



1000 PDF



מאירס ג'וינט  
ברוקדייל

# חסמים של אימהות ערביות לשלב ילדים בגיל הרך במסגרות טיפול מפוקחות עם סמל ושיקוליהן בבחירת המסגרות

ברכה ברלין      פידא ניג'ם-איכתילאת  
אורן תירוש      יואב לפ      סמדר סומך

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק  
עיצוב גרפי: ענת פרקו טולדנו

המחקר הוזמן על ידי ג'וינט-תבת ועל ידי האגף לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה  
ומומן בסיועם

**מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל**

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

[brook@jdc.org](mailto:brook@jdc.org) | [brookdale.jdc.org.il](http://brookdale.jdc.org.il)

ירושלים | כסלו תשפ"ו | נובמבר 2025

## רקע

שיעור ההשתתפות של ילדים ערבים בגילי לידה עד שלוש במסגרות ציבוריות מפוקחות עם סמל נמוך משיעור ההשתתפות של ילדים יהודים, ובהתאם גם שיעור התעסוקה של נשים ערביות נמוך. בשנת 2022 החל האגף לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה בשיתוף ג'וינט-תבת בפייולט להעלאת שיעור המשפחות הערביות המנצלות את זכאותן לסבסוד שכר הלימוד במסגרות מפוקחות עם סמל. במסגרת זו פנו הגופים למכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה למפות את הגורמים המתערבים בהחלטת המשפחות בבחירת מסגרות טיפול לילדיהם, כדי לסייע בתכנון מדויק של מתן השירות.

## מטרות המחקר

לברר מהם השיקולים שמנחים אימהות ערביות בבחירת מסגרות הטיפול לילדיהן ולמפות את החסמים המונעים מהן לשלב את ילדיהן במסגרות טיפול מפוקחות עם סמל של משרד העבודה ולממש את זכאותן לסבסוד שכר הלימוד.

## שיטת המחקר

1. סקר בקרב 149 אימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת טיפול עם סמל שעומדות בדרישות משרד העבודה לקבלת סבסוד ובקרב 200 אימהות שילדיהן משולבים במסגרת טיפול עם סמל (אך לא מתוקף חוק פעוטות בסיכון). נתוני הסקרים עם האימהות נופחו בהתאם למקדמי המרה כדי שייצגו את האוכלוסייה הנחקרת
2. ראיונות עומק עם עשר אימהות ועם שישה אנשי מקצוע
3. ניתוח נתונים מנהליים ונתוני סקר של הלמ"ס

## ממצאים עיקריים

### השיקולים העיקריים המשפיעים על משפחות ערביות בבחירת מסגרת טיפול לילדיהם בגיל הרך

- בין 67% ל-84% מן האימהות בשתי קבוצות המחקר ציינו גורמים המשקפים את איכות המסגרת והטיפול
  - בין 23% ל-35% מן האימהות בשתי קבוצות המחקר ציינו גורמים המשקפים תרומה להתפתחות הקוגניטיבית והחברתית של הילד, ובין 14% ל-35% מן האימהות ציינו ודאות בנוגע לרווחתו ולשלומו הפיזי
- נוסף על כך נמצא קשר בין מאפיינים סוציו-דמוגרפיים של המשפחה ובין מסגרת הטיפול שנבחרה: הסיכוי שמשפחה תבחר במסגרת טיפול עם סמל עולה ככל שגיל הילד גבוה – עלייה של 9% לכל תוספת של חודש לגיל הילד, וגבוה ב-22% לאימהות עם השכלה אקדמית לעומת אימהות ללא השכלה אקדמית.

## החסמים העיקריים המניאים אימהות ערבית מלשלב את ילדיהן במסגרת טיפול עם סמל

- **מחסור במידע בנוגע לזכאות לסבסוד שכר הלימוד:** 41% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת ו-28% מן האימהות שילדיהן במסגרת עם סמל לא ידעו על האפשרות לסבסוד
- **נטל בירוקרטי של תהליך הרישום ושל הגשת הבקשה לסבסוד:**
  - 40% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת ציינו שהצורך להמציא טכסים ואישורים רבים מנעו מהן להירשם למסגרת עם סמל ו-36% ציינו כי הן לא רצו לחשוף את תלושי השכר
  - 10% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל לא ניצלו את זכאותן לסבסוד בשל מורכבות תהליך הגשת הבקשה לדרגת סבסוד ובשל חשיפת מידע רגיש
- **שכר לימוד גבוה במסגרת הטיפול:** בשנת 2022 החלק היחסי של עלות שכר הלימוד במסגרות עם סמל מתוך השכר הממוצע של האם היה בין 13% ל-49% בקרב ערביות לעומת 8%-30% בקרב יהודיות לא-חרדיות. 67% מן האימהות שילדיהן במסגרת אחרת ציינו שעלות גבוהה של שכר הלימוד במסגרות טיפול עם סמל השפיעה על החלטתן לא לשלב את הילד במסגרת עם סמל
- **תפיסת מסגרות הטיפול עם סמל כלא איכותיות:** 69% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת לא שילבו את ילדיהן במסגרת טיפול עם סמל כי חששו מפני טיפול לא נאות בילד בשל חילופים תכופים של מטפלות, ו-64% חששו שיש יותר מדי ילדים לכל מטפלת
- **העדפה למסגרות קטנות, אינטימיות וגמישות:** 64% מן האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל העדיפו טיפול ביתי על פני מסגרות חוץ-ביתיות; כמחצית מהן סימנו שהן לא שילבו את ילדיהן במסגרת טיפול עם סמל מכיוון ששעות הפעילות לא התאימו לצורכיהן ומשום שבמסגרות עם סמל אי אפשר לשלב את הילד בחלק משעות הפעילות (48% ו-47%, בהתאמה) שלא כמו במחקרים קודמים, מחסור במסגרות טיפול עם סמל בקרבת בית המשפחה ותפיסת מסגרות אלו כשירות שנועד לילדים במשפחות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים לא נמצאו במחקר הנוכחי כחסמים בולטים מפני שילוב ילדים במסגרת טיפול עם סמל.

## המלצות

- להעלות את המודעות באוכלוסייה הערבית לכך שאפשר לקבל סבסוד של שכר הלימוד. אפשר לפעול דרך מוקדי שירות הנגישים למרבית האוכלוסייה הרלוונטית, בדומה לתחנות לבריאות המשפחה (טיפות חלב)
- לצמצם את הנטל הבירוקרטי הכרוך בהרשמה ובהגשת הבקשה לסבסוד:
  - לייעד בכל מסגרת טיפול אדם שבמסגרת תפקידו יסייע להורים בתהליך ההרשמה והגשת הבקשה לסבסוד, ולהפנות מתוך אתר המשרד את ההורים לאותו עובד לקבלת סיוע
  - להמשיך לחזק את המערכת הקיימת המעבירה אוטומטית מידע מן המוסד לביטוח לאומי למשרד העבודה ולפשט את השימוש באתר

- לשפר את איכות כוח האדם במסגרות:
  - לחזק את תוכניות ההכשרה הקיימות ולהבנות תוכנית סטנדרטית שתכלול התנסות וחניכה במסגרות ולאפשר אקרדיטציה של ההכשרה
  - לגבש תהליכים של שימור מטפלות איכותיות לטווח ארוך (כולל חיזוק תהליכים קיימים), הן כדי לשמר כוח אדם איכותי הן כדי ליצור יציבות טיפול בילד
- לתת עדיפות ברשויות הערביות להרחבת מערך המשפחתונים, להגמיש את שעות הטיפול במסגרות ולהתאים את שכר הלימוד לשעות הטיפול
- להבליט את הערך המוסף של מסגרות עם סמל על פני החלופות. לדוגמה, באמצעות קמפיין המדגיש:
  - את תרומת הטיפול במסגרות עם סמל להתפתחות החברתית והקוגניטיבית של הילד
  - את המעמד החברתי-כלכלי הגבוה של האימהות המשלבות את ילדיהן במסגרות עם סמל – קרובות יותר לשוק העבודה, משכילות יותר

## רקע

סבסוד שכר הלימוד במסגרות טיפול ציבוריות לילדים בגיל הרך הוא כלי מדיניות שנועד לעודד נשים שאינן בכוח העבודה להצטרף לשוק העבודה ולאפשר לאימהות לחזור לשוק העבודה בתום תקופת הלידה וחופשת ההורות. בישראל, שיעור הנשים הערביות המשתלבות בשוק העבודה נמוך במידה ניכרת משיעור הנשים היהודיות (חרדיות ולא חרדיות). בשנת 2024, למשל, שיעור התעסוקה של נשים בגילי 25-66 היה 46.1% בקרב ערביות לעומת 82.4% בקרב יהודיות לא חרדיות ו-81.1% בקרב יהודיות חרדיות.

בשני העשורים האחרונים פעלה הממשלה לשילוב ילדים ערבים בגיל הרך במסגרות ציבוריות עם סמל בפיקוח ממשלתי ולהעלות את שיעור המשפחות המנצלות את זכאותן לסבסוד שכר הלימוד במסגרות אלו. עם זאת, שיעור ההשתתפות של ילדים ערבים בגילי לידה עד שלוש במסגרות מפוקחות עם סמל עדיין נמוך משיעור ההשתתפות של ילדים יהודים, ועמד בשנת 2019 על 18% לעומת 26% באוכלוסייה היהודית הלא חרדית. כמו כן בשנת 2020 רק כ-8% מסך מקבלי הסבסוד היו הורים לילדים ערבים.

בשנת 2022 החל האגף לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה בשיתוף ג'וינט-תבת בפילוט להעלאת שיעור המשפחות הערביות המנצלות את זכאותן לסבסוד שכר הלימוד במסגרות מפוקחות עם סמל. מחקר זה נערך בשנים 2023-2025 במסגרת פילוט זה.

## מטרה

מטרת המחקר הייתה לברר מהם השיקולים העיקריים שמנחים אימהות ערביות בבחירת מסגרות הטיפול לילדיהן ולמפות את החסמים המונעים מהן לשלב את ילדיהן במסגרות טיפול מפוקחות עם סמל ולממש את זכאותן לסבסוד שכר הלימוד.

## שיטה

המחקר נערך בשיטות מחקר מעורבות (Mixed Methods). מקורות המידע היו:

1. ספרות מקצועית מן הארץ ומן העולם
2. נתונים מנהליים ונתוני סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
3. נתונים ממערכת המידע של אגף בכיר לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה
4. 16 ראיונות עומק עם עשר אימהות ערביות לילדים בגיל הרך ועם שישה אנשי מקצוע
5. סקר משולב (טלפוני ומקוון) שנערך בקרב 149 אימהות ערביות לילדים בגיל הרך שילדיהן אינם משולבים במסגרות טיפול מפוקחות עם סמל
6. סקר מקוון שנערך בקרב 200 אימהות ערביות לילדים בגיל הרך שילדיהן משולבים במסגרות טיפול מפוקחות עם סמל

## ממצאים

### 1. מאפייני מסגרות הטיפול של הילדים שאינם במסגרות עם סמל

מיפוי מסגרות הטיפול שבהן שוהים הילדים שאינם משולבים במסגרות עם סמל בשעות הבוקר מראה כי במחצית מן המקרים הילד נמצא בביתו, לרוב במחיצת אימו, ובמחצית מן המקרים הילד מטופל מחוץ לבית המשפחה. ב-37% מן המקרים בלבד הילד מטופל במסגרת בתשלום, שהיא לרוב מסגרת מובנית ומחייבת יותר.

### 2. שיקולים המשפיעים על בחירת מסגרת טיפול לילד בגיל הרך

הממצאים מראים כי כאשר אימהות ערביות מחפשות מסגרת טיפול כלשהי לילד בגיל הרך, הן מעוניינות במסגרת שתתרום להתפתחות הקוגניטיבית והחברתית של הילד ושתספק להן שקט נפשי בנוגע לרווחתו ולשלומו הפיזי. את שני השיקולים האלה העלו האימהות משתי קבוצות המחקר בסקר בעצמן ובשיעורים הגבוהים ביותר כתשובה לשאלה פתוחה<sup>1</sup> – בין 23% ל-35% מן האימהות ציינו שחשובה להן תרומת המסגרת להתפתחות הילד, ובין 14% ל-35% מן האימהות ציינו שהן חוששות מפני חוסר תשומת לב של המטפלות ומפני פגיעה בילד.

### 3. שיקולים המשפיעים על החלטת האם לשלב את ילדיה במסגרת טיפול עם סמל

**השיקולים המרכזיים שהשפיעו על החלטת האימהות שילדיהן במסגרת אחרת לא לשלב את ילדיהן במסגרת טיפול עם סמל** היו חשש מפני טיפול לא מספק בילד בשל חילופים תכופים של מטפלות (69%) ועלות גבוהה של המסגרות (67%). 55% עד 65% מהן סימנו שיקולים נוספים שמשקפים את חששן מפני איכות נמוכה של מסגרות עם סמל, ובהם יחס גבוה בין מספר המטפלות למספר הילדים, איכות נמוכה של המטפלות, יחס לא מספיק חם ואישי שהמטפלות מעניקות לילדים, מזון לא בריא ולא טעים ואי הקפדה על ניקיון. כמחצית מן האימהות סימנו אי התאמה של שעות פעילות המסגרת לצורכי האם (48%) וחוסר גמישות של המערכת לאפשר לשלב את הילד במסגרת בחלק משעות הפעילות (47%).

**השיקולים שהשפיעו על החלטת האימהות שילדיהן משולבים במסגרת טיפול עם סמל לבחור בה** היו קשורים ברובם לאיכות המסגרת ובמיוחד לאיכות התנאים הפיזיים – רמה גבוהה של ניקיון (90%) ואיכות גבוהה של המזון (87%). בין 67% ל-84% מן האימהות ציינו שיקולים נוספים שמשקפים איכות גבוהה של המסגרת, ובהם תשתית להתפתחות קוגניטיבית של הילד, איכות גבוהה של מטפלות, יחס אישי וחם מן המטפלות ויחס נמוך בין מספר המטפלות למספר הילדים.

ניתוח רב-משתני לבחינת קשר בין מאפייני הרקע של האימהות משתי קבוצות המחקר ובין הסיכוי לשלב את הילד במסגרת עם סמל הראה שככל שגיל הילד גבוה יותר, האם מבוגרת יותר ויש לה השכלה אקדמית, כך עולה הסיכוי שהאם תבחר במסגרת טיפול עם סמל.

---

<sup>1</sup> שאלה פתוחה אפשרה למשיבות להעלות שיקולים וחסמים באופן חופשי ועצמאי, בלי שהוצגו להן מראש קטגוריות לסימון. לכן בשאלות מסוג זה נצפה לאחוזים נמוכים יחסית של תשובות לעומת בשאלות סגורות שבהן קטגוריות התשובות מוצגות מראש.

#### 4. חסמים בפני שילוב ילדים במסגרות טיפול עם סמל

במחקר נבחנו גורמים המוכרים בספרות כחסמים המונעים מהורים לילדים בגיל הרך באוכלוסייה הערבית לשלב את ילדיהם במסגרות טיפול עם סמל ולנצל את זכאותם לסבסוד שכר הלימוד. החסמים כללו גורמים מערכתיים, עמדות ותפיסות בנוגע למסגרות עם סמל והעדפות חברתיות.

##### גורמים מערכתיים

**מחסור במידע בנוגע למסגרות טיפול עם סמל ובנוגע לאפשרות לסבסוד שכר הלימוד:** הן מראיונות העומק עם האימהות ועם אנשי המקצוע הן מן הסקר עלה כי יש משפחות שאינן יודעות מהי מסגרת טיפול מפוקחת עם סמל ושחלקן אינן מודעות לאפשרות לסבסוד שכר הלימוד. 60% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת, השיבו בסקר שלא ידעו בוודאות מהי מסגרת טיפול מפוקחת עם סמל (44% לא ידעו כלל ו-16% לא היו בטוחות), ו-41% לא ידעו על האפשרות לסבסוד שכר הלימוד. עם זאת, 26% מן האימהות שילדיהן במסגרת אחרת גם ידעו מהי מסגרת עם סמל וגם ידעו על אפשרות הסבסוד, ובכל זאת בחרו שלא לשלב את ילדיהן במסגרת עם סמל.

יש לציין שגם בקרב אימהות שילדיהן כבר משולבים במסגרת עם סמל, 28% לא ידעו על האפשרות לסבסוד שכר הלימוד.

**מחסור במסגרות טיפול עם סמל באזור המגורים:** שלא כמו במחקרים קודמים, מחסור במסגרות ציבוריות בקרבת אזור המגורים לא עלה במחקר הנוכחי כחסם בולט להימנעות ממסגרת עם סמל. מרבית האימהות שילדן משולב במסגרת אחרת ציינו שיש מסגרת עם סמל בקרבת בית המשפחה (63%), ויותר אימהות שילדן במסגרת עם סמל לעומת האימהות האחרות דיווחו שמסגרת הטיפול של ילדיהן מרוחקת מבית המשפחה ובכל זאת בחרו בה (29% לעומת 16%).

**נטל בירוקרטי של תהליך הרישום ושל הגשת הבקשה לסבסוד:** 40% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת ציינו שהצורך להמציא טפסים ואישורים רבים מנעו מהן להירשם למסגרת עם סמל ו-36% ציינו כי הן לא רצו לחשוף את תלושי השכר. 10% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל לא ניצלו את זכאותן לסבסוד בשל חסמים מנהליים הקשורים במורכבות תהליך הגשת הבקשה לדרגת סבסוד ובשל חשיפת מידע רגיש. הקושי של ההורים להתמודד עם מורכבות תהליך ההרשמה והבקשה לסבסוד, עלה בחלק מראיונות העומק כגורם מרכזי להעדפת מסגרת פרטית או השגחה של בת משפחה.

**שכר לימוד גבוה במסגרת הטיפול:** בדומה למחקרים מן הארץ והעולם, גם במחקר הנוכחי שכר הלימוד הגבוה במסגרת הטיפול עלה כחסם המקשה על הורים לשלב את ילדיהם במסגרת טיפול ציבורית. 67% מן האימהות שילדיהן במסגרת אחרת ציינו שעלות גבוהה של שכר הלימוד במסגרות טיפול עם סמל השפיעה על החלטתן לא לשלב את הילד במסגרת עם סמל. נוסף על כך שיעור האימהות שדיווחו בסקר על מדרגות שכר הלימוד הגבוהות, היה פי 1.5 בקרב אימהות שילדיהן במסגרת עם סמל לעומת אימהות שילדיהן במסגרת אחרת, גם כאשר הן היו זכאיות לסבסוד. תמיכה לכך עולה גם מניתוח נתוני שכר מנהליים ולפיו עלות שכר הלימוד במסגרת עם סמל ביחס לרמת השכר של האם גבוהה למשפחות ערביות לעומת משפחות יהודיות, גם לאחר סבסוד.

## עמדות ותפיסות כלפי מסגרות טיפול עם סמל

**תפיסת מסגרות הטיפול עם סמל כשירות שנועד לילדים במשפחות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים** לא נמצאה כחסם מרכזי עבור מרבית האימהות בשתי קבוצות המחקר. 14% בלבד מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל ציינו שלפני שבחרו במסגרת הטיפול חששו שהילדים במסגרות עם סמל מגיעים ממשפחות לא טובות מספיק. בקרב האימהות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת – 29% ציינו שהן לא שילבו את ילדיהן במסגרת עם סמל כי חששו שהילדים במסגרות אלו מגיעים ממשפחות לא טובות מספיק ו-20% ציינו ש'ילדי הרווחה' שבמסגרות עם סמל הרגיעו אותן מלשלב בהן את ילדיהן.

**תפיסת מסגרות הטיפול עם סמל כלא איכותיות:** האיכות הנתפסת של המסגרת עלתה בראיונות העומק ובסקר הן כחסם מפני שילוב במסגרת עם סמל הן כגורם המשפיע לחיוב על בחירה זו. האימהות בשתי קבוצות המחקר הדגישו את תרומת המסגרת להתפתחות הקוגניטיבית והחברתית של הילד, את איכות המטפלות, את היחס החם והאישי, את איכות המזון ואת ההקפדה על הניקיון – הן כגורמים שהשפיעו על בחירתן במסגרת עם סמל, הן כגורמים שהניאו אותן מכך (ר' סעיף 3 לעיל).

ייתכן כי ממצאים אלו מלמדים יותר מכול על התדמית הציבורית השלילית של מסגרות עם סמל, אשר הניאה את האימהות שילדיהן במסגרת אחרת מלשלוח את ילדיהן למסגרות אלו. שכן, האימהות שהתנסו בפועל בשילוב ילדיהן במסגרות עם סמל דיווחו אף הן שלפני שבחרו במסגרת הציבורית הן חששו שלא תהיה איכותית מספיק (בין 30% ל-40% מן האימהות, להיגדים השונים), ועם זאת הן ציינו בשיעורים גבוהים כי האיכות הגבוהה של המסגרת עם סמל הספציפית שבה שילבו את ילדן בפועל השפיעה על החלטתן לבחור בה (בין 67% ל-90% להיבטים שונים של איכות).

**פיקוח חיצוני והיכרות מוקדמת עם המטפלות:** מן הסקר ומראיונות העומק עלה כי אלימות והזנחה וחוסר תשומת לב של המטפלות הם שני החששות הבולטים ביותר של האימהות בשתי קבוצות המחקר בבואן לבחור מסגרת טיפול כלשהי (ר' סעיף 2 לעיל). לכן היכרות מוקדמת עם המטפלת חשובה לאימהות בשתי קבוצות המחקר, הן כסמן לאיכות הטיפול הן כאמצעי לוודא את שלום הילד (65% מן האימהות שילדיהן אינם במסגרת עם סמל ו-59% מן האימהות שילדיהן במסגרת עם סמל). ממצאי הסקרים עלה כי ההיכרות המוקדמת של האימהות לילדים שאינם במסגרת עם סמל עם המטפלות מספקת פיקוח בלתי פורמלי, שמחליף את הפיקוח החיצוני שמציעות מסגרות עם סמל.

## העדפות חברתיות

**העדפה לטיפול ביתי:** 64% מן האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל מעדיפות טיפול ביתי על פני מסגרות חוץ-ביתיות לעומת 36% מן האימהות שילדיהם משולבים במסגרת עם סמל. גם בראיונות העומק עם האימהות בלטה ההעדפה שלא לשלוח את הילדים לטיפול מחוץ למשפחה במשך שנת החיים הראשונה, אלא רק כאשר עולה הצורך ההתפתחותי בחברת ילדים. חלקן נימקו את ההעדפה לטיפול ביתי בחשש מפני טיפול לא איכותי ומאלימות והזנחה של המטפלות במסגרות הציבוריות.

**העדפה למסגרות קטנות, אינטימיות וגמישות:** את ההעדפה לטיפול ביתי יש לראות על רקע ההעדפה של האוכלוסייה הערבית למשפחתונים על פני מעונות יום – בשנת הלימודים 2018/19 מתוך כלל הילדים בגילי לידה עד שלוש המשולבים במסגרות מפוקחות עם סמל ברשויות הערביות, 44% היו מטופלים במשפחתונים לעומת 12% בכלל הרשויות בישראל. בראיונות העומק

עלה כי המשפחות הערביות מעדיפות מסגרת קטנה ואינטימית כי היא מזכירה טיפול ביתי ולעיתים היא נותנת מענה לצורך בגמישות בשעות הפעילות ומאפשרת לשלב את הילד במסגרת בחלק מימות השבוע.

## סיכום

שיעור הילדים הערבים המשולבים במסגרות טיפול ציבוריות מפוקחות עם סמל נמוך משיעור הילדים היהודים, וכך גם שיעור המשפחות המנצלות זכאותן לסבסוד שכר הלימוד במסגרות אלו. ממצאי המחקר הנוכחי תומכים במחקרים שנעשו עד כה ולפיהם העלות הגבוהה של שכר הלימוד במסגרת טיפול עם סמל ביחס לחלופות הקיימות בחברה הערבית והנטל הבריורקטי הכרוך בתהליך הסבוך של ההרשמה למסגרת ושל הגשת הבקשה לסבסוד, הם חסמים בולטים המקשים על משפחות ערביות לשלב את ילדיהן במסגרת טיפול עם סמל ולנצל את זכאותן לסבסוד. אולם שלא כמו מחקרים בתחום, מחסור במסגרות ציבוריות בקרבת אזור המגורים לא נמצא כחסם בולט להימנעות ממסגרת עם סמל, וגם לא התפיסה כי מסגרות טיפול עם סמל הן שירות שנועד לילדים ממשפחות המקבלות שירות מן המחלקות לשירותים חברתיים.

ממכלול ממצאי המחקר עולה כי החסמים המרכזיים לשילוב ילדים במסגרות עם סמל, שנמצאו כבולטים אף יותר מן העלות הגבוהה של שכר הלימוד ומן הנטל הבריורקטי, הם האיכות הנתפסת של רמת הטיפול במסגרות והעדפה למסגרת טיפול ביתית, קטנה וגמישה. במיוחד עלה שיטנה תפיסה שאיכות המטפלות במסגרות עם סמל נמוכה, שהמטפלות מתחלפות תדיר, שהיחס בין מספר הילדים למטפלת גבוה מדי, ושמשום כך יחס המטפלות לילדים אינו חם ואישי מספיק ואף תיתכן פגיעה בשלום הילד. האיכות הנתפסת של המסגרת עלתה במחקר הן כחסם מפני שילוב במסגרת עם סמל כאשר האיכות נתפסה כנמוכה, הן כגורם המשפיע לחיוב על בחירה זו כאשר האיכות נתפסה כגבוהה.

שיקולי איכות המסגרת ושמירה על שלום הילד גברו על חסמי עלות שכר הלימוד ומרחק המסגרת מן הבית, שכן אימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל שילמו בממוצע שכר לימוד גבוה יותר מן האימהות האחרות, התניידו למרחק רב יותר לצורך הגעה למסגרת וגם דיווחו בשיעורים גבוהים יותר שהטיפול במסגרת הספציפית שילדיהן משולבים בה הוא איכותי. ייתכן כי ממצאים אלו מלמדים יותר מכול על תדמית ציבורית שלילית שדבקה במסגרות הציבוריות עם סמל, אשר הניאה את האימהות שילדיהן במסגרת אחרת מלשלוח את ילדיהן למסגרות עם סמל, ואשר הטרידה את האימהות שהתנסו בפועל בשילוב ילדיהן במסגרות עם סמל, בטרם בחרו במסגרת הציבורית.

כדי להתמודד עם התדמית הציבורית השלילית של המסגרות הציבוריות ועם החשש לשלום הילד, הדגישו האימהות בשתי קבוצות המחקר את חשיבות ההיכרות המוקדמת עם המטפלות, הן כסמן לאיכות הטיפול הן כאמצעי לוודא את שלום הילד. אימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל הדגישו גם את יתרונן של הפיקוח הפורמלי על עבודת המטפלות כאמצעי לוודא שילדן מטופל טיפול נאות, אולם ממצאי המחקר עולה כי ההיכרות המוקדמת עם המטפלות במסגרות האחרות מספקת פיקוח בלתי פורמלי, שמחליף את הפיקוח החיצוני שמציעות מסגרות עם סמל וגם נותן מענה לתחלופה הגבוהה של המטפלות במסגרות אלו.

נראה כי ההעדפה של האוכלוסייה הערבית למסגרת קטנה ואינטימית המדמה סביבה ביתית, מסייעת בהתמודדות עם חוסר האמון שחלק ניכר מן האימהות הביעו ביכולת של המסגרות הציבוריות לספק לילד סביבה בטוחה ובריאה ולתרום להתפתחותו. מסגרת קטנה ואינטימית מאפשרת היכרות מעמיקה עם המטפלת, מתאפיינת בהתאמה לצרכים הייחודיים של המשפחה ובגמישות בשעות הפעילות שלרוב אינה מתאפשרת במסגרת ציבורית פורמלית.

אולם עוד בטרם הובאו בחשבון הגורמים שהוזכרו עד כה כמתערבים בשיקולי הרישום למסגרת הטיפול, ממצאי המחקר מראים כי החסם הראשוני לשילוב ילדים במסגרות עם סמל ולניצול הזכאות לסבסוד הוא מחסור במידע בנוגע לקיומן של מסגרות טיפול עם סמל ולאפשרות לזכאות לסבסוד. 41% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת ו-28% מן האימהות שילדיהן במסגרת עם סמל לא ידעו על האפשרות לסבסוד. המשמעות היא שהזכאות לסבסוד שכר הלימוד לא יכולה לשמש תמריץ לבחירה במסגרת טיפול עם סמל לאימהות שאינן מודעות לה.

## המלצות וכיווני פעולה

כדי להתמודד עם החסמים שעלו מן המחקר לשילוב ילדים ערבים במסגרות טיפול מפוקחות עם סמל, מוצעים כיווני הפעולה שלהלן:

א. **צמצום פערי ידע.** לנוכח השיעור הגבוה של משפחות ערביות שאינן מודעות לאפשרות לסבסוד שכר הלימוד במסגרות עם סמל, מומלץ להנגיש את המידע למשפחות. אפשר לפעול דרך מוקדי שירות הנגישים למרבית האוכלוסייה הרלוונטית, בדומה לתחנות לבריאות המשפחה (טיפות חלב). לצורך גיבוש מדיניות הפצת המידע רצוי להיעזר בבני האוכלוסייה המקומית המכירים את הערוצים הזמינים לאוכלוסייה ואשר המידע בהם אמין עליה.

ב. **צמצום הנטל הבירוקרטי.** בעת ביצוע המחקר פעל האגף לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה להקל את הנטל הבירוקרטי הכרוך בהרשמה למסגרת ובהגשת הבקשה לסבסוד, באמצעות הקמת מערכת ממוחשבת המנגישה למשרד אוטומטית מידע מנהלי רלוונטי מן המוסד לביטוח לאומי בנוגע למבקשים לנצל את זכאותם לסבסוד וכן באמצעות פישוט אתר המשרד. עם זאת, ממצאי המחקר מראים שנטל זה הוא עדיין חסם בולט הן להרשמה למסגרת הן להגשת בקשה לסבסוד. מוצע:

- לייעד בכל מסגרת טיפול אדם שבמסגרת תפקידו יסייע להורים בתהליך ההרשמה והגשת הבקשה לסבסוד, ולהפנות מתוך אתר המשרד את ההורים לאותו עובד לקבלת סיוע
- להמשיך לחזק את המערכת הקיימת המעבירה אוטומטית מידע מן המוסד לביטוח לאומי למשרד העבודה ולפשט השימוש באתר

- ג. **חיזוק מערך המשפחתונים והגמשת שעות הפעילות.** מומלץ לתת מענה להעדפת האוכלוסייה הערבית למסגרות קטנות, גמישות ואינטימיות. נכון לעת הזו, המשפחתונים הם הביטוי הציבורי למסגרת כזו, אולם הם חסרים את ממד הגמישות. מוצע:
- לתת עדיפות ברשויות הערביות להרחבת מערך המשפחתונים, וככל האפשר להבנות אותם כמסגרות ברירת המחדל (ובמיוחד כמענה לילדים הצעירים יותר)
  - להגמיש את שעות הטיפול במסגרות, ולהתאים את שכר הלימוד לשעות הטיפול. אפשר להבנות דירוג של שעות טיפול ולהתאים לו דירוג שכר לימוד או לאפשר הפעלת משפחתונים עד שעות הצוהריים, ולגבות שכר לימוד בהתאם
- ד. **שיפור איכות כוח האדם במסגרות הטיפול.** כדי לתת מענה לחשש מפני טיפול לא נאות בילד בשל רמה נמוכה של כוח אדם וחילופין תכופים של מטפלות, חשוב לשפר את איכות ההון האנושי של העובדות והעובדים במערכת המסגרות הציבוריות לגיל הרך, ובמיוחד מומלץ:
- לחזק את תוכניות ההכשרה הקיימות למטפלות ולנשות המקצוע במערך מסגרות הטיפול (כולל סיעות ומנהלות): מומלץ להבנות תוכנית סטנדרטית שתכלול התנסות וחניכה במסגרות ולאפשר אקדיטציה של ההכשרה (כולל שיווק התוכנית כיוקרתית)
  - לגבש תהליכים של שימור מטפלות איכותיות לטווח ארוך (כולל חיזוק תהליכים קיימים), הן כדי לשמר כוח אדם איכותי הן כדי ליצור יציבות טיפול בילד
- ה. **להעלות את האמון במסגרות עם סמל, כולל הבלטת הערך המוסף שלהן על פני המסגרות החלופיות.** המחקר הראה כי במסגרות הטיפול עם סמל דבקה תדמית ציבורית שלילית המהווה חסם מפני שילוב בהן. לכן, מומלץ להבליט את הערך המוסף של מסגרות עם סמל על פני החלופות. לדוגמה, באמצעות קמפיין המדגיש:
- את תרומת הטיפול במסגרות עם סמל להתפתחות החברתית והקוגניטיבית של הילד
  - את המעמד החברתי-כלכלי הגבוה של האימהות המשלבות את ילדיהן במסגרות עם סמל – קרובות יותר לשוק העבודה, משכילות יותר, אינן רואות במסגרות עם סמל מענה לילדים ממשפחות המקבלות שירותי רווחה
  - את הפיקוח החיצוני על עבודת המטפלות
- ו. **לבצע התאמה תרבותית של כל צעדי המדיניות,** כולל התאמה מהודקת למאפיינים מקומיים כמו סוג יישוב, תת-תרבות, רמת מסורתיות וכד', בדגש על הכללת נציגי האוכלוסייה הערבית, ובמיוחד אימהות
- ז. לפעול במקומות ובמצבים שבהם יש פוטנציאל רב יותר לשילוב ילדים במסגרות מפקחות עם סמל, במיוחד כדי לייצר סיפורי הצלחה בשלב ראשון:
- בערים גדולות, שבהן יש פחות היכרות אישית עם המטפלות ומערכות פיקוח חברתי לא פורמלי נפוצות פחות (לעומת הכפרים)
  - במשפחתונים, היכולים לתת מענה לצורך במסגרת אינטימית וגמישה
  - בגילי שנה ויותר, גיל שנתפס כלגיטימי יותר לשילוב ילדים במסגרות חוץ-ביתיות

# תוכן עניינים

|    |  |
|----|--|
| 1  | 1. מבוא  |
| 2  | 2. מטרה  |
| 3  | 3. שיטה  |
| 3  | 3.1 אוכלוסיית המחקר  |
| 3  | 3.2 שיטת המחקר   |
| 3  | 3.3 מקורות המידע   |
| 7  | 3.4 ניתוח הנתונים  |
| 8  | 3.5 אתיקה במחקר  |
| 9  | 4. רקע למחקר: סקירת ספרות מן הארץ והעולם                             |
| 9  | 4.1 שיעור התעסוקה בישראל   |
| 10 | 4.2 מדיניות מסגרות טיפול לגיל הרך בישראל                             |
| 13 | 4.3 היקף הילדים הערבים במסגרות מפוקחות לגיל הרך                      |
| 14 | 4.4 חסמים להשתתפות ילדים במסגרות טיפול לגיל הרך                      |
| 18 | 4.5 שיקולים לבחירת מסגרת טיפול לילדים בגיל הרך                       |
| 19 | 5. ממצאים  |
| 19 | 5.1 מאפייני המשיבות על הסקר  |
| 25 | 5.2 שיקולים המעורבים בבחירת מסגרת טיפול כלשהי לילד בגיל הרך          |
| 28 | 5.3 שיקולים בשילוב ילדים בגיל הרך במסגרת טיפול עם סמל                |
| 32 | 5.4 חסמים בפני שילוב ילדים במסגרות טיפול עם סמל                      |
| 50 | 6. סיכום, דיון וכיווני פעולה   |
| 50 | 6.1 סיכום ודיון  |
| 51 | 6.2 המלצות וכיווני פעולה   |
| 54 | עוד פרסומים של המכון בנושא   |
| 55 | מקורות   |
| 62 | נספחים   |
| 62 | נספח א: תהליך בחירת היישובים לקמפיין עידוד משפחות לממש זכאותן לסבסוד |
| 67 | נספח ב: מאפייני האוכלוסייה בסקר כוח אדם של הלמ"ס                     |

## רשימת לוחות

- 20 לוח 1: מאפייני רקע של אימהות ערביות לילדים בגיל הרך, בקרב המשיבות על הסקרים ובקרב כלל האוכלוסייה
- 24 לוח 2: אמידה מרובת משתנים של הסיכוי שאימהות שילדיהן במסגרת אחרת יבחרו במסגרת טיפול בתשלום (לעומת טיפול ביתי או סיוע של קרובת משפחה), תוצאות רגרסיה לוגיסטית
- 25 לוח 3: אמידה מרובת משתנים של הסיכוי שמשפחה מן האוכלוסייה הערבית תשלב את ילדיה במסגרת טיפול עם סמל, תוצאות רגרסיה לוגיסטית
- 64 לוח א-1: רשימת היישובים להפצת הקמפיין לעידוד משפחות לממש את זכאותן לסבסוד מסגרות טיפול לילדים בגיל הרך, תאי הדגימה ומאפיינים נבחרים
- 65 לוח א-2: היישובים שלא עמדו בקריטריונים להכללה בקמפיין לעידוד משפחות לממש זכאותן לסבסוד מסגרות טיפול לילדים בגיל הרך

## רשימת תרשימים

- 9 תרשים 1: שיעור התעסוקה בישראל ובמדינות ה-OECD, גילי 25-54, בשנים 2007-2023
- 10 תרשים 2: שיעור התעסוקה בישראל בגילי 25-66, לפי מין וקבוצות באוכלוסייה בשנים 1995-2024
- 22 תרשים 3: מסגרת הטיפול שבה הילד נמצא בשעות הבוקר, לפי דיווח האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת טיפול עם סמל
- 23 תרשים 4: מסגרת הטיפול שבה הילד נמצא בשעות הבוקר, לפי דיווח האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת טיפול עם סמל, לפי גיל הילד
- 24 תרשים 5: גיל הילד במסגרת הטיפול, לפי דיווח האימהות, לפי קבוצת מחקר
- 26 תרשים 6: שיקולים מרכזיים בהחלטה של המשיבות לשלב את ילדיהן במסגרת טיפול, תשובות לשאלה פתוחה
- 27 תרשים 7: חששות מרכזיים של המשיבות מפני שילוב ילדיהן במסגרת טיפול, תשובות לשאלה פתוחה
- 29 תרשים 8: גורמים שהשפיעו על החלטתן של אימהות לא לשלב את ילדיהן במסגרת טיפול מפוקחת עם סמל, לפי דיווח האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל
- 31 תרשים 9: שיקולים שהשפיעו על החלטתן של אימהות כן לשלב את ילדיהן במסגרת טיפול מפוקחת עם סמל, לפי דיווח האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל
- 33 תרשים 10: אחוז האימהות שילדיהן אינם במסגרת עם סמל וידעו מהי מסגרת טיפול מפוקחת עם סמל
- 33 תרשים 11: אחוז האימהות שידעו שיש אפשרות לסבסוד שכר הלימוד במסגרת מפוקחת עם סמל, לפי קבוצת המחקר
- 34 תרשים 12: האם ישנה מסגרת טיפול מפוקחת עם סמל באזור המגורים של המשפחה, תשובות האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל, סך הכול ולפי מחוז

- 35 תרשים 13: מרחק מסגרת הטיפול המפוקחת עם סמל מבית המשפחה, תשובות האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל, סך הכול ולפי מחוז (באחוזים מתוך האימהות שהשיבו שיש מסגרת מפוקחת עם סמל באזור מגוריהן)
- 36 תרשים 14: מרחק מסגרת הטיפול שילד משולב בה מבית המשפחה, לפי דיווח האימהות, לפי קבוצת מחקר
- 37 תרשים 15: אמצעי תחבורה להסעת הילד אל המסגרת, בקרב משפחות שמסגרת הטיפול אינה בקרבת הבית, לפי דיווח האימהות, לפי קבוצת מחקר
- 38 תרשים 16: אחוז האימהות שילדיהן במסגרת עם סמל, לפי מודעות לאפשרות לסבסוד; ואחוז האימהות שנמנעו מהגשת בקשה או שבקשתן נדחתה, לפי סיבה (באחוזים מתוך האימהות שידעו על האפשרות לסבסוד)
- 39 תרשים 17: דרכי הרישום למסגרות פרטיות, לפי דיווח האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל
- 42 תרשים 18: תשלום חודשי בש"ח למסגרת הטיפול שבה משולב הילד, לפי דיווח המשיבות שילדיהן משולבים במסגרת בתשלום
- 46 תרשים 19: שיקולי פיקוח והיכרות עם המטפלת שהשפיעו על החלטתן של אימהות לשלב את ילדיהן במסגרת הטיפול שבו הם משולבים, לפי דיווח האימהות, לפי קבוצת מחקר
- 48 תרשים 20: העדפת סוג מסגרת הטיפול לילד בגיל הרך, לפי דיווח האימהות, לפי קבוצת מחקר
- 48 תרשים 21: הגיל הצעיר ביותר שבו אפשר לשלב ילד במסגרת טיפול מפוקחת, לפי דיווח האימהות, לפי קבוצת מחקר
- 67 תרשים ב-1: התפלגות השכלה, מחוז מגורים וגיל באוכלוסיית האימהות הערביות לילדים מגיל לידה עד ארבע, שעומדות בקריטריון של רציפות תעסוקתית, בסקרים שבוצעו במחקר הנוכחי ובסקר כוח אדם של הלמ"ס, לא משוקלל ולאחר השקלול

# 1. מבוא

סבסוד שכר הלימוד במסגרות טיפול ציבוריות לילדים בגיל הרך הוא כלי מדיניות שנועד לעודד נשים שאינן בכוח העבודה להצטרף לשוק העבודה ולאפשר לאימהות לחזור לשוק העבודה בתום תקופת הלידה וחופשת ההורות ביתר קלות. בישראל, שיעור הנשים הערביות המשתלבות בשוק העבודה נמוך במידה ניכרת משיעור הנשים היהודיות, חרדיות ולא חרדיות (בשנת 2024, למשל, שיעור התעסוקה של נשים ערביות בגילי 25-66 היה 46.1% לעומת 82.4% בקרב יהודיות לא חרדיות ו-81.1% בקרב יהודיות חרדיות, ושיעור התעסוקה של נשים בגילי 20-45 (גילי פריון הילודה העיקריים) היה 48.8% בקרב ערביות לעומת 83.9% בקרב יהודיות לא חרדיות; עיבוד החוקרים לנתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס, 2024).

בשני העשורים האחרונים פעלה הממשלה לשילוב ילדים ערבים במעונות יום ובמשפחתונים עם סמל בפיקוח ממשלתי. בפעולות אלו נכללו:<sup>1</sup> החלטת ממשלה 4193 מיום 29.1.2012 ([הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה](#)) שקבעה כי סבסוד עלות המעונות לנשים ערביות ייקבע על בסיס מבחן הכנסה בלבד ולא ייפגע אם הן עובדות במשרה חלקית; והחלטת ממשלה 922 מיום 31.12.2015 ([פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020](#)) שקבעה כי יש להקצות רבע מן התקציב הנועד לבניית מעונות יום, לבניית מעונות יום ביישובים ערביים. עם זאת, שיעור ההשתתפות של ילדים ערבים במסגרות מפוקחות עם סמל עדיין נמוך משיעור ההשתתפות של הילדים היהודים, ועמד בשנת 2019 על 18% מן הילדים בגילי לידה עד שלוש באוכלוסייה הערבית לעומת 39% באוכלוסייה החרדית ו-26% באוכלוסייה היהודית הלא חרדית (מדהלה ואח', 2021). משום כך, סמוך לתחילת שנה"ל תשפ"ג (ברבעון האחרון של שנת 2022) החלו האגף לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה בשיתוף ג'וינט-תבת בפיילוט להעלאת שיעור המשפחות הערביות המנצלות את זכאותן לסבסוד שכר הלימוד במסגרות, על בסיס מיפוי מקדים ויסודי של ההעדפות והשיקולים המנחים את ההורים באוכלוסייה הערבית בבחירת אמצעי הטיפול בילדיהם בגיל הרך, כך שבעתיד אפשר יהיה להתאים את מנגנון הסבסוד לשיקולים ולחסמים שיעלו.

---

<sup>1</sup> עד לינואר 2022 היו המסגרות המפוקחות באחריותו ובפיקוחו של משרד העבודה (באותה עת, זרוע העבודה במשרד הכלכלה) והחל ממועד זה הן עברו לאחריותו ופיקוחו של משרד החינוך, למעט מנגנון סבסוד שכר הלימוד שנשאר בפיקוחו של משרד העבודה ([החלטת ממשלה 133](#) מיוני 2021 ו[החלטת ממשלה 951](#) מינואר 2022).

## 2. מטרה

ג'וינט-תבת והאגף לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה פנו למכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לברר מהם השיקולים העיקריים שמנחים אימהות ערביות בבחירת מסגרות הטיפול לילדיהן ולמפות את החסמים המונעים מהן לשלב את ילדיהן במסגרות טיפול מפוקחות עם סמל של משרד העבודה ולממש את זכאותן לסבסוד שכר הלימוד.

שאלות המחקר היו:

1. מהם החסמים המונעים מהורים לילדים בגיל הרך באוכלוסייה הערבית הזכאים לסבסוד לשלוח את ילדיהם למסגרות טיפול מפוקחות (עלות גבוהה על אף הסבסוד, נטל בירוקרטי של ההרשמה, חשיפה של מידע, מרחק פיזי, העדפה חברתית למסגרת ביתית, איכות המסגרת וכד')?
2. מהם השיקולים המנחים את ההורים באוכלוסייה הערבית בעת בחירת מסגרת הטיפול לילדיהם בגיל הרך (למשל, איכות המסגרת, עלות הלימודים במסגרת, העדפה חברתית לסוג טיפול (כולל טיפול ביתי, משפחתי), קרבה פיזית, וכד')?

## 3. שיטה

### 3.1 אוכלוסיית המחקר

הורים לילדים בגיל הרך באוכלוסייה הערבית בישראל, בדגש על אימהות.

### 3.2 שיטת המחקר

המחקר נערך בשיטות מחקר מעורבות (Mixed Methods) הכוללות שילוב של שיטות מחקר שמאפשר לאסוף ולנתח נתונים שיתארו תמונת מצב מלאה ועשירה (Hay, 2016).

### 3.3 מקורות המידע

מקורות המידע למחקר הם:

1. ספרות מקצועית מן הארץ ומן העולם
2. נתונים מנהליים ונתוני סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס)
3. נתונים ממערכת המידע של אגף בכיר לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה
4. 16 ראיונות עומק עם עשר אימהות ערביות לילדים בגיל הרך ועם שישה אנשי מקצוע
5. סקר משולב (טלפוני ומקוון), בקרב 149 אימהות ערביות לילדים בגיל הרך שילדיהן אינם משולבים במסגרות טיפול מפוקחות עם סמל
6. סקר מקוון בקרב 200 אימהות ערביות לילדים בגיל הרך שילדיהן משולבים במסגרות טיפול מפוקחות עם סמל

#### 3.3.1 סקירת הספרות

נערכה סקירת מאמרים אקדמיים ודוחות מחקר מן הארץ והעולם שהתמקדה בזיהוי מודלים של סבסוד שכר לימוד במעונות יום והשפעתם על שילוב ילדים בגיל הרך מאוכלוסיות מגוונות במסגרות טיפול; על התעסוקה של האימהות; על שיקולים של הורים בבחירת אופן הטיפול בילדיהם, ובמיוחד באוכלוסיות מיעוט; על חסמים המונעים מהורים לשלב את ילדיהם במסגרות ציבוריות בעולם, ובמסגרות מפוקחות עם סמל בישראל. הסקירה על ישראל התמקדה באוכלוסייה הערבית, במאפייניה החברתיים והכלכליים ובחלופות לטיפול בילדים הן מבחינת עלות הן מבחינת הנורמות החברתיות. החיפוש נערך באמצעות מנוע החיפוש של Google Scholar ו-Google Scholar כאשר מילות החיפוש שבהן נעשה שימוש היו שילובים של: childcare, subsidies, daycare, barriers, employment, parents, availability, minority, desision-making, מעונות יום, חסמים, מסגרות מפוקחות, ילדים בגילי 0-3, תעסוקה, הורים.

### **3.3.2 נתונים מנהליים ונתוני סקר של הלמ"ס, נתוני OECD**

נתונים מנהליים מן הלמ"ס לשנים 2021-2022, סקרי כוח אדם של הלמ"ס לשנים 1995-2024, נתונים בין-לאומיים של ה-OECD על תעסוקה לשנים 2007-2023. פירוט המשתנים: תעסוקה, שכר ומאפיינים סוציו-דמוגרפיים.

### **3.3.3 נתונים ממערכת המידע של אגף בכיר לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה**

בשלב הראשון של המחקר נעשה שימוש בנתונים מנהליים ממערכת המידע של אגף בכיר לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה לצורך בחירה הוגנת של יישובים שנכללו בחלק הראשון של איסוף הנתונים (ר' הרחבה על קמפיין השיווק לגיוס משפחות בסעיף 3.3.5.1 בהמשך), וכן לשם ביסוס הרקע למחקר.

### **3.3.4 ראיונות עומק עם אימהות ועם אנשי מקצוע**

בחודשים ינואר-יוני 2023 נערכו 16 ראיונות עומק חצי מובנים עם עשר אימהות לילדים בגיל הרך, ועם שישה אנשי מקצוע. הפנייה אל האימהות לצורך ביצוע הראיונות נעשתה בשתי דרכים: אל חלקן פנו אנשי מקצוע שהכירו את האימהות וביקשו את הסכמתן להתראיין, וחלקן נתנו הסכמתן לראיון כחלק מן השלב הראשון של הקמפיין לגיוס משפחות למחקר (ר' סעיף 3.3.5.1 בהמשך). הראיונות התמקדו בשיקולים של המשפחות בבחירת סוג הטיפול בגיל הרך (משפחתון או מעון, מסגרת ממוקדת או שאינה ממוקדת; טיפול פרטי, או בחירה להשאיר את הילד בבית או אצל בני משפחה), בבחינת חסמים שמשפיעים על ההחלטות בתחום הטיפול בילדים בגיל הרך ובהבנת תפיסות תרבותיות, חברתיות ואישיות שעומדות בבסיס ההחלטות בתחום זה.

רוב האימהות שרואיינו למחקר מתגוררות ביישובים ערביים בצפון הארץ, כולן בשנות העשרים והשלושים לחייהן, חלקן עם השכלה תיכונית (12 שנות לימוד), חלקן עם השכלה על תיכונית ואקדמית. לכל האימהות שרואיינו למחקר יש ילד אחד לפחות בגיל הרך (בגיל לידה עד שלוש); לרובן כמה ילדים, שחלקם כבר בגיל בית ספר, כך שלכולן ניסיון בבחירת מסגרות לגיל הרך, בין שילבו את ילדיהן במסגרת טיפול ובין לאו. הנושאים שעלו מראיונות העומק עם האימהות ועם אנשי המקצוע סייעו גם בבניית השאלון לסקר.

אנשי המקצוע שרואיינו כללו ארבע נשים ושני גברים. ארבעה בעלי תפקידים ברשויות מקומיות ערביות, בצפון הארץ ובדרום, שלהם אחריות למסגרות לגיל הרך, איש שטח הפועל עם אנפי החינוך לגיל הרך ברשויות הערביות ואשת מחקר החוקרת את תחום המסגרות לגיל הרך בדגש על האוכלוסייה הערבית.

הראיונות עם האימהות נערכו בערבית או בעברית לפי העדפת המראיינת, על ידי חוקרות ערביות או יהודיות מצוות המחקר. את ראיונות העומק עם אנשי המקצוע ביצעו חוקרי הצוות בשפה העברית.

### **3.3.5 סקר עם אימהות לילדים בגיל הרך שאינן משלבות את ילדן במסגרת עם סמל**

בחודשים יולי-נובמבר 2023 ובחודשים אפריל-מאי 2024 נערך סקר משולב (טלפוני ומקוון) בקרב 149 אימהות ערביות לילדים בגיל הרך, העומדות בתנאי הזכאות לסבסוד שכר לימוד ואשר ילדיהן אינם משולבים במסגרת ממוקדת עם סמל (ר' סעיף 3.3.5.1 לפירוט מהלך הסקר). מטרת הסקר הייתה לברר מהם השיקולים של הורים באוכלוסייה הערבית בבחירת סוג הטיפול בילדיהם,

ומהם החסמים המונעים מהם לשלב את ילדיהם במסגרות טיפול מפוקחות עם סמל ולנצל את זכאותם לסבסוד. השאלון לסקר פותח על בסיס הספרות הקיימת בתחום וכן על בסיס ראיונות העומק עם אימהות ועם אנשי מקצוע שנערכו כהקדמה לסקר.

הסקר כלל שאלות לבחינת השיקולים המנחים את המשפחות בבחירת מסגרת טיפול לילדים, בהם איכות המסגרת, נורמות חברתיות, עלות המסגרת; שאלות לבחינת חסמים שמונעים מן המשפחות או מקשים עליהן לשלב את הילדים במסגרות מפוקחות עם סמל, בהם ריחוק ממקום המגורים, עלות גבוהה על אף הסבסוד וחלופות זולות או מקובלות יותר חברתית בקהילה או במשפחה; וכן שאלות לבחינת חסמים המקשים עליהן לנצל את זכאותן לסבסוד, בהם נטל בירוקרטי בתהליך בקשת הסבסוד, חשיפת תלושי שכר ועמידה בקריטריונים של תעסוקה ולימודים. הסקר כלל גם שאלות פתוחות כדי לזהות חסמים או שיקולים שאינם מוכרים מן הספרות ושלא עלו בראיונות העומק. נוסף על כך נאסף מידע מפורט על מאפייני הרקע של המשיבות ומשפחותיהן, כולל משתנים דמוגרפיים, השכלה ותעסוקה; מידע על אודות מאפייני המשפחה, מספר ילדים, גיל הילדים, מצב הבריאות של האם והילדים וקריטריונים לעמידה בתנאי הזכאות לסבסוד; ומידע על מסגרות הטיפול שבהן הילדים מטופלים, כולל טיפול ביתי. הסקר עם האימהות נערך בשני שלבים:

- **שלב ראשון:** בחודשים יולי-נובמבר 2023, נערך סקר משולב (טלפוני ומקוון) בקרב 43 אימהות מתוך 47 שנמצאו זכאיות לסבסוד. עם 32 מן האימהות בוצע ראיון טלפוני ו-11 מהן מילאו את שאלון הסקר באופן מקוון
- **שלב שני:** בחודשים אפריל-מאי 2024 נערך סקר משולב (טלפוני ומקוון) בקרב 106 אימהות שנמצא שהן עומדות בתנאי הזכאות לסבסוד. עם 94 מן האימהות בוצע ראיון טלפוני ו-12 מהן מילאו את שאלון הסקר באופן מקוון

שאלון הסקר תורגם לשפה הערבית ופריטי השאלון עברו התאמה תרבותית. הראיונות הטלפוניים נערכו על ידי סוקרות ערביות, שעברו הכשרה ייעודית לכך על ידי צוות המחקר.

### 3.3.5.1 מהלך הסקר עם האימהות לילדים בגיל הרך

**שלב ראשון:** בחודשים אפריל-יולי 2023 ערכו משרד העבודה בשיתוף ג'וינט-תבת קמפיין שיווק לגיוס משפחות ב-14 יישובים ערביים שנדגמו לצורך המחקר (ר' נספח א לתיאור מנגנון הדגימה ופירוט היישובים). מטרת הקמפיין הייתה לעודד אימהות לילדים בגיל הרך העומדות במבחני התמיכה לשלב את ילדן במסגרת עם סמל, לנצל את זכאותן לסבסוד ולהשתתף במחקר. במסגרת זו הובטח לאימהות מענק כספי בסך 2,350 ש"ח בתמורה לבחינת עמידתן במבחני התמיכה ולהשתתפותן בסקר. המענק ניתן בשתי פעימות, מחציתו ניתנה לאימהות לאחר שעברו את מבחני התמיכה ומחציתו לאחר שענו על הסקר. המענק לא הותנה ברישום הילדים למסגרות עם סמל.

בארבעת חודשי הקמפיין התקבלו במוקד שמפעילה חברת [באבוקום](#), שמופקד על פניות הורים לקבלת דרגה לסבסוד, 972 פניות במסגרת הקמפיין. ב-251 מהן, הדריכו נציגות המוקד את ההורים כיצד להגיש את הבקשה. בפועל, הוגשו 151 בקשות לקבלת דרגה לסבסוד. מתוך 151 הבקשות, 74 משפחות התבקשו להשלים מסמכים אך הן לא עשו זאת, 30 משפחות נמצאו שאינן זכאיות לסבסוד ו-47 משפחות נמצאו זכאיות.

בחודשים יולי-נובמבר 2023, הופץ שאלון הסקר המקוון ל-47 המשפחות שנענו לקמפיין ונמצאו זכאיות לסבסוד. מהן השיבו לסקר 43 אימהות – 11 מהן מילאו את שאלון הסקר באופן מקוון ועם 32 מהן בוצע ראיון טלפוני.

**שלב שני:** בשל מספר התצפיות הקטן שהתקבל מן הפנייה לאוכלוסיית המחקר באמצעות הקמפיין, החליטו צוות המחקר ומזמיני המחקר לצאת לשלב שני של הסקר. שלב זה בוצע בחודשים אפריל-מאי 2024, חלקו ראיונות טלפוניים וחלקו מילוי עצמי מקוון, והוא התבסס על 292 רשומות של הורים שנענו לקמפיין ואשר השאירו את פרטי הקשר שלהם באתר ייעודי לבירור המשך התהליך, ועל עוד כ-400 רשומות של הורים שפנו פנייה אקטיבית למוקד הפניות, אך התהליך מולם לא מוצה.

סקר טלפוני נערך עם 94 אימהות מתוך 292 המשפחות שנענו לקמפיין ואשר השאירו את פרטי הקשר שלהן באתר הייעודי להמשך בירור.

נוסף עליהן, נכללו בניתוח עוד 12 אימהות שמילאו את שאלון הסקר באופן מקוון:

- ארבעה שאלונים התקבלו מהפצה מקוונת של הסקר שבוצעה על ידי נציגי אגף עידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה לרשימה של כ-400 הורים שפנו פנייה אקטיבית למוקד הפניות, אך התהליך מולם לא מוצה. הפצה מקוונת זו בוצעה על ידי נציגי האגף, כיוון שיחידת הייעוץ המשפטי של משרד העבודה לא אישרה לגורמים שאינם מן האגף לפנות אל המשפחות האלה ולא אישרה לפנות אליהן בטלפון. סך הכול נכנסו אל הקישור של הסקר 40 הורים, מהם נכללו בניתוח ארבעה שאלונים מלאים שטיב המידע בהם היה טוב מספיק להיכלל במחקר.
- שמונה שאלונים התקבלו מהפצה מקוונת של הסקר שבוצעה על ידי נציגי ג'וינט-תבת ברשתות החברתיות, לקבוצות הורים לגיל הרך מן האוכלוסייה הערבית. סך הכול נכנסו אל הקישור של הסקר 55 הורים, מהם נכללו בניתוח שמונה שאלונים מלאים שטיב המידע בהם היה טוב מספיק להיכלל במחקר.

בשונה מן האימהות שהשיבו על הסקר בשלב הראשון, האימהות שהשיבו על הסקר בשלב השני לא היו חשופות לקמפיין, לא הגישו בקשה לבחינת זכאותן לסבסוד ולא קיבלו את המענק.

### **3.3.6 סקר עם אימהות לילדים בגיל הרך שמשלבות את ילדן במסגרת עם סמל**

בחודש פברואר 2024 נערך סקר מקוון בקרב 200 אימהות לילדים בגיל הרך המשולבים במסגרת טיפול מפוקחת עם סמל. מטרת הסקר הייתה להשלים את מיפוי מנעד השיקולים המעורבים בבחירת מסגרת טיפול לילד עבור אימהות ערביות עובדות, כולל שיקולים שהובילו אימהות אלו לשלב את ילדיהן במסגרת טיפול מפוקחת עם סמל; לזהות גורמים או הזדמנויות שאפשרו לאימהות אלו או עודדו אותן לשלב את הילדים במסגרות המפוקחות עם סמל, ושאפשר להיעזר בהם לצורך קביעת מדיניות מותאמת יותר לעידוד אימהות ערביות לשלב את ילדיהן במסגרת עם סמל.

הסקר כלל שאלות זהות לשאלות שבסקר עם האימהות שאינן משלבות את ילדיהן במסגרת עם סמל, כדי לאפשר השוואה בין שתי האוכלוסיות בנוגע לשיקולים, לחסמים ולהעדפות מסגרת טיפול בילד. הסקר כלל גם שאלות ייחודיות לאימהות אלו כדי לזהות במדויק את השיקולים ואת מצבי החיים הייחודיים להן שהובילו אותן לשלב את ילדיהן במסגרת מפוקחת עם סמל. שאלון הסקר תורגם לשפה הערבית ופריטי השאלון עברו התאמה תרבותית.

הסקר המקוון הופץ על ידי נציגי אגף עידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה, לרשימת פרטי הקשר של 11,000 משקי בית שילדיהם משולבים במסגרות מפקחות עם סמל, ושאינם משולבים במסגרת מתוקף חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), תש"ס-2000. סך הכול נכנסו אל הקישור של הסקר 822 הורים, מהם נכללו בניתוח 200 שאלונים מלאים שטיב המידע בהם היה טוב מספיק להיכלל במחקר.

## 3.4 ניתוח הנתונים

### 3.4.1 ניתוח ראיונות העומק

ראיונות העומק נועדו לזהות את השיקולים העיקריים שמנחים משפחות באוכלוסייה הערבית בבחירת מסגרות הטיפול לילדיהן בגיל הרך ולמפות את החסמים המונעים מהן לרשום את ילדיהן למסגרות טיפול מפקחות עם סמל, את העמדות והתפיסות החברתיות של האוכלוסייה ובמיוחד של האימהות. מידע מסוג זה הוא לרוב מידע סמוי שאינו מקבל ביטוי גלוי ומוצהר בראיונות. לפיכך, ראיונות העומק נותחו ניתוח תוכן תמטי שנועד לזהות כיצד המרואיינים חווים ומכרשים את המציאות ובכך לחשוף תפיסות חבויות (Schwandt, 1994). קטגוריות הניתוח לא הוגדרו מראש אלא עלו מן הטקסט במהלך ניתוחו (Strauss & Corbin, 1990), כתמות או נושאים חוזרים שאוגדו לכדי קטגוריות-על המהוות את ההסבר לתופעה (Zilber et al., 2008). תהליך הניתוח היה אינטראקטיבי, וכלל קריאה חוזרת ונשנית של הראיונות כדי לגבש, לעבות או להפריך את התמות שעלו מן הטקסט.

בדוח מובאים ציטוטים מראיונות העומק. כדי לשמור על אנונימיות האימהות ואנשי המקצוע הציטוטים מוצגים ללא מידע מזהה ונושאים ייחודיים מטושטשים.

### 3.4.2 ניתוח הסקרים

**ייצוג האוכלוסייה באמצעות חישוב מקדמי ניפוח.** כדי שתוצאות הסקרים ישאפו עד כמה שאפשר לייצג את אוכלוסיית האימהות לילדים בגיל הרך מן האוכלוסייה הערבית שעומדות בקריטריונים לדרגת סבסוד (כלומר, אימהות לילדים בגילי לידה עד שלוש, שעובדות או לומדות), חושבו מקדמי המרה לתצפיות המשיבות לסקר כך שלכל משיבה יהיה משקל מייצג לפלח האוכלוסייה שעימה היא נמנית (מקדמי ניפוח). ההתאמה בוצעה בהתאם לנתוני האוכלוסייה הרלוונטית בסקר כוח אדם של הלמ"ס, על פי חלוקה לשלושה ממדים: רמת השכלה, מחוז מגורים וקבוצת גיל (להתפלגות מאפייני המשיבות בסקרים לעומת נתוני האוכלוסייה, ר' נספח ב).

**סטטיסטיקה תיאורית.** נערך ניתוח תיאורי של הנתונים כדי לתאר את אוכלוסיית המשיבות על הסקרים, את השיקולים המנחים את המשפחות בבחירת מסגרת טיפול לילדים בגיל הרך, את החסמים לשילוב הילדים במסגרות עם סמל ואת החסמים המקשים את ניצול הזכאות לסבסוד.

**השוואה בין קבוצות.** מרבית הניתוחים כללו השוואה בין אימהות שאינן משלבות את ילדיהן במסגרות מפקחות עם סמל ובין אימהות שילדיהן משולבים במסגרות עם סמל. כאשר המידע שנאסף בסקר שיקף תופעה הייחודית לאחת הקבוצות, הוא הוצג בנפרד.

**ניתוח רב-משתני.** נערך ניתוח רב-משתני כדי לבחון אם יש קשר (1) בין משתני הרקע של כלל האימהות ובין הסיכוי לבחור מסגרת טיפול עם סמל; (2) בין משתני הרקע של האימהות שילדיהן משולבים במסגרת טיפול אחרת ובין הסיכוי לבחור מסגרת חוץ-ביתית בתשלום (לעומת טיפול ביתי או סיוע של קרובת משפחה).

### 3.5 אתיקה במחקר

הן השאלונים לסקרים שנערכו בקרב האימהות הן הפרוטוקולים לראיונות העומק עם האימהות ועם אנשי המקצוע אושרו על ידי ועדת האתיקה של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

**הסכמה מדעת ושמירה על פרטיות בראיונות העומק:** בתחילת הריאיון קיבל צוות המחקר מן המרואיינת או המרואיין הסכמה מדעת בעל פה וצוין בפניהם כי ככל שדבריהם יובאו בדוח, הם לא יובאו בשם אומרם. צוות המחקר ביקש מן המרואיינים רשות להקליט את דבריהם. אם מרואיינת או מרואיין סירבו להקלטת הריאיון, תומללה השיחה על ידי צוות המחקר בעת הריאיון. למרואיינות ולמרואיינים הובטח שההקלטות ותמלילי הראיונות יישמרו שמירה מאובטחת במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, הם לא יימסרו לאף גורם ולא יתפרסם מידע המאפשר את זיהויים.

שמירה על פרטיות בסקרים הטלפוניים והמקוונים ועל האנונימיות של המשיבות: בפתיח של השאלונים הובהר לאימהות כי השתתפותן במחקר היא אנונימית ומובטחת להן סודיות באשר לזהותן, וכי כל מידע שייאסף יישמר בסודיות וישמש באופן אנונימי לצורכי המחקר בלבד. הן בסקר הטלפוני הן בסקר המקוון, המשיבות הצהירו כי הן נותנות את הסכמתן להשיב על הסקר מרצון החופשי. נוסף על כך הובהר למשיבות כי הן יכולות שלא להשיב על שאלות מסוימות, בלי שיהיו לכך השפעות (הדבר נכון במיוחד לאימהות שקיבלו מענק במסגרת השתתפותן במחקר, ר' סעיף 3.3.5 לעיל).

**ליווי של יחידת הייעוץ המשפטי של משרד העבודה:** השלב הראשון של איסוף המידע למחקר כלל קמפיין לגיוס משפחות להשתתפות במחקר ביישובים שנדגמו (ר' סעיף 3.3.5 לעיל). את דגימת היישובים ואת הפניות שנעשו למשפחות לצורך איסוף המידע, ליוותה יחידת הייעוץ המשפטי של משרד העבודה. מטרת הליווי המשפטי הייתה למנוע העדפה של משפחות על פני אחרות, וכן לשמור על פרטיותן של המשפחות ועל זהותן. לפיכך, כל פנייה שנעשתה לאימהות לילדים בגיל הרך מן האוכלוסייה הערבית, הן אימהות לילדים שאינם משולבים במסגרות עם סמל הן אימהות לילדים שמשולבים במסגרות עם סמל, נעשתה רק לאחר שהתקבל אישור לכך מיחידת הייעוץ המשפטי.

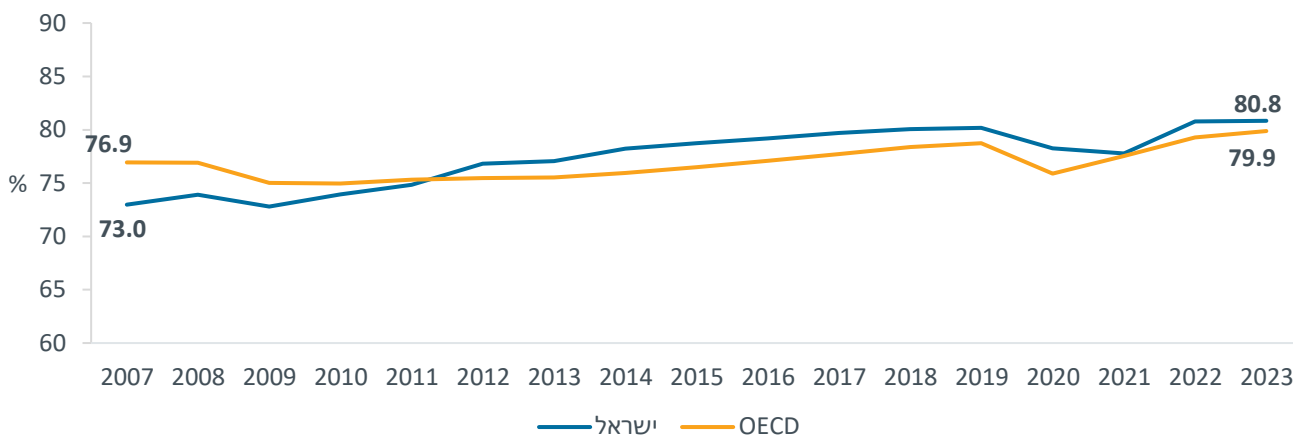
## 4. רקע למחקר: סקירת ספרות מן הארץ והעולם

בפרק זה מובאת סקירת ספרות מן הארץ והעולם בנוגע לשיקולים בבחירת מסגרת טיפול לילדים בגיל הרך ולחסמים המקשים על משפחות בשילוב ילדיהן במסגרות ציבוריות ובניצול זכאותן לסבסוד. כן מוצגים נתונים רלוונטיים המהווים את הרציונל למדיניות הנגשת מסגרות טיפול ציבוריות לגיל הרך וסבסודן, ככלי להעלאת שיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות.

### 4.1 שיעור התעסוקה בישראל

עד לעשור השני של המאה ה-21 שיעור התעסוקה בישראל היה נמוך מן הממוצע במדינות ה-OECD. בשנת 2007, למשל, שיעור התעסוקה של גילי העבודה העיקריים (25-54) היה 73.0% בישראל לעומת 76.9% במדינות ה-OECD. החל בשנת 2012 חלה עלייה בשיעור התעסוקה בישראל, גם לעומת שנים קודמות וגם לעומת ממוצע מדינות ה-OECD, ובשנת 2023 שיעור התעסוקה בישראל היה 80.8% לעומת 79.9% במדינות ה-OECD (תרשים 1; נתוני OECD Data, לשנים 2007-2023).

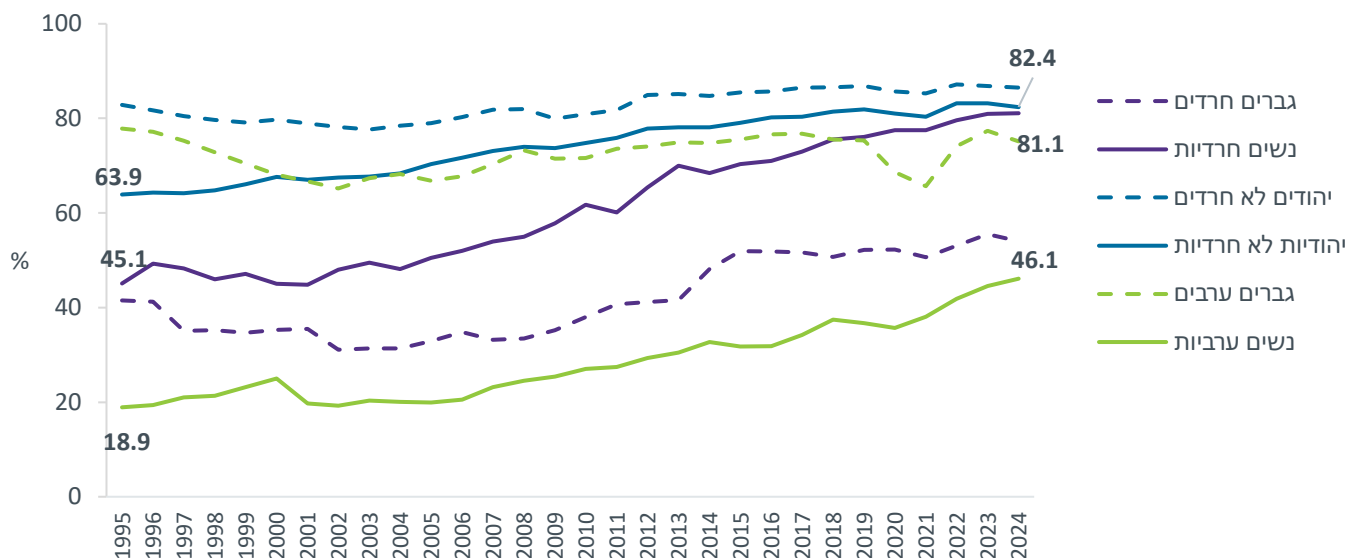
תרשים 1: שיעור התעסוקה בישראל ובמדינות ה-OECD, גילי 25-54, בשנים 2007-2023 (באחוזים)



מקור: נתוני OECD Data, לשנים 2007-2023

על אף השיפור, שיעור התעסוקה של נשים ערביות ושל גברים חרדים בישראל נותר נמוך משיעור התעסוקה של קבוצות אחרות באוכלוסייה. בשנת 2024, למשל, שיעור התעסוקה של נשים ערביות בגילי 25-66 היה 46.1% לעומת 82.4% בקרב יהודיות לא חרדיות, ושיעור התעסוקה של גברים חרדים היה 54.0% לעומת 86.5% בקרב יהודים לא חרדים (תרשים 2; עיבוד של מכון ברוקדייל לנתוני סקרי כוח אדם של הלמ"ס בשנים 1995-2024).

תרשים 2: שיעור התעסוקה בישראל בגילי 66-25<sup>^</sup>, לפי מין וקבוצות באוכלוסייה בשנים 1995-2024 (באחוזים)



מקור: עיבוד של מכון ברוקדייל לנתוני סקרי כוח אדם של הלמ"ס בשנים 1995-2024  
<sup>^</sup>בשנים 1995-2013 גילי 64-25, בשנים 2014-2024 גילי 66-25

## 4.2 מדיניות מסגרות טיפול לגיל הרך בישראל

### 4.2.1 מסגרות טיפול לגיל ככלי מדיניות להעלאת שיעור התעסוקה

סבסוד ממשלתי של מסגרות טיפול ציבוריות לילדים בגיל הרך הוא כלי מדיניות שנועד לעודד נשים שאינן בכוח העבודה להצטרף לשוק העבודה, ולאפשר לאימהות לחזור לשוק העבודה בתום תקופת הלידה וחופשת ההורות ביתר קלות.<sup>2</sup> מחקרים מראים שקיומן של מסגרות טיפול ציבוריות לילדים בגיל הרך משפיעה לטובה על תעסוקת נשים, הן בעולם (למשל, Hegewisch & Gronick, 2011; Rubery & Koukiadaki, 2016), הן בישראל (Shachar, 2019), ובאופן ספציפי על אימהות לילדים בגיל הרך מן האוכלוסייה הערבית (שלוסר, 2006). סבסוד שכר הלימוד במסגרות חינוך לגיל הרך מעלה את הסיכוי של נשים להיות מועסקות, עשוי להגדיל את מספר שעות העבודה השבועיות ולסייע לאישים משרות איכותיות יותר (Hegewisch & Gronick, 2011), ויכול לסייע בהתמודדות עם עוני באמצעות הרחבת העסקתן של האימהות (Hufkens et al., 2000).

<sup>2</sup> למסגרות המפוקחות מטרה נוספת והיא צמצום פערים חברתיים באמצעות הענקת מסגרת חינוך-טיפול איכותית לילדים בשנים המעצבות. בדוח זה לא נדון במטרה זו.

משום כך, על אף הירידה בשיעורי פריון הילודה במדינות מערביות והירידה בתשלומי העברה<sup>3</sup>, גדלו במדינות אלו שיעורי התמיכה הציבורית בטיפול בילדים החל משנות השמונים (Gabel & Kamerman, 2006). בעולם נהוגות שתי שיטות עיקריות לסבסוד הטיפול בילדים בגיל הרך: הראשונה, הנהוגה במרבית מדינות סקנדינביה, היא מימון 'הוצאות ישירות' – סבסוד שירותים שונים כגון מעונות יום, קצבאות טיפול וכד'. השיטה השנייה היא מימון 'הוצאות עקיפות' – עזרה דרך הקלות במיסוי כנגד רכישת שירותי טיפול; שיטה זו תומכת רק בהורים עובדים, והיא נהוגה בארצות הברית ובקנדה וחלקית בצרפת, בבלגיה ובנורווגיה (בנק ישראל, 2007). בישראל נהוגה השיטה הראשונה.

בישראל, סבסוד שכר הלימוד במסגרות טיפול מפוקחות לגיל הרך כאמצעי לעודד אימהות להשתלב בשוק העבודה, החל בשנות השבעים של המאה העשרים, כאשר שוק העבודה חווה מחסור בעובדים לאחר מלחמת יום הכיפורים (דורון, 2017). הגדלת שיעורי השתתפותן של נשים בשוק העבודה באמצעות סבסוד שכר הלימוד במסגרות מפוקחות לגיל הרך ובאמצעות הקמתן עדיין מהווה יעד מרכזי במדיניות הגיל הרך בישראל, ועדות לכך היא תיעודן האימהות העובדות במדיניות הסבסוד של ילדים במסגרות אלו (מדהלה ואח', 2021).

עד לשנת 2022, האחריות למסגרות הציבוריות לטיפול ולחינוך לגילי לידה עד שלוש הייתה של אגף בכיר לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה, ושל אגף בכיר משפחות, ילדים ונוער בקהילה במשרד הרווחה והביטחון החברתי. האגף לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה, פועל מתוקף חוק הפיקוח על מעונות (תשכ"ה, 1965), ועד ל-2022 היה אחראי לפיקוח על חלק מן המסגרות (כולל פיקוח על היקף הצוות, בטיחות, תזונה, הכשרת מטפלות ומנהלות ופיקוח על השירותים), לסיוע במימון בניית מעונות היום באמצעות הרשויות המקומיות ולסבסוד השתתפות של ילדים במסגרות המפוקחות על ידו (מדהלה ואח', 2021; מושל, 2015; רבינוביץ', 2019). אגף משפחות, ילדים ונוער בקהילה במשרד הרווחה והביטחון החברתי, פועל מתוקף חוק פעוטות בסיכון המקנה זכות למעון לכל פעוט (תש"ס, 2000), וממונה על השמה וסבסוד ילדים בסיכון במסגרות המפוקחות לגיל הרך.

בינואר 2022 יצאה לדרך רפורמת הגיל הרך ובמסגרתה האחריות למעונות היום לתינוקות וילדים עד גיל שלוש שיש בהם שבעה ילדים ויותר, התפצלה בין אגף בכיר לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה ובין האגף לגיל הרך במשרד החינוך. משרד החינוך ממונה על פיקוח המעונות הכלולים [בחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018](#), קידום שיפור תקינה, התמקצעות של מערך הפיקוח, הכשרות מקצועיות וליווי מקצועי של הצוותים, מינוי ממונים לגיל הרך ברשויות מקומיות ובינוי מעונות חדשים; ומשרד העבודה ממשיך להיות אחראי לסבסוד המסגרות, למתן עדיפות בכניסה למסגרות לילדים לפי קריטריונים קבועים ולמשפחותונים שיש בהם פחות משבעה ילדים (רבינוביץ', 2023). משרד הרווחה והביטחון החברתי ממשיך להיות אחראי להשמה ולסבסוד של ילדים בסיכון במסגרות המפוקחות.

יש לציין כי אף ששלושת הגופים הממשלתיים מקדמים שוויון הזדמנויות לילדים המשולבים במסגרות ודואגים לשלומם, בטיחותם והתפתחותם התקינה, הדגשים של כל גוף שונים. כך, משרד העבודה מפעיל כלי סיוע לסבסוד שכר הלימוד במסגרות לגיל הרך כדי לאפשר להורים להשתלב בהכשרה מקצועית ובשוק העבודה (משרד העבודה, א"ת); משרד הרווחה והביטחון החברתי, תחת

---

<sup>3</sup> תשלומי העברה הם כספים שיחידים מקבלים מן הממשלה ללא קשר לעבודה או לייצור, כגון קצבת ילדים, דמי אבטלה או הבטחת הכנסה.

חוק הזכות למעון לכל פעוט בסיכון, מכוון להגנתם, להבטחת שלומם הפיזי והרגשי ולרווחתם (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2024); ומשרד החינוך, נוסף על דאגה לשלומם ולרווחתם של הילדים, מדגיש יצירת שפה מקצועית משותפת לעוסקים בתחום הגיל הרך, פיתוח תכנים התפתחותיים וחינוכיים והטמעת הסטנדרטים להפעלת המעונות בהלימה לחוק הפיקוח (משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, א"ת; משרד החינוך, פורטל מוסדות חינוך, א"ת).

## 4.2.2 סוגי מסגרות טיפול לגיל הרך

את מסגרות הטיפול המפוקחות לגיל הרך אפשר לחלק למסגרות המוכרות לסבסוד ולמסגרות שאינן מוכרות לסבסוד.

**מסגרות טיפול המוכרות לסבסוד שכר הלימוד בהן:** (1) מעונות יום המוכרים לסבסוד: מסגרות המיועדות לילדים מגיל לידה עד שלוש (רב־גיליות) שבהן בין כיתה אחת לשבע כיתות. את המעונות מפעילים ארגונים גדולים ומפוקחים, כמו נעמ"ת, ויצ"ו, אמונה, התחלה טובה, נאות מרגלית וכן מאות ארגונים קטנים; (2) משפחתונים המוכרים לסבסוד על ידי משרד העבודה: מסגרות קטנות שבהן חמישה ילדים לכל היותר המוכרות לסבסוד על ידי משרד העבודה ומפוקחות על ידי האגף לעידוד תעסוקת הורים. מסגרות אלו מופעלות בשני מודלים – על ידי ארגון מפעיל, בדומה למעונות, או על ידי הרשות. את המשפחתונים מלווה אדמיניסטרטיבית ומקצועית רכזת משפחתונים ברשות. מסגרות אלו נותרו באחריות משרד העבודה ולא עברו לאגף לגיל הרך במשרד החינוך (ניג'ם-אכתילאת ואח', 2024).

**מסגרות טיפול שאינן מוכרות לסבסוד שכר הלימוד בהן:** (1) מעונות יום המחויבים בחוק הפיקוח בלא הרשאה לסבסוד: מסגרות בינוניות-גדולות שבהן שבעה ילדים ויותר. מסגרות אלו מחויבות לעבור תהליך רישוי, הן מפוקחות וזכאיות לליוי ולהדרכה. נכון למועד כתיבת הדוח מסגרות אלו עדיין אינן מוכרות לסבסוד, המצריך עמידה בתקנים מחמירים; (2) משפחתונים שאינם מוכרים לסבסוד: מסגרות קטנות שבהן שישה ילדים וכחות שאינן מחויבות בחוק הפיקוח; (3) מעונות או משפחתונים פרטיים: ללא פיקוח של משרד ממשלתי (ניג'ם-אכתילאת ואח', 2024).

## 4.2.3 תנאי הזכאות לסבסוד שכר הלימוד במסגרת טיפול לגיל הרך

זכאות ההורים לסבסוד שכר לימוד במעונות יום ובמשפחתונים בעלי סמל ורמת גובה הסבסוד (דרגה), נקבעות לפי מבחני תמיכה שמפרסם אגף עידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה בכל שנה (משרד העבודה, אגף עידוד תעסוקת הורים, תשפ"ה). לא כל ההורים זכאים לסבסוד שכר הלימוד, ואלו שלא זכאים משלמים את מלוא הסכום.

על פי מבחני התמיכה, הורים הזכאים לסבסוד הם הורים אשר בחזקתם ילד המתחנך במעון או משפחתון מוכר, ואשר שני ההורים עומדים באחד מן התנאים המוגדרים לתנאי הזכאות. המשמעות היא שמשפחה שבה אחד מן ההורים אינו משתייך לאחת הקבוצות לצורך עמידה בתנאי הזכאות, לא תהיה זכאית לסבסוד.

התנאים כוללים: עבודה (כשכיר או עצמאי), עם גובה הכנסה כפי שנקבע במבחני התמיכה; חופשת לידה או הורות; לימודים בהיקף של 24 שעות שבועיות לפחות המוגדרות באחד ממסלולי הלימודים המפורטים במבחני התמיכה; קבלת קצבת נכות מגורם ממשלתי; קבלת הבטחת הכנסה; שירות לאומי-אזרחי או שירות צבאי סדיר. תנאי הסף לקבלת סבסוד ממשרד העבודה כוללים

רציפות תעסוקתית של שלושה חודשים, והכנסה חודשית ממוצעת העומדת בסכום מינימלי שנקבע במבחני התמיכה. אם בעת הגשת הבקשה לתמיכה ההורה התחיל לעבוד או ללמוד ואין לו עדיין רצף של שלושה חודשים, תינתן דרגה זמנית.

למשפחות שבראשן הורה עצמאי או הורים שיש להם שלושה ילדים או יותר במעון או במשפחתון, ולהורים שגם לומדים וגם עובדים, ישנם כללים מיוחדים עם סף שכר ושעות לימוד נמוכים יותר. הורים שילדם קיבל הפניה למעון או למשפחתון מן המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית כילד בסיכון, לפי חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), יקבלו סבסוד כמעט מלא ממשרד הרווחה והביטחון החברתי (רבינוביץ', 2025).

### 4.3 היקף הילדים הערבים במסגרות מפוקחות לגיל הרך

במשך השנים שבהן הופעלה מדיניות סבסוד מסגרות הטיפול עם סמל לילדים בגיל הרך, שיעור הילדים הערבים בגיל הרך המשולבים במסגרות אלו נמוך משיעור הילדים היהודים, ובד בבד גם שיעור הנשים הערביות המשתתפות בשוק העבודה נמוך משיעור הנשים היהודיות (**ר' תרשים 2 לעיל**). בשני העשורים האחרונים פעלה הממשלה לשילוב ילדים ערבים בגיל הרך במעונות יום ובמשפחתונים עם סמל בפיקוח ממשלתי.<sup>4</sup> פעולות אלו כללו את החלטת ממשלה 4193 מיום 29.1.2012 ([הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה](#)) לפיה סבסוד עלות המעונות לנשים ערביות ייקבע על בסיס מבחן הכנסה בלבד ולא ייפגע אם הן עובדות במשרה חלקית; ואת החלטת ממשלה 922 מיום 31.12.2015 ([פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020](#)) לפיה יש להקצות רבע מן התקציב הנועד לבניית מעונות יום, לבניית מעונות יום בחברה הערבית.

על אף החלטות אלו, שיעור ההשתתפות של ילדים ערבים במסגרות מפוקחות עם סמל עדיין נמוך משיעור הילדים היהודים, ועמד בשנת 2019 על 18% מן הילדים בגילי לידה עד שלוש באוכלוסייה הערבית לעומת 39% באוכלוסייה החרדית ו-26% באוכלוסייה היהודית הלא חרדית (מדהלה ואח', 2021). שיעור ההשתתפות הנמוך של ילדים במסגרות המפוקחות עם סמל בולט במיוחד בקבוצות הגיל הצעירות יותר. באותה שנה (2019), רק 19.9% מן הילדים הערבים בגילי לידה עד שנתיים היו משולבים במסגרת חינוך, 7.1% מהם במסגרות ציבוריות, לעומת 68.5% מן הילדים היהודים בגילי לידה עד שנתיים (כולל ילדים חרדים), 24.0% מהם במסגרות ציבוריות (הלמ"ס, 2020).

על פי עיבוד צוות המחקר לנתונים מנהליים בלמ"ס, בשנת 2022 כ-24% מכלל הילדים בגילי לידה עד שלוש בישראל היו ערבים – כ-173,500 ילדים (ללא ילדים מערים מעורבות ומן הפזורה הבדואית), יתר הילדים היו יהודים – כ-556,700 ילדים. ניתוח הנתונים המנהליים ונתונים שהתקבלו ממשרד העבודה הראה כי אף שבשנת 2022 שיעור הילדים המקבלים סבסוד מכלל הילדים במסגרות עם סמל דומה בשתי קבוצות האוכלוסייה (כ-73%), רק כ-8% מסך מקבלי הסבסוד הם ילדים ערבים, זאת כמו שנמצא בדוח מבקר המדינה בשנת 2020 (מבקר המדינה, 2022).

<sup>4</sup> כאמור, עד לינואר 2022 המסגרות המפוקחות היו באחריותו ובפיקוחו של משרד העבודה (באותה תקופה, זרוע העבודה במשרד הכלכלה) והחל ממועד זה עבר לאחריותו ולפיקוחו של משרד החינוך, למעט מנגנון סבסוד שכר הלימוד שנשאר בפיקוחו של משרד העבודה (החלטת ממשלה 133 מיוני 2021 והחלטת ממשלה 951 מינואר 2022).

נוסף על כך נראה כי שיעור גבוה מן הילדים הערבים המשתתפים במסגרות עם סמל הושמו בהן מתוקף חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), כלומר אלו ילדים שהוכנו למסגרת על ידי המחלקות לשירותים חברתיים תחת אחריותו של משרד הרווחה והביטחון החברתי, ואי אפשר להסיק מהשתתפותם במסגרות עם הסמל על תעסוקת האם. בשנת 2018/19, למשל, 41% מן הילדים מן הערבים שהשתתפו במסגרות עם סמל הושמו בהן מתוקף חוק פעוטות בסיכון, לעומת 11% מן הילדים היהודים הלא חרדים ו-8% מן הילדים החרדים (מדהלה ואח', 2021). ייתכן כי נתון זה (שהצטמצם אך במעט מאז 2010) משקף את האפשרות הזמינה יותר של אימהות ערביות לשלב את ילדיהן במסגרות מפקחות, שכן באותה שנה כ-62% מהן לא היו מועסקות ולכן לא עמדו במבחני התמיכה לקבלת סבסוד של משרד העבודה, שמתעדפים אימהות עובדות (ב-2024 שיעור התעסוקה של נשים ערביות בגילי 20-45 היה 48.8% לעומת 83.9% בקרב נשים יהודיות לא חרדיות באותו הגיל; עיבוד צוות המחקר לנתוני סכ"א לשנת 2024).

## 4.4 חסמים להשתתפות ילדים במסגרות טיפול לגיל הרך

### 4.4.1 חסמים להשתתפות ילדים במסגרות טיפול לגיל הרך בעולם

שיעור השתתפות נמוך של ילדים במסגרות חינוך בגיל הרך נפוץ בעולם בקרב מהגרים, מיעוטים והורים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך (Cornelissen et al., 2018; Jessen et al., 2020). אומנם במשך השנים ניכרת מגמת עלייה בהיקף הנרשמים למסגרות טיפול לגיל הרך אך הפערים בשיעור ההשתתפות בין חמישוני ההכנסה נשמרים. למשל, בארצות הברית בשנת 1968, כ-18% מילדי חמישון ההכנסה העליון בגילי שלוש היו במסגרות טיפול לעומת כ-5% מילדי חמישון ההכנסה התחתון, ואילו בשנת 2013, יותר ממחצית מילדי חמישון ההכנסה העליון בגילי שלוש היו במסגרות טיפול לעומת כ-30% מילדי חמישון ההכנסה התחתון. עלייה זו בהשתתפות במסגרות חינוך בגיל צעיר מוסברת בין היתר באמצעות תוכניות סיוע ממשלתי שהורחבו בשנים אלו (Magnuson & Waldfogel, 2016).

בעולם, ההסברים לפערי ההשתתפות במסגרות חינוך בגיל הרך בקרב מיעוטים, מהגרים והורים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך כוללים הבדלים בהעדפות (שמסבירים כמחצית מן הפער בהשתתפות), מחסור במסגרות, איכות טיפול לא מספקת ושכר לימוד גבוה (Jessen et al., 2020). כדי שמסגרות לגיל הרך ישפיעו לטובה על שיעור התעסוקה של נשים, עליהן להיות זמינות (בתפוצה רחבה ולאורך שעות היום), בעלות סבירה ולהיחשב איכותיות מספיק (Hegewisch & Gronick, 2011; Pettit & Hook, 2009).

מחסור במסגרות איכותיות לילדים הוא חסם בולט להשתתפות נשים בשוק העבודה (Commission of the European Communities [CEC], 2008; OECD, 2007). שכן, אם אין בסביבת המגורים מספיק מסגרות טיפול מפקחות לגיל הרך, על ההורים להתאמץ כדי לנייד את הילדים אל מסגרות מרוחקות. כך, ככל שיש יותר מסגרות איכותיות הפועלות בשעות העבודה המקובלות, כך עולה שיעור ההשתתפות של נשים בתעסוקה בכלל (Dujardin et al., 2018) ובמשרות מלאות בפרט (Bauernschuster & Schlotter, 2015; Berlinski et al., 2011; Cascio, 2006; Cascio, 2009; Goux & Maurin, 2010; Lefebvre & Merrigan, 2008). איכות נמוכה של מסגרות עלולה להיות חסם משמעותי, שכן גם במדינות שמציעות מסגרות טיפול ציבוריות לכלל האוכלוסייה, ניכרים פערים באיכות הטיפול לטובת המסגרות שבהן משולבים ילדים להורים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה, לעומת מסגרות שבהן

משולבים ילדים להורים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, המתואמים עם שיעור ההשתתפות בהן (Drange & Telle, 2020). נכון הדבר גם כאשר מדובר באיכות הנתפסת של המסגרות לילדים ולא דווקא האיכות הממשית של המסגרת. ככל שהמסגרות נתפסות כאיכותיות פחות כך יורד הסיכוי שהורים ישלבו בהן את ילדיהם. בהיעדר חלופה טובה יותר, נשים לא ישתלבו בתעסוקה או ישתלבו בה בהיקף מצומצם בלבד (Blau & Currie, 2006; Hegewisch & Gronick, 2011).

מחקרים מצאו השפעה שלילית של שכר לימוד גבוה במסגרות ציבוריות לילדים, הן על תעסוקת נשים הן על שיעור הילדים במסגרות (Anderson & Levine, 1999; Hegewisch & Gronick, 2011), במיוחד בקרב נשים שהשכלתן נמוכה או שכושר השתכרותן נמוך (Hegewisch & Gronick, 2011). ככל שסבסוד שכר הלימוד במסגרות גבוה ועלותן נמוכה, כך שיעור הילדים המטופלים במסגרות הציבוריות מקרב קבוצת הגיל היה גבוה יותר (Nordic Information on Gender [NIKK], 2018)<sup>5</sup>, וכך יותר נשים יצאו לעבוד, יותר מהן עבדו בהיקף משרה גבוה יותר ובשכר גבוה יותר. ממצאים אלו התקבלו בכמה מדינות מפותחות ובמיוחד בקנדה (Hardoy & Schone, 2015; Lefebvre et al., 2009), בנורווגיה (Havnes & Mogstad, 2011) ובניו זילנד (Bouchard, 2017).

#### **4.4.2 חסמים להשתתפות ילדים במסגרות טיפול לגיל הרך בישראל**

בישראל, בדומה לאוכלוסיות מיעוט במעמד חברתי-כלכלי נמוך בעולם, יש עדויות לחסמי זמינות (מיעוט מסגרות באזור המגורים), לשכר לימוד גבוה ו/או להשתתפות גבוהה של ההורים בתשלום גם לאחר הסבסוד, לאיכות נתפסת נמוכה של רמת הטיפול במסגרות ולהעדפות תרבותיות של טיפול בילד המתערבות בשיקולי הרישום למסגרת (מדהלה ואח', 2021; שחר, 2021).

נוסף על חסמים אלו, בראיונות שערך צוות המחקר כהכנה לביצועו עם נשות מחקר ערביות שחוקרות את תחום מעונות היום באוכלוסייה הערבית, עלה כי מבנה סבסוד שכר הלימוד במסגרות, נוהלי הפעילות של המסגרות ודפוס התעסוקה של הנשים הערביות בישראל, מציבים חסמים נוספים לאוכלוסייה הערבית, ובהם: אי עמידה של אימהות ערביות רבות במבחני התמיכה לקבלת הסבסוד בשל התנניית הסבסוד בתעסוקה רציפה; חסמים בירוקרטיים וטכנולוגיים הנובעים מתהליך רישום ארוך ומסורבל, שמחייב נגישות לטכנולוגיה ואוריינות דיגיטלית ונדרש בו להגיש טפסים רבים (ובעברית) כדי לקבל סבסוד (גם בדוח מבקר המדינה, 2022); קשיי נייודות והיעדר תשתיות תחבורה ציבורית המקשים על הבאת הילדים למסגרות המרוחקות מאזור המגורים (במיוחד ביישובים בדואיים וביישובים מרוחקים, אצל תירוש ואח', 2023); וחוסר התאמה בין שעות פעילות המסגרות ובין המשרות החלקיות אשר רבות מן הנשים הערביות מועסקות בהן. להלן נרחיב על החסמים: מחסור במסגרות, עלות המסגרת ונטל בירוקרטי.

##### **4.4.2.1 מחסור במסגרות טיפול באזור המגורים ביישובים ערביים**

עד לשנים האחרונות אחד הגורמים המרכזיים לשיעור הנמוך של ילדים המשולבים במסגרות מפוקחות ושל תעסוקת הנשים הערביות היה מחסור במסגרות לטיפול בילדים (ישיב וקלינר קסיר, 2011; 2013; שלוסר, 2006). בשנת 2019/20, מספר מעונות היום המפוקחים לילדים באוכלוסייה הערבית עמד על 1.6 מעונות ל-1,000 ילדים, לעומת 5.3 באוכלוסייה היהודית שאינה חרדית,

---

<sup>5</sup> למשל, במדינות הסקנדינביות, מקרב ילדים עד גיל שנתיים – 70% בשוודיה, 82% בנורווגיה, 86% באיסלנד ו-89% בדנמרק; מקרב ילדים בני 3-4 – 97% בשוודיה, בנורווגיה, באיסלנד ובדנמרק (NIKK, 2018).

3.9- מעונות ל-1,000 ילדים באוכלוסייה החרדית. באזור הדרום היו רק 0.6 מעונות ל-1,000 ילדים ערבים ובשאר המחוזות 2.0 מעונות ל-1,000 ילדים ערבים. בעקבות החלטת הממשלה 922 משנת 2015 ההקצאה הממוצעת לילד לבניית מעונות יום לגיל הרך היא הגבוהה ביותר ביישובים הערביים. על אף זאת, מימוש התקציב בפועל ביישובים הערביים הוא הנמוך ביותר – 50% בממוצע בין השנים 2014-2020, לעומת 61% ביישובים יהודיים לא חרדיים ו-79% ביישובים חרדיים (מדהלה ואח', 2021).

על אף המחסור במסגרות מפקחות ביישובים הערביים, נראה כי בחלק מן האזורים שבהם הושקעו משאבים לבניית מעונות חדשים, אין להם ביקוש והתפוסה בהם נמוכה. על פי נתוני אגף בכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, בשנת 2020 55% מן המעונות שהיו מיועדים לבדואים בנגב לא היו מאוכלסים (מן, 2020). ניכר כי תופעה זו בולטת ביישובים ערביים בנגב בלבד: ניתוח שערך צוות המחקר במכון ברוקדייל לנתונים מנהליים של משרד העבודה מראה כי אומנם בשנת 2021 שיעור התפוסה מתוך התפוסה המאושרת במעונות היום המפוקחים (ללא משפחתונים) היה 37% ביישובים ערביים בנגב, אולם הוא היה 67% בכלל היישובים הערביים ו-68% בכלל היישובים היהודיים (שיעור התפוסה בערים המעורבות היה 75%, ביישובים ערביים ללא ירושלים וללא הנגב היה 71% וביישובים היהודיים החרדיים היה 83%).

#### 4.4.2.2 שכר לימוד גבוה במסגרות

עלות שכר הלימוד של ילד במסגרת עם סמל ביחס להכנסות המשפחה, לרמת השכר הריאלית של האם או לעלותה של מסגרת אחרת גבוהה למשפחות ערביות גם לאחר סבסוד. בשנת הלימודים תשפ"ה שכר הלימוד החודשי במשפחתונים המפוקחים עבור ילד אחד נע בין 1,000 ש"ח (עלות השתתפות ההורים בדרגת הסבסוד הגבוהה ביותר לילד אחד) ל-2,747 ש"ח (עלות שכר לימוד מלא). שכר הלימוד החודשי במעונות יום<sup>6</sup> עם סמל עבור ילד אחד נע בין 915 ש"ח ל-3,394 ש"ח (משרד העבודה, 2024). על פי עיבודים שערך צוות המחקר לנתוני שכר מנהליים בלמ"ס, בשנת 2022 השכר החודשי הממוצע של נשים בגילי 25-39 היה 6,804 ש"ח בקרב ערביות, 8,459 ש"ח בקרב יהודיות חרדיות ו-11,250 ש"ח בקרב יהודיות לא-חרדיות. החלק היחסי של שכר הלימוד במסגרות עם סמל מתוך השכר הממוצע של האם נע בין 13% ל-49% בקרב ערביות, בין 11% ל-40% בקרב חרדיות ובין 8% ל-30% בקרב יהודיות לא-חרדיות. מחקרים מראים שככל שהחלק היחסי של שכר הלימוד במסגרת משכר האם גדול יותר, כך עולה הסיכוי שההורים ישאירו את הילד בבית בטיפולה של האם או של בת משפחה אחרת, או לחילופין ישלבו את הילד במסגרת זולה יותר ללא פיקוח (Hegewisch & Gronick, 2011; NIKK, 2018).

#### 4.4.2.3 נטל בירוקרטי ומורכבות תהליך בקשת דרגת סבסוד למסגרות הטיפול

אי מיצוי זכויות נפוץ בעולם (European Commission, 2007) ובישראל (גוטליב, 2021; גל, 2007), ועשוי להגיע ל-60%–70% מן הזכאים שאינם ממצים את זכויותיהם בתלות בסוג הזכות (גוטליב, 2021; Marc et al., 2022; Fuchs et al., 2020).<sup>7</sup> נטל מנהלי

<sup>6</sup> מעונות מלכ"ר בתקינה בסיסית.

<sup>7</sup> למשל, שיעור אי-מיצוי הזכויות עבור עובדים עם הכנסה נמוכה בגרמניה נע בשנים 2007–2014 בין 35% ל-56%, בבריטניה בשנים 2016–2019 בין 10% ל-44%, בבלגיה ב-2005 היה 62%, בפינלנד ב-2017 היה 29%, בצרפת ב-2018 היה 34% ובאוסטריה ב-2015 היה 30% (Fuchs et al., 2022; Marc et al., 2020). בישראל, שיעור אי המיצוי של קצבת אבטלה נע בשנת 2010 בין 61% ל-69% (על פי גישות מדידה שונות), שיעור אי המיצוי של קצבת מילואים בשנים 2009–2013 נע בין 12% ל-29%, שיעור אי המיצוי של קצבת נכות כללית נע בשנת 2010 בין 22% ל-26% (על פי גישות מדידה שונות) ושיעור אי המיצוי של הבטחת הכנסה נע בשנת 2013 בין 38% ל-53% (גישות מדידה שונות) (גוטליב, 2021).

או נטל בירוקרטי הוא אחד ההסברים הנפוצים לאי-מיצוי זכויות בישראל ובעולם (גוטליב, 2021; Burden et al., 2012). הספרות מחלקת את הנטל הבירוקרטי לעלויות לימוד, הנובעות מאיסוף מידע שהאזרח נדרש לו כדי להבין מהם תנאי הזכאות ואיך יוכל לקבל את זכויותיו; עלויות פסיכולוגיות, הנובעות מן הסטיגמה הכרוכה בהגשת הבקשה לסיוע ומאובדן האוטונומיה; ועלויות ציות לחוק, שנובעות מן העמידה בדרישות החוק הכרוכות בהגשת טפסים המעידים על כך (Moynihan et al., 2015). נטל בירוקרטי משפיע השפעה שלילית על מיצוי זכויות, ומשפיע יותר על פרטים הזקוקים לשירותים החברתיים ועל המתקשים להתמודד עם בירוקרטיה כגון מהגרים, מיעוטים ואנשים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך (Bruckmeier & Wiemers, 2018; Brodtkin & Majmundar, 2018; Moynihan et al., 2015; Fix et al., 2003).

נטל בירוקרטי אינו עולה בספרות מן העולם כחסם מרכזי לשילוב ילדים במסגרות ציבוריות, אך בישראל הנושא מוזכר בשכיחות גבוהה. כך למשל, דוח מבקר המדינה משנת 2022 בנושא מעונות יום ומשפחתונים, מציין כי התהליך שהורים לילדים נדרשים לעבור לצורך קבלת דרגת זכאות לסבסוד אינו יעיל ומטיל נטל בירוקרטי על ההורים. ההליך כולל ביצוע פעולות רבות והגשת מסמכים רבים, כולל תלושי שכר, וכרוך בקושי של הורים בהבנת התהליך ובאיתור המסמכים שהם נדרשים לצרף (מבקר המדינה, 2022). בעבר, כאשר חלק מן ההסברים וההוראות היו בעברית בלבד, הורים ערבים ששליטתם בשפה העברית מועטה, התקשו יותר מאחרים (מבקר המדינה, 2015). מכאן כי לעיתים ההעדפה למסגרת פרטית נובעת מכך שההורה לא נדרש להתמודד עם בירוקרטיה ועם חשיפה של מידע רגיש על תעסוקה והכנסה, זאת נוסף על שכר הלימוד במסגרת פרטית שהוא חלופה טובה לשכר הלימוד במעון מפוקח לאחר הסבסוד (שחר, 2021).

יצוין כי בתקופת המחקר פעל האגף לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה להקל את הנטל הבירוקרטי באמצעות הקמת מערכת ממוחשבת שמזינה אוטומטית מן המוסד לביטוח לאומי את מרבית הנתונים הנדרשים לבדיקת בקשת הסבסוד וללא מעורבות ההורה. בעת כתיבת דוח המחקר (מאי 2025), המערכת כבר פועלת כחלק אינטגרלי מתהליך הבקשה.

#### 4.4.2.4 איכות מסגרת הטיפול

תקופת הגיל הרך היא קריטית בהתפתחות הקוגניטיבית, הפיזית, החברתית והרגשית של הילד. מחקרים מראים כי מסגרות איכותיות יכולות לסייע בעיקר לילדים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך בהתפתחותם ובתפקודם בעתיד (מושל, 2015). לא מפתיע אם כך, כי איכות המסגרת היא אחד החסמים לאי-שילוב במסגרות טיפול לגיל הרך, וגם אחד השיקולים בבחירת מסגרת. בשנת 2020 ערך בנק ישראל סקר בקרב אימהות לילדים בגיל הרך, ולפיו השיקול העיקרי שמנחה אימהות ערביות בבחירת מסגרת טיפול חוץ-ביתית הוא איכות המסגרת ובעיקר המאפיינים החינוכיים והפיזיים של המסגרת (איכות הצוות, הצפיפות והתנאים הפיזיים) – כפי שדיווחו 60% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת פרטית לעומת 48% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת הציבורית (שחר, 2021).

הסטנדרטים המקובלים לבחינת איכות המסגרת לגיל הרך כוללים את מספר הילדים בקבוצה, היחס בין מספר הילדים למטפלת, גודל המבנה, רמת ההכשרה והניסיון של הצוות (רוזנטל ואח', 2009). מגוון עבודות שבחנו את איכות המסגרות המפוקחות לגיל הרך בישראל מראות כי איכותן טעונה שיפור (וקנין, 2020; חסייסי, 2014; כרמל ואח', 2019; מבקר המדינה, 2022). בשנת 2019,

למשל, ליותר ממחצית המטפלות במסגרות המפוקחות לא הייתה הכשרה רשמית, ובשנים 2018-2021 בין 35% ל-48% מכלל העובדות במעונות עם סמל התחלפו מדי שנה, ויותר מ-50% מן העובדות עזבו במהלך שנת עבודתן הראשונה (מבקר המדינה, 2022).

סקר טאליס שנערך בשנת 2018, השווה מדדי איכות של מסגרות חינוך מפוקחות לגיל הרך בישראל למדדי איכות של מסגרות חינוך בשמונה מדינות מפותחות אחרות. הסקר נעשה בשיתוף ארגון OECD, והוא כלל מדגם של כ-400 מסגרות לגיל הרך, מהן 228 מסגרות מפוקחות עם סמל (154 מעונות יום ו-74 משפחתונים). מן הסקר עלה שהיחס בין מספר הילדים למספר נשות הצוות המטפל בישראל גבוה מיחס זה במדינות האחרות, וכן מספר הילדים הממוצע במסגרות בישראל גבוה בכ-50% מן הממוצע במדינות האחרות. גם רמת ההשכלה של העובדות בישראל והוותק שלהן במסגרת נמצאו נמוכים ממאפיינים אלו במדינות ההשוואה (אטיה, 2021; וקנין, 2020; כרמל ואח', 2019). מיקוד במסגרות מפוקחות עם סמל מראה תמונה דומה, ומוסיף תחלופה גבוהה של נשות צוות ושיעור גבוה של עובדות במשרה חלקית (כרמל ובן-דוד, 2020).

## 4.5 שיקולים לבחירת מסגרת טיפול לילדים בגיל הרך

לצד מיפוי החסמים המונעים מהורים באוכלוסייה הערבית לשלב את ילדיהם במסגרות מפוקחות לגיל הרך ולנצל את זכאותם לסבסוד שכר הלימוד, חשוב לבחון גם מהם השיקולים המנחים אותם בבחירת המסגרות לילדיהם. חלק מן השיקולים הם תמונת ראי של החסמים, למשל, איכות נמוכה היא חסם בעוד איכות גבוהה היא שיקול, מחסור במסגרות הוא חסם בעוד זמינותן היא שיקול, שכר לימוד גבוה הוא חסם בעוד שכר לימוד נמוך הוא שיקול וכד'. אולם יש שיקולים העומדים בפני עצמם ועשויים להשפיע על בחירת ההורים במסגרת.

בשנת 2020 ערך בנק ישראל סקר בקרב אימהות ערביות ובקרב אימהות יהודיות לא חרדיות במטרה למפות את השיקולים בבחירת מסגרות החינוך לילדים בגיל הרך. מן הסקר עלה כי ב-55% מן המשפחות הערביות הילדים מטופלים בבית על ידי האם או על ידי בן משפחה אחר ללא תשלום. בקרב אימהות אלו הסיבות להעדפת מסגרת הטיפול הביתית היו העדפת הטיפול הביתי בגיל הרך (28%), חוסר אמון במסגרות חוץ-ביתיות (27%), פניות של בני המשפחה לטפל בילדים (17%), שכר לימוד גבוה במסגרות החוץ-ביתיות (14%) והיעדר מסגרת מתאימה (13%). על פי הסקר ההעדפה של מרבית האימהות הערביות הייתה לטפל בילד בבית (72%), אולם כאמור רק 55% אכן טיפלו בילד בבית (שחר, 2021).

כאמור, השיקול העיקרי שמנחה את האימהות הערביות בבחירת מסגרת טיפול חוץ-ביתית הוא איכות המסגרת ובעיקר המאפיינים החינוכיים והפיזיים של המסגרת (איכות הצוות, הצפיפות והתנאים הפיזיים) – כפי שדיווחו 60% מן האימהות שילדיהן נמצאים במסגרת פרטית לעומת 48% מן האימהות במסגרת הציבורית. רק כרבע מן האימהות ציינו שיקולים טכניים כמו שכר הלימוד, מיקום המסגרת וזמני הפעילות (24% במסגרת הפרטית ו-22% בציבורית) (שחר, 2021).

הסקר של בנק ישראל, שממצאים ממנו הובאו לעיל, הוא אחד הניסיונות השיטתיים היחידים שנעשו בשנים האחרונות לבירור השיקולים של ההורים באוכלוסייה הערבית בבחירת מסגרות טיפול לילדיהם בגיל הרך. סקר זה מלמד על העדפה לטיפול ביתי ומראה כי השיקולים הבולטים בבחירה של מסגרת חוץ-ביתית הם שיקולי איכות המסגרת ופחות שיקולי עלות או קרבה אל הבית.

## 5. ממצאים

נכון לשנת 2022, האוכלוסייה הערבית בישראל היוותה 20.8% מכלל האוכלוסייה בישראל ומנתה 2,003 אלף נפשות (נתוני מפקד האוכלוסין 2022, הלמ"ט). תחולת העוני בקרב אוכלוסייה זו גבוהה ביותר מפי שניים מתחולת העוני בקרב האוכלוסייה היהודית (כ-38% לעומת כ-16% בשנת 2021) (אנדבלד ואח', 2023). שיעור פיריון ילודה גבוה באוכלוסייה זו ושיעור תעסוקה נמוך בקרב הנשים, מראים את הצורך בשימוש במגוון כלים לעידוד התעסוקה של הנשים ולשילוב הילדים במסגרות. עם זאת, כאמור, שיעור המשפחות המשלבות את ילדיהן בגיל הרך במסגרות טיפול מפוקחות עם סמל הוא נמוך, ושיעור המנצלות את זכאותן לסבסוד נמוך אף הוא (כאמור לעיל, בשנת 2020 רק כ-8% מסך מקבלי הסבסוד היו הורים לילדים מן האוכלוסייה הערבית).

מחקר זה נועד לסייע לג'וינט-תבת ולאגף לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה למפות את ההעדפות של ההורים באוכלוסייה הערבית ואת השיקולים המנחים אותם בבחירת אמצעי הטיפול בילדיהם בגיל הרך, ואת החסמים המונעים מהם לרשום את ילדיהם למסגרות טיפול מפוקחות עם סמל ולממש את זכאותם לסבסוד. מידע זה יסייע בבניית כלים שיעודדו הורים מן האוכלוסייה הערבית לשלב את ילדיהם במסגרות עם סמל ובהתאמת מנגנון הסבסוד לשיקולים ולחסמים שיעלו מן המחקר.

בפרק זה מוצגים ממצאי המחקר. תחילה מוצגים מאפייני הרקע של המשיבות על הסקרים ושל כלל אוכלוסיית האימהות הערביות לילדים בגיל הרך, וכן מאפייני מסגרות הטיפול שבהן משולבים ילדי המשיבות על הסקרים; לאחר מכן מוצגים שיקוליהן של האימהות בבחירת מסגרת טיפול כלשהי, ושיקוליהן בשילוב ילדים במסגרת עם סמל. אחר כך מוצגת בחינת החסמים המוכרים בפני שילוב ילדים במסגרות עם סמל, כפי שהם באים לידי ביטוי במציאות חייהן של האימהות שהשתתפו במחקר.

הממצאים מוצגים לפי קבוצות המחקר, אימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל ואימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל.

### 5.1 מאפייני המשיבות על הסקר

#### 5.1.1 מאפייני רקע של המשיבות על הסקר

כדי לסייע למשרד העבודה להעלות את שיעור האימהות הערביות המשלבות את ילדיהן במסגרות טיפול עם סמל, נבחנו במחקר העדפות הטיפול בילדים בגיל הרך של אימהות ערביות שאינן משלבות את ילדיהן במסגרות עם סמל אך בפועל היו יכולות לעשות כן. כלומר, אוכלוסיית המחקר היא אימהות במשפחות שבהן יש לפחות ילד אחד בגיל הרך, והן עומדות בקריטריונים לקבלת דרגה לסבסוד אך אינן מנצלות זכאותן זו, וגם לא משלבות את הילד במסגרת עם סמל מבלי להיעזר בסבסוד שכר הלימוד. כדי לקבל תמונה מקיפה של השיקולים בבחירת מסגרות טיפול, נכללו במחקר גם אימהות ערביות המשלבות את ילדיהן בגיל הרך במסגרת עם סמל (אך לא מתוקף חוק פעוטות בסיכון).

המשמעות היא שאוכלוסיית המשיבות על הסקר שונה מאוכלוסיית האימהות הערביות לילדים בגיל הרך בכלל האוכלוסייה בכך שיותר מהן מועסקות. שכן, כדי לעמוד בקריטריונים לקבלת דרגה לסבסוד, על האימהות להיות בעלות רצף תעסוקתי ואו לימודי (להרחבה על תנאי הזכאות לקבלת דרגה לסבסוד, ר' סעיף 4.2.3). נוסף על כך במחקר לא נכללו אימהות ערביות המתגוררות

ביישובים שפוגעים ביכולת הייצוג של החברה הערבית בכלל ושל משפחות לילדים בגיל הרך בפרט, והם יישובים יהודים או מעורבים ויישובים ממחוזות ירושלים ותל אביב. **לוח 1** מציג את מאפייני המשיבות על הסקרים: אימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל (עמודה 1); אימהות שילדיהן כן משולבים במסגרת עם סמל (עמודה 2); ואת מאפייני כלל האימהות הערביות לילדים בגיל הרך (עמודה 3) ומאפייני כלל האימהות הערביות לילדים בגיל הרך שעובדות או לומדות (עמודה 4).

**לוח 1: מאפייני רקע של אימהות ערביות לילדים בגיל הרך, בקרב המשיבות על הסקרים ובקרב כלל האוכלוסייה (ממוצע ואחוז)**

| מספר עמודה  | אימהות ערביות בגיל הרך שאינם משולבים במסגרות עם סמל (1) | אימהות ערביות בגיל הרך שמשולבים במסגרות עם סמל (2) | כלל האימהות הערביות לילדים בגיל הרך (גילי לידה עד ארבע) (3) | אימהות ערביות לילדים בגיל הרך (גילי לידה עד ארבע) שעובדות או לומדות (4) |
|---|---|--|---|---|
| מקור הנתונים  | סקר מכון ברוקדייל                                       | סקר מכון ברוקדייל                                  | סקר כוח אדם, למ"ס <sup>^</sup>                              | סקר כוח אדם, למ"ס <sup>^</sup>  |
| מספר התצפיות  | 149   | 200  | 3,909   | 1,955   |
| ממוצע גיל   | 31.3  | 33.4   | 32.1  | 32.7  |
| אחוז הנשואות  | 100.0   | 95.7   | 98.1  | 98.2  |
| ממוצע מספר ילדים                                      | 2.4   | 2.5  | 2.9 <sup>^^</sup>   | 2.6 <sup>^^</sup>   |
| ממוצע מספר ילדים עד גיל 3                             | 1.2   | 1.2  | 1.4 <sup>^^^</sup>  | 1.3 <sup>^^^</sup>  |
| אחוז המועסקות   | 75.2  | 73.2   | 46.8  | 97.2  |
| אחוז העובדות במשרה מלאה (מן המועסקות) <sup>^^^^</sup> | 50.9  | 52.5   | 66.9  | 66.9  |
| אחוז בעלות תואר ראשון מחוז מגורים                     | 63.2  | 66.0   | 36.3  | 52.1  |
| צפון  | 34.2  | 67.7   | 52.4  | 58.6  |
| מרכז  | 6.7   | 4.8  | 17.6  | 19.1  |
| חיפה  | 47.7  | 15.9   | 10.3  | 8.7   |
| דרום  | 11.4  | 11.6   | 19.6  | 13.6  |
| אחוז מקבלות קצבה <sup>#</sup>                         | -   | 23.0   | -   | -   |
| אחוז שולטות בעברית (רמה טובה וטובה מאוד)              | -   | -  | -   | -   |
| דיבור   | 88.1  | 86.0   | -   | -   |
| קריאה   | 94.4  | 91.0   | -   | -   |
| אחוז בעלות רישיון נהיגה                               | 96.5  | 96.3   | 71.0 <sup>##</sup>  | 87.4 <sup>##</sup>  |

<sup>^</sup> סקר כוח אדם של הלמ"ס, (2023-2024); ללא מחוזות ירושלים (24.5% מהאימהות ו-12.5% מאלו אשר עובדות) ותל אביב (0.4% מהאימהות ומאלו שעובדות)  
<sup>^^</sup> ילדים עד גיל 17  
<sup>^^^</sup> עד גיל ארבע  
<sup>^^^^</sup> 35 שעות שבועיות ויותר

<sup>#</sup> קצבת נכות, קצבת הבטחת הכנסה, דמי אבטלה, קצבת יורשים, דמי פגיעה בעבודה, קצבה אחרת  
<sup>##</sup> הסקר החברתי של הלמ"ס (2023); אימהות לילדים מתחת לגיל חמש

מן הלוח עולה כי בממוצע המשיבות על הסקר הן בתחילת שנות ה-30 לחייהן, עם טווח גילים הנע בין 20 ל-40 בשתי הקבוצות. אימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל צעירות מעט מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל (ממוצע 31.3 לעומת 33.4, בהתאמה). בקרב שתי הקבוצות ממוצע מספר הילדים הוא כ-2.5, עם 1.2 ילדים עד גיל 3.

כשלושה רבעים מן האימהות בשתי קבוצות המשיבות על הסקר מועסקות (75.2% מן האימהות שילדן אינו במסגרת עם סמל ו-73.2% מן האימהות שילדן משולב במסגרת עם סמל). זהו אחוז מועסקות גבוה לעומת השיעור שנמצא בסקר כוח אדם של הלמ"ס לשנים 2021-2023 (עמודה 3) – 46.8%<sup>8</sup>. כאמור, אחוז גבוה של מועסקות בקרב המשיבות על הסקר נובע מכך שאוכלוסיית המחקר היא אימהות ערביות לילדים בגיל הרך העומדות בקריטריונים לקבלת דרגה לסבסוד, שמתעדיפים נשים עובדות.

כשני שלישים מן המשיבות הן בעלות תואר ראשון לפחות (63.2% מן האימהות שילדן אינו משולב במסגרות עם סמל לעומת 66.0% בקרב האימהות שילדן משולב במסגרות עם סמל) לעומת כשליש (36.3%) מכלל האימהות הערביות לילדים בגיל הרך (עמודה 3) וכמחצית (52.1%) מן האימהות הערביות לילדים בגיל הרך שעובדות או לומדות (עמודה 4).

התפלגות המשיבות לפי מחוז המגורים מראה כי 34.2% מן המשיבות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל מתגוררות במחוז צפון לעומת 67.7% מן המשיבות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל ו-52.4% בכלל האוכלוסייה (עמודה 3). לעומת זאת, 47.7% מן המשיבות על הסקר שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל מתגוררות במחוז חיפה לעומת 15.9% בקרב המשיבות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל ו-10.3% בקרב כלל האימהות הערביות לילדים בגיל הרך (עמודה 3). מבחינת מאפייני כלל האימהות הערביות לילדים בגיל הרך שעובדות (עמודה 4) עולה כי 58.6% מהן מתגוררות במחוז צפון ו-8.7% במחוז חיפה.

שיעור המשיבות על הסקרים שהן בעלות רישיון נהיגה (כ-96% בקרב שתי הקבוצות שהשיבו על הסקר) גבוה משיעור זה בקרב כלל האימהות הערביות לילדים בגיל הרך (71.0%; עמודה 3) ובקרב האימהות לילדים בגיל הרך שעובדות (87.4%; עמודה 4).

מרבית המשיבות הנשואות השיבו כי בן הזוג שלהן עובד בשכר, 93.9% מן האימהות שילדן אינו משולב במסגרת עם סמל ו-91.3% מן האימהות שילדן משולב במסגרת עם סמל. שיעור המשיבות שציינו כי יש להן בעיה בריאותית כלשהי הוא 6.2% בקרב האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל ו-9.1% בקרב האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל.

23% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרות עם סמל מקבלות קצבה כלשהי. נתון זה משקף את האוכלוסייה הזכאית לסבסוד שכן אחד מן הקריטריונים לקבלת דרגה לסבסוד היא קבלת קצבה. לכן, יודגש כי במסגרת הפנייה של נציגי משרד העבודה למשפחות לצורך הפצת הסקר, הייתה הקפדה יתרה על כך שבתוך משקי הבית שלהם הופץ הסקר לא ייכללו משפחות שילדן משולב במסגרת עם סמל מתוקף חוק פעוטות בסיכון.

כדי להתמודד עם ההבדלים בין חלק מן המאפיינים של המשיבות על הסקרים ובין מאפייניהן של כלל האימהות הערביות לילדים בגיל הרך שעומדות בקריטריונים לדרגת סבסוד (כלומר, עובדות או לומדות) לפי סקר כוח אדם של הלמ"ס (שהוא מדגם מייצג

---

<sup>8</sup> בשנת 2024, שיעור התעסוקה של כלל הנשים הערביות בגילי 20-45, שהם גילי הפריור והילודה העיקריים, היה 48.8%; שיעור התעסוקה של כלל הנשים הערביות בגילי 25-66 היה 46.1% (עיבוד צוות המחקר לנתוני סכ"א לשנת 2024).

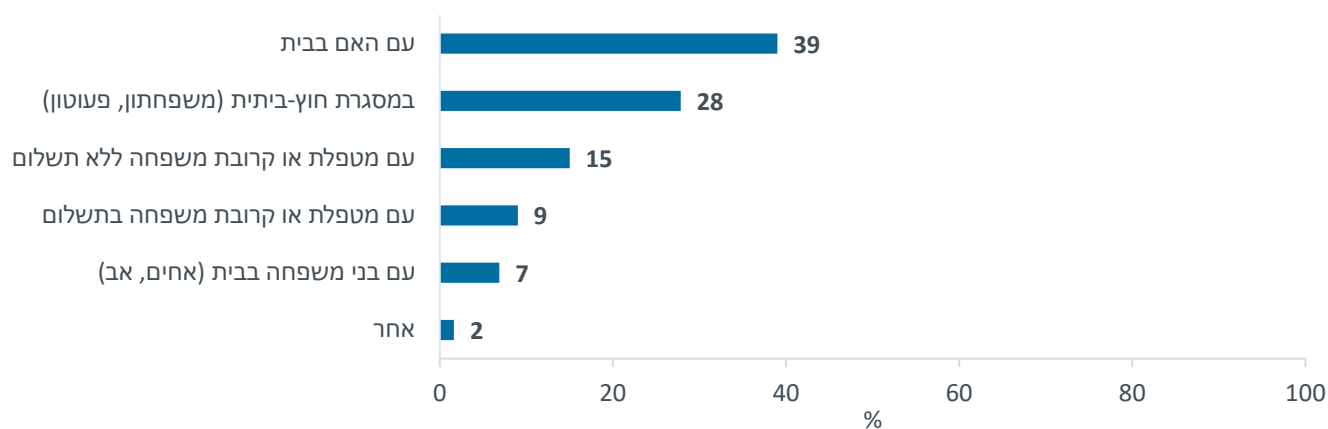
של כלל האוכלוסייה), חושבו מקדמי המרה, או משקלות, לתצפיות המשיבות לסקרים, שהתאימו את ההתפלגויות של סקרי האימהות להתפלגות סקר כוח אדם של הלמ"ס במשתנים הרלוונטיים (ר' נספח ב).

לאחר השקלול, הסקר כולל 349 שאלונים מלאים (149 אימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרות עם סמל ו-200 אימהות שילדיהן כן משולבים במסגרות עם סמל), המייצגים 46,348 אימהות ערביות לילדים בגילי לידה עד ארבע שעומדות בקריטריון הרציפות התעסוקתית של משרד העבודה (כלומר, עובדות שלושה חודשים ברציפות לפחות). מעתה, כל הנתונים המוצגים מן הסקרים, מוצגים לאחר השקלול.

### 5.1.2 מאפייני מסגרות הטיפול בילדים בקרב המשיבות על הסקר

בסקר נבחן היכן שוהים בבוקר הילדים שאינם משולבים במסגרות עם סמל. מן הממצאים עולה כי ב-46% מן המקרים הילד בגיל הרך נמצא בבית בשעות הבוקר – ב-39% מן המקרים עם האם וב-7% מן המקרים עם בני משפחה גרעינית אחרים. ב-52% מן המקרים הילד מטופל מחוץ לבית המשפחה – ב-37% מן המקרים בתשלום (28% במשפחתון או בפעוטון ו-9% על ידי מטפלת או קרובת משפחה בתשלום) וב-15% מן המקרים ללא תשלום על ידי מטפלת או קרובת משפחה (2% נוספים ציינו 'אחר' ללא פירוט) (תרשים 3). מבין הילדים שנמצאים עם האם בבית בשעות הבוקר, 40% הם כבר בני שנתיים עד שלוש שנים וחצי.

**תרשים 3: מסגרת הטיפול שבה הילד נמצא בשעות הבוקר, לפי דיווח האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת טיפול עם סמל (באחוזים מכלל התשובות)**<sup>^</sup>

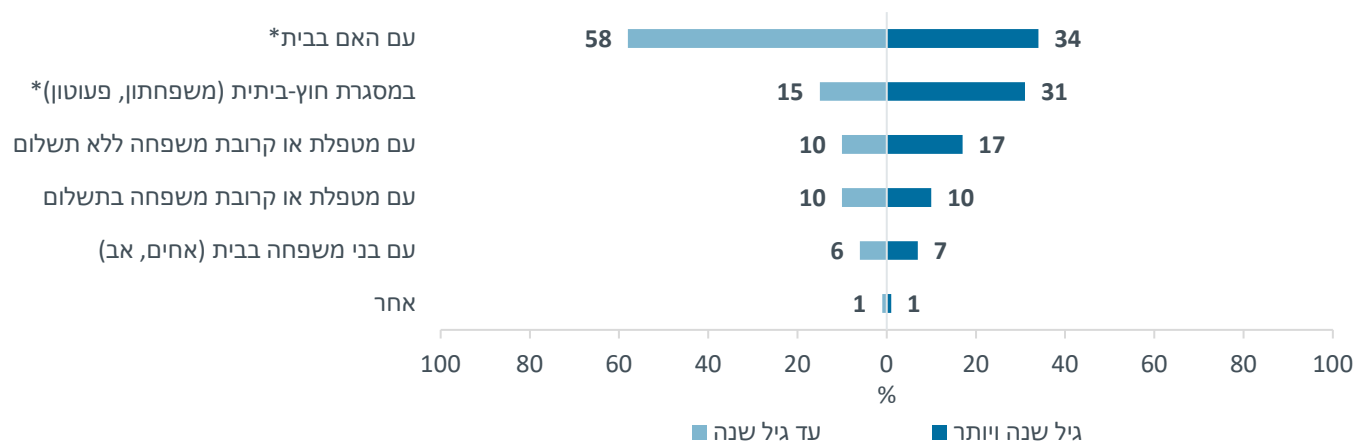


<sup>^</sup> אפשר היה לסמן יותר מתשובה אחת

**תרשים 4** מראה שככל שהילדים צעירים יותר, כך יותר מהם נמצאים בשעות הבוקר בבית המשפחה. 58% מן הילדים בגיל לידה עד שנה נמצאים בבית עם האם ועוד 6% עם בני משפחה אחרים (אחים או אב), לעומת 34% ו-7% בהתאמה מן הילדים בגיל שנה ויותר (ההבדל בין הקבוצות מובהק,  $p < .05$ ). שיעור הילדים בגיל שנה ויותר שנמצאים במסגרת חוץ-ביתית כמו משפחתון

או פעוטון הוא כפול משיעור הילדים בגיל לידה עד שנה (31%-15%). יש לציין ש-17% מבני שנה ויותר ו-10% מבני לידה עד שנה, נמצאים בשעות הבוקר עם מטפלת או קרובת משפחה ללא תשלום.

**תרשים 4: מסגרת הטיפול שבה הילד נמצא בשעות הבוקר, לפי דיווח האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת טיפול עם סמל, לפי גיל הילד (באחוזים מכלל התשובות) ^**



^ אפשר היה לסמן יותר מתשובה אחת  
\*  $p < .05$

מסגרת טיפול חוץ-ביתית בתשלום (כולל מטפלת בתשלום) מרמזת על רמת המחויבות של האם לתעסוקה. כדי לבחון אם יש קשר בין מאפייני הרקע של האימהות ובין הבחירה במסגרת טיפול בתשלום, נערך ניתוח רב-משתני מסוג רגרסיה לוגיסטית של נתוני הסקר עם האימהות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת. הניתוח מראה שככל שיש במשפחה יותר ילדים, כך יורד הסיכוי לשלב את הילד במסגרת בתשלום, ומנגד, ככל שגיל הילד גבוה יותר, וככל שהאם מבוגרת יותר ויש לה השכלה אקדמית, כך עולה הסיכוי לשלב את הילד במסגרת בתשלום, שהיא לרוב מסגרת מובנית ומחייבת יותר (לוח 2). הסיכוי לשלב את הילד במסגרת בתשלום יורד ב-25% לכל ילד נוסף במשפחה, עולה ב-2% לכל תוספת של חודש לגיל הילד, עולה ב-16% לכל תוספת של שנה לגיל האם וגבוה פי 2.35 לאימהות עם השכלה אקדמית לעומת אימהות ללא השכלה אקדמית.

**לוח 2: אמידה מרובת משתנים של הסיכוי שאימהות שילדיהן במסגרת אחרת יבחרו במסגרת טיפול בתשלום (לעומת טיפול ביתי או סיוע של קרובת משפחה), תוצאות רגרסיה לוגיסטית**

| רווח בר-סמך<br>(CI: 95%) |       | Z      | שגיאת תקן<br>(Standard Error) | יחס הסיכויים<br>(Odds Ratio) |                      |
|--------------------------|-------|--------|-------------------------------|------------------------------|----------------------|
| עליון                    | תחתון |        |                               |                              |                      |
| 1.019                    | 1.014 | 14.05  | (0.001)                       | *1.017                       | גיל הילד (בחודשים)   |
| 0.767                    | 0.738 | -28.92 | (0.007)                       | *0.752                       | מספר הילדים במשפחה   |
| 1.165                    | 1.150 | 45.07  | (0.004)                       | *1.157                       | גיל האם (בשנים)      |
| 2.467                    | 2.253 | 37.06  | (0.055)                       | *2.358                       | לאם השכלה אקדמית     |
| 1.114                    | 0.953 | 0.75   | (0.041)                       | 1.030                        | לאם יש בעיה בריאותית |
| 0.004                    | 0.003 | -57.97 | (0.000)                       | 0.004                        | קבוע (constant)      |

הערות:

1.  $R^2 = 0.13$

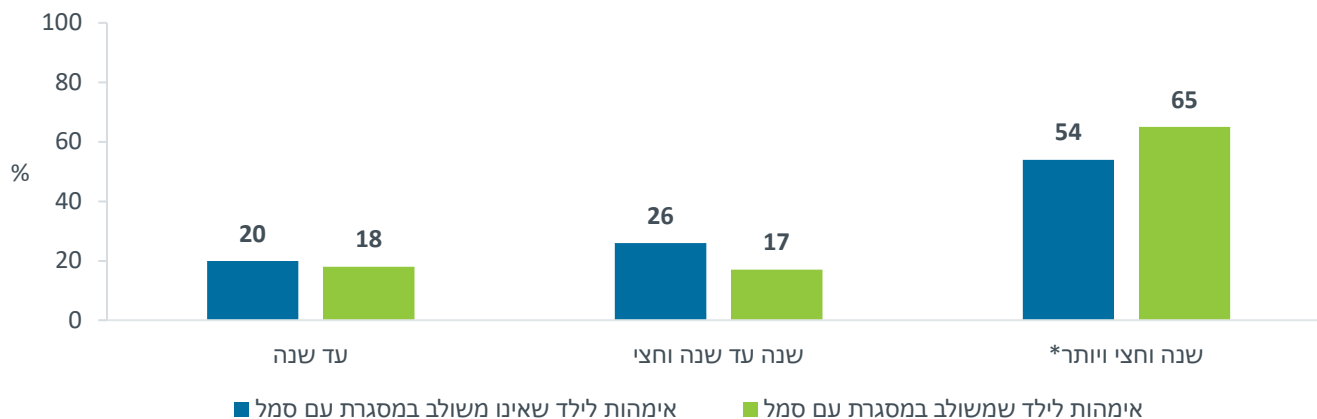
2. פיקוח למחוז מגורים

\*  $p < .05$

**5.1.3 מאפייני רקע הקשורים למסגרת הטיפול שהילד משולב בה**

**תרשים 5** מציג את גיל הילדים שבנוגע להם השיבו האימהות על הסקר. שיעור הילדים מתחת לגיל שנה וחצי גבוה יותר בקרב אימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרות עם סמל לעומת האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל (46% לעומת 35%,  $p < .05$ ). שיעור האימהות שאוספות את הילד מן המסגרת לפני השעה שתיים בצוהריים, גבוה יותר בקרב האימהות שילדן אינו משולב במסגרת עם סמל לעומת האימהות שילדן משולב במסגרת עם סמל – 33% לעומת 12%, בהתאמה ( $p < .05$ , לא מופיע בתרשים).

**תרשים 5: גיל הילד במסגרת הטיפול, לפי דיווח האימהות, לפי קבוצת מחקר (באחוזים)**



\*  $p < .05$

כדי לבחון את הקשר בין מאפייני האימהות לסוג מסגרת הטיפול שהילד משולב בה, נערך ניתוח רב-משתני מסוג רגרסיה לוגיסטית של נתוני הסקרים הבוחן את הקשר בין מגוון מאפייני רקע והשכלה ובין מסגרת הטיפול שנבחרה. בחינת הסיכוי של משפחה ערבית לשלב את ילדיה במסגרת עם סמל על בסיס משתני רקע בלבד, מראה כי הסיכוי שמשפחה תבחר במסגרת טיפול עם סמל עולה ככל שגיל הילד גבוה יותר (עלייה של 9% לכל תוספת של חודש לגיל הילד), ככל שהאם מבוגרת יותר (עלייה של 5% לכל תוספת של שנה לגיל האם) וגבוה ב-22% לאימהות עם השכלה אקדמית לעומת אימהות ללא השכלה אקדמית. יש לציין שלא נמצא קשר בין הסיכוי לשלב את הילד במסגרת עם סמל למצב הבריאות של האם וגם לא למספר הילדים במשפחה (לוח 3).

**לוח 3: אמידה מרובת משתנים של הסיכוי שמשפחה מן האוכלוסייה הערבית תשלב את ילדיה במסגרת טיפול עם סמל, תוצאות רגרסיה לוגיסטית**

| רווח בר-סמך<br>(CI: 95%) |       | Z      | שגיאת תקן<br>(Standard Error) | יחס הסיכויים<br>(Odds Ratio) |                      |
|--------------------------|-------|--------|-------------------------------|------------------------------|----------------------|
| עליון                    | תחתון |        |                               |                              |                      |
| 1.092                    | 1.088 | 89.53  | (0.001)                       | *1.090                       | גיל הילד (בחודשים)   |
| 1.008                    | 0.980 | -0.82  | (0.007)                       | 0.994                        | מספר הילדים במשפחה   |
| 1.059                    | 1.051 | 26.39  | (0.002)                       | *1.055                       | גיל האם (בשנים)      |
| 1.260                    | 1.182 | 12.24  | (0.020)                       | *1.220                       | לאם השכלה אקדמית     |
| 1.038                    | 0.932 | -0.62  | (0.027)                       | 0.983                        | לאם יש בעיה בריאותית |
| 0.017                    | 0.013 | -66.54 | 0.001                         | 0.015                        | קבוע (constant)      |

הערות:

1.  $R^2 = 0.10$

2. פיקוח למחוז מגורים

\*  $p < .05$

## 5.2 שיקולים המעורבים בבחירת מסגרת טיפול כלשהי לילד בגיל הרך

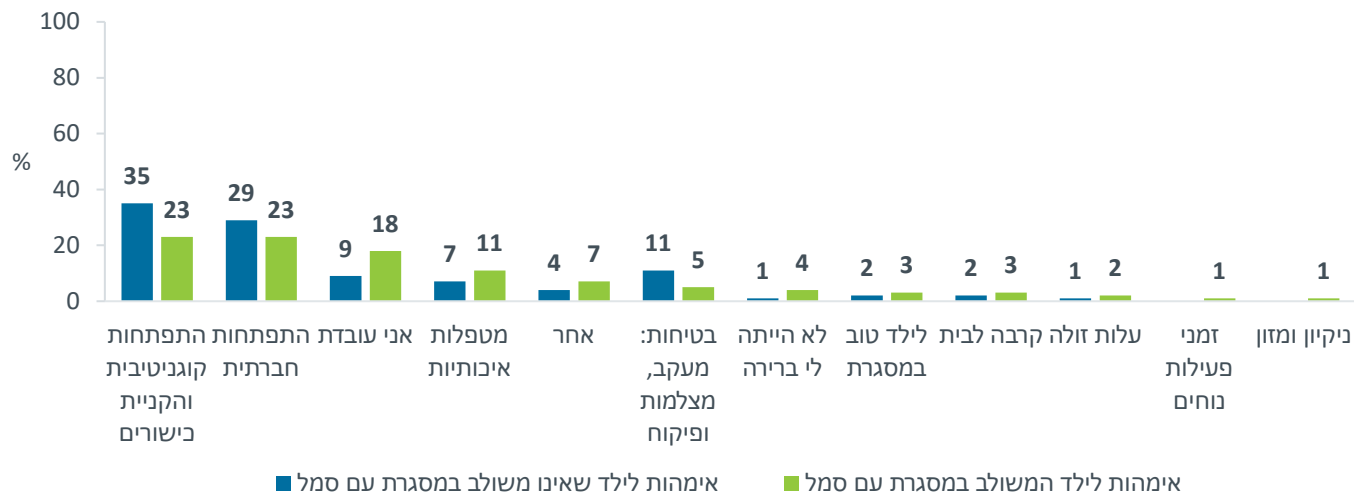
הצעד הראשון בזיהוי השיקולים לבחירת מסגרות טיפול לילדים בגיל הרך היה לבחון בשאלה פתוחה את הסיבות המרכזיות (שיקולים וחסמים) שהשפיעו על ההחלטה של המשיבות לבחור במסגרת טיפול לילדיהן. שאלה פתוחה מאפשרת למשיבות להעלות שיקולים וחסמים באופן חופשי ועצמאי, מבלי שמוצגות להן מראש קטגוריות לסימון.<sup>9</sup> הן השאלה על השיקולים הן השאלה על החששות והחסמים נשאלו בנוגע לבחירת מסגרת טיפול כלשהי ולא דווקא מסגרת מפוקחת עם סמל. שאלות ייעודיות בנוגע למסגרת טיפול מפוקחת עם סמל הוצגו למשיבות בנפרד ותשובותיהן מובאות בהמשך.

<sup>9</sup> לכן בשאלות פתוחות נצפה לאחוזים נמוכים יחסית של תשובות לעומת שאלות סגורות שבהן קטגוריות התשובות מוצגות מראש.

תחילה נשאלו האימהות בשאלה פתוחה מהן הסיבות המרכזיות שהשפיעו על החלטתן לשלב את ילדיהן במסגרת הטיפול שבה הם נמצאים. אימהות שילדן לא היה במסגרת טיפול במועד הסקר, נשאלו על הסיבות שבזכותן הן היו משלבות אותו במסגרת כלשהי. **תרשים 6** מציג את תשובותיהן.

הן אימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל הן אימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל הדגישו במידה הרבה ביותר את התרומה של המסגרת להתפתחות הקוגניטיבית של הילדים (35% מן האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל ו-23% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל) ולהתפתחות החברתית שלו (29%-ו-23%). שיעור האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל וציינו שיקולים אלו היה גבוה יותר משיעור האימהות שהילדים שלהן משולבים במסגרת עם סמל. השיקול של תעסוקת האם עלה בקרב פי שניים מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרות עם סמל לעומת האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרות עם סמל (18% לעומת 9%), ואילו את השיקול של בטיחות וביטחון הילדים הדגישו יותר האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרות עם סמל (11% לעומת 5% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרות עם סמל). יש לשים לב, שכאשר התבקשו האימהות לציין את השיקולים בשאלה פתוחה (כלומר, השיקולים שהן ציינו באופן חופשי ועצמאי, מבלי שהוצגו להן מראש קטגוריות לסימון), שכר לימוד נמוך לא היווה שיקול מרכזי לשילוב ילד במסגרת.

**תרשים 6: שיקולים מרכזיים בהחלטה של המשיבות לשלב את ילדיהן במסגרת טיפול<sup>^</sup>, תשובות לשאלה פתוחה<sup>^^</sup> (באחוזים)**



<sup>^</sup> מסגרת טיפול כלשהי  
<sup>^^</sup> אפשר היה להשיב עד שלוש תשובות

בהמשך לכך, גם החסמים והחששות של האימהות מפני שילוב הילד במסגרת טיפול נבחנו בשאלה פתוחה. אימהות שילדן כבר היה משולב במסגרת טיפול במועד הסקר נשאלו על החששות שהיו להן לפני ששילבו אותו במסגרת שבה הוא נמצא. **תרשים 7** מציג את תשובותיהן.

החששות הבולטים ביותר שהאימהות ציינו היו קשורים לפגיעה בילד. 35% מן האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרות עם סמל חוששות מאלימות ומהזנחה לעומת 14% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל. 25% מן האימהות בשתי הקבוצות הביעו חשש מפני חוסר תשומת לב של המטפלות ומטיפול לא איכותי. את הממצא הזה אפשר לקשור לשיעור הגבוה יותר של אימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרות עם סמל שציינו בטיחות וביטחון כשיקול מרכזי בבחירת מסגרת טיפול לעומת אימהות שילדיהן כן משולבים במסגרות עם סמל (11% לעומת 5%, לפי **תרשים 6** לעיל).

החשש המרכזי של האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל היה קשיי הסתגלות של הילדים. לעומת זאת, האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל ציינו חשש זה במקום השלישי ובישעורים נמוכים הרבה יותר (27% לעומת 7%, בהתאמה). נוסף על כך 11% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל דיווחו שלא היו להן חששות כלל לעומת 2% בלבד מן האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל. גם כאן, שכר הלימוד לא צוין כחסם מרכזי.

**תרשים 7: חששות מרכזיים של המשיבות מפני שילוב ילדיהן במסגרת טיפול<sup>^</sup>, תשובות לשאלה פתוחה<sup>^^</sup> (באחוזים)**



<sup>^</sup> מסגרת טיפול כלשהי  
<sup>^^</sup> אפשר היה להשיב עד שלוש תשובות  
<sup>^^^</sup> אחר: מרחק, שעות עבודה, תנאים טכניים, חשיפה למסכים

## 5.3 שיקולים בשילוב ילדים בגיל הרך במסגרת טיפול עם סמל

### 5.3.1 גורמים שהשפיעו על אימהות לא לשלב את ילדיהן במסגרת טיפול עם סמל

כדי לבחון מהם השיקולים שהיו מעורבים בהחלטה של משפחות לא לשלב את ילדיהן במסגרת טיפול מפוקחת עם סמל, הוצגה לאימהות שילדיהן מטופלים במסגרת אחרת, רשימה של גורמים המוכרים מן הספרות כמשפיעים על החלטותיהן של משפחות לשלב ילדים במסגרת טיפול ציבורית ושעלו גם בראיונות העומק עם האימהות ועם אנשי המקצוע. בנוגע לכל אחד מהם היה עליהן לסמן עד כמה הוא השפיע על ההחלטה לא לשלב את הילד במסגרת עם סמל. **תרשים 8** מציג את אחוז המשיבות שהגורם השפיע במידה רבה ורבה מאוד על החלטתן, בנוגע לכל גורם בנפרד.

מן התרשים עולה כי שני הגורמים שמרבית האימהות סימנו שהשפיעו במידה רבה ורבה מאוד על החלטתן לא לשלב את הילד במסגרת מפוקחת עם סמל, הם איכות המסגרת ושכר הלימוד בה. 69% מן האימהות סימנו חשש מפני טיפול לא מספק בילד בשל חילופים תכופים של מטפלות ו-67% סימנו שכר לימוד גבוה.

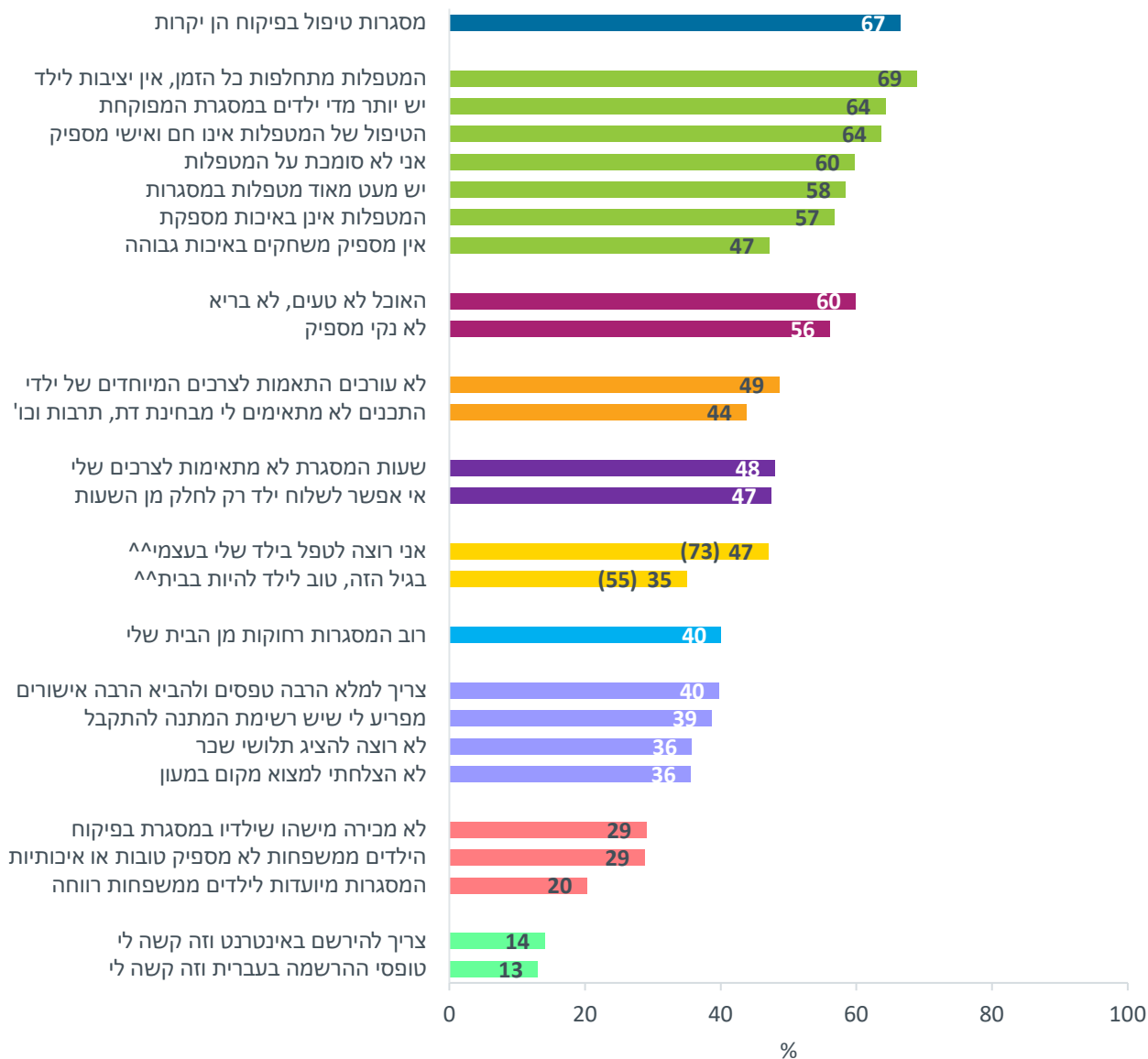
55% עד 65% מן האימהות סימנו מגוון גורמים נוספים שמתייחסים לאיכות נמוכה של המסגרת כגורמים שהשפיעו על החלטתן שלא לשלב את הילד במסגרת טיפול עם סמל, ובהם מספר גבוה מדי של ילדים ומספר נמוך של מטפלות, איכות נמוכה של המטפלות, יחס לא מספיק חם ואישי שהן מעניקות לילדים ורמה נמוכה של אוכל ושל ניקיון.

כמחצית מן האימהות סימנו אי התאמה של שעות פעילות המסגרת לצורכי האם (48%) וחוסר גמישות של המערכת לאפשר לשלב את הילד במסגרת בחלק משעות הפעילות (47%). 40% מן האימהות סימנו שמרחק המסגרת מן הבית השפיע במידה רבה עד רבה מאוד על החלטתן לא לשלב את הילד במסגרת עם סמל.

נטל בירוקרטי והצורך בחשיפה של תלושי שכר השפיעו על החלטתן של 36% עד 40% מן האימהות. מנגד, חסמים הנובעים מתהליך ההרשמה הכוללים קושי להתמודד עם סביבה דיגיטלית ושליטה מועטה בשפה העברית, כמעט לא השפיעו על החלטת האימהות. אימהות מעטות בלבד סימנו את הקושי להירשם דרך אתר האינטרנט או את הקושי למלא טפסים בעברית כגורמים שהשפיעו על החלטתן לא לרשום את ילדיהן למסגרות עם סמל (14% ו-13%, בהתאמה).

יש לציין שתפיסת המסגרות הציבוריות, ובמיוחד מעונות היום, כמשרתות משפחות הנעזרות בשירותי הרווחה, קיבלה ביטוי מצומצם במחקר זה – רק 20% מן האימהות ציינו שגורם זה הרתיע אותן מלשלב את ילדיהן במסגרת טיפול עם סמל.

**תרשים 8: גורמים שהשפיעו על החלטתן של אימהות לא לשלב את ילדיהן במסגרת טיפול מפוקחת עם סמל, לפי דיווח האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל (באחוזים)**



<sup>^</sup> במידה רבה ורבה מאוד

<sup>^^</sup> פריטים אלו הוצגו רק לאימהות שהשיבו שבשעות הבוקר הילד נמצא בבית (איתן או עם בני משפחה אחרים). בסוגריים – האחוז מן האימהות שילדן מטופל בבית

### 5.3.2 גורמים שהשפיעו על אימהות כן לשלב את ילדיהן במסגרת טיפול עם סמל

כמהלך משלים לבחינת שיקוליהן של אימהות ערביות שלא לשלב את ילדיהן במסגרות מפוקחות עם סמל, נבחנו מהם השיקולים שהיו מעורבים בהחלטה של משפחות **שכן** בחרו לשלב את ילדיהן במסגרת טיפול מפוקחת עם סמל. לאימהות שילדיהן מטופלים במסגרת עם סמל הוצגה רשימת גורמים שמשפיעים על החלטותיהן של משפחות לשלב ילדים במסגרת טיפול ציבורית. בנוגע לכל אחד מהם היה עליהן לסמן עד כמה הוא השפיע על ההחלטה כן לשלב את הילד במסגרת עם סמל. **תרשים 9** מציג את אחוז המשיבות שהגורם השפיע במידה רבה ורבה מאוד על החלטתן, בנוגע לכל גורם בנפרד.

מן התרשים עולה שהגורמים שיותר אימהות דיווחו שהשפיעו על החלטתן לשלב את הילד במסגרת טיפול עם סמל קשורים לאיכות המסגרת, ובמיוחד לתנאים הפיזיים של המסגרת, לרמת הניקיון הגבוהה (90% מן האימהות) ולאיכות המזון (87%). בין 67% ל-84% מן האימהות ציינו גם היבטים אחרים הקשורים באיכות גבוהה של המסגרת, והם תשתית להתפתחות קוגניטיבית של הילד, איכות גבוהה של מטפלות, יחס אישי וחס מן המטפלות ויחס נמוך בין מספר המטפלות למספר הילדים.

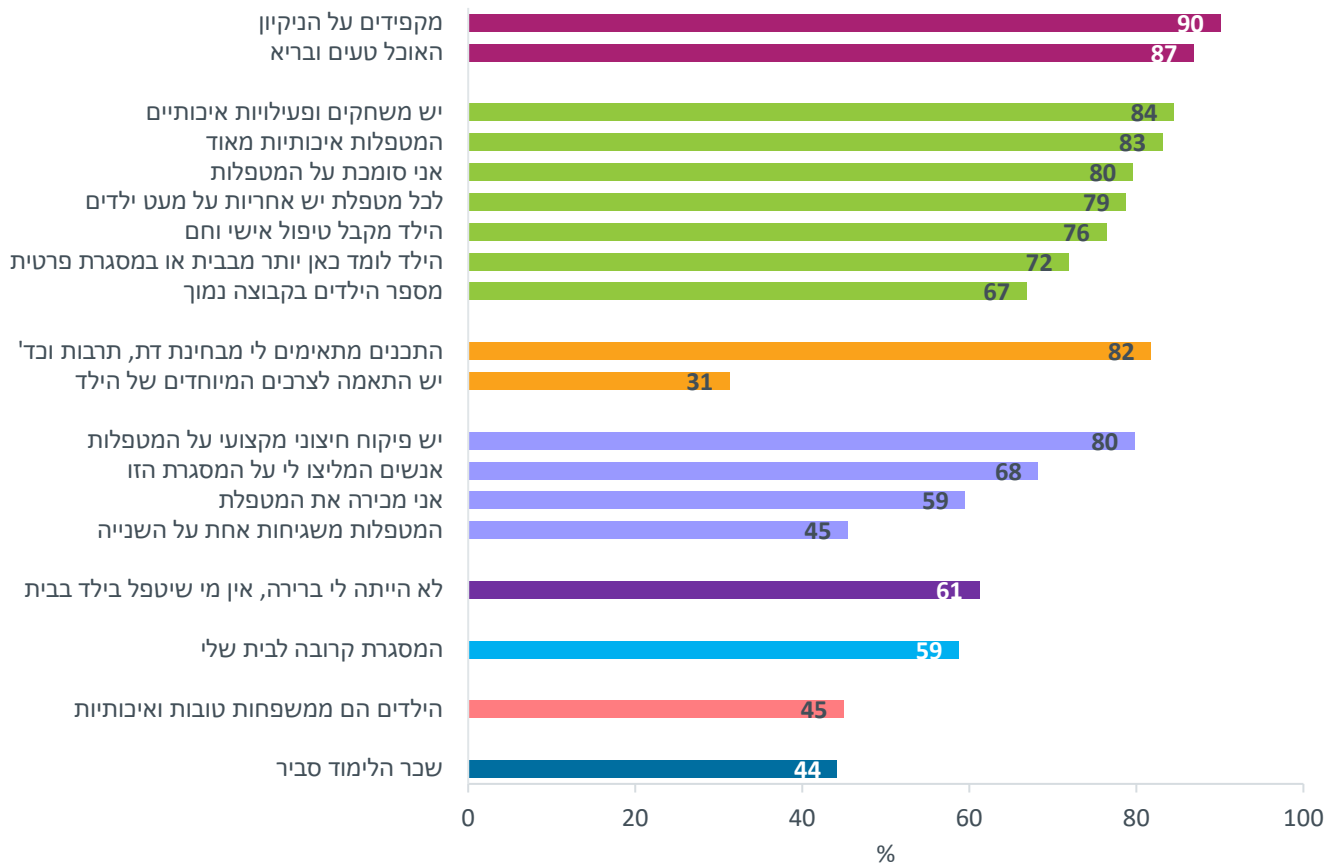
82% מן האימהות ציינו שהתאמה תרבותית ודתית של המסגרת עם סמל לערכיהן השפיעה במידה רבה ורבה מאוד על ההחלטה לשלב את הילד במסגרת.

80% מן האימהות סימנו את קיומו של פיקוח חיצוני על המטפלות כגורם שהשפיע לחיוב על החלטתן לשלב את הילד במסגרת עם סמל. 68% ציינו שקיבלו המלצה על המסגרת מאנשים שהן מכירות ו-59% ציינו שהעובדה שהן מכירות אישית את המטפלת השפיעה על החלטתן לשלב את הילד במסגרת עם סמל במידה רבה ורבה מאוד.

62% ציינו שהקרבה הפיזית של המסגרת לבית המשפחה הייתה שיקול בשילוב הילד במסגרת עם סמל. 45% ציינו שהילדים במסגרת שבה ילדן משולב הן ממשפחות טובות וזה השפיע על החלטתן לשלב את הילד במסגרת עם סמל. 44% ציינו שכר לימוד סביר במסגרת עם סמל כשיקול – זהו הגורם שהשיעור הנמוך ביותר של אימהות שילדיהן במסגרות עם סמל ציינו שהשפיע על החלטתן (למעט התאמה לצרכיו המיוחדים של הילד).

יש לציין ש-61% מן האימהות ציינו שהיעדר חלופה ביתית לטיפול בילד השפיעה במידה רבה ורבה מאוד על החלטתן לשלב את הילד במסגרת עם סמל. נתון שעשוי ללמד על העדפתן למסגרת טיפול ביתית בילד.

**תרשים 9: שיקולים שהשפיעו על החלטתן של אימהות כן לשלב את ילדיהן במסגרת טיפול מפוקחת עם סמל, לפי דיווח האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל (באחוזים)**



^ במידה רבה ורבה מאוד

כאשר האימהות שילדיהן משולבים במסגרות עם סמל נשאלו ממה חששו לפני שרשמו את הילד למסגרת הטיפול, 51% ציינו במידה רבה ורבה מאוד שהן חששו ששכר הלימוד יהיה גבוה. החששות ש-30%-40% ציינו התייחסו לאיכות נמוכה של המסגרת ושל המטפלות, ובמיוחד הן חששו שהיחס בין מספר הילדים למספר המטפלות יהיה גבוה מדי (41%), שהילד לא יקבל טיפול חם ואישי (32%), שהאוכל לא יהיה טעים ולא בריא (31%), שלא יהיה פיקוח על עבודת המטפלות (30%) ושלא יהיו משחקים איכותיים (30%). 14% בלבד ציינו שחששו שהילדים במסגרת הזו יגיעו ממשפחות לא טובות מספיק ו-12% חששו שיתקשו להגיע אל המסגרת כי היא רחוקה מבית המשפחה.

כלומר, החששות שהניאו אימהות שילדיהן במסגרת אחרת מלשלב את הילד במסגרת עם סמל דומים לחששות שהיו לאימהות שילדיהן כן משולבים במסגרת עם סמל, לפני שבחרו לשלב את הילד במסגרת הציבורית. **תרשים 9** לעיל, המציג את השיקולים שהשפיעו על החלטתן של האימהות כן לשלב את ילדיהן במסגרת עם סמל, מרמז על כך שעל פי רוב חששות אלו התבדו.

## 5.4 חסמים בפני שילוב ילדים במסגרות טיפול עם סמל

בפרק זה מוצגת בחינה של גורמים המוכרים מן הספרות ושעלו בראיונות העומק כחסמים המונעים מהורים לילדים בגיל הרך באוכלוסייה הערבית לשלב את ילדיהם במסגרות טיפול עם סמל ולנצל את זכאותם לסבסוד. כל אחד מן הגורמים נבחן לעומק כדי להבין עד כמה הוא אכן מתפקד כחסם בפני שילוב ילדים במסגרת טיפול עם סמל. החסמים כללו גורמים מערכתיים, כמו מחסור במידע בנוגע למסגרות, מחסור במסגרות באזור המגורים, נטל בירוקרטי של הליך הרישום ושל הבקשה לסבסוד ועלות המסגרת; עמדות ותפיסות רווחות, בהן תפיסת מסגרות הטיפול עם סמל כמשרתות משפחות הנעזרות בשירותי הרווחה, ותפיסת המסגרות כלא איכותיות; והעדפות חברתיות, כמו העדפה לטיפול ביתי והעדפה למסגרות קטנות, אינטימיות וגמישות. נוסף על כך נבחנה סוגיית הפיקוח החיצוני וההיכרות המוקדמת עם המטפלת.

### 5.4.1 מחסור במידע בנוגע למסגרות עם סמל ובנוגע לאפשרות של סבסוד שכר הלימוד

מראיונות העומק עם אימהות ועם אנשי מקצוע בשלבים הראשונים של המחקר עלה כי יש משפחות שאינן יודעות מהי מסגרת טיפול מפוקחת עם סמל ושחלקן אינן מודעות לאפשרות של סבסוד שכר הלימוד על ידי המדינה. אי ידיעה על זכויות משפיעה כמובן לרעה על מיצוין (גוטליב, 2021; גל, 2007; מבקר המדינה, 2015). לפיכך, בסקר נבחן אם המשיבות שילדיהן אינם משולבים במסגרות עם סמל יודעות מהי מסגרת טיפול מפוקחת עם סמל, ואם כלל המשיבות מודעות לאפשרות של סבסוד שכר הלימוד. **תרשים 10** מראה כי 44% מן האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל, לא ידעו מהי מסגרת טיפול מפוקחת עם סמל ו-16% לא היו בטוחות בכך.

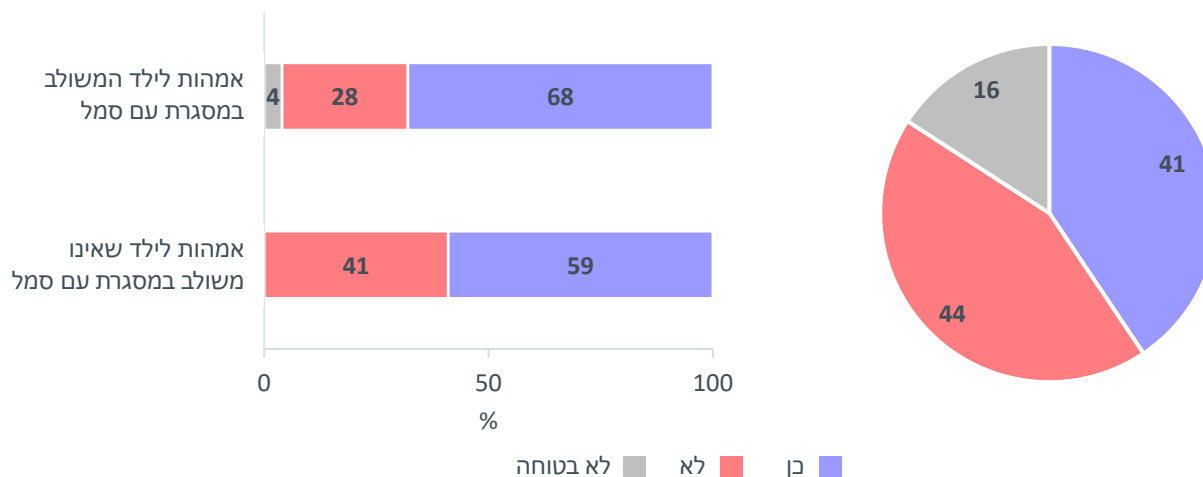
מתוך הנחה כי יש אימהות שלא מכירות את המונח 'מסגרת טיפול מפוקחת עם סמל' וכדי לבחון אם המשיבות מודעות לאפשרות של סבסוד שכר הלימוד במסגרות עם סמל, בשלב זה של הסקר הובאה בפני האימהות שילדיהן אינם במסגרות עם סמל, הגדרה מפורטת של מסגרת טיפול מפוקחת עם סמל<sup>10</sup>, והוצגה בפניהן רשימת המסגרות באזור מגוריהן (מתוך הנחה שהן מכירות חלק מן המסגרות בשם אחר המוכר יותר בקהילה). רק לאחר מכן האימהות (בשתי קבוצות המחקר) נשאלו אם הן יודעות שהורים שעובדים יכולים לקבל הנחה בתשלום למסגרת טיפול מפוקחת עם סמל. **תרשים 11** מראה כי 41% מן האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל ו-28% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל, לא ידעו שיש אפשרות של סבסוד לשכר הלימוד במסגרת עם סמל (ההבדל בין הקבוצות מובהק,  $p < .05$ ).

<sup>10</sup> ההגדרה שהופיעה בשאלון: מסגרות טיפוליות חינוכיות בפיקוח הן מעון יום או משפחתון שמוכרים על ידי המדינה, ומיועדים לתינוקות ולפעוטות בגיל 3 חודשים עד 3 שנים ומופעלים על ידי הרשות המקומית, עמותה, מלכ"ר, תאגיד או ארגון, וקיבלו "סמל מעון" (מתוך אתר משרד העבודה)

יש לציין ש-26% מן האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל, גם ידעו מהי מסגרת טיפול עם סמל וגם ידעו על האפשרות של סבסוד שכר הלימוד, ועדיין בחרו לשלב את הילדים במסגרת חלופית.

**תרשים 10: אחוז האימהות שילדיהן אינם במסגרת עם סמל וידעו מהי מסגרת טיפול מפוקחת עם סמל (באחוזים)**

**תרשים 11: אחוז האימהות שידעו שיש אפשרות לסבסוד שכר הלימוד במסגרת מפוקחת עם סמל, לפי קבוצת המחקר (באחוזים)\***



$p < .05$  \*

## 5.4.2 מחסור במסגרות טיפול עם סמל באזור המגורים

כאמור, מחסור במסגרות טיפול איכותיות לילדים בגיל הרך הוא חסם בולט להשתתפות נשים בשוק העבודה בעולם (CEC, 2008; Jessen et al., 2020; OECD, 2007). גם בישראל, מחקרים שבחנו את הגורמים לשיעור הנמוך של פעוטות המשולבים במסגרות מפוקחות עם סמל ושל תעסוקת הנשים הערביות, הצביעו על מחסור במסגרות ציבוריות לטיפול בילדים כגורם מרכזי (שלוסר, 2006; ישיב וקלינר קסיר, 2011; 2013).

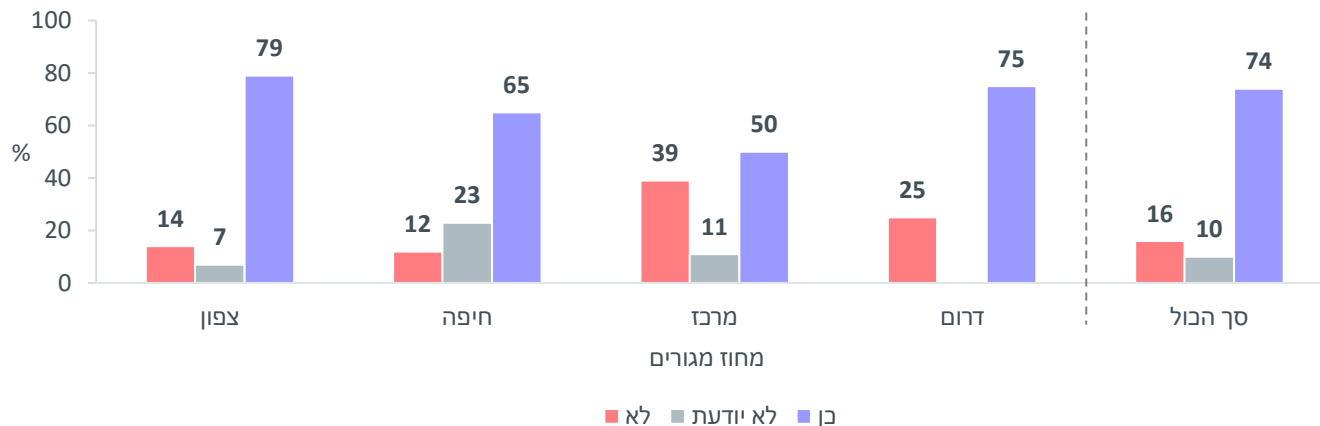
על אף זאת, בסקר ובראיונות העומק, מחסור במסגרות ציבוריות בקרבת אזור המגורים לא עלה כחסם בולט בבחירת מסגרת טיפול לילדים בגיל הרך. כך לדוגמה:

”קרבה לבית... כי אם אני נמצאת ב... אפילו בעבודה, אני צריכה לדאוג תמיד שזה יהיה קרוב למי שצריך להגיע ולאסוף את הילד” (אימא)

”אני למשל החלטתי [לצד שיקולים נוספים] לפי המרחק מהבית או מבית הספר היסודי שבו נמצאים הילדים האחרים” (אימא)

כדי לבחון עד כמה המרחק של מסגרת הטיפול המפוקחת עם סמל מבית המשפחה משפיע על ההחלטה של האם לשלב בה את ילדיה, שאלנו את האימהות שילדיהן אינם במסגרת עם סמל אם יש מסגרת מפוקחת באזור מגוריהן.<sup>11</sup> 74% מן המשיבות ציינו שיש באזור מגוריהן מסגרת טיפול מפוקחת עם סמל, 16% ציינו שאין ו-10% לא ידעו להשיב. שיעור המשיבות שהשיבו בחיוב היה נמוך יותר במחוז מרכז ושיעור המשיבות שהשיבו בשלילה היה גבוה יותר במחוז זה (50%-39% בהתאמה), לעומת שיעור המשיבות כך בשאר המחוזות (תרשים 12).

**תרשים 12: האם ישנה מסגרת טיפול מפוקחת עם סמל באזור המגורים של המשפחה, תשובות האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל, סך הכול ולפי מחוז (באחוזים)\***

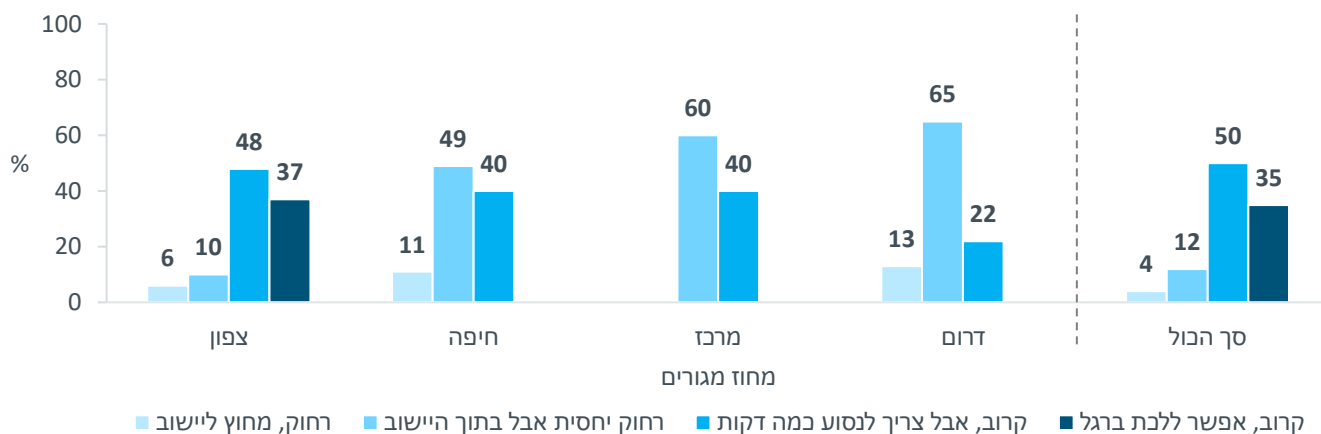


$p < .05$  \*

האימהות שהשיבו שיש מסגרת טיפול מפוקחת עם סמל באזור מגוריהן, נשאלו מה מרחק המסגרת מבית המשפחה. **תרשים 13** מראה כי 85% מן האימהות ציינו שהמסגרת נמצאת בקרבת בית המשפחה – 35% במרחק הליכה מן הבית ו-50% במרחק נסיעה קצר. שיעור האימהות שציינו שהמסגרת המפוקחת עם סמל נמצאת במקום מרוחק מן הבית, גבוה במחוז מרכז לעומת שיעור האימהות המתגוררות במחוזות האחרים (60% מן האימהות במחוז מרכז, 16% בצפון, 13% בדרום ו-11% במחוז חיפה).

<sup>11</sup> שאלות אלו נשאלו לאחר שהוצגה למשיבות על הסקר הגדרה מפורטת של מסגרת טיפול מפוקחת עם סמל, ולאחר שהוצגה להן רשימה של המסגרות עם סמל שבאזור מגוריהן.

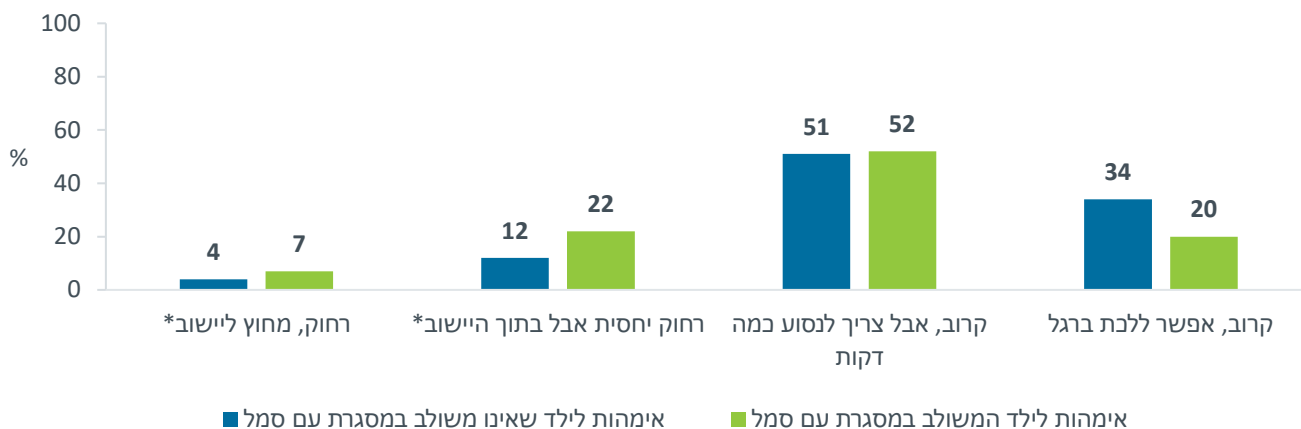
**תרשים 13: מרחק מסגרת הטיפול המפוקחת עם סמל מבית המשפחה, תשובות האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל, סך הכול ולפי מחוז (באחוזים מתוך האימהות שהשיבו שיש מסגרת מפוקחת עם סמל באזור מגוריהן)**



מן המידע שהוצג לעיל עולה כי מרבית האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרות עם סמל ציינו שיש מסגרות כאלה באזור מגוריהן וכי מרביתן ממוקמות בקרבה לבית המשפחה. כלומר, אפשר לשער שמרחק המסגרת עם סמל לא היה הסיבה המרכזית לכך שלא בחרו בה.

מנתוני הסקר עלה שיותר אימהות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת (שאינה מסגרת עם סמל) מאימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל דיווחו שהמסגרת נמצאת במרחק הליכה מבית המשפחה (34% לעומת 20%, בהתאמה). ולהפך, יותר אימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל מאימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל דיווחו שמסגרת הטיפול נמצאת רחוק מבית המשפחה: 22% דיווחו שהמסגרת רחוקה יחסית אבל בתוך היישוב ועוד 7% דיווחו שהמסגרת נמצאת מחוץ ליישוב, לעומת 12%-4% בהתאמה (ההבדל בין הקבוצות מובהק בשתי הקטגוריות,  $p < .05$ ) (תרשים 14).

תרשים 14: מרחק מסגרת הטיפול שילד משולב בה מבית המשפחה, לפי דיווח האימהות, לפי קבוצת מחקר (באחוזים)

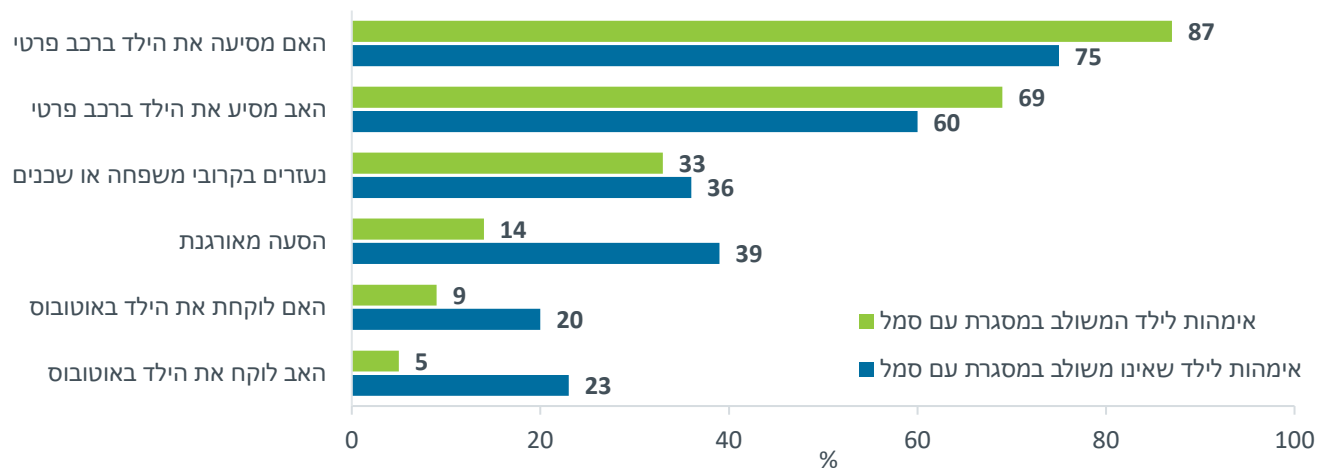


$p < .05$  \*

מכאן עולה כי קרבת המסגרת לבית המשפחה אומנם מהווה שיקול בבחירת המסגרת, אך היא איננה סיבה מרכזית להימנע ממסגרת עם סמל. שכן, מרבית האימהות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת ציינו שיש מסגרת עם סמל בקרבת בית המשפחה (63%), ויותר אימהות שילדיהן במסגרת עם סמל (לעומת האימהות האחרות) דיווחו שהמסגרת מרוחקת מבית המשפחה ובכל זאת בחרו בה.

כאשר מסגרת הטיפול מרוחקת מבית המשפחה, מרבית המשפחות נעזרות ברכב פרטי כדי להגיע אליה. שיעור המשפחות הנעזרות ברכב פרטי גבוה יותר בקרב משפחות שבהן הילד משולב במסגרת עם סמל לעומת משפחות שבהן הילד משולב במסגרת אחרת (87% לעומת 75%, בהתאמה). כמו כן שיעור המשפחות הנעזרות בהסעה מאורגנת גבוה יותר בקרב משפחות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת מבקרב משפחות שילדיהן משולבים במסגרות עם סמל (39% לעומת 14%, בהתאמה) וכך גם שיעור המשפחות הנעזרות בתחבורה ציבורית (20% לעומת 9%, בהתאמה) (תרשים 15). נזכיר כי ל-96% מן האימהות בשתי קבוצות המחקר יש רישיון נהיגה.

**תרשים 15: אמצעי תחבורה להסעת הילד אל המסגרת, בקרב משפחות שמסגרת הטיפול אינה בקרבת הבית, לפי דיווח האימהות, לפי קבוצת מחקר (באחוזים) ^**



^ המשיבות סימנו בנוגע לכל אמצעי תחבורה בנפרד, האם המשפחה נעזרת בו או לא

### **5.4.3 הנטל הבריורקטי של תהליך הרישום למסגרת הטיפול עם סמל ושל הגשת הבקשה לסבסוד**

כאמור, נטל מנהלי או נטל בירוקרטי הוא אחד ההסברים הנפוצים לאי-מיצוי זכויות בישראל ובעולם (גוטליב, 2021; Burden et al., 2012). נטל בירוקרטי הוא אחד החסמים הבולטים לניצול הזכאות לסבסוד שכר הלימוד במסגרות עם סמל בישראל (מבקר המדינה, 2022), ובמיוחד בקרב הורים מן האוכלוסייה הערבית ששליטתם בשפה העברית מוגבלת (מבקר המדינה, 2015) ואשר מתקשים לחשוף מידע רגיש בפני נציגי הממסד בדומה לתלושי שכר (שחר, 2021).<sup>12</sup> על הקושי שחווים הורים לילדים בגיל הרך בשל הנטל הבריורקטי הכרוך בהרשמה למסגרת המפוקחת עם סמל ובהגשת הבקשה לסבסוד, אפשר ללמוד מכמה מקורות מידע של המחקר.

ראשית, מן הסקר עלה שמתוך 68% אימהות שילדיהן משולבים במעונות עם סמל וידעו על האפשרות לסבסוד, 81% הגישו בקשה לקבלת דרגה לסבסוד ו-19% לא הגישו בקשה. מתוך האימהות שהגישו בקשה לסבסוד, 48% מילאו את טופסי הבקשה בסיוע של המטפלת או מנהלת המסגרת, ועוד 8% (שהן 7% מכלל האימהות שידעו על האפשרות לסבסוד) לא הצליחו לסיים למלא את הטפסים.

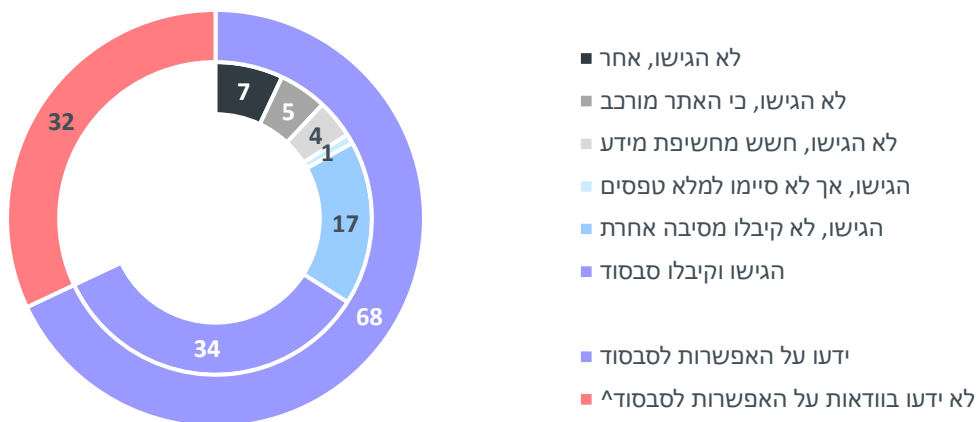
מתוך האימהות שידעו על הסבסוד אך לא הגישו בקשה לסבסוד, 35% לא הגישו בקשה בגלל המורכבות של אתר האינטרנט ועוד 4% לא הגישו בגלל חשש מחשיפה של תלושי השכר (שהן 7% ועוד 1% מכלל האימהות שידעו על האפשרות לסבסוד).

<sup>12</sup> בתקופת פעל האגף לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה להקל את הנטל הבריורקטי. ר' סעיף 4.4.2.3 לפירוט פעילות האגף.

המשמעות היא ש-15% מכלל האימהות שידעו על האפשרות לסבסוד שכר הלימוד להורים עובדים, לא ניצלו את זכאותן לסבסוד בשל חסמים מנהליים הקשורים במורכבות תהליך הגשת הבקשה לדרגת סבסוד ובשל חשיפת מידע רגיש.

אימהות אלו מהוות 10% מכלל האימהות שמשלבות את ילדיהן במסגרת עם סמל, ויחד עם 32% מן האימהות שלא ידעו על האפשרות לסבסוד, הן מהוות 42% מן האימהות שמשלבות את ילדיהן במסגרת עם סמל שלא מיצו את זכאותן לסבסוד בשל סיבות טכניות של נטל מנהלי ובשל מחסור במידע (תרשים 16).

**תרשים 16: אחוז האימהות שילדיהן במסגרת עם סמל, לפי מודעות לאפשרות לסבסוד (באחוזים); ואחוז האימהות שנמנעו מהגשת בקשה או שבקשתן נדחתה, לפי סיבה (באחוזים מתוך האימהות שידעו על האפשרות לסבסוד)**



^ 28% שלא ידעו כלל על האפשרות לסבסוד ועוד 4% שלא היו בטוחות

מקור מידע שני למחקר לפיו אפשר ללמוד על הקושי שמעמיס הנטל הבירוקרטי הוא ראיונות העומק עם האימהות ועם אנשי המקצוע. חלק מן האימהות שהיו מודעות לאפשרות לסבסוד העידו על קושי להתמודד עם הבירוקרטיה הכרוכה בכך ועם הסרבול. לדוגמה:

... זה להיכנס למערכת, כל הסיפור של ההזדהות [האזור האישי] ולהעלות קבצים. צריך לסרוק את הניירת ולשמור אותה, ואז למשוך אותם [את הטפסים]. ואז לא הגשת מספיק טוב; את צריכה להגיש עוד דברים" (אימא)

אימהות אחרות סיפרו על הקושי שלהן לעמוד בקריטריונים לקבלת דרגה לסבסוד, למשל הרציפות התעסוקתית או הדרישה לתעסוקה, כיוון שאינם משקפים את מציאות חייהן:

... נגיד, אם זה שלושה חודשים אחרונים [תלושי שכר של שלושה חודשים אחרונים רצופים]... אני לא רואה שזה באמת יכול לשקף במאה אחוז את המציאות... עצמאים, נגיד – אם הייתה תקופה מאוד טובה, ובאותה תקופה אני מבקשת סבסוד, אז אני לא אקבל [גם אם בחודשים אחרים ההכנסה הייתה נמוכה]... (אימא)

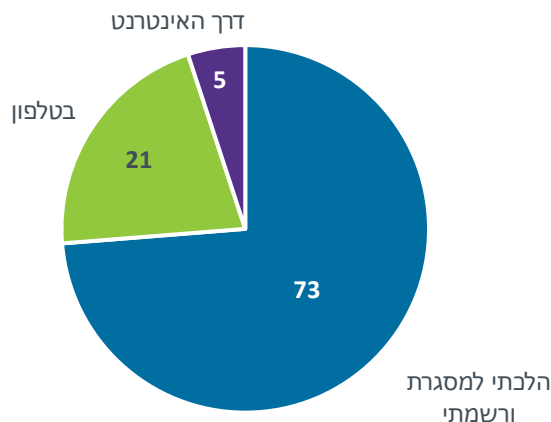
” אם אמצא עבודה, זו גם תהיה בעייה לשלם 1,400 שקל, כי אני אצטרך לשלם את הכסף עד הבדיקה אם מגיע לי סבסוד. ואם לא יגיע לי סבסוד, זה אומר שאני משלמת כל השנה, כי אהיה תקועה במסגרת ולא אוכל להעביר את הילד, כי התשובות ניתנות כמה חודשים אחרי תחילת השנה, ולא תהיה עוד מסגרת שתקבל אותו” (אימא)

בחלק מן המקרים מורכבות תהליך ההרשמה הייתה גורם מרכזי, לצד השיקול הכלכלי, להעדפת משפחות לשלב את הילדים במסגרת פרטית או להשאירם בהשגחה של בת משפחה:

” אחת הסיבות [לוויתור על הרשמה למעונות המסובסדים, היא] לא להתעסק מול המוקד ומול הטופסולוגיה... בשביל מה עכשיו להתעסק בתלושים – זזה נכון, וזה לא נכון, ואישור מעסיקים ואישור לימודים וחותרת גומי, לא חותרת גומי... אז אני משאירה אותו עם הסבתא, עם השכנה שלי, עם הגישה שלי, ו[רק] לא להתעסק בטופסולוגיה... הן משלמות לה משהו סמלי, ולפעמים לא משלמות... ויש שפונות לפרטי [מסגרת פרטית]. למרות שהאיכות של השירותים [הפרטיים] היא נמוכה, ולמרות שיש הרבה בעיות שם, הן בוחרות לסדר את הילדים שם, גם מסיבה כלכלית [וגם כדי] לא להתעסק עם הטפסים והתלושים” (אשת מקצוע)

הנטל הבירוקרטי הכרוך בהרשמה למסגרות הטיפול עם סמל, משתקף גם מפשטות ההרשמה למסגרות הפרטיות. **תרשים 17** מראה את דרכי הרישום למסגרות הפרטיות, כפי שדיווחו האימהות שילדיהן אינם במסגרת עם סמל, מרביתן (73%) הלכו למסגרת לצורך הרישום.

**תרשים 17: דרכי הרישום למסגרות פרטיות, לפי דיווח האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל (באחוזים)**



האתגר הכרוך בתהליך ההרשמה בולט במיוחד על רקע התגייסות חלק מצוותי המסגרות לסייע למשפחות לבצע את ההרשמה, ונראה כי גם הצוותים עצמם מתקשים בכך, חלקם מתקשים במיוחד בסביבה דיגיטלית:

” עשינו הכשרה [לצוותי המסגרות] איך לעזור להורים להירשם, אבל גם נתקלנו בהרבה מגבלות ובהרבה קשיים, כי גם חלק גדול מהמטפלות, הן לא שולטות בדברים הדיגיטליים... ואז הכול חזר אלינו, ואנחנו היינו עושים [עבור ההורים] את ההרשמה. חלק מההורים, שהם משכילים, הם עשו [בעצמם] את ההרשמה. יש מטפלות חזקות, שהן היו מובילות ועוזרות גם לחלק מההורים... [לכן] השנה אני עשיתי את כל ההרשמה לאנשים שהם באחריות שלי... וזה היה חתיכת עבודה... אין מה לעשות. היינו צריכים, בכדי לא לאבד את הסבסוד ואת הרישום. השנה 'האזור האישי' היה קצת מסובך להורים... אני אומרת, 90% מהאוכלוסייה, בוא נגיד. יש עשרה אחוז שעשו את זה בעצמם... ” (אשת מקצוע)

סוגיה חשובה שעלתה בחלק מן הראיונות, עוסקת במידת הרלוונטיות של דרישות תהליך ההרשמה לאוכלוסייה הערבית, למשל, מספר כרטיס אשראי או קופת חולים (שאינן נמצא לחלק מן ההורים) או הדרישה לחשיפה של מסמכים רגישים, כמו תלושי שכר:

” ... ויש שאלות שבכלל לא רלוונטיות לחברה הערבית... זה לקח זמן, עד שעשיתי [מילאתי עבורם] את כל האזור הממשלתי ומנפיקה להם קוד סודי, ואחר כך עושים [לרוב בעצמם] את ההרשמה ” (אשת מקצוע)

” ... אנשים מפחדים להעביר את המסמכים שלהם ” (איש מקצוע)

בריאיון אחר עלתה הכדאיות הכלכלית של מנהלות המסגרת המפוקחת עם סמל לסייע להורים בהרשמה:

” במידה שהם מתקשים ולא יכולים לעשות את זה [את ההרשמה ובקשת הסבסוד], אז הם פונים למנהלת... והיא הולכת איתם עד שהכול מתוקתק ורשום. כמוכן, זה [גם] משרת את המעון. אם האימא לא רוצה לשים [את הילד במעון] וקשה לה [מבחינה כספית, ללא הסבסוד]... ובמידה שהיא משלמת שכר יותר גבוה ויקר, אז היא שולחת אותו למקום אחר... לכן עדיף... למנהלת המעון לעזור לאימהות במילוי הטפסים ” (אשת מקצוע)

#### 5.4.4 שכר הלימוד במסגרת טיפול עם סמל

כאמור, מחקרים מראים שככל שהחלק היחסי של שכר הלימוד במסגרת משכר האם גדול יותר, כך עולה הסיכוי שההורים ישאירו את הילד בבית בטיפולה של האם או של בת משפחה אחרת, או ישלבו את הילד במסגרת זולה יותר ללא פיקוח (Hegewisch & Gronick, 2011; NIKK, 2018). בישראל, שכר הלימוד במסגרת עם סמל ביחס לרמת השכר של האם גבוה למשפחות ערביות גם לאחר סבסוד: בשנת 2022 החלק היחסי של שכר הלימוד במסגרות עם סמל מתוך השכר הממוצע של האם היה בין 13% ל-49% בקרב ערביות, בין 11% ל-40% בקרב יהודיות-חרדיות ובין 8% ל-30% בקרב יהודיות לא-חרדיות (ניתוח שערך צוות המחקר לנתוני שכר מנהליים ולעלות שכר הלימוד במסגרות עם סמל לפי משרד העבודה).

אף שבשאלות הפתוחות שכר הלימוד לא עלה כשיקול מרכזי בבחירת מסגרת הטיפול (תרשימים 6 ו-7 לעיל), שכר לימוד גבוה במסגרת עלה בשיעורים הגבוהים ביותר כגורם שהשפיע על החלטתן של אימהות שילדן משולב במסגרת אחרת, לא לשלב את הילד במסגרת עם סמל (תרשים 8 לעיל). גם בראיונות העומק עם האימהות, מרביתן התייחסו להשפעתו של שכר לימוד גבוה במסגרות לטיפול בילדים על החלטתן אם לשלוח את ילדיהן למסגרת, על סוג המסגרת שהעדיפו ועל השאלה אם לצאת לעבוד ובאיזה היקף. אחת האימהות סיפרה ששכר הלימוד הגבוה הפך את שילוב הילד במסגרת ללא כדאי והשפיע על כך שהיא הפסיקה לעבוד:

” המשפחתונים היום זה רבע מהמשכורת... המשכורות הן לא משהו. אז אני צריכה איזה 1,500-1,600 לחודש, בלי ימי שישי, חוץ מחיתולים ואוכל. אז תמיד יש את החישובים האלה, שנותנים לך הרגשה שאת שוקעת... הדבר שאני שומעת מאימהות [אחרות שאני מכירה] זה 'עשיתי חישוב וראיתי שאם אני אשב איתה [עם הילדה] בבית, זה יותר זול לי'” (אימא)

אם אחרת תיארה את הקושי הכלכלי שהופך קשה יותר ככל שיש במשפחה יותר ילדים המשולבים במסגרות טיפול במקביל:

” אני משלמת... 900 שקל לחודש, כי אני לא שולחת [את הילדה למסגרת] בכל יום, אבל יש אימהות שמשלמות 1,400 שקל. ההכנסה שלנו נמוכה מאוד, ולכן לשלם את הסכומים הללו למסגרת הוא דבר קשה מאוד מאוד; ולכן גם המשפחה לא רצתה שאני אשלח את הילדה השנייה למסגרת ולהוציא את כל הכסף הזה כשאני לא עובדת... למה לא מתחשבים באנשים שההכנסה שלהם נמוכה?” (אימא)

אם אחרת ציינה שהיא התמודדה עם העלות הגבוהה של המסגרת באמצעות הפחתת השעות שבהן הילד שווה במסגרת, ובאמצעות הפחתת היקף המשרה שלה:

” אנחנו משלמים הרבה-הרבה, המון-המון כסף, כי כל מעון אצלנו עולה 1,500, 1,800... ובגלל זה אני עובדת חצי משמרת, וזה לא מספיק, המשכורת לא מספיקה... והילד צריך ילדים. בבית לבד הוא מאוד קשה. אני אומרת שאני לא יכולה עוד מעון. איפה אשים את [הילד] השני?... אנחנו צריכים עזרה” (אימא)

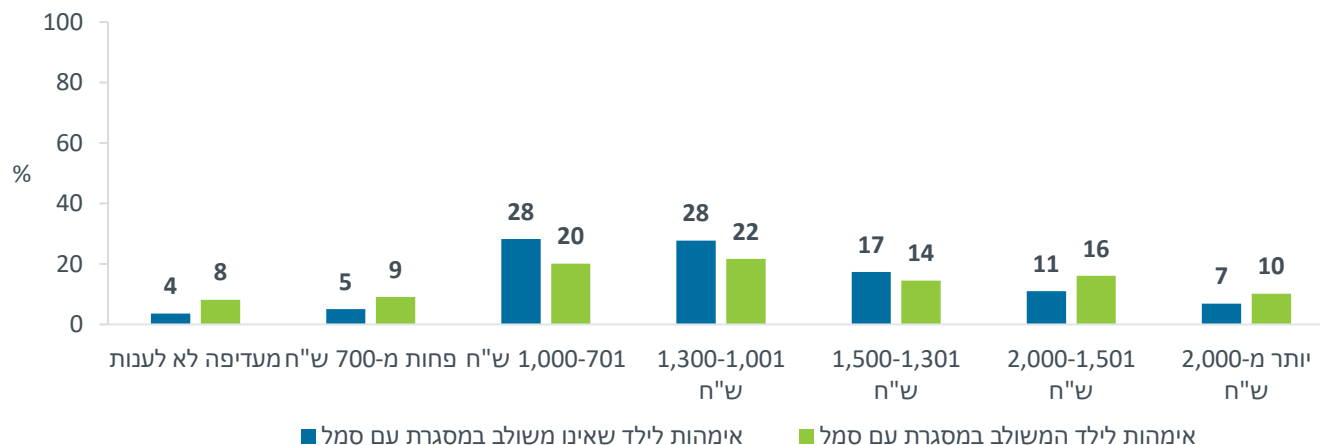
הנטל הכלכלי שמטיל שכר הלימוד על המשפחות הערביות, בולט יותר בקרב קבוצות שמצבן הכלכלי ירוד, ובמיוחד בקרב הבדואים בנגב. איש מקצוע מרשות באזור הדרום הדגיש את הקושי של האוכלוסייה המתגוררת באזור להתמודד עם שכר הלימוד הגבוה במסגרת מפקחת עם סמל:

” אנשים אומרים שזה יקר מאוד ולא יכולים לשלם. אין להם כסף... למרות הסבסוד ולמרות שאנחנו מנסים לעשות הנחות, עדיין קשה מאוד. אומרים ש'אנחנו, המקסימום שאנחנו יכולים לשלם [זה] אלף שקל'... הם כמעט לא סוגרים את החודש” (איש מקצוע)

המשיבות שילדיהן משולבים במסגרת בתשלום התבקשו לדווח כמה הן משלמות בחודש למסגרת הטיפול. **מתרשים 18** עולה שאימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל דיווחו בממוצע על תשלום חודשי גבוה יותר מאימהות שילדיהן אינם משולבים

במסגרות עם סמל (ההבדלים מובהקים סטטיסטית,  $p < .05$ ). 26% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרות עם סמל דיווחו על שכר לימוד חודשי גבוה מ-1,500 ש"ח בעבור ילד אחד, לעומת 17% מן האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרות עם סמל. ולהפך, 61% מן האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרות עם סמל דיווחו על שכר לימוד חודשי של עד 1,300 ש"ח לעומת 51% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל.

### תרשים 18: תשלום חודשי בש"ח למסגרת הטיפול שבה משולב הילד, לפי דיווח המשיבות שילדיהן משולבים במסגרת בתשלום<sup>^</sup> (באחוזים)\*



<sup>^</sup> כולל טיפול ביתי בתשלום

\* יש הבדל מובהק סטטיסטית בין שתי קבוצות המחקר בהתפלגות שכר הלימוד,  $p < .05$

יצוין כי שיעור האימהות שילדיהן היו משולבים במסגרת עם סמל בשנה"ל תשפ"ג והגישו בקשה לסבסוד אך בקשתן נדחתה, גבוה יותר בקרב המשיבות על הסקר לעומת הנתונים המנהליים של משרד העבודה לאותה שנה, 39% לעומת 27%. לכן, אפשר לשער כי חלקן של האימהות המשלמות שכר לימוד מלא שהשיבו על הסקר גבוה מחלקן בקרב האימהות הערביות שילדיהן משולבים במסגרות עם סמל.

### 5.4.5 תפיסת מסגרות הטיפול עם סמל כשירות שנועד למשפחות המטופלות במחלקה לשירותים חברתיים

כאמור, בשנת הלימודים 2018/19 41% מן הילדים שהיו משולבים במסגרות עם סמל באוכלוסייה הערבית נכנסו למסגרות אלו מתוקף חוק פעוטות בסיכון עקב הכנייה של המחלקות לשירותים חברתיים (מדהלה ואח', 2021). משפחות אלו מקבלות כיסוי מלא או כמעט מלא של עלות הטיפול במסגרת, והמטרה היא לאפשר לילדים לשהות זמן ממושך במסגרת מיטיבה. הימצאות ילדים אלו במסגרות אינה מעידה בהכרח על תעסוקת האם, ובמקרים רבים גם ילדיהן של אימהות שאינן עובדות נשלחים למסגרות.

אומנם עם השנים הייתה ירידה באחוז הילדים בסיכון ששולבו במסגרות עם סמל ברשויות הערביות, מ-47% בשנת הלימודים 2009/10 ל-41% בשנת הלימודים 2018/19, אולם בשיחות עם אנשי מקצוע ופעילי שטח שנערכו כהקדמה למחקר, עלה כי משפחות ערביות רבות חוששות מלשלב את ילדיהן במסגרות עם סמל בשל המספר הרב של ילדים בסיכון המשולבים בהן.

ממצאי המחקר מראים שתפיסת מסגרות הטיפול עם סמל כשירות שנועד למשפחות הנעזרות בשירותי הרווחה, אינה חסם מרכזי עבור אימהות המשלבות במסגרות עם סמל וגם לא עבור מרבית האימהות המשלבות במסגרות אחרות. כך למשל, 14% בלבד מן האימהות שילדיהן כן משולבים במסגרת עם סמל, ציינו שלפני שבחרו במסגרת הטיפול חששו שהילדים במסגרות עם סמל מגיעים ממשפחות לא מספיק טובות. בקרב האימהות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת – 29% ציינו שהן לא שילבו את ילדיהן במסגרת עם סמל כי חששו שהילדים במסגרות אלו מגיעים ממשפחות לא מספיק טובות ו-20% ציינו שילדי הרווחה שבמסגרות טיפול עם סמל הרתיעו אותן מלשלב את ילדיהן במסגרות אלו (**ר' תרשים 8 לעיל**).

מראיונות העומק עם אנשי המקצוע עולה שהתופעה לפיה הורים נמנעים מלשלב את ילדיהם במסגרות עם סמל מפני שהם תופסים אותן כמסגרות לילדים ממשפחות הנעזרות בשירותי הרווחה, היא תופעה שהולכת ונעלמת, גם בזכות פעולות יזומות לצמצם אותה:

”... 'ילדי רווחה' הם לאו דווקא ילדים של אנשים בעייתיים ועל הקצה של [רצף] המצוקה. יש ילדים שהם מ'משפחות רווחה' שהמצוקה שלהם היא כלכלית-חברתית, יש רקע של מצב בריאותי מסוים. יש הרבה מודעות כיום לאנשים כלפי ילדים כאלה... הם נמצאים בבתי ספר ובכל מסגרת אחרת... ואנחנו עבדנו על זה, על השילוב. עבדנו קודם כל עם המטפלות, ואחר כך עם ההורים. הילד הוא ילד, לא להתייחס לרקע שלו ומאיפה הוא בא... אנחנו צריכים להתייחס לילד רק לפי הצרכים שלו. לא מרגישים למשל אם משפחתו שיש בו ילדי רווחה, שאימהות מסרבות לשלוח [אליו] את הילדים שלהן” (אשת מקצוע)

מן הראיונות עולה כי תופעה זו בולטת יותר ביישובים בדואיים בנגב. כך עולה מדבריה של מרואיינת:

”... בביקור בדרום במעונות יום, מה שהבנו [זה] שבאוכלוסייה הזו יש חלק משמעותי שנמצאים במסגרות, לא על סמך התעסוקה [של האם] אלא על סמך [זה שהם] 'ילדי רווחה'. אם באוכלוסייה היהודית הלא-חרדית זה אחוז קטן מאוד, אז באוכלוסייה הערבית, במיוחד הבדואית, זה אחוז גדול. הם אוכלוסיות חלשות. 'רווחה' זה אומר [ש]בבית תוהו ובוהו, אבא לא מתפקד, אלימות. דיברתי עם עובדת סוציאלית, והיא אמרה שהמשפחות [האחרות] לא רוצות לשלוח למעונות ציבוריים, כי שם זה אוכלוסייה חלשה מדי” (אשת מקצוע)

אנשי מקצוע אחרים ציינו שהילדים המשולבים במסגרות מתוקף חוק פעוטות בסיכון ביישובים הבדואיים בנגב הם לא פעם ילדים למשפחות עניות, שפרט לכך לא נבדלות מאחרות בסביבתן:

”אנחנו לא מדברים על משפחות עם בעיות וכל מיני דברים כאלה... אנשים [בחברה הבדואית] מתחננים עם אישה שנייה ושלישית ורביעית, עם אחת מהשטחים... ועוזב אותה, והיא נשארת ללא שום פרנסה. זה מצב כלכלי קשה. אז היא פונה לרווחה והופכת להיות מטופלת של הרווחה, אבל מבחינת התנהגות, [זו] נראית משפחה נורמטיבית מאוד, והילדים חכמים ומקסימים... יש הרבה שמתביישים ללכת לרווחה. אם אנחנו נלך למדדים של הכנסה לנפש, מעל 50% מ[שם היישוב] יכולים לקבל תמיכה מהרווחה” (אישה מקצוע)

## 5.4.6 תפיסת מסגרות הטיפול עם סמל כלא איכותיות

איכות נתפסת של המסגרת מובאת בספרות הן כחסם מפני שילוב במסגרת ציבורית הן כגורם המשפיע לחיוב על בחירה זו (למשל אצל, CEC, 2008; Magnuson & Waldfogel, 2016; ר' הרחבה בפרק הרקע). איכות המסגרת היא סמן לאיכות הטיפול שיקבל הילד וכוללת מאפיינים חינוכיים ופיזיים של המסגרת, בהם מספר הילדים בקבוצה, היחס בין מספר הילדים למטפלת, גודל המבנה, רמת ההכשרה והניסיון של הצוות והתנאים הפיזיים (רוזנטל ואח', 2009; שחר, 2021). ממצאי מחקר זה, הן מן הסקרים הן מראיונות העומק, תומכים בכך.

כך למשל, כפי שעלה בפרק 5.2 לעיל, כאשר האימהות נשאלו בסקר בשאלה פתוחה מהן הסיבות המרכזיות (שיקולים וחסמים) שהשפיעו על החלטתן לבחור במסגרת טיפול (כלשהי) לילדיהן, הנושאים שעלו בשיעורים הגבוהים ביותר התייחסו לאיכות המסגרת, לכך שתעודד התפתחות קוגניטיבית וחברתית והקניית כישורים (בין 23% ל-35% מן המשיבות), שהמטפלות יהיו איכותיות (בין 7% ל-11%), שהטיפול יהיה איכותי, שהמטפלות יעניקו תשומת לב לילדים (25%) וימנעו אלימות והזנחה (בין 14% ל-35%). נושאים אלו עלו באופן חופשי ועצמאי על ידי האימהות, מבלי שהוצגו להן מראש קטגוריות לסימון, הן בקרב האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל הן בקרב האימהות שילדיהן במסגרת אחרת (תרשימים 6 ו-7 לעיל).

איכות המסגרת עלתה בשיעורים גבוהים במיוחד גם כאשר האימהות נשאלו במיוחד על מסגרות טיפול עם סמל, הן כחסם לבחירה במסגרת עם סמל בקרב אימהות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת, הן כשיקול לבחירה במסגרת עם סמל בקרב אימהות שילדיהן שולבו במסגרת עם סמל. כך למשל, כפי שעלה בפרק 5.3 לעיל, יותר משני שלישים מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת, ציינו שהן חששו שבמסגרת עם סמל המטפלות מתחלפות כל הזמן ולכן לא תהיה לילד יציבות (69%), שיש יותר מדי ילדים במסגרת (64%) ושהמטפלות לא מעניקות טיפול מספיק חם ואישי (64%); 60% חששו שהאוכל במסגרות עם סמל לא בריא ולא טעים ו-56% חששו שמסגרות עם סמל לא נקיות מספיק. לעומת זאת, כ-90% מן האימהות שבחרו לשלב את ילדיהן במסגרת עם סמל, ציינו שבחרו במסגרת עם סמל בשל ההקפדה על ניקיון ועל אוכל בריא וטעים, ו-80%-85% ציינו שבחרו במסגרת בזכות המשחקים והפעילויות האיכותיים, בזכות המטפלות האיכותיות שאפשר לסמוך עליהן ובזכות היחס הנמוך בין מספר הילדים למספר המטפלות (תרשימים 8 ו-9 לעיל).

ייתכן כי ממצאים אלו מלמדים יותר מכול על התדמית הציבורית השלילית של מסגרות עם סמל אשר הניאה את האימהות שילדיהן במסגרת אחרת, מלשלוח את ילדיהן למסגרות הציבוריות עם סמל. שכן, כאמור בפרק 5.3 לעיל, האימהות שהתנסו בפועל בשילוב ילדיהן במסגרות עם סמל, דיווחו אף הן שלפני שבחרו במסגרת הציבורית הן חששו שלא תהיה איכותית מספיק (בין 30% ל-40% מן האימהות, להיגדים השונים), ועם זאת הן ציינו בשיעורים גבוהים כי האיכות הגבוהה של המסגרת השפיעה עליהן לבחור במסגרת עם סמל.

על ההעדפה של אימהות למסגרת איכותית אפשר ללמוד מכל ראיונות העומק שנערכו הן עם האימהות הן עם אנשי המקצוע. את ההתייחסויות הרבות אי אפשר להביא במלואן במסגרת זו, ולכן יובאו כמה ציטוטים מדגימים. למשל, אחת האימהות סיפרה שהיא בחרה במסגרת פרטית יקרה אף יותר מזו הציבורית, על אף הקושי לעמוד בתשלום, ובכך הדגישה את העדפתה למסגרת איכותית התורמת להתפתחות של הילד:

” אני משלמת [למסגרת הפרטית] עלות יותר יקרה [מאשר במסגרות הציבורית], ולפעמים קשה לי... אני עובדת. אני צריכה לנסוע שעה בכיוון אחד. צמצמתי את שעות העבודה שלי, וההכנסה שלי הצטמצמה, ועכשיו אני צריכה עוד לשלם למשפחתון... אני עושה את זה לטובת התינוק שלי...” (אימא)

” אם אחרת הדגישה את היחס החם שהמטפלת מעניקה לבנה ואת ההקפדה על זמן משחק כסמנים לאיכות הטיפול: המטפלת עצמה. אפשר לבטוח בה, והיא מתאימה מבחינת החינוך למה שאני חושבת שצריך לתינוק שלי. וגם כי זמני העבודה שלה מתאימים לי... היא חמה וגם נותנת חינוך טוב, אוכל בזמן, שינה בזמן. עוזרת לו גם לישון, אם הוא לא ישן. אז היא ממש סבלנית, מחייכת. וגם יש משחקים שהיא מלמדת אותם... תמיד מחבקת, מנשקת. יש קשר טוב בינה לבין הילדים, לא רק הבן שלי... אז אני מבינה שיש שם משהו ממש טוב. היא כמו סבתא. אז זה נתן לי להירגע, להרגיש שהוא במקום הנכון” (אימא)

אשת מקצוע סיפרה על העדפת המשפחות הערביות למסגרת קטנה ואינטימית המזכירה טיפול ביתי ועל היחס החם של המטפלות שמתאפשר במסגרת הקטנה. דברי המרואיינת משקפים את ההעדפה בקרב האוכלוסייה הערבית למשפחתונים על כני מעונות יום שניכרת בנתונים המנהליים (ר' סעיף 5.4.8 בהמשך), המשקפים מגוון היבטים של איכות המסגרת: קשר אישי ויחס חם וגם מספר ילדים קטן למטפלת:

” ... ודווקא המשפחתון, כי זה עדיין בבית וזה קצת מרגישים שאת לא שלחת אותו למוסד רשמי ובין קבוצה גדולה... זה עדיין שומר על אווירה של בית. ולכן חלק מהנשים מעדיפות משפחתון על מעונות יום, בגלל הסיבה הזו... הכי חשוב [לאימהות] זה הקשר, הקשר של המטפלת. בשבילן הפדגוגיה, הצד החינוכי, הפעילות – לא אכפת להן מזה, למרות שזה חשוב. הכי חשוב הוא הקשר – שתהיה מטפלת משמעותית, אמפתית, מכילה, שהיא זמינה לצרכים [של הילד]... שגם הזמינות שלה מתבטאת בתגובה המהירה שלה לצורך שלו. זה הכי חשוב, הקשר” (אשת מקצוע)

### **5.4.7 פיקוח חיצוני והיכרות מוקדמת עם המטפלות**

הביטחון האישי של הילד בגיל הרך והדאגה לבטיחותו עומדים בראש החששות של האימהות בבואן לשלב את ילדיהן במסגרת טיפול כלשהי. כאמור בפרק 5.2 לעיל, אלימות והזנחה וחוסר תשומת לב של המטפלות עלו כשני החששות הבולטים של האימהות בשתי קבוצות המחקר, בין 14%-ל-35% העלו חששות אלו כתשובה לשאלה פתוחה (ר' **תרשים 7 לעיל**). החשש לביטחון ולבטיחות של הילד עלה גם בראיונות העומק. אשת מקצוע סיפרה:

” קודם כול, כולם, כולם, כולם חושבים על ביטחון ובטיחות של הילד... קודם כול שמים את הזרקור על עניין הבטיחות והביטחון של הילדים שלהם” (אשת מקצוע)

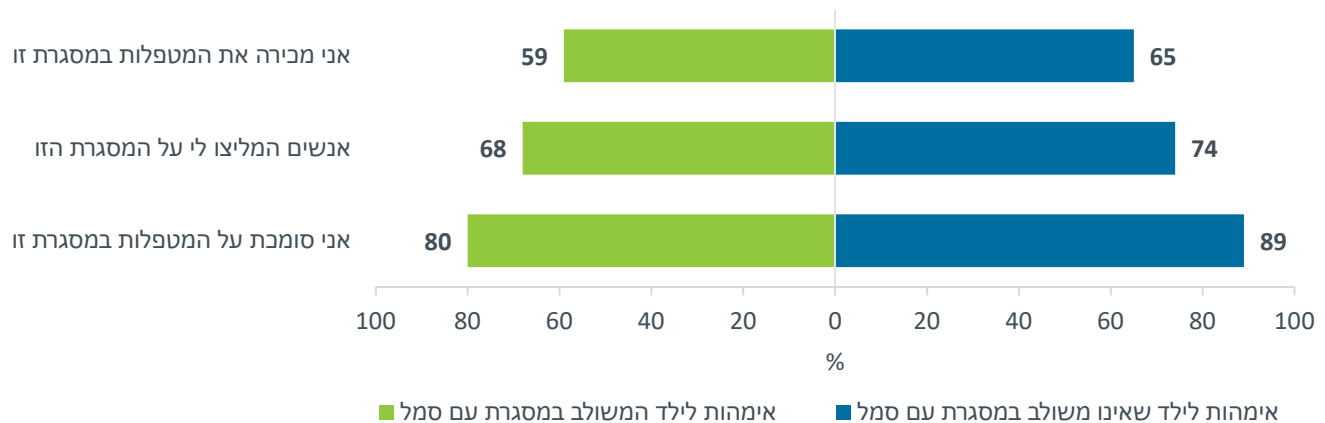
גם בראיונות העומק עם האימהות, החשש מפגיעה בילדים או מיחס לא מיטיב עלה כשיקול לבחירה במסגרת:

בטיחות. בהחלט. הוא [הפעוט] חסר אונים. כל דבר שיכול להביא איום כזה או אחר, כן, לבטל אותו. בטיחות, אוכל טוב, חיבוק, אהבה. כל זה הבסיס" (אימא)

אמינות, ושיהיה נקי ממש. הכי חשוב אמינות. שישומו מצלמות להורים. אני עובדת ב[שם של רשת בתי עסק]. את יודעת מה מספרים לי שם? מה קורה ב[שמות ערים יהודיות בסביבה], וגם אצלנו במגזר הערבי [מתייחסת למקרי התעללות במסגרות לילדים]..." (אימא)

משום כך נבדקה ההשערה שפיקוח חיצוני, שנועד בין השאר לוודא את שלום הילד, הוא יתרון של מסגרת מפוקחת עם סמל על פני מסגרות פרטיות. ממצאי הסקרים עולה כי ההיכרות המוקדמת של האימהות לילדים שאינם משולבים במסגרת עם סמל עם המטפלות מספקת פיקוח בלתי פורמלי, שמחליף את הפיקוח החיצוני שמציעות מסגרות עם סמל. שיעור המשיבות בחיוב כי שיקולי פיקוח והיכרות עם המטפלות השפיעו על החלטתן לשלב את ילדיהן במסגרת שבה הם משולבים היה גבוה מעט יותר בקרב האימהות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת לעומת בקרב האימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל (ההבדלים בין הקבוצות אינם מובהקים). כך, 89% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרות אחרות ציינו שהאמון שיש להן במטפלות השפיע על החלטתן לשלב את הילד במסגרת הטיפול שבו הוא נמצא לעומת 80% מן האימהות שילדיהן במסגרת עם סמל, 74% ציינו שקיבלו המלצה על מסגרת הטיפול לעומת 68% מן האימהות שילדיהן במסגרת עם סמל ו-65% ציינו שההיכרות המוקדמת שלהן עם המטפלת השפיעה על החלטתן לשלב את הילד במסגרת שבו הוא נמצא לעומת 59% מן האימהות שילדיהן במסגרת עם סמל (תרשים 19).

**תרשים 19: שיקולי פיקוח והיכרות עם המטפלת שהשפיעו על החלטתן של אימהות לשלב את ילדיהן במסגרת הטיפול שבו הם משולבים, לפי דיווח האימהות, לפי קבוצת מחקר (באחוזים)**



במידה רבה ורבה מאוד

היכרות מוקדמת עם המטפלת או עם הצוות במסגרת הטיפול כאמצעי לוודא את שלום הילד וכסמן לאיכות הטיפול עלתה גם בראיונות העומק עם האימהות. ברבים מן הראיונות מתוארת הבחירה במסגרת הטיפול כמבוססת על היכרות קודמת עם המטפלת או עם מנהלת המסגרת, במיוחד ביישובים קטנים יחסית, שבהם קל להכיר את התושבים, ועל היועצות עם אימהות בעלות ניסיון. כך לדוגמה:

” [ביישוב] כולם מכירים את כולם. אין בעיה לדעת על מישהי, על מטפלת, אם היא טובה, לא טובה. יש [הדברים עוברים] מפה לאוזן, כל מיני דיבורים, אז זה קל לשמוע. וגם אחותי הגדולה הייתה אצל המטפלת הזאת, אז יש לה ניסיון והיא יודעת ומכירה. אז היה קל שאני אשים את הילדים שלי שם” (אימא)

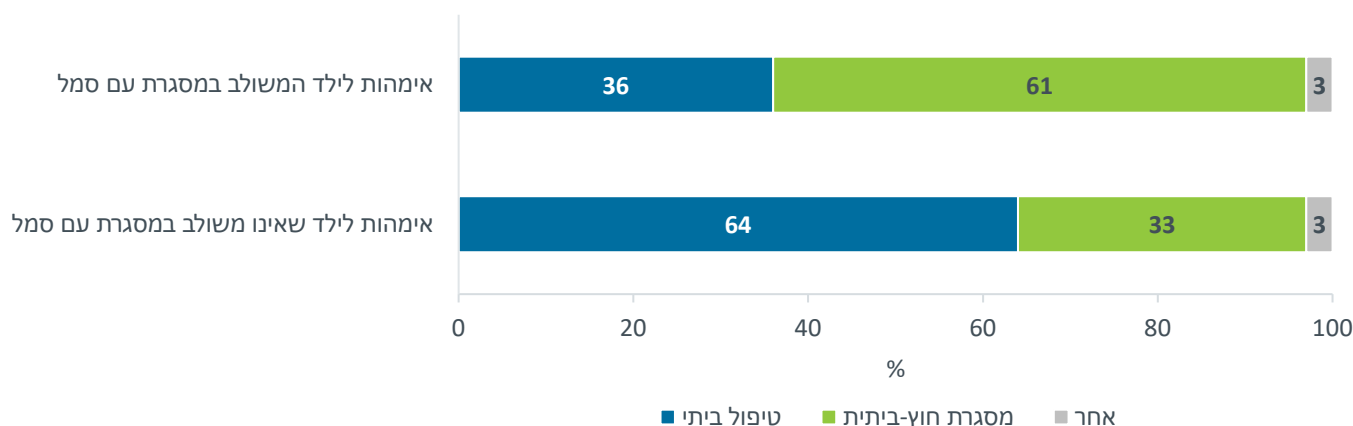
” [שם היישוב] כל מטפלת ידועה, ואפשר לבדוק מי כל אחת מהן. ידוע למי מהן יש האוכל הכי טעים, מי המטפלת הכי נקייה ושיש לה סטנדרטים של ניקיון, מי משחקת עם הילדים, למי מהמטפלות יש תכנים ערכיים ודתיים. כל הדברים הללו ידועים בין כל התושבים... לאימהות נשאר להחליט מה חשוב להן ולשלוח למטפלת המתאימה...” (אימא)

#### 5.4.8 העדפת החברה הערבית לטיפול ביתי ולמסגרות קטנות, אינטימיות וגמישות

בחברה הערבית בישראל, ובמיוחד בקרב משפחות מסורתיות בחברה זו, רווחת חשיבות נוכחותה של האם במחיצת ילדיה הפעוטות ומצופה מן האם לטפל בילדים בגיל הרך. מחקרים בנושא מלמדים שקיומן של משפחות מסורתיות רבות בחברה הערבית הוא חלק מן ההסבר לתעסוקה הנמוכה של האימהות הערביות. במשפחות אלו נשים מעדיפות, מסיבות תרבותיות, להישאר בבית ולטפל בילדים (ישיב וקלינר קסיר, 2009; תירוש ואח', 2023). לצד זאת, יש עדויות לעלייה מתמשכת בנכונות של אימהות ערביות לשלב את ילדיהן במסגרות טיפול חוץ-ביתיות (פיכטלברג-ברמץ, 2004; פיכטלברג-ברמץ והריס-אולשק, 2013).

**מתרשים 20** עולה ש-64% מן האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל מעדיפות טיפול ביתי על פני מסגרות חוץ-ביתיות לעומת 36% מן האימהות שילדיהם משולבים במסגרת עם סמל (ההבדל בין הקבוצות מובהק,  $p < .05$ ). נזכיר כי ב-46% מן המשפחות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל הילד נמצא בביתו בשעות הבוקר – ב-39% מן המקרים עם האם, גם כאשר היא עובדת (**ר' תרשים 3 לעיל**).

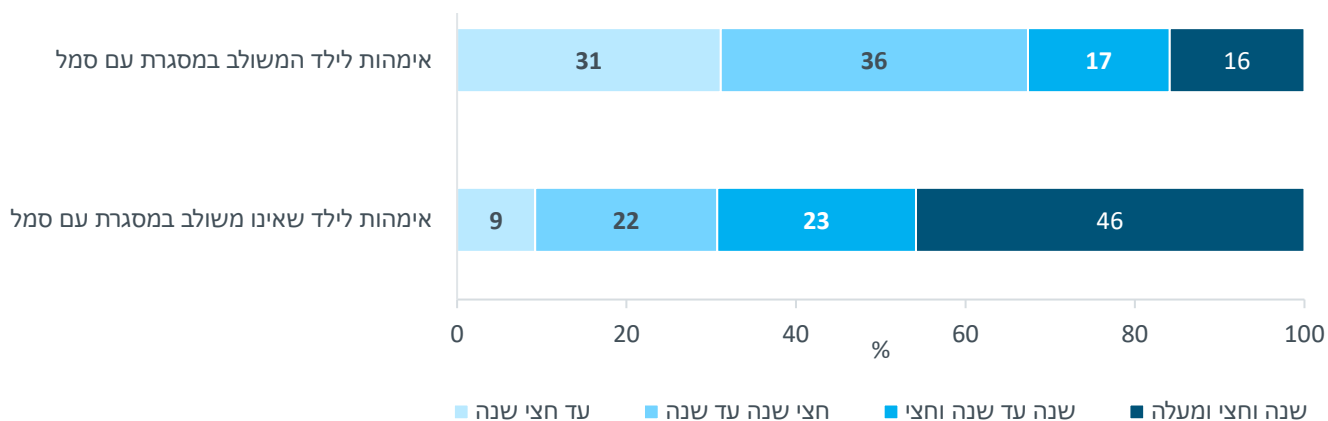
**תרשים 20: העדפת סוג מסגרת הטיפול לילד בגיל הרך, לפי דיווח האימהות, לפי קבוצת מחקר (באחוזים)\***



$p < .05$  \*

יש לציין שכאשר נשאלו מהו הגיל הצעיר ביותר שבו היו משלבות את ילדיהן במסגרת טיפול מפוקחת, ציינו אימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל שאפשר לשלב את הילד בגיל צעיר יותר מאימהות שילדיהן אינם במסגרת עם סמל – 67% מן האימהות שילדיהן במסגרת עם סמל ציינו שאפשר לשלב ילד גם אם הוא מתחת לגיל שנה לעומת 31% מן האימהות שילדיהן אינם משולבים במסגרת עם סמל (ההבדל בין הקבוצות מובהק,  $p < .05$ ). (תרשים 21). ייתכן כי ממצא זה משקף את הניסיון החיובי שצברו האימהות במסגרות המפוקחות עם סמל שילדיהן משולבים בהן, שכן על אף עמדותיהן, בפועל ממוצע הגיל של ילדיהן גבוה יותר ממוצע הגיל של הילדים המשולבים במסגרות אחרות (ר' תרשים 5 לעיל).

**תרשים 21: הגיל הצעיר ביותר שבו אפשר לשלב ילד במסגרת טיפול מפוקחת, לפי דיווח האימהות, לפי קבוצת מחקר (באחוזים)\***



^ לו הייתה נפתחת מסגרת מפוקחת חנימית באזור מגוריך, מהו הגיל הצעיר ביותר שבו היית רושמת את ילדך למסגרת החנימית?  $p < .05$  \*

גם בראיונות העומק עם האימהות בלטה ההעדפה שלא לשלוח את הילדים לטיפול מחוץ למשפחה בשנת החיים הראשונה, אלא רק כאשר עולה הצורך ההתפתחותי בחברת ילדים. גם בקרב מי ששלחו את ילדיהן למסגרות בגיל צעיר יותר, חלקן ציינו שעשו זאת בשל אילוצי החזרה לעבודה וללימודים. לדוגמה:

” עדיף לו שיישאר שנה ראשונה עם אימא שלו, ואז, כשהוא צריך כאילו קשר עם ילדים אחרים מבחינה חברתית, לצאת. וכל זה יתחיל מבן שנה. אבל אנחנו בישראל, אין לנו ברירה. אנחנו חייבים לחזור לעבודה אחרי שלושה חודשים” [בשל יוקר המחיה] (אימא)

לצד זאת, היו אימהות שנימקו את ההעדפה לטיפול ביתי בחשש מפני טיפול לא איכותי ומאלימות והזנחה של המטפלות במסגרות הציבוריות, גם במחיר של פגיעה ביכולת לעבוד ולהתפרנס. ממצא זה מתיישב עם החששות שהביעו האימהות שהשיבו על הסקר מפני שילוב במסגרת טיפול מפוקחת עם סמל, אשר מרביתם היו מפני פגיעה בילד. במיוחד בלטו חששותיהן של האימהות שילדיהן לא במסגרת עם סמל: 35% מהן חששו מאלימות ומהזנחה ו-25% חששו מחוסר תשומת לב של המטפלות ומטיפול לא איכותי (ר' פרק 5.2, תרשים 7 לעיל). אחת האימהות מספרת:

” אני והאחיות שלי לא שולחות את הילדים שלנו למסגרות לפני שהילד בן שלוש או לפני שהוא מדבר ויודע להביע את עצמו ולהגיד מה עובר עליו במסגרת. אני והן לא סומכות על המסגרות של הילדים הקטנים. שתי האחיות שלי גרות קרוב לאימא, ולכן הן יכולות להשאיר את הילדים שלהן אצלה. אני מאמינה שאימא שאין לה איפה להשאיר את הילד שלה או אין לה אפשרות לקחת אותה לעבודה, שלא תלך לעבוד ושתגדל את הילד עד הגיל המתאים לשלוח אותו למסגרת. היום אי אפשר בכלל לסמוך על המטפלות ועל המסגרות. יש יותר מדי ילדים במסגרת, והמטפלות... מוציאות את הבעיות האלה על הילדים המסכנים. בשכונה שלנו יש מעון לילדים, והוא נמצא ליד המכולת. כל פעם אני הולכת למכולת, אני שומעת את המטפלת צועקת עליהם. הם תינוקות שצריכים אהבה וחיבוק, ולא צעקות. אני שומעת מהחברות שלי ששולחות למסגרות איך המטפלות מכריחות את הילדים לישון, כדי שיהיה להן קצת שקט. אפילו אם הילד לא רוצה לישון, הן מכריחות אותו. כשהבן שלי היה בן חמש, הלכתי לבקר אותו בגן וראיתי איך הסייעת הרביצה לו. אותה סייעת נחשבת חברה שלי, והיא מכירה אותי ואת הילד, ובכל זאת הרביצה לו; כי זה מה שהן יודעות, וכך הן מתנהגות. תארי לעצמך מה הן עושות לתינוקות קטנים שלא מסוגלים להביע את עצמם ולדבר...” (אימא)

את ההעדפה לטיפול ביתי יש לראות על רקע ההעדפה של החברה הערבית למשפחתונים על פני מעונות יום – בשנת הלימודים 2018/19 מתוך כלל הילדים בגילי לידה עד שלוש שהיו משולבים במסגרות מפוקחות עם סמל ברשויות הערביות, 44% היו מטופלים במשפחתונים לעומת 12% בכלל הרשויות בישראל. בראיונות העומק עם אנשי המקצוע עלה כי המשפחות הערביות מעדיפות מסגרת קטנה ואינטימית כי היא מזכירה טיפול ביתי ומתאפשר בה יחס חם של המטפלות.

עוד עלה כי ההעדפה למשפחתונים נובעת גם מכך שעבור נשים ערביות רבות, ובמיוחד בסביבות מסורתיות יותר, חינוך ילדים – בבית או בקרבה לבית – הוא אפשרות תעסוקתית כמעט יחידה. זאת ועוד, משפחתונים, שהם מסגרות קטנות הפועלות בסמיכות לבתי המשפחות, מאפשרים גמישות רבה יותר לאוכלוסייה המתגוררת באזורים כפריים ולאוכלוסייה שאינה עתירה באפשרויות תחבורה, ולעיתים אף נותנים מענה לצורך בגמישות בשעות הפעילות ומאפשרים לשלב את הילד בחלק מימות השבוע.

## 6. סיכום, דיון וכיווני פעולה

### 6.1 סיכום ודיון

סבסוד שכר הלימוד במסגרות טיפול ציבוריות לילדים בגיל הרך הוא כלי מדיניות שנועד לעודד נשים שאינן בכוח העבודה להצטרף לשוק העבודה ולאפשר לאימהות לחזור לשוק העבודה בתום תקופת הלידה וחופשת ההורות. בישראל, שיעור הנשים הערביות המשתלבות בשוק העבודה נמוך במידה ניכרת משיעור הנשים היהודיות, ובשנת 2024 עמד על 46.1% בקרב נשים ערביות בגילי 25-66 לעומת 82.4% בקרב יהודיות לא חרדיות (עיבוד החוקרים לסקר כוח אדם, 2024).

בשני העשורים האחרונים פעלה הממשלה לשילוב ילדים בגיל הרך מן האוכלוסייה הערבית במסגרות עם סמל בפיקוח ממשלתי ולהעלות את שיעור המשפחות המנצלות את זכאותן לסבסוד שכר הלימוד. על אף פעולות אלו, שיעור ההשתתפות של ילדים בגילי לידה עד שלוש מן האוכלוסייה הערבית במסגרות מפוקחות עם סמל עדיין נמוך משיעור זה באוכלוסייה היהודית, ועמד בשנת 2019 על 18% לעומת 26% באוכלוסייה היהודית הלא חרדית. כמו כן בשנת 2020 רק כ-8% מסך מקבלי הסבסוד היו הורים לילדים מן האוכלוסייה הערבית.

בעשור האחרון חוקרי מדיניות בישראל סימנו מיעוט מסגרות באזור המגורים, שכר לימוד גבוה, איכות נתפסת של רמת הטיפול במסגרות והעדפות תרבותיות, כגורמים המתערבים בשיקולי הרישום למסגרת (מדהלה ואח', 2021; שחר, 2021). נוסף עליהם, עלו גם חסמים המקשים את ניצול הזכאות לסבסוד, בהם התניית הסבסוד בתעסוקה רציפה ותהליך ארוך ומסורבל של הגשת בקשה לסבסוד (מבקר המדינה, 2022).

ממצאי המחקר הנוכחי תומכים במחקרים שנעשו עד כה לפיהם העלות הגבוהה של שכר הלימוד במסגרת טיפול עם סמל ביחס לחלופות הקיימות בחברה הערבית והנטל הבירוקרטי הכרוך בתהליך הסבוך של ההרשמה למסגרת ושל הגשת הבקשה לסבסוד, הם חסמים בולטים המקשים על משפחות ערביות לשלב את ילדיהן במסגרת טיפול עם סמל ולנצל את זכאותן לסבסוד. אולם שלא כמו מחקרים בתחום, מחסור במסגרות ציבוריות בקרבת אזור המגורים לא נמצא כחסם בולט להימנעות ממסגרת עם סמל, וגם לא התפיסה כי מסגרות טיפול עם סמל הן שירות שנועד לילדים ממשפחות המקבלות שירות מן המחלקות לשירותים חברתיים.

ממכלול ממצאי המחקר עולה כי החסמים המרכזיים לשילוב ילדים במסגרות עם סמל, שנמצאו כבולטים אף יותר משכר הלימוד הגבוה ומן הנטל הבירוקרטי, הם איכות נתפסת של רמת הטיפול במסגרות והעדפות למסגרת טיפול קטנה וגמישה. במיוחד עלה שישנה תפיסה שאיכות המטפלות נמוכה, שהן מתחלפות תדיר, שהיחס בין מספר הילדים למספר המטפלות גבוה מדי, ושלכן יחס המטפלות לילדים אינו חם ואישי מספיק ואף תיתכן פגיעה בשלום הילד. האיכות הנתפסת של המסגרת עלתה במחקר הן כחסם מפני שילוב במסגרת עם סמל כאשר האיכות נתפסה כנמוכה, הן כגורם המשפיע לחיוב על בחירה זו כאשר האיכות נתפסה כגבוהה.

שיקולי איכות המסגרת ושמירה על שלום הילד גברו על חסמי עלות שכר הלימוד ומרחק המסגרת מן הבית, שכן אימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל שילמו בממוצע שכר לימוד גבוה יותר מן האימהות האחרות, התניידו למרחק רב יותר לצורך הגעה למסגרת וגם דיווחו בשיעורים גבוהים יותר שהטיפול במסגרת הספציפית שילדיהן משולבים בה הוא איכותי. ייתכן כי ממצאים אלו מלמדים יותר מכול על תדמית ציבורית שלילית שדבקה במסגרות הציבוריות עם סמל, אשר הניאה את האימהות שילדיהן במסגרת אחרת מלשלוח את ילדיהן למסגרות עם סמל, ואשר הטרידה את האימהות שהתנסו בפועל בשילוב ילדיהן במסגרות עם סמל, בטרם בחרו במסגרת הציבורית.

כדי להתמודד עם התדמית הציבורית השלילית של המסגרות הציבוריות ועם החשש לשלום הילד, הדגישו האימהות בשתי קבוצות המחקר את חשיבות ההיכרות המוקדמת עם המטפלות, הן כסמן לאיכות הטיפול הן כאמצעי לוודא את שלום הילד. אימהות שילדיהן משולבים במסגרת עם סמל הדגישו גם את יתרונן של הפיקוח הפורמלי על עבודת המטפלות כאמצעי לוודא שילדן מטופל טיפול נאות, אולם ממצאי המחקר עולה כי ההיכרות המוקדמת עם המטפלות מספקת פיקוח בלתי פורמלי, שמחליף את הפיקוח החיצוני שמציעות מסגרות עם סמל וגם נותן מענה לתחלופה הגבוהה של המטפלות במסגרות אלו.

נראה כי ההעדפה של האוכלוסייה הערבית למסגרת קטנה ואינטימית המדמה סביבה ביתית, מסייעת בהתמודדות עם חוסר האמון שחלק ניכר מן האימהות הביעו ביכולת של המסגרות הציבוריות לספק לילד סביבה בטוחה ובריאה ולתרום להתפתחות. מסגרת קטנה ואינטימית מאפשרת היכרות מעמיקה עם המטפלת, מתאפיינת בהתאמה לצרכים הייחודיים של המשפחה ובגמישות בשעות הפעילות שלרוב אינה מתאפשרת במסגרת ציבורית פורמלית.

אולם עוד בטרם הובאו בחשבון הגורמים שהוזכרו עד כה כמתערבים בשיקולי הרישום למסגרת הטיפול, ממצאי המחקר מראים כי החסם הראשוני לשילוב ילדים במסגרות עם סמל ולניצול הזכאות לסבסוד הוא מחסור במידע בנוגע לקיומן של מסגרות טיפול עם סמל ובנוגע לאפשרות הסבסוד. 41% מן האימהות שילדיהן משולבים במסגרת אחרת ו-28% מן האימהות שילדיהן במסגרת עם סמל, לא ידעו על אפשרות הסבסוד. המשמעות היא שהזכות לסבסוד של שכר הלימוד לא יכולה לשמש תמריץ לבחירה במסגרת טיפול עם סמל לאימהות שאינן מודעות לה.

## 6.2 המלצות וכיווני פעולה

כדי להתמודד עם החסמים שעלו מן המחקר לשילוב ילדים מן האוכלוסייה הערבית במסגרות טיפול ממוקדות עם סמל, מוצעים ההמלצות וכיווני הפעולה האלה:

א. **צמצום פערי ידע.** לנוכח השיעור הגבוה של משפחות ערביות שאינן מודעות לאפשרות לסבסוד שכר הלימוד במסגרות עם סמל, מומלץ להנגיש את המידע למשפחות. אפשר לפעול דרך מוקדי שירות הנגישים למרבית האוכלוסייה הרלוונטית, בדומה לתחנות לבריאות המשפחה (טיפות חלב). לצורך גיבוש מדיניות הפצת המידע רצוי להיעזר בבני האוכלוסייה המקומית המכירים את הערוצים הזמינים לאוכלוסייה ואשר המידע בהם אמין עליה.

א. **צמצום הנטל הבירוקרטי.** בעת ביצוע המחקר פעל האגף לעידוד תעסוקת הורים במשרד העבודה להקל את הנטל הבירוקרטי הכרוך בהרשמה למסגרת ובהגשת הבקשה לסבסוד, באמצעות הקמת מערכת ממוחשבת המנגישה למשרד אוטומטית מידע

מנהלי רלוונטי מן המוסד לביטוח לאומי בנוגע למבקשים לנצל את זכאותם לסבסוד וכן באמצעות פישוט אתר המשרד. עם זאת, ממצאי המחקר מראים שנטל זה הוא עדיין חסם בולט הן להרשמה למסגרת הן להגשת בקשה לסבסוד. מוצע:

- לייעד בכל מסגרת טיפול אדם שבמסגרת תפקידו יסייע להורים בתהליך ההרשמה והגשת הבקשה לסבסוד, ולהכנות מתוך אתר המשרד את ההורים לאותו עובד לקבלת סיוע
- להמשיך לחזק את המערכת הקיימת המעבירה אוטומטית מידע מן המוסד לביטוח לאומי למשרד העבודה ולפשט השימוש באתר

ג. **חיזוק מערך המשפחתונים והגמשת שעות הפעילות.** מומלץ לתת מענה להעדפת האוכלוסייה הערבית למסגרות קטנות, גמישות ואינטימיות. נכון לעת הזו, המשפחתונים הם הביטוי הציבורי למסגרת קטנה וביתית (ואכן ניכרת העדפה למשפחתונים ציבוריים באוכלוסייה הערבית), אולם הם חסרים את ממד הגמישות. מוצע:

- לתת עדיפות ברשויות הערביות להרחבת מערך המשפחתונים, וככל האפשר להבנות אותם כמסגרות ברירת המחדל (ובמיוחד כמענה לילדים הצעירים יותר)
- להגמיש את שעות הטיפול במסגרות, ולהתאים את שכר הלימוד לשעות הטיפול. אפשר להבנות דירוג של שעות טיפול ולהתאים לו דירוג שכר לימוד או לאפשר הפעלת משפחתונים עד שעות הצוהריים, ולגבות שכר לימוד בהתאם

◦ הגמשת שעות הטיפול תיתן מענה לצורך של האימהות בגמישות ובהתאמה לצרכים המשתנים של המשפחה והתעסוקה, ואילו דירוג שכר הלימוד יאפשר למשפחתונים הציבוריים להיות תחרותיים מול המסגרות החלופיות הזולות ברשויות הערביות

ד. **שיפור איכות כוח האדם במסגרות הטיפול.** כדי לתת מענה לחשש מפני טיפול לא נאות בילד בשל רמה נמוכה של כוח אדם וחילופין תכופים של מטפלות, חשוב לשפר את איכות ההון האנושי של העובדות והעובדים במערכת המסגרות הציבוריות לגיל הרך, ובמיוחד מומלץ:

- לחזק את תוכניות ההכשרה הקיימות למטפלות ולנשות המקצוע במערך מסגרות הטיפול (כולל סיעות ומנהלות): מומלץ להבנות תוכנית סטנדרטית שתכלול התנסות וחניכה במסגרות ולאפשר אקרדיטציה של ההכשרה (כולל שיווק התוכנית כיוקרתית)
- לגבש תהליכים של שימור מטפלות איכותיות לטווח ארוך (כולל חיזוק תהליכים קיימים), הן כדי לשמר כוח אדם איכותי הן כדי ליצור יציבות טיפול בילד

ה. **להעלות את האמון במסגרות עם סמל, כולל הבלטת הערך המוסף שלהן על פני המסגרות החלופיות.** המחקר הראה כי במסגרות הטיפול עם סמל דבקה תדמית ציבורית שלילית המהווה חסם מפני שילוב בהן. אולם בפועל, אימהות שבחרו במסגרות עם סמל תיארו אותן כאיכותיות, נקיות, מספקות מזון בריא ותורמות להתפתחות החברתית והקוגניטיבית של הילד. לכן, מומלץ להבליט את הערך המוסף של מסגרות עם סמל על פני החלופות. לדוגמה, באמצעות קמפיין המדגיש:

- את תרומת הטיפול במסגרות עם סמל להתפתחות החברתית והקוגניטיבית של הילד
- את המעמד החברתי-כלכלי הגבוה של האימהות המשלבות את ילדיהן במסגרות עם סמל – קרובות יותר לשוק העבודה, משכילות יותר, אינן רואות במסגרות עם סמל מענה לילדים ממשפחות המקבלות שירותי רווחה
- את הפיקוח החיצוני על עבודת המטפלות

1. **לבצע התאמה תרבותית של כל צעדי המדיניות**, כולל התאמה מהודקת למאפיינים מקומיים כמו סוג יישוב, תת-תרבות, רמת מסורתיות וכדומה, בדגש על הכללת נציגי האוכלוסייה הערבית, ובמיוחד אימהות
2. לפעול במקומות ובמצבים שבהם יש פוטנציאל רב יותר לשילוב ילדים במסגרות מפקחות עם סמל, במיוחד כדי לייצר סיפורי הצלחה בשלב ראשון:
  - בערים גדולות, שבהן יש פחות היכרות אישית עם המטפלות ומערכות פיקוח חברתי לא פורמלי נפוצות פחות (לעומת הכפרים)
  - במשפחתונים, היכולים לתת מענה לצורך במסגרת אינטימית וגמישה
  - בגילי שנה ויותר, גיל שנתפס כלגיטימי יותר לשילוב ילדים במסגרות חוץ-ביתיות

## עוד פרסומים של המכון בנושא

ניג'ם-אכטילאת, פ., שגיב, ז., זיוון, ש. וכתר, ח. (2024). תדריך לתפקיד מנהלת יחידת לידה עד שלוש ולהקמת מערך גיל רך ברשות. מ-233-24.

תירוש, א., כהן, ד., ברליון, ב., לוי-כובשי, א. וסומך, ס. (2023). דפוסי תעסוקה וחסמים לתעסוקה באוכלוסייה הבדואית בנגב: מחקר הערכה מסכמת. דמ-935-23.

דויטש, צ., תירוש, א., לוי, נ. וסומך, ס. (2021). השפעת מרכזי ריאן להכוון תעסוקתי באוכלוסייה הערבית על מצב התעסוקה. דמ-857-21.

וילנר, ת., בן מאיר, א. וסומך, ס. (2021). פערי שכר מגדריים: גורמים כלי המדיניות לצמצומם. דמ-857-21.

סומך, ס., מיעארי, ס. וחסן, ס. (2020). התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית בעת משבר הקורונה: אתגרים הזדמנויות ומרחבי השפעה. מ-174-20. ג'וינט-ישראל תבת, הפורום הכלכלי הערבי ומכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

את הפרסומים אפשר להוריד ללא תשלום מאתר המכון: [brookdale.jdc.org.il](http://brookdale.jdc.org.il)

## מקורות

- אטיה, ת. (2021). סבסוד מסגרות לגיל הרך בישראל – תמונת מצב והצעה לשינוי. נייר מדיניות מס' 75. פורום קהלת למדיניות. אנדבלד, מ. כראדי, ל. פינס, ר. וקלינר קסיר, נ. (2023). דוח ממדי העוני והאי שוויון בהכנסות 2021 לפי נתונים מנהליים. המוסד לביטוח לאומי. [https://www.btl.gov.il/Publications/oni\\_report/Pages/oni2021.aspx](https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Pages/oni2021.aspx)
- בנק ישראל (2007). מדיניות סבסוד מעונות-יום: צעד לעידוד היציאה לעבודה. ההתפתחויות הכלכליות של החודשים האחרונים, מס' 119. <https://boi.org.il/media/d3ep2dsm/071105a1.pdf>
- גוטליב, ד. (2021). מיצוי זכויות חברתיות בישראל: ממצאי מחקר. ביטחון סוציאלי 113, יוני 2021: 17–47. [https://www.btl.gov.il/Publications/Social\\_Security/bitachon\\_113/Documents/20-daniel.pdf](https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitachon_113/Documents/20-daniel.pdf)
- גל, ג. (2007). על החשיבות של מיצוי זכויות. ביטחון סוציאלי 73, פברואר 2007: 5–9. [https://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SocialSecurity/73/01\\_Gal.pdf](https://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SocialSecurity/73/01_Gal.pdf)
- דורון, א. (2017). הרחבת רשת מעונות היום לילדים בגיל הרך בישראל בשנות ה-70: חקר מקרה של מדיניות חברתית. ביטחון סוציאלי, 101, 119–140. [https://www.btl.gov.il/Publications/Social\\_Security/bitachon101/Documents/50-doron.pdf](https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitachon101/Documents/50-doron.pdf)
- וקנין, ד. (2020). מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל בהשוואה בין-לאומית. שיעורי השתתפות, תעסוקת אימהות, מדדי איכות והישגים עתידיים. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. <https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2021/02/earlychildhoodeducationaninternationalcomparison.pdf>
- חסיסי, ר. (2014). מעמדן ותנאי העסקתן של מטפלות במעונות יום ובמשפחתונים. הכנסת – מרכז המחקר המידע. [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/35596b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2\\_35596b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977\\_11\\_7446.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/35596b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2_35596b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977_11_7446.pdf)
- ישיב, ע. וקלינר קסיר, נ. (2009). דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה. מאמר לדיון 11. בנק ישראל. <https://www.boi.org.il/media/gu3iryetz/dp0911h.pdf>
- ישיב, ע. וקלינר קסיר, נ. (2011). נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות. הרבעון לכלכלה, 58 (2-1): 120–160. [https://ieca.org.il/wp-content/uploads/2023/02/2011\\_1\\_2\\_paper5.pdf](https://ieca.org.il/wp-content/uploads/2023/02/2011_1_2_paper5.pdf)
- ישיב, ע. וקלינר קסיר, נ. (2013). שוק העבודה של ערביי ישראל: סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות. אוניברסיטת תל אביב.
- כרמל, מ., בן-דוד, נ. וגוטמן, י. (2019). מחקר טאליס הבין-לאומי 2018 להוראה וללמידה במסגרות הגיל הרך. האגף למעונות יום ומשפחתונים. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/talis-research-2018/he/talis-report.pdf>



משרד הרווחה והביטחון החברתי (2024). אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה. נדלה בדצמבר 2024 מ: <https://www.gov.il/he/departments/Units/molsa-families-children-and-youth-at-community>

ניג'ם-אכתילאת, פ., שגיב, ז., זיוון, ש. וכתר, ח. (2024). תדריך לתפקיד מנהלת יחידת לידה עד שלוש ולהקמת מערך גיל רך ברשות. מ-233-24. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. [https://brookdale.jdc.org.il/publication/early\\_childhood\\_service\\_system\\_in\\_a\\_local\\_authority-manual/](https://brookdale.jdc.org.il/publication/early_childhood_service_system_in_a_local_authority-manual/)

פיכטלברג-ברמץ, א. (2004). הסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך. מינהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד הכלכלה והתעשייה.  
פיכטלברג-ברמץ, א. והריס-אולשק, ר. (2013). מעונות ומשפחתונים המוכרים על-ידי משרד התמ"ת – תשע"א. משרד הכלכלה והתעשייה.

רבינוביץ', מ. (2019). מסגרות לילדים בגיל הרך. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/2839a5c2-a6a3-e911-80f1-00155d0a9536/2\\_2839a5c2-a6a3-e911-80f1-00155d0a9536\\_11\\_16521.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/2839a5c2-a6a3-e911-80f1-00155d0a9536/2_2839a5c2-a6a3-e911-80f1-00155d0a9536_11_16521.pdf)

רבינוביץ', מ. (2023). רפורמת הגיל הרך במערכת החינוך. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/5f984b4a-a37f-ed11-8155-005056aa4246/2\\_5f984b4a-a37f-ed11-8155-005056aa4246\\_11\\_19909.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/5f984b4a-a37f-ed11-8155-005056aa4246/2_5f984b4a-a37f-ed11-8155-005056aa4246_11_19909.pdf)

רבינוביץ', מ. (2025). מקבלי סבסוד עבור מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/5967b294-c996-ef11-a852-005056aa1f91/2\\_5967b294-c996-ef11-a852-005056aa1f91\\_11\\_20854.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/5967b294-c996-ef11-a852-005056aa1f91/2_5967b294-c996-ef11-a852-005056aa1f91_11_20854.pdf)

רוזנטל, מ., כרמל, מ., וזוהר, ח. (2009). סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות. דוח ועדה מייעצת בראשותה של פרופ' רוזנטל. משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך. [procedures\\_standartshafalatmigerethinuchit.pdf](https://www.mof.gov.il/procedures_standartshafalatmigerethinuchit.pdf)

שחר, א. (2021). הסדרי הטיפול והעדפות ההורים בתחום המסגרות לילדים עד גיל 3. חטיבת המחקר בנק ישראל. <https://boi.org.il/media/dkllrqs/%D7%A2%D7%93-%D7%92%D7%99%D7%9C-3.pdf>

שלוסר, א. (2006). השפעת מתן חינוך טרום חובה חינוך על היצע העבודה של אימהות ערביות: ממצאים מניסוי טבעי. הרבעון לכלכלה 3, 553-517. <http://www.jstor.org/stable/23780583>

תירוש, א., כהן, ד., ברליון, ב., לוי-כובשי, א. וסומך, ס. (2023). דפוסי תעסוקה וחסמים לתעסוקה באוכלוסייה הבדואית בנגב: מחקר הערכה מסכמת. דמ-935-23. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/employment-patterns-and-barriers-to-employment-in-the-bedouin-population-in-the-negev/>

Anderson, P. M., & Levine, P. B. (1999). *Child care and mothers' employment decisions*. [Working paper no. 7058]. National Bureau of Economic Research, Inc. <https://www.nber.org/papers/w7058>

Bauernschuster, S., & Schlotter, M. (2015). Public child care and mothers' labor supply – evidence from two quasi-experiments. *Journal of Public Economics*, 123, 1-16. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.12.013>

- Berlinski, S., Galiani, S., & Mc Ewan, P. J. (2011). Preschool and maternal labor market outcomes: Evidence from a regression discontinuity design. *Economic Development and Cultural Change*, 59(2), 313-344. <https://doi.org/10.1086/657124>
- Blau, D., & Currie, J. (2006). Pre-school, day care, and after-school care: who's minding the kids? *Handbook of the Economics of Education*, 2, 1163-1278. <https://www.nber.org/papers/w10670>
- Bouchard, I. (2017). *Effect of the 20 hours early childhood education reform on women's labor market outcomes in New Zealand*. HEC Montréal. [https://irec.quebec/ressources/repertoire/memoires-theses/Bouchard-Isabelle\\_Memoire.pdf](https://irec.quebec/ressources/repertoire/memoires-theses/Bouchard-Isabelle_Memoire.pdf)
- Brodkin, E. Z., & Majmundar, M. (2010). Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 827-848. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup046>
- Bruckmeier, K., & Wiemers, J. (2018). Benefit take-up and labor supply incentives of interdependent means-tested benefit programs for low-income households. *Comparative Economic Studies*, 60, 583-604. <https://doi.org/10.1057/s41294-017-0041-5>
- Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The effect of administrative burden on bureaucratic perception of policies: Evidence from election administration. *Public Administration Review*, 72(5), 741-751. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02600.x>
- Cascio, E. (2006). *Public preschool and maternal labor supply: Evidence from the introduction of kindergartens into American public schools*. [Working paper no. 12179]. National Bureau of Economic Research, Inc. <https://www.nber.org/papers/w12179>
- Cascio, E. U. (2009). Maternal labor supply and the introduction of kindergartens into American public schools. *Journal of Human Resources*, 44(1), 140-170. <http://www.jstor.org/stable/20648890>
- Commission of the European Communities (CEC). (2008). *A better work-life balance: Stronger support for reconciling professional, private and family life*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0635:FIN:EN:PDF>
- Cornelissen, T., Dustmann, C., Raute, A., & Schönberg, U. (2018). Who benefits from universal child care? Estimating marginal returns to early child care attendance. *Journal of Political Economy*, 126(6), 2356-2409. <https://doi.org/10.1086/699979>

- Drange, N., & Telle, K. (2020). Segregation in a universal child care system: Descriptive findings from Norway. *European Sociological Review*, 36(6), 886-901. <https://doi.org/10.1093/esr/jcaa026>
- Dujardin, C., Fonder, M., & Lejeune, B. (2018). Does formal child care availability for 0-3 year olds boost mothers' employment rate? Panel data based evidence from Belgium. *Annals of Economics and Statistics/Annales d'Économie et de Statistique*, 129, 103-126. <https://doi.org/10.15609/annaeconstat2009.129.0103>
- European Commission: Directorate-General for Research and Innovation. (2007). Exit from and non-take-up of public services: A comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary - EXNOTA. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/71541>
- Fix, M., Passel, J. S., & Sucher, K. (2003). *Trends in naturalization. Immigrant families and workers. Facts and perspectives brief*. Urban Institute.
- Fuchs, M., Gasior, K., Premrov, T., Hollan, K., & Scoppetta, A. (2020). Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria. *Social Policy & Administration*, 54(5), 827-843. <https://doi.org/10.1111/spol.12581>
- Gabel, S.G., & Kamerman, S.B. (2006). *Investing in Children: Public Commitment in Twenty-one Industrialized Countries*. University of Chicago.
- Goux, D., & Maurin, E. (2010). Public school availability for two-year olds and mothers' labour supply. *Labour Economics*, 17(6), 951-962. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.04.012>
- Hardoy, I., & Schone, P. (2015). Enticing even higher female labor supply: the impact of cheaper day care. *Review of Economics of the Household*, 13(4), 815-836. <https://doi.org/10.1007/s11150-013-9215-8>
- Hay, M. C. (Ed.) (2016). *Methods that matter: Integrating mixed methods for more effective social science research*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Havnes, T., & Mogstad, M. (2011). Money for nothing? Universal child care and maternal employment. *Journal of Public Economics*, 95(11-12), 1455-1465. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.05.016>
- Hegewisch, A., & Gornick, J. C. (2011). The impact of work-family policies on women's employment: A review of research from OECD countries. *Community, Work & Family*, 14(2), 119-138. <https://doi.org/10.1080/13668803.2011.571395>
- Hufkens, T., Figari, F., Vandelannoote, D. & Verbist, G. (2000). Investing in subsidized childcare to reduce poverty. *Journal of European Social Policy*, 30(3), 306-319. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC116278>

- Jessen, J., Schmitz, S., & Waights, S. (2020). Understanding day care enrolment gaps. *Journal of Public Economics*, 190, 104252. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104252>
- Lefebvre, P., & Merrigan, P. (2008). Child-care policy and the labor supply of mothers with young children: a natural experiment from Canada. *Journal of Labor Economics*, 26(3), 519-548. <https://doi.org/10.1086/587760>
- Lefebvre, P., Merrigan, P., & Verstraete, M. (2009). Dynamic labour supply effects of childcare subsidies: Evidence from a Canadian natural experiment on low-fee universal child care. *Labour Economics*, 16(5), 490-502. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2009.03.003>
- Magnuson, K., & Waldfogel, J. (2016). Trends in income-related gaps in enrollment in early childhood education: 1968 to 2013. *AERA open*, 2(2). <https://doi.org/10.1177/2332858416648933>
- Marc, C., Portela, M., Hannafi, C., Le Gall, R., Rode, A., & Lagu rodie, S. (2022). *Non-take-up of minimum social benefits: quantification in Europe* (Doctoral dissertation, Direction de la recherche des  tudes, de l' valuation et des statistiques (DREES) Ministère de l'Emploi et de la Solidarit ).
- Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43-69. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>
- Nordic Information on Gender (NIKK). (2018). *Subsidized childcare for all: The Nordic Gender Effect at Work*. Nordic Council of Ministers. [2018-Subsidised-childcare-for-all.pdf](https://www.nikk.org/2018-Subsidised-childcare-for-all.pdf)
- OECD. (2007). *Babies and bosses: Reconciling work and family life: A synthesis of findings for OECD countries*. [http://www.oecd.org/document/45/0,3343,en\\_2649\\_34819\\_39651501\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/45/0,3343,en_2649_34819_39651501_1_1_1_1,00.html)
- Pettit, B., & Hook, J. L. (2009). *Gendered tradeoffs: family, social policy, and economic inequality in twenty-one countries*. Russell Sage Foundation, New York.
- Rubery, J., & Koukiadaki, A. (2016). *Closing the gender pay gap: a review of the issues, policy mechanisms and international evidence*. International Labour Organization (ILO).
- Schwandt, T. (1994). Constructivist, interpretivist approaches to human inquiry. In: Denzin, N. K., Lincoln. T. S. (Eds.). *The Landscape of Qualitative Research: Theories and Issues*. (pp. 221-259). Thousand Oaks, Sage Publications.
- Shachar, E. (2019). *A longitudinal study of the effect of subsidized child care on maternal earnings*. Discussion Paper 2019.12. Research Department, Bank of Israel.

Strauss, A., & Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research*. Sage publications.

Zilber, T. B., Tuval-Mashiach, R., & Lieblich, A. (2008). The embedded narrative: Navigating through multiple contexts. *Qualitative inquiry*, 14(6), 1047-1069. <https://doi.org/10.1177/1077800408321616>

## נספח א: תהליך בחירת היישובים לקמפיין עידוד משפחות לממש זכאותן לסבסוד

נספח זה מציג את מנגנון בחירת היישובים להפצת קמפיין לעידוד משפחות לממש את זכאותן לתמיכה במעונות יום באוכלוסייה הערבית. מטרת המנגנון הייתה לבחור בחירה אקראית והוגנת יישובים שבהם הוחל הקמפיין, כך שייצגו ייצוג נאות את האוכלוסייה הערבית בישראל.

### קריטריונים לבחירת יישובים לקמפיין

מנגנון בחירת היישובים לקמפיין נועד לתת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בישראל באופן כללי ולמשפחות צעירות לילדים בגיל הרך בפרט, על פי הקריטריונים האלה:

1. ייצוג לאזור גאוגרפי (דרום, מרכז, חיפה וצפון, על פי הגדרות הלמ"ס)
  2. ייצוג לגודל יישוב (ערים וכל השאר, על פי הגדרות הלמ"ס)
  3. ייצוג לדת (מוסלמים, דרוזים ונוצרים, על פי הגדרות הלמ"ס)
  4. ייצוג לרמות שונות של מימוש הזכאות לסבסוד ביישוב (עד 10% ויותר מ-10%)
- המנגנון כלל גם קריטריונים ליישובים שלא נבחרו לקמפיין. הקריטריונים האלה נועדו להבטיח שלא ייכללו בקמפיין יישובים שפוגעים ביכולת הזיהוי והייצוג של האוכלוסייה הערבית בכלל ושל משפחות לילדים בגיל הרך בפרט. הקריטריונים הם:
1. יישובים המוגדרים בלמ"ס יישובים יהודיים או מעורבים: לא נכללו במחקר ערים מעורבות (לערבים וליהודים) בשל הזמינות הרחבה והמגוונת של מסגרות ביישובים ייחודיים אלו. הכללת הערבים תושבי הערים המעורבות צפויה להטות את תוצאות הבדיקה ולהקשות את זיהוי החסמים הספציפיים לאוכלוסייה הערבית כולה
  2. יישובים ממחוזות ירושלים ותל אביב
  3. יישובים שאין בנוגע להם מידע מנהלי מספק (כפי שהופק על ידי אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד העבודה על פי נתוני הלמ"ס)
  4. יישוב עם פחות מ-100 אימהות לילדים בגילי לידה עד שלוש שילדיהן אינם משולבים במסגרות מפקחות עם סמל
  5. יישובים ייחודיים אשר אין להם יישובים דומים במאפייניהם על פי מאפייני הדגימה (יפורטו בהמשך)
  6. יישובים שבהם יותר מ-50% מילדי היישוב בגילי לידה עד שלוש אשר רשומים למסגרות מפקחות עם סמל

**לוח א-1** להלן מציג את רשימת היישובים שמהם נדגמו היישובים אשר נעשתה בהם פנייה למשפחות באמצעות הקמפיין לפי מאפייניהם ולפי סיווג לתאי הדגימה. **לוח א-2** מציג את היישובים הערביים אשר לא נדגמו לקמפיין בשל אי עמידה בקריטריונים שפורטו לעיל.

אוכלוסיית היישובים שנכללו ברשימה מהווה 65% מכלל האוכלוסייה ביישובים הערביים בישראל.<sup>13</sup>

בחישוב מספר המשפחות הפוטנציאליות הוטמעו ההנחות האלה:

- תוספת אימהות לומדות/ זכאיות לדמי אבטלה/ נשים עם נכות שאינן עובדות – 110%
- הפחתת משפחות שבהן הגבר לא עובד – 90%
- שיעור מיצוי הזכויות הצפוי – 40%
- תוספת משפחות לשני ילדים אחרי חופשת לידה – 115%

### מנגנון בחירת היישובים

על פי הקריטריונים שלעיל חולקו היישובים הערביים בישראל ל-13 תאי דגימה לפי המשתנים האלה:

- מחוז מגורים (דרום, מרכז, חיפה וצפון)
- מימוש זכאות ביישוב (מתחת ל-10% ויותר מ-10% אימהות עובדות שילדיהן במסגרות עם סמל)
- גודל היישוב (כן/לא עיר)
- דת דומיננטית ביישוב (מוסלמים, דרוזים ונוצרים)

כדי לוודא את השתתפותם של היישובים הבדואים בצפון, התווסף לחלוקה זו תא עבור היישובים הבדואים במחוז הצפון ללא חלוקה למידת מימוש הזכאות ביישוב. סך הכול היו 14 תאי דגימה.

בחירת היישובים נערכה כדלקמן:

1. לפני דגימת היישובים, תאי הדגימה (עמודה שמאלית בלוח א-2) סודרו מחדש באקראי
2. ארבעת התאים הראשונים שנבחרו היו מן המחוזות השונים כדי לשמור על ייצוג מכל מחוז
3. בשל גודלו של תא מספר 11, נבחרו מתוכו באקראי שני יישובים לצורך ייצוג הולם ליישובים המוסלמים בצפון<sup>14</sup>
4. מכל תא דגימה נבחר באקראי יישוב אחד על פי רשימת התאים החדשה

על פי ההערכות שבוצעו בהתבסס על נתוני הלמ"ס ומשרד העבודה, ב-14 היישובים שנבחרו יש כ-5,480 משפחות שעומדות בתנאי הזכאות לסבסוד (בהן אימהות עובדות לילדים בגילי לידה עד שלוש). צוות המחקר העריך כי שיעורי ההיענות להשתתף בכיילוט של משרד העבודה וג'וינט-תבת להעלאת שיעור המשפחות הערביות המנצלות את זכאותן לסבסוד המסגרות, יהיו בטווח של 30%-50% שהם 1,644-2,740 משפחות.

<sup>13</sup> על פי נתוני קובץ היישובים 2021 של הלמ"ס. חישוב זה נערך על בסיס כלל אוכלוסיית היישוב ולא אוכלוסיית המשפחות עם ילדים עד גיל 3 בשל מגבלת הנתונים הקיימת לנתון זה ביישובים קטנים.

<sup>14</sup> בתא זה 14 יישובים לעומת 4 יישובים בממוצע בשאר התאים.

לוח א-1: רשימת היישובים להפצת הקמפיין לעידוד משפחות לממש את זכאותן לסבסוד מסגרות טיפול לילדים בגיל הרך, תאי הדגימה ומאפיינים נבחרים

| תא דגימה | מסגרות נגישות ביחס למחוז | הערות (בסוגריים אם מעורב)       | אשכול חברתי-כלכלי | מספר אמהות עובדות שילדיהם אינם מסובסדים | מחוז  | שם יישוב          | סמל יישוב |
|----------|--------------------------|---------------------------------|-------------------|---|-------|-------------------|-----------|
| 1        | נמוכה                    |                                 | 1                 | 210                                     | הדרום | שגב-שלום          | 1286      |
| 1        | נמוכה                    |                                 | 1                 | 406                                     | הדרום | לקיה              | 1060      |
| 1        | נמוכה                    |                                 | 1                 | 441                                     | הדרום | תל שבע            | 1054      |
| 2        | גבוהה                    |                                 | 1                 | 299                                     | הדרום | ערערה-בנגב        | 1192      |
| 2        | גבוהה                    |                                 | 1                 | 386                                     | הדרום | חורה              | 1303      |
| 2        | גבוהה                    |                                 | 1                 | 390                                     | הדרום | כסיפה             | 1059      |
| 3        | גבוהה                    |                                 | 3                 | 100                                     | המרכז | כפר ברא           | 633       |
| 3        | גבוהה                    |                                 | 4                 | 206                                     | המרכז | זמר               | 1290      |
| 3        | גבוהה                    |                                 | 3                 | 267                                     | המרכז | ג'לג'וליה         | 627       |
| 4        | נמוכה                    |                                 | 3                 | 595                                     | המרכז | קלנסווה           | 638       |
| 4        | נמוכה                    |                                 | 3                 | 695                                     | המרכז | כפר קאסם          | 634       |
| 4        | נמוכה                    |                                 | 4                 | 743                                     | המרכז | טירה              | 2720      |
| 5        | גבוהה                    | דרוזי                           | 4                 | 251                                     | חיפה  | עספיא             | 534       |
| 5        | גבוהה                    | דרוזי                           | 4                 | 440                                     | חיפה  | דאלית אל-כרמל     | 494       |
| 6        | גבוהה                    |                                 | 2                 | 258                                     | חיפה  | בסמ"ה             | 1326      |
| 6        | גבוהה                    |                                 | 2                 | 272                                     | חיפה  | מעלה עירון        | 1327      |
| 6        | גבוהה                    |                                 | 4                 | 365                                     | חיפה  | ג'ת               | 628       |
| 6        | גבוהה                    |                                 | 4                 | 517                                     | חיפה  | כפר קרע           | 654       |
| 6        | גבוהה                    |                                 | 3                 | 351                                     | חיפה  | פורידיס           | 537       |
| 6        | גבוהה                    |                                 | 3                 | 465                                     | חיפה  | ערערה             | 637       |
| 7        | גבוהה                    | עיר                             | 3                 | 661                                     | חיפה  | באקה אל-גרביה     | 6000      |
| 7        | גבוהה                    | עיר                             | 2                 | 739                                     | חיפה  | אום אל-פחם        | 2710      |
| 8        | גבוהה                    | דרוזי                           | 4                 | 132                                     | הצפון | פקיעין (בוקייעה)  | 536       |
| 8        | גבוהה                    | דרוזי                           | 4                 | 132                                     | הצפון | חורפיש            | 496       |
| 8        | גבוהה                    | דרוזי                           | 4                 | 155                                     | הצפון | ג'ולס             | 485       |
| 8        | גבוהה                    | דרוזי                           | 4                 | 177                                     | הצפון | יאנוח-ג'ת         | 1295      |
| 8        | גבוהה                    | דרוזי                           | 4                 | 246                                     | הצפון | בית ג'ן           | 480       |
| 8        | גבוהה                    | דרוזי                           | 3                 | 241                                     | הצפון | כסרא-סמיע         | 1296      |
| 9        | גבוהה                    | נוצרי                           | 5                 | 150                                     | הצפון | עילבון            | 530       |
| 9        | גבוהה                    | נוצרי (נוצרי ומוסלמי)           | 4                 | 179                                     | הצפון | כפר יאסיף         | 507       |
| 9        | גבוהה                    | נוצרי (נוצרים, דרוזים ומוסלמים) | 4                 | 199                                     | הצפון | ראמה              | 543       |
| 9        | גבוהה                    | נוצרי (נוצרים ומוסלמים)         | 3                 | 268                                     | הצפון | אעבלין            | 529       |
| 10       | גבוהה                    | עיר (נוצרים, מוסלמים ודרוזים)   | 3                 | 514                                     | הצפון | מגאר              | 481       |
| 10       | גבוהה                    | עיר                             | 3                 | 551                                     | הצפון | עראבה             | 531       |
| 10       | גבוהה                    | עיר                             | 3                 | 591                                     | הצפון | טמרה              | 8900      |
| 10       | גבוהה                    | עיר (מוסלמים, נוצרים ודרוזים)   | 3                 | 774                                     | הצפון | שפרעם             | 8800      |
| 11       | גבוהה                    |                                 | 2                 | 285                                     | הצפון | עין מאהל          | 532       |
| 11       | גבוהה                    |                                 | 4                 | 114                                     | הצפון | כאוב אבו אל-היג'א | 505       |
| 11       | גבוהה                    |                                 | 3                 | 286                                     | הצפון | כאבול             | 504       |
| 11       | גבוהה                    |                                 | 2                 | 286                                     | הצפון | נחף               | 522       |
| 11       | גבוהה                    |                                 | 2                 | 433                                     | הצפון | כפר כנא           | 509       |
| 11       | גבוהה                    |                                 | 2                 | 101                                     | הצפון | שעב               | 538       |
| 11       | גבוהה                    |                                 | 2                 | 104                                     | הצפון | עילוט             | 511       |
| 11       | גבוהה                    |                                 | 2                 | 156                                     | הצפון | משהד              | 520       |
| 11       | גבוהה                    | מוסלמי (מוסלמים ונוצרים)        | 3                 | 203                                     | הצפון | דייר חנא          | 492       |
| 11       | גבוהה                    | מוסלמי (מוסלמים ונוצרים)        | 3                 | 275                                     | הצפון | טורעאן            | 498       |
| 11       | גבוהה                    |                                 | 2                 | 260                                     | הצפון | כפר מנדא          | 510       |
| 12       | נמוכה                    |                                 | 3                 | 297                                     | הצפון | רינה              | 542       |
| 12       | נמוכה                    | מוסלמי (מוסלמים ונוצרים)        | 3                 | 411                                     | הצפון | יפע               | 499       |
| 12       | נמוכה                    |                                 | 3                 | 285                                     | הצפון | דבורייה           | 489       |
| 12       | נמוכה                    |                                 | 3                 | 372                                     | הצפון | אכסאל             | 478       |
| 13       | גבוהה                    | בדואי                           | 2                 | 220                                     | הצפון | ביר אל-מכסור      | 998       |
| 13       | גבוהה                    | בדואי                           | 3                 | 128                                     | הצפון | כעביה-טבאש-       | 978       |
| 13       | גבוהה                    | בדואי                           | 2                 | 212                                     | הצפון | חג'ארה            | 482       |
| 13       | נמוכה                    | בדואי                           | 3                 | 178                                     | הצפון | בועינה-נוג'ידאת   | 913       |
| 13       | נמוכה                    | בדואי                           | 3                 | 186                                     | הצפון | שבלי - אום אל-גנם | 944       |
| 13       | נמוכה                    | בדואי                           | 3                 | 213                                     | הצפון | בסמת טבעון        | 962       |
| 13       | נמוכה                    | בדואי                           | 3                 | 253                                     | הצפון | טובא-זנגרייה      | 975       |
| 13       | נמוכה                    | בדואי                           | 2                 | 253                                     | הצפון | זרזיר             | 975       |

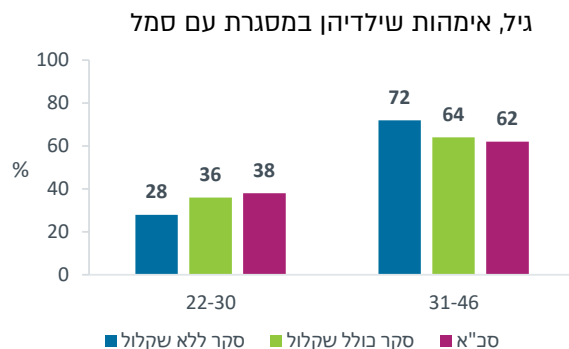
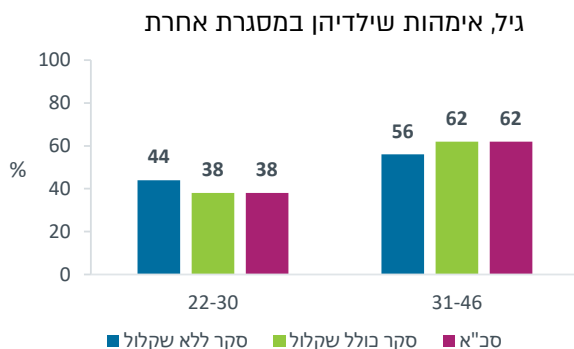
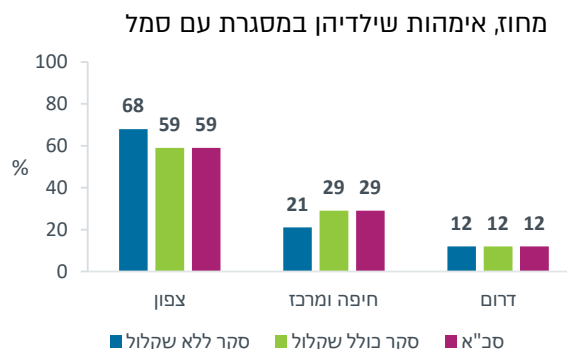
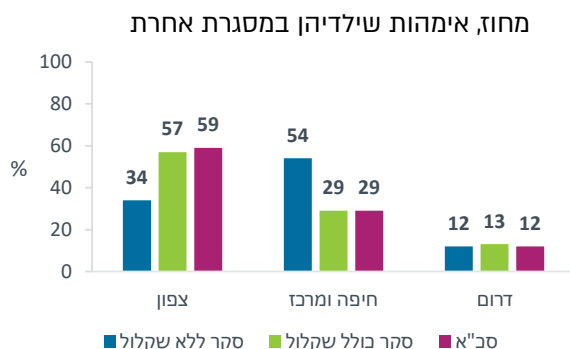
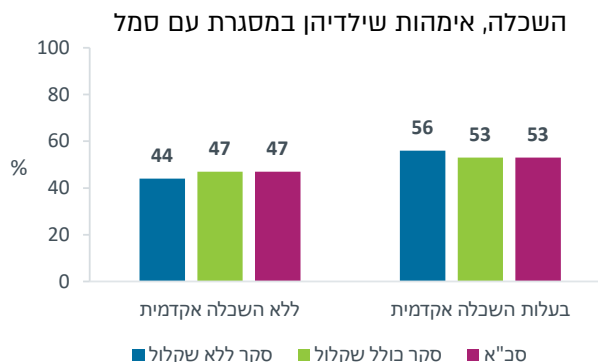
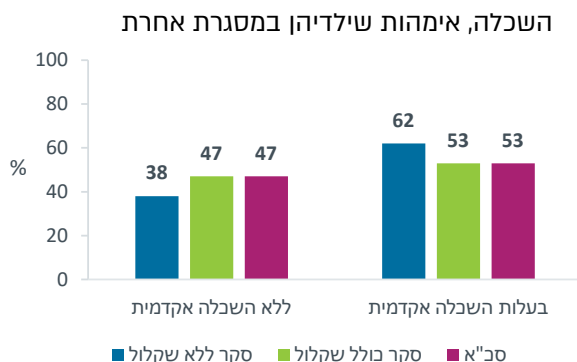
לוח א-2: היישובים שלא עמדו בקריטריונים להכללה בקמפיין לעידוד משפחות לממש זכאותן לסבסוד מסגרות טיפול לילדים בגיל הרך

| סמל יישוב | שם יישוב             | סיבה לאי הכללה בפיילוט  |
|-----------|----------------------|---|
| 1360      | סעוה                 | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 1359      | אל סייד              | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 1348      | ביר הדאג'            | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 1349      | דריג'את              | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 1347      | קצר א-סר             | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 1358      | אום בטין             | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 1161      | רהט                  | עיר יחידה במחוז   |
| 1375      | אבו תלול             | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 1343      | מכחול                | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 1346      | תרבין א-צאנע (יישוב) | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 1339      | אל -עזי              | אין מידע מנהלי בגלל שהיישוב קטן + כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות |
| 1367      | כחלה                 | אין מידע מנהלי בגלל שהיישוב קטן + כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות |
| 2730      | טייבה                | עיר יחידה במחוז   |
| 541       | ג'סר א-זרקא          | אין יישוב נוסף עם נגישות נמוכה במחוז                            |
| 990       | ראס עלי              | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 1321      | ח'ואלד               | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 2024      | אום אל-קוטוף         | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 652       | אבטין                | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 649       | מייסר                | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 1316      | אל -עריאן            | אין מידע מנהלי בגלל שהיישוב קטן + כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות |
| 4201      | מג'דל שמס            | מיעוט יישובי השוואה   |
| 4001      | בוקעאתא              | מיעוט יישובי השוואה   |
| 1317      | דמיידה               | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 475       | דחי                  | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 1334      | ראס אל-עין           | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 1332      | חוסנייה              | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 1331      | כמאנה                | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 546       | עין אל-אסד           | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 1246      | עראמשה               | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 993       | חמאם                 | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 539       | רומאנה               | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |
| 994       | מנשית זבדה           | כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   |

| סיבה לאי הכללה בכיילוט  | שם יישוב       | סמל יישוב |
|---|----------------|-----------|
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | נאעורה         | 524       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | רומת הייב      | 997       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | ריחאנייה       | 540       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | ניין           | 523       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | טמרה (זרעאל)   | 547       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | צנדלה          | 636       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | טייבה (בעמק)   | 497       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | עין קנייא      | 4502      |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | מסעדה          | 4203      |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | שייח' דנון     | 658       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | עוזייר         | 528       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | מעיליא         | 518       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | כסוטה          | 535       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | ג'ש (גוש חלב)  | 487       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | סולם           | 526       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | כפר מצר        | 512       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | מזרעה          | 517       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | סלמה           | 1245      |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | מוקייבלה       | 635       |
| מיעוט יישובי השוואה   | סאג'ור         | 525       |
| שיעור גבוה של ילדים במסגרות מפוקחות                             | בענה           | 483       |
| שיעור גבוה של ילדים במסגרות מפוקחות                             | אבו סנאן       | 473       |
| שיעור גבוה של ילדים במסגרות מפוקחות                             | ירכא           | 502       |
| שיעור גבוה של ילדים במסגרות מפוקחות                             | מג'ד אל-כרום   | 516       |
| שיעור גבוה של ילדים במסגרות מפוקחות                             | דייר אל-אסד    | 490       |
| שיעור גבוה של ילדים במסגרות מפוקחות                             | ג'דיידה-מכר    | 1292      |
| שיעור גבוה של ילדים במסגרות מפוקחות                             | סח'נין         | 7500      |
| אין עיר נוצרית נוספת בגודל זה                                   | נצרת           | 7300      |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | כפר כמא        | 508       |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | ע'ג'ר          | 4501      |
| כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות                                   | ערב אל נעים    | 1335      |
| אין מידע מנהלי בגלל שהיישוב קטן + כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות | סואעד (חמרייה) | 942       |
| אין מידע מנהלי בגלל שהיישוב קטן + כחות מ-100 אימהות פוטנציאליות | עין חוד        | 1320      |

## נספח ב: מאפייני האוכלוסייה בסקר כוח אדם של הלמ"ס

תרשים ב-1: התפלגות השכלה, מחוז מגורים וגיל באוכלוסיית האימהות הערביות לילדים מגיל לידה עד ארבע, שעומדות בקריטריון של רציפות תעסוקתית,<sup>15</sup> בסקרים שבוצעו במחקר הנוכחי ובסקר כוח אדם של הלמ"ס, לא משוקלל ולאחר השקלול (באחוזים)



<sup>15</sup> קריטריון הרציפות התעסוקתית של משרד העבודה דורש שהאימהות יהיו מועסקות במשך שלושה חודשים ברציפות לפחות.