

## פעילות צהרונני ניצנים בשנת הלימודים תשפ"ה

### תמצית

תוכנית ניצנים מספקת לתלמידים בגני ילדים ובכיתות א'-ב' מסגרות משלימות לשעות אחה"צ בסבסוד משרד החינוך. בשנת הלימודים תשפ"ה (מספטמבר 2024) הפחית משרד החינוך את הסבסוד לצהרונים כך שתשלומי ההורים לצהרונים עלו. בהמשך לדיון ועדת החינוך בנושא: המשבר בצהרונים ב-8 באוקטובר 2024 ולקראת דיון נוסף בוועדה ב-23 בדצמבר 2024 יוצגו נתונים על הפעילות בפועל בצהרונים בנובמבר 2024 לעומת נתוני הרישום שלפני פתיחת שנת הלימודים. להלן עיקרי הדברים:

- על פי נתוני משרד החינוך, במועד הרישום לתוכנית ניצנים לשנת הלימודים תשפ"ה (2024/25) נרשמו לתוכנית כ-375,500 ילדים ב-216 רשויות מקומיות. בסך הכול היו צפויים לפעול צהרונים בכ-8,500 גני ילדים וב-2,000 בתי ספר ברשויות אלו.
- המשרד קיבל נתוני ביצוע לחודש נובמבר 2024 מ-164 רשויות מקומיות. השוואה בין נתוני הרישום לנתוני הביצוע **ברשויות אלו בלבד** מלמדת כי מספר הילדים שהשתתפו בצהרון בפועל נמוך בכ-80,000 ממספר הילדים שנרשמו; מספר המוסדות שפועלים בהם צהרונים בפועל קטן בכ-1,750 ממספר המוסדות שהיה צפוי לפעול בהם צהרון במועד הרישום. עם זאת, יש לציין כי גם בשנים קודמות היה פער גדול בין מספר הנרשמים לתוכנית ניצנים למספר התלמידים המשתתפים בה בפועל. לפיכך, הנתונים החלקיים שבידי משרד החינוך עדיין אינם מאפשרים לעמוד על השפעות הקיצוץ בתקציב תוכנית ניצנים בשנת הלימודים תשפ"ה במלואן.
- הרשויות המקומיות שבהן פערים בולטים במיוחד במספר המוסדות שפועל בהם צהרון ובמספר התלמידים בצהרון לעומת נתוני הרישום הן רשויות מקומיות באשכולות הנמוכים ביותר לפי המדד חברתי-כלכלי של הלמ"ס. ברשויות מקומיות המסווגות לאשכולות 1-3 שהעבירו דיווח על פעילותן בנובמבר 2024, כ-69% מן התלמידים שנרשמו לצהרון השתתפו בו בפועל בנובמבר 2024, ובכ-77% מן המוסדות שהיה צפוי לפעול בהם צהרון במועד הרישום – דווח שהוא אכן פעל במועד הדיווח.
- גם מפנייה לעשר הרשויות המקומיות שבהן מספר התלמידים בתוכנית ניצנים הוא הגבוה ביותר, עלה כי חלה ירידה במספר התלמידים בצהרונים וביעור הכיסוי של הצהרונים (מספר המשתתפים ביחס למספר הזכאים) בשנת הלימודים תשפ"ה לעומת תשפ"ד. ירידה זו ניכרת במיוחד ברשויות המסווגות לאשכול חברתי-כלכלי נמוך.

- היקף הסבסוד של משרד החינוך לצהרוננים, שכפועל יוצא ממנו נקבעים תשלומי הורים, נקבע בהתאם לאשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית שבה ממוקם המוסד החינוכי. בשנת 2021 הודיע משרד החינוך במסגרת עתירה לבג"ץ כי הוא פועל לשינוי מודל הסבסוד – אך שינוי זה לא בוצע בפועל.
- אף כי הוראות משרד החינוך מאפשרות לרשויות מקומיות חזקות להציע מלגות סיוע בתשלומי הורים על רקע חברתי-כלכלי, נמצא כי מלגות מסוג זה מוצעות בשתי רשויות מקומיות בלבד – אשקלון וירושלים.

## 1. מבוא: תוכנית ניצנים ותקציבה<sup>1</sup>

תוכנית ניצנים היא תוכנית ממשלתית להפעלת מסגרות משלימות לשעות אחה"צ, המיועדת לבני שלוש עד שמונה: תלמידים בכיתה א' וב' בכל הרשויות המקומיות ותלמידי גני ילדים ברשויות מקומיות המסווגות לאשכולות 1-5 על פי המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס.

ההשתתפות בתוכנית ניצנים היא וולונטרית, והפעלתה תלויה ברצונן של הרשויות המקומיות. רשויות מקומיות המעוניינות להשתתף בתוכנית נדרשות לפעול לפי קריטריונים הקבועים בקול קורא שמפרסם משרד החינוך מדי שנה, ובו מוסדרים היבטים מסוימים של הפעלת התוכנית לרבות עלויותיה, סל השירותים בצהרוננים וכוח האדם בצהרוננים.

בשנת הלימודים תשפ"ד (2023/24) השתתפו בתוכנית כ-303,400 תלמידים – 156,000 מהם ברשויות המקומיות החלשות ביותר מבחינה חברתית-כלכלית (מסווגות לאשכולות 1-3).

### 1.1 השינויים בהשתתפות משרד החינוך בצהרונני ניצנים בשנת הלימודים תשפ"ה (2023/24)

את עלות תוכנית ניצנים קובע משרד החינוך – כ-680 ש"ח בכל חודש לתלמיד; רשויות המעוניינות בכך יכולות להפעיל את התוכנית במודל מורחב, שעלותו עד כ-335 ש"ח נוספים בכל חודש. בנוהלי התוכנית נקבעת השתתפות ההורים בעלויות הצהרון בהתאם לאשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית, ומשרד החינוך מסבסד את יתרת עלות התוכנית.

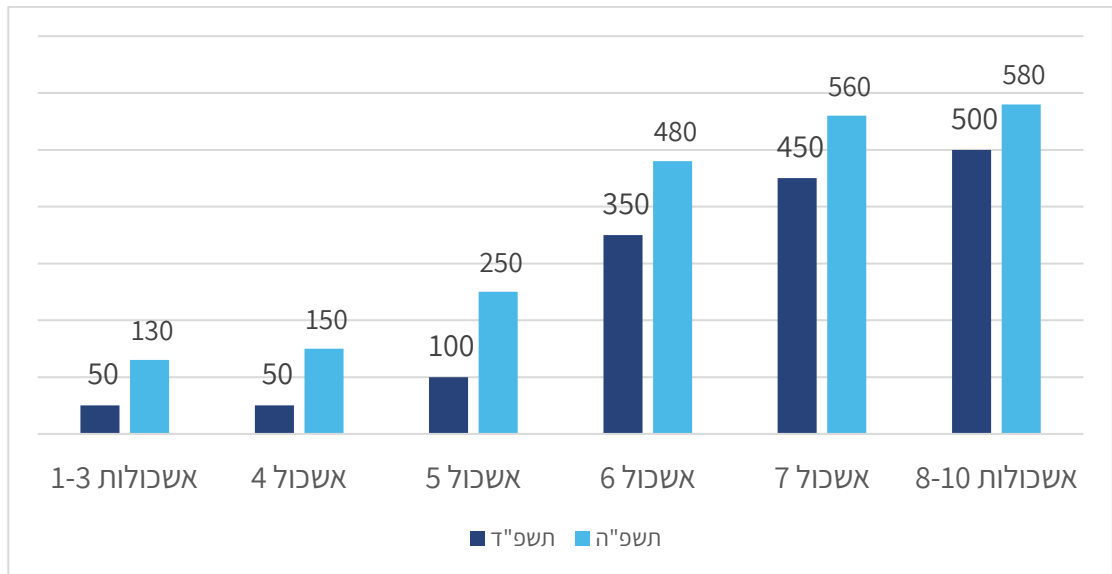
בשנת הלימודים תשפ"ה (מספטמבר 2024) הודיע משרד החינוך כי הוא מפחית את השתתפותו בעלויות צהרונני תוכנית ניצנים. הפחתה זו היא תוצאת קיצוץ של 250 מיליון ש"ח מתקציב התוכנית (שהיה כ-1.25 מיליארד ש"ח ב-2023) בשל השלכות מלחמת חרבות ברזל.

על פי הקול הקורא שפורסם בסוף אוגוסט 2024, **בשנת הלימודים תשפ"ה (מספטמבר 2024) תשלומי ההורים עבור צהרוננים במודל הבסיסי נעים בין 130 ש"ח ל-580 ש"ח לחודש (בין 1,300 ש"ח ל-5,800 ש"ח לשנה)**. מדובר בעלייה ניכרת יחסית לתשלומי ההורים בשנים קודמות, שנעו בין 50 ל-500 ש"ח בכל חודש.

בתרשים 1 מוצגת עלות הצהרון להורים בשנים תשפ"ד ותשפ"ה לפי אשכול חברתי-כלכלי של הרשות המקומית.

<sup>1</sup> מבוסס על מקור זה: אתי וייסבלאי, [צהרונני ניצנים ותקציבם בשנת הלימודים תשפ"ה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 באוקטובר 2024.

### תרשים 1: השתתפות הורים בצהרוני ניצנים, תשפ"ד-תשפ"ה (ש"ח לחודש)



ב-8 באוקטובר 2024 דנה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בנושא צהרוני ניצנים על רקע הירידה בסבסוד משרד החינוך לתוכנית ועלייה בתשלומי ההורים. בדיון סקרה נציגת משרד החינוך את השינויים בעלויות הצהרונים ואת הרקע להחלטת המשרד להפחית בסבסוד לצהרונים. המשתתפים בדיון הביעו חשש מפגיעה בתוכנית הצהרונים בעקבות העלייה בתשלומי הורים. על רקע זה עשויה, לטענתם, לחול ירידה במספר התלמידים המשתתפים, ולמצב זה עלולות להיות השלכות על יכולתם של הורים לילדים צעירים להשתלב בשוק העבודה, בייחוד בקרב אוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי חלש. בסיכום הדיון ביקשה הוועדה ממרכז המחקר והמידע של הכנסת וממשרד החינוך נתונים על מספר ההורים שביטלו את הרישום עקב הקיצוץ בתקציב, ועל מספר הצהרונים שלא נפתחו.<sup>2</sup>

## 2. פעילות צהרוני ניצנים בשנת הלימודים תשפ"ה

בהמשך לדיון ועדת החינוך האמור ולבקשת הוועדה בסיכום הדיון נבדקו נתוני משרד החינוך על דיווחי הביצוע של פעילות הצהרונים בתשפ"ה לעומת נתוני הרישום לצהרונים לפני פתיחת שנת הלימודים. כמו כן, פנינו לרשויות המקומיות על מנת לעמוד על עמדתן באשר להשפעות של הפחתת השתתפות משרד החינוך, ולקבל מידע על מלגות לסיוע בתשלומי הורים לצהרונים.

### 2.1 נתוני משרד החינוך

לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת העביר משרד החינוך נתונים על פעילות הצהרונים בשנת הלימודים תשפ"ה (נובמבר 2024) לצד נתוני הרישום שהועברו אליו עם מענה הרשויות על הקול הקורא של התוכנית, שפורסם סמוך לפתיחת שנת הלימודים. יודגש כי **הרישום**

<sup>2</sup> הכנסת ה-25, ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, פרוטוקול 283, [המשבר בצהרונים](#), 8 באוקטובר 2024; החלטות הוועדה, 8 באוקטובר 2024.

## לצהרונים בוצע טרם פרסום הקול הקורא לשנת הלימודים תשפ"ה, שבו הודיע המשרד על השינויים בהשתתפות ההורים.

על פי נתוני הרישום לשנת הלימודים תשפ"ה, נרשמו לצהרונים ניצנים כ-375,500 תלמידים ב-216 רשויות מקומיות שניגשו לקול הקורא להפעלת התוכנית. מן הנתונים עולה כי היו צפויים לפעול צהרונים בכ-8,500 גני ילדים ובכ-2,000 בתי ספר ברשויות אלה.

בסך הכול התקבלו נתוני ביצוע עבור פעילות הצהרונים בנובמבר 2024 ב-164 רשויות מקומיות מתוך 216 רשויות מקומיות, כלומר נתוני הביצוע בשלב זה הם חלקיים בלבד.<sup>3</sup> נציין בהקשר זה כי חוסר דיווח על נתוני ביצוע לנובמבר 2024 ברשויות רבות אינו מעיד בהכרח על אי-פעילות בצהרונים תוכנית ניצנים במועד זה, שכן רשויות מקומיות המעבירות את דיווחי הביצוע באיחור יקבלו את השתתפות משרד החינוך עבור תקופה זו במועד הדיווח הבא. על פי משרד החינוך, ככלל, איחור בהעברת דיווחי ביצוע חל דרך שגרה בכל שנה, והם מצויים במעקב שוטף מול כל הרשויות המקומיות.<sup>4</sup>

עיבוד הנתונים שהתקבלו ממשרד החינוך מעיד כי **ב-112 מתוך 164 רשויות מקומיות שהעבירו דיווחי ביצוע לנובמבר 2024, מספר הילדים שהשתתפו בפעילות צהרונים ניצנים בפועל נמוך ממספר הילדים שנרשמו אליהם**. ב-77 רשויות מקומיות מספר המוסדות שבהם פעל צהרון בנובמבר 2024 קטן ממספר המוסדות שהיה אמור לפעול בהם צהרון לפי נתוני הרישום. **ברשויות המקומיות שעבורן התקבלו דיווחי ביצוע**, סך כל מספר הילדים שהשתתפו בצהרון בפועל נמוך בכ-80,000 ממספר הילדים שנרשמו; מספר המוסדות שפועלים בהם צהרונים בפועל, קטן בכ-1,750 ממספר המוסדות שהיה צפוי לפעול בהם צהרון במועד הרישום; בין המוסדות שהיה מתוכנן לפעול בהם צהרון לפי נתוני הרישום אך לא נפתח בפועל – 220 בתי ספר ו-1,518 גני ילדים.

יש לשים לב כי הבדלים בין מספר הנרשמים לתוכנית ניצנים במועד הרישום למספר המשתתפים בפועל בתוכנית היו קיימים גם בשנים קודמות שבהן **לא** חלה עלייה בתשלומי ההורים בתוכנית. למשל, בשנת הלימודים תשפ"ד (2023/24) מספר הנרשמים לתוכנית עמד על כ-412,000, ומספר המשתתפים בפועל עמד על כ-303,000.<sup>5</sup> **מכיוון שאין בידי משרד החינוך נתונים מלאים על ביצוע תוכנית ניצנים בתשפ"ה, עדיין אי-אפשר לעמוד על השפעות הקיצוץ בתקציב תוכנית ניצנים בשנת הלימודים תשפ"ה במלואן.**

על פי בחינת הנתונים לפי אשכול חברתי-כלכלי של הרשות המקומית, הרשויות שבהן בולט במיוחד הפער במספר המוסדות שפועל בהם צהרון ובמספר התלמידים בצהרון – לעומת נתוני

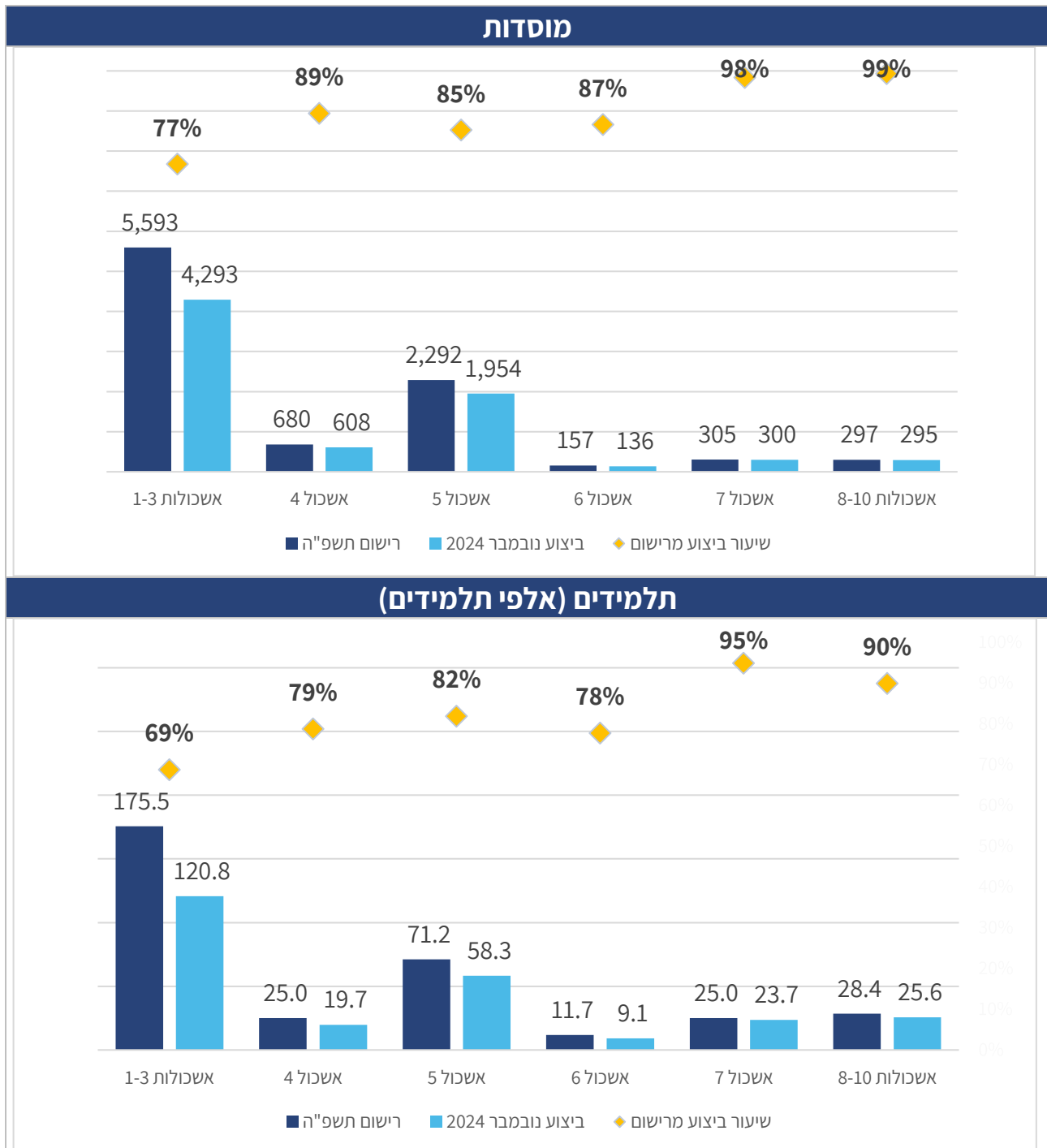
<sup>3</sup> משרד החינוך, קובץ נתונים בנושא פעילות תוכנית ניצנים בשנה"ל תשפ"ה, דוא"ל, לילך ברקאי, ממונה על תוכנית הצהרונים הלאומית, משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, 15 בדצמבר 2024.

<sup>4</sup> לילך ברקאי, ממונה על תוכנית הצהרונים הלאומית, משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, שיחת טלפון, 19 בדצמבר 2024.

<sup>5</sup> התייחסות ראו כאן: אתי וייסבלאי, [צהרונים ניצנים ותקציבם בשנת הלימודים תשפ"ה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 באוקטובר 2024.

הרישום, הן באשכולות הנמוכים ביותר לפי המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. בהקשר זה יש לשים לב כי 27 מתוך 52 הרשויות המקומיות שלא העבירו דיווחי ביצוע עבור נובמבר 2024, מסווגות לאשכולות הנמוכים ביותר (1-3 לפי המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס), וכי אילו רשויות אלו נכללו בנתונים, יש להניח כי הפער בין נתוני הרישום להשתתפות בפועל היה גבוה יותר.<sup>6</sup>

### תרשים 2: צהרונים ניצנים תשפ"ה (ברשויות מקומיות שעבורן התקבלו דיווחי ביצוע) – רישום לעומת ביצוע, נובמבר 2024



<sup>6</sup> משרד החינוך, קובץ נתונים בנושא פעילות תוכנית ניצנים בשנה"ל תשפ"ה, דוא"ל, לילך ברקאי, ממונה על תוכנית הצהרונים הלאומית, משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, 15 בדצמבר 2024.

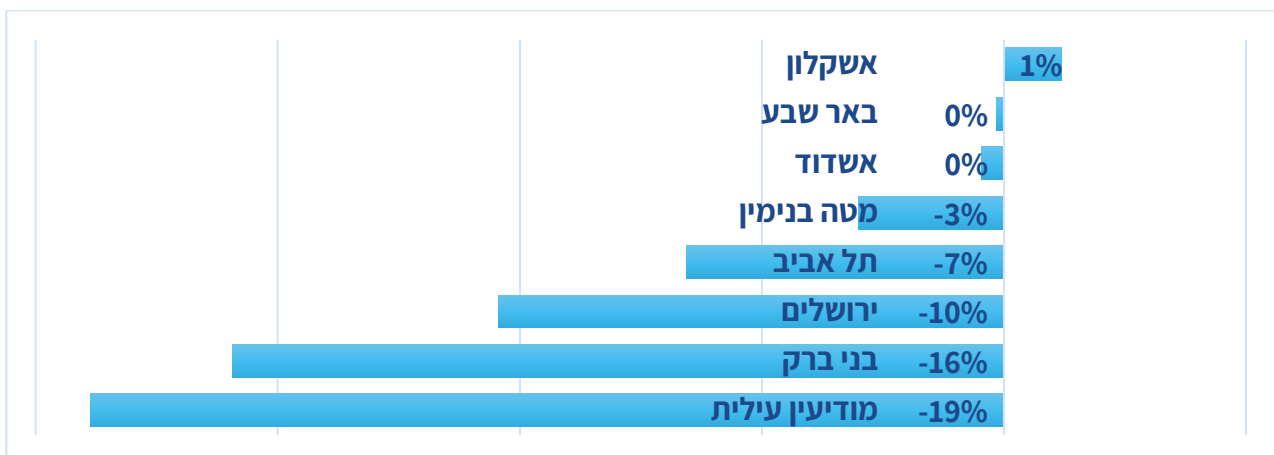
## 2.2 נתוני הרשויות המקומיות

לצד קבלת הנתונים ממשרד החינוך ועיבודם פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת לרשויות מקומיות נבחרות כדי לקבל תמונה מלאה יותר על השינויים בפעילות תוכנית ניצנים בשנת הלימודים תשפ"ה לעומת שנת הלימודים תשפ"ד, על עמדת גורמי המקצוע ברשויות המקומיות באשר לגורמים לשינויים אלו וכן על סיוע הרשויות המקומיות בתשלומי הורים לצהרוני ניצנים.

נשלחה פנייה לעשר הרשויות המקומיות שבהן מספר התלמידים שהשתתפו בצהרוני ניצנים בשנת הלימודים תשפ"ד הוא הגדול ביותר: ירושלים, בני ברק, בית שמש, אשדוד, אשקלון, באר שבע, בית"ר עילית, מודיעין עילית, תל אביב יפו ומטה בנימין; שמונה מתוך עשר רשויות מקומיות אלו השיבו על הפנייה.<sup>7</sup>

בשאלון שהופץ לרשויות המקומיות הוצגו שאלות על מספר מוסדות החינוך וכיתות א'-ב' ברשות בשנת הלימודים ועל מספר התלמידים הזכאים לצהרון במוסדות אלו (כולל מסגרות חינוך מיוחד ותלמידיהן ומוסדות במעמד מוכר שאינו רשמי), על מספר המוסדות והכיתות שיש בהן צהרוני ניצנים ועל מספר המשתתפים בצהרונים; השאלות הוצגו כהשוואה בין שנת הלימודים תשפ"ד לשנת הלימודים תשפ"ה. על פי הנתונים, בחמש מתוך שמונה הרשויות המקומיות שהשיבו על הפנייה, מספר התלמידים בצהרוני ניצנים בשנת הלימודים תשפ"ה נמוך יחסית למספרם בשנת הלימודים תשפ"ד; הירידה במספר המשתתפים גדולה במיוחד ברשויות מקומיות שהמדד החברתי-כלכלי שלהן נמוך: מודיעין עילית, בני ברק וירושלים, ואילו ברשויות מקומיות שהמדד החברתי-כלכלי שלהן גבוה יותר, מספר התלמידים הצטמצם במידה מתונה יותר. בתרשים 3 מוצג שיעור השינוי במספר המשתתפים בתוכנית ניצנים ברשויות שהשיבו על הפנייה.

### תרשים 3: שיעור שינוי במספר התלמידים בצהרוני ניצנים, תשפ"ד (2023/24) - תשפ"ה (2024/25)

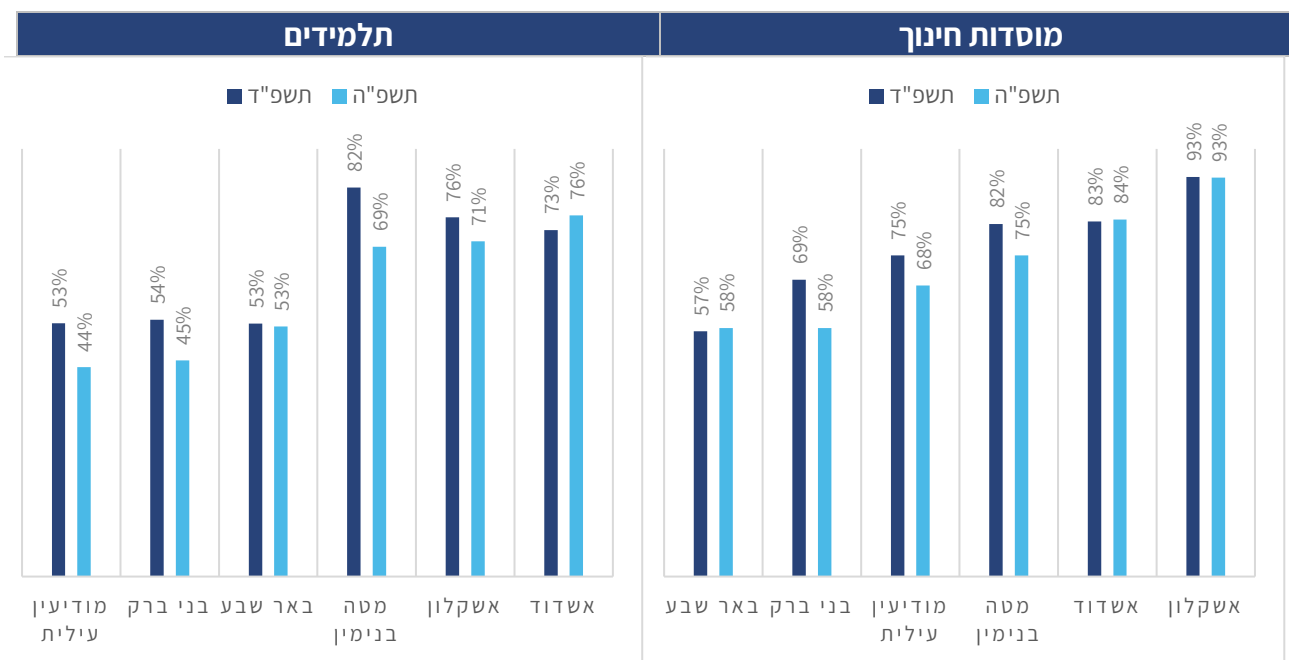


<sup>7</sup> הפניות נשלחו ב-11 בנובמבר 2024. בין 13 ל-26 בנובמבר 2024 התקבלו תשובות הרשויות המקומיות שהשיבו על הפנייה – ירושלים, בני ברק, אשדוד, אשקלון, באר שבע, מודיעין עילית, תל אביב יפו ומטה בנימין.

כן עולה מן הנתונים כי ברוב הרשויות המקומיות שנתקבלו מהן נתונים בנושא זה, פחת היקף הכיסוי של צהרונים ניצנים בשנת הלימודים תשפ"ה. משמעות הדבר היא כי שיעור המוסדות שיש בהם צהרון מכלל המוסדות הזכאים ברשות, הצטמצם לעומת שיעורם בשנת הלימודים תשפ"ד, וכי קטן שיעור התלמידים המשתתפים בצהרון מכלל התלמידים הזכאים ברשות.

הנתונים מוצגים בתרשים 4 – יודגש כי הם מבוססים על דיווחי הרשויות המקומיות על מספר המוסדות הקיימים ברשות ועל מספר התלמידים הזכאים לצהרון ביחס למספר המוסדות שיש בהם צהרון פעיל ולמספר התלמידים המשתתפים בפעילותו.

**תרשים 4: שיעור כיסוי תוכנית ניצנים, תשפ"ד (2023/24) - תשפ"ה (2024/25)**



גורמי המקצוע ברשויות המקומיות שענו על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מהם להערכתם הגורמים לשינויים במספר התלמידים בצהרונים בין שנת הלימודים הנוכחית לקודמת, מסרו כי השינויים נובעים מעליית מחירי הצהרון. להלן חלק מהתשובות שהתקבלו בנושא זה:

- "העלאת מחיר הצהרונים בגנים ובבתי הספר מ-50 ש"ח ל-130 ש"ח, שזה יותר מכפול!! גרמה להורים לא להירשם לצהרונים" (עיריית מודיעין עילית);
- "כפי שניתן לראות מהנתונים לעיל, העלאת התעריף בכ-160% משפיעה על הורים רבים בקבלת החלטה אם לשלוח את הילד לצהרון. בעקבות המצב הסוציו-אקונומי הנמוך של הרשות, השינוי בתעריף הוביל לירידה חדה במספר המשתתפים" (עיריית בני ברק).

### 2.3 סיוע הרשויות המקומיות בתשלומי הורים

על פי נוסח הקול הקורא של משרד החינוך, שבו מוסדרת פעילות התוכנית, הרשויות המקומיות רשאיות להעמיד מערך מלגות להורי התלמידים המתקשים לעמוד בתשלומי ההשתתפות, ובלבד שמדובר ברשויות המסווגות לאשכולות 5 עד 10.<sup>8</sup> בהקשר זה נדגיש כי כאמור, גובה השתתפות ההורים בעלות הצהרונים נקבע לפי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית, כך שאוכלוסיות חלשות המתגוררות ברשויות השייכות לאשכול כלכלי-חברתי גבוה, ישלמו בהתאם לתעריף הגבוה.

על פי בדיקה עם הרשויות המקומיות, שתי רשויות בלבד – אשקלון וירושלים – מציעות מלגות להורי התלמידים. בשתיהן חלה עלייה משנת תשפ"ד לשנת תשפ"ה הן במספר המלגות והן בסכום המלגות, ובעקבות כך חל גידול ניכר בתקציב שהרשות המקומית מקצה למלגות: עיריית אשקלון הקדישה סכום כולל של כ-850,000 ש"ח למלגות להורים בשנת הלימודים תשפ"ה לעומת 316,000 ש"ח בתשפ"ד; עיריית ירושלים הקדישה כ-215,000 ש"ח עבור מלגות בתשפ"ה לעומת 125,000 ש"ח בתשפ"ד. על פי עיריית אשקלון, הפער בעלות המלגות בשנת הלימודים תשפ"ה לעומת שנת הלימודים תשפ"ד נובע מעליית מחירים ניכרת בשנה זו.<sup>9</sup>

נציין כי בשנת 2021 הגישו תושבי יישובים ערביים עתירה לבג"ץ, ובה ביקשו כי סבסוד צהרונת ניצנים ייקבע בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי של יישוביהם, ולא של כלל המועצה האזורית. על רקע עתירה זו הודיע משרד החינוך כי בכוונתו "לשנות את מודל התקצוב הנהוג של תוכנית ניצנים בבתי הספר, כך שיתחשב ברקע הסוציו-אקונומי הממוצע של התלמידים בבית הספר", זאת החל משנת הלימודים תשפ"ג (ספטמבר 2022). בהמשך לכך מחק בית המשפט את העתירה.<sup>10</sup> נוסף לכך, בדיון בוועדה המיוחדת לזכויות הילד בנובמבר 2021 הודיע משרד החינוך 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.<sup>11</sup>

כאמור, למרות הודעת המשרד לא חל שינוי במודל הסבסוד של הצהרונים בשנים האחרונות. סוגיה זו הועלתה גם במכתב ששלח ראש המועצה האזורית שדות דן ליו"ר ועדת החינוך בדצמבר 2024, ובו מפורטות ההשפעות השליליות של אי-שינוי מודל סבסוד הצהרונים על יישובים שהמדד החברתי-כלכלי שלהם נמוך, והם שייכים למועצות אזוריות המסווגות לאשכול חברתי-כלכלי גבוה.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, [קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנת הלימודים תשפ"ה עבור תוכניות ניצנים](#), 1 בספטמבר 2024.  
<sup>9</sup> עיריית אשקלון, פעילות צהרונת ניצנים ברשות המקומית תשפ"ד-תשפ"ה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 18 בנובמבר 2024.

<sup>10</sup> בג"ץ 6155/20 ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נגד משרד החינוך ומועצה אזורית משגב, 11 באוקטובר 2021.

<sup>11</sup> הכנסת ה-24, הוועדה המיוחדת לזכויות הילד, פרוטוקול 17, [תשלומי הורים לתוכנית ניצנים \(צהרונים\) בעקבות שינוי בדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית](#), 15 בנובמבר 2021.

<sup>12</sup> דוד יפרח, ראש המועצה האזורית שדות דן, מכתב ליו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 5 בדצמבר 2024.