

# הפעלת מסגרות משלימות בשעות אחר הצהריים (צהרונים) בגני ילדים ובבתי ספר ברשויות מקומיות באשכולות 10-4

## תקציר

### רקע כללי

מסגרות לימודיות משלימות המכונות על פי רוב "צהרונים", פועלות לאחר שעות הלימודים ובימים שבהם מערכת החינוך אינה פועלת. מסגרות אלו מסייעות להורים לגשר על הפער בין השעות שבהן עליהם להימצא בעבודה לשעות שבהן מערכת החינוך פועלת. בצהרונים מתקיימות פעילויות חברתיות ופעילויות העשרה, וכן ניתן בהם סיוע לתלמידי בתי הספר בהכנת שיעורי הבית.

הוועדה לשינוי כלכלי חברתי<sup>1</sup> (להלן - ועדת טרכטנברג) עמדה על החשיבות שבהפעלת מסגרות לימודיות בשעות אחר הצהריים. בדוח שהגישה ציינה הוועדה שהפעלת צהרון הוא שירות ציבורי חברתי שהתשלום בעבורו מהווה לעתים נטל כספי כבד, ובשל כך היא ממליצה כי המדינה תספק, באופן הדרגתי ובדרגת סבסוד משתנה, מסגרות לימודיות משלימות עד השעה 16:00 לכלל הילדים בני 3-9.

הממשלה קיבלה שורה של החלטות, שבעקבותיהן החל משרד החינוך לפעול באופן חלקי, משנת הלימודים התשע"ג,<sup>2</sup> ליישום ההמלצה ביישובים המסווגים באשכולות חברתיים-כלכליים<sup>3</sup> 1-3 בלבד ובנוגע לילדים בני 3-8 בלבד. היישום נעשה באמצעות תכנית ציל"ה - צהרי יום להעשרה (להלן - תכנית ציל"ה)<sup>4</sup>. ביישובים המסווגים באשכולות חברתיים-כלכליים 10-4 נותרו הרשויות המקומיות הגורם המרכזי המפעיל צהרונים במוסדות החינוך, ומימון שהיית הילדים בצהרונים הפועלים ביישובים אלה מוסיף להיות מוטל על ההורים.

- 1 באוגוסט 2011 מינה ראש הממשלה ועדה ציבורית, במטרה לגבש צעדים שיביאו להקלת נטל המחיה בישראל.
- 2 שנת הלימודים התשע"ג נפתחה ב-27.8.12 והסתיימה ב-26.8.13.
- 3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחלקת את הרשויות המקומיות בישראל לעשרה אשכולות, על פי מעמדן החברתי-כלכלי. אשכול 1 הוא הנמוך ביותר, ואשכול 10 הוא הגבוה ביותר.
- 4 בעניין זה ראו להלן בקובץ דוחות זה, בפרק "יישום תכנית ציל"ה - צהרי יום להעשרה", עמ' 111.

## פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2013 - מרץ 2014 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הפעלת הצהרונים בגני הילדים ובבתי הספר בשטח שיפוטן של הרשויות המקומיות המסווגות באשכולות 4-10. הביקורת נעשתה במשרד הכלכלה; בעיריות הרצלייה, חולון, יבנה, כפר סבא, ותל אביב-יפו (להלן - תל אביב); במועצה האזורית חבל מודיעין ובחברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (להלן - החברה הארצית למתנ"סים)<sup>5</sup>. בדיקת השלמה נעשתה במשרד החינוך. נוסף על כך שלח משרד מבקר המדינה שאלונים בנושא זה ל-172 רשויות מקומיות.

## הליקויים העיקריים

### היעדר אסדרה בנוגע לצהרונים ברשויות המקומיות המסווגות באשכולות 4-10

אף על פי שהצהרונים פועלים בדרך כלל במוסדות חינוך ואף שמתקיימת בהם פעילות חינוכית, אין גוף ממשלתי המתווה מדיניות כוללת בנושא הצהרונים, קובע נהלים ותנאים להפעלתם, מפקח על פעילותם ואוסף מידע בעניינם. מידת הפיקוח של הרשויות המקומיות על הצהרונים הפועלים בתחום שיפוטן והדרישות ממפעיליהם משתנות מרשות מקומית אחת לאחרת.

על פי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, משרד החינוך הוא הגוף הממונה על קיומו וקידומו של החינוך במדינת ישראל, על תכניו ועל רמותיו - משלב החינוך הקדם-יסודי ועד שלב החינוך העל-יסודי. פעילות הצהרונים "נופלת בין הכיסאות" בכל הנוגע לפיקוח משרד החינוך עליה: מצד אחד, היא אינה פעילות חינוכית רשמית הנעשית בשעות הלימודים של מוסדות החינוך; מצד אחר, היא אינה נכללת בפעילויות החינוך הבלתי רשמי שמשרד החינוך מעורב בהן, דוגמת קייטנות.

מחוק לימוד חובה, התשי"ט-1949, עולה כי הרשויות המקומיות אחראיות להפעלת כל מערכות החינוך בתחום שיפוטן, וכי יש להן סמכות ליזום ולתכנן פעילויות בתחום החינוך, לרבות פעילויות שאינן כלולות בחינוך הרשמי. הפעלת צהרונים בגני הילדים ובבתי הספר שבפעולות הרשויות המקומיות, כהמשך ליום הלימודים, היא אפוא חלק מהפעולות של הרשויות לפיתוח מסגרות חינוך אלה.

5 המתנ"סים הם עמותות מעין עירוניות הפועלות למטרות חינוך ותרבות. הפעלתן של כל מתנ"ס מעוגנת בדרך כלל בהסכם בין עמותת המתנ"ס, הרשות המקומית והחברה הארצית למתנ"סים, שהיא חברה ממשלתית.

### התקשרויות הרשויות המקומיות להפעלת צהרונים בתחום שיפוטן

עיריית תל אביב והמועצה האזורית חבל מודיעין לא התקשרו עם החברות העירוניות בהסכם כתוב בנוגע להפעלת הצהרונים; עיריות חולון, יבנה והרצלייה לא התקשרו עם עמותות המתנ"סים בהסכם כתוב בעניין זה; בשני יישובים המצויים בתחום השיפוט של המועצה האזורית חבל מודיעין הפעילו חברות פרטיות צהרונים במבנים של גני ילדים השייכים למועצה, בלי שהמועצה פרסמה מכרז להפעלת הצהרונים ובלי שחתמה עם החברות על הסכמי התקשרות כדין.

בחלק מהרשויות המקומיות בתי ספר המבקשים להפעיל צהרונים מתקשרים ישירות עם חברות פרטיות, בדרך כלל בתיאום עם ועד ההורים הבית ספרי. הדברים אמורים למשל בנוגע לשלושה בתי ספר המצויים בתחום השיפוט של עיריית חולון ובנוגע לבתי הספר המצויים בתחום השיפוט של עיריית תל אביב. עיריות תל אביב וחולון לא פרסמו מכרז להפעלת הצהרונים בבתי הספר בתחום שיפוטן ולא קבעו תנאים להפעלתם, ועיריית תל אביב לא חתמה בעצמה על הסכמי ההתקשרות עם מפעילי הצהרונים, המפרטים את התנאים להפעלת הצהרונים ואת חובותיהם של המפעילים. זאת ועוד, לעיריית תל אביב אין כל מידע לגבי פעילות הצהרונים בבתי הספר.

### הכשרה מקצועית של הצוות החינוכי בצהרונים

העבודה בצהרונים, המאופיינת במגע ישיר והדוק עם ילדים בגיל הרך ובגיל החינוך היסודי, אינה מקצוע מוכר ואינה מותנית בהכשרה מקצועית, וכמו כן לא נקבעה לה הגדרת תפקיד. הרשויות המקומיות לא הקימו מערך הדרכה מסודר לצוותים החינוכיים בצהרונים הפועלים בתחום שיפוטן. חלק מהרשויות יזמו, בשיתוף מפעילי הצהרונים, קורסים והשתלמויות לצוותים החינוכיים, ואולם לא בכל המקרים היו הקורסים וההשתלמויות בהיקף הנדרש.

לכלל הרשויות המקומיות שנבדקו היה קושי בגיוס כוח אדם מיומן לעבודה בצהרונים, ונמצאו פערים ביניהן בעניין זה.

### פיקוח על ההזנה בצהרונים

בשנת 2006 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל בנושא "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך". עיריות כפר סבא והרצלייה והמועצה האזורית חבל מודיעין יישמו את הנחיות החוזר באופן חלקי, ועיריות תל אביב, חולון ויבנה לא פעלו על פיו כלל.

עיריות תל אביב, חולון ויבנה לא פיקחו על המזון המסופק לצהרונים הפועלים בבתי הספר ובגני הילדים, וכן לא פיקחו על מקום האכילה, על אופן הטיפול במזון ועל אופן הגשתו. עיריית הרצלייה לא הנחתה את מפעילי הצהרונים בבתי הספר לגבי הטיפול במזון ולגבי אופן הגשתו ולא פיקחה על כך.

### תמחור ועלויות

עיריית חולון לא פיקחה על גובה שכר הלימוד שגובה עמותת המתנ"ס המקומית בעבור השהייה בצהרונים ולא קבעה את שכר הלימוד לפי תחשיב. עיריית יבנה הגבילה את שכר הלימוד שגובה המתנ"ס המקומי, אך גם היא לא קבעה אותו לפי תחשיב. עיריית תל אביב קבעה על פי תחשיב את גובה שכר הלימוד שרשאים לגבות מפעילים פרטיים של צהרונים בגני הילדים בעיר, ואולם לא הגבילה את גובה שכר הלימוד בצהרונים הפועלים בבתי הספר, ולא היה בידה כל מידע בנוגע לשכר לימוד זה.

הצהרונים שמפעילים עמותות המתנ"סים ביבנה ובחולון נושאים רווחים, ואלה מופנים למימון פעילויות אחרות של עמותות אלה. יש ספק אם דרך פעולה כזאת, שמשמעותה העברת כספים המגיעים מחלק מסוים של האוכלוסייה לביצוע פעילויות לרווחת חלק אחר שלה, עולה בקנה אחד עם המטרות או התוצאות של פעילות המתנ"ס.

### פיקוח של הרשויות המקומיות על הפעלת הצהרונים

גם כאשר צהרונים בשטח שיפוטה של רשות מקומית מופעלים באמצעות גורם שאינו הרשות, היא נותרת הגורם האחראי לפעילותם. לפיכך על הרשות המקומית לוודא כי בצהרונים מועסקים מי שמוכשרים לכך, וכי הפעלתם נעשית על פי דרישותיה, בייחוד כאשר הצהרונים פועלים במבני חינוך שבבעלותה. עיריית תל אביב קבעה למפעילי הצהרונים בגני הילדים שבתחום שיפוטה מתכונת פעולה, אך לא פיקחה על פעילותם. מלבד זה לא קבעה עיריית תל אביב כלל דרישות ותנאים להפעלת צהרונים בבתי הספר שבתחום שיפוטה; אין לה מנגנון פיקוח על הנעשה בצהרונים אלה ולמחלקת החינוך היסודי בה לא היו נתונים לגביהם. עיריית חולון הסירה מעצמה את האחריות לפעילות צהרונים שמפעילים גורמים פרטיים בשלושה בתי ספר, לא קבעה דרישות ותנאים להפעלתם ולא פיקחה על הנעשה בהם.

כדי לפקח על צהרוני בתי הספר בהרצלייה ועל צהרוני גני הילדים בתל אביב איישו העיריות משרות של מפקחים, אך לא בהיקף הנדרש. בעלי תפקידים בכירים בעיריות חולון ויבנה ובמועצה האזורית חבל מודיעין היו בקשר עם מפעילי הצהרונים בכל הנוגע לפעילות הצהרונים; ואולם רשויות מקומיות אלה לא מינו מפקחים מטעמן כדי שיפקחו באופן שוטף ושיטתי על הצהרונים שמפעילות עמותות המתנ"סים או החברות העירוניות. הרשויות המקומיות שנבדקו לא קבעו תקנים להעסקת רכזים חינוכיים בצהרונים הפועלים במוסדות החינוך שבתחום שיפוטן.

משרד הכלכלה מסבסד, בתנאים מסוימים ובשיעור משתנה, את שהותם של הילדים בצהרונים שהכיר בהם. הפיקוח של משרד הכלכלה על צהרונים אלה ביישובים המסווגים באשכולות 4 ומעלה הוא חלקי בלבד, בייחוד הפיקוח החינוכי, שאינו בתחום מיומנותו של המשרד. כמו כן, הפיקוח אינו נעשה על כלל הצהרונים, אלא רק על הצהרונים המעוניינים בכך.

### ההמלצות העיקריות

פעילות הצהרונים מתבצעת במוסדות החינוך כהמשך ליום הלימודים וכהשלמה לו, ומשולבות בה פעילויות חינוכיות (למשל, סיוע בהכנת שיעורי בית), פעילויות חברתיות ופעילויות העשרה. על משרד החינוך, האחראי לקיומו ולקידומו של החינוך במדינת ישראל, לאסדר את נושא הצהרונים במוסדות החינוך, ובכלל זה להתוות מדיניות ויעדים ולקבוע תקנים חינוכיים ובטיחותיים ונוהלי עבודה. אסדרה כזאת דרושה כדי להבטיח את שלום הילדים ולהשיג ככל הניתן רצף לימודי חינוכי.

זאת ועוד, בעקבות מעורבות משרד החינוך בהפעלת צהרונים בשטח שיפוטן של רשויות שמסווגות באשכולות 1-3, הוא נדרש ממילא להתוויית מדיניות בנוגע להפעלה של צהרונים אלה ולפיקוח עליהם. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לשקול למנף צורך זה ליצירת נוהלי עבודה, לקביעת הנחיות ולהתוויית מדיניות חינוכית לכלל הרשויות המקומיות שבמוסדות חינוך המצויים בתחום שיפוטן פועלים צהרונים, ובהן גם רשויות שהמדינה אינה מתקצבת את הפעלתם של צהרונים אלה. הדבר גם עולה בקנה אחד עם עקרונות היעילות והחיסכון ועם המלצות ועדת טרכטנברג שאומצו על ידי הממשלה, שמשמע מהן כי משרד החינוך הוא האחראי לפעילות הצהרונים בכלל הרשויות המקומיות.

הרשות המקומית אחראית לפעילות המבוצעת בנכסיה, ודאי כשמדובר בפעילות בעלת היבטים חינוכיים ובטיחותיים. יתרה מכך, גם כאשר מפעילים את הצהרונים עמותה או גוף פרטי, מתקיימת הפעילות במוסדות של הרשות המקומית ונחזית כפעילות רשמית וממוסדת מטעם הרשות - ולכן מוטלת עליה האחריות לאופן ביצועה. על הרשות המקומית מוטלת אחריות לקיים מערכת פיקוח על איכות השירות הניתן בצהרונים שמופעלים במוסדות החינוך שלה, לקבוע תנאים להפעלתם, לפקח על פעילותם החינוכית והתפעולית ולשמש כתובת לבירור תלונות של ההורים.

על מנת להבטיח את איכות הטיפול החינוכי בילדים ואת ביטחונם, על משרד החינוך ומשרד הכלכלה, בשיתוף הרשויות המקומיות, לתת את דעתם לצורך לקיים מסלולי הכשרה מקצועית הולמים לצוותים החינוכיים המפעילים את הצהרונים, וכן לצורך להגדיר את תנאי הסף ואת הכישורים הנדרשים לתפקיד זה.

### סיכום

ועדת טרכטנברג עמדה על החשיבות של הפעלת מסגרות לימוד בשעות אחר הצהריים ועל תרומתן החינוכית, והצביעה על הנטל הכספי הכבד המוטל על הורים המבקשים לרשום את ילדיהם למסגרות אלה.

מאחר שהמלצות ועדת טרכטנברג יושמו רק ביישובים המסווגים באשכולות חברתיים-כלכליים 1-3, הוסיפו הרשויות המקומיות להיות הגורם המרכזי המפעיל צהרונים במוסדות החינוך ביישובים המצויים באשכולות חברתיים-כלכליים 4-10. ברוב הרשויות המקומיות מופעלים הצהרונים בשעות אחר הצהריים במבני החינוך של הרשויות. בדרך כלל מופעלים הצהרונים באמצעות עמותות המתנ"סים, תאגידים עירוניים או חברות פרטיות, ולעתים רחוקות מפעילות אותם הרשויות המקומיות עצמן. אף שלשהותם של הילדים בצהרונים יש היבטים חינוכיים, בטיחותיים ותזונתיים, לא קבעו המשרדים הממשלתיים מדיניות בנושא ולא פרסמו הנחיות המחייבות את כלל הצהרונים והרשויות המקומיות. מידת הפיקוח של הרשויות המקומיות על הצהרונים והדרישות שלהן ממפעליהם אינן אחידות, ובמרבית המקרים הפיקוח על איכות כוח האדם, הסדרי ההזנה והתכניות החינוכיות לוקה בחסר.



## מבוא

מסגרות לימוד משלימות, המיועדות לתלמידי גני ילדים ובתי ספר, ומכונות על פי רוב "צהרונים", פועלות בשעות ובימים שבהם מערכת החינוך אינה פועלת. מסגרות אלו מסייעות להורים לגשר על הפער בין השעות שבהן עליהם להימצא בעבודה לשעות שבהן מערכת החינוך פועלת. בצהרונים מתקיימות פעילויות חברתיות ופעילויות העשרה, וכמו כן מקבלים בהם הילדים ארוחת צהריים, וניתן בהם סיוע לתלמידי בתי הספר בהכנת שיעורי הבית. ארוחת הצהריים היא לעתים הארוחה העיקרית שמקבלים הילדים ביום, ולכן יש חשיבות לערכה התזונתי.

יש צהרונים הפועלים במבנים בבעלות פרטית, לרבות מבני מגורים, אולם צהרונים רבים פועלים במבנים של מוסדות החינוך. הצהרונים מופעלים על ידי גורמים שונים, ובהם עיריות, מוסדות ללא כוונות רווח (מלכ"רים) - דוגמת ארגוני נשים ומתנ"סים - חברות למטרות רווח ואנשים פרטיים.<sup>6</sup>

לפי נתוני סקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הייתה בשנת 2010 ההוצאה הממוצעת של משפחה עבור צהרון כ-30% מכלל ההוצאות שלה על חינוך. התשלום עבור הצהרונים המופעלים במוסדות החינוך נע בין כ-700 ש"ח לחודש לכ-1,100 ש"ח לחודש.

ועדת טרכטנברג עמדה על החשיבות של הפעלת מסגרות לימוד בשעות אחר הצהריים. הוועדה נתנה את דעתה על הנטל הכספי הכבד המוטל לעתים על הורים המבקשים לרשום את ילדיהם למסגרות כאלה, והמליצה בין היתר כי המדינה תספק בהדרגה מסגרות שיפעלו עד השעה 16:00 לכלל הילדים בני 3-9, ותסבסד אותן בדרגת סבסוד משתנה. באוקטובר 2011 החליטה הממשלה לאמץ את עיקרי ההמלצות שנכללו בדוח הוועדה ולבצע בהקדם את הנדרש ליישומן.<sup>7</sup>

בשנת הלימודים התשע"ג החל משרד החינוך לפעול באופן חלקי ליישום ההמלצה לספק מסגרות לימוד משלימות באמצעות יישום תכנית ציל"ה - צהרי יום להעשרה. תכנית זו הוחלה ביישובים המסווגים באשכולות חברתיים-כלכליים 1-3 בלבד ובנוגע לילדים בני 3-8 בלבד. ביישובים המסווגים באשכולות חברתיים-כלכליים 4-10 הוסיפו הרשויות המקומיות להיות הגורם המרכזי המפעיל צהרונים במוסדות החינוך, והן עושות זאת, ישירות או באמצעות גופים אחרים, ללא כל מעורבות ופיקוח של משרד החינוך. מימון הצהרונים ביישובים אלה מוסיף לחול על ההורים.

## פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2013 - מרץ 2014 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הפעלת הצהרונים בגני הילדים ובבתי הספר בשטחי שיפוטן של הרשויות המקומיות המסווגות באשכולות 4-10. הבדיקה נעשתה במשרד הכלכלה; בעיריות הרצלייה, חולון, יבנה, כפר סבא, ותל אביב-יפו; במועצה האזורית חבל מודיעין ובחברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ. בדיקת השלמה נעשתה במשרד החינוך. נוסף על כך שלח משרד מבקר המדינה שאלון בנושא זה ל-172 רשויות מקומיות (להלן - השאלון).

6 ראו: אורלי אלמגור-לוטן, אתי וייסבלאי, "צהרונים: תפעול, סבסוד ופיקוח" (13.11.11), הכנסת, מרכז המחקר והמידע, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02968.pdf>  
7 החלטה מס' 3756 מ-9.10.11.

## היעדר אסדרה בנוגע לצהרונים ברשויות המקומיות המסווגות באשכולות 10-4

הצהרונים המצויים במוסדות החינוך בתחום שיפוטן של רוב הרשויות המקומיות מופעלים על ידי הרשות המקומית עצמה או, במקרים רבים, על ידי גוף חיצוני - תאגיד עירוני, מוסד ללא כוונת רווח (כמו ארגוני נשים או מתנ"סים), גוף פרטי שהרשות המקומית בחרה בו, הנהלת המוסד החינוכי שהצהרון מצוי בו או ועד ההורים.<sup>8</sup>

על פי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, משרד החינוך הוא הגוף הממונה על קיומו וקידומו של החינוך במדינת ישראל, על תכניו ועל רמותיו - משלב החינוך הקדם-יסודי ועד שלב החינוך העל-יסודי. ואולם אף על פי שהצהרונים פועלים בדרך כלל במוסדות חינוך, ואף שמתקיימת בהם פעילות חינוכית, אין גוף ממשלתי המתווה מדיניות כוללת בעניינם, קובע נהלים, תנאים והנחיות להפעלתם, מפקח על פעילותם ואוסף מידע בנוגע אליהם. מידת הפיקוח על הצהרונים והדרישות ממפעיליהם משתנות מרשות מקומית אחת לאחרת.<sup>9</sup>

ביוני 2005 התקבלה החלטת ממשלה, בעניין "שילוב אמהות עובדות בעבודה"<sup>10</sup>. בהחלטה נקבע כי תקציב האגף למעונות יום, משפחתונים ותעסוקת נשים (להלן - האגף למעונות יום) במשרד הכלכלה<sup>11</sup> יגדל בהדרגה כדי לממן שירותים שונים, לרבות סבסוד צהרונים ומועדוניות לילדים להורים יחידים עובדים ולילדים שהוריהם עובדים במשרה מלאה. עוד נקבע בהחלטה כי כללי הסבסוד ייקבעו בהסכמה בין משרד האוצר למשרד הכלכלה.

במסגרת יישום ההחלטה משרד הכלכלה דורש מהצהרונים - המעוניינים שהורים שילדיהם שוהים בצהרון יקבלו סבסוד - לקבל הכרה מהאגף למעונות יום. המשרד משתתף, בדרגות השתתפות שונות, על פי הנקבע במבחני התמיכה שלו<sup>12</sup>, במימון שכר הלימוד של ילדים השוהים בצהרונים מוכרים, הנע בין 250 ש"ח ל-500 ש"ח בחודש. ביישובים המשתייכים לאשכול 4 הסבסוד ניתן להורים לילדים בגיל הגן ולחלק מההורים לילדים בגיל בית הספר (להורים לילדים בני 2.9-8.9); ביישובים המשתייכים לאשכולות 5-7 - להורים לילדים בגיל הגן; וביישובים המשתייכים לאשכולות 8-10 - רק להורים יחידים לילדים בגיל הגן.<sup>13</sup>

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 כי משרד הכלכלה מסבסד צהרונים, בין היתר כדי לעודד אימהות עובדות להשתלב בשוק העבודה, ובכך להגביר את פוטנציאל הצמיחה של כלל המשק ולצמצם את אי-השוויון. משרד האוצר ציין כי סבסוד זה ניתן למי שעומדים במבחני תעסוקה והכנסה, המיועדים להגביר את התמריץ להשתלב בשוק העבודה, בייחוד בקרב משקי בית שבהם ההכנסה מעבודה נמוכה.

- |    |  |
|----|--|
| 8  | ראו: אורלי אלמגור-לוטן, אתי וייסבלאי, "צהרונים: תפעול, סבסוד ופיקוח" (13.11.11), הכנסת, מרכז המחקר והמידע, <a href="http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02968.pdf">http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02968.pdf</a>   |
| 9  | שם.  |
| 10 | החלטה מס' 3689 מ-5.6.05.   |
| 11 | מ-28.2.03 עד 18.3.13 נקרא המשרד "משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה".  |
| 12 | "מבחנים למתן תמיכות של משרד הכלכלה בצהרונים לעידוד שילובן של אמהות בשוק העבודה באמצעות אגף בכיר למעונות יום ולמשפחתונים עבור שנת הלימוד תשע"ד".  |
| 13 | <a href="http://www.moital.gov.il/NR/exeres/01A7801E-17F5-4D42-A8EB-C8731A15F0D1.htm">http://www.moital.gov.il/NR/exeres/01A7801E-17F5-4D42-A8EB-C8731A15F0D1.htm</a><br>על פי החלטת ממשלה מס' 4088, תחולק האחריות לתמיכה בצהרונים בין משרד הכלכלה למשרד החינוך: משרד הכלכלה יתמוך בצהרונים ביישובים המשתייכים לאשכולות 4-10; ומשרד החינוך יתמוך, באמצעות יישום תכנית ציל"ה, בצהרונים ביישובים המשתייכים לאשכולות 1-3. |



עד שנת הלימודים התשע"ב<sup>14</sup> הייתה עמדתו של משרד החינוך כי חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח), אינו חל על מסגרות הפועלות לאחר שעות הלימודים. עקב כך לא היה המשרד מעורב עד שנת לימודים זו בהפעלת צהרונים בשעות אחר הצהריים ובפיקוח עליהם, לרבות צהרונים הפועלים במבנים של מוסדות חינוך. המשרד היה מעורב רק בפיקוח על מסגרות שהפעיל בעצמו במוסדות חינוך, כגון מיל"ת<sup>15</sup> ומסגרות אחרות המיועדות לאוכלוסייה במצוקה<sup>16</sup>.

מינהל חברה ונוער במשרד החינוך פועל לקידום החינוך לערכים בבתי הספר וכן במסגרות הפנאי, כמו מתנ"סים, מרכזים קהילתיים, מרכזי נוער וסניפי תנועות נוער<sup>17</sup>, הפועלות לאחר שעות הלימודים. משרד החינוך, באמצעות מינהל חברה ונוער, מעורב אפוא גם בפעילויות שמתבצעות שלא במסגרת החינוכית הרשמית, למרות עמדתו כי חוק הפיקוח אינו חל על מסגרות הפועלות לאחר שעות הלימודים. לדוגמה, משרד החינוך קבע מכוחו של חוק הקייטנות (רישוי ופיקוח), התש"ן-1990, הוראות מקצועיות לביצוען ולניהולן של פעילויות המתקיימות בחופשות. הוראות אלה נוגעות בין היתר לתחומי כוח האדם, החינוך, הביטחון, התברואה והבטיחות, וכן לתהליך ההדרכה ולפיקוח הפרדוגי<sup>18</sup>.

במצב דברים זה פעילות הצהרונים "נופלת בין הכיסאות", בכל הנוגע לפיקוח משרד החינוך עליה: מצד אחד היא אינה פעילות חינוכית רשמית הנעשית בשעות הלימודים במוסדות החינוך; ומצד אחר היא אינה נכללת על פי תפיסתו של המשרד בפעילות המסגרות שאינן רשמיות שמשרד החינוך משמש, באמצעות מינהל חברה ונוער, גורם מנחה לגביהן.

פעילות הצהרונים מתבצעת במוסדות החינוך כהמשך ליום הלימודים וכהשלמה לו, וכוללת פעילות חינוכית (למשל, סיוע בהכנת שיעורי הבית), פעילות חברתית ופעילות העשרה. מן הראוי שפעילות חשובה זו תיעשה על פי כללים חינוכיים ובטיחותיים נאותים, כדי להבטיח רצף חינוכי משמעותי.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 כי הוא פועל על פי המנדט שניתן לו ועל פי התקציבים המוגבלים שיש לו. משרד החינוך הוסיף: "כיום אין המנדט בידו לקביעת מודל הפעלה ופיקוח על צהרונים... ניכר שהנושא נתון כיום בידי מספר גורמים... האחראיות של משרד החינוך מתמקדת באותן תכניות ואוכלוסיות עליהן הוא מופקד, המשרד עושה את המיטב לשכלל את השירות הניתן במסגרת המסגרות הממומנות על ידו".

- 14 שנת הלימודים התשע"ב החלה ב-1.9.11 והסתיימה ב-26.8.12.
- 15 מיל"ת - "מסגרות יום לימודיות תוספתיות". התכנית מיושמת באמצעות זכיון חיצוני של משרד החינוך בגני ילדים ובבתי ספר המדורגים על פי מדד הטיפוח בדירוג הגבוה מ-5.
- 16 ראו: אורלי אלמגור-לוטן, אתי וייסבלאי, "צהרונים: תפעול, סבסוד ופיקוח" (13 בנובמבר 2011), הכנסת, מרכז המחקר והמידע, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02968.pdf>
- 17 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (2010), בפרק "מעורבותן של רשויות מקומיות בהקניית חינוך לערכים לבני נוער", עמ' 191-220.
- 18 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006 (2007), בפרק "פיקוח עיריות על הפעלת קייטנות", עמ' 171-186.

לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שמשרד החינוך אחראי לקיומו ולקידומו של החינוך בישראל, ראוי שהוא יפעל לכל הפחות לאסדרת פעילות הצהרונים המתקיימת במוסדות החינוך, ובכלל זה יתווה מדיניות ויעדים וכן יקבע תקנים חינוכיים ובטיחותיים ונוהלי עבודה בנוגע לפעילות זו. אסדרה כזאת דרושה כדי להבטיח את שלום הילדים ולקיים ככל הניתן רצף לימודי חינוכי שילווה את התלמידים בכל שעות היום.

זאת ועוד, בעקבות מעורבות משרד החינוך בהפעלת צהרונים בשטח שיפוטן של רשויות מסווגות באשכולות 1-3, הוא נדרש ממילא להתוויית מדיניות בנוגע להפעלה של צהרונים אלה ולפיקוח עליהם. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לשקול למנף צורך זה ליצירת נוהלי עבודה, לקביעת הנחיות ולהתוויית מדיניות חינוכית לכלל הרשויות המקומיות שבמוסדות חינוך המצויים בתחום שיפוטן פועלים צהרונים, ובהן גם רשויות שהמדינה אינה מתקצבת את הפעלתם של צהרונים אלה. הדבר גם עולה בקנה אחד עם עקרונות היעילות והחיסכון ועם המלצות ועדת טרכטנברג שאומצו על ידי הממשלה, שמשמע מהן כי משרד החינוך הוא האחראי לפעילות הצהרונים בכלל הרשויות המקומיות.

### אחריות הרשויות המקומיות להפעלתם של הצהרונים

קיומם של צהרונים מאפשר לשני ההורים לצאת לעבודה ויציאת שני ההורים לעבודה מגדילה את כושר ההשתכרות של המשפחה ומסייעת בצמצום פערים חברתיים. נתונים שנאספו בכמה רשויות מקומיות מלמדים על גידול ניכר (של פי 2-5) שחל בעשור האחרון במספר הצהרונים הפועלים בגני הילדים ובבתי הספר, ועל ש-50% מהילדים בגני הילדים שוהים לאחר פעילות הגנים בצהרונים.

מבחינת תשובותיהן של הרשויות המקומיות המסווגות באשכולות 4-10 לשאלון (מבין 172 רשויות מקומיות שהשאלון נשלח אליהן) עולה כי בתחום שיפוטן של 110 (93%) מבין 118 הרשויות המקומיות המסווגות באשכולות 5-10 ושהשיבו לשאלון פועלים צהרונים במוסדות החינוך.

לעומת זאת, רק בארבע (22%) מבין 18 רשויות מקומיות המסווגות באשכול 4 שהשיבו לשאלון פועלים צהרונים כאלה. עם זאת, פועלות במוסדות חינוך המצויים בתחום שיפוטן בכל הרשויות האלה, תכניות של משרד החינוך להארכת יום הלימודים (יוח"א<sup>19</sup> ומיל"ת). יודגש כי תכניות אלו נותנות מענה חלקי בלבד לצורך בקיום מסגרות להארכת יום הלימודים, הן מבחינת שעות הפעילות שלהן, הן מבחינת הפריסה שלהן ברשויות והן מבחינת מספר הילדים המשתתפים בהן.

מחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, עולה כי הרשות המקומית אחראית להפעלת כל מערכות החינוך בתחום שיפוטן, וכי יש לה סמכות ליזום ולתכנן פעילויות נוספות בתחום החינוך, לרבות פעילויות שאינן כלולות בחינוך הרשמי. נוכח האמור הביע מבקר המדינה את דעתו כי על הרשויות המקומיות לפתח, על פי האחריות והסמכות שבידיהן, גם את מסגרות החינוך הבלתי רשמיות הפועלות בתחום שיפוטן.<sup>20</sup> הפעלת צהרונים במוסדות החינוך שבבעלות הרשויות המקומיות, כהמשך ליום הלימודים, נכללת אפוא בפעולות הרשויות המקומיות לפיתוח מסגרות חינוך אלה.

19 תכנית יוח"א - "יום חינוך ארוך". "התכנית מופעלת על פי חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997"

20 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (2010), בפרק "מעורבותן של הרשויות המקומיות בהקניית חינוך לערכים לבני הנוער", עמ' 194.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם כאשר הצהרונים מופעלים באמצעות עמותה או גוף פרטי, פעילותם במוסדות החינוך הרשמיים נחזית כפעילות רשמית וממוסדת מטעם הרשות המקומית. מכל מקום, הרשות המקומית אחראית לפעילות הנעשית בנכסיה, ובוודאי לפעילות בעלת היבטים חינוכיים ובטיחותיים, ולכן האחריות לפעילותם של הצהרונים מוטלת על הרשות המקומית גם במקרה כזה.

ועדת טרכטנברג ציינה ששינויים בדפוסי הצריכה ובתנאים הכלכליים עשויים להשפיע על סוגי השירותים שמצופה מהממשלה לספק לתושבים. לדברי הוועדה, הטיפול בילדים בגיל הרך, שהיה בעבר עניין משפחתי פרטי, נחשב כיום שירות שעל הממשלה להיות מעורבת באספקתו, הן בשל שיקולים חינוכיים, והן כדי שתהיה הלימה בין הצורך של שני ההורים להשתלב שילוב מלא בשוק העבודה ובין הצרכים הכרוכים בגידול נאות של ילדיהם<sup>21</sup>.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שהמלצה זו של ועדת טרכטנברג ניתנה בהקשר של השלטון המרכזי, היא רלוונטית מבחינה עקרונית לכל הגופים השלטוניים, ובכלל זה לשלטון המקומי. על כן, אף שלא נקבעה לכך חובה מפורשת בחוק, מן הראוי שהרשויות המקומיות יעשו כל שביכולתן כדי לספק את השירות של הפעלת צהרונים בתחום שיפוטן, כמסגרת משלימה ליום הלימודים וכחלק מהפעילות החינוכית הבלתי רשמית שעליהן להציע לתושביהן.

רשויות מקומיות רבות נוהגות להפעיל צהרונים במוסדות החינוך שבבעלותן. לרוב עובדות בכל צהרון מובילת צהרון, שהיא הדמות החינוכית העובדת עם הילדים, וסייעת, המקבלת את הילדים בצהרון בתום יום הלימודים.

מהתשובות לשאלון, עולה כי ברוב הרשויות מופעלים הצהרונים באמצעות עמותות המתנ"סים או באמצעות חברות עירוניות. משרד מבקר המדינה בדק את הפעלת הצהרונים בכמה רשויות מקומיות, ונמצא כי הפעלת הצהרונים בהן נעשית בכמה אופנים:

1. ביבנה מפעילה את הצהרונים בגני הילדים ובבתי הספר עמותת "רשת למרכזים קהילתיים" (להלן - מתנ"ס יבנה); בחולון מפעילים את הצהרונים בגני ילדים ובבתי הספר הגופים האלה: עמותת "רשת קהילה ופנאי חולון" (להלן - רשת קהילה ופנאי), "החברה לבידור ולבילוי (חולון) בע"מ" (בשלושה בתי ספר) וחברות ועמותות פרטיות (בשלושה בתי ספר אחרים); בהרצלייה מפעילה עמותת "בית פוסטר הרצלייה" (להלן - עמותת בית פוסטר) צהרונים בגני הילדים וכן בשישה בתי ספר, וחברה פרטית מפעילה צהרונים בשמונה בתי ספר אחרים.
2. המועצה האזורית חבל מודיעין מפעילה צהרונים בגני הילדים באמצעות "החברה לחינוך, תרבות ופנאי בחבל מודיעין בע"מ". עיריית תל אביב מפעילה בגני ילדים בדרום העיר, באמצעות החברה העירונית "יובל חינוך בע"מ" (להלן - יובל חינוך), צהרונים מסובסדים, שמרביתם מיועדים לאוכלוסייה חלשה מבחינה חברתית-כלכלית המתגוררת באזור. בשאר אזורים העיר מפעילה העירייה צהרונים באמצעות כ-30 חברות פרטיות ועמותות. בתי הספר המצויים בתחום שיפוט של העירייה התקשרו באופן עצמאי עם חברות פרטיות, להפעלת צהרונים בהם, על פי החלטת הנהלת בית הספר וועד ההורים. כמה בתי ספר מפעילים צהרונים בעצמם.

21 דוח ועדת טרכטנברג, בפרק "אופן אספקת השירותים הציבוריים".

3. עיריית כפר סבא מפעילה, באמצעות אגף החינוך שלה, את גני הילדים הפועלים במתכונת יום לימודים ארוך (להלן - גני יול"א)<sup>22</sup>. אגף תרבות, נוער וספורט בעיריית כפר סבא אחראי להפעלתם של הצהרונים בבתי הספר, והוא עושה זאת באמצעות חברות פרטיות.

## התקשרויות הרשויות המקומיות להפעלת צהרונים בתחום שיפוטן

התקשרויות של רשות מקומית עם גופים אחרים לצורך הפעלת צהרונים במבני חינוך שבבעלותה הן בעצם התקשרויות לביצוע עבודה במקרקעין (מוסדות לימוד) השייכים לה.

בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". החובה של המועצות המקומיות והאזוריות לקיים מכרזים והתנאים לקיום מכרזים אלה מצוינים בסעיף 192 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, בסעיף 89 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1959, ובתוספות לצוים אלה.

מבקר המדינה הביע דעתו בעבר<sup>23</sup> כי כללי המינהל התקין מחייבים שכל התקשרות של רשות מקומית עם גופים אחרים, ובכלל זה תאגידים עירוניים ועמותות עירוניות, תוסדר בהסכם כתוב שיצונו בו תנאי ההתקשרות וההתחייבויות של כל אחד מהצדדים.

## התקשרויות של הרשויות המקומיות עם תאגידים עירוניים

על פי סעיף 249 לפקודת העיריות<sup>24</sup> מוסמכת העירייה "להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם לדעת המועצה לתועלת הציבור". עוד נקבע בפקודה כי העירייה מוסמכת "לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה".

1. המועצה המקומית חבל מודיעין אישרה את תקנון ההתאגדות של החברה לחינוך, תרבות ופנאי בחבל מודיעין בע"מ, שבו נקבע כי התאגיד יעסוק בין היתר בנושאים הקשורים לחינוך הבלתי רשמי, לחינוך המשלים ולהעשרה. ואולם המועצה לא חתמה על הסכם המסדיר את יחסיה עם התאגיד והמפרט את תנאי ההתקשרות שלה עמו ואת השירותים שעליו לתת לה. יצוין כי בפועל התאגיד נותן שירותים למועצה בתחום הפעלת הצהרונים בלבד.

2. בשנת 2005 חתמו עיריית תל אביב ויובל חינוך על הסכם מסגרת המסדיר את היחסים ביניהן והמגדיר את השירותים שתיתן יובל חינוך לעירייה, ובהם שירותים בתחום החינוך, סיוע לבתי ספר בניהול עצמי בניהול הכספים וביצוע פרויקטים בתחומים אחרים מדי פעם בפעם. עד מועד הביקורת, מרץ 2014, לא הסדירה עיריית תל אביב עם יובל חינוך את הפעלת הצהרונים באמצעות הסכם נוסף או נספח להסכם המסגרת, ובכלל זה את התנאים להפעלתם.

- 22 הגנים פועלים ברציפות עד שעות אחר הצהריים בשתי מתכונות: האחת - באמצעות גנות העובדות ברציפות משעות הבוקר עד השעה 16:00 ומתחלפות ביניהן בימי השבוע, ובאמצעות שתי סייעות המתחלפות ביניהן במשך היום; והאחרת - פעילות משעות הבוקר עד השעה 17:00, הכוללת תחלופה הן של הגנות והן של הסייעות במשך היום.
- 23 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2005), בפרק "פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות", עמ' 145.
- 24 סעיף 249 לפקודת העיריות הוחל גם על מועצות מקומיות, על פי סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב ולמועצה האזורית חבל מודיעין שעליהן להסדיר את התקשורת עם החברות העירוניות בתחום הפעלת הצהרונים בהסכם כתוב.

### התקשורת של הרשויות המקומיות עם רשתות המתנ"סים המקומיות

רשתות המתנ"סים המקומיות הן עמותות מעין עירוניות, כלומר עמותות שהרשויות המקומיות נוהגות בהן כאילו היו עמותות עירוניות ומשתתפות במימון פעילותן, אף שלא התקיימו לגביהן כל התנאים שנקבעו בחקיקה לגבי עמותה עירונית<sup>25</sup>.

ב-25.6.13, כפועל יוצא מדוח מבקר המדינה בנוגע לפעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות<sup>26</sup>, אישר משרד הפנים נוסח תקנון אחיד להפעלת מתנ"ס (להלן - התקנון האחד). התקנון האחד מסדיר בין היתר את היחסים בין עמותת המתנ"ס, החברה הארצית למתנ"סים והרשות המקומית. על פי התקנון, המטרות של עמותת המתנ"ס הן בין היתר "פעילות קהילתית בקרב האוכלוסייה בתחום הרשות המקומית" וכן "ביצוע פעולות קהילתיות, תרבותיות, חינוכיות וספורטיביות... בתיאום ובזיקה לחברה [הארצית למתנ"סים] ואגב שיתוף פעולה עמה". בתקנון נקבע כי הרשות המקומית רשאית למנות 40% לפחות מחברי ההנהלה של עמותת המתנ"ס, כי החברה הארצית למתנ"סים תעסיק את מנהל המתנ"ס ותנחה אותו מקצועית, וכי המנהל רשאי למנות עד 20% מחברי ההנהלה של העמותה.

1. כאמור, רשות מקומית מחויבת, בדרך כלל, לקיים מכרז פומבי לפני שהיא מתקשרת בהסכם לרכישת שירותים. בתקנה 3(14) לתקנות העירויות (מכרזים), התשמ"ח-1987, נקבע כך<sup>27</sup>: "העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא למטרת התקשרות עם תאגיד המוכר כמוסד ללא כוונת רווח, לרכישת שירותים או לביצוע עבודה לצורך ביצוע מיזם אשר יפעל ללא כוונת רווח למטרה של חינוך, תרבות, רווחה או ספורט בתחומה של העירייה, ובלבד שהעירייה מחזיקה 40% לפחות מהונו של התאגיד האמור או מכוח ההצבעה בו או בכוח למנות 40% לפחות מחברי הגוף המנהל שלו, וכן התקיימו תנאים אלה". באחד התנאים האמורים נקבע כי על התאגיד לתרום ממקורותיו מחצית לפחות מעלות ביצוע המיזם. לפי התקנון האחד תפעל עמותת מתנ"ס על פי הוראות תקנה 3(14), בשינויים המחויבים.

נמצא כי הרשויות המקומיות מאפשרות לעמותות המתנ"סים המקומיות להפעיל צהרונים במוסדות החינוך המצויים בתחום שיפוטן, בלי לקיים קודם לכן הליך של מכרז. יצוין כי עמדת החברה הארצית למתנ"סים היא שהתקשורת הרשויות המקומיות עם עמותות המתנ"סים המקומיות פטורות ממכרז, בהנחה שכלל הפעילויות של עמותות אלה הן בבחינת "מיזם" משותף, ולכן פטורות ממכרז לפי תקנה 3(14).

25	ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2005), בפרק "פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות", עמ' 141.
26	שם, עמ' 137-175.
27	הוראה דומה לגבי המועצות המקומיות קיימת בסעיף 3 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.

לדעת משרד מבקר המדינה, כלל לא ברור אם בהפעלת הצהרונים באמצעות עמותות המתנ"סים מתקיימים תנאי הפטור ממכרז. זאת מכיוון שעל פני הדברים, הצהרונים הם מיזם שאינו פועל בדרך כלל במבני המתנ"סים ואינו ממומן מתקציבי העמותות או העיריות, אלא מכספי ההורים, ומאחר שבמרבית המקרים נושאת פעילותם של הצהרונים רווחים לעמותות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 כי "לפני התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה 3(14) כמו בכל התקשרות פטורה ממכרז עפ"י דין, באחריות הרשות המקומית לבחון האם התמלאו כל תנאי התקנה... אחד התנאים להתקשרות בפטור ממכרז לפי תקנה זו הוא כי המיזם המדובר הוא ללא כוונת רווח. גם תנאי זה צריך להיבדק כמובן על ידי הרשות המקומית בהתאם לאופי ההתקשרות באותה רשות. כמובן, כי אין להתקשר בפטור ממכרז אם לא מולאו התנאים כולם".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לבחון אם לגבי התקשרויות הרשויות המקומיות עם עמותות המתנ"סים המקומיות להפעלת צהרונים חל סעיף פטור ממכרז, ולהנחות את הרשויות המקומיות בהתאם.

2. נמצא כי עיריית יבנה לא הסדירה בהסכם את התקשרותה עם עמותת המתנ"ס המקומית, וכי גם עיריות חולון והרצלייה טרם הסדירו את התקשרותן עם עמותות המתנ"סים המקומיות ועם החברה הארצית למתנ"סים - על פי התקנון האחיד.

החברה הארצית למתנ"סים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 כי היא "פועלת להסדרת התקשרותן של עיריות חולון והרצלייה עם עמותות המתנ"סים המקומיות באמצעות התקנון האחיד, אך מדובר בתהליך ארוך". אשר למתנ"ס יבנה, מסרה החברה הארצית למתנ"סים כי מדובר ב"חברה סוכנותית" שאין להחיל עליה את התקנון האחיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה הארצית למתנ"סים כי עליה לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי שכל עמותות המתנ"סים שהיא עובדת בשיתוף פעולה עמן יסדירו את התקשרויותיהן עם הרשויות המקומיות, על פי התקנון האחיד או בהסכם אחר.

3. עיריות חולון ויבנה לא התקשרו כלל בהסכם עם עמותות המתנ"סים המקומיות (רשת קהילה ופנאי ומתנ"ס יבנה), בנוגע להפעלת הצהרונים בתחום שיפוטן. בשנת 2004 נחתמה "אמנה להפעלת רשת קהילה ופנאי", שהיא למעשה הסכם בין עיריית חולון, החברה הארצית למתנ"סים והרשת, בנוגע להפעלת מתנ"סים וביצוע פעילות קהילתית בתחום שיפוט של העירייה. ואולם הסכם זה אינו מסדיר את אופן הפעלת הצהרונים על ידי הרשת. עיריית הרצלייה לא התקשרה בהסכם עם עמותת בית פוסטר, בנוגע להפעלת הצהרונים בגני הילדים שבתחום שיפוט.

עיריית יבנה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 כי המתנ"ס המקומי הוא זרוע ביצועית שלה בכל הנוגע להפעלת מסגרות בלתי רשמיות בתחום שיפוט, לרבות צהרונים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות חולון, יבנה והרצלייה כי עמותות המתנ"סים הן ישויות משפטיות נפרדות, ולפיכך עליהן להסדיר בהסכמים את התקשרויותיהן עמן.

### התקשרויות של הרשויות המקומיות עם חברות פרטיות

בתשובותיהן לשאלון ציינו 23 רשויות מקומיות כי חברות פרטיות מפעילות צהרונים בתחום שיפוץ. תשע (כ-39%) מהן מסרו כי לא קיימו מכרז לבחירת החברות המפעילות.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי רשות מקומית אינה רשאית לאפשר לגורם פרטי להפעיל צהרון במסד חינוכי המצוי בתחום שיפוץ, אלא אם כן נבחר המפעיל במכרז כדין.

1. בשניים מהיישובים שבתחום שיפוץ של המועצה האזורית חבל מודיעין פועלים צהרונים שמפעילות חברות פרטיות. הצהרונים מצויים במבני גני ילדים השייכים למועצה האזורית. נמצא כי המועצה לא קיימה הליך של מכרז לבחירת החברות הפרטיות ולא חתמה עמן על הסכמי התקשרות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית חבל מודיעין כי כל עוד לא הועברה זכות השימוש במבני מוסדות החינוך שבבעלותה לוועדים המקומיים<sup>28</sup> של היישובים המצויים בתחום שיפוץ, היא אינה רשאית לאפשר לחברות פרטיות להשתמש במבנים אלה, אלא באמצעות מכרז והסכם כדין.

בעקבות הביקורת חתמה המועצה האזורית חבל מודיעין על הסכמים עם הוועדים המקומיים, שלפיהם ניתנה לוועדים זכות שימוש במבנים להפעלת צהרונים.

2. עיריית תל אביב מפרסמת מדי שנה בשנה "קול קורא" לקבלת הצעות להפעלת צהרונים בגני הילדים שבתחום שיפוץ (להלן - קול קורא), ולאחר בחירת המפעילים היא חותמת עמם על הסכם. בקול הקורא נקבע שהצעה תיבחן בין היתר בתנאי שהמציע הפעיל חמישה צהרונים לפחות בתחום שיפוץ של עיריית תל אביב בשנתיים וחצי שקדמו לפרסום הקול הקורא. בקול הקורא לא פירטה העירייה דרישות מהמפעיל בכל הנוגע לגובה שכר הלימוד, שעות פעילות הצהרונים, התכנית הפדגוגית שתיושם בהם, הזנת הילדים ועוד.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב כי מהתנאים שנקבעו בקול הקורא עולה כי הם מקלים על מפעילים שכבר עובדים עם העירייה, וכי לא ניתנת הזדמנות שווה למפעילים חדשים להתמודד על הפעלת הצהרונים. על העירייה לפעול גם בתחום הפעלת הצהרונים, כמו בתחומים אחרים, על פי ההוראות המחייבות אותה בדבר קיום הליכי מכרז תחרותיים ושוויוניים.

### הסכמים והתקשרויות של בתי ספר בניהול עצמי

כאמור, הצהרונים מופעלים לרוב במוסדות חינוך שבבעלות הרשות המקומית, ובכלל זה בתי ספר בניהול עצמי.

בבית ספר בניהול עצמי מרוכזת האחריות לתחום החינוכי, למשאבים הפדגוגיים, למשאבי כוח האדם ולמשאבים החומריים בידי צוות הניהול של בית הספר. כמו כן מתאפיין בית ספר כזה בניהול

28 בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, נקבע כי המועצה האזורית רשאית לאצול לוועד המקומי את סמכויותיה ותפקידיה, חוץ מסמכויות מסוימות הנקובות בצו.

תקציב במתכונת של משק כספים סגור, ולפיה בית הספר מממן את כל פעילותו מהכנסותיו.<sup>29</sup> במסגרת המעבר לניהול עצמי מועברים משאבים, הן ממקורות משרד החינוך והן ממקורות הרשות המקומית, לניהול של בית הספר, על מנת לאפשר לו מרחב כלכלי ותפעולי, להגדיל את עצמאותו הניהולית ולאפשר לו ליזום פעילויות חינוכיות.<sup>30</sup>

על פי אוגדן נהלים שפרסם משרד החינוך,<sup>31</sup> בית ספר בניהול עצמי מחויב לתכנית הלימודים הרשמית והממלכתית ו"יפעל על פי ההנחיות ובקורות הכספים הנקבעות על ידי הרשות המקומית, ונהלי משרד החינוך ומשרד הפנים המתואמים עם מרכז השלטון המקומי". בנהלים אלה נקבעו הוראות לגבי רישום כספי של "הכנסות מהרשאות שימוש במבנים, מתקנים, דמי שכירות וכו'". ואולם פרט להוראות בדבר הרישום הכספי, הנהלים אינם מפרטים בנוגע למקרה שבו הנהלת בית הספר מעמידה את המבנה שבו בית הספר שוכן לרשות גורם פרטי, לקיום פעילות חינוכית בלתי רשמית המשלימה את יום הלימודים.

נמצא כי בתי ספר בניהול עצמי המצויים בשטח שיפוטן של חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו, יוצרים, בדרך כלל בתיאום עם ועד ההורים הבית ספרי, קשר ישיר עם חברות פרטיות כדי להפעיל צהרון בבית הספר, שכאמור הוא בבעלות הרשות המקומית. הדברים אמורים בין היתר לגבי שלושה בתי ספר בתחום שיפוט של עיריית חולון ולגבי כל בתי הספר בתחום שיפוט של עיריית תל אביב. נמצא כי אותם בתי הספר התקשרו עם מפעילי צהרונים שלא על פי מכרז שמפרסמות הרשויות המקומיות, בהסכמים שאינם מפורטים ובהסכמים שהרשויות המקומיות לא אישרו אותם בחתימתן. להלן פירוט בעניין זה:

1. נמצא כי עיריית תל אביב וחולון לא פרסמו מכרזים להפעלת צהרונים בבתי הספר בניהול עצמי המצויים בתחום שיפוטן ולא קבעו תנאי סף להפעלתם, אף שמדובר בבתי ספר בבעלות עירונית וחרף האמור בפקודת העיריית בדבר חובת קיום מכרזים.

עיריית תל אביב הודיעה למשרד מבקר המדינה כי מבחינתה, בתי הספר בניהול עצמי מחויבים לפרסם מכרז לבחירת מפעילי צהרונים. ואולם נמצא כי העירייה לא פרסמה הנחיה לבתי ספר אלה בדבר חובה כזאת, וכי גם ההנחיות שפרסמה באמצעות יובל חינוך אינן מחייבות את בתי הספר בניהול עצמי לפרסם מכרז או לקיים כל הליך תחרותי אחר לבחירת מפעילי צהרונים. יצוין שגם אילו הייתה העירייה מפיצה בבתי הספר הנחיה כאמור אין בכך כדי לפטור אותה מכל חובה שמוטלת עליה לקיים הליך מכרז כאמור.

עיריית חולון מסרה בתשובתה כי למנהלי בתי הספר בניהול עצמי המצויים בתחום שיפוט יש סמכות להשכיר את חדרי הכיתות לאחר שעות פעילות בית הספר. העירייה הוסיפה כי היא מקפידה על הפרדה ברורה בין פעילותה בנכס ובין פעילות הצהרונים בו וציינה כי כל אחריות להפעלת צהרון מוטלת על המפעיל.

29	ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (2009), בפרק "ניהול עצמי של בתי ספר", עמ' 461.
30	משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, השתתפות משרד החינוך בתקציבי הרשויות המקומיות לשנת תשע"ד-2014.
31	אוגדן נהלים לבית ספר בניהול עצמי: <a href="http://www.shahaf-f.co.il/index.php/2013-04-12-20-14-28/2013-04-21-09-48-56/finish/6-11">http://www.shahaf-f.co.il/index.php/2013-04-12-20-14-28/2013-04-21-09-48-56/finish/6-11</a>



בתנאים מסוימים למנהל בית ספר בניהול עצמי ניתנה סמכות להשכיר חלק מהשטח של בית הספר, כדי לשפר את מצבו הכספי ולאפשר לו מרחב כלכלי ותפעולי. אולם לדעת משרד מבקר המדינה, אין בסמכות זו כדי לפתוח פתח לעירייה לעקוף את חובתה לקיים מכרז לביצוע עבודה במבנה שבבעלותה, מקום שלא קיים פטור ממכרז על פי התקנות. יודגש כי למרות העצמאות התקציבית הניתנת לבתי ספר בניהול עצמי, בתי הספר הללו אינם ישות משפטית עצמאית ונפרדת מהעירייה בכל הנוגע להליכים הנדרשים לבחירת מפעיל צהרון ולחתימה על הסכם התקשרות עמו.

2. עיריית חולון הכינה נוסח של הסכם הרשאה לשימוש בנכס עירוני, להפעלת צהרון בבית ספר בניהול עצמי. על ההסכם אמורים לחתום העירייה והמפעיל הפרטי של הצהרון. בהסכם מפורט גובה דמי השימוש שקבע בית הספר, וכן נכללת בו דרישה מהמפעיל להמציא אישור בדבר קיום ביטוחים הנדרשים בגין זכות השימוש בנכס. בהסכם ההרשאה לא נקבעו דרישות בדבר אופן הפעלת הצהרונים, ובכלל זה בדבר שעות פעילותם, כוח האדם שיועסק בהם והתכנית החינוכית שתיושם בהם.

על פי הנחיות יובל חינוך, נדרש בית ספר בניהול עצמי בתחום שיפוטה של עיריית תל אביב המעוניין להתקשר עם מפעיל צהרון, למסור לחברה חוזה רשות שימוש שחתמו עליו המפעיל ובית הספר, כדי שזו תצרף את חתימתה עליו. נמצא כי חוזה רשות השימוש מנוסח באופן אחיד ומשמש לכל פעילות הנעשית בתחום בית הספר, וכי עיריית תל אביב לא הכינה חוזה נפרד להפעלת צהרונים, המפרט לגבי פעילות הצהרון ועלות השהייה בו, התכנית החינוכית שתיושם בו, תקן כוח האדם שיועסק בו וכל מידע אחר שיש לו חשיבות להפעלת צהרונים. נוסף על כך נמצא כי לעיריית תל אביב אין כל מידע לגבי פעילות הצהרונים בבתי הספר בניהול עצמי המצויים בתחום שיפוטה, ובכלל זה לגבי שעות הפעילות, עלות השהייה והתכנים החינוכיים.

עוד נמצא כי הסכמי ההרשאה לשנות הלימודים התשע"ב-התשע"ד<sup>32</sup> שחתמו עליהם אחד מבתי הספר בניהול עצמי בחולון ומפעיל צהרון, לא נחתמו על ידי העירייה. כמו כן, עשרה בתי ספר בניהול עצמי המצויים בתחום שיפוטה של עיריית תל אביב התקשרו עם מפעיל צהרון, בלי שחתמו, באמצעות יובל חינוך, על חוזה רשות שימוש.

עיריית תל אביב מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 כי יובל חינוך חתמה על ההסכמים עם מפעילי הצהרון מתוקף היותה תאגיד עירוני המשמש זרועה הארוכה של העירייה. עיריית חולון מסרה למשרד מבקר המדינה כי לא חתמה על הסכם עם מפעיל צהרון באחד מבתי הספר, בין היתר בשל אי-עמידתו בהנחיות מינהל החינוך בעירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חולון ותל אביב כי גם כשמדובר בצהרונים המופעלים בבתי ספר בניהול עצמי, עליהן לחתום בעצמן על הסכמי ההתקשרות עם המפעילים, שיכללו את התנאים להפעלת הצהרונים ויפרטו את חובותיהם של המפעילים. כמו כן, עליהן לקבוע אמות מידה ותנאי סף להפעלת הצהרונים בתחום שיפוטן, על מנת להבטיח שירות הולם לכלל התושבים. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חולון בחומרה על שאפשרה למפעיל צהרון להוסיף ולהפעיל את הצהרון במשך שנתיים, אף שהמפעיל לא עמד בתנאים שהציבה, כעולה מתשובתה.

32 שנת הלימודים התשע"ד נפתחה ב-27.8.13 והסתיימה ב-31.8.14.

**משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי עליו לבחון את נושא הפעלת הצהרונים בבתי ספר בניהול עצמי ולהנחות את בתי הספר האלה ואת הרשויות המקומיות בעניין.**

3. נמצא כי ועדה שהקימה עיריית חולון - שהיו חברים בה נציגי העירייה, נציגי בתי הספר, נציגי רשת קהילה ופנאי ונציגי החברה העירונית, ושבראשה עמד ראש מינהל החינוך בעירייה - החליטה כי גורמים פרטיים יורשו להפעיל צהרונים בשלושה בתי ספר בניהול עצמי בלבד. על פי ההחלטה, "בתי ספר המעוניינים בכך יפנו לעירייה, ובמידה ויהיו יותר משלושה בתי ספר שיקשו מתכונת הפעלה זו, תיערך ביניהם הגרלה".

עיריית חולון מסרה למשרד מבקר המדינה כי הפעלת הצהרונים בשלושה בתי ספר אלה באמצעות גורמים פרטיים נועדה לבחון את האפשרות להשתמש בחלופה זו בהפעלת צהרונים. עם זאת, העדפתה היא כי ההכנסות מהפעלת צהרון כזה יחזרו לקהילה ולא ילכו לכיסו של המפעיל.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חולון כי מן הראוי שתשקול קיום הליך תחרותי ליצירת מאגר של מפעילי צהרונים, על מנת לאפשר לכלל בתי הספר בתחום שיפוטתה, ולא רק לחלקם, להתקשר עם המפעיל הטוב ביותר עבורם.**

### מכרז ליצירת מאגר של מפעילי צהרונים

משרד החינוך הצהיר כי הוא מכיר בחשיבות מעורבותם של ההורים במערכת החינוך ורואה בהורים שותפים מלאים בתהליך החינוכי בבית הספר ובאחריות לקידום המיטבי של ילדיהם בתחום החינוכי ובתחום החברתי. להורים ניתנת אפוא האפשרות להיות מעורבים במתרחש במוסד החינוך שבו לומדים ילדיהם ולתרום מידיעותיהם ומניסיונם, כדי לשפר ולהעשיר את עבודת המוסד החינוכי.<sup>33</sup>

**לדעת משרד מבקר המדינה, מעורבות בתי הספר וההורים בהפעלת הצהרונים היא רצויה ליצירת רצף חינוכי משמעותי, וכחלק מהמגמה של שיתוף הציבור בהליכי קבלת ההחלטות. עם זאת, המעורבות האמורה אינה פוטרת את הרשות המקומית מאחריותה לרמת השירות המסופק לתושבים המתגוררים בשטח שיפוטתה בתחום חשוב זה.**

עיריית הרצלייה וכפר סבא פרסמו<sup>34</sup> מכרזים פומביים לבחירת מאגר מפעילים לצהרונים בבתי הספר בתחום שיפוטן. במכרזים צוינו בין היתר שעות פעילות הצהרונים, שכר הלימוד שהמפעילים רשאים לגבות וגובה התקורה שישלמו לעירייה. המדדים לבחינת הצעותיהם של המתמודדים במכרז היו בין היתר תכנית העבודה החינוכית שלהם, איכות כוח האדם שיעסיקו והיחס בין מספר הילדים לאנשי הצוות. ההצעות של המתמודדים שעברו את תנאי הסף דורגו על פי איכותן, והנהלות בתי הספר האמורים, בשיתוף ועדי ההורים, בחרו מבין מתמודדים אלה את המפעיל שברצונן להתקשר עימו.

33 חוזר מנכ"ל תשסד/4(א), מ-1.12.03.

34 עיריית הרצלייה ביוני 2011 ועיריית כפר סבא במרץ 2013.

עיריות כפר סבא והרצלייה חתמו על הסכמי התקשרות עם מפעילי הצהרונים שנבחרו. בהסכמי ההתקשרות הוסדרו היבטים שונים הנוגעים להפעלת הצהרונים, כגון עלות שכר הלימוד בהם; תקן כוח האדם בכל צהרון; ניקיון הכיתות; הסעדת התלמידים; הפיקוח על איכות המזון והתכנית החינוכית.

משרד מבקר המדינה רואה בדרך הפעולה של עיריות כפר סבא והרצלייה דוגמה לשיתוף הפעולה הרצוי בין הרשויות המקומיות ובין בתי הספר וההורים בבחירת מפעילי צהרונים. על הרשות המקומית מוטלת אחריות לפעול באמצעות מכרז או הליך תחרותי אחר המותר לה על פי דין להקמת מאגר של מפעילי צהרונים, על פי דרישות אחידות שתקבע. לאחר הקמת מאגר כזה יוכל בית הספר, בשיתוף ועד ההורים, לבחור ממנו את המפעיל שברצונו להתקשר עמו.

## הכשרה מקצועית של הצוות החינוכי

### היעדר מסלולי הכשרה מקצועית

בדוח ועדת טרכטנברג צוין כי קיומן של מסגרות לימוד בשעות אחר הצהריים הוא הזדמנות להעצמת החינוך ולצמצום הפערים החינוכיים בין התלמידים. כאמור, הצהרון משמש מסגרת שבה שוהים ילדים צעירים שעות רבות, ולפעילות המתבצעת בו יש היבטים חינוכיים ובטיחותיים כאחד.

נמצא כי העבודה בצהרונים, המאופיינת במגע הדוק עם ילדים בגיל הרך ועם ילדים בגיל החינוך היסודי, אינה מוגדרת מקצוע מוכר ואינה מותנית בהכשרה מקצועית מתאימה; כמו כן לא נקבעה לעבודה בצהרונים הגדרת תפקיד.

1. המדינה הכירה בחשיבות קיומן של הכשרות מקצועיות לעובדים אשר באים במגע יום-יומי עם ילדים. להלן דוגמאות:
  - א. אנשי חינוך בגני הילדים ובבתי הספר מחויבים בלימודי הוראה לתואר ראשון ובהסמכה של משרד החינוך.
  - ב. מינהל חברה ונוער במשרד החינוך מחייב את העובדים העוסקים בהדרכת נוער - ברשויות המקומיות, בחברה הארצית למתנ"סים ובארגונים אחרים הנמצאים בפיקוחו של משרד החינוך - לקבל ממנו היתר הדרכה. היתר ההדרכה מעיד שהאדם המחזיק בו עבר תהליך הערכה מקצועי שבסיומו נקבע כי הוא מוסמך מבחינה חינוכית למלא את התפקיד<sup>35</sup>.

35 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (2010), בפרק "מעורבותן של רשויות מקומיות בהקניית חינוך לערכים לבני נוער", עמ' 207.

- ג. הרשויות המקומיות אחראיות להכשרת הסייעות בגני הילדים, באמצעות מוסדות ההכשרה של משרד הפנים (מערכת המפעמים) או באמצעות מכללות להוראה ולהכשרה שמשרד החינוך מכיר בהן<sup>36</sup>.
- ד. האגף להכשרה מקצועית במשרד הכלכלה מקיים מסלולי הכשרה מקצועית למבוגרים (בני 18 ומעלה) המבקשים ללמוד מקצוע, להסב את מקצועם או לשדרג אותו, כדי לשפר את סיכוייהם להשתלב במעגל העבודה וכדי להגדיל את ההכנסה שלהם. האגף מכשיר בין היתר מטפלות במעונות יום, סייעות התפתחותיות העובדות עם ילדים בגיל הרך ומדריכי ספורט כלליים<sup>37</sup>.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת להבטיח את איכות החינוך הניתן לילדים בצהרונים ואת בטיחותם של הילדים, על משרד החינוך ומשרד הכלכלה, בשיתוף הרשויות המקומיות, לתת את דעתם לצורך ביצירת מסלולי הכשרה מקצועית הולמים לצוותים החינוכיים המפעילים את הצהרונים ובהגדרת הכישורים הנדרשים לתפקיד זה.

2. "צהריים טובים" - רשת הצהרונים של החברה הארצית למתנ"סים (להלן - רשת צהריים טובים) - היא ארגון גג המאגד צהרונים המופעלים ברחבי הארץ על ידי חלק מעמותות המתנ"סים, אשר בחרו להצטרף לרשת. על פי הצהרתה של רשת צהריים טובים, המטרות המרכזיות שלה הן בניית תכנית חינוכית לצהרונים; שמירה על קשר עם צוות הבוקר; קיום קשר עם הרשויות המקומיות; הכשרה של כוח אדם ומתן "תו איכות לעבודה מקצועית", באמצעות קיום מערך בקרה בצהרונים. לרשת צהריים טובים משתייכים 33 מתנ"סים, המפעילים 666 צהרונים<sup>38</sup>.

רשת צהריים טובים פיתחה - בשיתוף משרד החינוך ואחת המכללות להוראה - קורס הכשרה מקצועית בתשלום למובילות צהרונים הפועלים במתנ"סים המשתייכים לרשת. הקורס, שהיקפו 120 שעות אקדמיות, מתקיים במתקנים של מתנ"סים אלה. כמו כן פיתחה הרשת קורסי הכשרה לרכזות הפדגוגיות המנהלות את הצהרונים, הכוללים הדרכות אישיות וקבוצתיות.

נמצא כי רשת צהריים טובים אינה מחייבת את המתנ"סים המצטרפים אליה להכשיר מקצועית את מובילות הצהרונים הפועלים בהם או את הרכזות הפדגוגיות של צהרונים אלה. עוד נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2014, לא קיימה הרשת קורסי הכשרה מקצועית לסייעות בצהרונים.

36 משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, האגף לחינוך קדם יסודי, "ערכון תכנית להכשרת סייעות במפעמים החל מחשע"ב":

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/PreSchool/IrgunMinhal/ShayahotGaneyYeladim>

37 אתר האינטרנט של משרד הכלכלה:

<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/06F4564E-291D-4E25-99B1-DD7159E8EE8B.htm>

38 על פי אתר האינטרנט של החברה הארצית למתנ"סים: <http://zaharonim.org.il/>

משרד מבקר המדינה העיר לחברה הארצית למתנ"סים כי מאחר שהיא רואה בהשתייכות לרשת צהריים טובים "תו איכות" מקצועי, ומאחר שהיא שמה דגש בין היתר בקיום הדרכות לצוותים החינוכיים של הצהרונים המשותפים לרשת - יש מקום שתוודא כי לצוותים חינוכיים אלה יינתנו ההכשרות המקצועיות הנדרשות, על פי אמות המידה שהיא עצמה קבעה.

### פעילות הרשויות המקומיות להכשרת עובדי הצהרונים

הרשות המקומית מספקת לתושבים המתגוררים בשטח שיפוטה מגוון רחב של שירותים, ובהם שירותים בתחום החינוך הבלתי רשמי, הניתנים באופן ישיר או באמצעות עמותות או באמצעות תאגידים עירוניים. כדי לשפר את איכות השירות הניתן לתושבים המתגוררים בשטח שיפוטה, על הרשות המקומית לתת לעובדיה הדרכה מקצועית שוטפת ומגוונת, כדי להגביר את מיומנותם במתן השירותים הנדרשים. משרד מבקר המדינה הביע את דעתו בעבר כי על הרשויות המקומיות לקיים מערך הדרכה יעיל ומקצועי לעובדיהן, לתת לו את המעמד הראוי ולהקצות לו את המשאבים הנדרשים, כדי לקיים הליך הכשרה שיטתי של העובד לתפקידו.<sup>39</sup>

משרד החינוך הכיר בחשיבות של מתן הכשרות למעורבים ביישום תכנית ציל"ה בשטח שיפוטה של הרשויות המקומיות המסווגות באשכולות 1-3, והקצה תקציב ייעודי לכך.

בשאלון נשאלו הרשויות המקומיות בין היתר אם הן או הגוף המפעיל את הצהרונים מטעמן מקיימים תכניות הכשרה והדרכה למפעילי הצהרונים. 93 רשויות מקומיות השיבו לשאלה זו, ומהתשובות עולה ש-13 (14%) מהן אינן מקיימות כלל תכניות הכשרה והדרכה מקצועית לצוותי הצהרונים. הרשויות המקומיות האחרות מקיימות הדרכות והשתלמויות בהיקפים שונים.<sup>40</sup>

1. הועלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא הקימו מערך הדרכה מסודר לצוותים החינוכיים בצהרונים הפועלים בשטח שיפוטה. חלק מהרשויות אמנם יזמו, בשיתוף מפעילי הצהרונים, קיום קורסים והשתלמויות לצוותים החינוכיים, ואולם לא בכל המקרים היו הקורסים וההשתלמויות בהיקף הנדרש.

למשל, בשנת הלימודים התשע"ג קיימה עמותת בית פוסטר, בשיתוף החברה הארצית למתנ"סים, קורס של 120 שעות למובילות צהרונים בגני הילדים בהרצלייה<sup>41</sup>. ואולם בשנת הלימודים התשע"ד לא התקיים קורס דומה למובילות הצהרונים שהחלו לעבוד באותה שנה. עיריית תל אביב מקיימת מדי שנה בשנה השתלמויות בנושאים שונים למובילות צהרונים הפועלים בגני הילדים בתחום שיפוטה. ואולם בכל שנה משתתפות בהשתלמויות רק כ-100 מבין כ-350 מובילות הצהרונים. שתי הרשויות לא קיימו קורסים והשתלמויות לסייעות הצהרונים.

- 39 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 (2011) בפרק "הדרכת עובדי הרשויות המקומיות, עמ' 237.
- 40 החל בהשתלמויות חד-יומיות לקראת פתיחת שנת הלימודים וכלה בקורסי הכשרה מלאים.
- 41 במאי 2013 הקימה עיריית הרצלייה - בשיתוף עמותת בית פוסטר, מפקחת גני הילדים מטעם משרד החינוך ונציגי ועד ההורים היישובי - ועד מנהל הצהרונים שמפעילה העמותה בגני הילדים. בין יתר פעילויותיו עוקב הוועד המנהל אחר מערך ההכשרה וההדרכה של צוותי הצהרונים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הרצלייה ולעיריית תל אביב כי עליהן לבחון דרכים להרחיב את היקף ההשתלמויות שהן מקיימות לצוותים החינוכיים בצהרונים גני הילדים, בעצמן או באמצעות העמותות המפעילות את הצהרונים. כמו כן, עליהן לבחון דרכים לשלב בהדרכה גם את סיעות הצהרונים.

2. נמצא כי במכרז שפרסמה עיריית הרצלייה לגיבוש מאגר מפעילים לצהרונים בבתי הספר, לא נדרשו המפעילים לקיים השתלמויות והכשרות מקצועיות לצוותי הצהרונים; עוד נמצא כי העירייה אינה מרכזת מידע בנוגע להשתלמויות ולהכשרות שעברו הצוותים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הרצלייה כי עליה לכלול בדרישותיה ממפעילי הצהרונים בבתי הספר דרישה לקיים הכשרות והשתלמויות לצוות החינוכי בצהרונים.

3. עיריית יבנה מודעת לקושי של מתנ"ס יבנה לגייס כוח אדם מיומן לעבודה בצהרונים שהוא מפעיל ומסייעת למתנ"ס בגיוס כוח אדם כזה. המתנ"ס מקיים פעם בחודש השתלמויות מקצועיות של ארבע שעות בנושאים שונים. ההשתלמויות מיועדות לכלל עובדי הצהרונים, והם זכאים עבור ההשתתפות בהן לתשלום שכר.

עיריית יבנה ומתנ"ס יבנה מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי מלבד אותן השתלמויות לא נפתח קורס הכשרה מקצועי בעיקר בשל חוסר ההיענות של הצוות החינוכי.

משרד מבקר המדינה מציין כי המובילות והסייעות נדרשו לשאת בהשתתפות עצמית של 300 ש"ח עבור השתתפות בקורסים כאלה ולא היו זכאיות עבור ההשתתפות לקבלת שכר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית יבנה כי נוכח מצוקת כוח האדם בצהרונים המצויים בתחום שיפוטה, עליה לפעול, בשיתוף המתנ"ס, כדי לדרבן את הצוותים החינוכיים להשתתף בקורסי הכשרה מתאימים, ואף לשקול מתן תמריצים לכך.

### כוח האדם בצהרונים

הרשויות המקומיות שנבדקו ציינו את הקושי בגיוס כוח אדם מיומן לעבודה בצהרונים. הסיבה המרכזית לקושי היא היקף המשרה: כשלוש שעות עבודה ביום בתקופת הלימודים וכשמונה שעות עבודה ביום בתקופת הקייטנות, המתקיימות בזמן החופשות מהלימודים. מתכונת העסקה זו אינה מאפשרת לשלב את העבודה בצהרונים בעבודה נוספת, על מנת לעבוד במשרה מלאה ולהשתכר בהתאם. גם החברה הארצית למתנ"סים מסרה בתשובתה כי קיים קושי רב בגיוס כוח אדם מיומן לצהרונים.

מבדיקת תלונות של הורים שהתקבלו במשרד הכלכלה עולה כי עניינן של חלק מהתלונות הוא איכות הטיפול של הצוות החינוכי בילדים והיחס אליהם.

בבדיקה נמצאו הבדלים בין הצהרונים בנוגע לממלאי התפקידים בהם: בהרצלייה ובכפר סבא היו מובילות הצהרונים גננות וסייעות מוסמכות או עובדות בעלות תואר אקדמי אחר, ואילו בחולון וביבנה איישו בדרך כלל תפקיד זה סיעות או עובדות שהן מטפלות בהכשרתן.

1. בגני יול"א בכפר סבא הפועלים עד השעה 16:00 עובדות גננות מוסמכות שאינן מתחלפות בשעות הצהריים, אלא נמצאות בגן במשך כל שעות פעילותן<sup>42</sup>. כמו כן עובדות בגנים אלה סייעות, המחלקות ביניהן את שעות העבודה. בעקבות דרישת ההורים להארכת שעות פעילות הגנים, החלו חלק מגני יול"א בעיר לפעול עד השעה 17:00, בדומה למתכונת הפעילות של הצהרונים ברוב הרשויות המקומיות. בגני יול"א הפועלים עד השעה 17:00 מתחלפות הגננות בשעות הצהריים, ואת מקומן כמובילות הצהרונים ממלאות גננות מוסמכות או סייעות העובדות בשעות הבוקר באותם גנים. נוסף על מובילת הצהרון מועסקות ככל אחד מגנים אלה שתי סייעות במשך כל היום, המחלקות ביניהן את שעות העבודה<sup>43</sup>. כאמור לעיל, עיריית כפר סבא מפעילה את כל הצהרונים בגני יול"א בעיר ומעסיקה ישירות את כוח האדם בהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, העסקת כוח האדם בצהרונים בגני יול"א ישירות על ידי עיריית כפר סבא ומעורבותה של העירייה בהכשרתו של כוח האדם בגנים אלה, תורמות רבות להצלחתה באיוש הגנים בעובדים קבועים ומיומנים. עם זאת, מן הראוי שהעירייה תשאף להעסיק בכל הגנים, ובכלל זה בגנים ששעות הפעילות שלהם הוארכו, גננות מוסמכות במשך כל שעות הפעילות, כדי לשמור על הרצף החינוכי.

2. במרכז שפרסמה עיריית הרצלייה נקבע כי מפעילי הצהרונים בבתי הספר יעסיקו מובילי צהרונים בעלי ניסיון של שנה אחת לפחות בהדרכת ילדים ונוער. נמצא כי העירייה לא דרשה ממפעילי הצהרונים למסור לה מדי שנה פרטים בנוגע לעובדים המועסקים בצהרונים ולהכשרתם, כדי לוודא את קיום הדרישה שנקבעה במכרז.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הרצלייה כי עליה לוודא שמפעילי הצהרונים ממלאים את דרישותיה.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה מיולי 2014 כי תביא בחשבון את הערת משרד מבקר המדינה בעת ניסוח המכרז החדש.

3. כאמור, עיריית תל אביב לא פרסמה מכרז למפעילי צהרונים בבתי הספר, וכל בית ספר מתקשר עם מפעיל צהרון על פי החלטתו. לעירייה גם אין מידע בנוגע לכוח האדם המועסק בצהרונים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב כי מתוקף אחריותה וסמכותה כרשות חינוך מקומית, עליה לפקח גם על פעילות הצהרונים בבתי הספר, ובכלל זה לקבוע דרישות סף שיבטיחו את מיומנותם ואת מקצועיותם של הצוותים החינוכיים בהם.

4. כאמור, עיריית יבנה פועלת כדי לסייע למתנ"ס יבנה לגייס כוח אדם איכותי לצהרונים שהוא מפעיל. במסגרת פעילותה זו חייבה העירייה את סייעות גני הילדים שנקלטו בעבודה בשנת

42 גני יול"א הפועלים עד השעה 16:00 החלו לפעול בעיר לפני כ-25 שנים. הצוות בגנים אלה הוא קבוע וכולל שתי גננות ושתי סייעות. את הגננת האחת מעסיק משרד החינוך, ואת הגננת האחרת מעסיקים במשותף העירייה ומשרד החינוך. הגננות מחלקות ביניהן את ימי העבודה במשך השבוע. שתי הסייעות עובדות במשך כל השבוע - האחת בשעות 7:30 עד 14:00, והאחרת בשעות 11:30 עד 16:00.

43 משעות הבוקר עד השעה 14:00 עובדת בגן גננת קבועה, שמעסיק משרד החינוך, והעירייה מעסיקה עוד גננת או סייעת בשעות 13:00 עד 17:00. מתכונת העסקתן של שתי הסייעות היא אותה מתכונת העסקה בגני יול"א הפועלים עד השעה 16:00.

הלימודים התשע"ד לעבוד גם בצהרונים, וכן הציעה לסייעות הוותיקות שיסכימו לעבוד בהם תנאי שכר משופרים ופטור מעבודה בימי החופשות. כמו כן, בתקופת ביצוע הביקורת בחנה העירייה, בשיתוף המתנ"ס, את האפשרות להארכת יום העבודה של הגננות, על מנת שיעבדו גם בצהרונים.

להלן דוגמה לנזק שנגרם בשל מצוקת כוח האדם בצהרונים: בחופשת חנוכה של שנת הלימודים התשע"ד התקיימה קייטנה בצהרון שמפעיל מתנ"ס יבנה באחד מגני הילדים בעיר. בסוף אחד מימי הקייטנה עברו הילדים לצהרון הסמוך, אולם אחת הילדות שישנה באותה עת, נשכחה בגן ונעלה, עד שהוריה גילו זאת כשבאו לאסוף אותה.

נמצא כי הנהלת המתנ"ס הלינה לפני העירייה על מצוקת כוח האדם, וציינה שהמצוקה גרמה למתנ"ס "לקבל כמעט כל אחת לעבודה בצהרונים". עוד הלינה הנהלת המתנ"ס לפני העירייה על שזו הבטיחה לסייעות גני הילדים כי לא יעבדו בימי הקייטנות ויקבלו לפחות יום חופשי אחד בשבוע - דבר שאילץ את המתנ"ס לגייס צוות של ממלאות מקום, שאינן מכירות את הילדים ומתחלפות בתדירות גבוהה.

עיריית יבנה ומתנ"ס יבנה מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי קיים מחסור בכוח האדם הדרוש להפעלת הצהרונים, וכי הם לא פעם "מתפשרים על מנת למלא את החסר". העירייה והמתנ"ס הוסיפו כי טיפלו במקרה האמור לעיל טיפול משמעותי, וכמו כן טופל המקרה על ידי משטרת ישראל. החברה הארצית למתנ"סים מסרה בתשובתה כי הפיקה בעקבות המקרה לקחים, חידדה את הנהלים והפיצה אותם למתנ"סים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית יבנה כי כוח אדם איכותי וקבוע הוא מרכיב מרכזי בהפעלת צהרונים מעשירים ובטיחותיים. לפיכך חשוב שכוח אדם כזה יהיה בצהרונים במשך כל שעות הפעילות, ובמידת האפשר גם בעת פעילות המתקיימת בהם בימי החופשות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי מאחר שהוא הגוף האמון על התכנים החינוכיים, עליו לפעול, בשיתוף הרשויות המקומיות, להעלות מיומנות הצוותים החינוכיים בצהרונים ולפעול ככל האפשר כדי שיועסקו בהם גננות ואנשי חינוך מוסמכים<sup>44</sup>.

## פיקוח על הזנה בצהרונים

### יישום ההוראות שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך

דפוסי אכילה נכונים בגיל הילדות ובתקופת ההתבגרות מקדמים בריאות מיטבית, גדילה תקינה והתפתחות אינטלקטואלית ומסייעים במניעת בעיות בריאות בטווח הארוך. הזנה נאותה של

44 לדוגמה, בשנת הלימודים התשע"ד נחתם הסכם בין משרד החינוך להסתדרות המורים על הצטרפות גני יוח"א להסכם "אופק חדש". לפי ההסכם יפעלו כל גני יוח"א בימים ראשון-חמישי עד השעה 16:00, ויאישו אותם לסירוגין שתי גננות, שיועסקו בשעות 16:00-07:55.



התלמיד בזמן הלימודים, ובכלל זה הקפדה על האיכות, הגיוון והמינון של המזון הניתן לו, תשפיע אפוא לטובה על בריאותו ועל יכולותיו הלימודיות.<sup>45</sup>

הורים רבים קובלים בתלונותיהם<sup>46</sup> על איכות המזון המוגש בצהרונים, וגם בכלי התקשורת נשמעת לא פעם מחאה בעניין זה. בתלונות נטען בין היתר כי לילדים ניתן בשר מעובד, וכי במזון הניתן להם אין כמות מספקת של פירות וירקות.

משרד הבריאות פרסם הנחיות לטיפול במזון במוסדות החינוך<sup>47</sup> (להלן - הנחיות משרד הבריאות). ההנחיות עוסקות בין היתר במשך הזמן שבו יאוחסן המזון עד לאכילתו, במקום שבו הוא יאוחסן, בטמפרטורה שלו, במקום האכילה ובפינוי האשפה. על פי ההנחיות מחויב ספק המזון ברישיון עסק ובאישורים לכל שלבי ההזנה.

בשנת 2006 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל בנושא "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך"<sup>48</sup> (להלן - חוזר המנכ"ל). חוזר המנכ"ל, החל על בתי הספר וגני הילדים, כולל הנחיות והוראות בין היתר בנוגע לחינוך לתזונה נכונה, להתארגנות להזנה, לנוהלי ההתקשרות עם ספקי המזון, לפיקוח התברואתי על איכות המזון, להובלתו ולהגשתו. בחוזר נקבע שמחלקת החינוך ברשות המקומית תשלח למנהלי מוסדות החינוך המצויים בתחום השיפוט של אותה רשות, לקראת פתיחתה של שנת הלימודים, חוזר בנושא ההזנה. עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי על הרשות המקומית לפעול על פי ההנחיות וההמלצות של משרד הבריאות בכל הקשור להזנה.

יודגש כי הנחיות חוזר המנכ"ל חלות גם כאשר הזנת התלמידים בבתי הספר ובגני הילדים נעשית שלא באמצעות משרד החינוך או במימנו<sup>49</sup>, אלא באמצעות הרשות המקומית או במימון ההורים.

נמצא כי עיריית כפר סבא והרצלייה והמועצה האזורית חבל מודיעין מיישמות את הנחיות החוזר באופן חלקי בנוגע להזנת התלמידים בצהרונים, וכי עיריית תל אביב, חולון ויבנה אינן פועלות על פיו כלל, כמפורט בהמשך פרק זה.

עיריית חולון מסרה למשרד מבקר המדינה כי בכל הנוגע לנושא ההזנה היא אינה אחראית לפעילות הצהרונים, וכי על רשת קהילה ופנאי מוטלת האחריות לפעול בעניין זה על פי הוראות חוזר המנכ"ל. עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה כי קבעה תנאים מחמירים בנושא המזון, אך מאחר שסברה שפעילות הצהרונים אינה חלק מהפעילות הרשמית של בתי הספר, לא התאימה תנאים אלה במדויק לנדרש בחוזר המנכ"ל. עיריית כפר סבא הוסיפה כי בעקבות הביקורת היא פועלת ליישום הנחיות החוזר.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי חוזר המנכ"ל מסדיר את נושא הזנת הילדים במוסדות החינוך, ובכלל זה את אחריות הרשות המקומית לקביעת הסדרי ההזנה ולביצוע פיקוח בעניין זה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות להקפיד לפעול על פי הנחיות חוזר המנכ"ל, גם בכל הנוגע להזנת הילדים בצהרונים, לדרוש ממפעילי הצהרונים לקיים את האמור בו ולוודא כי הם עושים זאת.

45	חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשעג/7(א) (מעודכן) מ-3.3.13.
46	למשל, בתלונות שהתקבלו במשרד הכלכלה.
47	"הנחיות המחלקה לבריאות הסביבה במשרד הבריאות להזנה במוסדות חינוך, בתי ספר וגני ילדים" מ-23.5.05.
48	חוזר מנכ"ל תשעג/7(א) (מעודכן) מ-3.3.13.
49	למשל בבתי הספר ובגני הילדים שבהם פועלת תכנית יוח"א. בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (2009), בפרק "יישום חוק ארוחה יומית - מפעל ההזנה", עמ' 137-197.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי עליו להפיץ לכלל הרשויות המקומיות הבהרות בדבר תחולתן של הנחיות חוזר המנכ"ל על ההזנה במוסדות החינוך שבתחום שיפוטן, ובכלל זה בצהרונים.

נמצא כי משרד הכלכלה אינו דורש ממפעילי הצהרונים המבקשים שהמשרד יכיר בהם (ראו להלן) לפעול על פי הנחיות חוזר המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הכלכלה כי עליו להנחות את מפעילי הצהרונים לפעול על פי הנחיות אלה.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 כי משנת הלימודים התשע"ה<sup>50</sup> יחויבו מפעילי הצהרונים להציג תפריט שאישר תזונאי מוסמך. משרד הכלכלה הוסיף כי יבדוק את הנחיות משרד החינוך בנושא ההזנה וישלב אותן בנהליו.

### מעורבות הרשויות המקומיות בקביעת הסדרי ההזנה

בחוזר המנכ"ל נקבע כי מחלקת החינוך ברשות המקומית תהיה שותפה בקביעת הסדרי ההזנה, בבחירת ספק המזון, במעקב אחר ההזנה במשך שנת הלימודים, בקבלת משוב בעניין זה לקראת סיום השנה ובהיערכות לשנת הלימודים הבאה.

משרד מבקר המדינה שאל את הרשויות המקומיות בשאלון מיהו הגורם המפקח בהן על ההתקשרות עם ספקי המזון ועל בדיקת טיב המזון. רק 12 (35%) מביין 34 הרשויות שהשיבו לשאלה זו ציינו כי הן מעורבות בפיקוח על ההתקשרות ועל בדיקת טיב המזון.

נמצא כי עיריות חולון ויבנה אינן מעורבות בקביעת הסדרי ההזנה בצהרונים הפועלים במוסדות החינוך שבתחום שיפוטן. גם עיריית תל אביב אינה מעורבת בקביעת הסדרי ההזנה בצהרונים הפועלים בגני הילדים שבתחום שיפוטה, פרט להסדרי ההזנה בגני הילדים שמפעילה יובל חינוך. אשר לצהרונים בתי הספר, אין לעיריית תל אביב כל מידע עם איזה ספק מזון התקשר כל בית ספר, וממילא אין ביכולתה לבדוק אם ספק המזון מחזיק, לכל הפחות, בכל אישורי משרד הבריאות הנדרשים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית יבנה, חולון ותל אביב כי עליהן לנהוג על פי הנדרש בחוזר המנכ"ל, שנועד להבטיח את מילוי דרישות התברואה בקשר להזנת התלמידים במוסדות החינוך, ובכלל זה להשתתף בקביעת הסדרי ההזנה בצהרונים שבמוסדות החינוך ולפקח על נושא זה במשך שנת הלימודים.

### התקשרות עם ספקי מזון

בחוזר המנכ"ל נקבע כי התקשרות בין רשות מקומית ובין ספק שלא על פי חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005, או שלא מכוח החלטת ממשלה או החלטת משרד החינוך, תיעשה לפי כללי ההתקשרות הנדרשים על פי כל דין.

50 שנת הלימודים התשע"ה - תחילתה ב-1.9.14 וסיומה ב-31.8.15.

כאמור, על פי פקודת העיריות לא תתקשר עירייה בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא באמצעות מכרז פומבי. חובת המכרזים חלה גם על התקשרויותיהם של תאגידי עירוניים. כמו כן, בתקנון האחיד, החל על עמותות המתנ"סים, נקבע כי "כל התקשרויות העמותה [המתנ"ס] תבוצענה בהתאם לדין החל על הרשות... ובין שאר החובות עריכת מכרז".

משרד מבקר המדינה שאל את הרשויות המקומיות אם קיימו מכרז להתקשרות עם ספקי המזון לצהרונים הפועלים בתחום שיפוטן. הועלה כי 21 (38%) מבין 56 רשויות מקומיות שהשיבו לשאלה זו לא קיימו מכרז או הליך תחרותי אחר להתקשרות עם ספקי המזון האמורים.

עמותת בית פוסטר בהרצליה ורשת קהילה ופנאי בחולון פנו בשנת 2013 לכמה ספקי מזון בבקשה לקבל הצעות מחיר לאספקת ארוחות לילדים בצהרונים, במקום לפרסם מכרז פומבי. בעקבות הצעות המחיר שקיבלו התקשרו שתי העמותות עם ארבעה ספקי מזון.

נמצא כי מתנ"ס יבנה התקשר עם ספק מזון, בלי שפרסם מכרז או קיים הליך תחרותי אחר; המתנ"ס לא התקשר עם הספק בהסכם התקשרות, אלא חתם על טופס הזמנת עבודה.

פרסום מכרז לבחירת ספקי המזון מעודד תחרות בין החברות, ובאמצעותו אפשר לבחון מהי ההצעה הטובה ביותר מבחינת האיכות והמחיר. משרד מבקר המדינה העיר לעיריות חולון, יבנה והרצליה כי עליהן לוודא כי ספקי המזון במוסדות החינוך הפועלים בתחום שיפוטן ייבחרו באמצעות מכרז או הליך תחרותי.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה הארצית למתנ"סים כי עליה להנחות את מנהלי המתנ"סים הקשורים אליה להקפיד בעת בחירת ספקי המזון על קיום מכרז, כנדרש בתקנון האחיד.

## התפריט בצהרונים

על פי חוזר המנכ"ל ייקבע התפריט לפי הנחיות המחלקה לתזונה במשרד הבריאות ויסתמך על החוברת "לאכול ולגדול - מדריך להזנת ילדים ובני נוער במוסדות חינוך" (מהדורת יוני 2012), בהפקת משרד החינוך; נוסף על כך יכולה הרשות המקומית להתייעץ בנוגע לקביעת התפריט עם דיאטן מוסמך. עוד נקבע בחוזר כי "הספק יימנע לחלוטין משימוש במזון מעובד ומטיגון המזון, ויספק מזון מבושל" (ההדגשה במקור).

נמצא כי בצהרונים הפועלים בחולון, ביבנה ובהרצליה, בצהרונים שמפעילה יובל חינוך בתל אביב ובצהרונים הפועלים בבתי הספר בכפר סבא כולל התפריט השבועי מזון מטוגן ומעובד אחת לשבוע לפחות. עיריית תל אביב לא הציבה למפעילי הצהרונים בגני הילדים ובבתי הספר דרישות לגבי הרכב המזון ואיכותו, והיא אינה מפקחת על התפריט המוגש בצהרונים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות חולון, יבנה, הרצליה, כפר סבא ותל אביב כי עליהן לוודא כי הוראות חוזר המנכ"ל בעניין זה ייושמו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב על שאינה מפקחת על ההרכב התזונתי ועל איכותו של המזון המוגש בצהרונים הפועלים בגני הילדים ובבתי הספר בתחום שיפוטן.

## הפיקוח התזונתי

על פי הנחיות חוזר המנכ"ל, על הרשות המקומית לפקח על מערך ההזנה במוסד החינוכי ועל שינוע המזון וכן לעקוב אחר איכות המזון, טעמו, כמותו, חומו וגודלן של המנות. בהנחיות משרד הבריאות נכללו הוראות בדבר אופן קבלת המזון, ארגון מקום האכילה במוסד החינוכי, אחסון המזון עד לצריכתו (למשך לא יותר מארבע שעות), אריזתו של המזון והטמפרטורה שלו. על פי ההנחיות יש לנהל יומן שבו יירשמו מועד קבלת המזון, הטמפרטורה שבה הוא נשמר והתפריט שהתקבל. כמו כן נקבעו בהנחיות הוראות לגבי מתקנים לנטילת ידיים ואיסוף האשפה.

1. נמצא כי עיריית חולון ויבנה לא פיקחו על המזון המסופק לצהרונים הפועלים בתחום שיפוטן, על מקומות האכילה בצהרונים, על אופן הטיפול במזון ועל הגשתו, וכי הן אינן נעזרות בשירותי פיקוח תזונתיים חיצוניים לגבי איכות המזון, אלא מסתמכות בעניין זה רק על דיווחיהם של צוותי הצהרונים. רשויות מקומיות אלה גם לא קבעו נהלים המנחים את מפעילי הצהרונים בנוגע לביצוע בקרה על המזון המגיע לצהרונים, ובכלל זה בדיקה אם האוכל מגיע בארגזים סגורים וחתומים ומוגש כראוי ובדיקה בנוגע לטמפרטורת המזון. המועצה האזורית חבל מודיעין שכרה בשנת הלימודים התשע"ד את שירותיה של תזונאית, לגיבוש תפריט, ביצוע בדיקה מדגמית בצהרונים ובמקום ייצור המזון והנחיית צוותי הצהרונים. ואולם המועצה לא קבעה נהל שינחה את צוותי הצהרונים לגבי הטיפול במזון, על פי הנחיות חוזר המנכ"ל והנחיות משרד הבריאות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חולון ויבנה על שלא פיקחו על המזון המוגש בצהרונים הפועלים בתחום שיפוטן. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות מוטלת האחריות לפקח על איכותו של המזון המוגש במוסדות החינוך, ולפיכך עליהן להנחות את מפעילי הצהרונים לפעול על פי הוראות משרד הבריאות ולוודא כי מפעילי הצהרונים מקיימים את ההוראות.

2. בכתב ההתחייבות להפעלת צהרונים בגני הילדים מחייבת עיריית תל אביב את המפעילים הפרטיים לפעול בנוגע לאספקת המזון לצהרונים רק מול ספקים מטעם משרד הבריאות בעלי רישיון יצרן ורישיון עסק. הוטרנר העירוני אמנם בודק את המזון של חלק מהספקים לפני הגעתו למוסדות החינוך (ראו להלן), אך העירייה אינה מפקחת על מערך אספקת המזון לצהרונים, על אופן אספקת המזון ועל איכותו של המזון המוגש. באשר לבתי הספר, לעירייה אין מידע כלל על אופן אספקת המזון לצהרונים הפועלים בהם, היא אינה מפקחת על כך וממילא אינה מוודאת כי אספקת המזון לצהרונים נעשית רק באמצעות ספקים מורשים.

עיריית הרצלייה לא קבעה נהלים המנחים את מפעילי הצהרונים בבתי הספר שבתחום שיפוטם<sup>51</sup> לגבי הטיפול במזון המוגש בצהרונים אלה, ובכלל זה לגבי אופן הגשתו, והיא אינה מפקחת על כך.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב והרצלייה כי עליהן לוודא שמפעילי הצהרונים יקיימו את הוראות משרד הבריאות בעניין המזון המוגש בצהרונים.

51 יצוין כי העירייה דרשה מעמותת בית פוסטר, המפעילה את הצהרונים בגני הילדים, לבצע בדיקות מעבדה חודשיות לבחינת איכות המזון.

3. חלק מהרשויות המקומיות<sup>52</sup> נעזרות באופן מלא או חלקי בשירותיהן של מעבדות מיקרוביולוגיות, המוכרות על ידי משרד הבריאות, לפיקוח על המזון המוגש בצהרונים. המעבדות מבצעות בדיקות סדירות בנוגע לבטיחות המזון, הכוללות בדיקות מיקרוביאליות של המזון על פי דרישות משרד הבריאות, בדיקת מזון החשוד בגרימת הרעלה, בדיקת ערכים תזונתיים לסימון המזון על פי התקן ובדיקת חיי המדף של המזון.

לדעת משרד מבקר המדינה, בדיקות מעבדה מוסמכות עשויות להיות אמצעי יעיל נוסף לפיקוח על המזון המוגש בצהרונים. מן הראוי אפוא כי הרשויות המקומיות ישקלו לחייב את מפעילי הצהרונים הפועלים בתחום שיפוטן לבצע בדיקות כאלה בתדירות סבירה ולעקוב אחר התוצאות.

### פיקוח תברואתי של הרשות המקומית באמצעות ווטרינר הרשות המקומית

הנחיות חוזר המנכ"ל קובעות שווטרינר הרשות המקומית (להלן - הוטרינר הרשותי) יסייע לרשות המקומית בין היתר בבחירת ספק ההזנה במוסדות החינוך שבתחום שיפוטו ויפקח על מערך ההזנה במוסדות אלה. הרשויות המקומיות נדרשות לדווח בתחילת כל שנת לימודים לווטרינר הרשותי על מוסדות חינוך שבהם אמורה להתקיים הזנה, כדי לאפשר פיקוח תברואתי נאות.

1. נמצא כי עיריות חולון ויבנה והמועצה האזורית חבל מודיעין לא התייעצו עם הוטרינר הרשותי בהן בכל הנוגע לפיקוח התברואתי על ספקי המזון לצהרונים, וכן לא חייבו את ספקי המזון לבצע בדיקה של המזון באמצעות הוטרינר הרשותי לפני אספקתו לצהרונים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות חולון ויבנה ולמועצה האזורית חבל מודיעין כי עליהן לשתף את הוטרינר הרשותי בפיקוח על המזון המסופק לצהרונים בתחום שיפוטן, כנקבע בהנחיות חוזר המנכ"ל.

יתר על כן, מאחר שחלק מהרשויות המקומיות אינן מפעילות את הצהרונים בעצמן ואינן מתקשרות עם ספקי המזון בעצמן, מן הראוי שישקלו להגביר את הפיקוח בנושא חשוב זה וידרשו לבצע בדיקות יום-יומיות של המזון באמצעות הוטרינר הרשותי, לפני הגעתו למוסדות החינוך, כפי שדרשה למשל עיריית כפר סבא.

2. בכתב ההתחייבות להפעלת צהרונים בגני הילדים חייבה עיריית תל אביב את המפעילים הפרטיים להמציא "אישור מהמחלקה הווטרינרית". ואולם בכתב ההתחייבות לא מפורט מהו האישור הנדרש וכיצד להשיגו, וכן נמצא כי העירייה אינה עוקבת אחר המצאת האישור. זאת ועוד, העירייה לא הגדירה את תחומי האחריות של היחידה הווטרינרית בה ולא קבעה נהלים בעניין הפיקוח על המזון, ועקב כך היחידה הווטרינרית אינה בודקת אם כל הספקים שאמורים למסור את המזון לבדיקה אכן עשו כן, ואם המזון שנבדק הועבר ישירות למוסדות החינוך. יצוין כי יובל חינוך, המפעילה בשטח שיפוט של עיריית תל אביב כ-80 צהרונים, חייבה את ספקי המזון לבצע מדי יום ביומו בדיקות באמצעות הוטרינר הרשותי ולהמציא לה אישור חתום על כך.

52 למשל עיריות כפר סבא והרצליה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב שעליה להגדיר מהו האישור הוטרנרי שהיא דורשת מהמפעילים הפרטיים להמציא, ולהקפיד שיוצג לפנייה. זאת ועוד, על העירייה לקבוע הנחיות ונהלים שיחייבו את היחידה הוטרנרית בכל הקשור לפיקוח על המזון.



על הרשויות המקומיות להגביר את הפיקוח על המזון המוגש במוסדות החינוך הפועלים בתחום שיפוטן, ובכלל זה על אחסונו של המזון, על איכותו התזונתית ועל דרכי ההגשה שלו; לדרוש מספקי המזון לבצע בדיקה מקדימה של המזון באמצעות הוטרנר הרשותי; ולקבוע נהלים שיבטיחו כי תסופק תזונה מאוזנת ובריאה, וכי המזון ייבדק בבדיקה נוספת בעת הגעתו למוסדות החינוך - כל זאת על מנת לוודא שאספקת המזון לצהרונים נעשית על פי הנחיות משרד הבריאות ומשרד החינוך, וכי המזון המסופק נושא אישור בדבר ביצוע בדיקה וטרנרית.

על משרד החינוך להבהיר לרשויות המקומיות כי עליהן לפעול על פי הנחיותיו ועל פי הנחיות משרד הבריאות בכל הקשור למערך ההזנה במוסדות החינוך הפועלים בתחום שיפוטן, ובכלל זה מערך ההזנה במסגרות המשלימות את יום הלימודים הרשמי.

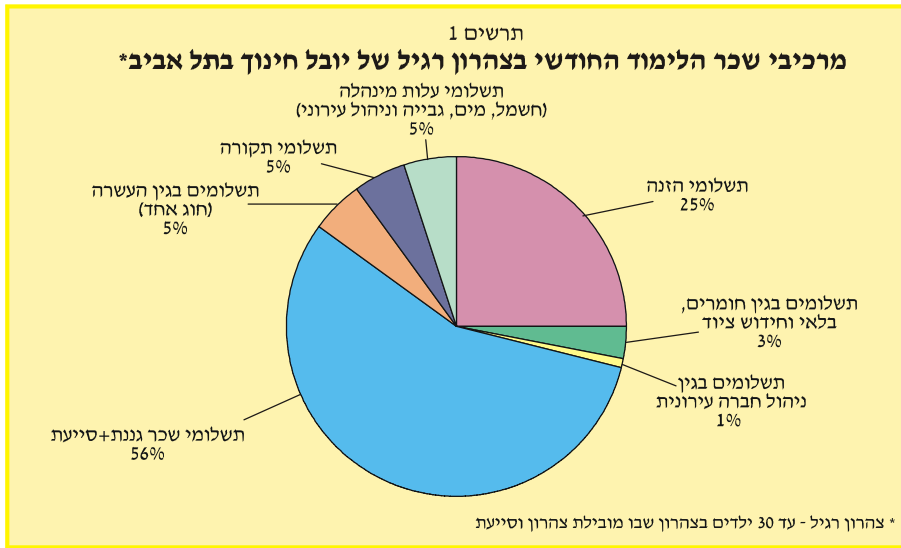
## תמחור ועלויות

### גובה התשלום החודשי

בדוח ועדת טרכטנברג צוין שמימון שהיית הילדים בצהרון מהווה נטל כספי כבד על משקי הבית. עיקר הנטל הוא על הנזקקים העיקריים לשירות זה - זוגות צעירים שיש להם כמה ילדים בגילי הגן והחינוך היסודי.

בתעריף שכר הלימוד בצהרונים מגולמים עלויות השכר של הצוות החינוכי, עלויות אספקת הארוחות, עלויות חוגי ההעשרה והציוד, תשלומי התקורה לרשות המקומית או לבית הספר והרווחים למפעילי הצהרונים.

בתרשים שלהלן מוצגים מרכיבי שכר הלימוד בצהרון, על פי פילוח שמסרה עיריית תל אביב:



מהתשובות לשאלון עולה כי התשלום החודשי הממוצע שמשלמים הורים עבור שהיית ילד בצהרון היא 995 ש"ח, (בין 700 ש"ח ל-1,290 ש"ח בחודש) - דהיינו עלות שנתית של כ-10,000 ש"ח (על פי הערכת תשלום של 1,000 ש"ח בחודש בחודשים ספטמבר-יוני). התשלום ניתן לרוב בגין פעילות של כשלוש שעות ביום (בדרך כלל בין השעות 14:00 עד 17:00) בימים בהם מתקיימים הלימודים וכן בגין כ-16 ימי פעילות מלאים (בדרך כלל בין השעות 7:30-16:30) בימי החופשות.

להשוואה, עד לשנת הלימודים התשע"ג שילמו הורים לילדים בני 3-4 תמורת שהיית ילדיהם בגני הילדים במשך יום הלימודים הרשמי (בשעות 8:00-13:30) 773 ש"ח לחודש, ללא עלויות הונה.

עוד עולה מהנתונים שנאספו כי עלות ארוחת הצהריים לילד בצהרון היא 150-222 ש"ח לחודש, לא כולל מע"מ, שהם כ-10% עד 25% מגובה שכר הלימוד החודשי.

למרות התשלום הגבוה עבור הצהרונים, טענו חלקם של מפעילי הצהרונים בפני צוות הביקורת כי אין התאמה בין העלייה ביוקר המחיה ובין התשלום שניתן להם, ולפיכך הם נאלצים להתפשר על איכות כוח האדם ועל איכות המזון בצהרונים, על מנת לשמור על רווחיהם.

**עלויות הצהרונים הגבוהות מהוות נטל כבד על הורי הילדים הנוזקים לשירות זה, כפי שציינה ועדת טרכטנברג. על כן מן הראוי כי הרשויות המקומיות יבחנו דרכים להפחתתן.**

### מעורבות הרשות המקומית בקביעת שכר הלימוד

אגף תקציבים וכלכלה בעיריית תל אביב עשה לקראת שנת הלימודים התשע"ד תחשיב של עלויות הפעלת הצהרונים בגני הילדים בעיר. התחשיב כלל עלויות ניהול, עלויות שכר עובדי הצהרונים, הוצאות מים וחשמל, הוצאות בלאי ותחזוקה שוטפת, הוצאות הונה, הוצאות הנוגעות לפעילויות העשרה (חוג אחד בשבוע) והוצאות הקשורות לתשלום תקורה. על פי תוצאות התחשיב קבעה העירייה את שכר הלימוד שהיא מאפשרת למפעילי הצהרונים בגני הילדים לגבות.

נמצא כי עיריית תל אביב אינה מגבילה את גובה שכר הלימוד שגובים הצהרונים המצויים בבתי הספר, וכי אין בידה כל מידע בנוגע לעלויות השהייה בצהרונים אלה.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב כי כשם שהיא מפקחת על גובה שכר הלימוד בצהרונים הפועלים בגני הילדים, מן הראוי שתפקח גם על שכר הלימוד בצהרונים הפועלים בבתי הספר, על מנת להבטיח שירות הולם והוגן לכלל ילדי העיר.**

נמצא כי עיריית חולון אינה מפקחת על גובה שכר הלימוד הנגבה עבור השהייה בצהרונים הפועלים בתחום שיפוטה. רשת קהילה ופנאי, הקובעת את גובה שכר הלימוד, אינה קובעת אותו מראש על פי תחשיב מסודר של העלויות הכרוכות בהפעלת הצהרונים, אלא על פי בדיקה של שכר הלימוד המשולם בצהרונים אחרים, תוך התאמתו לעלויות המשתנות. הרשת לא הציגה לפני משרד מבקר המדינה תחשיב שעליו מבוסס המחיר שנגבה.

רשת קהילה ופנאי מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 כי היא משקיעה מחשבה רבה בתמחור הצהרונים, וכי הנהלת הרשת מאשרת את המחירים הנגבים.

עיריית יבנה הגבילה את שכר הלימוד הנגבה בצהרונים ל-950 ש"ח לחודש. נמצא כי העירייה לא קבעה שכר לימוד זה על פי תחשיב שעשתה בנוגע לעלויות הכרוכות בהפעלת הצהרונים.

**לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי עיריית חולון ויבנה יבצעו תחשיב בנוגע לעלויות הכרוכות בהפעלת הצהרונים, כדי שיוכלו להתאים את גובה שכר הלימוד לעלויות אלה ולוודא כי איכותו של השירות תתאים לגובה שכר הלימוד שנגבה.**

### רווחים מניהול הצהרונים

הצהרונים הפועלים בגני הילדים בהרצלייה ובכפר סבא מנוהלים כמשק סגור, והרווחים הנובעים מפעילותם משמשים למימון פעילויות נוספות שלהם. לעומת זאת, הצהרונים שמפעילות עמותות המתנ"סים ביבנה ובחולון אינם מנוהלים כמשק סגור, והרווחים הנובעים מפעילותם מופנים למימון פעילויות אחרות של עמותות המתנ"סים.

עיריית חולון מסרה בתשובתה כי הרווח שמושג מפעילות הצהרונים של רשת קהילה ופנאי אינו מגיע לכיסם של המפעילים הפרטיים, אלא "חוזר לקהילה" ומסייע לקיום חוגים, הרצאות ושאר פעילויות קהילתיות של הרשת. עם זאת מסרה העירייה כי "אכן לא מקובל להשתמש בכספים המיועדים לאוכלוסיית הגיל הרך לסבסוד פעילויות המיועדות לקבוצות אוכלוסייה אחרות". החברה הארצית למתנ"סים מסרה בתשובתה כי אין כל פסול או איסור על הפניית רווחים המתקבלים מפעילות מסוימת של מלכ"ר למימון פעילות אחרת שאותו מלכ"ר מבצע.

**לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שעמותות המתנ"סים המפעילות צהרונים זוכות בכך ללא מכרז ובהסתמך על הגדרתן כמוסד ללא כוונת רווח, אין מקום שהפעלת הצהרונים תשיא להן רווחים. זאת ועוד, הפניית הרווחים לסבסוד פעילויות אחרות שמבצע המתנ"ס, משמעותה העברת רווחים המתקבלים מחלק מסוים של האוכלוסייה למימון פעילויות המיועדות לרווחת חלק אחר שלה, וספק אם זו אמורה להיות אחת המטרות או התוצאות של פעילות המתנ"ס.**



לדעת משרד מבקר המדינה, על גובה שכר הלימוד בצהרונים להיקבע על פי עלות הפעלתם, נוסף על שיעור רווח סביר למפעילי הצהרונים. יש מקום לשקול לדרוש ממפעילי הצהרונים, ובייחוד אם המפעילים הם מוסדות ללא כוונת רווח, להשתמש בחלק מרווחיהם לשיפור איכות המזון בצהרונים, לביצוע הכשרות והשתלמויות לצוותים החינוכיים בהם, למתן תשלום הולם לצוותים אלה על מנת למשוך לצהרונים כוח אדם מיומן ואיכותי, לביצוע פעילויות העשרה לילדים ועוד. זאת ועוד, מן הראוי שהרשויות המקומיות ישקלו להפעיל צהרונים - בעיקר בגני הילדים - ישירות ולא באמצעות עמותה או חברה פרטית, כדי לצמצם את העלויות הכרוכות בהפעלתם ולשפר את איכות השירות הניתן בהם.

### פיקוח של הרשויות המקומיות על הפעלת הצהרונים

כאמור, הצהרונים מופעלים במוסדות הלימוד השייכים לרשויות המקומיות, ולרוב הם מסגרת המשך ליום הלימודים הרגיל של הילדים באותו מבנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות מוטלת אחריות לבצע פיקוח בסיסי על הצהרונים המופעלים במוסדות הלימוד השייכים לה, על מנת להבטיח כי מפעילי הצהרונים מקפידים על בטיחותם ורווחתם של הילדים.

עיריית חולון מסרה בתשובתה כי לא מוטלת עליה חובה בחוק להפעלת הצהרונים, וכי "ישנה הקפדה ברורה וחד משמעית על הפרדה בין פעילות העירייה וגורמיה בנכס לבין פעילות הצהרונים ע"י רשת או מפעיל אחר בנכסים... השירות של הצהרון אינו מבוצע על ידי העירייה, אינו מבוצע ע"י מי מטעמה, ואינו מבוצע כזרוע הארוכה שלה". העירייה הקפידה שלא ליצור רושם כאילו הצהרון הוא עירוני או באחריותה".

לדעת משרד מבקר המדינה, משהחליטה רשות מקומית להעמיד את מוסדותיה למתן שירות מסוים שמהווה מעין המשך ליום הלימודים של הילדים, גם אם השירות ניתן באמצעות גופים אחרים, מעמדה הציבורי מטיל עליה אחריות כלפי תושביה לוודא כי השירות ניתן באמצעות גופים הכשירים לכך ועל פי אמות המידה שקבעה - גם אם אין לה חובה בחוק לתת שירות זה. על הרשות המקומית לקבוע אפוא אמות מידה ותנאים להפעלת הצהרונים במוסדות הלימוד שלה, לפקח על פעילותם החינוכית והתפעולית ולשמש כתובת לכירור תלונות של ההורים.

### קביעת דרישות סף ואמות מידה להפעלה

עיריית תל אביב קבעה מתכונת פעולה לצהרונים בגני הילדים הפועלים בתחום שיפוטה, ובכלל זה לוח חופשות אחיד וגובה שכר לימוד אחיד.

העירייה החתימה מפעילי צהרונים אלה על "כתב התחייבות להפעלת מועדונית באמצעות חברה/עמותה במתקן עירוני". בכתב ההתחייבות התנתה העירייה את תחילת הפעילות של הצהרון בין היתר "בהצגת אישור מהמפקח על גני הילדים במשרד החינוך, התרבות והספורט על פי חוק

הפיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969, לפיו המפעיל הגיש למשרד החינוך תכנית מפורטת להפעלת הצהרון". כמו כן התנתה העירייה את פתיחת הצהרון בקבלת אישור ממשרד החינוך להעסיק בו גננת וליישם את התכנית החינוכית שלו, על פי הנקבע בחוק הפיקוח.

עד שנת הלימודים התשע"ב הייתה עמדתו של משרד החינוך כי חוק הפיקוח אינו חל על מסגרות הפועלות אחרי שעות הלימודים. עקב כך לא היה המשרד מעורב בהפעלת צהרונים בשעות אחר הצהריים ובפיקוח עליהם. גם בשנות הלימודים התשע"ג-התשע"ד הצטמצמה מעורבותו של משרד החינוך בעניין זה ביישום תכנית ציל"ה ברשויות המקומיות המסווגות באשכולות 1-3, והוא אינו נוהג לבחון או לאשר את התכניות החינוכיות של הצהרונים האחרים או את העסקת הצוותים החינוכיים בהם. יוצא אפוא שהתנאים שקבעה העירייה בכתב ההתחייבות בנוגע לאישור הנדרש ממשרד החינוך, אינם ניתנים לאכיפה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב כי עליה לפקח בעצמה על מפעילי הצהרונים ולוודא כי היא קובעת בהסכם ההתקשרות עמם תנאים שהם יכולים למלא. העירייה אינה יכולה לדרוש ממפעילי הצהרונים להציג אישורים של משרד החינוך, בלי שווידאה שמשרד החינוך אכן מספק את האישורים הנדרשים.

עוד נמצא כי עיריית תל אביב לא קבעה כלל אמות מידה ותנאי סף להפעלת צהרונים בבתי הספר המצויים בתחום שיפוטה, כי למחלקת החינוך היסודי בעירייה אין כלל נתונים לגבי צהרונים אלה, וכי לעירייה אין מנגנון פיקוח על הנעשה בהם. יתרה מזו, בבריקה הועלה כי העירייה אינה מפקחת אחר מילוי הנחיותיה לבתי הספר לדרוש ממפעילי הצהרונים בהם לחתום על הסכם רשות שימוש עם יובל חינוך, וכי בעשרה בתי ספר פועלים צהרונים בלי שנחתם הסכם כזה.

כאמור, בתחום שיפוטה של עיריית חולון מופעלים שלושה צהרונים בבתי הספר באמצעות מפעיל פרטי. על הסכם ההרשאה לשימוש בנכס עירוני להפעלת צהרון שהכינה העירייה, אמורים לחתום העירייה ומפעיל הצהרון. בהסכם מפורט גובה דמי השימוש שקבע בית הספר, וכן נכללת בו דרישה מהמפעיל להמציא אישור על קיום ביטוחים בגין זכות השימוש בנכס. בהסכם צוין כי "פרט לכך שהעירייה תעמיד החדר לרשות ושימוש המורשה... לעירייה לא תהא נגיעה בהפעלת הצהרון ולא תחול עליה אחריות בכל הקשור בהפעלה" (ההדגשה במקור). פרט לדרישות שנכללו בהסכם ההרשאה לא קבעה העירייה תנאים להפעלת צהרונים אלו, לא החתימה את המפעילים על הסכמי התקשרות המפרטים את חובותיהם ולא פיקחה על הנעשה בצהרונים.

עיריית חולון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מאחר שהפעלת צהרונים אינה כלולה בחובותיה, לא מתפקדה לקבוע בהסכם תנאי הפעלה ולפקח עליהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב ולעיריית חולון כי גם כאשר שירות הקשור בחינוך הבלתי רשמי ניתן באמצעות גורם שלישי, הרשות המקומית נותרת הגורם האחראי לו, בייחוד כאשר הוא ניתן במבני חינוך שבבעלותה. לפיכך עליה לוודא כי הוא ניתן באמצעות גורמים הכשירים לכך ועל פי אמות המידה שתקבע.

## העסקת מפקחים ורכזים פדגוגיים

1. עיריית הרצליה מעסיקה מטעמה מפקח על הצהרונים בחצי משרה, האחראי לפקח על כ-60 צהרונים הפועלים ב-14 בתי ספר בתחום שיפוטה. נמצא כי המפקח אינו מבצע בקרה על התכנים החינוכיים בצהרונים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הרצלייה כי על מנת להבטיח פיקוח אפקטיבי, שיכלול פיקוח על התכנים החינוכיים, עליה לשקול להגדיר מחדש את התחומים שהמפקח מופקד עליהם ולהתאים את היקף משרתו לכך.

2. עיריית תל אביב מעסיקה במשרה מלאה רכזת, האחראית ל-330 הצהרונים הפועלים בגני הילדים המצויים בתחום שיפוטה ולקשר עם כ-30 עמותות או חברות המפעילות צהרונים אלה. נוסף על כך מעסיקה העירייה ארבע שעות בשבוע מדריכה פדגוגית, המסייעת לחלק מהמפעילים הפרטיים בגני הילדים. נמצא כי היקף המשרות המוקצות לפיקוח על הצהרונים הפועלים בגני הילדים ולסיוע למפעיליהם אינו מאפשר פיקוח שוטף, אלא מתן מענה נקודתי לבעיות דחופות בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב כי עליה לשקול להקצות כוח אדם מספק לפיקוח אפקטיבי על פעילות הצהרונים כדי להבטיח את איכות השירות הניתן לתושבים המתגוררים בתחום שיפוטה.

3. בעלי תפקידים בכירים בעיריית חולון ויבנה ובמועצה האזורית חבל מודיעין היו בקשר עם מפעילי הצהרונים הפועלים בתחום שיפוטן של רשויות אלה, בכל הנוגע לפעילות הצהרונים<sup>53</sup>. ואולם רשויות אלה לא מינו מפקחים מטעמן, כדי שיפקחו באופן שוטף ושיטתי על פעילות הצהרונים המופעלים באמצעות עמותות המתנ"סים או החברות העירוניות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חולון ויבנה ולמועצה האזורית חבל מודיעין כי מוטלת עליהן החובה לפקח על פעילות הצהרונים, גם אם פעילות זו מתבצעת באמצעות עמותה או חברה עירונית, על מנת להבטיח את איכות השירות שהצהרונים במוסדות החינוך שבבעלותן מספקים לתושבים המתגוררים בתחום שיפוטן.

4. עיריית הרצלייה מאפשרת לוועד ההורים העירוני להשתתף באופן פעיל בפיקוח על פעילות הצהרונים. במאי 2013 קיבלה העירייה את דרישות ועד ההורים של גני הילדים והקימה ועד מנהל לצהרונים גני הילדים, המוסמך לקבל החלטות בסוגיות הקשורות לצהרונים אלה. בוועד, שהחל לפעול באוגוסט 2013, היו חברים שלושה נציגי ועד ההורים, מנהלת עמותת בית פוסטר, מנהלת המחלקה לגיל הרך בעירייה ומפקחת של משרד החינוך. בעקבות פעילות הוועד הודק הפיקוח על צהרונים גני הילדים, ומשנת הלימודים התשע"ד ניתן בהם מענה פסיכולוגי באמצעות השירות הפסיכולוגי החינוכי של העירייה.

עמותת בית פוסטר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2014 כי היא מפקחת על פעילות הצהרונים בשיתוף ההורים ועל פי הנחיית הוועד המנהל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלא בכל הרשויות המקומיות מעורבות ההורים גבוהה, ראוי שגם בלא דרישה והפעלת לחץ מצד ההורים יפעלו הרשויות המקומיות להגברת הפיקוח על פעילות הצהרונים בתחומן.

53 בעיריית חולון - מנהלת מחלקת גני ילדים ומנהל אגף ארגון חינוך ותרבות; בעיריית יבנה - מנהלת מחלקת גני ילדים; במועצה האזורית חבל מודיעין - מנהלת מחלקת גני ילדים.

5. רשת צהריים טובים פרסמה באתר האינטרנט שלה ובחוברות הדרכה שהפיצה נהלים לעבודה בצהרונים. בנוהלי הרשת נקבע כי רכזי הצהרונים אחראי לניהול התחום המקצועי, המינהלי, הארגוני והכספי של הצהרונים ושותף באחריות להשגת המטרות של המתנ"ס המקומי. כמו כן צוין בנהלים אלה כי מומלץ שרכזי כזה יועסק במשרה מלאה ויהיה אחראי ל-15 צהרונים. נמצא כי עמותות המתנ"סים המפעילות את הצהרונים בתחום השיפוט של עיריית הרצלייה, יבנה וחולון אינן מעסיקות רכזי צהרונים על פי המומלץ בנוהלי הרשת, וכי החברה הארצית למתנ"סים והרשויות המקומיות לא פעלו על מנת לאכוף עליהן נהלים אלו<sup>54</sup>.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הרצלייה, יבנה וחולון כי מאחר שהן בחרו להפקיד את הפעלת הצהרונים בידי עמותות המתנ"סים, בלי שקבעו תקנים המחייבים את העמותות, עליהן, למצער, לדרוש מהעמותות לעבוד על פי נוהלי רשת צהריים טובים, שהיא ארגון הגג הארצי לפעילותן.

6. החברה העירונית המפעילה את הצהרונים בתחום השיפוט של המועצה האזורית חבל מודיעין אחראית ל-25 צהרונים, שבעשרה מהם מכיר משרד הכלכלה. החברה מעסיקה רכזת פדגוגית במשרה חלקית (80 שעות חודשיות), האחראית לכל הצהרונים. נמצא כי החברה אינה פועלת על פי התקן שקבע משרד הכלכלה להעסקת רכז פדגוגי<sup>55</sup> (העסקה בחצי משרה ואחריות ללא יותר מ-20 צהרונים), וכי הרכזת אינה ממלאת דוחות פיקוח חודשיים כנדרש בנוהלי העבודה של המשרד.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית חבל מודיעין כי מאחר שבחברה לקבל עליה את פיקוח משרד הכלכלה, גם אם באופן חלקי, ראוי שתפעל על פי התקנים שקבע המשרד. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הכלכלה כי עליו לפקח על עמידת הצהרונים בתקנים שקבע.

7. במכרזים לבחירת מפעילים לצהרונים בבתי הספר חייבו עיריית כפר סבא והרצלייה את המפעילים להעסיק רכזים חינוכיים מטעמם והדגישו את חשיבות הניסיון התעסוקתי ואת הכשרתם של הרכזים. ואולם שתי העיריות לא קבעו תקן של רכזים או סף של שעות ליווי חינוכי לכל צהרון.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כפר סבא והרצלייה כי עליהן לקבוע תקן לרכזים חינוכיים או לכל הפחות סף של שעות ליווי חינוכי לכל צהרון, כחלק מחובתן להבטיח את איכותם של הצהרונים הפועלים בתחום שיפוטן.

8. נמצא כי משרד הכלכלה אינו מבצע פיקוח חינוכי על הצהרונים שהוא מכיר בהם. גם במכרז שפרסם המשרד בנוגע לביצוע בקרה בצהרונים לא נכללה דרישה לביצוע פיקוח חינוכי בהם, והמפקחים מטעם חברות הבקרה שנבחרו (ראו להלן) ממילא לא הוכשרו לבצע פיקוח כזה.

54 מתנ"ס יבנה, עמותת בית פוסטר ורשת קהילה ופנאי שייכים לרשת צהריים טובים.  
55 "נוהל ההכרה בצהרונים תשע"ד" קבע משרד הכלכלה כי על מפעיל צהרון להעסיק מנחה פדגוגית בעל השכלה אקדמית בהיקף של חצי משרה, ארבע שעות חודשיות לפחות. המנחה יהיה בעל ניסיון מוכח של שנתיים לפחות בהדרכה פרטנית וקבוצתית במסגרות חינוכיות ולא ידריך ביותר מ-20 צהרונים. תפקיד המנחה הוא לפקח על התפקוד התקין של הצהרון ועל הפעילות החינוכית המתקיימת בו, ולהדריך את העובדים בצהרון בביצוע פעילות זו.

על פי נוהל ההכרה בצהרונים של משרד הכלכלה, על המדריך החינוכי שמעסיק מפעיל צהרון למלא אחת לחודש דוח פיקוח (על פי המתכונת שנקבעה בנוהל), ועל מפעיל הצהרון לשמור עותק מדוח זה בצהרון, כדי שיוכל להציגו לפני מפקח מטעם האגף למעונות יום אם יידרש לכך. כמו כן, על מפעיל צהרון למסור למשרד הכלכלה דוחות פיקוח לחודשים נובמבר, פברואר ומאי, בתוך חודש מהמועד שבו מילא אותם המדריך החינוכי. נוסף על כך רשאי האגף למעונות יום, על פי שיקול דעתו, לדרוש מדי פעם בפעם מהמדריך החינוכי בצהרון למסור לו דיווח פרטני על פעילות הצהרון. בנוהל הובהר כי מסירת הדוחות האמורים היא תנאי להכרה בצהרון, וכי אי-מסירתם היא עילה לשלילת הכרה זו.

נמצא כי האגף למעונות יום אינו מפקח על קבלת דוחות הפיקוח ועל בדיקת הדוחות. בשנת הלימודים התשע"ג הוגשו לאגף 286 דוחות בלבד, אף שמשרד הכלכלה הכיר עד מועד זה ב-2,632 צהרונים.

סגנית מנהלת האגף למעונות יום מסרה למשרד מבקר המדינה כי משרד הכלכלה אינו יכול לבצע את הפיקוח החינוכי בעצמו, מאחר שאין לו מספיק כוח אדם בעל הכשרה מתאימה לכך. משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי ישמח לפעול בשיתוף פעולה עם משרד החינוך לגבי ההיבטים החינוכיים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הכלכלה כי עליו לפקח על הגשתם ועל איכותם של דוחות הפיקוח. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה לפעול, בשיתוף משרד החינוך, האמון על התחום החינוכי, על מנת להבטיח כי בצהרונים שהוא מפקח עליהם ייעשה גם פיקוח חינוכי.

### קביעת נוהלי עבודה

נוהלי עבודה של ארגון מגדירים במפורט את דרך ביצוען של המשימות המוטלות עליו ומשמשים גם תקן לבקרה על פעילות הארגון.

1. עיריית הרצלייה וכפר סבא דרשו מהמפעילים הפרטיים שהתמודדו במכרזים להפעלת צהרונים בתחום שיפוטן להציג להן את נוהלי העבודה שלהם בנוגע להפעלת הצהרונים.

נמצא כי עיריית תל אביב לא דרשה מהמפעילים הפרטיים של הצהרונים בגני הילדים שבתחום שיפוטם, לא בקול הקורא ולא בכתב ההתחייבות להפעלת הצהרונים, להציג לפנייה את נוהלי העבודה שלהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב כי עליה לדרוש ממפעילי הצהרונים להכין נוהלי עבודה כתובים וברורים בנוגע להפעלת הצהרונים ולפקח על יישומם.

2. לרשת קהילה ופנאי יש נוהלי עבודה לגבי הפעלת גני הילדים בחולון. נוכח בקשת מנהלי בתי הספר היסודיים בעיר לבחון את טיב השירות הניתן בצהרונים שמפעילות העמותות העירוניות<sup>56</sup>, התכנסה ועדה בראשות ראש מינהל החינוך בעירייה לדון בנושא. מלבד ראש מינהל החינוך היו חברים בוועדה נציגי בתי הספר, נציגי החברות העירוניות ונציגי מטה מינהל החינוך. הוועדה קבעה קווים מנחים להפעלת הצהרונים בבתי הספר. נמצא כי העירייה אינה מפקחת על יישום הכללים שקבעה הוועדה, אלא רואה בהם המלצות לפעולה בלבד.

56 רשת קהילה ופנאי והחברה לבילוי ובידור חולון.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חולון כי עליה לעגן, בשיתוף העמותות המפעילות את המתנ"סים, את הקווים המנחים שקבעה בנוהלי עבודה ולאכוף אותם. זאת ועוד, מן הראוי שהעירייה תדרוש גם מהמפעילים הפרטיים של הצהרונים להכין נוהלי עבודה על פי קווים מנחים אלה.

3. מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו ניסחו, בשיתוף העמותות המפעילות את הצהרונים בגני הילדים בתחום שיפוטן, נוהלי עבודה המסדירים את הקשר בין הצוות הנמצא בגן בשעות הבוקר לצוות הצהרון. נמצא כי עיריית יבנה לא ניסחה נוהלי עבודה כאלה, אף שבגנים רבים המצויים בתחום שיפוט צוות הבוקר וצוות הצהרון אינם פועלים בשיתוף פעולה, ולעתים קרובות נוצרים ביניהם חיכוכים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית יבנה כי בצהרונים הפועלים בגני הילדים חשוב שיהיה שיתוף פעולה בין צוות הבוקר ובין צוות הצהרון. לפיכך על העירייה לפעול להשגת שיתוף פעולה בין הצוותים, לעגן אותו בנוהלי עבודה ולפקח על יישומם.

### משוב שביעות רצון

משוב שביעות רצון בודק את שביעות רצונם של הלקוחות מהשירות. המשוב יכול לסייע באיתור פערים בין הציפיות של הלקוחות ובין השירות שניתן בפועל ולהביא לשיפור רמת השירות. לדוגמה, בינואר 2014 הפיץ האגף לתרבות, נוער וספורט בעיריית כפר סבא משוב שביעות רצון בקרב הורי הילדים השוהים בצהרונים. מנהלי האגף למעונות יום הביאו לידיעת המפעילים את הליקויים שצינו ההורים במשוב, ודרשו מהם לתקן אותם.

נמצא כי עיריית תל אביב ויבנה והמועצה האזורית חבל מודיעין לא הפיצו משובי שביעות רצון בקרב הורי הילדים השוהים בצהרונים המצויים בתחום שיפוטן. עיריית הרצליה ציינה במכרז שפרסמה להקמת מאגר מפעילים פרטיים לצהרונים בתי הספר כי תפיץ פעמיים בשנה בקרב הורי הילדים השוהים בצהרונים משוב לבדיקת שביעות הרצון שלהם מתפקוד הצהרונים. ואולם נמצא כי המפקח על הצהרונים הפועלים בבתי הספר מפיץ משוב כזה פעם בשנה בלבד, וכי בניסוח המשוב ובמילוי לא מקוימים הכללים המקצועיים הנדרשים<sup>57</sup>.

לדעת משרד מבקר המדינה, משוב שביעות רצון הוא כלי עזר חשוב לבדיקת שביעות רצון ההורים מהשירות הניתן בצהרונים. לפיכך על הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן פועלים צהרונים לשקול להפיץ משוב כזה לפחות אחת לשנה, כדי לשפר את השירות שהן מעניקות לתושבים, בין באופן ישיר ובין באמצעות גורמים אחרים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הרצליה כי עליה להפיץ את המשוב בדרך שתאפשר ללמוד ממנו על מידת שביעות הרצון מתפקוד הצהרונים.

57 כגון מילוי המשוב על ידי כל הורה רק פעם אחת והסתייעות בגורם מקצועי בכתיבת השאלות הנכללות בו.

## כתובת לפניות הורים

כאשר הרשות המקומית מעמידה את מוסדות החינוך שלה לקיום מסגרת המשך ליום הלימודים, חשוב שהיא תציין לפני הורים הילדים השוהים במסגרת זו מיהו הגורם האחראי בה שניתן לפנות אליו בתלונות הקשורות לשירות האמור. ציון כתובת לתלונות ייצור אצל המפעיל תמריץ למתן שירות מיטבי וישמש בידי הרשות המקומית כלי נוסף לפיקוח על השירות הניתן במוסדות החינוך שלה לילדים ולהוריהם.

משרד מבקר המדינה שאל את הרשויות המקומיות בשאלון אם יש בהן גורם האחראי לפיקוח על הצהרונים ולטיפול בתלונות המתקבלות בנוגע אליהם. הועלה כי ב-14 (39%) מבין 36 הרשויות המקומיות שהשיבו לשאלה זו לא קיים כלל בעל תפקיד האחראי לפיקוח על הצהרונים ולטיפול בתלונות עליהם.

1. נמצא כי עיריות תל אביב, חולון ויבנה והמועצה האזורית חבל מודיעין לא מינו בעל תפקיד שישמש כתובת רשמית לפניות ותלונות של הורי הילדים המבקרים בצהרונים ולא פרסמו לציבור ההורים את האפשרות להפנות תלונות לפניות לעירייה, אף שהורים רבים פונים למחלקת החינוך בעירייה בתלונות בנוגע לצהרונים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות חולון, יבנה ותל אביב ולמועצה האזורית חבל מודיעין כי על הרשות המקומית מוטלת החובה לאפשר להורי הילדים המבקרים בצהרונים לשטוח את תלונותיהם לפנייה ישירות, זאת גם כאשר הצהרונים מופעלים באמצעות גורם שלישי.

2. עוד נמצא כי הטיפול בתלונות ובפניות של ההורים לגבי הצהרונים לא נעשה ברשויות המקומיות שנבדקו באופן מסודר, וכי התלונות והפניות אינן מתועדות במערכת ממוחשבת.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות תל אביב, הרצלייה, כפר סבא, חולון ויבנה ולמועצה האזורית חבל מודיעין כי ללא תיעוד מסודר של התלונות והפניות של ההורים, הרשות המקומית אינה יכולה לקבל תמונת מצב מלאה בנוגע לשביעות הרצון מהצהרונים הפועלים בתחום שיפוטה ולפקח באופן מלא על תפקודם של צהרונים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות לפקח על איכות השירות הניתן בצהרונים באמצעות הפעלתה של מערכת מסודרת לתיעוד פניות ותלונות בעניין זה, כפי שהן עושות בנוגע לתיעוד פניות ותלונות בתחומים אחרים<sup>58</sup>.

## פיקוח של רשת צהריים טובים

כאמור, רשת צהריים טובים היא ארגון גג המאגד צהרונים הפועלים במסגרת חלק מעמותות המתנ"סים.

ההצטרפות לרשת צהריים טובים נעשית באמצעות רכישת שירות אחד לפחות משלושת השירותים שהרשת מספקת: פיקוח על הצהרונים, הכשרה והדרכה של רכזות הצהרונים וקיום קורסים של

58 למשל, לגבי פניות למוקד העירוני.

הכשרה מקצועית. נמצא כי החברה הארצית למתנ"סים לא התקשרה בהסכם עם המתנ"סים המצטרפים לרשת, אלא רק החתימה אותם על טופס של הצעת מחיר.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה הארצית למתנ"סים כי על פי כללי המינהל התקין עליה להתקשר בהסכם כתוב עם המתנ"סים השוכרים את שירותיה של רשת צהריים טובים, שבו יוגדרו החובות והזכויות של כל צד, זאת מאחר שהרשת מגדירה עצמה ארגון גג המשמש מסגרת מקצועית למינהל המתנ"סים ולעובדי הצהרונים.

רשת צהריים טובים פרסמה באתר החברה הארצית למתנ"סים הנחיות ונהלים לעובדי הצהרונים, בין היתר בנוגע לניהול כוח האדם, התקנים, תנאי ההעסקה של הצוותים, ההדרכה המקצועית שלהם ובניית התכניות החינוכיות.

עמותת בית פוסטר ורשת קהילה ופנאי רכשו מרשת צהריים טובים את שירותי ההכשרה וההדרכה של הרכזות החינוכיות ואת קורס ההכשרה המקצועי, ומתנ"ס יבנה רכש מהרשת את שירותי ההכשרה וההדרכה של הרכזות החינוכיות ואת שירותי הבקרה על הצהרונים.

נמצא כי שירותי הבקרה על הצהרונים כוללים ביקורים של מפקחת מוסמכת של רשת צהריים טובים פעמיים בשנה, שבסימם מופק דוח מקצועי הכולל המלצות לפעולות. הדוח מוגש להנהלת המתנ"ס, אך הרשת אינה מפקחת על יישומן של המלצות ואינה מסייעת במידת הצורך לביצוע פעולות שנכללו בהן.

עוד נמצא כי רשת צהריים טובים לא אכפה על המתנ"סים שהצטרפו לשירותיה את קיומם של ההנחיות ושל נוהלי העבודה שקבעה.

החברה הארצית למתנ"סים מסרה בתשובתה כי מאחר שלא נדרש מהמתנ"סים בחוק להצטרף לרשת צהריים טובים, רשאי כל מתנ"ס להחליט אם להצטרף לרשת ולבחור את מסלול ההצטרפות. החברה הוסיפה כי היא מבצעת את הבקרה על הצהרונים ואת הדרכת הרכזות החינוכיות על פי מסלול ההצטרפות שנבחר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי החברה הארצית למתנ"סים תחייב את הצהרונים המצטרפים לרשת צהריים טובים לעבוד על פי נהליה והנחיותיה של הרשת, תעגן זאת בהסכם הצטרפות חתום ומחייב ותפקח על יישום ההנחיות והנהלים. יודגש כי בהצטרפות של מתנ"סים לרשת ניתן לשירותים שהם מספקים מעין "תו איכות" מטעם החברה הארצית למתנ"סים, ולכן ראוי שהם יקפידו על יישום הנהלים, וכי החברה הארצית למתנ"סים תעשה בקרה על כך.

## הפיקוח של משרד הכלכלה על הצהרונים

מספר המפעילים הפונים למשרד הכלכלה לקבלת הכרה בצהרונים שהם מפעילים נמצא במגמת עלייה. בשנת הלימודים התש"ע<sup>59</sup> הכיר משרד הכלכלה ב-946 צהרונים, בשנת הלימודים התשע"ב - ב-2,455 צהרונים ובשנת הלימודים התשע"ג - ב-2,632 צהרונים. המשרד משתתף, בדרגות

59 שנת הלימודים התש"ע החלה ב-1.9.09 והסתיימה ב-30.8.10.



השתתפות שונות, על פי הנקבע במבחני התמיכה שלו, במימון שכר הלימוד של ילדים השוהים בצהרונים המוכרים<sup>60</sup>.

כדי לקבל הכרה ממשרד הכלכלה, על צהרון המצוי ביישובים המזכים את תושביהם בסבסוד לעמוד בכמה דרישות שקבע המשרד<sup>61</sup>, על מנת להבטיח כי הוא מספק תנאים נאותים לילדים השוהים בו. על צהרון כזה בין היתר לפעול במוסד חינוכי שמשרד החינוך מכיר בו, ואם הוא פועל במבנה בבעלות פרטית - להציג התחייבות של הרשות המקומית לפקח עליו; להציג תכנית הפעלה חינוכית; לפעול בימים ובשעות שקבע משרד הכלכלה (כולל בחלק מימי החופשות מהלימודים); להעסיק איש צוות על כל 15 ילדים; להשתמש בציוד בעל תו תקן מוכר, שעומד בהוראות הבטיחות על פי כל דין; לספק מזון לילדים השוהים בו ולהעסיק מדריך חינוכי, על פי תנאי משרד הכלכלה (ראו להלן). משרד הכלכלה מפקח על עמידת הצהרונים שהכיר בהם בכל הדרישות שקבע לפני קבלת ההכרה וברישות שקבע במשך שנת הלימודים (לאחר קבלת ההכרה).

בשנת 2009 החליט מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה דאז שמשנת הלימודים התש"ע יבצעו מפקחות האגף למעונות יום ביקורים בצהרונים, לפי תכנית פיקוח שתקבע לעניין זה. בדוח ביקורת משנת 2010 הדגיש מבקר המדינה את החשיבות שיש לפיקוח קבוע של האגף על עמידת הצהרונים בדרישות ההכרה שקבע המשרד<sup>62</sup>.

1. כל מפעיל צהרון - גוף פרטי, עמותה עירונית או רשות מקומית - רשאי לבקש ממשרד הכלכלה לקבל הכרה, וזו תינתן לו בתנאי שיעמוד בדרישות שקבע המשרד. מפעיל צהרון שאינו מעוניין לקבל הכרה ממשרד הכלכלה, אינו מחויב לעמוד בכל הדרישות שקבע המשרד. הורים שילדיהם מבקרים בצהרון שאינו מוכר אינם זכאים לקבל סבסוד, גם אם היו זכאים לכך על פי תנאי הזכאות של משרד הכלכלה.

מהתשובות לשאלון עולה כי 19 (33%) מ-57 מפעילי הצהרונים במוסדות החינוך שבשטח שיפוטן של הרשויות המקומיות המסוגלות באשכולות 4-7 ושהשיבו לשאלון לא פנו למשרד הכלכלה לקבלת הכרה.

יוצא אפוא שאי-חיוב כלל הצהרונים לקבל הכרה של משרד הכלכלה פוגע בילדים המבקרים בצהרונים שאינם מוכרים הפועלים ביישובים השייכים לאשכולות 4 ומעלה, וכן בהוריהם: הצהרונים האמורים אינם מצויים בהכרח בפיקוח של גורם כלשהו, וההורים אינם יכולים ליהנות מסבסוד של שכר הלימוד, גם אם על פי מצבם הכלכלי הם זכאים לכך.

משרד הכלכלה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיוני 2014 כי הוא פועל על פי החלטות הממשלה. משרד הכלכלה הוסיף כי תקציב הצהרונים שלו עומד על כ-75-80 מיליון ש"ח, סכום שנקבע לאחר שהאחריות לצהרונים הפועלים ביישובים המסוגלים באשכולות 1-3 עברה לידי משרד החינוך ושאינו מאפשר השתתפות בשכר הלימוד של כל הילדים. לדברי משרד הכלכלה, בשנת הלימודים התשע"ד הספיק התקציב להשתתפות בשכר הלימוד של כ-21,000 מבין כ-27,000 הילדים השוהים בצהרונים המוכרים.

60 הסבסוד נע בין 250 ש"ח ל-500 ש"ח בחודש. ביישובים המשתייכים לאשכול 4 הסבסוד ניתן להורים לילדים בגיל הגן ולחלק מההורים לילדים בגיל בית הספר (גיל 2.9 - גיל 8.9); ביישובים המשתייכים לאשכולות 5-7 - להורים לילדים בגיל הגן; וביישובים המשתייכים לאשכולות 8-10 - רק להורים יחידים לילדים בגיל הגן.

61 ראו בנוגע לנוהל ההכרה המלא:

62 <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/01A7801E-17F5-4D42-A8EB-C8731A15F0D1.htm>

מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), בפרק "מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות", עמ' 1305-1340.

2. בודח הביקורת משנת 2010<sup>63</sup> צוין כי האגף למעונות יום אינו עומד ביעדים שקבע בנוגע לפיקוח על הצהרונים (ביקורים ב-30% מהצהרונים בשנת הלימודים התש"ע). בבדיקה הנוכחית הועלה כי משרד הכלכלה הגביר את הפיקוח על הצהרונים, באמצעות מפקחות מטעמו ובאמצעות חברות בקרה פרטיות שהוא שוכר את שירותיהן. להלן פירוט:

מפקחות מטעם משרד הכלכלה: על מנת להגביר את הפיקוח על הצהרונים המבקשים הכרה, אויש באפריל 2011 תפקיד המפקחת הארצית על הצהרונים באגף למעונות יום, ובמשך שנת 2012 מונו מפקחות מחוזיות על הצהרונים. המפקחות מונו במחוז מרכז, מחוז צפון, מחוז דרום ומחוז ירושלים. תפקידיהן של המפקחות המחוזיות הם בין היתר לרכז את הפיקוח על גופי הבדיקה החיצוניים המבצעים בקרה על הצהרונים עבור משרד הכלכלה בתחום שיפוטם של המחוזות; להכין תכנית עבודה לגופי הבדיקה; לרכז את דוחות הפיקוח שמצוינים בהם ממצאים שליליים; לבצע ביקורת מדגמית בצהרונים; לרכז את דוחות הפיקוח של המדריכים החינוכיים; ולטפל באופן שוטף בפניות של מפעילי הצהרונים.

בשנת הלימודים התשע"ג ביצעו מפקחות הצהרונים ביקורים ב-407 (15%) מהצהרונים המוכרים, ובכך עמדו בסך הכל ביעדים שקבע האגף למעונות יום בעניין זה.

נמצא כי חלק ניכר מעבודתן של המפקחות במחוזות מרכז וצפון מוקדש לפיקוח על מעונות היום שאחראי להם האגף למעונות יום, ולא לפיקוח על הצהרונים, אף שהדבר אינו עולה בקנה אחד עם הגדרת התפקיד של המפקחת המחוזית. לדוגמה, בתכנית עבודה חצי-שנתית לשנת 2013 של מפקחת מחוז מרכז נקבע כי המפקחת תייחד יום בשבוע לביקורים במעונות היום, תייחד זמן לכתיבת דוחות בדבר ביקורים אלה ותשתתף במשך חודש בוועדות קבלה למעונות יום<sup>64</sup>. בשנת הלימודים התשע"ג ביקרה המפקחת בפחות מ-10% מהצהרונים שבמחוז ולא עמדה ביעדי הביקורים בצהרונים שנקבעו למחוז לאותה שנה.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי על מנת לייעל את השירות, ומאחר שאין שוני בין דרישות הפיקוח ואופן הפיקוח על הצהרונים לדרישות הפיקוח ואופן הפיקוח על המעונות, עמדת הגורמים המקצועיים במשרד היא כי אותה מפקחת צריכה לפקח על שתי המסגרות.

**משרד מבקר המדינה העיר למשרד הכלכלה כי עליו לפעול כדי שתכניות העבודה של המפקחות המחוזיות ועבודתן בפועל יהיו מותאמות להגדרת התפקיד שהוא עצמו קבע, וכן ישקפו את החשיבות הרבה שהוא מייחס לפיקוח על הצהרונים.**

האגף למעונות יום קבע סדרי עדיפויות לביצוע ביקורות בצהרונים: העדיפות הראשונה ניתנה לביצוע ביקורות במבנים פרטיים (או מבנים שאינם בבעלות הרשות המקומית) שהוסבו לצהרונים ונמצאים בפיקוח הרשות המקומית; העדיפות השנייה - לביצוע ביקורות בצהרונים שנבדקו והתגלו בהם ליקויים; העדיפות השלישית - לביצוע ביקורות בצהרונים שקיבלו הכרה בזמן האחרון; והעדיפות הרביעית - לביצוע ביקורות בצהרונים שבפיקוח. נמצא כי משרד הכלכלה אינו מבצע ביקורות בכל הצהרונים שקיבלו הכרה בזמן האחרון. לדוגמה, המשרד הכיר בחלק מהצהרונים שמפעילה החברה לחינוך, תרבות ופנאי בחבל מודיעין בע"מ משנת הלימודים התשע"א. ואולם עד למועד סיום הביקורת, אמצע שנת הלימודים התשע"ד, לא ביצע המשרד ביקורות בצהרונים של החברה, ובהם צהרונים אלה.

63 ש.ם.  
64 האגף למעונות יום ממנה ועדות קבלה, ואלה דנות בבקשותיהם של מפעילי מעונות יום לקבל את הכרתו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הכלכלה כי עליו לפעול על פי סדר העדיפויות שקבע ולהקפיד לבצע ביקורות בצהרונים שקיבלו הכרה בזמן האחרון.

התקשרות עם חברות חיצוניות לאספקת שירותי בקרה: ביוני 2011 פרסם משרד הכלכלה מכרז לביצוע שירותי מיפוי ובקרה במעונות יום וצהרונים<sup>65</sup>, ובעקבותיו התקשר בינואר 2012 עם שתי חברות פרטיות. על פי המכרז נדרשו החברות הזוכות לספק שירותי בקרה בצהרונים, שיכללו בדיקות של בקרי בטיחות לגילוי ליקויים בטיחותיים ופיקוח בנוגע לתיקונם, על פי תכנית עבודה ומפרט בדיקה שיקבע האגף למעונות יום. נוסף על כך נדרשו חברות הבקרה לוודא שהצוות של כל צהרון מבצע בדיקת נוכחות של הילדים הרשומים בו, וכי מספר הילדים הרשומים תואם את מספר הילדים שהצהיר עליו הצהרון. הסכמי ההתקשרות היו תקפים לשנת 2012, עם אפשרות להאריךם בעוד שנתיים.

נמצא כי לאחר שהסתיימה תקופת ההתקשרות הראשונה, בסוף שנת 2012, חידש משרד הכלכלה את ההתקשרות עם חברה א' במרץ 2013 ועם חברה ב' במאי 2013. מכיוון שההסכמים לא חודשו מיד לאחר שפג תוקפם, הפסיקו שתי החברות את הפיקוח על הצהרונים עד לחתימת הסכמי ההתקשרות החדשים עמן ולא עמדו ביעדי הביקורים לשנת הלימודים התשע"ג שהציב להן משרד הכלכלה (חברה ב' ביקרה ב-42% מהצהרונים שנדרשה לבקר בהם, וחברה א' ב-30% מהצהרונים). עוד נמצא כי משרד הכלכלה חידש את הסכמי ההתקשרות עם שתי החברות לשנת 2014 רק בסוף ינואר שנה זו, וכי חברה א' החלה את ביקוריה בצהרונים רק במרץ שנה זו.

ההתקשרות עם חברות חיצוניות לפיקוח על הצהרונים נועדה לסייע לעבודת המפקחות המחוזיות ולאפשר לאגף למעונות יום לעמוד ביעדי הפיקוח שנקבעו לו. אי-חידוש הסכמי ההתקשרות עם החברות בתחילת השנה גרם להפסקה בעבודתן ועקב כך לאי-עמידה ביעדי הפיקוח שקבע משרד הכלכלה. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הכלכלה כי נוכח החשיבות בקיום פיקוח רצוף על הצהרונים עליו להקפיד לחדש את ההסכמים במועד.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו מיוני 2014 כי הוא מסכים כי יש לחדש את ההסכמים במועדם.



מהממצאים שצוינו בדוח זה עולה שהפיקוח של משרד הכלכלה על הצהרונים הפועלים ביישובים השייכים לאשכולות 4 ומעלה הוא חלקי בלבד, והדברים אמורים בעיקר בנוגע לפיקוח החינוכי, שאינו נכלל במיומנויות של המשרד. יתר על כן, הפיקוח אינו על כלל הצהרונים, אלא רק על אלו המעוניינים בכך. לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד כהחלטות הממשלה לא יושמו המלצות ועדת טרכטנברג כמלואן, על משרד הכלכלה ומשרד החינוך לפעול במשותף להקמת מנגנון שיבטיח, לכל הפחות, פיקוח בסיסי על הצהרונים, בין באמצעות המשרדים הממשלתיים, ובין באמצעות הרשויות המקומיות.

65 מכרז מס' 19/11, "שירותי מיפוי ובקרה: מעונות יום לגיל הרך וצהרונים", יוני 2011.

**סיכום**

ועדת טרכטנברג עמדה על החשיבות של הפעלת מסגרות לימוד בשעות אחר הצהריים ועל תרומתן החינוכית, והצביעה על הנטל הכספי הכבד המוטל על הורים המבקשים לרשום את ילדיהם למסגרות אלה.

מאחר שהמלצות ועדת טרכטנברג יושמו רק ביישובים המסווגים באשכולות חברתיים-כלכליים 1-3, הוסיפו הרשויות המקומיות להיות הגורם המרכזי המפעיל צהרונים במוסדות החינוך ביישובים המצויים באשכולות חברתיים-כלכליים 4-10. ברוב הרשויות המקומיות מופעלים הצהרונים בשעות אחר הצהריים במבני החינוך של הרשויות. בדרך כלל מופעלים הצהרונים באמצעות עמותות המתנ"סים, תאגידיים עירוניים או חברות פרטיות, ולעתים רחוקות מפעילות אותם הרשויות המקומיות עצמן. אף שלשהותם של הילדים בצהרונים יש היבטים חינוכיים, בטיחותיים ותזונתיים, לא קבעו המשרדים הממשלתיים מדיניות בנושא ולא פרסמו הנחיות המחייבות את כלל הצהרונים והרשויות המקומיות. מידת הפיקוח של הרשויות המקומיות על הצהרונים והדרישות שלהן ממפעיליהם אינן אחידות, ובמרבית המקרים הפיקוח על איכות כוח האדם, הסדרי ההזנה והתכניות החינוכיות לוקה בחסר.