



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**מעורבות ממשלתית במתן מסגרות
משלימות ושירותי חינוך בלתי פורמלי
לבני-נוער – סקירה משווה**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אתי וייסבלאי

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ל' בסיוון תשע"ב

20 ביוני 2012

לבקשת חה"כ אנסטסיה מיכאלי, יידונו במסמך שלהלן סוגיית המעורבות הממשלתית במתן שירותי חינוך בלתי פורמלי לילדים ולבני-נוער ותרומתם של שירותים אלו לאיכות חייהם של ילדים, בני-נוער ומשפחות.

תחת הכותרת "פעילויות ושירותים בתחום החינוך הבלתי פורמלי" יש מגוון רחב מאוד של פעילויות, החל במסגרות טיפול בילדים, דרך מועדוני ילדים ונוער המאפשרים פעילות חופשית או מובנית, פעילויות ספורט, מוזיקה, דרמה, תיאטרון, טיולים וכדומה, וכלה במסגרות לימודיות לשעות אחר-הצהריים ומסגרות המיועדות לילדים ולבני-נוער בסיכון. יש הסכמה רחבה בדבר חשיבותם הרבה של שירותי החינוך הבלתי פורמלי, הן בהקשר של ניצול שעות פנאי, התפתחות אישית ומניעת התנהגויות סיכון והן בהקשר של השוואת זמני העבודה של הורים לזמנים שבהם ילדיהם נמצאים במסגרות. עם זאת, המעורבות הממשלתית בתחום זה בישראל ואף במדינות רבות בעולם היא חלקית, מזדמנת ולא מתואמת.

בחלקו הראשון של המסמך יתואר המושג חינוך בלתי פורמלי ויפורטו היתרונות של פעילויות חינוך בלתי פורמלי, כפי שעולה ממחקרים שנערכו בישראל ובעולם. בהמשך ייבחן בתמצית המצב בישראל בהקשר זה ותוצג השוואה בין-לאומית בשני היבטים של הסוגיה: מסגרות משלימות לילדים בגילאי גן ובית-ספר יסודי המספקות שירותי טיפול וחינוך בלתי פורמלי בשעות שבהן מערכת החינוך הרשמית איננה פועלת (לפני שעות הלימודים, אחריהן ובימי חופשה) ופעילויות פנאי בשעות אחר-הצהריים המיועדות לצעירים ולבני-נוער. בהשוואה הבין-לאומית ייסקרו בהרחבה המדינות אירלנד, בריטניה, הולנד, שבדיה, ניו-זילנד וקוויבק שבקנדה. בטרם נעסוק בנושא נביא את תחומי העיסוק של מסמך זה:

- בשירותי הפנאי ובחינוך הבלתי פורמלי נכללות מגוון רחב מאוד של פעילויות מסוגים שונים, מטעמים של גורמים וגופים שונים במגזר העסקי, במגזר השלישי ובמגזר הציבורי. במסמך שלהלן נדון **במעורבות ממשלתית בלבד** בתחום, ונתמקד בתיאור המצב במדינות שבהן יש מחויבות ברמת המדינה לספק שירותים מסוג זה ונעשים מאמצים להסדרה של התחום.
- המסמך לא יעסוק בפעילויות לקידום ולפיתוח של מצוינות בתחום מסוים, דוגמת פעילויות ספורט ומוזיקה, שבהן מרכיב ההשגחה והחינוך משני לפעילות עצמה, ואף לא במסגרות המיועדות במיוחד לילדים ולבני-נוער בסיכון.

מן המסמך עולים הממצאים שלהלן:

☒ להשתתפות בפעילויות חינוך בלתי פורמלי יתרונות ניכרים לילדים, בני-נוער, משפחות והקהילה כולה. במחקרים שעסקו בנושא זה מובאות עדויות מוצקות לכך שהשתתפות בפעילויות חינוך בלתי פורמלי משפרת הישגים לימודיים ויכולות אישיות וחברתיות, מקדמת רכישת מיומנויות, ביטחון עצמי ותחושת עצמאות והישג, מסייעת בהתמודדות עם לחץ חברתי ומגינה מפני התנהגויות סיכון. לצד היתרונות למשתתף עצמו, לפעילות חינוך בלתי פורמלי לילדים אפשר שתהיה השפעה חיובית על יכולת ההשתכרות הוריהם ועל הקהילה ככלל. המחקר מדגיש כי השפעה חיובית מושגת כאשר ההשתתפות בתוכניות של חינוך בלתי פורמלי היא קבועה ומתמשכת והתוכניות הן באיכות טובה. עם זאת, הובעו כמה הסתייגויות, ובהן הקושי למדוד את השפעתן של פעילויות החינוך הבלתי פורמלי על חיי הילד והמשפחה לעומת השפעתם של גורמים נוספים; קיומה של הטיה מובנית במחקר, שכן ייתכן שלמשתתפים בפעילויות חינוך בלתי פורמלי יש מאפיינים שונים מאלה של מי שאינם משתתפים בפעילויות מסוג זה מלכתחילה; קושי להשליך מן הפעילויות שנחקרו לפעילויות שלא נחקרו, בשל ההבדלים הניכרים בין הפעילויות בחינוך הבלתי פורמלי.



☒ משרד החינוך הוא הגורם האחראי לכלל החינוך הניתן בישראל, לרבות חינוך בלתי פורמלי, ועם זאת אין כיום חובה חוקית לספק שירותי חינוך בלתי פורמלי. הפיתוח, המימון והביצוע של שירותים אלה נחלקים בין גורמים רבים, ובהם נותני שירותים פרטיים, רשויות מקומיות, גופים ללא מטרת רווח ומשרדי ממשלה – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, העוסק בפיקוח על מסגרות אחר-הצהריים לילדים בגילאי גן ובית-ספר יסודי ובסבסודן, המשרד לביטחון פנים, משרד הקליטה, משרד התרבות והספורט, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות. המשרדים פועלים בהתאם לתפקידם, לסדר העדיפויות שלהם, לאוכלוסיית היעד וליכולת הביצוע והמימון שלהם. על-פי רוב, תוכניות אלה הן תוכניות נקודתיות, מוגבלות בזמן ומותנות בהשתתפות פעילה ובמימון של גורמים נוספים, בשלטון המקומי ובמגזר הפרטי. **למרות מעורבותם של משרדי ממשלה רבים בתחום החינוך הבלתי פורמלי אין גורם ממשלתי מרכזי המתווה מדיניות בהקשר זה.**

☒ הרשויות המקומיות הן גורם מרכזי במתן שירותי חינוך בלתי פורמלי. **היעדרה של הסדרה ברורה וכוללת של תחומי הסמכות והאחריות בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בהקשר זה מביא להבדלים ניכרים בין רשויות מקומיות אשר לאופן המעורבות ולמידת המעורבות שלהן בחינוך הבלתי פורמלי של בני-נוער. הבדלים אלו נובעים, בין השאר, ממצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות. יש פערים ניכרים במידת ההשתתפות של בני-נוער ממגזרים שונים בפעילויות פנאי מאורגנות ובפעילויות חינוך בלתי פורמלי ברשויות המקומיות. בכ-100 מתוך כ-250 רשויות מקומיות פועלים מתנ"סים. כ-25% מבני-הנוער ביישובים שבהם יש מתנ"סים משתתפים בפעילויות המתנ"ס. עם זאת, מימוש הפוטנציאל בקרב אוכלוסיות מוחלשות, ובהן נוער בסיכון, נוער עולה, נוער ערבי ונוער עם צרכים מיוחדים נמוך מזה שבקרב כלל האוכלוסייה.**

☒ בצד האמור לעיל חלו לאחרונה התפתחויות חשובות בתחום זה :

– במרס 2011 אושר בכנסת חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א–2011. לפי החוק, בכל רשות חינוך מקומית שבתחומה 1,000 ילדים ונערים לפחות ימונה מנהל יחידת נוער, שיהיה אחראי לחינוך הבלתי פורמלי ברשות ולקידומו.

– בינואר 2012 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות ועדת טרכטנברג ולהורות על סבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר-הצהריים, בימים א'–ה', בגני-הילדים הציבוריים ובבתי-הספר, לילדים בני 3–9; כמו כן הוחלט על תוספת תקציב לתנועות הנוער.

☒ בחינה בין-לאומית מלמדת כי מדינות רבות פועלות לקדם את החינוך הבלתי פורמלי בהן וליצור מדיניות אחידה ותיאום בין הגורמים הפעילים בתחום זה. אולם מחויבות ומעורבות ממשלתית נפוצות יותר בכל הנוגע למסגרות משלימות לילדים בגילאי הגן ובית-הספר היסודי. להלן תיאורי ההסדרים שנמצאו בכמה מדינות הרלוונטיות לסוגיה זו (אירלנד, בריטניה, הולנד, ניו-זילנד, קוויבק שבקנדה ושבדיה) תוך הבחנה בין מסגרות משלימות לשעות שלפני בית-הספר, לשעות שאחריו ולימים שבהם בית-הספר אינו פועל ובין פעילויות חינוך בלתי פורמלי המיועדות בעיקר לבני-נוער ולצעירים. ההתמקדות היא במדינות שבהן יש מחויבות של המדינה לספק שירותי חינוך בלתי פורמלי לילדים ולבני-נוער. יודגש כי מעורבות ממשלתית בתחום זה קיימת במדינות רבות נוספות, שלא עסקנו בהן במסמך זה.

– **מסגרות משלימות** – בבריטניה, שבדיה, הולנד וקוויבק חובה לספק מסגרות משלימות לילדים המעוניינים בכך. בניו-זילנד הממשלה מעודדת פיתוח מסגרות מסוג זה באמצעות הקצאת



תקציבי הקמה ותפעול למסגרות, אך אינה מחייבת זאת. מאפייני המסגרות המשלימות וההסדרים הקשורים בהן, לרבות הסדרי תשלום ופיקוח, תלויים במבנה מערכת החינוך והטיפול בילדים בכל מדינה ובגורמים ייחודיים אחרים. בכל המדינות נדרשים ההורים להשתתף בעלויות המסגרת המשלימה.

– **פעילויות פנאי וחינוך בלתי פורמלי** – סמכויות המימון והביצוע בכל הנוגע לפעילויות פנאי וחינוך בלתי פורמלי נתונות בדרך כלל בידי הרשויות המקומיות, שלהן אוטונומיה בתחום זה. נמצא כי בחלק מן המדינות הוקם בממשלה משרד לענייני צעירים, שמטרתו לקדם את ענייניה של קבוצת אוכלוסייה זו בדרכים שונות, לרבות תמיכה בפעילויות חינוך בלתי פורמלי. משרדים אלו ממונים לעתים קרובות על יישום מדיניות לאומית לצעירים שגובשה על-ידי הממשלה, אשר לצד נושאים מהותיים אחרים בחייהם של בני-נוער וצעירים מתייחסת לנושא הפנאי ולחינוך הבלתי פורמלי. אירלנד היא המדינה היחידה שבה נמצא כי לפי חוק הממשלה מחויבת להקצות תקציבים לפעילויות לקידום הנושא ברשויות המקומיות (אם כי לא נקבע בחוק מה שיעור התקציב) והיא אף מחייבת גורמים ברמה המקומית להכין וליישם תוכנית מקומית לקידום נוער.

1. חינוך בלתי פורמלי לילדים ולבני-נוער

כמעט כל חוקר העוסק בחינוך הבלתי פורמלי נדרש בפתח דבריו לשאלה מהו חינוך בלתי פורמלי. על-פי ההגדרה הראשונית של מושג זה, הכוונה היא לכל סוג של חינוך שמחוץ לתוכנית הלימודים. תחת מטרייה זו יש מגוון רחב של תפקידים, יעדים ופעילויות, דוגמת חינוך מוסרי, חינוך ערכי, חינוך משלים, חינוך לפנאי, חינוך קהילתי, תוכניות העשרה, קידום נוער ועוד.¹ עוד נקבע כי חינוך בלתי פורמלי הוא "פעילות חינוכית מאורגנת שיטתית, המתקיימת מחוץ למסגרת מערכת החינוך הפורמלית כדי לספק דפוסים ייחודיים של חינוך לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות של מבוגרים וילדים כאחד".²

על-פי הגדרה רחבה יותר, "חינוך בלתי פורמלי פירושו פעילות חינוכית מאורגנת, המתבצעת מחוץ למערכת החינוך ומספקת דפוסים ייחודיים של חינוך לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות, בני כל הגילים, מתוך כוונה להשיג מטרות חינוכיות מסוימות. זהו דפוס חינוך המתאפיין בקוד ייחודי ושיטת חינוך ייחודית, המדגישה התאמה למשתתפים ודרכי פעולה ההולמות את המטרות. המאפיינים המרכזיים של החינוך הבלתי פורמלי – בחירה חופשית בהצטרפות לפעילות, גמישות, גיוון ומרכזיות המשתתפים – מאפשרים מתן ביטוי ומענה לצרכים המגוונים של פרטים וקבוצות באמצעות התאמה בין צורכיהם לבין יעדי המסגרת החינוכית [...] בקרב קהילות מבוססות בעולם המודרני נתפס החינוך הבלתי פורמלי גם כפעילות פנאי ונופש לפיתוח הפוטנציאל האישי וכתכלית בעלת חשיבות לשעצמה".³

מהגדרות אלה אפשר לחלץ כמה מאפיינים בסיסיים של החינוך הבלתי פורמלי: הוא מתרחש מחוץ למערכת החינוך הפורמלית אך מתנהל באופן שיטתי ומאורגן. הוא מבוסס על בחירה של המשתתפים, גמיש ומותאם להם ולצורכיהם. יש לו מטרות ויעדים הממוקדים, על-פי רוב, בטווח הקצר, והוא קשור לעתים קרובות לארגוני מגזר שלישי הפועלים בקהילה. גם מאפיינים אלה מקיפים מגוון רחב מאוד של

¹ ד"ר נירית רייכל, "חינוך בלתי פורמלי – למה הכוונה", ירחון מכון מופ"ת, גיליון 37, מרס 2009.

² דיאנה סילברמן-קלר, "פרופסיונליזציה של החינוך הבלתי פורמלי: דיון בכמה כיוונים", בתוך: **משבר ההוראה: לקראת הכשרת מורים מתוקנת**, עורכות דרורה כפיר, תמר אריאב, מכון ון-ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד, 2008.

³ ד"ר חגית קליבנסקי, "מחינוך משלים לנוער לחינוך בלתי פורמלי לכול", מפנה, אוקטובר 2008.



פעילויות ושירותים, המיועדים לקהלים ולגילאים שונים, ממוקדים בהשגת מטרות שונות ויוצרים איזון שונה בין הרכיבים טיפול, חינוך, הנאה והשגחה.

1.1. תרומתו של החינוך הבלתי פורמלי לפרט ולחברה

לחינוך הבלתי פורמלי והמשלים חשיבות רבה על רקע הגידול בשעות הפנאי של ילדים ובני-נוער. שעות פנאי מרובות ועיסוק רב ומגוון בפעילות פנאי מסוגים שונים הם אחד המאפיינים העיקריים של תקופת הילדות והנעורים בעידן המודרני. מחקרים העלו כי בני-הנוער הם הקבוצה הפעילה ביותר בתחום המוגדר על-ידי הסוציולוגיה כפנאי וכי עד 40% מזמנם מוקדש לפעילויות פנאי.

בעוד פעילות פנאי בלתי מובנית נקשרת לעתים קרובות להתנהגויות סיכון מסוגים שונים, החל בצפייה בטלוויזיה ושימוש במחשב חלק גדול משעות הפנאי ועד לאלימות, עבריינות רכוש, שימוש בסמים וצריכת אלכוהול בקרב בני-נוער, **לפעילות פנאי מובנית במסגרות חינוך בלתי פורמלי נקשרו על-ידי הספרות המקצועית יתרונות ברורים**. ההשתתפות בפעילות מובנית מאפשרת לפרט לרכוש מיומנויות וכישורי חיים שאינם מוקנים לו במסגרת החינוך הפורמלי, להצליח ולהוכיח את עצמו בתחומים שונים ומגוונים תוך שימוש באינטליגנציות שונות, להפנים ערכים וליצור קשרים ואינטראקציה עם מגוון רחב של אנשים שיש לו עמם עניין משותף, ולעתים אף עם מבוגר משמעותי שיכול לשמש מודל לחיקוי. כמו כן, ההשתתפות בפעילויות פנאי מובנות תורמת להגברת הביטחון העצמי ולקידום העצמאות של הפרט. ליתרונות אלה חשיבות מיוחדת לגבי ילדים ובני-נוער בסיכון וקבוצות שוליים, כגון קבוצות מיעוט ועולים חדשים, הנמצאים בשלבים שונים של הסתגלות לחברה ולנורמות המקובלות בה.⁴

בשנים האחרונות הגיעו גורמי החינוך והקהילה למסקנה כי יש קשר ברור בין היעדר מסגרות חינוך בלתי פורמלי ובין עלייה בשיעור התנהגויות הסיכון בקרב בני-נוער וכי יש לפעול לחיזוק הקשרים הבין-אישיים בקרב בני-נוער ולטיפוח הקשר שלהם עם הקהילה, בין השאר באמצעות פעילויות להקניית ערכים. למשל, בשנת 2005 פרסם משרד החינוך דוח שהדגיש את חשיבותם של גורמים בקהילה כמו מדריכי נוער, מתנדבי שירות לאומי ותנועות נוער, כאמצעי למאבק באלימות בקרב בני-נוער. בשנת 2010 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא מעורבותן של רשויות מקומיות בהקניית חינוך לערכים לבני-נוער. לפי הדוח, לחינוך לערכים יש השפעה חיובית רבה על דפוסי ההתנהגות של בני-נוער, ולמשל הם משתתפים בפעילות התנדבותית של סיוע לאוכלוסיות חלשות ולארגוני הצלה ושל הגברת הביטחון האזרחי, של הדרכה ופעילות בתנועות נוער, במועצות תלמידים ונוער ופעילות למען הסביבה ולמען בעלי-חיים. מחקר רב-שנתי שנערך בישראל מראה כי מעורבות בני-נוער במסגרות פנאי אלו מביאה אותם למודעות חברתית גבוהה יותר בבגרותם ולעשייה בתוך הקהילה שהם חיים בה.⁵ נוסף על כך, החינוך הבלתי פורמלי נותן מענה על צרכיהם של ילדים צעירים בשעות ובימים שבהם מערכת החינוך הפורמלי איננה פועלת, ומקל בכך על השתלבותן של נשים בשוק העבודה.⁶

⁴ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [נתונים על השתתפות בני-נוער בפעילויות פנאי מחוץ לבית ובמסגרות לחינוך בלתי פורמלי](#), כתבה אתי וייסבלאי, 20 בנובמבר 2011.

⁵ מבקר המדינה, [מעורבותן של רשויות מקומיות בהקניית חינוך לערכים לבני-נוער](#), דוחות על הביקורת בשלטון המקומי-2009, 13 באוקטובר 2010.

⁶ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ימי חופשה בבתי-ספר יסודיים לעומת ימי חופשה במשק: סקירה משווה](#), כתבה אורלי אלמגור-לוטן, 5 בפברואר 2012.



יש בעולם ספרות מחקרית מקיפה העוסקת בהשפעות של ההשתתפות בפעילויות חינוך בלתי פורמלי⁷ על ילדים, בני-נוער ומשפחות. בסקירת ספרות שנערכה עבור ממשלת ניו-זילנד בשנת 2007 נמצא כי יש עדויות מוצקות לכך שהשתתפות קבועה ומתמשכת בפעילויות חינוך בלתי פורמלי מועילה לעתים קרובות למשתתפים בה. מחקרים שונים מנו שינויים אלו בין ההשפעות החיוביות של מסגרות החינוך הבלתי פורמלי:

- שיפור בהישגים הלימודיים, למשל שיפור בגישה כלפי בית-הספר והלימודים, שיפור בציונים, שיפור בנוכחות בבית-הספר וצמצום בעיות משמעת.
- שיפור ביכולות האישיות והחברתיות, דוגמת שיפור בדימוי העצמי ופיתוח כישורי מנהיגות.
- מניעת התנהגויות סיכון – הימנעות מצריכת סמים ואלכוהול בקרב בני-נוער, צמצום התנהגות אלימה ועבריינות נוער, שיפור ביכולת להתמודד עם לחץ חברתי, ועוד.

כמו כן, נרשמה עלייה בהשתתפות הורים בשוק העבודה. ההשפעה החיובית של החינוך הבלתי פורמלי מותנית באופן חד-משמעי בהשתתפות קבועה ומתמשכת בפעילויות מסוג זה. **לאיכות הפעילויות, כפי שהיא נמדדת במגוון האפשרויות, במידת האטרקטיביות, ברמת כוח-האדם המקצועי במקום ומספרו ובמידת ההתייחסות להתפתחות האישית והחברתית של המשתתף, יש חשיבות רבה.** עם זאת, קשה למדוד במדויק את ההשפעה החיובית ולהפריד בין התוצאות החיוביות של ההשתתפות בפעילויות חינוך בלתי פורמלי לגורמים אחרי בחייו של המשתתף. העדויות להשפעה החיובית של מסגרות חינוך בלתי פורמלי ברורות יותר לגבי ילדים ובני-נוער מרקע סוציו-אקונומי נמוך לעומת ילדים ובני-נוער מרקע סוציו-אקונומי גבוה.

תוכניות ופעילויות ברמה נמוכה, ללא הסדרה ופיקוח, עשויות שלא להביא לתוצאות רצויות ואף להשפיע השפעה שלילית על המשתתפים בהן. בין המאפיינים של תוכניות ברמה נמוכה: היעדר סביבת עבודה תומכת עבור כוח-האדם המקצועי בתוכנית, הישענות יתרה על מתנדבים, חוסר בהכשרה מקצועית ובהעשרה מקצועית, יחס לא מתאים בין מספר המבוגרים למספר הילדים במקום ומחסור במקום, בצידוד ובמשאבים חומריים הנחוצים לקיום המסגרת.⁸

בסקירת ספרות מחקרית מקיפה שנערכה בארצות-הברית נמצא כי המחקרים הרבים שנערכו בתחום זה מעידים על השפעות חיוביות מסוימות של התוכניות שנבדקו על הישגים בלימודים, התמדה בלימודים והתנהגות חברתית של המשתתפים. עם זאת, צוין כי בתוצאות של רבים מהמחקרים עלולה להיות הטיה, משום שייתכן שילדים הבוחרים להשתתף בתוכניות חינוך בלתי פורמלי שונים במאפייניהם מילדים שאינם בוחרים להשתתף בהן. יתר על כן, התוכניות שנבדקו מייצגות חלק קטן בלבד מכלל התוכניות הקיימות, המגוונות מאוד במאפייניהן, באיכותן ובסוג הפעילות המוצעת בהן, וקשה להשליך מתוצאות ההערכה של תוכניות אלה על כלל התוכניות בחינוך הבלתי פורמלי. בין המאפיינים של תוכניות שהשפעתן החיובית היתה גדולה יותר: מטרה ברורה, ציפיות גבוהות ונורמות חברתיות טובות,

⁷ פעילויות חינוך בלתי פורמלי מכוונות בעולם בשמות ובכינויים שונים, בהתאם לאופי התוכנית והשירות. המונח "חינוך בלתי פורמלי" (informal education) משמש על-פי רוב לתיאור תוכניות הכשרה המיועדות לרכישת מיומנויות שונות שלא במסגרת בית-הספר. שמות נוספים הנפוצים בחקר זה הם: פעילויות ושירותים שאחרי בית-הספר ומחוץ לבית-הספר (After School and Out of School Programs/Services/Care), פעילויות שמחוץ לתוכנית הלימודים (Extra-Curricular Activities), מסגרות טיפול בילדים בגילאי בית-ספר (School Age Childcare) ועוד. במסמך שלהלן התמקדנו מחד גיסא במסגרות משלימות לילדים בגילאי בית-ספר ומאידך גיסא בפעילויות ובתוכניות שמחוץ לתוכנית הלימודים המיועדות לתלמידי חינוך על-יסודי.

⁸ New Zealand Ministry of Women's Affairs, [Out of School Services: Child and Family Outcomes – A Literature Review](#), March 2007



סביבה בטוחה ובריאה, אקלים רגשי תומך, מספר קטן של ילדים, צוות קבוע ובעל הכשרה מתאימה, תכנים ואמצעי למידה מתאימים לגיל הילדים ולצורכיהם, קשר טוב עם המשפחות והקהילה וביצוע הערכה בתדירות גבוהה.⁹

2. מעורבות ממשלתית בחינוך הבלתי פורמלי בישראל – הסדרה ומימון

משרד החינוך הוא הגורם האחראי לכלל החינוך הניתן בישראל, לרבות החינוך הבלתי פורמלי. עם זאת, אין כיום חובה חוקית לספק שירותי חינוך בלתי פורמלי. משום כך הפיתוח, המימון והביצוע של שירותים אלה נחלקים בין גורמים רבים, ובהם נותני שירותים פרטיים, רשויות מקומיות, גופים ללא מטרת רווח ומשרדי ממשלה שונים.

במשרד החינוך הגורם הממונה על החינוך הבלתי פורמלי הוא מינהל חברה ונוער. המינהל מפקח על קייטנות לפי חוק הקייטנות (רישוי ופיקוח), התש"ן-1990, וחוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין זה,¹⁰ תומך בתנועות נוער תמיכה ארגונית ותקציבית, מפתח תוכניות חינוך בלתי פורמלי, מקיים פעילויות שונות לתלמידים בחינוך הבלתי פורמלי וממונה על עבודתם של גורמים העוסקים בחינוך בלתי פורמלי, ובהם מועצות נוער ומנהלי יחידות הנוער ברשויות המקומיות.¹¹

האגף לתעסוקת נשים, מעונות יום ומשפחתונים במשרד התמיכה עוסק בפיקוח על פעילותם של צהרונים ובסבסוד שכר הלימוד של ילדים הלומדים בצהרונים בפיקוח. עם זאת, אין חובה שצהרון יהיה בפיקוח האגף ורוב הצהרונים פועלים ללא כל פיקוח.¹²

משרדי ממשלה אחרים, ובהם המשרד לביטחון פנים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לקליטת העלייה, משרד התרבות והספורט ומשרד הבריאות מעורבים במימון ובפיתוח של תוכניות שונות בחינוך הבלתי פורמלי. מעורבות זו היא בהתאם לתפקידו של כל משרד, למטרות שהגדיר לעצמו, לאוכלוסיות שהוא מטפל בהן וליכולת הביצוע והמימון שלו. תוכניות אלה הן על-פי רוב נקודתיות, מוגבלות בזמן ומותנות בהשתתפות פעילה ובמימון של גורמים נוספים בשלטון המקומי ובמגזר הפרטי. **למרות מעורבותם של משרדי ממשלה רבים בתחום החינוך הבלתי פורמלי, אין גורם ממשלתי מרכזי המתווה מדיניות בהקשר זה.**¹³

פיקוח על גורמים פרטיים המעניקים שירותי פנאי וחינוך בלתי פורמלי והסדרה של פעילותם בנושאים כגון בטיחות, פדגוגיה והכשרת כוח-אדם קיימים בישראל רק בתחומים מסוימים – קייטנות, תנועות נוער המתוקצבות על-ידי משרד החינוך וצהרונים המסובסדים על-ידי משרד התמיכה. ההנחיה היחידה שחלה על כלל שירותי הפנאי והחינוך הבלתי פורמלי נמצאת בחוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001. עם המוסדות שאסורה בהן העסקה של עברייני מין מורשעים החוק מונה, תנועות נוער, קייטנות, מועדונים ומרכזי תרבות לילדים ולנוער, מרכזי תרבות נוער וספורט, חדרי כושר וברכות שחייה הפתוחים לקטינים, וכן כל גוף אחר שבין עיסוקיו מתן שירותי חונכות, הדרכה, טיפול,

⁹ Susan Bodilly, Megan K. Beckett, [Making Out-of-School Time Matter: Evidence for an Action Agenda](#), Rand Corporation, 2005.

¹⁰ [חוזר מנכ"ל תשס"ט/8\(ב\)](#), ז' בניסן התשס"ט, 1 באפריל 2009.

¹¹ ראו אתר האינטרנט של [מינהל חברה ונוער](#) במשרד החינוך.

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

¹³ הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, פרוטוקול ישיבה בנושא [פערים בנגישות וזמינות בפעילויות פנאי לילדים ובני-נוער \(חברה, העשרה, תרבות וספורט\) – לציון היום הבין-לאומי לזכויות הילד](#), 21 בנובמבר 2011. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [נתונים על השתתפות בני-נוער בפעילויות פנאי מחוץ לבית ובמסגרות לחינוך בלתי פורמלי](#), כתבה אתי וייסבלאי, 20 בנובמבר 2011.



השגחה, הוראה או בידור לקטינים. החוק מחייב מוסדות אלה לדרוש מגברים המועסקים על-ידם אישור של משטרת ישראל שאין מניעה להעסקתם. אולם ככל שמדובר בגורמים פרטיים, אין גוף המפקח על עמידתם בדרישות החוק כאמור.¹⁴

אין כיום איסוף מקיף של נתונים על דפוסי ניצול שעות הפנאי והשימוש בשירותי חינוך בלתי פורמלי בקרב ילדים ובני-נוער. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מקומה של הממשלה במימון הוצאות התרבות, הבידור והפנאי שולי. בנתונים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על ההוצאה הלאומית על תרבות, בידור וספורט נכללות ההוצאות על שירותי פנאי דוגמת פעילויות במתנ"סים. בשנת 2010 נחלקה ההוצאה הלאומית על תרבות, בידור וספורט (34 מיליארד ש"ח) בין משקי-הבית – מימון של 83% מן ההוצאה, הרשויות המקומיות – 11.4%, הממשלה ומוסדות לאומיים – 3.8% ומלכ"רים – 2%. בנתונים אלו אין אפשרות להבחין בין שירותי בידור ופנאי המיועדים לילדים ולבני-נוער לשירותים המיועדים למבוגרים, אך ידוע כי משק-בית עם ילדים הוציא על צורכי תרבות, בידור וספורט 681 ש"ח בכל חודש – מעט יותר ממשק-בית ממוצע (649 ש"ח) בחודש.¹⁵ נתוני סקר הוצאות משק-הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2010 מלמדים כי בשנת 2010 הוציאה משפחה ממוצעת 201 ש"ח בחודש לחוגים לילדים בבית-ספר יסודי ו-306 ש"ח בחודש לחוגים לילדים בגילאי חטיבות-הביניים ובית-הספר התיכון. הוצאות המשפחה עבור צהרון עמדו על 515 ש"ח לחודש. ההוצאות עבור קייטנה היו 199 ש"ח בחודש.¹⁶

הרשויות המקומיות הן הגורם הציבורי המרכזי שעוסק במימון ובפיתוח של פעילויות פנאי וחינוך בלתי פורמלי. **בדיקת מבקר המדינה העלתה כי בשל היעדר הסדרה ברורה וכוללת של תחומי הסמכות והאחריות בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בהקשר זה נוצרו הבדלים ניכרים בין רשויות מקומיות שונות אשר לאופן המעורבות ולמידת המעורבות שלהן בחינוך הבלתי פורמלי של בני-הנוער.** הבדלים אלו נובעים, בין השאר, ממצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות.¹⁷ נציין כי בכנסת ה-17 הוגשו הצעות חוק החינוך הבלתי פורמלי לילדים ונוער, התשס"ז–2007, שמטרתן עיגון בחוק של חובת הרשות המקומית לדאוג לקיומן של מסגרות חינוך בלתי פורמליות לילדים ולבני-נוער.¹⁸ הצעות החוק עברו קריאה טרומית והועברו לוועדת החינוך של הכנסת, אך קידומן נעצר.

המועצה הלאומית לשלום הילד ציינה אף היא כי המסגרות הקיימות בתחום החינוך הבלתי פורמלי דלות, לא מתאימות, לא מספקות ולא נגישות. המסגרות הקיימות, ובהן תנועות הנוער והמתנ"סים, אינן מגיעות לפריפריה ולאוכלוסיות חלשות ועלות ההשתתפות בפעילות שלהן גבוהה – מה שמונע מרוב בני-הנוער במצוקה להיות חלק ממערך זה.¹⁹

הנתונים שנאספו לצורך כתיבת מסמך מרכזי המחקר והמידע של הכנסת בנושא אי-שוויון בחינוך הבלתי פורמלי מלמדים על פערים ניכרים במידת ההשתתפות של בני-נוער ממגזרים שונים בפעילויות פנאי מאורגנות ובפעילויות חינוך בלתי פורמלי. בני-נוער עולים ממדינות ברית-המועצות לשעבר ויוצאי אתיופיה משתתפים בפעילויות חינוך בלתי פורמלי בשיעורים פחותים מישראלים ילידי הארץ. בני-נוער

¹⁴ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [יישום החוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001](#), כתבה אתי וייסבלאי, 15 בנובמבר 2010.

¹⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי 2011](#).

¹⁶ עיבוד נתונים מתוך סקר הוצאות משק-הבית 2010, ליאור דופו, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוא"ל, 9 בנובמבר 2011.

¹⁷ מבקר המדינה, [מעורבותן של רשויות מקומיות בהקניית חינוך לערכים לבני-נוער, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי-2009](#), 13 באוקטובר 2010.

¹⁸ הצעות חוק פ/2426, פ/2424 ופ/2425 של חה"כ אלכס מילר, מיכאל מלכיאור ויואל חסון.

¹⁹ המועצה הלאומית לשלום הילד, מדינת חלם דוחפת ילדים ובני-נוער לאלימות, סמים ואלכוהול, נייר עמדה, 13 באוקטובר 2010.



עולים ציינו שעלות פעילויות החינוך הבלתי פורמלי היא אחת הסיבות המרכזיות לאי-השתתפותם בהן. בני-נוער במגזר הערבי והדרוזי משתתפים בפעילות במתנ"סים, בחוגים ובתנועות נוער בשיעורים פחותים מאשר בני-נוער במגזר היהודי, אך שיעור העיסוק שלהם בפעילות ספורט ובהתנדבות דומה לשיעור זה בקרב בני-נוער במגזר היהודי. בכ-100 רשויות מקומיות (מתוך כ-250 רשויות) פועלים מתנ"סים. כ-25% מבני-הנוער ביישובים שבהם יש מתנ"סים משתתפים בפעילויות המתנ"ס. עם זאת, מימוש הפוטנציאל בקרב אוכלוסיות מוחלשות, ובין היתר נוער בסיכון, נוער עולה, נוער ערבי ונוער עם צרכים מיוחדים, נמוך מזה שבקרב כלל האוכלוסייה.²⁰

לאחרונה ניכרת התקדמות מסוימת בתחום זה. **במרס 2011 אושר בכנסת חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011**, ולפי החוק, שהועלה כהצעת חוק ממשלתית ביוזמת משרד החינוך, בכל רשות חינוך מקומית שבתחומה 1,000 ילדים ונערים לפחות, ימונה מנהל יחידת נוער, שיהיה אחראי לחינוך הבלתי פורמלי ברשות ולקידומו. משרד החינוך ישתתף בעלות השכר של מנהלי יחידות הנוער ברשויות המקומיות לפי מצבה החברתי והכלכלי של הרשות המקומית. החוק מקציב לרשויות המקומיות פרק זמן של שלוש שנים מיום התחילה (יוני 2011) למינוי מנהל יחידת נוער. עם זאת, מספטמבר 2011, רשויות מקומיות שפועל בהן מנהל יחידת נוער על-פי הקריטריונים שקבע המשרד יכולות להגיש בקשות להשתתפות בשכרו של מנהל היחידה. כמו כן עוגן בחוק מעמדה של מועצת הנוער העירונית, ונקבע כי מועצת נוער תוקם בכל רשות חינוך מקומית.

בדיון בוועדה לזכויות הילד ביום 20 בנובמבר 2011, שנערך לציון היום הבין-לאומי לזכויות הילד, הודיעה מנכ"לית משרד החינוך הגב' דלית שטאובר כי **משרד החינוך פועל לגיבוש תוכנית מקיפה לתרבות הפנאי בשיתוף השלטון המקומי, החברה למתנ"סים, תנועות הנוער, מועצות התלמידים והנוער ומועצת התלמידים והנוער הארצית**. לדברי המנכ"לית, צפוי שהתוכנית תיכנס לתוקף כבר בשנת הלימודים הבאה – תשע"ג.²¹

גם להחלטת הממשלה ב-8 בינואר 2012 על יישום פרק החינוך בדוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) יש השפעה על החינוך הבלתי פורמלי בכלל ועל מסגרות משלימות בפרט. בין השאר החליטה הממשלה **לסבסד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר-הצהריים, עד השעה 16:00, בימים א'-ה', בגני-הילדים הציבוריים ובבתי-הספר המתוקצבים על-ידי משרד החינוך, עבור ילדים בני 3-9 הנמצאים בגני-הילדים ובכיתות א'-ג'**. לפי ההחלטה, יתקיימו במסגרות אלו, בין היתר, חוגים, סיוע בשיעורי בית והעשרה פורמלית ובלתי פורמלית, תוך מתן מענה על הצרכים בסוגיית ההזנה. הממשלה הטילה על מנכ"לית משרד החינוך להקים צוות היגוי לשם יישום ההחלטה, והכוונה היא כי ביישובים המצויים באשכולות החברתיים-כלכליים 1-4 יחל היישום כבר בשנת הלימודים התשע"ג (בהמשך עודכנה ההחלטה והיא תיושם בתשע"ג ביישובים המצויים באשכולות החברתיים-כלכליים 1-3 בלבד).²²

²⁰ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [נתונים על השתתפות בני-נוער בפעילויות פנאי מחוץ לבית ובמסגרות לחינוך בלתי פורמלי](#), כתבה אתי וייסבלאי, 20 בנובמבר 2011.

²¹ הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, [פערים בנגישות וזמינות בפעילויות פנאי לילדים ובני-נוער \(חברה, העשרה, תרבות וספורט\) – לציון היום הבין-לאומי לזכויות הילד](#), פרוטוקול דיון, 21 בנובמבר 2011.

²² החלטת ממשלה מאפריל 2012, ביטלה את מבחן התעסוקה כתנאי לקבלת הסבסוד לצהרונים בשלושת האשכולות הנמוכים והסמיכה את שרי האוצר והחינוך לערוך שינויים בנוגע ליישום התוכנית ביתר היישובים במדינה, כפי שיראו לנכון. בעקבות זאת הודיעה הממשלה כי בשנת הלימודים תשע"ג תיושם התוכנית רק באשכולות 1-3. ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, פרוטוקול דיון, 22 במאי 2012.



למימון התוכנית הקצתה הממשלה 2.35 מיליארד ש"ח, וסכום זה יתווסף בהדרגה על בסיס התקציב של משרד החינוך בשנים 2012–2016. כמו כן, הממשלה החליטה על **תוספת תקציב לתנועות הנוער**.²³

3. מעורבות ממשלתית במימון ובביצוע של שירותי חינוך בלתי פורמלי – השוואה בין-לאומית

להלן ייסקרו מודלים שונים של מעורבות ממשלתית במימון ובביצוע של שירותי חינוך בלתי פורמלי. בהכנת הסקירה התמקדנו במדינות שבהן מוטלת על המדינה החובה לספק שירותי חינוך בלתי פורמלי – בין באמצעות שירותי החינוך ובין באמצעות הרשויות המקומיות. יש להדגיש כי במדינות רבות המצב דומה לזה שתואר בישראל: יש מעורבות ממשלתית מסוימת בהסדרה ובסבסוד אך אין מחויבות ממשלתית לתת שירותים אלה לכלל אוכלוסיית הילדים ובני-הנוער.²⁴ במסמך שלהלן לא נעסוק במדינות אלו.

לסקירה שני חלקים. בחלקה הראשון יוצג נושא המסגרות המשלימות לילדים בגן ובבית-ספר יסודי ובחלקה השני יידונו פעילויות חינוך בלתי פורמלי המיועדות לתלמידי חינוך על-יסודי, בני-נוער וצעירים.

3.1. מסגרות משלימות לתלמידי הגן ובית-הספר היסודי

מסגרות משלימות (Out of school services) נועדו לספק מסגרת לילדים הלומדים בגן-ילדים או בבית-הספר היסודי בזמן שהוריהם עובדים, בשעות שלפני בית-הספר, לאחריו ובימים שבהם מערכת החינוך לא פועלת. שירותים אלה מתבססים לעתים קרובות, אך לא תמיד, על בתי-הספר והמרכזים הקהילתיים, ומספקים מסגרת בטוחה לילדים להשלמת שיעורי בית ולפעילויות פנאי אחרות, בעוד להורים ניתנת אפשרות להתאים את היקף השהייה של ילדיהם במסגרת הלימודית לשעות העבודה שלהם. בשנים האחרונות יש התפתחות ניכרת בשירותים מסוג זה: באחדות ממדינות אירופה, ובהן מדינות סקנדינביה, המדינה מחויבת לספק מסגרות מסוג זה לילדים המעוניינים בהן ובמדינות אחרות הממשלה פועלת להרחבה ניכרת של היצע המסגרות.²⁵

מנתונים שאסף ארגון ה-OECD עולה שיש הבדלים ניכרים בין המדינות בעניין זה. במדינות אחדות, למשל דנמרק, שבדיה והונגריה, יותר ממחצית מן הילדים בני 6–11 שוהים במסגרות משלימות; במדינות אחרות, ובהן קנדה, אסטוניה, יוון, הולנד, פינלנד ובריטניה, למעלה מ-20% מן הילדים בבית-

²³ מזכירות הממשלה, [שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי \(ועדת טרכטנברג\)](#), החלטה מספר 4088 של הממשלה מיום 8 בינואר 2012.

²⁴ מגוון ההסדרים בתחום זה גדול מאוד. לדוגמה, באוסטרליה אפשר לקבל החזרים עבור התשלום על מסגרות משלימות כחלק ממערכת החזרים על הוצאות טיפול בילדים, והמסגרות מפוקחות כחלק ממערכת זאת. חוק החינוך הפדרלי של ארצות-הברית, The Elementary and Secondary Education Act, מאפשר לבתי-ספר שבהם לומדות אוכלוסיות תלמידים מוחלשות לקבל תקציבים נוספים לצרכים שונים. בין השאר, אפשר להשתמש בתקציבים אלה להפעלת מסגרות משלימות בבית-הספר. תוכנית פדרלית בשם 21st Century Community Learning Centres, תומכת בהקמתם של מרכזי למידה והעשרה שמעניקים לתלמידים שבאים ממשפחות עניות ומבתי-ספר חלשים אפשרות לשפר את הישגיהם הלימודיים מחוץ לבית-הספר. חלק גדול ממדינות ארצות-הברית מקצות תקציבים למסגרות ולשירותים בתחום החינוך הבלתי פורמלי, בין השאר באמצעות חקיקה.

²⁵ במדינות סקנדינביה, ובהן דנמרק, פינלנד, נורבגיה ושבדיה, הרשות המקומית אחראית לקיומן של מסגרות משלימות לילדים. היא יכולה לספק שירות זה בעצמה או באמצעות התקשרות עם גורמים פרטיים. בצרפת ניתנים שירותים מסוג זה באמצעות בתי-הספר. בפורטוגל פועלים בתי-הספר עד השעה 17:30. באוסטריה ובגרמניה פועלות בשנים האחרונות יוזמות ממשלתיות שמטרתן להסדיר לימודים בבית-הספר עד לשעות אחר-הצהריים. הולנד ובריטניה יידונו במסמך זה, אך קוצר היריעה איננו מאפשר לתאר את המצב בכל המדינות הללו, התלוי כאמור באופי מערכת החינוך המקומית ובמבנה הארגוני שלה. במסמך שלהלן הובאו דוגמאות מייצגות ומדינות בעלות עניין מיוחד. להרחבה בנושא זה ראו:

הספר היסודי שוהים בהן; אך בחלק גדול ממדינות ה-OECD שיעור הילדים השוהים במסגרות משלימות נמוך מ-20%. ככלל, שיעור הילדים השוהים במסגרות מסוג זה מצטמצם במידה ניכרת עם העלייה בגילו של הילד.²⁶

להלן יתוארו המסגרות המשלימות לתלמידי גן ובית-ספר יסודי בחמש מדינות: בריטניה, שבדיה, הולנד, ניו-זילנד וקוויבק שבקנדה, שנמצא שיש בהן מעורבות ממשלתית ניכרת בהסדרת המסגרות ובמחויבות של המדינה לתת שירותים אלה כחלק מן השירותים שלה למשפחה. מבחינת אופי המסגרות, יש קווי דמיון ניכרים בין המדינות, אך יש ביניהן גם הבדלים, ואלה מתומצתים להלן:

גורם מבצע – המסגרות המשלימות מבוססות בדרך כלל על בתי-הספר, אך על-פי רוב אפשר להתקשר גם עם גורמים פרטיים המספקים אותן. בבריטניה המדיניות הממשלתית מחייבת את כלל בתי-הספר להפעיל מסגרות משלימות ושירותי חינוך בלתי פורמלי בשעות שבהן בית-הספר אינו פועל, לצד שירותים נוספים למשפחות ולקהילה. בשבדיה, הולנד וקוויבק נקבע בחוקי החינוך הרלוונטיים כי על הגורם הממונה על תחום החינוך ברשות המקומית להציע לילדים ולמשפחות הנזקקים לשירותים אלה מסגרת משלימה, והרשות יכולה להתקשר עם גורמים פרטיים לשם כך. בניו-זילנד המערכת מבוססת על גורמים פרטיים.

מימון – בכל המדינות ההורים נדרשים להשתתף בעלויות המסגרת המשלימה. בבריטניה יש תקציבים לסיוע למשפחות מעוטות יכולת, בהולנד המימון נחלק בין הממשלה, המעסיקים וההורים; חלקם של ההורים נקבע בהתאם להכנסתם והוא נמוך יחסית. בשבדיה הרשויות המקומיות יכולות לגבות מן ההורים תשלום לכיסוי העלויות. בניו-זילנד סבסוד העלויות של הטיפול במסגרות משלימות הוא חלק מן הסבסוד למסגרות טיפול בילדים הניתן במדינה, ובקוויבק נדרשים ההורים לשלם סכום יומי קבוע.

הסדרה ופיקוח – בתחום ההסדרה והפיקוח ניכרים הבדלים מהותיים בין המדינות אשר למידת התערבותן בפעילות המסגרות ולגורם המפקח עליהן. בשבדיה ובבריטניה המסגרות המשלימות נתונות לפיקוח כחלק מהפיקוח על מערכת החינוך, ובשבדיה תוכנית הלימודים במסגרות אלה היא חלק מתוכנית הלימודים בכלל מערכת החינוך. בהולנד הפיקוח הוא של הרשויות המקומיות, כחלק ממערך הטיפול בילדים, וניתנת אוטונומיה מלאה למסגרות בנושא תכנים ופעילויות. בניו-זילנד המשרד לשירותים חברתיים, המסבסד את המסגרות, מסדיר את פעילותן ומפקח עליהן. בקוויבק מפקחים על המסגרות המשלימות מינהלת המחוז במשרד החינוך והממונה על החינוך ברשות המקומית.

²⁶ OECD (2011), *Doing Better for Families*, OECD Publishing. doi: [10.1787/9789264098732-en](https://doi.org/10.1787/9789264098732-en), OECD Family Database, [Out of school hours care services](#).



בריטניה – Extended School Services

חוק החינוך של בריטניה משנת 2002 (Education Act 2002) איננו מחייב את המדינה להעניק שירותי חינוך בלתי פורמלי אך מאפשר לבתי-ספר לקיים פעילות מסוג זה ומתנה את התנאים להפעלתה. סעיפים 27 ו-28 לחוק מקנים להנהלת בית-הספר את האפשרות לספק כל שירות לתלמידים בבית-הספר ולהוריהם או לאנשים המתגוררים או עובדים בסביבתו הקרובה של בית-הספר, באמצעות התקשרות עם כל אדם, שיתוף פעולה עם גורמים שונים או הקצאת אנשי צוות, משאבים ושירותים לצורך מתן השירות. התנאי בעניין זה הוא שאין בפעילויות הפרעה של ממש לפעילות החינוכית בבית-הספר והן אינן סותרות את תקנון בית-הספר. לפני שבית-הספר פועל לפי סעיף זה עליו להתייעץ עם רשות החינוך המקומית, צוות בית-הספר והורי התלמידים הרשומים בו. כמו כן, אפשר להתייעץ עם תלמידי בית-הספר בהתאם לגילם ורמת הבנתם.²⁷

מדיניות ממשלת בריטניה בשנים האחרונות היא לדרוש מבתי-הספר לשמש מרכז קהילתי שמתקיימות בו פעילויות שונות, לרבות פעילויות חינוך בלתי פורמלי. פעילויות ושירותים מסוג זה, המכונים Extended School Services, הם נדבך מרכזי בתוכנית הממשלתית שכותרתה Every child matters, שהוצגה בשנת 2003 ונועדה לשפר את רווחתם של ילדים ובני-נוער במדינה. בין האסטרטגיות שגובשו במסגרתה: האסטרטגיה לעשור של מסגרות טיפול בילדים (Choice for Parents, the Best Start for Children) שפורסמה בשנת 2004, תוכנית אסטרטגית לילדים (Children's Plan) משנת 2007 ותוכנית אסטרטגית לנוער ולצעירים (Youth Matters).

על-פי הצהרות המדיניות של ממשלת בריטניה דאז, הורים רבים מתקשים להתאים בין שעות הפעילות וימי הפעילות של בתי-הספר לזמנים שבהם נדרשת נוכחותם במקומות העבודה. אף שבתי-ספר רבים מציעים פעילויות לפני שעות הפעילות בית-הספר, אחריהן ובזמן החופשות, הורים עובדים מתקשים להסתייע במסגרות אלה שכן הן אינן ניתנות באופן קבוע בכל ימי השבוע ובכל החופשות או ברציפות עם שירותי בתי-הספר. כמו כן צוין כי הוכח שפעילויות אחר-הצהריים מיטיבות עם תלמידי בית-הספר ובני-משפחותיהם, ובמיוחד עם תלמידים מקבוצות אוכלוסייה מוחלשות ובעתות משבר. לפיכך הודיעה הממשלה כי עד לשנת 2010 לכל המשפחות שבהן ילדים בגילאי בית-ספר תהיה גישה למסגרות משלימות לילדים בשעות שלפני בית-הספר, בשעות שאחריו ובזמן החופשות ממנו. לצורך יישום מדיניות זאת דרשה הממשלה כי בכל בתי-הספר יוצעו "שירותים מורחבים" (extended services), בין השעות 08:00 בבוקר ו-18:00 בערב, למשך 48 שבועות בשנה, לרבות בחופשות של בתי-הספר. בתי-הספר יכולים לכלול במסגרת זו שירותים שונים בהתאם לגילאי הילדים וצורכי המשפחות, ולספק אותם בעצמם או באמצעות שיתוף פעולה עם גורמים שונים בקהילה מן המגזר הפרטי, המגזר השלישי ומתנדבים, לרבות בתי-ספר סמוכים. שירותי ה"ליבה", שבת-הספר מחויבים להציע הם אלה:

- מגוון פעילויות כמו סיוע בלימודים, פעילויות נופש ופנאי, מוזיקה, ספורט, אמנות, התנדבות וכדומה;
- שירותי טיפול בילדים בשעות 08:00–18:00, 48 שבועות בשנה, בבתי-ספר יסודיים;
- תמיכה בהורות, לרבות "קורסי משפחה";

²⁷ United Kingdom, [Education Act 2002](#).



• גישה מהירה וקלה לשירותים ייחודיים כמו קלינאות תקשורת;

• העמדת מתקני בית-הספר לשירות הקהילה, למשל לפעילויות לחינוך מבוגרים ופעילויות ספורט.²⁸

בתי-ספר יכולים לבקש מן ההורים תשלום עבור ההשתתפות בשירותים מורחבים לרבות מסגרות טיפול בילדים לפני שעות הפעילות של בית-הספר ואחריהן, פעילויות העשרה ופנאי וכדומה. התשלום נועד לכיסוי עלויות התפעול של השירותים, כגון שכרם של מורים או של כוח-אדם אחר הנדרש להפעיל את השירות. השתתפות ההורים לא תהיה גבוהה מן הנדרש לכיסוי עלויות התפעול של השירות והם לא יידרשו לסבסד את השתתפותם של הורים אחרים. לא ניתן לדרוש תשלום תמורת פעילויות שהן חלק מתוכנית הלימודים הרגילה בבית-הספר, גם אם הן מתרחשות מחוץ לשעות הלימודים הרגילות. ממשלת בריטניה מסבסדת את השירותים לילדים מאוכלוסיות מוחלשות.²⁹ מערכת המס מאפשרת לקבל זיכוי במס בגין הוצאות טיפול בילדים, ובכלל זה טיפול בזמנים שבהם מערכת החינוך אינה פועלת.³⁰

השירותים המורחבים הניתנים בבתי-הספר הם בפקוח המשרד לסטנדרטים בחינוך (Ofsted), המפקח על כלל פעילויות מערכת החינוך והטיפול בילדים בבריטניה.³¹

לפי בדיקה שנעשתה על-ידי משרד החינוך בבריטניה סמוך למועד ההחלה המלאה של התוכנית, רוב מוחלט של בתי-הספר, כ-99% מהם, מציעים שירותים מורחבים. כשני-שלישים מהם מספקים את כלל שירותי הליבה וכשליש מבתי-הספר מספקים חלק משירותי הליבה. בתי-ספר תיכוניים מציעים שירותים רבים יותר מבתי-ספר יסודיים. בפילוח לפי סוגי השירותים עולה כי כמעט בכל בתי-הספר מוצעות פעילויות מגוונות לשעות אחר-הצהריים, לרבות מסגרות משלימות לילדים בשעות שלאחר בית-הספר. בחלק קטן יותר מוצעות מסגרות ופעילויות לפני בית-הספר, בזמן חופשות ובשעות הערב. בממוצע מוצעים בכל בית-ספר 14 סוגים של פעילויות בשבוע. כמעט כל בתי-הספר מציעים שירותיהם של מטפלים בחינוך המיוחד, למשל קלינאי תקשורת. כשלושה-רבעים מבתי-הספר מציעים שירותים לכל המשפחה, תמיכה בהורות וחינוך למבוגרים. כשני-שלישים מבתי-הספר פותחים לפחות אחד מהמתקנים שלהם לקהילה בשעות שבהן הם אינם פועלים.³²

ממשלת בריטניה תומכת בהקמת שירותים מורחבים בבתי-ספר ובתפעולם באמצעות הרשויות המקומיות, המעבירות את המשאבים הנדרשים לבתי-הספר לצרכים שונים, ובהם הקמת השירותים ושיפור הנגישות שלהם לאוכלוסיות מוחלשות. עד שנת 2011 הוקצו לכך תקציבים ייעודיים של יותר מ-1 מיליארד ליש"ט, ויש עלייה הדרגתית בתקציב בכל שנה. עם זאת, בטווח הארוך כוונת הממשלה היא להפחית את תמיכתה והיא מצפה ששירותים אלה ימשיכו להתקיים באופן עצמאי, על בסיס תשלומים של ההורים ותקציבים ממקורות אחרים.³³

לפי ממצאי בדיקת משרד החינוך, ברוב בתי-הספר המשתתפים נשאו בחלק מהעלויות של מסגרות הטיפול בילדים, פעילויות אחר-הצהריים והשימוש במתקני בית-הספר. כמעט בכל בתי-הספר ניתנו הנחות וסבסוד למשפחות שהתקשו לעמוד בתשלומים אלה. בתי-הספר נעזרו גם בתקציבים למימון

²⁸ Department of Education, [Extended Services Evaluation: End of Year One Report](#), July 2010.

²⁹ UK Department of Education, [Extended Services – FAQs](#)

³⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ימי חופשה בבתי-ספר יסודיים לעומת ימי חופשה במשק: סקירה משווה](#), כתבה אורלי אלמגור-לוטן, 5 בפברואר 2012.

³¹ UK Office of Standards in Education, childcare and skill, www.ofsted.gov.uk

³² <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/DFE-RR016.pdf> retrieved: January 3rd, 2012.

³³ Department of Education, [Extended services evaluation: The role of local authorities – Thematic review](#), March 2011.



הפעילויות שהועברו מן הרשויות המקומיות ומשרד החינוך. עם זאת, יותר ממחציתם העידו כי קשיים תקציביים הם מכשול להצלחת השירותים או להרחבתם.³⁴

מדיניות השירותים המורחבים בבתי-ספר בבריטניה מלווה במחקר, הן של משרד החינוך והן של המשרד לסטנדרטים בחינוך. במחקריהם של גופים אלה נמצאו עדויות להשפעתם החיובית הניכרת של שירותים מרחיבים בבתי-ספר על ילדים, משפחות, קהילות ובתי-הספר עצמם. השימוש בשירותים מורחבים מאפשר לילדים ליהנות ממגוון פעילויות ולרכוש ביטחון רב יותר ביכולת שלהם. הוא אף מעלה את המודעות של ילדים לתזונה נכונה ולחשיבותה של פעילות גופנית. ההשתתפות בפעילויות פנאי וספורט במסגרת זו הגדילה את הסיכוי של תלמידים ובני-משפחותיהם להשתתף בפעילויות נוספות, למשל מרכזי למידה לילדים ומרכזי למידה משותפים עם הורים. ההשתתפות במרכזי למידה משפרת את ההישגים הלימודיים של תלמידים. יש עדויות מוצקות לתפקיד החיובי שיש לשירותים מורחבים בהתמודדות של ילדים ובוגרים עם קושי כלכלי, חברתי, חינוכי וכדומה. הם עשויים למנוע נשירה מבתי-ספר, לסייע לתלמידים לעסוק בלמידה ולכוון אותם לאפיקים מועילים בשעות שלאחר הלימודים. משפחות יכולות להסתייע בשירותים המורחבים כדי להגדיל את זמינות בני-הזוג לתעסוקה, לרכוש מיומנויות הוריות ולהתמודד עם מצבי משבר, ויש לכך יש השפעה חיובית על ילדים. העובדה כי כלל השירותים מצויים במקום אחד מגדילה את נגישותם ומרחיבה את מעגל המשפחות הנעזרות בהם. ריכוז שירותים אלה בבית-הספר משפר את מעמדו של בית-הספר בקהילה, משפר את הקשר בין צוות בית-הספר להורי התלמידים ולקהילה בכלל ומגדיל את הסיכוי שהורים או חברים אחרים בקהילה יראו את בית-הספר כמשאב של הקהילה ויתרמו לפעילויות המתרחשות בו בדרכים שונות. עם זאת, יש הבדלים בין בתי-ספר אשר להשפעת השירותים המורחבים, והדבר תלוי במידת ההתאמה של השירותים לצרכים של התלמידים והקהילה.³⁵

בחודש מאי 2010 התרחשו חילופי שלטון בבריטניה. מדיניות הממשלה החדשה בנושאי חינוך ובתי-ספר נוסחה במסמך שפורסם בנובמבר 2010, ובו הודיעה הממשלה על המשך מחויבותה לשירותים המורחבים בבתי-הספר, לשיתוף הפעולה בין בתי-הספר לגורמים עסקיים, התנדבותיים וסטטוטוריים לשם כך ולתפקידם של בתי-הספר בחיזוקן של משפחות וקהילות. עם זאת, הובהר שמדיניות הממשלה תאפשר לבתי-הספר עצמאות רבה יותר בקביעת השירותים שהם מעוניינים לתת, ובין השאר ההנהלה תוכל לקבוע בעצמה את משך יום הפעילות בכל בית-ספר.³⁶ על-פי מדיניות זו, נקבע שמאפריל 2011 ואילך התקציבים שמועברים לשם קיומם של שירותים מורחבים נכללים בתקציב שמועבר לבית-הספר ולא ייקבעו תקציבים מסוימים וייעודיים שעל הנהלת בית-הספר להעביר לשירותים אלה. לבתי-הספר תהיה עצמאות בהחלטה אם ואיזה חלק מתקציביהם להעביר לשירותים אלה. משאבים המיועדים לסיוע לתלמידים מאוכלוסיות מוחלשות ייכללו בתקציב הכולל המיועד למטרה זאת, והנהלת בית-הספר תוכל להשתמש בו כדי לסבסד שהותם של תלמידים מאוכלוסיות מוחלשות בשירותים מורחבים או כדי להפעיל שירותים מורחבים המיועדים לאוכלוסיות אלה.³⁷

³⁴ Department of Education, [Extended Services Evaluation: End of Year One Report](#), July 2010

³⁵ UK Department of Education, [Extended Services: Evidence of Impact and Good Practice](#), [Extended Services in Practice – A summary of evaluation evidence for head teachers](#), September 2011, Ofsted, [Good practice in extended schools](#), July 2009.

³⁶ UK Department of Education, [The Importance of Teaching – The Schools White Paper 2010](#), November 2010.

³⁷ UK Department of Education, [Extended Services – FAQs](#)



חוק החינוך היסודי בהולנד (WPO – Wet op het primair onderwijs) מחייב מאז 2007 את בתי-הספר היסודיים להציע לתלמידיהם מסגרות משלימות בשעות 7:30 עד 18:30, ובימי חופשות – לפי בקשת ההורים. במסגרות המשלימות מתקיימות פעילויות חינוך בלתי פורמלי מסוגים שונים. בתי-הספר יכולים לארגן פעילויות אלה בעצמם או להתקשר עם מפעיל עצמאי בבית-הספר או מחוצה לו.³⁸

החוק למסגרות לטיפול בילדים משנת 2005 מסדיר את פעילותן של מסגרות מסוגים שונים לטיפול בילדים, לרבות מסגרות משלימות לילדים בגילאי גן ובית-ספר יסודי. החוק קובע כי על המסגרות ליצור סביבה המועילה לרווחתו ולהתפתחותו של הילד, וקבועים בו סטנדרטים בסיסיים של בטיחות, היגיינה ואיכות שעל מסגרות מסוג זה לעמוד בהם, אך הוא אינו מתערב בתוכנית הלימודים ובפעילויות במקום. הרשויות המקומיות מפקחות על קיומם של הסטנדרטים שנקבעו בחוק. מימון המסגרות המשלימות מתחלק בין הממשלה, המעסיקים וההורים. תשלום ההורים נקבע בהתאם להכנסתם, והוא נמוך יחסית. הורים עובדים או לומדים יכולים לקבל מענק מרשויות המיסוי לצורך תשלום למסגרות טיפול בילדים.³⁹

נתוני ארגון ה-OECD משנת 2007 מלמדים כי הולנד היא אחת המדינות שבהן שיעור גבוה יחסית של ילדים השוהים במסגרות משלימות – כ-44% מן הילדים בני 4–12 שוהים במסגרות מסוג זה ושיעורם עולה מדי שנה בשנה.⁴⁰

ניו-זילנד – OSCAR: Out of School Care and Recreation

המעורבות הממשלתית במסגרות משלימות לילדים בני 5–13 נעשית בניו-זילנד באמצעות תוכנית "אוסקר" – Out of School Care and Recreation.

באוגוסט 2006 הודיעה ממשלת ניו-זילנד על תוכנית ממשלתית לשיפור אפשרויות הטיפול בילדים והתעסוקה שבידי ההורים ולשיפור תנאי ההעסקה של מטפלים. התוכנית התייחסה, בין השאר, למסגרות הפועלות אחר-הצהריים וקבעה כי יש לפעול כדי להבטיח כי להורים לילדים בגילאי בית-הספר תהיה גישה טובה יותר למסגרות איכותיות ולא יקרות התואמות את גיל הילדים. נקבע שעל מסגרות אחר-הצהריים להיות אמינות, ממוקמות במקום נוח וזמינות לכל הילדים בגילאי בית-הספר שהוריהם מעוניינים בשירותים אלה.⁴¹ בעקבות זאת גובשה תוכנית פעולה שמטרתה לאפשר להורים המעוניינים בכך גישה לשירותים משלימים בסטנדרטים מסוימים: השירותים באיכות טובה, המובטחת באמצעות סטנדרטים לאומיים; הם זמינים ואמינים; הם נמצאים במיקום נוח; השירותים נגישים לכול, לרבות ילדים עם מוגבלויות או צרכים מיוחדים וניתנים במחיר שווה לכל נפש, היוצר איזון בין העלות למשפחה לעלות לממשלה, בהתאם למדיניות הממשלה בעניין זה.⁴²

³⁸ Eurydice, Organization of the education system in the Netherlands 2008/09.

³⁹ Eurydice, Organization of the education system in the Netherlands 2008/09.

⁴⁰ OECD Family Database, [Out of school hours care services](#).

⁴¹ A New Zealand Government Initiative, [Choices for Living Caring and Working: A Ten Year Plan to Improve the Caring and Employment Choices Available to Parents and Careers](#), August 2006.

⁴² New Zealand Family Commission, "When School's Out: Conversations with Parents, Careers and Children About Out of School Services", February 2007.



יישום התוכנית מוטל על המשרד לשירותים חברתיים, והוא פועל באמצעות סבסוד עלויותיהן של מסגרות משלימות פרטיות לילדים זכאים המטופלים במסגרות מורשות ומתן מענקים להקמת מסגרות על-פי בקשה. נוסף על כך, ניתן מימון מיוחד לתוכניות משלימות מורחבות בבתי-ספר המצויים באזורי מצוקה.⁴³

סבסוד העלויות של הטיפול במסגרות המשלימות הוא חלק מן הסבסוד למסגרות טיפול בילדים הניתן במדינה זו. זכאים לסבסוד אזרחי ניו-זילנד החיים במדינה או תושביה הקבועים, שהם הורים עובדים, לומדים, הורים שנמצאים במסגרות הכשרה או מי שאחד מילדיהם מקבל קצבת נכות, שילדיהם בני 5–13 ומטופלים שלוש שעות בשבוע או יותר במסגרות מאושרות על-ידי המשרד לשירותים חברתיים. סכום הסבסוד תלוי בהכנסה ומיועד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. הסבסוד משולם ישירות למסגרות עצמן והיקפו אינו עולה על 20 שעות בשבוע, או 50 שעות שבועיות, במהלך החופשות מבית-הספר.⁴⁴

כדי לקבל את הסבסוד, על המסגרות לעמוד בסטנדרטים שקובע האגף לילדים, נוער ומשפחה במשרד לשירותים חברתיים, לעניין הסביבה החינוכית והטיפולית, תפעול המסגרת, כוח-האדם הטיפולי והצוות המנהל את המסגרת, הגנה על ילדים, בטיחות ובריאות. עם זאת, אין מניעה כי מסגרת משלימה תפעל ללא עמידה בסטנדרטים אלו.⁴⁵ בסטנדרטים לא מצוינות שעות הפעילות של המסגרת והפעילויות במסגרתה. על-פי נתונים שנאספו, מסגרות אחר-הצהריים פועלות על-פי רוב בשעות 14:00–18:00, ומסגרות לימי החופשה פועלות בין 6:30 ל-18:30.⁴⁶

בדיקה משנת 2009 מעידה כי הניסיון להביא לפריסה רחבה של מסגרות משלימות באמצעות השוק הפרטי לא זכה להצלחה. רק 9% מן הילדים בני 5–13 מטופלים במסגרות משלימות מוכרות, ורוב הילדים הנזקקים למסגרות מסוג זה מטופלים במסגרות הפועלות על-פי הסדרים פרטניים בלתי מוכרים, בתשלום או שלא בתשלום. הורים מדווחים כי מסגרות משלימות אינן נגישות להם וכי עלויות המסגרות גבוהות מדי עבורם, על אף הסבסוד המוצע.⁴⁷ מספר המסגרות המוכרות קטן יחסית, ובשנת 2009 היו כ-1,400 מסגרות. עם זאת המשרד לשירותים חברתיים צופה שתחול עלייה במספרן בשנים הבאות, והקצה תקציבים ייעודיים לשם כך.⁴⁸

קוויבק, קנדה – School Daycare

האחריות לשירותי החינוך והטיפול בילדים בקנדה מוטלת על המחוזות והטריטוריות. מסגרות משלימות לילדים בגילאי בית-ספר בקנדה מוסדרות באמצעות חקיקה בכל אחת מן המדינות. מערכת החזרי המס על טיפול בילדים מעבירה החזרים גם בגין הוצאות על מסגרות משלימות לילדים בגילאי בית-ספר יסודי. בקוויבק יש מערך ייחודי של פיתוח ותפעול של מסגרות טיפול בילדים, לרבות מסגרות אחר-הצהריים.

⁴³ New Zealand, Ministry of Social Development, [Out of School Care and Recreation \(OSCAR\)](#)

⁴⁴ New Zealand, Ministry of Social Development, Childcare Assistance Fact Sheet, [Social Security \(Childcare Assistance\) Regulations 2004](#).

⁴⁵ New Zealand, Ministry of Social Development, [OSCAR Standards for approval and provider guidance](#), November 2011.

⁴⁶ New Zealand, Families Commission, [Caring for Kids: Parents' Views on Out-of-School Services and Care](#), May 2011.

⁴⁷ New Zealand, Families Commission, [Caring for Kids: Parents' Views on Out-of-School Services and Care](#), May 2011.

⁴⁸ New Zealand, Ministry of Social Development, [Childcare Assistance fact sheet](#).



בשנת 1997 הודיעה ממשלת קוויבק על רפורמה בתחום מדיניות הסיוע למשפחות. בין השאר נכללה בה מחויבות ממשלתית למסגרות לטיפול בילדים במחיר שווה לכל נפש, מן הגיל הרך ועד לגילאי בית-הספר היסודי, כדי לסייע לאמהות המעוניינות להשתלב בשוק העבודה או בלימודים ולהקטין את אי-השוויון בין ילדים. לשם כך נוסחו ונקבעו בחקיקה סטנדרטים להפעלת מסגרות לטיפול בילדים, לרבות מסגרות לילדים בגילאי בית-ספר.⁴⁹

מספטמבר 1997 ואילך ילדים בגילאי בית-ספר יסודי זכאים למסגרות משלימות בשעות שלפני הלימודים, בשעות שלאחר הלימודים ובהפסקת הצהריים, במחיר מסובסד של 7 דולר קנדי ליום. האחריות על המסגרות היא של מועצת בתי-הספר המקומית, שהיא הגורם האחראי לשירותי החינוך ברשות. על-פי רוב מסגרות אלו פועלות במבנה בית-הספר עצמו, בדרך כלל בין 07:00 ל-18:00.⁵⁰

מטרות המסגרות המשלימות הן להבטיח את שלומם וביטחונם של התלמידים המטופלים בהן, לתרום להשגת מטרותיו החינוכיות של בית-הספר, לקיים פעילויות נופש ופנאי התורמות להתפתחות הילד, לעודד התפתחות של כישורים חברתיים, כגון כבוד הדדי, שיתוף פעולה ופתיחות לאחר ולתמוך בהכנת שיעורי בית.

סעיף 256 לחוק החינוך של קוויבק קובע כי לפי בקשת הוועד המנהל של בית-הספר (גוף נבחר, הכולל נציגים של הורים, הקהילה וצוות בית-הספר), על מועצת בתי-הספר המקומית, שהיא הגורם האחראי לכלל שירותי החינוך ברשות, לספק שירותי טיפול בילדים בגילאי גן-ילדים ובית-ספר יסודי באופן המוסכם על הוועד המנהל של בית-הספר. שירותי הטיפול בילדים יינתנו בשטח בית-הספר או במקום אחר, אם אין בבית-הספר מקום מתאים. מנהל בית-הספר הוא האחראי העיקרי למסגרת המשלימה הפועלת בבית-הספר, לאיכותה, לארגונה ולכוח-האדם המקצועי המועסק בה, ולשילובה של המסגרת בצוותה בפעילות בית-הספר.

תפעולם של שירותים אלה מוסדר באמצעות התקנות למסגרות טיפול בילדים הניתנות בבית-הספר (Regulation Respecting Childcare Services Provided at School). לפי התקנות, על מסגרות טיפול בילדים הניתנות בבית-הספר להבטיח טיפול בתלמידי גני-הילדים ובתי-הספר היסודיים בשעות שבהן המסגרת החינוכית איננה פועלת. נקבע כי המסגרות המשלימות יפעלו בכל יום שבו פועלת המסגרת החינוכית מחוץ לשעות הפעילות של בית-הספר, ומועצת בתי-הספר המקומית והוועד המנהל של בית-הספר יכולים להסכים שיוצעו שירותים גם בימים שבהם בית-הספר איננו פועל. בתקנות קבועים כללים ברורים בנוגע לתפעול המסגרת החינוכית, הכשרת הצוות המטפל, היחס בין מספר המטפלים למספר הילדים, בטיחות, היגיינה, בריאות, פעילויות שיש לקיים במסגרות המשלימות ועוד. על המסגרות המשלימות לספק להורים בעת ההרשמה מסמך המפרט את כללי הפעילות של המסגרת, לרבות רישום, שעות הפעילות, תשלומים וכדומה.

המסגרות המשלימות הן גופים עצמאיים מבחינה פיננסית, ללא מטרות רווח, הנשענים על תקציבים ממשלתיים ועל תשלומי הורים. הממשלה מתקצבת את המסגרות המשלימות בכמה מסלולים: תקציב הקמה, הניתן למועצת בית-הספר באופן חד-פעמי, תקציבי הצטיידות, תקציב תפעול לפי מספר התלמידים הרשומים במסגרת באופן קבוע, תקציב להכשרת כוח-האדם החינוכי, תקציב לכיסוי עלויות מוזן מסוימות לבתי-ספר באזורי מצוקה ותקציב לטיפול בילדים עם מוגבלויות, אם ילדים כאלה

⁴⁹ Institut de la statistique Quebec, [Child Care from Birth to Eight Years of Age: Its Use and Influence on Child Development](#), June 2010

⁵⁰ Institut de la statistique Quebec, [Child Care from Birth to Eight Years of Age: Its Use and Influence on Child Development](#), June 2010



רשומים למסגרות ובהתאם למספר הילדים הללו וסוגי הנכויות שמהן הם סובלים. לא ניתן תקצוב להפעלת המסגרת בימי חופשה ועבור ארוחות. ההורים משלמים למסגרות תשלום קבוע של 7 דולרים קנדיים ליום לכל היותר. אפשר לגבות מן ההורים תוספת תשלום תמורת הסעדה או פעילויות מיוחדות במסגרת המשלימה. אם המסגרת פועלת גם בימים שבהם בית-הספר בחופש, תידרש תוספת תשלום עבור ימים אלו.⁵¹ צוין כי הורים שילדיהם מטופלים במסגרת משלימה זכאים להחזרי מס עבור הטיפול לילדיהם אך לא בעבור ימים שבהם שילמו את התשלום המופחת.⁵²

התקציבים הממשלתיים למסגרות המשלימות מועברים באמצעות מינהלות המחוזות במשרד החינוך. מינהלת המחוז היא הגורם המפקח על עמידתן של המסגרות בכללים שנקבעו בחוק. מועצת בתי-הספר המקומית מקבלת את התקציבים לתפעול המסגרת ממשרד החינוך, מסייעת לכל מסגרת ומפקחת, באמצעות מתאם מסגרות טיפוליות לילדים הממונה על ידה, על הארגון והתפעול השוטף של כל אחת מהן.⁵³

על-פי נתונים שנאספו במכון הסטטיסטי של קוויבק במסגרת סקר התפתחות הילד, כמחצית מן הילדים בני 6–8 מטופלים במסגרות משלימות בבית-הספר. שיעור הילדים המטופלים במסגרות אלה יורד עם העלייה בגיל. לילדים שאמם עובדת או שמצבם הכלכלי טוב יותר סיכוי גבוה יותר להיות מטופלים במסגרת משלימה. רוב הילדים המטופלים במסגרת משלימה שוהים בה באופן קבוע, וחלקם הגדול מטופל 11 שעות בשבוע או יותר. מספר המסגרות גדל במידה ניכרת מאז 1997, במיוחד באזורים מרוחקים שבהם היה מחסור במסגרות מסוג זה.⁵⁴

שבדיה – מרכזי פנאי (Fritidshem)

האחריות למתן שירותי חינוך בשבדיה, לרבות שירותי חינוך בלתי פורמלי לילדים בגילאי גן ובית-ספר יסודי, מוטלת על הרשויות המקומיות. שירותים אלו ניתנים באמצעות מסגרות משלימות, המכונות בשבדיה *Fritidshem*, כלומר, מרכזי זמן חופשי או מרכזי פנאי.

על-פי חוק, הרשויות המקומיות מחויבות לאפשר לכל ילד מגיל שש ועד לסיום שנת הלימודים שבה מלאו לו 13 שנים לשהות במסגרות משלימות הפועלות בשעות ובימים שבהם לא מתקיימים לימודים.

פעילותן של המסגרות והגדרת מחויבותן של הרשויות המקומיות להעניק את השירות מוסדרות בחוק החינוך (Skollag), שתוקן לאחרונה בשנת 2010. על-פי החוק –

– על המסגרות להשלים את מערכת בתי-הספר ולהמריץ את התפתחותו של הילד ואת לימודיו וכן להציע פעילויות לניצול איכותי של הזמן הפנוי.

– לרשויות המקומיות יש מחויבות לספק מסגרות משלימות ברמה גבוהה, בפרק זמן סביר וסמוך ככל האפשר לבית-הספר שבו הילד לומד או למקום מגוריו, לכל ילד שהוריו לומדים או עובדים וכן לילדים המוגדרים כנוקדים לתמיכה מיוחדת, ללא קשר למצב התעסוקתי של הוריהם.

⁵¹ Quebec, Ministry of Education, School Daycare Services, *Information Document*, 2002

⁵² Revenu Quebec, [Refundable Tax Credit for Childcare Expenses](#), April 2012.

⁵³ Quebec, Ministry of Education, School Daycare Services, *Information Document*, 2002

⁵⁴ Institut de la statistique Quebec, [Child Care from Birth to Eight Years of Age: Its Use and Influence on Child Development](#), June 2010



– על העובדים במסגרות להיות בעלי השכלה והכשרה מתאימות, כדי שיוכלו לספק את צורכי הילדים הן מבחינה טיפולית והן מבחינה חינוכית. על גודל הקבוצה, הרכבה והמבנה שלה לתאם את סוג הפעילות.

– הרשויות המקומיות יכולות לגבות מן ההורים תשלום לשם כיסוי עלויות התפעול של המסגרות והפעילויות.⁵⁵

המסגרות המשלימות לילדים בני 6–9 פועלות בתוך בתי-הספר. משך הפעילות נקבע בהסכם בין הרשות המקומית לבין ההורים, ובדרך כלל מסגרות אלו פועלות עד שעות אחר-הצהריים המאוחרות. לילדים בני 10 ומעלה מוצעות גם פעילויות במסגרות משלימות שאינן חלק מבית-הספר ומכונות "מרכזי פנאי פתוחים". עם זאת, מסגרות מסוג זה אינן קיימות בכלל הרשויות המקומיות. רוב המסגרות המשלימות הן בבעלות הרשות המקומית אך יש מסגרות משלימות, ואף בתי-ספר, שהם בבעלות פרטית. מסגרות משלימות בבעלות פרטית חייבות באישור העירייה, והעירייה אף מסייעת להן באמצעות מענקים. בשנת 2009, מתוך 4,328 מסגרות משלימות, 610 מסגרות היו בבעלות פרטית; מ-640 מרכזי פנאי פתוחים, 97 מרכזים היו בבעלות פרטית. מספר המסגרות המשלימות בבעלות פרטית ומספר הילדים השוהים בהן הם במגמת עלייה.⁵⁶

המסגרות המשלימות מפקחות על-ידי הרשות הלאומית לחינוך בשבדיה (Skolverket), המפרסמת גם מדריכים לעניין הסטנדרטים לאיכות המסגרת ותפעולה. תוכנית הלימודים במסגרות המשלימות משותפת לבית-הספר ולכיתת הגן (כיתת גן המיועדת לילדים בני-שש הפועלת בתוך בית-הספר), ומדגישה את שיתוף הפעולה בין המסגרות בלימוד תחומי הדעת השונים. שיתוף פעולה מתקיים גם בקרב כוח-האדם המקצועי והחינוכי, המשותף לעתים קרובות לבית הספר, לגן-הילדים ולמסגרת המשלימה.⁵⁷

מימון המסגרות המשלימות, בדומה לשירותי חינוך אחרים בשבדיה, מוטל ברובו על הרשויות המקומיות. החוק מאפשר לרשויות מקומיות לגבות תשלום מן ההורים לשם כיסוי עלויות התפעול של המסגרות המשלימות. רשויות מקומיות המעוניינות בכך יכולות להגביל את התשלום על-פי רמת ההכנסה של משפחתו של הילד. רשויות מקומיות שמגבילות את התשלום מקבלות סבסוד ומענקים מן המדינה לכיסוי הפערים במימון, ולכן רוב הרשויות המקומיות בוחרות להגביל את תשלומי ההורים.⁵⁸

בשנת 2010 כ-82% מן הילדים בני 6–9 ו-15% מן הילדים בני 10–12 שהו במסגרות משלימות.⁵⁹

3.2 פעילויות של חינוך בלתי פורמלי לבני-נוער ולצעירים

לשירותי פנאי וחינוך בלתי פורמלי חשיבות רבה, במיוחד לצעירים ובני-נוער. השתתפות בפעילויות מסוג זה מעניקה לבני-נוער ולצעירים אפשרות לביטוי עצמי, תחושה של עצמאות והישג. השפעה חיובית זו עשויה להגן על המשתתף מפני הסכנה והנזק שבאורח חיים תחרותי, לחוץ ולא פעיל ולהביא להימנעות

⁵⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, [Employment developments in childcare services for school-age children – Sweden](#), 2006.

⁵⁶ European Commission, Erudice, [Organization of the Education system in Sweden – 2009/2010](#).

⁵⁷ Government of Sweden, [Out-of-school centres](#), July 2011

⁵⁸ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, [Employment developments in childcare services for school-age children – Sweden](#), 2006.

⁵⁹ Swedish National Agency for Education, [Facts and Figures about Pre-school Activities, School-age Childcare, Schools and Adult Education in Sweden 2011](#)



מעישון, משתיית אלכוהול, מסמים ומאלימות. אפשר למנות השפעות חיובית של השתתפות בפעילויות פנאי בכמה תחומים, השלובים זה בזה: שיפור הבריאות הפיזית, שיפור הבריאות הנפשית, שבאה לידי ביטוי בהפחתת לחץ ומתח ושיפור התחושה הכללית, העלאת הביטחון העצמי, תחושת עצמאות, פיתוח מיומנות בפתרון בעיות וכישורים בין-אישיים, חיזוק הקשר בין היחיד לקהילה ובין היחיד למשפחתו, הגברת המודעות לחשיבות השמירה על הסביבה ומתן אפשרויות תעסוקה בשירותי הפנאי והחינוך הבלתי פורמלי. עם זאת, יש חסמים מרכזיים להשתתפות בפעילויות פנאי, לרבות מחסור במתקנים ובשירותים מתאימים, עלויות שירותי הפנאי והחינוך הבלתי פורמלי, חוסר בזמן של הצעירים, היעדר נגישות של שירותים אלו והיעדרם של אמצעי תחבורה נוחים לשירותים אלו ותחושת אי-ביטחון, המונעת שימוש רווח בשירותים אלו. חסמים נוספים מוצבים בפני בני-נוער וצעירים מקבוצות אוכלוסייה מוחלשות, מהגרים ובעלי מוגבלויות.⁶⁰

על אף ההכרה בחשיבותם של שירותי פנאי וחינוך בלתי פורמלי זמינים לנוער ולצעירים בהקשר של התפתחות אישית וחברתית, מניעת נשירה ומניעת התנהגויות סיכון, נמצא כי ברוב המדינות שירותים אלה ניתנים באופן חלקי, מפוזר ובלתי מתואם.

להלן תוצג המדיניות בתחום שירותי הפנאי לצעירים והחינוך הבלתי פורמלי בכמה מדינות אירופה: הולנד, שבדיה ואירלנד, וכן בניו-זילנד ובקוויבק. נמצא כי במדינות אלה גיבשה הממשלה תוכניות מדיניות לאומיות שמטרתן לשפר את מצבם של בני-נוער וצעירים במדינה. תוכניות מסוג זה מציבות יעדים ברמה הלאומית, מגדירות את השותפים והשחקנים השונים בתחום וקובעות גורם המתאם את הפעולות והממונה על יישום התוכנית. בתוכניות אלו מושם דגש בהשתתפותם של בני-נוער וצעירים עצמם בפיתוח, בהקמה ובהערכה של השירותים המיועדים להם. כפי שנראה להלן כל אחד מן המדינות והגופים שנסקרו מדגיש היבטים אחרים של הפעילויות בחינוך הבלתי פורמלי ובתחום הפנאי ומעניק לנושא זה משקל אחר. במדינות רבות, ובהן שבדיה, קוויבק, ניו-זילנד ואירלנד, שייסקרו להלן, יש בממשלה משרד לענייני צעירים שמטרתו לקדם את עניינם בדרכים שונות, לרבות תמיכה בפעילויות של חינוך בלתי פורמלי ברשויות המקומיות ובארגונים שונים. המשרד לענייני צעירים בכל מדינה עוקב אחרי יישום המדיניות הלאומית בענייני צעירים וממונה על תיאום בין משרדי הממשלה והגופים הציבוריים השונים המעורבים בטיפול בנושא.

למוסדות **האיחוד האירופי** אין סמכות בענייניהן הפנימיים של המדינות החברות באיחוד, לרבות חינוך וחינוך בלתי פורמלי. עם זאת, האיחוד פועל רבות כדי לעודד את המדינות החברות בו לשתף פעולה ומידע ולקיים פעילויות בתחום החינוך הבלתי פורמלי, בשל ההכרה בחשיבות החינוך הבלתי פורמלי כהשלמה לחינוך במסגרות הפורמליות, ככלי העושה את הלימוד לאטרקטיבי ולרלוונטי לחייהם של צעירים וככלי לפיתוח עצמי ולהכנה לחיים הבוגרים. על-פי נתונים שפורסמו בדוח האיחוד האירופי לצעירים משנת 2009, שיעור ההשתתפות הממוצע של צעירים בני 15–24 בפעילויות של חינוך בלתי פורמלי נמוך מ-10%. עם זאת במדינות מסוימות, ובהן דנמרק, שבדיה, אוסטריה ובריטניה, שיעור ההשתתפות גבוה יותר, ובחלק מהמדינות הוא עולה על 20% מכלל הצעירים.⁶¹ ספר לבן (white paper)⁶² בנושא צעירים באירופה שפורסם על-ידי הנציבות האירופית בשנת 2001, קורא להגדרה ברורה יותר של קריטריונים של איכות בתחום החינוך הבלתי פורמלי, להכרה רבה יותר של המדינות בחשיבות התחום

⁶⁰ Ireland, Office of the Minister for Children, Department of Health and Children, [National Recreation Policy for Young People](#), 2007

⁶¹ European Commission, [EU Youth Report 2009](#).

⁶² "ספר לבן" הוא מסמך של הנציבות האירופית המציע מדיניות בנושא מסוים.



ולהתאמה בין החינוך הפורמלי לחינוך הבלתי פורמלי כדי שישלימו זה את זה.⁶³ תוכנית אירופית לבני-נוער ולצעירים בשנים 2007–2013, Youth in Action, שאומצה על-ידי הפרלמנט האירופי והנציבות האירופית בשנת 2006, מקדמת שיתוף פעולה בין מדינות האיחוד, בין השאר בתחום החינוך והחינוך הבלתי פורמלי.⁶⁴ התוכנית "אסטרטגיה אירופית לצעירים" משנת 2009 קוראת למדינות החברות לפתח אפשרויות לחינוך בלתי פורמלי כמענה על בעיות שונות שעמן מתמודדים בני-נוער, לרבות נשירה מלימודים וסטריאוטיפים מגדריים, ולעודד במסגרות אלה שיתוף של בני-הנוער עצמם ושל משפחות וגורמים שונים בקהילה. על המדינות החברות לתמוך בפעילויות חינוך בלתי פורמלי, לקדם את איכותן, להכיר בתכנים ובמיומנויות הנרכשים במסגרתם, לרבות הכרה הדדית של מדינות האיחוד האירופי במסגרות כאמור, ולשלב אותם טוב יותר במערכת החינוך הפורמלית.⁶⁵

המחלקה לענייני נוער במשרד לילדים ולנוער באירלנד ממונה על תמיכה בתחום החינוך הבלתי פורמלי וקידומו, לרבות האפשרויות שעומדות בפני בני-נוער וצעירים עד גיל 25 לפיתוח הכישורים האישיים והחברתיים שלהם, תוך מתן דגש מיוחד על פעילויות לקידום בני-נוער בני 10–21 וצעירים שבאים מסביבה חברתית או כלכלית חלשה. אחד מן הנדבכים המרכזיים בפעילותו של המשרד הוא החוק לקידום נוער, Youth Work Act, משנת 2001. החוק מגדיר פעילות לקידום נוער כתוכנית חינוכית שההשתתפות בה וולונטרית ומטרתה לתמוך בהתפתחותם האישית והחברתית של צעירים ולהעשיר אותה. תוכניות לקידום נוער משלימות את החינוך במערכת החינוך הפורמלית או האקדמית או את ההכשרה המקצועית, ומסופקת בעיקר על-ידי ארגונים התנדבותיים לקידום נוער. החוק מחייב את הממשלה להקדיש משאבים לקידום נוער, לפקח על הארגונים שניתנים להם משאבים ולקיים מחקר והערכה בתחום זה. על-פי החוק, הזרוע המבצעת של המדיניות הממשלתית ברמה המקומית היא הוועדה המקומית להכשרה מקצועית, שעוסקת בהכשרה מקצועית ובחינוך למבוגרים. בסמכות ועדות אלו להעניק סיוע, לרבות סיוע כספי, לארגונים לקידום נוער, להכין וליישם תוכנית מקומית לקידום נוער בהתאם לתקציבים העומדים לרשותן, להקים מועצות נוער מקומיות ולדווח לשר על פעילויות לקידום נוער, ובכלל זה על התקציבים המוקצים לכך. כמו כן, הוקמה לפי חוק ועדה לאומית מייעצת לקידום נוער.⁶⁶ בשנת 2011 הציג המשרד תהליכים לבחינת סטנדרטים של איכות עבור תוכניות וארגונים לקידום נוער הממומנים על-ידי המשרד.⁶⁷

בשנת 2007 פרסם המשרד את התוכנית הלאומית לנופש ופנאי, שמטרתה לשפר את אפשרויות הנופש החיוביות, בעיקר של בני-נוער בני 12–18. מטרת התוכנית:

1. לשתף צעירים בעיצוב מדיניות נופש ומתקני נופש ופנאי, ביישום המדיניות ובפיקוח על פעולות אלו;
2. לקדם פעילויות פנאי מאורגנות לבני-נוער ולבחון דרכים לעודד בני-נוער להשתתף בהן;
3. לוודא כי הצרכים של בני-הנוער בתחום מתמלאים באמצעות פיתוח של פעילויות ידידותיות ובטוחות לבני-נוער;
4. להגדיל את מגוון הפעילויות המוצעות לצעירים מקבוצות שוליים ובעלי מוגבלויות;

⁶³ Commission of the European Communities, European Commission White Paper – A New Impetus for European Youth, Brussels, 21.11.2001

⁶⁴ European Commission, Youth in Action Program website.

⁶⁵ Commission of the European Communities, An Eu Strategy for Youth – Investing and Empowering A Renewed Open Method of Coordination to Address Youth Challenges and Opportunities, 27.4.2009

⁶⁶ Youth Work Act 2001.

⁶⁷ Ireland, Department of Children and Youth Affairs, Quality Standards Initiatives.



5. לקדם סטנדרטים של איכות ורישוי במתן שירותי נופש ופנאי ;

6. לקדם שיתוף פעולה בין גורמים ממשלתיים, ציבוריים, מקומיים ופרטיים בכל הנוגע לפיתוח ולמימון של פעילויות נופש ופנאי ;

7. לשפר את המידע על היצע השירותים, השימוש בהם והפיקוח עליהם.

ליישום התוכנית שותפים גורמים רבים, ובהם משרדי ממשלה, דוגמת משרדי החינוך והמדע, הבריאות, ילדים ונוער, משפטים, תרבות וספורט ועוד, וגופים מקומיים שונים. כל אחד מן הגופים פועל בתחומי אחריות, סמכויות, יעדים ופעולות מוגדרים. לשם מעקב ופיקוח אחר יישום התוכנית מונתה ועדה לאומית בראשות השר לילדים ולנוער, שחברים בה נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים, נציגי השלטון המקומי, נציגי מערכת החינוך ועוד. ועדת השרים לענייני הכלה חברתית וילדים בוחנת את התקדמות היישום. ברמה המקומית, נדרשת כל רשות להעביר דיווח על התקדמות ביישום התוכנית, על בסיס אינדיקטורים שנקבעו ברמה הלאומית.⁶⁸

האחריות על פעילויות חינוך בלתי פורמלי בהולנד נתונה בידי הרשויות המקומיות, ולהן אוטונומיה מוחלטת בעניין זה, ללא חובה חוקית לספק שירות כזה או אחר. אמנה משותפת לממשלה ולרשויות לעניין ילדים ובני-נוער שנחתמה בשנת 2011 מקדמת את הביזור בתחום הטיפול בילדים ובני-נוער במדינה ומעניקה סמכויות רבות יותר לרשויות המקומיות, מתוך תפיסה כי להן הידע והכלים הטובים ביותר להתערבות בתחום זה. הממשלה תומכת ומסייעת בקידום תוכניות הקשורות בחינוך בלתי פורמלי באמצעות המשרד לבריאות, רווחה וספורט, הממונה גם על המדיניות בתחום הצעירים בהולנד (במקום המשרד לענייני צעירים ומשפחה, שבוטל). בין השאר, המשרד תומך בפעילויות ספורט לבני-נוער מקבוצות מיעוטים וכן בהקמת בתי-ספר קהילתיים שמרוכזים בהם שירותים שונים למען ילדים, בני-נוער ומשפחות, לרבות פעילויות של חינוך בלתי פורמלי. בתי-ספר קהילתיים מעודדים מעורבות של בני-נוער והורים הן כמשתתפים והן כמעניקי שירותים. בשנת 2007, כחלק מן המדיניות הממשלתית בתחום ילדים ומשפחות, הודיעה ממשלת הולנד כי כל ילד יוכל להשתתף בפעילויות ספורט ובפעילויות פנאי אחרות בבתי-ספר קהילתיים מקומיים.⁶⁹

פעילויות החינוך הבלתי פורמלי לנוער מגיל 13 ומעלה בשבדיה מצויות בתחום אחריותן של הרשויות המקומיות, אף כי לא מוטלת עליהן חובה חוקית לספק את השירות ויש להן עצמאות מוחלטת בנושא זה. בשנת 2004 הודיעה ממשלת שבדיה על מדיניות לאומית בתחום הנוער והצעירים בני 13–25. לתוכנית הוצבו שתי מטרות מרכזיות :

1. חיזוק ההשפעה של נוער וצעירים על החברה בכלל ועל חייהם וסביבתם הקרובה בפרט ;

2. מתן תנאי חיים הולמים והזדמנויות שוות לכלל הצעירים, ללא קשר למגדר, מוצא אתני, רקע כלכלי-חברתי, גיל, מקום מגורים, אוריינטציה מינית או מוגבלות.

המדיניות מיושמת בכל תחומי החיים של בני-נוער וצעירים, לרבות חינוך בלתי פורמלי, תרבות ופנאי. כל אחד ממשרדי הממשלה ממונה על יישום התוכנית בנושאים המצויים בתחום אחריותו. לצורך תיאום

⁶⁸ Ireland, Office of the Minister for Children, Department of Health and Children, [National Recreation Policy for Young People](#), 2007

⁶⁹ Netherlands Youth Institute, [Being Young in the Netherlands](#), 2011, [Community Schools in the Netherlands](#), 2010



ומעקב הוקמה המועצה הלאומית לנושא צעירים במשרד לשילוב ושוויון בין המינים.⁷⁰ כאמור, לרשויות המקומיות, שהן הגורם המרכזי במתן שירותי חינוך בלתי פורמלי לנוער וצעירים, יש אוטונומיה רחבה בתחומים אלה, והמטרות שהוצבו על-פי המדיניות אינן מחייבות אותן מבחינה חוקית. המועצה הלאומית לנושא צעירים בוחנת את יישומה של המדיניות הלאומית ברשויות המקומיות ואת מידת ההתאמה של פעילותן למטרותיה, ומסייעת להן באמצעות איסוף והפצה של ידע בנושא נוער וצעירים והעברת מענקים לתמיכה בפעילויות העולות בקנה אחד עם מטרות המדיניות.⁷¹

שירותי החינוך הבלתי פורמלי והפנאי לילדים ובני-נוער מוטלים **בניו-זילנד** על הרשויות המקומיות והמחוזות ועל גורמים פרטיים נוספים, ובהם גופים ללא מטרות רווח. המשרד לפיתוח הצעירים במשרד לשירותים חברתיים הוא הגורם הממשלתי הממונה על קידום עניינם של צעירים בני 12–24. המשרד מעודד צעירים להיות מעורבים בפעילויות חברתיות, חינוכיות, כלכליות ותרבותיות במדינה ומסייע להם בכך. המשרד תומך בפעילויות וביוזמות שונות למען צעירים ובני-נוער ברמה המקומית, לרבות פעילויות של חינוך בלתי פורמלי ופנאי. בשנת 2002 פרסם המשרד אסטרטגיה לאומית להתפתחות צעירים. בין השאר, יש בפרסום זה קריאה לרשויות המקומיות לפתח שירותים בתחומים פנאי, נופש וספורט, כדי להגדיל את האפשרויות של בני נוער לפיתוח עצמי ולבטא נושא זה במדיניות הנוער והצעירים שכל רשות מגבשת. יישום התוכנית מוטל על הרשויות המקומיות עצמן. המשרד לפיתוח הצעירים עוקב אחרי יישומה ומעריך אותה, בין השאר בעזרת צעירים ובני-נוער.⁷²

המשרד לענייני צעירים במשרד ראש הממשלה של **קוויבק** ממונה על ייעוץ לממשלה בנושא צעירים עד גיל 24, בין השאר באמצעות שיתוף צעירים, ילדים ובני-נוער, פיתוח מדיניות בנושא צעירים ומעקב אחר יישומה על-ידי משרדי הממשלה והגורמים השונים העוסקים בנושא, תיאום בין הפעילויות של משרדי הממשלה והגורמים הממונים על התחום ותמיכה בפעילויות המיועדות לבני-נוער.⁷³

בשנת 2006 פרסם המשרד תוכנית פעולה אסטרטגית לצעירים לשנים 2006–2009. בתוכנית מוצבות כמה מטרות, ובהן שיפור בריאותם ורווחתם של צעירים, קידום הצלחה בלימודים של צעירים, עידוד כניסה של צעירים לשוק העבודה, תמיכה בשיתוף צעירים בחברה ובקהילה ושיפור התמיכה המוצעת לצעירים במצוקה. תחת המטרה הנוגעת לשיפור בריאותם ורווחתם של בני-נוער ולקידום הישגיהם בלימודים מפורטות, בין היתר, פעולות ספציפיות בתחום החינוך הבלתי פורמלי לילדים ולבני-נוער: יצירת בתי-ספר בריאים, בין השאר באמצעות הגדלת היצע פעילויות הספורט, הנופש והפנאי לתלמידים בשעות אחר-הצהריים והפיכת בית-הספר למרכז של שירותים לקהילה ולצעירים בשעות שלאחר הלימודים. פעולות אלה הן באחריות משרד החינוך, הפנאי והספורט של קוויבק, והמשרד לצעירים ממונה על תיאום בין הגורמים השונים, על מעקב אחר יישום התוכנית ועל הערכתה.⁷⁴

בתוכנית פעולה אסטרטגית לשנים 2009–2014 נמשך קידומן של פעולות אלה ואחרות, לרבות עידוד צעירים לעסוק בפעילויות תרבות ופנאי, ומוגדרים הגופים הממשלתיים האחראים לפעילויות אלה, יעדי התוכנית ושיעור ההשקעה הממשלתית ביישום ההמלצות.⁷⁵

⁷⁰Ministry of Integration and Gender Equality, [The Swedish Government's youth policy](#), September 2009.

⁷¹ Lisbeth Lindstrom, [Leisure Activities and Youth Citizenship](#), Doctoral Thesis, Lulea University of Technology, 2009.

⁷² New Zealand, Ministry of Youth Development, [Youth Development Strategy Aotearoa](#), 2002

⁷³ Quebec, [Le Secrétariat à la jeunesse](#)

⁷⁴ Quebec, Le Secrétariat à la jeunesse, [2006–2009 Youth Action](#).

⁷⁵ Quebec, Le Secrétariat à la jeunesse, [Youth Action Strategy 2009–2014](#).

