



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## היערכות ליישום חוק הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות

כ"ב באייר תשע"ח

7 במאי 2018

כתיבה: עדו אבגר

אישור: אורלי אלמגור לוטן, ראש צוות

גרסה לפני עריכה לשונית

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תוכן

<u>2</u>	<u>מבוא</u>	<u>1</u>
<u>3</u>	<u>קביעת סל השירותים לקייטנה ציבורית ומחירה המרבי</u>	<u>2</u>
<u>5</u>	<u>היערכות משרד הפנים ליישום חוק הפיקוח</u>	<u>3</u>
<u>6</u>	<u>היערכות הרשויות המקומיות ליישום חוק הפיקוח</u>	<u>4</u>
<u>9</u>	<u>קשיים צפויים ביישום החוק</u>	<u>5</u>



## 1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ולבקשת חברת הכנסת מירב בן ארי, ומטרתו לבחון את היערכות הגורמים הרלוונטיים ליישום הוראות [חוק הפיקוח על מחירי קייטנות](#) [ציבוריות, התשע"ז-2017](#) (להלן חוק הפיקוח או החוק), שהתקבל בכנסת בסוף מאי 2017.<sup>1</sup>

לצורך בחינת יישום הוראות החוק פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת למשרד הפנים; ל-25 רשויות מקומיות (ערים, מועצות מקומיות, ומועצות אזוריות) ברחבי הארץ, הנבדלות זו מזו במספר תושביהן ובמצבן החברתי-כלכלי; וכן למרכז השלטון המקומי, בכדי לקבל את עמדתו לגבי הסוגיה.

מהמסמך עולה בין השאר, כי הוועדה המייעצת לעניין הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות הוקמה בהתאם להוראות החוק והגישה את המלצותיה לשר הפנים, וכי שר הפנים פרסם במועד הנדרש את הצו הקובע את סל השירותים המחייב עבור הקייטנות הציבוריות, ואת המחיר המרבי המותר לגבייה עבורן.

על פי הצו, אורכה של קייטנה ציבורית יהיה לפחות שלושה שבועות רצופים שלא במסגרת שנת הלימודים (15 ימי פעילות) בין השעות 8:00 ל-13:00. נוסף על כך, ניתן להציע פעילות בשעות אחר הצהריים: 13:00–16:00. המחיר המרבי לילד לקייטנה הפועלת בשעות הבוקר (8:00–13:00) הוא 603–714 ש"ח לילדי בית הספר, ו-689–800 ש"ח לילדי הגן. קייטנת צהריים (13:00–16:00) תעלה לא יותר מ-374–452 לילד בגיל בית הספר, ו-347–418 ש"ח לילד בגיל הגן. יצוין, כי טיוטת צו הפיקוח, שפורסמה להערות הציבור ב-15 בינואר 2018, כללה סל פעילויות נרחב יותר, והמחיר המרבי שנקבע בה היה גבוה במידה ניכרת מהמחיר בצו הסופי.

**מפעיל קייטנה רשאי להציע קייטנה מיוחדת** – קייטנה שסל השירותים בה או מחירה שונים מאלו שנקבעו בצו הפיקוח, אם בנוסף לה הוצעה וניתנה לכל דורש באותו אזור רישום, קייטנה ציבורית מפוקחת, בהיקף שעות פעילות הקרוב ביותר להיקף שעות הפעילות בקייטנה המיוחדת.

נכון למועד כתיבת המסמך, **משרד הפנים טרם הסמיך מפקחים לשם פיקוח על ביצוע הוראות החוק**, והצפי לכניסתם של מפקחים כאמור לתפקיד הוא במהלך חודש יוני; גם **הממונה אשר אחראי על הטלת עיצום כספי על מי שמפר את הוראות החוק טרם הוסמך**, ולפי משרד הפנים – העניין צפוי להיות מוסדר עד סוף חודש מאי. ממשרד הפנים נמסר, כי **המשרד עודנו בוחן אילו צעדים עליו לנקוט על מנת להבטיח את היערכות הנוגעים בדבר ליישום החוק**. לעניין יידוע הציבור באשר למדיניות פיקוח המחירים, מסר המשרד, כי הוא רואה לנכון להסתפק בכתבה שפורסמה בעיתון בנושא. ככל שיהיה צורך, המשרד יבחן את הנושא בשנית.

מתשובותיהן של 16 רשויות מקומיות על פנייתנו עולה, כי **רוב הרשויות מתכוונות להציע קייטנות ציבוריות בהתאם להוראות החוק והצו**, ובעיקר קייטנות לילדי הגנים. מתשובות הרשויות עולה כי חלק לא מבוטל מהן אינן מתכוונות להציע קייטנה מעבר לשעה 13:00. **מספר לא מבוטל של רשויות התייחסו בתשובותיהן גם לקייטנות שמאפייניהן אינם תואמים את הוראות החוק לגבי קייטנות ציבוריות מפוקחות**. חלק מהרשויות התייחסו לקייטנות אלו **במפורש כאל קייטנות מיוחדות**, אך ברוב המקרים לא צוין כי הקייטנה המיוחדת מוצעת **במקביל לקייטנה ציבורית מפוקחת**. הדבר מעלה שאלה לגבי האופן בו פירשו הרשויות את

<sup>1</sup> הכנסת ה-20, "דברי הכנסת", [ישיבה 235](#), 29 במאי 2017, עמ' 82–83.



**הוראות החוק בעניין הפעלת קייטנה מיוחדת**, ובפרט האם החובה היא להציע קייטנה ציבורית מפוקחת **באותם מועדים** בהם מוצעת הקייטנה המיוחדת? נוסף על כך, **ייתכן שקיים חוסר בהירות אצל חלק מהרשויות גם בנוגע להוראות אחרות של החוק**: למשל לגבי האפשרות להציע קייטנה מיוחדת שתפעל גם בשעות אחר הצהריים בעוד שהקייטנה הציבורית המוצעת תפעל רק עד השעה 13:00, או לגבי האפשרות להאריך את משך הפעילות של קייטנה ציבורית תוך גביית תשלום נוסף עבור זאת, מעבר למחיר המרבי שנקבע בצו.

**נוכח האמור לעיל, נראה שלצורך יישום מיטבי של החוק, נדרשת פעילות מקיפה יותר של משרד הפנים מול הרשויות המקומיות והגורמים הרלוונטיים האחרים המפעילים קייטנות ציבוריות; זאת, הן בכל הנוגע למתן ההבהרות הנדרשות ליישום החוק, והן בכל הנוגע לפיקוח על היישום שלו.**

מתשובת הרשויות המקומיות ומרכז השלטון המקומי על פנייתנו עולים מספר **קשיים מרכזיים שגורמים אלו צופים ביישום החוק**, ובהם: תמחור לא ריאלי של הפעלת הקייטנות המפוקחות ובמיוחד של פעילות אחר הצהריים, שעשוי להביא לפגיעה באיכות השירותים הניתנים ואף להימנעות ממתן שירותי קייטנה; הערכת יתר של מספר הנרשמים הצפוי אשר מביאה להערכת חסר של מרכיבי העלות הקבועים לילד; הימנעות מקביעת גודל קבוצה מזערי המחייב הפעלת קייטנה באזור רישום; חוסר גמישות בסל השירותים המוגדר ומחירו.

## 2. קביעת סל השירותים לקייטנה ציבורית ומחירה המרבי

חוק הפיקוח מסמך את שר הפנים לקבוע בצו סל שירותים שיינתנו במסגרת קייטנה ציבורית (קייטנה לילדי הגן והחינוך היסודי המופעלת על-ידי גוף ציבורי או גורם מטעמו, או קייטנה המופעלת במבנה ציבורי). כמו כן, השר מוסמך לקבוע מחיר מרבי לעניין שירות של קייטנה ציבורית. השר רשאי גם להסמיך מפקחים שיהיו נתונות להם הסמכויות לפיקוח על ביצוע הוראות החוק.

חוק הפיקוח קובע כי תוקם ועדה מייעצת שתורכב משני עובדי משרד הפנים, עובד משרד האוצר ועובד משרד החינוך, אשר תיעץ לשר הפנים לפני קביעתו בצו את סל השירותים שיינתן בקייטנות ואת המחיר המרבי עבור שירותים אלו. מבדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת מול משרד הפנים עלה, שהוועדה המייעצת הוקמה באוקטובר 2017 וקיימה שורת דיונים והתייעצויות עם גורמי מקצוע ועם בעלי העניין השונים (מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות, החברה למתנ"סים). בדצמבר 2017 הגישה הוועדה את דוח ההמלצות שלה לשר הפנים. לצד בחינת סוגיות עקרוניות וקבלת התייחסויות גורמים שונים בתחום, הוועדה ניתחה ולמדה מודלים קיימים בשוק הקייטנות. על סמך הממצאים לגבי המצב הקיים הציעה הוועדה סל שירותים לקייטנות הציבוריות ומודל תמחור לקביעת המחיר המרבי.<sup>2</sup>

ב-1 בפברואר 2018 פורסם [צו הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות \(סל שירותים ומחיר מרבי\), התשע"ח](#)–[2018](#) (להלן צו הפיקוח או הצו). בצו קובע שר הפנים את סל השירותים המחייב עבור הקייטנות הציבוריות, תוך הבחנה בין קייטנות לילדי הגנים וקייטנות לילדי בית הספר היסודי, ובין פעילות בשעות הבוקר ופעילות בשעות אחר הצהריים. הצו קובע כי **אורכה של קייטנה ציבורית יהיה לפחות שלושה שבועות רצופים שלא במסגרת שנת הלימודים (15 ימי פעילות) בין השעות 8:00 ל-13:00**. במסגרת הקייטנה תסופק לילדים ארוחת בוקר. פעילות הקייטנה תכלול לפחות תשע פעילויות שמעביר מדריך מקצועי שאינו

<sup>2</sup> הוועדה המייעצת לעניין פיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות, דוח הוועדה ליישום חוק הפיקוח על מחירי קייטנות הציבוריות, התשע"ז 2017, דצמבר 2017. הועבר בדוא"ל, 22 באפריל 2018. להלן: דוח הוועדה המייעצת.



נמנה עם צוות הקייטנה (פעילות פנים) או פעילויות המתקיימות מחוץ לאתר הקייטנה הכוללות כניסה לאתר שגורם חיכוך מפעיל (פעילות חוץ). קייטנה לילדים בגיל בית הספר חייבת לכלול לפחות פעילות חוץ אחת.<sup>3</sup>

**נוסף על סל הבסיס, מפעיל קייטנה יכול להציע פעילות נוספת בשעות אחר הצהריים: 13:00–16:00,** הכוללת ארוחת צהריים.<sup>4</sup> קייטנת אחר הצהריים לילדי בית-הספר צריכה לכלול לפחות תשע פעילויות פנים או חוץ; עבור ילדי הגן אין חובה להציע פעילויות מיוחדות.<sup>5</sup>

יצוין, כי החובה לספק את סל השירותים שנקבע בצו אינה חלה על קייטנה ששר אחר (שאינו שר הפנים) קבע לגביה מחיר שהוא נמוך מהמחיר המרבי שנקבע לפי חוק הפיקוח, שהשר כאמור הגדיר לה סל שירותים, ושהמשרד שהשר כאמור ממונה עליו מממן את עלותה באופן מלא או חלקי,<sup>6</sup> דוגמת תוכנית "בית הספר של החופש הגדול" של משרד החינוך.

**הצו קובע גם את המחיר המרבי המותר לגבייה עבור כל אחד מסלי השירותים,** תוך הבחנה בין מפעיל שהוא רשות מקומית או תאגיד שבידי רשות מקומית ומפעיל שאינו אחד מאלה, ובין מפעיל שהוא מוסד לכוונת רווח ומפעיל שהוא מוסד ללא כוונת רווח. ככלל המחיר המרבי נמוך יותר למפעיל שהוא רשות מקומית או תאגיד שבידי רשות מקומית, ולמפעיל שהוא מוסד ללא כוונת רווח. להלן יוצגו טווחי המחירים המרביים (המשתנים כאמור לפי סוג המפעיל) לסלי השירותים השונים.

**לוח 1: המחיר המרבי (טווח) לילד לפי סל השירותים לקייטנה ציבורית, בש"ח<sup>7</sup>**

קייטנה לילדי הגן	קייטנה לילדי בית הספר	
800–689	714–603	פעילות בוקר בלבד (8:00–13:00)
418–347	452–374	פעילות אחר הצהריים

מהנתונים עולה כי המחיר המרבי לקייטנה הפעילה הן בבוקר והן אחר הצהריים (8:00–16:00) לילדי בית הספר הוא 977–1,166 ש"ח, ואילו לילדי הגן המחיר גבוה במעט: 1,036–1,218 ש"ח.

יצוין, כי **טיוטת צו הפיקוח, שפורסמה להערות הציבור ב-15 בינואר 2018, כללה סל פעילויות פנים וחץ נרחב יותר:** 12 פעילויות פנים, 2 פעילויות חוץ ואירוע שיא בקייטנות הבוקר לילדי בית הספר; 12 פעילויות פנים בקייטנות הבוקר לילדי הגן; 15 פעילויות פנים או חוץ בקייטנות אחר הצהריים לכל הגילים. **בד בבד, המחיר המרבי שנקבע בטיוטת הצו היה גבוה במידה ניכרת מהמחיר בצו הסופי:** 1,137–1,055 ש"ח לקייטנת בוקר, ו-1,588–1,710 לקייטנת בוקר ואחר הצהריים, לילדי בית הספר; המחיר המרבי לקייטנה

<sup>3</sup> סעיפים 2, 3 לצו הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות (סל שירותים ומחיר מרבי), התשע"ח–2018.

<sup>4</sup> על מפעיל הצהרונים לפעול בעניין זה בהתאם לחלק מהתקנות לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה בצהרונים, התשע"ז–2017, לרבות לעניין החובה לספק מזון ייעודי לילד הנמנע מטעמים רפואיים מצריכת מזונות מסוימים.

<sup>5</sup> סעיפים 4, 5 לצו הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות (סל שירותים ומחיר מרבי), התשע"ח–2018.

<sup>6</sup> סעיף 7 לחוק הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות, התשע"ז–2017.

<sup>7</sup> סעיף 6(א) לצו הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות (סל שירותים ומחיר מרבי), התשע"ח–2018.



לילדי הגן נמוך בכ-40–70 ש"ח.<sup>8</sup> המחירים שנקבעו בטיוטת הצו זהים למחירים עליהם המליצה הוועדה המייעצת בדוח המסכם את עבודתה.<sup>9</sup>

פנינו למשרד הפנים בשאלה באשר להבדלים בין טיוטת הצו ונוסחו הסופי; ממשרד הפנים נמסר לנו כי צמצום מספר פעילויות הפנים והחוך נועד להוריד את המחיר המרבי על מנת להקל את הנטל הכלכלי על ההורים. עוד נמסר ממשרד הפנים, כי ההבדל בין המחיר המרבי בטיוטה לבין המחיר המרבי שנקבע בצו שפורסם נובע משתי סיבות נוספות (מלבד צמצום מספר הפעילויות): קביעת אחוזי תקורה שונים לגופים שונים, וזאת בהתאם לסמכות הקבועה בחוק המאפשרת קביעת מחיר מרבי לפי גופים (בטיוטת הצו לא מתבצעת הבחנה בין המפעילים על פי הבעלות עליהם, אלא רק על פי היותם מוסד ללא כוונת רווח);<sup>10</sup> בוצעה בחינה מחודשת לעניין גודל הקבוצה הצפוי של קייטנה (לא הועבר מידע נוסף בעניין).<sup>11</sup>

חשוב לציין, כי על פי חוק הפיקוח, מפעיל קייטנה ציבורית רשאי להציע קייטנה מיוחדת – קייטנה שסל השירותים בה או מחירה שונים מאלו שנקבעו בצו הפיקוח, אם בנוסף לה הוצעה וניתנה לכל דורש באותו אזור רישום,<sup>12</sup> קייטנה ציבורית מפוקחת, בהיקף שעות פעילות הקרוב ביותר להיקף שעות הפעילות בקייטנה המיוחדת.<sup>13</sup>

### 3. היערכות משרד הפנים ליישום חוק הפיקוח

יישום מיטבי של הוראות בפיקוח על המחירים תלוי בפעולות שר הפנים ומשרדו, שחלקן מפורטות בחוק עצמו. לצד שאלות לגבי עבודת הוועדה המייעצת ואופן קביעת סל השירותים והמחיר המרבי בצו הפיקוח, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הפנים גם בשאלות לגבי היערכותו ליישום החוק, ובפרט לגבי ביצוע הפעולות האלה: מינוי מפקחים וממונה לעניין עיצומים כספיים; ממשקים של המשרד עם גורמים נוספים לשם קידום יישום מיטבי של החוק; צעדים שנקט המשרד כדי להבטיח את היערכות הגורמים הרלוונטיים ליישום החוק; ופעולות שנקט המשרד לשם הבאת מדיניות פיקוח המחירים לידיעת הציבור הרחב.

כאמור, חוק הפיקוח קובע, כי שר הפנים רשאי להסמיך מבין עובדי משרדו מפקחים, שיהיו נתונות להם הסמכויות לשם פיקוח על ביצוע הוראות החוק.<sup>14</sup> ממשרד הפנים נמסר במענה על פנייתנו כי טרם הוסמכו מפקחים כאמור, וכי העניין נמצא בטיפול המשרד מול משרד האוצר ונציבות שירות המדינה. הצפי לכניסת המפקחים לתפקידם לפי תשובת המשרד הוא במהלך חודש יוני.<sup>15</sup> עוד נמסר ממשרד הפנים, כי נושא הכשרת המפקחים נמצא עדיין בבחינה, וכן נבחן אופן ביצוע הפיקוח הצפוי, בין השאר תוך התייעצות

<sup>8</sup> טיוטת צו הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות (סל שירותים ומחיר מרבי), התשע"ח–2018, 15 בינואר 2018.

<sup>9</sup> דוח הוועדה המייעצת, עמ' 37.

<sup>10</sup> בדוח הוועדה המייעצת מוצע כי שיעור התקורה יהיה 20%, כפול משיעורה בתוכנית "בית הספר של החופש הגדול". זאת כדי לאפשר מרווח תמרון בעלויות לרבות תוספת שכירות למפעילים פרטיים, הפסדים צפויים מהיעדר קיזוז מיסים למוסדות ללא כוונת רווח, יצירת מרווח תמרון בפעילויות חוץ וכדומה. דוח הוועדה המייעצת, עמ' 39–40.

אין בידנו מידע לגבי שיעור התקורה ששימש לחישוב המחיר המרבי בצו הפיקוח הסופי.

<sup>11</sup> רו"ח תמי נאסה, יו"ר הוועדה המייעצת לקביעת המחיר המרבי וסל השירותים בקייטנות ציבוריות, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 באפריל 2018.

<sup>12</sup> האזור הגיאוגרפי בו מתגורר התלמיד ושכפוף לו מתבצע הרישום לבית הספר.

<sup>13</sup> סעיף 6(ג) לחוק הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות, התשע"ז–2017.

<sup>14</sup> סעיף 9 לחוק הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות, התשע"ז–2017.

<sup>15</sup> מוני מעתוק, סמנכ"ל בכיר למינהל והון אנושי במשרד הפנים, דוא"ל למרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 במרס ו-3 במאי 2018.



עם המפקח הארצי על הקייטנות במשרד החינוך, החבר בוועדה המייעצת. משרד הפנים מסר עוד כי מתקיימים מגעים עם משרד האוצר לשם גיוס המשאבים הדרושים לביצוע עבודת הפיקוח.<sup>16</sup>

לפי החוק, על שר הפנים להסמיך גם ממונה אשר אחראי על הטלת עיצום כספי על מי שמפר את הוראות החוק. ממשרד הפנים נמסר בהקשר זה כי הממונה טרם הוסמך וכי העניין נמצא בטיפול מול נציבות שירות המדינה, וצפוי להיות מוסדר עד סוף חודש מאי.<sup>17</sup>

עוד נמסר ממשרד הפנים במענה על פנייתנו, כי המשרד עודנו בוחן אילו צעדים עליו לנקוט על מנת להבטיח את היערכות הנוגעים בדבר ליישום החוק. בהקשר זה המשרד נשאל גם על פעולותיו לשם הבאת מדיניות פיקוח המחירים לידיעת הציבור הרחב. לפי תשובת המשרד, המשרד רואה לנכון להסתפק בכתבה שפורסמה בעיתון בנושא. ככל שיהיה צורך, המשרד יבחן את הנושא בשנית.<sup>18</sup>

#### 4. היערכות הרשויות המקומיות ליישום חוק הפיקוח<sup>19</sup>

כאמור, מרכז המחקר והמידע פנה ל-25 רשויות מקומיות בשאלות לגבי היערכותן לקראת יישום החוק. 16 רשויות השיבו על פנייתנו,<sup>20</sup> ורובן ציינו כי בכוונתן להפעיל קייטנות. רשות אחת (סחינין) ציינה בתשובתה כי אין בכוונת העירייה להפעיל קייטנות, ישירות או באמצעות גורם אחר. מרשות אחת (גבעתיים) נמסר כי העמותה העירונית המטפלת בנושא עודנה לומדת את דרישות החוק ובוחנת את אופן ההיערכות הנדרש ליישומה, ועל כן לא הועברו נתונים לגבי הקייטנות הצפויות לפעול בה. רשות נוספת (הרצליה) פנתה בעקבות פנייתנו למשרד הפנים בשאלות שונות לגבי משמעות הוראות החוק, אך נכון למועד כתיבת מסמך זה טרם קיבלה מענה ועל כן טרם ידעה לדווח לנו על צפי הפעילות שלה בנושא.

<sup>16</sup> רוי"ח תמי נאסה, יו"ר הוועדה המייעצת לקביעת המחיר המרבי ושל השירותים בקייטנות ציבוריות, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 באפריל 2018.

<sup>17</sup> מוני מעתוק, סמנכ"ל בכיר למינהל והון אנושי במשרד הפנים, דוא"ל למרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 במרס ו-3 במאי 2018.

<sup>18</sup> רוי"ח תמי נאסה, יו"ר הוועדה המייעצת לקביעת המחיר המרבי ושל השירותים בקייטנות ציבוריות, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 באפריל 2018.

<sup>19</sup> אלא אם מצוין אחרת, המידע בפרק זה מבוסס על תשובות הרשויות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת: ניסים משעלי, מנהל המחלקה לחינוך יסודי בעיריית אור עקיבא, דוא"ל, 18 באפריל 2018; איריס כהן, מנכ"לית רשת המתנ"סים אילת, הועבר מלשכת ראש העיר אילת, דוא"ל, 28 במרס 2018; נמרוד גלנטה, מנהל אגף תרבות, נוער וספורט בעיריית אשקלון, דוא"ל, 12 באפריל 2018; עמית קדמון, מנכ"ל רשת המתנ"סים בית שמש, הועבר מלשכת ראש עיריית בית שמש, דוא"ל, 17 באפריל 2018; נילי אילוז, סמנכ"לית, החברה לתרבות פנאי וספורט בת-ים, הועבר מעיריית בת-ים, דוא"ל, 26 באפריל 2018; שולי ברוך בר דוד, מנהלת המחלקה האדמיניסטרטיבית בלשכת ראש עירייה גבעתיים, 22 באפריל 2018; אדווה אריאלי גרדשטיין, מנהלת מדור גנים במועצה אזורית גזר, דוא"ל, 15 באפריל 2018; עודד לובוביץ, מנהל תפעול באגף חינוך נוער וספורט במועצה אזורית דרום השרון, דוא"ל, 22 באפריל 2018; אילת להב ביגר, מנהלת מרכז קהילה ערבה, מועצה אזורית הערבה התיכונה, דוא"ל, 16 באפריל 2018; דגנית דקל, מנהלת יום לימודים ארוך בגני הילדים, בעיריית הרצליה, דוא"ל, 10 באפריל ו-1 במאי 2018; אביב קינן, ראש מינהל חינוך בעיריית ירושלים, דוא"ל, 12 באפריל 2018; יורם כרמון, מנכ"ל עיריית מודיעין-מכבים-רעות, דוא"ל, 8 באפריל 2018; משה קייזלר, מנכ"ל עמותת לחינוך בלתי פורמלי נתניה, דוא"ל, 17 באפריל 2018; לשכת ראש עיריית סחינין, דוא"ל, 17 ו-18 באפריל 2018; צחי ברבר, מנהל מתנ"ס קדימה צורן, דוא"ל, 17 באפריל 2018; עו"ד דנה גוטפריד, מנהלת רגולציה, קשרי הנהלה ופניות הציבור במפעלי בית עמנואל רמת גן, דוא"ל, 11 באפריל 2018.

<sup>20</sup> התקבלה תשובתן של הרשויות: אור עקיבא, אילת, אשקלון, בית שמש, בת ים, גבעתיים, מועצה אזורית גזר, מועצה אזורית דרום השרון, מועצה אזורית הערבה התיכונה, הרצליה, ירושלים, מודיעין-מכבים-רעות, נתניה, סחינין, מועצה מקומית קדימה-צורן, רמת גן.

לא התקבלה תשובתן של הרשויות: מועצה אזורית אלונה, מועצה מקומית בית אל, מועצה מקומית גיסר א זרקא, מועצה מקומית דאלית אל כרמל, מועצה אזורית הגלבע, מועצה אזורית חבל מודיעין, מועצה אזורית נווה מדבר, נתיבות, מועצה מקומית קריית טבעון.



ככלל, הרשויות הנתרות ציינו, כי הקייטנות המתוכננות בשטחן עומדות בדרישות החוק או שהן נערכות לעמוד בדרישות; עם זאת, בחינת התייחסות הרשויות לקייטנות שבכוונתן להציע מעלה שאלות בנוגע למידת ההתאמה בין חלק מהקייטנות המוצעות לבין הוראות החוק.

בכל הרשויות שהתייחסו בתשובתן לקייטנות שבכוונתן להציע לתושביהן, עתידות לפעול קייטנות בית הספר של החופש הגדול לילדי כיתות א'-ג', שמופעלות ומסובסדות על ידי משרד החינוך. קייטנות אלו מקיימות פעילות במהלך שלושת השבועות הראשונים של חודש יולי, בשעות 08:00-13:00. **חמש רשויות ציינו כי בכוונתן להציע קייטנה ציבורית לילדי בית הספר, נוסף על קייטנת בית הספר של החופש הגדול:** שלוש מהן ציינו כי בכוונתן להציע קייטנה מפוקחת לילדי בית הספר היסודי למשך שלושה שבועות אחרי תום תוכנית בית הספר של החופש הגדול (אור עקיבא, בת ים ומועצה מקומית קדימה-צורן); שתים מהן ציינו כי בכוונתן להציע קייטנה מפוקחת למשך שלושה שבועות בחודש יולי לילדי כיתות ד' (ירושלים), או ד'-ו' (בת ים); רשות אחת בלבד (מועצה אזורית דרום השרון) ציינה בתשובתה כי בכוונתה להציע אפשרות מפוקחת להאריך את פעילות קייטנת בית הספר של החופש הגדול עד 16:30.

**11 מתוך 13 הרשויות שהתייחסו בתשובתן לקייטנות שבכוונתן להפעיל, ציינו כי בכוונתן להציע קייטנות ציבוריות לילדי הגנים, לרוב במהלך שלושת השבועות הראשונים של חודש יולי (15 ימי פעילות).** כמחציתן עתידות לפעול רק בשעות הבוקר, והשאר יציעו פעילות גם בשעות אחר הצהריים. יצוין, כי רשויות שונות טענו כי המחיר המרבי שנקבע בצו אינו משקף את עלויות ההפעלה הריאליות של הקייטנות, וכמה רשויות הדגישו במיוחד את הפער בין המחיר המותר לגבייה עבור פעילות אחר הצהריים (418-347 ש"ח בגנים) ובין עלות ההפעלה בפועל.

בהקשר זה יצוין, כי בדוח ההמלצות שלה ציינה הוועדה המייעצת כי היא סבורה שלאור העובדה שמרבית מסגרות הצהריים בקייטנות מתקיימות באמצעות הצהרונים, הרי שלעניין הרכב הסל והמחיר המרבי של מסגרת הצהריים יש לאמץ את התכנים והעלויות שנקבעו במסגרת **תוכנית "ניצנים"** של משרד החינוך להפעלת צהרונים, בשינויים הנדרשים.<sup>21</sup> עלות הפעלת צהרון **ברובד הבסיסי** של תכנית ניצנים של משרד החינוך היא 650 ש"ח לילד לחודש; היות שתוכנית "ניצנים" מיועדת לפעול בשנת הלימודים הנוכחית במהלך 184 ימים, לאורך 10 חודשים, ניתן לאמוד את עלות הפעלתה של תכנית "ניצנים" הבסיסית במשך 15 ימים בכ-530 ש"ח לילד; עם זאת יודגש, כי מרכיבי העלויות וסל השירותים בתוכנית ניצנים שונים מאלו של הקייטנות המפוקחות. לדוגמה: הצהרון הבסיסי של תכנית "ניצנים" בגני הילדים פועל במשך שעותיים ורבע מדי יום (לעומת 3 שעות פעילות של קייטנת הצהריים הציבורית), והוא צריך לכלול 1-2 פעילויות פנים בשבוע (בעוד קייטנת הצהריים הציבורית בגני הילדים אינה נדרשת להפעיל פעילויות פנים).<sup>22</sup>

רשות אחת (אור עקיבא) ציינה כי ברצונה להציע קייטנה ציבורית לילדי הגנים באמצעות המתנ"ס, אך היות שלהבנתה המודל המוצע בחוק הוא מודל גרעוני, והיות שהרשות פועלת תחת פיקוחו של חשב מלווה ואין באפשרותה לממן את העלויות העודפות של הפעלת הקייטנות, נכון למועד תשובת הרשות על פניית מרכז המחקר והמידע, המתנ"ס אינו מתכוון להפעיל את הקייטנה.

רשות אחת (מועצה אזורית גזר), שתשובתה מתייחסת למערך הגנים, ציינה כי הרשות מחויבת בחוזה לגורם חיצוני (המפעיל את הצהרונים בגנים) לשם הפעלת הקייטנות, ועל כן עלותן תהיה גבוהה מהמחיר

<sup>21</sup> דוח הוועדה המייעצת, עמ' 35.

<sup>22</sup> משרד החינוך, קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בשנת הלימודים תשע"ח להפעלה במסגרת תכנית "ניצנים" בתום יום הלימודים לגילאי 3-8 בכל הארץ, ללא תאריך.





המרבי שנקבע בצו הפיקוח. רשות נוספת (הרצליה) ציינה כי היא נמצאת במצב דומה, אך לא ידעה לומר כיצד תפעל בנושא (כאמור, הרשות פנתה בעקבות פנייתנו למשרד הפנים בשאלות על הוראות החוק, ובין השאר בשאלה לגבי מצב זה). לא מן הנמנע שמצב דומה מתקיים ברשויות נוספות. לעומת זאת, רשות אחת (מועצה אזורית דרום השרון) ציינה בתשובתה כי הודיעה בתחילת השנה למפעילים השונים כי צפוי להתפרסם צו שיקבע את המחיר המרבי של הקייטנות ולכן המועצה והמפעילים יהיו חייבים לפעול בהתאם לצו.

לצד הפעלת קייטנות שלפי תיאורן בתשובות הרשויות עולה כי הן עתידות לעמוד בדרישות סל השירותים המחייב קייטנה ציבורית לפי החוק, **מספר לא מבוטל של רשויות התייחסו בתשובותיהן גם לקייטנות שמאפייניהן אינם תואמים את הוראות החוק לגבי קייטנות ציבוריות מפקחות** – בעיקר קייטנות שמשך פעילותן צפוי להיות קצר משלושה שבועות, ולעיתים קייטנות המוצעות במחיר החורג מהמחיר המרבי שנקבע בצו (רוב הרשויות לא התייחסו למחיר שבכוונתן לדרוש). חלק מהרשויות התייחסו לקייטנות אלו במפורש כאל קייטנות מיוחדות, שכאמור מותרות להפעלה אם בנוסף להן הוצעה וניתנה לכל דורש קייטנה ציבורית מפקחת.<sup>23</sup> ברוב המקרים לא צוין כי הקייטנה המיוחדת מוצעת **במקביל** לקייטנה ציבורית מפקחת. הדבר מעלה שאלה לגבי האופן בו פירשו הרשויות את הוראות החוק בעניין הפעלת קייטנה מיוחדת, ובפרט האם החובה היא להציע קייטנה ציבורית מפקחת באותם מועדים בהם מוצעת הקייטנה המיוחדת או שרשות שהציעה קייטנה ציבורית מפקחת במועד אחד – למשל במהלך חודש יולי – יכולה להציע קייטנה מיוחדת בלבד במועד אחר – למשל במהלך חודש אוגוסט?

נוסף על כך, ייתכן שקיים חוסר בהירות אצל חלק מהרשויות גם בנוגע להוראות אחרות של החוק: למשל לגבי האפשרות להציע קייטנה מיוחדת שתפעל גם בשעות אחר הצהריים בעוד שהקייטנה הציבורית המוצעת תפעל רק עד השעה 13:00,<sup>24</sup> לגבי האפשרות להאריך את משך הפעילות של קייטנה ציבורית תוך גביית תשלום נוסף עבור זאת, מעבר למחיר המרבי שנקבע בצו, או לגבי האפשרות שלא לעמוד בדרישות החוק אם הרשות חתמה בתחילת שנת הלימודים על הסכם להפעלת קייטנות החורג מהוראות צו הפיקוח.

נוכח האמור לעיל, נראה שלצורך יישום מיטבי של החוק, נדרשת פעילות מקיפה יותר של משרד הפנים מול הרשויות המקומיות והגורמים הרלוונטיים האחרים המפעילים קייטנות ציבוריות; זאת, הן בכל הנוגע למתן ההבהרות הנדרשות ליישום החוק, והן בכל הנוגע לפיקוח על היישום שלו. נציין, כי בעקבות המידע שקיבל מהרשויות המקומיות, פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת למשרד הפנים בבקשה להבהרות לגבי הפרשנות המדויקת של כמה מהוראות החוק, ובין השאר בכל הנוגע לשאלת החובה להציע

<sup>23</sup> סעיף 6(ג) לחוק קובע כך: "[...] מפעיל קייטנה רשאי לתת שירות של קייטנה ציבורית במחיר שונה מהמחיר המרבי שנקבע לפי סעיף 5, וכן רשאי הוא לכלול בשירות של קייטנה ציבורית סל שירותים שונה מהסל שנקבע לאותו סוג של קייטנה ציבורית לפי אותו סעיף (בסעיף קטן זה – קייטנה מיוחדת), אם מפעיל הקייטנה שהיא קייטנה מיוחדת או הרשות המקומית שבתחומה תפעל הקייטנה המיוחדת או מפעיל קייטנה מטעמה הציעו ונתנו, לכל דורש, קייטנה ציבורית שמתקיימים בה כל אלה:

- (1) הקייטנה הציבורית היא מסוג שנקבע בצו לפי סעיף 5, אשר היקף שעות הפעילות בה הוא הקרוב ביותר להיקף שעות הפעילות בקייטנה המיוחדת;
- (2) המחיר של הקייטנה הציבורית אינו עולה על המחיר המרבי שנקבע לאותו סוג של קייטנה ציבורית בצו לפי סעיף 5;
- (3) הקייטנה הציבורית כוללת את סל השירותים שנקבע לאותו סוג של קייטנה ציבורית בצו לפי סעיף 5;
- (4) הקייטנה הציבורית מופעלת באזור הרישום שבו נמצא מקום מגוריו של הדורש; לעניין זה, "אזור רישום" – אזור רישום שנקבע לפי חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949.

<sup>24</sup> לעניין זה ראו הוראות סעיף 6(ג) לחוק.



קייטנה ציבורית במקביל לקייטנה המיוחדת. גורמי המקצוע במשרד הפנים העבירו את פנייתנו ללשכה המשפטית במשרד,<sup>25</sup> אך תשובתם לא התקבלה עד מועד הגשת המסמך.

## 5. קשיים צפויים ביישום החוק

במענה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת לגבי האתגרים אותם צופה משרד הפנים ביישום החוק, ציין המשרד בתשובתו כי מאחר ומדובר בשנה הראשונה בה החוק מיושם אין בידי לדעת לאילו אתגרים יש לצפות. כאמור, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה **למרכז השלטון המקומי** בכדי לקבל את עמדתו לגבי ההוראות המסדירות את הפיקוח על מחירי הקייטנות והקשיים שהוא צופה ביישומן. במענה על פנייתנו העביר לידינו מרכז השלטון המקומי התייחסויות בכתב שהועברו ליו"ר הוועדה המייעצת ולמנכ"ל משרד הפנים במהלך עבודת הוועדה, לאחר הגשת הדוח המסכם את עבודתה ולאחר פרסום טיוטת צו הפיקוח.<sup>26</sup> **בד בבד, מרבית הרשויות המתכוונות להפעיל קייטנות ציבוריות העלו גם הן קשיים שונים בתשובותיהן לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת.**

### להלן הקשיים המרכזיים אשר עלו מהתייחסויות מרכז השלטון המקומי והרשויות המקומיות:

- **תמחור הקייטנות: טענה ששבה ועלתה בתשובות הרשויות נגעה למה שהרשויות רואות כתמחור לא ריאלי של הפעלת הקייטנות המפוקחות ובמיוחד של פעילות אחר הצהריים, בין השאר אל מול עלות הפעלת הצהרונים המפוקחים בתכנית "ניצנים" של משרד החינוך. מרכז השלטון המקומי ציין, כי הצו מתבסס על תמחור לא ריאלי של מרכיבי עלות שונים והיעדר מנגנוני עדכון מספקים לעלויות שעשויות להשתנות תוך כדי ההפעלה. כאמור, המחיר המרבי שנקבע בצו הסופי היה נמוך במידה ניכרת מהמחיר שהציעה הוועדה ושמופיע בטיטת הצו.**
- **חלק מהרשויות טענו, כי בשל התמחור החסר תיגרם פגיעה באיכות השירות – מזון, חוגים ופעילויות העשרה, ובעיקר באיכות כוח האדם שניתן לגייס לעבודה בקייטנות – מגבלות התקציב יאלצו את המפעילים להעסיק עובדים צעירים ובלתי מנוסים היות שהעובדים המיומנים המועסקים בצהרונים, שבעבר נהגו פעמים רבות לעבוד גם בקייטנות הקיץ, יסרבו לעבוד בשכר הנמוך מזה הנהוג בצהרונים ובקייטנות הפרטיות. חלק מהרשויות ציינו כי הפעלת הקייטנות תהיה אפשרית רק באמצעות סבסוד העלויות העודפות מתקציב הרשות, חלק ציינו כי הן צופות שמפעילים חיצוניים לא ייגשו למרכז להפעלת קייטנות, וחלק ציינו כי בתמחור הקיים יבצר מהן להציע לתושביהן קייטנה בשעות אחר הצהריים או בכלל.**
- **נטען, כי הערכת יתר של מספר הנרשמים הביאה להערכת חסר של מרכיבי העלות הקבועים לילד, בעיקר לאור החובה להציע קייטנה מפוקחת בכל אזור רישום. לטענת מרכז השלטון המקומי, הביקוש לקייטנות בעלות היצע פעילות כה בסיסי יהיה נמוך מהביקוש לקייטנות על בסיסן ערכה הוועדה המייעצת את חישובי הביקוש. עוד נטען, כי הביקוש לקייטנות בחודש אוגוסט, נמוך מהביקוש לקייטנות בחודש יולי. כאמור, מתשובת משרד הפנים על פנייתנו עולה כי**

<sup>25</sup> רו"ח תמי נאסה, יו"ר הוועדה המייעצת לקביעת המחיר המרבי וסל השירותים בקייטנות ציבוריות, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, דוא"ל למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 במאי 2018.

<sup>26</sup> מכתב מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, שלמה דולברג, ליו"ר הוועדה המייעצת, רו"ח תמי נאסה, בנושא עמדת מש"מ בנושא חוק הפיקוח על קייטנות התשע"ז 2017, 14 בדצמבר 2017; מכתב מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, שלמה דולברג, למנכ"ל משרד הפנים, מרדכי כהן, בנושא דוח הוועדה ליישום חוק הפיקוח על מחירי הקייטנות הציבוריות, 8 בינואר 2018; פניית היועצת המשפטית של מרכז השלטון המקומי, עו"ד נועה בן-אריה, ליו"ר הוועדה המייעצת, רו"ח תמי נאסה, בנושא התייחסות מרכז השלטון המקומי לטיטת צו הפיקוח על המחירים, 25 בינואר 2018. הועברו בדוא"ל למרכז המחקר והמידע של הכנסת ממיכל מנקס, סמנכ"לית חינוך וחברה במרכז השלטון המקומי, 28 במרס 2018.



ירידת המחיר המרבי בין טיוטת צו הפיקוח והצו הסופי, נובעת בין השאר מבחינה נוספת לעניין גודל הקבוצה הצפוי של קייטנה. משרד הפנים לא מסר פרטים נוספים בעניין אבל יתכן שהכוונה בכך היא להגדלה של מספר הילדים הנורמטיבי לקבוצה על פיו חושב תמחור העלויות.

- כאמור, המפעילים מחויבים להציע קייטנה ציבורית מפוקחת בכל אזור רישום בו מוצעת קייטנה מיוחדת. זאת, ללא הגדרה מהו **גודל הקבוצה המזערי המחייב פתיחת קייטנה באזור רישום**.
- **חוסר גמישות בסל השירותים המוגדר ומחירו:** לפי מרכז השלטון המקומי הצו אינו מתחשב בשונות בין הרשויות ואינו מאפשר להוסיף פעילויות או להאריך את הפעילות תמורת תעריף תוספתי. יצוין, כי בדוח הוועדה המייעצת נטען בהקשר זה כי "ניתן לקיים קייטנה ארוכה [...]משלושה שבועות] במחיר מרבי יחסי",<sup>27</sup> אך עניין זה לא בא לידי ביטוי מפורש בצו הפיקוח. דוגמה לחוסר גמישות כזו היא **שעת תחילת הפעילות** של הקייטנות – 8:00 - לגביה נטען שהיא שעה מאוחרת שתגרום לחוסר שביעות רצון בקרב ההורים. יצוין, כי מספר רשויות ציינו בתשובתן כי הקייטנה שיציעו תחל לפעול לפני שמונה (7:30-7:45). דוגמה אחרת נוגעת לדרישה לספק **ארוחת בוקר**: חלק מהרשויות טענו כי לא נכון לחייב אספקת ארוחת בוקר מרוכזת, שכן הורים רבים מעדיפים לשלוח בעצמם ארוחת בוקר לילדיהם, בהתאם להעדפותיהם והעדפות ילדיהם (רשות אחת ציינה כי אינה מתכוונת לספק ארוחת בוקר בקייטנה הציבורית שבכוונתה להציע לילדי הגן, אך לא נימקה את הסיבות לכך). דוגמה שלישית נוגעת **לפעילויות המוצעות בקייטנות**: בהקשר זה נטען, כי סל השירותים הבסיסי שנקבע לקייטנה יביא למיעוט משתתפים, ובפרט בקרב ילדים מכיתות ג' ואילך. זאת, שכן בתקציב שנקבע לא ניתן להציע פעילות עשירה שתצליח למשוך ילדים להשתתף בקייטנות. יצוין, כי תכנית "ניצנים" מאפשרת גמישות מסוימת במרכיבי סל השירותים – לרבות הארכת שעות הפעילות של הצהרונים והגדלת מספר הפעילויות המיוחדות – ובהתאם לכך במחיר הצהרון.
- מרכז השלטון המקומי טען כי צו הפיקוח **קובע מחיר מקסימום לקייטנות הפועלות אחר הצהריים ללא הסמכה מפורשת לכך בחוק**.

יצוין, כי הוועדה המייעצת התייחסה בדוח ההמלצות שלה להסתייגויות של מרכז השלטון המקומי, וטענה, בין השאר, כי **מרכז השלטון המקומי לא הציג נתונים שיתמכו בטענתו לגבי הערכת יתר של נרשמים, וכי בהיעדר פיקוח על מחירי קייטנות אחר הצהריים, מחירן עשוי להאמיר בכדי לגלם את פערי המחיר של קייטנות הבוקר**.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> דוח הוועדה המייעצת, עמ' 13.

<sup>28</sup> דוח הוועדה המייעצת, עמ' 12-13.

