

צהרוני ניצנים ותקציבם בשנת הלימודים תשפ"ה

תמצית

תכנית ניצנים מספקת לתלמידים בגני ילדים ובכיתות א'-ב' מסגרות משלימות לשעות אחה"צ בסבסוד משרד החינוך. בשנת הלימודים תשפ"ה (ספטמבר 2024) הודיע משרד החינוך על עלייה משמעותית בתשלומי ההורים לצהרוני ניצנים. לקראת דיון ועדת החינוך בנושא "המשבר בצהרונים" ראו סיכום מידע ונתונים עיקריים על פעילות תכנית ניצנים ותקציב משרד החינוך לתכנית, תוך דגש על השינויים בתקציב משרד החינוך ובהשתתפות משרד החינוך בתכנית.

- תכנית 'ניצנים' היא תכנית ממשלתית להפעלת מסגרות משלימות לשעות אחה"צ המיועדת לילדים בגילאי 3 עד 8: תלמידים בכיתה א' ו-ב' בכל היישובים ותלמידי גני ילדים ביישובים באשכולות 1 עד 5.
- ההשתתפות בתכנית "ניצנים" היא וולונטרית ותלויה ברצון של הרשויות המקומיות. רשויות מקומיות שמעוניינות להשתתף בתכנית נדרשות לפעול לפי קריטריונים הקבועים בקול קורא שמפרסם משרד החינוך מדי שנה ומסדיר היבטים שונים של הפעלת התכנית לרבות עלויות התכנית, סל השירותים בצהרונים, כוח האדם בצהרונים ועוד.
- בשנת הלימודים תשפ"ד (2023/24) השתתפו בתכנית כ-303.4 אלף תלמידים, בהם 156 אלף תלמידים ברשויות המקומיות החלשות ביותר מבחינה חברתית-כלכלית (אשכולות 3-1).** בין התלמידים המשתתפים בתכנית ברשויות החלשות ביותר כ-105 אלף תלמידים בגני ילדים וכ-51 אלף תלמידים בבתי ספר. על פי נתוני פתיחת שנת הלימודים תשפ"ה (ספטמבר 2024) **כ-377 אלף תלמידים רשומים לתכנית 'ניצנים' בשנת הלימודים הנוכחית**, למעלה מ-200,000 מתוכם באשכולות החלשים ביותר. עם זאת, רישום התלמידים לשנת הלימודים תשפ"ה בוצע בטרם פרסום תעריפי השתתפות ההורים לשנה זו.
- עלות תכנית ניצנים קבועה על ידי משרד החינוך ועומדת על כ-680 ש"ח בכל חודש לתלמיד. רשויות המעוניינות בכך יכולות להפעיל את התכנית במודל מורחב שעלותו כ-335 ש"ח נוספים בכל חודש. **נהלי התכנית קובעים את השתתפות ההורים בעלויות הצהרון בהתאם לאשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית** כאשר משרד החינוך מסבסד את יתר עלות התכנית.
- בשנת הלימודים תשפ"ה (החל מספטמבר 2024) תשלומי ההורים עבור צהרונים במודל הבסיסי הם בין 130 ש"ח ל-580 ש"ח לחודש (1,300 ש"ח עד 5,800 ש"ח לשנה).** מדובר בעלייה ניכרת בהשוואה לתשלומי ההורים בשנים קודמות שעמדו על בין 50 ל-500 ש"ח בכל חודש. בהתאמה צומצם סבסוד משרד

החינוך בשיעור של כ-40% עבור תלמידים באשכולות הגבוהים ביותר וכ-12% עד 15% עבור תלמידים באשכולות הנמוכים ביותר.

- הפחתת השתתפות משרד החינוך בעלויות תכנית 'ניצנים' היא תוצאה של קיצוץ של 250 מיליון ש"ח מתקציב התכנית (שעמד על כ-1.25 מיליארד ש"ח ב-2023) בשל השלכות מלחמת חרבות ברזל. במכתב מאוגוסט 2024 שר החינוך ויו"ר מרכז השלטון המקומי מחו בפני שר האוצר על הקיצוץ והדגישו את הפגיעה בתלמידים שנגרמה בעקבותיו.

1. תכנית ניצנים

תכנית 'ניצנים' להפעלת מסגרות משלימות לשעות אחה"צ בסבסוד משרד החינוך פועלת מאז ספטמבר 2017 (שנת הלימודים תשע"ח). התכנית מיועדת לילדים בגילאי 3 עד 8: תלמידים בכיתה א' ו-ב' בכל היישובים ותלמידי גני ילדים ביישובים באשכולות 1 עד 5. התכנית מוסדרת בחוזר מנכ"ל: 'ניצנים' – צהרונים חברתיים לגנים ולכיתות א'-ב' ו'ניצנים בחופשות' (בית הספר של החגים) לגנים ולכיתות א'-ג' בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד, שהגרסה העדכנית שלו היא מתחילת שנת הלימודים הנוכחית (ספטמבר 2024).

ההשתתפות בתכנית "ניצנים" היא וולונטרית ותלויה ברצונן של הרשויות המקומיות. רשויות מקומיות שמעוניינות להשתתף בתוכנית נדרשות לעמוד בתנאי קול קורא שמפרסם משרד החינוך מדי שנה וקבועים בו קריטריונים לתקצוב הרשויות המקומיות, לרבות סל השירותים שיינתנו בצהרונים, כוח האדם בצהרונים ותנאי ההעסקה שלו, העשרה פדגוגית והזנה.

הגדלת המעורבות הממשלתית בהפעלת מסגרות משלימות בעשורים האחרונים באה לידי ביטוי גם בחקיקה. חוק הפיקוח על צהרונים, התשע"ז-2017, שנחקק ביולי 2017 מעגן בחקיקה את הפעלת הצהרונים הציבוריים והפיקוח עליהם עם זאת יישום החוק אינו מלא בהעדר תקנות המסדירות היבטים שונים בפעילות הצהרונים. בתחילת שנת 2018 פרסם משרד החינוך טיוטת תקנות לפיקוח על הפעלת צהרונים, לתנאים תברואתיים ותנאי הזנה בצהרונים וצו בעניין מחיר מרבי לצהרון, אך הליכי התקנת התקנות והצו לא הושלמו. ביוני 2022, פרסם משרד החינוך טיוטה מעודכנת של התקנות להערות הציבור.¹ נוסח התקנות טרם הובא לאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. בנוסף קיימת חקיקה המסדירה את ההזנה בצהרונים - החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז-2016 ותקנותיו.

¹ משרד המשפטים, אתר החקיקה הממשלתי, טיוטת תקנות לפיקוח על הפעלת צהרונים, התשפ"ב-2022, פורסם ב-20 ביוני 2022.

הרשויות המקומיות הן הגורם המפעיל את צהרונים ניצנים, ישירות או באמצעות זכיון, והן אחראיות להעסקת כוח האדם הנדרש להפעלת התוכנית ברשות. עליהן להעסיק מנהל תוכנית רשותית, למנות ועדת היגוי רשותית לתוכנית, לטפל בהרשמה לצהרונים ולאפשר שימוש במבנים ובמתקנים של מוסדות החינוך על ידי הצהרון.

במהלך השנים שבה פועלת תוכנית ניצנים דנו ועדות הכנסת כמה פעמים בהפעלת התוכנית. בין השאר עסקו דיונים אלה בתנאי ההעסקה של העובדים בצהרונים, במצוקת כוח האדם בתחום ובקושי של הרשויות המקומיות והזכיינים לעמוד בתנאים שקבע משרד החינוך להפעלת צהרונים במסגרת התקציב שנקבע.²

השתתפות משרד החינוך בעלויות צהרונים ניצנים אינה מיועדת לתלמידי גני ילדים ברשויות מקומיות באשכולות שש עד עשר ורשויות אלה אינן זכאיות לענות לקול הקורא של תכנית ניצנים בגני הילדים. בחלק גדול מרשויות אלה מופעלים צהרונים במתכונת תכנית ניצנים כאשר ההורים נושאים במלוא עלות התכנית ללא השתתפות משרד החינוך. סוגיית העסקת סייעות בצהרונים אלה מצויה במחלוקת בין משרד החינוך לרשויות המקומיות. על פי מרכז השלטון המקומי, משרד החינוך לא מכיר בצהרונים המתקיימים ברשויות אלו, ועל כן איננו מתקצב את העסקת סייעות הבוקר בגנים כסייעות בצהרונים. כתוצאה מכך סייעות הבוקר (תומכות חינוך) אינן מועסקות במשרה מלאה אלא בהיקף של 87% משרה. צוין כי הדבר פוגע בעובדים, מקשה על הרשויות המקומיות באיתור כוח אדם עבור גני הילדים, ועל גיוס כוח אדם לצהרונים באשכולות אלה.³

2. נתונים על פעילות התכנית

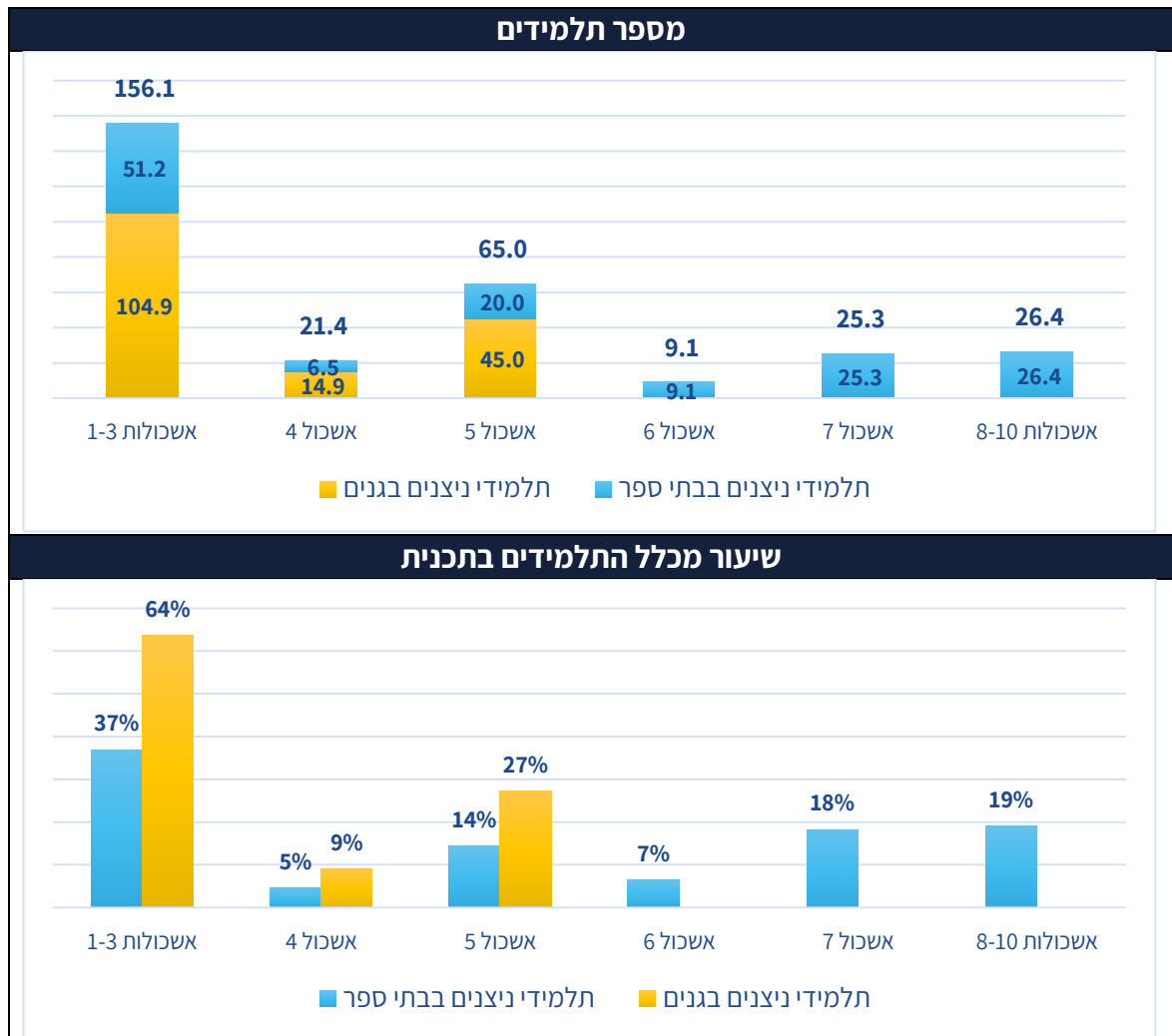
בשנת הלימודים תשפ"ד פעלה תכנית ניצנים ב-223 רשויות מקומיות והשתתפו בה כ-303 אלף ילדים, בהם 138 אלף תלמידי בתי הספר ו-165 אלף תלמידי גנים. 156 אלף מהתלמידים בתכנית (כמחצית מן התלמידים בסה"כ וכ-64% מתלמידי הגנים) הם מהרשויות החלשות ביותר מבחינה חברתית-כלכלית. פירוט הנתונים בתרשימים הבאים:⁴

² ראו בין השאר: ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, קשיים בפעילות הצהרונים, 20 בפברואר 2023; הוועדה המיוחדת לזכויות הילד, תשלומי הורים לתכנית ניצנים (צהרונים) בעקבות שינוי בדירוג החברתית-כלכלי של הרשות המקומית, 15 בנובמבר 2021; הוועדה לקידום מעמד האיש ולשוויון מגדרי, תנאי העסקה ושכר של הסייעות בגנים וצהרונים, 10 בנובמבר 2021.

³ מיכל מנגס, סמנכ"ל חינוך, חברה ורווחה, המרכז לשלטון מקומי, שיחת טלפון, 29 בספטמבר 2024.

⁴ משרד החינוך, קובץ נתונים בנושא פעילות תכנית ניצנים בשנה"ל תשפ"ד, התקבל באמצעות לילך ברקאי, ממונה תכנית הצהרונים הלאומית, משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, 6 באוקטובר 2024.

תרשים 1: תלמידים בתכנית ניצנים (אלפי תלמידים), תשפ"ד (2023/24)



השנה הקודמת שבעבורה פורסמו נתונים מפורטים על פעילות תכנית ניצנים היא שנת הלימודים תש"ף (2019/20) ובמהלכה השתתפו בצהרונים כ-240,000 תלמידים, בהם כ-140 אלף תלמידים בגני הילדים ו-100 אלף תלמידים בבתי הספר.⁵

על פי נתוני רישום לשנת הלימודים תשפ"ה (2024/25), צפויים להשתתף בתכנית 376,712 תלמידים ב-225 רשויות מקומיות, כ-54% מתוכם (למעלה מ-202,000 תלמידים) ברשויות החלשות ביותר (אשכולות 1 עד 3). לשם השוואה בשנת הלימודים תשפ"ד (2023/24) היו רשומים בפתיחת שנת הלימודים כ-412,000 תלמידים, 55% מתוכם (228,000) ברשויות החלשות ביותר.⁶ יש להדגיש כי **רישום תלמידים לצהרונני ניצנים בשנת הלימודים תשפ"ה התקיים טרם פרסום סכומי ההשתתפות להורים בשנה זאת** וכי כפי שראינו בנתוני שנת הלימודים תשפ"ד יש פער ניכר בין נתוני הרישום להשתתפות בפועל של תלמידים בתכנית.

⁵ ראו פירוט בתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ביטחון תזונתי בקרב ילדים בישראל: פעילות ממשלתית בשגרה ובמהלך מגפת הקורונה, כתיבה: מריה רבינוביץ ואתי וייסבלאי, 30 ביוני 2021.

⁶ משרד החינוך, קובץ נתונים בנושא רישום לצהרונני ניצנים תשפ"ד ותשפ"ה, התקבל באמצעות לילך ברקאי, ממונה תכנית הצהרונים הלאומית, משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, 1 באוקטובר 2024.

3. תקציב תכנית ניצנים והשתתפות הורים

תכנית ניצנים פועלת בשתי רמות שירות:

- מודל בסיסי – שמחירו 679 עד 682 ש"ח לילד בחודש וכולל פעילות עד 16:00 בכל יום, ארוחת צהריים חמה ושני חוגים בשבוע.
- מודל מורחב – שמחירו המרבי 963 ש"ח בחודש לתלמיד בגן ו-1,015 ש"ח בחודש לתלמיד בית הספר וכולל פעילות עד שעה מאוחרת יותר, חוגים נוספים ותוספת כוח אדם.⁷

הפעלת התוכנית במודל המורחב נתונה להחלטת הרשות המקומית בשיתוף ניצנות הורים. על פי משרד החינוך, בכ-50% ממוסדות החינוך מופעלת התכנית במודל הבסיסי ובכ-50% במודל המורחב.⁸

נהלי התכנית קובעים את השתתפות ההורים בעלויות הצהרון בהתאם לאשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית. בשנת הלימודים תשפ"ה (החל מספטמבר 2024) תשלומי הורים עבור צהרונים במודל הבסיסי הם בין 130 ש"ח ל-580 ש"ח לחודש (1,300 ש"ח עד 5,800 ש"ח לשנה). ברשויות מקומיות שמפעילות צהרונים במודל המורחב נדרשים ההורים להוסיף לתשלום זה עד 335 ש"ח בכל חודש. יתר עלויות התכנית מסובסדות על ידי משרד החינוך באמצעות תקציב התכנית.⁹ בהקשר זה נציין כי בנובמבר 2021 הודיע משרד החינוך, בדיון בוועדה לזכויות הילד של הכנסת, כי הוא פועל לשנות את מודל הסבסוד של הצהרונים כך שיתבסס על מדד הטיפוח של בית הספר ולא על האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית.¹⁰ עם זאת על פי משרד החינוך המהלך נבחן ונפסל מסיבות שונות.¹¹

אחד ההיבטים הקשורים בפעילות צהרונני ניצנים ובסבסוד משרד החינוך את עלויות הצהרון בשנה האחרונה, הוא שהות תלמידים מפונים עקב מלחמת 'חרבות ברזל' בצהרון. על פי הנחיות משרד החינוך, בשנת הלימודים תשפ"ד (2023/24) המשרד נשא במלוא עלויות צהרון במודל בסיסי עבור תלמידים מרשויות מקומיות מפונות על פי החלטת הממשלה בהתאם למספר התלמידים המשתתפים בפועל. הוראות דומות נכללו בקול הקורא לצהרונים לשנת הלימודים תשפ"ה.¹²

⁷ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, [קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנת הלימודים תשפ"ה עבור תוכניות ניצנים](#), 1 בספטמבר 2024.

⁸ לילך ברקאי, ממונה תכנית הצהרונים הלאומית, משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, שיחת טלפון, 7 באוקטובר 2024.

⁹ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, [קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנת הלימודים תשפ"ה עבור תוכניות ניצנים](#), 1 בספטמבר 2024.

¹⁰ הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, תשלומי הורים לתכנית ניצנים (צהרונים) בעקבות שינוי בדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית, דיון הוועדה, 15 בנובמבר 2021.

¹¹ לילך ברקאי, ממונה תכנית הצהרונים הלאומית, משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, שיחת טלפון, 30 בספטמבר 2024.

¹² משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, [קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנת הלימודים תשפ"ה עבור תוכניות ניצנים מותאמת בתקופת מלחמת חרבות ברזל - השלמה](#), [קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנת הלימודים תשפ"ה עבור תוכניות ניצנים](#), 1 בספטמבר 2024.

על פי נתוני משרד האוצר התקציב הכולל של צהרוני ניצנים בשנת 2023 עמד על למעלה מ-1.23 מיליארד ש"ח. בשנתיים האחרונות (2022-2023) חל גידול משמעותי בתקציב התכנית על רקע הגידול בעלויות התכנית והעלייה במספר התלמידים המשתתפים בה, לאחר שבשנים 2020 ו-2021 תקציב התכנית היה נמוך מן המתוכנן בשל מגיפת הקורונה.¹³

טבלה 1: תקציב תכנית ניצנים 2019-2024 (מיליוני ש"ח)

2024	2023	2022	2021	2020	2019	
1,134.8	1,123.2	944.7	788.6	-	401.5	מקורי
-	1,240.3	1,160.5	743.9	834.1	1,012.1	מאושר
-	1,239.9	1,142.4	722.8	649.3	1,009.6	ביצוע

4. שינויים בהשתתפות משרד החינוך בעלות צהרוני ניצנים בשנת הלימודים תשפ"ה

משרד החינוך מסבסד את עלויות ההשתתפות בצהרוני ניצנים בשנת הלימודים תשפ"ה בסכומים של בין 99 עד 550 ש"ח לחודש (990 ש"ח עד 5,490 ש"ח לשנה) על פי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית. כאשר יתר התשלום, כאמור, מוטל על ההורים.¹⁴

בשנים קודמות השתתפות משרד החינוך בעלות הצהרונים הייתה גבוהה יותר ועמדה על בין 150 ש"ח ל-600 ש"ח בחודש לתלמיד בשנים תשע"ח עד תשפ"ב ו-172 ש"ח ל-622 ש"ח בחודש בשנת תשפ"ד על רקע עלייה בעלות לתלמיד בשנה זאת. השתתפות ההורים בעלויות הצהרונים נותרה ללא שינוי באותן שנים.¹⁵

ההפחתה בסבסוד משרד החינוך לצהרוני ניצנים והעלייה בתשלומי הורים בשנת הלימודים תשפ"ה בהשוואה לתשפ"ד ברשויות באשכולות השונים מוצגת בתרשימים הבאים:

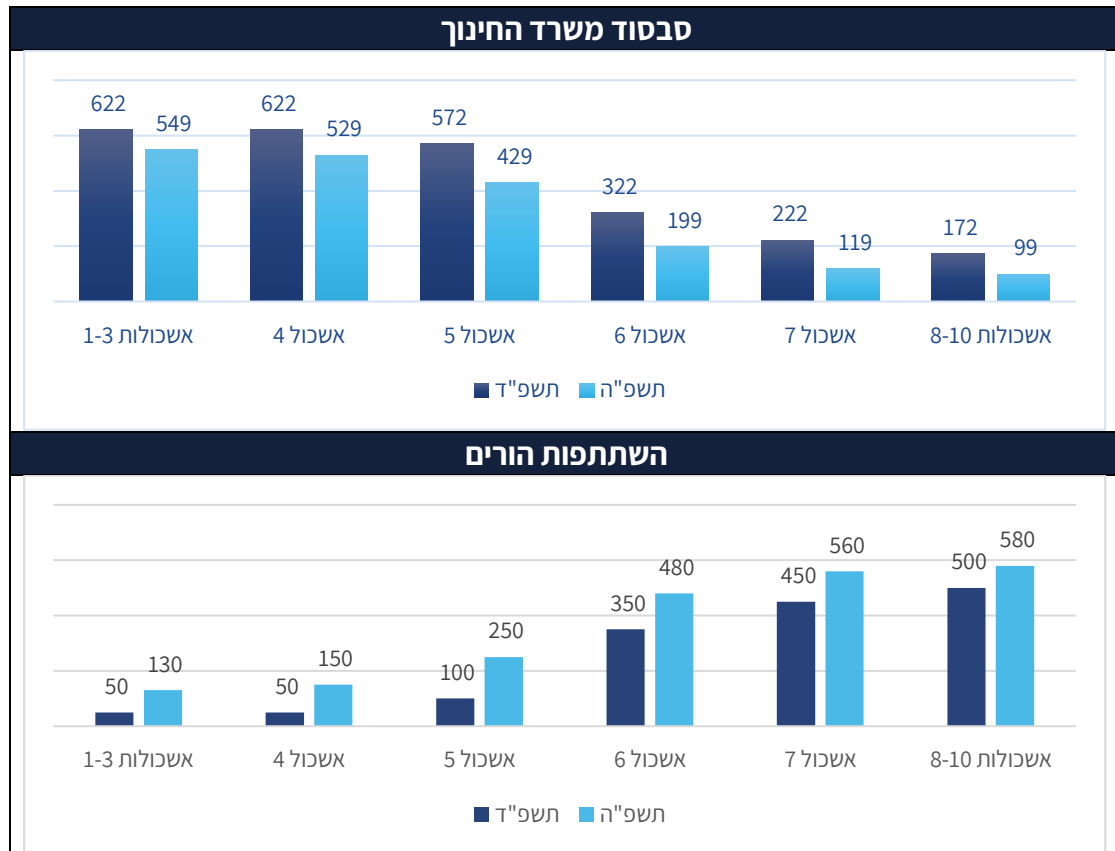
¹³ משרד האוצר, אגף התקציבים, אתר פיסקלי דיגיטלי, תקנה 20670204 – מסגרות לימודיות בשעות אחהצ

¹⁴ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנת הלימודים תשפ"ה עבור תוכניות ניצנים, 1 בספטמבר 2024.

¹⁵ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנת הלימודים תשפ"ה עבור תוכניות ניצנים, 1 בספטמבר 2024;

קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנת הלימודים תשפ"ד עבור תוכניות ניצנים, 7 בספטמבר 2023.

תרשים 2: סבסוד משרד החינוך והשתתפות הורים לחודש בצהרוני ניצנים, תשפ"ד-תשפ"ה



מן הנתונים ניתן לראות כי ההפחתה המשמעותית ביותר בסבסוד משרד החינוך לצהרוני ניצנים היא ברשויות באשכולות 7 עד 10 שבהן צומצם הסבסוד ביותר מ-40%. מנגד ברשויות באשכולות הנמוכים חלה עלייה ניכרת של בין 150% ל-200% בתשלומי ההורים. כן אנו רואים כי עד שנת הלימודים תשפ"ד השתתפות ההורים הייתה בין 7% ל-74% מעלות הצהרון (בהתאם לאשכול) בשנת הלימודים תשפ"ה היא בין 19% ל-85%.

חשוב לציין בהקשר זה כי ברשויות באשכול גבוה במדד חברתי-כלכלי מתגוררות גם אוכלוסיות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה יותר, שמושפעות מן העלייה בהשתתפות ההורים בעלויות צהרוני ניצנים.

מרכז השלטון המקומי מציין כי אף שהעלויות של הפעלת צהרונים מתחלקות בין משרד החינוך להורים, הרשויות המקומיות נושאות אף הן בעלויות מסוימות דוגמת מימון סייעות רפואיות לתלמידים הנזקקים לכך, הסעות לתלמידים זכאים ועוד. הרשויות המקומיות עשויות להציע לתושביהן הנחות נוספות על סבסוד משרד החינוך, על בסיס תבחינים כלכליים ונוספים, אולם אין מדיניות מוסדרת בעניין זה. עוד צוין כי הקשיים התקציביים של הרשויות המקומיות בעקבות המלחמה אינם מאפשרים לרשויות להרחיב את ההנחות וייתכן שאף יחייבו חלק מן הרשויות לצמצם את ההנחות שניתנות לתושבים.¹⁶

¹⁶ מיכל מנקס, סמנכ"ל חינוך, חברה ורווחה, המרכז לשלטון מקומי, שיחת טלפון, 29 בספטמבר 2024.

ההחלטה על הפחתת סבסוד משרד החינוך לתכנית ניצנים התקבלה באוגוסט 2024. על פי מכתב של שר החינוך ויו"ר מרכז השלטון המקומי מן ה-2 באוגוסט 2024, ההנחיה על קיצוץ 250 מיליון ש"ח מתקציב תכנית ניצנים משנת הלימודים תשפ"ה ואילך התקבלה בהוראת אגף התקציבים, במסגרת הקיצוץ התקציבי שנעשה בעקבות המלחמה. במכתב הודגשה הפגיעה בילדים ובהורים, בעיקר במשפחות מוחלשות, בשל הקיצוץ שנכפה על משרד החינוך ונכתב כי "קיצוץ בתקצוב הצהרונים אינו צריך להיות כלל על הפרק, ודאי לא בעת הזו. ככל ונדרש קיצוץ, יש לבצעו ממקורות אחרים, ולא מקורות חינוכיים אשר קיצוצם עלול לפגוע בעתיד ילדינו".¹⁷

מנגד ממשרד האוצר נמסר כי ההחלטה על הפחתת הסבסוד של תכנית ניצנים החל משנת הלימודים תשפ"ה הייתה החלטה משותפת של משרדי האוצר והחינוך על רקע הצורך בכינוס מסגרות התקציב כחלק מהתמודדות עם השלכות מלחמת חרבות ברזל. ההפחתה מתוכננת לשנת הלימודים תשפ"ה ואילך.¹⁸

¹⁷ שר החינוך, יואב קיש, חיים ביבס, ראש עיריית מודיעין מכבים רעות ויו"ר מרכז השלטון המקומי, מכתב לשר האוצר, בצלאל סמוטריץ, 2 באוגוסט 2024.

¹⁸ הדר פוקס, פרנטיית חינוך, אגף תקציבים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 30 בספטמבר 2024.