



רשומות

הצעות חוק

הכנסת

11 ביולי 2017

724

י"ז בתמוז התשע"ז

עמוד

232 הצעת חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017.

הצעת חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017*

פרק א': מטרה והגדרות

1. מטרת החוק
- מטרתו של חוק זה לקדם את הטיפול בילדים בגיל הרך ואת התפתחותם הגופנית והשכלית, להבטיח את בריאותם הפיזית והנפשית ואת מילוי צורכיהם החינוכיים, החברתיים, הפיזיים והרגשיים ולתת להם תנאים נאותים וסביבה טיפולית-חינוכית הולמת ומותאמת, שיאפשרו להם שוויון הזדמנויות בחייהם הבוגרים.
2. הגדרות
- בחוק זה -
- "הגיל הרך" - מלידה עד תחילת הלימודים בכיתה א';
- "ועדת השרים" - ועדת השרים לענייני הגיל הרך שהוקמה לפי הוראות סעיף 19;
- "חוק תקציב שנתי" - כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985;
- "מוסד להשכלה גבוהה" - כהגדרתו בחוק שילוב סטודנטים במערכת החינוך, התשס"ה-2005;
- "המועצה להשכלה גבוהה" - כמשמעותה בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958;
- "תחום הגיל הרך" - לרבות נושאים אלו: חינוך וחינוך מיוחד, בריאות לרבות רפואה מונעת, טיפות חלב ומכונים להתפתחות הילד, רווחה, מסגרות חינוכיות וטיפוליות ופיתוח מסגרות אלו, תזונה, פנאי, הדרכת הורים, בטיחות וצמצום העוני, והכול אם הם נוגעים לגיל הרך;
- "השר" - שר החינוך.

ד ב ר י ה ס ב ר

בדוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל נכתב כי "הפערים בחינוך מתחילים מהגיל הצעיר ביותר, ונראים כבר עם הכניסה של הילדים לגן ולבית הספר. מכאן שהשקעה חינוכית בגילאים הצעירים תסייע בצמצום פערים אלו ובלבד שתימשך לאורך שלבי ההתפתחות השונים של הילדים..." (דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, מהדורה שנייה, יולי 2014). בדוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי נכתב כי "...חינוך איכותי בגילאים צעירים יקנה לילדים כלים יסודיים ומקיפים ללמידה ולחשיבה ויעצים את כישוריהם האישיים והחברתיים..." (דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, מהדורה שנייה, אוקטובר 2011).

בישראל יש גורמים אחדים שאחראים לטיפול בילדים מלידה ועד תחילת לימודיהם בכיתה א' (להלן - הגיל הרך) ולחינוכם, כגון מערך טיפות החלב וההדרכה להורים, מעונות היום והמערך להכשרה האקדמית של אנשי חינוך בתחום הגיל הרך, אולם אין גורם אחראי שמרכז את הטיפול בילדים בגיל הרך. לפיכך, יש צורך חיוני בקביעת מדיניות לאומית סדורה וארוכת טווח להשקעה ולטיפול בגיל הרך, שתאגד את כלל היבטי ההתפתחות האישית והחברתית ותקבע את דרכי שיתוף הפעולה והתיאום בין הגורמים המעורבים בטיפול בילדים בגיל הרך ובחינוכם.

* הצעת חוק מס' 2138/20 פ"פ (מספר פנימי: 565783); הועברה לוועדה ביום א' באדר א' התשע"ז (10 בפברואר 2016).

1 ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

2 ס"ח התשס"ה, עמ' 520.

3 ס"ח התשי"ח, עמ' 191.

פרק ב': המועצה לגיל הרך

3. מוקמת בזה המועצה לגיל הרך (בחוק זה - המועצה), שתפעל במסגרת משרד החינוך. הקמת המועצה לגיל הרך
4. תפקידי המועצה הם:
- (1) להכין תכנית לאומית רב-שנתית, לתקופה שלא תפחת משלוש שנים ולא תעלה על חמש שנים, שמטרתה לקדם את הטיפול בתחום הגיל הרך כפי שהחליטה המועצה ולהמליץ על סדרי העדיפויות ליישום התכנית האמורה;
 - (2) לתאם בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות בתחום הגיל הרך, ובכלל זה תיאום לשם איתור וזיהוי מוקדם של ילדים בגיל הרך במצבי סיכון, של קשיים בתפקוד הורי ושל עיכוב בהתפתחות של תינוקות ופעוטות, וכן תיאום לשם צמצום העוני בקרב ילדים בגיל הרך, והכול לשם הטיפול בהם;
 - (3) לתאם בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות בכל הנוגע לצרכים של ילדים עם מוגבלויות בגיל הרך;
 - (4) להמליץ על אמות מידה בתחום הגיל הרך ועל דרכי יישום ואכיפה של אמות המידה האמורות;
 - (5) לגבש המלצות לגבי ההכשרה המקצועית הנדרשת מאנשי מקצוע העוסקים בתחום הגיל הרך;
 - (6) לקדם פעולות הסברה בתחום הגיל הרך;
 - (7) להמליץ על דרכי הערכה ומדידה איכותית וכמותית של פעילות המוסדות בתחום הגיל הרך ושל ההכשרות של אנשי המקצוע העוסקים בתחום הגיל הרך;
 - (8) להקים ולנהל מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הגיל הרך כאמור בסעיף 11;
 - (9) להמליץ על תכנית לעניין יצירת רצף בין המסגרות המיועדות לגיל הרך ובין מסגרות כאמור לבתי הספר, לרבות בחינוך המיוחד;
 - (10) לייעץ לוועדת השרים בכל עניין הנוגע לתחומי פעולתה.
5. המועצה רשאית למנות ועדות מייעצות, מקרב חבריה ושלא מקרב חבריה, לתקופה שתקבע ועדות מייעצות ולמטרות שתקבע, ולמנות יושבי ראש לוועדות אלו.

ד ב ר י ה ס ב ר

במועצה יכהנו 20 חברים שימנה שר החינוך, והוא יהיה גם יושב הראש של המועצה. חברי המועצה יהיו נציגים של משרדי ממשלה, נציגי מוסדות להשכלה גבוהה, נציגי ציבור בעלי ידע או ניסיון רבים בתחום הגיל הרך, נציגי ארגונים המפעילים מעונות יום ורופא מומחה ברפואת ילדים.

מוצע אפוא להקים מועצה לגיל הרך שתפעל במסגרת משרד החינוך ותהיה אחראית לרכז את תחום הגיל הרך (להלן - המועצה). תחום זה יכלול עניינים הנוגעים לגיל הרך, ובין היתר נושאים אלו: חינוך וחינוך מיוחד, בריאות לרבות רפואה מונעת, טיפות חלב ומכונים להתפתחות הילד, רווחה, מסגרות חינוכיות וטיפוליות ופיתוח של מסגרות אלו, תזונה, פנאי, הדרכת הורים, בטיחות וצמצום העוני.

6. הזמנת מומחים ובעלי ידע
המועצה רשאית לזמן לדיניה מומחים ובעלי ידע בנושאים מקצועיים או לבקש מהם חוות דעת אם ראתה שהדבר דרוש לה לשם גיבוש עמדתה.
7. סדרי עבודה
(א) יושב ראש המועצה או סגנו יכנסו את המועצה לפחות ארבע פעמים בשנה קלנדרית.
(ב) המניין החוקי בישיבות המועצה הוא 12 מחבריה, ובהם יושב ראש המועצה או סגנו, וכן שלושה חברים לפחות שהם נציגי משרדי ממשלה שונים, ואחד מהם - נציג משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
(ג) החלטות המועצה יתקבלו ברוב קולות של חברי המועצה המשתתפים בהצבעה, ובהם שלושה חברים שהם נציגי משרדי ממשלה שונים לפחות; היו הקולות שקולים, יכריע יושב ראש המועצה, ובהיעדרו - סגנו.
(ד) המועצה תפרסם לציבור את סדר היום הצפוי של ישיבות המועצה, וכן תפרסם לאחר הישיבות את ההחלטות שהתקבלו בהן.
(ה) המועצה תקבע את סדרי עבודתה ונהליה, ככל שלא נקבעו לפי חוק זה.
8. תוקף פעולות
קיום המועצה, סמכויותיה, תוקף החלטותיה ופעולותיה לא ייפגעו מחמת שנתפנה מקומו של חבר מחבריה.
9. גמול והחזר הוצאות
(א) חבר המועצה, למעט סגן יושב ראש המועצה, לא יהיה זכאי לגמול בעד חברותו במועצה, אך יהיה זכאי לקבל החזר הוצאות סבירות שהוציא לצורך השתתפותו בישיבות המועצה, ובלבד שאינו זכאי לקבל החזר עבור הוצאות אלו ממקור אחר.
(ב) חבר המועצה שהוא עובד המדינה, עובד גוף מתוקצב או עובד באותו גוף שהוא מייצג במועצה לא יהיה זכאי להחזר הוצאות כאמור בסעיף קטן (א).
(ג) סגן יושב ראש המועצה יהיה זכאי לקבל שכר או גמול, לפי הוראות שיקבעו השר ושר האוצר.
(ד) בסעיף זה, "עובד המדינה" ו"עובד גוף מתוקצב" - כהגדרתם בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
10. דוח שנתי
(א) המועצה תכין מדי שנה דוח שנתי המסכם את פעילותה ואת החלטותיה בשנה החולפת, את עיקר הממצאים של מרכז המידע כאמור בסעיף 11, את התכנית הלאומית הרב-שנתית המעודכנת שהכינה בתחום הגיל הרך ואת יישום התכנית הרב-שנתית במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות.
(ב) הדוח השנתי יוגש לראש הממשלה, לוועדת השרים וליושב ראש הכנסת לא יאוחר מיום 31 במרס בכל שנה לגבי השנה שחלפה; יושב ראש הכנסת יורה על קיום דיון בדוח השנתי שהוגש לו כאמור, בכנסת או בוועדה מוועדותיה שתחום הגיל הרך נמצא בתחום סמכויותיה ושקבעה ועדת הכנסת.
(ג) ועדת השרים תקיים דיון בדוח השנתי לאחר הגשתו.

ד ב ר י ה ס ב ר

- בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תבחן ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת הוספת נציגים למועצה מגופים אחרים וממשרדי הממשלה.

11. (א) המועצה תקים ותנהל מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הגיל הרך (להלן – מרכז מידע) שמטרותיו הן הפעלת מערך לאיסוף מידע, עריכת מחקרים ועיבוד נתונים בתחום הגיל הרך והעמדת המידע לשימוש עבודת המועצה.
- (ב) מרכז המידע יפעל להאחדה בשימוש של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות במונחים הנוגעים לתחום הגיל הרך.
- (ג) פעילות מרכז המידע בתחום החינוך תיעשה בתיאום עם הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך שבמשרד החינוך; פעילות מרכז המידע בתחומים אחרים תיעשה בתיאום עם יחידות המחקר של משרדי הממשלה, ככל שהתחום נוגע אליהן.

פרק ג': חברי המועצה

12. (א) השר יהיה יושב ראש המועצה והוא ימנה 20 חברים נוספים, והם:
- (1) אדם בעל ידע רב, מומחיות וניסיון רב מוכח בנושא אחד לפחות בתחום הגיל הרך, שימונה בהתייעצות עם שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, והוא יהיה סגן יושב ראש המועצה וינהל את עבודתה;
 - (2) שני עובדי משרד הבריאות, בעלי זיקה לנושא אחד לפחות בתחום הגיל הרך ולתחום בריאות הציבור, שימונו לפי המלצת שר הבריאות;
 - (3) שני עובדי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בעלי זיקה לנושא אחד לפחות בתחום הגיל הרך, שימונו לפי המלצת שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים;
 - (4) שני נציגים של האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שימונו לפי המלצת שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים;
 - (5) עובד משרד האוצר, שימונה לפי המלצת שר האוצר;
 - (6) שני עובדי משרד החינוך, בעלי זיקה לנושא אחד לפחות בתחום הגיל הרך;
 - (7) שני נציגים שימונו לפי המלצת שר הפנים, האחד מקרב עובדי משרדו והשני ראש רשות מקומית או סגנו;
 - (8) שני אנשי סגל אקדמי בכיר במוסד להשכלה גבוהה, האחד בעל מומחיות במחקר מתקדם בנושא אחד לפחות בתחום הגיל הרך, והאחר איש סגל אקדמי בכיר במוסד להשכלה גבוהה שהוא מוסד להכשרת עובדי חינוך, בעל מומחיות בהכשרת עובדי הוראה לגיל הרך, שימונו לפי המלצת המועצה להשכלה גבוהה;

ד ב ר י ה ס ב ר

מוצע לקבוע כי תפקידי המועצה יהיו, בין היתר, להמליץ על תכנית לאומית רבי-שנתית שמטרתה לקדם את הטיפול בתחום הגיל הרך ולהמליץ על סדרי העדיפויות ליישום התכנית האמורה, לתאם בין משרדי הממשלה בתחום הגיל הרך, להקים ולנהל מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הגיל הרך ולייעץ לוועדת השרים לענייני

הגיל הרך שתוקם לפי החוק המוצע בכל עניין הנוגע לתחומי פעולתה. כמו כן, מוצע לקבוע כי המועצה תכין מדי שנה דוח שנתי לעניין פעילותה ותגיש אותו לראש הממשלה, לוועדת השרים לענייני הגיל הרך וליושב ראש הכנסת.

(9) ארבעה נציגי ציבור בעלי ידע או ניסיון רבים בתחום הגיל הרך, כגון נציגי הורים ונציגי ארגונים העוסקים בגיל הרך, שמייצגים מגוון רחב ככל האפשר של גופים ציבוריים ופרטיים, ובלבד שאחד מנציגי הציבור יהיה אדם בעל ידע ומומחיות בשילוב ילדים עם מוגבלויות בגיל הרך במסגרות הטיפול והחינוך הכלליות, אחד ייצג את האוכלוסייה החרדית ואחד - את האוכלוסייה הערבית; אחד מנציגי הציבור ימונה לפי המלצת שר הבריאות;

(10) נציג ארגונים המפעילים מעונות יום, שימונה לפי המלצת שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים;

(11) רופא מומחה ברפואת ילדים, שימונה לפי המלצת הארגון המקצועי המייצג את המספר הגדול ביותר של רופאים העוסקים ברפואת ילדים בישראל.

(ב) הודעה על מינוי המועצה, על הרכבה ועל כל שינוי בהרכבה תפורסם ברשומות.

(ג) לא ימונה כחבר המועצה מי שהורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר המועצה, או מי שהוגש נגדו כתב אישום בעבירה פלילית או קובלנה בעבירת משמעת כאמור.

13. ייצוג הולם בהרכב המועצה יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגן של כלל קבוצות האוכלוסייה בחברה הישראלית, ובכלל זה לקבוצות האוכלוסייה המנויות בסעיף 15(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.⁴

14. (א) תקופת כהונתו של חבר המועצה, מלבד השה, תהיה ארבע שנים, ואפשר לשוב ולמנותו לתקופת כהונה נוספת אחת בלבד.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), תקופת כהונתו של חבר המועצה נציג הארגונים המפעילים מעונות יום שמונה לפי סעיף 12(א)(10) תהיה שנתיים, ואפשר לשוב ולמנותו לתקופת כהונה נוספת אחת בלבד.

15. (א) חבר המועצה יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו בהתקיים אחד מאלה:

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות לשר;

(2) חדל להתקיים בו תנאי מהתנאים למינויו כאמור בסעיף 12;

(3) הוא הורשע בעבירה כאמור בסעיף 12(ג).

(ב) השר רשאי להעביר חבר מועצה מכהונתו לפני תום תקופת כהונתו, בהודעה בכתב, אם נבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידו או שהוא נעדר בלא סיבה מוצדקת משלוש ישיבות רצופות של המועצה או ביותר משליש מישיבותיה במשך שנה אחת; היעדרות בשל שירות מילואים או בשל תקופת לידה והורות לא תובא במניין ההיעדרויות לענין סעיף קטן זה.

פקיעת כהונה, העברה מכהונה והשעיה מכהונה

ד ב ר י ה ס ב ר

של חברי המועצה, פקיעת כהונה, העברה מכהונה והשעיה מכהונה, ניגוד עניינים אפשרי של חבר המועצה, וכן הוראות לעניין מתן גמול והחזר הוצאות לחברי המועצה.

מוצע לקבוע הוראות שונות הנוגעות לחברי המועצה ולעבודתה, ובכללן הוראות לעניין סדרי העבודה של המועצה, סמכותה למנות ועדות מייצעות ולזמן לדיונים מומחים ובעלי ידע בנושאים שבתחומה, תקופת הכהונה

⁴ ס"ח התשי"ט, עמ' 86.

- (ג) הוגש נגד חבר המועצה כתב אישום בעבירה פלילית או קובלנה בעבירת משמעת כאמור בסעיף 10(ג), רשאי השר להשעותו מכהונתו עד למתן פסק דין סופי בעניינו.
16. (א) לא ימונה ולא יכהן כחבר המועצה מי שעלול להימצא, במישורין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כחבר המועצה לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו.
- (ב) חבר המועצה לא יטפל במסגרת תפקידו בנושא העלול לגרום לו להימצא, במישורין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כחבר המועצה לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו.
- (ג) נודע לחבר המועצה שהוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים כאמור בסעיף קטן (ב), יודיע על כך ליושב ראש המועצה או לסגן יושב ראש המועצה, ימסור לו את המידע הנוגע לעניין ולא יטפל בנושא כאמור באותו סעיף קטן.
- (ד) על אף האמור בסעיף זה, רשאי חבר המועצה להביא בחשבון גם את עניינים של הגוף או האוכלוסייה שהוא נציגם, ככל שהם קשורים לחוק זה, ולא יראו אותו כמצוי במצב של ניגוד עניינים בשל כך בלבד.
- (ה) בסעיף זה -
- ”בעל עניין” - כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ”ח-1968⁵;
- ”טיפול” - לרבות קבלת החלטה, העלאת נושא לדיון, נוכחות בדיון, השתתפות בדיון או בהצבעה או עיסוק בנושא מחוץ לדיון;
- ”עניין אישי”, של חבר המועצה - לרבות עניין אישי של קרובו, עניין של תאגיד שהוא או קרובו הם בעלי עניין בהם, או עניין של גוף שהוא או קרובו הם מנהלים או עובדים אחראים בו;
- ”קרוב”, של אדם - בן זוג, הורה, הורי הורה, בן או בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד או דודה וילדיהם, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות חורגים, וכל אדם הסמוך על שולחנו, וכן שותף, מעסיק או עובד.
17. (א) התפטר חבר המועצה מתפקידו או חדל מסיבה אחרת לכהן כחבר המועצה לפני תום תקופת כהונתו, ימנה השר חבר אחר במקומו באותה הדרך שבה נתמנה אותו חבר ולמשך יתרת תקופת כהונתו.
- (ב) חבר המועצה שנבצר ממנו למלא את תפקידו במשך תקופה העולה על שלושה חודשים או חבר המועצה שהושעה לפי סעיף 15(ג), רשאי השר למנות לו ממלא מקום באותה הדרך שבה נתמנה אותו חבר ולמשך התקופה שבה נבצר ממנו למלא את תפקידו או למשך תקופת ההשעיה, לפי העניין.

ד ב ר י ה ס ב ר

להערכת משרד האוצר, העלות התקציבית של הצעת החוק היא כ-8 מיליון שקלים חדשים לשנה. ואולם, מכיוון שהממשלה נתנה את הסכמתה להצעת החוק, לא מדובר בהצעת חוק תקציבית כהגדרתה בסעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה.

עוד מוצע לקבוע כי הממשלה תקים ועדת שרים לענייני הגיל הרך, שתדון בתכנית הלאומית הרב-שנתית שהכינה המועצה. התקציב למימוש התכנית הלאומית הרב-שנתית יהיה תקציב נוסף בסעיף תקציב משרד החינוך.

⁵ ס”ח התשכ”ח, עמ’ 234.

פרק ד': תקציב וועדת שרים לענייני הגיל הרך

18. תקציב המועצה למימון פעולותיה והוצאותיה לפי הוראות חוק זה, למעט התקציב למימוש התכנית הלאומית הרב-שנתית לגיל הרך כאמור בסעיף 19(ב), ייקבע במסגרת ההקצאה לתחום הפעולה – המועצה לגיל הרך, בסעיף תקציב משרד החינוך, בחוק התקציב השנתי.
19. (א) הממשלה תקים ועדת שרים לענייני הגיל הרך, ואלה חבריה: השר, והוא יהיה יושב ראש הוועדה, שר הבריאות, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שר האוצר ושר הפנים.
- (ב) ועדת השרים תדון בתכנית הלאומית הרב-שנתית שהכינה המועצה ותאשר אותה בשינויים שעליהם תחליט הוועדה.
- (2) התקציב למימוש התכנית הלאומית הרב-שנתית ייקבע בחוק התקציב השנתי כתקציב נוסף בסעיף תקציב משרד החינוך, במסגרת ההקצאה לתחום הפעולה – תקציב למימוש התכנית הלאומית הרב-שנתית לגיל הרך, אלא אם כן קבעה ועדת השרים אחרת: המועצה תפקח על ביצוע התקציב.

פרק ה': ביצוע ותקנות

20. השר ממונה על ביצועו של חוק זה, והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו.

ד ב ר י ה ס ב ר

- השפעה על זכויות הילד
- תקדם אותו ותתאם בין הגורמים המטפלים בתחום זה, והכול כדי לצמצם את הפערים בין ילדים בגיל הרך ולתת להם נקודת התחלה שווה, נועדה להיטיב עם זכויות ילדים.
- הקמת מועצה שתאחד את הטיפול בתחום הגיל הרך,

יוזמים: חברי הכנסת מנואל טרכטנברג, אלי אלאלון, אורלי לוי אבקסיס, יעקב מרגי, יפעת שאשא ביטון, דוד אמסלם