



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הפיקוח הממשלתי על צהרונים

כ"ד אלול תשע"ו
27 בספטמבר 2016

כתיבה: אתי וייסבלאי
אישור: יובל וורגן, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע
קריית בן-גוריון, ירושלים 91950
טל': 02 - 6408240/1
פקס: 02 - 6496103
www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסגרות משלימות, המכונות צהרונים, מועדוניות, בתי תלמיד ועוד, הן מסגרות חינוכיות לילדים בגיל הגן ובית הספר היסודי הפועלות לאחר סיום שעות הפעילות הפורמליות במסגרת החינוכית, במטרה לשמש מסגרת לילדים שהוריהם עובדים במשרה מלאה. בצהרון ניתנת ארוחת צהריים חמה ומתקיימות פעילויות העשרה למשך שעות ספורות. בדרך כלל הוא מופעל במבנה של המסגרת החינוכית, אך יש צהרונים הפועלים במבנים אחרים, לרבות דירות מגורים. צהרונים מופעלים על ידי גורמים שונים 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 להפעלתם, מפקח על יישומם ואוסף מידע בעניינם. גורמים ממשלתיים וציבוריים שונים העוסקים בתפעול, רגולציה ופיקוח על מסגרות משלימות: משרדי החינוך, הכלכלה² והרשויות המקומיות מטפלים כל אחד בחלק או בהיבט מסוימים מן המערכת הכוללת, מפעילים מערך רגולציה עצמאי, ולעיתים חופף, ואינם מספקים תמונה מלאה על תחום 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 בהם, תקצוב ממשלתי למסגרות משלימות, אופן הפיקוח והבקרה על המסגרות המשלימות, עלויות הפיקוח ונתונים על ליקויים שנמצאו במהלך הפיקוח וכיצד הם מטופלים.

בין הממצאים המרכזיים במסמך זה:

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

❖ בשני העשורים האחרונים מתקיים דיון ציבורי ער סביב הנושא של הארכת יום הלימודים עד לשעות אחה"צ ומסגרות 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 לכמה יוזמות ממשלתיות שפועלות במקביל בשנים האחרונות:

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

² ביולי 2016 הממשלה החליטה על העברת תחום התעסוקה, ובכלל זה האגף למעונות יום ומשפחותונים ממשרד הכלכלה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים. על פי ההחלטה, הוקם צוות בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה ומנכ"ל משרד הרווחה שאמור להגיש עד 30 בספטמבר את המלצותיו ביחס לאופן ביצוע העברת התחומים והסמכויות בין המשרדים. עד להשלמת ההיערכות המינהלית ממשיכים הגופים המיועדים להעברה 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 ובני הילדים. השלמת החלת החוק נדחתה שש פעמים בחוק ההסדרים ובחוקי המדיניות הכלכלית. כיום קבוע המועד להשלמת תחולת החוק לראשית שנת הלימודים תשע"ח – ספטמבר 2017. אולם בתכנית 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** – מאז משנת 2007 משרד הכלכלה מאפשר לצהרונים הפועלים ביישובים שקבע לפנות אליו לקבלת הכרה. כיום זכאים לפנות לקבלת הכרה ממשרד הכלכלה צהרונים ביישובים באשכולות 4 עד 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 מוכר ביישובים באשכולות 4 עד 7 על פי הסיווג החברתי-כלכלי של הלמ"ס עשויות להיות זכאיות להשתתפות בשכר הלימוד בצהרון בסכום של בין 250-400 ₪ 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 הלימודים של ילדים בצהרונים צומצמו בשנים האחרונות ובשנת הלימודים תשע"ו הקצה משרד הכלכלה כ-67.5 מיליון ₪ בסעיף זה.

○ **מסגרות לימודיות משלימות של משרד החינוך (תכנית ציל"ה)** – הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג) המליצה בשנת 2011 על פתיחה אוניברסלית מדורגת של מסגרות לימוד לשעות אחה"צ לילדים בגילאי 3 עד 9. בעקבות המלצות הוועדה, החל משרד החינוך בראשית שנת הלימודים תשע"ג להפעיל מסגרות לימודיות משלימות במסגרת תכנית ציל"ה – צהרי יום להעשרה. המסגרות נפרסו בגני ילדים ובבתי ספר ביישובים באשכולות 1 עד 3 על פי הסיווג החברתי כלכלי של הלמ"ס ובירושלים. בשנת 2014 הממשלה החליטה כי התכנית לא תורחב מעבר לשלושת האשכולות הנמוכים ותיועד לילדים עד גיל 8 בלבד. בשנת הלימודים תשע"ו פעלה התכנית בכ-70 רשויות מקומיות בהם הופעלו כ-3,300 מסגרות. בשנה זאת שהו במסגרות ציל"ה כ-76,000 ילדים. תקציב התכנית הופחת בין השנים תשע"ג לתשע"ו מ-831.3 מיליון ₪ ל-347 מיליון ₪. על פי הצעת תקציב המדינה החל משנת 2017 צפויה הפחתה נוספת ל-300 מיליון ₪. עם זאת, בשום שלב לא הגיעה התכנית לניצול מלוא התקציבים שיועדו לה ובשנת הלימודים תשע"ה היה ביצוע התקציב 158.6 מיליון ₪.

❖ **כל אחד מן הגופים הממשלתיים העוסקים בנושא המסגרות המשלימות, משרד החינוך ומשרד הכלכלה, מפעיל מנגנון פיקוח עצמאי על המסגרות הפועלות מטעמו. בנוסף קיימים מנגנוני פיקוח של הרשויות המקומיות והארגונים הגדולים המפעילים צהרונים. אף אחד מגופים אלה איננו מספק פיקוח מלא על כלל המסגרות המשלימות במערכת החינוך, והמזדדים לפיקוח, אופן הפיקוח, תדירותו והיקף המשאבים המוקצים לצורך כך אינם אחידים.** מבקר המדינה פרסם בשנת 2014 דוח מקיף על הפיקוח על הצהרונים בו עמד על כשלים אלה במערכת התפעול והפיקוח על הצהרונים. בסיכום המלצותיו המבקר דרש ממשרד החינוך, האחראי לקיומו ולקידומו של החינוך במדינת ישראל, לקבל עליו אחריות כוללת על המסגרות המשלימות, לאסדר את נושא הצהרונים במוסדות החינוך ובכלל זה להתוות מדיניות ועדים ולקבוע תקנים חינוכיים ובטיחותיים ונהלי עבודה. לדברי המבקר אסדרה כזאת דרושה כדי להבטיח את שלום הילדים ולהשיג ככל הניתן רצף לימודי חינוכי.

❖ **האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה החל לפקח על צהרונים בשנת 2009 ומאז עבר התחום שינויים תכופים.** מאז שנת 2014 כל המפקחות המועסקות באגף - 16 במספר, מיועדות לפיקוח



על כלל המסגרות המוכרות – מעונות יום, משפחתונים וצהרונים. כל אחד מן המחוזות קובע את תכנית העבודה לביצוע הפיקוח בהתאם לסדר העדיפויות שלו ולצרכיו. 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 בסה"כ, כלומר כ-3 ביקורי פיקוח במוצע בצהרונים מדי חודש. למפקחות האגף אין הכשרה בתחום החינוך. בעת ביקור הפיקוח בצהרון הן נדרשות למלא דוח פיקוח העוסק בנוכחות ילדים בצהרון, הצגת אישורים ומידע חיוני הנוגע לצהרון, קיומם של תכנים חינוכיים וחוגי העשרה, ארגון הסביבה החינוכית, יחס הצוות לילדים, האווירה בצהרון, התזונה בצהרון ובטיחות בצהרון. בשנת 2015 היו 177 צהרונים שבהם נדרש ביקור חוזר בשל ליקויים בצהרון. במקרה שהליקוי לא תוקן גם בביקור החוזר – שנערך עד חצי שנה ממועד הביקור הראשון, תינתן ארכה נוספת לתיקון הליקוי. ואם הליקוי לא תוקן גם במועד זה 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 בה.

❖ מאז שנת 2012 משרד הכלכלה מפקח על נוכחות ילדים בצהרונים ובטיחות בצהרונים באמצעות זכיון חיצוני. עד סוף שנת 2015 נבדקו באמצעות הזכיון החיצוני כל הצהרונים המוכרים. בסוף שנת 2015 פורסם מכרז חדש ובמסגרתו שונתה מדיניות המשרד כך שפיקוח הזכיון יעשה רק על צהרונים שאינם פועלים במבנה של מוסד חינוכי בפיקוח משרד החינוך – כ-40 צהרונים בסה"כ. עלות הבדיקה של הזכיון כ-244 ₪ לביקור. בשנים תשע"ד ותשע"ה הקדיש משרד הכלכלה לפיקוח על הצהרונים באמצעות זכיון חיצוני פחות מ-300,000 ₪ בשנה. בשנת תשע"ו שולמו לזכיון כ-100,000 ₪.

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

❖ **משרד החינוך מפקח על תכנית ציל"ה** הן באמצעות המפקחים הכוללים בגני הילדים ובתי הספר והן באמצעות זכיון חיצוני. המפקחים אחראים על הפיקוח הפדגוגי על מסגרות ציל"ה ובין תפקידיהם לאשר את תכניות העבודה ברשות המקומית, בבתי הספר ובגני הילדים, את תוכניות ההכשרה והפיתוח המקצועי של העובדים במסגרות ציל"ה ואת העובדים במסגרות ציל"ה. ביקורי המפקחים במסגרות ציל"ה נעשים במסגרת עבודתם השוטפת של המפקחים ולא נתקבלה תוספת כוח אדם או תקציבים לפיקוח לצורך כך. בהערכה של תכנית ציל"ה שבוצעה על ידי ראמ"ה דיווחו רוב המרואיינים על חוסר בליווי ובפיקוח של משרד החינוך. גם מבקר המדינה מצא בדוח בפרסם בשנת 2014 ליקויים קשים בפיקוח משרד החינוך על מסגרות ציל"ה.

❖ בנוסף לפיקוח הפדגוגי ובהמשך לביקורת של מבקר המדינה משרד החינוך החל בשנת הלימודים תשע"ו לבצע בקרה על מסגרות ציל"ה באמצעות זכיון חיצוני. ההתקשרות עם הזכיון נעשית במכרז הדורש מן הזכיון לבקר בכל מסגרת ציל"ה לפחות פעם אחת במהלך שנת הלימודים כאשר במחצית מן המסגרות תבוצע בקרה שנייה. בנוסף על הזכיון לבצע סקר טלפוני בקרב מורים, הורים ומנהלי המוסדות. הפיקוח של הזכיון כולל 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 במסגרת, רמת הניקיון בה ועוד. משרד



החינוך הקצה לביצוע הבקרה כ-2.2 מיליון ₪ בשנה, כאשר על פי הסכם ההתקשרות הזכין שנבחר במרכז, חברת מרמנת מקבל כ-95 ₪ עבור כל בקרה שביצעה.

1. מבוא: מסגרות לימודיות משלימות - נתונים כלליים

בחוק בישראל אין התייחסות למסגרות לימודיות משלימות לשעות אחה"צ. זאת להוציא חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז – 1997 (שיידון במפורט בסעיף 2.1 להלן) ועוסק בהארכת יום הלימודים בבית הספר ולא במסגרות שאחרי שעות הלימודים. המעורבות הממשלתית בתחום זה נעשתה בשנים האחרונות באמצעות החלטות ממשלה ייעודיות, שיידונו במפורט בפרק הבא, המעניקות סמכויות בעניין זה למשרדי הכלכלה והחינוך ומייעדות את המסגרות המשלימות לאוכלוסיות ספציפיות. בהקשר זה נציין כי במדינות שונות, בהן הולנד, שבדיה וקנדה קיימת חובה חוקית על המדינה לספק מסגרות משלימות לילדים בשעות שבהם המסגרת החינוכית אינה פועלת.³ **בהעדר 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 אלף ילדים, שהם כ-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 מספר משקי הבית המשלמים תמורת שירותי צהרון פי למעלה משלושה 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 בטבלה הבאה:⁵

לוח 1: הוצאות משקי-בית על מסגרות משלימות 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 (מיליוני ₪)
611	603	580	509	515	409	328	הוצאה חודשית ממוצעת למשק בית (₪)

ההוצאה הממוצעת על צהרון משתנה לפי ההכנסה לנפש של המשפחה ומשפחות בעלות הכנסה גבוהה משלמות על שירותי צהרון קרוב לפי ארבע וחצי ממשפחות שהכנסתן נמוכה. במוצע ההוצאה על צהרון היא 35% מן ההוצאה של משקי הבית על חינוך, ומשקלה בכלל הוצאות משק-הבית על חינוך במשקי-בית המצויים בעשרוני ההכנסה המרכזיים (עשירון הכנסה רביעי עד שמיני), גבוה יחסית למשקלה בקרב משקי-בית בעשרוני הכנסה נמוכים יותר או גבוהים יותר, כפי שעולה מן התרשים להלן:⁶

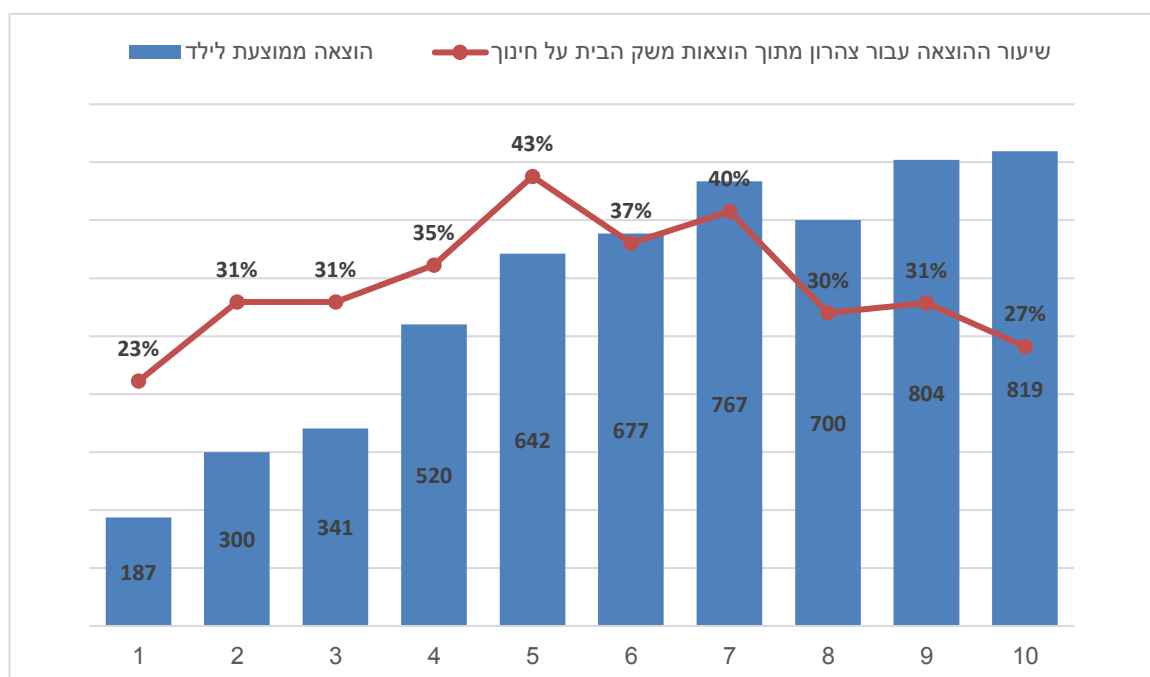
³ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מעורבות ממשלתית במתן מסגרות משלימות ושירותי חינוך בלתי-פורמלי לבני-נוער – סקירה משווה](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, יוני 2012.

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד מיוחד לנתוני סקר הוצאות משק הבית 2010 עד 2014, אוגוסט 2016.
⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד מיוחד לנתוני סקר הוצאות משק הבית 2010 עד 2014, אוגוסט 2016. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [צהרונים: תפעול, סבסוד ופיקוח](#), כתיבה: אורלי אלמגור-לוטן ואתי וייסבלאי, 12 בנובמבר 2011.

⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד מיוחד לנתוני סקר הוצאות משק הבית 2010 עד 2014, אוגוסט 2016.



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



נציין כי בהשוואה לשנת 2010 גדל חלקה של ההוצאה עבור צהרון מן ההוצאה של משק הבית על חינוך מכ-26% ל-35% בממוצע.

2. מעורבות ממשלתית במסגרות משלימות לגיל הרך ולגילאי בית הספר היסודי

בשני העשורים האחרונים מתקיים דיון ציבורי ער סביב הנושא של הארכת יום הלימודים עד לשעות אחה"צ ומסגרות משלימות לילדים בחינוך היסודי והקדם יסודי.

בדיון זה ניתן למנות כמה נקודות ציון מרכזיות:

הוועדה הציבורית לבדיקת יום חינוך ארוך שהגישה 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 המליץ במסגרת התוכנית הלאומית לחינוך על הארכת יום הלימודים עד לשעה 16:00 בכל מוסדות החינוך מגיל 3 ועד סיום כיתה י"ב. בשעות שבין 13:00 ל-16:00 יקבלו התלמידים ארוחת צהריים ויעסקו בהכנת שיעורי בית, הוראה פרטנית, כישורי חיים ואמנות. על פי מחברי הדוח החלת יום לימודים מלא תצמצם את הפער בין אלו שיכולים להרשות לעצמם תוספת שעות לימוד ופעילויות בלתי פורמליות ובין אלו שידם אינה משגת זאת.⁸

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.

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



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג שפרסמה את המלצותיה בספטמבר 2011 עסקה בין השאר במסגרות לימודים לשעות אחר-הצהריים לילדים בני 3 עד 9. על פי דוח הוועדה קיומן של מסגרות לימודים בשעות אחר-הצהריים הוא הזדמנות חשובה להעצמת החינוך לצמצום הפערים החינוכיים בין תלמידים. כמו כן, אי-ההתאמה הברורה הקיימת היום בין שעות העבודה שדורשות רוב המשרות במשק לבין 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 החשיבות של הארכת יום הלימודים למתן מעטפת רחבה של תמיכה לילדים ובני נוער החיים בעוני. על פי דוח הוועדה, אף שקיימות תוכניות שונות להארכת יום הלימודים ספק אם הן נותנות מענה מספק לצרכי הילדים. היא המליצה להאריך את התוכניות והמסגרות השונות שקיימות כדי להצביע על יעילותן והשפעותיהן על הילדים המשתתפים בהן ובהתאם לתוצאות ההערכה לגזור את דרכי הפעולה היעילות ביותר בהקשר זה. בין הקריטריונים שיש להתייחס אליהם בעת הפעלת התוכניות: 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 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 באמצעות חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז - 1997¹¹

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 כי שמספר שעות הלימוד השבועי בבתי ספר שבהם מיושם החוק לא יקטן מ-41: ארבעה ימים בשבוע – שמונה שעות לימוד לפחות; באחד מימי אמצע השבוע – חמש שעות לימוד לכל היום וארבע שעות לימוד נוספות ביום שישי. בהמשך תוקן החוק כך שמספר שעות הלימוד השבועי בבתי ספר שבהם מיושם החוק יהיה 37, כך שבימי הלימודים הארוכים ילמדו שבע שעות. כפועל יוצא מכך, 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. בהתאם לכך, גם בבתי ספר שבהם פועל יום לימודים ארוך, נדרשים ילדים שהוריהם עובדים במשרה מלאה לשהות במסגרת משלימה עד לשעת סיום עבודת ההורה.

החוק מיושם בהדרגה ביישובים ובשכונות שקובע הצו באמצעות צווים, תוך מתן עדיפות לאלה אשר לדעת השר זקוקים לסיוע נוסף בחינוך. לפי הנוסח המקורי של החוק השלמת תחולתו ההדרגתית של החוק

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



אמורה הייתה להסתיים עד לשנת הלימודים תשס"א. אולם השלמת ההחלה נדחתה מאז שש פעמים בחוק ההסדרים ובחוקי המדיניות הכלכלית. לאחרונה נדחה מועד השלמת תחולת החוק לראשית שנת הלימודים תשע"ח – ספטמבר 2017. נציין כי בתכנית 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, ובהם 249,462 תלמידי בתי-הספר היסודיים ו-38,599 תלמידים בגני-הילדים. מספר המוסדות שהחוק חל עליהם 2,170 – ובהם 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, מעוונות יום ומשפחתונים במשרד לשם קבלת הכרה. הבסיס לכך נקבע בהחלטת ממשלה מיוני 2005, שעל פיה יש לאפשר סבסוד של שכר הלימוד לילדים לאמהות עובדות השהים בצהרונים. בהתאם להחלטה כללי 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 אשר מופעלים על ידי גופים מפעילים מסוגים שונים בהם מתנ"סים, רשויות מקומיות, ארגוני נשים, גופים המפעילים גני ילדים ומוסדות חינוך במגזר החרדי ועוד.¹³

ביולי 2016 הממשלה החליטה על העברת תחום התעסוקה, ובכלל זה האגף למעוונות יום ומשפחתונים ממשרד הכלכלה למשרד הרווחה. על פי ההחלטה הוקם צוות בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה ומנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים שאמור להגיש עד 30 בספטמבר את המלצותיו ביחס לאופן ביצוע העברת התחומים והסמכויות בין המשרדים. עד להשלמת ההיערכות המינהלית ממשיכים הגופים המיועדים להעברה 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 צפויה להיות השפעת המעבר בהמשך.¹⁵

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

כדי לקבל הכרה ממשרד הכלכלה, על צהרונים המצויים ביישובים המזכים בסבסוד לעמוד בתנאים מפורטים הנוגעים, בין השאר לתחומים הבאים: גילאי הילדים השהים בצהרון, בטיחות ותקינות של מבנה הצהרון והציוד הקיים בו, ימי הפעילות ושעות הפעילות בצהרון, מספר מינימלי של ילדים בצהרון, מספר מבוגרים יחסית למספר הילדים בצהרון, המזון המוגש בצהרון, קיומה של תכנית חינוכית, הדרכה

¹² מזכירות הממשלה, [דחיית חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997](#), החלטה מספר 1897 של הממשלה מיום 11.8.2016.

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

¹⁴ מזכירות הממשלה, [העברת תחום התעסוקה ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים](#), החלטה מספר 1754 של הממשלה מיום 31.7.2016.

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



חינוכית ופיקוח על הצהרון, המועסקים בצהרון, ביטוח ועוד. עבור צהרונים הפועלים במעונות יום קיים הליך הכרה מקוצר.¹⁶

משפחות שילדיהן נמצאים בצהרון מוכר 5 ימים בשבוע עד השעה 16:00 לפחות עשויות להיות זכאיות להשתתפות בשכר הלימוד בצהרון. ילדים למשפחות בהם שני ההורים עובדים זכאים להשתתפות אם הם מתגוררים ביישובים באשכולות 4 עד 7 על פי הסיווג החברתי כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ילדים למשפחות חד-הוריות זכאים להשתתפות גם ביישובים באשכולות 8 עד 10. ביישובים באשכול 4 זכאים לסבסוד ילדים בין גיל 2.9 ל-7.9 בתחילת שנת הלימודים בצהרון. ביישובים באשכולות 5 עד 7 זכאים לסבסוד ילדים בין גיל 2.9 עד ל-5.9 בתחילת שנת הלימודים. הורים לילדים השוהים בצהרונים מחוייבים להגיש ערכות הרשמה הכוללות מידע ואישורים על שכרם והיקף עבודתם על מנת לקבל את הסבסוד ממשד הכלכלה.¹⁷

גובה השתתפות המדינה בעלות אחזקת ילד בצהרון תלויה בגורמים שונים שהמרכזיים שבהם הם גובה ההכנסה לנפש במשפחה ומספר שעות העבודה של האם. התמיכה הממשלתית לילד נעה בין 250 ל-400 ₪ לחודש למשפחות בהן ההכנסה לנפש היא עד 5,300 ₪. הורים יחידים מקבלים סבסוד של 500 ₪ לחודש 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 קיים הפרש כזה, בין המחיר שהיה מפעיל הצהרון גובה ממנו ללא התערבות משרד הכלכלה לבין התמיכה שהוא מקבל ממשד הכלכלה. נהלי המשרד קובעים את שכר הלימוד המינימלי בצהרון (500 ₪ - בחודש הוא גובה ההשתתפות במימון המקסימלי שניתנת על ידי המשרד) אך לא את התשלום המקסימלי שנגבה מן ההורים. מפעיל הצהרון מחוייב להצהיר על שכר הלימוד שהוא גובה מן ההורים. על פי נתונים שעיבד משרד הכלכלה בשנת הלימודים תשע"ב היה שכר הלימוד הממוצע בצהרונים המוכרים 755 ₪ לחודש מלא. 82% מן הצהרונים המוכרים גובים בין 500 ₪ ל-900 ₪ לחודש לכל ילד בצהרון.¹⁹

בשנת הלימודים תשע"ו הוכרו על ידי המשרד 2,931 צהרונים שבהם שוהים 24,545 ילדים. בשנים 2007 עד 2012 חלה עליה משמעותית במספר הצהרונים המוכרים ובמספר הילדים השוהים בהם, שהגיע בשיאו ל-35,000 ילדים.²⁰ בשנת הלימודים תשע"ג שונו התנאים להכרה בצהרונים ומסגרות ביישובים באשכולות 1 עד 3 לא היו זכאיות עוד להכרה. על פי משרד הכלכלה באותה עת היו בצהרונים באשכולות 1 עד 3 כ-470 צהרונים, קרוב לרבע מן הצהרונים המוכרים על ידי משרד הכלכלה, ובהם כ-16,000 ילדים מבין כ-35,000 ילדים שקיבלו סבסוד בשנת הלימודים תשע"ב.²¹ בעקבות השינוי צומצם מספר הילדים בצהרונים, אם כי מספר הצהרונים המוכרים לא ירד. בתרשים שלהלן פירוט מספר הצהרונים ומספר הילדים בהם בשנים 2010 עד 2016.

¹⁶ משרד הכלכלה, [נוהל הכרה בצהרונים – תשע"ו](#), יוני 2015.

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

¹⁸ משרד הכלכלה, [תעריף צהרונים – תשע"ו](#).

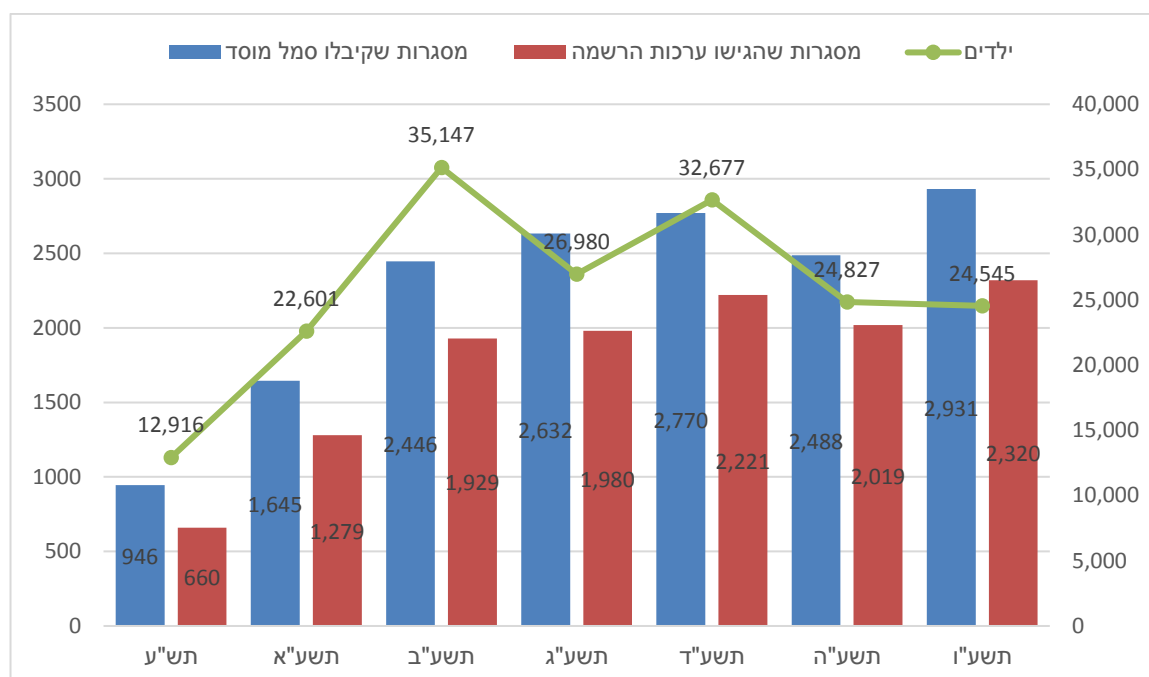
¹⁹ אסנת פיכטלברג-ברמץ, רונית הריס-אולשק, צהרונים המוכרים על ידי משרד התמ"ת שנת הלימודים תשע"ב, מינהל מחקר וכלכלה, משרד הכלכלה, פברואר 2014.

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

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



תרשים 2: מסגרות משלימות המוכרות 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 הוגשו ערכות הרשמה על ידי הילדים ולכן אין בהם ילדים שמקבלים סבסוד ממשרד הכלכלה. נתוני הילדים בצהרונים מתייחסים רק לילדים שהגישו ערכות הרשמה, מספר הילדים בצהרונים מוכרים שלא 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 הרשויות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.²³

²² ורדה מלכה, ממונה ארצית צהרונים, איטה עטייא, סגן מנהל אגף ברי 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.

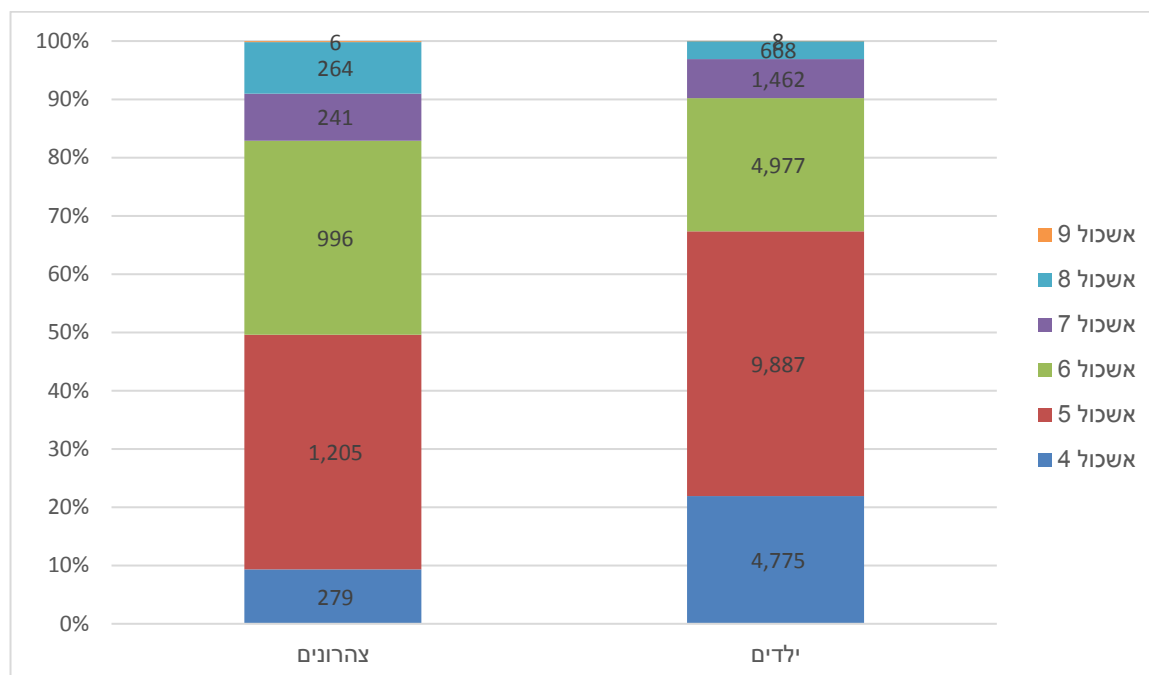


הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תרשים 3: צהרונים מוכרים וילדים השוהים בהם לפי אשכול חברתי-כלכלי של הישוב שבו הם

נמצאים, 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 הבאה²⁴:

לוח 2: ילדים בצהרונים לפי דרגת השתתפות, 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	1-2,600	3	
10.7%	61	2,345	350	2,601-3,000	4	
14.1%	29	3,077	300	3,001-4,400	5	
6.1%	11	1,325	250	4,401-5,300	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		

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

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



הכנסת

הלא-יהודי. מבין הילדים במגזר היהודי כ-60% היו חרדים. ממוצע השכר החודשי של האימהות לילדים בצהרונים המוכרים היה 5,954 ₪ בחודש, בהשוואה לשכר ממוצע של 7,152 ₪ בקרב כלל האימהות לילדים בגילאי 2 עד 9. השכר החודשי הממוצע של אבות לילדים המטופלים בצהרונים היה 6,476 ₪ בהשוואה ל-11,333 ₪ של כלל האבות לילדים בגילאי 2 עד 9.²⁵ חשוב להדגיש כי בשנים שמאז פורסם המחקר הפסיק משרד הכלכלה להכיר בצהרונים ביישובים החלשים ביותר ולהשתתף בעלות שכר הלימוד של הילדים השוהים בהם. יש להניח כי מאפייני הילדים וההורים השתנו במידה ניכרת בשל שינוי מדיניות זה. אך המשרד לא פרסם נתונים עדכניים שמאפשרים לעמוד על מהות השינויים באוכלוסיית הילדים בצהרונים.

התקציב שמיועד לסבסוד הצהרונים עבר שינויים משמעותיים בשנים האחרונות. החלטת ממשלה לעידוד תעסוקת אימהות מיולי 2009 הקדישה 180 מיליון ₪ להרחבת הסבסוד לילדים בצהרונים המוכרים. לאחר תוספת תקציב זאת עמד תקציב האגף המיועד לצהרונים על 230 מיליון ₪ בשנת 2011.²⁶ עם זאת, בשנים 2011 ו-2012 נוצל פחות ממחצית מתוך התקציב שיועד לצהרונים. השינויים בתנאי הסבסוד בעקבות יישום המלצות ועדת טרכטנברג צמצמו את תקציבי האגף בכשני שלישים עד ל-80 מיליון ₪ בשנת 2013. בשנת 2015 שהיא השנה האחרונה שיש לנו עבודה נתונים מלאים היה ביצוע התקציב כ-65 מיליון ₪ מתוך כ-92 מיליון שאושרו לאגף בתקציב המקורי.²⁷ על פי נתונים שנמסרו מן האגף למעונות יום ומשפחתונים היקף התקציב שהועבר לצורך סבסוד שהות ילדים בצהרונים בשנת הלימודים תשע"ו הוא כ-67.5 מיליון ₪.²⁸

פירוט תקציבים המיועדים להשתתפות בצהרונים בשנים 2009 עד 2016 בטבלה להלן²⁹:

לוח 3: השתתפות משרד הכלכלה בעלות שכר הלימוד בצהרונים (מיליוני ₪), 2009-2016

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

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 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [יישום התוכנית הממשלתית בדבר תעסוקת אמהות לילדים בני 0-5 – ישיבת מעקב](#), כתבו: אליעזר שוורץ ואורלי אלמגור לוטן, 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, שהפעילות בהם 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 במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וחלקית ביישובים באשכול 4. האחריות להפעלת הצהרונים הוטלה על משרד החינוך, והממשלה החליטה על הקצאת 6.65 מיליארד ש"ח לחמש שנים – 2013-2017 – להפעלת המסגרות. בהמשך החליטה הממשלה לבטל את מבחן התעסוקה בצהרונים באשכולות 1-3 ולתת מימון ממשלתי מלא לכל הילדים השוהים במסגרות האלה. 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-תשע בגני ילדים ובתי-ספר ביישובים באשכולות 1-3. בהמשך החלה התוכנית לפעול גם בירושלים. המטרה המרכזית של התוכנית, כפי שהגדירו קובעי המדיניות, היא: **"צמצום פערים חינוכיים בין תלמידים שונים בגילאי 3 עד 8 כמנוף למוביליות חברתית, תוך מתן מענה איכותי ומקיף לצרכי 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 כי בשנת הלימודים האחרונה חלה עלייה מסויימת במספר הרשויות שבהן פועלת התוכנית, ובמספר המסגרות והתלמידים שמשותפים בה, התוכנית לא הגיעה בשום שלב למלוא האוכלוסייה שהייתה אמורה לשרת – תלמידים בכ-100 היישובים החלשים ביותר. פירוט הנתונים בטבלה הבאה³¹:

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 פעלה התוכנית
3,298	3,065	4,097	6,352	מסגרות
76,235	70,926	118,986	169,853	תלמידים

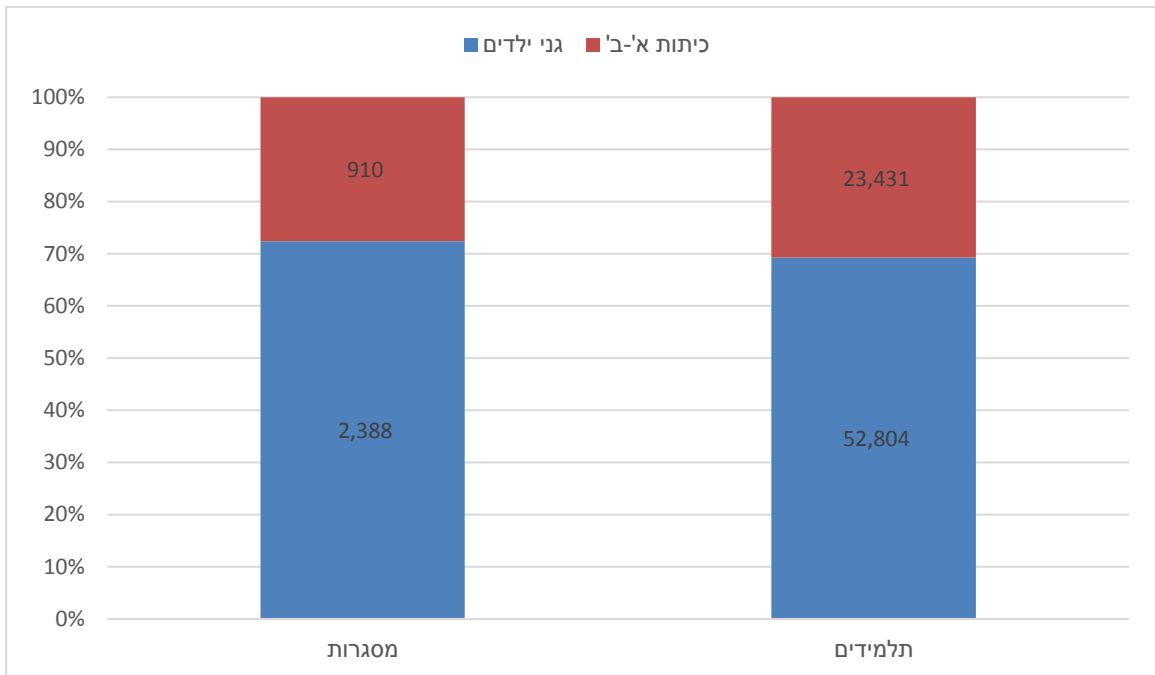
למעלה מ-70% מן המסגרות והתלמידים בתוכנית ציל"ה הם בגני הילדים כפי שנראה בתרשים הבא:

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

³¹ חיים הלפרין, ממונה תכניות משלימות למידה, משרד החינוך, קובץ נתונים שנתקבל ב-24 במרץ, 2016.

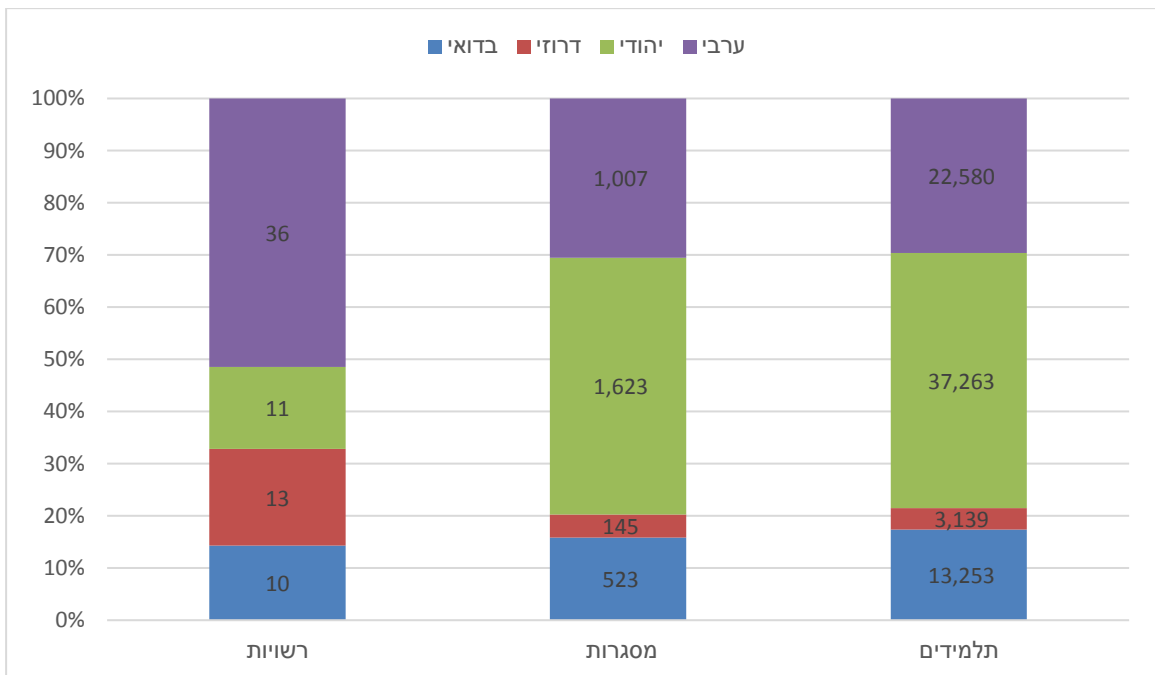


תרשים 4: מסגרות ותלמידים בתוכנית ציל"ה לפי שלב חינוך, תשע"ו



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

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



הפעילות המצומצמת ביחס לתכנון שראינו בלוח 4 למעלה הביאה להפחתה של כ-60% בתקציבי התוכנית ולניצול נמוך של התקציבים שהוקצו לה על אף ההפחתה. כפי שנראה בטבלה להלן³²:

³² חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות למידה, משרד החינוך, דואל, 11 באוגוסט 2016.



לוח 6: תקציב וביצוע תוכנית ציל"ה – תשע"ג-תשע"ו

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 המדיניות הכלכלית לשנים 2017 ו-2018 הוחלט להפחית את תקציב תוכנית ציל"ה ל-300 מיליון ₪ בשנה החל משנת 2017. במקביל הוחלט לתקן את החלטת הממשלה מאוקטובר 2014 שעל בסיס הוקמה התכנית כך שיעלה שיעור ההשתתפות המותר של ההורים לצורך מימון המסגרות. על פי ההחלטה 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 היא פועלת תוכנית ציל"ה 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 הביקורת הוא ביקר בחריפות את יישומה. בין השאר הוא מצא חוסר הלימה בין אופן יישום התוכנית לבין מטרותיה, כגון צמצום העול הכספי המוטל על הורים עובדים, שנוצר 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 טלפונים בקרב אנשי צוות המעורבים בהפעלת התוכנית (גננות, מנהלי בתי-ספר, רכזי תוכנית ביישובים, מנהלי מחלקות חינוך ברשויות השונות, מפקחים, וכד'). מן ההערכה עלו פערים מהותיים בין המטרה המוצהרת של התוכנית לבין האופן שבו יושמה בפועל. החוקרים ציינו כי ככלל המשוב לתוכנית ולאופן הפעלתה היה חיובי וניכר שיפור והתייעלות בהפעלת התוכנית בין השנה הראשונה לשנייה להפעלתה. המעורבים השונים בתוכנית הביעו שביעות רצון גבוהה מן התוכנית והסכימו על החשיבות שבקיומה של מסגרת מוגנת ובטוחה בשעות הצהריים, במיוחד לילדים מאוכלוסיות חלשות. עם זאת, עלו מן המחקר בעיות קשות הקיימות בתוכנית ובהם מגוון ואיכות דלים של חוגים ותוכניות העשרה, גודל מוגזם של קבוצות שאינו מאפשר עבודה פרטנית או בקבוצות קטנות, חוסר ודאות באשר לפתיחת המסגרות ופתיחת מרבית המסגרות בין חודש לשלושה חודשים לאחר תחילת שנת הלימודים, קושי בגיוס אנשי צוות, מחסור באנשי צוות איכותיים ותחלופה גבוהה שלהם. המרואיינים בגני הילדים ייחסו לתוכנית השפעות מעטות בלבד ומרביתם ציינו שלא ניתן ליחס לה תרומה לקידום היבטים לימודיים ולא נוצר שילוב אינטגרלי בין שני חלקי היום. המרואיינים בבתי הספר העידו

³³ מזכירות הממשלה, **התאמות בתקציב משרד החינוך**, החלטת ממשלה מס' 1872 של הממשלה מיום 11.8.2016.
³⁴ מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014**, התשע"ה 2014.



על צמצום התקציבים לפעילות התכנית בין השנה הראשונה לשנה השנייה שפגע בעיקר בהעשרה ועל מחסור באנשי צוות לצורך מתן 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 נמוכה, זאת במיוחד בכל הנוגע להיבט הפדגוגי.³⁵ הליווי של ראמ"ה נמשך גם בשנים תשע"ה ותשע"ו.³⁶

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

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

למשרדי החינוך והכלכלה סמכויות פיקוח מכוח החוק על מוסדות שונים. משרד החינוך הוא בעל סמכויות פיקוח על בתי הספר מטעם **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 גן ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני או חינוך אמנותי, מחוייב ברשיון 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 על פי חוקים אלה אינן חלות על צהרונים.³⁸

משרד החינוך ומשרד הכלכלה מפעילים מנגנון פיקוח עצמאי על המסגרות הפועלות מטעמם. בנוסף קיימים מנגנוני פיקוח של הרשויות המקומיות והארגונים הגדולים המפעילים צהרונים. אף אחד מגופים אלה איננו מספק פיקוח מלא על כלל המסגרות המשלימות במערכת החינוך, והמדדים לפיקוח, אופן הפיקוח, תדירותו והיקף המשאבים המוקצים לצורך כך אינם אחידים.

מבקר המדינה בדוח שפרסם בשנת 2014 עמד 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 ממשד החינוך, האחראי לקיומו ולקידומו של החינוך במדינת ישראל, לקבל עליו אחריות כוללת על 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 הניתן רצף לימודי חינוכי.**³⁹

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

³⁵ משרד החינוך, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, **הערכת תכנית ציל"ה (צהרי יום להעשרה בגני ילדים: סיכום הפעילות בשנה"ל תשע"ד, הערכת תכנית ציל"ה (צהרי יום להעשרה) בבתי הספר בשנת הלימודים תשע"ג, הערכת תכנית 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 תכנית 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 יישום הצהרונים את 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 מספר הצעות חוק שמטרתן להסדיר את הפיקוח על צהרונים. בכנסת ה-20 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פיקוח על צהרונים, התשע"ה-2015. הצעת החוק קובעת כי צהרונים יידרשו לרישוי שיינתן בתנאי שתובטח רמת כשירות נאותה בצהרון בכל הנוגע לתכנים החינוכיים, הכשרת סגל העובדים, מבנה הצהרון, תנאי התברואה, יחס בין מספר המבוגרים לילדים השוהים בצהרון ועוד. כן נקבע כי משרד החינוך ימנה מפקחים לצורך בדיקת עמידת הצהרונים המורשים בתנאי הרישוי. הצעת החוק לא הגיעה להצבעה בכנסת.⁴⁰ הצעות חוק דומות הוגשו בכנסת ה-19 וה-18 וגם הן לא הגיעו להצבעה.⁴¹

נציין כי הצעת חוק לפיקוח על מחירי חינוך בלתי 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 עבר התחום שינויים תכופים. ככלל בפיקוח משרד הכלכלה על הצהרונים המוכרים על ידו שלושה מרכיבים: פיקוח על ידי מפקחות האגף, בקרה בתחום הבטיחות על ידי זכיין חיצוני ופיקוח על ידי גורמים נוספים – מדריכות חינוכיות המועסקים בצהרונים והרשות המקומית

א. מפקחות האגף למעונות יום ומשפחתונים

הגורם המרכזי שהוא בעל סמכויות הפיקוח על צהרונים המוכרים על ידי משרד הכלכלה הוא המפקחות המועסקות באגף למעונות יום ומשפחתונים. כיום מועסקות באגף 16 מפקחות שבין תפקידיהן קיום ביקורי פיקוח בצהרונים המוכרים, מעקב אחר עבודת הזכיינים וגורמים נוספים המפקחים על הצהרונים – המדריכה החינוכית והרשויות המקומיות (ראו להלן), ליווי תהליך הטיפול בליקויים המתגלים בבקורות אלה וטיפול בהסרת סמל הצהרון במקרה הצורך. כל המפקחות המועסקות על ידי האגף הן בעלות תואר אקדמי. ניסיון או תואר בתחום החינוך אינו נכלל בין דרישות הסף להעסקת מפקחות באגף למעונות יום ומשפחתונים. המפקחות עוברות הכשרה במסגרת עבודתן.⁴³

עד שנת 2014 הועסקו במשרד הכלכלה ארבע מפקחות שכל אחת מהן שימשה במחוז כמפקחת ספציפית על תחום הצהרונים. החל מדצמבר 2014 החליט האגף על שינוי מדיניות ולפיו כל המפקחות המועסקות באגף תיועדנה לפיקוח על כלל המסגרות המוכרות – מעונות יום, משפחתונים וצהרונים. תמהיל המוסדות שבהם מתבצע הפיקוח, כגון: ארגונים חדשים, צהרונים שעברו מבעלות ארגון אחד לשני, צהרונים הממוקמים במבנים המפוקחים על ידי הרשות המקומית ותלונות הורים, נקבע על ידי מטה האגף. על

⁴⁰ הצעת חוק פ/590/20 של חה"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.

⁴¹ הצעת חוק פ/2344/18 ו-פ/2750/19.

⁴² הצעת חוק הרשויות המקומיות (שירותי חינוך בלתי פורמלי ופיקוח על מחיריהם), תשע"ו-2016, פ/3131/20.

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



מחוזות האגף לקבוע תכנית עבודה לביצוע הפיקוח בפועל בהתאם לתמהיל זה.⁴⁴ בעת הביקור בצהרון נדרשות המפקחות למלא דוח הכולל מידע על נוכחות ילדים בצהרון, הצגת אישורים ומידע חיוני הנוגע לצהרון, 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, שתדון בסעיף הבא, הונחו כל אחת מן המפקחות באגף לבצע ביקורי פיקוח ב-10 צהרונים כל חודש. נציין, כי על פי נתונים שנתקבלו מאגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה בשנים 2014 ו-2015 שבהן פעלו הזכיינים ביצעו מפקחות האגף 473 ו-501 ביקורי מפקחות בצהרונים בהתאמה, כלומר כ-3 ביקורי פיקוח בצהרונים של כל מפקחת בכל אחד מהחודשים בשנת הלימודים תשע"ה. במידה ואין שינויים מהותיים במדיניות האגף או באופן העסקת המפקחות לא ברור כיצד יוכלו המפקחות להגדיל בצורה כה משמעותית את מספר ביקורי הפיקוח שהן מבצעות. ואכן על פי מידע שנמסר מן האגף למעונות 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 זכיין חיצוני

בנוסף לפיקוח של מפקחות האגף למעונות יום ומשפחתונים, בשנים האחרונות מבצע האגף בדיקות בטיחות ונוכחות בצהרונים באמצעות זכיינים חיצונים שנבחרים במכרז ייעודי – "שירותי בקרת בטיחות ונוכחות ילדים במעונות יום לגיל הרך ובצהרונים". למרות כותרת המכרז, עיון במסמכיו מלמד כי בדיקת הבקרים כוללת מלבד ביצוע בדיקת בטיחות ונוכחות ילדים, גם פרמטרים נוספים הנדרשים מן הצהרונים במסגרת המכרז – יחס בין מספר אנשי הצוות למספר הילדים בצהרון, קיומה של תכנית 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 על-ידי זכיין חיצוני שנבחר לביצוע הבקרה באמצעות מכרז. על פי תנאי המכרז הזכיין נדרש שירותי הבקרה שנדרשים הזכיינים לספק כוללים בדיקות של בקרי בטיחות לגילוי ליקויים בטיחותיים ופיקוח בנוגע לתיקונים וכן בדיקה בנוגע לביצוע בדיקות נוכחות על ידי צוות הנוכחות וקיום התאמה בין מספר הילדים הרשומים בצהרון למספר הילדים הנוכחים בפועל במועד הבדיקה. דו"ח הבדיקה בצהרון המצורף כנספח למכרז כולל בין רשימת המדדים לבדיקה את הצגתו של אישור ההכרה, קיום יומן נוכחות יומי, קיום תפריט, הצגת לוח חופשות וטבלת שכר לימוד, קיומה של תכנית עבודה חינוכית, העסקת מדריך חינוכי וקיומם של דוחות הדרכה וקיומם של חוגי העשרה. בכל הנוגע לבטיחות נשאלים הבקרים האם ישנו מפגע בטיחותי במבנה או בחצר הצהרון המסכן באופן מיידי את בריאותם ובטיחותם של הילדים, האם קיים בצהרון ציוד עזרה ראשונה, האם הציוד בצהרון תקין, וכד'. במידה ונתגלו ליקויים בצהרון על הזכיין להעביר לאגף ולמפעיל הצהרון את פירוט הליקויים ולוודא את תיקונם בביקורים חוזרים. מספר הביקורים

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

⁴⁵ משרד הכלכלה, האגף למעונות יום ומשפחתונים, דו"ח בקרה בצהרון מוכר שנה"ל תשע"ו.

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

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



שיבוצעו בצהרונים לא נקבע במסגרת המכרז. על פי המכרז על הזכיין לפעול לפי תכנית עבודה שנקבעת על ידי האגף. כן לא נקבע מועד לביקור חוזר בצהרון שנתגלו בו ליקויים.⁴⁸

הזכיינים שנבחרו לביצוע הבקרה באמצעות המכרז הם חברות "אשד" ו"סיסטם". משרד הכלכלה משלם לכל אחת מן החברות כ-244 ₪ (ללא מע"מ) לביקור בכיתת צהרון. בשנת הלימודים תשע"ד בוצעו 1,116 ביקורים בצהרונים ושולמו לזכיינים כ-272,300 ₪ (ללא מע"מ). בשנת הלימודים תשע"ה בוצעו 988 ביקורים בצהרונים ושולמו לזכיינים כ-241,000 ₪ (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 בבדיקת נוספת של בקרי בטיחות מטעם משרד הכלכלה. בהתאם לכך הופסקה הבקרה על ידי זכיין חיצוני במרבית הצהרונים המוכרים על ידי משרד הכלכלה, ובקרה מסוג זה מתבצעת רק בצהרונים שאינם ממוקמים במבני מוסדות חינוך – כ-40 צהרונים מוכרים בסה"כ.⁵⁰ כתוצאה משינוי המדיניות צומצם החל מינואר 2016 מספר ביקורי הזכיינים בצהרונים, ובשנת 2016 בוצעו 425 ביקורים בסה"כ. הסכום הכולל ששולם לזכיינים בשנה זאת קטן ל-103,700 ₪.⁵¹

במקביל פרסם משרד הכלכלה מכרז חדש לביצוע בקרה על מעונות יום וצהרונים, בדצמבר 2015. על פי המכרז, נכון למועד כתיבת המכרז החלטת האגף הינה לערוך בדיקת בטיחות ונוכחות ילדים בצהרונים רק במקרים חריגים ביותר, כ-40 צהרונים בלבד בפריסה ארצית. דוח הבדיקה המצורף כנספח למכרז כולל מדדים דומים לאלה שפורטו במכרז הקודם בכל הנוגע לבדיקה כללית של הצהרון. מעבר לכך, על הבודקים לבדוק את קיומו של תפריט שבועי באישור תזונאית בצהרון; במידה והמזון מובל ע"י חברת קייטרינג - את אופן הובלת המזון (בציודנית שומרת חום או בארגז פתוח) ואת קיומו של אישור משרד הבריאות לקייטרינג; במידה והמזון מבושל במקום - את רמת הניקיון במטבח ואת נגישות הילדים למטבח.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 המבוצע ישירות על ידי מפקחות משרד הכלכלה או ממומן על ידו, מטיל המשרד חלק מן הפיקוח על גורמים נוספים – מדריכה חינוכית המועסקת על ידי הצהרון והרשות המקומית במקרה שהצהרון 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 ולהעביר משוב והדרכה לצוות הצהרון על תפקודו. כן עליה להעביר למחוז הרלוונטי במשרד הכלכלה דוחות פיקוח רבעוניים על עבודת הצהרון הכולל התייחסות לתזונה בצהרון, הסביבה החינוכית והפיזית בצהרון, יחס הצוות לילדים וכד'.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, דואל, 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, דואל, 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, דואל, 25 בספטמבר 2016.

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



בנוסף, במקרה של צהרונים שאינם פועלים במבנים של משרד החינוך, הרשות המקומית או מעונות היום המוכרים, מחייב נוהל ההכרה בצהרונים את מפעילי הצהרון לבקש מן הרשות המקומית לפקח על הצהרון בכדי לוודא התאמתו לגילאי וצרכי הילדים. 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. עמידה בתנאים אלה מהווה תנאי מוקדם להכרה בצהרון. דוחות הפיקוח, המופיעים כנספח לנוהל ההכרה בצהרון, כוללים מידע על נוכחות הילדים בצהרון, קיומה של תוכנית עבודה חינוכית והדרכה וליווי חינוכי, בטיחות בצהרון על פי מפרט קבוע, תברואה וניקיון במטבח והמזון בצהרון (אם 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 שאינם פועלים במבנה של מוסד חינוכי וכפופים לנוהל זה.

מפקחות האגף נדרשות לעקוב אחרי הגשת דוחות הפיקוח של המדריכה החינוכית והרשות המקומית, במקרה שיש בהם צורך, כחלק מעבודתן השוטפת. 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 זאת 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 שנדרשו לביקור חוזר בשל ליקויים שנתגלו בהם בתחומי החינוך, הזנה, בטיחות ותברואה. בשנת 2015 היו 177 צהרונים שבהם נדרש ביקור חוזר. בכל אחת מן השנים כמחצית מן הליקויים היו בתחום הבטיחות, כרבע בתחום התברואה וההיגיינה, כ-20% בתחום החינוך וכ-5% בתחום ההזנה. נציין כי ייתכן כי באותו הצהרון יתגלו ליקויים ביותר מתחום אחד.⁵⁸ לא נמסרו נתונים על ליקויים בצהרונים בשנת 2016, שבה כאמור הופסקו בדיקות הזכיין החיצוני ברוב הצהרונים.

לדברי גב' ענבר נוי אליאסי, מפקחת ארצית על צהרונים, במקרה שבו יש צורך בביקור חוזר בצהרון נערכים ביקורי פיקוח בדרך כלל בין שבועיים לשלושה חודשים מתאריך הביקור הראשון. בפרק זמן זה ניתנת למפעיל הצהרון ארכה המיועדת לתיקון הליקויים. עם זאת, צויין כי לעיתים בשל עומס משימות המוטלות על מפקחות האגף עשויים ביקורי הפיקוח החוזרים להיערך עד חצי שנה ממועד הביקור הראשון. בכל מקרה במועד חידוש ההכרה, אחת לשנה, נבדק תיקון הליקויים שצוינו בביקור הפיקוח. במידה והליקויים 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

⁵⁵ משרד הכלכלה, [נוהל הכרה בצהרונים – תשע"ו](#), יוני 2015.

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 \(צהרונים\) בגני 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



ולפעול, למרות הליקויים החמורים שנתגלו בו, אך הילדים השוהים בו לא יקבלו סבסוד ממשד הכלכלה. המשד נוהג להודיע במכתב להורי הילדים השוהים בצהרון על שלילת ההכרה.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. בנוסף על השיעור הנמוך של צהרונים שבהם היו ביקורי פיקוח, מפקחות האגף לא קיימו ביקורים נוספים בצהרונים שנמצאו בהם ליקויים כדי לבדוק האם 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, **בין הדוח הראשון של מבקר המדינה לשני, 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 שמצויינים 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, ביצעו מפקחות הצהרונים ביקורים ב-15% מהצהרונים המוכרים. עם זאת, המבקר העיר לאגף כי חלק ניכר מעבודתן של המפקחות על הצהרונים בחלק מן המחוזות מוקדש לפיקוח על מעונות היום בניגוד להגדרת התפקיד שלהן. כן ציין המבקר כי על המשד לפעול על פי סדר העדיפויות שקבע ולהקפיד לבצע ביקורות בצהרונים שקיבלו הכרה בזמן האחרון. בכל הנוגע להתקשרות עם חברות חיצונית לאספקת שירותי בקרה, המבקר ציין כי בשל פערים בין סוף תקופת ההתקשרות למועד חידוש ההסכם היו תקופות ארוכות שבהן חברות הבקרה הפסיקו את הביקורות וכתוצאה מכך מספר הביקורות שביצעו היה נמוך מן הנדרש. בסיכום הדברים המבקר כתב כי הפיקוח של משד הכלכלה על הצהרונים הפועלים ביישובים השייכים לאשכולות 4 ומעלה הוא חלקי בלבד, ובמיוחד בכל הנוגע לפיקוח החינוכי שאינו נכלל במיומנויות של המשד. כן 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, משד הכלכלה ביטל את שני הכלים ששיפרו את פיקוח משד הכלכלה, על פי המבקר, מינוי 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 מוכרים על ידי משרד הכלכלה

משרד הכלכלה מחייב את מפעילי הצהרונים לדווח על מקרים של היפגעות ילדים בצהרון. עם זאת בפועל מספר הדיווחים על היפגעות ילדים בצהרון שהגיעו לידי משרד הכלכלה נמוך 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 גדול של צהרונים, בהם ויצ"ו והחברה למתנ"סים קיבלנו נתונים על מספר גדול יותר של ילדים שנפגעו. על פי החברה למתנ"סים בכל שנה מתרחשים מספר מקרים של ילדים שנפגעו בצהרון, בעיקר מנפילה בשטח הגן והחצר.⁶⁴ ויצ"ו דיווח על כ-10 מקרים של היפגעות ילדים בצהרון בשנים תשע"ה ותשע"ו בהם 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 נושא הליוי, הבקרה וההערכה הנדרשים בעת יישום התכנית, לרבות הפקת לקחים.⁶⁶ למרות זאת בשנים הראשונות להפעלת התוכנית הפיקוח על התוכנית היה חלקי בלבד והסתמך ברובו על דיווחי הזכיינים עצמם. בשנת הלימודים האחרונה החל לפעול זכיין 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 הפסקתו 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 מפחי משרד החינוך

הגורם המרכזי המבצע את הפיקוח מטעם משרד החינוך הוא המפקח הכולל על בתי הספר או גני הילדים. המפקחים אחראים 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 ציל"ה. לצורך זה, מפחי משרד החינוך שותפים לוועדת ההיגוי היישובית ומוזמנים לוועדות ההיגוי הבית ספרית והם מסיירים במסגרות ציל"ה בבתי הספר ובגני הילדים במסגרת עבודתם.⁶⁸ למרות שהפיקוח על מסגרות ציל"ה מהווה תוספת לעבודתם של המפקחים בבתי

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

⁶⁷ מכרז משרד החינוך מספר 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.



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

תדירות הביקור של מפקחי משרד החינוך במסגרות ציל"ה איננה ידועה שכן הדבר נעשה כחלק מביקוריהם במסגרות החינוך שעליהן הם מופקדים. ההערכה של ראמ"ה את מסגרות ציל"ה, בדקה, בין השאר, את נושא הקשר בין הפיקוח למסגרות ציל"ה בגני הילדים ובבתי הספר. זאת באמצעות ראיונות עומק עם אנשי הצוות העוסקים בהפעלת התוכנית, מנהלי בתי ספר וגורמים ברשות המקומית ובמשרד החינוך. ממצאי הבדיקה 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, הממלכתיים-דתיים והגנים במגזר הערבי ובכשני שלישים מן הגנים בחינוך החרדי מפקח 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 הבוקר 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, מלבד בעת אישור התוכנית ובחירת אנשי הצוות, מוגבלת. אף כי לדבריהם 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 במרבית בתי הספר, מלבד הצגה ראשונית של תכנית העבודה ואישורה, לא התקיים קשר עם המפקח וכי הוא לא נתפס כמשמעותי לא בתכנון ולא בהפעלת המסגרת. הזכיינים הדגישו את החשיבות של מעורבות מפקחי משרד החינוך, במיוחד ברשויות חלשות, ומתחו ביקורת על המעורבות הנמוכה של המשרד.⁷¹ מרבית המנהלים שרואיינו בשנת הלימודים תשע"ד דיווחו על מעורבות בינונית או נמוכה של המפקחים בהפעלה השוטפת של מסגרות ציל"ה. בחינוך הערבי 46% מן המנהלים דיווחו על מעורבות רבה של המפקחים בהפעלת מסגרות ציל"ה, בחינוך החרדי 55% מן המנהלים 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 משרד החינוך לא ביצע בקרה שוטפת אחר יישומה והטיל את עיקר הפיקוח בנוגע ליישום התכנית על הזכיינים באמצעות רכזים יישוביים ואזוריים. המבקר מנה מספר תחומים שבהם נמצא היעדר פיקוח של המשרד, ובהם: נוכחות ילדים במסגרות, הקצאת שעות ההעשרה, תכני תכניות ההעשרה ומידת התרומה שלהן לקידום מטרות התוכנית, השתתפות המדריכים בהשתלמויות ותכני 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 והיא צמצום הפערים בין תלמידים ביישובים החלשים ביותר לאלה ביישובים

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

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

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

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



החזקים יותר. כן ציין המבקר כי משרד החינוך לא קבע מדדים לבחינת השגת היעדים שנקבעו לתוכנית ומדדים להערכת יעילות התוכנית לעומת עלותה. מצב זה גורם, לדברי המבקר, לחשש לחוסר יעילות ולבזבוז משאבים בהפעלת תוכנית ציל"ה.⁷³

ב. בקרה על מסגרות ציל"ה באמצעות זכיין חיצוני

בנוסף לפיקוח הפדגוגי ובהמשך לביקורת של מבקר המדינה על אופן הפיקוח שלו על התכנית, בשנת הלימודים האחרונה משרד החינוך החל לבצע בקרה על מסגרות ציל"ה באמצעות זכיין חיצוני. המכרז לבחירת הזכיין החיצוני פורסם באוקטובר 2013, קרוב לשנה לאחר פתיחת מסגרות ציל"ה הראשונות. הזכיין החל את עבודתו בשנת הלימודים תשע"ו, (ספטמבר 2015) שהיא השנה הרביעית לפעולות מסגרות ציל"ה. לדברי חיים הלפרין, העיכוב בתחילת פעילות הבקרה נבע מגורמים שונים ובהם חילופי הממשלות בתקופה זאת, אישור מאוחר של תקציב המדינה והעדר אישור של ועדות חריגים בחשב הכללי להתקשרות.⁷⁴

על פי מסמכי המכרז, מטרת הבקרה לאסוף מידע על תפעול מסגרות ציל"ה והתאמתן להנחיות משרד החינוך בתחומים הבאים: כוח האדם הפדגוגי הפועל במסגרת התכנית, מספר התלמידים המשתתפים במסגרות ציל"ה, היקף ושעות פעילות המסגרות, 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. המכרז דורש מן הזכיין לבצע בקרה במהלך שנת הלימודים בכל אחת ממסגרות ציל"ה כאשר במחצית מן המוסדות תבוצע בקרה שניה. 5% מן הבקרות יהיו בקרות בהתראה קצרה של עד 48 שעות. בנוסף על הזכיין 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 השימוש בשעות הפעילות, הקשר בין צוות הבוקר של המוסד לצוות הצהרון, שעות העבודה של אנשי הצוות במסגרת, השתתפות המדריכים בהשתלמויות, תכניות ההעשרה, שביעות הרצון מההזנה ועוד. בנוסף על הבקרים לצפות בפעילויות במסגרות ציל"ה שבהם הם מבקרים ולמסור מידע מפורט אודותיהן, לרבות הערכה שלהם לגבי האווירה בזמן הפעילות ורמת הסדר, הנקיון, המשמעות והבטיחות במקום, לפנות לתלמידים במסגרת ולשאול אותם על שביעות הרצון שלהם מן המסגרת ולמדריכים ולשאול אותם 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. במידה ויש ממצאים חריגים נדרש הבקר לדווח עליהם מיידית למשרד החינוך. עליו להעביר סיכומים תקופתיים למשרד החינוך. לצורך ביצוע הבקרות נדרש הזכיין להעסיק בקרים בעלי תעודת הוראה ונסיון בהנהלת מוסדות חינוך – כמנהל או כסגן מנהל או כמפקח. המכרז לא התייחס לשכרם של הבקרים.

⁷³ מבקר המדינה, [יישום תכנית 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.



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

משרד החינוך הקצה לביצוע הבקרה כ-2.2 מיליון ₪ 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 ₪ לכל בקרה שביצע. בשנת הלימודים תשע"ו שולמו לזכין 1.85 מיליון ש"ח.⁷⁶ אף שמשד 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 צהרונים – הרשויות המקומיות וארגונים מפעילים

לצד משרדי החינוך והכלכלה, ישנם גורמים נוספים המפעילים פיקוח מסויים על צהרונים, בהם הרשויות המקומיות וארגונים המפעילים צהרונים.

החברה למתנ"סים מפעילה כ-1,600 צהרונים, שחלקם מוכרים על ידי משרד הכלכלה. מטה החברה מקיים בקרה חיצונית על צהרונים החברה המתנ"סים. במסגרת בקרה זאת, נערכות בקרות פתע על ידי בקרים עובדי החברה למתנ"סים הממלאים שאלוני בקרה שנבנו לצורך כך. הבקרה מקיפה את כל המתרחש בצהרון לרבות אקלים, יחסי צוות, ניהול סדר היום בצהרון, הקפדה על נהלי 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 נהלי בטיחות כנעילת דלת הגן ותקשורת לא נאותה עם הורים מוזמן צוות הצהרון לשיחות בירור ולשימוע. בכל שנה בשלוש השנים האחרונות בוצעו כ-975 בקרות חיצוניות בצהרונים. על פי החברה למתנ"סים עלות כל בקרה כ-200 ₪ כולל כתיבת דו"ח מסכם.⁷⁸

ארגון ויצ"ו מפעיל כמה עשרות צהרונים בתל-אביב ובגבעתיים. הארגון מעסיק 7 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 זאת בדוח שפרסם בשנת 2014. על פי עמדת המבקר לרשויות המקומיות אחריות לפיקוח על מסגרות משלימות הפועלות במבני חינוך בשטחן גם אם השירות ניתן באמצעות גופים אחרים. בדיקת המבקר העלתה כי מעורבות הרשות המקומית תלויה במדיניות כל אחת מן הרשויות המקומיות בעניין זה. ברשויות המקומיות שנבדקו נמצא כי הפיקוח של הרשות המקומית איננו מספק. כך למשל, על פי המבקר, עיריית תל אביב קבעה מתכונת פעולה לצהרונים בגני הילדים הפועלים בתחום 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

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

⁷⁶ חיים הלפרין, ממונה תוכניות משלימות למידה, משרד החינוך, דוא"ל, 17 ביולי 2016, 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 חברת בת של עיריית תל-אביב המהווה זרוע ביצועית של מינהל החינוך בעירייה בתחומים שונים, לרבות צהרונים.



רכזת האחראית לצהרונים הפועלים בגני הילדים ולקשר עם מפעילי צהרונים אלה. אך לא 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 האזורית חבל מודיעין לא מונו מפקחים מטעם הרשות כדי שיפקחו באופן שוטף ושיטתי על פעילות הצהרונים בתחום שיפוטן. כן הדגיש המבקר 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 הנוגעות לפיקוח על מסגרות לימודיות משלימות לשעות אחה"צ. ראשית, בהעדר הסדרה כוללת של מסגרות אחה"צ אין כיום מידע על מסגרות אלה או חובת פיקוח עליהן, לרבות מסגרות הפועלות במבנים של מוסדות חינוך וניתנות כשירות ציבורי. משרד החינוך מפעיל מסגרות משלימות ביישובים באשכולות אחד עד שלוש על פי הסיווג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובריורשלים ומפקח עליהן. גם ביישובים אלה ניתן 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 אוניברסלית 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. זאת ללא קביעת סטנדרטים אחידים לפעילות מסגרות אחה"צ ולפיקוח עליהן – כולל הכשרת המפקחים, תדירות הפיקוח, אופן הטיפול בליקויים וכד'.

מן הבדיקה של הפיקוח המתבצע על ידי משרדי הממשלה עולה חולשה ניכרת בעיקר בהקשר של הפיקוח הפדגוגי על צהרונים. במשרד החינוך הפיקוח הפדגוגי מוטל על המפקחים הכוללים על בתי הספר וגני הילדים. זאת בלי שניתנה תוספת כוח אדם או משאבים לצורך ביצוע פיקוח זה. מחקרי הערכה שביצע משרד החינוך מעידים חוסר בליווי ובפיקוח של משרד החינוך במסגרות אחה"צ ועל העדר קשר משמעותי בין המפקח לצוות המסגרת במרבית המסגרות, לאחר אישור תוכנית העבודה הראשונית על ידי המפקח. במשרד הכלכלה אין כיום מפקחות ייעודיות לצהרונים והפיקוח מבוצע על ידי 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 שבין תפקידיה להעביר דוחות הערכה למשרד הכלכלה. עם זאת, המעקב אחרי קבלת דיווחים אלה והטיפול בהם מוטל על המפקחות של האגף שעומס העבודה שלהן גדול ממילא. בקרה נוספת של

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.



האגף, שהוגדרה על ידי האגף כבקרת בטיחות ונוכחות אך כוללת גם פרמטרים נוספים, בוצעה על ידי זכיון
חיצוני בשנים 2012 עד 2015 אך בוטלה ברוב הצהרונים בשנת 2016.

