

הוצאה תקציבית ורגולציה כאמצעים לקידום מדיניות רווחה: המקרה של מסגרות יום לגילאי לידה עד שלוש בישראל ובבריטניה¹

סמדר מושל²

מאמר זה מציג את מדיניות מעונות היום בישראל ובבריטניה בין השנים 1997-2013, ומסביר את הבדלי המדיניות בין שתי המדינות, ובמיוחד את השילוב השונה שהן עושות בין כלים תקציביים לרגולציה. המאמר מראה שבריטניה שילבה בין מדיניות רגולטורית-אוניברסלית, שקידמה את איכות החינוך במעונות, לבין מדיניות תקציבית-קטגוריאלית, שפנתה לקבוצות בשולי שוק העבודה. בישראל לעומת זאת כשלו המאמצים לכוון רפורמות רגולטוריות-אוניברסליות, אבל קודמה בהצלחה יחסית מדיניות תקציבית-קטגוריאלית שיועדה לעידוד תעסוקת נשים. המאמר בוחן שלושה הסברים להבדלים במדיניות: (1) הסבר מוסדי המנמק את ההבדלים בין ישראל לבריטניה כתולדה של ההבדלים ברמת היציבות השלטונית בשתי המדינות; (2) הסבר פונקציונלי ולפיו השוני נובע מצרכים ומדגשים שונים בנושא עידוד תעסוקת נשים, שיפור הישגים ופיריון; (3) הסבר רב תרבותי המתייחס להבדלים בדגשים בין מדיניות מכילה של מקבלי ההחלטות בבריטניה לבין מדיניות מדירה של מקבלי ההחלטות בישראל. המחקר יראה שבעוד הכלים התקציביים נועדו בראש ובראשונה לעודד נגישות של קבוצות מוגדרות למעונות היום, נועדו הכלים הרגולטוריים לשיפור האיכות של המערכת ולכלל המשתמשים במעונות היום.

מילות מפתח: מדיניות מעונות יום, רגולציה, מדיניות תקציבית, ישראל, בריטניה

- 1 אני מבקשת להודות לפרופ' מרים רוזנטל ולד"ר רונן מנדלקרן על הקריאה הקפדנית ועל ההערות המועילות ולמנחה הדוקטורט שבמסגרתו נכתב מאמר זה, פרופ' דוד לוי-פאור, על קריאה ביקורתית ומאתגרת.
- 2 המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

ביטחון סוציאלי, חשון תשע"ה, נובמבר 2014, מס' 95: 138-99

נשלח לפרסום ב-26.6.13, התקבל ב-13.1.14

מבוא

מאז תחילת שנות ה-90 של המאה ה-20 ניתן להצביע על שינוי בתחום החינוך והטיפול בגיל הרך בכלל ובמסגרות לתינוקות ולפעוטות מלידה עד גיל שלוש בפרט. בעבר מיעטו רוב מדינות ה-OECD להתערב בנושא החינוך והטיפול בשכבת גיל זו. האחריות לכך הופקדה בידי ההורים לבדם, ומסגרות חינוך לגילאים הללו סופקו בעיקר בידי השוק הפרטי והמגזר השלישי (מלבד מסגרות לילדים בסיכון שהפעילה ומימנה המדינה). שנות ה-90 מסמנות נקודת מפנה במדיניות החינוך לגילאי שלוש ומטה במדינות ה-OECD: בתקופה זו ערכו מדינות רבות, ובהן בריטניה, צרפת, גרמניה, אוסטרליה, הולנד, נורבגיה, פורטוגל וספרד, רפורמות בחינוך לגילאים הצעירים (OECD Family Database). המימון הממשלתי של מסגרות החינוך הוגדל (אך על פי רוב ללא אספקה ישירה של שירותים), איכות החינוך שופרה באמצעות קביעת סטנדרטים (מספר פעוטות בקבוצה, יחס בין מטפלים וילדים, הכשרה ופיתוח מקצועי של הצוות וכו'), יצירת תוכניות לימודים והנהגת רישוי ופיקוח, ומספר הילדים השוהים במסגרות פורמליות גדל (Alexander, 1996; Farquhar, 1999; Hamilton, Sunding, & Zilberman, 2003; Moss & Junnila, 2008).

צעדים אלה הושפעו מלחצים כלכליים שדחפו להגברת התעסוקה בכלל ותעסוקת נשים בפרט, מהצורך בשיפור ההון האנושי במדינות המפותחות ומירידה חדה בילודה (Alexander, 1996; Moss, 1994). ממחקרים רבים עולה, שביכולתו של חינוך איכותי בגילאים הצעירים לתת מענה לאתגרים המגוונים הללו. מבחני פיזה 2009 הראו שתלמידים שהשתתפו לפחות שנה אחת במערכת חינוך קדם יסודית (ללא קשר לאיכותה) השיגו תוצאות טובות יותר במבחנים אלה (PISA in Focus, 2011). דוח של הבנק העולמי מצא מתאם חיובי בין חינוך איכותי בגיל הרך לבין מניעת נשירה ופחות חזרה על כיתות (Young, 1996). כמו כן נמצא קשר בין חינוך איכותי בגיל הרך לבין התמדה בבית הספר, השכלה גבוהה ורמת הכנסה בבגרות (Chetty, 2010).

המחקר אף מצביע על כך שהשקעה בחינוך לגיל הרך יעילה כלכלית. חישוב מראה, שעל כל דולר שמושקע בחינוך איכותי של ילדים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך נחסכים 7.16 דולר בשלבי חינוך מאוחרים יותר (Lewis, 1993). השקעה במעונות יום בגילאים הצעירים יעילה גם ככלי לעידוד תעסוקת נשים. מחקר של מכון המחקר למדיניות ציבורית בלונדון (Institute for Public Policy Research; IPPR) מראה שלמרות עלות הפעלתם יביאו מעונות לגיל הרך מטעם המדינה לעלייה בהכנסותיה ממסים, עקב הצטרפותן של נשים לשוק העבודה (Ben-Galim, 2011). מחקר דומה בגרמניה מצביע על הקשר בין מסגרות לגיל הרך לעלייה בתעסוקה ומוכיח את הכדאיות הכלכלית שבסבסוד מעונות לגיל הרך (Domeji & Klien, 2012). מחקר אחר מצא ששירותי

חינוך לגיל הרך תורמים לצמצום הירידה בפריזון, הנובעת בין השאר מהקושי שבאיזון בין קריירה למשפחה (Esping-Andersen G., 2005).

מאמר זה מבקש לעמוד על הבדלי המדיניות בין ישראל לבריטניה בתחום הגיל הרך (Bennett & Howlett, 1992; Stone, 2004). עד שנות ה-90 היתה ישראל מדינה סוציאל דמוקרטית (Doron, 2001), ובהתאם לכך הנהיגה מדיניות חינוך מתקדמת למדי לגיל הרך. בסוף שנות ה-80, למשל, היתה ישראל שלישית לשוודיה (30%) ולדנמרק (47%) בשיעור הפעוטות (24%) ששהו במסגרות פורמליות (פיכטלברג-ברמץ, 2004; OECD Family Database). המדינה קבעה לאותן מסגרות שכר לימוד מרבי, ואף סבסדה אותו באופן פרוגרסיבי (פיכטלברג-ברמץ, 2004). בתקופה המקבילה בבריטניה (מדינת רווחה ליברלית) שהו במסגרות פורמליות רק כ-2% מהפעוטות (רובם פעוטות בסיכון), ובכך הסתכמה כמעט כל מעורבות המדינה במסגרות החינוך לפעוטות (Bertram & Pascal, 2006). ישראל ובריטניה הושפעו מרעיונות דומים בתחום מדיניות המסגרות לגיל הרך, ומתוכם נבעו הצעות דומות לרפורמות. המאמר בוחן כל אחת מהמדינות בתקופה שבה הגיעו הרפורמות לשיאן, ומתמקד במסגרות לילדים ממשפחות נורמטיביות; כלומר: אין הוא מתייחס למסגרות לילדים בסיכון. בין השנים 2003-2013 נעשו בישראל מספר ניסיונות להנהיג סטנדרטים של איכות טיפול במסגרות לגיל הרך ולהחיל על מסגרות אלה רישוי ופיקוח, אך הם לא צלחו. בה בעת צלח המאמץ להגדיל את תקציב אגף מעונות היום, ובכל זאת לא גדל שיעור הילדים (23%) במסגרות הפורמליות. בבריטניה, שבה היתה התשתית מפותחת פחות, חל בין השנים 1997-2010, זמן שלטון מפלגת הלייבור, גידול נכבד בתקציב. אומצו סטנדרטים לגודל הקבוצה והיחס בין מטפלים לילדים, נקבעו דרישות להכשרה ופיתוח מקצועי של הצוות המטפל, פותחו תוכניות לימודים, הונהג רישוי ופיקוח, ושיעור הילדים במסגרות הפורמליות עלה ל-40% (OECD Family Database). המאמר מבקש להתחקות אחר ניסיונות לחולל רפורמות במסגרות לגיל הרך בשתי המדינות ולהסיק מהם על מאפייני כלי המדיניות, על המטרות שהם משרתים ועל הנהנים והמפסידים מהם, על פי עקרונות המערכות השונות (Przeworski & Teune, 1970).

בחלקו הראשון של המאמר תוצע טיפולוגיה למיון סוגים שונים של מדיניות בגיל הרך. החלק השני יציג דרך הטיפולוגיה המוצעת את המקרה הבריטי, את המקרה הישראלי ואת ההבדלים ביניהם. בחלקו השלישי ייבחנו שלושה הסברים המתבססים על שלוש גישות מרכזיות בחקר הפוליטיקה: הגישה המוסדית, הגישה הפונקציונלית והגישה הרב תרבותית. המאמר יראה שהשילוב בין הגישות מספק הסבר מקיף להבדלי המדיניות בין ישראל לבריטניה. ממצאי המחקר יצביעו על המאפיינים של התרחבות מדיניות הרווחה הניאו ליברלית, המתנה את הזכאות לזכויות חברתיות בהשתתפות בשוק העבודה. עוד

יצביע המחקר על השימוש ברגולציה ככלי לקידום מדיניות חברתית בכלל ולקידום שירותים חברתיים איכותיים בפרט.

מתודולוגיה

המחקר נערך בידי חוקר אחד שניתח מסמכי מדיניות, ראיונות וקטעי עיתונות בשיטה של מעקב אחר תהליך (Process Tracing) (Beach & Pedersen, 2013; Bennett & Checkel, 2012; Collier, 2011; Ruback, 2010). המחקר בנוגע לישראל מתמקד בשנים 2003-2013, שבהן נעשו מאמצים רבים יחסית לשנים קודמות לקדם רפורמות במסגרות לגיל הרך. הניתוח יכלול דוחות של ועדות, החלטות ממשלה, פרוטוקולים של דיוני ועדת טרכטנברג שאושרו לפרסום לציבור, 39 פרוטוקולים של ישיבות הוועדה למען זכויות הילד בנושא מעונות היום בכלל והצעת חוק הפיקוח על מעונות היום בפרט, וכן כתבות על הסדרת מעונות היום שפורסמו בין דצמבר 2010 לדצמבר 2012 בעיתונות האלקטרונית (אתרי הארץ ו-YNET). עוד יסתמך המחקר על 13 ראיונות עומק מובנים למחצה שנערכו בשנים 2012-2013 עם דמויות מובילות בתחום וביניהן בעלי תפקידים בכנסת ישראל, במשרד הכלכלה ובמעונות היום (Berry, 2002; Richards, 1996). כל הראיונות מלבד אחד הוקלטו ותומללו. המחקר משתמש גם במדדים כמותיים על בסיס נתוני משרד האוצר, הלמ"ס, משרד הכלכלה³ וה-OECD Family Database בין השנים 1995-2011.

המחקר בנוגע לבריטניה נסמך על ניתוח מסמכי מדיניות שעסקו ברפורמה במערך המסגרות לגיל הרך בין השנים 1997-2010, תקופת שלטון מפלגת הלייבור,⁴ ועל ניתוח נאומיו של טוני בלייר, ראש הממשלה שהוביל את הרפורמות בנושאי חינוך ורווחה בשנים 1997-2007. נתונים כמותיים הנוגעים לשנים 1995-2010 נלקחו מה-OECD Family Database, מהבנק העולמי וממאגר ה-Eurostate.

3 התמ"ת בתקופה המדוברת.

4 כמו טיפול בילדים להורים עובדים (Childcare for working parents, house of commons work and pensions committee, Report of Session 2002-2003 Statutory); יישום שלבי היסוד לגיל הרך – מדרוך לקביעת הסטנדרט ללמידה, פיתוח וטיפול בילדים "השנים המוקדמות: יסודות לחיים, בריאות ולמידה" (Setting the standards for learning, development, framework for the early years foundation stage – Statutory) (2008).

טיפולוגיה למיון מדיניות רווחה

מאמר זה מציג טיפולוגיה למיון סוגים שונים של מדיניות רווחה בכלל ולמיון סוגים שונים של מדיניות רווחה בנושא מסגרות לגיל הרך בפרט. הטיפולוגיה מבחינה בין שני צירים: בציר אחד נבחנים כלי מדיניות תקציביים מול כלי מדיניות רגולטוריים, ובציר האחר נבחנת השאלה מי נהנה מהמדיניות.

מיונה (Majone, 1997) מזהה את ההוצאה התקציבית ואת האספקה הישירה של שירותים עם מדינת הרווחה הפועלת בראש ובראשונה באמצעות חלוקה מחדש. בדומה לחוקרים אחרים (Gilbert & Terrell, 2005) הוא מצביע על דעיכתה של מדינת הרווחה, וכך מזהה צמיחה של מודל שלטוני חדש – המדינה הרגולטורית. זו האחרונה פועלת כדי לווסת את השוק, והכלים המרכזיים שהיא משתמשת בהם הם קביעת סטנדרטים, תקנות, רישוי, אכיפה ופיקוח והקמת סוכנויות רגולטוריות. תיאור זה מציג באופן דיכוטומי את מדינת הרווחה ואת המדינה הרגולטורית, את הצדק החברתי ואת הרגולציה של השוק, ומעמיד זה מול זה את כלי המדיניות המרכזיים של שתי הגישות – האספקה הישירה של השירותים וההוצאה התקציבית מחד גיסא והכלים הרגולטוריים מאידך גיסא.

כיום הולכת ומתבססת ההבנה שהקביעה הדיכוטומית ולפיה מדיניות תקציבית מקדמת צדק חלוקתי ושוויון ואילו מדיניות רגולטורית פועלת כנגד ערכים אלה מוטעית. מדיניות תקציבית יכולה להעדיף קבוצות מסוימות על פני אחרות, ולא בהכרח לקדם צדק חלוקתי (רוזנהק, 2007), ואילו מדיניות רגולטורית יכולה לקדם ערכים של שוויון, למשל חוקי עבודה שאוסרים על אפליית נשים או העדפה מתקנת (Levi-Faur, 2012; Mabbett, 2011). חשיבותה של הבנה זו בכך שבקביעת מדיניות רווחה במאה ה-21 משתמשים, הן בהקצאה תקציבית והן בכלים רגולטוריים, ולא ניתן להסיק ששימוש בראשונה מעיד על הרחבת מדיניות הרווחה ושימוש באחרונים מעיד על צמצומה.

באשר לשאלה מי נהנה ממדיניות הרווחה, הטיפולוגיה ממיינת שני סוגי מדיניות עיקריים (במקרה הזה בנושא המסגרות לגיל הרך) על פי קהלי יעד: (1) מדיניות אוניברסלית, הפונה לכלל האוכלוסייה הרלוונטית, ובמקרה הזה לכלל ההורים לילדים (קבוצה מובחנת כשלעצמה); (2) מדיניות קטגוריאלית, הפונה לחלק מהאוכלוסייה. באשר לסוג זה נבחין בין זכאים על פי מבחן אמצעים (הזכאות נקבעת לפי מידת הנזקקות) לבין זכאים המשתייכים לקבוצה מסוימת (הזכאות נקבעת על פי סטטוס), כמו הורים עובדים, נשים,

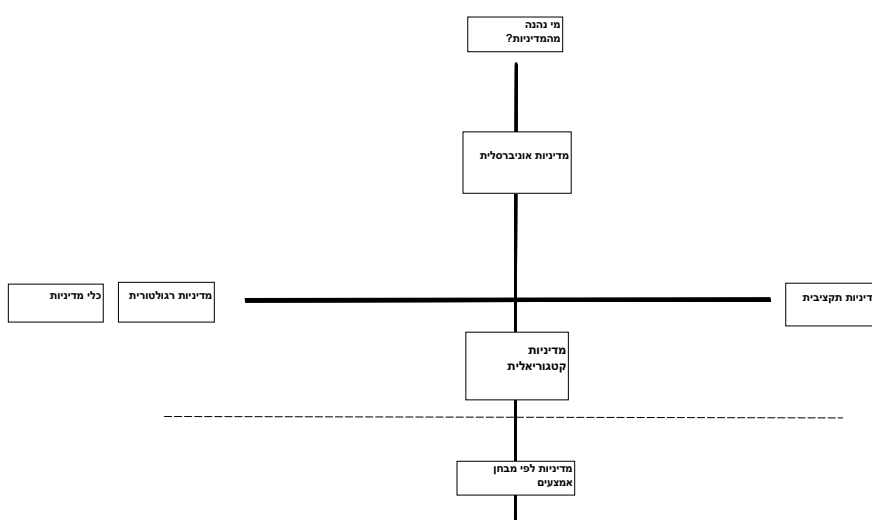
אימהות חד הוריות⁵ (גל, 1999).⁶ תרשים 1 (להלן) מציג טיפולוגיה של סוגים שונים של מדיניות רווחה לפי כלי מדיניות – הקצאה תקציבית ורגולציה – ולפי קהל היעד. הטיפולוגיה ממיינת שישה סוגי מדיניות:

- א. מדיניות תקציבית אוניברסלית, הפונה לכלל חברי הקבוצה – הקבוצה הגדולה ביותר האפשרית מקבלת אספקה ישירה של שירותים או מימון שלהם; למשל: מימון חינוך חינם לכלל הילדים.
- ב. מדיניות תקציבית קטגוריאלי – משאבים מופנים לקבוצה מובחנת שלא על בסיס אמצעים; למשל: תמיכה באברכים, תמיכה באימהות חד הוריות, מתן נקודת זיכוי במס לאימהות עובדות.
- ג. מדיניות תקציבית לפי מבחן אמצעים – המשאבים מוקצים לפי מבחן הכנסה; למשל: סבסוד מעונות לפי מבחן הכנסה לנפש.
- ד. מדיניות רגולטורית אוניברסלית הפונה לחברי הקבוצה הגדולה ביותר האפשרית (כל הילדים הנמצאים במסגרות לגיל הרך) – עניינה קביעת סטנדרטים, רישוי ואכיפה של מטרות וערכים חברתיים; למשל: קביעת סטנדרטים להכשרה ולפיתוח מקצועי של הצוות המטפל, קביעת תוכנית לימודים, החלת חובת רישוי על מעונות יום.
- ה. מדיניות רגולטורית קטגוריאלי – תכליתה לתת לקבוצות מסוימות עדיפות בקבלת שירותים, לעודד נגישות לזכויות או הגנה עליהן, שלא על פי מבחן אמצעים ובלי לממן זאת בהכרח; למשל: תקנה הנותנת קדימות לאימהות חד הוריות ברישום למעונות יום.
- ו. מדיניות רגולטורית לפי מבחן אמצעים – תכליתה לתת עדיפות לפי מבחן הכנסות; למשל: עדיפות בקבלה למעון יום לפי קריטריון של הכנסה לנפש.

5 בשיח קצבאות הרווחה נהוג להתייחס לקבוצה נוספת של תוכניות, תוכניות ביטוח סוציאלי, אך אין קבוצה זו רלוונטית במקרה שלנו.

6 בשיח קצבאות הרווחה משתמשים לעתים במושגים "מדיניות אוניברסלית" ו"מדיניות קטגוריאלי" כמושגים נרדפים שמשמעותם מדיניות שנהנית ממנה קבוצה מובחנת ושלא על פי מבחן אמצעים. במאמר זה, כאמור, יש שימוש שונה, המבחין בין מדיניות אוניברסלית, הפונה לכלל חברי הקבוצה (כל ההורים לילדים), לבין מדיניות קטגוריאלי, הפונה לקבוצה מובחנת בתוך קבוצת ההורים (מועסקים, נשים) או לחילופין ממיינת לפי מבחן אמצעים.

תרשים 1: טיפולוגיה של כלי מדיניות וקהל יעד



כאמור, אין ההבחנה בין מדיניות תקציבית למדיניות רגולטורית דיכוטומית. להוצאה תקציבית יש לעתים קרובות ביטויים רגולטוריים כמו חקיקה ראשית ותקנות, ואילו לרגולציה מתלוות על פי רוב עלויות של רישוי ופיקוח. כך למשל לוותה הצעת חוק הפיקוח על מעונות היום התש"ע-2010, שתידון בהמשך, בהחלטת ממשלה על הגדלת תקציב הפיקוח על מעונות היום.⁷ עם זאת אין המדיניות הרגולטורית מחייבת הוצאה ממשלתית, ובשונה מהאספקה הישירה או מהמימון הישיר מטעם המדינה יגולגלו הלאה חלק מהעלויות הכרוכות בה, ולעתים אף רובן.

למרות טשטוש הגבולות המסוים בין שני המושגים, הטיפולוגיה המוצעת מאפשרת למיין סוגים שונים של מדיניות חברתית ומחדדת את ההבדלים ביניהם. היא מאפשרת לחדד את ההבדלים בין מדיניות תקציבית לבין מדיניות רגולטורית שהשימוש בה נעשה נפוץ במאה ה-21. חידוד זה חשוב משום שהטיפולוגיה יכולה לסייע בהבנת התפקיד של מדיניות רגולטורית בקידום מדיניות רווחה. הטיפולוגיה מסייעת גם להבנת משמעות הבחירה במדיניות מסוימת ומשקפת את המרוויחים מהמדיניות. עוד ביכולתה לסייע בהשוואת מדיניות חברתית בין מדינות שונות, כמוצע כאן, על פני תקופות שונות ובין תחומים שונים. כפי שנראה בהמשך, הטיפולוגיה מהווה כלי יעיל למיון ולהבנה של מדיניות המסגרות לגיל הרך בישראל ובבריטניה.

7 החלטת ממשלה 4088 מ-8 בינואר 2012: שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג).

מדיניות המסגרות לגיל הרך בבריטניה ובישראל: רגולציה והוצאה תקציבית

במהלך שנות ה-2000 נעשו בבריטניה ובישראל מאמצים לקדם רפורמות במסגרות לגיל הרך, הן באמצעות כלים תקציביים והן באמצעות כלים רגולטוריים. בפרק זה נראה שבעוד שבבריטניה שילבו הרפורמות שימוש בשני הכלים, בישראל לא צלחו המאמצים להנהיג רפורמות רגולטוריות והרפורמות היו תקציביות בעיקר.

רפורמות במדיניות המסגרות לגיל הרך בבריטניה

המסגרות בבריטניה לגיל הרך בכלל ולגילאי לידה עד שלוש בפרט התפתחו ביוזמת השוק הפרטי (משפחתונים ומעונות), ביוזמת הורים וביוזמות של המגזר השלישי, כמו Preschool Playgroup Association (PPA). מבחינה פורמלית היו מסגרות אלה חייבות בפיקוח על פי חוק מ-1948,⁸ אך בפועל לא נאכף החוק (Cohen, 2004). המדיניות המוצהרת לגילאי לידה עד שלוש הדגישה את חשיבות הטיפול האימהי, ועל כן יועדו המסגרות הפורמליות בעיקר לילדים בסיכון (Plowden, 1967). עלייתה של הלייבור לשלטון ב-1997 סימנה מפנה ביחס המדינה לגיל הרך. מפנה זה הוביל לרפורמות רגולטוריות ותקציביות ששינו את מסגרות החינוך לגיל הרך.

רפורמות רגולטוריות

הרפורמות הרגולטוריות עסקו בשני נושאים מרכזיים: (1) הסדרת הרישוי והפיקוח על המסגרות לגיל הרך; (2) הבטחת חינוך איכותי.

אחד הצעדים הראשונים שנקטה הלייבור עם עלייתה לשלטון היה ביטול ההפרדה בין האחריות על החינוך לבין האחריות על הטיפול בילדים, שהוטלה באופן מסורתי על משרד הבריאות. אחריות זו הועברה למשרד החינוך. בעקבות המהלך הוכפפו כל המסגרות לגיל הרך (מעונות ומשפחתונים) לפיקוח של OFSTED⁹ – הרשות לסטנדרטים בחינוך – שהופקדה על הפיקוח במערכת החינוך הבריטית ועל אכיפת הסטנדרטים שנקבעו. במסגרת הפיקוח פוקדים מפקחים מטעם OFSTED לפחות אחת לשנה כל מסגרת לגיל הרך, ועורכים בה ביקורת שממצאיה מפורסמים לציבור באמצעות אתר

The 1948 Childminders and Nurseries Regulation Act. 8
Office for Standards in Education. 9

האינטרנט של הרשות. הרשות אף דואגת לאכיפת חוק הסטנדרטים בטיפול 2000,¹⁰ אשר שב והחיל חובת רישוי על כל המסגרות החינוכיות לגיל הרך מגיל לידה ואילך (Baldock, Fitzgerald, & Kay, 2009; Sylva & Pugh, 2005).

בנוגע לאיכות החינוך ולתוכניות הלימודים היתה המדיניות ברובה בעלת מאפיינים רגולטוריים אוניברסליים וחלה על כל המסגרות: ב-2003 יצא בכריטיניה מסמך מדיניות שכותרתו היתה כל ילד חשוב. המסמך הכיל החלטות מדיניות במספר תחומים: שיתוף ידע בין רשויות אודות מצבם של ילדים; מינוי נציב ילדים שתפקידו לייצג את האינטרסים שלהם;¹¹ קביעת קריטריונים חדשים להכשרה ולפיתוח מקצועי של הצוות המטפל במסגרות לגיל הרך (Every Child Matters, 2003).

חוק הטיפול בילדים 2006¹² עסק בהרחבה בנושא הפדגוגיה בגיל הרך. במסגרת החוק הוקמה רשות שלבי היסוד לגיל הרך.¹³ גוף זה שימש מסגרת לפיתוח, למידה ורווחה של ילדים מתחת לגיל חמש, והגדיר למעשה מטרות חינוך והתפתחות לגילאים הצעירים. המנדט של הרשות היה רחב וחל על כלל המוסדות הרשומים, המספקים שירותי טיפול וחינוך לגיל הרך. במסגרת הרשות פותחה גם תוכנית לימודים לגילאי לידה עד שלוש.¹⁴ מלבד זאת נקבעו בכריטיניה תקנים להשכלה, להכשרה ולפיתוח מקצועי של מטפלים ואנשי חינוך המועסקים במסגרות לגיל הרך (Practice guidance for the early years foundation stage: Setting the standards for learning, development and care (for children from birth to five, 2008).

רפורמות תקציביות

רפורמות המדיניות התקציבית התמקדו ברובן בשתי קבוצות מוטבים עיקריות: אוכלוסיות הנמצאות בשולי מעגל העבודה (קטגוריאליות) והורים מרקע סוציו-אקונומי נמוך (מבחן אמצעים). ככלל, מאז עלה הלייבור לשלטון עלתה ההוצאה הציבורית על חינוך לגיל הרך בכריטיניה (גילאי לידה עד שש) מ-0.6% מהתמ"ג ב-1998 ל-1.1% ב-2009 (OECD Family Database).¹⁵ רוב התקציב נותב להורים העובדים ושימש לסבסוד מעונות ישיר

Care Standards Act 2000. 10

Children Commissioner. 11

Child Care Act, 2006. 12

Early Year Foundation Stage. 13

14 התוכנית פירטה יעדי התפתחות מוטורית ("הילד ינוע בביטחון ובבטיחות"), רגשית ("יבסס יחסים טובים עם מבוגרים ועמיתים") וקוגניטיבית ("הילד יזהה מספרים מ-1 עד 9") לצד הדרכים להשיג אותם (Statutory framework for the early years foundation stage – Setting the standards for learning, development, and Care for children from birth to five 2008)

15 נתונים אלה כוללים את השתתפות המדינה במימון עלויות חינוך לגילאי שלוש וארבע שהיו אוניברסליות, אולם לגילאים הנמוכים משלוש היה עיקר ההוצאה סלקטיבי.

לאוכלוסייה מרקע סוציו-אקונומי נמוך ולהטבות מס (Working Tax Credit), שלהן היו זכאים הורים בעלי הכנסות נמוכות, סטודנטים-הורים במערכת ההשכלה הגבוהה, משפחות חד הוריות ומשפחות שבהן אחד ההורים עובד והאחר משתתף בהכשרה שתסייע לו להשתלב בשוק העבודה. אין הטבות אלה תלויות בגובה המס שמשלמים ההורים, אלא בכושר השתכרותם. אלה תשלומים שמעבירה המדינה, המותנים בעיקר במינימום שעות עבודה לזוג, בגובה השכר השנתי המשותף ובעלות המעון. ההטבות יכולות לממן עד 85% מעלויות מעונות היום. מלבד זאת ניתן מימון ישיר למעונות דרך מעסיקים (עד 55 ליש"ט ב-2008), הזוכים בתמורה להקלות מס (Baldock, Fitzgerald, & Kay, 2009; Sylva & Pugh, 2005; West, Roberts, & Noden, 2010).¹⁶

זאת ועוד, במסגרת המדיניות כל ילד חשוב הוקמה קרן הורות,¹⁷ שנועדה לחזק את תמיכת המגזר השלישי בהורים מרקע סוציו-אקונומי נמוך. במסגרת הקרן חולקו מענקים בסכום כולל של 47 מיליון ליש"ט (Morgan, Rallison, Massey, & Hamilton, 2011). לבסוף, במסגרת חוק הטיפול בילדים 2006 נוסדה קרן שינוי,¹⁸ שנועדה לסבסד הכשרות לאנשי מקצוע לגיל הרך (מדיניות תקציבית אוניברסלית). כלומר: על פי רוב עלתה ההוצאה הציבורית על מימון השירותים, אך ללא אספקה ישירה של שירותים בידי הממשלה.¹⁹

המדיניות הבריטית הביאה לעלייה תלולה בשיעור הילדים המשולבים במסגרות פורמליות – מ-2% בלבד ב-1988 ל-40.1% ב-2008 (OECD Family Database). ועדיין היה מספר שעות שהייה של הילדים במסגרות הפורמליות ב-2008 נמוך יחסית לממוצע ה-OECD, ועמד על 16 שעות שבועיות (OECD Family Database). אחד ההסברים לכך הוא עלות מעונות היום. עלות שכר הלימוד בבריטניה לגיל הרך (לשהות מלאה) היא מהגבוהות במדינות ה-OECD ועומדת על 40.6% מהשכר הממוצע במשק (OECD Family Database, 2008).

רפורמות במדיניות המסגרות לגיל הרך בישראל

מעונות היום בישראל מופעלים ברובם בידי ארגוני המגזר הפרטי (מפעילים הפועלים כארגונים למטרות רווח) והשלישי. האחריות המיניסטריאלית על מסגרות לילדים מתחת

16 הלכה למעשה 2 מתוך 7 מיליון זכאים לא מימשו את זכאותם לסיוע במימון מעונות. ראו Truss (2012). *Affordable quality: New approaches to childcare*

Parenting Fund. 17

Transformation Fund. 18

19 במסגרת ה-Childcare Act חויבו הרשויות המקומיות ב-2006 לדאוג לקיומם של מעונות לגילאי לידה עד שלוש, בין באספקה ישירה ובין באמצעות ספקים מהמגזר הפרטי והשלישי.

לגיל שלוש בישראל מתחלקת בין האגף לתעסוקת נשים במשרד הכלכלה, הממונה על רוב מעונות היום, לבין משרד הרווחה, הממונה על מסגרות ייעודיות לילדים בסיכון. החוק האמון על הסדרת הפיקוח על מעונות היום, חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965, מיושם באופן חלקי מאוד. רק כ-100 אלף מתוך 470 אלף ילדים נמצאים במסגרות מפוקחות, והשאר נמצאים במסגרות פרטיות או עם קרובי משפחה (דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011; ועדת טרכטנברג). בישראל יש כיום שלושה סוגי מסגרות חינוכיות לגיל הרך: פנימיות ומעונות רב תכליתיים לילדים בסיכון, גנים פרטיים ומעונות יום. הגנים הפרטיים פועלים ללא רישוי וללא פיקוח ממשלתי. פורמלית הם חייבים ברישיון עסק, ועל פי רוב גם נדרשים לאישור הרשות המקומית לשימוש חורג במבנה, אך רובם פועלים ללא אישורים אלה (ריאיון עם קרן איוס, בעבר יו"ר איגוד הגנים הפרטיים ח.י.ב.ה – חינוך ילדים בגיל הרך, 2013).²⁰

תפקידם המוצהר של מעונות היום הוא לעודד תעסוקת נשים (אתר משרד הכלכלה). על בסיס זה משרד הכלכלה קובע מחיר מקסימום לשירותים ומעניק לזכאים סבסוד פרוגרסיבי, הנקבע לפי מבחנים קטגוריאליים כמו תעסוקת האם ומבחן אמצעים. המשרד אמנם משתתף בעלות בניית המעונות, אבל עמו נושאים בעלויות גם הארגונים המפעילים והרשויות המוניציפליות (בעיקר באמצעות הקצאת הקרקעות). המשרד מפקח על מעונות בהסדר בנושאים של בטיחות המבנה, תברואה וכו' (ללא פיקוח פדגוגי) (ריאיון עם תמי קציר, בעבר ראש אגף מעונות יום במשרד התמ"ת, 2013).

שיעור הילדים המתחנכים במעונות היום המפוקחים נותר כמעט ללא שינוי משנות ה-80, ובשנת 2008 עמד על כ-23%. מעונות היום בישראל מובילים את ממוצע ה-OECD במספר שעות השהייה של ילדים, שעומד על 51 שעות שבועיות (OECD Family Database, 2008). שכר הלימוד בחינוך הפורמלי (מעונות יום) מעט גבוה מממוצע ה-OECD (16.4%) ועומד על כ-19% מהשכר הממוצע במשק (נתוני הלמ"ס ונתוני משרד הכלכלה, 2011).

משנות ה-2000 נעשו מאמצים שונים לערוך רפורמות רגולטוריות ותקציביות בתחום מעונות היום. ככלל ניתן לומר שבעוד הרפורמות התקציביות יושמו ברובן, התקשו הרפורמות הרגולטוריות להגיע לכדי מימוש.

20 כיוון שעל הגנים הפרטיים לא חלה בפועל רגולציה ברמה הארצית, יתמקד הדיון במעונות היום.

רפורמות רגולטוריות

בישראל נעשו מאמצים שונים לקדם רפורמות רישוי ופיקוח, אך אלה לא הגיעו לכדי יישום. דוח טרכטנברג המליץ להעביר את אגף מעונות היום לאחריות משרד החינוך וליצור בכך רצף חינוכי מלידה עד החינוך העל יסודי (דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011; ועדת טרכטנברג). המלצה זו לא יושמה. ניסיון אחר להסדיר את הרישוי והפיקוח על מעונות היום והגנים לגילאי לידה עד שלוש נעשה בהצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"א-2011. הצעת החוק ביקשה להחיל חובת רישוי ופיקוח על כל מסגרת ששואה בה שבעה ילדים ויותר. ההצעה נידונה בהרחבה בוועדה לזכויות הילד, אך לא עברה קריאה שנייה ושלישית (ריאיון עם זבולון אורלב, 2012; וילר-פולק, 2012).

מאמצים הושקעו גם בקידום רפורמות פדגוגיות, אך גם הן לא יושמו. במהלך שנות ה-2000 נעשו בישראל שלושה ניסיונות מרכזיים לקדם שינוי פדגוגי. הניסיון הראשון נעשה במסגרת ועדת רוזנטל שמונתה בידי שר התמ"ת (סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לתינוקות, 2009).²¹ המלצות הוועדה נגעו לנושאים בתחום ההתנהלות הפיסית (בטיחות, תחזוקה, שינה ומנוחה) ולנושאים פדגוגיים (הכשרה ופיתוח מקצועי של הצוות, מדיניות חינוכית-טיפולית, יחסי מטפלים-ילדים ועוד). הן כוונו אמנם לכלל האוכלוסייה, אך הוועדה המליצה להתחיל ליישמן במעונות המשרתים אוכלוסיות בעשירונים הנמוכים על בסיס מבחן אמצעים. המלצות הוועדה התקבלו פורמלית בידי האגף למעונות יום, אך לא יושמו בשל מחלוקת תקציבית עם האוצר (ריאיון עם תמר אלמוג, 2013).

עוד ניסיון להחיל עקרונות פדגוגיים על גילאי לידה עד שלוש נעשה בהצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"א-2011. הצעת החוק הסמיכה את שר החינוך לקבוע תקנות באשר לתכנים החינוכיים ולהכשרה והפיתוח המקצועי של הצוות המטפל. ההצעה טרם התקבלה, כאמור. הנושא הפדגוגי עלה גם בדיוני ועדת טרכטנברג. הוועדה ציינה את המחסור במדיניות פדגוגית שתדגיש את איכות הטיפול והחינוך בגיל הרך, ואף שראש הוועדה התבטא בעניין בחריפות, בפועל לא התקבלו המלצות שעסקו ישירות בפדגוגיה:

הדבר הנוסף זה העניין של הסטנדרט והאיכות. אני צרם לי מאוד כך שהנושא הזה של 0-3 נמצא באחריות משרד התמ"ת. צרם לי מאוד, כי יש בזה מסר, והמסר הוא מסר חמור, שהתינוק או הילד הוא אובייקט שאתה מפקיד אותו במחסן, במגרש חניה, בדרך לעבודה, ונפרד ממנו וגמרנו את העניין (הוועדה לשינוי כלכלי חברתי [ועדת טרכטנברג], ישיבה שישית של הצוות לשינוי כלכלי חברתי, 2011)

21 כבר ב-1987 עמדה מרים רוזנטל בראש ועדה שעסקה בסוגיית הסטנדרטים במעונות היום. המלצותיה של ועדה זו לא יושמו (ריאיון עם מרים רוזנטל, 2013).

רפורמות תקציביות

בעשור האחרון גדלה ההוצאה התקציבית במעונות היום. על פי נתוני משרד האוצר גדל התקציב המאושר של אגף מעונות היום פי 4 ויותר, ואילו הביצוע בפועל גדל פי 3.²² בדומה לבריטניה התמקדה ההוצאה התקציבית בשתי קבוצות עיקריות: ילדים בסיכון וציבור ההורים העובדים. כלומר: ננקטה מדיניות על קו הרצף שבין מדיניות קטגוריאליה לבין מדיניות מבוססת מבחן אמצעים.²³ הגידול בהוצאה התקציבית נבע ממספר גורמים:

1. בעקבות המחאה החברתית ב-2003 (המזוהה עם מחאת האימהות החד הוריות בהובלת ויקי כנפו) התקבלה ביוני 2005 החלטת ממשלה בדבר הגדלת תקציב האגף למעונות יום. הגדלת התקציב יועדה להגדלת מספר הילדים במעונות היום, להעמקת סבסוד מעונות היום לאימהות עובדות, להעמקת הסבסוד לאימהות עובדות בעלות הכנסות נמוכות, לשיפור השירות במעונות היום והמשפחתונים ולשיפור התקינה במעונות (החלטת ממשלה 3689, 2005).

2. ב-2009 התפרסם פסק דין תקדימי של בית המשפט העליון (ע"א 4243/08 פקיד שומה גוש דן נ' פרי; פורסם בנבו, 30.4.2009), ובו הוכרו הוצאות טיפול בילדים כהוצאה מוכרת. בתגובה לפסק הדין פעל משרד האוצר לשינוי החקיקה בנושא. בעקבות השינוי בפקודת מס הכנסה הוענקה להורים לילדים עד גיל חמש נקודת זיכוי נוספת במס, ובהמשך התקבלה החלטת ממשלה 602 מיום 19.7.09 בדבר "עידוד תעסוקת אימהות לילדים בגילאי 0-5" והגדלת תקציב האגף למעונות יום.²⁴

3. במסגרת החלטת ממשלה 4088 בנושא "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)" הוחלט להעניק נקודת זיכוי נוספת לאבות לילדים שטרם מלאו להם ארבע ולאימהות לילדים עד גיל חמש. אין זו הטבה המיועדת לכסות ישירות את עלויות החינוך, כיוון שלמעשה אין קשר ישיר בין ההטבה לשהיית הילדים במסגרת חינוכית. עם זאת, ההמלצה באה על רקע יישום המלצות דוח טרכטנברג ובמסגרת הניסיון להקל על עלויות החינוך לגיל הרך להורים לילדים ולעודד השתתפות של הורים בשוק העבודה (הוועדה לשינוי כלכלי חברתי [ועדת טרכטנברג], הצוות לשינוי כלכלי חברתי, ישיבה 6, 2011).

בשל כל אלה עלתה, על פי נתוני משרד האוצר, ההוצאה הממשלתית על הטבות המס להורים עובדים מ-1.1 מיליארד ש"ח בשנת 2011 ל-2.6 מיליארד ש"ח ב-2012.

22 ההסבר לכך, על פי תמר אלמוג, טמון בניצול-חסר של סעיף הבנייה שלקח זמן לנצלו (ריאיון עם תמר אלמוג, 2013).

23 השיח הפורמלי מעודד יציאת נשים לעבודה, אולם הלכה למעשה ההוצאה התקציבית מיועדת גם למשפחות של אברכים.

24 הוקצו 30 מיליון ש"ח לבינוי מעונות יום, 75 מיליון ש"ח להגדלת מספר הילדים במעונות היום ו-35 מיליון ש"ח להעמקת הסבסוד לילדים שהכנסה לנפש במשפחתם היא 3,000-5,000 ש"ח בחודש.

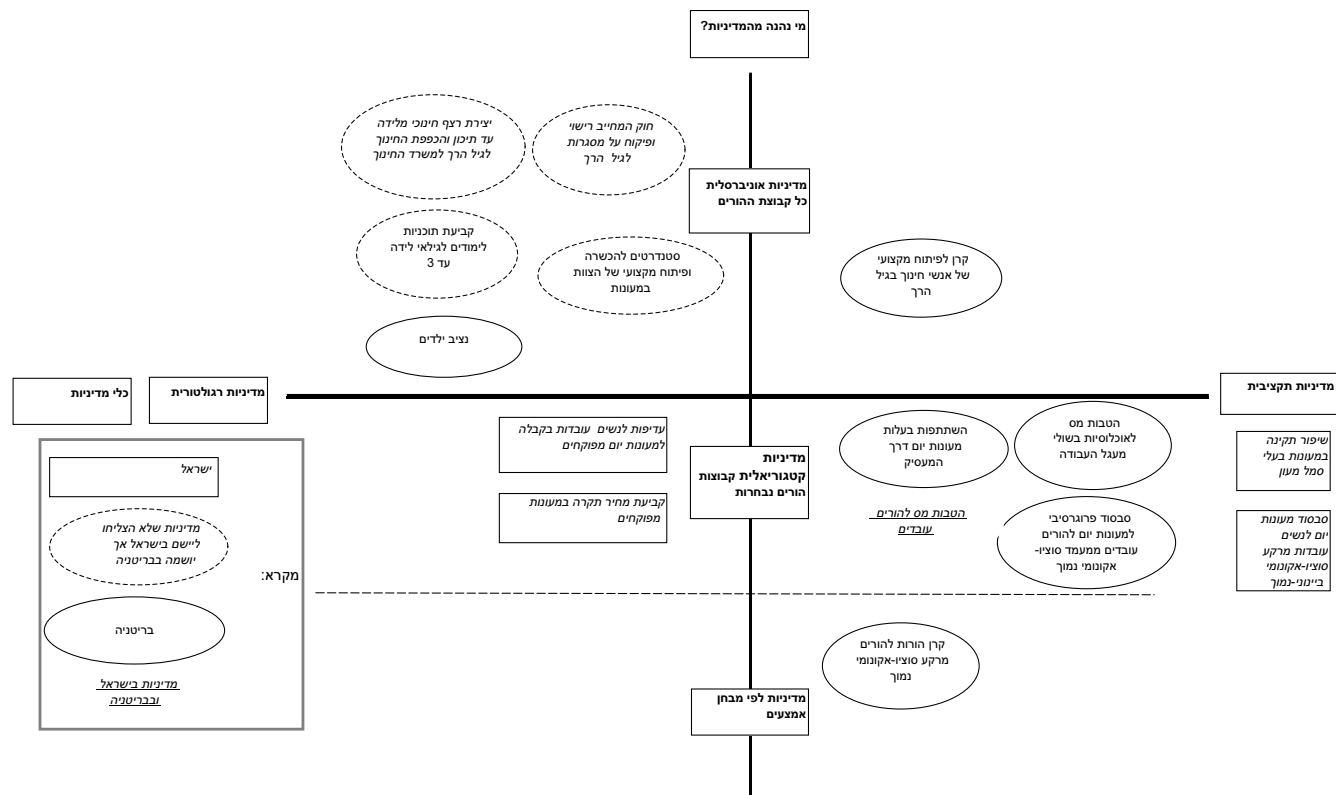
מההשוואה בין ישראל לבריטניה עולה שמדיניות החינוך לגיל הרך בזו האחרונה משלבת הוצאה תקציבית קטגוריאלית, הוצאה תקציבית לפי מבחן אמצעים (מדיניות מיסוי, סבסוד מעונות למשפחות מרקע סוציו-אקונומי נמוך) ורגולציה אוניברסלית (קביעת סטנדרטים, קביעת תוכנית לימודים, אכיפה ופיקוח). בישראל נעשו ניסיונות להנהיג רפורמות רגולטוריות שעניינן איכות החינוך במעונות. אלה התקבלו אמנם ברמה ההצהרתית, אבל לא יושמו. ההוצאה התקציבית המשלבת בין מבחנים קטגוריאליים למבחני אמצעים גדלה בשל תקצוב אגף מעונות היום והטבת מס להורים עובדים. בניגוד למקרה הבריטי, לא הביאה העלייה בהוצאה התקציבית לעלייה בשיעור הילדים במעונות היום.

על פניו נראה, שכלי המדיניות בבריטניה יצרו הפרדה בין מדיניות תקציבית, המעודדת נגישות למעונות יום בקרב קבוצות שוליים ואוכלוסיות עובדות, לבין מדיניות רגולטורית המעודדת איכות. הלכה למעשה היתה למדיניות הרגולטורית השפעה תקציבית, שכן השיפור באיכות השירותים הביא לעלייה במחירי המעונות, שגולגלה על ההורים ובאופן חלקי גם על המדינה, שמימנה את המעונות עבור הורים בשולי מעגל העבודה (Truss, 2012).

בישראל, לעומת זאת, נכשלו הניסיונות לשפר את איכות המעונות באמצעים רגולטוריים. נראה שהרגולציה קטגוריאלית בעיקר, ומתבטאת בתקנות הקובעות מי זכאי למעונות במחיר תחת פיקוח. בה בעת הצליחה המדיניות התקציבית הקטגוריאלית, הן להרחיב את הנגישות והן לשפר במידת מה את האיכות באמצעות שיפור התקינה במעונות היום הרשמיים (בעלי סמל מעון).

תרשים 2 מציג את ממצאי המחקר עד כה. התרשים ממיין את סוגי המדיניות השונים בבריטניה ובישראל לפי כלי מדיניות תקציביים ורגולטוריים ולפי קהל היעד של המדיניות: כלל ההורים (אוניברסלי), קבוצות קטגוריאליות בתוך קבוצת ההורים ויחידים העומדים במבחן אמצעים.

תרשים 2: טיפולוגיה של כלי מדיניות ויישום במדיניות המסגרות לגיל הרך בבריטניה וישראל



הוצאה תקציבית ורגולציה כאמצעים לקידום מדיניות רווחה

ישראל ובריטניה החליטו שתיהן שלא לתמוך במסגרות לגילאי לידה עד שלוש שנים באמצעות הוצאה תקציבית אוניברסלית, ובשתיהן גדלה ההוצאה התקציבית על קבוצה קטגוריאליית, קבוצת ההורים העובדים. ההבדל המרכזי ביניהן הוא שבריטניה פיתחה מדיניות רגולטורית המקדמת את איכות המסגרות. חייבים בה כל נותני השירותים, ונהנים ממנה כלל ההורים והילדים. ישראל, למרות מספר ניסיונות, לא הצליחה להנהיג מדיניות דומה, וניתן למצוא רגולציה בעיקר בתקנות המקנות לקבוצות קטגוריאליות מסוימות נגישות למעונות היום הנמצאים תחת פיקוח. להלן נסביר את הבדלי המדיניות בין ישראל לבריטניה.

כיצד ניתן להסביר את ההבדלים בין המדיניות בישראל למדיניות בבריטניה?

ישראל ובריטניה הנהיגו מדיניות שונה בנושא המסגרות לגיל הרך. בעוד בריטניה פיתחה, הן את הערוץ התקציבי והן את הערוץ הרגולטורי, התרכזת ישראל במדיניות תקציבית קטגוריאליית, והניסיונות לקדם רגולציה החלה על כל נותני השירותים לא צלחו. להלן נתמקד בשלושה הסברים להתפתחות המדיניות בשתי המדינות: (1) הסבר מוסדי, ולפיו מבנה מוסדות המדינה מעצב את המציאות הפוליטית והחברתית ובכלל זה את הבחירה בכלי מדיניות שונים (רגולטוריים/תקציביים). (2) הסבר פונקציונלי, ולפיו הבחירה במדיניות מסוימת משקפת את טובת הכלל ואת האינטרס הציבורי, ובהקשר שלנו, המדיניות שננקטה בנוגע לגיל הרך המשקפת את הצרכים בתחומי התעסוקה, החינוך והילודה (Schubert, 1960; Shleifer, 2005); (3) הסבר רב תרבותי, המתייחס למטרות מדיניות שונות – הכלה או הדרה של קבוצות שוליים בחברה (רוזנהק, 2007). כאשר בבריטניה כיוונה המדיניות להכלה של קבוצות שוליים ותמכה בפיתוח כלים אוניברסליים, בישראל נקטה כלפי החרדים והערבים מדיניות שונה שאינה תומכת בהשתלבות בתעסוקה.

הסבר מוסדי – הבדלים ביכולת המשילות

אי יציבות שלטונית ואי משילות בישראל בהשוואה לבריטניה מסבירות את הקושי של ישראל לאמץ רפורמות רגולטוריות. שתי המדינות הן דמוקרטיות פרלמנטריות. אולם

מ-1997 עד מאי 2010 נהנתה ממשלת הלייבור בבריטניה מרוב בפרלמנט ומיציבות רבה. היציבות השלטונית אפשרה לממשלה לקדם במהירות רפורמות רגולטוריות, לעתים קרובות באמצעות חקיקה ראשית. הממשלות בישראל, לעומת זאת, מתאפיינות בקואליציות של מפלגות החלוקות, לעתים קרובות, בתפיסות העולם שלהן. על כן הן מתקשות לקדם רפורמות באמצעות חקיקה (דוגמת חוק הפיקוח על מעונות היום) (Gibton & Goldring, 2001). ההבדלים ביכולת המשילות בין שתי המדינות באים לידי ביטוי גם במדד המשילות (Worldwide Governance Indicators, 2013) של הבנק העולמי שמראה שלישראל יכולת משילות נמוכה מבריטניה בכל אחד מהפרמטרים הנמדדים (אחריות, יציבות פוליטית, יעילות ממשלתית, איכות הרגולציה ושלטון החוק).

כוחה היחסי של הממשלה בבריטניה התבטא בהשפעה הישירה שהיתה לה, הן על הביקוש למסגרות לגיל הרך והן על מספר המסגרות הזמינות לאורך השנים. לדוגמה: בסוף מלחמת העולם השנייה ביקשה ממשלת בריטניה לעודד תעסוקת נשים. בתקופה זו היו במסגרות לגיל הרך 62,000 מקומות, חלקם פרטיים וחלקם במימון המדינה (יותר מפי שניים ממספר המקומות שהיו זמינים 40 שנה מאוחר יותר). אולם עם תום המלחמה, תחת הכותרת של "חזרה לבית ולמשפחה" (back to hearth and home), עודדה הממשלה את הנשים העובדות לפנות את מקומן לגברים ששבו מן המלחמה, ועקב כך ירד הביקוש למעונות ואיתו גם מספר המעונות (Bertram & Pascal, 2006). בשנות ה-70 היתה המדיניות המוצהרת של ממשלת בריטניה שמסגרות לגיל הרך מיועדות לילדים בסיכון בלבד. בדוח פלאודן (Plowden, 1967), שבחן את שירותי הטיפול והחינוך בגיל הרך, נקבע שאין שירותים אלה צריכים להיות זמינים לכל אישה המבקשת לצאת לעבוד, אלא רק לאלה שהיו זקוקות במיוחד להתערבות המדינה. בשנים אלה תמכה המדינה במשפחות עם ילדים באמצעות מערכת המס ומאוחר יותר באמצעות קצבאות ילדים שהועברו ישירות לאם (Bertram & Pascal, 2006). מדיניות זו התבטאה בשיעור הילדים במסגרות הפורמליות שעמד בסוף שנות ה-90 על 2% בלבד. מדיניות הלייבור בשנים 1997-2010 התאפיינה בחקיקה בתחום המסגרות לגיל הרך שעסקה ברישוי, בפיקוח ובקביעת סטנדרטים למסגרות, כמתואר לעיל, ובעקבותיה שהו כ-40% מהילדים במסגרות תחת פיקוח (OECD Family Database). אם כן, כוחה היחסי ויציבותה של ממשלת בריטניה מסבירים את יתרונה בקידום רפורמות רגולטוריות.

ואילו חולשת הממשלה והקושי להעביר חוקים בשל אי היציבות הקואליציונית בישראל מסבירים את הגירעון הרגולטורי בתחום מעונות היום מחד גיסא ואת הבחירה במדיניות תקציבית שאינה תלויה חקיקה ייעודית מאידך גיסא. כך למשל ניתן להבין איך נדחתה בוועדה לזכויות הילד הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"א-2011, אף שהיתה הצעת חוק ממשלתית. כך כתב ב-21.3.2012 חבר הכנסת זבולון אורלב, יושב

ראש הוועדה לשלום הילד, לראש הממשלה בנימין נתניהו: "לצערי, חברי מפלגות הקואליציה, ישראל ביתנו וש"ס, בוועדת הכנסת הצביעו הבוקר כנגד החלטת הממשלה בעניין הצעת החוק הנ"ל. [...] למעשה [הצבעת] מפלגות הקואליציה [...] בניגוד מוחלט להחלטת הממשלה מטרפדת למעשה את האפשרות להשלים את חקיקת החוק."

המשילות הנמוכה בישראל מעצבת גם את אופן התנהלותם של הארגונים המפעילים את מעונות היום במגעייהם עם המדינה וגורמת להם להפעיל לחץ על הממשלה במקרים שבהם הם מתנגדים לחקיקה, שכן כשנחקק חוק, קשה מאוד לשנותו. מהראיונות אנו למדים, שארגוני הנשים, שהם המפעילים הכולטים של מעונות היום (הנתח שלהם בשוק הוא 40%), התנגדו לחקיקת חוק הפיקוח במתכונת שהוצעה, משום שלדבריהם התכוונה המדינה לגלגל עליהם את עלויות יישומו. הם פעלו אפוא נגד הצעת החוק, הן בהשתתפות פעילה בישיבות הוועדה, הן בפנייה לתקשורת והן באמצעות לוביסטים שפעלו לגייס חברי כנסת שיתמכו בהם ויצביעו נגד. בתנאים של משילות נמוכה חיזק הקשר בין ארגוני הנשים לבין המפלגות הפוליטיות ביתר שאת את עמדתם מול המדינה. כך אמר זבולון אורלב:

ארגוני הנשים אלה ארגונים פוליטיים. ארגון נשות חירות, שזה ארגון כמעונות הכי קטן אבל שהוא לוחץ על הליכוד, אז אנשי הליכוד לא באים להצביע בוועדת הכנסת. [...] כי יש פריימריס ואף אחד לא רוצה להסתכסך עם ה... כי אני יודע איזה לחצים של אמונה היו עלי. שלא נכנעתי להם. והוזהרתי. ואותו דבר גם נעמת, מפלגת העבודה שעמדה מהצד. מפלגת העבודה הסוציאליסטית לא באה להצביע בוועדה (ריאיון עם זבולון אורלב, 2012).

ההיבט המוסדי מספק הסבר חלקי בלבד לגירעון הרגולטורי המאפיין את מדיניות מעונות היום בישראל, קודם כול משום שלממשלה יש גם הצלחות בחקיקה רגולטורית בתחומים אחרים (לדוגמה חוק בנק ישראל, התש"ע-2010), ולכן יש מקום להסבר שמתייחס לעולם התוכן של מעונות היום. שנית, אין הוא מסביר את הבחירה במדיניות תקציבית-קטגוריאלית, המאפיינת את המדיניות בשתי המדינות.

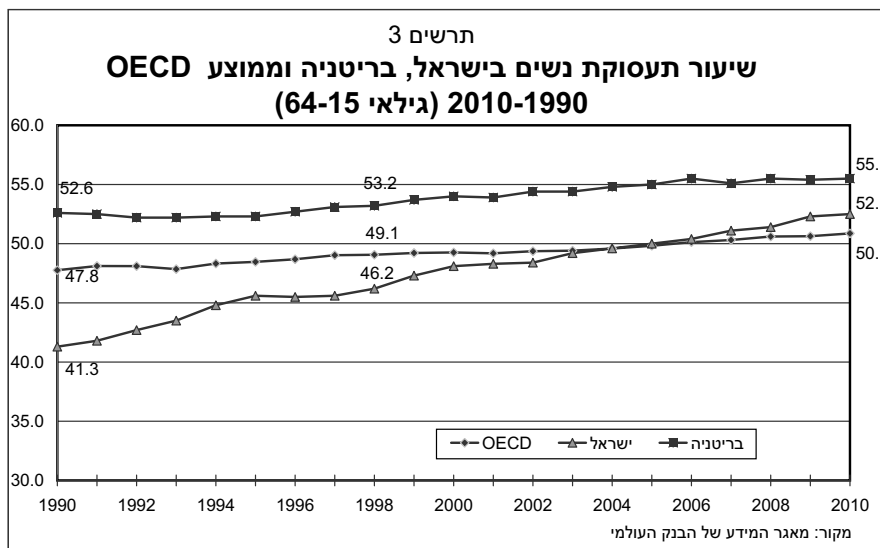
הסבר פונקציונלי – צרכים שונים בתחום הגיל הרך

כעת נבחן את המוטיבציות המרכזיות להשקעה בגיל הרך בישראל ובבריטניה: עידוד תעסוקה ובפרט תעסוקת נשים, שיפור הישגי התלמידים ועידוד ילודה. הדיון יראה,

שהצורך בעידוד תעסוקת נשים מסביר את הגידול בהוצאה התקציבית-הקטגוריאליית בשתי המדינות.

עידוד תעסוקת נשים

נתוני הבנק העולמי מראים ששיעור הנשים המועסקות בבריטניה בשנים 1990-2010 גבוה משיעור הנשים המועסקות בישראל בשנים אלה. עם זאת נראה ששיעור הנשים המועסקות בישראל צמח בקצב מהיר מקצב הצמיחה בבריטניה (ראו תרשים 3).



מנתוני ה-OECD עולה שבקבוצת הנשים בנות 25-54 עמד שיעור הנשים המועסקות בבריטניה בשנת 2009 על 74.4% לעומת 68.2% בישראל (OECD Family Database). וכשמדובר בתעסוקת אימהות לילדים מתחת לגיל 15, שיעור המועסקות בשתי המדינות יורד ועומד על 67.1% בבריטניה ו-64.1% בישראל. כלומר: ההשפעה השלילית של אימהות על תעסוקה גדולה יותר בבריטניה. ואולם כשמוסיפים את שיעור הנשים העובדות במשרה חלקית, למדים שבבריטניה עמד שיעור הנשים המועסקות במשרה חלקית ב-2009 על 41.7% מכלל המועסקות (נתונים מתוך Eurostate database) ובישראל על 29.6% בלבד (פיכטלברג-ברמץ והריס, 2011).

גם אם מניחים ששיעור הנשים העובדות במשרה חלקית מתפלג נורמלית בין כלל הנשים העובדות (ולא עולה בקרב אימהות לילדים כפי שניתן לצפות), עדיין נראה שלאמהות

בבריטניה יש השפעה שלילית חזקה יותר מאשר לאימהות בישראל על השתתפות בכוח העבודה. כלומר: השאיפה להעלות את שיעור האימהות המועסקות יכולה להסביר את המדיניות התקציבית-הקטגוריאליה בשני המקרים (מתן קדימות במעונות לילדי אימהות המתקשות להשתלב במעגל התעסוקה, דוגמת אימהות חד הוריות). מעניין לראות, שכאשר גם בבריטניה וגם בישראל מעודדים תעסוקת נשים, הרי בבריטניה, בשונה מישראל, המדיניות מתייחסת להורים עובדים ולא לאימהות עובדות.

שיפור הישגי התלמידים

הישגי התלמידים בישראל במבחנים הבין לאומיים נמוכים, הן בהשוואה לבריטניה והן בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD. כשבשנים 2006 ו-2009 היתה בריטניה קרובה לממוצע ההישגים במבחני פיזה²⁵ הבין לאומיים (מקום 28 במתמטיקה ו-25 באוריינות מתוך 72 מדינות), השיגו תלמידי ישראל באותן שנים ציונים נמוכים יחסית (מקום 42 במתמטיקה ו-37 באוריינות).²⁶ מתוך כך ניתן היה לצפות להשקעה רגולטורית בכלל המסגרות לגיל הרך (קביעת סטנדרטים, תוכנית עבודה וכו'), שתלווה בהשקעה תקציבית (הרחבת הנגישות) ותדגיש את שיפור איכות הטיפול והחינוך במסגרות אלה. ואולם בעוד בריטניה השקיעה בסטנדרטים של איכות לצד הרחבת הנגישות, לא הצליחה ישראל לפתח מנגנונים דומים, והצורך שהעלתה סוגיית ההישגים לא הוביל למדיניות רגולטורית לשיפור איכות השירותים.

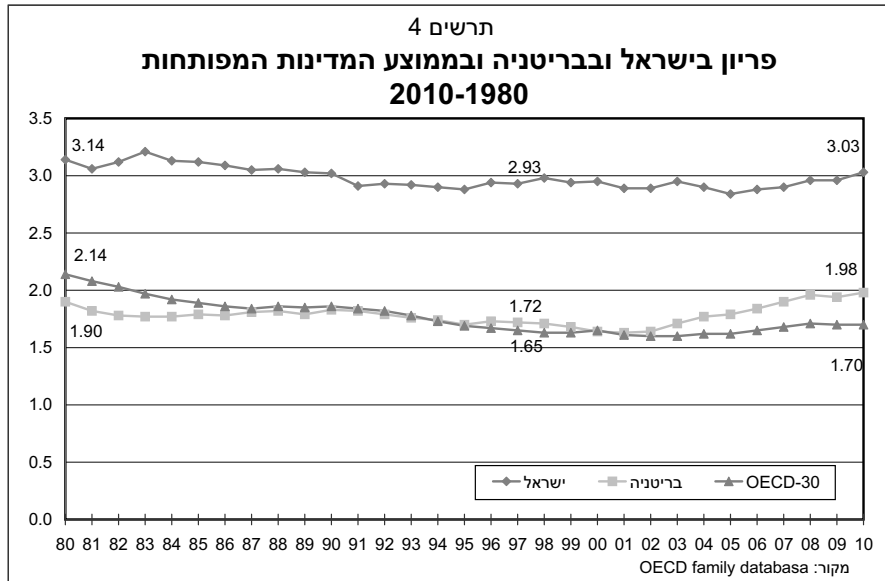
עידוד פריון

בחינת מדיניות מעונות היום בהקשר של רמת הפריון יכולה להסביר את הבחירה בכלי מדיניות רגולטוריים בבריטניה, אך קשה להסביר באמצעותה את המדיניות בישראל. מתרשים 4 עולה שרמת הפריון בישראל גבוהה יחסית לבריטניה בפרט ולמדינות ה-OECD בכלל. לאור העובדה ששיעור הילודה בבריטניה עדיין נמוך משני ילדים לאישה (על אף עלייה מסוימת בפריון מתחילת שנות ה-2000), עידוד הפריון יכול להסביר תמיכה בתחום הגיל הרך בכלל ואת שיפור איכות המסגרות באמצעות רגולציה בפרט. ניתן לטעון ששיעור הילודה הגבוה בישראל מסביר את אי הנכונות להשקיע יותר במסגרות הגיל הרך ומתוך כך את העדר המדיניות הרגולטורית והתקציבית הכללית

25 PISA - The Programme for International Student Assessment

26 הלכה למעשה מעריכים שהישגיה של ישראל נמוכים יותר, מכיוון ששיעור גבוה יחסית של תלמידים מהמגזר החרדי אינו משתתף כלל במבחנים (ראמ"ה, 2010).

בנושא. אולם לאור מחויבותה של ישראל לתמוך בפריזון בדרכים אחרות (טולידנו, 2009) ניתן להסיק שקובעי המדיניות בחרו שלא לנתב את ההשקעה במטרה זו באמצעות מעונות היום.



ניתוח המוטיבציות להשקעה בגיל הרך מספק הסבר מקיף למדיניות הרגולטורית והתקציבית בבריטניה, אך הסבר חלקי בלבד למדיניות בישראל. עידוד תעסוקת נשים מסביר את הבחירה במדיניות תקציבית-קטגוריאליית בשתי המדינות. הצורך בשיפור הישגי תלמידים מסביר את המדיניות הרגולטורית הכללית בבריטניה, שהדגישה את שיפור איכות החינוך, אך לא מסביר מדוע לא נקטה ישראל מדיניות דומה. שיעור הילודה הנמוך בבריטניה מסביר את הקשר בין עידוד הילודה למדיניות מעונות היום הנוהגת בה. בישראל שיעור הילודה אמנם גבוה, ובכל זאת גם בה מעודדים ילודה, אך לא דרך הנגשת מעונות היום אלא באמצעות אפיקי תמיכה אחרים.

הסבר רב תרבותי: מדיניות של הכלה (inclusion) לעומת מדיניות של הדרה (exclusion)

השיח אודות מדינת הרווחה בהקשר של הכלה והדרה של קבוצות שוליים עוסק במעמדן של קבוצות שונות, כגון נשים, מיעוטים אתניים ומהגרים, ובדפוסי שילובם במוקדי כוח כלכליים ופוליטיים, ובכלל זה מתן נגישות לטובין המחולקים באמצעות מערכת הרווחה, או הדרתם ממוקדים אלה (רוזנהק, 2007; Marshal, 1992). ההסבר הרב תרבותי יראה שמדיניות ההכלה שהוביל הלייבור היתה מדיניות רגולטורית אוניברסלית ומדיניות תקציבית שהדגישה שילוב בשוק העבודה. בישראל, גם אם באופן בלתי מוצהר, פותחו מנגנונים שנועדו להכיל את החרדים ומנגד, לא אפשרו הכלה של האוכלוסייה הערבית. עקב כך היתה המדיניות בלתי ממוקדת ולא בהכרח השיגה את מטרתה המוצהרת – לעודד השתלבות בשוק העבודה. בה בעת, בשנים האחרונות נעשים ניסיונות להוביל מדיניות הממוקדת בעידוד תעסוקה.

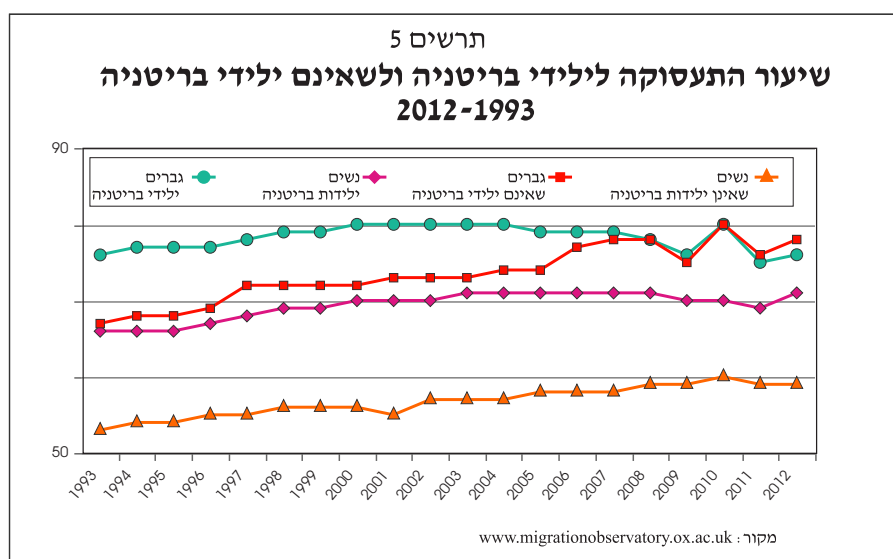
בסוף המאה ה-20 היתה בריטניה שסועה בשל פערים סוציו-אקונומיים וגלי הגירה. קבוצות גדולות כמו נשים, מיעוטים ועניים מצאו עצמן נדחקות לשולי החברה (Talshir, 2005). עליית הלייבור לשלטון ב-1997 לוותה בהצהרות רבות של טוני בלייר, ראש ממשלת בריטניה, על מדיניות של הכלה חברתית,²⁷ המתבססת על תפיסת המדינה, הכלכלה והאזרחות של הדרך השלישית של אנתוני גידנס (Giddens, 1998). תפיסה זו מייחדת לכלכלה תפקיד מרכזי, החורג מתפקידה המסורתי, שכן דרך ההשתלבות בשוק העבודה מממש את אזרחותו בצורה המיטבית. השתלבות בשוק העבודה מבטאת את אחריות האזרח כלפי החברה שהוא חלק ממנה, והיא גם המפתח להשתלבות חברתית. למדינה מצדה יש מחויבות כלכלית וחברתית לעודד ולאפשר השתלבות זו, ומכאן נגזרת מדיניות הכלה הקשורה בטבורה לשוק העבודה. בה בעת המדינה פועלת למען שוויון הזדמנויות באמצעות חינוך איכותי:

I am saying that where it is clear, as it very often is, at young age, that children are at risk of being brought up in a dysfunctional home where there are multiple problems, say of drug abuse or offending, then instead of waiting until the child goes off the rails, we should act early enough, with the right help, support and disciplined framework for the family, to prevent it. [...] That is why the child tax credit, the Working Family Tax Credit, the extra support for children

are all absolutely crucial (Blair, Tony Blair's speech on social exclusion, 2006)

בלייר מזכיר בנאומו את הטבות המס להורים עובדים (Working Tax Benefits) בעלי כושר השתכרות נמוך, שילדיהם שוהים במסגרות חינוך מורשות לגיל הרך. גובה ההטבה נקבע לפי כושר ההשתכרות המשפחתי, מספר מינימלי של שעות עבודה של שני בני הזוג וגובה התשלום למעון. ככל שכושר ההשתכרות המשפחתי גבוה יותר, השתתפות המדינה במימון מצטמצמת. זוהי דוגמה למדיניות תקציבית המשלבת עיקרון קטגוריאלי (תעסוקה) ומבחן אמצעים. מדיניות זו מדגישה את הקשר שבין השתלבות בשוק העבודה, מסגרות חינוך מורשות ומפוקחות וסבסוד של המדינה (You Work 16 Hours or More and Pay Childcare: Entitlement Tables).

בחינת שיעורי התעסוקה (תרשים 5) בקרב נשים וגברים ילידי בריטניה ושאינם ילידי בריטניה מסבירה גם היא את בחירת ממשלת בריטניה במדיניות מבוססת תעסוקה.



תרשים 5 מראה, שבתחילת שנות ה-2000 הדביק שיעור התעסוקה בקרב גברים שאינם ילידי בריטניה את שיעור התעסוקה בקרב גברים ילידי בריטניה. לעומת זאת נותרו פערים גדולים בתעסוקה בין נשים ילידות בריטניה לנשים שאינן ילידות בריטניה (פער של כ-20%). מדיניות מעונות היום עונה על הצורך בעידוד תעסוקת נשים בכלל ותעסוקת נשים שאינן ילידות בריטניה בפרט. מכיוון שהמדיניות משלבת בין מבחן תעסוקה (קטגוריאלי) למבחן אמצעים (גובה המשכורת), הנהנים העיקריים ממנה הם בעלי

ההכנסות הנמוכות. עוד חיזוק לכך שהמדיניות פונה בראש ובראשונה לבעלי הכנסות נמוכות הוא מספר שעות העבודה הנמוך יחסית (16 שעות שבועיות) המזכה בהטבה.

מדיניות ההכלה של בלייר מסבירה גם את הנהגתה של מדיניות רגולטורית, המדגישה את איכות הטיפול והחינוך במסגרות לגיל הרך כאמצעי לשוויון הזדמנויות. החשיבות שייחס בלייר להשתלבות בשוק העבודה חייבה לתפיסתו את המדינה לשפר את החינוך בכללותו ולהבטיח בכך לקבוצות השוליים הזדמנות אמיתית להשתלב:

Education and care is the key to unlocking the cycle of poverty and reducing inequalities in educational achievement (Tony Blair's Speech on Childcare, 2004)

Unleashing the full potential of people – our most valuable resource – is the third element of the new, modern economy. In one respect, that means reforming welfare, making work pay, establishing the work ethic for the whole of society. Tackling exclusion. In another, it means an endless emphasis on education, and on skills – a ceaseless focus on driving up standards in order to ensure that opportunity for all is real (Blair, Speech at the Knowledge 2000 Conference, 2000).

מדבריו של בלייר עולה, שמטרת השירותים החברתיים, ובכללם מעונות היום, לעודד תעסוקה מחד גיסא ושוויון הזדמנויות מאידך גיסא. תפיסה זו מסבירה, הן את עצם ההשקעה במסגרות לגיל הרך והן את הבחירה בכלי המדיניות – שילוב בין מדיניות תקציבית המעודדת תעסוקה, שנהנות ממנה קבוצות שאינן לוקחות חלק בשוק העבודה, לבין מדיניות רגולטורית, המדגישה פיתוח סטנדרטים של איכות החלים על כלל המסגרות ונהנים מהם כלל הילדים.

המדיניות המוצהרת של ראש הממשלה נתניהו דומה לזו של בלייר בזיקה שהיא יוצרת בין השתלבות בשוק העבודה לבין מדיניות חברתית: "אין דבר יותר חברתי ממדיניות כלכלית שמייצרת מקומות עבודה. מקומות עבודה זה הדבר החברתי ביותר שישנו" (נתניהו, 2012). אולם בניגוד לממשלת בלייר התקשתה ממשלת נתניהו לקדם מדיניות רגולטורית שכלל ההורים נהנים ממנה, ולא היתה מעוניינת לקדם מדיניות תקציבית דומה (אלא רק לגילאי 3-4 במסגרת החלת חוק חינוך חינם). קבוצות מהפריפריה החברתית והגיאוגרפית, ובראש ובראשונה הערבים, היו מודרות ממעונות היום לאורך שנים, כשבה בעת נעשו מאמצים לשלב במערכת את החרדים, אך יש סימנים שמצב זה עומד להשתנות.

פריסת מעונות היום לפי מגזרים מראה שערבים כמעט אינם נהנים מהוצאה חברתית זו. על פי נתוני משרד הכלכלה בשנת תשע"ב, במגזר הממלכתי (כולל הממלכתי-הדתי) נמצאים 73.7% ממעונות היום, במגזר החרדי 22.8% (כאשר על פי נתוני מרכז טאוב עמד

שיעור הילדים החרדים ב-2010 על 24% מכלל הילדים) ובמגזר הערבי 3.5% בלבד (כאשר על פי נתוני מרכז טאוב עמד שיעור הילדים הערבים ב-2010 על 23% מכלל הילדים).

יש הטוענים שאין הפער נובע מההיצע ומהמנגנונים הרגולטוריים הנוהגים, אלא מהעדר ביקוש לשירות במגזר הערבי בשל העדפה תרבותית, לטפל בילדים במסגרת המשפחה ולא במסגרת הכרוכה בהוצאה כספית (פיכטלברג-ברמץ, 2004; פיכטלברג-ברמץ, הריס וענבי, 2010). נראה שהעדפה זו יכולה להסביר רק חלק מהעדר הביקוש, ושלמאפיינים המבניים של היצע המעונות יש השפעה גדולה, הן על הביקוש והן על ההיצע בקרב החרדים והערבים גם יחד.

שתי הקבוצות (חרדים וערבים) הושפעו מכך שמעונות היום הוקמו בידי ארגוני נשים ציוניים שנשענו בתחילת דרכם על גיוס תרומות מנדבנים יהודים. כך למשל בסקר מעונות יום, שערך המרכז לדמוגרפיה ב-1969,²⁸ לא נסקר אף לא מעון אחד המשרת את האוכלוסייה הערבית ורק 6% מהמעונות שירתו את האוכלוסייה החרדית. מאז, כאמור לעיל, הדביק היצע המעונות במגזר החרדי את הפער, ואילו ההיצע במגזר הערבי נותר נמוך מאוד.

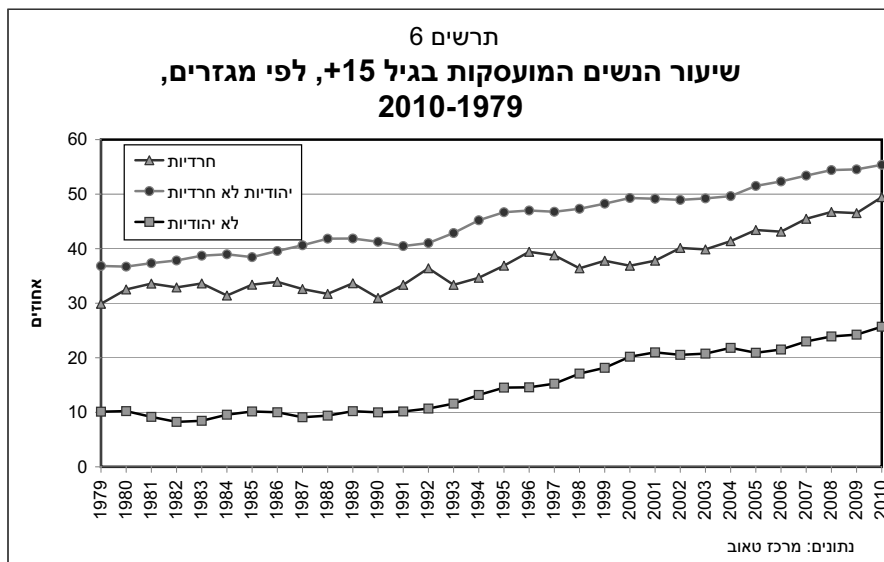
היצע המעונות מושפע גם מתמריצים לבנייה של מעונות יום חדשים. בנייה והפעלה של מעונות יום דורשות שיתוף פעולה של שלושה גורמים: הממשלה, המממנת את עיקר הבנייה; הרשות המקומית, האחראית על הקצאת הקרקע והנדרשת להשלים את המימון; הארגון המפעיל. במגזר הערבי מתקשות הרשויות המקומיות, הן בגיוס המימון הנדרש לבנייה והן בהקצאת הקרקע (אלמגור-לוטן, 2008; סייגלשיפר, 2011; Sikkuy, 2012). הקושי של הרשות המקומית בהקצאת משאבים מאפיין, לא רק יישובים ערביים (אם כי שם הוא בולט יותר), אלא גם יישובים יהודיים ומעורבים מאשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים. מהראיונות עולה שהרשויות המקומיות מגלגלות לעתים קרובות את עלות המימון הנדרש על הארגונים המפעילים כתנאי לאישור להפעיל את המעון. דרישה זו יוצרת תמריץ לארגונים המפעילים לפתוח מעונות ביישובים שבהם האוכלוסייה מבוססת, ומובטחת תפוסה מלאה של המעונות.²⁹

מעבר להיצע המעונות, גם הקריטריונים לזכאות למעון יום (עצם הקבלה) והקריטריונים לסבסוד יוצרים הטיה לטובת האוכלוסייה החרדית ומקשים על קבלה של ערבים. הקבלה למעונות היום המסובסדים והמפוקחים מותנית בראש ובראשונה בהיקף תעסוקת האם,

28 הוקם ב-1967 כדי לעודד ילודה בקרב הציבור היהודי (שטופלר, 2008).

29 לאחר קביעת הדרגה בידי משרד הכלכלה, ההורים משלמים ישירות למעון את שכר הלימוד שנקבע להם, והארגון המפעיל אחראי על הגבייה. המדינה מעבירה את ההפרש.

העולה על 24 שעות שבועיות, כמוצהר במסמך של משרד התמ"ת לשנת הלימודים תשע"ג בנושא מבחנים למתן תמיכות של משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, האגף למעונות יום ולמשפחתונים, השתתפות המדינה בעלות שכר לימוד במעון או במשפחתון. אין הקריטריונים לקבלה מתייחסים כלל למצב התעסוקתי של הגברים. תרשים 6 המציג את שיעור הנשים העובדות לפי מגזרים לאורך 30 שנה חושף פערים גדולים בהשתתפות נשים בכוח העבודה בין מגזרים שונים. הפערים הגדולים ביותר הם בין המגזר היהודי למגזר הלא יהודי. הנתונים מצביעים על עלייה לאורך השנים בהשתתפות נשים ערביות בשוק העבודה, אך בשונה מהיצע המעונות במגזר החרדי, היצע המעונות במגזר הערבי רחוק מלהדביק את העלייה בתעסוקה.



המאפיינים המבניים של שוק מעונות היום גם הם אינם מותאמים לצורכי המגזר הערבי: לא ניתן לשלב ילדים במעונות בהיקף חלקי, ושכר הלימוד גבוה יחסית גם ברמות הסבסוד הגבוהות (ש"ח לחודש כשההכנסה לנפש נמוכה מ-1050 ש"ח). דוח הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה (להלן דוח אקשטיין) ודוח מבקר המדינה מלמדים שמאפיינים אלה פוגעים בביקוש למעונות יום בחברה הערבית (דוח הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה, 2010; מבקר המדינה, דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009, 2011).

בשונה מזכאות למעון שנקבעת אך ורק על פי תעסוקת האישה, גובה סבסוד שכר הלימוד נקבע על פי שלושה קריטריונים: רמת הכנסה לנפש במשפחה, היקף התעסוקה של האישה וקבוצות מיוחדות כמו תושבים חוזרים, עולים חדשים והורים ליתר מילד אחד

במעון. קריטריון ההכנסה לנפש (סך ההכנסה למשפחה חלקי מספר הנפשות) פועל בראש ובראשונה לטובת משפחות ברוכות ילדים ולטובת משפחות שבהן משכורת האב נמוכה (לימודים בכולל שקולים ללימודים אקדמיים). אולם בשל מיעוט הערכים המשולבים במסגרות תחת פיקוח, המרוויחים העיקריים ממדיניות זו הם החרדים (מבחינים למתן תמיכות של משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, האגף למעונות יום ולמשפחתונים, השתתפות המדינה בעלות שכר לימוד במעון או במשפחתון, 2013).

אין המדיניות המתוארת מתיישבת עם המטרה המוצהרת של עידוד תעסוקת נשים, מכיוון שאין היא מעודדת נשים שאינן עובדות להיכנס למעגל העבודה. המדיניות משלבת בין דרישה לעבודה בהיקף העולה על חצי משרה לבין סבסוד המותנה בעבודה בהיקף העולה על 36 שעות שבועיות (מועסקת העובדת בהיקף נמוך יותר זוכה לסבסוד נמוך יותר), ללא אפשרות לשהות חלקית במעון. כך שלמעשה נהנות ממנה נשים שהיו יוצאות לעבודה ממילא, כפי שמראה גם ניתוח כלכלי של משרד העבודה והרווחה משנת 2000 (אי-ש-שלום, 2000). גם המיקוד בתעסוקה של נשים ולא של בני הזוג אינו יעיל בעידוד תעסוקה.

בשנים האחרונות נעשו מספר ניסיונות לקדם מדיניות קטגוריאלית המעודדת תעסוקה על פני מדיניות המבוססת על מבחן אמצעים. לאחר מספר שנים שבהן גדל שיעור הילדים הזוכים לרמות סבסוד גבוהות והגיע ב-2009 ל-61.4% מכלל הילדים, ב-2010 צמצם משרד התמ"ת ל-49.6% את מספר הזכאים לסבסוד גבוה, "על מנת ליצור הקצאה שוויונית יותר של תקציב הסבסוד בין קבוצות אוכלוסייה הנמצאות במערכת" (שוורץ ואלמגור-לוטן, 2011). משמעות ההחלטה היתה ייעוד מחדש של הכספים שהקצתה הממשלה בשנת 2005 (החלטת ממשלה 3689, 5.6.2005) להעמקת הסבסוד ברמות ההכנסה הנמוכות, והקצאתם לסבסוד ברמות הכנסה גבוהות יותר.

דוגמה אחרת לצמצום ההקצאות על בסיס מבחן אמצעים היא ההחלטה לקבוע את מידת הסבסוד לפי סולם השקילות במקום הכנסה לנפש. ב-2010 קיבלה הממשלה את החלטה 1999, שיפור ההקצאה במעונות היום ובקרת אפקטיביות על הקצאת המשאבים. משמעותה היתה שינוי אופן חישוב ההכנסה לנפש לצורך גובה הסבסוד במעונות והתאמתו ל"סולם השקילות" של הלמ"ס. סולם השקילות של הלמ"ס מחשב עלות שולית פוחתת לכל ילד, והמשמעות היא שמשפחות עם שלושה ילדים ויותר זוכות להשתתפות פחותה של המדינה בעלות המעונות. עוד הוחלט שהכספים שייחסכו עקב מהלך זה יממנו את העמקת הסבסוד למשפחות שיש להן שני ילדים במערך המעונות. החלטה זו משקפת העדפה ברורה של מדיניות קטגוריאלית על פני מבחן אמצעים, שכן היא פוגעת במשפחות שמספר הנפשות בהן גבוה, שהן גם המשפחות הזכאיות לרמות הסבסוד הגבוהות ביותר (שוורץ ואלמגור-לוטן, 2011). יו"ר ועדת הכספים, משה גפני מיהדות התורה, הוביל את ההתנגדות להחלטה (בתמיכתה של חברת הכנסת זהבה גלאון), כאשר

חששו העיקרי היה שההחלטה תשפיע על חישוב עלות שירותים אחרים, כמו חינוך בגני ילדים וקצבאות ילדים, ועל יציאת נשים לעבודה:

אבל הדבר החמור בכל העניין הזה [...] הרי מדובר בהחלטה אידיאולוגית. זאת החלטה שתשליך מיד על תשלומים בשכר הלימוד במשרד החינוך, על תשלומי הארנונה בשלטון המקומי. אתם יודעים מה? זה גם מיד יכול להשליך על קצבאות הילדים. זה יכול להשליך על כל דבר שזו במדינה (פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים, 2011).

ועדת הכספים דרשה לערוך מחקר טרם יישום ההחלטה, והביאה לכך שגם בשנת 2013 הסבסוד נקבע לפי הכנסה לנפש (פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים, 2011).

החלטת ממשלה 4193 (29.1.2012) בדבר הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית צמצמה מ-36 שעות שבועיות ל-24 את מספר שעות העבודה הנדרשות מאישה ערבייה, על מנת שתהיה זכאית לסבסוד. משמעות ההחלטה היא שאישה העומדת בתנאי הקבלה תהיה גם זכאית לסבסוד לפי ההכנסה לנפש (לפני כן היתה תעסוקה בהיקף נמוך מ-36 שעות שבועיות פוגעת ברמת הסבסוד).

הטבות המס להורים עובדים שאושרו במסגרת יישום המלצות דוח טרכטנברג מדגישות גם הן מדיניות קטגוריאלית התומכת בתעסוקה על פני מבחן אמצעים. החלטת ממשלה 3783 בדבר שינויים במערכת המס העניקה עוד נקודת זיכוי במס לאבות לילדים מתחת לגיל שלוש. מההחלטה נהנים גברים מועסקים המגיעים לתקרת המס (מעל 4,235 ש"ח). עוד הוחלט שאימהות לילדים מתחת לגיל חמש יזכו לנקודת זיכוי נוספת, ובתנאי שישתכרו מעל 7,257 ש"ח בחודש. כיוון שהשכר החודשי הממוצע של נשים נמוך מעט מ-6,000 ש"ח, הרי שהנהנות מיישום החלטה זו הן נשים עובדות ממעמד סוציו-אקונומי בינוני-גבוה (תמר, 2010).

ביטוי אחר למגמת הדגשת מבחן התעסוקה נמצא בחוק ההסדרים 2013. החוק קבע שכדי לעודד תעסוקה, יחול מבחן התעסוקה על שני בני הזוג (ולא על האם בלבד). עוד הוחלט שלימודים בכולל יוכרו כלימודי תואר ראשון למשך זמן מוגבל (שלוש שנים), מלבד יוצאי דופן בכפוף להחלטת שר הביטחון. יחד עם זאת, בניגוד לכוונה המקורית להחיל את החוק כבר ב-2014, הוחלט לדחות את יישומו ולהחיל אותו באופן הדרגתי מ-2015.

נראה שהשינויים במדיניות התקציבית בשנים האחרונות משקפים שינוי ביחס כלפי קבוצות שוליים בישראל, ובעיקר כלפי ערבים וחרדים. הצעדים האחרונים שנעשו מבטאים ניסיון לאפשר לערבים נגישות טובה יותר למעונות היום. מדיניות זו מוסברת גם על ידי ההסבר הפונקציונלי המתייחס לעידוד תעסוקת נשים כמוטיבציה למדיניות. המעבר למבחני תעסוקה שיחולו על שני בני הזוג יכול להתפרש כצעד לצמצום הנגישות

של חרדים למעונות. אולם לא פחות מכך הוא משקף נסיגה ממדיניות המבוססת על מבחן אמצעים וחיזוק מדיניות קטגוריאליה התומכת בתעסוקה.

סיכום

מההשוואה בין המקרה הבריטי למקרה הישראלי עולות מספר מסקנות. ההבדלים בין בריטניה לישראל ביציבות ובמשילות הביאו לחקיקה נמרצת בבריטניה ולמדיניות תקציבית תגובתית בעיקר בישראל. היציבות הממשלתית שאפיינה את בריטניה הובילה לשינויי חקיקה תכופים, לריבוי של תקנות והנחיות לציבור, שיצרו עומס רגולטורי והקשו על מיצוי הזכויות של האזרחים. כך למשל נוצר תהליך מסורבל מאוד של ניצול הטבות המס, שגרר ניצול-חסר מחד גיסא והעברת כספים מעבר לסף הזכאות מאידך גיסא (Tax Credits and PAYE, Eighth Report of Session 2007-2008). מדיניות מעונות היום בישראל, לעומת זאת, היא בראש ובראשונה מדיניות תקציבית שנקבעה בתגובה ללחצים פוליטיים שהופעלו על מקבלי ההחלטות, דוגמת המחאה החברתית של 2003, פסק דין פרי והמחאה של 2011. כלומר: בעשור האחרון משמשים מעונות היום כמענה לתביעות חברתיות. אם מוסיפים לכך את העובדה שלאורך הזמן הזה נותר שיעור הילדים במעונות תחת פיקוח ללא שינוי, ניתן להסיק שהמדיניות היא סימבולית בעיקרה ואינה מייצגת שינוי מגמה או חשיבה בנושא המסגרות לגיל הרך (בניגוד להצעות לשינוי הרגולציה שמאחוריהן עמדה מחשבה רכה, אך לא הגיעו לכדי יישום).

זאת ועוד, הרפורמות במעונות היום מדגישות את המתח השורר בין איכות לנגישות. בבריטניה נעשה השיפור באיכות ללא התייחסות למחיר, ועלות מעונות היום עוררה שם מחאה ציבורית (Truss, 2012). המדינה השתתפה בעלויות שכר הלימוד לקבוצות מוגדרות, אך העלות המלאה של המעונות גבוהה ומגיעה ל-40% בקירוב מהשכר הממוצע במשק (OECD Family Database). בישראל היתה העלאת מחירים אחד החששות העיקריים שהתעוררו עקב הצעת חוק הפיקוח על המעונות אצל ארגוני המגזר השלישי, המספקים את השירותים, ואצל ההורים. כך אמרה ענת רוזיליו, ממובילות מחאת העגלות בקיץ 2011, שיצאה גם כנגד חוק הפיקוח על מעונות היום בישראל: "חוק הפיקוח למעונות עוסק בשדרוג המעונות ולא בסבסוד שלהם, בקוסמטיקה ולא במהות" (ולמר ואפרים, 2011).

מה ניתן ללמוד מכך על מדיניות הרווחה כיום ועל מדיניות רווחה באמצעות רגולציה? ראשית, המקרה של מעונות היום מדגים מדיניות תקציבית בעלת מאפיינים נואו ליברליים. מדיניות רווחה סוציאל דמוקרטית מתאפיינת בהוצאה תקציבית אוניברסלית, הצומחת

מתפיסה של זכויות אזרחיות וחברתיות (Marshal, 1951). במקרה של מעונות היום אין ההוצאה התקציבית נובעת מתפיסה של זכויות, אלא שמה לה למטרה להגדיל את היקף התעסוקה באמצעות התניית הסבסוד בעבודה. מאפיין נואו ליברלי אחר הוא צמצום קבוצת הזכאים לסבסוד על ידי שילוב קריטריונים קטגוריאליים וקריטריונים של מבחן אמצעים. כלומר: בניגוד למדיניות רווחה סוציאל דמוקרטית, המתאפיינת באוניברסליות, השילוב בין מדיניות קטגוריאלית למבחן אמצעים מצמצם מאוד את קבוצת הזכאים למימון ומשאיר מחוצה לה, הן מובטלים והן את המעמד הבינוני.

שנית, הדיון במעונות היום מצביע על הפוטנציאל של רגולציה של איכות ככלי למדיניות חברתית. מקרה הבוחן שלפנינו מציג היפוך תפקידים בין מדיניות הרווחה בשנות ה-70 וה-80 לבין מדיניות הרווחה בתחילת המאה ה-21. בעבר קידמה מדיניות הרווחה בראש ובראשונה נגישות לשירותים באמצעות מדיניות תקציבית אוניברסלית, שהתבטאה פעמים רבות באספקה ישירה של שירותים. מדיניות זו הדגישה את צד התשומות של המערכת, לעתים קרובות על חשבון איכות השירותים. מדיניות מעונות היום לגיל הרך בתחילת המאה ה-21 מבטאת שינוי. המדיניות הרגולטורית האוניברסלית בנוגע למעונות היום מקדמת את איכות המערכת והשירותים הניתנים במסגרתה, בין אם הספקים הם פרטיים או ציבוריים. מדיניות זו נותנת עדיפות לתפוקות המערכת על חשבון פגיעה מסוימת בנגישות (יוקר השירותים). העלות הגבוהה יכולה להיות גורם מרתיע, ולהרחיק את אלה שאינם יכולים להרשות לעצמם את השירות. מנגד, ביצירה של מערכת איכותית טמונה האפשרות לאינטגרציה בין שכבות שונות בחברה ולמניעת בריחה של הורים חזקים למערכת חינוך פרטית או חצי פרטית, כפי שקרה במערכת החינוך הציבורית. כלומר: רגולציה אוניברסלית המדגישה איכות עשויה להביא תוצאות דומות לאלה שמביאה הוצאה תקציבית אוניברסלית מבחינת אינטגרציה ולכידות חברתית, וזוהי נקודה שראוי להרחיב עליה את הדיון.

מקורות

אורן, מ' וסמולסקי, ר' (2012). "חינוך חינוך מגיל 3?" איכויות גדולות לא יצמחו מהיוזמה הזו. **The Marker**. אוחר מ-

<http://www.themarker.com/career/1.1609554>

איש-שלום, י' (2000). מעונות יום ויציאה לעבודה של אימהות לילדים קטנים. ירושלים: משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם.

- אלמגור-לוטן, א' (2008). מעונות יום ומשפחתונים מוכרים במגזר הערבי. ירושלים: הכנסת, מרכז מידע ומחקר.
- אלמגור-לוטן, א' (2011). סיוע ציבורי למשפחות עם ילדים קטנים במדינות ה-OECD. ירושלים: הכנסת, מרכז מידע ומחקר.
- אלמגור-לוטן, א' ואליעזר, ש' (2011). יישום התכנית הממשלתית בדבר תעסוקת אימהות לילדים בני 0-5, ישיבת מעקב. ירושלים: הכנסת, מרכז מידע ומחקר.
- אקשטיין, צ' (2010). דוח הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה. ירושלים: משרד התעשייה המסחר והתעסוקה.
- גל, ג' (1999). ערכים, גמלאות קטגוריאליות ומורשות קטגוריאליות בישראל. ביטחון סוציאלי, 56, 79-96.
- דורון, א' (1995). בזכות האוניברסליות. ירושלים: מאגנס.
- דטל, ל' (2011). למרות ההבטחות: הכנסת דחתה את ההצבעה – מעונות הילדים לא יתוקצבו במיליארד שקל. **The Marker**. אוחזר מ-
<http://www.themarker.com/career/1.676782>
- החלטת ממשלה 3689 (2005). שינויים במערכת המס (5.6.2005).
- החלטת ממשלה 4088 (2012). שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) (8.1.2012).
- המרכז לדמוגרפיה (1971). סקר מעונות יום. ירושלים: המרכז לדמוגרפיה.
- וילר-פולק, ד' (2012). השר שמחון: לוביסטים הביאו להפלת הפיקוח על מעונות היום. הארץ. אוחזר מ-
<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1669115>
- ולמר, ת' (2012). הגננות נגד הרפורמה: "גנים ייסגרו, המחיר יעלה". **YNET**. אוחזר מ-
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4011138,00.html>
- ולמר, ת' ואפרים, ע' (2011). לחץ משפיע: חוק מעונות היום יתקצב במיליארד. **YNET**. אוחזר מ-
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4101384,00.html>
- טבלת שכר לימוד במעונות המופעלים על ידי ארגונים שהם מלכ"ר (2013). אתר משרד הכלכלה, <http://www.moital.gov.il/>

- טולידנו, א"ו (2009). השפעת גובה קצבאות הילדים על פריון הילודה. אתר הביטוח הלאומי, http://www.btl.gov.il/Publications/research/Documents/mechkar_101.pdf
- הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011). דוח הוועדה (דוח טרכטנברג). ירושלים.
- הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011). ישיבה מספר 6, ירושלים.
- מבקר המדינה (2009). דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009. ירושלים.
- מינקה, ל' (2012). דוא"ל לחבר הכנסת זבולון אורלב בנושא חוק הפיקוח (20 במאוס 2012).
- נתניהו, ב' (2012). דבר ראש הממשלה בפתח ישיבת הממשלה (1 באפריל 2012). ירושלים: משכן הכנסת.
- סייגלשיפר, ו' (2011). הבטחה לא ממומשת: מה קרה לתקציב אגף מעונות יום ומשפחתונים בשנים 2009-2011. אוחזר מאתר נשים למען תקציב הוגן http://www.wbf.org.il/Uploaded/meonot%20final_16.1.2012.pdf
- סיקולר, נ' (2012). פרופ' מיקי רוזנטל: "הוחמזה הזדמנות היסטורית לשיקום החינוך לגיל הרך". כלכליסט. אוחזר מ- <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3549950,00.html>
- פיכטלברג-ברמץ, א' (2004). הסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך. ירושלים: מינהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- פיכטלברג-ברמץ, א' והריס, ר' (2011). נשים בהשוואה לגברים בעולם העבודה. ירושלים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- פיכטלברג-ברמץ, א' הריס, ר' וענבי, א' (2010). מספר הילדים במעון ובכיתותיו. ירושלים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים (2011). ירושלים: הכנסת ה-18.
- קליין, פ', רוזנטל, מ' ושגיא-שוורץ, א' (2011). מכתב בקשה לתמיכה בחוק הפיקוח על מעונות היום לפעוטות (30 בנובמבר 2011).
- קניג, י"ו (2009). תעסוקת נשים ערביות בנות 18-64. אתר מכון ברוקדייל אוחזר מ- <http://brookdaleheb.jdc.org.il/>
- קריטריונים לקבלת זכאות למעונות יום (2013). אתר משרד הכלכלה. אוחזר מ-

<http://www.moital.gov.il/cmsTamat/InternalPage>.

ראמ"ה (2010). דוח פיזה 2009: אוריינות תלמידים בני 15 בקריאה, במתמטיקה ובמדעים. אוחזר מאתר הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך,

http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/MivchanimBenLeumiyim/PISA_2009Report.htm

רוזנהק, ז' (2007). דינמיקות של הכלה והדרה במדינת הרווחה הישראלית. בתוך חנה הרצוג, טל כוכבי ושמרון צלניקר (עורכים), דורות, מרחבים, זהויות: מבטים עכשוויים על חברה ותרבות בישראל (עמ' 317-349). ירושלים: מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד.

רוזנטל, מ' (1987). דו"ח ועדת סטנדרטים למעונות היום. ירושלים: משרד הרווחה, קרן הזדמנות שווה.

רוזנטל, מ' (2009). סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לתינוקות. ירושלים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך.

שוורץ, א' ואלמגור-לוטן, א' (2011). שינוי באופן הישוב ההכנסה לנפש לצורך סבסוד ילדים במסגרות המוכרות. ירושלים: הכנסת, מרכז מידע ומחקר.

שטופלר, ג' (2008). מדיניותה הדמוגרפית של ישראל בתחום הילודה וזכויות נשים ומיעוטים. אוחזר מ-

<http://www.stopler.net/demography.pdf>

תמר, י' (2010). אומדן שווי נקודות זכות לא מנוצלות לאימהות עובדות. ירושלים: הכנסת, מרכז מידע ומחקר.

Alexander, B. R. (1996). How to construct a service quality index in performance based ratemaking. *The Electricity Journal*, 9 (3), 46-53.

Almond, G. A. (1988). The return to the state. *The American Political Science Review*, 82 (3), 853-874.

Baldock, P., Fitzgerald, D., & Kay, J. (2009). *Understanding early years policy*. London: SAGE Publications Ltd.

Ben-Galim, D. (2011). *Making the case for universal childcare*. Retrieved from IPPR website: <http://www.ippr.org>.

- Beach, D. & Pedersen, R. B. (2013). *Process tracing methods*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bennett, A. & Checkel, J. T. (2012). *Process tracing: From philosophical roots to best practices. Process tracing in the social sciences: From metaphor to analytic tool* (Manuscript submitted for publication).
- Bennett, C. J. & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25 (3), 275-294.
- Berry, J. M. (2002). Validity and reliability issues in elite interviewing. *Political Science and Politics*, 35 (4), 679-682.
- Bertram, T. & Pascal, C. (2006). *The OECD thematic review of early childhood education and care: Background report for the United Kingdom*. OECD.
- Blair, T. (2000). Speech at the knowledge 2000 conference. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/uk/2000/mar/07/tonyblair>.
- Blair, T. (2004). *Tony Blair's Speech on Childcare*. Retrieved from [guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk/money/2004/nov/11/childcare.childrenewservices): <http://www.guardian.co.uk/money/2004/nov/11/childcare.childrenewservices>.
- Blair, T. (2006). *Tony Blair's speech on social exclusion*. Retrieved from Politics Home: <http://centrallobby.politicshome.com/latestnews/article-detail/newsarticle/tony-blair-social-exclusion-speech-in-full>
- Braithwaite, J. (2006). The regulatory state? In R. Rhodes, S. A. Binder, & B. A. Rockman (Eds.), *Handbook of political institutions* (pp. 407-430). Oxford: Blackwells.
- Chetty, R. A. (2010). *How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from project star*. NBER Working Paper Series.

- Cohen, B. (2004). *A new deal for children? Re-forming education and care in England, Scotland and Sweden*. Bristol: The Policy Press.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS Political Science and Politics*, 44 (4), 823.
- Domeji, D. & Klien, P. (2012). Should day care be subsidized? *Review of Economic Studies*, 1, 1-30.
- Doron, A. (2001). Social welfare policy in Israel: Developments in the 1980s and 1990s. *Israel Affairs*, 7 (4), 153-180.
- Dunleavy, P. & O'Leary, B. (1987). *Theories of the state: The politics of liberal democracy*. New York: Meredith Press.
- Education and employment committee – Minutes of evidence (2000). Retrieved from www.parliament.com:
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmduemp/386/0040501.htm>.
- Education and employment committee – Minutes of evidence (2001). Retrieved from UK Parliament Website:
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmduemp/438/1042502.htm>.
- Esping-Andersen, G. (1990). The three world of welfare capitalism. In C. Pierson, F. G. Castles, & F. G. Castles (Eds.), *The welfare state reader* (pp. 1-54). Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (2005). *Children in the welfare state – A social investment approach*. DemoSoc Working Paper, Paper Number 2005-10 .
- Every child matters* (2003). The chief secretary to the treasury by command of Her Majesty.
- Fares, A. (2009). *Main findings of the 2009-2010 state budget proposal and the needs of the Arab citizens in Israel*. Retrieved from The Mossawa Center:
<http://www.mossawa.org/default.php?lng=1&dp=2&fl=13&pg=16>.

- Farquhar, S. E. (1999) *Research and the production of worthwhile knowledge about quality in early years education*. AARE-NZARE Conference on Research in Education. Melbourne, Australia.
- Garson, G. D. (1974). On the origins of interest-group theory: A critique of a process. *The American Political Science Review*, 68 (4), 1505-1519.
- Gibton, D. & Goldring, E. (2001). The role of legislation in educational decentralization: The case of Israel and Britain. *Peabody journal of Education*, 76 (3-4), 81-101.
- Giddens, A. (1998). *The third way*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, N. & Terrell, P. (2005). *Dimensions of social welfare policy* (6th ed.). Boston: Pearson, Allyn & Bacon.
- Haber, H. (2011). Regulating-for-welfare: A comparative study of regulatory welfare regimes, in the Israeli, British, and Swedish electricity sectors. *Law & Policy*, 33 (1), 116-148.
- Hamilton, S. F., Sunding, D. L., & Zilberman, D. (2003). Public goods and the value of product quality regulations: The case of food safety. *Journal of Public Economics*, 87, 799-817.
- King, R. (2007). *The regulatory state in an age of governance: Soft words and big sticks*. London: Palgrave.
- Levi-Faur, D. (2010). *Regulation and regulatory governance*. Retrieved May 10, 2010, from Jerusalem papers in regulation & governance: <http://regulation.huji.ac.il/dp.php>
- Levi-Faur, D. (2011). *The odyssey of the regulatory state*. Paper to be presented at the workshop "The Future of the Regulatory State: Adaptation, Transformation, or Demise?", Oslo, 15-16 September 2011.
- Levi-Faur, D. (2012). *A regulatory state for the welfare state: A constitutive perspective on state expansion in the age of regulation*. Paper presented at the annual meeting of the SASE Annual Conference, University of Milan, Milan, Italy.

- Levi-Faur, D. & Gilad, S. (2004). The rise of the british regulatory state: Transcending the privatization debate. *Comparative Politics*, 37 (1), 105-124.
- Lewis, A. (1993). The payoff from a quality preschool. *Phi Delta Kappan*, 74. 746-749.
- Mabbett, D. (2010). The regulatory rescue of the welfare state. *Jerusalem papers in regulation & governance*. Working Paper No. 28.
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of public policy*, 17 (2) 139-167.
- Marshall, T. H. (1951). *Citizenship and social class*. London: Pluto Press.
- Miles, M. B. & Huberman, M. A. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. CA: SAGE.
- Moran, M. (2001). Review article: Understanding the regulatory state. *British Journal of Political Science*, 32, 391-413.
- Morgan, M., Rallison, T., Massey, K., & Hamilton, S. (2011). *The parenting fund, 2004-2011*. London: The Family and Parenting Institute
http://www.familyandparenting.org/Resources/FPI/Documents/parenting%20fund%202004-2011_4.pdf.
- Moss, P. (1994). Defining quality: Values, stakeholders and processes. In P. Moss & A. Pence (Eds.), *Valuing quality in early childhood education services*, (pp. 1-9). London: SAGE.
- Moss, P. & Junnila, D. (2008). Beyond quality in early childhood education and care – Languages of evaluation. *New Zealand Journal of Teachers' Work*, 5 (1), 3-12.
- National Audit Office. (2004). *Early Years – Progress in developing high quality childcare and early education accessible to all*. Retrieved from <http://www.nao.org.uk/default.aspx>.
- OECD Family Database. (n.d.). Retrieved from

www.oecd.org/social/family/database

PISA in Focus. (2011). *Does participation in pre-primary education translate into better learning outcomes at school?* Retrieved from www.oecd.org

Plowden, B. (1967). *The Plowden report: Children and their primary schools*. Retrieved from The History of Education in England: <http://www.educationengland.org.uk/documents/plowden>.

Practice guidance for the early years foundation stage – Setting the standards for learning, development and care for children from birth to five (2008). London: Department for Children, Schools and Families.

Przeworski, A. & Teune, H. (1970). *The logic of comparison social inquiry*. New York: Joh Wiley & Sons.

Richards, D. (1996). Elite interviewing: Approaches and pitfalls. *Politics*, 16 (3), 199-204.

Ruback, T. J. (2010). "Let me tell the story straight on": Middlemarch, process-tracing methods and the politics of narrative. *The British Journal of Politics & International Relations*, 12 (4), 477-497

Schubert, G. (1960). *The public interest*. Illinois: The Free Press of Glencoe.

Select committee on children, schools and families minutes of evidence, examination of witnesses (Questions 1-19). (2008). Retrieved from www.parliament.com:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmchilsch/600/8052103.htm>.

Shleifer, A. (2005). Understanding regulation. *European Financial Management*, 11 (4), 439-451.

Sikkuy (2012). *From barriers to opportunities*. Jerusalem-Haifa.

- Statutory framework for the early years foundation stage – Setting the standards for learning, development (2008). London: Department for Children Schools and Families.
- Stigler, G. J. (1988). *Chicago studies in political economy*. Chicago: The university of chicago press.
- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the "transnationalization" of policy. *Journal of European Public Policy*, 11 (3), 545-566.
- Sylva, K. & Pugh, G. (2005). Transforming the early years in England. *Oxford Review of Education*, 31 (1), 11-27.
- Talshir, G. (2005). Reconceptualizing citizenship: Third way's cosmopolitanism. In G. T. Papanikos (Ed.), *New Labour's renewed nationalism* Athens: ATINER. Retrieved from <http://eshkol.huji.ac.il/doc/Gayil%20Talshir-reconCitizen-ATINER.pdf>
- Tax credits and paye, eighth report of session 2007-2008. (2008) London: House of Commons, Committee of public accounts.
- Tickell, D. C. (2011). *The early years: Foundations for life, health and learning*. London: DfE.
- Truman, D. B. (1959). The american system in crisis. *The American System in Crisis*, 74 (4), 481-497.
- Truss, E. (2012). *Affordable quality: New approaches to childcare*. London: Centre Forum.
- West, A. Roberts, J. & Noden, P. (2010). Funding early years education and care: Can a mixed economy of providers deliver universal high quality provision? *British Journal of Educational Studies*, 58 (2), 155-179.
- Worldwide Governance Indicators (2013). Retrieved from <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

- You work 16 hours or more and pay childcare: entitlement tables. (n.d.). Retrieved April 21, 2013, from HM Revenue & Customs: <http://www.hmrc.gov.uk/taxcredits/people-advise-others/entitlement-tables/work-and-child/work-pay-childcare.htm>
- Young, M. E. (1996). *Early child development: Investing in the future*. Washington, D.C.: The World Bank.

ראיונות

- אורלב, זבולון (17 בדצמבר 2012), יושב ראש הוועדה לזכויות הילד בכנסת ה-18 איוס, קרן (10 בפברואר 2013), בעבר יו"ר איגוד הגנים הפרטיים ח.י.ב.ה (חינוך ילדים בגיל הרך)
- אלמוג, תמר (17 בפברואר 2013), בעבר מנהלת אגף מעונות היום במשרד הכלכלה. הדסי, לאה (3 במארס 2013), יועצת משפטית נעמ"ת
- ישראלי, מירב (31 בדצמבר 2013), יועצת משפטית, הוועדה לזכויות הילד בכנסת ה-18 כרמל, מיכל (3 במארס 2013), ממונה על פדגוגיה ארצית, משרד הכלכלה להבי, מיטל (7 בפברואר 2013), חברת מועצת העיר תל אביב יפו ובעבר ממונה על החינוך לגיל הרך בעיריית תל אביב יפו.
- לייבוויץ, ורדית (3 בפברואר 2013), מנהלת המחלקה המנהלית, ויצ"ו מורנו, נעמי (7 בפברואר 2013), מנהלת האגף לגיל הרך, ויצ"ו מינקה, ליאורה (27 בפברואר 2013), יושבת ראש תנועת אמונה עציון, גלי (3 במארס, 2013), עורכת דין, ממונה על תחום החקיקה בנעמ"ת קדמן, יצחק (14 באוקטובר, 2013), מנכ"ל המועצה לשלום הילד רזנטל, מרים (3 ביוני, 2013), ראש ועדת הסטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לתינוקות