

CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

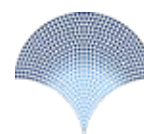
המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



דו"ח מעקב

**התקנת תקנות לחוק זכויות תלמידים עם לקות למידה
במוסדות על תיכונים, התשס"ח-2008**

יולי 2018



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור.

במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב ונישור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

התקנת תקנות לחוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על תיכונים, התשס"ח-2008

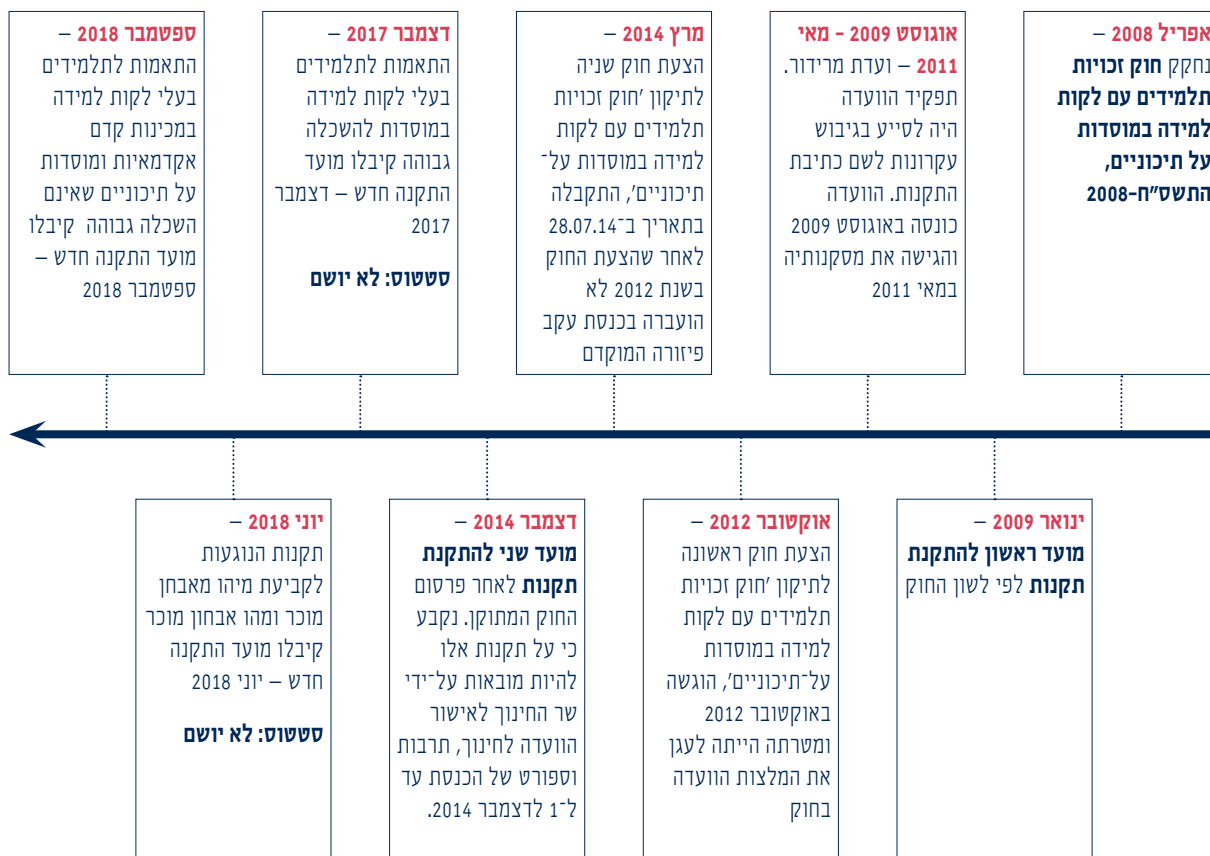
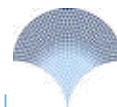
יולי 2018

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום מדיניות

הדו"ח נכתב על ידי עמרי פולצ'ק, תחקירן בפרויקט המוניטור,
בהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח

התקנות שיש להתקין לחוק וסטטוס התקנתן

סעיף בחוק	מהות התקנה	מועד נדרש לפרסום/העברה לכנסת (החלטה 2588)	סטטוס	יישום
4	קביעת התאמות לתלמידים בעלי לקות למידה במוסדות להשכלה גבוהה	דצמבר 2017	התקנות טרם הותקנו ומצויות עדיין בהתייעצות בין משרדית.	 לא יושם
א4	קביעת התנאים לאבחון מוכר	יוני 2018	הקמתה של ועדה מייעצת למשרד החינוך בנושא נדחתה זמן רב והתקנות טרם נקבעו.	 לא יושם
6	קביעת התנאים למבחן מוכר	יוני 2018	הקמתה של ועדה מייעצת למשרד החינוך בנושא נדחתה זמן רב והתקנות טרם נקבעו.	 לא יושם
4(ב)	קביעת התאמות לתלמידים בעלי לקות למידה במכינות קדם אקדמאיות ומוסדות על תכונים שאינם השכלה גבוהה	ספטמבר 2018	נכון ליולי 2018, טרם הובאו תקנות ראשונות לכנסת בנושא.	ליישום עתידי



הקדמה

השכלה גבוהה היא מפתח להתפתחותו האישית של הפרט ותרומתו לחברה ומאפשרת לו להגיע להישגים אישיים, מקצועיים, חברתיים וכלכליים. בנוסף, בעולם המודרני, הישגים לימודיים בכלל, ואקדמיים בפרט, מהווים כרטיס כניסה לחברה. לקויות למידה עשויות לפגוע בסיכוייהם של תלמידים רבים לממש עצמם דרך רכישת השכלה גבוהה וכפועל יוצא גם למצוא תעסוקה ההולמת את כישוריהם. מימוש הפוטנציאל הגלום בקרב לקויי למידה עשוי לשמש מנוע צמיחה משמעותי לחברה ולכלכלה, ומנגד אי-מימושו עלול להשפיע לרעה על התנהגותם והתערותם החברתית של אותם אנשים כפרטים בוגרים.

מתוך הכרה בחשיבות הלימודים האקדמיים ובמתן הזדמנות שווה, נחקק באפריל 2008 **חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על תיכונים, התשס"ח-2008**¹ (להלן: חוק זכויות תלמידים), אשר מהותו היא לעגן את זכויותיהם של מועמדים ללימודים ושל תלמידים עם לקות למידה, במטרה לבצע התאמות לצורכיהם המיוחדים. התאמות אלו יינתנו לתלמידים הן בתהליך הקבלה למוסדות להשכלה גבוהה ולמוסדות על-תיכונים אחרים והן במהלך הלימודים במוסדות אלו, על-מנת שיוכלו לממש את מירב הפוטנציאל שלהם.

על פי נתוני המועצה להשכלה גבוהה, בשנת הלימודים תשע"ה (2014-2015) כ-18,300 סטודנטים הוכרו כבעלי ליקוי למידה על-ידי המועצה להשכלה גבוהה, במוסדות המתוקצבים על ידי ות"ת (הוועדה לתכנון ולתקצוב הפועלת במסגרת המועצה להשכלה גבוהה).² מספר סטודנטים זה מהווה כ-10.5% מסך הסטודנטים לתואר ראשון ושני במוסדות על-תיכונים.³

תקנות חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על תיכונים, התשס"ח-2008

כאמור, מהותו של חוק זכויות תלמידים היא לעגן את זכויותיהם של תלמידים בעלי לקות למידה. החוק מגדיר מהי לקות למידה, מיהו מאבחן מוכר ומהו אבחון מוכר לעניין לקות למידה. בנוסף, קובע החוק מי הוא בעל לקות למידה הזכאי להתאמות. בנוסף לאמור, קובע החוק כי האחריות להתקנת תקנות ליישומן מוטלת על שר החינוך (בהתייעצות עם המל"ג, עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, עם ארגונים העוסקים בזכויותיהם של אנשים עם לקות למידה ובאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט). **על פי החוק, על שר החינוך לקבוע תקנות שיעסקו בפירוט בנושאים הבאים:**

א. **הוראות לשילוב אנשים עם לקויות למידה במוסדות על-תיכונים** (סעיף 4 לחוק). הוראות אלו יעסקו בתחומים הבאים: התאמות למועמדים ולתלמידים עם לקות למידה; פעילות תומכת לתלמידים עם לקות זו; מרכז תמיכה שיש להפעיל בכל מוסד על-תיכוני לתלמידים עם לקות זו; קביעת נהלים ופרסומם על-ידי כל מוסד על-תיכוני ליישום הוראות לפי חוק זה.⁴

ב. **קביעת מהותו של אבחון מוכר** (סעיף 4א לחוק).

ג. **קביעת הוראות להכשרה והסמכה של "מאבחן מוכר"** (סעיף 6 לחוק).

סעיף 13 לחוק קבע, בנוסחו המקורי, כי תקנות ראשונות יובאו לאישור ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת בתוך תשעה חודשים מיום פרסומו – כלומר, עד ינואר 2009.

1 מאגר החקיקה הלאומי, חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על תיכונים, התשס"ח-2008, <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&lawitemid=136539>

2 מכתבו של ויניגר אסף לחה"כ חיליק בר, ממ"מ, הנדון: התאמות לסטודנטים עם לקות למידה, 31.1.2016, <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03768.pdf>

3 מספר זה אינו מתייחס לסטודנטים באוניברסיטה הפתוחה, לסטודנטים במכללות הפרטיות הבלתי מתוקצבות ולסטודנטים במכללות לחינוך שנמצאות באחריות משרד החינוך.

4 סעיף 4 בחוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על תיכונים, התשס"ח-2008.

באוגוסט 2009 (כשבעה חודשים לאחר מועד התקנת התקנות הקבוע בחוק), מינה שר החינוך דאז, גדעון סער, ועדה ציבורית בראשות ד"ר ליאורה מרידור, אשר תפקידה היה לסייע בגיבוש עקרונות לשם כתיבת התקנות. לוועדה לא הוגדרו לוחות זמנים והיא הגישה את מסקנותיה רק במאי 2011. בדו"ח הוועדה הוערכה עלות יישום החוק בכ-23 מיליון ₪ בשנה וצוין כי יישום מלא של הוראות החוק יוכל להתבצע רק באוקטובר 2015. שר החינוך אימץ את המלצות הוועדה.⁵

לאחר עבודת הוועדה נמצא כי על-מנת לגבש את התקנות הנדרשות הנ"ל יש לערוך תיקונים בחוק ובהמשך לכך הוגשה ע"י הממשלה באוקטובר 2012 הצעת חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על-תיכוניים (תיקון מס' 1), התשע"ג-2012 אשר נועדה לעגן בחוק את המלצות הוועדה.⁶ מחלוקת בין משרד הבריאות למשרד החינוך בעניין מאבחני ליקויי למידה ובעניין הכרה בכלי אבחון מתאימים, עיכבה את תיקון החוק ורק בתחילת אוקטובר 2012 הגיעו המשרדים להסכמה.⁷ עד מועד פיזור של הכנסת ה-18, לא הספיקה הצעת החוק להיות מאושרת. במרץ 2014 הוגשה שוב הצעת החוק הממשלתית **לחוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על-תיכוניים (תיקון), התשע"ד-2014**, וזו התקבלה בתאריך ב'-28.07.2014.⁸ מהות התיקון עסקה בהגדרות מיהו 'מאבחן מוכר' ומהו 'מאבחן מוכר'.⁹

התקנת התקנות הנוגעות לחוק המתוקן, אשר פורסם בספר החוקים ב-07.08.2014,¹⁰ נוגעות לסעיפים 4, 4א ו-6 (ב) בחוק. נוסח החוק החדש קבע כי על תקנות אלו להיות מובאות על-ידי שר החינוך לאישור הוועדה לחינוך, תרבות וספורט של הכנסת **עד לדצמבר 2014**.

תקנות נוספות, שלא נקבע בחוק מועד להתקנת צריכות היו להיקבע מתוקף **סעיף 4(ב)**, בנושא התאמות לתלמידים בעלי לקות למידה במכונים קדם אקדמאיות ומוסדות על תיכוניים שאינם השכלה גבוהה.

לאחר תיקון החוק, מאז 2014 לא נערך כל דיון של ועדת חינוך, תרבות וספורט הקשור לחוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על תיכוניים, התשס"ח-2008.¹¹

בשנת 2015 פרסם מבקר המדינה דו"ח חריף על הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית. המבקר הצביע על כך שמעל 130 תקנות שהייתה חובה להתקין ושרם הותקנו, כאשר כמעט חצי מהן (61) מקנות זכות או קובעות הסדרים שאי אפשר לממש ללא התקנה.¹² בעקבות הדו"ח קיימה הוועדה לביקורת המדינה, בראשות ח"כ קארין אלהרר, חמישה דיונים. בין התאריכים 20.10.2015 ל-17.07.2017.

כתוצאה של עבודת הוועדה לענייני ביקורת המדינה והתערבות משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים, **התקבלה באפריל 2017 החלטת ממשלה 2588 לצמצום מספר תקנות החובה ששרם תוקנו**.¹³ החלטה זו איגדה מיני תקנות מחוקים שונים, וביניהן התקנות שיש להתקין בחוק זכויות תלמידים עם לקויות למידה. **החלטת ממשלה 2588 קבעה מועדים חדשים לפרסומן או העברתן לכנסת של התקנות מכוח חוק זכויות תלמידים החל מדצמבר 2017 ועד לספטמבר 2018**.

5 דו"ח מבקר 63, עמ' 1625-1623 <http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/114.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

6 מאגר החקיקה הלאומי, הצעת חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על-תיכוניים (תיקון מס' 1), התשע"ג-2012, <http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=475516>

7 דו"ח מבקר 63, עמ' 1626.

8 מאגר החקיקה הלאומי, חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על-תיכוניים (תיקון), התשע"ד-2014,

<http://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=550047>

9 דו"ח מבקר 63, עמ' 1625-1627.

10 ספר החוקים 2470, 7.8.2014, חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על תיכוניים (תיקון), התשע"ד-2014,

http://fs.knesset.gov.il/19/law/19_lsr_303856.PDF

11 נערך דיון אחד על שינוי מדיניות משרד החינוך באבחון תלמידים לקויי למידה וזכאותם להתאמות. דיון זה התנהל על התאמות לתלמידים בתי ספר תיכוניים, ולא על מוסדות על-תיכוניים.

12 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 65, 5.5.2015,

<http://www.mevaker.gov.il/he/publication/Articles/Pages/2015.05.05-65c.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

13 החלטת ממשלה מספר 2588 מיום 2.4.2017. <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2017/Pages/dec2588.aspx>

סטטוס יישומן של קביעת התקנות לחוק

כאמור, במסגרת חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על תכוננים, התשס"ח-2008 צריכים להיקבע שלושה סטים של תקנות:

1. קביעת התאמות לתלמידים בעלי לקות למידה במוסדות להשכלה גבוהה:

בהתאם לסעיף 4 (א) לחוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על תכוננים, התשס"ח-2008, על שר החינוך להביא תקנות הראשונות בעניין הוראות לשילוב אנשים עם לקות למידה במוסדות להשכלה גבוהה לאישור ועדת החינוך התרבות והספורט. את התקנות צריך השר לקבוע בהתייעצות עם המועצה להשכלה גבוהה, עם הנציבות ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם לקות למידה.

סעיף 13 בנוסח המקורי של החוק קבע כי תקנות ראשונות יובאו לכנסת עד ינואר 2009. בתיקון שנעשה לחוק בשנת 2014, שונה המועד לדצמבר 2014. משלא נקבעו התקנות גם במועד זה, הן נכללו בהחלטת ממשלה 2588 לצמצום מספר תקנות החובה שטרם הותקנו מאפריל 2018, ונקבע להן מועד חדש – **דצמבר 2017**.

סטטוס: לא יושם.

תקנות אלו טרם פורסמו או הועברו לכנסת.

בדיון המעקב הראשון של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בראשות קארין אלהרר¹⁴ ב-28.03.2016 אמר היועץ המשפטי של משרד החינוך כי קיימים שני סטים של תקנות לקראת אישור. הסט הראשון, נוגע למרכזי תמיכה, מוסדות אקדמאיים והתאמות לתלמידים עם לקויות למידה וכי הם **בשלבי סיום**.

בדיון, שנערך חודשיים מאוחר יותר, אמר היועץ המשפטי של משרד החינוך אותו סט תקנות נמצא בהליכים אל מול משרד המשפטים וכי **אין לוח זמנים לסיום** התקנת תקנות אלו.

בשני הדיונים האחרונים שהתקיימו בוועדה לביקורת המדינה ביולי 2016 ויולי 2017 לא נמסר דיווח על תקנות אלו. בדו"ח שפרסם משרד ראש הממשלה, המסכם את שנת 2017 לגבי ביצוע החלטת ממשלה 2588, דווח כי התקנת התקנות טרם תוקנו מאחר והן נמצאות כרגע בהתייעצות עם משרד ממשלתי אחר.

2. קביעת מהותו של אבחון מוכר:

סעיף 4 לחוק קבע כי שר החינוך, בהתייעצות עם שר הבריאות, עם **ועדת המומחים**, עם הנציבות ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם לקות למידה ובאישור הוועדה, יקבע הוראות לאמות מידה לשיטות אבחון מקובלות; לאופן קביעתן של שיטות אבחון מקובלות והמוסמך לקבען; ולאופן עריכתו של מסמך אבחון מוכר. סעיף 13 בנוסח המקורי של החוק קבע כי תקנות ראשונות יובאו לכנסת עד ינואר 2009. בתיקון שנעשה לחוק בשנת 2014, שונה המועד לדצמבר 2014. משלא נקבעו התקנות, הן נכללו בהחלטת ממשלה 2588 לצמצום מספר תקנות החובה שטרם הותקנו מאפריל 2018, ונקבע להן מועד חדש – **יוני 2018**.

סטטוס: לא יושם.

בדיון המעקב הראשון של הוועדה לביקורת המדינה ב-28.03.2016, אמר היועץ המשפטי של משרד החינוך, כי משרד החינוך התחיל במינוי ועדת מומחים שאמורה לייעץ למשרד החינוך ככתוב בחוק.

בדיון הבא שנערך כעבור חודשיים אמר היועץ המשפטי של משרד החינוך כי ועדת מומחים שתייעץ למשרד החינוך נמצאת עדיין בשלבי הקמה.

בדיון האחרון שנערך בוועדה לביקורת המדינה ביולי 2017 אמר היועץ המשפטי של משרד החינוך כי עדיין מחכים להקמת ועדה שתייעץ למשרד החינוך.

14 הוועדה לביקורת המדינה, פרוטוקול 110 מיום 28.03.2016, http://fs.knesset.gov.il/20/Committees/20_ptv_345063.doc

3. קביעת הוראות להכשרה והסמכה של "מאבחן מוכר":

בהתאם לסעיף 6(ב) לחוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על תיכונים, התשס"ח-2008, קבע כי שר החינוך, בהסכמת שר הבריאות ולאחר התייעצות עם ועדת המומחים, המועצה להשכלה גבוהה והנציבות, יקבע דרישות לעניין הכשרה עיונית ומעשית, תקופת התמחות או בחינות הסמכה בתחום לקויות הלמידה, הנדרשות לשם הכרה כמאבחן מוכר, ורשאי הוא לקבוע כאמור דרישות הכשרה שונות לגבי סוגי בעלי הכשרה, לגבי סוגי בעלי תואר ממוסד אקדמי או לגבי סוגי בעלי תואר ממוסד מוכר להשכלה גבוהה בחוץ לארץ.¹⁵

סעיף 13 בנוסח המקורי של החוק קבע כי תקנות ראשונות יובאו לכנסת עד ינואר 2009. בתיקון שנעשה לחוק בשנת 2014, שונה המועד לדצמבר 2014. משלא נקבעו התקנות, הן נכללו בהחלטת ממשלה 2588 לצמצום מספר תקנות החובה שטרם הותקנו מאפריל 2018, ונקבע להן מועד חדש – יוני 2018.

סטטוס: לא יושם.

בדיון המעקב הראשון של הוועדה לביקורת המדינה ב-28.03.2016, אמר היועץ המשפטי של משרד החינוך, כי משרד החינוך התחיל במינוי ועדת מומחים שאמורה לייעץ למשרד החינוך ככתוב בחוק. בדיון הבא שנערך כעבור חודשיים אמר היועץ המשפטי של משרד החינוך כי ועדת מומחים שתייעץ למשרד החינוך נמצאת עדיין בשלבי הקמה. בדיון האחרון שנערך בוועדה לביקורת המדינה ביולי 2017 אמר היועץ המשפטי של משרד החינוך כי עדיין מחכים להקמת ועדה שתייעץ למשרד החינוך.

4. קביעת התאמות לתלמידים בעלי לקות למידה במכינות קדם אקדמאיות ומוסדות על תיכונים שאינם השכלה גבוהה:¹⁶

בהתאם לסעיף 4(ב) לחוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על תיכונים, התשס"ח-2008, על שר הכלכלה והתעשייה להביא תקנות ראשונות בעניין התאמות לתלמידים בעלי לקות למידה במכינות קדם אקדמאיות ומוסדות על תיכונים שאינם השכלה גבוהה לאישור ועדת החינוך התרבות והספורט. את התקנות יקבע השר בהתייעצות עם נציבות שוויון זכויות בעבודה ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם לקות למידה. הוראות לפי סעיף זה ייקבעו, בין השאר, בעניינים אלה: התאמות למועמדים ולתלמידים עם לקות למידה; פעילות תומכת לתלמידים עם לקות למידה; מרכז תמיכה לתלמידים עם לקות למידה לכל מוסד על-תיכוני; קביעת נהלים ופרסומם על ידי כל מוסד על-תיכוני, ליישום הוראות לפי חוק זה באותו מוסד; לתקנות אלו לא נקבע מועד להבאת תקנות ראשונות לכנסת בחוק. משלא נקבעו התקנות במשך שמונה שנים, הן נכללו בהחלטת ממשלה 2588 לצמצום מספר תקנות החובה שטרם הותקנו מאפריל 2018, ונקבע להן מועד – ספטמבר 2018.

סטטוס: ליישום עתידי.

התקנת תקנות אלו היו ראשית באחריות שר הכלכלה והתעשייה. בתאריך ה-07.12.2016 סמכויותיו הועברו לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. בארבעת הדיונים של הוועדה לביקורת המדינה, אשר נערכו לפני מעבר סמכויות ה"ל, לא הייתה התייחסות מצד משרד הכלכלה והתעשייה לתקנות אלו. לאחר מעבר הסמכויות לשר הרווחה והשירותים החברתיים התקיימה ישיבת ועדה אחת בתאריך ה-17.07.2017. בוועדה זו משרד הרווחה והשירותים החברתיים לא התייחס לתקנות אלו. נכון ליולי 2018, התקנות לא הוגשו לוועדת החינוך התרבות והספורט.

15 התקנות יקבעו את הדרישות לעניין הכשרה עיונית ומעשית, תקופת התמחות או בחינות הסמכה בתחום לקויות הלמידה, הנדרשות לשם הכרה כמאבחן מוכר, ורשאי הוא לקבוע כאמור דרישות הכשרה שונות לגבי סוגי בעלי הכשרה, לגבי סוגי בעלי תואר ממוסד אקדמי או לגבי סוגי בעלי תואר ממוסד מוכר להשכלה גבוהה בחוץ לארץ.

16 כפי שמובא בחוק הכוונה למוסד על-תיכוני להכשרה או להשכלה מקצועית, טכנית, תורנית או דתית, לרבות מסלול להכשרה או להשכלה כאמור במוסד על-תיכוני, המכשיר את תלמידיו לבחינות ממשלתיות או המעניק השכלה המוכרת על ידי משרד ממשלתי או לפי כל דין; או מכינה קדם אקדמאית של מוסד המוכר על-ידי המל"ג.

