Boser and Baffout (2016).

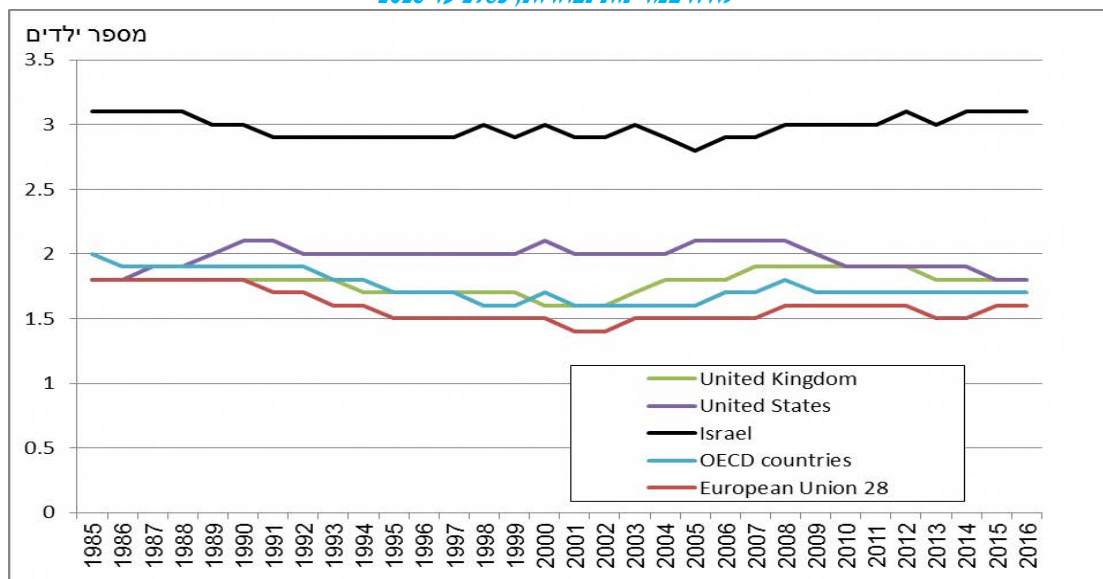
איור 3  
שיעור השתתפות נשים בכוח העבודה במדינות נבחרות, גילי 25 עד 34, 1985 עד 2016



המקור: OECD (2018\_b).

בנוסף לעלייה בנטל בשל פער ימי החופשה עם הגידול בשיעור ההשתתפות של הנשים בכוח העבודה, הנטל על ההורים בישראל גבוה יותר בהשוואה למדינות המתועשות, מאחר ששיעור הילודה בישראל גבוה משמעותית (כ-3 ילדים לעומת כ-2 ילדים במדינות האחרות, איור 4).

איור 4  
ילודה במדינות נבחרות, 1985 עד 2016



המקור: OECD (2018\_c).

הנטל העודף בישראל מתבטא בשלושה היבטים: האחד, עלות מצטברת גבוהה יותר על מסגרות חלופיות בשל הילד השלישי (האחרון להיוולד, במוצע). השני, הנטל של פער ימי החופשה בישראל עלול להימשך על פני מספר גבוה יותר של שנים<sup>20</sup> - עד שהילד השלישי בוגר דיו - לעומת מדינות

<sup>20</sup> כפונקציה של הפער בשנים בין הילדים, אם הפער בין הילד הבכור לילד השלישי עולה על הפער בין שני הילדים במוצע בשאר מדינות הייחוס.

אחרות. השלישי, שיעור המשפחות עם ילדים בישראל—כשליש ממשקי הבית—גבוה יותר בהשוואה למדינות המתועשות.

גודלו הניכר של פער ימי החופשה הביא בסופו של דבר להפעלת תוכניות להקטנתו, כמתואר בחלק הבא.

## חלק ב' – תוכניות שהופעלו לצמצום פער ימי החופשה בישראל

בשנים האחרונות הנהיג משרד החינוך שתי תוכניות שונות כדי לצמצם את ימי החופשה במערכת החינוך; הראשונה—תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול', שהחלה בקיץ 2014; והשנייה—תוכנית 'בתי הספר של החגים' שהחלה בפסח תשע"ח (2018) באותה מתכונת. במשותף, שתי התוכניות (להלן 'בתי הספר של החופשים') מופעלות עד 25 ימים במהלך השנה (תלוי בשכבת גילי הילדים, נכון לשנת 2019).

תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול' נועדה בעיקרה לתת מענה חינוכי לילדים בחופשת הקיץ ולהקל בנטל התשלומים על ההורים. במסגרת היעדים הנוספים של התוכנית נמנים הגברת שוויון הזדמנויות, חיזוק החינוך הציבורי ומוסדות החינוך כעוגן מרכזי בקהילה, וחינוך לתרבות פנאי משמעותית. הערכה של התוכנית בשנתה הראשונה (דו"ח ראמ"ה, משרד החינוך, 2016) הצביעה על שביעות רצון גבוהה ממנה של ההורים ושל המפעילים.

עלות ההשתתפות להורים בתוכנית<sup>21</sup> הינה מדורגת על פי האשכולות החברתיים-כלכליים של הילדים, כלומר לפי הדירוג החברתי של הישוב בו משק הבית גר: אין השתתפות באשכולות 1-4; 300 ש"ח השתתפות באשכולות 5-7, ו-450 ש"ח באשכולות 8-10.

ב-2014 תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול' כללה את תלמידי כיתות א' ו-ב' ועוד כ-30,000 תלמידי כיתות ג' עד ה' בפריפריה, ב-2015 היא צומצמה לכיתות א' ו-ב', ומ-2017 התוכנית כוללת את תלמידי כיתות א' עד ג'. הואיל והתוכנית אינה חלק משנת הלימודים הסדירה, שיעור ההשתתפות בה אינו מלא; בשנת 2018 שיעור הסבסוד הכולל עמד על כ-80%, והשתתפו בתוכנית 57% מפוטנציאל התלמידים בכיתות א' עד ג' (לפירוט הסיבות לשיעור השתתפות זה, ראו הערה 4). למרות שיעור השתתפות זה לא צפויה בקרוב הרחבה של התוכנית בקרב כלל ילדי הגנים (גילים 3-5) והתלמידים בבית הספר היסודי משיקולים תקציביים.<sup>22</sup> תוכנית 'בתי הספר של החגים' הינה רחבה יותר בהיקפה והיא כללה את ילדי הגנים מגיל 3 ועד ילדי כיתה ג' (כולל).

הואיל ותוכניות 'בתי הספר של החופשים' הונהגו ב'תחולה-גילית חלקית', נכון לשנת 2019 הן מצמצמות במשוקלל כשישית בלבד מפער ימי החופשה עבור הילדים בני 3 עד 12, ערב הפעלתן (איור 1).

אומדן עלות 'בתי הספר של החופשים' מתבסס על אומדן עלות הפעלת תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול' בשנת 2017, ומיתרגם ל-11.70 ש"ח לילד לשעה (לוח נ"1), כ-80% מהם עלות תקציבית והשאר תשלומי ההורים. בהתאם לכך ובהנחה שעלות הפעלת 'בתי הספר של החגים' זהה לעלות הפעלת 'בתי הספר של החופש הגדול', הרי שסך העלות של 'בתי הספר של החופשים'

<sup>21</sup> הסגל המפעיל את התוכנית מורכב ממנהל או רכז התוכנית בביה"ס, וממורים מצוות ביה"ס או ביי"ס אחר, שמקבלים שכר נוסף בגין עבודתם בתוכנית; לחילופין מורה יכול להיות מוחלף על ידי שני מדריכים (משרד החינוך, 2018); כ-60% מהסגל המפעיל היו מורים.

<sup>22</sup> ראו: פרוטוקול ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ה-20 מתאריך 18/06/2018, היערכות ליישום ביה"ס של החופשות.

בשנת 2019 צפויה להסתכם בכ-630 מיליוני ש"ח, בהנחה ששיעור השתתפות הילדים יהיה דומה לשיעורו ב-2018.

### חלק ג' – כדאיות הפעלת 'בתי הספר של החופשים'

כדאיותם של פרויקטים במערכת החינוך נבחנת לרוב באמצעות השוואה בין עלות הפרויקט לבין הגידול העתידי בהשתכרותם של התלמידים (ראו לדוגמה: Jimenez and Patrinos, 2008). אולם התועלת המיידית והישירה מ'בתי הספר של החופשים' טמונה בגידול התוצר בהווה, בשל הגידול בהיקף התעסוקה של הורי-התלמידים. בחינת 'כדאיות' הפעלת 'בתי הספר של החופשים' במתכונתה הנוכחית (נכון לשנת 2019) נעשית, על כן, באמצעות השוואת העלות בפועל (תקציבית וישירה) של הפעלת התוכנית לאומדן הפסד התוצר המשקי שנגרם בהיעדרה של התכנית.<sup>23</sup>

החישוב המתואר נעשה באמצעות שימוש במודל עלות-תועלת, אשר מוצג במלואו בנספח 2. במודל נזקפת עלות משקית - קרי הפסד תוצר - רק עבור משקי הבית שבהם שני ההורים (או הורה יחיד עבור משקי בית חד-הוריים) מועסקים, שכן רק לגביהם רלוונטי הפסד התוצר הכרוך בפער ימי החופשה.<sup>24</sup>

אומדן העלות המשקית מורכב משלושה רכיבים; הרכיב הראשון הינו נטול עלות כספית – לא ישירה ולא עקיפה; הוא מכסה את משקי הבית שבהם אחד ההורים אינו מועסק, ובנוסף להם את משקי הבית שנעזרים בשרותי שמרטפות, שאין להם כל עלות כספית, רובם משקי בית בהם הילד/ים נמצאים תחת השגחת אחד ההורים שאינו מועסק, או קרובי משפחה כמו סבא או סבתא. מכיוון שלא קיימים נתונים אודות שיעור משקי הבית שנעזרים בשרותי שמרטפות חנימיים בימי החופשה מבתי הספר, אנו משתמשים בנתון קרוב: שיעור משקי הבית, שנהנים משירותי שמרטפות חנימיים לאחר יום הלימודים.<sup>25</sup> אנו מניחים כי לנתון העזרה ללא עלות כספית ישירה אין גם עלות משקית (לפירוט, ראו נספח נ.2.א').

פער ימי החופשה של שאר משקי הבית כרוך בעלות, אם באמצעות עלות ישירה של מסגרת חלופית (רכיב 2), ואם באמצעות עלות אלטרנטיבית, שמשקפת את אובדן השכר של ההורים העובדים המשגיחים בעצמם על הילדים (רכיב 3).

<sup>23</sup> השוואה זו אינה מלאה: היא מתעלמת, מחד, מההשפעה המעוותת של הגידול במיסוי (לצורך מימון התוכנית); מאידך היא מתעלמת מההשפעה החיובית על פרויקט העבודה עם המעבר מטיפול אד-הוק ומשתנה משנה לשנה בבעיית פער ימי החופשה, לפתרון של קבע.

גידול בנטל המס עלול להביא לשינוי בהיקף התעסוקה ובצמיחה הכלכלית, אולם אמידת הקשרים הכמותיים ביניהם אינה פשוטה, ואין הסכמה לגביהם. לדוגמה (Bergh et al. (2011) הסיקו כי גידול של 10 נקודות אחוז בנטל המס יביא לירידה שבין אחוז למחצית האחוז בקצב הגידול של התוצר במדינות המפותחות; אולם מאידך (Bassanini et al. (2001) הראו כי גידול ההוצאה בתחום החינוך דווקא מגדילה את קצב גידול התוצר. אשר לאמידת ההשפעות החיוביות המוזכרות עם המעבר לפתרון של קבע, זו מצויה מחוץ לתחומה של עבודה זו.

<sup>24</sup> נדגיש, כי העלות המשקית בגין פער ימי החופשה קשורה בתעסוקת ההורים שאינם עובדי הוראה. שיעור תעסוקת הנשים במגזרים החרדי והערבי, ושיעור תעסוקת הגברים החרדים עלו משמעותית בשנים האחרונות (קסיר (קלינר) ורומנוב, 2018). אולם הואיל ושיעור הנשים עובדות ההוראה הוא משמעותית גבוה יותר במגזר החרדי (44%) ובמגזר הערבי (42% בקרב מוסלמיות ו-46% בקרב הבדואיות) לעומת במגזר ה'אחרי' (16%), שיעור משקי הבית שנושאים עלות בגין פער ימי החופשה בשני המגזרים הראשונים הוא נמוך משמעותית לאחר ניכוי עובדי ההוראה.

<sup>25</sup> ראו הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2004 שנושאו המיוחד היה 'סידורי ילדים והקשר לתעסוקת הורים'. על פי הסקר, כרבע ממשקי הבית (בהם שני ההורים מועסקים) נהנו משמירה חנימית על ילדיהם לאחר תום שעות הלימודים. אנו משתמשים בנתון זה כאל נקודת המוצא לחישוב תחום העלות המשקית הנחסכת.



אומדן הרכיב השני מתייחס לעלות הישירה של המסגרות החלופיות בהם שוהים הילדים בימי החופשה כאל תשומה, שמאפשרת להורים להמשיך את עבודתם כסדרה; החישוב מתבסס על עלות מקסימלית להשתתפות ילד בצהרון רשותי.<sup>27,26</sup> אומדן העלות המשקית ברכיב זה מתקבל על ידי הכפלה של העלות השעתית לילד בסך שעות פעילות התוכנית האלטרנטיבית לילד (5 שעות מדי יום), ובמספר הילדים הרלבנטי (לפירוט, ראו נספח נ.2.ב').

אומדן הרכיב השלישי מתבסס על זקיפה של שכר ההורה (השכר הנמוך מבין השניים במשק הבית<sup>28</sup>), ומשקף את העלות הכלכלית בקרב שאר משקי הבית. רכיב זה אומד באופן עקיף את השווי הכלכלי של ימי החופשה העודפים, והוא אינו מבטא הוצאה בפועל, דוגמת הרכיב השני. סך העלות (התקציבית ולהורים) של תוכניות 'בתי הספר של החופשים' צפוי להסתכם בכ- 630 מיליוני ש"ח. מאידך, בהיעדר 'בתי הספר של החופשים' סך אומדן הפסד התוצר נע בין כ-520 מיליוני ש"ח<sup>29</sup> ל-690 מיליוני ש"ח<sup>30</sup>; מכאן עולה כי עלות הפעלת 'בתי הספר של החופשים' דומה בהיקפה להפסד התוצר שהיה נגרם בהיעדרה.

כדאיותה המשקית של תוכנית 'בתי הספר של החופשים' קשורה בשיעורי התעסוקה ורמת השכר של הורי התלמידים. הואיל ושיעורי תעסוקת ההורים ורמת השכר שלהם אינם שווים על-פני מגזרי המשק בישראל, יש לחשב את כדאיות התוכנית בכל אחד מהמגזרים השונים. חלק ד' מציג תמונה זו במלואה.

## חלק ד' – כדאיות הפעלת 'בתי הספר של החופשים' במגזרי המשק השונים

חלק זה מציג את כדאיות הפעלת 'בתי הספר של החופשים' במתכונתה הנוכחית (נכון לשנת 2019) כאשר האומדן מחושב בנפרד עבור המגזר הערבי (כ-22% ממשקי הבית עם ילדים בגילים 3-11), המגזר החרדי<sup>31</sup> (12%) ושאר משקי הבית, להלן המגזר 'האחר' (66%, לוח 1). לוח 1 מתאר נתונים העומדים בבסיס החישובים במגזרים השונים.

החישוב מעלה כי ההשפעה המשקית הכלכלית של התוכניות אינה אחידה על פני המגזרים השונים. למעשה, מבחינה משקית התוכנית אינה 'כדאית' במגזר הערבי ובמגזר החרדי: העלות התקציבית הנוספת במגזרים אלו עולה על הפסד התוצר שנמנע.

<sup>26</sup> העלות המקסימלית להשתתפות ילד בצהרון רשותי עומדת על 935 ש"ח לחודש; זאת על פי צו לפיקוח על הפעלת צהרונים (מחיר חודשי מרבי לצהרון), התשע"ז 2018, בסמכות שר החינוך. מספטמבר 2017 התשלום של ההורים על המסגרות היה נמוך יותר, בעקבות תוכנית 'נטו למשפחה' שהנהיג משרד האוצר: עלות הצהרונים החודשית סובסדה על פי האשכול החברתי-כלכלי של הישוב, בהיקף של 150-350 ש"ח לחודש לילד.

<sup>27</sup> בנוסף לצהרון רשותי פועלים גם צהרונים מסובסדים לשכבות הכלכליות-חברתיות התחתונות, דוגמת צהרונים "ציל"ה" (צהרי יום להעשרה) וצהרונים תוכנית "ניצנים", שעלות הפעלתם נמוכה מעלות צהרון רשותי. אולם צהרונים "ציל"ה" לא פועלים בימי החופש של מערכת החינוך ועל כן עלותם אינה רלבנטית לאומדן העלות המשקית בגין פער ימי החופשה. עלות תוכנית "ניצנים", שעובדים בימי 'בתי הספר של החגים' כלולה בעלות התוכנית הקיימת.

<sup>28</sup> הנחה זו מובילה לאומדן חסר של העלות.

<sup>29</sup> בהנחה מחמירה, שתואמת את הנתון בסקר משקי הבית לגבי שמירה על ילדים לאחר שעות הלימודים (ראו הערה 25), כי רבע ממשקי הבית ששני ההורים מועסקים בהם נהנים משמירה 'חינמית' על הילדים.

<sup>30</sup> בהנחה כי רק שמינית ממשקי הבית ששני ההורים מועסקים בהם נהנים משמירה 'חינמית' על הילדים.

<sup>31</sup> עבודה זו נסמכת על הגדרת הלמ"ס ביחס ל'חרדים', כפי שהיא מתבטאת בסקר הוצאות המשפחה. הזיהוי נעשה לפי לימוד במוסדות חינוך חרדיים, מגורים באזורי הצבעה לרשימות חרדיות מובהקים ולפי הגדרה עצמית. לסקירה של זיהוי החברה החרדית והגדרות ומתודולוגיות נוספות, ראו קסיר (קלינר) ורומנוב (2018). החישוב מייחס עלות משקית אך ורק למי שמועסק, ולכן אינו מייחס עלות משקית להורים שאינם מועסקים, אך אינם שומרים על ילדיהם בשל היותם, לדוגמה, תלמידי ישיבה. סך אומדן העלות המשקית מתקבל על ידי סכימה של שלושת האומדנים המגזריים.

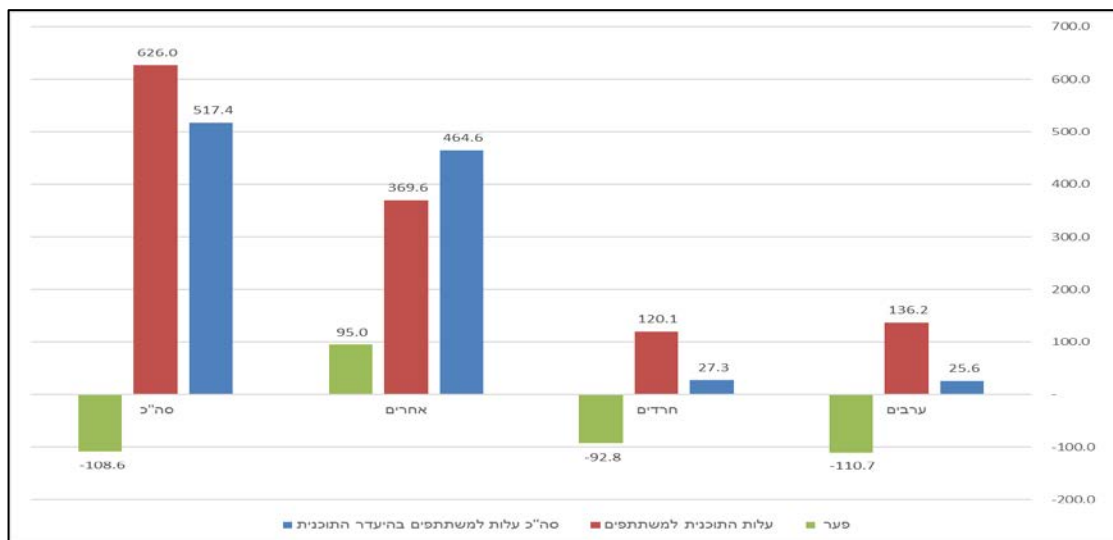
יותר מכך, ייתכן אף כי סך ההפסד המשקי במגזר הערבי והחרדי עולה על הרווח במגזר האחר (איור 5).<sup>32</sup>

**לוח 1 – אומדנים והנחות<sup>§</sup> לגבי הורים וילדים במגזרים שונים במשק הישראלי**

מספר ילדים (גילים 3 עד 11)	מספר ילדים ממוצע במשק בית (גילים 3 עד 11)	שיעור גידול ילודה בשנה (ממוצע)	שיעור השתתפות ילדים ב'בתי הספר של החופשים'
260,393	1.82	0.8%	61%
229,701	2.75	4.0%	58%
723,779	1.63	1.7%	57%
38.0%	33%		
21.0%			
81.5-84%			
6,455	6,455		
24.03	37.41		
6.82	7.42		
80%	58%		

<sup>§</sup> נתונים המבוססים על הנחות. \* נתון זה סוכם את שיעור משקי הבית שאחד ההורים אינו מועסק יחד עם שיעור העזרה החינמית (רכיב 1, הערה 25). המקור: משרד החינוך (שיעור השתתפות ילדים בבתי הספר של החופש הגדול, ועיבודי הכותבים לנתוני הלמ"ס בסקר הו"מ, בנתוני עובדי ההוראה וביעור הילודה).

**איור 5 – פילוח העלות והתועלת המשקית בגין 'בתי הספר של החופשים' לפי מגזרים, תשע"ט (מיליוני ש"ח) (רבע ממשקי הבית שבהם שני ההורים עובדים נהנים מעזרה 'חינמית' בשמירה על הילדים)**



המקור: עיבודי הכותבים.

<sup>32</sup> תוצאה זו מתקבלת אם משתמשים בהנחה מחמירה לגבי שמירה על ילדים לאחר שעות הלימוד – ראו הערה 25. <sup>33</sup> שיעור משקי הבית במגזר ה'אחר', שבהם שני ההורים מועסקים מחושב מסקר הוצאות המשפחה (הו"מ) של הלמ"ס לשנת 2016: 81.5% - נתון המבטא שיעור תעסוקה ממוצע של 90.2% בקרב האבות והאימהות במגזר זה. במגזר הערבי ובמגזר החרדי שיעור זה אינו מחושב מסקר הו"מ, מאחר ושימוש בנתונים המדווחים במגזרים אלו, שתואמים שכו שיעור אשר אינו נופל משכר המינימום במשק, מקטינים את המדגם מאד. במגזרים הערבי והחרדי חישבנו, על כן, את שיעור משקי הבית שבהם שני ההורים מועסקים באמצעות הכפלת שיעור תעסוקת האימהות בשיעור תעסוקת האבות; כלומר הנחנו הנחת אי-תלות ביניהם, דבר שעלול לגרום להטיה מסוימת של הנתון. נציין כי ללא סינון השכר בהתאם לסף שכר המינימום, שיעור התעסוקה במגזר ה'חרדי' מסקר הו"מ דומה מאד לנתון המחושב בעבודה: 39% לעומת 38%, בהתאמה. לעומת זאת, במגזר ה'ערבי' ההבדל גדול יותר: 27.8% לעומת 35.1%, בהתאמה. יחד עם זאת, שימוש בנתון התעסוקה הנמוך מוריד את עלות פער ימי החופשה במגזר הערבי בכ-20 מיליוני ש"ח בלבד בשנה, ואינו משנה כמעט את התמונה העולה מהניתוח כאן.

הסיבות לכך הן השיעור הגבוה של הילדים המשתתפים בתוכניות 'בתי הספר של החופשים' ביחס לשיעור הנמוך משמעותית של משקי הבית בהם שני ההורים עובדים (בניכוי עובדי ההוראה<sup>34</sup>) והשכר הנמוך, בשני מגזרים אלה. אולם התמונה הפוכה ביחס למגזר ה'אחר', אשר לגבי התוכנית כדאית מבחינה משקית.<sup>35</sup>

כמובן, ככל שתימשך מגמת העלייה בשיעורי התעסוקה במגזרים הערבי והחרדי בשנים האחרונות, כך תעלה כדאיות התוכניות לצמצום פער ימי החופשה.

## חלק ה' – חלופת ה'סנכרון' ושישונים'

הניתוח שמוצג בחלק ד' מעלה כי הנתונים שבנמצא אינם מאפשרים לקבוע באורח חד-משמעי האם עלות הפעלת 'בתי הספר של החופשים' במתכונתה הנוכחית גדולה או קטנה מהפסד התוצר, אותו היא מונעת. חלק זה מציג ומנתח חלופה לתוכניות הקיימות, אשר התועלת המשקית העולה ממנה הינה חיובית באופן חד-משמעי.<sup>36</sup>

כאמור, פער ימי החופשה הגדול בישראל, ערב הפעלת תוכניות הממשלה בשנים האחרונות, נבע במידה רבה מהיעדר ה'סנכרון' בין שבוע העבודה של מרבית ההורים במשק (חמישה ימי עבודה בשבוע) לשבוע העבודה של מערכת החינוך (שישה ימים בשבוע).

על פי החלופה המוצגת בחלק זה ניתן לצמצם את פער ימי החופשה בכ-29 ימים בין יום ראשון ליום חמישי עבור כלל התלמידים. זאת, באמצעות הקצאה שונה של משאבי מערכת החינוך: מעבר לחמישה ימי לימודים מן המניין בימים ראשון עד חמישי. החישובים מלמדים כי ה'רווח' המשקי מתוכנית ה'סנכרון' בהשוואה למצב הקיים ב-2019 הינו 1.7-1 מיליארדי ש"ח, מדי שנה.<sup>37</sup> לב ההצעה החלופית לצמצום פער ימי החופשה הינו, כאמור, הפעלת מערכת החינוך 5 ימים בשבוע בימים ראשון עד חמישי,<sup>38</sup> כפי שמקובל בעולם ובחלקים רחבים של המשק;<sup>39</sup> עובדי ההוראה ייהנו מחופשה ביום שישי, בנוסף ליום החופשה השבועי שיש להם כיום; כלומר עובדי ההוראה יעבדו ארבעה ימים בשבוע (לעומת חמישה ימים כיום) ללא שינוי במספר שעות העבודה ביום לעומת המצב הקיים; והם יעבדו משך יותר שבועות, כך שסך ימי העבודה שלהם יישאר בעינו.<sup>40</sup>

<sup>34</sup> ניכוי עובדי ההוראה נעשה על פי פרסומי הלמ"ס לגבי עובדי ההוראה בכל מגזר. בפרט, ניכינו את עובדי ההוראה עד גיל 49 בכל מערכת חינוך מגזרית. שימוש זה מהווה קירוב למספר ההורים שהם עובדי הוראה בכל מגזר.

<sup>35</sup> תוצאות ה'כדאיות' במגזר ה'אחר' וחוסר ה'כדאיות' במגזרים החרדי והערבי נשמרות גם בבחינת רגישות לגבי נתון שיעור משקי הבית שנהנים מעזרה חינוכית בשמירה על הילדים.

<sup>36</sup> התוצאה החד משמעית קשורה בכך שה'סנכרון' אינו מותנה בהוצאה תקציבית (ראו הערה 23).

<sup>37</sup> הטווח תלוי בשיעור משקי הבית שנהנים משמירה 'חינוכית' על ילדיהם. חישובים מלאים מוצגים בנספח 3.

<sup>38</sup> הצעות לקיצור שבוע הלימודים בבית הספר ו/או הארכת שנת הלימודים הועלו כבר מספר פעמים בעבר, ובהן המלצות דו"ח דוברת מ-2005 (התוכנית הלאומית לחינוך) והדיון שהתנהל בכנסת בנושא בעקבות הדו"ח; הצעתה של ח"כ נחמיאס-ורבין מ-2016; הצעת חוק 'התאמת לוח חופשות הלימודים לשעות העבודה והמנוחה במשק (ינואר 2018), שגובשה על בסיס המלצות ועדת המשנה של הכנסת לבחינת ימי החופשה במערכת החינוך ב-2017.

מוקד הצעתה של וועדת דוברת היה להעביר את שעות הלימוד מימי שישי לימים א' עד ה' מטעמים פדגוגיים. המוטיבציה שמאחורי ההצעות האחרות הייתה הגדלת ה'סנכרון' בין חופשות ההורים לחופשות התלמידים, בכדי להקל על ההורים. בעבודה זו, לעומת זאת, מושם דגש על סך התועלת המשקית מההצעה.

<sup>39</sup> החל מ-1988 עבר המשק הישראלי לשבוע עבודה בן חמישה ימים בתהליך שנמשך מספר שנים (הוועדה לבחינת מבנה שבוע העבודה, 2013).

<sup>40</sup> אין מדובר במעבר למסגרת של יום חינוך ארוך משך חמישה ימים בשבוע.

הואיל ויום שישי הוא יום לימודים קצר יותר,<sup>41</sup> הרי ביטול שעות ההוראה בכ-37 ימי השישי (מערכת החינוך פועלת 220 ימים בשנה) והעברתם כימי לימוד בימים ראשון עד חמישי יוסיפו כ-29 ימי לימודים נוספים בימים הללו. לכן, בפני עצמו סידור מחודש זה של ימי הלימודים אינו צריך להיות כרוך בתוספת של הוצאה תקציבית, בשעה שהוא מצמצם את פער ימי החופשה בימים א'-ה' בלמעלה ממחצית לכל שכבות הגיל.<sup>42</sup>

מעבר של מערכת החינוך לחמישה ימי עבודה בשבוע יצמצם אפוא את פער ימי החופשה ב-29 ימי עבודה עבור רוב משקי הבית, אולם הוא מרע את מצבם של משקי הבית בהם שני ההורים עובדים בימי שישי (ושל משקי בית של הורה יחיד שעובד ביום שישי). יותר מכך, סדרי החיים הקיימים בישראל, לפיהם הילדים הולכים לבתי הספר בימי שישי מהווים סטטוס קוו, שיתכן כי יקשה לחרוג ממנו. משני טעמים אלו מוצע על כן להנהיג תוכנית של 'שישונים', שתופעל במשך 42 ימי שישי בשנה, שהם כשישה ימי שישי נוספים בהשוואה למצב כיום.<sup>43</sup> הצורך במעורבות ציבורית בקיום ה'שישונים' קשור לצורך להבטיח את רציפות קיומה של מסגרת מוסדית לתלמידים בימי שישי וכן בשל יתרונות לגודל.

מוצע כי 'השישונים' יופעלו על ידי הצהרונים שפועלים כיום בימי החול בגנים ובבתי הספר, וכי הפעלתם תהיה תנאי לקבלת הרישיון להפעלת הצהרון במהלך השבוע. זאת, כתלות במספר מינימלי של הורים<sup>44</sup> המעוניינים בהשתתפות ילדיהם במסגרת זו. כן מוצע שהתוכנית תפעל בימי שישי לארבע שעות<sup>45</sup> שבחלקן יינתנו חוגי העשרה.

נדגיש, בעוד ש'בתי הספר של החופשים' מצמצמים את פער ימי החופשה, הרי ה'שישונים' נועדו בעיקר - כלומר עבור כ-92% ממשקי הבית - לשמור על הסטטוס-קוו הייחודי לישראל, לגבי קיום מסגרת לילדים ביום השישי בשבוע הלימודים. לשון אחרת, ה'שישונים' מהווים עבור רוב משקי הבית<sup>46</sup> שירות מסוג חדש, שאינו מהווה חלק אינהרנטי מהתפקיד שממלאת מערכת החינוך. היקפו של שירות זה יהיה תלוי בביקוש לו מצד ההורים, ויקבע בין השאר גם לפי עלותו הישירה להורים.<sup>47</sup>

נציין כי לצד הגידול בתוצר כתוצאה מהסנכרון נוצר חיסכון תקציבי של כ-510 מיליון ש"ח, כתוצאה מביטול 'בתי הספר של החופשים'. ניתן לייעד סכום זה לתקצוב ה'שישונים' ובכך

<sup>41</sup> בהנחה של ארבע שעות הוראה כיום ביום השישי בבתי הספר, ו-4.75 שעות בגנים, ותוך התחשבות בשיעור הילדים בכל קבוצת גיל, הממוצע המשוקלל של שעות ההוראה ביום שישי נמוך ב-23% משעות ההוראה המשוקללות ביום חול.

<sup>42</sup> למרות שמספר שעות ההוראה השנתיות למורה לא ישתנה, ייתכן כי הסידור המחודש של ימי הלימודים על פני השנה יהיה כרוך בהגדלת שכר המורים. אם אומנם כך יהיה, הרי שההגדלה בשכר תצטרך להיות קטנה מהגדלת התועלת המשקית מהתוכנית, על-מנת שהתוכנית תהיה כדאית לשאר הציבור.

<sup>43</sup> החישוב הינו:  $220/6 + 28/5 = 42.26$ .

<sup>44</sup> 'בתי הספר של החופש הגדול' מופעלים אף הם רק אם יש הרשמה של למעלה מ-60 תלמידים במוסד הלימודי.

<sup>45</sup> מומלץ כי התוכנית תסתיים בבתי הספר ברבע ל-12, ובגנים ב-12, כדי להקל על האיסוף של הילדים. תוכנית ניסיונית דומה, תל"ן, הופעלה בשנות ה-1990. וועדת דוברת הציעה כי במקביל למעבר מערכת החינוך לחמישה ימים מלאים בשבוע, משרד החינוך יפעל לפיתוח תוכניות חינוכיות בימי שישי, בעיקר לגילאים הצעירים. הוועדה הציעה כי תיקצוב תוכניות אלו יעמוד על 200 מיליון ש"ח (במונחי שנת 2005, שכר המורים בבית הספר היסודי עלה בכ-60% משנת 2005 עד 2016, ולכן במונחים של שנת 2016 אלו שקולים לכ-320 מיליון ש"ח).

<sup>46</sup> עלות/תועלת יום שישי משקפת את עלות העבודה של ההורים ביום זה; החישוב מתבסס על זקיפת עלות אלטרנטיבית שעתית של צהרון למשך 4 שעות ביום שישי לילד, מוכפל בשיעור השתתפות ההורים המגזרי בכוח העבודה ביום שישי (ראו הערה 10). לפי מתודולוגיה זו, השתתפות ב'שישונים' של ילדים להורים שלפחות אחד מהם אינו עובד ביום שישי אינה כרוכה בעלות משקית.

<sup>47</sup> על כן, מתבקש ניסוי (פיילוט) או סקר מקדים לגבי שיעור הסבסוד האופטימלי, המתואם עם העדפות ההורים, בטרם הפעלת התוכנית.

לשמור על הנייטרליות-התקציבית במעבר מתוכנית 'בתי הספר של החופשים' לתכנית זו.<sup>48</sup> לדוגמה, סבסוד השישונים תוך שימור הנייטרליות-התקציבית<sup>49</sup> יפחית את התשלום היומי של ההורים לילד מכ-45 לכ-30 ש"ח. אלטרנטיבית ניתן לשקול סבסוד דיפרנציאלי. לדוגמה, סבסוד מלא להורים המועסקים ביום שישי, וסבסוד חלקי בהתאם לדירוג סוציו-אקונומי של משק הבית.<sup>50</sup> לוח 2 משווה בין תוכנית 'בתי הספר של החופשים' לבין חלופת 'הסנכרון ושישונים'.

### לוח 2 – השוואה בין המצב הקיים לפתרונות אפשריים לצמצום פער ימי החופשה

עלות יומית של פער ימי חופשה 61.2-81.4 מיליוני ש"ח

המצב הקיים	'סנכרון ושישונים'
פער ימי החופשה הנוטר	18.5=47-28.5 ימים
עלות משקית של הפער*	1.13-1.50 מיליארדי ש"ח
<b>תוספת ישירה לתוצר בהשוואה למצב הקיים**</b>	1.28-1.71 מיליארדי ש"ח
עלות הפעלת התוכנית	תלוי שיעור השתתפות***
מזה: עלות תקציבית	ועלות ישירה להורים
<b>תוספת עלות הפעלה בהשוואה למצב הקיים</b>	ראו טעיף קודם
עלות לילד (להורים)	סבסוד מלא למתגוררים באשכולות סוציו-אקונומיים 1-4, 20 ש"ח ליום לילד באשכולות 5-7, 30-ר ש"ח באשכולות 8-10

\*תחום העלות נגזר משיעור משקי הבית שלהם עזרה 'חינמית' בשמירה על הילדים (ראו הערה 25).  
 \*\* הסנכרון לבדו (ללא שישונים) מוביל לתוספת ישירה לתוצר של כמיליארד ש"ח בהשוואה למצב הקיים, לכל הפחות – 61.2 מיליוני ש"ח ליום כפול 24-7.5 ימים (28.5 הימים שנחסכים בתוכנית ה'סנכרון והשישונים' בניכוי ימי השישי ללא מסגרת למשקי הבית ששני ההורים עובדים בהם).  
 \*\*\*עלות השישונים עבור שיעור השתתפות של כשני-שלישים מהילדים (שיעור ההשתתפות בתוכניות כיום) נאמדת ב- 1.46 מיליארדי ש"ח.  
 המקור: עיבודי הכותבים.

## חלק ו' - השלכות ארוכות טווח של חלופת ה'סינכרון ושישונים' על פרויקט

### העבודה במשק

עבודה זו עוסקת בעלות ובתועלת הישירים מצמצום פער ימי החופשה כתוצאה מהתוכניות שנקטה הממשלה ומהצעה חלופית. התועלת המוצגת בעבודה זו נובעת ישירות בשוק העבודה. אולם לחלופת ה'סנכרון' (ראו חלק ה') – קרי להארכת שנת הלימודים, אשר תקיף 100% מהתלמידים בימים ראשון עד חמישי במסגרת מערכת החינוך - עשויה להיות גם השפעה עקיפה וארוכת טווח על פרויקט העבודה העתידי במשק.

את הצעת הסינכרון ניתן ליישם - לדוגמה - בדומה למתכונת הימים בהם פועלים היום בתי הספר של החופשים: ביטול חמשת ימי הפגרה מלימודים בחופשת פסח וחמישה ימים בחופשת

<sup>48</sup> שמירת הנייטרליות התקציבית משמעה כי תקצוב השישונים אינו כרוך בהגדלת ההשפעות המעוותות על התוצר והתעסוקה (ראו הערה 23).

<sup>49</sup> ותוך הנחה כי שיעור ההשתתפות בהם יהיה שווה לשיעור ההשתתפות הנוכחי, 64%.

<sup>50</sup> סבסוד דיפרנציאלי, מצידו, כרוך בסיבוכן אדמיניסטרטיבי וכן בהשפעה על התמריץ לעבוד בימי שישי.

חנוכה, יום אחד בל"ג בעומר ובשלושת ימי האסרו חג, וכן קיצור החופש הגדול בשלושה שבועות,<sup>51</sup> כלומר בעוד 15 ימי לימודים בימים א' עד ה'.

נראה כי מבחינה איכות הלמידה, 'החלקת' שנת הלימודים והארכתה (מבחינת התלמידים), ובפרט קיצור חופשת הקיץ עשויים לצמצם את הזמן הנדרש על מנת לחזור לרמת הידע שהייתה לפני החופשה. ראו לדוגמה (Cooper et al. (1996), Borman and Dowling (2006) ו- (Atteberry, A., & McEachin, A. (2016). צמצום חופשת הקיץ עשוי להביא על כן לעלייה בהישגי התלמידים ובמיומנותיהם, ולתרום להעלאת פריון העבודה העתידי שלהם; אולם ניתוח ואומדן מלאים של השפעות אפשריות אלה הינו מחוץ לתחום הטיפול של העבודה.

## סיכום

לפער ימי החופשה בישראל עלות משקית לא מבוטלת. מאז 2014 מיישמת הממשלה תוכניות לצמצומו באמצעות הפעלת 'בתי הספר של החופשים'; בחנוכה ובסוכות—לגילים 3 עד 9, ובחופש הגדול—לגילים 6 עד 9 בלבד. תוכניות אלה כרוכות בעלות תקציבית מחד, אולם הן מביאות לצמצום פער ימי החופשה בכשישית ולגידול בתוצר מאידך.

הרווח המשקי מהתוכניות נובע משיעורי התעסוקה וההשתכרות הגבוהים יחסית במשקי הבית (עם ילדים), שאינם ערבים או חרדים; אולם ככל שתימשך מגמת העלייה בשיעורי התעסוקה במגזרים החרדי והערבי, שהתרחשה בעשור וחצי האחרונים, כן תעלה הכדאיות המשקית של התוכניות גם במגזרים אלה.

עוד מראה העבודה כי ניתן לפעול לצמצום פער ימי החופשה באופן שונה, באמצעות מהלך של סנכרון: הפעלת מערכת החינוך משך חמישה ימים בשבוע בימים ראשון עד חמישי בדומה למרבית שוק העבודה בצד הארכת שנת הלימודים הסדירה; ובמקביל להפעיל מסגרות ביום שישי—'שישונים'—שהיו דומים באופיים לצהרונים שפועלים בימי החול. חלופה זו מצמצמת את פער ימי החופשה בלמעלה ממחצית, ואת הפסד התוצר הישיר בגין ימים אלו בכמיליארד ש"ח מדי שנה, לכל הפחות. זאת ועוד, צמצום החופשים המובנה בתוכנית הסנכרון והשישונים עשוי לשפר את מיומנויות התלמידים ודרכם את הפריון העתידי במשק.

## ביבליוגרפיה

יוליה איתן, עופר דרור ואדיר לוי, "הגדלת הסנכרון בין ימי החופשה של הילדים ובין ימי החופשה של הורים עובדים", המועצה הלאומית לכלכלה, 2017, תזכיר פנימי.

אבגר עדו, "מידע על עלויות הפעלת צהרונים", מרכז המידע והמחקר של הכנסת, יולי 2017.

אורלי אלמגור-לוטן, ימי חופשה בבתי-ספר יסודיים לעומת ימי חופשה במשק - סקירה משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2012.

אלעד מלאך, מאיה חושן, ולי כהנר, 'שנתון החברה החרדית בישראל, 2016', המכון הישראלי לדמוקרטיה, ומכון ירושלים לחקר ישראל

<sup>51</sup> בתחילת החופש הגדול, בדומה ל'בתי הספר של החופש הגדול', או בסופו, בדומה לחופש הגדול במערכת החינוך החרדית לבנים.

הדס פוקס ותמר פרידמן ווילסון 'השתלבות נשים ערביות בשוק התעסוקה: השכלה, תעסוקה ושכר', מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, מרץ 2018

ניצה (קלינר) קסיר, שלומית שהינו-קסלר ואסף צחור שי, 'בין בחירה לאין ברירה – מה משפיע על היקף שעות העבודה של נשים חרדיות, המכון החרדי למחקרי מדיניות, אוגוסט 2018

ניצה (קלינר) קסיר ודמיטרי רומנוב, 'איכות החיים של אוכלוסיות בחברה הישראלית: מבט השוואתי', המכון החרדי למחקרי מדיניות, אוגוסט 2018.

"בתי הספר של החופש הגדול, חוברת הפעלה ונהלים לשנה"ל תשע"ח", משרד החינוך, אפריל 2018

"בתי הספר של החופש הגדול, תוכנית משרדי החינוך והאוצר לתלמידי ישראל במוסדות החינוך הרשמיים", איתי חוטר.

'התכנית הלאומית בחינוך – כוח המשימה לקידום החינוך בישראל' (דו"ח דוברת), 2005, משרד רוה"מ.

'הוועדה לבחינת מבנה שבוע העבודה', המועצה הלאומית לכלכלה, 2013

'משפחות בישראל – נתונים לרגל יום המשפחה', הלמ"ס, פברואר 2017

סקר הוצאות משק הבית לשנת 2016, הלמ"ס

סקרי כוח אדם לשנת 2014, הלמ"ס

הסקר החברתי לשנת 2004, 2006, הלמ"ס

צו לפיקוח על הפעלת צהרונים (מחיר חודשי מרבי לצהרון), התשע"ז 2018

פרוטוקול ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ה-20 מתאריך 18/06/2018, היערכות ליישום ביה"ס של החופשות.

תוכנית 'בתי הספר של החופש הגדול', קיץ תשע"ד, דו"ח הערכה, ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, משרד החינוך, פברואר 2016

Atteberry, A., & McEachin, A. (2016). School's out: Summer learning loss across grade levels and school contexts in the United States today. In Alexander, K., Pitcock, S., & Boulay, M. (Eds.). Summer learning and summer learning loss, 35-54. New York: Teachers College Press.

Bassanini, A., Scarpetta, S., & Hemmings, P. (2001). Economic growth: the role of policies and institutions. Panel data evidence from OECD countries. OECD Economics Department Working Paper 283, OECD, Paris.

Bergh, A., & Henrekson, M. (2011). Government Size and Growth: a Survey and Interpretation of the Evidence. The Journal of Economic Surveys, 25(5) 872-897.

Borman, G. D., & Dowling, N. M. (2006). Longitudinal achievement effects of multiyear summer school: Evidence from the Teach Baltimore randomized field trial. Educational Evaluation and Policy Analysis, 28(1), 25-48.

Brown, C., Boser, U., & Baffout, P. (2016). Workin' 9 to 5 - How School Schedules Make Life Harder for Working Parents, Center for American Progress.

Cooper, H., Nye, B., Charlton, K., Lindsay, J., & Greathouse, S. (1996). The effects of summer vacation on achievement test scores: A narrative and meta-analytic review. *Review of educational research*, 66(3), 227-268.

Jimenez, E., & Patrinos H. A. (2008). *Can Cost-Benefit Analysis Guide Education Policy in Developing Countries?* Policy Research Working Paper 4568, The World Bank

OECD (2018\_a). *Instruction time in compulsory education: Organization of compulsory education*.

OECD (2018\_b). *Labour Market Statistics: Labour force statistics by sex and age: indicators*, OECD Employment and Labour Market Statistics (database)

OECD (2018\_c). *Fertility rates (indicator)*. doi: 10.1787/8272fb01-en.

## נספחים

### נספח 1

לוח נ' 1: אומדן עלות הפעלת 'בתי הספר של החופש הגדול' ללא חינוך מיוחד, 2017 (ש"ח)<sup>52</sup>

264	סה"כ תשלומים (מיליוני ש"ח)
213	מזה: תשלומי ממשלה
51	תשלומי הורים
300,798	מספר ילדים
15 ימים × 5 שעות ביום	סה"כ שעות
11.71 ש"ח	עלות כוללת ממוצעת לשעה לילד
9.46 ש"ח	עלות תקציבית ממוצעת לשעה לילד

המקור: נתוני אומדן ביצוע התקציב ל-2017 ועיבודי הכותבים.

### נספח 2 – מודל עלות-תועלת לחישוב העלות המשקית בגין פער ימי החופשה

#### מצא עזרה שאינה כרוכה בעלות משקית

הרכיב הראשון באומדן העלות המשקית הינו נטול עלות כספית—לא ישירה ולא עקיפה; הוא מכסה את משקי הבית שנעזרים בשרותי שמרטפות, שאין להם כל עלות כספית, רובם משקי בית בהם הילד/ים נמצאים תחת השגחת אחד ההורים שאינו מועסק, או קרובי משפחה כמו סבא או סבתא; נעיר כי אנו מניחים כי לנותן העזרה ללא עלות כספית ישירה אין גם עלות משקית (שכן הערך הכלכלי של הזמן שלו הוא אפס)—הנחה שמביאה לאומדן חסר של העלות המשקית. לפי

<sup>52</sup> הנתונים מתייחסים לחינוך הרגיל ולחינוך המיוחד המשולב יחד; הנחנו ששיעור ההשתתפות בתוכנית זהה להתפלגות הילדים בין החינוך הרגיל והחינוך המיוחד המשולב. בנוסף, השתמשנו באומדן לפיו עלות ההשתתפות בתוכנית של החינוך המיוחד גבוהה פי 2.78 מעלותה בחינוך הרגיל, ראו: מצגת, חוטר (2014).



אומדנו מדובר בעד כרבע ממשקי הבית (בהם שני ההורים מועסקים) בשלושת המגזרים, בהתבסס על הסקר החברתי של הלמ"ס.<sup>54,53</sup>

פער ימי החופשה של שאר משקי הבית כרוך בעלות, אם באמצעות עלות ישירה של מסגרת חלופית (רכיב 2), ואם באמצעות עלות אלטרנטיבית, שמשקפת את אובדן השכר והתפוקה של ההורים העובדים המשגיחים בעצמם על הילדים (רכיב 3).

### מ/ב עלות מסגרת חלופית

עלות זו מחושבת עבור הילדים המשתתפים בימי חופשה במסגרות חלופיות דוגמת צהרונים, קייטנות ומעונות יום. האומדן של עלות זו מתבסס על עלות מקסימלית להשתתפות ילד בצהרון רשותי, העומדת נכון לשנת 2018 על 935 ש"ח לחודש.<sup>56,55</sup> עלות זו מיתרגמת לעלות שעתית של 12.41 ש"ח לילד (לוח נ"2).<sup>57</sup>

לוח נ"2  
אומדן עלות השתתפות בצהרון רשותי

הוצאה ממוצעת חודשית על צהרון רשותי (ש"ח)	935
ימי פעילות בחודש	22
שעות פעילות ביום	3.42
<b>עלות לילד לשעה (ש"ח)</b>	<b>12.41</b>

המקור: מרכז המידע והמחקר של הכנסת ועיבודי הכותבים.

אנו מניחים כי שיעור הילדים המשתתפים במסגרות חלופיות אלה בשלושת המגזרים יחד הוא 1.1%<sup>58</sup> 30.1% אומדן העלות המשקית מתקבל על ידי הכפלה של העלות השעתית לילד בסך שעות פעילות התוכנית האלטרנטיבית לילד,<sup>59</sup> ובמספר הילדים הרלבנטי.<sup>60</sup>

<sup>53</sup> נושאו המיוחד של הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2004 היה 'סידורי ילדים והקשר לתעסוקת הורים'. בסקר מופיע שיעור משקי הבית שלהם עזרה ללא תשלום בקרב ילדים בגילים 4-5, ובקרב ילדים בגילים 6 עד 9 לאחר שעות בית הספר. עיבוד נתונים אלה מוביל לשיעור של כ-24% ממשקי הבית שנהנים מעזרה ללא תשלום; מבלי להבחין בין המגזר החרדי והמגזר ה'אחר'. אנו מניחים, על-כן, כי שיעור העזרה במגזר החרדי ובמגזר ה'אחר' הוא זהה. נראה כי זהו אומדן יתר לנתון הנדרש עבור ילדי בית הספר, שכן בשעה שבסקר נבדקת עזרה לאחר שעות הלימודים, הרי בימי חופשה מדובר בעזרה משך ימים מלאים ורצופים, כלומר בעול כבד יותר על נותני העזרה בחינם.

<sup>54</sup> בדיקת רגישות מראה כי ירידה של נקודת אחוז בשיעור משקי הבית שנהנים מעזרה זו מעלה את הרווח המשקי מיבתי הספר של החופש הגדול בכ-43 מיליוני ש"ח.

<sup>55</sup> על פי צו לפיקוח על הפעלת צהרונים (מחיר חודשי מרבי לצהרון), התשע"ז 2018, בסמכות שר החינוך. מספטמבר 2017 התשלום של ההורים על המסגרות היה נמוך יותר, בעקבות תוכנית 'נטו למשפחה' שהנהיג משרד האוצר: עלות הצהרונים החודשית סובסדה על פי האשכול החברתי-כלכלי של הישוב, בהיקף של 150-350 ש"ח לחודש לילד.

<sup>56</sup> בנוסף לצהרון רשותי פועלים גם צהרונים מסובסדים לשכבות הכלכליות-חברתיות התחתונות, דוגמת צהרונים "ציל"ה" (צהרי יום להעשרה) וצהרונים תוכנית "ניצנים", שעלות הפעלתם נמוכה מעלות צהרון רשותי. אולם צהרונים "ציל"ה" לא פועלים בימי החופש של מערכת החינוך ועל כן עלותם אינה רלבנטית לאומדן העלות המשקית בגין פער ימי החופשה. עלות תוכנית "ניצנים", שעובדים בימי 'בתי הספר של החגים' כלולה בעלות התוכנית הקיימת.

<sup>57</sup> שעות פעילות הצהרון מתבססות על פעילות של הצהרונים מעבר לשעות התקן בגנים ובבתי הספר ועד לשעה 17:00. שעות התקן הינן 6 שעות לגנים, 5 שעות לכיתות א'-ב', 5.4 שעות לכיתות ג'-ד', ו-5.6 שעות לכיתות ה'-ו'. נתון שעות פעילות הצהרון דומה לנתון שהתקבל בסקירה על הצהרונים, ראו: אבגר (2017).

<sup>58</sup> שיעור זה מבוסס על סקר שנעשה במסגרת דו"ח ראמ"ה, 2016, לפיו 35% מהילדים שהשתתפו בתוכנית (65% מסך הילדים) השתתפו בקייטנות בשנים קודמות, ו-21% משאר הילדים השתתפו בקייטנות. שיעור ההשתתפות במגזר הערבי במסגרות הללו הינו 13.6% (עיבודי הכותבים לנתוני אבגר, 2017). בהנחה כי שיעור זהה השתתף בקרב הילדים במגזר החרדי, מתקבל כי 41.6% מהילדים שאינם חרדים ואינם ערבים משתתפים בקייטנות.

<sup>59</sup> שעות הפעלת התוכנית, ולכן גם היעדרה, הינן 5 שעות מדי יום עבור תלמידי בית הספר ו-5.5 שעות לילדי הגנים, בהתאם להפעלת תוכנית 'בתי הספר של החגים', והכפלה במשך ימי פעילות התוכנית (עד 25 ימים לשתי התוכניות יחד).

<sup>60</sup> התפלגות הילדים בשכבות הגיל השונות במגזר החרדי ובמגזר שאינם חרדי ואינם ערבי מחושבת לפי שיעור גידול ריבוי טבעי שנתי של 4% ו-1.7%, בהתאמה, לפי מלאך, חושן וכהנר (2016). ההתפלגות במגזר הערבי מבוססת על לוח לידות חי של הלמ"ס.

### 3.3 ג עלות הצל – העלות האלטרנטיבית של ההורים המשגיחים בעצמם על הילדים

הרכיב השלישי והאחרון באומדן העלות משקף את העלות הכלכלית (המכונה 'העלות האלטרנטיבית' או 'עלות הצל') בקרב שאר משקי הבית. נדגיש כי רכיב זה אומדן באופן עקיף את השווי הכלכלי של ימי החופשה העודפים, והוא אינו מבטא הוצאה בפועל, דוגמת הרכיב השני. הואיל ושיעורי התעסוקה של ההורים, המובילים גם לשיעורי השתתפות שונים של הילדים במסגרות בתשלום, שונים באופן מהותי במגזרים השונים, שיעור משקי הבית שנושא ב'עלות הצל' בכל מגזר הוא שונה (לוח 2). נוסף על כך, עלות הצל מתבססת על ממוצע עלות שעת העבודה בשכר הנמוך מבין שכר שני ראשי משק הבית (או השכר של ראש משק הבית שבו יש הורה יחיד)—שכר שונה משמעותית במגזר ה'אחר' לעומת שאר המגזרים.<sup>61</sup>

### נספח 3 – אומדן עלות הפעלת ה'שישונים'

#### 3.3.1. אומדן העלות לילד

אומדן עלות ההפעלה של התוכנית בימי שישי מתבסס על עלות הפעלת צהרון, שמופעל על-ידי רשות מקומית<sup>62</sup>—כ-11 ש"ח לילד לשעה (לוח נ-3) ו-45 ש"ח ליום שישי מלא.<sup>63</sup> הואיל וה'שישונים' צפויים לפעול 42 ימים בשנה, הרי שהם יפעלו כ-170 שעות בשנה לעומת כ-130 שעות של בתי הספר של החופשים (לוח נ-4). לכן, בשקלול העלות השעתית, העלות הכוללת שלהם לילד גבוהה מזו של 'בתי הספר של החופשים'.

#### לוח נ-3: אומדן עלות הפעלת 'שישונים' (ש"ח)

988	הוצאה ממוצעת חודשית על צהרון רשותי
22	ימים בחודש
12	מזה: עלות ארוחה יומית
	הוצאה ממוצעת חודשית על צהרון ללא ארוחות
724	
626	הוצאה ממוצעת חודשית ללא חוגים
3.42	שעות פעילות ביום
8.31	הוצאה ממוצעת לשעה ללא ארוחה וחוגים
2.72	עלות חוג לשעת פעילות ביום שישי
<b>11.03</b>	<b>סה"כ עלות ממוצעת לשעה לילד</b>
2.12	מזה: השתתפות הורים (ממוצע)
<b>8.91</b>	<b>עלות תקציבית לשעה לילד</b>

המקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת ועיבודי הכותבים.

#### לוח נ-4: תוכנית 'בתי הספר של החופשים' בהשוואה לתוכנית ה'סנכרון ובית הספר של יום שישי'

'בתי הספר של החופשים'		'בית הספר של יום שישי'
25	ימי פעילות	42

<sup>61</sup> לא היו בידינו נתוני שכר של כלל ראשי משקי הבית שלהם ילדים בגילים 3 עד 11. במקום זאת, חישבנו את הנתונים על משקי הבית שלהם ילדים בגילים 5 עד 9 (ייתכן שיש ילדים נוספים בגילים אחרים—ילד מוגדר בסקר עד גיל 17)—מדגם המייצג למעלה מרבע מאוכלוסיית משקי הבית עם ילדים בגילים 3 עד 11.

<sup>62</sup> אומדן זה מתבסס על דיווח ההוצאות על צהרונים רשותיים (988 ש"ח בממוצע לחודש לילד, ובטווח 780 – 1,240 ש"ח) בניכוי עלות ארוחת צהריים, שלא תינתן בימי שישי, ובתוספת עלות פעילות העשרה (חוג) אחת מידי יום שישי (על פי אבגר, 2017). עלות הצהרונים באומדן הינה גבוהה מהעלות המקסימלית של תעריף צהרון רשותי (ראו הערה 26).

<sup>63</sup> אנו מניחים כי עלות שעת הפעלה בימי שישי זהה לעלות שעת הפעלת צהרונים בימי א'-ה'.

28 (ועוד שישה ימי שישי)	25 (במתכונת מלאה)	צמצום פער ימי חופשה
4	5.5 (גנים) או 5 (בתי ספר)	שעות פעילות ביום
168	125 או 137.5	סך שעות פעילות*
		עלות שעת פעילות לילד
11.03	11.71	(ש"ח)

המקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוח ראמי"ה (משרד החינוך), משרד האוצר ועיבודי הכותבים.  
\*שעות פעילות במתכונת מלאה.

### נ.3.3. אומדן העלות הכוללת

העלות הכוללת לכלל הילדים המשתתפים תלויה כמובן בשיעור ההשתתפות בתוכנית. אולם אין לדעת א-פריורי מה יהיה שיעור ההשתתפות ב'שישונים'. זאת מפני ששיעור משקי הבית ששני ההורים בהם (או ההורה היחיד) נושאים בעלות בהיעדר מסגרת לילדים בשל תעסוקתם ביום שישי – כ-8% ממשקי הבית עם ילדים, לפי אומדננו (ראו הערה 10) – הינו נמוך משמעותית משיעור משקי הבית המקביל בימים ראשון עד חמישי. לכן, מכאן עולה לכאורה כי שיעור ההשתתפות של הילדים ב'שישונים' יהיה נמוך משיעור ההשתתפות ב'בתי הספר של החופשים; אולם מאידך, הסטטוס-קוו הקיים בעניין מסגרת לילדים ביום שישי עשוי להתבטא בשיעורי השתתפות גבוהים יותר בשישונים - כמובן בהתאם למחירים להורים, התלוי מצידו בשיעור הסבסוד על ידי המדינה. העלות הכוללת של השישונים עבור שיעור השתתפות של כשני-שלישים מהילדים (בהתאם להנחות בלוח 1 לגבי שיעורי ההשתתפות של ילדי הגנים והילדים בני ה-10-11, ושיעור ההשתתפות בפועל בית הספר של החופש הגדול ב-2018) נאמדת ב-1.46 מיליארדי ש"ח.