



יישום חוק המועצה לגיל הרך

כתיבה: אתי וייסבלאי | אישור: יובל וורגן
תאריך: ה' בתשרי תשפ"א, 23 בספטמבר 2020

סקירה

תוכן עניינים

1.....	תמצית.....	1
2.....	מבוא	1.1
3.....	חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017	2.2
5.....	פעילות המועצה לגיל הרך	3.3
5.....	מינוי המועצה והרכבה	3.1
6.....	כוח אדם ותקציב	3.2
7.....	סדרי העבודה של המועצה וגיבוש תכנית רב-שנתית	3.3
9.....	מעורבות המועצה בהתפתחויות האחרונות בתחום המדיניות לגיל הרך	3.4
11.....	מרכז למידע ולמחקר בתחום הגיל הרך	3.5
12.....	נספח: חברי המועצה לגיל הרך	

תמצית

חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017 קובע כי תוקם מועצה לגיל הרך שתפקידה לקדם מדיניות אחידה ורצף בין גורמים ומסגרות שונות המטפלים בילדים מגיל לידה עד גיל שש. במסמך זה שנכתב לבקשת יו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, חה"כ רם שפע, נציג את פעילות המועצה סמוך לשנתיים מאז הקמתה.

בין הממצאים במסמך:

- ❖ בישראל אין כיום גוף אחד שמרכז את מתן הטיפול, החינוך והשירותים לילדים מגיל לידה עד גיל שש. השירותים לגיל הרך ניתנים על ידי משרדי ממשלה שונים, רשויות מקומיות וארגוני מגזר שלישי.
- ❖ על רקע זה אישרה הכנסת ביולי 2017 את חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017. החוק קובע כי תוקם מועצה לגיל הרך שתפעל במסגרת משרד החינוך ומטיל עליה תפקידים שונים בהם: הכנת תכנית רב-שנתית לאומית לגיל הרך, תיאום בין הגורמים השונים הפעילים בתחום, המלצה על אמות מידה לטיפול וחינוך בגיל הרך, הקמת מרכז מידע לגיל הרך ועוד.
- ❖ המועצה לגיל הרך מונתה בנובמבר 2018 (מועד מאוחר יותר מזה הקבוע בחוק) ובה 22 חברים. יו"ר המועצה הוא שר החינוך. בהרכב המועצה אין ייצוג לארגוני הורים או לגני הילדים הפרטיים. ארבעה מן החברים במועצה מגיעים מארגונים המפעילים מעונות יום מוכרים אף כי לפי החוק יש להם מקום אחד במועצה.
- ❖ על פי סיכום בין משרדי החינוך והאוצר התקציב השנתי של המועצה היה צפוי להיות שישה מיליון ש. **בפועל הוקצו לפעילות המועצה מאז הקמתה כ-2 מיליון ש"ח: 1.5 מיליון ש"ח ב-2019 וחצי מיליון ש"ח בשנת 2020.** במועצה מועסקת עובדת אחת – סגנית יו"ר המועצה סימה חדד.
- ❖ לפי תשובת סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך לפנייתנו, בתקופה שמאז הקמתה עסקה המועצה בהכנת התשתית הארגונית לפעילותה לרבות הקמת ועדות משנה למועצה וקביעת מבנה מינהלת המועצה ומרכז המחקר שלה ובגיבוש עקרונות המדיניות שעל פיהם תנוסח התכנית הלאומית הרב-שנתית. **סיום גיבוש התכנית צפוי על פי המועצה עד סוף שנת 2020.** זאת בכפוף לאישור תקציבי המועצה לחודשים ספטמבר עד דצמבר 2020. עם זאת, **ועדת השרים לגיל הרך שהיא הגורם הממשלתי שבסמכותו לאשר את התכנית הרב-שנתית הלאומית לגיל הרך לא הוקמה עד כה.**
- ❖ **המועצה לא הייתה מעורבת בתהליכים ובהתרחשויות השונות הקשורות בגיל הרך בתקופת פעילותה** לרבות השפעות משבר הקורונה וניסוח תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018. על פי המועצה, בדוח השנתי שלה לשנת 2019 שצפוי להתפרסם לאחר אישור שר החינוך היא תתייחס לחלק מנושאים אלה. כן העבירה תגובתה לתקנות במסגרת הליך קבלת הערות הציבור לתזכיר התקנות.

1. מבוא

אין כיום גוף אחד שמרכז את מתן הטיפול, החינוך והשירותים לילדים בגיל הרך בישראל. פיתוח המדיניות, השירותים והטיפול בילדים בגיל הרך בישראל ובקבוצות שונות בתוך אוכלוסייה זאת נחלקים בין משרדי ממשלה שונים

בשנת 2019 היו בישראל 1.091 מיליון ילדים עד גיל שש, ובהם 551,400 תינוקות ופעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש.¹ להערכת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כ-22% מן הילדים עד גיל שלוש מטופלים במעונות יום ומשפחתונים מוכרים, 31% במעונות יום ומשפחתונים פרטיים ו-47% בהסדרים אחרים.²

מחקרים רבים שנערכו בארץ ובעולם בנושא הגיל הרך מלמדים שאיכות חוויותיהם והתנסותם היומיומית של ילדים מרגע לידתם משפיעה על התפתחותם הקוגניטיבית, הרגשית והחברתית בילדות ועל הישגיהם בבית הספר ובחיים בכלל. מוסכם על גורמים שונים המעורבים בתחום הגיל הרך שלאיכות הטיפול, החינוך והטיפול של ילדים בשנות חייהם הראשונות יש חשיבות חברתית וכלכלית רבה.

אין כיום גוף אחד שמרכז את מתן הטיפול, החינוך והשירותים לילדים בגיל הרך בישראל. פיתוח המדיניות, השירותים והטיפול בילדים בגיל הרך בישראל ובקבוצות שונות בתוך אוכלוסייה זאת נחלקים בין משרדי ממשלה שונים שהמרכזיים שבהם הם משרדי החינוך, הבריאות ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. כל משרד מסדיר את הפעילות בתחום הגיל הרך בדרכו. הדבר בא לידי ביטוי הן בתפקידו, במטרתו ובקביעת קבוצת היעד שבה הוא מטפל והן באופן מתן השירותים לאוכלוסייה זאת ובאופן תקצובם. האחריות על מתן השירותים בפועל היא במקרים רבים על הרשויות המקומיות שלהן תפקיד חשוב במתן שירותים לילדים בגיל הרך, ביישום מדיניות הממשלה ובהקצאת משאבים ותקציבים לשירותים אלה. נוסף על כך, שירותים שונים לגיל הרך ניתנים על ידי קופות החולים וארגוני מגזר שלישי שונים.³

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2020](#) - מספר 71, לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל.
² משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, [תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, דוח RIA - הערכת השפעות רגולציה](#), אוגוסט 2020.
³ להרחבה על השירותים הניתנים בידי גורמים שונים ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל: תמונת מצב](#), כתיבה: מריה רבינוביץ, 20 ביולי 2015.

איור 1: המענה הציבורי לגיל הרך, מיפוי תחומים עיקריים וגורמי אחריות ופיקוח⁴



על רקע זה עלה הצורך בהקמת גוף ממשלתי שיעמוד על צרכי הילדים בגיל הרך, יעסוק בתיאום בין עבודתם של הגורמים השונים העוסקים בנושא זה, יציג מדיניות ואסטרטגיה בתחום זה ויפקח על יישומה.

על פי מחקר של מוסד שמואל נאמן ממרץ 2019 תיקון הכשלים בהתייחסות הבסיסית ובטיפול בפועל בגיל הרך מצריכים שינוי מהותי ולא רק צעדי מדיניות נקודתיים כתגובה להתרחשויות וללחצים חיצוניים. לצורך שינוי זה יש להתוות אסטרטגיה יסודית וכוללת בתחום הגיל הרך ומפת דרכים ליישומה.⁵

2. חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017⁶

ביולי 2017 אישרה הכנסת את חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017. על פי דברי ההסבר להצעת החוק שהוגשה על ידי קבוצת חברי כנסת מטעם ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת:

"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."⁷

⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מדיניות ציבורית לגיל הרך בישראל ובעולם היבטים נבחרים בתחום הטיפול והחינוך](#), מצגת בכנס מדיניות הגיל הרך בישראל, אתי וייסבלאי ומריה רבינוביץ, יולי 2015.
⁵ פרופ' מנואל טרכטנברג, ["היפוך הפירמידה" חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל](#), מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, מרץ 2019.
⁶ תודה לעו"ד שמרית גיטלין שקד היועצת המשפטית של הוועדה לזכויות הילד של הכנסת על הערותיה לפרק זה.
⁷ דברי הסבר להצעת חוק מס' פ/2138/20 ביוזמת חברי הכנסת, מנואל טרכטנברג, אלי אלאולוף, אורלי לוי אבקסיס, יעקב מרגי, יפעת שאשא ביטון ודוד אמסלם.

סעיף 3 בחוק קבע את הקמת המועצה לגיל הרך שתפעל במסגרת משרד החינוך. בין תפקידי המועצה:

שר החינוך יהיה יושב ראש המועצה ויהיו בה 22 חברים נוספים בהם 13 נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים, אנשי אקדמיה, נציגי השלטון המקומי, נציגי ציבור, נציגי ארגונים המפעילים מעונות יום ורופא מומחה ברפואת ילדים.

1. להכין תכנית לאומית רב-שנתית שמטרתה לקדם את הטיפול בתחום הגיל הרך;
2. לתאם בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות בתחום הגיל הרך;
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;
8. להקים ולנהל מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הגיל הרך;
9. להמליץ על תכנית לעניין יצירת רצף בין המסגרות המיועדות לגיל הרך ובין מסגרות כאמור לבתי הספר, לרבות בחינוך המיוחד.

על פי פרק ג' בחוק, שר החינוך יהיה יושב ראש המועצה ויהיו בה 22 חברים נוספים בהם 13 נציגים שימונו על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים: הבריאות, העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, החינוך, האוצר והפנים. בין נציגים אלה אדם בעל ידע רב, מומחיות וניסיון רב מוכח בתחום הגיל הרך שימונה על ידי שר החינוך בהתייעצות עם שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לסגן יושב ראש המועצה וינהל את עבודתה. יתר החברים במועצה יהיו אנשי אקדמיה, נציגי השלטון המקומי, נציגי ציבור, נציגי ארגונים המפעילים מעונות יום ורופא מומחה ברפואת ילדים. בהרכב המועצה יינתן לייצוגן של כלל קבוצות האוכלוסייה בחברה הישראלית, לפחות אחד מחברי המועצה יהיה מקרב האוכלוסייה החרדית ואחד לפחות מקרב האוכלוסייה הערבית. המועצה תכונס לפחות ארבע פעמים בשנים קלנדרית וסדר היום לשיבות המועצה והחלטותיה יפורסמו לציבור.

נציין כי כאמור, האחריות על הטיפול והחינוך לילדים עד גיל שש בישראל נחלקת בין משרדי החינוך והעבודה והרווחה. על פי דברי יוזמי החוק בדיונים על אישורו הצבת שר החינוך בראש המועצה נועדה לקבע תפיסה ולפיה החינוך מתחיל בגיל לידה ומשרד החינוך הוא הגורם

הממשלתי שיש לו את היכולות המקצועיות והסמכויות התקציביות הנדרשות לתיאום בין הגורמים השונים.⁸

פרק ד' בחוק קובע כי הממשלה תקים **ועדת שרים לענייני הגיל הרך** בראשות שר החינוך ובהשתתפות שר הבריאות, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שר האוצר ושר הפנים. הוועדה תדון בתכנית הלאומית הרב-שנתית שהכינה המועצה ותפקח על ביצוע התקציב ליישומה שיוקצה כסעיף נפרד במסגרת התקציב השנתי של משרד החינוך.

לפי סעיף 11 לחוק על המועצה לגיל הרך להקים **מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הגיל הרך** שמטרתו הן הפעלת מערך לאיסוף מידע, עריכת מחקרים ועיבוד נתונים בתחום הגיל הרך. כן נקבע כי המועצה תפרסם דוח שנתי המסכם את פעילותה ואת הממצאים של מרכז המידע לגיל הרך.

כן נקבע כי תחילת החוק שישה חודשים מיום פרסומו וכי ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת רשאית לדחות מועד זה בשלושה חודשים פעם אחת בלבד.

3. פעילות המועצה לגיל הרך

אף כי החוק קובע כי המועצה לגיל הרך תוקם בתוך שישה חודשים, בפועל מינה משרד החינוך את המועצה לגיל הרך בנובמבר 2018 למעלה משנה לאחר אישור החוק.

המועצה לגיל הרך מונתה בנובמבר 2018. בתקופה שמאז הקמתה עסקה בהכנת התשתית לפעילותה ובגיבוש עקרונות המדיניות שעל פיהם תנוסח התכנית הלאומית הרב-שנתית שעליה להגיש. אף כי המועצה צפויה לסיים את ניסוח התכנית הלאומית הרב-שנתית עד סוף שנת 2020, מועד הגשת התכנית לאישור הממשלה וכפועל יוצא מכך אישורה על ידי ועדת השרים לגיל הרך איננו ברור. קיום הפעילות הנוספת של המועצה, הסברה ומרכז מידע ומחקר לגיל הרך תלויה באישור תקציבי לשנת התקציב 2021.

עד כה המועצה לא הביעה עמדה פומבית או הייתה מעורבת בטיפול בנושאים השונים הקשורים לגיל הרך שעל סדר היום הציבורי.

3.1 מינוי המועצה והרכבה

אף כי החוק קובע כאמור כי המועצה לגיל הרך תוקם בתוך שישה חודשים, בפועל מינה משרד החינוך את המועצה לגיל הרך בנובמבר 2018 למעלה משנה לאחר אישור החוק. המועצה כוללת 22 חברים מתחומים שונים בראשות שר החינוך. לסגנית יו"ר הוועדה מונתה סימה חדד, לשעבר ראש האגף לחינוך קדם-יסודי במשרד החינוך. בין החברים במועצה, חוקרים באקדמיה, חברי מועצה ברשויות מקומיות, נציגי ארגונים העוסקים בעניינם של ילדים עם מוגבלות ומנהלי רשתות של מעונות יום לפעוטות.

⁸ ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הצעת חוק הרשות לגיל הרך, התשע"ו-2015, פרוטוקול דיון, 6 ביוני 2016, 12 ביולי 2016. להרחבה בנושא הדיון הציבורי סביב העברת האחריות על המסגרות לגיל הרך ממשרד העבודה והרווחה למשרד החינוך ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מסגרות לילדים בגיל הרך והפיקוח עליהן](#), כתיבה: מריה רבינוביץ', ד"ר יסכה מוניקדם-גבעון, אתי וייסבלאי, 2 בפברואר 2020.

סמוך למועד מינוי המועצה התעוררה ביקורת ציבורית על הרכבה. בדיון ועדת החינוך של הכנסת בנובמבר 2018 נטען כי אף כי מונתה נציגה ערבית אחת, הדבר אינו מספק ואינו משקף את חלקה של האוכלוסייה הערבית באוכלוסיית הילדים בגיל הרך בישראל. כן ביקרו משתתפי הדיון את היעדר הייצוג בוועדה להורים. נציגי משרד החינוך בדיון מסרו כי הרכב הוועדה עומד בדרישות החוק. בסיכום הדיון ביקשה הוועדה ממשרד החינוך לדאוג למינוי נציגות הורים בוועדה ושכל נושא מקצועי שיידון במסגרת המועצה, יוקם צוות מקצועי ובו ייוצגו המגזרים והאוכלוסיות השונות על פי הייחוד בטיפול, בדגש על האוכלוסייה הערבית.⁹ למרות זאת הרכב המועצה לא שונה.

פירוט החברים במועצה בנספח למסמך זה. נציין כי מבין ארבעה נציגי הציבור במועצה שלושה מגיעים מארגונים המפעילים מעונות יום מוכרים. אף כי לארגונים אלה נציג משלהם במועצה. עם זאת, אין במועצה נציג לגני הילדים הפרטיים. כמו כן, בשנה האחרונה פרשו שני חברי מועצה מתפקידם ולא מונה להם מחליף.¹⁰

3.2 כוח אדם ותקציב

במועצה הלאומית לגיל הרך מועסקת כיום עובדת אחת והיא נעזרת בנוסף בחברת ייעוץ אסטרטגי חיצונית.¹¹

תקצוב המועצה מתבצע מכוח סעיף ייעודי בתקציב משרד החינוך. על פי סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך במועד הקמת המועצה סוכם בין משרדי האוצר והחינוך כי התקציב השנתי של המועצה יהיה שישה מיליון ש"ח בסה"כ.¹² עם זאת, על פי נתוני האוצר בשנת 2018 הוקצו למועצה כ-1.6 מיליון ש"ח ובשנת 2019 – 2.7 מיליון ש"ח. אין נתונים רשמיים על ביצוע תקציב המועצה בתקופה זאת.¹³ מן המועצה נמסר כי **בפועל מאז הקמת המועצה בסוף שנת 2018 היה התקציב הכולל שהשתמשה בו כ-2 מיליון ש"ח**. בשנת 2019 נוצלו 1.5 מיליון ש"ח מתקציב זה; ובשנת 2020 על רקע היעדר תקציב מדינה מאושר הוקצו ונוצלו כחצי מיליון ש"ח בלבד. לפעילותה בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2020 נדרשים 400,000 ש"ח נוספים.¹⁴

מאז הקמת המועצה בסוף שנת 2018 היה התקציב הכולל שהשתמשה בו כ-2 מיליון ש"ח. בשנת 2019 נוצלו 1.5 מיליון ש"ח ובשנת 2020 הוקצו ונוצלו כחצי מיליון ש"ח. לפעילותה בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2020 נדרשים 400,000 ש"ח נוספים.

⁹ הכנסת ה-20, הוועדה לזכויות הילד, פרוטוקול 253, היעדר ייצוג החברה הערבית וציבור ההורים במועצה הלאומית לגיל הרך - הצעה לדיון מהיר של חה"כ ניבין אבו רחמון, 20 בנובמבר 2018.

¹⁰ סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 בספטמבר 2020.

¹¹ סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביולי 2020. נתקבל ב-18 באוגוסט 2020.

¹² סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביולי 2020. נתקבל ב-18 באוגוסט 2020;

דואר אלקטרוני, 21 בספטמבר 2020.

¹³ אתר משרד האוצר, [פיסקלי דיגטלי](#), תקנה 20460284 המועצה לגיל הרך

¹⁴ סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביולי 2020. נתקבל ב-18 באוגוסט 2020.

מנתוני ההתקשרויות שפרסם משרד החינוך, חלק משמעותי מן התקציב של המועצה, כ-1.5 מיליון ש"ח בסה"כ הועברו לחברת הייעוץ האסטרטגי המלווה את הליך ההקמה.¹⁵ המשרד אישר להעביר לחברה זאת כ-641 אלף ש"ח נוספים בחודשים מרץ עד אוגוסט 2020.¹⁶

ממשרד החינוך נמסר כי החברה מסייעת לסגנית בפעילות השוטפת של המועצה בדגש על ביצוע עבודות מחקר וסיוע בהכנה ובעיבוד התובנות מהמפגשים השונים. צוין כי בזמן הקרוב צפוי גיבוש מרכז לגיוס בעלי תפקידים נוספים הנדרשים למינהלת המועצה שייצא לפועל כאשר ינתן לכך אישור תקציבי. על פי המועצה התקציב שנדרש לפעילות מינהלת המועצה עומד על שישה מיליון ש"ח בשנה.¹⁷

3.3 סדרי העבודה של המועצה וגיבוש תכנית רב-שנתית

במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת העביר משרד החינוך מידע על עבודת המועצה בשנים 2019 ו-2020. על פי המשרד המועצה עסקה בתקופה זאת בבניית התשתית לפעילותה בשנים הבאות. במסגרת זאת היא פעלה להכנת התכנית הלאומית הרב-שנתית, הגיעה לסיכום על מתכונת עבודת המועצה וועדות המשנה שלה, גיבשה את תפקידו ואופן עבודתו של המרכז הלאומי למידע ולמחקר ופעלה ליצירת נוכחות בקרב הקהילה המקצועית העוסקת בתחום הגיל הרך, משרדי הממשלה הרלוונטיים והציבור הרחב.

פעילויות המועצה בתקופה זאת התקיימו במסגרת שישה דיונים מן המניין (ארבעה בשנת 2019 ושניים ב-2020) ושני מפגשי חשיבה רחבים בהשתתפות אנשי מקצוע ואנשי שטח בתחום הגיל הרך שהתקיימו באפריל ובספטמבר 2019. נציגת המועצה לשלום הילד שלקחו חלק בימי חשיבה אלה מציינת כי הייתה להם חשיבות רבה כמהלך פתיחה לעבודת המועצה שהיא הגורם היחיד בעל היכולת והסמכות לרכז את כלל הגורמים העוסקים בחינוך ובטיפול בגיל הרך בישראל.¹⁸

שני הצירים המרכזיים בפעילות המועצה הם גיבוש סדרי עבודתן של ועדות המשנה וניסוח תכנית לאומית רב שנתית למדיניות בגיל הרך.

בהקשר של **ועדות המשנה** נמסר כי נקבע כי עבודת המועצה תתבצע על בסיס עבודת ועדות משנה שחלקן יהיו רוחביות וחלקן יהיו מקצועיות. ועדת המשנה הן:

- ועדת תכניות עבודה, תקציב ומינהל;

- ועדת מידע ומחקר;

¹⁵ תשלומים שבוצעו לחברת רותם אסטרטגיות עסקיות בין יולי 2019 למרץ 2020 עבור ליווי תהליך הקמת המועצה לגיל הרך. על פי אתר [מפתח התקציב](#), כניסה ב-9 בספטמבר 2020.

¹⁶ מינהל הרכש הממשלתי, [אישור הארכת התקשרות עם חברת רותם אסטרטגיות עסקיות 2003 בע"מ](#), 15 במרץ 2020.

¹⁷ סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביולי 2020. נתקבל ב-18 באוגוסט 2020. דוא"ל, 13 בספטמבר 2020.

¹⁸ עו"ד כרמית פולק, יועצת משפטית, המועצה לשלום הילד, שיחת טלפון, 16 בספטמבר 2020.

המועצה לגיל הרך
פועלת כיום לנסח את
המלצותיה לתכנית
לאומית רב-שנתית
מפורטת הכוללת
הגדרת סדרי
עדיפויות בהתאם
לגודל הפערים בכל
אחד מן הנושאים
ולהיקפי התקציב
הנדרש. זאת
במסגרת עבודת
ועדות המשנה של
המועצה. בכוונתה
לסיים את גיבוש
ההמלצות עד לסוף
שנת 2020.

- ועדת הורים ומשפחה;
- ועדת קהילה;
- וועדת מסגרות;

בראש כל ועדה עומד חבר מועצה וחברים בה לפחות שני חברי מועצה נוספים לצד חברים שאינם חברי מועצה. על פי המשרד בהמשך לגיבוש סדרי עבודתן ותחומי אחריותן של ועדות המשנה מונו במאי 2020 יושבי הראש של הוועדות וחבריהן. הוועדות החלו בדיוניהן בהתאם לתכנית העבודה שנבנתה בשבועות האחרונים. לדברי סגנית יו"ר המועצה הדיונים הראשונים עסקו בעיקר בלקחי הקורונה.¹⁹

הצגת **תכנית לאומית רב שנתית לגיל הרך** היא כאמור לפי חוק אחד מתפקידיה העיקריים של המועצה. מתשובת משרד החינוך כי תהליך גיבוש התכנית כלל מספר שלבים ובהם: ניתוח תכניות לאומיות במדינות העולם, ניתוח תמונת המצב בגיל הרך בישראל על פי מקורות מידע שונים לרבות מחקרים, רגולציה, ראיונות עם בעלי עניין ועוד, שני מפגשי חשיבה רחבים עם אנשי מקצוע בתחום כולל נציגי ממשלה, שלטון מקומי, אקדמיה ומגזר שלישי וקיום הליך היועצות בקרב הציבור הרחב.

בהקשר ל**תהליך היועצות** נציין כי התהליך התקיים בנובמבר-דצמבר 2019 באמצעות אתר שיתוף הציבור של משרד החינוך וזכה לקרוב ל-4,000 תשובות. **אף כי שלב הוספת התשובות בתהליך הסתיים ב-30.12.2019 אין עדיין באתר סיכום של התובנות שעלו מן התהליך.**²⁰ ממענה המועצה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה בהמשך להיועצות גובשו תשע תובנות בתחומים שונים הנוגעים למדיניות הטיפול בגיל הרך.²¹ תובנות אלה וממצאי היועצות הוצגו בדיון המועצה לגיל הרך בפברואר 2020, אך כאמור מעולם לא פורסמו לציבור. על פי סגנית יו"ר המועצה טרם נתקבל אישור יו"ר המועצה, שר החינוך, לפרסום התובנות.²²

לדברי סגנית יו"ר המועצה במהלך שנת 2019 המועצה סיכמה את המלצותיה בנוגע למדיניות לרבות עקרונות המדיניות, היעדים ומדדי הצלחה והנושאים שנדרשים לטיפול במסגרתם. בתחילת שנת 2020 החלה המועצה לגבש את המלצותיה לתכנית עבודה מפורטת הכוללת הגדרת סדרי עדיפויות בהתאם לגודל הפערים בכל אחד מן הנושאים ולהיקפי התקציב הנדרש לסגירת הפערים. תפקיד זה הוטל כאמור על ועדות המשנה של המועצה שעליהן לבנות תכניות

¹⁹ סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביולי 2020. נתקבל ב-18 באוגוסט 2020. דוא"ל, 13 בספטמבר 2020.

²⁰ משרד החינוך, אתר היועצות, **הזדמנות אמתית להשפיע על עתיד הילדים**, כניסה ב-10 בספטמבר 2020.

²¹ בין התובנות: הארכת חופשת הלידה, צמצום מספר הילדים בקבוצה ביחס למבוגרים, הדרכת הורים ועוד.

²² סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביולי 2020. נתקבל ב-18 באוגוסט 2020. דוא"ל, 13 בספטמבר 2020.

ועדת השרים לגיל הרך, שאמורה לפי חוק לדון בתכנית הלאומית הרב-שנתית לאשר אותה ולפקח על ביצועה לא הוקמה על ידי הממשלה.

יישום בכל הנושאים שהוגדרו על ידי המועצה עד לסוף שנת 2020. זאת בכפוף לאישור תקציבי המועצה לתקופה זאת. לוח הזמנים להגשת התכנית הרב-שנתית לממשלה תלוי באישור שר החינוך לתכנית. עם אישור התכנית הרב-שנתית הלאומית על ידי הממשלה מתכננת המועצה להגביר את פעילויות ההסברה שלה ולהגדיל את נוכחותה בפורומים מקצועיים שונים.²³ בהקשר זה יש לשים לב כי **ועדת השרים לגיל הרך, שאמורה לפי חוק לדון בתכנית הרב-שנתית לאשר אותה ולפקח על ביצועה לא הוקמה עד היום.**²⁴

בהיעדר אישור יו"ר המועצה לתכנית הרב-שנתית, המועצה עדיין לא פרסמה את הערכתה למסגרת התקציבית הכוללת שלה. נציין כי במסגרת נייר עמדה של מוסד שמואל נאמן הוצג אומדן של עלויות תקציביות ליישום תכנית רב-שנתית של המועצה לגיל הרך הכוללת: שדרוג איכות כוח האדם העוסק בהוראה, הקטנת מספר הילדים למספר אנשי הצוות, הרחבת היצע המסגרות, הקלת הנטל על הורים לילדים עד גיל שלוש ועוד. על פי נייר העמדה העלות הכוללת של התכנית היא כ-5.7 מיליארד ש"ח בשנה.²⁵

הדו"ח השנתי של המועצה לשנת 2019 הוגש לשר החינוך והוא ממתין כיום לאישורו בטרם הפרסום. על פי סגנית יו"ר המועצה הדוח כולל את עיקרי התכנית הלאומית לגיל הרך, תמונת מצב של הילדים בגיל הרך בישראל ותובנות ממהלך ההיוועצות הרחב.²⁶

3.4 מעורבות המועצה בהתפתחויות האחרונות בתחום המדיניות לגיל הרך

כאמור, בין תפקידי המועצה הקבועים בחוק נכללים ההמלצה על אמות מידה בתחום הגיל הרך ועל דרכי יישום ואכיפה של אמות המידה האמורות וגיבוש המלצות לגבי ההכשרה המקצועית הנדרשת מאנשי מקצועי העוסקים בתחום הגיל הרך. בהקשר זה נציין כי בשנתיים האחרונות עסקו במשרד העבודה והרווחה בניסוח תקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 שבמסגרתן מוצע לקבוע את התנאים הנדרשים להפעלתם של מעונות יום ובהם תקינה ותפוסה, הכשרת אנשי צוות, תנאי בטיחות ועוד. טיוטת התקנות התפרסמה להערות הציבור ב-26 באוגוסט 2020.²⁷ המועצה לא הייתה מעורבת בניסוח תקנות הפיקוח אך העבירה את תגובתה לתקנות במסגרת הליך קבלת הערות הציבור לתזכיר התקנות.²⁸

²³ סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביולי 2020. נתקבל ב-18 באוגוסט 2020.

²⁴ משרד ראש הממשלה, **ועדות שרים**, כניסה ב-10 בספטמבר 2020.

²⁵ פרופ' מנואל טרכנטברג, **"היפוך הפירמידה" חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל**, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, מרץ 2019.

²⁶ סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביולי 2020. נתקבל ב-18 באוגוסט 2020.

²⁷ משרד המשפטים, אתר החקיקה הישראלי, **טיטוטת תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות)**.

התש"ף-2020, 26 באוגוסט 2020. הטיטוטה פתוחה להערות עד ה-17 בספטמבר 2020.

²⁸ המועצה לגיל הרך, **תגובת המועצה לגיל הרך לתקנות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות)**.

התש"ף-2020, 17 בספטמבר 2020.

**חברי המועצה
ששוחחנו איתם
טוענים כי המועצה
מקיימת פעילות
חשובה אולם היא
מתקשה לקדם את
ביצוע התפקידים
שמוטלים עליה לפי
חוק על רקע אי
היציבות הפוליטית
והתקציבית ובהיעדר
מחויבות משמעותית
של הממשלה לנושא**

למשבר הקורונה גם כן השלכות חמורות על הגיל הרך ועל מסגרות לגיל הרך.²⁹ ועדות הכנסת השונות ערכו בחודשים האחרונים דיונים רבים בנושא השלכות המשבר בתחום זה. נציגי המועצה לא לקחו חלק פעיל בדיונים אלה והיעדרותם צוינה בכמה דיונים.³⁰ עו"ד כרמית פולק היועצת המשפטית של המועצה לשלום הילד מסרה כי במשבר הקורונה הורגש מאוד החסר בגוף ממשלתי שייקח אחריות על הגיל הרך והמסגרות לגיל הרך שנותרו ללא מענה בתקופה זאת. אף כי המועצה היא הגורם המוסמך על פי חוק לעשות זאת היא נמנעה מלהיענות לאתגר והפכה לפיכך ללא רלוונטית.³¹ ליאת גלנץ נציגת הקואליציה לחינוך מלידה ציינה אף היא כי למרות שהקשיים שהמועצה עומדת בפניהם הם ניכרים ניתן היה לעשות יותר בכדי למלא את החסר בגורם ממשלתי בעל ראייה רחבה של התחום בשעה זאת.³² על פי המועצה, משבר הקורונה נדון בהרחבה במועצה ובוועדות המשנה שלה ובבניית התכנית הרב-שנתית ניתן דגש ללקחי המשבר, לקיום "שגרת קורונה" ולהיערכות לאפשרות של מצבי חירום נוספים בעתיד.³³

חברי המועצה ששוחחנו איתם טוענים כי המועצה מקיימת פעילות חשובה אולם היא מתקשה לקדם את ביצוע התפקידים שמוטלים עליה לפי חוק על רקע אי היציבות הפוליטית והתקציבית ובהיעדר מחויבות משמעותית של הממשלה לנושא.

נעמי מורנו, מנהלת האגף לגיל הרך בויצ"ו העולמית, נציגת ציבור במועצה מסרה כי המועצה קיימה את עבודת ההכנה שנדרשה ממנה אולם כדי לממש את ייעודה לפי חוק נדרשים מהלכים מחוץ למועצה שאינם תלויים בה, בהם הקמת ועדת השרים לגיל הרך ואישור תקציב המועצה. במצב זה פעילות המועצה מבוססת על הרצון הטוב והמחויבות של חבריה והמשתתפים הנוספים בוועדות המשנה, אין לה סמכויות וההשפעה שלה מוגבלת.³⁴

על פי נציגת מרכז השלטון המקומי במועצה, פעילות המועצה נתקלה בקשיים משמעותיים על רקע אי היציבות הפוליטית והתקציבית בתקופה שמאז שהוקמה. דיוני המועצה וועדות המשנה שלה שבעבורן לא נדרש תקציב מתקיימים בהתאם לתכנית עבודה סדורה אולם פעילויות אחרות לא מתקיימות. בנוסף, כדי לקדם את עבודת המועצה ולהגדיל את השפעתה יש צורך

²⁹ ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מידע על סגירת מסגרות לגיל הרך ואי חזרתם של ילדים למסגרות אלה בעקבות משבר הקורונה](#), כתיבה: מריה רבינוביץ, 7 ביולי 2020.

³⁰ ראו: הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה החדש ולבחינת היערכות המדינה למגפות ולרעידות אדמה והוועדה המיוחדת לזכויות הילד, "התמודדות מסגרות הגיל הרך (לידה עד 3) בצל הקורונה והיערכות לפתיחת שנה"ל הקרובה", 14 ביולי 2020; הוועדה לזכויות הילד, פתיחת שנת הלימודים במעונות היום ובמסגרות לפעוטות א. איום הארגונים המפעילים את מעונות היום שלא לפתוח את שנת הלימודים ב. הצגת מתווה ההסתגלות לחזרה למסגרות- מטעם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ג. סייעות לפעוטות אלרגיים, 24 באוגוסט 2020.

³¹ עו"ד כרמית פולק, יועצת משפטית, המועצה לשלום הילד, שיחת טלפון, 16 בספטמבר 2020.

³² ליאת גלנץ, רכזת הקואליציה לחינוך מלידה, שיחת טלפון, 21 בספטמבר 2020.

³³ סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בספטמבר 2020.

³⁴ ד"ר נעמי מורנו, מנהלת האגף לגיל הרך, ויצ"ו העולמית, שיחת טלפון, 21 בספטמבר 2020.

בתיקוף ובמעורבות של שר החינוך שהוא יו"ר המועצה אולם אי היציבות הפוליטית ומשבר הקורונה בחודשים האחרונים לא אפשרו זאת.³⁵

ד"ר סלויה סאבא סעדי, נציגת אקדמיה במועצה, סיפרה כי פעילות המועצה היא פעילות מבורכת אולם היא מושפעת מן הנסיבות הפוליטיות. במסגרת זאת היא עשתה לדבריה את המקסימום שניתן היה לעשות. המשך פעילותה ויכולתה להשמיע קול באופן ברור תלוי בסדר העדיפויות של הממשלה.³⁶

3.5 מרכז למידע ולמחקר בתחום הגיל הרך

סעיף 11 בחוק קובע כי המועצה תקים ותנהל מרכז לאומי ולמידע ולמחקר בתחום הגיל הרך שמטרתו הן הפעלת מערך לאיסוף מידע, עריכת מחקרים ועיבוד נתונים בתחום הגיל הרך והעמדת המידע לשימוש עבודת המועצה.

ממענה המועצה לשאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין פעילותו להקמת המרכז עולה כי המרכז יוקם במהלך שנת 2021 בתנאי שיוקצה לשם כך תקציב. התקציב שנדרש לצורך הקמת המרכז נכלל בתקציב הנדרש עבור פעילות מינהלת המועצה – כאמור שישה מיליון ₪ בשנה.³⁷

במהלך החודשים האחרונים בוצעו פעילויות הכנה להקמת המרכז לרבות הגדרת ייעוד המרכז, המבנה הארגוני הרצוי שלו ותפקידי הפונקציות שיפעלו בו, הקמת ועדת משנה ייעודית של המועצה לנושא מרכז המידע והמחקר שתעסוק בהמלצה על תחומי מחקר, חלוקת עוגת התקציב למחקרים, הכנת תכנית העבודה של המרכז ומעקב ובקרה על פעילותו. כן הוחלט על הקמת ועדה מדעית בהשתתפות חוקרים מובילים מן האקדמיה וגופי מחקר בישראל שתנחה את פעילותו.³⁸

³⁵ מיכל מנקס, סמנכ"ל חינוך וחברה, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 15 בספטמבר 2020.

³⁶ ד"ר סלויה סאבא סעדי, מכללת גורדון, שיחת טלפון, 21 בספטמבר 2020.

³⁷ סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביולי 2020. נתקבל ב-18 באוגוסט 2020.

דוא"ל, 13 בספטמבר 2020.

³⁸ סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביולי 2020. נתקבל ב-18 באוגוסט 2020.

נספח: חברי המועצה לגיל הרך³⁹

1.	גב' סימה חדד	סגנית יו"ר המועצה
2.	ד"ר ליזה רובין	מנהלת המחלקה לאם וילד, שירותי בריאות הציבור, משרד הבריאות
3.	ד"ר הדר ירדני	מנהלת המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו, משרד הבריאות
4.	מר אמיר מדינה	מנהל אגף מעונות יום ומשפחתונים, משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים
5.	מר נחום עידו	מנהל השירות לילדים ולמתבגרים, משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים
6.	גב' ורד כרמון	מפקחת ארצית לגיל הרך, משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים
7.	גב' טטיאנה סלובודניצקי	מנהלת תחום בכירה (תחזיות מסים), אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר
8.	מר אורי שלומאי	עוזר ראשי, מחלקת ייעוץ וחקיקה (ציבורי חוקתי), משרד המשפטים
9.	אסתר חטב	מנהלת תחום חינוך קדם יסודי ממלכתי-דתי, משרד החינוך
10.	גב' חנה שדמי	מנהלת אגף א' שירות פסיכולוגי ייעוצי, משרד החינוך
11.	מר חיים יפרח	סגן ממונה מחוז ירושלים, משרד הפנים
12.	גב' מיכל מנקס	סמנכ"ל וראש מינהל חינוך וחברה, מרכז השלטון המקומי
13.	פרופ' אבי שגיא	פרופ' בחוג לפסיכולוגיה והתפתחות הילד, אוניברסיטת חיפה
14.	ד"ר סלוייה סאבא סעדי	מרצה בחוג לגיל הרך, המכללה האקדמית גורדון
15.	מר דוד הדרי	מנכ"ל רשת "אמונה" תנועת האישה הדתית לאומית ומוסדותיה
16.	ד"ר נעמי מורנו	מנהלת האגף לגיל הרך בתנועת "ויצו העולמית"
17.	גב' לילי לוינטון	חברת הנהלת עמותת אלו"ט
18.	הרב יצחק גולדקנופף	מנכ"ל איגוד תלמודי תורה, ראש רשת גני הילדים ומעונות יום של "בית יעקב" ויושב ראש רשת מוסדות "פתחיה"
19.	גב' רבקה פישמן	מנהלת רשת "התחלה חכמה" – מעונות יום קהילתיים מטעם החברה למתנסים
20.	דר' גרוסמן צחי	רופא ילדים ומזכ"ל האיגוד הישראלי לרפואת ילדים

³⁹ משרד החינוך, פורטל הורים, [המועצה לגיל הרך](#), כניסה ב-13 בספטמבר 2020. סימה חדד, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 בספטמבר 2020.