



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

היערכות ליישום חוק הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות

כ"ב באייר תשע"ח

7 במאי 2018

כתיבה: עדו אבגר

אישור: אורלי אלמגור לוטן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן

<u>2</u>	<u>מבוא</u>	<u>1</u>
<u>3</u>	<u>קביעת סל השירותים לקייטנה ציבורית ומחירה המרבי</u>	<u>2</u>
<u>5</u>	<u>היערכות משרד הפנים ליישום חוק הפיקוח</u>	<u>3</u>
<u>6</u>	<u>היערכות הרשויות המקומיות ליישום חוק הפיקוח</u>	<u>4</u>
<u>8</u>	<u>קשיים הצפויים ביישום החוק</u>	<u>5</u>



1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ולבקשת חברת הכנסת מירב בן ארי, ומטרתו לבחון את היערכות הגורמים הרלוונטיים ליישום הוראות [חוק הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות, התשע"ז-2017](#) (להלן: חוק הפיקוח או החוק), שהתקבל בכנסת בסוף מאי 2017.¹

מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פנינו למשרד הפנים ול-25 רשויות מקומיות (ערים, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) ברחבי הארץ, הנבדלות זו מזו במספר תושביהן ובמצבן החברתי-כלכלי, כדי לבחון את יישום הוראות החוק. כמו כן, פנינו למרכז השלטון המקומי כדי לקבל את עמדתו בסוגיה.

מהמסמך עולה, בין השאר, כי הוועדה המייעצת לעניין הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות הוקמה בהתאם להוראות החוק והגישה את המלצותיה לשר הפנים, ושר הפנים פרסם במועד הנדרש את הצו הקובע את סל השירותים המחייב עבור הקייטנות הציבוריות ואת המחיר המרבי המותר לגבייה עבורן.

על פי הצו, קייטנה ציבורית תימשך לפחות שלושה שבועות רצופים לאחר שנת הלימודים (15 ימי פעילות) בין השעות 8:00 ל-13:00. נוסף על כך, אפשר להציע פעילות בשעות אחר הצהריים, 13:00–16:00. המחיר המרבי לקייטנה הפועלת בשעות הבוקר (8:00–13:00) הוא 603–714 ש"ח לתלמידי בתי הספר, ו-689–800 ש"ח לילדי הגנים. קייטנת צוהריים (13:00–16:00) תעלה לא יותר מ-374–452 לילד בגיל בית הספר, ו-347–418 ש"ח לילד בגיל הגן. יצוין כי בטיוטת צו הפיקוח, שפורסמה להערות הציבור ב-15 בינואר 2018, נכלל סל פעילויות רחב יותר, והמחיר המרבי שנקבע בה היה גבוה במידה ניכרת מהמחיר שנקבע בצו הסופי.

מפעיל קייטנה רשאי להציע קייטנה מיוחדת – קייטנה שסל השירותים בה או מחירה שונים מאלו שנקבעו בצו הפיקוח – אם בנוסף לה הוצעה וניתנה לכל דורש באותו אזור רישום קייטנה ציבורית מפורקת, ששעות הפעילות שלה דומות ככל האפשר לשעות הפעילות של הקייטנה המיוחדת.

בזמן כתיבת המסמך, **משרד הפנים טרם הסמיך מפקחים שיעקבו אחר ביצוע הוראות החוק**, והצפי לכך הוא במהלך חודש יוני. גם הממונה שאחראי להטיל עיצום כספי על מי שמפר את הוראות החוק **טרם הוסמך**, ולפי משרד הפנים, העניין צפוי להיות מוסדר עד סוף חודש מאי. ממשרד הפנים נמסר כי **המשרד עודנו בוחן אילו צעדים עליו לנקוט כדי להבטיח את היערכות הנוגעים בדבר ליישום החוק**. לעניין יידוע הציבור על מדיניות פיקוח המחירים, נמסר שבמשרד הפנים רואים לנכון להסתפק בכתבה שפורסמה בעיתון בנושא, וככל שיהיה צורך, הנושא יבחן בשנית.

מהתשובות שהתקבלו מ-16 רשויות מקומיות על פנייתנו עולה כי **רוב הרשויות מתכוונות להציע קייטנות ציבוריות בהתאם להוראות החוק והצו**, ובעיקר קייטנות לילדי הגנים. מתשובות הרשויות עולה כי חלק לא מבוטל מהן אינן מתכוונות להציע קייטנה מעבר לשעה 13:00. **מספר לא מבוטל של רשויות התייחסו בתשובותיהן גם לקייטנות שמאפייניהן אינם תואמים את הוראות החוק לגבי קייטנות ציבוריות מפורקות**. חלק מהרשויות התייחסו לקייטנות אלו **במפורש כאל קייטנות מיוחדות**, אך ברוב המקרים לא צוין כי הקייטנה המיוחדת מוצעת

¹ דברי הכנסת העשרים, [ישיבה 235](#), 29 במאי 2017, עמ' 82–83.



במקביל לקייטנה ציבורית מפוקחת. הדבר מעלה שאלה לגבי האופן שבו פירשו ברשויות את הוראות החוק בעניין הפעלת קייטנה מיוחדת, ובפרט עולה השאלה אם החובה היא להציע קייטנה ציבורית מפוקחת באותם מועדים שבהם מוצעת הקייטנה המיוחדת. נוסף על כך, ייתכן שבחלק מהרשויות יש חוסר בהירות גם לגבי הוראות אחרות של החוק, למשל לגבי האפשרות להציע קייטנה מיוחדת שתפעל גם בשעות אחר הצהריים בעוד הקייטנה הציבורית המוצעת תפעל רק עד השעה 13:00, או לגבי האפשרות להאריך את שעות הפעילות של קייטנה ציבורית תמורת תשלום נוסף על המחיר המרבי שנקבע בצו.

נוכח האמור לעיל, נראה שלשם יישום מיטבי של החוק נדרשת פעילות מקיפה יותר של משרד הפנים מול הרשויות המקומיות והגורמים הרלוונטיים האחרים המפעילים קייטנות ציבוריות, הן בכל הנוגע למתן ההבהרות הנדרשות ליישום החוק, הן בכל הנוגע לפיקוח על היישום שלו.

מהתשובות של הרשויות המקומיות ושל מרכז השלטון המקומי על פנייתנו עולים כמה קשיים עיקריים שגורמים אלו צופים ביישום החוק, ובהם תמחור לא ריאלי של הפעלת הקייטנות המפוקחות, ובמיוחד של פעילות אחר הצהריים, שעשוי להביא לפגיעה באיכות השירותים הניתנים ואף להימנעות ממתן שירותי קייטנה; הערכת יתר של מספר הנרשמים הצפוי, אשר מביאה להערכת חסר של מרכיבי העלות הקבועים לילד; הימנעות מקביעת גודל קבוצה מזערי המחייב הפעלת קייטנה באזור רישום; חוסר גמישות בסל השירותים המוגדר ובמחירו.

2. קביעת סל השירותים לקייטנה ציבורית ומחירה המרבי

חוק הפיקוח מסמיך את שר הפנים לקבוע בצו סל שירותים שיינתנו במסגרת קייטנה ציבורית (קייטנה לילדי הגן והחינוך היסודי המופעלת על ידי גוף ציבורי או גורם מטעמו, או קייטנה המופעלת במבנה ציבורי). כמו כן, השר מוסמך לקבוע מחיר מרבי לעניין שירות של קייטנה ציבורית. השר רשאי גם להסמיך מפקחים לשם פיקוח על ביצוע הוראות החוק.

בחוק הפיקוח נקבע שיש להקים ועדה מייעצת שתורכב משני עובדי משרד הפנים, עובד משרד האוצר ועובד משרד החינוך, והיא תייעץ לשר הפנים לפני שיקבע בצו את סל השירותים שיינתן בקייטנות ואת המחיר המרבי של שירותים אלו. מבדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת מול משרד הפנים עלה שהוועדה המייעצת הוקמה באוקטובר 2017 וקיימה שורת דיונים והתייעצויות עם גורמי מקצוע ועם בעלי העניין (מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות, החברה למתנ"סים). בדצמבר 2017 הגישה הוועדה את דוח ההמלצות שלה לשר הפנים. לצד בחינת סוגיות עקרוניות וקבלת התייחסויות ממגוון גורמים בתחום, הוועדה ניתחה ולמדה מודלים הקיימים בשוק הקייטנות. על סמך ממצאים אלו, הציעה הוועדה סל שירותים לקייטנות הציבוריות ומודל תמחור לקביעת המחיר המרבי.²

ב-1 בפברואר 2018 פורסם [צו הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות \(סל שירותים ומחיר מרבי\), התשע"ח](#)–2018 (להלן: צו הפיקוח, או הצו). בצו קובע שר הפנים את סל השירותים שהקייטנות הציבוריות מחויבות לתת, תוך הבחנה בין קייטנות לילדי הגנים לקייטנות לילדי בית הספר היסודי, ובין פעילות בשעות הבוקר לפעילות בשעות אחר הצהריים. הצו קובע כי **אורכה של קייטנה ציבורית יהיה לפחות שלושה שבועות רצופים לאחר שנת הלימודים (15 ימי פעילות), והיא תתקיים בין השעות 8:00 ל-13:00**. במסגרת הקייטנה תסופק לילדים ארוחת בוקר. בקייטנה יועברו לפחות תשע פעילויות על ידי מדריך מקצועי שאינו

² הוועדה המייעצת לעניין פיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות, דוח הוועדה ליישום חוק הפיקוח על מחירי הקייטנות הציבוריות, התשע"ז 2017, דצמבר 2017. הועבר בדוא"ל, 22 באפריל 2018. להלן: דוח הוועדה המייעצת.



נמנה עם צוות הקייטנה (פעילות פנים) או פעילויות מחוץ לאתר הקייטנה, באתר המופעל על ידי גורם חיצוני (פעילות חוץ). קייטנה לילדים בגיל בית הספר חייבת לכלול לפחות פעילות חוץ אחת.³

נוסף על סל הבסיס, מפעיל קייטנה יכול להציע פעילות נוספת בשעות אחר הצהריים, 16:00–13:00, הכוללת ארוחת צהריים.⁴ קייטנת אחר הצהריים לילדי בית הספר צריכה לכלול לפחות תשע פעילויות פנים או חוץ; עבור ילדי הגן אין חובה להציע פעילויות מיוחדות.⁵

יצוין כי החובה לספק את סל השירותים שנקבע בצו אינה חלה על קייטנה ששר אחר (שאינו שר הפנים) קבע לגביה מחיר הנמוך מהמחיר המרבי שנקבע לפי חוק הפיקוח, שהשר הגדיר לה סל שירותים, ושהמשרד שהשר ממונה עליו מממן את עלותה באופן מלא או חלקי,⁶ דוגמת תוכנית "בית הספר של החופש הגדול" של משרד החינוך.

הצו קובע גם את המחיר המרבי המותר לגבייה בעבור כל אחד מסלי השירותים, תוך הבחנה בין מפעיל שהוא רשות מקומית או תאגיד השייך לרשות מקומית ומפעיל שאינו אחד מאלה, לבין מפעיל שהוא מוסד עם כוונת רווח ומפעיל שהוא מוסד ללא כוונת רווח. ככלל, המחיר המרבי נמוך יותר למפעיל שהוא רשות מקומית או תאגיד השייך לרשות מקומית, ולמפעיל שהוא מוסד ללא כוונת רווח. להלן טווחי המחירים המרביים (המשתנים כאמור לפי סוג המפעיל) לפי סלי השירותים.

לוח 1: המחיר המרבי (טווח) לילד לפי סל השירותים לקייטנה ציבורית, בש"ח⁷

קייטנה לילדי הגן	קייטנה לילדי בית הספר	
800–689	714–603	פעילות בוקר בלבד (13:00–8:00)
418–347	452–374	פעילות אחר הצהריים

מהנתונים עולה שהמחיר המרבי לקייטנה שתפעל הן בבוקר והן אחר הצהריים (16:00–8:00) לילדי בית הספר הוא 1,166–977 ש"ח, ואילו לילדי הגן המחיר גבוה במעט: 1,218–1,036 ש"ח.

יצוין כי בטיטוט צו הפיקוח, שפורסמה להערות הציבור ב-15 בינואר 2018, נכלל סל פעילויות פנים וחוץ נרחב יותר: 12 פעילויות פנים, שתי פעילויות חוץ ואירוע שיא בקייטנות הבוקר לילדי בית הספר; 12 פעילויות פנים בקייטנות הבוקר לילדי הגן; 15 פעילויות פנים או חוץ בקייטנות אחר הצהריים לכל הגילים. בד בבד, המחיר המרבי שנקבע בטיטוט הצו היה גבוה במידה ניכרת מהמחיר בצו הסופי: 1,055–1,137 ש"ח לקייטנת בוקר ו-1,588–1,710 לקייטנת בוקר ואחר הצהריים לילדי בית הספר, וליילדי הגן המחיר המרבי נמוך ב-40–70 ש"ח.⁸ המחירים שנקבעו בטיטוט הצו שווים למחירים שעליהם המליצה הוועדה המייעצת בדוח המסכם את עבודתה.⁹

³ סעיפים 2 ו-3 לצו הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות (סל שירותים ומחיר מרבי), התשע"ח–2018.

⁴ על מפעיל הצהרונים לפעול בעניין זה בהתאם לחלק מהתקנות לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז–2017, לרבות לעניין החובה לספק מזון ייעודי לילד הנמנע מטעמים רפואיים מצריכת מזונות מסוימים.

⁵ סעיפים 4 ו-5 לצו הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות (סל שירותים ומחיר מרבי), התשע"ח–2018.

⁶ סעיף 7 לחוק הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות, התשע"ז–2017.

⁷ סעיף 6(א) לצו הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות (סל שירותים ומחיר מרבי), התשע"ח–2018.

⁸ טיטוט צו הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות (סל שירותים ומחיר מרבי), התשע"ח–2018, 15 בינואר 2018.

⁹ דוח הוועדה המייעצת, עמ' 37.



פנינו למשרד הפנים בשאלה על ההבדלים בין טיוטת הצו לנוסחו הסופי, ובתשובה נמסר לנו כי הפחתת פעילויות הפנים והחוץ נועדה להוריד את המחיר המרבי כדי להקל את הנטל הכלכלי על ההורים. עוד נמסר ממשרד הפנים שההבדל בין המחיר המרבי בטיוטה לבין המחיר המרבי שנקבע בצו שפורסם נובע משתי סיבות נוספות (מלבד צמצום מספר הפעילויות): נקבעו אחוזי תקורה שונים לגופים שונים, בהתאם לסמכות הקבועה בחוק המאפשרת קביעת מחיר מרבי לפי גופים (בטיוטת הצו אין הבחנה בין המפעילים על פי הבעלות עליהם, אלא רק על פי היותם מוסד ללא כוונת רווח);¹⁰ נעשתה בחינה מחודשת בעניין גודל הקבוצה הצפוי בקייטנה (לא הועבר על כך מידע נוסף).¹¹

חשוב לציין כי על פי חוק הפיקוח, מפעיל קייטנה ציבורית רשאי להציע קייטנה מיוחדת – קייטנה שסל השירותים בה או מחירה שונים מאלו שנקבעו בצו הפיקוח – אם בנוסף לה הוצעה וניתנה לכל דורש באותו אזור רישום.¹² קייטנה ציבורית מפוקחת, עם מספר שעות פעילות הקרוב ביותר למספר שעות הפעילות בקייטנה המיוחדת.¹³

3. היערכות משרד הפנים ליישום חוק הפיקוח

יישום מיטבי של הוראות הפיקוח על המחירים תלוי בפעולות שר הפנים ומשרדו, שחלקן מפורטות בחוק עצמו. לצד שאלות על עבודת הוועדה המייעצת ועל האופן שבו נקבעו סל השירותים והמחיר המרבי בצו הפיקוח, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הפנים גם בשאלות לגבי היערכותו ליישום החוק, ובפרט לגבי ביצוע הפעולות האלה: מינוי מפקחים וממונה לעניין עיצומים כספיים; ממשקים של המשרד עם גורמים נוספים לשם קידום יישום מיטבי של החוק; צעדים שנקט המשרד כדי להבטיח את היערכות הגורמים הרלוונטיים ליישום החוק; פעולות שנקט המשרד לשם הבאת מדיניות פיקוח המחירים לידיעת הציבור הרחב.

כאמור, חוק הפיקוח קובע כי שר הפנים רשאי להסמיך מבין עובדי משרדו מפקחים, שיהיו נתונות להם הסמכויות לפיקוח על ביצוע הוראות החוק.¹⁴ ממשרד הפנים נמסר במענה על פנייתנו כי טרם הוסמכו מפקחים כאמור, וכי העניין נמצא בטיפול מול משרד האוצר ונציבות שירות המדינה. הצפי לכניסת המפקחים לתפקידם, לפי תשובת המשרד, הוא במהלך חודש יוני.¹⁵ עוד נמסר ממשרד הפנים כי נושא הכשרת המפקחים נתון עדיין בבחינה, וכן נבחן האופן שבו יבוצע הפיקוח, בין השאר תוך התייעצות עם המפקח הארצי על הקייטנות במשרד החינוך, החבר בוועדה המייעצת. כמו כן נמסר ממשרד הפנים שמתקיימים מגעים עם משרד האוצר לשם גיוס המשאבים הדרושים לביצוע עבודת הפיקוח.¹⁶

¹⁰ בדוח הוועדה המייעצת מוצע ששיעור התקורה יהיה 20%, כפול משיעורה בתוכנית בית הספר של החופש הגדול, כדי לאפשר מרווח תמרון בעלויות, לרבות תוספת שכירות למפעילים פרטיים, הפסדים צפויים מהיעדר קיזוז מיסים למוסדות ללא כוונת רווח, יצירת מרווח תמרון בפעילויות חוץ וכדומה. דוח הוועדה המייעצת, עמ' 39–40.

אין בידינו מידע לגבי שיעור התקורה ששימש לחישוב המחיר המרבי בצו הפיקוח הסופי.

¹¹ רו"ח תמי נאסה, יושבת-ראש הוועדה המייעצת לקביעת המחיר המרבי וסל השירותים בקייטנות ציבוריות, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 באפריל 2018.

¹² האזור הגיאוגרפי שבו מתגורר התלמיד ושלפיו נעשה הרישום לבית הספר.

¹³ סעיף 6(ג) לחוק הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות, התשע"ז–2017.

¹⁴ סעיף 9 לחוק הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות, התשע"ז–2017.

¹⁵ מוני מעתוק, סמנכ"ל בכיר למינהל והון אנושי במשרד הפנים, דוא"ל למרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 במרס ו-3 במאי 2018.

¹⁶ רו"ח תמי נאסה, יושבת-ראש הוועדה המייעצת לקביעת המחיר המרבי וסל השירותים בקייטנות ציבוריות, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 באפריל 2018.



לפי החוק, על שר הפנים להסמיך גם ממונה האחראי להטיל עיצום כספי על מי שמפר את הוראות החוק. ממשרד הפנים נמסר בהקשר זה כי הממונה טרם הוסמך וכי העניין נמצא בטיפול מול נציבות שירות המדינה, וצפוי להיות מוסדר עד סוף חודש מאי.¹⁷

עוד נמסר ממשרד הפנים במענה על פנייתנו שהמשרד עודנו בוחן אילו צעדים עליו לנקוט כדי להבטיח את היערכות הנוגעים בדבר ליישום החוק. בהקשר זה שאלנו גם על הפעולות שהמשרד נוקט כדי שמדיניות הפיקוח על המחירים תובא לידיעת הציבור הרחב. לפי התשובה שהתקבלה, משרד הפנים רואה לנכון להסתפק בכתבה שפורסמה בעיתון בנושא, ואם שיהיה צורך, הנושא ייבחן בשנית.¹⁸

4. היערכות הרשויות המקומיות ליישום חוק הפיקוח¹⁹

כאמור, מרכז המחקר והמידע פנה ל-25 רשויות מקומיות בשאלות לגבי היערכותן לקראת יישום החוק. 16 רשויות השיבו על פנייתנו,²⁰ ורובן ציינו כי בכוונתן להפעיל קייטנות. בתשובה של רשות אחת (סחינין) צוין כי אֵין בכוונת העירייה להפעיל קייטנות, ישירות או באמצעות גורם אחר. מרשות אחת (גבעתיים) נמסר שהעמותה העירונית המטפלת בנושא עדיין לומדת את דרישות החוק ובוחנת את אופן היערכות הנדרש ליישום, ועל כן לא הועברו נתונים על הקייטנות הצפויות לפעול ברשות. מרשות אחת (הרצליה) נמסר כי בעקבות פנייתנו היא פנתה למשרד הפנים בשאלות על הוראות החוק, אך נכון למועד כתיבת מסמך זה טרם התקבל מענה ועל כן נציגת הרשות לא ידעה לדווח לנו מה צפי הפעילות שלה בנושא.

משאר הרשויות נמסר שהקייטנות המתוכננות בשטחן עומדות בדרישות החוק או שהן נערכות לעמוד בדרישות. עם זאת, בחינה של התייחסות הרשויות לקייטנות שבכוונתן להציע מעלה שאלות על מידת ההתאמה בין חלק מהקייטנות המוצעות לבין הוראות החוק.

בכל הרשויות שהתייחסו בתשובתן לקייטנות שבכוונתן להציע לתושביהן עתידות לפעול קייטנות בית הספר של החופש הגדול לילדי כיתות א'-ג', שמופעלות ומסובסדות על ידי משרד החינוך. קייטנות אלו פועלות בשלושת השבועות הראשונים של חודש יולי, בשעות 08:00-13:00. חמש רשויות ציינו כי בכוונתן

¹⁷ מוני מעתוק, סמנכ"ל בכיר למינהל והון אנושי במשרד הפנים, דוא"ל למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 במרס ו-3 במאי 2018.

¹⁸ רו"ח תמי נאסה, יושבת-ראש הוועדה המייעצת לקביעת המחיר המרבי וסל השירותים בקייטנות ציבוריות, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 באפריל 2018.

¹⁹ אלא אם מצוין אחרת, המידע בפרק זה מבוסס על תשובות הרשויות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת: ניסים משעלי, מנהל המחלקה לחינוך יסודי בעיריית אור עקיבא, דוא"ל, 18 באפריל 2018; איריס כהן, מנכ"לית רשת המתנ"סים באילת, הועבר מלשכת ראש העיר אילת, דוא"ל, 28 במרס 2018; נמרוד גלנטה, מנהל אגף תרבות, נוער וספורט בעיריית אשקלון, דוא"ל, 12 באפריל 2018; עמית קדמון, מנכ"ל רשת המתנ"סים בבית שמש, הועבר מלשכת ראש עיריית בית שמש, דוא"ל, 17 באפריל 2018; נילי אילוז, סמנכ"לית החברה לתרבות פנאי וספורט בת ים, הועבר מעיריית בת ים, דוא"ל, 26 באפריל 2018; שולי ברוך בר דוד, מנהלת המחלקה האדמיניסטרטיבית בלשכת ראש עיריית גבעתיים, 22 באפריל 2018; אדווה אריאלי גרדשטיין, מנהלת מדור גנים במועצה אזורית גזר, דוא"ל, 15 באפריל 2018; עודד לובוביץ, מנהל תפעול באגף חינוך נוער וספורט במועצה אזורית דרום השרון, דוא"ל, 22 באפריל 2018; אילת להב ביגר, מנהלת מרכז קהילה ערבה, מועצה אזורית הערבה התיכונה, דוא"ל, 16 באפריל 2018; דגנית דקל, מנהלת יום לימודים ארוך בגני הילדים בעיריית הרצליה, דוא"ל, 10 באפריל ו-1 במאי 2018; אביב קינן, ראש מינהל חינוך בעיריית ירושלים, דוא"ל, 12 באפריל 2018; יורם כרמון, מנכ"ל עיריית מודיעין-מכבים-רעות, דוא"ל, 8 באפריל 2018; משה קייזלר, מנכ"ל העמותה לחינוך בלתי פורמלי בנתניה, דוא"ל, 17 באפריל 2018; לשכת ראש עיריית סחינין, דוא"ל, 17 ו-18 באפריל 2018; צחי ברבר, מנהל מתנ"ס קדימה צורן, דוא"ל, 17 באפריל 2018; עו"ד דנה גוטפריד, מנהלת רגולציה, קשרי הנהלה ופניות הציבור במפעלי בית עמנואל ברמת גן, דוא"ל, 11 באפריל 2018.

²⁰ אלה הרשויות שהתקבלה מהן תשובה: אור עקיבא, אילת, אשקלון, בית שמש, בת ים, גבעתיים, מועצה אזורית גזר, מועצה אזורית דרום השרון, מועצה אזורית הערבה התיכונה, הרצליה, ירושלים, מודיעין-מכבים-רעות, נתניה, סחינין, מועצה מקומית קדימה-צורן, רמת גן.

מהרשויות האלה לא התקבלה תשובה: מועצה אזורית אלונה, מועצה מקומית בית אל, מועצה מקומית גיסר א-זרקא, מועצה מקומית דאלית אל-כרמל, מועצה אזורית הגלבע, מועצה אזורית חבל מודיעין, מועצה אזורית נווה מדבר, נתיבות, מועצה מקומית קריית טבעון.



להציע קייטנה ציבורית לילדי בית הספר, נוסף על קייטנת בית הספר של החופש הגדול: שלוש מהן ציינו כי בכוונתן להציע קייטנה מפוקחת לילדי בית הספר היסודי למשך שלושה שבועות אחרי תום תוכנית בית הספר של החופש הגדול (אור עקיבא, בת ים וקדימה-צורן); שתיים מהן ציינו כי בכוונתן להציע קייטנה מפוקחת למשך שלושה שבועות בחודש יולי לילדי כיתות ד' או ד'-ו' (ירושלים ובת ים, בהתאמה); רשות אחת בלבד (מועצה אזורית דרום השרון) ציינה בתשובתה כי בכוונתה להציע אפשרות מפוקחת להאריך את הפעילות של קייטנת בית הספר של החופש הגדול עד 30:16.

מבין 13 הרשויות שהתייחסו בתשובתן לקייטנות שבכוונתן להפעיל, 11 ציינו כי בכוונתן להציע קייטנות ציבוריות לילדי הגנים, רובן בשלושת השבועות הראשונים של חודש יולי (15 ימי פעילות). כמחצית מהקייטנות עתידות לפעול רק בשעות הבוקר, והשאר יציעו פעילות גם בשעות אחר הצהריים. יצוין כי מכמה רשויות נטען שהמחיר המרבי שנקבע בצו אינו משקף את עלויות ההפעלה הריאליות של הקייטנות, ובכמה רשויות הדגישו במיוחד את הפער בין המחיר המותר לגבייה עבור פעילות אחר הצהריים (418–347 ש"ח בגנים) לבין עלות ההפעלה בפועל.

בהקשר זה יצוין כי בדוח ההמלצות של הוועדה המייעצת נכתב כי הוועדה סבורה שמכיוון שרוב מסגרות הצהריים בקייטנות מתקיימות באמצעות הצהרונים, הרי שלעניין הרכב הסל והמחיר המרבי של מסגרת הצהריים יש לאמץ את התכנים והעלויות שנקבעו במסגרת **תוכנית ניצנים** של משרד החינוך להפעלת צהרונים, בשינויים הנדרשים.²¹ עלות הפעלת צהרון **ברובד הבסיסי** של תוכנית ניצנים היא 650 ש"ח לילד לחודש; היות שהתוכנית ניצנים מיועדת לפעול בשנת הלימודים הנוכחית (תשע"ח) במשך 184 ימים לאורך עשרה חודשים, אפשר לאמוד את עלות ההפעלה של התוכנית הבסיסית בכ-530 ש"ח לילד ל-15 ימים. עם זאת, יודגש שמרכיבי העלויות וסל השירותים בתוכנית ניצנים שונים מאלו שבקייטנות המפוקחות. לדוגמה, הצהרון הבסיסי של תוכנית ניצנים בגני הילדים פועל במשך שעתיים ורבע מדי יום (לעומת שלוש שעות פעילות בקייטנת הצהריים הציבורית), והוא צריך לכלול פעילות פנים אחת או שתיים בשבוע (בעוד בקייטנת הצהריים הציבורית בגני הילדים אין דרישה להפעיל פעילויות פנים).²²

מרשות אחת (אור עקיבא) צוין שיש רצון להציע קייטנה ציבורית לילדי הגנים באמצעות המתנ"ס, אך היות שלהבנת הרשות המודל המוצע בחוק הוא מודל גירעוני, והיות שהרשות פועלת תחת פיקוחו של חשב מלווה ואין באפשרותה לממן את העלויות העודפות של הפעלת הקייטנות, המתנ"ס אינו מתכוון להפעיל את הקייטנה, נכון למועד מסירת התשובה.

מרשות אחת (מועצה אזורית גזר), שתשובתה מתייחסת **למערך הגנים**, נמסר שהרשות מחויבת בחוזה לגורם חיצוני (המפעיל את הצהרונים בגנים) לשם הפעלת הקייטנות, ועל כן עלותן תהיה גבוהה מהמחיר המרבי שנקבע בצו הפיקוח. מרשות אחרת (הרצליה) נמסר שהיא נמצאת במצב דומה, אך לא יכלו לומר כיצד הרשות תפעל בנושא (כאמור, בעקבות פנייתנו הרשות פנתה למשרד הפנים בשאלות על הוראות החוק, ובהן שאלה לגבי מצב זה). לא מן הנמנע שברשויות נוספות המצב דומה. לעומת זאת, מרשות אחת (מועצה אזורית דרום השרון) נמסר שבתחילת השנה הועברה הודעה למפעילים על כך שצפוי להתפרסם צו שיקבע את המחיר המרבי של הקייטנות, ולכן המועצה והמפעילים יהיו חייבים לפעול בהתאם לצו.

לצד הפעלת קייטנות שלפי תיאורן בתשובות של הרשויות נראה שהן עתידות לעמוד בדרישות סל השירותים המחייב קייטנה ציבורית לפי החוק, **מספר לא מבוטל של רשויות התייחסו בתשובותיהן גם**

²¹ דוח הוועדה המייעצת, עמ' 35.

²² משרד החינוך, **קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנת הלימודים תשע"ח להפעלה במסגרת תכנית "ניצנים" בתום יום הלימודים לגילי שלוש עד שמונה בכל הארץ**, ללא תאריך.



לקייטנות שמאפייניהן אינם תואמים את הוראות החוק לגבי קייטנות ציבוריות מפוקחות – בעיקר קייטנות שפעילותן צפויה להיות קצרה משלושה שבועות, אך גם קייטנות המוצעות במחיר החורג מהמחיר המרבי שנקבע בצו (ברוב התשובות מהרשויות לא הייתה התייחסות למחיר הצפוי). חלק מהרשויות התייחסו לקייטנות האלה במפורש כאל קייטנות מיוחדות, שכאמור מותרות להפעלה אם בנוסף להן הוצעה וניתנה לכל דורש קייטנה ציבורית מפוקחת.²³ ברוב המקרים לא צוין שהקייטנה המיוחדת מוצעת במקביל לקייטנה ציבורית מפוקחת, ולפיכך עולה השאלה לגבי האופן שבו פורשו ברשויות הוראות החוק בעניין הפעלת קייטנה מיוחדת. בפרט נשאלת השאלה, האם החובה היא להציע קייטנה ציבורית מפוקחת באותם מועדים שבהם מוצעת הקייטנה המיוחדת, או שרשות שהציעה קייטנה ציבורית מפוקחת במועד אחד – למשל בחודש יולי – יכולה להציע קייטנה מיוחדת בלבד במועד אחר – למשל בחודש אוגוסט?

נוסף על כך, ייתכן שקיים חוסר בהירות אצל חלק מהרשויות גם לגבי הוראות אחרות של החוק, למשל לגבי האפשרויות האלה: להציע קייטנה מיוחדת שתפעל גם בשעות אחר הצהריים, בעוד הקייטנה הציבורית המוצעת תפעל רק עד השעה 13:00;²⁴ להאריך את משך הפעילות של קייטנה ציבורית תוך גביית תשלום נוסף על כך, מעבר למחיר המרבי שנקבע בצו; לא לעמוד בדרישות החוק אם הרשות חתמה בתחילת שנת הלימודים על הסכם להפעלת קייטנות החורג מהוראות צו הפיקוח.

נוכח האמור לעיל, נראה שלצורך יישום מיטבי של החוק, נדרשת פעילות מקיפה יותר של משרד הפנים מול הרשויות המקומיות והגורמים הרלוונטיים האחרים המפעילים קייטנות ציבוריות, הן בכל הנוגע למתן ההבהרות הנדרשות ליישום החוק והן בכל הנוגע לפיקוח על היישום שלו. נציין כי בעקבות המידע שהתקבל מהרשויות המקומיות, פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת למשרד הפנים בבקשה לקבל הבהרות בדבר הפרשנות המדויקת של כמה מהוראות החוק, בין השאר בכל הנוגע לחובה להציע קייטנה ציבורית במקביל לקייטנה המיוחדת. גורמי המקצוע במשרד הפנים העבירו את פנייתנו ללשכה המשפטית במשרד,²⁵ אך תשובתם לא התקבלה עד מועד הגשת המסמך.

5. קשיים הצפויים ביישום החוק

במענה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת לגבי האתגרים שמשרד הפנים צופה ביישום החוק, נמסר ממשרד הפנים כי מאחר שזוהי השנה הראשונה שבה החוק מיושם, אין לדעת לאילו אתגרים יש לצפות. כאמור, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למרכז השלטון המקומי כדי לקבל את עמדתו לגבי ההוראות המסדירות את הפיקוח על מחירי הקייטנות והקשיים שהוא צופה ביישומן. במענה על פנייתנו

²³ סעיף 6(ג) לחוק קובע כך: [...] מפעיל קייטנה רשאי לתת שירות של קייטנה ציבורית במחיר שונה מהמחיר המרבי שנקבע לפי סעיף 5, וכן רשאי הוא לכלול בשירות של קייטנה ציבורית סל שירותים שונה מהסל שנקבע לאותו סוג של קייטנה ציבורית לפי אותו סעיף (בסעיף קטן זה – קייטנה מיוחדת), אם מפעיל הקייטנה שהיא קייטנה מיוחדת או הרשות המקומית שבתחומה תפעל הקייטנה המיוחדת או מפעיל קייטנה מטעמה הציעו ונתנו, לכל דורש, קייטנה ציבורית שמתקיימים בה כל אלה:

- (1) הקייטנה הציבורית היא מסוג שנקבע בצו לפי סעיף 5, אשר היקף שעות הפעילות בה הוא הקרוב ביותר להיקף שעות הפעילות בקייטנה המיוחדת;
- (2) המחיר של הקייטנה הציבורית אינו עולה על המחיר המרבי שנקבע לאותו שירות של קייטנה ציבורית בצו לפי סעיף 5;
- (3) הקייטנה הציבורית כוללת את סל השירותים שנקבע לאותו סוג של קייטנה ציבורית בצו לפי סעיף 5;
- (4) הקייטנה הציבורית מופעלת באזור הרישום שבו נמצא מקום מגוריו של הדורש; לעניין זה, "אזור רישום" – אזור רישום שנקבע לפי חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949.

²⁴ לעניין זה ראו הוראות סעיף 6(ג)1 לחוק.

²⁵ ר"יח תמי נאסה, יושבת-ראש הוועדה המייעצת לקביעת המחיר המרבי וסל השירותים בקייטנות ציבוריות, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, דוא"ל למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 במאי 2018.



נמסרו לנו ממרכז השלטון המקומי התייחסויות בכתב שהועברו ליושבת-ראש הוועדה המייעצת ולמנכ"ל משרד הפנים במהלך עבודת הוועדה, לאחר הגשת הדוח המסכם את עבודתה ולאחר פרסום טיוטת צו הפיקוח.²⁶ כמו כן, גם ברוב התשובות שנמסרו לנו מהרשויות שבכוונתן להפעיל קייטנות ציבוריות הועלו קשיים.

להלן הקשיים העיקריים שעלו מהתייחסויות מרכז השלטון המקומי והרשויות המקומיות:

- **תמחור הקייטנות: טענה ששבה ועלתה בתשובות הרשויות התייחסה למה שהרשויות רואות כתמחור לא ריאלי של הפעלת הקייטנות המפוקחות, ובמיוחד של פעילות אחר הצהריים, בין השאר מול העלות של הפעלת הצהרונים המפוקחים בתוכנית ניצנים של משרד החינוך. ממרכז השלטון המקומי צוין כי הצו מתבסס על תמחור לא ריאלי של מרכיבי עלות שונים והיעדר מנגנוני עדכון מספיקים לעלויות שעשויות להשתנות תוך כדי ההפעלה. כאמור, המחיר המרבי שנקבע בצו הסופי היה נמוך במידה ניכרת מהמחיר שהציעה הוועדה ושמופיע בטיטת הצו.**
- **בתשובות של חלק מהרשויות נטען כי בשל התמחור החסר תיגרם פגיעה באיכות השירות – מזון, חוגים ופעילויות העשרה, ובעיקר באיכות כוח האדם שאפשר לגייס לעבודה בקייטנות – מגבלות התקציב יאלצו את המפעילים להעסיק עובדים צעירים ובלתי מנוסים, היות שהעובדים המיומנים המועסקים בצהרונים, שרובם נהגו בעבר לעבוד גם בקייטנות הקיץ, יסרבו לעבוד בשכר הנמוך מזה הנהוג בצהרונים ובקייטנות הפרטיות. מכמה מהרשויות נמסר שהפעלת הקייטנות תהיה אפשרית רק באמצעות סבסוד העלויות העודפות מתקציב הרשות; בחלק מהתשובות נטען שמפעילים חיצוניים לא ייגשו למכרז להפעלת קייטנות, ובחלקן נטען שבתמחור הקיים ייבצר מהרשויות להציע לתושביהן קייטנה בשעות אחר הצהריים או בכלל.**
- **עוד נטען כי הערכת יתר של מספר הנרשמים הביאה להערכת חסר של מרכיבי העלות הקבועים לילד, בעיקר נוכח החובה להציע קייטנה מפוקחת בכל אזור רישום. לטענת מרכז השלטון המקומי, הביקוש לקייטנות עם היצע פעילות כה בסיסי יהיה נמוך מהביקוש לקייטנות שעל בסיסן ערכה הוועדה המייעצת את חישובי הביקוש. כמו כן נטען שהביקוש לקייטנות בחודש אוגוסט נמוך מהביקוש לקייטנות בחודש יולי. כאמור, מתשובת משרד הפנים על פנייתנו עולה כי ירידת המחיר המרבי בין טיוטת צו הפיקוח לצו הסופי נובעת בין השאר מבחינה נוספת של גודל הקבוצה הצפוי בקייטנה. ממשרד הפנים לא נמסרו פרטים נוספים בעניין, אבל ייתכן שהכוונה בכך היא להגדלה של מספר הילדים הנורמטיבי לקבוצה, שעל פיו חושב תמחור העלויות.**
- **כאמור, המפעילים מחויבים להציע קייטנה ציבורית מפוקחת בכל אזור רישום שבו מוצעת קייטנה מיוחדת, אך אין הגדרה מהו גודל הקבוצה המזערי המחייב פתיחת קייטנה באזור רישום.**
- **חוסר גמישות בסל השירותים המוגדר ומחירו: לפי מרכז השלטון המקומי, הצו אינו מתחשב בהבדלים בין הרשויות ואינו מאפשר להוסיף פעילויות או להאריך את הפעילות תמורת תעריף תוספתי. יצוין שבהקשר זה נטען בדוח הוועדה המייעצת כי "ניתן לקיים קייטנה ארוכה**

²⁶ מכתב מנכ"ל מרכז השלטון המקומי שלמה דולברג ליושבת-ראש הוועדה המייעצת רו"ח תמי נאסה, בנושא: עמדת מש"מ בנושא חוק הפיקוח על קייטנות התשע"ז-2017, 14 בדצמבר 2017; מכתב מנכ"ל מרכז השלטון המקומי שלמה דולברג למנכ"ל משרד הפנים מרדכי כהן, בנושא: דוח הוועדה ליישום חוק הפיקוח על מחירי הקייטנות הציבוריות, 8 בינואר 2018; פניית היועצת המשפטית של מרכז השלטון המקומי עו"ד נועה בן-אריה ליושבת-ראש הוועדה המייעצת רו"ח תמי נאסה, בנושא: התייחסות מרכז השלטון המקומי לטיטת צו הפיקוח על המחירים, 25 בינואר 2018. הועברו בדוא"ל למרכז המחקר והמידע של הכנסת ממיכל מנקס, סמנכ"לית חינוך וחברה במרכז השלטון המקומי, 28 במרס 2018.



[...משלושה שבועות] במחיר מרבי יחסי²⁷, אך עניין זה לא בא לידי ביטוי מפורש בצו הפיקוח. דוגמה לחוסר גמישות כזו היא **שעת תחילת הפעילות** של הקייטנות, 8:00, שנטען שהיא שעה מאוחרת שתגרום לחוסר שביעות רצון בקרב ההורים. כמה רשויות ציינו בתשובתן שהקייטנה שהן יציעו תחל לפעול לפני שמונה (7:30–7:45). דוגמה אחרת מתייחסת לדרישה לספק **ארוחת בוקר**: בתשובות של חלק מהרשויות נטען שלא נכון לחייב את הרשות לספק ארוחת בוקר מרוכזת, שכן הורים רבים מעדיפים לשלוח בעצמם ארוחת בוקר לילדיהם, בהתאם להעדפותיהם ולהעדפות ילדיהם (בתשובה של רשות אחת נמסר שאין כוונה לספק ארוחת בוקר בקייטנה הציבורית שתוצע לילדי הגן באותה רשות, אך לא הובאו נימוקים לכך). דוגמה שלישית מתייחסת ל**פעילויות המוצעות בקייטנות**. בהקשר זה נטען שסל השירותים הבסיסי שנקבע לקייטנה יביא למיעוט משתתפים, בפרט מכיתות ג' ואילך, שכן בתקציב שנקבע אי-אפשר להציע פעילות עשירה שתצליח למשוך ילדים להשתתף בקייטנות. יצוין כי תוכנית ניצנים מאפשרת גמישות מסוימת במרכיבי סל השירותים, לרבות הארכת שעות הפעילות של הצהרונים והגדלת מספר הפעילויות המיוחדות, ובהתאם לכך יש גמישות גם במחיר הצהרון.

- מטעם מרכז השלטון המקומי נטען שצו הפיקוח **קובע מחיר מקסימום לקייטנות הפועלות אחר הצהריים, ללא הסמכה מפורשת לכך בחוק**.

יצוין כי הוועדה המייעצת התייחסה בדוח ההמלצות שלה להסתייגויות של מרכז השלטון המקומי, וטענה בין השאר כי **מרכז השלטון המקומי לא הציג נתונים שיתמכו בטענתו לגבי הערכת יתר של נרשמים, וכי בהיעדר פיקוח על מחירי קייטנות אחר הצהריים, מחירן עשוי להאמיר כדי לגלם את פערי המחיר של קייטנות הבוקר**.²⁸

²⁷ דוח הוועדה המייעצת, עמ' 13.

²⁸ שם, עמ' 12–13.

