



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הפיקוח הממשלתי על צהרונים

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אתי וייסבלאי

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ד אלול תשע"ו

27 בספטמבר 2016

תמצית

מסגרות משלימות, המכוננות צהרונים, מועדוניות, בתי תלמיד ועוד, הן מסגרות חינוכיות לילדים בגיל הגן ובית-הספר היסודי הפועלות לאחר שעות הפעילות הפורמליות במסגרת החינוכית, ומטרתן לשמש מסגרת לילדים שהוריהם עובדים במשרה מלאה (במסמך זה מסגרות אלו מכוננות צהרונים או מסגרות משלימות). בצהרונים ניתנת ארוחת צהריים חמה ומתקיימות פעילויות העשרה למשך שעות ספורות. בדרך כלל הצהרון מופעל במבנה המשמש את המסגרת החינוכית, אך יש צהרונים הפועלים במבנים אחרים, לרבות דירות מגורים. גורמים שונים מפעילים צהרונים, ובין היתר משרד החינוך, עיריות, מלכ"רים – דוגמת ארגוני נשים והחברה למתנ"סים – חברות למטרות רווח ואנשים פרטיים.¹

אף-על-פי שמסגרות משלימות פועלות בדרך כלל במבנה שהמסגרת החינוכית פועלת בו, ומתקיימת בהן פעילות העשרה חינוכית, אין גוף ממשלתי המתווה מדיניות כוללת בנושא זה, קובע נהלים ותנאים להפעלת הצהרונים, מפקח על יישומם ואוסף מידע בעניינם. גורמים ממשלתיים וציבוריים שונים עוסקים בתפעול, רגולציה ופיקוח על מסגרות משלימות: משרד החינוך, משרד הכלכלה² והרשויות המקומיות מטפלים כל אחד בחלק או בהיבט מסוימים של המערכת הכוללת, מפעילים מערך רגולציה עצמאי ולעתים חופף, ונתונייהם אינם מספקים תמונה מלאה בתחום זה.

לבקשת חה"כ קארין אלהרר יוצגו במסמך שלהלן מידע על מסגרות לימודיות משלימות ועל הפיקוח על מסגרות מסוג זה, לרבות נתונים על המסגרות והילדים המשתתפים בהן, תקצוב ממשלתי של מסגרות משלימות, הפיקוח והבקרה על המסגרות המשלימות, עלויות הפיקוח ונתונים על ליקויים שנמצאו בעקבות הפיקוח ואופן הטיפול בהם.

בין הממצאים המרכזיים במסמך זה:

❖ על-פי סקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2014 השתמשו בשירותי צהרון כ-245,000 ילדים, שהם 11.3% מכלל הילדים באוכלוסייה. ההוצאה החודשית הממוצעת של משק בית על צהרון היא 611 ש"ח בכל חודש. מאז שנת 2000 גדל מספר משקי הבית המשלמים תמורת שירותי צהרון יותר מפי-שלושה וההוצאה הכוללת של משקי הבית על שירותים אלה גדלה פי-שישה. בהשוואה לשנת 2010 גדל חלקה של ההוצאה על צהרון בכלל ההוצאה של משק הבית על חינוך מכ-26% ל-35% בממוצע.

❖ בשני העשורים האחרונים מתקיים דיון ציבורי ער בנושא הארכת יום הלימודים עד לשעות אחר הצהריים ופעילותן של מסגרות משלימות לילדים בחינוך היסודי והקדם-יסודי. בין נקודות הציון הבולטות בדיון זה: הוועדה הציבורית לבדיקת יום חינוך ארוך משנת 1995, כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בראשות שלמה דברת משנת 2005, הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג מספטמבר 2011 והוועדה למלחמה בעוני מיוני 2014. העיסוק הציבורי בתחום זה הביא בשנים האחרונות לכמה יוזמות ממשלתיות, שפועלות במקביל:

¹ מסמך זה הוא עדכון מסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת: אורלי אלמגור-לוטן ואתי וייסבלאי, [צהרונים: תפעול, סבסוד ופיקוח](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2011.

² ביולי 2016 החליטה הממשלה על העברת תחום התעסוקה, ובכלל זה האגף למעונות יום ומשפחתונים, ממשרד הכלכלה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים. על-פי ההחלטה, הוקם צוות בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה ומנכ"ל משרד הרווחה אשר נדרש להגיש המלצותיו בדבר אופן העברת התחומים והסמכויות בין המשרדים. עד להשלמת ההיערכות המינהלית ממשיכים הגופים שהתחומים שהם עוסקים בהם המיועדים לעבור לקבל את מלוא השירותים הדרושים לפעולתם הסדירה ממשרד הכלכלה והתעשייה. לפיכך המשכנו להתייחס במסמך זה למשרד הכלכלה כמשרד הממשלתי הרלוונטי לעניין זה.



○ **הארכת יום הלימודים באמצעות יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997** – החוק מיושם בהדרגה ביישובים ובשכונות שקובע שר החינוך באמצעות צווים. בשנת הלימודים תשע"ה הוא חל על כ-290,000 תלמידים בחינוך היסודי ובגני-הילדים. השלמת החלת החוק נדחתה שש פעמים בחוקי ההסדרים ובחוקי המדיניות הכלכלית. כיום המועד להשלמת תחולת החוק קבוע לראשית שנת הלימודים תשע"ח – ספטמבר 2017. ואולם, בתוכנית הכלכלית והצעת תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018, שאושרו על-ידי הממשלה באוגוסט 2016, הוצע לדחות את החלתו המלאה של החוק לראשית שנת הלימודים התשפ"ג – ספטמבר 2022.

○ **הכרה בצהרונים מטעם משרד הכלכלה** – משנת 2007 משרד הכלכלה מאפשר לצהרונים הפועלים ביישובים מסוימים לפנות אליו לקבלת הכרה. כיום זכאים לפנות לקבלת הכרה ממשרד הכלכלה צהרונים ביישובים באשכולות 4-10 על-פי הסיווג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בשנת הלימודים תשע"ו קיבלו הכרה כ-2,900 צהרונים ובהם קרוב ל-25,000 ילדים. משפחות שבהן שני ההורים עובדים וילדיהן שוהים בצהרון שזכה להכרה כאמור ביישובים באשכולות 4-7 על-פי הסיווג החברתי-כלכלי של הלמ"ס עשויות להיות זכאיות להשתתפות בשכר הלימוד בצהרון בסכום של 250-400 ש"ח, בהתאם להכנסה לנפש שמחושבת למשפחה. על-פי נתוני משרד הכלכלה, כ-60% מן הילדים בצהרונים זכאים לסבסוד ברמה כלשהי ממשרד הכלכלה. תקציבי משרד הכלכלה לסבסוד שכר הלימוד של ילדים בצהרונים צומצמו בשנים האחרונות, ובשנת הלימודים תשע"ו הקצה משרד הכלכלה כ-67.5 מיליון ש"ח לסעיף זה.

○ **מסגרות לימודיות משלימות של משרד החינוך (תוכנית ציל"ה)** – הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג) המליצה בשנת 2011 על פתיחה אוניברסלית מדורגת של מסגרות לימוד לשעות אחר הצהריים לילדים בני 3 עד 9. בעקבות המלצות הוועדה, החל משרד החינוך, בראשית שנת הלימודים תשע"ג, להפעיל מסגרות לימודיות משלימות במסגרת תוכנית ציל"ה – צהרי יום להעשרה. המסגרות נפרסו בגני-ילדים ובבתי-ספר ביישובים באשכולות 1 עד 3 על-פי הסיווג החברתי כלכלי של הלמ"ס וכן בירושלים. בשנת 2014 החליטה הממשלה כי התוכנית לא תורחב ולא תופעל מעבר להפעלה בשלושת האשכולות הנמוכים, וכי היא תיועד לילדים עד גיל 8 בלבד. בשנת הלימודים תשע"ו פעלה התוכנית בכ-70 רשויות מקומיות, והופעלו בהן כ-3,300 מסגרות. בשנה זאת שהו במסגרות ציל"ה כ-76,000 ילדים. בשנים תשע"ג-תשע"ו תקציב התוכנית הופחת מ-831.3 מיליון ש"ח ל-347 מיליון ש"ח. על-פי הצעת תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018, בשנת 2017 צפוי שתחול הפחתה נוספת של תקציב זה, ל-300 מיליון ש"ח. עם זאת, בשום שלב לא הגיעה התוכנית לניצול מלוא התקציבים שיועדו לה, ובשנת הלימודים תשע"ה ביצוע התקציב היה 158.6 מיליון ש"ח.

❖ **כל אחד מן המשרדים הממשלתיים העוסקים בנושא המסגרות המשלימות – משרד החינוך ומשרד הכלכלה – מפעיל מנגנון פיקוח עצמאי על המסגרות הפועלות מטעמו. נוסף על כך, פועלים בתחום זה מנגנוני פיקוח של הרשויות המקומיות והארגונים הגדולים המפעילים צהרונים; בין גורמים אלו אין גורם המספק פיקוח מלא על כלל המסגרות המשלימות במערכת החינוך, והמדדים לפיקוח, אופן הפיקוח, תדירותו והיקף המשאבים המוקצים לכך אינם אחידים.** מבקר המדינה פרסם בשנת 2014 דוח מקיף על הפיקוח על הצהרונים, ועמד בו על כשלים אלה במערכת התפעול והפיקוח על הצהרונים. בסיכום המלצותיו דרש המבקר ממשרד החינוך, המופקד על קיומו וקידומו של החינוך במדינת ישראל, לקבל עליו אחריות כוללת למסגרות המשלימות ולאסדר את נושא הצהרונים במוסדות החינוך, ובכלל זה להתוות מדיניות ויעדים ולקבוע תקנים חינוכיים ובטיחותיים ונוהלי עבודה. לדברי המבקר, אסדרה כזאת דרושה כדי להבטיח את שלום הילדים וכדי להשיג, ככל האפשר, רצף לימודי חינוכי.



❖ **האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה** מפקח על צהרונים מאז שנת 2009 ומאז חלו בתחום שינויים תכופים. מאז שנת 2014 כל המפקחות המועסקות באגף, 16 במספר, עוסקות בפיקוח על כלל המסגרות המוכרות – מעונות יום, משפחתונים וצהרונים. בכל אחד מן המחוזות נקבעת תוכנית העבודה בתחום הפיקוח על-פי סדר העדיפויות של המחוז וצרכיו. על-פי הנמסר מהנהלת האגף, המפקחות נדרשות לבצע ביקורי פיקוח ב-10 צהרונים בכל חודש. בפועל, בשנים 2014 ו-2015 ביצעו מפקחות האגף 473 ו-501 ביקורים בצהרונים בסך הכול, בהתאמה, כלומר כשלושה ביקורי פיקוח בממוצע בצהרונים בכל חודש. למפקחות האגף אין הכשרה בתחום החינוך. בעת ביקורן בצהרון הן נדרשות למלא דוח פיקוח העוסק בנוכחות ילדים בצהרון, אישורים שונים ומידע חיוני הנוגע לצהרון, קיומם של תכנים חינוכיים וחוגי העשרה, ארגון הסביבה החינוכית, יחס הצוות לילדים, האווירה בצהרון, התזונה בצהרון והבטיחות בצהרון. בשנת 2015 היו 177 צהרונים שבהם נדרש ביקור חוזר בשל ליקויים. אם בביקור החוזר – שנערך עד חצי שנה ממועד הביקור הראשון – נמצא שהליקוי לא תוקן, תינתן ארכה נוספת לתיקון הליקוי; אם מתברר גם במועד זה שהליקוי לא תוקן, תישלל ההכרה מן הצהרון. בשנת תשע"ה נשללה ההכרה מ-32 צהרונים בשל ליקויים בצהרון. צהרון שנשללה ממנו ההכרה יוכל להמשיך ולפעול ללא ההכרה של משרד הכלכלה למרות הליקויים החמורים שנתגלו בו.

❖ מאז שנת 2012 משרד הכלכלה מפקח על נוכחות ילדים בצהרונים ועל הבטיחות בצהרונים גם באמצעות זכיין חיצוני. עד סוף שנת 2015 נבדקו באמצעות הזכיין החיצוני כל הצהרונים המוכרים. בסוף שנת 2015 פורסם מכרז חדש, המבטא שינוי במדיניות המשרד ונקבע שפיקוח הזכיין ייעשה רק על צהרונים שאינם פועלים במבנה של מוסד חינוכי בפיקוח משרד החינוך – כ-40 צהרונים בסה"כ. עלות הבדיקה של הזכיין היא 244 ש"ח לביקור. בשנים תשע"ד ותשע"ה הוציא משרד הכלכלה, בגין פיקוח על הצהרונים באמצעות זכיין חיצוני, פחות מ-300,000 ש"ח בשנה. בשנת תשע"ו שולמו לזכיין כ-100,000 ש"ח.

❖ הפיקוח של משרד הכלכלה על הצהרונים ספג ביקורת חריפה מטעם מבקר המדינה בשנים 2010 ו-2014. בביקורתו האחרונה כתב המבקר כי אף שחל שיפור בפיקוח משרד הכלכלה על הצהרונים המוכרים בשנים שחלפו, פיקוח זה הוא חלקי בלבד, במיוחד בכל הנוגע לפיקוח החינוכי, שאינו נכלל במיומנויות של המשרד. בסיכום הדברים קרא המבקר למשרד הכלכלה ולמשרד החינוך לפעול במשותף להקמת מנגנון, שיבטיח, לכל הפחות, פיקוח בסיסי על כלל הצהרונים.

❖ **משרד החינוך מפקח על תוכנית ציל"ה** הן באמצעות המפקחים הכוללים בגני-הילדים ובבתי-הספר והן באמצעות זכיין חיצוני. המפקחים מופקדים על הפיקוח הפדגוגי על מסגרות ציל"ה ובין תפקידיהם לאשר את תוכניות העבודה ברשות המקומית, בבתי-הספר ובגני-הילדים, את תוכניות ההכשרה והפיתוח המקצועי של העובדים במסגרות ציל"ה ואת העובדים במסגרות אלו. ביקורי המפקחים במסגרות ציל"ה נעשים במסגרת עבודתם השוטפת ולא נתקבלו לשם כך תוספת כוח אדם או תוספת תקציבית לפיקוח. בהערכה של תוכנית ציל"ה שביצעה ראמ"ה דיווחו רוב המרואיינים על חוסר בליווי ובפיקוח מצד משרד החינוך. גם מבקר המדינה מצא בדוח שפרסם בשנת 2014 ליקויים קשים בפיקוח משרד החינוך על מסגרות ציל"ה.

❖ נוסף על הפיקוח הפדגוגי, ובהמשך לביקורת של מבקר המדינה, החל משרד החינוך בשנת הלימודים תשע"ו בקיום בקרה על מסגרות ציל"ה באמצעות זכיין חיצוני. ההתקשרות עם הזכיין נעשת במכרז, ועל-פיו הזכיין נדרש לבקר בכל מסגרת ציל"ה לפחות פעם אחת במהלך שנת הלימודים ואף לקיים בקרה שנייה במחצית מן המסגרות. נוסף על כך, על הזכיין לערוך סקר טלפוני בקרב מורים, הורים ומנהלי המוסדות. הפיקוח של הזכיין מקיף תחומים מגוונים ובהם כוח האדם הפדגוגי המועסק



במסגרת התוכנית, מספר התלמידים ונוכחותם, שעות הפעילות של המסגרת, תוכניות ההעשרה הפועלות בה, האווירה במסגרת, שביעות הרצון של המורים והתלמידים מהמסגרת ורמת הניקיון בה. משרד החינוך הקצה לביצוע הבקרה כ-2.2 מיליון ש"ח בשנה, ועל-פי הסכם ההתקשרות הזכייך שנבחר במרכז, חברת מרמנת, מקבל 95 ש"ח עבור כל בקרה שביצעה.

1. מבוא: מסגרות לימודיות משלימות – נתונים כלליים

בחוק בישראל אין התייחסות למסגרות לימודיות משלימות לשעות אחר הצהריים, להוציא האמור בחוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז–1997, שיידון במפורט בסעיף 2.1 להלן, אשר עוסק בהארכת יום הלימודים בבית-הספר ולא במסגרות שאחרי שעות הלימודים. המעורבות הממשלתית בתחום זה בשנים האחרונות נעשתה באמצעות החלטות ממשלה ייעודיות המעניקות סמכויות בעניין זה למשרדי הכלכלה והחינוך ומייעדות את המסגרות המשלימות לאוכלוסיות מסוימות; החלטות אלו יידונו במפורט בפרק הבא. בהקשר זה נציין כי במדינות שונות, ובהן הולנד, שבדיה וקנדה, יש למדינה חובה חוקית לספק מסגרות משלימות לילדים בשעות שבהן המסגרת החינוכית אינה פועלת.³

בהיעדר גורם ממשלתי בעל אחריות כוללת בנושא זה, אין כיום מידע מלא על מספרן הכולל של המסגרות המשלימות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה בבקשה לבצע עיבוד מיוחד ולהפיק נתונים על צהרונים מתוך סקר הוצאות משק הבית.⁴ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמדים כי בשנת 2014 השתמשו בשירותי צהרון כ-245,000 ילדים, שהם 11.3% מכלל הילדים באוכלוסייה.

ההוצאה החודשית הממוצעת של משק הבית על מסגרות משלימות היא 611 ש"ח בכל חודש. נתוני סקרי הוצאות משק הבית מעידים כי מאז שנת 2000 גדל יותר מפי-שלושה מספר משקי הבית המשלמים תמורת שירותי צהרון וההוצאה הכוללת של משקי הבית על שירותים אלה גדלה פי-שישה. ההוצאה הממוצעת של משק בית על שירותי צהרונים גדלה בתקופה זאת בכ-90%. פירוט הנתונים מובא בטבלה.⁵

לוח 1: הוצאות משקי בית על צהרונים, 2000–2014

2014	2013	2012	2011	2010	2005	2000	
244,618	230,254	196,094	162,289	145,051	100,319	73,503	מספר ילדים המשתמשים בשירותי צהרון
149.6	138.9	113.7	82.6	74.7	41.0	24.1	סה"כ הוצאות משקי בית על צהרונים (במיליוני ש"ח)
611	603	580	509	515	409	328	הוצאה חודשית ממוצעת למשק בית (בש"ח)

ההוצאה הממוצעת על צהרון משתנה לפי ההכנסה לנפש של המשפחה, ומשפחות שהכנסתן גבוהה משלמות על שירותי צהרון פי-4.5 בקירוב ממשפחות שהכנסתן נמוכה. בממוצע ההוצאה על צהרון היא 35% מן ההוצאה של משקי הבית על חינוך, ומשקלה בכלל הוצאות משק הבית על חינוך במשקי בית

³ להרחבה ראו: אתי וייסבלאי, [מעורבות ממשלתית במתן מסגרות משלימות ושירותי חינוך בלתי-פורמלי לבני-נוער – סקירה משוה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2012.

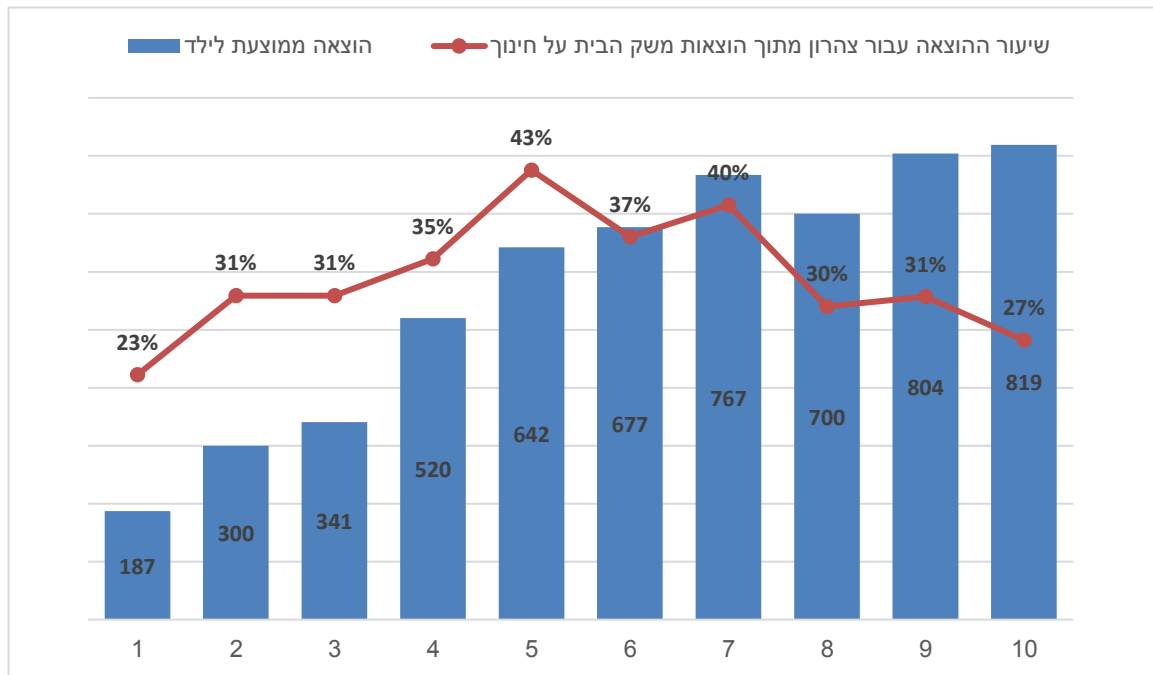
⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד מיוחד לנתוני סקר הוצאות משק הבית, 2010–2014, אוגוסט 2016.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד מיוחד לנתוני סקר הוצאות משק הבית, 2010–2014, אוגוסט 2016. אורלי אלמגור-לוטן ואתי וייסבלאי, [צהרונים: תפעול, סבסוד ופיקוח](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בנובמבר 2011.



המצויים בעשרוני ההכנסה המרכזיים (עשירון רביעי עד שמיני), גבוה בהשוואה למשקלה בקרב משקי-בית בעשירוני הכנסה נמוכים יותר או גבוהים יותר, כפי שעולה מן התרשים להלן.⁶

תרשים 1: הוצאה חודשית על צהרון לפי עשירוני הכנסה, 2014



נציין כי בהשוואה לשנת 2010, בשנת 2014 גדל חלקה של ההוצאה על צהרון בכלל ההוצאה של משק הבית על חינוך מכ-26% ל-35% בממוצע.

2. מעורבות ממשלתית במסגרות משלימות לגיל הרך ולתלמידי בית-הספר היסודי

בשני העשורים האחרונים מתקיים דיון ציבורי ער בנושא הארכת יום הלימודים עד לשעות אחר הצהריים ומסגרות משלימות לילדים בחינוך היסודי והקדם-יסודי.

כמה גורמים מרכזיים עסקו בנושא זה במהלך השנים:

הוועדה הציבורית לבדיקת יום חינוך ארוך הגישה את מסקנותיה בשנת 1995 ותמכה ביישום סלקטיבי של יום חינוך ארוך לפי צורכי התלמידים. בהמלצות הוועדה הובאו ארבעה נימוקים עיקריים להפעלת יום חינוך ארוך בבתי-הספר: שיפור ההישגים הלימודיים של כלל התלמידים; הקטנת הפערים הלימודיים בין תלמידים משכבות אוכלוסייה שונות; חיזוק מרכיבים בתוכנית הלימודים שנחלשו עקב קיצוצי תקציב והקלה על הורים המעוניינים לצאת לעבודה.⁷

כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל בראשות שלמה דברת, שפעל בשנת 2005, המליץ במסגרת התוכנית הלאומית לחינוך על הארכת יום הלימודים עד לשעה 16:00 בכל מוסדות החינוך מגיל שלוש ועד סיום כיתה י"ב. בשעות 13:00–16:00 יקבלו התלמידים ארוחת צהריים ויעסקו בהכנת שיעורי הבית, וכן

⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד מיוחד לנתוני סקר הוצאות משק הבית, 2010–2014, אוגוסט 2016.
⁷ אתי וייסבלאי, יובל וורגן, דימיטרי רומנוב, ניר פוגל, נאוה זיו שאול וישראל פרידמן, יום חינוך ארוך והשפעתו על הכנסות של אימהות מעבודה, סדרת ניירות עבודה – מס' 95, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרס 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

יהיו במסגרת זו שיעורים בהוראה פרטנית, כישורי חיים ואמנות. על-פי מחברי הדוח, החלת יום לימודים מלא תצמצם את הפער בין מי שיכולים להרשות לעצמם תוספת שעות לימוד ופעילויות בלתי פורמליות ובין מי שידם אינה משגת זאת.⁸

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג פרסמה את המלצותיה בספטמבר 2011 ועסקה בין השאר במסגרות לימודים לשעות אחר הצהריים לילדים בני 3–9. על-פי דוח הוועדה קיומן של מסגרות לימודים בשעות אחר הצהריים הוא הזדמנות חשובה להעצמת החינוך ולצמצום הפערים החינוכיים בין תלמידים. כמו כן, אי-ההתאמה הברורה הקיימת היום בין שעות העבודה הנדרשות ברוב המשורות במשק ובין שעות הפעילות של המסגרות הציבוריות לילדים, מחייבת הורים למצוא מסגרת כלשהי לילדיהם בשעות אחר הצהריים, ולעתים הדבר כרוך בנטל כספי כבד.⁹

הוועדה למלחמה בעוני בראשות אלי אלאוף עמדה על תרומת הארכת יום הלימודים למתן מעטפת רחבה של תמיכה לילדים ולבני-נוער החיים בעוני. על-פי דוח הוועדה, אף שיש תוכניות שונות להארכת יום הלימודים, ספק אם הן נותנות מענה מספק על צרכי הילדים. היא המליצה להעריך את התוכניות והמסגרות הקיימות כדי להצביע על יעילותן והשפעותיהן על הילדים המשתתפים בהן ועל בסיס תוצאות ההערכה לגזור את דרכי הפעולה היעילות ביותר בהקשר זה. בין המאפיינים הרצויים של תוכניות אלו: התאמה לשעות ולימי העבודה של הורים עובדים, תשלום סמלי, התאמה לילדים בגיל הרך ובבתי-הספר היסודיים, קיום מסגרות הן לחינוך הרגיל והן לחינוך המיוחד תוך הסדרת סוגיית ההסעות והכשרה מתאימה לכוח האדם המועסק במסגרות.¹⁰

העיסוק הציבורי בתחום זה הביא לכמה יוזמות ממשלתיות שפועלות במקביל בשנים האחרונות: הארכת יום הלימודים באמצעות חקיקת חוק יום חינוך ארוך, הכרה בצהרונים על-ידי משרד הכלכלה והפעלת מסגרות ציל"ה על-ידי משרד החינוך. להלן נדון במפורט בכל אחת מיוזמות אלה.

2.1. הארכת יום הלימודים – חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז–1997¹¹

חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז–1997 (להלן – חוק יום חינוך ארוך) התקבל בכנסת ביולי 1997 בעקבות הצעת חוק פרטית. על-פי דברי ההסבר לחוק הוא נועד להוסיף שעות לימוד וחינוך על השעות הקיימות במוסדות החינוך כדי "להרחיב ולהעמיק את הידע וההשכלה של התלמיד, להוסיף חינוך לערכים ופעילות חברתית, הכול במסגרת מטרות החינוך הממלכתי...". עוד נקבע כי מטרתו של חוק זה "לתת הזדמנות שווה בחינוך לכל ילד בישראל כדי להביאו למיצוי מרבי של כישורותיו".

בחוק המקורי נקבע שמספר שעות הלימוד השבועי בבתי-ספר שבהם החוק מיושם לא יקטן מ-41: ארבעה ימים בשבוע – שמונה שעות לימוד לפחות; באחד מימי אמצע השבוע – חמש שעות לימוד וארבע שעות לימוד נוספות ביום שישי. בהמשך תוקן החוק ונקבע שמספר שעות הלימוד השבועי בבתי-ספר שבהם החוק מיושם יהיה 37, כך שבימי הלימודים הארוכים ילמדו שבע שעות. לפיכך, שעת סיום הלימודים בכל בתי-הספר הרשמיים שבהם חל חוק יום חינוך ארוך היא מאז שנת הלימודים תשע"ג בין 14:15 ל-14:45. אחר הצהריים בימים שבהם לומדים שבע שעות לימוד. כלומר, גם בבתי-ספר שפועל בהם יום לימודים

⁸ משרד החינוך, כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל – התוכנית הלאומית לחינוך, ינואר 2005.

⁹ דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, ספטמבר 2011.

¹⁰ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוועדה למלחמה בעוני בישראל, דוח וועדת המשנה בנושא חינוך, יוני 2014.

¹¹ אתי וייסבלאי חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז–1997 – דחיית השלמה היישום, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 באוקטובר 2015.



ארוך, ילדים שהוריהם עובדים במשרה מלאה נדרשים לשהות במסגרת משלימה עד לשעת סיום עבודת ההורה.

החוק מיושם בהדרגה ביישובים ובשכונות שקובע השר באמצעות צווים, וניתנת עדיפות לאלה אשר לדעת השר זקוקים לסיוע נוסף בחינוך. לפי הנוסח המקורי של החוק, הוא ייושם בהדרגה, ותחולתו המלאה תהיה עד שנת הלימודים תשס"א. ואולם, השלמת ההחלה נדחתה מאז שש פעמים בחוק¹² ההסדרים ובחוקי המדיניות הכלכלית. לאחרונה נדחה מועד השלמת תחולת החוק לראשית שנת הלימודים תשע"ח – ספטמבר 2017. נציין כי בתוכנית הכלכלית והצעת תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018, כפי שאושרו על-ידי הממשלה באוגוסט 2016, הציעה הממשלה לדחות את החלתו המלאה של החוק בחמש שנים נוספות, לשנת הלימודים התשפ"ג – ספטמבר 2022.¹²

בשנת הלימודים תשע"ה חל חוק יום חינוך ארוך על קרוב ל-290,000 תלמידים: 249,462 תלמידי בתי-הספר היסודיים ו-38,599 תלמידים בגני-הילדים. מספר המוסדות שהחוק חל עליהם הוא 2,170: 1,485 גני-ילדים ו-714 בתי-ספר.

2.2. הכרה בצהרונים מטעם משרד הכלכלה

מאז שנת 2007 משרד הכלכלה מאפשר לצהרונים הפועלים ביישובים שקבע המשרד לפנות לאגף לתעסוקת נשים, מעונות יום ומשפחתונים במשרד לשם קבלת הכרה. הבסיס לכך נקבע בהחלטת ממשלה מיוני 2005, שעל-פיה יש לאפשר סבסוד של שכר הלימוד לילדים לאימהות עובדות השהים בצהרונים. בהחלטה נקבע שכללי הסבסוד של צהרונים ייקבעו בהסכמה בין משרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה) ומשרד האוצר. ראוי להדגיש כי משרד הכלכלה לא מקים ומפעיל צהרונים ביוזמתו אלא מכיר בצהרונים קיימים של גופים מפעילים מסוגים שונים, ובהם מתנ"סים, רשויות מקומיות, ארגוני נשים, גופים המפעילים גני-ילדים ומוסדות חינוך במגזר החרדי ועוד.¹³

ביולי 2016 החליטה הממשלה להעביר את תחום התעסוקה, ובכלל זה האגף למעונות יום ומשפחתונים, ממשרד הכלכלה למשרד הרווחה. על-פי ההחלטה הוקם צוות בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה ומנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ועד 30 בספטמבר הוא אמור להגיש את המלצותיו אשר לאופן העברת התחומים והסמכויות בין המשרדים. עד להשלמת ההיערכות המינהלית הגופים המיועדים לעבור למשרד הרווחה ממשיכים לקבל את מלוא השירותים הדרושים לפעולתם הסדירה ממשרד הכלכלה והתעשייה.¹⁴ לדברי מנהלת האגף, הגב' גלית יעקובוב, למעבר זה אין כיום כל השפעה על פעילות האגף בכל הנוגע לצהרונים, ולא ידוע לה מה תהיה השפעתו בהמשך.¹⁵

בתנאים לקבלת הכרה חלו שינויים תכופים בשנים האחרונות. ככלל, עד שנת 2012 העניק המשרד הכרה לצהרונים ביישובים באשכולות 1–7 על-פי הסיווג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בשנת הלימודים תשע"ג החלה פריסת מסגרות ציל"ה של משרד החינוך ברשויות מקומיות הנכללות באשכולות 1–3 (ראו הרחבה בסעיף 2.3 להלן). בעקבות זאת, מאז ספטמבר 2012 המשרד מעניק הכרה לצהרונים ביישובים באשכולות 4–10.

¹² החלטה מס' 1897 של הממשלה, [דחיית חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997](#), 11 באוגוסט 2016.

¹³ אורלי אלמגור-לוטן, [צהרונים: תפעול, סבסוד ופיקוח](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בנובמבר 2011.

¹⁴ החלטה מס' 1754 של הממשלה, [העברת תחום התעסוקה ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים](#), 31 ביולי 2016.

¹⁵ גלית יעקובוב, מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, שיחת טלפון, 6 בספטמבר 2016.



כדי לקבל הכרה ממשרד הכלכלה, על צהרונים שפועלים ביישובים המזכים בסבסוד לעמוד בתנאים מפורטים, בין השאר בתחומים האלה: גילאי הילדים השוהים בצהרון, בטיחותו ותקינותו של מבנה הצהרון והציוד הקיים בו, ימי הפעילות ושעות הפעילות בצהרון, המספר המינימלי של ילדים בצהרון, מספר המבוגרים יחסית למספר הילדים בצהרון, המזון המוגש בצהרון, קיומם של תוכנית חינוכית, הדרכה חינוכית ופיקוח על הצהרון, המועסקים בצהרון, ביטוח ועוד. ההכרה בצהרונים הפועלים במעונות יום נעשית בהליך מקוצר.¹⁶

משפחות שילדיהן נמצאים בצהרון מוכר חמישה ימים בשבוע עד השעה 16:00 לפחות עשויות להיות זכאיות להשתתפות בשכר הלימוד בצהרון. משפחות שבהן שני ההורים עובדים זכאיות להשתתפות אם הן מתגוררות ביישובים באשכולות 4–7 על-פי הסיווג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. משפחות חד-הוריות זכאיות להשתתפות במימון שהות הילדים בצהרון גם ביישובים באשכולות 8–10. ביישובים באשכול 4 ניתן סבסוד בגין ילדים שגילם 2.9–7.9 שנים בתחילת שנת הלימודים בצהרון; ביישובים באשכולות 5–7 ניתן סבסוד בגין ילדים שגילם 2.9–5.9 שנים בתחילת שנת הלימודים. הורים לילדים השוהים בצהרונים ומבקשים לקבל את הסבסוד האמור ממשרד הכלכלה מחויבים למלא ערכות הרשמה ולמסור מידע ואישורים על שכרם והיקף עבודתם.¹⁷

סכום השתתפות המדינה בעלות החזקת ילד בצהרון תלוי בגורמים שונים, והשיקולים המרכזיים הם גובה ההכנסה לנפש במשפחה ומספר שעות העבודה של האם. התמיכה הממשלתית לילד נעה בין 250 ל-400 ש"ח לחודש למשפחות שבהן ההכנסה לנפש היא עד 5,300 ש"ח. הורים יחידים מקבלים סבסוד של 500 ש"ח בחודש עבור כל ילד השוהה בצהרון.¹⁸ ההשתתפות בשכר הלימוד של משרד הכלכלה מועברת ישירות למפעיל הצהרון. מפעיל הצהרון רשאי לגבות מההורים את סכום הפרש – אם יש הפרש כזה – בין המחיר שהיה מפעיל הצהרון גובה מההורים ללא התערבות משרד הכלכלה ובין התמיכה שהוא מקבל ממשרד הכלכלה. בנוהלי המשרד נקבע שכר הלימוד המינימלי בצהרון (500 ש"ח בחודש, סכום ההשתתפות המקסימלי של המשרד) אך לא את התשלום המקסימלי שנגבה מן ההורים. מפעיל הצהרון מחויב להצהיר על שכר הלימוד שהוא גובה מן ההורים. על-פי נתונים שעיבד משרד הכלכלה, בשנת הלימודים תשע"ב שכר הלימוד הממוצע בצהרונים המוכרים היה 755 ש"ח לחודש מלא. 82% מן הצהרונים המוכרים גובים 500–900 ש"ח לחודש בגין כל ילד בצהרון.¹⁹

בשנת הלימודים תשע"ו הכיר המשרד ב-2,931 צהרונים, שבהם שוהים 24,545 ילדים. בשנים 2007–2012 גדלו במידה ניכרת מספר הצהרונים המוכרים ומספר הילדים השוהים בהם, ובשיאו הגיע מספר זה ל-35,000 ילדים.²⁰ בשנת הלימודים תשע"ג שונו התנאים להכרה בצהרונים, ומסגרות ביישובים באשכולות 1–3 לא היו זכאיות עוד להכרה. על-פי משרד הכלכלה, באותה עת היו ביישובים באשכולות 1–3 כ-470 צהרונים – קרוב לרבע מן הצהרונים שמקבלים הכרה ממשרד הכלכלה – ובהם כ-16,000 מכ-35,000 הילדים שקיבלו סבסוד בשנת הלימודים תשע"ב.²¹ בעקבות השינוי צומצם מספר הילדים בצהרונים, אם

¹⁶ משרד הכלכלה, **נוהל הכרה בצהרונים – תשע"ו**, יוני 2015.

¹⁷ משרד הכלכלה, **מבחנים למתן תמיכות של משרד הכלכלה**, האגף למעונות יום ומשפחותונים, השתתפות המדינה בעלות שכר לימוד בצהרון – שנה"ל תשע"ו.

¹⁸ משרד הכלכלה, **תעריף צהרונים – תשע"ו**.

¹⁹ אסנת פיכטלברג-ברמץ, רונית הריס-אולשק, **צהרונים המוכרים על-ידי משרד התמי"ת בשנת הלימודים תשע"ב**, מינהל מחקר וכלכלה, משרד הכלכלה, פברואר 2014.

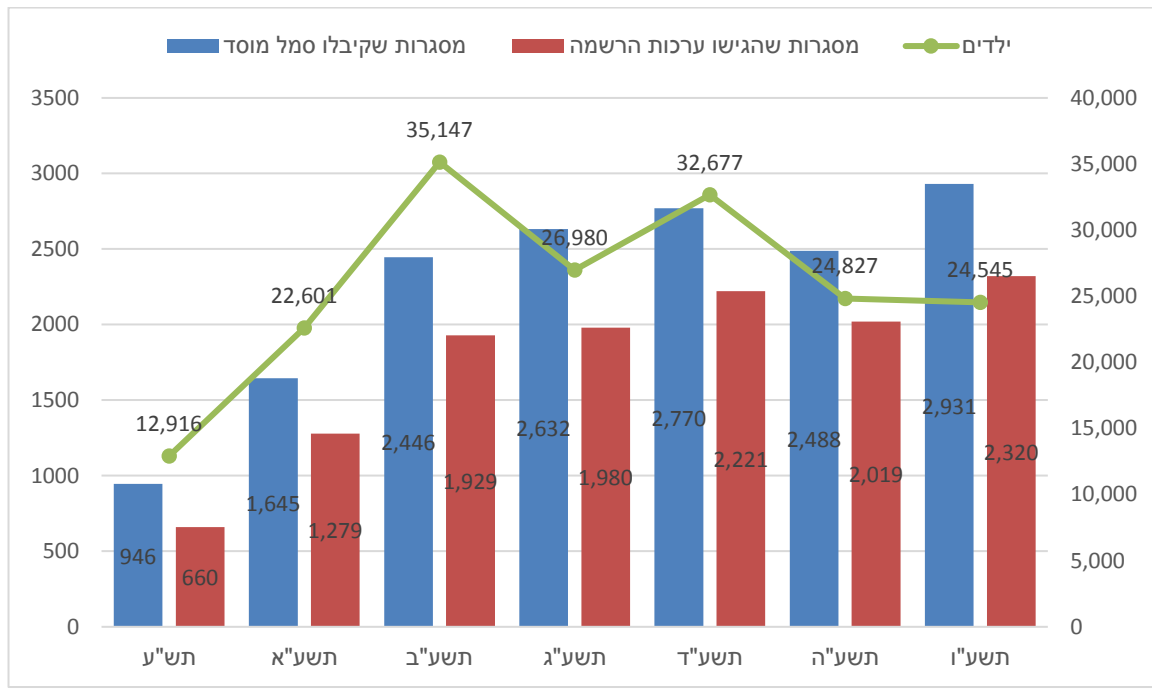
²⁰ ורדה מלכה, ממונה ארצית צהרונים, איטה עטייא, סגן מנהל אגף בכיר מעונות יום ומשפחותונים לגיל הרך, משרד הכלכלה, מכתב, 2 באוגוסט 2016.

²¹ אסנת פיכטלברג-ברמץ, רונית הריס-אולשק, **צהרונים המוכרים על-ידי משרד התמי"ת בשנת הלימודים תשע"ב**, מינהל מחקר וכלכלה, משרד הכלכלה, פברואר 2014.



כי מספר הצהרונים המוכרים לא קטן. בתרשים שלהלן פירוט מספר הצהרונים ומספר הילדים בהם בשנים 2010 עד 2016.

תרשים 2: צהרונים המוכרים על-ידי משרד הכלכלה וילדים הזכאים לסבסוד, תש"ע-תשע"ו



כפי שעולה מן התרשים, בכל שנה בכ-20% עד 30% מן המסגרות שקיבלו הכרה לא הגישו הורי הילדים ערכות הרשמה, ולכן אין בהם ילדים שמקבלים סבסוד ממשרד הכלכלה. הנתונים על הילדים בצהרונים מתייחסים רק לילדים שלגביהם הוגשו ערכות הרשמה, ומספר הילדים בצהרונים המוכרים שהוריהם לא הגישו ערכות הרשמה איננו ידוע.²²

נתונים על הצהרונים שנתקבלו מן האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה מלמדים כי כ-75% מן הצהרונים המוכרים הם באשכולות 5 ו-6 על-פי הסיווג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.²³

²² ורדה מלכה, ממונה ארצית צהרונים, איטה עטייא, סגן מנהל אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, משרד הכלכלה, מכתב, 2 באוגוסט 2016.

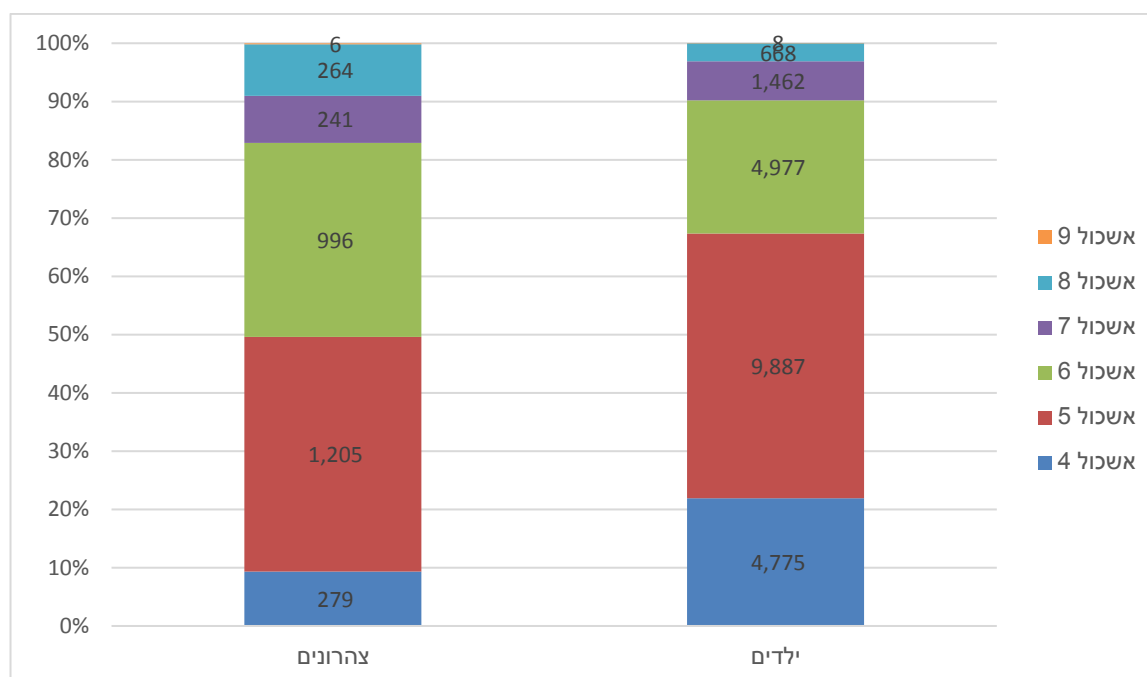
²³ משרד הכלכלה, קובץ צהרונים מוכרים, באתר [האגף למעונות יום ומשפחתונים](#), משרד הכלכלה. נציין כי בנתונים אלה נכללים כמה עשרות צהרונים שקיבלו הכרה אך נסגרו במהלך השנה מסיבות שונות.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תרשים 3: צהרונים מוכרים וילדים השוהים בהם לפי אשכול חברתי-כלכלי של הישוב, תשע"ו



כ-60% מן הילדים בצהרונים זכאים לסבסוד ברמה כלשהי ממשרד הכלכלה. 40% מן הילדים אינם זכאים לתמיכה מכיוון שרמת ההכנסה לנפש במשפחה גבוהה מן הסכום המזכה בתמיכה או שהם מעל גיל הזכאות לתמיכה. פירוט הנתונים בטבלה שלהלן: ²⁴

לוח 2: ילדים בצהרונים לפי דרגת השתתפות בשכר הלימוד שלהם, תשע"ו

שיעור	מעל גיל זכאות	זכאי לסבסוד	סכום התמיכה, בש"ח	חודשית ממוצעת לנפש, בש"ח	הכנסה	דרגה
29.5%	210	6,427	400	2,600-1	3	
10.7%	61	2,345	350	3,000-2,601	4	
14.1%	29	3,077	300	4,400-3,001	5	
6.1%	11	1,325	250	5,300-4,401	6	
0.5%		116	200		7	
0.7%	2	150	0		11	
33.0%	777	7,196	0		12	
0.4%	3	93	0		99	
	1,093	20,729		21,822	סה"כ ילדים	

משרד הכלכלה פרסם נתונים מפורטים על הצהרונים ועל הילדים השוהים בהם בשנת הלימודים תשע"ב – השנה האחרונה שבה משרד הכלכלה הכיר בצהרונים ביישובים באשכולות 1-3 על-פי הסיווג החברתי-כלכלי של הלמ"ס. על-פי הנתונים, 82.6% מן הילדים בצהרונים היו במגזר היהודי ו-17.6% במגזר הלא-

²⁴ גלית יעקובוב, מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, מכתב, 29 ביוני 2016. דרגה 99 מוקצת לילדים שעזבו את המסגרת. נציין כי בשל אי-קבלת ערכות הרשמה מלאות מכלל הילדים בצהרונים יש הבדלים בין הנתונים בתרשים זה לבין הנתונים בעניין הצהרונים המופיעים במקומות אחרים בפרק זה.



הכנסת

יהודי. בין הילדים במגזר היהודי, כ-60% היו חרדים. ממוצע השכר החודשי של האימהות לילדים בצהרונים המוכרים היה 5,954 ש"ח בחודש, בהשוואה לשכר ממוצע של 7,152 ש"ח בקרב כלל האימהות לילדים בני שנתיים עד תשע שנים. השכר החודשי הממוצע של אבות לילדים המטופלים בצהרונים היה 6,476 ש"ח, בהשוואה ל-11,333 ש"ח של כלל האבות לילדים בני שנתיים עד תשע שנים.²⁵ חשוב להדגיש כי בשנים שמאז פרסום המחקר הפסיק משרד הכלכלה להכיר בצהרונים ביישובים החלשים ביותר ולהשתתף בעלות שכר הלימוד של הילדים השוהים בהם; יש להניח כי מאפייני הילדים וההורים המקבלים סבסוד מהמשרד השתנו במידה ניכרת בשל שינוי מדיניות זה, אך המשרד לא פרסם נתונים עדכניים שמאפשרים לעמוד על מהות השינויים במאפייני המשפחות של הילדים בצהרונים המוכרים על-ידו.

בתקציב שמיועד לסבסוד הצהרונים חלו שינויים ניכרים בשנים האחרונות. בהחלטת הממשלה לעידוד תעסוקת אימהות מיולי 2009 הוקצו 180 מיליון ש"ח להרחבת סבסוד שכר הלימוד לילדים בצהרונים המוכרים. לאחר תוספת תקציב זו עמד תקציב האגף המיועד לצהרונים על 230 מיליון ש"ח בשנת 2011.²⁶ עם זאת, האגף מעולם לא ניצל במלואו את התקציב שיועד לו, ובשנים 2011 ו-2012 נוצלה פחות ממחצית התקציב שיועד לצהרונים. השינויים בתנאי הסבסוד בעקבות יישום המלצות ועדת טרכטנברג צמצמו את תקציבי האגף בכשני-שלישים, עד ל-80 מיליון ש"ח בשנת 2013. בשנת 2015, השנה האחרונה שיש לנו נתונים מלאים לגביה, ביצע התקציב היה כ-65 מיליון ש"ח, מתוך כ-92 מיליון שאושרו לאגף בתקציב המקורי.²⁷ על-פי נתונים שנמסרו מן האגף למעונות יום ומשפחתונים, התקציב שהועבר לשם סבסוד שהות לילדים בצהרונים בשנת הלימודים תשע"ו מסתכם בכ-67.5 מיליון ש"ח.²⁸

פירוט תקציבים להשתתפות בצהרונים בשנים 2009 עד 2016 בטבלה להלן:²⁹

לוח 3: השתתפות משרד הכלכלה בעלות שכר הלימוד בצהרונים (במיליוני ש"ח), 2009–2016

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	
87.9	92	75	75	237.1	230.7	31.5	31	מקורי
--	67.2	92.7	80	99.1	74.9	45.9	31	מאושר
--	64.8	91.8	77.2	98	70.6	44	31	ביצוע

²⁵ אסנת פיכטלברג-ברמץ, רונית הריס-אולשק, צהרונים המוכרים על-ידי משרד התמ"ת שנת הלימודים תשע"ב, מינהל מחקר וכלכלה, משרד הכלכלה, פברואר 2014.

²⁶ אליעזר שורץ ואורלי אלמגור לוטן, [יישום התוכנית הממשלתית בדבר תעסוקת אימהות לילדים בני 0-5 – ישיבת מעקב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2011.

²⁷ הנתונים הופקו באמצעות מערכת "פיסקלי-דיגיטלי" של משרד האוצר: מ-2009 עד 2012 – תקנה 36142201; מ-2012 ואילך – תקנה 36410102.

²⁸ איטה עטייא, סגן מנהל אגף בכיר מעונות ומשפחתונים לגיל הרך, מכתב, 1 באוגוסט 2016.

²⁹ הנתונים הופקו באמצעות מערכת "פיסקלי-דיגיטלי" של משרד האוצר: מ-2009 עד 2012 – תקנה 36142201; מ-2012 ואילך – תקנה 36410102.



2.3. תוכנית ציל"ה של משרד החינוך³⁰

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), שהגישה את המלצותיה בספטמבר 2011, עסקה בין השאר בנושא הצהרונים. הוועדה המליצה על פתיחה אוניברסלית מדורגת של מסגרות לימוד לשעות אחר הצהריים בימים א'-ה' בגנים ובבתי-הספר הרשמיים לבני שלוש עד תשע; במסגרות אלו הפעילות תסתיים בשעה 16:00. בינואר 2012 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות הוועדה וקבעה את המתווה הארגוני והתקציבי ליישומן. על-פי החלטת הממשלה, פריסת המסגרות תימשך חמש שנים; בשנת הלימודים הראשונה, תשע"ג (ספטמבר 2012), הן ייפתחו בכל היישובים באשכולות 1-3 על-פי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואף ייפתחו באופן חלקי ביישובים באשכול 4. האחריות להפעלת הצהרונים הוטלה על משרד החינוך, והממשלה החליטה להקצות 6.65 מיליארד ש"ח במשך חמש שנים – בשנים 2013-2017 – להפעלת המסגרות. בהמשך החליטה הממשלה לבטל את מבחן התעסוקה בצהרונים באשכולות 1-3 ולתת מימון ממשלתי מלא לכל הילדים השוהים במסגרות האלה. נוסף על כך, החלטת הממשלה על תקציב המדינה לשנת 2014, הביאה לצמצום תקציבי התוכנית במידה ניכרת, ונקבע כי היא לא תורחב מעבר לשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ותיועד לילדים עד גיל שמונה בלבד.

בדצמבר 2012 החלה פריסת צהרונים משרד החינוך במסגרת תוכנית ציל"ה לילדים בני שלוש עד תשע בגני-ילדים ובבתי-ספר ביישובים באשכולות 1-3; בהמשך החלה התוכנית לפעול גם בירושלים. המטרה המרכזית של התוכנית, כפי שהגדירו אותה קובעי המדיניות, היא "צמצום פערים חינוכיים בין תלמידים שונים בגילאי שלוש עד שמונה כמנוף למוביליות חברתית, תוך מתן מענה איכותי ומקיף לצורכי תלמידים שונים בתחום הלימודים, החברתי, הרגשי ובתחום ההזנה". את מסגרות ציל"ה מפעילים זכיינים שנבחרו במכרז של משרד החינוך, ובכמה מקומות – הרשויות עצמן. בשנים שמאז החל יישום התוכנית התעוררו בעיות וקשיים רבים: חוסר התאמה בין מועד פתיחת הצהרונים למועד פתיחת שנת הלימודים, טענות בדבר תנאי ההעסקה של העובדים, איכות המזון המוגש בצהרונים ועוד.

נתונים על היקף הפעילות של התוכנית בשנים תשע"ג-תשע"ה מעידים כי אף שבשנת הלימודים האחרונה חלה עלייה מסוימת במספר הרשויות שבהן התוכנית פועלת, במספר המסגרות ובמספר התלמידים שמשתתפים בה, התוכנית לא הגיעה בשום שלב למלוא האוכלוסייה שהייתה אמורה לשרת – תלמידים בכ-100 היישובים החלשים ביותר. פירוט הנתונים מובא בטבלה:³¹

לוח 4: רשויות מקומיות, מסגרות ותלמידים בתוכנית ציל"ה, תשע"ג-תשע"ו

תשע"ו	תשע"ה	תשע"ד	תשע"ג	
85	87	112	81	רשויות שנכללו בתוכנית
70	55	83	78	רשויות שבהן יושמה התוכנית
3,298	3,065	4,097	6,352	מסגרות
76,235	70,926	118,986	169,853	תלמידים

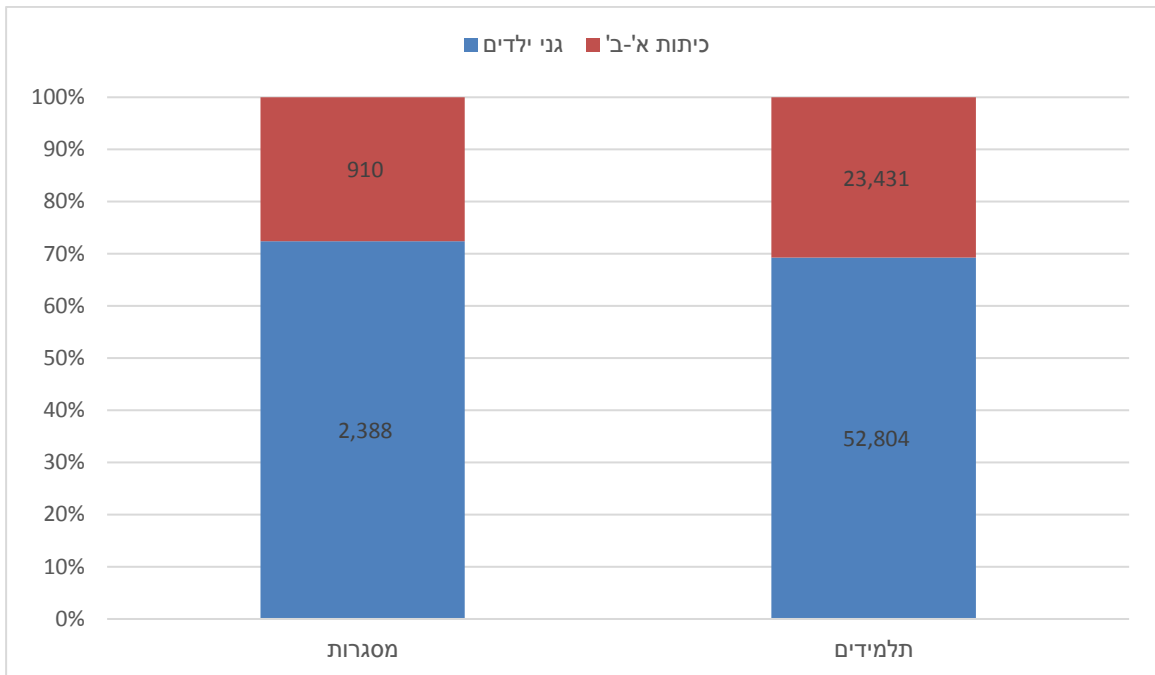
יותר מ-70% מן המסגרות והתלמידים בתוכנית ציל"ה הם בגני-הילדים כפי שנראה בתרשים הבא:

³⁰ סעיף זה במסמך מתבסס על הפרק "מסגרות לימודיות לשעות אחר הצהריים – תוכנית ציל"ה (צהרי יום להעשרה)", בתוך: אסף ויינגר ואתי וייסבלאי, מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 במאי 2015.

³¹ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות למידה, משרד החינוך, קובץ נתונים, נתקבל ב-24 במרס 2016.

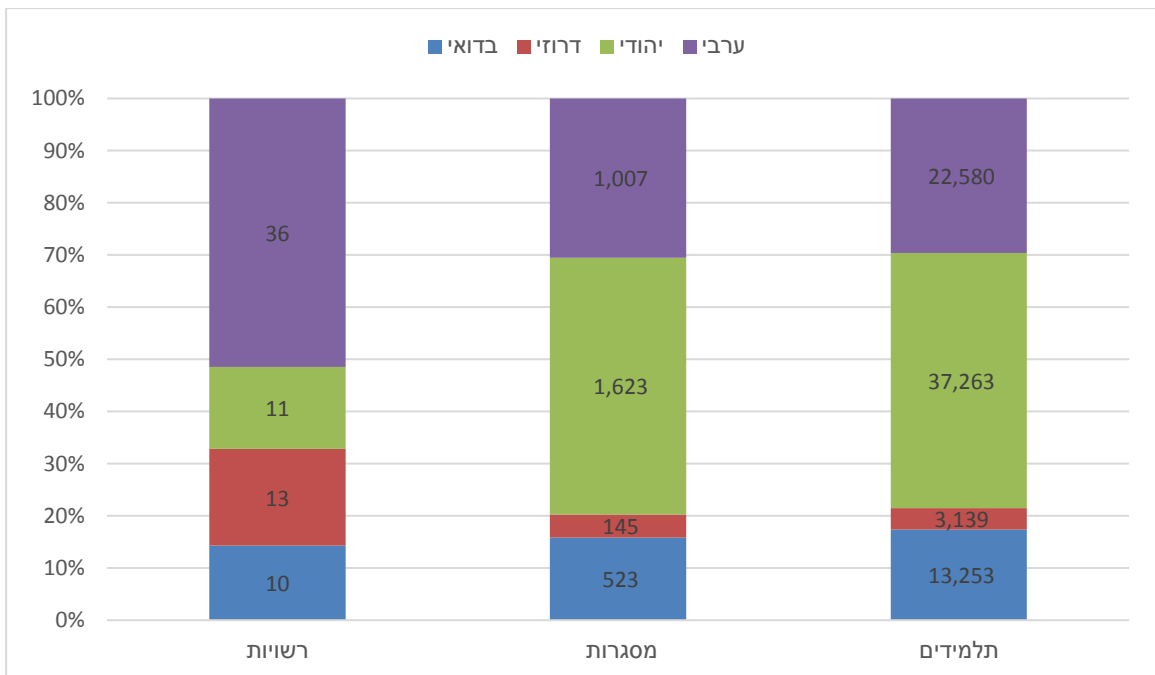


תרשים 4: מסגרות ותלמידים בתוכנית ציל"ה לפי שלב חינוך, תשע"ו



אף שמספר הרשויות המקומיות במגזר היהודי בתוכנית קטן, כמחצית מן התלמידים בתוכנית הם במגזר היהודי. פירוט הנתונים בתרשים שלהלן:

תרשים 5: רשויות מקומיות, מסגרות ותלמידים בתוכנית ציל"ה לפי מגזר, תשע"ו



הפעילות המצומצמת ביחס לתכנון, כפי שהוצג בלוח 4 למעלה, הביאה להפחתה של כ-60% בתקציבי התוכנית ולניצול נמוך של התקציבים שהוקצו לה על אף ההפחתה. כך עולה גם מהטבלה שלהלן:³²

³² חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות למידה, משרד החינוך, דוא"ל, 11 באוגוסט 2016.



לוח 6: תקציב וביצוע של תוכנית ציל"ה – תשע"ג-תשע"ו, במיליוני ש"ח

תשע"ו	תשע"ה	תשע"ד	תשע"ג	
347.0	554.4	781.3	831.3	תקציב
---	158.6	334.5	316.3	ביצוע
---	28.6%	42.8%	38.0%	שיעור ביצוע

בהחלטות הממשלה בעניין תקציב המדינה והמדיניות הכלכלית לשנים 2017 ו-2018 הוחלט להפחית את תקציב תוכנית ציל"ה ל-300 מיליון ש"ח בשנה משנת 2017 ואילך. במקביל, הוחלט לתקן את החלטת הממשלה מאוקטובר 2014, שעל בסיסה הוקמה התוכנית, ולהגדיל את שיעור ההשתתפות המותר של ההורים במימון המסגרות. על-פי החלטה, שיעור ההשתתפות של ההורים ייקבע על-ידי מנכ"לית משרד החינוך והממונה על התקציבים במשרד האוצר.³³

2.3.1. הערכת תוכנית ציל"ה

בשנים שבהן פועלת תוכנית ציל"ה היא בוקרה הן על-ידי גורמים מחוץ למשרד החינוך והן על-ידי גורמים בתוכו.

מבקר המדינה בדק את יישום תוכנית ציל"ה ברשויות המקומיות מנובמבר 2013 עד מרס 2014. בדוח שפרסם בעקבות הבדיקה הוא ביקר בחריפות את יישומה. בין השאר מצא המבקר חוסר הלימה בין אופן יישום התוכנית לבין מטרותיה, כגון צמצום העול הכספי המוטל על הורים עובדים – בעקבות ביטול הסבסוד החלקי של צהרונים ביישובים שבאשכולות 4–10, שבהם מתגוררים רוב ההורים העובדים; חוסר חפיפה בין זמני הפעילות של המסגרות לזמני העבודה של ההורים; תקצוב נמוך של פעילויות בתוכנית, שלא די בו להעשיר את ידיעותיהם של הילדים ולקדם אותם מבחינה חינוכית; חוסר פיקוח של משרד החינוך על נוכחות הילדים במסגרות ועל הכשרת מדריכי התוכנית ותכניה.³⁴

בשנים תשע"ג ותשע"ד ליוותה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך של משרד החינוך את תוכנית ציל"ה במחקר הערכה, שכלל ראיונות עומק וסקרים טלפוניים בקרב אנשי צוות המעורבים בהפעלת התוכנית (גננות, מנהלי בתי-ספר, רכזי תוכנית ביישובים, מנהלי מחלקות חינוך ברשויות השונות, מפקחים וכדומה). מן הליווי וההערכה עלו שיש פערים מהותיים בין המטרה המוצהרת של התוכנית ובין האופן שבו יושמה בפועל. החוקרים ציינו כי ככלל המשוב לתוכנית ולאופן הפעלתה היה חיובי וניכר שחלו שיפור והתייעלות בהפעלת התוכנית בין השנה הראשונה לשנה השנייה להפעלתה. המעורבים השונים בתוכנית הביעו שביעות רצון רבה מן התוכנית ושררה ביניהם הסכמה בדבר החשיבות שבקיומה של מסגרת מוגנת ובטוחה בשעות הצהריים, במיוחד לילדים מאוכלוסיות חלשות. עם זאת, מן המחקר עלה שיש בתוכנית בעיות קשות, ובהן מגוון ואיכות דלים של חוגים ותוכניות העשרה, מספר רב של ילדים בקבוצה שאינו מאפשר עבודה פרטנית או בקבוצות קטנות, חוסר ודאות אשר לפתיחת המסגרות בכל שנה ופתיחת של רוב המסגרות באיחור – בין חודש לשלושה חודשים לאחר תחילת שנת הלימודים, קושי בגיוס אנשי צוות, מחסור באנשי צוות איכותיים ותחלופה רבה שלהם. המרואיינים בגני-הילדים ייחסו לתוכנית השפעות מעטות בלבד, ורובם ציינו שאי-אפשר לייחס לה קידום של היבטים לימודיים ושלא נוצר שילוב אינטגרלי בין שני חלקי היום. המרואיינים בבתי-הספר העידו על צמצום התקציבים שהוקצו לפעילות התוכנית בין

³³ החלטת ממשלה מס' 1872, **התאמות בתקציב משרד החינוך**, מיום 11 באוגוסט 2016.
³⁴ מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014**, התשע"ה, 2014.



השנה הראשונה לשנה השנייה, אשר פגע בעיקר בהעשרה, ועל צורך באנשי צוות נוספים כדי לתת סיוע לימודי לקבוצה כל כך גדולה של תלמידים. מנהלים בבתי-ספר דוברי ערבית קבלו גם על טיב האוכל וכמותו. הן בבתי-הספר והן בגני-הילדים סברו המרואיינים כי המעורבות של הפיקוח בהפעלה השוטפת של מסגרות ציל"ה מועטה, במיוחד בהיבט הפדגוגי.³⁵ הליווי של ראמ"ה נמשך גם בשנים תשע"ה ותשע"ו.³⁶

בהמשך לביקורת מבקר המדינה והערכת ראמ"ה ערך משרד החינוך כמה שינויים בתוכנית בשנת הלימודים תשע"ו, לרבות הקטנת מספר התלמידים הממוצע במסגרת, הגדלת שכר המדריכים והסייעות והוספת תקציבי העשרה למסגרות. נקבע כי המסגרות יחלו לפעול כבר ביום הראשון לשנת הלימודים. כמו כן הפחית משרד החינוך את השתתפות ההורים מ-60 ש"ח ל-40 ש"ח בחודש.³⁷

3. הפיקוח על מסגרות משלימות לגיל הרך ולתלמידי בתי-הספר היסודיים

למשרדי החינוך והכלכלה סמכויות פיקוח על מוסדות שונים הקבועות בחוקים שונים. סמכויות הפיקוח על בתי-הספר ניתנות למשרד החינוך מכוח **חוק פיקוח על בתי-ספר, תשכ"ט-1969**, הקובע כי כל מוסד חינוכי שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים ושבנו ניתן חינוך של גן ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני או חינוך אמנותי, מחויב ברישיון מטעם משרד החינוך. משרד הכלכלה מפקח על מעונות יום מכוח **חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965**. על-פי עמדת משרדי הממשלה הללו, סמכויות הפיקוח המוקנות להם מכוח חוקים אלה אינן חלות על צהרונים.³⁸

משרד החינוך ומשרד הכלכלה מפעילים מנגנון פיקוח עצמאי על מסגרות הצהרון הפועלות מטעמים. נוסף על כך, לרשויות המקומיות ולארגונים הגדולים המפעילים צהרונים יש מנגנוני פיקוח משלהם. בין גופים אלה אין גורם המספק פיקוח מלא על כלל המסגרות המשלימות במערכת החינוך, והמדדים לפיקוח, אופן הפיקוח, תדירותו והיקף המשאבים המוקצים לכך אינם אחידים.

בדוח משנת 2014, עמד מבקר המדינה על כשלים אלה במערכת התפעול והפיקוח על הצהרונים. המבקר ביקר בחריפות את הפיקוח על הצהרונים על-ידי משרדי החינוך והכלכלה והרשויות המקומיות (ראו הרחבה בנפרד להלן). בסיכום המלצותיו המבקר **דרש ממשרד החינוך, האחראי לקיומו ולקידומו של החינוך במדינת ישראל, לקבל עליו אחריות כוללת לפעילות המסגרות המשלימות, לאסדר את נושא הצהרונים במוסדות החינוך ובכלל זה להתוות מדיניות ויעדים ולקבוע תקנים חינוכיים ובטיחותיים ונוהלי עבודה. לדברי המבקר, אסדרה כזאת דרושה כדי להבטיח את שלום הילדים ולהשיג, ככל האפשר, רצף לימודי חינוכי.**³⁹

נציין כי נוסף על הפיקוח של משרדי החינוך והכלכלה, שנדון במסמך זה, ועדת השרים לענייני חקיקה החליטה ביוני 2016 לתמוך בהצעת חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ו-2016. הצעת החוק מטילה על משרד הבריאות סמכויות רגולציה ופיקוח על המזון בצהרונים, לרבות קביעת הרכב

³⁵ משרד החינוך, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, **הערכת תוכנית ציל"ה (צהרי יום להעשרה בגני-ילדים): סיכום הפעילות בשנה"ל תשע"ד, הערכת תוכנית ציל"ה (צהרי יום להעשרה) בבתי-הספר בשנת הלימודים תשע"ג, הערכת תוכנית ציל"ה (צהרי יום להעשרה) בבתי-ספר בשנה"ל תשע"ד**, פברואר 2016.

³⁶ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות למידה, משרד החינוך, דוא"ל, 29 ביוני 2016.

³⁷ משרד החינוך, ציל"ה (צהרי יום להעשרה) – תלקיט ניהולי פדגוגי למנהלי מחוזות, לרשויות, למפקחים ולצוותים החינוכיים, שנת הלימודים תשע"ו.

³⁸ מבקר המדינה, **יישום תוכנית ציל"ה – צהרי יום להעשרה**, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, 29 בדצמבר 2014; גלית יעקובוב, מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, שיחת טלפון, 6 בספטמבר 2016.

³⁹ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, התשע"ה, 2014.



המזון בצהרונים, פיקוח על צהרונים לעניין יישום ההוראות שנקבעו – באמצעות מפקחים שימונו על-ידי השר לעניין זה – והטלת עיצומים כספיים על צהרונים שהפרו את ההוראות. תמיכת ועדת השרים לענייני חקיקה בהצעה כפופה להסכמת משרדי האוצר, הבריאות, המשפטים והכלכלה. ההצעה נמצאת כיום בהליכי חקיקה בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.

בכנסות האחרונות הוגשו כמה הצעות חוק שמטרתן להסדיר את הפיקוח על הצהרונים. בכנסת ה-20 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פיקוח על צהרונים, התשע"ה–2015. הצעת החוק קובעת כי צהרונים יחויבו ברישוי, וזה יינתן להם בתנאי שתובטח רמת כשירות נאותה בצהרון בכל הנוגע לתכנים החינוכיים, הכשרת סגל העובדים, מבנה הצהרון, תנאי התברואה, היחס בין מספר המבוגרים לילדים השוהים בצהרון ועוד. כמו כן, נקבע כי משרד החינוך ימנה מפקחים לבדיקת עמידת הצהרונים המורשים בתנאי הרישוי. הצעת החוק לא הגיעה להצבעה בכנסת.⁴⁰ הצעות חוק דומות הוגשו בכנסת ה-19 ובכנסת ה-18 וגם הן לא הגיעו להצבעה.⁴¹

נציין כי הצעת חוק הרשויות המקומיות (שירותי חינוך בלתי פורמלי ופיקוח על מחיריהם), תשע"ו–2016, שעניינה פיקוח על מחירי החינוך הבלתי-פורמלי, ובכלל זה צהרונים וקייטנות, נדונה ביולי 2016 בוועדת השרים לענייני חקיקה. הוועדה דחתה את הדיון בהצעה בשלושה חודשים.⁴²

3.1. פיקוח על צהרונים מוכרים על-ידי משרד הכלכלה

האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה החל לפקח על הצהרונים בשנת 2009 ומאז חלו שינויים תכופים בתחום זה. ככלל, בפיקוח משרד הכלכלה על הצהרונים שקיבלו הכרה יש שלושה מרכיבים: פיקוח של מפקחות האגף, בקרה בתחום הבטיחות מטעם זכ"י חיצוני ופיקוח של גורמים נוספים – מדריכות חינוכיות המועסקות בצהרונים והרשות המקומית.

א. מפקחות האגף למעונות יום ומשפחתונים

הגורם המרכזי שיש לו סמכויות פיקוח על הצהרונים המוכרים על-ידי משרד הכלכלה הוא המפקחות המועסקות באגף למעונות יום ומשפחתונים. כיום מועסקות באגף 16 מפקחות, ובין יתר תפקידיהן הן מקיימות ביקורי פיקוח בצהרונים המוכרים, עוקבות אחר עבודת הזכיינים וגורמים נוספים המפקחים על הצהרונים – המדריכה החינוכית והרשויות המקומיות (ראו להלן) – מלוות את הטיפול בליקויים המתגלים בבקורות אלה ומטפלות בהסרת סמל הצהרון במקרה הצורך. כל המפקחות המועסקות באגף הן בעלות תואר אקדמי. ניסיון או תואר בתחום החינוך אינו נכלל בדרישות הסף להעסקת מפקחות באגף למעונות יום ומשפחתונים. המפקחות עוברות הכשרה במסגרת עבודתן.⁴³

עד שנת 2014 הועסקו במשרד הכלכלה ארבע מפקחות על הצהרונים, וכל אחת מהן שימשה במחווה כמפקחת ספציפית בתחום זה. מדצמבר 2014 החליט האגף על שינוי מדיניות ונקבע שכל המפקחות המועסקות באגף תיועדנה לפיקוח על כלל המסגרות המוכרות – מעונות יום, משפחתונים וצהרונים. מטה האגף קובע את תמהיל המוסדות שבהם מתבצע הפיקוח, כגון: ארגונים חדשים, צהרונים שהבעלות עליהם עברה מארגון אחד לאחר, צהרונים הממוקמים במבנים המפוקחים על-ידי הרשות המקומית

⁴⁰ הצעתם של ח"כ קארין אלהרר, נחמן שי, רויטל סויד, דב חנין, מיקי לוי, יעקב פרי, עפר שלח, יעל גרמן, שי פירון, תמר זנדברג, מיכל רוזין וקסניה סבטלובה (פ/590/20).

⁴¹ הצעות חוק פ/2750/19 ו-פ/2344/18.

⁴² הצעתם של ח"כ יוליה מלינובסקי, רוברט אילטוב, חמד עמאר וקבוצת חברי כנסת (פ/3131/20).

⁴³ גלית יעקובוב, מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, מכתב, 29 ביוני 2016; שיחת טלפון, 6 בספטמבר 2016.



ותלוונות הורים. על מחוזות האגף לקבוע תוכנית עבודה לביצוע הפיקוח בפועל, בהתאם לתמהיל זה.⁴⁴ בעת הביקור בצהרון נדרשות המפקחות למלא דוח הכולל מידע על נוכחות ילדים בצהרון, אישורים שהוצגו ומידע חיוני על הצהרון, התכנים החינוכיים – כולל קיומם של חוגי העשרה, ארגון הסביבה החינוכית, יחס הצוות לילדים, תכנון סדר-היום והאווירה בצהרון, התזונה בצהרון ובטיחות בצהרון.⁴⁵

בסוף שנת 2015, במקביל להפסקת בדיקות בקרי הבטיחות בכל הצהרונים, כפי שיידון בסעיף הבא, הונחו כל אחת מן המפקחות באגף לקיים ביקורי פיקוח ב-10 צהרונים בכל חודש. נציין כי על-פי נתונים שנתקבלו מאגף מעוונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה, בשנים 2014 ו-2015, שבהן פעלו הזכיינים ביצעו מפקחות האגף 473 ו-501 ביקורי מפקחות בצהרונים, בהתאמה, כלומר כל מפקחת קיימה כשלושה ביקורי פיקוח בצהרונים בכל אחד מהחודשים בשנת הלימודים תשע"ה. אם לא יחולו שינויים מהותיים במדיניות האגף או באופן העסקת המפקחות, לא ברור כיצד יוכלו המפקחות להגדיל כל כך את מספר ביקורי הפיקוח שהן מקיימות. ואכן, על-פי מידע שנמסר מן האגף למעוונות יום ומשפחתונים, מספר הביקורים שערכו המפקחות בפועל בשנת 2016 היה בין ביקור אחד ל-13 ביקורים בכל חודש.⁴⁶

לדברי מנהלת האגף, הגבי' גלית יעקובוב, עומס העבודה המוטל על המפקחות הולך וגדל בשנים האחרונות בשל הגידול במספר המסגרות המוכרות, שלא לווה בעלייה במספר המפקחות באגף. האגף מקווה לקבל תוספת תקינה למפקחות בשנת התקציב הבאה.⁴⁷

ב. בקרה באמצעות זכיון חיצוני

נוסף על פיקוח של מפקחות האגף למעוונות יום ומשפחתונים, בשנים האחרונות האגף מקיים בדיקות בטיחות ונוכחות בצהרונים באמצעות זכיינים חיצוניים שנבחרים במכרז ייעודי לכך, ששמו "שירותי בקרת בטיחות ונוכחות ילדים במעונות יום לגיל הרך ובצהרונים". למרות כותרת המכרז, עיון במסמכי מלמד כי בדיקת הבקרים כוללת, מלבד בדיקת בטיחות ונוכחות ילדים, עמידה בתנאים נוספים הנדרשים מן הצהרונים במסגרת המכרז – היחס הנדרש בין מספר אנשי הצוות למספר הילדים בצהרון, קיומה של תוכנית חינוכית, קיומם של חוגי העשרה, העסקת מדריכה חינוכית ותדירות ביקוריה בצהרון, הצגת אישורים ומידע להורים כנדרש, בטיחות ואיכות המזון ועוד.

בשנים 2012 עד 2015 נערכו ביקורי פיקוח לבדיקת בטיחות ונוכחות בכל הצהרונים. את הביקורים קיים זכיון חיצוני שנבחר לביצוע הבקרה באמצעות מכרז. על-פי תנאי המכרז, שירותי הבקרה שהזכיינים נדרשים לספק כוללים בדיקות של בקרי בטיחות לגילוי ליקויים בטיחותיים ופיקוח בנוגע לתיקונים וכן בדיקה בדבר ביצוע בדיקות נוכחות על-ידי צוות הנוכחות וקיום התאמה בין מספר הילדים הרשומים בצהרון למספר הילדים הנוכחים בפועל במועד הבדיקה. בדוח הבדיקה בצהרון, המצורף כנספח למכרז, נכללים ברשימת המדדים לבדיקה הרכיבים האלה: הצגתו של אישור ההכרה, קיום יומן נוכחות יומי, קיום תפריט, הצגת לוח חופשות וטבלת שכר לימוד, קיומה של תוכנית עבודה חינוכית, העסקת מדריך חינוכי וקיומם של דוחות הדרכה וקיומם של חוגי העשרה. בכל הנוגע לבטיחות על הבקרים לציין אם יש מפגע בטיחותי במבנה או בחצר הצהרון המסכן באופן מיידי את בריאותם ובטיחותם של הילדים, האם קיים בצהרון ציוד עזרה ראשונה, האם הציוד בצהרון תקין, וכדומה. אם נתגלו ליקויים בצהרון, על הזכיון להעביר לאגף ולמפעיל הצהרון את פירוט הליקויים ולוודא את תיקונם בביקורים חוזרים. מספר

⁴⁴ גלית יעקובוב, מנהלת אגף מעוונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, מכתב, 29 ביוני 2016; שיחת טלפון, 6 בספטמבר 2016.

⁴⁵ משרד הכלכלה, האגף למעוונות יום ומשפחתונים, דוח בקרה בצהרון מוכר, שנה"ל תשע"ו.

⁴⁶ גלית יעקובוב, מנהלת אגף מעוונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, מכתב, 29 ביוני 2016.

⁴⁷ גלית יעקובוב, מנהלת אגף מעוונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, שיחת טלפון, 6 בספטמבר 2016.



הביקורים שיבוצעו בצהרונים לא נקבע במסגרת המכרז ונכתב שעל הזכיין לפעול לפי תוכנית עבודה שנקבעת באגף; כמו כן, לא נקבע פרק הזמן שבמהלכו יש לקיים ביקור חוזר בצהרון שנתגלו בו ליקויים.⁴⁸ הזכיינים שנבחרו במכרז לביצוע הבקרה הם החברות "אשד" ו"סיסטם". משרד הכלכלה משלם לכל אחת מן החברות כ-244 ש"ח (ללא מע"מ) לביקור בכיתת צהרון. בשנת הלימודים תשע"ד היו 1,116 ביקורים בצהרונים ושולמו לזכיינים כ-272,300 ש"ח (ללא מע"מ). בשנת הלימודים תשע"ה היו 988 ביקורים בצהרונים ושולמו לזכיינים כ-241,000 ש"ח (ללא מע"מ).⁴⁹

בסוף שנת 2015 שונתה מדיניות האגף בעניין ביצוע בקרת בטיחות ונוכחות באמצעות זכיין חיצוני. נקבע כי בצהרונים שממוקמים במבנים של מוסדות חינוך, שבהם מתבצעת דרך קבע בקרת בטיחות על-ידי נציגי משרד החינוך, אין צורך בבדיקה נוספת של בקרי בטיחות מטעם משרד הכלכלה. כלומר, הבקרה על-ידי זכיין חיצוני הופסקה במרבית הצהרונים המוכרים על-ידי משרד הכלכלה, והיא מתבצעת רק בצהרונים שאינם ממוקמים במבני מוסדות חינוך – כ-40 צהרונים מוכרים בסך הכול.⁵⁰ בשל שינוי המדיניות האמור צומצם מינואר 2016 מספר ביקורי הזכיינים בצהרונים, ובשנת 2016 בוצעו 425 ביקורים בסך הכול; הסכום הכולל ששולם לזכיינים בשנה זאת קטן והסתכם ב-103,700 ש"ח.⁵¹

במקביל פרסם משרד הכלכלה, בדצמבר 2015, מכרז חדש לביצוע בקרה על מעונות יום וצהרונים. על-פי המכרז, במועד כתיבתו החלטת האגף היא לערוך בדיקת בטיחות ונוכחות ילדים בצהרונים רק במקרים חריגים ביותר, בכ-40 צהרונים בלבד בפריסה ארצית. בדוח הבדיקה המצורף כנספח למכרז מצוינים מדדים דומים לאלה שפורטו במכרז הקודם בכל הנוגע לבדיקה כללית של הצהרון. מעבר לכך, נקבע שעל הבודקים לבדוק את קיומו של תפריט שבועי באישור תזונאית בצהרון; אם המזון מובל על-ידי חברת קייטרינג יש לבדוק את אופן הובלת המזון (בציודנית שומרת חום או בארגז פתוח) ואת קיומו של אישור משרד הבריאות לקייטרינג; אם המזון מבושל במקום יש לבדוק את רמת הניקיון במטבח ואת נגישותו לילדים.⁵² לדברי נציגי משרד הכלכלה, המכרז נמצא כיום בדיונים בוועדת מכרזים וטרם נבחר זוכה.⁵³

ג. גורמים נוספים המעורבים בפיקוח – הרשויות המקומיות ומדריכות חינוכיות

לצד הפיקוח הישיר של מפקחות משרד הכלכלה או הפיקוח הממומן על-ידי המשרד, המשרד מקנה חלק מסמכויות הפיקוח לגורמים נוספים – מדריכה חינוכית המועסקת בצהרון, והרשות המקומית – אם הצהרון אינו פועל במבנה של מוסד חינוכי בפיקוח.

כחלק מהליך ההכרה בצהרון, משרד הכלכלה מחייב את מפעילי הצהרונים להעסיק מדריכה חינוכית. אחד מתפקידי המדריכה החינוכית הוא לבקר בצהרון לפחות אחת לחודש, לערוך תצפית על צוות הצהרון, להעביר משוב לצוות הצהרון על תפקודו וכן לקיים הדרכה. עוד עליה להעביר למחוז הרלוונטי במשרד הכלכלה דוחות פיקוח רבעוניים על עבודת הצהרון, לרבות התייחסות לתזונה בצהרון, הסביבה החינוכית והפיזית בצהרון, יחס הצוות לילדים וכדומה.⁵⁴

⁴⁸ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכרז מס' 63/10, שירותי בקרה במעונות היום לגיל הרך ובצהרונים, נובמבר 2010.

⁴⁹ הילה שושני, מנהלת תחום בכיר תכנון ותקצוב, האגף למעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, דוא"ל, 25 בספטמבר 2016.

⁵⁰ גלית יעקובוב, מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, מכתב, 29 ביוני 2016.

⁵¹ הילה שושני, מנהלת תחום בכיר תכנון ותקצוב, האגף למעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, דוא"ל, 25 בספטמבר 2016.

⁵² משרד הכלכלה והתעשייה, מכרז מס' 27/15 שירותי בקרת בטיחות ונוכחות ילדים במעונות יום לגיל הרך ובצהרונים, דצמבר 2015.

⁵³ הילה שושני, מנהלת תחום בכיר תכנון ותקצוב, האגף למעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, דוא"ל, 25 בספטמבר 2016.

⁵⁴ משרד הכלכלה, [נוהל הכרה בצהרונים – תשע"ו](#), יוני 2015.



נוסף על כך, על-פי נוהל ההכרה בצהרונים, מפעילים של צהרונים שאינם פועלים במבנים של משרד החינוך, הרשות המקומית או מעונות היום המוכרים נדרשים לבקש מן הרשות המקומית לפקח על הצהרון כדי לוודא את התאמתו לגילאי הילדים וצורכיהם. על-פי הנוהל, על מפעיל הצהרון לצרף לבקשה להכרה אישור החתום על-ידי הרשות המקומית בנוגע לבטיחות מבנה הצהרון וכן התחייבות של הרשות המקומית לבקר בצהרון לפחות אחת לרבעון ולהעביר למשרד הכלכלה דוחות פיקוח רבעוניים. העמידה בתנאים אלה היא תנאי מוקדם להכרה בצהרון. בדוחות הפיקוח, המופיעים כנספח לנוהל ההכרה בצהרון, נכלל מידע על נוכחות הילדים בצהרון, על קיומן של תוכנית עבודה חינוכית והדרכה וליווי חינוכי, על מצב הבטיחות בצהרון על-פי מפרט קבוע, על מצב התברואה והניקיון במטבח ועל המזון בצהרון (אם הוא מגיע מבחוץ). על-פי נוהל ההכרה בצהרונים, מפעיל הצהרון מחויב לוודא כי הרשות המקומית מבצעת את הפיקוח ושולחת את דוחות הפיקוח לאגף כנדרש.⁵⁵ כאמור, בשנת הלימודים תשע"ו היו כ-40 צהרונים מוכרים שלא פעלו במבנה של מוסד חינוכי והיו כפופים לנוהל זה.

מפקחות האגף נדרשות לעקוב, כחלק מעבודתן השוטפת, אחרי הגשת דוחות הפיקוח של המדריכה החינוכית והרשות המקומית – אם יש צורך בדוחות של הרשות – אך האגף איננו מנהל מאגר נתונים בעניין זה. כמו כן, לא ברור כיצד, אם בכלל, מטופלים ליקויים העולים בדוחות אלה.⁵⁶ נציין, כי בבדיקת מבקר המדינה עלה כי בשנת הלימודים תשע"ג הוגשו לאגף 286 דוחות בלבד, אף שמשרד הכלכלה הכיר בשנה זו בכ-2,600 צהרונים.⁵⁷

ד. טיפול בליקויים בצהרונים המוכרים

נתונים על ליקויים שנתגלו בצהרונים בשנים 2014 ו-2015 מלמדים כי בשנת 2014 היו 156 צהרונים שנדרש ביקור חוזר בהם בשל ליקויים שנתגלו בתחומים חינוך, הזנה, בטיחות ותברואה. בשנת 2015 היו 177 צהרונים שבהם נדרש ביקור חוזר. בכל אחת מן השנים כמחצית מן הליקויים היו בתחום הבטיחות, כרבע היו בתחום התברואה וההיגיינה, כ-20% – בתחום החינוך וכ-5% – בתחום ההזנה. נציין כי ייתכן שבאותו הצהרון יתגלו ליקויים ביותר מתחום אחד.⁵⁸ לא נמסרו נתונים על ליקויים בצהרונים בשנת 2016, שבה כאמור הופסקו בדיקות הזכיין החיצוני ברוב הצהרונים.

לדברי גבי ענבר נוי אליאסי, מפקחת ארצית על צהרונים, אם יש צורך בביקור חוזר בצהרון נערכים ביקורי פיקוח בדרך כלל שבועיים עד שלושה חודשים מתאריך הביקור הראשון. פרק זמן זה הוא ארכה הניתנת למפעיל הצהרון לתיקון הליקויים. עם זאת, צוין כי בשל עומס המשימות המוטל על מפקחות האגף, ביקורי הפיקוח החוזרים עשויים להיערך עד חצי שנה ממועד הביקור הראשון. בכל מקרה, במועד חידוש ההכרה, אחת לשנה, נבדק אם תוקנו הליקויים שצוינו בביקור הפיקוח. אם הליקויים לא תוקנו במועד הביקור החוזר, יינתן למסגרת פרק זמן נוסף לתיקון הליקוי ויערך ביקור חוזר; אם גם לאחר שלב זה לא תוקן הליקוי, תישלל ההכרה בצהרון.⁵⁹ בשנת הלימודים תשע"ד שלל משרד הכלכלה הכרה מ-12 צהרונים, ובשנת תשע"ה – מ-32 צהרונים. נציין כי צהרון שנשללת ממנו ההכרה יוכל להמשיך לפעול, למרות

⁵⁵ ש.ס.

⁵⁶ גלית יעקובוב, מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, מכתב, 29 ביוני 2016; שיחת טלפון, 6 בספטמבר 2016.
⁵⁷ מבקר המדינה, [הפעלת מסגרות משלימות בשעות אחר הצהריים \(צהרונים\) ובגני-ילדים ובבתי-ספר ברשויות מקומיות באשכולות 4-10, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014](#), 29 בדצמבר 2014.

⁵⁸ גלית יעקובוב, מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, מכתב, 29 ביוני 2016.
⁵⁹ גלית יעקובוב, מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, מכתב, 29 ביוני 2016.



הליקויים החמורים שנתגלו בו, אך הילדים השוהים בו לא יקבלו סבסוד ממשד הכלכלה. המשד נהג להודיע על שלילת ההכרה במכתב להורי הילדים השוהים בצהרון.⁶⁰

ה. ביקורת על פיקוח משד הכלכלה

הפיקוח של משד הכלכלה על הצהרונים ספג ביקורת חריפה מידי מבקר המדינה. הנושא נבדק לראשונה על-ידי מבקר המדינה בשנת 2010. לפי ממצאי בדיקת המבקר, בשנת 2010 נערכו ביקורי פיקוח רק בכ- 13% מן הצהרונים שקיבלו הכרה מן המשד. נוסף על שיעור הנמוך של צהרונים שהיו בהם ביקורי פיקוח, מפקחות האגף לא קיימו ביקורים נוספים בצהרונים שנמצאו בהם ליקויים כדי לבדוק אם הם תוקנו. חלק ניכר מן הצהרונים לא העבירו לאגף דיווח על המדריך החינוכי וברוב הצהרונים שבהם ביקרו מפקחות האגף לא נמצאה תוכנית עבודה חינוכית כנדרש. עם זאת, לא נמצא שהאגף נקט אמצעי אכיפה כלשהם כלפי צהרונים שלא עמדו בדרישות האגף או שקל לשלול מהם את ההכרה שניתנה. בסיכום הדברים כתב המבקר: "מכלל הדברים עולה שהאגף לא עמד במשימתו לפקח כראוי על הצהרונים".⁶¹

בשנת 2014 מבקר המדינה התייחס שנית לפיקוח של משד הכלכלה על הצהרונים, במסגרת דוח על הביקורת בשלטון המקומי. על-פי ממצאי הדוח, **בפרק הזמן שבין הדוח הראשון של מבקר המדינה לדוח זה, משד הכלכלה הגביר את הפיקוח על הצהרונים באמצעות מפקחות מטעמו ובאמצעות חברות בקרה פרטיות שהוא שוכר את שירותיהן.** המבקר ציין כי בשנת 2012 מונו ארבע מפקחות מחוזיות על הצהרונים, שתפקידיהן לרכז את הפיקוח על גופי הבדיקה החיצוניים המבצעים בקרה על הצהרונים עבור משד הכלכלה בתחום שיפוטם של המחוזות, להכין תוכנית עבודה לגופי הבדיקה, לרכז את דוחות הפיקוח שמצוינים בהם ממצאים שליליים, לבצע ביקורת מדגמית בצהרונים, לרכז את דוחות הפיקוח של המדריכים החינוכיים ולטפל באופן שוטף בפניות של מפעילי הצהרונים. על-פי המבקר, בשנת הלימודים תשע"ג, ביקרו מפקחות הצהרונים ב-15% מהצהרונים המוכרים. עם זאת, המבקר העיר לאגף כי חלק ניכר מעבודתן של המפקחות על הצהרונים בחלק מן המחוזות מוקצה לפיקוח על מעונות היום, בניגוד להגדרת התפקיד שלהן. עוד ציין המבקר כי על המשד לפעול על-פי סדר העדיפויות שקבע ולהקפיד לקיים ביקורות בצהרונים שקיבלו הכרה בזמן האחרון. בכל הנוגע להתקשרות עם חברות חיצוניות לאספקת שירותי בקרה, המבקר ציין כי בשל אי-רציפות בין סוף ההתקשרות למועד חידוש ההסכם, היו תקופות ארוכות שבהן חברות הבקרה הפסיקו את הביקורות וכתוצאה מכך מספר הביקורות שביצעו היה נמוך מן הנדרש. בסיכום הדברים כתב המבקר כי הפיקוח של משד הכלכלה על הצהרונים הפועלים ביישובים השייכים לאשכולות 4 ומעלה הוא חלקי בלבד, במיוחד בכל הנוגע לפיקוח החינוכי, שאינו נכלל במיומנויות של המשד. עוד הדגיש המבקר כי הפיקוח של משד הכלכלה אינו על כל הצהרונים אלא רק על אלו המעוניינים בכך. **לדעת המבקר, על משד הכלכלה ומשד החינוך לפעול במשותף להקמת מנגנון שיבטיח לכל הפחות פיקוח בסיסי על הצהרונים.**⁶²

נציין כי בתקופה שחלפה מאז דוח המבקר האחרון, ביטל משד הכלכלה את שני הכלים ששיפרו את הפיקוח שלו, על-פי המבקר: **מפקחות ייעודיות לפיקוח על הצהרונים והיעזרות בחברות חיצוניות לצורך בקרה על הצהרונים.**

⁶⁰ ענבר נוי אליאסי, מרכזת בכירה פיקוח צהרונים, מכתב, 2 באוגוסט 2016.

⁶¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 161 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009, עמ' 1337–1339, מאי 2011.

⁶² מבקר המדינה, הפעלת מסגרות משלימות בשעות אחר הצהריים (צהרונים) בגני-ילדים ובבתי-ספר ברשויות מקומיות באשכולות 4–10, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, 29 בדצמבר 2014.



1. נתונים על היפגעות ילדים בצהרונים שהוכרו על-ידי משרד הכלכלה

משרד הכלכלה מחייב את מפעילי הצהרונים לדווח על היפגעות ילדים בצהרון. עם זאת, בפועל מספר הדיווחים על היפגעות ילדים בצהרון שהגיעו לידי משרד הכלכלה קטן מאוד – בשנת הלימודים תשע"ה דווח על שני מקרים של היפגעות ילדים בצהרון באזור תל-אביב ובשנת הלימודים תשע"ו דווח על מקרה אחד של היפגעות ילדים בצהרון בירושלים.⁶³

בפנייה ישירה לארגונים המפעילים מספר רב של צהרונים, ובהם ויצ"ו והחברה למתנ"סים, קיבלנו נתונים על מספר גדול יותר של ילדים שנפגעו. על-פי החברה למתנ"סים, בכל שנה נפגעים כמה ילדים בצהרון, בעיקר מנפילה בשטח הגן והחצר.⁶⁴ ארגון ויצ"ו דיווח על כ-10 מקרים של היפגעות ילדים בצהרון בשנים תשע"ה ותשע"ו, ובהם מקרה אחד של פגיעה מינית של קטין בקטין ומקרים נוספים של פגיעה.⁶⁵

3.2. פיקוח משרד החינוך על מסגרות ציל"ה

בהחלטת הממשלה על יישום המלצות ועדת טרכטנברג מינואר 2012 הושם דגש מיוחד על הליווי, הבקרה וההערכה הנדרשים בעת יישום התכנית, לרבות הפקת לקחים.⁶⁶ למרות זאת, בשנים הראשונות להפעלת התוכנית היה הפיקוח עליה חלקי בלבד והסתמך ברובו על דיווחי הזכיינים עצמם. בשנת הלימודים האחרונה החל לפעול זכיון חיצוני המפקח על מסגרות ציל"ה מטעם משרד החינוך.

המכרז שלפיו פועלות מסגרות ציל"ה מקנה סמכויות פיקוח נרחבות למשרד החינוך. נציגי משרד החינוך רשאים לבקר בכל מסגרת, להתרשם ממנה ולהעביר את הערותיהם לקבלן, לדרוש את הפסקת עבודתו של כל עובד בתוכנית ולעיין בכל מסמך של הקבלן הנוגע אליה. המשרד רשאי, בכל עת, לבדוק את המערכת התקציבית והנהלת החשבונות של הקבלן. כמו כן, הקבלן נדרש להעביר למשרד החינוך דיווחים סדירים על פעילותן של כלל המסגרות ועל עבודתם של העובדים שהוא מעסיק.⁶⁷

א. פיקוח מפקחי משרד החינוך

הגורם המרכזי המבצע את הפיקוח מטעם משרד החינוך הוא המפקח הכולל על בתי-הספר או המפקח על גני-הילדים. המפקחים אחראים לפיקוח הפדגוגי על מסגרות ציל"ה; בין תפקידיהם: אישור תוכניות העבודה ברשות המקומית, בבתי-הספר ובגני-הילדים, אישור תוכניות ההכשרה והפיתוח המקצועי של העובדים במסגרות ציל"ה ואישור העובדים במסגרות ציל"ה. לצורך זה, מפקחי משרד החינוך שותפים לוועדת ההיגוי היישובית, מוזמנים לוועדות ההיגוי הבית-ספריות ואף מסיירים במסגרות ציל"ה בבתי-הספר ובגני-הילדים במסגרת עבודתם.⁶⁸ אף שהפיקוח על מסגרות ציל"ה הוסיף על עבודתם של המפקחים בבתי-הספר ובגני-ילדים, לא גויסו מפקחים נוספים למערך הפיקוח של משרד החינוך ולא הוקצו תקציבים כלשהם של המשרד לצורך הפיקוח הפדגוגי על מסגרות ציל"ה.⁶⁹

⁶³ גלית יעקובוב, מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, מכתב, 29 ביוני 2016.

⁶⁴ דליה כהן, מנהלת תוכניות חינוכיות בגיל הרך, החברה למתנ"סים, מכתב, 12 באפריל 2016.

⁶⁵ עו"ס קטי שגיא, מנהלת האגף לרווחת המשפחה, ויצ"ו ישראל, מכתב, 3 במרס 2016.

⁶⁶ החלטת ממשלה מס' 4088, [שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי \(ועדת טרכטנברג\)](#), 8 בינואר 2012.

⁶⁷ משרד החינוך, מכרז מס' 17/06.12, [הפעלת מערך כולל של מסגרות יום לימודיות ותוכניות תוספתיות \(מיל"ת\)](#).

⁶⁸ משרד החינוך, ציל"ה (צהרי יום להעשרה) – תלקיט ניהולי פדגוגי למנהלי מחוזות, לרשויות, למפקחים ולצוותים החינוכיים, שנת הלימודים תשע"ו.

⁶⁹ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות למידה, משרד החינוך, שיחת טלפון, 29 ביוני 2016.



תדירות הביקור של מפקחי משרד החינוך במסגרות ציל"ה איננה ידועה, שכן הדבר נעשה כחלק מביקוריהם במסגרות החינוך שהם מופקדים עליהן. בהערכה של ראמ"ה את מסגרות ציל"ה, נבדק, בין השאר, הקשר בין הפיקוח ובין מסגרות ציל"ה בגני-הילדים ובבתי-הספר, באמצעות ראיונות עומק עם אנשי הצוות העוסקים בהפעלת התוכנית, מנהלי בתי-ספר וגורמים ברשות המקומית ובמשרד החינוך. ממצאי הבדיקה, שהתקיימה בשנים תשע"ג ותשע"ד, מעידים כי **רוב המרואיינים דיווחו על חוסר בליווי ובפיקוח של משרד החינוך**. גננות ציל"ה בגני-הילדים דיווחו כי במחצית מן הגנים הממלכתיים, הגנים בממ"ד והגנים במגזר הערבי ובכשני-שלישים מן הגנים בחינוך החרדי מפקח של משרד החינוך מבקר במסגרות בתדירות של פעם בחודש עד פעם בחצי שנה. למרות זאת, רק כמחצית מן הגננות בחינוך החרדי והערבי וכשליש מן הגננות בחינוך הממלכתי והממ"ד דיווחו על מעורבות רבה של הפיקוח בהפעלת הגן. בכ-30% מן הגנים בכל המגזרים דווח על מעורבות מעטה או על היעדר פיקוח של משרד החינוך. על-פי הדוח, המרואיינים – גננות הבורק וגננות ציל"ה תיארו מעורבות קלושה מצד הפיקוח בכל הקשור לתוכנית מאז שלב ההתנעה, שבו היה על המפקחים לאשר את תוכניות העבודה במסגרת. המפקחים עצמם ציינו אף הם בראיונות כי מידת המעורבות שלהם מוגבלת, מלבד בעת אישור התוכנית ובחירת אנשי הצוות, אף שלדבריהם סייעו בפתרון בעיות בעת הצורך, קיימו מפגשים עם הזכיינים וקיבלו מהם דיווחים.⁷⁰ מן הראיונות עם מנהלי בתי-הספר, רכזי ציל"ה והזכיינים שהפעילו את מסגרות ציל"ה בבתי-הספר בשנת הלימודים תשע"ג עולה כי ברוב בתי-הספר, לבד מהצגה ראשונית של תוכנית העבודה ואישורה, לא התקיים קשר עם המפקח וכי הוא לא נתפס גורם משמעותי בתכנון או בהפעלה של המסגרת. הזכיינים הדגישו את החשיבות של מעורבות מפקחי משרד החינוך בתחום זה, במיוחד ברשויות חלשות, ומתחו ביקורת על המעורבות המועטה של המשרד.⁷¹ רוב המנהלים שרואיינו בשנת הלימודים תשע"ד דיווחו על מעורבות בינונית או מועטה של המפקחים בהפעלה השוטפת של מסגרות ציל"ה. בחינוך הערבי דיווחו 46% מן המנהלים על מעורבות רבה של המפקחים בהפעלת מסגרות ציל"ה. בחינוך החרדי 55% מן המנהלים דיווחו על מעורבות, ובחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי – 37% מן המנהלים. המנהלים בבתי-הספר בחינוך העברי תיארו קשר קלוש עם הפיקוח; בחינוך הערבי תואר קשר תדיר מעט יותר אך צוין כי המעורבות של המפקח הסתיימה לרוב עם הגשת תוכנית העבודה למסגרת.⁷²

נציין כי בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2014 הוא ביקר בחריפות את פיקוח משרד החינוך על מסגרות ציל"ה במוסדות החינוך. על-פי המבקר, בשנתיים הראשונות להפעלת התוכנית לא קיים משרד החינוך בקרה שוטפת אחר יישומה, והטיל את עיקר הפיקוח בנוגע ליישום התוכנית על הזכיינים, באמצעות רכזים יישוביים ואזוריים. המבקר מנה כמה תחומים הסובלים מהיעדר פיקוח של המשרד, ובהם נוכחות ילדים במסגרות, הקצאת שעות ההעשרה, תוכני תוכניות ההעשרה ומידת התרומה שלהן לקידום מטרות התוכנית, השתתפות המדריכים בהשתלמויות ותוכני ההשתלמויות. לדברי המבקר, בהיעדר פיקוח על תחומים אלה, ובמיוחד הכשרת המדריכים וביצוע תוכניות ההעשרה, לא ניתן להבטיח כי תוכנית ציל"ה תשיג את מטרתה המוצהרת – צמצום הפערים בין תלמידים ביישובים החלשים ביותר לאלה ביישובים החזקים יותר. עוד ציין המבקר כי משרד החינוך לא קבע מדדים לבחינת השגת היעדים שנקבעו לתוכנית

⁷⁰ משרד החינוך, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, [הערכת תוכנית ציל"ה \(צהרי יום להעשרה בגני-ילדים\) : סיכום הפעילות בשנה"ל תשע"ד](#), פברואר 2016.

⁷¹ משרד החינוך, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, [הערכת תוכנית ציל"ה \(צהרי יום להעשרה\) בבתי-הספר בשנת הלימודים תשע"ג](#), פברואר 2016.

⁷² משרד החינוך, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, [הערכת תוכנית ציל"ה \(צהרי יום להעשרה\) בבתי-ספר בשנת הלימודים תשע"ד](#), פברואר 2016.



ומדדים להערכת יעילות התוכנית לעומת עלותה. לדברי המבקר, מצב זה מעורר חשש לחוסר יעילות ולבזבוז משאבים בהפעלת תוכנית ציל"ה.⁷³

ב. בקרה על מסגרות ציל"ה באמצעות זכיון חיצוני

נוסף על הפיקוח הפדגוגי ובהמשך לביקורת של מבקר המדינה על אופן הפיקוח שלו על התוכנית, בשנת הלימודים האחרונה החל משרד החינוך בקיום בקרה על מסגרות ציל"ה באמצעות זכיון חיצוני. המכרז לבחירת הזכיון החיצוני פורסם באוקטובר 2013, קרוב לשנה לאחר פתיחת מסגרות ציל"ה הראשונות. הזכיון החל את עבודתו בשנת הלימודים תשע"ו (ספטמבר 2015), השנה הרביעית לפעולות מסגרות ציל"ה. לדברי מר חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות למידה במשרד החינוך, לעיכוב בתחילת פעילות הבקרה היו גורמים שונים ובהם חילופי הממשלות בתקופה זו, אישור מאוחר של תקציב המדינה והיעדר אישור של ועדות חריגים באגף החשב הכללי באוצר לעניין התקשרות עם ספקים.⁷⁴

על-פי מסמכי המכרז, מטרת הבקרה לאסוף מידע על תפעול מסגרות ציל"ה והתאמתן להנחיות משרד החינוך בתחומים אלו: כוח האדם הפדגוגי הפועל במסגרת התוכנית, מספר התלמידים המשתתפים במסגרות ציל"ה, היקף פעילות המסגרת ושעות הפעילות, קיומה של תוכנית עבודה בית-ספרית ורשותית מאושרת, קיומה של תוכנית העשרה מאושרת, השתלמויות מדריכים בתוכנית, פעילות משותפת עם הורים, פעילות התלמידים במסגרת התוכנית, אווירה כללית במהלך הפעילויות, שביעות רצון מורים, תלמידים והורים ורמת הניקיון והסדר במוסד שבו מתקיימת הפעילות. על-פי המכרז, על הזכיון לבצע בקרה במהלך שנת הלימודים בכל אחת ממסגרות ציל"ה, ובמחצית מן המוסדות תבוצע בקרה שנייה. 5% מן הבקורות יהיו בקורות בהתראה קצרה של עד 48 שעות. נוסף על כך, על הזכיון לבצע סקר טלפוני בקרב מורים, הורים ומנהלי המוסדות.

הבקרה במסגרות ציל"ה כוללת פגישה עם מנהל בית-הספר או הגננת בגן-הילדים וקבלת מידע מפורט על פעילות המסגרות: מספר המסגרות והתלמידים בכל בית-ספר, שעות הפעילות של המסגרת, אופן הניצול של שעות הפעילות, הקשר בין צוות הבוקר של המוסד לצוות הצהרון, שעות העבודה של אנשי הצוות במסגרת, השתתפות המדריכים בהשתלמויות, תוכניות ההעשרה, שביעות הרצון מההזנה ועוד. כמו כן, על הבקרים לצפות בפעילויות במסגרות ציל"ה שבהם הם מבקרים ולמסור מידע מפורט עליהן, לרבות הערכה שלהם לגבי האווירה בזמן הפעילות ורמת הסדר, הניקיון, המשמעת והבטיחות במקום, לשאול תלמידים על שביעות הרצון שלהם מן המסגרת ולשאול מדריכים על קשיים במסגרת עבודתם ועל התרומה של ההשתלמויות לעבודתם. על הבקרים להעביר את ממצאי הבקרה המלאים למינהלת ציל"ה במשרד החינוך. תמצית הבקרה מועברת למוסד החינוכי. אם יש ממצאים חריגים, הבקר נדרש לדווח עליהם מייד למשרד החינוך. עליו להעביר סיכומים תקופתיים למשרד החינוך. לצורך ביצוע הבקורות נדרש הזכיון להעסיק בקרים בעלי תעודת הוראה וניסיון בהנהלת מוסדות חינוך – כמנהל או כסגן מנהל או כמפקח. המכרז לא התייחס לשכרם של הבקרים.

על-פי נתוני משרד החינוך בשנת הלימודים תשע"ו, השנה הראשונה לביצוע הבקרה על-ידי זכיון חיצוני, בוצעו 11,629 בקורות במוסדות חינוך: 1,282 בקורות בבתי-ספר ו-10,347 בקורות בגני-ילדים.⁷⁵ כאמור, בשנה זו פעלו 3,298 מסגרות – 910 מסגרות בבתי-ספר ו-2,388 בגני-ילדים.

⁷³ מבקר המדינה, [יישום תוכנית ציל"ה – צהרי יום להעשרה](#), דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, 29 בדצמבר 2014.

⁷⁴ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות למידה, משרד החינוך, מכתב, 11 באוגוסט 2016.

⁷⁵ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות למידה, משרד החינוך, מכתב, 11 באוגוסט 2016.



משרד החינוך הקצה לביצוע הבקרה כ-2.2 מיליון ש"ח בשנה. על-פי מידע שנמסר ממשרד החינוך, הזכין שנבחר לביצוע הבקרה הוא חברת מרמנת. הזכין מעסיק 46 בקרים לצורך ביצוע תפקידו והוא מקבל בממוצע 95 ש"ח לכל בקרה שביצע. בשנת הלימודים תשע"ו שולמו לזכין 1.85 מיליון ש"ח.⁷⁶

אף שמשרד החינוך קיבל לידי את סיכום ממצאי הבקרה לשנת הלימודים תשע"ו ביולי 2016. המשרד סירב להעביר לידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת את ממצאי הבקרה, בטענה שהם עדיין בבדיקה.⁷⁷

4. גורמים נוספים המפקחים על הצהרונים – הרשויות המקומיות וארגונים מפעילים

לצד משרדי החינוך והכלכלה, גורמים נוספים מפעילים פיקוח מסוים על צהרונים, ובהם הרשויות המקומיות וארגונים המפעילים צהרונים.

החברה למתנ"סים מפעילה כ-1,600 צהרונים, וחלקם מוכרים על-ידי משרד הכלכלה. מטה החברה מקיים בקרה חיצונית על צהרונים החברה המתנ"סים. במסגרת בקרה זו מתקיימות בקרות פתע על-ידי בקרים עובדי החברה למתנ"סים, באמצעות שאלוני בקרה שנבנו לצורך כך. הבקרה מקיפה את כל המתרחש בצהרון לרבות אקלים, יחסי צוות, ניהול סדר-היום בצהרון, הקפדה על נוהלי ביטחון ובטיחות, פעילות בהתאם לחומרים הפדגוגיים של הרשות, יחס מכבד כלפי הילדים ועוד. בעקבות כל בקרה בצהרון מופץ דוח כתוב למנהלת הרשות, להנהלת המתנ"ס הרלוונטי, לרכזת האחראית על הצהרון ולמנחה הפדגוגית המלווה אותה. צוות זה נעזר בדוח לעבודה מול צוות הצהרון, ובמקרים של ליקויים קשים – דוגמת התנהגות לא נאותה של הצוות כלפי הילדים, אי-הקפדה על נוהלי בטיחות כנעילת דלת הגן ותקשורת לא נאותה עם הורים – צוות הצהרון מוזמן לשיחות בירור ולשימוע. בכל שנה בשלוש השנים האחרונות בוצעו כ-975 בקרות חיצוניות בצהרונים. על-פי החברה למתנ"סים, עלות כל בקרה כ-200 ש"ח כולל כתיבת דוח מסכם.⁷⁸

ארגון ויצ"ו מפעיל כמה עשרות צהרונים בתל-אביב ובגבעתיים. הארגון מעסיק שבעה מפקחים לצורך פיקוח על הצהרונים. מפקח מטעם הארגון מגיע לכל צהרון אחת לשבוע.⁷⁹

חלק מן הרשויות המקומיות מפקחות על הצהרונים הפועלים במבני חינוך בשטחן. מבקר המדינה בדק סוגיה זו בדוח שפרסם בשנת 2014. על-פי עמדת המבקר, לרשויות המקומיות אחריות לפקח על מסגרות משלימות הפועלות במבני חינוך בשטחן גם אם השירות ניתן באמצעות גופים אחרים. בדיקת המבקר העלתה כי מעורבות הרשות המקומית תלויה במדיניות של כל אחת מן הרשויות המקומיות בעניין זה. ברשויות המקומיות שנבדקו נמצא כי הפיקוח של הרשות המקומית איננו מספיק. למשל, על-פי המבקר, עיריית תל-אביב קבעה מתכונת פעולה לצהרונים בגני-הילדים שבתחום שיפוטה אך לא קבעה מתכונת מסוג זה לצהרונים בבתי-הספר, והיא איננה מפקחת אחר מילוי הנחיותיה לבתי-הספר לדרוש ממפעילי הצהרונים בהם לחתום על הסכם רשות שימוש עם חברת "יובל חינוך".⁸⁰ העירייה מעסיקה רכזת האחראית לצהרונים הפועלים בגני-הילדים ולקשר עם מפעילי צהרונים אלה, אך אינה מעסיקה בעל תפקיד העוסק בפיקוח על הצהרונים בבתי-הספר. עיריית הרצליה מינתה מפקח על הצהרונים בבתי-הספר אך נמצא כי המפקח אינו מבצע בקרה על התכנים החינוכיים בצהרונים. בעיריות חולון ויבנה ובמועצה

⁷⁶ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות למידה, משרד החינוך, דוא"ל, 17 ביולי 2016; מכתב, 11 באוגוסט 2016.

⁷⁷ בת-שבע ביטון, מרכזת (תקציב מינהל פדגוגי), המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, שיחת טלפון, 19 בספטמבר 2016.

⁷⁸ דליה כהן, מנהלת תוכניות חינוכיות בגיל הרך, החברה למתנ"סים, מכתב, 12 באפריל 2016.

⁷⁹ עו"ס קטי שגיא, מנהלת האגף לרווחת המשפחה, ויצ"ו ישראל, מכתב, 3 במאי 2016.

⁸⁰ "יובל חינוך" היא חברה בת של עיריית תל-אביב המהווה זרוע ביצועית של מינהל החינוך בעירייה בתחומים שונים, לרבות צהרונים.



האזורית חבל מודיעין לא מונו מפקחים מטעם הרשות כדי שיפקחו באופן שוטף ושיטתי על פעילות הצהרונים בתחום שיפוטן. המבקר אף הדגיש כי על הרשויות המקומיות להגביר את הפיקוח על המזון המוגש במוסדות החינוך הפועלים בתחום שיפוטן ובכלל זה על אחסונו של המזון, איכותו התזונתית ודרכי ההגשה שלו, ולקבוע נהלים שיבטיחו כי אספקת המזון לצהרונים נעשית על-פי הנחיות משרד הבריאות ומשרד החינוך בעניין זה.⁸¹

5. סיכום

מן המסמך עולות שתי מסקנות עיקריות בדבר הפיקוח על מסגרות לימודיות משלימות לשעות אחר הצהריים.

ראשית, בהיעדר הסדרה כוללת של מסגרות אחר הצהריים אין כיום מידע על מסגרות אלה או על חובת הפיקוח עליהן, לרבות מסגרות הפועלות במבנים של מוסדות חינוך וניתנות כשירות ציבורי. משרד החינוך מפעיל מסגרות משלימות ביישובים באשכולות 1–3 על-פי הסיווג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וברושלים ומפקח עליהן. גם ביישובים אלה אפשר לפתוח מסגרות שלא בפיקוח לצד מסגרות משרד החינוך או במקומן, במקרים שבהם, מסיבות שונות, הן לא נפתחו. ביתר היישובים, צהרונים המעוניינים בכך יכולים לפנות למשרד הכלכלה ולקבל ממנו הכרה, אך אין כל מניעה להפעיל צהרון ללא קבלת הכרה. מבקר המדינה עמד על הבעייתיות במצב זה כבר בשנת 2010 וקרא למשרד החינוך לקבל עליו אחריות כוללת על הצהרונים במוסדות חינוך. בפועל, המלצות ועדת טרכטנברג, שאושרו בממשלה בשנת 2011 והיו אמורות להביא לפריסה כוללת של צהרונים בפיקוח עד לשנת 2017, לא בוצעו בסופו של דבר ופריסת מסגרות משרד החינוך לא הורחבה מעבר ליישובים באשכולות הנמוכים ביותר.

שנית, הגורמים השונים המפקחים על צהרונים – משרד החינוך, משרד הכלכלה, הרשויות המקומיות והארגונים המפעילים – מקיימים מנגנוני פיקוח עצמאיים ונפרדים על הצהרונים שבתחום אחריותם. משום כך לא נקבעים סטנדרטים אחידים לפעילות מסגרות אחר הצהריים ולפיקוח עליהן – כולל הכשרת המפקחים, תדירות הפיקוח, אופן הטיפול בליקויים וכדומה.

מן הבדיקה של הפיקוח שמבצעים משרדי הממשלה עולה חולשה ניכרת בעיקר בהקשר של הפיקוח הפדגוגי על הצהרונים. במשרד החינוך הפיקוח הפדגוגי מוטל על המפקחים הכוללים על בתי-הספר וגני-הילדים, אך לא ניתנה תוספת כוח אדם או משאבים לצורך ביצוע פיקוח זה. מחקרי הערכה שביצע משרד החינוך מעידים על חוסר בליווי ובפיקוח של משרד החינוך במסגרות אחר הצהריים ועל היעדר קשר משמעותי בין המפקח לצוות המסגרת ברוב המסגרות, לאחר אישור תוכנית העבודה הראשונית על-ידי המפקח. במשרד הכלכלה אין כיום מפקחות ייעודיות לצהרונים ואת הפיקוח מקיימות המפקחות המועסקות באגף למעונות יום ומשפחתונים לצורך פיקוח על כלל המסגרות המוכרות על-ידי האגף. המפקחות באגף לא נדרשות להכשרה בתחום החינוך. על-פי תנאי ההכרה של משרד הכלכלה, על כל צהרון להעסיק מדריכה חינוכית, וכחלק מתפקידיה היא נדרשת להעביר דוחות הערכה למשרד הכלכלה. עם זאת, המעקב אחר קבלת דיווחים אלה והטיפול בהם מוטל על המפקחות של האגף, שעומס העבודה המוטלת עליהן גדול ממילא. בקרה נוספת של האגף, שהוגדרה על-ידי האגף כבקרת בטיחות ונוכחות אך יש בה גם פרמטרים נוספים, בוצעה על-ידי זכייני חיצוני בשנים 2012 עד 2015 אך בוטלה ברוב הצהרונים בשנת 2016.

⁸¹ מבקר המדינה, [הפעלת מסגרות משלימות בשעות אחר הצהריים \(צהרונים\) בגני-ילדים ובבתי-ספר ברשויות מקומיות באשכולות 4–10](#), דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, 29 בדצמבר 2014.

