

פברואר 2025

## מרכזי צהרונים ככלי לקידום איכות הצהרונים וחינוך לערכים דמוקרטיים

### ממצאי מחקר מכון שיטה

המחקר נערך על ידי ד"ר סמדר מושל, ראש תחום חינוך במכון ומומחית למדיניות לגיל הרך

#### מבוא

בשנים האחרונות התבססה ההבנה באשר לחשיבות שבאספקת חינוך איכותי בגיל הרך (לידה עד 9). חינוך איכותי בגילאים הצעירים יכול לתרום לשוויון הזדמנויות כך שכל ילדה וילד יוכלו לממש את הפוטנציאל הטמון בהם ללא קשר לרקע הסוציו-אקונומי ממנו באו<sup>1</sup>. אולם החינוך לגיל הרך מהווה פוטנציאל גם להטמעה של ערכים דמוקרטיים ובכלל זה שוויון, סובלנות, קבלת האחר, סולידריות חברתית ומעורבות אזרחית<sup>2</sup>.

גם בישראל התגבשה ההכרה באשר לחשיבות החינוך לגיל הרך שהתבטאה בחקיקת חוק הפיקוח על מעונות היום - 2018, בתהליכי אקדמיזציה של השכלה והכשרה של גננות, בהחלטות וועדת טרכטנברג בדבר החלת חוק לימוד חובה על גילאי 3-4 (2012), וברפורמות הסייעת השנייה (2012). לצד מערכת החינוך הפורמלית לגיל הרך (מעונות יום, גני ילדים וכיתות א-ג), פועלת מערכת החינוך הבלתי פורמלית ובכלל זה שירותי הצהרונים.

צהרונים הם מסגרות חינוך, בלתי פורמליות, הפועלות לאחר שעות סיום החינוך הפורמלי (גני ילדים ובתי ספר) ובזמן חופשות משרד החינוך. לעיתים קרובות, הצהרונים נתפסים הן על ידי קובעי מדיניות והן על ידי הורים כשירותי "שמרטפות" המהווים אכסניה לילדים המאפשרת להורים להשלים יום עבודה מלא. אולם, לאור החשיבות שמייחס המחקר לשנים הראשונות לחיים, יש מקום לשינוי תפיסה זו ולאימוץ תפיסה חינוכית בהפעלת הצהרונים. לרשויות המקומיות, שהן האמונות על הפעלת צהרונים, יש תפקיד מכריע בהובלה של שינוי זה.

<sup>1</sup> Heckman, J. J. (2011). The economics of inequality: The value of early childhood education. American Educator, 35(1), 31.

<sup>2</sup> Moss, P. (2007). Bringing politics into the nursery: Early childhood education as a democratic practice. European Early Childhood Education Research Journal, 15(1), 5-20.

- **האתגר החינוכי** – הגם שמדובר בשירות שניתן לילדים צעירים, ההתייחסות לצהרונים היא לרוב כאכסניה לילדים וילדות ולא כשירות חינוכי. אומנם משרד החינוך מתייחס להיבטים מבניים בהפעלת הצהרונים דוגמת גודל קבוצה, סדר יום ותכנים בצהרונים, אולם הלכה למעשה כיוון שהפעלת הצהרונים נתונה בידי הרשויות המקומיות, אין פיקוח הלכה למעשה של משרד החינוך על התכנית הפדגוגית ועל ההפעלה של הצהרונים. כמו כן, רשויות מקומיות רבות אינן מפקחות על הפעלת הצהרונים באופן שוטף.
- **אתגר כח האדם** – צוותי הצהרונים זוכים לפיתוח מקצועי מינימלי ורשויות מקומיות רבות נתקלות במחסור תמידי של עובדות בצהרונים.

#### הזדמנויות

- **חינוך לערכים** – החינוך לגיל הרך מהווה פוטנציאל להטמעה של ערכים דמוקרטים ובכלל זה שוויון, סובלנות, קבלת האחר, סולידריות חברתית ומעורבות אזרחית.
- **הכשרת הצוותים החינוכיים** – צוותי הצהרונים הן דמויות חינוכיות מרכזיות בחיי הילדים. לרשויות המקומיות מרחב פעולה רחב לקידום תכניות לפיתוח מקצועי שיתרמו לפרופסיונליות של צוותי הצהרונים ולעיצוב אקלים חינוכי ערכי. פיתוח מקצועי זה יכול לכלול למשל תכנים שקשורים בבטיחות ועזרה ראשונה, לצד תכנים פדגוגיים שיעסקו בחינוך ערכי דוגמת שוויון מגדרי (למשל – אי הסללת פעוטות למשחקים לפי מגדר), קבלת האחר, סובלנות ובחירה.
- **התאמת השירות לצרכי התושבים** – מכרזי הפעלת צהרונים מהווים כלי בידי הרשויות המקומיות להתאמת השירותים לצרכי התושבים ולשיפור הבקרה והפיקוח על התכנים.

נוכח הרגולציה המינימלית של משרד החינוך על הצהרונים, לרשויות המקומיות יש מרחב פעולה משמעותי בהפעלתם. חופש הפעולה נובע מכך שהצהרונים מופעלים על ידי הרשויות עצמן, אם בהפעלה ישירה (או באמצעות חברה עירונית) ואם באמצעות מיקור חוץ לגורם שלישי שמאוסדר לרוב באמצעות מכרז.

**מחקר זה, מתמקד במכרזי צהרונים ובוחן באיזו מידה, כלי המכרז, יכול לשרת את הרשות המקומית בקידום איכות הצהרונים וקידום חינוך לערכים דמוקרטיים עוד מהגיל הרך.**

הפעלת צהרונים מאוסדרת על ידי משרד החינוך. חוק הפיקוח על הצהרונים – 2017 - מסמך את משרד החינוך לקבוע מחיר מקסימום להפעלה של צהרון, וקובע כללים להזנה ולפיקוח על הצהרונים שמופעלים על ידי רשויות מקומיות או פועלים במוסדות ציבוריים (גנים/בתי ספר). ב- 2022 פורסם תזכיר תקנות לחוק. אולם הן טרם אושרו. משרד החינוך קובע את התקינה לצהרונים (מספר ילדים בקבוצה), חובת פיתוח מקצועי לצוותים וכן את עלות הצהרון. העלות הבסיסית של צהרון לילד עומדת על 672 שקלים לחודש. משרד החינוך מסבסד את התוכנית בהתאם למדד החברתי-כלכלי של הרשות המקומית, והסבסוד נע בין 172 שקלים ל-622 שקלים לתלמיד. את מסגרת הצהרון הבסיסית ניתן להרחיב באמצעות רכיבים נוספים בשעות, בחוגים ובכוח אדם עד לעלות מרבית של 935 שקלים ו-985 שקלים לחודש לתלמיד גנים ובתי ספר בהתאמה. הפעלת תוכנית מורחבת נתונה להחלטת ועדת ההיגוי של הרשות המקומית בשיתוף נציגות ההורים.

[חוזר מנכ"ל 0236 \(2019\) - 'ניצנים' – צהרונים חברתיים לגנים ולכיתות א'-ב' ו'ניצנים בחופשות' \(בית הספר של החגים\) לגנים ולכיתות א'-ג' בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד, קובע תנאים להפעלת תכנית ניצנים בגני ילדים באשכולות 1-5, בכיתות א-ג בזמן חופשות בית הספר ובחינוך המיוחד. החוזר קובע קריטריונים להעסקה של צוותי חינוך וכן קריטריונים לתכנית הלימודים ולסדר היום.](#)

משרד החינוך בשיתוף משרד הבריאות מאסדרים גם את ההזנה במוסדות חינוך באמצעות תכנית "לאכול ולגדול" שקובעת כללים להרכב הארוחות. הנחיות משרד החינוך הן שהרשות תקים ועדת היגוי רשותית בראשות ראש הרשות או מנהל אגף החינוך ברשות. חברי הוועדה יהיו נציגי ההורים, המפקח המתכלל מטעם משרד החינוך, מנהל תוכנית ניצנים במחוז והמנחים הפדגוגיים. גורמים נוספים יצורפו על פי שיקולי הרשות. הוועדה תתכנס לפחות שלוש פעמים בשנה. תפקיד הוועדה הוא לקיים תכנון רשותי של המהלך וללוות את התוכניות במהלך ההפעלה. תוכנית העבודה הרשותית שתגובש תהיה בהתאם למדיניות וליעדי משרד החינוך והרשות, ותאושר על ידי הפיקוח של בתי הספר ומפקחות גני הילדים או מנהל ניצנים ברשות.

**המחקר יראה, שלמרות הרגולציה של משרד החינוך, לרשויות מקומיות יש מרחב פעולה משמעותי בניסוח תנאי המכרז ואופן ניסוח תנאי המכרז יכול להשפיע על איכות השירותים.**

## שיטת המחקר

במיפוי נבדקו מכרזים להפעלת צהרונים שפורסמו על ידי 31 רשויות:

רשויות באשכולות סוציו-אקונומיים גבוהים 8-10		רשויות באשכולות סוציו-אקונומיים בינוניים 4-7		רשויות באשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים 1-3	
אשכול	רשות	אשכול	רשות	אשכול	רשות
8	נס ציונה	5	מטה בנימין	1	מודיעין עילית
8	מבשרת ציון	5	באר שבע	2	בני ברק
8	תל אביב-יפו	5	זבולון	3	טייבה
8	טבעון	5	גבעת זאב	3	יפיע
8	יואב	5	חבל יבנה		
9	קרית אונו	6	שדות דן		
9	הוד השרון	6	קריית אתא - צהרונים לחרדים		
9	מודיעין	6	מעלה אדומים		
9	גבעתיים	6	שערי תקווה		
9	שוהם	7	לכיש		
10	סביון	7	גדרה		
		7	באר יעקב		
		7	ראשון לציון		
		7	באר טוביה		
		7	בית אריה-עופרים		
		7	חבל מודיעין		

המכרזים פורסמו בשנים 2019-2024 ואותרו בחיפוש גוגל - לא נמצאו מכרזים עדכניים נוספים. המכרזים נותחו בשיטה של ניתוח תמטי שכלל את הקריטריונים הבאים: מנגנונים לשליטה על איכות התכנים, מנגנונים לשליטה על האיכות המבנית של הצהרונים, מנגנונים של שיתוף ציבור והתאמה.

## המכרז ככלי להתאמת השירותים לצרכי התושבים

רשויות מקומיות מוסיפות תנאים למכרז כך שיותאם לצרכים של התושבים:

- התאמה בשעות ההפעלה של הצהרונים - לדוגמה, במודיעין ובראשון לציון משולבת במכרז דרישה להפעיל את הצהרון עד לשעה 17:00.
- דרישה לתת קדימות בהעסקה לסייעות הגנים ולצוות בתי הספר (קריית אונו).
- דרישה להפעלת הצהרון בימי שביתה החל מיומה השני (נס ציונה, מודיעין).
- התאמה מגרית - בחברה הערבית והחרדית - התייחסות לצניעות, התחייבות לפעול לפי הנחיות הרבנים, הפרדה מגדרית וכו'. לדוגמה, במעלה אדומים מצויינת דרישה ל 5 שנות ניסיון רצופות בהפעלת צהרונים במגזר הדתי והתורני.
- שילוב הורים בתהליכי קבלת ההחלטות - בוועדה שבוחרת את הזוכה במכרז, בקביעת החוגים, בבחירת ספק האוכל.

## המכרז ככלי לשליטה על איכות השירותים

### **איכות מבנית**

רשויות משלבות תנאים במכרז שמשפרים את האיכות המבנית בצהרון ולמעשה מעלים את סטנדרט ההפעלה מעבר לרגולציה הנדרשת על ידי משרד החינוך. לדוגמה, בשדות דן תנאי המכרז מחייבים להוסיף סייעת נוספת בקבוצות מעל 30 ילדים.

מרבית הרשויות דורשות ניסיון הפעלה של מסגרות בהיקף דומה להיקף המכרז במשך 2-3 שנים מתוך 5 השנים האחרונות.

תנאי המכרז יכולים לחייב כי פתיחת קבוצות צהרון תתבצע לפי ממוצע הילדים בקבוצות ביישוב (ולא לפי מינימום משתתפים) ולאפשר בכך פתיחת קבוצות קטנות.

השכלה וניסיון של הצוות - תנאי המכרזים מפרטים לעיתים קרובות תנאים להשכלה וניסיון של הצוות, אם כי לרוב אלה תנאי מינימום דוגמת 12 שנות לימוד. המכרזים מפרטים דרישות סף

משמעותיות יותר למנהלת צהרונים יישובית, שכוללים לעיתים קרובות ניסיון ניהולי והשכלה אקדמית רלוונטית.

ניסיון אחר לשליטה על איכות כוח האדם מבטא בסעיף שמעניק ניקוד גבוה במכרז ככל שהמפעיל מתחייב לשכר גבוה יותר לצוות הצהרון (הוד השרון)

### **שליטה על התכנים ופדגוגיה**

המרכז מהווה אמצעי לשליטה על התכנים של הצהרון. יש מכרזים שמתייחסים באופן כללי לדרישות התוכן: "במסגרת הצהרונים יופעלו תכניות פדגוגיות שונות שמטרתיהן בין היתר העשרה בתחומי דעת שונים שאינם חלק מתוכנית הלימודים הפורמלית, וחיזוק והעצמת הילדים במיומנויות שונות תוך ביצוע פעילויות ההעשרה מגוונות וחוויתיות" (חבל יבנה).

במרבית המכרזים מבקשים להציג תכנית חינוכית לדוגמה. אפשרות נוספת היא לדרוש שהתכנית תקבע במשותף עם המחלקה לגיל הרך ביישוב. בבאר יעקב, עמותת בת של הרשות קובעת את התכנים של הצהרון.

מנגנון שליטה על תכנים נוסף מתייחס לחוגים. חלק מהרשויות דורשות במרכז אספקה של שני חוגים. כמו כן, בחלק מהמכרזים מוגדר מראש של היצע החוגים מתוך רשימה סגורה.

יש רשויות שמחייבות את צוות הצהרון להשתתף בפיתוח מקצועי מטעם הרשות בנוסף לפיתוח המקצועי שניתן על ידי המפעיל (גדרה - צוות מחוייב להגיע להדרכות שיתקיימו על ידי המועצה, בנוסף להכשרות הנדרשות).

ביחס להפעלת הצהרון בזמן החופשות משולבת לעיתים דרישה לימי שיא - חגיגות ואירועים שוברי שברה עבור הילדים.

### **מגנוני פיקוח ואכיפה**

שילוב מגנונים של דיווח על פעילות הצהרון. יש רשויות שמשלבות מגנוני דיווח על היבטים של נוכחות צוותים, ילדים וכו'.

מינוי מפקח צהרונים מטעם הרשות שהמפעיל מתחייב להישמע להוראותיו.

חלק מהרשויות משלבות מגנונים של קנסות על הפרה של ההסכם (לדוגמה, איחור בהגעה לצהרון, איחור בהגעת המזון).

## מנגנונים של שליטה על המחיר

ככלל, ככל שהמחיר להורים יהיה גבוה יותר, השירות לילדים יהיה איכותי יותר. ניתן להצביע על שלושה מנגנונים שמשפיעים על הסכום שנגבה מההורים:

- הרמה הסוציו-אקונומית של הישוב - מנגנונים של שליטה על המחיר נפוצים בעיקר ברשויות המשתייכות לאשכולות 5-8. ברשויות באשכולות נמוכים יותר, המדינה נושאת בעיקר העלות. לעומת זאת, תושבים ישובים באשכולות 9-10, מוטרדים פחות מעלות הצהרון. בישובים אלה, המכרזים מוגדרים לעיתים קרובות כ"מכרזי איכות" בהם המחיר להורים הוא המחיר המקסימלי.
- רשויות שמבקשות לשלוט על המחיר להורים, מייחסות משקל בניקוד המכרז למחיר להורים (לדוגמה, המכרז במבשרת ציון, אשכול 8, מייחס 30% בניקוד המכרז לעלות להורים).
- שילוב מנגנון של קרן הנחות - אפשרות אחרת היא להקטין את העלות להורים לזקוקים לכך היא הגדרת המכרז כמכרז איכות, תוך שילוב מנגנון של קרן הנחות שתעניק הנחות להורים הזקוקים לכך. מכרזים שמשלבים קרן הנחות מגדרים כי החלטה באשר לקביעת הנחות תנתן בידי הרשות. לדוגמה, במכרז בשדות דן שולב מנגנון של קרן הנחות בסך 0.5 מתקבולי שכר הלימוד. הייתרון של שילוב מנגנון של קרן הנחות הוא שמנגנון זה מאפשר למעשה פרוגרסיביות של שכר הלימוד בין הורים בעלי יכולת כלכלית שונה (ולא רק לפי שייכות הישוב לאשכול סוציו אקונומי).
- שיעור התקורה שגובה הרשות מהמפעיל - ככל שהתקורה שגובה הרשות מהמפעילים גבוהה יותר, איכות השירותים תרד. ניתן להצביע על שלושה מנגנונים של גביית תקורה: כאחוז מההכנסות (2-5%), פר קפיטה (30-45 שח לכל ילד) או סכום קבוע הנגבה מכל גן או כיתה (1500-200 שח בחודש). כלומר, יש רשויות שדורשות רק כיסוי של הוצאות החשמל והאחזקה של הצהרון ויש רשויות שרואות בצהרון מקור להכנסה ובכך, התשלום לצהרון מהווה למעשה מס שמוטל על ההורים.

## צהרונים כמשאב חינוכי שמרחיב אי שיוויון

ממצאי המחקר מלמדים שצהרונים מהווים פלטפורמה להרחבת פערים חברתיים. מבחינת עלות הצהרונים, ישובים המשתייכים לאשכולות 9-10 קובעים מכרזי איכות בלבד כיוון שיש ביכולת ההורים לממן את העלות הגבוהה של הצהרון. בנוסף, מדיניות הסבסוד של משרד החינוך שמסבסדת

צהרונים בגני ילדים רק באשכולות 1-5 מביאה לכך שבאשכולות 6-8 עלות הצהרון מכבידה מאוד על משפחות צעירות וכתוצאה מכך, רשויות מקומיות במרכזי הצהרונים נותנות משקל לעלות הצהרונים להורים ובכך נפגעת איכות השירות. כלומר, מדיניות הסבסוד מביאה לפגיעה במעמד ביניים בישראל.

כמו כן, ממצאי המחקר מראים, שברשויות מקומיות באשכולות סוציו אקונומיים גבוהים, יש הקפדה גבוהה יותר על פיקוח על הצהרונים, שכן הרשות יכולה לממן את עלות המפקחת. כמו כן, ברשויות חזקות, יש מעורבות גדולה יותר של ההורים בקביעת הזוכה במכרז, ספק האוכל, החוגים וכו'. מעורבות של הורים גם היא תורמת לאיכות החינוך בצהרונים. ברשויות המשתייכות לאשכולות סוציו אקונומיים נמוכים.

## סיכום

כפי שצוין בתחילת המסמך, על רשויות לראות בצהרונים פלטפורמה חינוכית שיש בכוחה להשפיע על צמצום פערים ועל קידום חינוך ערכי לגיל הרך לאור חשיבות תקופה זו לתחילת עיצוב התודעה של הילדים. בניגוד לחינוך הפורמלי, שמצוי רובו בשליטת הממשלה, צהרונים, בהיותם שירותי חינוך בלתי פורמליים נמצאים בשליטת ובאחריות הרשות המקומית. רשויות מקומיות יכולות לפעול להפיכת הצהרונים לאיכותיים ומשמעותיים עבור הילדים ומשפחותיהם ולא להסתפק בשירותי שמרטפות. את ההמלצות המפורטות ניתן להוסיף לניסוח המכרז, לשם כך תוצג בהמשך המסמך רשימה של צעדים ליישום הדורשים את המידע המלא על המכרזים ברשות כך שניתן יהיה להציע ניסוח ושילוב ייעודי לרשות על בסיס מאפייניה.

## המלצות לשיפור האיכות

- קביעת תנאי מינימום נגישים שיאפשרו למספר מציעים לגשת למכרז.
- צמצום למינימום גביה של תקורה.
- שילוב דרישות באשר לפתיחה של קבוצות, מספר ילדים בקבוצה, פיצול קבוצות, הוספת סייעת, מענה לילדים בטרם-טרם וכו'.
- שילוב מנגנון של קרן הנחות שיאפשר לגבות את הסכום המקסימלי מההורים וליצור תשלום פרוגרסיבי עבור השירות.
- דירוג המציעים על פי איכות ההצעה:
- השכלה, שנות ניסיון ומספר שנות העסקה בארגון



## המלצות של רשויות

- שליטה של הרשות על תכני הפיתוח המקצועי של העובדות
- שליטה של הרשות על התכנים
- שליטה על היצע חוגים
- שילוב נציגי הורים בתהליכי קבלת ההחלטות
- פיקוח של הרשות על הצהרונים
- שילוב מנגנונים של קנסות על הפרה
- ניקוד גבוה למציע תנאי העסקה טובים יותר לצוות
- לשקול לוותר על חוג תמורת שיפור השירות

## המלצות לקידום חינוך ערכי

- דרישה לעיסוק בתכנים של דמוקרטיה, משפחות חדשות ושוויון והצגה של תכנית עבודה והוכחת ניסיון קודם בהנחלת הנושאים הללו.
- במקומות בהם קיים שיתוף פעולה עם מנהלת האגף לגיל הרך יוסכם כי נושא שנתי יקבע במשותף עם מנהלת האגף לגיל הרך ברשות (שוויון מגדרי, קבלת האחר, זכויות, חינוך לשלום).
- שליטה של הרשות על תכני הפיתוח המקצועי הפדגוגיים ו/או פיתוח מקצועי שיקבע על ידי הרשות. ניתן לשקול התקשרות עם גופים שמתמחים בחינוך דמוקרטי
- התאמה של תכנים לקהילה.
- דרישה שהצוות בצהרון ישקף את המגוון בחברה הישראלית.

- מהו מודל ההפעלה של צהרונים ברשות? האם יש מודל אחד לגני ילדים ולבתי ספר?
- מתי ניתן לפתוח מחדש את המכרז?
- מי ברשות מעורב בניסוח המכרז?
- אם ההפעלה היא במכרז – להשיג את המרכז
- כמה מפעילים נגשו למכרז הקודם? מה היו השיקולים בבחירת ההצעה הזוכה (מחיר/איכות/ניסיון), כמה גופים זוכים במרכז? מי הגופים שזכו?
- מה רמת שביעות הרצון של ההורים ושל מנהל החינוך מהפעלת הצהרונים? האם היו תלונות חוזרות של הורים על הצהרון? באיזו מידה בתי הספר בהם פועל הצהרון שבעי רצון מהצהרון? ניתן לקיים סקר שביעות רצון של ההורים מהצהרון.
- האם מעבר לסבסוד שניתן על ידי המדינה הרשות מסבסדת את עלות הצהרון?
- האם מוטמע מנגנון הנחות לצהרונים?
- האם לרשות יש יכולת להפעיל פיתוח מקצועי לעובדות הצהרונים (מקום, תקציב, התקשרות עם גוף של פיתוח מקצועי)
- קיום שיח עם נציגי הורים, שיתוף והכשרת הלבבות (לדוגמה, לגייס את נציגות ההורים לויתור על חוג אחד בתמורה לשיפור האיכות)

### מכון שיטה - מכון למדיניות מקומית

מכון שיטה פועל ליצירת מעטפת מקצועית לרשויות מקומיות ונבחרו ציבור באמצעות כלים של מדיניות מעשית, ליווי, פיתוח ומחקר. משימתנו היא חיזוק ערכי הדמוקרטיה המקומית בישראל, מתוך אמונה בתפקידו המרכזי של השלטון המקומי בבניית חוסנה של החברה הישראלית כחברה, שוויונית, מתקדמת ומגוונת.