



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ירושלים, ה' בטבת תשע"ז

3 בינואר 2017

### מידע על עלות הפעלת צהרונים – דוח ביניים

בחודשים האחרונים הונחו על שולחן הכנסת כמה הצעות חוק בנושא הפיקוח על מערך הצהרונים בישראל, ובכלל זה הפיקוח על מחירי הצהרונים,<sup>1</sup> וכמה מוועדות הכנסת ניהלו דיונים בנושא.<sup>2</sup> בדיונים אלו העלו גורמים אחדים טענות על גבייה עודפת (מעבר לעלות בפועל) בחלק מהרשויות המקומיות בעבור שירותי הצהרונים ועל שימוש בכספים העודפים לצורכי הרשות, ואף הוצגו תחשיבים שעל-פיהם עלות הפעלת צהרון עשויה להיות נמוכה במידה ניכרת מהתשלום שהרשויות גובות. עם זאת, היות שייתכנו הבדלים גדולים בין הצהרונים במתכונת הפעלתם, ולכן גם בעלות הפעלתם, קשה להשוות בין התחשיבים.

לנוכח טענות אלו ביקשו חברות הכנסת יוליה מלינובסקי ורחל עזריה, הוועדה לזכויות הילד בראשות חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון והוועדה לענייני ביקורת המדינה בראשות חברת הכנסת קארין אלהרר ממרכז המחקר והמידע של הכנסת לבחון בצורה שיטתית ומובנית את עלות הפעלת הצהרונים על-ידי הרשויות המקומיות או גורמים מטעמם ואת התשלומים הנגבים בעבור שהות הילדים בהם בפירוט לפי מרכיבי העלות. לשם כך, ובעקבות פניות בנושא מטעם הוועדה לענייני ביקורת המדינה, פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל 20 הרשויות המקומיות הגדולות ביותר ואל שלוש רשויות קטנות יותר,<sup>3</sup> וביקש נתונים על הצהרונים הפועלים במבנים שבבעלות הרשות המקומית המיועדים לילדי החינוך הרגיל (ללא מסגרות לילדים עם צרכים מיוחדים) ושאינם באחריות ובמימון של משרד החינוך. בימים אלו אנו נתונים בשלב איסוף המידע ועיבודו. המידע המפורט יוצג במסמך נרחב יותר שיוגש במועד מאוחר יותר. במסמך זה נבקש להציג את מודל התקצוב שבנה משרד החינוך בעבור צהרונים ציל"ה (צהרי יום להעשרה) המופעלים במימון המדינה ברשויות המקומיות המשתייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (1-3), ולבחון מה אפשר ללמוד ממודל תקצוב זה על עלות הפעלת צהרונים שלא על-ידי משרד החינוך.

---

<sup>1</sup> חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז-2016, של חברת הכנסת רחל עזריה וקבוצת חברי הכנסת, התקבל בקריאה שלישית בנובמבר 2016 ועתיד להיכנס לתוקף בתחילת שנת הלימודים תשע"ח (2017/18); הצעת חוק פיקוח על צהרונים, התשע"ה-2015, של חברת הכנסת קארין אלהרר וקבוצת חברי הכנסת (590/20/פ); הצעת חוק הרשויות המקומיות (שירותי חינוך בלתי פורמלי ופיקוח על מחיריהם), התשע"ו-2016, של חברת הכנסת יוליה מלינובסקי וקבוצת חברי הכנסת (3131/20/פ); הצעת חוק הרשויות המקומיות (פיקוח על מחירי צהרונים), התשע"ז-2016, של חברות הכנסת איילת נחמיאס ורבין ועליזה לביא (פ/3502); הצעת חוק הרשויות המקומיות (פיקוח על מחירי צהרונים), התשע"ז-2016, של חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון וקבוצת חברי הכנסת (פ/3510/20).

<sup>2</sup> למשל, הוועדה לזכויות הילד דנה לאחרונה בנושא ב-28 במרס 2016 וב-7 בנובמבר 2016; הוועדה לענייני ביקורת המדינה דנה לאחרונה בנושא ב-13 באוקטובר 2016, וב-22 בנובמבר 2016; ועדת החינוך התרבות והספורט דנה לאחרונה בנושא ב-30 בנובמבר 2016.

<sup>3</sup> ירושלים; תל-אביב-יפו; חיפה; ראשון לציון; פתח תקווה; אשדוד; נתניה; באר שבע; חולון; בני ברק; רמת גן; רחובות; בת ים; אשקלון; בית שמש; כפר סבא; הרצליה; מודיעין-מכבים-רעות; חדרה; נצרת, אור יהודה, זכרון יעקב, גני תקווה.

## 1. רקע

מסגרות לימוד משלימות, המכונות צהרונים, מועדוניות, בתי-תלמיד ועוד, הן מסגרות חינוך בלתי פורמליות לילדים בגיל הגן ובית-הספר היסודי הפועלות לאחר שעות הפעילות במסגרת החינוכית או בתקופות של חופשות בבית-ספר או בגן ילדים.<sup>4</sup> בצהרונים ניתנת ארוחת צהריים חמה ומתקיימות פעילויות העשרה למשך שעות אחדות. בדרך כלל הצהרון מופעל במבנה המשמש את המסגרת החינוכית, אך יש צהרונים הפועלים במבנים אחרים, ובכלל זה דירות מגורים. גורמים שונים מפעילים צהרונים, ובהם משרד החינוך, עיריות, מלכ"רים – דוגמת ארגוני נשים והחברה למתנ"סים – חברות למטרות רווח ואנשים פרטיים. אף-על-פי שצהרונים פועלים בדרך כלל במבנה שהמסגרת החינוכית פועלת בו ומתקיימת בהם פעילות העשרה חינוכית, אין גוף ממשלתי המתווה מדיניות כוללת בנושא זה, קובע נהלים ותנאים להפעלת הצהרונים ומפקח על יישומם – לרבות בכל הנוגע לעלות ההפעלה ולגביית תשלומים בגינה.<sup>5</sup> למידע נוסף על הצהרונים והפיקוח עליהם, לרבות נתונים על המסגרות והילדים המשתתפים בהן, התקצוב הממשלתי של המסגרות, הפיקוח והבקרה עליהן, עלויות הפיקוח ונתונים על ליקויים שנמצאו בעקבות הפיקוח ואופן הטיפול בהם, ראו מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת מספטמבר 2016.<sup>6</sup>

מבקר המדינה פרסם בשנת 2014 דוח מקיף על צהרונים ברשויות מקומיות באשכולות 4–10,<sup>7</sup> ובין השאר עסק גם בתמחור השירותים ובעלותם. במסגרת פעולות הביקורת שלח משרד מבקר המדינה שאלון בנושא הפעלת הצהרונים ל-172 רשויות מקומיות. 136 רשויות השיבו על השאלון, ומתשובותיהן עולה כי בתחום שיפוטן של 93% מ-118 הרשויות המקומיות המסווגות באשכולות 5–10 שהשיבו על השאלון פועלים צהרונים במוסדות החינוך. לעומת זאת, רק ב-22% מ-18 הרשויות מקומיות המסווגות באשכול 4 שהשיבו על השאלון פועלים צהרונים כאלה. עוד עולה כי ברוב הרשויות הצהרונים מופעלים באמצעות עמותות המתנ"סים, חברות עירוניות או חברות פרטיות ורק מיעוטן מפעילות את המסגרות ישירות.<sup>8</sup>

מדוח המבקר עולה כי יש הבדלים רבים בין הרשויות שעברו ביקורת: יש רשויות שהסדירו בהסכמי התקשרות עם הגורמים המפעילים היבטים הנוגעים להפעלת הצהרונים, ובכלל זה שכר הלימוד בהם, ויש רשויות שלא פיקחו על גובה שכר הלימוד שגובים הגורמים המפעילים את הצהרונים, או שקבעו מה הגבייה המותרת, אך לא על סמך תחשיב עלויות. יתרה מזו, יש רשויות שבהן הצהרונים מנוהלים כמשק סגור, והרווחים הנובעים מפעילותם, אם יש כאלה, משמשים למימון פעילויות נוספות בצהרונים עצמם, ויש רשויות שבהן הצהרונים אינם מנוהלים כמשק סגור, והרווחים הנובעים מפעילותם מופנים למימון פעילויות אחרות של העמותות המפעילות.<sup>9</sup>

מהתשובות על השאלון ששלח משרד המבקר לרשויות עולה כי התשלום החודשי הממוצע שהורים משלמים בעבור שהיית ילד בצהרון הוא 995 ש"ח (בין 700 ש"ח ל-1,290 ש"ח בחודש) – דהיינו התשלום השנתי הוא כ-10,000 ש"ח. על-פי רוב הפעילות בצהרון נמשכת כשלוש שעות ביום, בימים שמתקיימים בהם לימודים, וכן בכ-16 ימי פעילות מלאים (בדרך כלל בשעות 7:30–16:30) בימי החופשות. עוד עולה

<sup>4</sup> חוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז-2016.

<sup>5</sup> אתי וייסבלאי, הפיקוח הממשלתי על צהרונים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בספטמבר 2016. ש.ם.

<sup>7</sup> מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014: הפעלת מסגרות משלימות בשעות אחר הצהריים (צהרונים) בגני ילדים ובבתי ספר יסודיים באשכולות 4-10, 29 בדצמבר 2014. ש.ם.

<sup>8</sup> ש.ם.

<sup>9</sup> ש.ם.



מהנתונים שנאספו כי עלות ארוחת הצהריים לילד בצהרון היא 150–222 ש"ח לחודש, לא כולל מע"מ, שהם כ-10% עד 25% משכר הלימוד החודשי. בדוח הביקורת צוין כי למרות התשלום הגבוה בעבור הצהרונים, חלק ממפעילי הצהרונים טענו בפני צוות הביקורת כי אין התאמה בין העלייה ביוקר המחיה ובין התשלום שניתן להם, והם נאלצים להתפשר על איכות כוח האדם ועל איכות המזון בצהרונים כדי לשמור על רווחיות.

## 2. צהרונים ציל"ה

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) המליצה בשנת 2011 על פתיחה אוניברסלית מדורגת של מסגרות לימוד לשעות אחר הצהריים לילדים בני 3 עד 9. בעקבות המלצות הוועדה החל משרד החינוך, בראשית שנת הלימודים תשע"ג (2012/13), להפעיל מסגרות לימודיות משלימות במסגרת תוכנית ציל"ה – צהרי יום להעשרה. המסגרות נפרסו בגני-ילדים ובבתי-ספר ביישובים באשכולות 1 עד 3 על-פי הסיווג החברתי-כלכלי של הלמ"ס, וכן בירושלים. בשנת 2014 החליטה הממשלה כי התוכנית לא תורחב ולא תופעל אלא בשלושת האשכולות הנמוכים, וכי היא תיועד לילדים עד גיל 8 בלבד. בשנת הלימודים תשע"ו (2015/16) פעלה התוכנית בכ-70 רשויות מקומיות, והופעלו בהן כ-3,300 מסגרות. בשנה זאת שהו במסגרות ציל"ה כ-76,000 ילדים.<sup>10</sup> בשנת הלימודים הנוכחית, תשע"ז (2016/17), אושרו בוועדת ההקצבות של משרד החינוך 6,156 מסגרות ציל"ה לכ-165,000 תלמידים ב-79 רשויות מקומיות, כ-60% מהן בגנים והשאר בבתי-ספר. לפי נתוני אמצע דצמבר 2016, 66 רשויות החלו בפעילות ורשות אחת התעתדה להתחיל בפעילות בהקדם.<sup>11</sup> **תוכנית ציל"ה מופעלת במימון כמעט מלא של משרד החינוך ובהפעלה עצמית של הרשויות, במישרין או באמצעות מפעיל שהרשות בחרה בו בהליך המתחייב על-פי החוק.**<sup>12</sup>

בשנים תשע"ג–תשע"ו הופחת תקציב התוכנית מ-831.3 מיליון ש"ח ל-347 מיליון ש"ח. על-פי הצעת תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018, בשנת 2017 צפוי שתחול הפחתה נוספת של תקציב זה, ל-300 מיליון ש"ח. עם זאת, בשום שלב לא הגיעה התוכנית לניצול מלוא התקציבים שיועדו לה, ובשנת הלימודים תשע"ה ביצוע התקציב היה 158.6 מיליון ש"ח.<sup>13</sup> כאמור, עד דצמבר 2016, חודשים אחדים לאחר תחילת שנת הלימודים תשע"ז, רק ב-66 רשויות מתוך 79 הרשויות שאושרה בהן פעילות הצהרונים הפעילות החלה.

על סמך החלטת הממשלה מאוקטובר 2014 שלפיה שיעור ההשתתפות של ההורים לא יעלה על 60 ש"ח לחודש לילד בחינוך הרשמי,<sup>14</sup> קבעו מנכ"לית משרד החינוך והממונה על התקציבים במשרד האוצר כי **בבתי-ספר שבהם מופעלות מסגרות ציל"ה הפעלה מלאה (ארבעה או חמישה ימים בשבוע) ההורים ישלמו 40 ש"ח בחודש.**<sup>15</sup> בהחלטת הממשלה בעניין תקציב המדינה והמדיניות הכלכלית לשנים 2017 ו-2018 הוחלט לתקן את החלטת הממשלה מאוקטובר 2014 ולהגדיל את שיעור ההשתתפות המותר של

<sup>10</sup> אתי וייסבלאי, [הפיקוח הממשלתי על צהרונים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בספטמבר 2016.

<sup>11</sup> יורם אדלר, מדריך מרכז, המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, דוא"ל 14 בדצמבר 2016. לפי הקול הקורא לרשויות, יש להגיש את נתוני הביצוע בפועל בעבור ספטמבר-דצמבר 2016 למשרד החינוך עד סוף בפברואר 2017. שם.

<sup>12</sup> משרד החינוך, [קריטריונים לבחירה ותקצוב רשויות מקומיות לשנה"ל תשע"ז ואילך להפעלה של העשרה בתום יום הלימודים לגילאי 3–8](#), יולי 2016.

<sup>13</sup> אתי וייסבלאי, [הפיקוח הממשלתי על צהרונים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בספטמבר 2016.

<sup>14</sup> החלטת ממשלה 2063, [מסגרות לימודיות בשעות אחר הצהריים](#), 7 באוקטובר 2014.

<sup>15</sup> משרד החינוך, [קריטריונים לבחירה ותקצוב רשויות מקומיות לשנה"ל תשע"ז ואילך להפעלה של העשרה בתום יום הלימודים לגילאי 3–8](#), 2016.



**ההורים במימון המסגרות.** על-פי ההחלטה, מנכ"לית משרד החינוך והממונה על התקציבים במשרד האוצר הם שיקבעו את שיעור ההשתתפות.<sup>16</sup>

## 2.1. מודל ההפעלה של צהרונני ציל"ה – מאפיינים ועלויות

להלן יוצגו מאפייני מודל ההפעלה של צהרונני ציל"ה והעלות של מרכיבי המודל. צהרונני ציל"ה מופעלים במודלים שונים על-פי סוג החינוך (רגיל, חינוך מיוחד), המעמד המשפטי של המוסד (רשמי, מוכר שאינו רשמי), מספר ימי הפעילות השבועיים (אחד, ארבעה, או חמישה ימים) ושעות הפעילות של המוסד (האם מופעל בו יום חינוך ארוך – יוח"א). **להלן יתואר מודל הפעלת צהרון בחינוך הרגיל, חמישה ימים בשבוע, במוסד חינוך רשמי שלא מופעל בו יוח"א.**

### לוח 1: מאפייני הפעלת צהרונני ציל"ה<sup>17</sup>

מאפיינים	מסגרות בגני ילדים	מסגרות בבתי-ספר
<b>גיל הילדים</b>	3–5 (גן טרום-טרום חובה – גן חובה)	6–8 (כיתות א'–ב')
<b>תוכני הפעילות</b>	ככלל, רוב הפעילות היא פעילות העשרה, וכן ניתן סיוע בהכנת שיעורי בית (במסגרות בבתי-הספר) ומוגשת ארוחה חמה	
<b>כוח אדם</b>	בכל מסגרת <b>מדריכה</b> (מובילת פעילות) ו <b>עוזרת מדריכה</b> (סייעת)	בכל מסגרת <b>מדריכה</b> ; בכל בית-ספר <b>רכז בית-ספרי</b> <sup>18</sup>
<b>הסמכת אנשי הצוות</b>	בכל רשות <b>רכז רשות</b> <sup>19</sup>	
	<b>מדריכה</b> – על-פי סדר העדיפויות הזה: גננת מוסמכת; סטז'רית; סייעת הבוקר (רק אם לא מתאפשרת העסקת גננת מוסמכת או סטז'רית ובאישור הפיקוח); <b>עוזרת מדריכה</b> – כמקובל בנוגע לסייעות בגנים	<b>מדריכה</b> – על-פי סדר העדיפויות הזה: צוות בית-הספר; בעלת תעודת הוראה; סטז'רית <b>רכז בית-ספרי</b> – צוות בית-הספר
<b>הכשרת אנשי הצוות</b> <sup>20</sup>	<b>רכז רשותי</b> – בעל תואר ראשון לפחות בחינוך או בהוראה וניסיון של שלוש שנים לפחות בהוראה	
<b>מספר ילדים במסגרת</b>	מינימום – 11; ממוצע – 22	מינימום – 11; ממוצע – 28
<b>זמני הפעילות</b>	מ-1 בספטמבר ועד 30 ביוני, 36 שבועות, 180 ימי פעילות, <b>בימי הלימודים</b> , 5 ימים בשבוע, לאחר סיום הלימודים הפורמליים ועד השעה 16:00	
	2.25 שעות ביום	3.4 שעות ביום

<sup>16</sup> החלטת ממשלה 1872, [התאמות בתקציב משרד החינוך](#), 11 באוגוסט 2016.

<sup>17</sup> אם לא צוין אחרת המקור לנתונים אלו: משרד החינוך, [קריטריונים לבחירה ותקצוב רשויות מקומיות לשנה"ל תשע"ז ואילך להפעלה של העשרה בתום יום הלימודים לגילאי 3–8](#), 2016.

<sup>18</sup> הרכז הבית-ספרי אחראי לגיבוש תוכנית ציל"ה בית-ספרית, לתיעוד ובקרה של עבודת הצוות, לרישום נוכחות יומי של תלמידי ציל"ה, לטיפול בהזנה, לטיפול ברכש לפי הנחיות הרשות ולעמידה בקשר רציף עם ההורים ועם הרכז הרשות.

<sup>19</sup> הרכז הרשותי אחראי לריכוז ולהפעלה של כלל מרכיבי התוכנית ברשות.

<sup>20</sup> משרד החינוך, קריטריונים ציל"ה תשע"ז – [נספח א'4: הכשרת המדריכים והסייעות הפועלים בתוכנית ציל"ה](#).



מאפיינים	מסגרות בגני ילדים	מסגרות בבתי-ספר
היקף העסקת אנשי צוות	מדריכה – 11.25 שעות שבועיות, 36 שבועות בשנה עוזרת מדריכה – 11.25 שעות שבועיות, 36 שבועות בשנה	מדריכה – 17 שעות שבועיות רכז בית-ספרי – 13 שעות שבועיות, 36 שבועות בשנה
	רכז רשותי – היקף ההעסקה תלוי במספר המסגרות ברשות (לדוגמה, עובד יועסק במשרה מלאה ברשות שיש בה 61–100 מסגרות); הרכז מועסק 11 חודשים בשנה	2 חוגים בשבוע (45–60 דקות למפגש); יום שיא אחד בשנה
פעילויות העשרה (חוגים) <sup>21</sup>		
ארוחה		מנה חמה בחמגשית; תפריט מגוון ללא מזון מעובד המכיל פוספטים וניטרטים; <sup>22</sup> כשרות רגילה או מיוחדת

## לוח 2: מרכיבי עלויות למימון הפעלת מסגרת צהרון ציל"ה<sup>23</sup>

הנתונים שיוצגו להלן מבוססים על נתונים שפרסם משרד החינוך או התקבלו ממנו, אך יש לציין כי בעלות הפעלת מסגרת שמציג המשרד לא נכללות עלויות הזנה ומשרות ריכוז רשותי ובית-ספרי. לפיכך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת העריך את עלותם של רכיבים אלו על בסיס נתוני משרד החינוך.

מרכיבי עלות	מסגרות בגני ילדים	מסגרות בבתי-ספר
שכר מדריכה	55 ש"ח לשעה; עלות מעסיק (139%) – 76.45 ש"ח לשעה	
	46,787 ש"ח לשנה	30,962 ש"ח לשנה
שכר עוזרת מדריכה	33 ש"ח לשעה; עלות מעסיק (139%) – 45.87 ש"ח לשעה; 18,577 ש"ח לשנה	-
שכר רכז בית-ספרי (לכמה מסגרות)	-	104.25 לשעה + 8% תקורה; 52,692 לשנה לבית-ספר; <sup>24</sup> עלות ממוצעת למסגרת <sup>25</sup> – 14,625 ש"ח לשנה
שכר רכז רשותי (לכמה מסגרות)	שכר למשרה מלאה – 6,980 ש"ח לחודש; עלות מעסיק (139%) – 9,702 ש"ח לחודש; 106,722 לשנה (11 חודשי העסקה); עלות ממוצעת למסגרת <sup>26</sup> – 1,162 ש"ח לשנה	

<sup>21</sup> משרד החינוך, קריטריונים ציל"ה תשע"ז – [נספח 5א: מתווה לביצוע פעילות העשרה במסגרות ציל"ה](#).

<sup>22</sup> חוזר מנכ"ל תשע"ז/8(א) 2.2-90 [הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך](#), 4 באפריל 2016.

<sup>23</sup> אם לא צוין אחרת המקור לנתונים אלו: משרד החינוך, קריטריונים ציל"ה תשע"ז – [נספח ב'3 – מבנה תקציבי](#).

<sup>24</sup> בעלות זו נכלל תשלום תקורה לבית-הספר בשיעור של 8%. ללא מרכיב התקורה עלות העסקת הרכז הבית-ספרי היא 48,789 ש"ח בשנה.

<sup>25</sup> בוועדת ההקצבות לשנה"ל תשע"ז אושרו לפעילות 2,331 מסגרות ב-647 בתי-ספר ו-647 רכזים. יורם אדלר, מדריך מרכז, המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, דוא"ל, 14 בדצמבר 2016.

<sup>26</sup> בוועדת ההקצבות לשנה"ל תשע"ז אושרו לפעילות 6,156 מסגרות ו-67 רכזים רשותיים. יורם אדלר, מדריך מרכז, המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, דוא"ל, 14 בדצמבר 2016.



מסגרות בבתי-ספר	מסגרות בגני ילדים	מרכיבי עלות
עודפים מהתקציב לצידוד מתכלה למימון חוגים)	9,000 ש"ח לשנה, כולל מע"מ (כולל צידוד נלווה וכל הוצאה אחרת. אפשר להעביר	עלות פעילויות העשרה (חוגים) <sup>27</sup>
עלות מקסימלית לשעת תכנית העשרה קנויה היא 170 ש"ח כולל מע"מ, צידוד נלווה וכל הוצאה אחרת. עלות מקסימלית לשעת מדריך העשרה היא 76.45 ש"ח (55 ש"ח ברוטו לשעה + 39% הוצאות נלוות לשכר).	2,000 ש"ח לשנה (אפשר להעביר עודפים למימון חוגים)	עלות צידוד מתכלה <sup>28</sup>
261 ש"ח לשעת השתלמות, כולל מע"מ (כולל תשלום למרצה, כיבוד קל ללומדים ותקורה למקום ההשתלמות)	5,005 ש"ח לשנה למסגרת (כולל תשלום שכר למשתתפים)	עלות הכשרה לאנשי הצוות <sup>29</sup>
3,441 ש"ח לשנה למסגרת (כולל תשלום שכר למשתתפים)	14.94 ש"ח כולל מע"מ למנה ; 18.31 ש"ח כולל מע"מ למנה בכשרות מיוחדת ; אומדן עלות ממוצע למסגרת <sup>32</sup> – 76,442 ש"ח לשנה	עלות הזנה <sup>30</sup>
4,898 ש"ח לשנה	14.48 ש"ח כולל מע"מ למנה ; 17.40 ש"ח כולל מע"מ למנה בכשרות מיוחדת ; אומדן עלות ממוצע למסגרת <sup>31</sup> – 57,495 ש"ח לשנה	תקורה – 8% מעלות למסגרת (לא הזנה ומשרות ריכוז)
142,530 ש"ח	5,243 ש"ח לשנה	עלות כוללת למסגרת לשנה
5,090 ש"ח	145,269 ש"ח	עלות לילד לשנה <sup>33</sup>
509 ש"ח	660 ש"ח	עלות לילד לחודש

ראוי לציין כי במודל שתואר לעיל לא נכללים מרכיבים שעשויה להיות להם עלות לא מבוטלת, כגון פעילות בימי חופשות של מערכת החינוך ; העסקת סיעת (נוסף על המדריכה) בצהרונים בבתי-הספר ; מימון הוצאות תפעול שונות, דוגמת עלות השימוש במבנה בית-הספר, חשמל ומים, שמירה ועלויות מינהלה. לפיכך, אי-אפשר להסיק במישרין ממודל עלות זה מה עלות הפעלת צהרונים בעבור הרשויות המקומיות. פירוט בדבר ההבדלים בין המודלים יובא בהמשך.

<sup>27</sup> משרד החינוך, קריטריונים ציל"ה תשע"ז – [נספח א'5: מתווה לביצוע פעילות העשרה במסגרות ציל"ה.](#)

<sup>28</sup> משרד החינוך, קריטריונים ציל"ה תשע"ז – [נספח א'5: מתווה לביצוע פעילות העשרה במסגרות ציל"ה.](#)

<sup>29</sup> שם, [נספח א'4: הכשרת המדריכים והסיעות הפועלים בתכנית ציל"ה.](#)

<sup>30</sup> משרד החינוך, מחירון הזנה תשע"ז, הועבר בדוא"ל, 14 בדצמבר 2016.

<sup>31</sup> האומדן נעשה על סמך הנתונים האלה : בוועדת ההקצבות לשנת הלימודים תשע"ז אושרו לפעילות 3,825 מסגרות גן ; בשנת הלימודים תשע"ז (נתונים לא סופיים) 59% מהילדים קיבלו ארוחות בכשרות רגילה ו-41% קיבלו ארוחות בכשרות מיוחדת. יורם אדלר, מדריך מרכז, המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, דוא"ל, 14 בדצמבר 2016 (לצורך האומדן הנחנו כי היחס הכללי בין מנות בכשרות רגילה ולמנות בכשרות מיוחדת נשמר גם במסגרות בגנים).

<sup>32</sup> האומדן נעשה על סמך הנתונים האלה : בוועדת ההקצבות לשנת הלימודים תשע"ז אושרו לפעילות 2,331 מסגרות בית-ספר ; בשנת הלימודים תשע"ז (נתונים לא סופיים) 59% מהילדים קיבלו ארוחות בכשרות רגילה ו-41% קיבלו ארוחות בכשרות מיוחדת. יורם אדלר, מדריך מרכז, המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, דוא"ל, 14 בדצמבר 2016 (לצורך האומדן הנחנו כי היחס הכללי בין מנות בכשרות רגילה למנות בכשרות מיוחדת נשמר גם במסגרות בבתי-הספר).

<sup>33</sup> לפי אומדן שעשה משרד החינוך העלות הכוללת של הפעלת מערך הצהרונים שאושר בשנת תשע"ז היא 901 מיליון ש"ח בעבור 165,000 תלמידים (5,460 ש"ח לתלמיד לשנה) – 406 מיליון ש"ח למימון הפעילות השוטפת ו-495 מיליון ש"ח למימון ההזנה. יצוין כי באומדן זה נכללות מסגרות לגן ולבית-הספר יחדיו, מסגרות המופעלות בחינוך המיוחד, מסגרות שפועלות פחות שעות היות שבמוסדות שבהם הן פעולות יש תוכנית יוח"א, מסגרות שפועלות ארבעה ימים בשבוע ומסרות שפועלות יום אחד בשבוע בלבד. לפי האומדן, משרד החינוך אחראי למימון כ-92% מסכום זה, ההורים – כ-6%, והרשויות המקומיות – כ-2%. חיים הלפרין, מנהל היחידה לתוכניות משלימות למידה במינהל הפדגוגי במשרד החינוך, דוא"ל, 14 בנובמבר 2016.



ראוי לציין שהמודל המוצג הוא מודל נורמטיבי שאינו מבוסס במישרין על עלות המרכיבים בפועל, אך ממשרד החינוך נמסר כי לא הגיעו אליהם טענות בדבר מידת ההתאמה בין התקציב שהוא מעביר על-פי מרכיבי העלויות שהוצגו לעיל ובין העלויות בפועל, אלא בדבר המרכיבים הלא-מתוקצבים בתוכנית, כגון הוצאות חשמל, מים, ניקיון ושמירה. עוד נמסר ממשרד החינוך כי אף שסכום ההשתתפות של ההורים במימון הצהרונים נמוך יחסית – 400 ש"ח בשנה לכל ילד – יש רשויות שמתקשות בגביית הכסף, וקשיים אלו עלולים להביא חלק מהרשויות (הרשויות משתייכות כאמור לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים) שלא להפעיל את תוכנית ציל"ה בשטחן (כאמור, התוכנית לא מגיעה למימוש מלוא פוטנציאל ההפעלה שאושר ותוקצב).<sup>34</sup>

### 3. השוואה בין צהרונים ציל"ה לצהרונים שמפעילות הרשויות המקומיות

כאמור, מידע מפורט על עלויות הפעלת צהרונים שהרשויות המקומיות מפעילות בעצמן או מופעלים מטעמן יוצג במסמך שיוגש במועד מאוחר יותר, אך אפשר כבר עכשיו לציין כמה הבדלים מרכזיים בין מודל התפעול של צהרונים ציל"ה שתואר לעיל ובין אופני הפעלת הצהרונים מטעם הרשויות המקומיות, כפי שעולה מבחינה ראשונית של המידע שהגיע לידינו עד כה. להשוואה יש חשיבות היות שחלק מההבדלים משפיעים ישירות על עלות הפעלת הצהרונים.

**גיל הילדים** – נראה כי המסגרות מטעם הרשויות המקומיות מיועדות בדרך כלל לילדים עד גיל תשע (כיתה ג'), ולא רק עד גיל שמונה (כיתה ב').

**מספר אנשי הצוות** – בצהרונים ציל"ה בבתי-הספר מועסקת רק מדריכה (מובילת פעילות). ברשויות בדרך כלל מועסקת נוסף על מדריכה גם עוזרת מדריכה (סייעת).

**משרות ריכוז והדרכה** – נראה כי יש הבדלים רבים במספר משרות הריכוז וההדרכה המופעלות ברשויות.

**הסמכת הצוות** – במערך הצהרונים של משרד החינוך המדריכות נדרשות, לפחות מבחינה פורמלית, להיות בעלות הסמכה רלוונטית לעבודה חינוכית. עשויים להיות הבדלים רבים בין הרשויות המקומיות בדרישות הסמכת העובדות.

**מספר הילדים במסגרת** – המסגרות ברשויות המקומיות נוטות, כך נראה, להיות מגוונות יותר מבחינת גודלן; ניכר כי הרשויות מפעילות מסגרות קטנות יותר מהסטנדרט של משרד החינוך (מה שמייקר את עלות ההפעלה)<sup>35</sup> וגם מסגרות גדולות יותר (שבהן בדרך כלל מועסקת סייעת נוספת).

**שעות פעילות המסגרות** – מסגרות ציל"ה פועלות בכל יום עד השעה 16:00, ולפחות חלק מהמסגרות ברשויות המקומיות פועלות עד 16:30 או 17:00.

**מספר ימי הפעילות בשנה** – מסגרות ציל"ה פועלות רק בימי הלימודים הפורמליים, ואילו המסגרות של הרשויות המקומיות פועלות על-פי רוב גם בחלק מימי החופשה במערכת החינוך הפורמלית, משעות הבוקר ועד שעות אחר הצהריים, בחול המועד סוכות ופסח ובחגים שאינם ימי שבתון – 13–17 ימי פעילות נוספים. ההשתתפות בהם נמוכה במידה ניכרת.

<sup>34</sup> יורם אדלר, מדריך מרכז, המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, דוא"ל, 14 ו-15 בדצמבר 2016.

<sup>35</sup> נראה סביר שכאשר עלות הצהרון להורים גבוהה (כ-1,000 ש"ח לחודש בממוצע, לפי בדיקת מבקר המדינה), הורים רבים יותר יוותרו על השירות. לפיכך סביר שבצהרונים שהרשויות המקומיות מפעילות, רק חלק מהילדים בכל כיתה נשארים בצהרון, וכשאין אפשרות לאחד כיתות לצהרון אחד עשויות להיווצר מסגרות קטנות יותר מאשר בצהרונים ציל"ה, שעלות ההשתתפות בהם נמוכה במידה ניכרת.



בימים אלו הילדים מקבלים נוסף על ארוחת הצהריים גם ארוחת בוקר, ולעתים יש בהם פעילות העשרה נוספת. חלק מהמסגרות פועלות גם בחודש יולי.

**היקף העסקת הסייעות** – במסגרות מטעם הרשויות המקומיות הסייעת נדרשת על-פי רוב לעבוד חצי שעה נוספת לאחר סיום הפעילות כדי לסדר ולנקות את הכיתה.

**תקצוב רכיבים נוספים** – מבחינה ראשונית עולה כי בתחשיבי עלויות הפעלת הצהרונים, בחלק מהרשויות המקומיות לפחות, נכללים רכיבים שאינם מתקצבים במודל ההפעלה של צהרונים ציל"ה, ובהם:

- הוצאות על השימוש במבני מוסדות החינוך – החל מהשתתפות בהוצאות השוטפות על תחזוקת המבנים וכלה בתשלום לבתי-ספר בניהול עצמי בעבור השימוש במבנה;<sup>36</sup>
- עלות כוח אדם מחליף כאשר העובדות הקבועות נעדרות;
- הוצאות חשמל ומים;
- הוצאות ניקיון וחומרי ניקוי;
- שירותי שמירה ואבטחה;
- עלויות מינהלה: מזכירות, צילומים, אשראי וכדומה.

**ההבדלים בין מודל ההפעלה של צהרונים ציל"ה ובין אופני ההפעלה של הצהרונים מטעם הרשויות המקומיות, וכן בין צהרונים רשות אחת לאחרת, עשויים לגרום לשונות רבה בין הרשויות בעלות ההפעלה של הצהרונים.**

כך, אפשר לראות בבחינה ראשונית של נתוני 15 רשויות מקומיות שכבר השיבו על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת כי טווח התשלום בעבור שהיית ילד בצהרון הוא 625 עד 1,170 ש"ח לילד בגיל גן ו-710 עד 1,240 ש"ח לילד בגיל בית-הספר, אך נראה כי אחד ההסברים לפער הוא הבדלים בסל השירותים. כמו כן, לפחות רשות מקומית אחת (שבה התשלום נמוך יחסית) ציינה כי הסכום הנגבה מן ההורים אינו מכסה את עלות הפעלת הצהרונים, ולכן על הרשות להקצות משאבים נוספים מתקציבה.

מן האמור לעיל עולה כי לצורך הסבר מפורט יותר של הפערים בסכומים הנגבים יש לבחון לעומק את מאפייני הצהרונים בכל רשות מקומית ואת עלותו של כל מרכיב בהם. כאמור, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל יותר מ-20 רשויות מקומיות בבקשה למסור מידע מפורט על מאפייני הצהרונים המופעלים בשטחן ועל עלות מרכיבי הפעלתם. עם השלמת איסוף המידע, בחינתו ועיבודו יוגש מסמך נרחב יותר בנושא.

=====

**כתיבה: עדו אבגר**

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

<sup>36</sup> נוהלי משרד החינוך בדבר בתי-ספר בניהול עצמי קובעים כי בתי-ספר בניהול עצמי יכולים להרשות את השימוש במבניהם ומתקניהם לאחר שעות הלימודים, וכי 70% מהתמורה בגין פעילות זו תועבר לידי בית-הספר. משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשעה 1(ב), 83-3: מעבר בתי-הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות המדיניות ומודל היישום, 1 בספטמבר 2014.

