



# הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל

דין וחשבון

ירושלים, טבת תשס"ט – ינואר 2009

## הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל

מונתה על-ידי שרת החינוך, פרופ' יולי תמיר

בתאריך 25.9.07

חברי הוועדה:

שופטת בית-המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר – יושבת-ראש הוועדה

גב' רות פן – חברת הוועדה

מר רביב סובל – חבר הוועדה

עו"ד סיגל שלימוף-רכטמן – חברת הוועדה

גב' עינת קסוטו-שפי – חברת הוועדה

מר יוסי מלכה – חבר הוועדה

מר אלון פוטרמן – יועץ שרת החינוך ומזכיר הוועדה

## תוכן העניינים

1.....	הקדמה
5.....	פרק ראשון – רקע משפטי
12.....	פרק שני – תמונת מצב החינוך המיוחד במדינת ישראל בראיית משרד החינוך
35.....	פרק שלישי – הטענות
51.....	פרק רביעי – דיון, ממצאים ומסקנות
65.....	אחרית דבר
68.....	רשימת הנספחים

נספח א' – הצעת חוק חינוך מיוחד, תשס"ט-2009

נספח ב' – הסתייגויותיו של מר רביב סובל, סגן הממונה על התקציבים באוצר, חבר  
הוועדה

נספח ג' – פיתוח מודל להקצאה דיפרנציאלית של משאבי כח אדם לתלמידי החינוך  
המיוחד (במסגרות החינוך המיוחד ובשילוב) לפי רמת תפקוד



הזכות לחינוך, ממנה נגזרת הזכות לחינוך מיוחד, היא אחת מן הזכויות הבסיסיות של האדם<sup>1</sup>. זוהי זכות חברתית שכנגדה קמה ועומדת חובת המדינה לספק חינוך חינוך חינוך, למצער בסיסי, לכל הילדים בתחומה. זכות החינוך – ובענייננו: הזכות לחינוך מיוחד – מגשימה גם את עקרון השוויון, והיא צומחת איפוא ישירות מן הליבה של כבוד האדם ומהשמירה על צלמו. שכן הימנעות ממתן חינוך לילדים בעלי צרכים מיוחדים בשלבים המוקדמים של חייהם שוללת מהם את האפשרות לקבל הזדמנות שווה להגיע למימוש עצמי, לפתח את אישיותם ולהשתלב בחברה – הכול על-פי יכולתם.

זכות החינוך כזכות יסוד של האדם הוכרה בישראל על-ידי בית-המשפט העליון לראשונה בשנת 2002. בפסק-הדין בפרשת יתד נקבע כי לא ניתן לממש את זכות החינוך של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, אלא אם יזכו לחינוך מיוחד העונה על צרכים אלו<sup>3</sup>. עמדת המדינה בפרשת יתד הייתה כי חוק חינוך מיוחד תשמ"ח-1988<sup>5</sup> מטיל עליה אך ורק את החובה לממן חינוך לילדים הלומדים במוסדות ובכיתות חינוך מיוחד, ואילו מימון החינוך המיוחד לילדים בעלי הצרכים המיוחדים אשר נמצאו מתאימים ללמוד במסגרות החינוך הרגילות נתון לשיקול-דעתה<sup>6</sup>. עמדה זו נדחתה על-ידי בית-המשפט העליון. וכך נפסק<sup>8</sup>:

אילוץ של הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים לוותר על שילובם במסגרת החינוך הרגילה אך ורק בגלל קשיים כלכליים שבהם נתונים ההורים הוא חמור, ואין להשלים עימו. אילוץ כזה פוגע בלב לבו של השוויון המהותי, שביטוי בהסדר בדבר חינוך חינוך מתגלם בשאיפה להעניק – על-ידי חלוקת תקציבי החינוך – הזדמנות שווה לכל ילדה וילד בישראל למצות את הפוטנציאל הגלום בהם. אכן, מילדים בעלי צרכים מיוחדים הנשלחים למסגרת של חינוך מיוחד, ולא למסגרת של חינוך רגיל משיקולים תקציביים בלבד, נשללת הזדמנות זו, ותוצאה מפלה כזאת אין לקבל.

<sup>1</sup> בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, 841 (2002) (להלן: פרשת יתד).

<sup>3</sup> פרשת יתד (לעיל הערה 2), עמ' 844.

<sup>5</sup> להלן: חוק חינוך מיוחד.

<sup>6</sup> פרשת יתד (לעיל הערה 2), עמ' 841.

<sup>8</sup> פרשת יתד (לעיל הערה 2), עמ' 847.

<sup>10</sup> המונח "מסגרת" ישמש בדין-וחשבון זה כדי לתאר כל מתכונת שבה מתחנכים ילדים ותלמידים, כגון כיתה, מוסד חינוך, וכולי.

המדינה חויבה איפוא במימון חינוכם של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים המבקשים להשתלב במסגרת<sup>10</sup> החינוך הרגילה<sup>11</sup>.

אף המחוקק קיבל את עמדתו הפרשנית של בית-המשפט העליון ונתן לה ביטוי מפורש בתיקון לחוק החינוך המיוחד שפורסם זמן קצר לאחר מתן פסק-הדין בפרשת יתד<sup>13</sup>. במסגרת החוק המתוקן הוטלה על המדינה חובה מפורשת לממן את החינוך המיוחד של התלמידים המשולבים. עם זאת, לנוכח העלות הנוספת של החינוך המיוחד אפשר החוק למדינה לממן את הסיוע לתלמידים המשולבים ברמה המינימאלית המאפשרת את שילובם. מעבר לרמה זו, ניתן למדינה שיקול הדעת להחליט על היקף הסיוע שיינתן על בסיס קריטריונים חינוכיים.

זהו איפוא הדין. אך הביצוע נתקל בקשיים תקציביים.

פסק-הדין בפרשת יתד, ובדומה לו התיקון בחוק החינוך המיוחד, לא תוקצבו – ולו ברמה המינימאלית המאפשרת את השילוב של כלל הילדים בעלי הצרכים המיוחדים שנמצאו מתאימים לשילוב. העותרים חזרו ופנו לבית-המשפט העליון אשר מצדו חזר והורה למדינה להקצות סכום למימון, אפילו מימון בהיקף המינימאלי<sup>15</sup> שיאפשר את הפעלת החוק. בקשה לדיון נוסף שהגישה המדינה נדחתה, ונפסק כי יש לראות בפסק-הדין בפרשת מרציאנו הוראה להוציא אל הפועל את פסק-הדין בפרשת יתד<sup>17</sup>.

במהלך השנים המדינה הרחיבה באורח הדרגתי את התקציבים שהוקצו לצורך שילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל, אך בכך לא באה לקיצה ההדיינות המשפטית בין המדינה לבין אזרחיה בנוגע ליישום הוראות חוק חינוך מיוחד. בשנת 2007 הוגשה כנגד שרת החינוך עתירה שעיקרה דרישה להחיל את הוראות החוק הנוגעות לשילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל על כלל הילדים בישראל בגילאי שלוש-ארבע, שכן בפועל הוגבל השילוב רק לילדים המתגוררים ביישובים מסוימים<sup>19</sup>. העתירה

11 להלן גם: התלמידים המשולבים. למונחים המקצועיים השונים המתארים את מסגרות השילוב האפשריות ראו Samuel L. Odom et al., *On the Forms of Inclusion: Organizational Context and Individualized Service Models*, 22 J. EARLY INTERVENTION 185, 185-186 (1999); וכן פיטר אוונס (הממונה על תחום החינוך המיוחד ב-OECD), *The Challenges of Inclusive Education*, מצגת בפני הוועדה (21.11.07).  
 13 ראו חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 7), תשס"ג-2002 (ס"ח 1876, עמ' 90).  
 15 ראו בג"ץ 6973/03 מרציאנו נ' שר האוצר, פ"ד נח(2) 270 (2003).  
 17 ראו דנג"ץ 247/04 שר האוצר נ' מרציאנו (לא פורסמה; ניתנה בתאריך 10.5.04).  
 19 ראו בג"ץ 5597/07 אלו"ט – האגודה הלאומית לילדים אוטיסטים נ' שרת החינוך (טרם פורסם; ניתן בתאריך 21.8.07).  
 21 פרשת אלו"ט (לעיל הערה 20), בפסקה 6 לפסק-דינו של המשנה לנשיאה אליעזר ריבלין.

נדחתה – כדברי השופט אליקים רובינשטיין – “בלב כבד”, ונפסק כי היישום ההדרגתי של השילוב, שנובע משיקולים תקציביים, אינו “בלתי חוקתי”<sup>21</sup>. ברם, הגם שעמדת המדינה נתקבלה, החליטה שרת החינוך, פרופ' יולי תמיר, כי משרד החינוך יעמיד לשנת לימודים לטובת תלמידים בגילאי 3-4 בעלי לקויות בשכיחות נמוכה באוכלוסיה [כהגדרתם בסעיף 24 לתגובת המדינה לעתירה שהוגשה בבג"צ 5597/07], בישובים בהם לא הוחל צו לימוד חובה את השירותים הבאים: תמיכה וסיוע ובהיקף שניתן בשנה הקודמת [לכלל הקבוצה], ולתלמידים בעלי לקויות שמיעה, תמיכה בהיקף של שעתיים בשבוע. על רקע זה, בעקבות טענות – שאף עלו בעתירות השונות – על אי-שוויון ועל חוסר יעילות בדרך חלוקת תקציב החינוך המיוחד, ולאחר שהתייעצה עם נציגי ארגונים שונים העוסקים בפעילות למען ילדים בעלי צרכים מיוחדים והגיעה למסקנה כי מדיניות הטיפול בילדים בעלי הצרכים המיוחדים לא נדונה לעומקה במשך שנים, החליטה שרת החינוך תמיר בתאריך 25.9.07 על הקמת ועדה ציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל. מטרת הוועדה, כך נקבע, הן “לבחון את מדיניות משרד החינוך בכל הנוגע לטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים, לבחון את אופן הקצאת התקציב של משרד החינוך בכל הנוגע לטיפול בילדים אלו, לשרטט תכנית פעולה לטיפול ולקבוע סדרי עדיפויות לפעולה בתחום. כל אלו ייעשו בהתחשב במגבלות התקציב הנוכחי של משרד החינוך”<sup>23</sup>.

כיושבת-ראש הוועדה מונתה שופטת בית-המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר, ולצידה מונו כחברי הוועדה: גב' רות פן, מנהלת האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך; מר רביב סובל, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר; עו"ד סיגל שלימוף-רכטמן, נציגת לשכת עורכי-הדין; גב' עינת קסוטו-שפי, מנכ"לית אלו"ט<sup>25</sup>; מר יוסי מלכה, מנכ"ל אקי"ם ישראל<sup>27</sup>; וכמזכיר הוועדה מונה מר אלון פוטרמן, יועצה האישי של שרת החינוך.

בסמוך להקמתה פורסמה פנייה פומבית מטעם הוועדה אל הציבור הרחב ואל מוסדות וארגונים שונים שבה הם נתבקשו לפנות אל הוועדה בכתב, ובהמשך, לפי החלטת הוועדה, להגיע לדיוני הוועדה ולהציג את עניינם בפניה. הוועדה התכנסה 17 פעמים למפגשים שהיו פתוחים לקהל ופעמים רבות נוספות לישיבות סגורות. בין המופיעים בפני הוועדה היו אנשי חינוך, חוקרים מישראל ומן העולם, אנשי ממשל ומינהל החינוך, מומחים לרווחה ולבריאות, פעילים בעמותות ובארגוני המגזר השלישי ואנשי ציבור.

<sup>23</sup> מתוך כתב המינוי של הוועדה.

<sup>25</sup> אלו"ט היא האגודה הלאומית לילדים אוטיסטים. ראו <http://www.alut.org.il>.

<sup>27</sup> אקי"ם ישראל היא אגודה לאומית לקימום מפגרים בישראל. ראו: <http://www.akim.org.il/default.asp>.

<sup>29</sup> יורם רבין (תשס"ה). “הזכות לקבל חינוך – מעמדה והיקפה בישראל”, זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (בעריכת יורם רבין ויובל שני), 567, עמ" 587.

הדין-וחשבון שלהלן כולל ארבעה פרקים. הפרק הראשון מתווה את הרקע המשפטי הרלוונטי. הפרק השני שנכתב בהתבסס על תמונת המצב שהוצגה בפני הוועדה על-ידי משרד החינוך, עוסק בתיאור המצב הקיים בשדה החינוך המיוחד בישראל. הפרק השלישי מסכם את הטענות שהושמעו בפני הוועדה. הפרק הרביעי מציג את ממצאי הוועדה ואת מסקנותיה. נספח א' לדין-וחשבון הוא הצעת חוק שניסחה הוועדה המשקפת את עיקרי המלצותיה.



### פרק ראשון – רקע משפטי

במשך שנים רבות לא עוגנה במשפט הישראלי בחקיקה זכותם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים לקבל שירותי חינוך מיוחד<sup>29</sup>. רק באמצע שנת 1988 נחקק חוק חינוך מיוחד<sup>30</sup> בעקבות פנייה של קבוצת הורים לילדים עם מוגבלות למספר חברי כנסת<sup>31</sup>.. במבוא להצעת החוק שהתפרסמה בתחילת אותה השנה, הובהר, בין היתר, כי הצעת החוק "באה לקבוע... את זכותו של הילד החריג<sup>32</sup> לחינוך מיוחד חנם ואת אחריותה של המדינה כלפיו<sup>33</sup>". כן הובהר<sup>34</sup>:

עיקרו של חוק חינוך מיוחד שהוא מבטא שינוי תפישה לגבי הילד החריג; רואה בו אנוש בר יכולת למידה וקידום עד כדי השתלבותו בחברה האנושית הסובבת המעניקה לו כלים לצורך זה – בזכות ולא בחסד. החוק מעניק להורי הילד החריג ולנציגיהם מעמד של שותפים מלאים בקביעת גורלו ותכנית לימודיו...

סעיף 3 לחוק המקורי קבע כי "ילד חריג זכאי לחינוך מיוחד חנם במוסד לחינוך מיוחד באזור מגוריו...". סעיף 7(ב) לחוק המקורי הבהיר כי "בבואה לקבוע השמתו של ילד חריג, תעניק ועדת השמה זכות קדימה להשמתו במוסד חינוך מוכר שאינו מוסד לחינוך מיוחד"; ואילו סעיף 7(ג) לחוק המקורי קבע כי אם החליטה ועדת ההשמה על השמתו של הילד במוסד שאינו מוסד לחינוך מיוחד, "תמליץ הוועדה על טיפולים או שיעורים מיוחדים שיינתנו לו באותו מוסד".

החוק המקורי עיגן אומנם את העדיפות שיש לתת להשמת הילד בעל הצרכים המיוחדים במסגרת החינוך הרגיל, אך בין ההורים שביקשו לשלב את ילדם במוסד חינוך רגיל לבין משרד החינוך נתגלעה מחלוקת משפטית בנוגע לחובה (מכוח החוק) של המדינה לתקצב את השילוב. משרד החינוך שמילא אחר הוראת החוק להעדיף את השילוב, סירב לממן באופן מלא את העלויות הכרוכות במימון וטען כי העובדה שוועדת ההשמה נדרשת "להמליץ" על טיפולים או על שיעורים שיינתנו לתלמיד המשולב, מעידה שאין

<sup>30</sup> ס"ח תשמ"ח 1256, ע'מ 114 (21.7.88). להלן גם: החוק המקורי.

<sup>31</sup> ראו נטע זיו, "אנשים עם מוגבלויות – בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים", זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (בעריכת יורם רבין ויובל שני, תשס"ה) 813, בע' 826; Thomas P. Gumpel, *Special Education Law in Israel*, 29 J. SPECIAL EDUC. 457 (1996).

<sup>32</sup> זהו המונח שהופיע בחוק המקורי.

<sup>33</sup> ה"ח תשמ"ח 1877, בע' 169.

<sup>34</sup> שם, שם.

זו זכותו של התלמיד המשולב לקבל טיפולים ושיעורים כאלה במסגרת המוסד הרגיל שבו ילמד.<sup>35</sup> גישה זו של משרד החינוך הובילה, כך נטען לעתים, לכך שתלמידים רבים אשר יכלו ללמוד במסגרת השילוב, נותרו ללמוד במסגרת הנפרדות של החינוך המיוחד.<sup>36</sup> וכשבית-המשפט העליון ישב כבית-המשפט גבוה לצדק לדון בעתירות שהוגשו בעניין זה כנגד משרד החינוך, המקרים שהובאו בפניו הוכרעו בדרך כלל בפשרה או בהסדר שהתייחסו רק לעניינו של התלמיד המסוים, נשוא העתירה.<sup>37</sup>

בחודש פברואר 2000 מינה שר החינוך, יוסי שריד, ועדה ציבורית שבראשה עמדה פרופ' מלכה מרגלית. הוועדה בראשותה נתבקשה לבחון את השינויים שהתרחשו במערכת החינוכית בעקבות יישום חוק החינוך המיוחד ואת הנהלים ליישום החוק.<sup>38</sup> שפיתח משרד החינוך. הוועדה הגישה את מסקנותיה שהתייחסו לשורה של עניינים שעלו בעקבות חקיקת חוק חינוך מיוחד<sup>39</sup> בחודש יולי 2000. בין היתר קבעה הוועדה כי "מתקיימים אפליה ואי-שוויון משמעותיים ביותר בהקצאת תקציבים ומשאבים לשירותי החינוך המיוחד, בעיקר בשילוב, ובנגישות לשירותים אלה..."<sup>40</sup>. הוועדה המליצה על שמירת העיקרון הקבוע בחוק חינוך מיוחד של הענקת זכות קדימה לשילוב במערכת החינוך הרגיל.<sup>41</sup> עוד קבעה הוועדה כי אומנם חוק חינוך מיוחד מעניק קדימות להפניית התלמיד בעל הצרכים המיוחדים למוסד חינוך רגיל, אך עם המעבר למסגרת החינוך הרגילה פוקעת זכאותו של התלמיד לקבלת משאבים של החינוך המיוחד הניתנים בבית הספר המיוחד, ו"בהיעדר הקצאת משאבים ההולמת את צורכי התלמידים, נשללת מהם זכאותם, ונפגמים סיכוייהם להתפתחות, ללמידה ולהסתגלות"<sup>42</sup>. הוועדה העירה בהקשר זה כי הפתרונות הפדגוגיים והאדמיניסטרטיביים שבהם השתמש המשרד במטרה לאפשר את השילוב בעזרת המשאבים הקיימים, היו בלתי שוויוניים.<sup>43</sup> כך למשל התברר כי משאבים מחולקים לפי מספר התלמידים הכולל של בית-הספר ולא לפי צורכיהם של התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים הלומדים בו.<sup>44</sup> הוועדה הגישה איפוא שורת המלצות להתמודדות עם בעיות אלו. משרד החינוך הצהיר כי הוא מאמץ המלצות אלו, ולצורך יישומן הקים ועדות פנים-משרדיות. אלו קבעו בין היתר כי יש להגדיל את

35 יורם רבין וקרן מיידר, (תשס"ג). "בית המשפט תוקע יתד: על הזכות לחינוך והזכות לשוויון בחינוך בשדה החינוך המיוחד", המשפט ח' 541, עמ' 542.

36 סילביה טסלר-לזוביק, (תשס"ה). "הזכות לשוויון של תלמידים עם מוגבלות", אי-שוויון בחינוך (בעריכת דפנה גולן-עגנון, 59, עמ' 62).

37 זיו (לעיל הערה שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת), בע' 829.

38 ראו דו"ח הוועדה לבחינת יישום חוק החינוך המיוחד (תש"ס-2000).

39 דו"ח הוועדה התייחס לשמונה סוגיות שונות: זיהוי הילדים בעלי הצרכים המיוחדים; חוסר השוויון ביישום החוק; תהליך ההשמה; היבטים ארגוניים של החוק, כגון סוגיית ההסעות; הצורך להבחין בין הילדים בעלי הצרכים המיוחדים לפי קבוצות הגיל השונות; זכויות אנשי המקצוע בחינוך המיוחד; הקמת מרכזי פיתוח מחקר וידע; וזכויות הילד בעל הצרכים המיוחדים ומשפחתו.

40 ראו דו"ח הוועדה לבחינת יישום חוק החינוך המיוחד (תש"ס-2000), עמ' 30. הוועדה הדגישה בהקשר זה במיוחד את חוסר השוויון בין החינוך העברי לערבי.

41 ראו דו"ח הוועדה לבחינת יישום חוק החינוך המיוחד (תש"ס-2000), עמ' 36, 41.

42 ראו דו"ח הוועדה לבחינת יישום חוק החינוך המיוחד (תש"ס-2000), עמ' 47.

43 ראו דו"ח הוועדה לבחינת יישום חוק החינוך המיוחד (תש"ס-2000), עמ' 47-48.

44 ראו דו"ח הוועדה לבחינת יישום חוק החינוך המיוחד (תש"ס-2000), עמ' 48.

התקציב המועבר למערכת החינוך הרגיל לצורך שילוב ולדאוג לנוכחותו של כוח אדם מיומן מתחום החינוך המיוחד.

במהלך שנת 2001 בדק משרד מבקר המדינה את אופן שילובם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל. דו"ח שפרסם המבקר בשנת 2002, נמתחה ביקורת על הסדר השילוב ואופן תקצובו. מבקר המדינה קבע כי רב התקציב של האגף לחינוך המיוחד מופנה למסגרות החינוך המיוחד, ורק חלק קטן ממנו מופנה לשילוב.<sup>45</sup> עוד נקבע כי כמות המשאבים המוקצית לתלמיד בעל צרכים מיוחדים המשולב במסגרת החינוך הרגיל קטנה פי כמה מזו שהיה מקבל אותו התלמיד אילו למד במסגרת נפרדת של החינוך המיוחד;<sup>46</sup> וכי למעשה ככל שעולה דרגת השילוב של התלמיד, כך פוחתת התמיכה בו, ללא קשר ישיר למגבלותיו, לצרכיו הייחודיים או למידת ההצלחה של שילובו.<sup>47</sup> המבקר קבע כי בנסיבות אלו, הנטל הנפשי והכלכלי של השילוב נופל על כתפיהן של משפחות התלמידים אשר נאלצות לממן מכספן את השירותים החסרים; ומאחר שבשל מצבן הכלכלי רבות מן המשפחות אינן מסוגלות לעשות זאת, "נפגעת אפשרות השילוב במערכת החינוך הרגילה בעיקר של תלמידים מהאוכלוסייה החלשה".<sup>48</sup> המבקר הוסיף וקבע כי "העברת האחריות לחלוקת תקציב השילוב המוגבל אל הצוותים החינוכיים בבתי-הספר מעמידה בפניהם מכשולים המונעים מהם מלהגשים את המטלה שהוטלה עליהם".<sup>49</sup>

בין לבין הוגשה לבית-המשפט הגבוה לצדק עתירה שבה נתבקש בית-המשפט להורות למדינה לספק חינוך מיוחד חנם לילדים בעלי צרכים מיוחדים שנמצאו מתאימים לשילוב במסגרות החינוך הרגילות. טענת העותרים – עמותת "יתד" ועימה קבוצת הורים לילדי תסמונת דאון – הייתה כי חוק חינוך מיוחד, על-פי תכליתו, מטיל על המדינה חובה לממן את שירותי החינוך המיוחד הדרושים לילדים בעלי צרכים מיוחדים גם במסגרות החינוך הרגילות, ולא רק באלו של החינוך המיוחד.<sup>50</sup> בחודש אוגוסט 2002 קיבל בית-המשפט הגבוה לצדק את העתירה והצהיר כי במצב הנוכחי המדינה אינה מקיימת את חובתה על-פי החוק למתן חינוך מיוחד חנם לתלמידים המשולבים.<sup>51</sup> בית-המשפט קבע כי סעיף 7 לחוק חינוך מיוחד אומנם אינו קובע במפורש כי חינוך מיוחד במסגרות החינוך הרגילות ימומן על-ידי המדינה (כפי שנקבע באותו חוק בסעיף 3 המתייחס לחינוך הניתן במסגרות הנפרדות של החינוך המיוחד), אך פירושו הנכון של החוק מביא למסקנה כי חובת המימון על-ידי המדינה חלה גם על הסיוע הדרוש לילד בעל צרכים מיוחדים ששולב במוסד חינוכי רגיל.<sup>52</sup> בית-המשפט הטעים כי "אין זה מתקבל על הדעת כי הכנסת בחרה, באופן שרירותי, לצמצם את חובת המדינה לתת חינוך מיוחד חנם רק לאחת משתי המסגרות

45 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 52 בשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000 (תשס"ב), עמ' 230.

46 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 52 בשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000 (תשס"ב), עמ' 230.

47 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 52 בשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000 (תשס"ב), עמ' 232.

48 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 52 בשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000 (תשס"ב), עמ' 233.

49 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 52 בשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000 (תשס"ב), עמ' 233.

50 בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, 839 (2002).

51 פרשת יתד (לעיל הערה 2), עמ' 849.

52 פרשת יתד (לעיל הערה 2), עמ' 847.

שנקבעו בחוק, וכל זאת כאשר מוסכם על הכול כי במסגרת הרגילה טמון ערך מוסף של ממש לחינוך<sup>53</sup>. ההוראה בחוק בדבר ההמלצה שמגישה ועדת ההשמה, הבהיר בית-המשפט, הינה פועל יוצא מהשמת הילד בעל הצרכים המיוחדים במסגרת חינוכית רגילה, ואז על ועדת ההשמה מוטל לקבוע באופן אינדיווידואלי את סוג הסיוע שהילד זקוק לו: קביעה זו מסווגת כ"המלצה" לא משום שהמדינה משוחררת מחובתה לממן את הסיוע, אלא מן הטעם שנדרשת גמישות בביצוע ההמלצה, וזאת בהתחשב בצרכיו המשתנים של הילד בעל הצרכים המיוחדים שעניינו נדון<sup>54</sup>. בית-המשפט סיכם<sup>55</sup>:

אילוץ של הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים לוותר על שילובם במסגרת החינוך הרגילה אך ורק בגלל קשיים כלכליים שבהם נתונים ההורים... פוגע בלב לבו של השוויון המהותי, שביטוי בהסדר בדבר חינוך חנם מתגלם לשאיפה להעניק – על-ידי חלוקת תקציבי החינוך – הזדמנות שווה לכל ילדה וילד בישראל למצות את הפוטנציאל הטמון בהם. אכן, מילדים בעלי צרכים מיוחדים הנשלחים למסגרת של חינוך מיוחד ולא למסגרת של חינוך רגיל משיקולים תקציביים בלבד, נשללת הזדמנות זו, ותוצאה מפלה כזאת אין לקבל.

בפסק-דינו בפרשת יתד העיר בית-המשפט כי ההסדר הקיים בחוק חינוך מיוחד, ובעיקר היעדר המנגנונים המרכזיים להבניית תכנית הלימודים לתלמידים המשולבים, הוא חלקי ביותר, וכי מצב דברים זה איננו רצוי<sup>56</sup>. בית-המשפט הזכיר עם זאת כי בכנסת נעשים צעדים לקראת תיקון חוק חינוך מיוחד<sup>57</sup>. ואומנם, במהלך שנת 2002 נחקק חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 7), תשס"ג-2002. תיקון זה הוסיף לחוק חינוך מיוחד את פרק ד'1, שכותרתו: "שילוב ילד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל"<sup>58</sup>, ובו נכתב כי פרק זה יופעל החל משנת הלימודים תשס"ד<sup>59</sup>. בהצעת החוק, אשר נתפרסמה בשלהי שנת 2001 ואשר גם עיגנה את המונח "ילד בעל צרכים מיוחדים" כ"הגדרה מודרנית, כפי שהיא מקובלת היום בחוגים המקצועיים"<sup>60</sup>, הוסבר<sup>61</sup>:

53 פרשת יתד (לעיל הערה 2), עמ' 847.

54 פרשת יתד (לעיל הערה 2), עמ' 847.

55 פרשת יתד (לעיל הערה 2), עמ' 847.

56 פרשת יתד (לעיל הערה 2), עמ' 854.

57 פרשת יתד (לעיל הערה 2), עמ' 854.

58 ס"ח תשס"ג 1876, עמ' 90 (21.11.02).

59 סעיף 5 לחוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 7), תשס"ג-2002.

60 ה"ח תשס"ב 3057, עמ' 170 (10.12.01).

61 שם, עמ' 169.

חוק חינוך מיוחד חותר לשילובו של ילד בעל צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגיל. ליבת החוק מצויה בסעיף 7(ב) לפיו בבואה לקבוע השמתו של ילד בעל צרכים מיוחדים, תעניק ועדת ההשמה זכות קדימה להשמתו במוסד חינוך מוכר שאינו מוסד לחינוך מיוחד.

הוראה זו משקפת את היעד ארוך הטווח של החוק... לפיו זכותו של אדם עם מוגבלות לנהל את חייו, לרבות לימודיו, בסביבה רגילה שאיננה מוגבלת... מטרתה של הצעה זו... בעיקר לנסות ולסייע לאותם ילדים בעלי צרכים מיוחדים המסוגלים להשתלב במסגרות הרגילות, ולהימנע ככל האפשר מהפנייתם למסגרות החינוך המיוחד, כך שיפיקו את מירב התועלת הלימודית והחברתית.

ברם, בעוד שהחוק המקורי התייחס ל"ילד בעל צרכים מיוחדים" והתווה שני מסלולי חינוך אפשריים עבורו (תוך מתן עדיפות למסלול השילוב) אשר אל אחד מהם היה התלמיד מופנה על-ידי ועדת ההשמה, שיקף חוק חינוך המיוחד המתוקן, לאחר הוספת פרק ד'1, הפרדה חדה בין "ילד בעל צרכים מיוחדים" לבין "תלמיד משולב", והבחנה בין מסלולי השמתו וחינוכו של כל אחד מהם. לצד ההגדרה של "ילד בעל צרכים מיוחדים" קבע פרק ד'1 לחוק חינוך מיוחד הגדרה נפרדת של "תלמיד משולב": "ילד בעל צרכים מיוחדים, הזכאי לחינוך חינוך חינוך... אשר ועדת שילוב... החליטה על זכאותו לתוספת של הוראה ולימוד ולשירותים מיוחדים... במוסד חינוך רגיל"<sup>62</sup>. החוק עיגן את זכותו של "תלמיד משולב" לתוספת של הוראה ולימוד וכן לשירותים מיוחדים<sup>63</sup>. נקבע כי שר החינוך והתרבות, בהסכמת שר האוצר, יקבע הסדר לשילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים, תוך שהסדר יכלול גם את אופן הקצאת המשאבים למוסדות החינוך הרגילים<sup>64</sup>. כן נקבע כי במוסד חינוך רגיל תפעל ועדת שילוב שתפקידה לקבוע את הזכאות לתכנית שילוב של תלמיד שהוא ילד בעל צרכים מיוחדים<sup>65</sup> באותו מוסד. על-פי החוק, ועדת השילוב תדון בעניינו של תלמיד במוסד החינוך הרגיל על פי בקשה של הורה, עובד חינוך במוסד החינוך הרגיל, רשות חינוך מקומית, ועדת השמה או מי ששר החינוך או שר העבודה והרווחה הסמיך לעניין זה<sup>66</sup>. החוק קבע גם את זכות התלמיד או ההורה לערער בפני ועדת ההשמה על החלטות ועדת השילוב<sup>67</sup>. לבסוף נקבע כי לכל תלמיד משולב תיקבע עם תחילת לימודיו במוסד החינוך הרגיל ובראשית כל שנת לימודים "תכנית חינוכית יחידנית"<sup>68</sup>. תכנית זו, כך הוטעם, "תיקבע, ככל

62 סעיף 20א לחוק חינוך מיוחד.

63 סעיף 20ב לחוק חינוך מיוחד.

64 סעיף 20ג לחוק חינוך מיוחד.

65 סעיף 20ד(א) לחוק חינוך מיוחד.

66 סעיף 20ד(ד) לחוק חינוך מיוחד.

67 סעיף 20ה(א) לחוק חינוך מיוחד.

68 סעיף 20ז(א)(1) לחוק חינוך מיוחד.

האפשר, מתוך מגמה לשלב את התלמיד בתכנית הלימודים הרגילה, לפי צרכיו של הילד המשולב ובהתחשב בסוגי לקויותיו, בחומרתן ובגילו של התלמיד...<sup>69</sup>”, ואף תועבר להורי התלמיד<sup>70</sup>.

חרף פסיקת בית-המשפט העליון בפרשת יתד, וגם לאחר שתוקן חוק חינוך מיוחד והוסף לו פרק ד' שעניינו השילוב, המשיכו בעיות תקציב להקשות על שילובם של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים במסגרות החינוך הרגילות. על רקע זה טענה המדינה כי חוק חינוך מיוחד מאפשר לה שלא להעניק כלל חינוך מיוחד לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים הנזקקים לשילוב במסגרות החינוך הרגילות, וזאת, כאמור, בעטיים של האילוצים התקציביים. בית-המשפט הגבוה לצדק, בעקבות עתירה שהוגשה אליו, דחה בשנת 2003 פרשנות זו של החוק שהציעה המדינה, וקבע כי על המדינה להקצות סכום ברף מינימום מסוים, ולגבש הסדר שיכלול קריטריונים תקציביים ברורים להפעלת הסדר השילוב<sup>71</sup>.

בחדש ינואר 2005 פורסמה "התכנית הלאומית לחינוך" שנכתבה על-ידי ועדה שבראשה עמד שלמה דברת. ועדה זו הציעה, בין היתר, הסדר חדש לקידום ולשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים. וכך כתבה<sup>72</sup>:

מבחנה של חברה מוסרית ונאורה הוא במידת הצלחתה לספק לכל אדם את צרכיו הייחודיים מבלי להפרידו ולהרחיקו ממסגרות החיים הרגילות. מתוך תפיסות אלה נובעת ההכרה בזכותו של כל תלמיד לקבל מענה לצרכיו הייחודיים, ובכלל זה סביבת למידה המותאמת לו. יש לראות את שירותי החינוך המיוחד ומסגרות החינוך המיוחד על רצף דינמי, שיאפשר לכל תלמיד עם צרכים מיוחדים למצות ככל הניתן את יכולתו להשתלב בחינוך הרגיל, תוך מתן מענה מיטבי לצרכיו הייחודיים.

ברם, תכניתה של ועדת דברת, לפחות בכל הקשור לחינוכם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, לא יצאה אל הפועל. מנגד, התרבו הטענות כנגד האופן שבו מיושם כיום חוק חינוך מיוחד<sup>73</sup>. הטענות ברובן מתמקדות בשתי בעיות. הראשונה: היווצרותם של שני מסלולים נפרדים למתן שירותי חינוך מיוחד לילדים בעלי צרכים מיוחדים: האחד, במסגרות החינוך המיוחד, והשני, במסגרת השילוב. המעבר בין

<sup>69</sup> סעיף 20(א)(2) לחוק חינוך מיוחד.

<sup>70</sup> סעיף 20(ב)(2) לחוק חינוך מיוחד.

<sup>71</sup> ראו בג"ץ 6973/03 מרציאנו נ' שר האוצר, פ"ד נח(2) 270, 275-278 (2003). בקשה לדיון נוסף שהגישה המדינה נדחתה. ראו דנג"ץ 247/04 שר האוצר נ' מרציאנו (לא פורסמה; ניתנה בתאריך 10.5.04).

<sup>72</sup> ראו דו"ח כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, התכנית הלאומית לחינוך (תשס"ה), בע' 105. ההדגשה במקור.

<sup>73</sup> לפירוט מכלול הטענות ראו הפרק השלישי לדין-וחשבון הנוכחי.

המסלולים כרוך לעתים בקשיים, וכך למשל, הורים החפצים כי ההחלטה על דרך החינוך של ילדם בעל הצרכים המיוחדים תתקבל, על-ידי ועדת השילוב, ולא על-ידי ועדת ההשמה, אינם יכולים להביא את עניינו של ילדם לדיון בפני ועדת השילוב אלא אם יופנה אליה על-ידי ועדת ההשמה. הבעיה השנייה: יכולתם של ההורים לשלוט על המסלול שבו ילמד ילדם מוגבלת, ובעיקרו-של-דבר ההחלטה אינה נתונה בידיהם. מעמדם של ההורים השתפר אומנם במידת-מה – וכך למשל בשנת 2005 תוקן חוק חינוך מיוחד והוקנתה להם (ולילדם) הזכות להישמע גם על-ידי ועדת הערר ולא רק על-ידי ועדת ההשמה<sup>74</sup> – אך טענות רבות נשמעו על אי-שיתוף ההורים בקבלת ההחלטה ממש. על הרקע המתואר לעיל הוחלט על מינוי הוועדה הנוכחית.

---

<sup>74</sup> ראו חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 8), תשס"ה-2005 שהוסיף את סעיף 13(א) לחוק חינוך מיוחד.

פרק שני – תמונת מצב החינוך המיוחד במדינת ישראל בראיית משרד החינוך

א. כללי

סעיף 4(א) לחוק חינוך מיוחד קובע כי "המדינה אחראית למתן חינוך מיוחד חינוך לפי חוק זה". סעיף 1(א) לחוק חינוך מיוחד מגדיר מהו "חינוך מיוחד":

הוראה, לימוד וטיפול שיטתיים הניתנים לפי חוק זה לילד בעל צרכים מיוחדים, לרבות טיפולי פיזיותרפיה, ריפוי בדיבור, ריפוי בעיסוק וטיפולים בתחומי מקצועות נוספים שייקבעו ולרבות שירותים נלווים, הכול לפי צרכיו של הילד בעל הצרכים המיוחדים.

הסעיף מוסיף ומגדיר מיהו "ילד בעל צרכים מיוחדים":

אדם בגיל שלוש עד עשרים ואחת, עם לקות משמעותית, שבשלה מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לחינוך מיוחד.

החוק מגדיר "לקות" כ"לקות גופנית, שכלית, נפשית, רגשית-התנהגותית, חושית, קוגניטיבית או שפתית או לקויות התפתחותיות כוללניות"<sup>75</sup>. עם הילדים בעלי הצרכים המיוחדים נמנים איפוא ילדים עם אחת או יותר מן הלקויות הבאות: אוטיזם, הפרעות נפשיות, שיתוק מוחין, פיגור קשה (עמוק, סיעודי), פיגור בינוני מורכב, פיגור בינוני, פיגור קל, חשד לפיגור קל; חירשות, עיוורון, הפרעות רגשיות או התנהגותיות, ליקויי למידה מורכבים, מעוכבי התפתחות, מעוכבי שפה, ומשכל גבולי<sup>76</sup>.

בשנת הלימודים תשס"ח קיבלו כ-128,500 תלמידים<sup>77</sup> במדינת ישראל שירותי חינוך מיוחד: במסגרות החינוך המיוחד למדו 53,599 תלמידים ב-6,058 כיתות, וזאת על-פי החלוקה הבאה: ב-1,042 גני ילדים לחינוך מיוחד למדו 9,283 ילדים; ב-2,473 כיתות בבתי-ספר לחינוך מיוחד למדו 19,667 תלמידים בגילאים 6-21; וב-2,543 כיתות לחינוך מיוחד בבתי-ספר "רגילים" למדו 24,649 תלמידים בגילאים<sup>78</sup> 6-21.

<sup>75</sup> ראו סעיף 1(א) לחוק חינוך מיוחד.

<sup>76</sup> תלמידים חולים המאושפזים בבתי-חולים או שוהים בבתיהם למעלה מ-21 ימים מקבלים תמיכה לימודית מכוח חוק חינוך חינוך חינוך חינוך חולים, תשס"א-2001.

<sup>77</sup> המונח "תלמיד" ישמש להלן כדי להחליף לעתים את המונח "ילד" שהוא המונח שנוקק לו חוק חינוך מיוחד. זאת, בין היתר, מכיוון שהתלמידים שבהם מדבר החוק עשויים להיות בגיל שהוא עד 21.

<sup>78</sup> ראו נספח ב' לדין-וחשבון הנוכחי: טבלה המפרטת את התפלגות התלמידים במוסדות החינוך המיוחד לפי קבוצות אפיון ללקות וסוג המוסד החינוכי.



בנוסף, כ-75,000 ילדים עם צרכים מיוחדים בגילאים 3<sup>79</sup>-18 קיבלו שירותי חינוך מיוחד בכיתות רגילות, כלומר: במתכונת החינוך המיוחד המכונה "שילוב"<sup>80</sup>. קבוצה זו כללה תלמידים עם לקויות למידה, משכל גבולי, הפרעות התנהגות, מעוכבי שפה, מעוכבי התפתחות, פיגור קל וחשד לפיגור קל. בקבוצה זו נכללו גם כ-6,500 תלמידים בעלי הלקויות הבאות: כ-1,300 תלמידים משותקי מוחין ובעלי נכויות פיסיות קשות; כ-900 תלמידים עם אוטיזם; כ-200 תלמידים עם פיגור בינוני; כ-200 תלמידים עם הפרעות נפשיות קשות; כ-1,200 תלמידים עם לקות ראייה; וכ-2,700 תלמידים עם לקות שמיעה.

מתברר כי ניכרת מגמה של עלייה מתמדת במספר הכיתות ובמספר התלמידים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד במקביל לגידול במתן שירותי חינוך מיוחד לתלמידים הלומדים במתכונת ה"שילוב"<sup>81</sup>. כך למשל גדל מספר כיתות החינוך המיוחד בין שנת הלימודים תשס"ב לשנת הלימודים תשס"ח מ-2,932 כיתות ל-4,074 כיתות<sup>82</sup>.

## ב. שירותי החינוך המיוחד

### 1. ההיבט הפדגוגי

חרף השוני בין הלקויות השונות של התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים אומצה בשנים האחרונות במשרד החינוך השקפה הגורסת כי ישנם תחומי הוראה של ידע, מיומנויות וערכים המשותפים לכלל התלמידים במסגרות החינוך המיוחד. על-כן פותחה תכנית ליבה לחינוך המיוחד המחייבת את כל מסגרות החינוך המיוחד. תכנית זו כוללת את המקצועות הבאים: "הכנה לחיים" על-פי העקרונות של תכנית לימודים הקרויה "לקראת בגרות (לב-21)"<sup>83</sup>. בתכנית זו נכללת התייחסות לחיים חברתיים בקהילה, לעולם העבודה, לתרבות פנאי, לשימוש בשירותים בקהילה, לבריאות ולהיגיינה אישית, לחינוך חברתי מיני, לחינוך לחיי משפחה, לדיור ולמגורים בקהילה, לזהירות ולבטיחות בדרכים (זה"ב). כמו כן נכללים בתכנית הליבה חינוך לשוני; חינוך מתמטי; תקשוב, מדע וטכנולוגיה; אזרחות (החל ממושגים בסיסיים, דרך אזרחות פעילה, ועד לנושאי משנה מתוך תכנית הלימודים הרגילה); מורשת ומסורת; יצירה ואמנויות (מסוג אחד לפחות); חינוך גופני.

79 זאת ביישובים שבהם חל חוק לימוד חובה, תש"ט-1949.

80 ראו סעיף 20 לחוק חינוך מיוחד, המגדיר מהו "תלמיד משולב".

81 ראו נספח ג' לדין-וחשבון הנוכחי.

82 מספר הכיתות לתלמידים עם אוטיזם עלה מ-210 בשנת תשס"ב ל-498 כיתות בשנת תשס"ח; מספר כיתות הגן לתלמידים מעוכבי התפתחות גדל מ-181 בשנת תשס"ב ל-392 בשנת תשס"ח; מספר כיתות הגן למעוכבי שפה עלה בתקופה זו מ-85 ל-206; ומספר הכיתות לתלמידים עם הפרעות התנהגותיות או רגשיות עלה בשנים האלו מ-390 ל-622.

83 תכנית ל"ב-21 היא תכנית שמטרתה "טיפוח מרבי של האוטונומיה של היחיד על-מנת שיוכל לקיים חיים של איכות". תכנית זו מהווה הברחה? מה זה? התיכון בתכנית הליבה של החינוך המיוחד. ראו פנינה שביט (מדריכה ארצית במשרד החינוך לתכנית ל"ב-21), "תכנית הלימודים ל"ב-21", מצגת בפני הוועדה (6.4.08).

תכנית הליבה אינה קובעת את מספר השעות שיינתנו לתלמיד בשל ההבדלים הרבים שבין מסגרות החינוך המיוחד השונות. מסיבה זו התכנית אינה מבוססת על כללים נוקשים, ותכניה המדויקים נקבעים על-ידי כל מסגרת חינוך בנפרד בהתאם למאפייני התלמידים הפוקדים אותה.<sup>84</sup>

יש להבהיר כי לצד תכנית הליבה נכתבת לכל תלמיד תכנית לימודים אישית ('תל"א").

כאמור, חלק חשוב בתכנית הלימודים במסגרות החינוך המיוחד מתמקד בקידום הילד בעל הצרכים המיוחדים לקראת השתלבות בחברה ובקהילה כאדם בוגר המשתלב בעולם המבוגרים. על-פי עקרונות התכנית, המורים במסגרות החינוך המיוחד פועלים לקידום האוטונומיה של התלמיד, יכולתו לקבל החלטות, נחישותו העצמית והמכוונות העצמית תוך עבודה קבוצתית עם קבוצת השווים לו.<sup>85</sup> כמובן, להיבט זה של תכנית הלימודים השלכות על תכנון הלימודים ברמת בית-הספר, הכיתה, והתלמיד באופן אישי. כך למשל, מדובר בתכנית מעבר אישית, רב-שנתית, המתמקדת בעיקר בגיל ההתבגרות ואילך, חלקה נעוץ מחוץ למסגרת החינוכית לשם היכרות עם עולם העבודה ועם הקהילה, וממנה נגזרת לכל תלמיד תכנית לימודים אישית שנתית (תל"א).

## 2. הכשרת עובדי הוראה

הכשרה של עובדי הוראה נעשית במסלולים לחינוך מיוחד לתואר ראשון (B.A.) ותעודת הוראה. תכנית זו כוללת הקניית ידע ומיומנויות, למידה אקדמית והתנסות מעשית. התכנית מתייחסת למגוון הלקויות ולמגוון הגילאים.

<sup>84</sup> לתלמידים לקויי שמיעה פותחו תכניות ייחודיות: תכנית "קשר" – תכנית לפיתוח תקשורת ושפה בגילאי הגן ובכיתות הראשונות; תכנית אודיולוגיה חינוכית – תכנית לפיתוח מודעות ותפיסה שמיעתית לגילאי הגן, היסודי והחטיבה; תכנית לימודים מותאמת – מיועדת לתלמידים לקויי שמיעה בבתי-הספר היסודיים, בחטיבות הביניים ובתיכון הלומדים בכיתות מיוחדות בבתי-ספר רגילים; וכלי עזר בשילוב האינדיבידואלי. התכניות מושתתות על תכנית הלימודים הרגילה במקצועות השונים וכוללות תוספת של פרקים ייחודיים ללקויי שמיעה. בבתי ספר מיוחדים לחירשים נלמדת תכנית הליבה של החינוך המיוחד ופרקים מתכנית הלימודים המותאמת. התלמידים העיוורים ולקויי הראיה במדינת ישראל לומדים במגוון המסגרות החינוכיות הקיימות בסביבתם הטבעית. אם יש לתלמידים אלה לקות נוספת, הם לומדים במסגרות החינוך המיוחד על פי הלקות הנוספת. כל תלמיד עם זכאות לתמיכה מטעם הפיקוח הארצי בגין לקות הראייה, נהנה משירותי תמיכה ייחודיים הניתנים לו על-ידי מורים תומכים שהינם מורים מומחים לחינוך מיוחד המומחים ללקות ראייה ולהשלכותיה על תפקודי התלמיד וצרכיו. משרד החינוך עוסק גם בפיתוח מומחיותם המקצועית של המורים התומכים, וזאת במסגרת תכנית פיתוח מקצועי הכוללת: הרחבת הסמכה לתחום, קורס מנהיגות חינוכית בתחום, קורס מובילי תחום, פורומים מקצועיים, ימי עיון ארציים ומחוזיים, פורומים מקצועיים, פורומים וירטואליים, הדרכות אישיות וקבוצתיות למורים ומדריכים.

<sup>85</sup> הדרך המיוחדת שבה נעשה הדבר קרויה "מודל מעגל ההפנמה", והיא הוכחה כמקדמת מימוש עצמי, מעורבות אקטיבית של התלמיד בתכנון עתידו, שליטה של התלמיד על חייו, שביעות רצון וסיפוק עצמי. התכנית פותחה על-ידי משרד החינוך תוך שיתוף פעולה בין האגף לחינוך מיוחד והאגף לתכניות לימודים. מדובר בתכנית ייחודית למדינת ישראל. ראו Shunit Reiter and Robert L. Schalock, *Applying the Concept of Quality of Life to Israeli Special Education Programs: A National Curriculum for Enhanced Autonomy in Students with Special Needs*, 31(1) INT'L J. REHAB. RES. 13 (2008).

במכללות קיים מסלול הכשרה נפרד לגננות בחינוך מיוחד, ובשנים האחרונות רוב הסטודנטים להוראה המתעתדים לעבוד בגיל הרך לומדים במסלול זה. הלימודים לתואר ראשון במסלול לחינוך מיוחד הם כלליים. עם זאת בדרך כלל במסגרת הלימוד לתארים מתקדמים מתמקדים הלימודים בלקות מסוימת או בתחום הוראה.

עמדת משרד החינוך היא כי הכשרה ראשונית היא רק שלב ראשון בפיתוח מקצועי של עובדי ההוראה. השלב השני בהכשרתם מתבצע תוך כדי עבודתם במערכת, במהלך שנות העבודה. פיתוח מסוג זה ממומן בין היתר על ידי מסגרת השתלמויות, ימי עיון, החזרי שכר-לימוד ללימודי תעודה וללימודים אקדמאיים ו"מענקי שעות"<sup>86</sup>. עובדי החינוך המיוחד מעמיקים באופן זה את ידיעותיהם ומיומנויותיהם המקצועיות בהתייחס לסוגיות חינוכיות שונות, להתמחות בלקויות, להתעדכנות בחידושים בתחום המחקר, הספרות המקצועית, ומדיניותו של משרד החינוך.

הסטודנטים להוראה הלומדים במסלולי החינוך הרגיל, מחויבים במהלך לימודי ההכשרה שלהם ללמוד מספר שעות בתחומים של חינוך מיוחד, כדי להקל על התמודדותם עם תלמידים בעלי צרכים מיוחדים הלומדים בכיתות של החינוך הרגיל.

ראוי להעיר כי בשנת הלימודים תשס"ח החלו מוסדות ההכשרה של עובדי הוראה ליישם מתווה לימודים חדש המאפשר לסטודנטים, בנוסף על המסלולים שתוארו לעיל, לבחור במסלול דו-חוגי שאחד מחוגיו הוא החוג לחינוך מיוחד. הכשרה זו, המרחיבה באופן ניכר את בסיס הידע של המורה בנושאי חינוך מיוחד, מאפשרת לו לעשות בעתיד שימוש בידע זה הן במסגרת הוראה בכיתה רגילה והן במסגרת הוראה בכיתה לחינוך מיוחד.

### 3. השירותים הנלווים

הטיפול בתלמיד בעל הצרכים המיוחדים בישראל, כמו גם בעולם המערבי, הוא רב-ממדי, כלומר: אינו מתמקד רק בהקניית ידע. סעיף 1(א) לחוק חינוך מיוחד מגדיר את השירותים הניתנים במסגרת "חינוך מיוחד" ככוללים גם "טיפול פיזיותרפיה, ריפוי דיבור, ריפוי בעיסוק וטיפולים בתחומי מקצועות נוספים שייקבעו, לרבות שירותים נלווים, הכול לפי צרכיו של הילד בעל הצרכים המיוחדים". הסעיף מוסיף ומגדיר "שירותים נלווים" כ"שירותי הסעה וארוחות, עזרים מסייעים, שירותים רפואיים, פארא-רפואיים, פסיכולוגיים וסוציאליים, וכל שירות אחר שהשר קבע..."<sup>87</sup>. התלמיד בעל הצרכים המיוחדים אמור איפוא לקבל מגוון של שירותים הקרויים בעגה המקצועית "שירותי חינוך מיוחדים" (שח"ם),

<sup>86</sup> "מענק שעות" פירושו הפחתה זמנית של שעות ההוראה שאותן נדרש עובד ההוראה לעבוד על-מנת לאפשר לו להשתתף בהשתלמות.

<sup>87</sup> השר המוזכר בסעיף הוא שר החינוך.

והכוללים שירותים רפואיים, טיפוליים וסוציאליים. ואומנם, שירותים אלו שהחוק מחייב נתפשים כחיוניים לקידומו של הילד בעל הצרכים המיוחדים ולשיפור איכות חייו.

ראוי להעיר כי שירותי בריאות (כגון פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק, קלינאות תקשורת) ניתנים לילדים בעלי צרכים מיוחדים מתוקף שני חוקים: חוק חינוך מיוחד וחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994.<sup>88</sup> סל השירותים עבור התלמידים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד שניתן על-ידי משרד החינוך הוגדר בהוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך על יסוד קריטריונים של אפיון לקות הכיתה ושל גיל התלמידים הלומדים בה. שירות זה ניתן לתלמידים על-ידי משרד החינוך מגיל 3 עד 21.<sup>89</sup> בה בעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי מגדיר סל של שירותים כאלו ברמת הילד כפרט, על אף שהסל אינו ניתן מעבר לגילאים מסוימים (למשל, ילד עם בעיות שפה זכאי לסל השירותים המגיע לו רק עד גיל תשע).<sup>90</sup> כאשר שירותים פרא-רפואיים להם נזקק הילד בעל הצרכים המיוחדים אינם ניתנים על-ידי משרד החינוך, קופות-החולים הן שמספקות לעתים שירותים אלו, הגם שלעתים טוענות הן כי אין חוק ביטוח בריאות ממלכתי מחייבן לתת שירותים אלו.<sup>91</sup>

יש להעיר כי בחוק חינוך מיוחד שירותי הבריאות הם שירותים נלווים לשירותי החינוך שהחוק מבקש להבטיח, וכי סעיף 22(ב) לחוק חינוך מיוחד קובע כי "שירותי בריאות הניתנים לפי חוק זה אינם שירותי בריאות, לענין סעיף 3(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי...". סעיף 22(א) לחוק חינוך מיוחד מוסיף וקובע כי "חוק זה בא להוסיף על האמור בכל חוק ולא לגרוע ממנו".

על-כל-פנים, מפתחות ההקצאה לשירותים רפואיים, לשירותים פרא-רפואיים ולשירותים סוציאליים נקבעו בוועדות בין-משרדיות של משרדי החינוך-בריאות-והרווחה. מפתחות ההקצאה לא שוננו מאז שנת 1994.

על רקע המתואר לעיל, של חובת המדינה לספק שירותי בריאות, ומכיוון ששירותים אלו ניתנים על-ידי כמה גורמים, מתעורר הצורך בתיאום ביניהם (אף שהתכלית שלמענה פועל כל אחד מהם עשויה להיות שונה). סוגיית התיאום יוצרת בעיה מורכבת בעיקר עקב מחסור במטפלים שהוכשרו למקצועות הבריאות. כך מתן השירותים שלהם זקוק הילד בעל הצרכים המיוחדים במסגרת החינוך המיוחד מצריך שיתוף פעולה בין דיסציפלינות שונות. בעוד שבעבר התפישה המקובלת הדגישה את הצורך בהשלמת שירותים חסרים בתחום החינוך, הבריאות והרווחה על-ידי אספקתם בנפרד, הרי שהתפישה המקובלת

<sup>88</sup> להלן: חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

<sup>89</sup> פרוטוקול עדותו של פרופ' אשר אורנוי, הממונה על המכונים להתפתחות הילד במשרד הבריאות (25.5.08), עמ' 33.

<sup>90</sup> פרוטוקול עדותו של פרופ' אשר אורנוי, הממונה על המכונים להתפתחות הילד במשרד הבריאות (25.5.08), עמ' 33, 34-36.

<sup>91</sup> שם, עמ' 33, 48-50.

כיום מדגישה את התיאום (קואורדינציה) בין ספקי השירותים השונים ואת שיתוף הפעולה ביניהם בקביעת סדר העדיפויות והמטרות הטיפוליות<sup>92</sup>. התוצאה היא שביית-הספר לחינוך מיוחד הפך למערכת מורכבת שבה נקלטים, מלבד אנשי חינוך, גם מטפלים במקצועות הבריאות, רופאים, אחיות, ועובדים סוציאליים. אלו נדרשים לפעול בתיאום, מתוך שאיפה להעניק לילד בעל הצרכים המיוחדים רצף של שירותי מנע ושירותים טיפוליים. הבעיה הבולטת בהקשר זה של התיאום הנדרש מתעוררת נוכח ההבדלים בין אנשי המקצוע השונים. שכן לא רק שלכל איש מקצוע מקום שונה בהירארכיה הארגונית, אלא שכל אחד מהם עשוי לתפוס את תפקידו ואת התרומה המצופה ממנו – באופן שונה. כך למשל מתברר כי כל איש מקצוע עשוי להגדיר בדרך אחרת את הבעיות שעמן הוא מתמודד, ולכל איש מקצוע ציפיות שונות<sup>93</sup>. על רקע זה מתעורר הצורך למשל להנחות את ספקי השירותים הנלווים – הצוותים הרפואיים, הפארא-רפואיים והסוציאליים במשרד החינוך – לעבוד על-פי הפרדיגמה החינוכית שמתווים אנשי החינוך.

בעיה נוספת בהקשר למתן "שירותים נלווים" במוסדות חינוך מיוחד עניינה בתיאום הנדרש בין רשויות השלטון. כך למשל, שירותי ההסעה, הארוחות והסיוע מצריכים תיאום עם הרשויות המקומיות; השירותים הסוציאליים והפעלת מועדוניות אחר הצהריים (שמטרתן לאפשר לתלמיד להישאר במסגרת חינוכית בשעות שלאחר סיום הלימודים בבית-הספר) מצריכים תיאום עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים; ואילו השירותים הרפואיים והפארא-רפואיים הניתנים לילדים בעלי צרכים מיוחדים מחייבים תיאום עם משרד הבריאות. מכיוון שמשרד הבריאות מופקד על רישוי המקצועות הרפואיים והפארא-רפואיים<sup>94</sup>, הרי שמשרד זה שולט על האספקה הסדירה של העובדים במקצועות אלה<sup>95</sup>.

<sup>92</sup> ראו לאה שקד, חוק החינוך המיוחד (1988) בסבך הארגוני-הבירוקראטי: חקר תהליכי יישום מדיניות חוק החינוך המיוחד בישראל (עבודה לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן – בית-הספר לחינוך, תשס"ו).

<sup>93</sup> ראו Barbara Gray, Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems (1991). ראו גם שקד (לעיל הערה 92).

<sup>94</sup> חוק חינוך מיוחד אף קובע כי כל בעלי התפקידים שאינם מורים, המועסקים בחינוך המיוחד צריכים להיות בעלי רישוי בתחומם (ראו סעיף 18 לחוק חינוך מיוחד).

<sup>95</sup> קיימים הקשרים נוספים שבהם מתקיים תיאום בין משרד החינוך לבין משרדי הממשלה האחרים: משרד הבריאות מפקח על המכונים להתפתחות הילד ומהווה הגוף המרכזי באבחון ילדים ובהעברת המידע באמצעות ההורים לוועדות ההשמה, לוועדות הערר ולוועדות השילוב המוסדיות. משרד הבריאות, בשיתוף עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מפעיל את מעונות היום השיקומיים לפעוטות עם צרכים מיוחדים בגילאים שנה וחצי עד שלוש. במעבר מן המעון השיקומי לגן המיוחד מועבר מידע חיוני, באמצעות ההורים, על מצבו התפקודי של התלמיד הן לוועדות ההשמה והן למסגרת החינוכית לצורך קביעת תכנית לימודים אישית ראשונית. קיים שיתוף במידע במדיניות הטיפולית בין המשרדים, בעיקר בקשר לאוכלוסייה של התלמידים האוטיסטיים. משרד הבריאות מעביר למשרד החינוך מדי שנה מידע על מספר התלמידים המאושפזים בבתי-החולים השונים ובמחלקות השונות לצורך תיקון הכיתות בבתי-החולים. קיים שיתוף פעולה הדוק בין שני המשרדים בהקשר לבתי-הספר לתלמידים עם הפרעות נפשיות. משרד הבריאות מתקצב במסגרות אלה שירותים פסיכיאטריים ופסיכו-סוציאליים, בנוסף לשירותים הבריאות המתקצבים מכוח חוק חינוך מיוחד. משרד הרווחה והשירותים החברתיים מפקח על השירותים הסוציאליים ברשויות המקומיות הניתנים במסגרות החינוך המיוחד. משרד החינוך מממן (מכוח תקנת השתתפות, כלומר: הוראה בספר התקציב שמכוחה מחויב המשרד להעביר כספים מטעם משרד ממשלתי אחר) את השירותים הסוציאליים במסגרות החינוך המיוחד לפי מפתח של שעה בשבוע לכל עשרה תלמידים. קיים שיתוף פעולה מקצועי בקביעת מדיניות השתלבות של התלמיד עם צרכים מיוחדים במעגל העבודה – "תכנית ל"ב 21". מדיניות זו תלווה את התלמיד גם לאחר סיום פרק החינוך. לבסוף, משרד החינוך היה שותף ב"וועדת לרון" (הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים וקידום שילובם בקהילה שהגישה את המלצותיה לראש-הממשלה, אריאל שרון, בשנת 2005).

דוגמה נוספת לסוגיית התיאום נוגעת לאבחונם של חלק מן הילדים בעלי הצרכים המיוחדים. משרד החינוך איננו עוסק באבחון רפואי וסוציאלי, ועל-כן שירותי האבחון ניתנים על-ידי גורמים חיצוניים למשרד, למשל: ועדת האבחון של השירות למפגר במשרד הרווחה והשירותים החברתיים מאבחנת ילד עם פיגור; וקופת החולים שבה מבוטחים הוריו של הילד מאבחנת בדרך כלל בעיות התפתחותיות אחרות. אלא שבהקשר זה נטענו מספר דברים: א., לא אחת הרופאים בקופות אינם מסתפקים בהמלצות הרפואיות, אלא רואים עצמם מומחים להשמה חינוכית ב. קופות החולים פועלות תחת סד תקציבי, ולכן הן מפנות לא אחת תלמידים בקלות רבה מדיי למסגרות החינוך המיוחד על-מנת לחסוך את הצורך במתן טיפולי בריאות במסגרת הקופה<sup>96</sup>. ג. הצוותים הרפואיים מאבחנים ילדים במהלך כל שנת הלימודים ומפנים אותם להשמה ללא התחשבות במועדי פעילותן של ועדות ההשמה וערר. תופעה זו מקשה על המערכת לתכנן תקציבית את מספר הכיתות החדשות הנדרשות מדי שנה; ולהפעיל פדגוגית תכנית כיתתית שנתית. שיבוץ תלמידים חדשים גם אם על בסיס של מקום פנוי, מקשה על אספקה סדירה של שירותים פארא-רפואיים עד כדי חשש לפגיעה בשירות הניתן לתלמיד<sup>97</sup>.

הגוף המקצועי שבאמצעותו מיושם חוק חינוך מיוחד קרוי 'מתי"א' – מרכז תמיכה יישובי-אזורי'. גוף זה מרכז את התמיכה בילדים בעלי הצרכים המיוחדים הלומדים במוסדות הרשמיים ובמוסדות המוכרים שאינם רשמיים המצויים תחת אחריותו הן בחינוך המיוחד והן בחינוך הרגיל. ברחבי המדינה פועלות כיום 67 מתי"אות. המתי"א מספק שירותים אשר הילדים בעלי הצרכים המיוחדים זקוקים להם (כגון: תמיכה בתהליכי הוראה ולמידה, אבחון פדגוגי, השאלת ציוד ועזרים, טיפולים פארא-רפואיים) ומפתח שירותים נוספים (למשל: פיתוח מודלים של השתתפות והשתלבות הילדים בעלי הצרכים המיוחדים בקהילה). כן עוסק המתי"א בתיאום בין הגופים המספקים שירותים לילדים בעלי הצרכים המיוחדים (מוסדות חינוך, שירותי בריאות, שירותי רווחה, ארגונים הפועלים עבור הקהילה) ובתיאום בין משרדי הממשלה והרשויות. המתי"א משמש גם כמרכז לאיסוף ידע חינוכי-מקצועי על מגוון לקויות. שירותי המתי"א ניתנים הן בסביבה החינוכית שבה לומד הילד בעל הצרכים המיוחדים והן במסגרת פעילות אחר-הצהריים במתקנים של המתי"א את עצמן<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> כך עלתה הטענה כי מדובר בהסבר אפשרי לגידול המשמעותי במספר הגנים לתלמידים מעוכבי התפתחות ומעוכבי שפה. בשנת הלימודים תשס"ח פעלו 586 גנים מיוחדים עם 5,907 תלמידים. מדובר ב-87 גנים יותר בהשוואה לשנת הלימודים תשס"ז.

<sup>97</sup> דוגמה נוספת לבעיית התיאום נוגעת ליישום הרפורמה בתחום בריאות הנפש. רפורמה זו שהכלילה את הטיפול בתחום זה בחוק ביטוח בריאות ממלכתי יצרה חוסר בהירות לגבי המשך התקצוב של משרד הבריאות את המסגרות לתלמידים עם הפרעות נפשיות.

<sup>98</sup> מרכזים טיפוליים ללקויי שמיעה, הפועלים בכפוף למתי"אות, מספקים שירותים לתלמידים עם לקויות שמיעה (כגון: אבחוני שפה, אבחונים דידיקטיים והשאלת ציוד ועזרים). מכיוון שלקות הראייה היא נדירה בקרב אוכלוסיית התלמידים, פועלים המורים לעיוורים וללקויי ראייה במסגרת המתי"א המתמחה המחוזית. המודל השיתופי בין הפיקוח הארצי על חינוך תלמידים עיוורים ולקויי ראייה למתי"א המתמחה המחוזית פועל ב-12 מתי"אות מתמחות ברחבי המדינה. מתי"אות נבחרות אלו מרכזות את מערך שירותי התמיכה לתלמידים העיוורים וללקויי ראייה הלומדים ברחבי הארץ.

#### 4. השירותים הניתנים במסגרות החינוכיות הייעודיות של החינוך המיוחד

##### (א) כללי

אילוצים תקציביים הכתיבו יצירת הבחנות ("דיפרנציאציה") במתן שירותים במוסדות החינוך המיוחד. כתוצאה מכך, רק כשליש מן התלמידים במוסדות החינוך המיוחד לומדים במסגרת של יום לימודים ארוך. תלמידים עם לקויות ראייה, לקויות שמיעה, פיגור בינוני, פיגור בינוני מורכב וקשה, נכויות פיסיות קשות לומדים עד השעה 14:30, ולאחר-מכן שוהים במועדונית המתקצבת על-ידי משרד הרווחה עד השעה 16:45. תלמידים עם הפרעות נפשיות קשות לומדים עד השעה 16:00, ותלמידים עם אוטיזם עד השעה 16:45. לעומת זאת שני השלישים האחרים מן התלמידים במוסדות החינוך המיוחד מסיימים את יום הלימודים באותה השעה שבה מסתיים יום הלימודים במסגרת החינוך הרגיל. המדובר בתלמידים עם פיגור קל, חשד לפיגור קל, הפרעות התנהגות קשות, ליקויי למידה מורכבים, משכל גבולי, מעוכבי התפתחות ומעוכבי שפה.

מדיניות משרד החינוך היא שככל שהתלמיד קרוב ברמתו האינטלקטואלית לתלמיד הלומד בחינוך הרגיל, יותאם יום הלימודים שלו לזה הנוהג במערכת החינוך הרגילה כדי לאפשר את שילובו בקהילה לאחר שעות הלימודים. 91.6% מהתלמידים הלומדים בכיתות לחינוך מיוחד בבתי-ספר רגילים אינם זכאים כלל להארכת שנת הלימודים, ורק 25% מהתלמידים הלומדים במוסדות החינוך המיוחד זכאים להארכת שנת הלימודים עד 15 באוגוסט.

##### (ב) שירותי סיוע ("סייעות")<sup>99</sup>

אף שחוק חינוך מיוחד אינו מחייב מפורשות את המדינה לספק שירותי סיוע במסגרות החינוך המיוחד – להבדיל משירותי סיוע שהחוק מחייב לתת לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל<sup>100</sup> – עמדת משרד החינוך, מזה שנים רבות, היא כי יש לפרש את החוק כמחייב לספק סייעות אלו גם במסגרות החינוך המיוחד<sup>101</sup>. למשרד החינוך הסכמים בעניין זה עם מרכז השלטון המקומי<sup>102</sup>, המשמש כמעסיק של הסייעות.

<sup>99</sup> לצורכי נוחות בלבד ייעשה להלן שימוש במונח "סייעות" במקום המונח "שירותי סיוע" המוזכר רק בהקשר לסייעות המוצמדות לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל (ראו הגדרת "שירותים מיוחדים" בסעיף 20 לחוק חינוך מיוחד).

<sup>100</sup> ראו סעיף 20 לחוק חינוך מיוחד הקובע כי תלמיד משולב זכאי במסגרת לימודיו במוסד חינוך רגיל ל"שירותים מיוחדים". אלו מוגדרים בסעיף 20 לחוק חינוך מיוחד ככוללים, בין היתר, "שירותי סיוע".

<sup>101</sup> ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "סייעות במסגרות החינוך המיוחד", תשנ"ח/10(ג).

<sup>102</sup> לעתים נעשה שימוש במונח "בעלויות" המתייחס לגופים המפעילים מוסדות חינוך: המדינה, הרשות המקומית ועמותות המפעילות מוסדות מוכרים שאינם רשמיים.

על רקע זה יש להבחין בין ארבעה סוגים שונים של סייעות.  
 "סייעות כיתתית" או "סייעות בהקצאה אוטומטית". המדובר בסייעות המוקצת על-ידי משרד החינוך באופן אוטומטי לכיתות חינוך מיוחד, בעיקר כאלו שבהן לומדים בעלי לקויות קשות.  
 "סייעות תגבור". שירותיהן של אלו מוקצים למסגרות החינוך המיוחד על-פי שיקול-דעת המפקח לחינוך מיוחד במסגרת החינוכית הרלוואנטית ובתיאום עם מנהלה<sup>103</sup>.  
 "סייעות אישית". המדובר בסייעות הפועלת במסגרת של החינוך המיוחד (ולא במסגרת השילוב). לעתים זו "סייעות התגבור" הכיתתית שהוצמדה באופן אישי לתלמיד בעל צרכים מיוחדים שלקויות הקשה מחייבת טיפול צמוד ואישי, ולעתים זו סייעות שאיננה "סייעות התגבור" שהוקצתה לכיתה. סייעות אישית ניתנת לתלמיד מסוים רק במקרים חריגים ומצדיקים<sup>104</sup>.  
 "סייעות שילוב". שירותיה של סייעות שכזו מוקצים מכוח החוק לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים הנרשמים ללימודים במסגרת של שילוב, כלומר: במסגרת של החינוך הרגיל<sup>105</sup>.

משרד החינוך מאשר את מכסת השעות המוקצות לצורך מתן סייעות למסגרות הנפרדות של החינוך המיוחד. המשרד משתתף במימון שכרן של הסייעות בשיעור דיפרנציאלי, בהתאם לסוג החריגות הכיתתית. הסדרי התקינה ומימון הסייעות נקבעו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך<sup>106</sup>. בכיתות שבהן מוארך יום הלימודים, שיעור ההשתתפות במימון הסייעות המוקצות אוטומטית הוא 100%. במסגרות שבהן אין יום הלימודים מוארך, שיעור ההשתתפות של משרד החינוך עומד על 70% בלבד, כאשר את 30% הנותרים מממנות הרשויות המקומיות. שיעור ההשתתפות של משרד החינוך בסייעות התגבור במסגרות החינוך המיוחד הוא 70% ואת 30% הנותרים מממנות הרשויות המקומיות.

עמדת משרד החינוך היא כי את התמיכה של הסייעות יש לראות כחלק ממכלול אינטגרטיבי של תמיכות הניתנות לילדים עם צרכים מיוחדים, ולא כתמיכה נפרדת העומדת בפני עצמה. עמדה זו של המשרד היא

103 ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "סייעות במוסדות החינוך המיוחד", תשס"ט/3.

104 בהקשר לסוג האחרון יש להעיר כי למשרד החינוך התברר שבמצבים שבהם תלמיד נרשם ללימודים במוסד חינוך מיוחד המצוי בתחומה של רשות מקומית אחרת, המוסד הקולט הציב לעתים דרישה, כתנאי לקליטת התלמיד, להקצות לכיתה שאליה התלמיד נרשם שירותי סייעות נוספת. על רקע תופעה זו, שמשרד החינוך סבר כי יש בה כדי ליצור חוסר שוויון בין התלמידים, ונוכח עמדתו העקרונית של המשרד לפיה הצמדת סייעות אישית לתלמיד בעל הצרכים המיוחדים עלולה לעתים דווקא לצמצם את סיכוייו למצות את יכולותיו העצמאיות, אסר משרד החינוך החל משנת הלימודים תשס"ח על אישור סייעות אישיות במסגרות החינוך המיוחד. בעקבות עתירה שהוגשה בעניין לבית-המשפט לעניינים מינהליים אישר בית-המשפט את מדיניות משרד החינוך אך הורה לנסחה מחדש כך ש"שתותר מקום לשילוב סייעות אישית לתלמיד מסוים במקרים חריגים ומצדיקים". ראו עת"מ (ת"א) 1214/08 אוראל – קטין נ' האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך (טרם פורסם; ניתן בתאריך 7.9.08). משרד החינוך אף אינו מאפשר להורים לממן לילדם, על חשבונם, סייעות אישית שתלווה אותו בעת שהותו במסגרת החינוכית. ראו עת"מ (ת"א) 2401/08 טביב נ' מדינת ישראל – משרד החינוך והתרבות (טרם פורסם; ניתן בתאריך 4.12.08).

105 ראו סעיף 20 בחוק חינוך מיוחד, הקובע כי תלמיד משולב זכאי במסגרת לימודיו במוסד חינוך רגיל ל"שירותים מיוחדים". אלו מוגדרים בסעיף 20 לחוק חינוך מיוחד ככוללים, בין היתר, "שירותי סיוע".

106 ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "סייעות במוסדות החינוך המיוחד", תשנ"ח/10(ג).



עמדה מקצועית שעל-פיה כלל שירותי החינוך הם אינטגרטיביים והסייעת היא חלק מעבודה בצוות רב מקצועי.

משרד החינוך סבור בהקשר זה כי מן הפן המקצועי-פדגוגי הסתמכות יתר על סייעות או על סייעת אישית לתלמידים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד אינה נכונה. מדיניות משרד החינוך בהקשר זה מושתתת על מחקרים שנערכו בארץ ובעולם המתריעים על הסתמכות יתר על תמיכה מסוג זה המופיעה הן אצל ילדים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל, ולא כל שכן בקרב ילדים עם צרכים מיוחדים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד<sup>107</sup>.

### (ג) אופן הקצאת תקני הוראה ושירותים נלווים

תקצוב תקן שעות הלימודים ("שעות שבועיות שנתיות", או "ש"ש") נעשה עבור כל כיתה, כאשר אפיון הלקות של מרבית התלמידים בכיתה קובע את סוג הכיתה. תקן הכיתה כולל גם את הארכת יום הלימודים<sup>108</sup>.

התקצוב עבור "השירותים הנלווים" נעשה עבור כל תלמיד בהתאם לסוג החריגות הכיתתיות, ולא בהתאם לאפיון חריגותו של התלמיד עצמו. כך למשל, תלמיד שאופיין כתלמיד עם אוטיזם, אך בפועל לומד בכיתה שמרבית התלמידים בה לקויי למידה, יקבל תקצוב של תלמיד בכיתה ללקויי למידה (כלומר, תקציב נמוך מזה הניתן לתלמיד בכיתה לתלמידים עם אוטיזם).

שירותי הזנה מתוקצבים באופן דומה, ורק לתלמידים הלומדים בכיתות הזכאיות ליום לימודים ארוך.

שעות ההוראה (הבודדות, להבדיל משעות שבועיות שנתיות) לחופשות ותקציב עבור הוצאות נלוות מועברים אף הם על-פי סוג הכיתה.

תקציבים להעשרת הפעילויות בחופשה מועברים עבור כל תלמיד לרשויות המקומיות.

תקציב השתתפות בעלויות של ההסעות מועבר לרשויות המקומיות שבהן מתגוררים התלמידים.

שירותים רפואיים ניתנים לכלל התלמידים בבתי ספר לחינוך מיוחד, לכלל התלמידים בגני ילדים לחינוך מיוחד ולתלמידים הלומדים בכיתות לחינוך מיוחד בבתי ספר רגילים שלהם איפיון לקות של לקויות

<sup>107</sup> יש להבהיר עם זאת, כי בפני הוועדה נשמעו טענות רבות בעניין זה בעיקר מפי הארגונים הגורסים כי לא נערכו בהקשר זה מחקרים מדעיים בישראל. ראו הפרק הטענות.

<sup>108</sup> באופן דיפרנציאלי.

קשות ומורכבות, לפי מפתח של שעה אחת בשבוע לכל 10 תלמידים<sup>109</sup>. על אף שחוק חינוך מיוחד לא הבדיל בין סוגי האוכלוסיות, התלמידים בכיתות ה"מקדמות" (בהם לומדים תלמידים עם לקויות בשכיחות גבוהה באוכלוסיה) אינם מקבלים שירות זה בשל מגבלות התקציב. משרד החינוך מספק את השירותים באמצעות זכיין (בשנת הלימודים תשס"ח/תשס"ט הזכיין הינו "האגודה למען בריאות הציבור").

התקציב עבור עובדים סוציאליים מועבר למשרד הרווחה באמצעות תקנת השתתפות לפי מפתח של שעה אחת בשבוע לכל עשרה תלמידים. שירותים סוציאליים ניתנים במסגרות שבהן ניתנים שירותים רפואיים.

לתלמידים לקויי שמיעה בכיתות מיוחדות בבתי ספר רגילים ניתן תרגום חינוכי לשילוב. ההקצאה לתרגום אינה עולה על שליש מתכנית הלימודים הכיתתית לתלמיד.

### ג. השמת תלמידים בעלי צרכים מיוחדים

סעיפים 3 ו-7 לחוק חינוך מיוחד קובעים מהם מוסדות החינוך שאליהם יופנו תלמידים בעלי צרכים מיוחדים. סעיף 3 לחוק חינוך מיוחד קובע כי "ילד בעל צרכים מיוחדים זכאי לחינוך מיוחד חנם במוסד לחינוך מיוחד באזור מגוריו". סעיף 7(א) לחוק חינוך מיוחד קובע כי "ועדת ההשמה תקבע את זכאותו של ילד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד ואת השמתו במוסד לחינוך מיוחד".

הזכאות לקבלת שירותי חינוך מיוחד נקבעת על-ידי כמה ועדות הפועלות מכוח חוק חינוך מיוחד.  
1. ועדת ההשמה הפועלת במסגרת הרשות המקומית<sup>110</sup>. כ-255 ועדות כאלו קיימות ברחבי הארץ. בראש ועדה זו שהרכבה כולל שבעה חברים, עומד נציג מרשות החינוך המקומית<sup>111</sup>. ועדה זו קובעת את זכאותו של תלמיד בעל צרכים מיוחדים ללמוד באחד מארבע מסגרות חינוכיות: גן או כיתה לחינוך רגיל; גן לחינוך מיוחד; בית-ספר לחינוך מיוחד; כיתה לחינוך מיוחד בבית-ספר לחינוך רגיל<sup>112</sup>.

הדיונים בוועדות השמה בעניינו של כל תלמיד בעל צרכים מיוחדים מתקיימים אחת לשלוש שנים<sup>113</sup> או במעברים משלב חינוך אחד לשני: במעבר מגן הילדים לבית-הספר היסודי, מבית-הספר היסודי לחטיבת הביניים, מחטיבת הביניים לחטיבה העליונה במטרה לבחון מחדש את הצרכים הלימודיים והחינוכיים

109 בשנת הלימודים תשס"ח נרכשו השירותים מהאגודה לבריאות הציבור שקיבלה פטור ממכרז לשנה זו בלבד. האגודה מספקת באמצעות אחיות מוסמכות גם את שירותי הסייעוד לתלמידים הזקוקים, על-פי הוראת רופא, לטיפולים פולשניים בזמן שהותם במסגרת החינוכית.

110 ראו סעיף 5 לחוק חינוך מיוחד.

111 ראו סעיף 6(א) לחוק חינוך מיוחד. להגדרת "רשות חינוך מקומית" ראו סעיף 1 לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949 (להלן: חוק לימוד חובה).

112 ראו סעיף 7(א) לחוק חינוך מיוחד.

113 ראו סעיף 10(א) לחוק חינוך מיוחד.

של הילד ולהחליט אם ימשיך ללמוד באותו סוג מוסד שבו למד עד למועד קיום הדיון, או שסוג המוסד ישתנה – בהתאם לצרכיו של התלמיד. יחד עם זאת, מנהל מוסד חינוכי (וגם ארגון ציבורי) יכולים להפנות לדיון בוועדת ההשמה עוד לפני כן<sup>114</sup>. הוריו של התלמיד בעל הצרכים המיוחדים יכולים לבקש דיון של ועדת השמה בעניינו אחת לשנה<sup>115</sup>.

משרד החינוך קבע כי על ועדות ההשמה לקבל את החלטותיהן לגבי כל שנת לימודים לא יאוחר מיום ה-15 במאי (לתלמידי בית-ספר) או 30 במאי (לילדי גן) על-מנת להיערך כראוי לשנת הלימודים. תלמידים שעניינם נדון בפני ועדת ההשמה לאחר מועדים אלו, יממשו את זכאותם בשנה שלאחר מכן. עם זאת הניסיון מלמד כי ועדות ההשמה מתקשות לעמוד בזמנים הנ"ל הן בשל בעיות בירוקרטיות והן משום שילדים בעלי צרכים מיוחדים מתגלים לאורך כל שנת הלימודים.

2. ועדת שילוב (מוסדית)<sup>116</sup>. ועדה זו שבראשה עומד מנהל בית-ספר או מפקח כולל<sup>117</sup> על גן ילדים רגיל<sup>118</sup>, קובעת את זכאותו של ילד הלומד במסגרת רגילה לקבל שירותי חינוך מיוחד – כלומר, להשתתף בתכנית השילוב – תוך כדי לימודיו במסגרת החינוך הרגילה<sup>119</sup>, שכן מרבית התלמידים הזכאים להשתתף בתכנית השילוב נרשמים בתחילה למסגרת חינוך רגילה באזור הרישום שלהם, והדיון בעניינם בפני ועדת השילוב המוסדית נערך לאחר שמתגלים קשיים משמעותיים בתפקודם כתלמידים במסגרת החינוך הרגילה. ועדת השילוב המוסדית רשאית להחליט להפנות את התלמיד לדיון בוועדת השמה אשר תחליט אם ילמד במוסד לחינוך מיוחד או ימשיך ללמוד במסגרת החינוך הרגילה (שאז עניינו מוחזר לדיון בוועדת השילוב המוסדית)<sup>120</sup>.

על החלטות ועדת ההשמה והשילוב ניתן לערער. זכות הערעור ניתנת רק לתלמיד ולהוריו או לנציג של ארגון ציבורי<sup>121</sup>. על החלטות ועדות ההשמה ניתן לערער בפני ועדת ערר מחוזית<sup>122</sup>. על החלטות ועדות השילוב המוסדיות ניתן לערער בפני ועדת ההשמה הפועלת ברשות המקומית<sup>123</sup>.

114	ראו סעיף 10(ב) לחוק חינוך מיוחד.
115	ראו סעיף 10(ג) לחוק חינוך מיוחד.
116	ראו סעיף 20 לחוק חינוך מיוחד.
117	"מפקח כולל" הוא מי שמפקח על כלל המוסד, להבדיל מ"מפקח מקצועי" המפקח על תחום מסוים במוסד החינוכי.
118	ראו סעיף 20(ב) לחוק חינוך מיוחד.
119	ראו סעיף 20(א) לחוק חינוך מיוחד.
120	במקרים של תלמידים חדשים במערכת החינוך (כלומר, תלמידים שלא למדו במערכת החינוך טרם כינוס הוועדה), הדיון הראשון בעניינם יכול להתקיים במעמד ועדת ההשמה. הוועדה יכולה להחליט שהתלמיד ילמד בכיתה רגילה או במוסד לחינוך מיוחד. במקרה שהחליטה הוועדה שהתלמיד ילמד בכיתה רגילה, קיימת האפשרות לדון בעניינו בוועדת שילוב מוסדית. הדיון הראשון יכול להתקיים גם בוועדת שילוב מוסדית, אם הוריו של התלמיד רשמו אותו מלכתחילה למוסד חינוך רגיל באזור מגוריו.
121	ראו סעיפים 13(א) ו-20(א) לחוק חינוך מיוחד.
122	ראו סעיף 13(א) לחוק חינוך מיוחד.
123	ראו סעיף 20(א) לחוק חינוך מיוחד. במקרה שהורים מגישים ערר בפני ועדת השמה על החלטת ועדת השילוב, ובמקביל המסגרת החינוכית מפנה את עניינו של אותו התלמיד לדיון בוועדת ההשמה, יתבצע איחוד תיקים בוועדת

לבסוף, בכל רשות מקומית פועל צוות שיבוץ שתפקידו לסייע לרשות המקומית למלא את חובתה מכוח תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט-1959. כל רשות מקומית אחראית לרישום תלמידים המתגוררים בתחומה במוסדות חינוך (רגילים או מיוחדים). לאחר שמסתיימת פעילותן של ועדות ההשמה ברשות המקומית, מתכנס צוות שיבוץ לקביעת המוסד החינוכי שאליו יופנו התלמידים, או לחלופין, אם מספר התלמידים מצדיק זאת, מתקבלת החלטה הלכה למעשה על-ידי הרשות המקומית לפתוח כיתה חדשה או מוסד חדש לחינוך מיוחד בתחום הרשות המקומית. בראש צוות השיבוץ עומד נציג רשות החינוך המקומית, ולצדו מכהנים מנהל השירות הפסיכולוגי-ייעוצי ברשות המקומית והמפקח על החינוך המיוחד. הרשות המקומית מחויבת לשבץ את התלמיד למוסד המצוי קרוב ככל האפשר למקום מגוריו. אם לא נמצאת בתחום הרשות המקומית מסגרת של חינוך מיוחד המתאימה לצורכי התלמיד, מוטלת החובה על הרשות המקומית לאתר עבור התלמיד מסגרת מתאימה מחוץ לתחום שיפוטה, כלומר: בתחום השיפוט של רשות מקומית אחרת.<sup>124</sup> מחלוקות בין רשויות מקומיות בעניינים אלו מוכרעות הלכה למעשה על-ידי מנהל המחוז.

ראוי להעיר כי במקביל לוועדות ההשמה הפועלות מכוח חוק חינוך מיוחד פועלות ועדות החלטה נוספות מכוח חוקים אחרים. כך למשל פועלות ועדות מכוח חוק מעונות יום שיקומיים, תש"ס-2000,<sup>125</sup> חוק הסעד (טיפול במפגרים), תשכ"ט-1969, חוק שיקום נכי נפש בקהילה, תש"ס-2000. עמדת משרד החינוך, ככלל, היא שריבוי ועדות ההשמה הפועלות מכוח החוקים השונים הוא לעתים בלתי נמנע, מכיוון שהמטרות אותן מבקשות ועדות אלו להגשים, במסגרת מילוי הוראות החוקים השונים המסמיכים אותן לפעול, הן שונות. כך למשל, ועדות ההחלטה הפועלות מכוח חוק מעונות יום שיקומיים אינן למטרת חינוך, אלא למטרה של התערבות טיפולית-שיקומית בגידולם של ילדים נכים כדי למנוע קיבוע של הנכות ממנה הם סובלים.<sup>126</sup>

ההשמה, וזו תדון בערר של ההורים ובאותו מעמד, במידה והערר ידחה, תמשיך לדון בעניין סוג המסגרת המתאימה לו להמשך.

<sup>124</sup> במקרה של שיבוץ תלמיד ברשות אחרת מזו שבה הוא מתגורר, משלמת הרשות השולחת לרשות הקולטת תשלום מיוחד בהתאם להיקף השירותים אותו מקבל התלמיד במוסד החינוכי (אגרת תלמידי חוץ). כמו כן חלות על הרשות המקומית הוצאות ההסעה למוסד החינוכי ברשות הקולטת. משרד החינוך משתתף בחלק מעלות ההסעה.

<sup>125</sup> להלן: חוק מעונות יום שיקומיים. ראו פרוטוקול עדותו של ד"ר שלמה אלישר, מנהל אגף שיקום ילד ונוער במשרד החינוך (25.5.08), עמ' 19.

<sup>126</sup> פרוטוקול עדותו של ד"ר שלמה אלישר, מנהל אגף שיקום ילד ונוער במשרד החינוך (25.5.08), עמ' 20-21. חוק מעונות יום שיקומיים מתייחס לילדים שמתחת לגיל שלוש שאינם באחריותו של משרד החינוך. ועדות ההחלטה העוסקות בשיבוץ פנימייתי אינן עוסקות בשיבוץ חינוכי. ממילא גם אין זהות בין מקום מגוריו של התלמיד בפנימייה לבין המסגרת החינוכית בה ילמד. וכך למשל, השיקולים הנלקחים בחשבון בקבלת ההחלטה לאיזו פנימייה ישובץ התלמיד הם בעיקר פסיכו-סוציאליים (כגון השאיפה שלא להפריד בין שני אחים). ייתכן שלכל אחד מהאחים צרכים חינוכיים אחרים, ועל-כן שיקול-הדעת בהשמה החינוכית הוא אישי ופדגוגי, וכל אחד מהם עשוי ללמוד במסגרת חינוכית אחרת.

אשר לשאלת ההשמה עצמה, לצורך זה פועל משרד החינוך, מאז שנת 1995<sup>127</sup>, במטרה למיין תלמידים בעלי צרכים מיוחדים לפי 13 קבוצות אפיון אשר נקבעו בתיאום עם משרד הבריאות ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים. משרד החינוך מבחין בהקשר זה בין האבחנה (הדיאגנוזה) הרפואית לבין הקביעה הסופית בדבר אפיון הלקות של הילד בעל הצרכים המיוחדים. אף שוועדות ההשמה מתחשבות כמובן באבחנה הרפואית-מדעית, את מסקנתן הסופית בדבר אפיון הלקות הן משתיתות על שיקולים נוספים, ובמרכזם הצרכים החינוכיים של הילד והשאיפה להפנות את הילד, ככל שניתן, למסגרת החינוך הרגיל.

#### ד. תקצוב החינוך המיוחד

משרד החינוך קיבל בין השנים 1995-2000 תוספת של 440 מיליון ש"ח המשקפים 40% מדרישתו המקורית של המשרד, לצורך יישום חוק חינוך מיוחד בכללותו. תוספת זו ניתנה מעבר לתקציב שעות בהיקף של 2,243 מיליון ש"ח שכבר הוקצה קודם לכן לחינוך המיוחד<sup>128</sup>. התוספת החלקית של 440 מיליון ש"ח אשר עקב אילוצים תקציביים לא היה בה מענה לכלל צורכי החינוך המיוחד, הביאה לכך שהמשרד נדרש להחליט על סדרי עדיפות בהקצאת התקציב. המשרד החליט איפוא לדרג את תוספת השירותים הניתנים במוסדות החינוך המיוחד מכוח החוק. התוספת התקציבית שנתקבלה הופנתה להארכת לימודיהם של תלמידים במוסדות לחינוך מיוחד עד גיל 21, להארכת יום הלימודים באופן דיפרנציאלי בחלק ממוסדות החינוך, להארכת שנת הלימודים באופן דיפרנציאלי ולשירותים "נלווים" המתחייבים מהוראות החוק, והכוללים שירותי הזנה לתלמידים במסגרות בהן הוארך יום הלימודים, טיפולים פארא-רפואיים, טיפולים פסיכולוגיים, שירותים רפואיים וסוציאליים לכיתות בבתי-ספר ובגנים מיוחדים, ולכיתות מיוחדות בבתי-ספר רגילים, וכן שירותי אחות לתלמידים במסגרות החינוך המיוחד הזקוקים לטיפולים פולשניים בזמן שהותם במסגרת החינוכית. היקף התקציב הנמוך-יחסית שנתקבל והמתכונת הדיפרנציאלית של השירותים שניתנו בעקבותיו, גררו דרישה מצד הורים לתלמידים בכיתות לחינוך מיוחד שאינן זוכות לתוספות (כגון תלמידים עם הפרעות התנהגות קשות) – להאריך את משך יום הלימודים ואת שנת הלימודים.

ה. השילוב וקשייו

#### 1. העדפת השילוב

<sup>127</sup> בשנת 2002 נוספו שלוש קבוצות: חשד לפיגור קל, חשד לפיגור בינוני, וחשד לפיגור עמוק.  
<sup>128</sup> תקציב זה הוא תקציב השעות בלבד לשנת 2008, כלומר הוא כולל בתוכו את התוספת הניתנת בגין גידול טבעי עד לשנת 2007. יש להעיר כי קיים תקציב נוסף לפעולות, כגון: הסעות למוסדות החינוך המיוחד, שכר שרתים, מזכירים וסייעות.

סעיף 7(ב) לחוק חינוך מיוחד מעגן את העיקרון בדבר העדפת המתכונת של שילוב הילד בעל הצרכים המיוחדים בחינוך הרגיל בקובעו כי "בבואה לקבוע השמתו של ילד בעל צרכים מיוחדים, תעניק ועדת ההשמה זכות קדימה להשמתו במוסד חינוך מוכר שאינו מוסד לחינוך מיוחד".

עוד בטרם נחקק פרק ד' 1 לחוק חינוך מיוחד<sup>129</sup>, הונחו הגורמים הרלוואנטיים למצות את האפשרות לטפל בתלמיד בעל הצרכים המיוחדים במסגרת הכיתה הרגילה. סדר העדיפות שנקבע לוועדות ההשמה, בגדר קווים מנחים שפרסם משרד החינוך, היה: ראשית, השמה בכיתה רגילה; שנית, בכיתת חינוך מיוחד בבית-ספר רגיל; ושלישית, במסגרת של חינוך מיוחד. בדיוני ועדות ההשמה נלקחו על-כן בחשבון, לצד אפיון הלקות, גם רמת התפקוד הלימודית של התלמיד כפי שדווחה על-ידי גורמי האבחון המקצועיים והמחנכת של התלמיד. במסגרת בדיקת רמת התפקוד של התלמיד, פורסמה על-ידי משרד החינוך רשימת רמות תפקוד מתאימה לכל קבוצה של אפיון לקות, בארבעה תחומים הקשורים לתהליך הלמידה: תפקוד לימודי, תפקוד חברתי, היקף ההתאמות הדרושות בתכנית הלימודים, היקף ההשתתפות של התלמיד בפעילות הכיתתית.

בשנת 2002, כאמור, נחקק פרק השילוב בחוק חינוך מיוחד<sup>130</sup>, ובשנת הלימודים תשס"ד הוחל ביישום הוראותיו<sup>131</sup>. פרק השילוב בחוק חינוך מיוחד קבע הסדר חדש בעניין שילובם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במסגרת החינוכית הכללית, והוא מחייב את המדינה לממן שירותי חינוך גם לתלמידים אלו. וכך נקבע בחוק<sup>132</sup>:

תלמיד משולב זכאי, במסגרת לימודיו במוסד חינוך רגיל, לתוספת של הוראה ולימוד וכן לשירותים מיוחדים לפי הוראות פרק זה.

וכן<sup>133</sup>:

[שר החינוך], בהסכמת שר האוצר, יקבע תכנית לשילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים; התכנית תכלול גם את אופן הקצאת המשאבים למוסדות החינוך הרגילים.

129 להלן גם: פרק השילוב.

130 ראו חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 7), תשס"ג-2002, המוסיף את פרק ד' 1 לחוק חינוך מיוחד.

131 אף-על-פי שפרק השילוב בחוק חינוך מיוחד נכנס לתוקפו כבר מיום פרסומו ברשומות – ביום 21.11.02 (ראו ס"ח 1876, עמ' 90 (תשס"ג)), הודיע משרד החינוך כי אין באפשרותו להיערך ליישומו של החוק באופן מיידי, שכן לשיטת המשרד נדרשה הכנת נהלים מפורטים אשר גובשו על-ידי אנשי המקצוע ביחד עם משפטנים, אנשי תקציב, ואנשי הפיקוח והמנהלים בשטח; נדרשה תוספת תקציבית ליישומו; ואף לא הייתה אפשרות לשנות סדרי מינהל ותקציב באמצע שנת הלימודים. על כן תחילת יישומו של פרק השילוב בפועל היה בראשית שנת הלימודים תשס"ד, כלומר בתאריך 1.9.03.

132 ראו סעיף 20ב לחוק חינוך מיוחד.

133 סעיף 20ג לחוק חינוך מיוחד.

הצירוף "שירותים מיוחדים" הוגדר בחוק בהקשר זה כ"עזרים מסייעים, שירותי סיוע, שירותים פסיכולוגיים, שירותים פארא-רפואיים וכל שירות אחר שהשר קבע בצו"<sup>134</sup>.

## 2. ההיבט הפדגוגי של השילוב

תלמיד בעל צרכים מיוחדים המשולב במסגרת חינוך רגילה, ולא במוסד לחינוך מיוחד לומד על-פי תכנית הלימודים הרגילה, לצד כל יתר תלמידי הכיתה שבה הוא משולב<sup>135</sup>. עם זאת, ועל-מנת שהשתלבותו תתאפשר חרף המגבלות והלקויות המאפיינות את תפקודו, זוכה התלמיד בעל הצרכים המיוחדים להתאמות בתכנית הלימודים שלו<sup>136</sup>, לשינויים<sup>137</sup>, או לחלופות<sup>138</sup>. התלמיד המשולב אמור ללמוד איפוא על-פי תכנית חינוכית יחידנית (תח"י)<sup>139</sup> הנקבעת "מתוך מגמה לשלב את התלמיד בתכנית הלימודים הרגילה..."<sup>140</sup>. חוק חינוך מיוחד מגדיר את התח"י כ"תכנית המתארת את רמת תפקודו של התלמיד המשולב בעת הכנתה, בתחומים שבהם יטופל, וקובעת לו מטרות ויעדים לימודיים, פרק הזמן להשגתם, האמצעים הדרושים להשגתם ואמות מידה לבדיקת השגתם"<sup>141</sup>. התח"י נקבעת בתחילת שנת הלימודים על-ידי מחנך הכתה שבה לומד התלמיד המשולב, עובד הוראה מתחום החינוך המיוחד וכן בעל מקצוע נוסף, אם נדרש לפי העניין, וזאת בהתאם להחלטת מנהל מוסד החינוך הרגיל<sup>142</sup>. הוריו של התלמיד המשולב, בעצמם או על-ידי מי מטעמם, זכאים להשמיע את טיעוניהם בפני מעצבי התח"י בטרם גיבושה<sup>143</sup>, והעתק מן התח"י אמור להיות מועבר אליהם<sup>144</sup>.

- 
- 134 ראו סעיף 20 לחוק חינוך מיוחד.
- 135 ראו סעיף 20 לחוק חינוך מיוחד; סעיף 3.1 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך ס"ו/3(א) מתאריך 1.11.05.
- 136 זו מוגדרת על-ידי אנשי המקצוע כשינוי הדרך שבה מוצג חומר הלימוד לתלמיד. כך למשל הגדרת חומר ההוראה הכתוב או שילוב מערכת הגברה בכיתה מהווים התאמות. ראו דליה טל (מפקחת ארצית ממונה על תכנון פדגוגי באגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך), "המדיניות הפדגוגית של האגף לחינוך מיוחד", מצגת בפני הוועדה (6.4.08).
- 137 זו מוגדרת על-ידי אנשי המקצוע כשינויים בתוכני תכנית הלימודים. כך למשל הפחתת החומר הנלמד או הרחבתו מהווים שינויים. ראו דליה טל (מפקחת ארצית ממונה על תכנון פדגוגי באגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך), "המדיניות הפדגוגית של האגף לחינוך מיוחד", מצגת בפני הוועדה (6.4.08).
- 138 זו מוגדרת על-ידי אנשי המקצוע כהוספה של מקצוע או של נושא ייחודי שאינו מופיע בתכנית הלימודים של החינוך הרגיל. כך למשל תכנית לימודים בתחום של עצמאות אישית מהווה חלופה. ראו דליה טל (מפקחת ארצית ממונה על תכנון פדגוגי באגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך), "המדיניות הפדגוגית של האגף לחינוך מיוחד", מצגת בפני הוועדה (6.4.08).
- 139 ראו סעיף 20(א)(1) לחוק חינוך מיוחד.
- 140 ראו סעיף 20(א)(2) לחוק חינוך מיוחד.
- 141 ראו סעיף 20(ג) לחוק חינוך מיוחד.
- 142 ראו סעיף 20(ב)(1) לחוק חינוך מיוחד.
- 143 ראו סעיף 20(ב)(1) לחוק חינוך מיוחד.
- 144 ראו סעיף 20(ב)(2) לחוק חינוך מיוחד.

זאת ועוד. תכנית הלימודים בחינוך הרגיל אינה כוללת תכניות של "הכנה לחיים" המופעלות כאמור במסגרות החינוך המיוחד. ברם, נוכח ההכרה כי יש מקום לאפשר לילד בעל הצרכים המיוחדים המשולב בחינוך הרגיל גם פעילות בקבוצת השווים לו, פעילות הכוללת בנוסף על הרכיב של מפגש חברתי גם רכיב של הכנה לחיים, פותחו במסגרת תכנית השילוב תכניות שיספקו לכך מענה. כך למשל מופעלת בשעות אחר-הצהריים תכנית 'תגיי' – לתלמידים עם לקות ראייה; ומתקיימות פעילויות במתנ"סים לתלמידים עם לקויות למידה, תסמונת אספרגר, או פיגור קל. משרד החינוך אף הודיע כי הוא שוקד על תכנית ניסיונית ייחודית דומה לתלמידים המצויים על רצף האוטיות<sup>145</sup>.

### 3. תקצוב השילוב

#### (א) הקושי התקציבי

מלכתחילה נתקל משרד החינוך בקושי תקציבי לצורך יישום פרק השילוב בחוק חינוך מיוחד.

טרם חקיקת פרק השילוב בחוק חינוך מיוחד מימן משרד החינוך את שילובם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגיל בהיקף מצומצם יחסית, והקצה לנושא כ-400 מיליון ש"ח שמקורם בתקציבי החינוך המיוחד.

הקשיים התקציביים ואי-הקצאת סכומים לצורך יישום פרק השילוב שבחוק חינוך מיוחד במלואו, הביאו לכך שהוגשה נגד משרד החינוך בשנת 2003 עתירה לבית-המשפט הגבוה לצדק – בפרשת מרציאנו<sup>146</sup> בדרישה שהמדינה תחויב לתקצב באופן מידי את תכנית השילוב. במהלך הדיון בפני בית-המשפט הגבוה לצדק טענה המדינה כי בכוונתה לתקצב את פרק השילוב בחוק חינוך מיוחד בסך כולל של 250 מיליון ש"ח בפריסה של שבע שנים, אשר תתחיל בשנת הכספים 2004 (כך שבשנה זו יועבר סך של כ-35 מיליון ש"ח כתוספת לתקציב משרד החינוך), והיתר יתווסף בהדרגה במהלך השנים הבאות<sup>147</sup>. עוד התברר כי עמדת המדינה היא שמשרד החינוך ממילא כבר מקצה 401 מיליון ש"ח לשנה לתקצוב שילובם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגילות, וכי יש להשאיר את תקצוב החוק לשיקול-דעתו של שר האוצר, "שבידיו הראייה הכוללת לצורכי התקציב של המדינה"<sup>148</sup>. עמדה זו של המדינה נדחתה על-ידי בית-המשפט הגבוה לצדק שקבע כי שיקול-הדעת שניתן לרשויות בתקצוב החינוך המיוחד הוא מוגבל. בית-המשפט קבע עוד כי אף שהוראות חוק חינוך מיוחד מאזנות בין

<sup>145</sup> תכנית זו מגובשת על-ידי האגף לחינוך מיוחד בשיתוף עם משרד הרווחה, עמותת "אשלים" והמוסד לביטוח לאומי.

<sup>146</sup> ראו בג"ץ 6973/03 מרציאנו נ' שר האוצר, פ"ד נח(2) 270 (2003).

<sup>147</sup> ראו פרשת מרציאנו (לעיל הערה 146), עמ' 274.

<sup>148</sup> ראו פרשת מרציאנו (לעיל הערה 146), עמ' 274.



המגבלה התקציבית לבין הזכות לחינוך ושוויון, כל הילדים בעלי הצרכים המיוחדים, לרבות אלו המשולבים במסגרת החינוך הרגיל, זכאים לחינוך בסיסי חינוכי, והמדינה לא תוכל להישמע בהקשר זה בטענה של היעדר תקציב<sup>149</sup>. עם זאת נקבע כי "לנוכח העלות הנוספת של החינוך המיוחד, החוק מאפשר כסף תחתון לממן רק את הסיוע לאותם ילדים בעלי הצרכים המיוחדים שאינם יכולים לקבל חינוך כלל בלעדיו ברמה המינימאלית המאפשרת את שילובם. מעל לסף זה ניתן שיקול-דעת להחליט על היקף הסיוע שיינתן על בסיס קריטריונים חינוכיים-מקצועיים שיקבעו הרשויות המוסמכות"<sup>150</sup>. המדינה חויבה להקצות מייד סכום שיאפשר שילוב, ולו ברף המינימום שקבע החוק<sup>151</sup>. בית-המשפט הגבוה לצדק הפנה בהקשר זה לנתונים שהופיעו בתכתובת פנימית בין שרי החינוך והאוצר, שמהם עלה כי מדובר בסכום של 120 מיליון ש"ח בשנה<sup>152</sup>. בקשה לדיון נוסף שהגישה המדינה נדחתה תוך שבית-המשפט מעיר<sup>153</sup>:

אין... לקבל את טענת המדינה, כי פסק-הדין חייב אותה להקצות סכום כסף קוונקרטי כתוספת לתקציב השילוב. בית-המשפט קבע, כזכור, כי על המדינה להקצות לשנת תשס"ד "סכום אשר יהא בו כדי להפעיל את החוק, ולו ברף המינימום, ברוח האמור בסיפא למכתבה של שרת החינוך לשר האוצר". לדעתי, יש להבין דברים אלה כמתייחסים רק ל"סדר גודל" מספרי, ולא דווקא לסכום המסוים שננקב במכתב. משמע שפסק-הדין הותיר למדינה מרחב מסוים של שיקול דעת, ביחס לקביעת הסכום המדויק שעליה להקצות.

עמדת משרד החינוך נוכח פסיקה זו היא כי "למדינה מרחב תמרון ושיקול דעת בכל הנוגע להקצאת המשאבים לטובת פרק השילוב בחוק [ה]חינוך [ה]מיוחד... כמות המשאבים היא מוגבלת ומסויגת, ועל כן אין אפשרות לבצע יישום אופטימלי ומלא בתוך זמן קצר, אלא יישום מדורג, ברף מינימלי, בפריסה ובהקצאה מצטברת, בכפוף לאילוצי תקציב ולסדרי עדיפויות"<sup>154</sup>. תפישת המדינה לפיה יש ליישם את תכנית השילוב באורח הדרגתי מטעמים תקציביים, אף קיבלה ביטוי הלכה למעשה. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2005 נקבע כי תכנית השילוב של ילדים בגילאים שלוש וארבע שנים תוגבל אך ורק ליישובים הכלולים בצו לימוד חובה. החלטה זו יסודה בעמדת המדינה אשר אושרה על-ידי בית-המשפט הגבוה לצדק בפרשת אלו"ט<sup>155</sup>, ולפיה פירוש הוראות חוק לימוד חובה בצירוף הוראות חוק חינוך מיוחד מביאים למסקנה כי ביחס לילדים מגיל חמש ומעלה קיימת תחולה מלאה לפרק השילוב שבחוק

149 ראו פרשת מרציאנו (לעיל הערה 146), עמ' 277.

150 ראו פרשת מרציאנו (לעיל הערה 146), עמ' 277.

151 ראו פרשת מרציאנו (לעיל הערה 146), עמ' 278.

152 ראו פרשת מרציאנו (לעיל הערה 146), עמ' 273 (המאזכר את הנתונים מתוך מכתב ששלחה שרת החינוך, לימור לבנת, לשר האוצר בנימין נתניהו).

153 ראו דנג"ץ 247/04 שר האוצר נ' מרציאנו (לא פורסמה; ניתנה בתאריך 10.5.04), בפסקה 10 להחלטתו של המשנה לנשיא אליהו מצא. ההדגשה במקור.

154 מתוך חוות-דעת של עו"ד יבינה זכאי-בראונר, סגנית מנהלת המחלקה המשפטית במשרד החינוך, שהוצגה בפני הוועדה.

155 ראו בג"ץ 5597/07 אלו"ט – האגודה הלאומית לילדים אוטיסטים נ' שרת החינוך (טרם פורסם; ניתן בתאריך 21.8.07).

חינוך מיוחד בעוד שביחס לילדים בגילאים שלוש וארבע התחולה היא חלקית והדרגתית, בהתאם לצווי לימוד חובה<sup>156</sup> המתחשבים מצדם, כשיקול מרכזי, במצבו הסוציו-אוקונומי של היישוב שבו הם מתגוררים; וכי רק כאשר יוחל חוק לימוד חובה על כלל היישובים, יוחל פרק השילוב במלואו על ילדי גילאים אלו<sup>157</sup>. יש להעיר עם זאת, כי לאחר מתן פסק-הדין החליטה שרת החינוך, לפני משורת הדין, להפנות תקציבים נוספים לטובת שילובם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים בגילאי שלוש וארבע, בעלי לקויות בשכיחות נמוכה באוכלוסיה [כהגדרתם בסעיף 24 לתגובת המדינה לעתירה שהוגשה בבג"צ 5597/07], המשולבים בגני טרום-חובה רגילים, ביישובים בהם לא הוחל צו לימוד חובה את השירותים הבאים: תמיכה וסיוע ובהיקף שניתן בשנה הקודמת [לכלל הקבוצה], ותמיכה בהיקף של שתיים בשבוע לתלמידים בעלי לקויות שמיעה.

משרד האוצר מקצה למשרד החינוך לצורך יישום פרק השילוב בחוק חינוך מיוחד תוספת תקציבית הדרגתית של 260 מיליון ש"ח המתחלקים על-פני שש שנים (החל משנת הלימודים תשס"ה). לשיטת משרד החינוך תוספת זו, שתהפוך לתוספת שנתית קבועה, מצטרפת לסכום של כ-400 מיליון ש"ח לשנה המופנים ממילא לטובת יישום תכנית השילוב, כך שבסך הכול יתקצב פרק השילוב בחוק חינוך מיוחד בסכום של 660 מיליון ש"ח בשנה (החל מראשית שנת הלימודים תש"ע). עם זאת, משרד החינוך סבור כי אין בתוספת תקציבית זו כדי לאפשר לכל תלמיד לקבל את מלוא השירותים שלהם הוא זקוק.

עד לשנת הלימודים תשס"ט (כולל) הוקצתה בפועל למשרד החינוך תוספת של 230 מיליון ש"ח מתוך התוספת שהוזכרה לעיל. התוספת התקציבית שהוקצתה הופנתה ברובה להכללת מוסדות ומגורים שלא נכללו בתכנית השילוב וזאת טרם הוספת פרק השילוב בחוק חינוך מיוחד: גני-ילדים רשמיים וגני-ילדים מוכרים שאינם רשמיים, גילאי 3-4 ביישובי צו חוק לימוד חובה, גני ילדים גיל חובה חמש במוסדות מוכרים שאינם רשמיים, בתי-ספר יסודיים וחטיבות ביניים (כיתות ז'-ט') במוסדות מוכרים שאינם רשמיים ובחטיבות עליונות (כיתות י'-יב'). כמו כן יועדה התוספת התקציבית עבור תגבור שירותי החינוך המיוחד לתלמידים משולבים עם לקויות המצויות בשכיחות נמוכה באוכלוסיה (כ-6,500

<sup>156</sup> סעיף 20 לחוק חינוך מיוחד מגדיר "תלמיד משולב" כ"ילד בעל צרכים מיוחדים, הזכאי לחינוך חינוך לפי סעיף 6(א) לחוק לימוד חובה...". חוק לימוד חובה חל באופן מלא רק על תלמידים החל מגיל חמש (גן חובה) ועד לגיל 18 (כיתה י"ב).

<sup>157</sup> כ-320 יישובים מתוך כ-1,000 יישובים בארץ נכללים בצווי ההרחבה של חוק לימוד חובה, ומשכך – גם בתכנית השילוב של משרד החינוך. יובהר כי לעיתים לא כל הגנים ביישוב אחד נכללים בתוך הצו, שכן הצווים מפנים רק לשכונות מסוימות ביישובים אלו ובאחרים, ולא לכל היישוב. ביישובי הצו לומדים כ-88,000 תלמידים בגני טרום-חובה לגילאי שלוש וארבע בחינוך הרגיל, מתוכם כ-4,752 הם ילדים משולבים. עם קבוצת הילדים המשולבים מוכרים כיום כ-250 ילדים שהינם תלמידים עם לקויות בעלות שכיחות נמוכה באוכלוסייה (אוטיזם, פיגור בינוני, משותקי מוחין, הפרעות נפשיות, ליקויי ראייה, וליקויי שמיעה) והשאר – ילדים עם לקויות בשכיחות גבוהה (מעוכבי התפתחות, מעוכבי שפה, בעלי מישכל גבולי, בעלי פיגור קל). העלות התקציבית הכוללת של תקצוב תכנית השילוב של משרד החינוך לילדים בגני טרום-חובה לגילאי שלוש וארבע ביישובי הצו עומדת על כ-43 מיליון ש"ח בשנה. על פי נתוני משרד החינוך, מספר התלמידים בגילאים שלוש וארבע הלומדים בגני ילדים טרום-חובה שאינם נכללים ביישובי הצו הינו 122,000 תלמידים. משכך, ההערכה הינה כי התוספת הנדרשת לתקצוב השילוב בגילאי שלוש וארבע ביישובים שאינם יישובי הצו, באומדן גס, ועל-פי הערכה סטטיסטית בלבד, עומדת על כ-65 מיליון ש"ח בשנה.

תלמידים, מאז תשס"ז) ולסייעות לתלמידים אלו. יצוין כי לאחר הוספת פרק השילוב בחוק חינוך מיוחד ולאור המגבלה התקציבית, השתנה מפתח ההקצאה משעה אחת שבועית לתלמידים עם לקויות בשכיחות גבוהה באוכלוסייה ל-1.85 שעות הוראה שבועיות, ובנוסף הקצאה של 2.7 שעות הוראה שבועיות לתלמידים משולבים עם לקויות בשכיחות נמוכה באוכלוסייה כל זאת במקביל להורדת אחוז התלמידים הזכאים לשילוב באופן סטטיסטי מ-10% ל-5.4%. עד כה לא הוחל פרק השילוב על כלל התלמידים במערכת החינוך עקב תוספת התקציב ההדרגתית (עד כה לא נוספו תקציבים שיאפשרו את העלאת מפתח ההקצאה לתלמידים עם לקויות בשכיחות נמוכה ולהעלאת אחוז התלמידים הנתמכים בתכנית השילוב).

עד שנת-הלימודים תשס"ח ובמהלכה יושמה תכנית השילוב על הגילאים שלהלן: עד סוף כיתות ט' בחטיבות ביניים ועד סוף כיתה ח' בבתי-ספר יסודיים שמונה-שנתיים. בשלב זה יישום תכנית השילוב בחטיבות העליונות הינו חלקי בלבד, והוא מיועד לתלמידים בעלי לקויות ששכיחותם נמוכה באוכלוסייה הלומדים בכיתות רגילות.

על-פי עמדת גורמי המקצוע במשרד החינוך, 30 מיליון ש"ח הנותרים לא יספיקו ליישום תכנית השילוב בחטיבות העליונות ולו ברמה מינימאלית. כדי להבטיח את יישומו של פרק השילוב שבחוק חינוך מיוחד גם במסגרות החינוך של בתי-הספר העל-יסודיים נדרש תקציב ייעודי נוסף.

#### **(ב) שיטת התקצוב**

עמדת משרד האוצר בנושא זה הינה כי הסכום שמוקצה ליישום חוק השילוב סוכם בין המשרדים, ועל משרד החינוך היה להקצותו מראש בין קבוצות הגיל השונות באופן שייתן מענה נאות להוראות החוק בכל קבוצות הגיל ועל כן על משרד החינוך יהיה לבצע הסטות אלו על מנת לעמוד בדרישות החוק.

עמדת משרד החינוך היא כי לא ניתן להשוות בין שיטת התקצוב של תכנית השילוב לבין שיטות תקצוב אחרות, כגון: שיטת התקצוב של החינוך המיוחד או זו של החינוך הרגיל. לדעת המשרד, חוק חינוך מיוחד משקף – בעיקר באמצעות הגדרותיו את השירותים שלהם זכאים תלמידי השילוב לעומת השירותים שלהם זכאים תלמידי החינוך המיוחד – את התפישה כי מערך השירותים שאמור להינתן לתלמידי השילוב הוא מצומצם ביחס לשירותים שלהם זכאים תלמידי החינוך המיוחד. כך השוואת ההגדרה של הצירוף "שירותים נלווים" (הניתנים לתלמידי החינוך המיוחד)<sup>158</sup> להגדרה של "שירותים מיוחדים" (הניתנים לתלמידי השילוב)<sup>159</sup> חושפת כי מן ההגדרה הנוגעת לתלמידי השילוב נגרעו שירותי ההסעות, הארוחות, השירותים הרפואיים והסוציאליים (ומאידך התווספו שירותי סיוע). גריעה זו

158 ראו סעיף 1(א) לחוק חינוך מיוחד.

159 ראו סעיף 20א לחוק חינוך מיוחד.

מלמדת, לדעת משרד החינוך, כי מערך השירותים שהמדינה חייבת לספק לתלמידי השילוב מצומצם ביחס למערך שהמדינה מחויבת לספק לתלמידי החינוך המיוחד.

תפישה זו של משרד החינוך מושתתת גם על טעמים מהותיים. ראשית, המשרד מצביע על ההבדל בין מוסד חינוך מיוחד לרגיל. מוסד חינוך מיוחד הותאם על-פי רוב לשרת אוכלוסיה בעלת לקות מסוימת (כגון עיוורון), כך שהתשתיות שבהן הוא מצויד מיועדות להתמודדות עם הלקות (למשל, הימצאות עזרים רבים שתכליתם להתמודד עם עיוורון); בעוד שמוסד חינוך רגיל הותאם מלכתחילה לאוכלוסיה שאין לה לקות כלשהי. סל השילוב שמחויבת המדינה לתת לילדים בעלי הצרכים המיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל נועד לכלול תוספות של הוראה ולימוד וכן שירותים נוספים אשר יש בהם כדי לסייע לתלמיד בעל הצרכים המיוחדים להשתלב באורח אפקטיבי במערך החינוך הרגיל. שנית, תקצוב המסגרות לחינוך מיוחד מבוצע על בסיס הפניית תקציב לכיתה ולא לתלמיד. התוצאה היא שגם אם תלמיד בודד בעל צרכים מיוחדים עובר לכיתה רגילה, לא תמיד ניתן להקטין את התקציב של כיתה החינוך המיוחד שממנה עבר משום שמשרד החינוך מקצה תקן לכיתות לפי כיתה ולא לפי תלמיד. כלומר, גם אם מספר התלמידים בכיתה פוחת, ותלמיד עבר למסגרת השילוב, עדיין מתקצבת הכיתה במלוא התקציב.

### (ג) ההבדל בין החינוך המיוחד לשילוב

קיים הבדל בין התוספות הדרושות לתלמידים הלומדים במוסדות החינוך המיוחד לבין התוספות הדרושות לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים בכיתות רגילות. הבדלים אלו נוגעים למשל לנושא הארכת יום הלימודים, לסוגיית ההזנה, להארכת שנת הלימודים.

גם לאחר שתוקן חוק חינוך מיוחד והוסף לו פרק השילוב, הגדרת התלמיד בעל הצרכים המיוחדים לא נשתנתה. בשל המגמה לאפשר לתלמידים אשר בעבר למדו במסגרות החינוך המיוחד להשתלב במסגרת כיתה רגילה, ניתן למצוא במסגרות החינוך הרגילות יותר ויותר תלמידים שרמת תפקודם דומה לזו של תלמידים במסגרות החינוך המיוחד. תלמידים אלה נזקקים לשירותים ייחודיים ולהנגשת שירותים אלה – מצב המחייב התייחסות פדגוגית מתאימה ותוספת תקציבית. משכך, מתעורר צורך להשוות את תקצובם של כ-6,767 תלמידים (נכון לשנת הלימודים תשס"ז) הלומדים במסגרות החינוך הרגיל והסובלים מאוטיזם, פיגור בינוני, שיתוק מוחין, הפרעות נפשיות, עיוורון או חירשות; לתקצובם של תלמידים בעלי אפיונים דומים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד. נדרשת לכך תוספת תקציב.

אגף החינוך המיוחד, במסגרת התקציבים שהועמדו לרשותו, החל כבר בתשס"ו בתהליך של שיפור רמת השירות לתלמידים אלה, וזאת על דרך של תקצוב דיפרנציאלי. תהליך זה, שיסתיים בשנת הלימודים

תשס"ט, יאפשר תקצוב של עד 2.7 שעות הוראה שבועיות לתלמיד, בנוסף לתקן הבסיסי של התלמיד בכיתה ובנוסף ל-1.85 שעות הוראה שבועיות.

עמדת המשרד היא שצריכה להיות התייחסות מיוחדת גם לתלמידים משולבים בעלי לקויות בשכיחות גבוהה באוכלוסיה כגון: לקויי למידה, פיגור קל, מעוכבי התפתחות, מעוכבי שפה, משכל גבולי והפרעות התנהגות. בשל המגבלה התקציבית, תלמידים אלו מתוקצבים כיום מתוך המסגרת התקציבית הקיימת רק בהיקף המינימאלי ביותר.

#### (ד) השירותים הניתנים במסגרת השילוב

הקצאת התקציבים לתכנית השילוב מתבצעת בשיטה הבאה: ראשית, הקצאה סטטיסטית ל-5.4% מכלל התלמידים במוסד החינוכי הרגיל על-פי מפתח של 1.85 שעות הוראה שבועיות לתלמיד. בשעות אלו משתמש בית-הספר בהתאם להחלטתו שלו, והן אינן מוקצות לתלמיד באופן אישי. שנית, הקצאה דיפרנציאלית של שעות הוראה שבועיות עבור כ-6,300 תלמידים עם לקויות בשכיחות נמוכה באוכלוסיה, על-פי מפתח של 2.7 שעות הוראה שבועיות (תוספת להקצאה הסטטיסטית).

יש להעיר כי תקציבי השילוב מתווספים לתקצוב החלק היחסי של התלמיד המשולב בכיתה הרגילה. כך למשל, חלקו היחסי של תלמיד בכיתה רגילה עומד על כממוצע של 1.4 שעות הוראה שבועיות. לכך יש להוסיף 1.85 שעות הוראה שבועיות עבור תלמיד משולב, ובסך הכול ההקצאה עבור תלמיד משולב עומדת על ממוצע של 3.25 שעות הוראה שבועיות. אם מדובר בתלמיד עם לקות המצויה בשכיחות נמוכה באוכלוסיה, יקבל התלמיד תוספת של 2.7 שעות הוראה שבועיות, ובסך הכול ממוצע של 5.95 שעות הוראה שבועיות.

התרשים הבא מתאר את שיטת ההקצאה ואת אופן מתן התמיכה המקצועית התלמידים המשולבים מבחינת מהות התמיכה, מקום מתן התמיכה והגורמים המקצועיים המעורבים:



בכתב המינוי התבקשה הוועדה הציבורית "לבחון את מדיניות משרד החינוך בכל הנוגע לטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים, לבחון את אופן הקצאת התקציב של משרד החינוך בכל הנוגע לטיפול בילדים אלו, לשרטט תכנית פעולה לטיפול ולקבוע סדרי עדיפויות לפעולה בתחום. כל אלו ייעשו בהתחשב במגבלות התקציב הנוכחי של משרד החינוך". מתוך העדויות ששמעה הוועדה והפניות שהגיעו אליה עלו טענות שניתן למיין לשמונה קבוצות:

הקבוצה האחת כללה טענות בעניין דרך שילובם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגיל ואופן תקצוב מתכונת השילוב.

הקבוצה השנייה כללה טענות בעניין המחסור בשירותי סיוע (סייעות) הן לגבי התלמידים המשולבים והן לגבי התלמידים הלומדים במוסדות החינוך המיוחד.

הקבוצה השלישית של הטענות הופנתה כנגד מתכונת ההשמה הנוכחית של ילדים בעלי צרכים מיוחדים כפי שמוגדרת בחוק חינוך מיוחד.

קבוצת הטענות הרביעית עסקה בשיטה שבה מתקצב משרד החינוך שירותי חינוך מיוחד.

קבוצת הטענות החמישית עסקה בסוגיית הכשרתם של אנשי חינוך, טיפול וסיוע הנקראים להתמודד במהלך עבודתם עם ילדים בעלי צרכים מיוחדים.

קבוצת הטענות השישית עסקה בשירותים הנלווים.

קבוצת הטענות השביעית נגעה לנגישותם של שירותי חינוך מיוחד: מקצועית (לאוכלוסיות מסוימות) ופיזית (מיקומם של מוסדות חינוך מיוחד והצטיידותם הלקויה).

קבוצת הטענות השמינית נגעה לעניינים משפטיים שונים הכרוכים בפעילות משרד החינוך בתחום החינוך המיוחד. נפרט טענות אלו.

#### א. סוגיית השילוב

מרבית הטענות שהועלו בפני הוועדה התמקדו בנושא שילובם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגילות והושמעו, בין היתר, על-ידי עמותות העוסקות בקידום עניינם של ילדים אלו, דוגמת: אלו"ט, אקי"ם, ית"ד<sup>160</sup>, מיח"א<sup>161</sup>, ואי.וי. ישראל<sup>162</sup>. עיקר הטענות בהקשר לשילוב היה כי משרד החינוך, אף שהוא מאפשר את השילוב, אינו מעודד את השילוב<sup>163</sup>, ואף אינו מכיר בזכות שיש לתלמיד

160 עמותת ילדי תסמונת דאון. ראו: <http://www.yated.org.il/index.php?p=12>

161 עמותת מחנכי ילדים לקויי שמיעה. ראו: <http://www.micha-israel.org.il>

162 עמותת איי.וי. ישראל היא עמותה שמטרתה לסייע לילדים לקויי שמיעה. ראו

<http://www.avisrael.org.il/default.aspx>

163 פרוטוקול עדותו של עו"ד אורי קידר (12.6.08), עמ' 27.

בעל הצרכים המיוחדים להשתלב במסגרת החינוך הרגילה (ובאוטונומיה של הוריו לבחור את המסגרת החינוכית עבור ילדם). עמדתו זו של המשרד החינוך מביאה – כך נטען – לכך:

שהורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים אינם משותפים די הצורך בתהליכי קבלת ההחלטות בעניין ילדם, ואף נשללת מהם הגישה למידע אודות אפשרויות השילוב ולמסמכים ולהחלטות המתקבלות לגבי ילדם.<sup>164</sup>

שלעיקרון בדבר העדפת השילוב יש כיום בעיקר משמעות הצהרתית, ובפועל ועדות ההשמה מנסות להפנות את הילד בעל הצרכים המיוחדים דווקא למסגרת חינוך מיוחדת<sup>165</sup>, ואף אין מיידעים את הוריו של הילד באשר לאפשרות לשלבו במסגרת חינוך רגילה (יש שטענו שלהורים נמסר לעתים מידע מוטעה אודות משמעותיות השילוב)<sup>166</sup>. הורים המבקשים בכל זאת כי ילדם בעל הצרכים המיוחדים ישולב במסגרת חינוך רגילה נדרשים להילחם במערכת לשם כך, ופעמים רבות נותרים בתחושה קשה של אוברדן האמון במערכת<sup>167</sup>.

בנוסף עלתה טענה כי השילוב אינו מתוקצב כראוי, בהתאם לצרכיהם של הילדים; ועל-כל-פנים, משרד החינוך אינו מתקצב את השילוב באותו האופן שבו מתוקצב החינוך המיוחד<sup>168</sup>. נציגי העמותות סיכמו זאת בלשונם: "משרד החינוך אינו מבין כי חינוך מיוחד הוא שירות ולא מקום"<sup>169</sup>. עוד נטען כי על שיטת התקצוב להיות כזו שנקודת המוצא לה תהיה צרכיו הספציפיים של הילד המשולב, ולא הקצבה קשיחה ו"סגורה" הנקבעת לפי סוג הלקות<sup>170</sup>. העמותות הטעימו כי להשקפתן זכות השילוב היא זכות היורדת לשורשו של עניין שכן רק השילוב – בוודאי בהשוואה לתכניות הפדגוגיות הכלליות שמשרד החינוך מנהיג כיום, כגון: תכנית ל"ב, 21, שממילא גם אינן מתאימות לכל לקות ולקות – יכול לאפשר באמת-ובתמים לרבים מן הילדים בעלי הצרכים המיוחדים להתפתח כדי יכולתם, ולהשתלב בעתיד, כמבוגרים, בעבודה ובקהילה<sup>171</sup>. העמותות אף הדגישו בהקשר זה כי ראוי בעיניהן שזכותו של הילד בעל הצרכים המיוחדים להשתלב במסגרת חינוך רגילה תוגשם גם אם הילד מתקשה לעמוד ביעדים האקדמיים של חבריו לספסל הלימודים<sup>172</sup>.

הטוענים הצביעו על פער שנתגלע, לדעתם, בין העדיפות שמעניק חוק חינוך מיוחד לשילובם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגיל לבין העדיפות הנמוכה שמעניק בפועל משרד החינוך

164 מסמך "הערות והתייחסות לתמונת מצב החינוך המיוחד בישראל" (הוגש לוועדה בתאריך 5.5.08 על-ידי העמותות אלו"ט, ית"ד, מיח"א ואיי.וי. ישראל) (להלן: מסמך הערות), עמ' 6.

165 נחום בלאס (כלכלן ויועץ לתכנון וארגון מערכות חינוכיות), "הצעה לשינוי השיטה התקציבית – מחקר מקיף על ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך", מצגת בפני הוועדה (11.3.08).

166 מסמך הערות (לעיל הערה 164), עמ' 10-11; פרוטוקול עדותו של עו"ד אמיר ברק (12.6.08), עמ' 18.

167 פרוטוקול עדותו של עו"ד אורי קידר (12.6.08), עמ' 27; פרוטוקול עדותו של דני אדמסו (12.6.08), עמ' 47.

168 מסמך הערות (לעיל הערה 164), עמ' 1.

169 מסמך הערות (לעיל הערה 164), עמ' 1.

170 מסמך הערות (לעיל הערה 164), עמ' 18; פרוטוקול ישיבה הוועדה (25.5.08), עמ' 8-9.

171 מסמך הערות (לעיל הערה 164), עמ' 19-20.

172 מסמך הערות (לעיל הערה 164), עמ' 5.



לשילוב. התוצאה, כך נטען, היא קודם-כל תת-תקצוב של המדינה את מתכונת השילוב, והשלמת המדינה עם מצב שבו הוריהם של ילדי השילוב נדרשים לשאת בעצמם בחלק משמעותי מעלויות השילוב<sup>173</sup>. כך למשל, כאשר נקבע טווח של שעות סייעת שיינתן לכל ילד לפי דרגת תפקודו, הרי שבמרבית המקרים זוכה הילד בעל הצרכים המיוחדים למספר השעות המינימאלי ולא המקסימאלי<sup>174</sup>. משרד החינוך, כך נטען, אינו מכחיש למעשה כי התקציב לתלמיד עם לקויות בשכיחות נמוכה באוכלוסיה הלומד בכיתה רגילה, נמוך משמעותית מזה של תלמיד עם לקות דומה הלומד במוסך לחינוך מיוחד. התקצוב הבלתי-מספק של השילוב אף גורם להורים רבים, כך נטען, להסתפק בסופו-של-דבר במתכונת החינוך המיוחד, ולא להתעקש על שילוב שיחייב אותם לשאת בחלק מהוצאותיו<sup>175</sup>. יתרה מכך, השיטה התקציבית שבה משתמש משרד החינוך דוחפת למסגרות החינוך המיוחד גם את הילדים שסיוע בהיקף מוגבל (כגון, מספר שעות סיוע בשבוע וטיפול פארא-רפואי בודד) היה מאפשר להם להשתלב במסגרת חינוך רגילה<sup>176</sup>. בהקשר זה נטען עוד כי תפישתו של משרד החינוך את השפעותיו התקציביות של השילוב שגויה: בעוד המשרד טוען כי תקצוב מסגרות החינוך המיוחד נעשה עבור כל כיתה כך שמעבר של תלמיד בודד למסגרת חינוך רגילה אינו מאפשר גריעה מתקציב הכיתה בלא לפגוע בילדים שנותרו ללמוד בה, הרי שבפועל שילובם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגילות חוסך, למעשה, למדינה את הצורך לפתוח כיתות חינוך מיוחד נוספות<sup>177</sup>.

עוד נטען כי ההימנעות מלתקצב את סל השירותים לו זקוק הילד המופנה לשילוב יוצרת תמריץ שלילי לקלוט את הילד במסגרת הרגילה המשלבת – למשל, למנהל בית-הספר –, שכן זו מבינה כי יהיה עליה לספק את השירותים החסרים מתוך משאביה שלה<sup>178</sup>. במקום זאת היה ראוי, כך נטען, כי המדינה תפעל כדי לעודד – בין היתר על-ידי מתן תמריצים כספיים – מוסדות חינוך רגילים לשלב תלמידים רבים יותר ויותר<sup>179</sup>.

כן נטען כי התקצוב השונה של מסגרת השילוב ממסגרת החינוך המיוחד יוצר מצב של הפליה שבו שני ילדים בעלי רמת תפקוד זהה מתחנכים במסגרות שונות, וכתוצאה מכך מקבלים רמת שירותי חינוך מיוחד שונה, כשהילד הלומד במסגרת השילוב אינו מקבל את היקף השירות שהוא זקוק לו<sup>180</sup>. כך למשל

173 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 1.  
 174 פרוטוקול עדותה של הגב' סמדר מליחי, מפקחת ארצית על שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל (3.2.08), עמ' 19-20.  
 175 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 2.  
 176 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 8.  
 177 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 12.  
 178 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 10, 21.  
 179 פרוטוקול עדותו של עו"ד אמיר ברק (12.6.08), עמ' 12.  
 180 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 2; נחום בלאס (כלכלן ויועץ לתכנון וארגון מערכות חינוכיות), "הצעה לשינוי השיטה התקציבית – מחקר מקיף על ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך", מצגת בפני הוועדה (11.3.08) (המכנה זאת "פגיעה בצדק החלוקתי").

הוזכרה הדוגמה של ילד אשר נולד עם פיגור התפתחותי ברמה קלה עד בינונית המשובץ ל"כיתה מקדמת"<sup>181</sup> שמרבית התלמידים בה הם לקויי למידה, שאינו זוכה כלל ללמוד בהדרכת תרפיסטית<sup>182</sup>. בדומה, ילד עם פיגור התפתחותי ברמה קלה עד בינונית המשובץ בכיתה פיגור קל בבית-ספר של החינוך הרגיל, יתקצב בסכום נמוך מזה שיקבלו ילדים בעלי פיגור בינוני הלומדים במסגרת החינוך המיוחד<sup>183</sup>. בהקשר להפליה בין ילדי החינוך המיוחד לילדי השילוב נטען כי יש לאפשר גם לילדי השילוב ולהוריהם ליהנות מיום לימודים ומשנת לימודים ארוכים<sup>184</sup>, מכיוון שהרציונל המצדיק את הארכת יום הלימודים ושנת הלימודים לילדים בעלי צרכים מיוחדים הלומדים במסגרות חינוך רגילות<sup>185</sup>. נטען עוד, כי גם תלמידי החינוך המיוחד מופלים לעתים לרעה בהשוואה לחינוך הרגיל: כך למשל ישנם בתי-ספר לחינוך מיוחד שאינם נהנים מיום לימודים ארוך בעוד שבתי-ספר רגילים באותו יישוב זוכים לכך<sup>186</sup>.

לשיטת העמותות, טענת משרד החינוך כי חסר לו תקציב למימון השילוב רק מבליטה את יחסו האמיתי של המשרד למתכונת השילוב, שכן אילו היה משרד החינוך מתייחס באופן שווה לשילוב ולחינוך המיוחד, כי אז המחסור בתקציב היה מורגש בשתי המסגרות הללו, ולא רק במסגרת השילוב<sup>187</sup>. טענה נוספת שעלתה בהקשר זה הייתה כי המשרד אינו נאבק בכל הכלים העומדים לרשותו לקבלת תוספות התקציב הדרושות לשילוב, וכאשר מתקבלת תוספת תקציבית במשרד, היא אינה מופנית קודם כל להשלמת הפערים בתקצוב השילוב<sup>188</sup>. הוכחה נוספת ליחסו הבלתי-אוהד של משרד החינוך לשילוב ניתן למצוא, לטענת העמותות, בעצם העובדה שהמתי"אות המרכזות את השירותים שמקבלים ילדי השילוב מחוץ למסגרת החינוכית הרגילה שבה הם לומדים, נמנעות מליטול תחת אחריותן את הפיקוח על הסייעות הפועלות במסגרת השילוב ואת ההדרכה שלהן<sup>189</sup>. טענות נוספות שהוזכרו, בעיקר בהקשר לזרם החינוך המוכר שאינו רשמי (כגון: בתי יעקב ותלמודי תורה) היו: ראשית, היעדר מימון מטעם המדינה של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים המבקשים להשתלב במוסדות אלו (למשל, ילד ממשפחה חרדית שגם איננה מעוניינת כי ילמד במסגרת מוסד חינוך מיוחד חילוני)<sup>190</sup>; שנית, לחץ המופעל על מנהלי מוסדות חינוך המכהנים כיושבי-ראש ועדות שילוב שלא לבקש תמיכה רבה מדיי מן המתי"א

- |  |     |
|--|-----|
| "כיתה מקדמת" היא כיתה לחינוך מיוחד בבית-ספר רגיל.  | 181 |
| מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 2.  | 182 |
| מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 2.  | 183 |
| פרוטוקול עדותו של עו"ד אמיר ברק (12.6.08), עמ' 7-8.  | 184 |
| פרוטוקול עדותו של עו"ד אמיר ברק (12.6.08), עמ' 7-8.  | 185 |
| יוסי לוי (ועד ההורים בבית-הספר "שלב" בבית-שמ"ש), "חוסר בשעות טיפוליות עקב מגבלות התקציב הנוכחי", מצגת בפני הוועדה (11.3.08). יש לציין עם זאת כי משרד החינוך מקצה באופן הדרגתי תקציב אשר יאריך עד שנת הלימודים תש"ע את יום הלימודים בכל בתי-הספר לחינוך מיוחד באותם היישובים שבהם מופעל מכוח החוק יום לימודים ארוך. | 186 |
| מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 2.  | 187 |
| מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 12.   | 188 |
| מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 10.   | 189 |
| פרוטוקול עדותו של עו"ד ישראל הבר (12.6.08), עמ' 71. יש להעיר, כי מצב זה היה נכון בעבר, וכיום משרד החינוך מתקצב מסגרות אלו באופן שוויוני למסגרות הרשמיות.   | 190 |

המקומית<sup>191</sup>. הלחץ מתבטא כמובן באי-מתן שירותים מתוך סל השילוב לילדים המשולבים במסגרות אלו<sup>192</sup>. לבסוף נטען כי גם העובדה שדווקא ילדים בעלי צרכים מיוחדים בגילאים שלוש וארבע אינם מקבלים תמיד הזדמנות לשילוב מלמדת על גישת המדינה לשילוב<sup>193</sup>. בהקשר זה נטען אומנם, כי ראוי לפעול לעיגון זכאותם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים לסיוע עבור שילובם, כבר מגיל שלוש ועד לגיל 1.<sup>194</sup>

טענה נוספת שעלתה בהקשר זה הייתה כי משרד החינוך אינו מבחין בעת הצגת הנתונים המספריים והשקיפות התקציבית בין ילדים בעלי לקויות מורכבות (שאינן שכיחות באוכלוסייה), כגון: אוטיזם, המשולבים במסגרות חינוך רגילות והמקבלים סל שילוב לבין ילדים בעלי לקויות קלות (השכיחות באוכלוסייה), כגון: ליקויי למידה, המשולבים במסגרות חינוך רגילות; וממילא גם אינו נותן ביטוי מעשי להבחנה זו בהיקף שירותי החינוך המיוחד שלהם זכאים הילדים בעל הלקויות המורכבות<sup>195</sup>. כך למשל נטען כי לא ברור כלל מהו המספר המדויק של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים שהמערכת אמורה לטפל בהם, ואילו בעלי לקויות מכליל משרד החינוך בדיווחיו המספריים (ואילו ילדים הוא אינו מכליל). לפי טענה זו, התוצאה של חוסר הבהירות באשר לזהות הילדים הכלולים בהגדרת משרד החינוך היא עיוות בהקצאת המשאבים ומחסור בתקציב לילדים בעלי לקויות הזקוקים במיוחד לשירותים שיאפשרו את שילובם במסגרת חינוך רגילה. כך למשל נטען כי אומנם הארכת יום הלימודים לכיתות מסוימות בחינוך המיוחד בשעתיים או שלוש היא מטרה ראויה, אך קודם לה תקצוב שילובו של ילד עם פיגור קל שמלכתחילה סיכוייו להשתלב במסגרת החינוך הרגיל נמוכים ושאי-שילובו יגרום לו לנזק ארוך-טווח<sup>196</sup>.

עוד נטען בהקשר לשילוב כי במסגרת השירותים שנותן משרד החינוך לילדי השילוב – בעיקר באמצעות המת"א – לא ניתן ביטוי לכך שקיימים ילדים בעלי צרכים מיוחדים שאת שיטת הטיפול שבחרו הוריהם להעניק להם אין המת"א מספקת<sup>197</sup>. לעתים גם מתברר כי הילד בעל הצרכים המיוחדים זקוק לטיפול שאיננו ניתן על-ידי המת"א הרלוונטית<sup>198</sup>. בנוסף נטען כי משרד החינוך גם אינו מעודכן תמיד בשיטות הטיפול החדשות ביותר<sup>199</sup>, והתוצאה היא שהורים המבקשים לשמור על רצף בין הטיפול שמקבל ילדם במסגרת המשלבת לבין הטיפול בצרכיו המיוחדים מחוץ לשעות פעילות המסגרת

191 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 11.  
 192 יש להעיר כי תלמידים אלו מקבלים כיום אותם השירותים שמקבלים תלמידים במסגרות הרשמיות.  
 193 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 11.  
 194 פרוטוקול עדותו של עו"ד אמיר ברק (12.6.08), עמ' 6-7.  
 195 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 7, 13.  
 196 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 12.  
 197 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 9-10.  
 198 פרוטוקול עדותו של עו"ד אמיר ברק (12.6.08), עמ' 15-16.  
 199 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 22.

המשלבת נדרשים לפעול בעצמם לקבלת סיוע מגורמי טיפול חיצוניים, על כל המשמעויות הנגזרות מכך<sup>200</sup>.

## ב. שירותי סיוע (סוגיית הסייעות)

טענות מספר הועלו בפני הוועדה בעניין שירותיהן של "הסייעות האישיות", שכאמור הן סייעות המוצמדות לילדים בעלי הצרכים המיוחדים במסגרות החינוך המיוחדות<sup>201</sup>. כן עלו טענות שעניינן "סייעות השילוב" שהן הסייעות המוצמדות לילדים בעלי צרכים מיוחדים הלומדים במסגרות החינוך הרגיל.

אשר לסייעות האישיות, הרי שטענות קשות נשמעו בעניין זה מפי הורים לילדים בעלי נכויות מורכבות, שאובדן שירותי הסייעות האישיות בשנת הלימודים תשס"ח עקב החלטת משרד החינוך שלא לאשר עוד הקצאת סייעות אישיות (מעבר ל"סייעות הכיתתיות" ול"סייעות התגבור"), לוותה בשבר של ממש<sup>202</sup>. כך למשל העיד אב לילד הסובל משיתוק מוחין, עיוור ונכה %100 (הלומד בבית-ספר לחינוך מיוחד) כי הסייעת האישית שהוצמדה לבנו הייתה המתווכת בינו לבין הכיתה לבין חבריו, והיא זו שאפשרה לו להתנייד לבית-הספר; ללמוד קריאה וחשבון; להשתמש במהלך השיעורים בלוח, במחברת; לאכול; לשוחח בהפסקות עם חבריו לכיתה; ואף לשמור על כבודו (למשל, לאפשר לו להגיע בזמן לשירותים כדי שלא להתבזות בעשיית צרכים במכנסים)<sup>203</sup>. הודגש בפנינו כי העזרה שמושיטה הסייעת האישית מאפשרת לילדים אלו להיות עצמאים ולחוש בטוחים יותר בסביבתם (למשל, יש מי שיסביר לילד בעל הצרכים המיוחדים מדוע הילדים המקיפים אותו צוחקים) מתוך ההיכרות הקרובה עם הקשיים הייחודיים של הילד<sup>204</sup>.

אשר לסייעות השילוב, הטענה שעלתה הייתה כי חשיבותה של זו היא גם בסיוע לילדים שאינם בעלי לקויות כה מורכבות. נטען כי משרד החינוך אומנם מקצה תקציב שעות סיוע לילדים עם לקויות כגון: אוטיזם, פיגור בינוני, הפרעות נפשיות, שיתוק מוחין, עיוורון וחירשות, אך הוא אינו מתקצב סיוע דומה לילדים עם לקויות כמו: פיגור קל, פיגור התפתחותי גבולי, מעוכבי התפתחות, מעוכבי שפה, ובעלי לקויות למידה מורכבות הלומדים במסגרת חינוך מיוחד בליית ברירה<sup>205</sup>. ילדים עם לקויות מן הסוגים

200 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 9-10.

201 להבחנה בין ארבעת הסוגים השונים של סייעות – "כיתתיות", "תגבור", "אישיות", ו"שילוב" – ראו בפרק הראשון העוסק בתמונת מצב החינוך המיוחד במדינת ישראל.

202 פרוטוקול עדותו של מר רוני גינת (11.3.08), עמ' 1. לתיאור השתלשלות הדברים סביב החלטת משרד החינוך ראו פרק שני.

203 פרוטוקול עדותו של מר רוני גינת (11.3.08), עמ' 2.

204 פרוטוקול עדותו של מר רוני גינת (11.3.08), עמ' 2.

205 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 14.

האחרונים אינם מקבלים זכאות לסייעת ואינם מקבלים בדרך כלל יותר מ-1.85 שעות שנתיות מתוך סל השילוב<sup>206</sup>. התוצאה היא שהורים רבים מעדיפים שלא לשלוח את ילדם בעל הצרכים המיוחדים למסגרת חינוך רגילה, ובמקום זאת הילד נשלח – חרף הפוטנציאל הטמון בו – למסגרת חינוך מיוחד<sup>207</sup> שכן בכיתה רגילה שבה לומדים כ-40 תלמידים, מתקשה הילד בעל הצרכים המיוחדים לקבל את תשומת הלב לה הוא זקוק ממחנכת הכיתה, וזו מתקשה מטבע הדברים להתמודד כראוי עם לקותו. הימצאות הסייעת בכיתה משנה את היחס בין מספר המבוגרים בכיתה לבין מספר הילדים ומבטיחה כי תהא התייחסות נאותה לילד בעל הצרכים המיוחדים.

העמותות שהציגו את עניינן בפני הוועדה טענו איפוא כי עמדת משרד החינוך, ולפיה תמיכת יתר של סייעת מזיקה לילד בעל הצרכים המיוחדים עם לקות מורכבת ופחות שכיחה, פשוט אינה מבוססת מבחינה מדעית, ומשרד החינוך אף לא טרח לערוך בארץ מחקרים מתאימים (דוגמת מחקר שבוצע באנגליה) שיאששו או יפריכו את עמדתו<sup>208</sup>. מחקרים כאלו יכולים היו גם להתוות את קו הגבול הרצוי להתערבות הסייעת בשגרת הלימודים של הכיתה הרגילה.<sup>209</sup> בהיעדר בסיס מחקרי מתאים – כך טענו המצדדים במתן שירותי סיוע אישיים – "תחושת הבטן" של ההורים טובות יותר מ"תחושת הבטן" של משרד החינוך. היו שטענו בהקשר זה כי הלכה למעשה הצלחת השילוב היחידני תלויה כל-כולה בעבודת הסייעת<sup>210</sup>.

אשר להקצאה האוטומטית של סייעות כיתתיות נטען כי למרות עמדת משרד החינוך כי אינו מחויב לתקצב שירותי סייעות בכיתות מיוחדות, בפועל מרבית הכיתות בחינוך המיוחד מקבלות באופן אוטומטי הקצאה של 42.5 שעות שבועיות שנתיות של סייעת. ברם ייתכן שיש כיתות שבהן אין צורך בכמות כזו של שעות, ואפשר שניתן היה לתקצב במקום זאת שירות חיוני אחר<sup>211</sup>. ואומנם הטענה ששבה ועלתה בהקשר זה הייתה כי את שירותי הסייעת יש להקצות באופן אישי לאחר בדיקת צרכיו של כל ילד וילד, ובדרך זו למנוע מצב שבו ניתנים שירותי סיוע למי שאינם זקוקים לכך (או בהיקף גדול מן הדרוש)<sup>212</sup>.

206 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 14.  
 207 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 14.  
 208 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 16. יש להעיר כי משרד החינוך טוען כי הוא מסתמך על מחקר שנערך בישראל: ראו, J. PEDIATRICS 56 (2007) 151. ראו על כך להלן גם בפרק הממצאים והמסקנות.  
 209 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 16.  
 210 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 16.  
 211 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 15.  
 212 פרוטוקול עדותו של מר רוני גינת (11.3.08), עמ' 3.

על רקע זה נטען, כי חוק חינוך מיוחד אינו מעגן את חובת הנוכחות של סייעת בכיתה<sup>213</sup>, על אף שקיומה של סייעת בכיתה עשוי לתרום באופן משמעותי לקידומו של הילד בעל הצרכים המיוחדים.<sup>214</sup>

טענה נוספת שעלתה הייתה כי העסקת סייעות השילוב מצויה באחריות הרשויות המקומיות, ולא באחריות משרד החינוך (הגם שמשרד החינוך מממן את רוב עלות העסקתן ומעביר לרשויות המקומיות תקציב לשם כך). למשרד החינוך אין בקרה נאותה על השימוש שעושות הרשויות המקומיות בכספי המשרד<sup>215</sup>. הבעיה הנוצרת בהקשר זה, לפי הטענה, היא כפולה: ראשית, הרשויות המקומיות משלמות לסייעות המועסקות על ידיהן שכר נמוך יותר מהשכר שמתקצב משרד החינוך (משרד החינוך מעביר לרשויות תקציב להעסקת סייעות, והרשויות במקום להוסיף עליו תקציב נוסף, משתמשות בו כאילו מדובר ב"עלות מעסיק", כך שהסכום שמקבלת הסייעת כשכר נמוך מהתקציב המועבר על-ידי משרד החינוך)<sup>216</sup>. התוצאה, כך נטען, היא ניצול מחפיר של הסייעות, ומטבע הדברים אף פגיעה ביכולתן לבצע את עבודתן<sup>217</sup>. שנית, משרד החינוך אינו מציב לרשויות המקומיות דרישות מינימום להעסקה להכשרה ולפיקוח<sup>218</sup>, וכתוצאה מכך הרשויות המקומיות אינן פועלות די הצורך כדי להציב דרישות מינימום למועמדים המבקשים להתקבל לעבודת הסיוע, אינן מכשירות את הסייעות לעבודה עם ילדים בעלי לקויות מורכבות, ואף אינן מקיימות פיקוח מקצועי על הסייעת<sup>219</sup>. נציגי הרשויות המקומיות הסבירו כי לסייעות אין מסלול התקדמות אישי, והן עובדות מלכתחילה לזמן קצוב, במסגרת חוזה אישי<sup>220</sup>. במצב דברים זה, לסייעת, שאינה יודעת אם תמשיך בעבודתה לאורך זמן, אין תמריץ להשקיע מזמנה בהכשרה, אפילו זו תהיה זמינה<sup>221</sup>. טענה נוספת שעלתה בעניין זה נגעה לשירותי סיוע במהלך חופשות: הרשויות המקומיות אינן מאפשרות מתן שירותי סייעת אלא במסגרת של קייטנה, אולם ילדים רבים בעלי צרכים מיוחדים אינם נשלחים לקייטנות, ועל-כן נשללת מהם בתקופת החופש שירותי הסייעת<sup>222</sup>.

### ג. סוגיית ההשמה

מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 14.	213
מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 15.	214
פרוטוקול ישיבת הוועדה (13.2.08), עמ' 56; פרוטוקול עדותה של הגב' סמדר מליחי, מפקחת ארצית על שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל (3.2.08), עמ' 21.	215
מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 15; פרוטוקול ישיבת הוועדה (13.2.08), עמ' 55.	216
מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 15.	217
בתגובה לטענות אלו הבהירו נציגי משרד החינוך כי משרד החינוך מנסה כמיטב יכולתו לפקח על הרשויות המקומיות, אלא שפיקוח מלא של המדינה על כלל הרשויות המקומיות בישראל בהקשר זה של שימוש בתקציבי משרד החינוך המופנים אליהם הוא בלתי אפשרי; ומנגד, קבלת הסייעות לשירות המדינה נוגדת את מגמת צמצום שירות המדינה. ראו פרוטוקול עדותו של מר יהודה קיסר, החשב הכללי במשרד החינוך (13.2.08), עמ' 60-62.	218
מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 2, 15; פרוטוקול עדותו של עו"ד אמיר ברק (12.6.08), עמ' 12-13.	219
פרוטוקול עדותה של הגב' רעיה סילברט-ניצן, מנהלת מחלקת יסודות ותחום החינוך המיוחד בעיריית רמת-השרון (24.2.08), עמ' 19.	220
פרוטוקול עדותה של הגב' רעיה סילברט-ניצן, מנהלת מחלקת יסודות ותחום החינוך המיוחד בעיריית רמת-השרון (24.2.08), עמ' 19.	221
פרוטוקול ישיבת הוועדה (13.2.08), עמ' 56.	222

מספר טענות נשמעו בעניין ההשמה. ראשית נטען כי תהליך ההשמה הוא בעייתי במבחן התוצאה, במובן זה שילדים מגיעים למסגרות שאינן מתאימות להם ואינן הולמות את צורכיהם.<sup>223</sup> כך למשל נטען כי כאשר מאובחן ילד בעל צרכים מיוחדים כבעל אוטיזם ופיגור בינוני ומעלה, הונחו ועדות ההשמה להפנותו לכיתת פיגור בלבד<sup>224</sup> על אף שהתפישה המקצועית הרווחת כיום היא שבמקרה שכזה יש להדגיש דווקא את הטיפול באוטיזם של הילד בעל הצרכים המיוחדים<sup>225</sup>. התוצאה היא: שיבוץ של הילד למסגרת שאינה מתאימה לו.

מספר טענות נגעו להרכב הוועדות העוסקות בהשמה. נטען כי אין מדיניות אחידה של השמה המיושמת בכל הוועדות.<sup>226</sup> בין היתר הוזכרה בהקשר לכך העובדה שבדיוני ועדת ההשמה לא משתתף נציג המתמחה בלקות שממנה סובל הילד בעל הצרכים המיוחדים שעניינו נדון<sup>227</sup>. בדרך כלל חברי הוועדה מייצגים אסכולה חינוכית המתנגדת לשילוב<sup>228</sup>, והשיטה התקציבית מעודדת השמה בחינוך המיוחד. כמו כן הצביעו על מחסור בתקן של פסיכולוג בוועדות ההשמה והשילוב<sup>229</sup>, ועל כך שהמפקח הכולל איננו משתתף בהחלטות ועדת ההשמה מכיוון שמשימותיו האחרות אינן מאפשרות לו<sup>230</sup> ועל כך שלרשות המקומית אין נציג בוועדת הערר<sup>231</sup>.

עוד נטען כי דיוני ההשמה בעניינו של כל ילד בעל צרכים מיוחדים מתקיימים בתדירות נמוכה מדיי שאינה מספקת מענה למקרים שבהם ילד אובחן באיחור, שינה מקום מגורים או חזר מחו"ל<sup>232</sup>.

עוד נטען כי התחיקה הקיימת ובמרכזה חוק חינוך מיוחד מאפשרים תופעה של ריבוי ועדות השמה, כך למשל פועלות ועדות השמה שונות מכוח חוק חינוך מיוחד<sup>233</sup>. טענה הקשורה לכך הייתה כי נוצר פיצול בין תפקידיהן של ועדות ההשמה ושל ועדת השילוב (המוסדית) הפועלות מכוח חוק חינוך מיוחד, וזאת על אף שנדרשת בחינה כוללת של צורכי התלמיד לאורך כל שנות לימודיו במערכת החינוך. טענה נוספת

- 
- 223 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 2.
- 224 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 10; פרוטוקול ישיבת הוועדה (29.4.08), עמ' 35-36; פרוטוקול עדותה של הגב' רעיה סילברט-ניצן, מנהלת מחלקת יסודות ותחום החינוך המיוחד בעיריית רמת-השרון (24.2.08), עמ' 11.
- 225 פרוטוקול ישיבת הוועדה (29.4.08), עמ' 35-36.
- 226 פרוטוקול עדותה של מר נחום בלאס, כלכלן ויועץ לתכנון וארגון מערכות חינוכיות (13.2.08), עמ' 22.
- 227 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 21.
- 228 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 22.
- 229 פרוטוקול עדותה של הגב' רעיה סילברט-ניצן, מנהלת מחלקת יסודות ותחום החינוך המיוחד בעיריית רמת-השרון (24.2.08), עמ' 20.
- 230 פרוטוקול עדותה של הגב' רעיה סילברט-ניצן, מנהלת מחלקת יסודות ותחום החינוך המיוחד בעיריית רמת-השרון (24.2.08), עמ' 21.
- 231 פרוטוקול עדותה של הגב' רעיה סילברט-ניצן, מנהלת מחלקת יסודות ותחום החינוך המיוחד בעיריית רמת-השרון (24.2.08), עמ' 21.
- 232 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 6, 21; פרוטוקול עדותה של עו"ד בלהה ברג, היועצת המשפטית לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות במשרד המשפטים (13.2.08), עמ' 70-72.
- 233 פרוטוקול עדותה של ד"ר שלמה אלישר, מנהל אגף שיקום ילד ונוער במשרד החינוך (25.5.08), עמ' 19-20.

שעלתה בהקשר זה הייתה כי החלטות ועדות השילוב המוסדיות בהשוואה להחלטות ועדות ההשמה<sup>234</sup> משרתות טוב יותר את האינטרסים של הילד בעל הצרכים המיוחדים, זאת בעיקר בגלל אפשרות שיתוף ההורה בקבלת ההחלטה: בעוד שבועדת ההשמה ההורה נדחק הצידה לטובת החלטה שמקבלים אנשי המקצוע, החלטת ועדת השילוב מתקבלת על-ידי מקבלי החלטות שההורה מכיר (מנהל בית-הספר, המחנכת של הילד, היועצת בבית-הספר)<sup>235</sup>. פעמים רבות על אף בקשות ההורים והתלמידים לקבל שילוב מופנה ענינם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים לוועדת השמה, שלה אין סמכות להורות על שילוב<sup>236</sup>. ומתברר כי מי שנפתח בעניינו תהליך בוועדת השמה, אינו יכול להביא לכך שעניינו יידון על-ידי ועדת שילוב, אלא אם ועדת ההשמה מאשרת זאת.

כן נטען כי האפשרות המוגבלת לערער על החלטות בעניין השמה פוגעת בילדים בעלי הצרכים המיוחדים ובהוריהם<sup>237</sup>.

טענה נוספת שהועלתה בהקשר להשמה נגעה לילדים המופנים מהמערך ההתפתחותי המאבחן ילדים עם הפרעות התפתחותיות למערך החינוך המיוחד. נטען כי משרד החינוך משלם לקופות החולים המבצעות את האבחון עבור שירותים אלו רק בסוף שנת התקציב ותעריף נמוך מזה שהן דורשות (מכיוון שאין למשרד תקציב מתאים). כתוצאה מכך קופות החולים מסרבות לעסוק באבחון הילדים, והם מופנים לאבחון פרטי<sup>238</sup>. בנוסף, מכיוון שלמסלול החינוך המיוחד מקבלים ילדים בעלי צרכים מיוחדים רק עד חודש יוני בכל שנה, נוצר עומס על המערכת המאבחנת, ויש ילדים שאינם מאובחנים במועד<sup>239</sup>.

טענה נוספת שעלתה נגעה לנוהלי משרד החינוך באשר לאישור שירותים נלווים לילדים משולבים אשר מגיעים למוסד חינוכי שבו לא למדו קודם: נוהלי המשרד מאפשרים לוועדות השילוב להחליט עד ל-31 באוקטובר בכל שנת לימודים מהם השירותים שכל ילד משולב זקוק להם (כגון: שירותי סיעת), בעוד ששנת הלימודים עצמה מתחילה באחד בספטמבר. התוצאה היא שבמשך חודשיים מוצאים עצמם חלק מן הילדים המשולבים ללא שירותים הכרחיים לשילובם<sup>240</sup>.

## ד. שיטת התקצוב

- |   |     |
|---|-----|
| מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 11.  | 234 |
| מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 11.  | 235 |
| מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 21.  | 236 |
| מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 6.   | 237 |
| פרוטוקול עדותו של פרופ' אשר אורנוי, הממונה על המכונים להתפתחות הילד במשרד הבריאות (25.5.08), עמ' 44-43.                       | 238 |
| פרוטוקול עדותו של פרופ' אשר אורנוי, הממונה על המכונים להתפתחות הילד במשרד הבריאות (25.5.08).                                  | 239 |
| פרוטוקול עדותה של עו"ד בלהה ברג, היועצת המשפטית לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות במשרד המשפטים (13.2.08), עמ' 67-70. | 240 |



בפני הוועדה נטען כי שאלות מרכזיות הנוגעות לאופן חלוקת עוגת התקציב לא נדונו די הצורך: ראשית, מה צריך להיות חלקו של תקציב החינוך המיוחד מכלל תקציב החינוך?; שנית, כיצד יש לחלק את תקציב החינוך המיוחד בין סוגי הלקויות הקלות והמורכבות?; לבסוף, כיצד יש לחלק את התקציב לפי הלקויות השונות<sup>241</sup>? סוגיה נוספת המעוררת מחלוקת נגעה להבדל בין שיטת התקצוב של החינוך המיוחד לבין שיטת התקצוב של ילדי השילוב.

חלוקת התקציב הנוכחית, כך נטען, אינה צודקת, מכיוון שהנחת העבודה היא כי ילדים בעלי לקות וקושי תפקודי זהים צריכים לקבל תקציב זהה<sup>242</sup>. הטענה שעלתה בהקשר זה הייתה כי משרד החינוך שוגה בחלקו את עוגת התקציב לפי מסגרות החינוך המיוחד (כיתת חינוך מיוחד, בית-ספר חינוך מיוחד, או שילוב), ובמקום זאת עליו לתקצב את הטיפול בלקות מסוימת – כל לקות לפי צרכיה<sup>243</sup>, וליתר דיוק: את התקצוב לכל ילד בעל צרכים מיוחדים יש לבסס על אבחון משולב של הקשיים התפקודיים, החינוכיים והרפואיים, ולא על האבחנה הרפואית בלבד<sup>244</sup>. אין לקשור, לפי הטענה, בין התקציב שניתן לילד בעל הצרכים המיוחדים לבין המסגרת הלימודית שאליה הוא מופנה<sup>245</sup>. התוצאה המבוקשת, על-פי השיטה המוצעת, היא כי ילדים בעלי קשיים תפקודיים זהים יתקצבו באותו היקף, ללא קשר ללקותם או למסגרת הלימודית שבה הם שוהים<sup>246</sup>.

עמדת העמותות שהעלו טענה זו בפני הוועדה, הייתה כי שיטת התקצוב הנוכחית של משרד החינוך תורמת, למרבה הצער, רבות לכך שילדים רבים בעלי צרכים מיוחדים אינם מופנים למסגרת החינוכית המתאימה להם<sup>247</sup>. עוד נטען בהקשר זה, כי למשרד החינוך חסרים נתונים הן לגבי מספר הילדים הכולל שהם בעלי צרכים מיוחדים<sup>248</sup> הן באשר לדרך ניצול תקציב החינוך המיוחד מדי שנה; נתונים אשר היו מאפשרים להצביע על חסרים ועל עודפים, ובדרך זאת להביא להקצאת משאבים טובה יותר<sup>249</sup>. כן נטען כי למשרד החינוך חסר גם מנגנון בקרה שיבחן אם התקציבים המיועדים לרשויות המקומיות אומנם מגיעים ליעדם<sup>250</sup>.

- 
- |   |     |
|---|-----|
| פרוטוקול עדותו של מר נחום בלאס, כלכלן ויועץ לתכנון וארגון מערכות חינוכיות (13.2.08), עמ' 3-4.   | 241 |
| פרוטוקול עדותו של מר נחום בלאס, כלכלן ויועץ לתכנון וארגון מערכות חינוכיות (13.2.08), עמ' 6.   | 242 |
| מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 16, 17.  | 243 |
| נחום בלאס (כלכלן ויועץ לתכנון וארגון מערכות חינוכיות), "הצעה לשינוי השיטה התקציבית – מחקר מקיף על ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך", מצגת בפני הוועדה (11.3.08).                                      | 244 |
| נחום בלאס (כלכלן ויועץ לתכנון וארגון מערכות חינוכיות), "הצעה לשינוי השיטה התקציבית – מחקר מקיף על ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך", מצגת בפני הוועדה (11.3.08).                                      | 245 |
| נחום בלאס (כלכלן ויועץ לתכנון וארגון מערכות חינוכיות), "הצעה לשינוי השיטה התקציבית – מחקר מקיף על ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך", מצגת בפני הוועדה (11.3.08).                                      | 246 |
| מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 16; נחום בלאס (כלכלן ויועץ לתכנון וארגון מערכות חינוכיות), "הצעה לשינוי השיטה התקציבית – מחקר מקיף על ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך", מצגת בפני הוועדה (11.3.08). | 247 |
| פרוטוקול עדותו של מר נחום בלאס, כלכלן ויועץ לתכנון וארגון מערכות חינוכיות (13.2.08), עמ' 20-21.   | 248 |
| מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 16.  | 249 |
| מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 16.  | 250 |

טענה פרטנית שנשמעה בהקשר הייתה כי משרד החינוך נוהג בחוסר שוויון בהקצאת משאבים להעשרה בנושאי טבע וידיעת הארץ בין החינוך הרגיל לבין החינוך המיוחד, וזאת מכיוון שהגורמים המטפלים בהעשרה זו לילדים בעלי צרכים מיוחדים מתקשים לעמוד בדרישות שמציבה המדינה בפניהם כתנאי לקבלת התמיכה הכספית<sup>251</sup>. טענה דומה עלתה גם בהקשר ליום חינוך ארוך שאינו ניתן לחלק ממוסדות החינוך המיוחד בעוד שהוא ניתן באותו יישוב למסגרות החינוך הרגיל<sup>252</sup>.

#### ה. הכשרת אנשי מקצוע

כאמור, הוועדה שמעה טענות לגבי עובדת אי-הכשרתן של הסייעות<sup>253</sup>. טענה נוספת שהעלו העמותות נגעה להיעדר כוח אדם מיומן מספיק הן במסגרות החינוך הרגילות והן במסגרת כיתות חינוך מיוחד בכתתי-הספר הרגילים<sup>254</sup>. כך למשל, בעוד שבשנים האחרונות מספר הילדים בעלי הצרכים המיוחדים שלהם לקות המצויה על קשת הלקויות האוטיסטית גדל משמעותית, כיתות רבות מודרכות על-ידי מורות ומורים שלא קיבלו הכשרה כלשהי בנושא האוטיזם<sup>255</sup>. לטענת העמותות, משרד החינוך אינו עושה די בעניין זה: אינו מעודד את המוסדות להשכלה גבוהה להכשיר אנשי הוראה להתמודד עם לקויות מורכבות אלו; אינו מגדיר קריטריונים לאנשי הוראה הבאים במגע עם ילדים בעלי לקויות אלו (דוגמת האוטיזם); אינו מתווה תכניות לימוד למדריכים, למטפלים, למשלבים ולסייעים; אינו יוצר מרכזי התמחות לכל לקות מורכבת, אלא מסתפק במענה המוגבל-יחסית שמסוגלות המתי"אות לתת; ואף אינו מגדיר תכנית עבודה לילדים בעלי לקות מורכבת, או אמות-מידה לבדיקת התקדמותם והצלחתם במהלך השנים הארוכות שבהן הם לומדים במסגרות החינוך של המדינה<sup>256</sup>. העמותות הוסיפו וטענו בעניין זה כי גישתו של משרד החינוך, המוגדרת על-ידי "אקלקטית", כלומר: גישה המשלבת בין שיטות טיפול שונות, אינה אלא מסווה לשטחיות ולחוסר מקצועיות<sup>257</sup>. על רקע זה טענו העמותות כי על משרד החינוך לשאת פעולה בעניין זה עם גורמים חיצוניים המתמחים בשיטות טיפול חדישות, ואף לרכוש מגורמים אלו את שירותי החינוך החסרים על-מנת שיוכל לתת חינוך נאות<sup>258</sup>.

251 פרוטוקול עדותו של מר עמוס זיו, מנכ"ל עמותת לט"ם – לימודי טבע משולבים (29.4.08), עמ' 84-95.  
 252 ראו למשל יוסי לוי (ועד ההורים בבית-הספר "שלב" בבית-שמש), "חוסר בשעות טיפוליות עקב מגבלות התקציב הנוכחי", מצגת בפני הוועדה (11.3.08). אך כאמור, ראו הכיתוב בהערת שוליים 186.  
 253 ראו לעיל.  
 254 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 3.  
 255 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 3.  
 256 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 3.  
 257 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 4.  
 258 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 4.

בהקשר למתי"אות נטען כי צוותי המתי"א נדרשים להדריך ילדים בעלי צרכים מיוחדים עם מגוון לקויות, שכל אחת מהן דורשת התמחות מיוחדת, התמחות שאין להם<sup>259</sup>. הטענה שעלתה בהקשר זה הייתה כי כשם שלא ניתן לצפות מרופא משפחה לטפל גם בבעיות לב, גם בבעיות אורטופדיות וגם בבעיות נוירולוגיות, כך גם לא ניתן לצפות מצוותי המתי"א אות להתמודד בבת אחת עם כל הלקויות<sup>260</sup>. עוד נטען כי במרבית היישובים המתי"א אינה מספקת את התמיכה הדרושה לילדי השילוב, ולא-כל-שכן לאנשי ההוראה המדריכים ילדים אלו (המשלבים)<sup>261</sup>. בעיקר הופנתה הטענה לכך שהמתי"א אות אינן עוסקות בפיקוח ובהדרכת הסייעות המופנות למתן שירותי סיוע לילדי השילוב<sup>262</sup>.

## ו. שירותים נלווים

הטענה העיקרית שעלתה בהקשר לשירותים הנלווים שחוק חינוך מיוחד מחייב לספק לילדים בעלי צרכים מיוחדים, הייתה כי קיים מחסור בשירותים אלו. כך למשל, ככל שמדובר בעזרים מסייעים, כגון: כיסאות גלגלים, חומרי לימוד בכתב ברייל לעיוורים, מכשירי שמיעה, וכיוצא-באלו, הרי שיש ילדים בעלי צרכים מיוחדים שאינם מקבלים עזרים אלו להם הם זקוקים, והתוצאה היא שילדים אלו נאלצים לפנות לעמותות שונות שיסייעו להם, או שהם נותרים ללא העזר המסייע שלו הם זקוקים<sup>263</sup>. עוד נטען כי עקב מחסור בכוח אדם רפואי שיבצע טיפולים רפואיים פולשניים (כגון האכלה דרך צינורית הזנה (גסטרוסטום), מתן חמצן, ועוד), נאלץ הצוות החינוכי בבית-הספר לסייע בכך<sup>264</sup>.

טענה נוספת הייתה כי הילדים הלומדים במערכת החינוך המיוחד אינם מקבלים די שירותים פארא-רפואיים (כגון פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק, קלינאות תקשורת), וזאת ככל הנראה עקב מצוקת תקציב של משרד החינוך (שהובילה לקביעת סדרי עדיפויות תקציביים): הילד בעל הצרכים המיוחדים אינו מצוי במסגרת של חינוך מיוחד, או אין בנמצא אנשי מקצוע מתאימים היכולים לתת את הטיפול שלו הוא זקוק<sup>265</sup>.

בעיה נוספת בהקשר למתן "שירותים נלווים" במוסדות חינוך מיוחד עניינה בתיאום הנדרש בין רשויות השלטון. כך למשל, שירותי מועדוניות, שירותי ההסעה, הארוחות והסיוע מצריכים תיאום עם הרשויות המקומיות; השירותים הסוציאליים מצריכים תיאום עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים; ואילו

259 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 3, 8.

260 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 3.

261 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 9.

262 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 10.

263 פרוטוקול ישיבת הוועדה (29.4.08), עמ' 4-10.

264 פרוטוקול ישיבת הוועדה (29.4.08), עמ' 12-13.

265 אשר אורנוי (הממונה על המכונים להתפתחות הילד במשרד הבריאות), "הקשר בין משרדי הממשלה ויישום חוק חינוך מיוחד", מצגת בפני הוועדה (25.5.08).

השירותים הרפואיים והפארא-רפואיים הניתנים לילדים בעלי צרכים מיוחדים מחייבים תיאום עם משרד הבריאות. מכיוון שמשרד הבריאות מופקד על רישוי המקצועות הרפואיים והפארא-רפואיים<sup>266</sup>, הרי שמשרד זה שולט על האספקה הסדירה של העובדים במקצועות אלה<sup>267</sup>. בין שני המשרדים אין מתכונת מסודרת להעברת מידע, וילדי החינוך המיוחד בעלי הליקויים ההתפתחותיים אינם במעקב לא של משרד החינוך ולא של משרד הבריאות<sup>268</sup>.

## ז. נגישות החינוך המיוחד – מקצועית ופיזית

טענות רבות שנשמעו בפני הוועדה עסקו בבעיות כלליות, כגון: סוגיית התקציב הנמוך יחסית שמקצה המדינה למתן שירותי חינוך מיוחד<sup>269</sup> או קיומו של מחסור בקרקעות ציבוריות לבניית מוסדות חינוך מיוחד. מגבלות התקציב מביאות לעתים, כך התברר, לתוצאות קשות ככל שמדובר בנגישותם של שירותי החינוך המיוחד.

ראשית, לגבי הנגישות של שירותי החינוך לאוכלוסיות מיוחדות, נטען בפני הוועדה כי קשיי שפה ותרבות של בני העדה האתיופית, כמו גם תפישה שונה מצידם את מערכת החינוך ואת הקשר של ההורים עימה, מונעים מהורים אלו למצות את האפשרויות הטמונות בחינוך ילדיהם בעלי הצרכים המיוחדים במסגרות הנפרדות של החינוך המיוחד<sup>270</sup>. בהקשר זה נטען כי אין מיידעים את ההורים על האפשרויות העומדות בפניהם לחינוך ילדיהם בעלי הצרכים המיוחדים; ההורים אינם מכירים את תהליך ההשמה

<sup>266</sup> חוק חינוך מיוחד אף קובע כי כל בעלי התפקידים המועסקים בחינוך המיוחד שאינם מורים צריכים להיות בעלי רישוי בתחומם (ראו סעיף 18 לחוק חינוך מיוחד).

<sup>267</sup> קיימים הקשרים נוספים שבהם מתקיים תיאום בין משרד החינוך לבין משרדי הממשלה האחרים: משרד הבריאות מפקח על המכונים להתפתחות הילד, ומהווה הגוף המרכזי באבחון ילדים והעברת המידע באמצעות ההורים לוועדות ההשמה, לוועדות הערר ולוועדות השילוב המוסדיות. משרד הבריאות, בשיתוף עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים מפעיל את מעונות היום השיקומיים לפעוטות עם צרכים מיוחדים בגילאים שנה וחצי עד שלוש. במעבר מן המעון השיקומי לגן המיוחד מועבר מידע חיוני, באמצעות ההורים, על מצבו התפקודי של התלמיד הן לוועדות ההשמה והן למסגרת החינוכית לצורך קביעת תכנית לימודים אישית ראשונית. קיים שיתוף במידע במדיניות הטיפולית בין המשרדים בעיקר בקשר לאוכלוסיה של התלמידים האוטיסטיים. משרד הבריאות מעביר למשרד החינוך מדי שנה מידע על מספר התלמידים המאושפזים בבתי-החולים השונים ובמחלקות השונות לצורך תיקון הכיתות בבתי-החולים. קיים שיתוף פעולה הדוק בין שני המשרדים בהקשר לבתי-הספר לתלמידים עם הפרעות נפשיות. משרד הבריאות מתקצב במסגרות אלה שירותים פסיכיאטריים ופסיכו-סוציאליים, בנוסף לשירותים הבריאות המתקצבים מכוח חוק חינוך מיוחד. משרד הרווחה והשירותים החברתיים מפקח על השירותים הסוציאליים ברשויות המקומיות הניתנים במסגרות החינוך המיוחד. משרד החינוך מממן באמצעות תקנת השתתפות את השירותים הסוציאליים במסגרות החינוך המיוחד לפי מפתח של שעה בשבוע לכל עשרה תלמידים. קיים שיתוף פעולה מקצועי בקביעת מדיניות השתלבותו של התלמיד עם צרכים מיוחדים במעגל העבודה – "תכנית ל"ב-21". מדיניות זו תלויה את התלמיד גם לאחר סיום פרק החינוך. לבסוף, משרד החינוך שותף ב"וועדת לרון" לקביעת מדיניות שילוב הנכים במעגל העבודה ובתרבות הפנאי.

<sup>268</sup> אשר אורנוי (הממונה על המכונים להתפתחות הילד במשרד הבריאות), "הקשר בין משרדי הממשלה ויישום חוק חינוך מיוחד", מצגת בפני הוועדה (25.5.08).

<sup>269</sup> ראו למשל יוסי לוי (ועד ההורים בבית-הספר "שלב" בבית-שמש), "חוסר בשעות טיפוליות עקב מגבלות התקציב הנוכחי", מצגת בפני הוועדה (11.3.08); פרוטוקול עדותו של יעקב אגמון, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי (24.2.08), עמ' 7-9.

<sup>270</sup> פרוטוקול עדותם של דני אדמסו ותמר ורנר (12.6.08), עמ' 45 ואילך.

ואת אנשי המקצוע הבאים עימם במגע וגם אינם מבינים מדוע ילדיהם בעלי הצרכים המיוחדים אינם מופנים למסגרות רגילות של החינוך המיוחד.

שנית, לגבי הנגישות הפיזית, התברר כי השילוב של מגבלת תקציב עם היעדר קרקעות לבניית מוסדות חינוך מיוחד מביא לכך שילדים בעלי צרכים מיוחדים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד נאלצים לנסוע בממוצע מדי יום למוסד החינוך המיוחד שבו הם לומדים מרחק של כ-45 ק"מ, וכי יש ילדים בעלי צרכים מיוחדים שנדרשים לנסוע מדי יום מרחקים גדולים יותר: בפני הוועדה הוצג כדוגמה עניינם של שני ילדים אוטיסטים מקרית-שמונה הנאלצים לנסוע מדי יום 93 ק"מ לבית-ספרם הממוקם באזור מפרץ חיפה<sup>271</sup>. בהקשר זה יש להעיר כי טענה נוספת שהעלו העמותות הייתה כי על משרד החינוך ליטול על עצמו אף את האחריות לפתיחת מסגרות החינוך המיוחד הנדרשות<sup>272</sup> שכן על-פי המצב הנוהג כיום, הרשות המקומית היא המחליטה על פתיחת מסגרת חינוך מיוחד<sup>273</sup> המהווה, כמובן, מסגרת המשמשת את כל תושבי האזור. חלוקה זו של האחריות יוצרת, כך נטען, ראשית, תמריץ שלילי לרשויות לפתוח מסגרות חינוך מיוחדות. (הנפגעות ממצב זה הן המשפחות שאינן מתגוררות בערים הגדולות ושילדיהן והם נדרשים לכתת רגליהם מדי יום למסגרות חינוך אליהן הם מופנים במסגרת הסכמים בין הרשויות המקומיות<sup>274</sup> המצויות מרחק קילומטרים רבים מביתם) (שנית, נוצרת בעיה של חוסר תיאום בין הגורמים השונים העוסקים במתן שירותים לילדים בעלי הצרכים המיוחדים<sup>275</sup>. עם זאת, למרות הטענה כי על משרד החינוך לרכז בידיו את הסמכויות לפתיחת מסגרות חינוך מיוחד, עדיין נטען כי ככל שמדובר בקבלת החלטות מקצועיות לגבי הילד בעל הצרכים המיוחדים, הרי שאלו צריכות להתקבל על-ידי גורמים בדרג בית-הספר שבו לומד הילד<sup>276</sup>.

#### ח. טענות משפטיות

טענה אחת שעלתה נגעה לשקיפות התנהלותו של משרד החינוך. על-פי טענה זו, נוהלי משרד החינוך, כמו גם מידע אודות הזכויות המגיעות לילדים בעלי צרכים מיוחדים – אינם נגישים דיים, ואף אינם מנוסחים כראוי<sup>277</sup>. כך למשל, בשלב מסירת מידע להורים אין מבהירים לם מהי ההבחנה בין ילדים בעלי

<sup>271</sup> פרוטוקול עדותו של ד"ר שי כנעני, מינהלת הפיתוח במשרד החינוך (29.4.08), עמ' 67-68.

<sup>272</sup> מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 4-5.

<sup>273</sup> מבחינה פורמאלית, הרשות המקומית אחראית לרישום התלמיד ומשרד החינוך אחראי לפתיחת מסגרות החינוך המיוחד. ברם בפועל משרד החינוך עושה כן בשיתוף הרשות המקומית.

<sup>274</sup> מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 4-5, 21.

<sup>275</sup> פרוטוקול עדותה של הגב' רעיה סילברט-ניצן, מנהלת מחלקת יסודות ותחום החינוך המיוחד בעיריית רמת-השרון (24.2.08), עמ' 11-14.

<sup>276</sup> מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 5.

<sup>277</sup> מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 5.

לקוויות מורכבות (שאינן שכיחות באוכלוסייה) לבין ילדים בעלי לקוויות קלות (השכיחות באוכלוסייה) ומהן המשמעויות הנובעות מההבחנה הנ"ל.<sup>278</sup>

בעיה נוספת של שקיפות נוגעת, כך נטען, לשימוש שעושה משרד החינוך בתקציבים שהוא מקבל.<sup>279</sup>

עוד נטען כי ראוי שההסדרים שמכוחם פועל משרד החינוך יעוגנו בחקיקת-משנה (תקנות וצווים) מסודרת ולא ב"חוזרי מנכ"ל", שלפי הטענה אינם מנוסחים כראוי.<sup>280</sup>

טענות מספר שהועלו בפני הוועדה עסקו בצורך לשנות את חוק חינוך מיוחד. כך נטען כי ראוי היה שהמחוקק יבטל את פרק ד'1 לחוק חינוך מיוחד המעגן את הסדר השילוב, מכיוון שהפרדת עניינם של ילדי השילוב מעבירה מסר בלתי רצוי לגבי מקומו של השילוב בחינוך המיוחד.<sup>281</sup> נטען כי ראוי שחוק חינוך מיוחד יגדיר חובת עשה שתטיל על המדינה חובה להקצות משאבים מינימאליים לשילוב.<sup>282</sup> עוד נטען כי ראוי שחוק חינוך מיוחד יגדיר אמת-מידה שתנחה את ועדות ההשמה באשר להשמת הילד בעל הצרכים המיוחדים.<sup>283</sup> לבסוף נטען כי ראוי שחוק חינוך מיוחד יגדיר נטלי שכנוע וראיה – מי צריך להוכיח מה – בוועדות ההשמה.<sup>284</sup>

278 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 6.

279 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 17.

280 מסמך ההערות (לעיל הערה 164), עמ' 7; פרוטוקול עדותו של עו"ד אמיר ברק (12.6.08), עמ' 3, 13-14.

281 פרוטוקול עדותו של עו"ד אמיר ברק (12.6.08), עמ' 3-4.

282 פרוטוקול עדותו של עו"ד אמיר ברק (12.6.08), עמ' 10.

283 פרוטוקול עדותו של עו"ד אמיר ברק (12.6.08), עמ' 11.

284 פרוטוקול עדותו של עו"ד אמיר ברק (12.6.08), עמ' 11-12.

ממצאיה ומסקנותיה העיקריים של הוועדה נוגעים לסוגיית שילובם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגילות ולדרך חלוקת תקציב החינוך המיוחד. כן הגיעה הוועדה למסקנות בעניינים נוספים, והם: אופן מתן שירותי הסיוע כחלק משירותי החינוך המיוחד; הכשרתם של אנשי הוראה בחינוך הרגיל בנושאי חינוך מיוחד; הצטיידותם של מוסדות חינוך מיוחד ומיקומם. ממצאים ומסקנות אלו יפורטו כסדרם.

#### א. חינוך מיוחד על-פני רצף המסגרות החינוכיות – מהלכה למעשה

חוק חינוך מיוחד הנוכחי, לאחר שתוקן בשנת 2002 והוסף לו פרק ד' 1' שעניינו "שילוב ילד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל", יצר הבחנה בין מי שהוגדר מכוח החוק "ילד בעל צרכים מיוחדים"<sup>285</sup> הנזקק לשירותי חינוך מיוחד לבין מי שנכנס לתוך הגדרת "תלמיד משולב" שבחוק, ועל-כן זכאי ל"תוספת של הוראה ולימוד... [ו]שירותים מיוחדים... במוסד חינוך רגיל"<sup>286</sup>. החוק בחר להפריד את עניינם של הילד בעל הצרכים המיוחדים ושל התלמיד המשולב וליצור מסלולי השמה וחינוך נפרדים לכל אחד מהם. הוועדה מצאה כי משטר משפטי זה לצד מחסור בתקציב מספיק למסלול השילוב והיעדר אפשרות בחירה של הורי הילד בעל הצרכים המיוחדים במסגרת החינוך שבה ילמד ילדם – גרם לתקלות חמורות. אלו יפורטו להלן.

#### 1. שיתוף ההורים

בעיה אחת נוגעת לשיתוף ההורים בקבלת ההחלטות בעניין חינוכו של ילדם. חינוכו של כל ילד, לא-כל-שכן חינוכו של הילד בעל הצרכים המיוחדים, הוא תהליך מתמשך ששותפים לו גורמים רבים, ובהם ההורים, אנשי החינוך והמקצוע המלווים את הילד, וכמובן רשויות החינוך שבמדינת ישראל אמורות לממן ולספק את שירותי החינוך. אכן, רק שיתוף פעולה בין כל הגורמים הללו יכול לאפשר לילד למצוא את הפוטנציאל הטמון בו. ההכרה בזכותם של ההורים להיות מעורבים בתהליך חינוכו של ילדם היא, ככלל, פרקטיקה מומלצת בתחום החינוך<sup>287</sup> אשר אומצה גם במדינות נוספות<sup>288</sup>, והיא נתפשת כיום

<sup>285</sup> ראו סעיף 1(א) לחוק חינוך מיוחד.

<sup>286</sup> ראו סעיף 20א לחוק חינוך מיוחד.

<sup>287</sup> ראו למשל Mary M. Murray et al., *Supporting Family Choice*, 35 EARLY CHILDHOOD EDUC. J. 111 (2007).

<sup>288</sup> ראו למשל Chris Forlin and Trenea Hopewell, *Inclusion – The Heart of the Matter: Trainee Teachers' Perceptions of a Parent's Journey*, 33 BRITISH J. SPECIAL EDUC. 55 (2006) Department for Education and Skills, *CHOICE FOR PARENTS: THE BEST START FOR CHILDREN – A TEN YEAR STRATEGY FOR* .CHILDCARE (2004).

כהכרחית וחיונית להצלחתו של הילד<sup>289</sup>. בשיתוף ההורים, לצד אנשי המקצוע, יש בוודאי כדי לשכלל את תהליך קבלת ההחלטות לגבי הילד<sup>290</sup>. השיתוף גם מעודד את ההורים להשקיע בחינוכו ובקידומו של ילדם. במרבית המקרים ההורים הם מי שייצגו את עניינו של ילדם בצורה המסורה ביותר, ושיתופם מתחייב גם מן ההכרה בזכויות האדם שלהם. בשיתוף ההורים יש גם כדי להגביר את קולו של הילד בעל הצרכים המיוחדים עצמו ולהעמיק את מעורבותו של הילד עצמו בהחלטה על דרך חינוכו<sup>291</sup>.

שיתוף ההורים בתהליך החינוך מעורר אתגר מיוחד משום שהם מבטאים עמדה עצמאית שאינה עמדת המערכת ואף אינה משקפת בכל מקרה את נקודת מבטו של הילד בעל הצרכים המיוחדים עצמו. ברם, התמונה שהצטיירה בפני הוועדה בהקשר זה הייתה מצערת. מתברר כי יש הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים – במיוחד אלו השוקלים את השילוב כאפשרות עבור ילדם – אשר חושבים כי למערכת שיקולים אחרים, שאינם עולים בהכרח בקנה אחד עם טובת הילד, וכתוצאה מכך הם חשים כי עליהם להילחם במערכת כדי שיינתן לילדם החינוך הטוב ביותר האפשרי.

מוקד בולט של חיכוך בין ההורים לבין מערכת החינוך, כך התברר, הוא שלב קבלת ההחלטה על השמת הילד בעל הצרכים המיוחדים. בשלב זה, מטבע הדברים, נוצר לעתים מתח בין שאיפת ההורים – הרואים עצמם, במידה רבה של צדק, כמי שמצויים בעמדה הטובה ביותר לדעת מהי אפשרות ההשמה הנכונה לילדם<sup>292</sup> – להיות מעורבים ולהשפיע ככל האפשר על החלטת ההשמה, לבין עמדת אנשי המקצוע העוסקים בהשמה. האחרונים מצידם סבורים – נוכח מומחיותם והיותם גורם אובייקטיבי – כי עליהם מוטל לומר את המלה האחרונה<sup>293</sup>. מתח זה מחריף, ראשית, בסביבה שבה מצוקת התקציב התמידית של מערכת החינוך מעוררת חשש שהשיקולים התקציביים יעיבו על החלטת ההשמה; ושנית, מכיוון שלעתים המניע לדרישת ההורים לשלב את ילדם בעל הצרכים המיוחדים במערכת החינוך הרגילה הוא רצונם בשילוב חברתי מוצלח של ילדם<sup>294</sup> ואינו אקדמי דווקא.

הוועדה הגיעה למסקנה כי בתהליך ההשמה ראוי לאמץ מודל פעולה אשר ככלל מפקיד בידי ההורים את הבחירה, מתוך רצף המסגרות החינוכיות האפשרי, במסגרת החינוכית הספציפית שבה יתחנך ילדם, בין

<sup>289</sup> ראו למשל Cor Meijer, Victoria Soriano and Amanda Watkins, *Inclusive Education Across Europe*, Nina Yssel et al., *Views of Inclusion: A Comparative Study of*; 2007 CHILDHOOD EDUC. 361, 363-364 *Parents' Perceptions in South Africa and the United States*, 28 REMEDIAL AND SPECIAL EDUC. 356, 356-357 (2007).

<sup>290</sup> ראו Murray (לעיל הערה 287), עמ' 111.

<sup>291</sup> ראו פרוטוקול עדותה של ד"ר מיכל שני, הפקולטה לחינוך, אוניברסיטת חיפה (21.10.07).

<sup>292</sup> ראו למשל Connie Kasari et al., *Parental Perspectives on Inclusion: Effects of Autism and Down Syndrome*, 29 J. AUTISM AND DEVELOP. DISORDERS 297 (1999).

<sup>293</sup> למתח דומה במדינות נוספות ראו למשל Petra Engelbrecht et al., *Parents' Experiences of Their Rights in the Implementation of Inclusive Education in South Africa*, 26 SCHOOL PSYCHOLOGY INT'L 459, 462 (2005).

<sup>294</sup> ראו גם Engelbrecht (לעיל הערה 293), עמ' 467-466.



אם תהא זו מסגרת חינוך מיוחד נפרדת או שילוב – במתכונת אחת מבין כמה שהן אפשריות – במסגרת חינוך רגילה. זהו המודל של "בחירת ההורים" (Parents' Choice) המופעל – בהקשר להשמתם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים – גם במדינות אחרות, לרבות באלו של ה-OECD.<sup>295</sup> הוועדה שוכנעה כי במרבית המקרים בחירת ההורים במסגרת שבה יתחנך ילדם צפויה לשקף את טובת הילד; ועל-כל-פנים, החשש שמא החלטת ההורים במצבים אלו תושפע יתר-על-המידה משיקולים בלתי-ענייניים, כגון: רצונם האישי לראות את ילדם משולב במסגרת רגילה – טרם הוכח. כך למשל התברר מעדויות ששמעה הוועדה כי יש מקרים שבהם ההורים עצמם גורסים כי טובת ילדם היא שלא ישולב במסגרת חינוך רגילה, אלא שילמד במסגרת חינוך מיוחד נפרדת, והם אלו שמתעקשים על כך.<sup>296</sup>

עם זאת, כמובן, אין לקבל מצב שבו החלטת ההורים בכל מקרה ומקרה תהיה סופית. על-כן יש לדאוג לכך שבחירת ההורים במקרה פרטני של ילד זה או אחר לא תפגע בטובת הילד או בשלומם של אחרים.<sup>297</sup>

## 2. חלוקת תקציב החינוך המיוחד

בעיה שנייה שנחשפה בפני הוועדה נוגעת לשיטת חלוקת התקציב. מטבע הדברים, שאיפתם של ההורים ואף של כל העוסקים בחינוך היא כי המדינה תשקיע כמה שיותר משאבים בחינוך. אלא שתקציבו של משרד החינוך מוגבל, והשימוש בו מצריך הכרעה באשר לסדרי העדיפויות. על רקע זה גם נתבקשה הוועדה לדון במדיניות החינוכית-טיפולית שאותה ראוי לאמץ ביחס לכלל התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים, שכן ממדיניות זו נגזרת מתכונת חלוקת תקציב החינוך המיוחד.

בהקשר זה הגיעה הוועדה לכלל דעה כי שיטת התקצוב הנוכחית היא קשיחה יתר-על-המידה, ואינה מאפשרת תמיד מתן מענה הולם לצרכיו של הילד בעל הצרכים המיוחדים – כל ילד והצרכים המיוחדים לו. השיטה הנוכחית גם נתפשת כיוצרת עיוותים כגון זה הנוצר כאשר שני ילדים ברמת תפקוד זהה מקבלים היקף שונה של שירותי חינוך מיוחד מכיוון שכל אחד מהם לומד במסגרת חינוך אחרת. מסתבר

<sup>295</sup> OECD, STUDENTS WITH DISABILITIES, LEARNING DIFFICULTIES AND DISADVANTAGES – STATISTICS AND INDICATORS (2005), 20 Organisation for ) "הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח" (Economic Co-operation and Development). זהו ארגון בין-ממשלתי, אשר חברות בו (כיום) 30 מדינות המחויבות לעקרונות של דמוקרטיה וכלכלת שוק, והוא מבקש על-ידי יצירת שיתוף פעולה ביניהן, לרבות על-ידי כך שהוא משמש פורום מקצועי להחלפת דעות וגיבוש מדיניות, לסייע להן בהתמודדות עם בעיות שונות בתחומים הכלכליים והחברתיים. ראו פרטים באתר הארגון באינטרנט (www.oecd.org). מדינת ישראל מצויה כיום בהליכי הצטרפות לארגון.

<sup>296</sup> מחקרים שנערכו במדינות אחרות מאששים ממצא זה. ראו למשל Rosie Flewitt et al., *Parents Choosing to Combine Special and Inclusive Early Years Settings: The Best of Both Worlds?*, 22 EUR. J. SPECIAL NEEDS EDUC. 425, 426 (2007).

<sup>297</sup> ראו להלן, בסעיף א.4., את המיתווה המוצע על-ידי הוועדה.

שלשיטה התקציבית הנהוגה כיום יש השפעה של ממש על בחירת המסגרת שבה יתחנך הילד בעל הצרכים המיוחדים.

הוועדה סבורה כי יש להעדיף שיטת תקצוב הפועלת במתכונת של "התקציב הולך אחר הילד" (the "funding follows the child"). שיטת תקצוב מוצעת זו מבוססת על הקצאת תקציב עבור הילד בעל הצרכים המיוחדים שייקבע על יסוד אפיון הילד – נוכח לקותו ואופן תפקודו – ואשר יופנה למסגרת החינוך שבה ילמד הילד. מתכונת תקצוב זו, הנוהגת גם במדינות נוספות<sup>298</sup>, תאפשר לכל ילד בעל צרכים מיוחדים להתנייד בין מסגרות החינוך השונות על-פני הרצף הקיים בהתאם לצרכיו. יתר-על-כן, שיטת תקצוב גמישה זו תאפשר ניצול טוב יותר של המשאבים המוקצים לכלל החינוך המיוחד ולשילוב בפרט, ותהא צודקת יותר. שיטה זו נתפשת גם ככזו המעודדת את השילוב<sup>299</sup>.

### 3. השמה

#### (א) אפיון על יסוד התפקוד ולא רק הלקות

בעיה שלישית שנתגלתה עניינה באמת-המידה שעל-פיה מאופיינים צרכיו של הילד. הוועדה מצאה כי בקביעת היקף הסיוע לכל ילד בעל צרכים מיוחדים יש להעדיף אמות-מידה הקשורות לתפקודו של הילד הספציפי, ולא רק לאבחון הלקות שממנה הוא סובל. אכן, מימוש הפוטנציאל הטמון בילד בעל הצרכים המיוחדים תלוי, במידה רבה, ביכולת התפקוד שלו. דומה שגם אנשי המקצוע במשרד החינוך מאמצים תפישה זו המבוססת על עמדה מקצועית המתחשבת, לצד הלקות של הילד, במכלול של משתנים, לרבות רמת התפקוד של הילד והתנאים הסביבתיים שלהם הוא זקוק<sup>300</sup>. עמדה על כך למשל ד"ר לאה שקד, הממונה על שירותי חינוך מיוחד באגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך, בעדותה בפני הוועדה<sup>301</sup>:

אנחנו אומרים שכל ילד יידון לגופו של עניין, כאשר אתה בודק את רמת התפקוד שלו, את רמת התפקוד הלימודי, את רמת התפקוד החברתי... אני, רק לצורך הדגמה, לפני כחודש, הייתי בבית-ספר לאוטיסטים, בבית-ספר לחינוך מיוחד וישב ילד שקרא שוטף ועבד באופן עצמאי; ושאלתי את מנהלת בית-הספר – תגידי לי, למה הוא כאן ולא [משולב בבית ספר רגיל] ואפילו לא בכיתה לחינוך מיוחד בבית-ספר רגיל? והיא השיבה לי: 'את יודעת, הוא הגיע

<sup>298</sup> OECD, STUDENTS WITH DISABILITIES, LEARNING DIFFICULTIES AND DISADVANTAGES – POLICIES, ראו 30 STATISTICS AND INDICATORS (2007),

<sup>299</sup> ראו מסמך OECD – 2007 (לעיל הערה 298), עמ' 30 (המאזכר בהקשר זה את הניסיון שנצבר בדנמרק, פינלנד, הונגריה וניו-זילנד).

<sup>300</sup> ראו והשוו Joan M. Mcguire et al., *Universal Design and Its Applications in Educational Environments*, 27 REMEDIAL AND SPECIAL EDUC. 166 (2006).

<sup>301</sup> פרוטוקול עדותה של ד"ר לאה שקד, הממונה על שירותי חינוך מיוחד באגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך (29.4.08), עמ' 37.

לפני מספר חודשים, והוא בילה, למרות האינטליגנציה התקינה שלו ולמרות היכולות הקוגניטיביות שלו המאוד גבוהות, הוא בילה את מחצית שנת הלימודים מתחת לשולחן בכיתה [שבה שולב בחינוך הרגיל], עם הסייעת הצמודה שלו, כי הוא לא הצליח להתרכז בגלל הרגישות שלו לרעשים. ולמרות שבית-הספר [שבו שולב] עשה את כל מה שהוא יכול, בסופו של דבר גם ההורים ביקשו את החינוך המיוחד...'  
אני קוראת לזה איזה שהיא תפירה בחליפה עילית. זה לא לקחת פרמטר אחד ולהגיד את זה בצורה פשטנית: 'כל מי שאוטיסט עם אינטליגנציה תקינה – הולך לפה, כל מי שלא – הולך לשם...'

הוועדה סבורה על-כן כי החלטת ההשמה, כמו גם ההחלטות על שירותי החינוך המיוחד שלהם זקוק הילד, צריכות להתקבל באופן פרטני לגבי כל ילד וילד בהתאם לרמת תפקודו. זאת ועוד, החלטות אלו חייבות להיות דינמיות, ומעת לעת להיבחן מחדש כדי לבדוק אם אין מקום לשנות את מסגרת ההשמה של הילד.

#### (ב) מקומו של השילוב

זכותו של הילד בעל הצרכים המיוחדים לשילוב, כחלק מתהליך מימוש זכותו לחינוך, היא זכות היורדת לשורשו של עניין. שכן, במקרים רבים, הגם שלא ככולם, השילוב – כפי שהדגישו בפנינו הורים, אנשי מקצוע, ונציגי הארגונים הפועלים לרווחת הילדים בעלי הצרכים המיוחדים – עשוי לתרום משמעותית ליכולתו של הילד בעל הצרכים המיוחדים למצות את הפוטנציאל הטמון בו. השילוב עשוי להועיל לילד בעל הצרכים המיוחדים הן מן הבחינה הלימודית והן מן הבחינה החברתית<sup>302</sup>. יש הסוברים כי שילוב הילד בעל הצרכים המיוחדים בתקופת הגן ובית-הספר במסגרות רגילות אף מגדיל את הסיכוי כי בעתיד, לאחר שיהפוך לאדם בוגר, ייקל עליו להשתלב בקהילה ובעבודה<sup>303</sup>. השילוב הוא נדבך חשוב גם בחינוכם של ילדים שאינם בעלי צרכים מיוחדים המתחנכים לאור זכותו של האדם להיות שונה<sup>304</sup>. בטווח הארוך משרת השילוב אף את האינטרס הציבורי, משום שיש בו כדי לתרום לעצמאותו של הילד בבגרותו ולשחרורו מן התלות בתמיכת המדינה<sup>305</sup>. תפישה זו באשר לחשיבות השילוב אינה ייחודית למדינת ישראל, ואומצה גם במדינות אחרות בעולם, ובחלק מהן אף השפיעה עמוקות על דרך עיצוב מערכת החינוך<sup>306</sup>. וכך נאמר על השילוב מפי מי שהיה עצמו תלמיד משולב<sup>307</sup>:

<sup>302</sup> ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "שילוב", תשס"ח/3(ד), עמ' 5-6.  
<sup>303</sup> ראו Engelbrecht (לעיל הערה 293), עמ' 466. כן ראו בהקשר זה את הוראת סעיף 2 לחוק חינוך מיוחד.  
<sup>304</sup> לתרומת השילוב בהקשר זה ראו למשל Samuel L. Odom, *Preschool Inclusion: What We Know and Where We Go from Here*, 20 TOPICS IN EARLY CHILDHOOD EDUC. 20, 20-21 (2000).  
<sup>305</sup> ראו בג"ץ 6973/03 מרציאנו נ' שר האוצר, פ"ד נח(2) 270, 277 (2003).  
<sup>306</sup> ראו פרופ' מייקל ג'יאנגרקו (אוניברסיטת ורמונט), *Inclusive Education: Lessons Learned*, מצגת בפני הוועדה (2.3.08); Connie Titone, *The Philosophy of Inclusion: Roadblocks and Remedies for the Teacher and the Teacher Educator*, 39 J. EDUC. THOUGHT 7 (2005), המזכירה את ארצות-הברית, קנדה, הודו, דרום אפריקה,

Through my experiences, I have learned many things, some of which I would like to convey to educators and parents of children with special needs. First of all, do not limit children. If children do not perceive barriers, they will amaze you with what they are capable of doing... I believe the public school system should be a microcosm of the "real world". Education is more than just what you learn in books and are told by the teacher. Education is learning how to interact with others.

מניסיוני למדתי הרבה, וחלק מזה הייתי רוצה לחלוק עם מחנכים והורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים. ראשית, אל תגבילו את הילדים. אם ילדים אינם תופשים את העומד בפניהם כמכשול, הם ידהימו אתכם ביכולות שיגלו... אני מאמין כי מערכת החינוך הציבורית צריכה להיות מיקרוקוסמוס של "העולם האמיתי". חינוך הוא יותר מאשר החומר שלומדים מן הספרים ומן המורה. חינוך פירושו ללמוד כיצד לתקשר עם אחרים.

יש להדגיש כי שילובם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל איננו משימה קלה לא לילד עצמו, לא להוריו, לא לתלמידים סביבו, ולא לאנשי המקצוע המלווים אותו. מדובר באתגר של ממש. השילוב דורש התמודדות עם בעיות שונות ומתן מענה למגוון צרכים<sup>308</sup>: התאמות של תכנית הלימודים, מתן שירותי סיוע פיזיים וטכניים, תמיכה רגשית, טיפולים שוטפים והתמודדות עם בעיות חברתיות<sup>309</sup>. אכן, מכלול הקשיים שתוארו לעיל הוא שהוביל לכך שהשילוב נוסה לפרקים במתכונת שגויה<sup>310</sup>, ואף הוליד את הדעה, שיש האוחזים בה, ולפיה לא כל הילדים בעלי הצרכים המיוחדים מתאימים לשילוב<sup>311</sup>.

---

אירלנד, וניו-זילנד; Phil Foreman (ed.), INCLUSION IN ACTION (2004); מסמך OECD – 2005 (לעיל הערה 295), עמ' 20.

<sup>307</sup> Barak Stussman, *Inclusion Isn't All Academic*, 62 THE EDUCATION DIGEST 18, 21 (1997)

<sup>308</sup> ראו למשל; Michael F. Giangreco, *Extending Inclusive Opportunities*, 64 EDUC. LEADERSHIP 34 (2007)

Michal Schanin and Shunit Reiter, *From Integration to Inclusion: The Tirat Carmel Center for Learning Disabilities as a Lever for Beneficial Integration of Children with Special Needs*, 83 CHILDHOOD EDUC. 347,

Virginia Buysse et al., *Toward a Definition of Quality Inclusion: Perspectives of Parents and Practitioners*, 24 J. EARLY INTERVENTION 146 (2001)

<sup>309</sup> ראו למשל; Bromley H. Kniveton, *A Study of Perceptions that Significant Others Hold of the Inclusion of*

*Children with Difficulties in Mainstream Classes*, 30 EDUC. STUD. 331 (2004)

<sup>310</sup> ראו; Michael F. Giangreco, *Moving toward Inclusive Education*, in WILLIAM L. HEWARD (ED.),

EXCEPTIONAL CHILDREN: AN INTRODUCTION TO SPECIAL EDUCATION 78 (7<sup>th</sup> ed., 2003)

<sup>311</sup> ראו למשל; Susan S. Zinkil and Tammy S. Gilbert, *Parents' View: What to Consider When*

*Contemplating Inclusion*, 34 INTERVENTION IN SCHOOL AND CLINIC 224, 225 (2000)

גומפל, "החינוך המיוחד בישראל לקראת שנות 2000: מאין באנו ולאן אנו חותרים", סוגיות בחינוך מיוחד ובשיקום 71 (1999) 14

השילוב אינו יכול להצליח איפוא בלי שהמדינה תספק את המשאבים הדרושים, תאמץ מדיניות ברורה התומכת בשילוב<sup>312</sup>, וללא תרומתם של אנשי המקצוע המלווים את הילד המשולב<sup>313</sup>.

משרד החינוך, כידוע, מכיר באפשרות שילובם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגילות. המשרד אף מקפיד לקיים את הוראות פרק ד' 1 לחוק חינוך מיוחד העוסקות בשילוב והמפרטות את מתכונתו. מדיניות המשרד היא לאפשר לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים שילוב מלא או חלקי בכל מסגרת מתוך הרצף החינוכי הקיים, ואף להעמיק ככל האפשר את השילוב.

מדיניות זו של משרד החינוך ראויה, והוועדה מקבלת אותה. ברם הוועדה התרשמה כי התהווה פער בין הנכונות הפורמאלית של המדינה לאפשר את השילוב ולסייע לילדים המשולבים לבין המציאות שבה ילדים בעלי צרכים מיוחדים והוריהם חשים לעתים כי נמנעת מהם, במישרין או בעקיפין, האפשרות להשתלב בחינוך הרגיל. פער זה, כאמור, נתגלע במידה רבה בעטיו של ההסדר המשפטי הנוכחי. – חוק החינוך המיוחד הנוכחי בחר להפריד את עניינם של "התלמיד המשולב" ושל "הילד בעל הצרכים המיוחדים" במקום לשוות לנגד עיניו את הילד בעל הצרכים המיוחדים אשר על ועדת ההשמה לדון בעניינו ולאפשר לו לקבל את שירותי החינוך המיוחד שלהם הוא זקוק, באחת ממסגרות החינוך האפשריות על-פני הרצף – בית-ספר לחינוך מיוחד, כיתה לחינוך מיוחד בבית-ספר רגיל, כיתה רגילה, או שילוב בין חלק מאלו. הוועדה סבורה כי שינוי המשטר המשפטי ובמרכזו המעבר למתכונת השמה המבוססת על "בחירת ההורים" ולשיטת תקצוב של "הכסף הולך אחר הילד", יאפשרו ניצול טוב יותר של האפשרויות הגלומות במסלול השילוב עבור מי מבין הילדים בעלי הצרכים המיוחדים המתאימים לכך.

#### 4. הצעת הוועדה

על רקע הקשיים שתוארו לעיל הגיעה הוועדה לכלל דעה כי ראוי לשנות מן היסוד את תהליך תקצוב שירותי החינוך המיוחד ואת מתכונת השמתם של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים. הוועדה סבורה, כאמור, כי שני עקרונות צריכים להוביל את עיצוב ההסדר הראוי: ראשית, מתן אפשרות הבחירה במסגרת ההשמה להורים; שנית, עקרון "התקציב הולך אחר הילד". מסקנה זו של הוועדה מבוססת, כאמור, גם על הניסיון המוצלח יחסית שנרכש במדינות נוספות, לרבות אלו של ה-OECD, בעיצוב משטר חינוך מיוחד על-פי עקרונות אלו<sup>314</sup>.

<sup>312</sup> ראו מסמך OECD – 2005 (לעיל הערה 306), עמ' 135, 137 (תמיכה אמפירית בטענה כי שילוב, או הפרדה בחינוך המיוחד, הם עניין של מדיניות חינוכית יותר מאשר החלטה של ההורים).

<sup>313</sup> לחשיבותם של האחרונים ראו למשל Giangreco (לעיל הערה 308).

<sup>314</sup> ראו לעיל ההפניות בהערות שוליים 295, 298, 306 והכיתוב הנלווה להן.

הוועדה מציעה איפוא כי לצורך חלוקת תקציב החינוך תיקבע ההקצאה התקציבית עבור כל תלמיד בעל צרכים מיוחדים, קודם כל, על יסוד הערכת אופן תפקודו של התלמיד (ולא רק על יסוד אבחון לקותו). שנית, משרד החינוך יקבע מספר מסוים של קבוצות הנבדלות זו מזו במידת היזקקותן למשאבי חינוך מיוחד. לכל קבוצה יוקצה מתוך התקציב סל שעות מתאים של שירותי חינוך מיוחד, והתלמיד ישויך לאחת מקבוצות אלו. שלישית, ההקצאה התקציבית עבור כל תלמיד תועבר למסגרת החינוכית שאליה יבחרו הוריו לרשמו, וזו תוכל להיות בית-ספר לחינוך מיוחד, כיתה לחינוך מיוחד בבית-ספר רגיל או מסגרת חינוך רגילה.

על-מנת ליישם עקרונות אלו מציעה הוועדה תהליך חדש (שאף יפורט להלן) אשר אותו יש לבחון תחילה במסגרת ניסיונית מצומצמת ("פיילוט"). לאחר שהתהליך ינוסה, יהיה רשאי משרד החינוך לשקול חלופות נוספות לתהליך המוצע, ובלבד שאלו יגשימו את העקרונות שתוארו לעיל.

וזהו התהליך המוצע: ועדה מתאימה – שתיקרא "ועדת אפיון" – תדון בזכאותו של התלמיד לשירותי חינוך מיוחד. ועדה זו תורכב משלושה: פסיכולוג חינוכי; איש חינוך מיוחד (מורה, מנהל, מפקח, או גננת); ונציג של הרשות המקומית. הוועדה תאפיין את הילד בעל הצרכים המיוחדים על-פי לקותו ותפקודו בעזרת כלי אבחוני מתאים שהוועדה תעשה בו שימוש ככלי מרכזי (הגם שלא יהיה הכלי היחיד בהכרח). כלי אבחוני זה, שמשרד החינוך כבר החל שוקד על פיתוחו, יופעל מדי שנה, ככל שניתן, על-מנת לאפיין את כלל הילדים בעלי הצרכים המיוחדים. ועדת האפיון עצמה תדון בעניינו של כל תלמיד בעל צרכים מיוחדים אחת לשלוש שנים, בשלבי ה"מעברים", כלומר: כאשר התלמיד עולה לכיתה א', לכיתה ד', לכיתה ז', ולכיתה י'. במידת הצורך – למשל, נוכח ממצאי הדו"ח השנתי על התלמיד – ניתן יהיה להביא את עניינו של התלמיד בעל הצרכים המיוחדים לדיון בפני ועדת האפיון גם בטרם חלפו שלוש שנים מאז הדיון הקודם בעניינו. על החלטות ועדת האפיון ניתן יהא לערור בפני ועדת ערר שתורכב מארבעה: מפקח, הורה, מנהל מיישוב אחר ופסיכולוג (שאינו מכהן בוועדת האפיון). רשאים יהיו לערור בפני ועדת הערר ההורה, הרשות המקומית וכן מנהל המסגרת החינוכית שאליה נרשם הילד. האחרונים יוכלו לערור רק בחלוף שנת לימודים אחת לפחות מעת שנרשם הילד למסגרת החינוכית.

משרד החינוך יקבע, במסגרת החלוקה של "עוגת" תקציב החינוך המיוחד, מספר מוגדר של קבוצות אפיון, וכן "מפתח תקציבי", כלומר: את היקף התקציב שיוקצה לכל תלמיד שישויך לקבוצה (כלומר, לכל סוג של אפיון). הוועדה ממליצה כי לכל קבוצת אפיון ייקבע מינימום של תקציב.

הוריו של הילד בעל הצרכים המיוחדים יעודכנו באפיון שנקבע לילדם (בקבוצה שאליה שויך), ובמשמעויות הנלוות לאפיון זה, כלומר: באפשרויות העומדות בפניהם להשמת ילדם. עד לסיום תקופת הרישום הפורמאלית יוכלו ההורים לגבש את החלטתם באשר להשמה הרצויה של ילדם. יש להדגיש עם

זאת, כי משמעות האפיון שייקבע לכל תלמיד בעל צרכים מיוחדים נוגעת לחלוקת תקציב החינוך המיוחד כפי שזה ייקבע בכל שנה. התלמיד בעל הצרכים המיוחדים והוריו לא יוכלו לדעת מראש מהו סל השירותים המדויק שאמור להינתן בשנת הלימודים הקרובה לתלמיד בעל אפיון מן הסוג שנקבע לילדם, אלא רק להתוודע לסל השירותים שניתן לתלמיד בעל אפיון דומה בעבר.

עד תום תהליך הרישום לשנת הלימודים יעדכנו הרשויות המקומיות את משרד החינוך באיזה מוסד נרשם הילד בעל הצרכים המיוחדים. **לאחר שלב זה לא יתאפשר עוד לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים לעבור ממוסד חינוך אחד לאחר, אלא במקרים חריגים מאוד (שלמענם יישמר תקציב נפרד).**

משרד החינוך יעביר את תקציב השעות לכל מסגרת חינוכית באופן שלכל מסגרת יועבר תקציב שאינו אלא סכום התקציבים שהוקצו לכל התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים שנרשמו לאותה מסגרת. יש להבהיר בהקשר זה כי מוסדות החינוך **הרגיל** ימשיכו לקבל תקציב במסגרת ההקצאה הסטטיסטית<sup>315</sup>, שמטרתו לסייע להם להתמודד עם תלמידים שאינם מוגדרים כבעלי צרכים מיוחדים אך הנוקמים לתגבור. ההחלטה לגבי היקף וסוג הסיוע לילדים אלו תתקבל על-ידי מוסד החינוך עצמו (למשל, באמצעות ועדה פנימית).

בתוך המסגרת החינוכית (למשל, בתוך בית-הספר) ייפתח הליך לבניית כיתות הלימוד ולהקצאת התקציב שקיבלה אותה מסגרת. בית-הספר, בגמישות הדרושה, ייערך מבחינה ארגונית למימוש המטרות החינוכיות של התלמיד בעל הצרכים המיוחדים.

לקראת הכנת התכנית הלימודים האישית, יוזמנו הורי התלמיד להיוועצות בעניין תפקודו של התלמיד בבית ובבית-הספר. על בסיס מפגש זה יקבע הצוות החינוכי את תכנית הלימודים האישית (תל"א) לתלמיד, וסיכומה יועבר להורים.

ההצעה המתוארת לעיל מצריכה תיקון של חוק חינוך מיוחד, שכן המשטר המשפטי שמכתיב כיום החוק אינו מאפשר להוציא אל הפועל את המלצות הוועדה. הוועדה הכינה איפוא הצעת חוק מתאימה שמטרתה להחליף את חוק החינוך המיוחד הנוכחי. הצעת החוק נוסחה מלכתחילה כך שתעגן את העקרונות המרכזיים הגלומים בהמלצות הוועדה באופן שהפרטים הטכניים הדרושים ליישום ההמלצות יעוגנו בתקנות שיותקנו מכוח החוק החדש.

<sup>315</sup> להסבר על הקצאה זו ראו הפרק השני לדין וחשבון הנוכחי.

## ב. שירותי סיוע (סוגיית הסייעות)

סוגיית שירותי הסיוע (המכונה לעתים סוגיית "הסייעות") מעוררת מספר שאלות שנדונו על-ידי הוועדה ויפורטו להלן.

## 1. סיוע אישי

כידוע, שירותי סיוע אישיים ניתנים כיום לילדים בעלי צרכים מיוחדים בשתי מסגרות. ראשית, במסגרות הנפרדות של החינוך המיוחד שבהן הם ניתנים על-ידי "סייעת אישית": לעתים זו "סייעת התגבור" הכיתתית שהוצמדה באופן אישי לתלמיד בעל צרכים מיוחדים שלקוּתו הקשה מחייבת טיפול צמוד ואישי, ולעתים זו סייעת נוספת שאיננה סייעת התגבור שהוקצתה לכיתה<sup>316</sup>. עיקר טענת ההורים והעמותות שהועלתה בפני הוועדה בהקשר לסיוע האישי במסגרות הנפרדות של החינוך המיוחד הייתה כי את הסיוע הדרוש לתלמיד בעל הצרכים המיוחדים יש לספק בעזרת סייעת אישית שתוצמד אליו. שנית, שירותי סיוע אישיים ניתנים גם במסגרת השילוב על-ידי סייעות המכונות "סייעות השילוב" המוצמדות באופן אישי, בדרך כלל, לילדים שהם בעלי לקויות מורכבות (כמו: שיתוק-מוחין, נכויות פיזיות קשות, עיוורון, אוטיזם) ושרמת תפקודם מחייבת זאת. הטענה שנשמעה בהקשר לסייעות השילוב הייתה בעיקר<sup>317</sup> כי יש לאפשר את שירותי הסיוע האישיים במסגרת השילוב גם לילדים בעלי לקויות שאינן מורכבות (כמו: פיגור קל, פיגור התפתחותי גבולי, מעוכבי התפתחות, מעוכבי שפה).

אשר לשירותי הסיוע במסגרות הנפרדות של החינוך המיוחד, הרי שהמצב כיום הוא ששירותי סיוע אישיים קבועים, על-פי מדיניות משרד החינוך כפי שזו תוקנה בעקבות עתירה לבית-המשפט, ניתנים רק במקרים חריגים<sup>318</sup>, כגון: אם מתברר כי הימנעות מלהצמיד לילד סייעת אישית עלולה לגרום לו לנזק בלתי-הפיך<sup>319</sup>, או אם המדובר בתלמיד שתפקודו לקוי באופן קיצוני אפילו בהשוואה לתלמידים האחרים הלומדים עימו באותה מסגרת נפרדת של החינוך המיוחד<sup>320</sup>. זאת ועוד, משרד החינוך אף אינו מוכן

<sup>316</sup> ראו הפירוט בפרק הראשון.

<sup>317</sup> טענה נוספת שעלתה הייתה כי יש להגדיל את מכסת שעות הסיוע לתלמידים המקבלים כבר שירותי סיוע אישיים, אלא שטענה זו מצריכה הגדלה של תקציב החינוך המיוחד ועל כן מדובר בעניין שהוועדה נתבקשה שלא לתת המלצות לגביו.

<sup>318</sup> ראו הפירוט בפרק הראשון וכן עת"מ (ת"א) 2401/08 טביב נ' מדינת ישראל – משרד החינוך והתרבות (טרם פורסם; ניתן בתאריך 4.12.08), המפנה גם אל עת"מ (ת"א) 1214/08 אוראל – קטיין נ' האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך (טרם פורסם; ניתן בתאריך 7.9.08). מדיניותו של משרד החינוך עוגנה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, "סייעות במוסדות החינוך המיוחד", תשס"ט/3.

<sup>319</sup> ראו פרשת טביב (לעיל הערה 318) ופרשת אוראל (לעיל הערה 318).

<sup>320</sup> ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "סייעות במוסדות החינוך המיוחד", תשס"ט/3.



לאפשר עוד לסייעות פרטיות – הממומנות על-ידי הורי הילדים בעל הצרכים המיוחדים המעוניינים בכך – להיכנס לשטח מוסד החינוך שבו הילד לומד משיקולים של שוויון ואתיקה<sup>321</sup>.

אשר לסיוע האישי במסגרת השילוב, הרי שכיום ניתנים שירותי הסיוע האישיים הקבועים לתלמיד מסוים במתכונת הנדרשת לצורך השילוב על פי החלטת גורמי המקצוע, תוך שהקו המנחה, על-פי הוראת משרד החינוך, הוא "לפתח את עצמאותו של התלמיד ולצמצם מדי שנה, ככל האפשר, את היקף הסיוע"<sup>322</sup>.

מדיניותו של משרד החינוך ביחס לשירותי סיוע אישיים (הן במסגרות הנפרדות של החינוך המיוחד והן לתלמידים משולבים בעלי לקויות בלתי מורכבות) מבוססת בעיקר על עמדת אנשי המקצוע במשרד שלפיה, ככלל, אין זה רצוי להצמיד לכל ילד הזקוק לשירותי סיוע סייעת אישית, אלא ראוי להעדיף לתת את שירותי הסיוע הדרושים, ככל שניתן, באמצעות הסייעת הכיתתית. עמדה מקצועית זו נשענת, במצטבר, על שלושה שיקולים: הראשון - קיים חשש שמא תמיכת יתר של סייעת אישית תזיק בטווח הארוך לילד בעל הצרכים המיוחדים שיפתח תלות מוגזמת בסייעת באופן שעצמאותו תיפגע. השיקול השני - ניסיון החיים מלמד כי היעדרה של סייעת אישית צמודה דוחף חלק מן הילדים בעלי הצרכים המיוחדים לנסות ולבצע בעצמם פעולות באופן שלאורך זמן יש בו כדי להגביר את עצמאותו של הילד ולשפר את תפקודו.; השיקול השלישי, הוא העיקר לעניינו, משרד החינוך סבור כי יש ביכולתה של מערכת החינוך, בכל מסגרת ומסגרת רלוואנטית, להתמודד כראוי עם צרכיו של הילד ולספק לו את העזרה הפרטנית שלה הוא זקוק.

הוועדה, לאחר שגם שמעה מומחים לנושא, שוכנעה כי אין מקום להתערב בעמדה זו של משרד החינוך<sup>323</sup>. עם זאת, את המלצת הוועדה שלא להתערב במדיניות משרד החינוך יש לסייג. ראשית, הוועדה סבורה כי המדיניות הנוכחית של משרד החינוך צריכה לשוב ולהישקל על-ידי המשרד מעת לעת תוך שימוש בתוצאות מחקרים שיש לקוות שיבוצעו עם הזמן ושירחיבו את בסיס הידע המדעי הקיים בנוגע ליתרונות ולחסרונות הגלומים במתן שירותי סיוע אישיים. שנית, על משרד החינוך לאפשר מתן שירותי סיוע אישיים לילד בעל צרכים מיוחדים הזקוק לכך באותם מקרים שהם אומנם מקרים חריגים המצדיקים זאת.

<sup>321</sup> ראו פרשת טביב (לעיל הערה 319).

<sup>322</sup> ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "תכנית השילוב במסגרות החינוך הרגיל – לטיפול בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים הלומדים בכיתות רגילות", תשס"ח/ד(3), בסעיף 15.5(ג)(1).

<sup>323</sup> לעמדת משרד החינוך קיימת תמיכה מדעית (אף שיש דעות מנוגדות בעניין). לגבי סייעות אישיות במסגרות החינוך המיוחד הנפרדות ראו *Adi Aran et al., Parenting Style Impacts on Quality of Life in Children with Cerebral Palsy*, 151 J. PEDIATRICS 56 (2007); לגבי סייעות אישיות במסגרת השילוב ראו פרופ' מייקל ג'יאנגרקו (אוניברסיטת ורמונט), *Paraprofessional Research in Inclusive Schools*, מצגת בפני הוועדה (2.3.08); פרוטוקול עדותה של ד"ר רוני שנקר (16.12.07).

## 2. פיקוח המדינה

בפני הוועדה נטען כי רק חלק מן התקציב שמעביר משרד החינוך לרשויות המקומיות למימון משכורותיהן של הסייעות מנוצל בפועל למטרה זו. הוועדה סבורה איפוא כי על חשב משרד החינוך להקים מערך בקרה שתכליתו לברר מה עולה בגורל הכספים שמעביר המשרד למימון משכורותיהן של הסייעות. חלק ממערך זה יתבסס גם על דיווחי הרשויות המקומיות עצמן. אם תאמת הטענה שהועלתה בפני הוועדה, יהא חשב המשרד רשאי להעביר לרשויות המקומיות כספים בהיקף המתאים.

## 3. הכשרת הסייעות

בפני הוועדה נשמעו טענות על כך שאין מוצבות דרישות מינימום בפני מועמדים המבקשים להתקבל לעבודת הסיוע, כי אין מתבצעת הכשרה של הסייעות לעבודה עם ילדים בעלי לקויות מורכבות, ואף כי אין מתקיים פיקוח מקצועי על הסייעת<sup>324</sup>. לוועדה גם הוסבר כי לעוסקים במלאכת הסיוע אין מסלול התקדמות אישי, והם עובדים מלכתחילה לזמן קצוב, במסגרת חוזה אישי. מצב דברים זה אינו מעודד את הסייעת להשקיע בהכשרה לעבודתה.

הוועדה סבורה כי על משרד החינוך לדאוג להכשרת הסייעות לתפקידן. יש לדאוג לכך שהתכנית לפיתוח מקצועי של הסייעות תכלול פרקי-גרעין בסיסיים שלפיהם יוכשרו כל הסייעות, ללא הבחנה לגבי מקום עבודתן. כן מוצע כי בתכנית ייכללו פרקים מודולריים העוסקים בהכשרת הסייעות לעבודה במסגרות משלבות ובכיתות חינוך מיוחד. הפיתוח המקצועי כולל הן הכשרה טרם הכניסה לתפקיד והן פיתוח מקצועי תוך כדי עבודתן. על כן הבחנה נוספת שיש לעשות בהקשר לפיתוח המקצועי של הסייעות היא בין הכשרה טרם העסקת הסייעת לבין פיתוח מקצועי תוך כדי תקופת העיסוק. אשר להכשרה הקודמת לכניסתן לתפקיד, הוועדה ממליצה כי הסייעות יחויבו בלימודי תעודה בהיקף של כ-400 שעות (או בלימודים לתואר אקדמי). מסיימות הכשרה זו תקבלנה עדיפות בקבלה לתפקיד. אשר לסייעות המועסקות כבר עתה ושלא קיבלו הכשרה, הרי שבד בבד עם תחילת עבודתן יצטרכו הן להתחיל את לימודי התעודה<sup>325</sup>.

<sup>324</sup> לפירוט ראו פרק הטענות.

<sup>325</sup> על הרשות המקומית לרכז מבעוד מועד את שמות הסייעות הצריכות לעבור הכשרה בשנה הראשונה מבעוד מועד, וזאת על-מנת שניתן יהא לארגן את הקורסים כמקובל. בחוזה ההעסקה יהיה תנאי הקובע, בכפוף להוראות דיני העבודה, כי אם הסייעת לא עברה הכשרה בתוך תקופת זמן מתאימה, תופסק עבודתה. מנגד, כמקובל בשירות הציבורי, סייעת שעברה הכשרה תזכה לגמול כספי מתאים.

## ג. הכשרת אנשי ההוראה מן החינוך הרגיל

אין מחלוקת כי אחד המכשולים העיקריים בפני הצלחת החינוך המיוחד בכלל, והשילוב בפרט, הוא היעדר הכשרה מספקת של אנשי הוראה בחינוך הרגיל בנושאי חינוך מיוחד<sup>326</sup>. היו שהגדירו את המצב הרצוי ככזה שבו המורים, ולא התלמידים, הם בעלי הצרכים המיוחדים – כלומר, המורים הם אלו הזקוקים להכשרה, לידע ולמשאבים שיאפשרו להם לקדם גם את תלמידיהם בעלי הצרכים המיוחדים<sup>327</sup>. לפי קו טיעון זה, בית-הספר הרגיל צריך לשנות את פניו ולהתאים את תכנית הלימודים הנהוגה בו ואת דרכי ההוראה שהוא מיישם גם לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים<sup>328</sup>. ואכן יש מבין אנשי המקצוע הטוענים כי האסטרטגיות ועקרונות ההוראה הדרושים לקידום תלמידים בעלי צרכים מיוחדים הם בעיקרו-של-דבר דומים, וההבדל בין תלמידים בעלי לקויות שונות נוגע לעוצמת ההתערבות הנדרשת מן המורה בתהליך ההוראה ובהיקף הטיפול שלהם תלמידים אלו זקוקים<sup>329</sup>.

הוועדה סבורה כי יש לוודא שמורים לעתיד, ובהם גם מורים לדיסציפלינות ספציפיות ולא מחנכים וגננות בלבד, ילמדו כיצד לעבוד עם תלמידים בעלי צרכים מיוחדים. יש לוודא כי ההכשרה כוללת הדרכה למורים בעניינים הבאים: מתכונת העבודה בצוות רב מקצועי הכולל סייעות; עבודה עם הורים לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים; פיתוח סביבת לימוד; למידת עמיתים; איסוף נתונים על תלמידים; ניהול התנהגות; פיתוח עבודת הצוות; ניהול משאבים (למקבלי החלטות: מרכזי חינוך מיוחד או מנהלים); מאפיינים ומושגים של רמות תפקוד ואסטרטגיות התערבות. על תכנית ההכשרה לכלול מושגים בסיסיים הקשורים לצרכים של תלמידים עם צרכים מיוחדים, עקרונות בהתאמה של חומרי ההוראה לתלמידים אלה, סוגיות בעבודת צוות רב מקצועי (כולל הסייעות) וניהול כיתה הטרונגנית הכוללת תלמידים עם צרכים מיוחדים.

## ד. הצטיידות מוסדות לחינוך מיוחד ומיקומם

המלצתה האחרונה של הוועדה עוסקת בהיבט הפיזי של החינוך המיוחד. כידוע, משרד החינוך מממן את הצטיידותם של מוסדות לחינוך מיוחד. ברם בפני הוועדה התברר כי מוסדות החינוך המיוחד בישראל אינם מצליחים תמיד להצטייד בכל הדרוש להם. הוועדה סבורה כי פתרון אפשרי לבעיה זו טמון בפנייה

<sup>326</sup> ראו למשל Titone (לעיל הערה 306), עמ' 8.

<sup>327</sup> ראו סמדר מליחי (המפקחת הארצית על השילוב במשרד החינוך), תכנית אב לקידום שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בישראל (תשס"ט).

<sup>328</sup> ראו פרופ' פיטר אוונס (הממונה על תחום החינוך המיוחד ב-OECD), Defining Children with Special Educational Needs – Evidence from International Contexts, מצגת בפני הוועדה (21.11.07).

<sup>329</sup> ראו מליחי (לעיל הערה 327).

למוסד לביטוח לאומי על-מנת שיממן את רכישת הציוד החסר (כגון: מנופים, הליכונים), והמוסד מצידו צריך לבקש מן הרשויות המקומיות להשתתף במימון הציוד החסר בשיעור של כ-20%.

בפני הוועדה התברר עוד כי יש מבין מנהלי המוסדות הפונים, בצר להם, לעמותות ולארגוני צדקה ורווחה או הפועלים בעצמם לגיזס כספים כדי לממן את רכישת הציוד החסר למוסד שבו הם מכהנים. הוועדה סבורה כי אין לקבל מצב דברים זה, ועל-כן היא מציעה כי משרד החינוך יקים קרנות סיוע שמטרתן תהא להעניק מימון לצורך רכישת הציוד החסר.

#### לבסוף, המלצות.

המלצות לעתיד – משרד החינוך ינחה כי בתי הספר וגני הילדים לחינוך מיוחד ייבנו בצמוד למוסדות

#### הלימוד הרגילים.

המלצות להווה – ועדת התכנון והבנייה שעוסקת בצורכי החינוך המיוחד, תגיש את מסקנותיה בחודש ינואר בכל שנה. המסקנות יכללו רשויות שבהן יש צורך לבנות בתי ספר וגני ילדים לחנ"מ, ושצורך זה אינו מיושם עקב התנגדות הרשות. המלצות אלו יהיו בכדי להפעיל את שר החינוך להוצאת צו [דוגמת

אבו גוש].

אחרית דבר

בראשית דברינו ציינו כי הזכות לחינוך מיוחד היא זכות חברתית שכנגדה קמה ועומדת חובת המדינה לספק חינוך חנם, למצער בסיסי, לילדים בעלי הצרכים המיוחדים. חובה זו מושפעת גם מחובתה של המדינה – המוסרית והמשפטית – לנהוג בשוויון ולתמוך במי מבין אזרחיה הנתון בשעה קשה והזקוק לכך יותר מן האחרים. אכן, לנגד עינינו עמדו כל העת דבריהם של עיריית ורוני גינת, הוריו של רועי בן ה-11, שנולד ילד בריא ורגיל וכתוצאה מניתוח להסרת גידול ממאיר שנתגלה במוחו נותר עיוור ועם נכות פיזית קשה מאוד. עיריית ורוני תיארו בפנינו את מאבקם היומיומי והבלתי פוסק לסייע לרועי ואת מאבקו המורכב של רועי עצמו להיות עצמאי, לממש את יכולותיו, ולהשתלב בחברת הילדים בני גילו; ואז הוסיפו<sup>330</sup>:

החינוך המיוחד הוא עניין של דיני נפשות, נפשות ילדנו. אז מדוע בנוסף על המאבק לגידולם של הילדים האלו עלינו להילחם מדי יום למענם גם על מימון כל דבר? על מימון כיסא גלגלים טוב יותר, על מימון סיוע בבית, על מימון טיפולים כמו: קלינאית תקשורת, מרפאה בעיסוק, פיזיותרפיה?... האם אין זה מאבק אחד שהמדינה יכולה לפטור אותנו ממנו?

דברים אלו נוגעים ללב ולמצפון, אלא שתקציב החינוך המיוחד הוא תקציב מוגבל, ואילו ציבים תקציביים מכתיבים את האופן שבו המדינה מגשימה את הזכות לחינוך של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים. בשדה החינוך המיוחד בפרט אף התעוררו בעיות בירוקרטיות קשות נוכח המשטר המשפטי שקבע חוק חינוך מיוחד, ולאור הדרך שבה יושמו בפועל הוראות החוק. על רקע זה יפה נהגה שרת החינוך, פרופ' יולי תמיר, כאשר החליטה שראוי כי ועדה ציבורית, חיצונית למשרד החינוך, תקבל הכרעות ערכיות באשר לדרך ההולמת את חלוקת תקציב החינוך המיוחד המוגבל.

משנתבקשנו, כוועדה ציבורית, להתמודד עם הבעיות הקשות שהתעוררו בתחום החינוך המיוחד בישראל, המלצנו על פתרון המבוסס בעיקרו-של-דבר על שני אדנים: האחד, מתן אפשרות בחירה להורים ולילד בעל הצרכים המיוחדים עצמו, ככל שניתן, במסגרת החינוכית המסוימת שבה ילמד; והשני, אימוץ העיקרון של "התקציב הולך אחר הילד", באופן שתקציבו של כל ילד בעל צרכים מיוחדים ייקבע לפי אפיון תפקודו, ולא רק לקותו, ויופנה אל המסגרת החינוכית המסוימת שבה בחרו הוא והוריו

פרוטוקול עדותם בפני הוועדה של רוני ועיריית גינת (11.3.08).

כי יתחנך. הצענו פתרון זה, בין היתר, לאחר שבחנו כיצד הוא נוסה גם במדינות אחרות, ועל-מנת שייעשה שימוש מיטבי בתקציבו המוגבל של החינוך המיוחד.

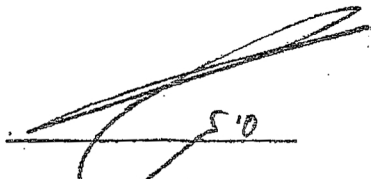
אימוץ המלצותינו מחייב את משרד החינוך לבצע מהפכה של ממש במתכונת שבה הוא מספק שירותי חינוך לילדים בעלי הצרכים המיוחדים במדינת ישראל. טבען של מהפכות הוא שאין זה קל לבצען. אנו מבינים זאת. ברם אנו סבורים כי אין מנוס מביצוע השינויים שעליהם המלצנו. על-כן הוספנו והמלצנו על ניסוי מוקדם של הצעתנו, שיבוצע בהיקף מוגבל ("פיילוט"), כדי שניתן יהיה להפיק לקחים בטרם ייושמו המלצותינו לגבי כלל הילדים בעלי הצרכים המיוחדים בישראל. אך אחרי כל זאת אנו מקווים כי הדין וחשבון הנוכחי לא יישכח בארכיונים, אלא שהמלצותינו יתקבלו כרוחן.

אנו החתומים מטה מאשרים את הגשת דו"ח ועדת דורנר למשרד החינוך  
בתאריך 29.01.2009, די בשבט תשס"ט

צ'א"ר צ'א"ר

שופטת בית המשפט  
העליון בדימוס דליה דורנר

יו"ר הוועדה



עו"ד סיגל שלימניץ רכטמן  
נציגת לשכת עורכי הדין  
בישראל

חברת הוועדה



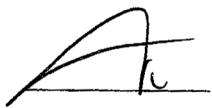
רביב סובל  
סגן הממונה על התקציבים  
במשרד האוצר

חבר וועדה



רות בן  
מנהלת האגף לחינוך מיוחד  
במשרד החינוך

חברת הוועדה



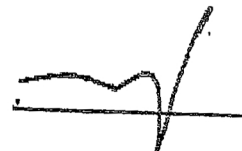
אלון פוזרמן  
יועץ שרת החינוך

מזכיר הוועדה



יוסי מלכה  
מנכ"ל אק"ים

חבר ועדה



עינת קסוטו שפי  
מנכ"ל אל"יט

חברת ועדה

## נספח א' - הצעת חוק חינוך מיוחד, תשס"ט-2009

1. (א) בחוק זה —

"חינוך מיוחד" — הוראה, לימוד וטיפול שיטתיים הניתנים לילד בעל צרכים מיוחדים, לרבות טיפולי פיזיותרפיה, ריפוי בדיבור, ריפוי בעיסוק וטיפולים בתחומי מקצועות נוספים שייקבעו, לרבות שירותים נלווים, הכול לפי צרכיו של הילד בעל הצרכים המיוחדים;

"ילד בעל צרכים מיוחדים" — אדם בגיל שלוש עד עשרים ואחת, עם לקות משמעותית, שבעטיה מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לחינוך מיוחד;

"לקות" — לקות גופנית, שכלית, נפשית, רגשית-התנהגותית, חושית, קוגניטיבית או שפתית או לקויות התפתחותיות כוללניות;

"שירותים נלווים" — שירותי הסעה וארוחות, עזרים מסייעים, שירותי סיוע, שירותים רפואיים, פארא-רפואיים, פסיכולוגיים וסוציאליים, וכל שירות אחר שהשר קבע בצו, בהתייעצות עם שר הבריאות או עם שר העבודה והרווחה, לפי העניין.

"מוסד לחינוך מיוחד" — מוסד חינוך מוכר, כמשמעותו בחוק לימוד חובה, תש"ט-1949, שבו ניתנים שירותי חינוך מיוחד, לרבות כיתה במוסד חינוך מוכר שבה ניתנים שירותי חינוך מיוחד;

"מוסד חינוך רגיל" — מוסד חינוך מוכר שאינו מוסד לחינוך מיוחד.

"השר" — שר החינוך.

(ב) מונחים אחרים תהא להם המשמעות שיש להם בחוק לימוד חובה, תש"ט-1949 ובחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, אלא-אם-כן ניתן להם פירוש אחר בחוק זה.

2. חוק זה מטרתו לקבוע עקרונות לזכויות הילד בעל הצרכים המיוחדים והוריו ברוח זכויות היסוד של האדם במדינת ישראל, ובהן הזכות לחינוך, להורות, ולשוויון.

3. לכל ילד בעל צרכים מיוחדים זכות לשירותי חינוך מיוחד חנם בהיקף שלא יפחת מן הדרוש לו על-מנת להתמודד עם לקותו, להתפתח, להתקדם ולהשתפר, והכול כדי לממש את היכולת הטמונה בו ולהקל על שילובו בחברה ובמעגל העבודה.

4. (א) חינוך מיוחד יינתן במוסדות לחינוך מיוחד, בכיתות לחינוך מיוחד במוסדות חינוך



רגילים ובמסגרת שילוב במוסדות חינוך רגילים.

(ב) להוריו של ילד בעל צרכים מיוחדים ולילד עצמו, ככל שהוא מסוגל לכך, זכות לבחור את מוסד החינוך שבו ילמד. מוסד חינוך יהיה רשאי לסרב לקבל ילד בעל צרכים מיוחדים רק אם הוכח כי יש בשילובו באותו מוסד כדי לסכן את הילד עצמו או אחרים.

(ג) לכל ילד בעל צרכים מיוחדים ייקבע תקציב לשירותי חינוך מיוחד בהתאמה ללקותו ולתפקודו, כפי שאופיינו על-ידי ועדת אפיון. תקציב זה יועבר למוסד החינוך שייבחר על-ידי הילד והוריו.

5. (א) בוועדת אפיון יכהנו שלושה חברים, כמפורט להלן:

ת.אפיון הלקות  
פקוד

(1) נציג הרשות המקומית והוא יהיה יושב-ראש הוועדה;

(2) פסיכולוג חינוכי לפי חוק הפסיכולוגים, תשל"ז-1977 (להלן – פסיכולוג חינוכי), מטעם הרשות המקומית;

(3) איש חינוך מיוחד;

(ב) ועדת האפיון תדון בענייניו של הילד בעל הצרכים המיוחדים במועדים קבועים.

(ג) ועדת האפיון תקבל דיווח על מצבו של הילד אחת לשנה בתום שנת הלימודים, ובהתעורר הצורך תקיים בענייניו של הילד דיון חוזר.

(ד) על החלטת ועדת האפיון בדיון החוזר רשאים הילד בעל הצרכים המיוחדים, הוריו, מוסד החינוך שלעניין, או הרשות המקומית להגיש ערר לוועדת ערר שבה יכהנו ארבעה חברים, כמפורט להלן:

(1) מפקח לחינוך מיוחד והוא יהיה יושב-ראש הוועדה;

(2) פסיכולוג חינוכי מחוזי של משרד החינוך;

(3) איש חינוך מיוחד;

(4) הורה לילד בעל צרכים מיוחדים;

6. (א) המדינה, בשיתוף רשות החינוך המקומית, אחראית למתן שירותי חינוך מיוחד חנם לפי חוק זה. השר רשאי לחייב רשות חינוך מקומית אחת או יותר לפתוח ולקיים מוסד לחינוך מיוחד או להשתתף בהוצאות קיום מוסד כאמור.

ת.המדינה

(ב) המדינה אחראית לפקח במידה סבירה על מי שמספק שירותי חינוך מיוחד הממומנים במישרין או בעקיפין מתקציבה.

(ג) המדינה אחראית לקבוע אמות-מידה מקצועיות להכשרת אנשי מקצוע המועסקים במתן שירותי חינוך מיוחד, לרבות מורים, מטפלים ואנשי סיוע.

7. (א) במתן שירותי חינוך מיוחד אין להפלות ילד בעל צרכים מיוחדים מטעמים בלתי ענייניים, לרבות כאלו הנוגעים ללקותו.

(ב) העובר על הוראות סעיף זה, דינו — מאסר שנה או קנס, כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, תשל"ז-1977.

8. השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא יתקין, בתוך שישה חודשים מיום פרסומו של חוק זה, תקנות לביצועו.

9. (א) הוראות חוק זה יחולו על כל מוסד חינוך רשמי.

(ב) על מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי יחולו הוראות חוק זה למעט סעיפים ..., ואולם רשאי השר, באישור ... ובהתחשב באופי המוסד, להחיל עליו בצו את הוראות הסעיפים האמורים, כולן או חלקן.

10. הוראות חוק זה באות להוסיף על הוראות כל דין אחר ולא לגרוע ממנו.

11. (א) הוראות חוק זה יובאו לידיעת הילדים בעלי הצרכים המיוחדים והוריהם בדרך שיקבע השר.

(ב) הוראות המנהל הכללי של משרד החינוך למנהלי מוסדות החינוך וכן כל ההוראות הניתנות על ידי מנהלי מוסדות החינוך יפורסמו ויובאו לידיעת הילדים בעלי הצרכים המיוחדים והוריהם בדרך שיקבע השר.

תק. 2009-2392

## **נספח ב' - הסתייגויות חבר הועדה, מר רביב סובל, מהמלצות הוועדה:**

1. **טיוטת הצעת החוק שצורפה לדו"ח הועדה:** על מנת ליישם את המלצות הוועדה לא נדרשת חקיקה של חוק חינוך מיוחד חדש, כמוצע על ידי הועדה. מן הראוי שתיוקנה החקיקה שיידרשו לשם מימוש המלצות הדו"ח בנוגע לסמכויות הועדות השונות, יוכנו על ידי משרד החינוך במסגרת יישום המלצות הדו"ח. הצעת החוק המצורפת למסקנות הועדה, בניגוד לחקיקה הקיימת, אינה כוללת איזונים וסייגים תקציביים מתאימים, בהיותה מרחיבה ביותר את הזכאות לחינוך מיוחד וזאת ללא כל התחשבות במגבלות תקציביות הקיימות בתחום זה על פי הדין הנהג. על פי כתב המינוי של הועדה, על הועדה לפעול במסגרת התקציב הקיימת לנושא. במידה וההמלצה לחקיקת החוק במתכונתה המוצעת תמומש, עשוי הדבר להביא לגידול בהוצאה התקציבית הנדרשת בתקציב משרד החינוך לנושא זה, דבר העומד בסתירה למנדט שקיבלה הועדה. בחקיקה הקיימת (סעיף 7(ה) לחוק חוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988), נקבע כי לכל שנת לימודים ייקבעו כללים שיבטיחו שסך עלות החינוך המיוחד לכל הזכאים החדשים לא יעלה על התקציב המאושר לנושא לאותה השנה, אותו יקבעו שרי החינוך והאוצר. כמו כן, נושאים שונים (לדוגמא הארכת יום הלימודים ושנת הלימודים) נשארו בחוק לשיקול דעתם של השרים עקב ההכרה בכך שקיומה של מגבלת תקציב מחייב התאמה של רמת השירותים ליכולותיה הכלכליות של המדינה. בהצעת החוק המצורפת לדוח הועדה לא קיימת כל התייחסות למגבלות התקציביות הקיימות. לדוגמא, סעיף 4(ג) בהצעת החוק אינו מתייחס כלל לעקרונות שהוסכם על חברי הועדה בדיוניה לפיו שיעור התקציב שיוקצה לכל רמת אפיון של נזקקות לשירותי חינוך מיוחד ייגזר מתוך סך מסגרת תקציב המאושרת לתחום החינוך המיוחד, וכי המודל ייושם מבלי שהדבר יביא לחריגה ממסגרת תקציב זאת. הצעת החוק אף אינה עולה בקנה אחד עם המצב המשפטי הנהג, שתואר בהרחבה בסקירה המשפטית שערכה הועדה, לפיו הכיר בית המשפט העליון בצורך לגדר את הזכות לחינוך מיוחד בסייגים תקציביים סבירים.

2. **פרק 4 – הצעת הועדה למנגנון הקצאת תקציבים חדש:** תהליך חלוקת התקציבים לחינוך המיוחד נידון בהרחבה במספר רב של דיוני הועדה, בהם גובש מודל הקצאה מפורט אשר הוסכם על דעת כל חברי הועדה. נושא מורכב זה, שהנו בפועל לב המלצות הועדה, הושמט ברובו מדו"ח הועדה. לאור ההשלכה התקציבית הכבדה שעשויה להיות ליישום לא נכון של המלצות הועדה בנושא זה מובא בזה פרוט של עקרונות מודל ההקצאה התקציבית:

בכל שנה תדון ועדת האפיון בזכאותו של הילד לשירותי חינוך מיוחד, ובמידה והוא ימצה זכאי לכך, תקבע הועדה את ציון הנזקקות של התלמיד לשירותי חינוך מיוחד. בקביעה זאת תסתמך הועדה על מבחן אפיון נזקקות סטנדרטי שיגבש משרד החינוך.

ציוני הנזקקות של התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים יועברו למטה משרד החינוך, על-מנת שזה ימיינם למספר קבוצות אפיון. על המשרד יהיה להקפיד על כך שאחוז התלמידים שישויך לכל קבוצת אפיון ישמר מידי שנה וזאת על מנת למנוע הטיות בהליך האבחון. צעד זה נדרש, שכן העובדה שעל סמך ציוני האבחון יוקצו משאבים מוגדלים עשויה להביא למצב בו במהלך השנים תהיה החמרה הדרגתית בקריטריוני האבחון של צרכי התלמידים, דבר שיוביל לעיוותים בהקצאת המשאבים בין תלמידי החינוך המיוחד. חשוב לציין כי על משרד החינוך יהיה לקבוע רמת אפיון מסוימת שמתחתיה לא יוגדר התלמיד כזכאי לחינוך מיוחד המצדיק סל תקציבי אישי. תלמיד שרמת אפיון הלקות שלו תהיה קלה יהיה זכאי לשירותי חינוך מיוחד שימומנו מהקצאה סטטיסטית ולא מסל תקציבי אישי.

היקף סל התקציב שיוקצה לכל "רמת אפיון", ייגזר מסך המשאבים שיועמדו לרשות החינוך המיוחד במסגרת תקציב משרד החינוך. היקף התקציב בכל "רמת אפיון" יהיה זהה בין אם התלמיד ילמד במסגרת של חינוך מיוחד, ובין אם במסגרת השילוב. עם זאת, "המפתח" שיתרגם את הסל התקציבי הכספי שיוצמד לכל "רמת אפיון" לשעות הוראה וסיוע אחר יהיה שונה במסגרת השילוב ובמסגרות החינוך המיוחד וזאת לאור העלות השונה של אספקת השירותים במערכות השונות. כמו כן, מסל השעות להם זכאי תלמיד שילוב ינוכו שעות הלימוד להם זכאי התלמיד ממילא במסגרת שעות הלימוד במערכת בתי הספר הרגילה.

יש להבהיר כי למעשה משרד החינוך לא יוכל להקצות את מלוא תקציב החינוך המיוחד במסגרת של סלי תקציב אישיים. בעת תכנון הקצאת המשאבים בחינוך המיוחד יהיה על משרד החינוך לשמור רזרבות מתאימות, מהם ימומנו מצבים בהם תלמיד עובר במהלך שנת לימודים בין מסגרות לימוד שונות, שכן במהלך שנת לימודים לא ניתן תמיד לבצע העברות כח אדם ממוסד למוסד. מרזרבות אלו גם יושלמו שעות הוראה למוסדות חינוך מיוחד שהקצאת השעות מהסלים האישיים של התלמידים הלומדים בהם לא תספיק למימון כיתות לימוד אורגניות מלאות.

**נספח ג': פיתוח מודל להקצאה דיפרנציאלית של משאבי כח אדם לתלמידי**

### **החינוך המיוחד**

**(במסגרות החינוך המיוחד ובשילוב) לפי רמת תפקוד**

## **סיכום שלב א' – קביעת התחומים בהם תימדד רמת התפקוד**

ד"ר נורה כהן, ליטל בר-לב

### **מטרת הפרויקט**

מטרתו העיקרית של הפרויקט היא לקבוע מודל להקצאה דיפרנציאלית של משאבי כוח אדם לתלמידים בעלי הצרכים המיוחדים, (תלמידים משולבים במסגרות לימוד רגילות ותלמידים הלומדים במסגרות נפרדות) בגילים 3 – 21. באמצעות המודל שיפותח, מבקש האגף לחינוך מיוחד לחלק את תקציביו על פי קריטריונים ברורים, המושתתים בעיקר על רמת התפקוד של התלמידים, בתחומי התנהגות רלוונטיים לחינוך וללמידה, כפי שאלה באים לידי ביטוי במסגרת בית הספר. משאבי כוח האדם העומדים לרשות המשרד יחולקו דיפרנציאלית בין קבוצות תלמידים הנבדלות ברמת התפקוד שלהן. קביעת קבוצות התלמידים על פי רמת תפקודם תעשה לכלל התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים; תהיה ההתייחסות ללקויות ספציפיות רק במקרים בהם הדבר הכרחי.

מודל ההקצאה שיפותח בפרויקט, ישמש באופן שוטף את משרד החינוך. מדי פרק זמן שיקבע, ידווח בית הספר למטה המשרד את רמת התפקוד של התלמידים בתחומים השונים, כבסיס להקצאה.

### **עם פיתוח המודל להקצאה דיפרנציאלית והפעלתו, יושגו היעדים הבאים:**

- הקצאת משאבים המבוססת על מדידה סטנדרטית של רמת התפקוד, תתבטא בהקצאה הוגנת יותר מאשר ההקצאה הנוהגת היום, המבוססת על קביעות "היסטוריות" שמבחינות בין לקויות, ללא קשר ברור לרמת התפקוד.
- בניית שיטת תקצוב סטנדרטית המאפשרת מעבר בין מסגרות החינוך השונות (בתי-ספר וגנים רגילים ומיוחדים) תוך שמירה על השירותים המקצועיים הניתנים לתלמידים
- שקיפות בקביעת היקף המשאבים וסל התמיכות לכלל התלמידים בעלי צרכים מיוחדים

## שלב הפיתוח של המודל

פיתוח המודל יעשה במספר שלבים :

### שלב א' – קביעת התחומים בהם תמזד רמת התפקוד

קביעת תחומי התפקוד הרלוונטיים להקשר החינוכי-לימודי והנושאים הכלולים בהם עבור התלמידים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד ובשילוב, בחינוך הקדם יסודי, בחינוך היסודי, בחינוך העל יסודי, ובגילים הבוגרים. לשכת המדען הראשי נטלה על עצמה את ביצועו של שלב זה; ראה דוח ביצוע בהמשך.

### שלב ב' – פיתוח כלי למדידת רמת התפקוד

בניית כלי מדידה להערכת רמת התפקוד במימדים השונים. השאיפה היא לפתח כלי משותף לכל הלקויות בתוספת פריטים ייחודיים ללקויות מסוימות לפי הצורך. הכלים יועדו למילוי על ידי גננות, מורים והצוות המטפל באופן שוטף בתלמיד, ויתבססו על תצפיות והכרות עם התלמיד. ראמ"ה נטלה על עצמה את ביצוע שלב ב'.

### שלב ג' – קביעת מודל ההקצאה

בניית מודל הקצאה דיפרנציאלית של משאבי כח האדם (המיועדים לחינוך המיוחד שעות הוראה, שעות סיוע ושעות טיפולים במקצועות הרפואה) לקבוצות המובחנות על פי רמת תפקוד, תוך התייחסות לשכיחות היחסית של כל קבוצה באוכלוסייה.

### שלב א' – קביעת התחומים בהם תמזד רמת התפקוד – דו"ח ביצוע

שלב זה בוצע על ידי לשכת המדען הראשי בחודשים מרס – אוגוסט 2008. שלב זה נערך על ידי גב' ליטל בר לב ודרי' נורה כהן, מטעם לשכת המדען הראשי.

לצורך קביעת התחומים והנושאים, התמנו על ידי האגף לחינוך מיוחד ולשכת המדען הראשי ארבעה צוותים; כל צוות הומוגני מבחינת סוג העיסוק של חבריו אך מגוון מבחינת הלקויות בהן מתמחים החברים (שמות המשתתפים מובאים בנספח 1):

1. צוות ההוראה – הוא הצוות הבסיסי והמרכזי; הצוות מונה 11 חברות (מנהלות מוסדות ומדריכות ארציות) המתמחות בלקויות השונות. באופן זה, ניתן ייצוג לכל הלקויות.
2. צוות מטפלות מקצועות הבריאות (הפרא-רפואה) - חברות בו שבע מדריכות ארציות בתחומים השונים: ריפוי בעיסוק, קלינאות תקשורת, פיזיותרפיה, טיפול ביצירה והבעה.
3. צוות מטפלות בתחום הפסיכולוגיה – הצוות מונה שלוש פסיכולוגיות (מנהלות שפ"חים ופסיכולוגית מחוזית) חברות בפורום החינוך המיוחד של השרות הפסיכולוגי ייעוצי. הצוות ערך גם התייעצויות עם פסיכולוגית של השרות, המתמחה בגיל הרך.
4. מומחים אקדמיים - ששה מומחים בתחומי ידע רלוונטיים ומומחים ללקויות שונות: CP, פיגור, חירשות, אוטיזם.

הצוותים התבקשו להעלות תחומים רחבים ונושאים ספציפיים בתוכם, על פיהם ייבנה כלי ההערכה, ובלבד שהנושאים יעמדו בשני התנאים האלה:

א. רמת התפקוד בנושא המסוים נוגעת להתנהלות התלמיד כלומד ו/או כמתחנך בבית הספר;

ב. רמת התפקוד בנושא המסוים רלוונטית להקצאה דיפרנציאלית של משאבי כוח אדם. הצוותים עבדו בסדר עוקב: צוות ההוראה הוגדר כצוות המוביל. הוא קיים סדרה של ארבע פגישות ארוכות (חמש – שש שעות כל אחת) במטרה לקבוע את התחומים ואת הנושאים הספציפיים בכל תחום, בכל שלב חינוך, בהם יש למדוד את רמת התפקוד של התלמידים. כבסיס לעבודת צוות ההוראה, הוצגו בפניו הצעות לתחומים ולנושאים ופריטים לדוגמא, שהובאו משני מקורות: האחד, מאפיינים שנקבעו בעבר על ידי צוותים של החינוך המיוחד אשר הגדירו את רמת התפקוד ואת מאפייניהם של תלמידים "גבוהים", "בינוניים" ו"נמוכים" בכל לקות ולקות, בנפרד לכל שלב חינוך; האחר, תחומים ונושאים שנמצאו במספר כלי הערכה כמו SFA ו-CSSA. לאחר כל פגישה סוכם הדיון והופקה רשימה מעודכנת של תחומים ושל נושאים. החומרים המעודכנים נשלחו לכל המשתתפות לצורך השלמות, הערות, תיקונים, הוספת דוגמאות וכיו"ב. תגובותיהן שולבו והחומר שעודכן באופן זה הובא בפגישה שלאחר מכן לאישור הצוות.

לצוות לא מונה יושב ראש על מנת לאפשר תרומה והשתתפות של כל אחת מהחברות, שייצגה לקות מסוימת. במקרים בהם נבצר מחברת צוות להשתתף בדיון, השתתפה ממלאת מקום, בעלת כישורים וניסיון מתאימים בהתייחס לאותה לקות. התוצרים המאושרים של צוות ההוראה הועברו להערות ולתוספות של שני צוותי המטפלות: מטפלות במקצועות הרפואה ופסיכולוגיות מטעם שפ"י.

התוצרים שהתקבלו מצוותים אלה הועברו לעיון ולהערות של המומחים האקדמיים. צוות ההוראה התכנס שוב לדיון בתיקונים ובהרחבות של הצוותים המטפלים ושל המומחים האקדמיים. בסופו של בתהליך, אישר צוות ההוראה את רשימת התחומים והנושאים לכל אחד מארבע שלבי החינוך (נספח 2).

במהלך העבודה עם הצוותים השונים התהווה, כאמור, מאגר של דוגמאות לכל תחום ולכל נושא שעשויות לשמש בסיס לפריטים שייכללו בכלי ההערכה שיפותח בהמשך על ידי ראמ"ה. ברשימת התחומים והנושאים (נספח 2) הובאו מספר מצומצם של דוגמאות מתוך המאגר בנושאים בהם נחוצה הבהרה.

יצוין כי נציגי ראמ"ה השתתפו בדיוני הצוותים השונים כמשקיפים.

### **שלב ב' - בניית כלי מדידה להערכת רמת התפקוד – תכנון כללי**

עם סיום ביצועו של שלב א' באוגוסט 2008, תחל ראמ"ה בביצוע שלב ב'. להלן מידע כללי על שלב זה, כפי שנמסר על ידי נציגי ראמ"ה:

- מסמך תחומי התפקוד שיגובש ע"י לשכת המדען הראשי יועבר לראמ"ה, ועל בסיסו יבנה כלי המדידה.
- פיתוח הכלי יבוצע רק לאחר שראמ"ה תאשר כי ניתן לפתח כלי על סמך מימדי התפקוד שהוגדרו.
- יפותח כלי מדידה מהימן להערכת התפקוד של תלמידים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד ובשילוב, בגני ילדים ובבתי הספר.
- הכלי מיועד לגננות ולמורים שידווחו על רמות התפקוד של כל ילד וילד.

- הכלי אמור למדוד התנהגויות נצפות בלבד. ההערכה תתבסס על תצפיות והתרשמות המורים בהיבטי התנהגות ותפקוד הניתנים לצפייה במהלך חיי היום יום במוסד החינוכי ובמהלך החינוכי השוטף (ללא צורך בהעברת מבחנים ייחודיים/דיאגנוסטיים למול התלמיד).
- השאיפה היא לפתח כלי מעבר ללקויות השונות.
- במידת הצורך יפותחו כלים שונים לגלאים השונים.
- בשלב זה יעשה לכלי שיפותח תיקוף תוכן ומבנה בלבד, בשנים הראשונות של הפעלת הכלי יעשה נסיון לעשות תקוף מקביל (למול קריטריון)
- במידת האפשר, הכלי יעשה אבחנה בין תפקוד עם סיוע לבין תפקוד ללא סיוע.

### שלב ג' – קביעת מודל ההקצאה – תכנון כללי

- בשלב זה יקבע המודל על פיו יחולק תקציב כח האדם המיועד לתלמידי החינוך המיוחד, הלומדים במסגרות נפרדות של החינוך המיוחד והלומדים במסגרות החינוך הרגיל כאחד:
- הרוב המכריע של התקציב יחולק דיפרנציאלית לקבוצות תלמידים הנבדלות זו מזו ברמת התפקוד, תוך התייחסות לשכיחותן היחסית של הקבוצות באוכלוסיה.
  - במודל יקבע גובה התקציב המינימלי הנדרש ברמת התפקוד הגבוהה ביותר וכן היחסים בין היקף התיקצוב לכל קבוצה; תערכנה סימולציות על מנת לבחון את התאמת מודל ההקצאה לצרכי הקבוצות השונות.
  - הקצאת השעות תעשה לכל תלמיד בהתאם לקבוצת התפקוד אליה הוא משתייך, אך ההקצאה לבית הספר תהיה סכום של סך כל השעות המגיעות לתלמידי החינוך המיוחד במוסד.

## נספח 1

### פרוט חברי הצוותים השונים

#### צוות ההוראה

שם	תפקיד	לקות
יעל קמחי	מדריכה ארצית באגף חנ"מ	אוטיזם
דרי הינדי שטרן	מדריכה ארצית באגף חנ"מ	חרשות
אילנה רוזנבך	מדריכה ארצית באגף חנ"מ	עיוורון
אורלי אללוף	מדריכה ארצית באגף חנ"מ	שיתוק מוחין
נאוה חמצני	רכזת גני ילדים מתיא שלהבת	מעוכבי שפה והתפתחות בגיל הרך
פרידה עין דור	מנהלת מרכז טיפולי משכל	לקויות למידה
תמי מנור	מנהלת בית ספר "הוד" בחיפה	פיגור שכלי עמוק
שושנה ניסים	מנהלת בית ספר "אחווה" ברמת גן	פיגור בינוני מורכב
רחל רותם	מנהלת בית ספר "גניגר" חיפה	פיגור קל עד בינוני
חיה לנדאו	מנהלת בית ספר "רעים" חולון	הפרעות נפשיות
דרי דינה ורדי	מנהלת בית ספר "ברושים" תל אביב	הפרעות התנהגות
דרי דליה גרינוולד	ממלאת מקום בהעדר נציגת הלקות	חרשות
אורלי לייפר	ממלאת מקום בהעדר נציגת הלקות	פיגור קל עד בינוני
איריס סגל	ממלאת מקום בהעדר נציגת הלקות	שיתוק מוחין
גזית שוהם מזרחי	ממלאת מקום בהעדר נציגת הלקות	הפרעות נפשיות



**צוות מקצועות הבריאות**

שם	תפקיד
רונית רביב	מטפלת באמנות, מדריכה ארצית למטפלים באמנויות במגזר הערבי/הדרוזי/הבדואי
רחל פישמן	מדריכה ארצית לריפוי בעיסוק
יעל שרון	מטפלת באמנויות, מדריכה ארצית
מרים בריל	מדריכה ארצית לפיזיותרפיה
מיכל דה לה וגה	מדריכה ארצית לריפוי בעיסוק
אדית וגנר	מדריכה ארצית גיל הרך, קלינאית תקשורת
איריס סגל	מדריכה ארצית – קלינאית תקשורת

**צוות פסיכולוגיות**

שם	תפקיד
מירי זולברג	פסיכולוגית מחוזית, מחוז ת"א ומנהלת שפ"ח גני תקווה
נילי זלצמן	פסיכולוגית בכירה, מחוז ת"א ומנהלת מחלקת חנ"מ שפ"ח פתח תקווה
ניצה ענבי	רכזת פורום ח"מ ארצי בשפ"ח ומנהלת שפ"ח אילת

\* שלושת חברות הצוות הנכחי חברות פורום ח"מ ארצי בשפ"ח

\*\* בגיבוש ההתייחסות של צוות הפסיכולוגיות השתתפה הפסיכולוגית ציפי שוורץ, מנהלת היחידה לגיל הרך בשפ"ח ת"א. בעבר היתה יו"ר הפורום לגיל הרך, כיום חברת פורום זה.

**מומחים אקדמאים**

שם	מוסד
פרופ' נעמה פרידמן	אוניברסיטת ת"א
פרופ' טובה מוסט	אוניברסיטת ת"א
פרופ' שונית רייטר	אוניברסיטת חיפה
ד"ר מיכל שני	אוניברסיטת חיפה
ד"ר נירית באומינגר	אוניברסיטת בר-אילן
ד"ר עמיחי ברזנר	משרד הבריאות ובי"ח תל השומר

**נספח 2**

**התיפקוד הלימודי-חינוכי של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים**  
**גיל הרך 9.9.08**

נושאי המימד	מימד
<p>א. <b>תפקודים הקשורים לקשב וריכוז</b> (מסוגל להתמיד במשימה/פעילות, מסוגל לשבת לאורך זמן, עונה תשובה לפני סיום השאלה, עבודה רשלנית ללא תשומת לב לפרטים, תזזיתיות...)</p> <p>ב. <b>לקראת קריאה וכתובה</b> (זהוי אותיות, מדרשי תמונה, חריזה...)</p> <p>ג. <b>חשיבה חשבונית</b> (שיוך ספרה לכמות, מניה חד ערכית...)</p> <p>ד. <b>תהליכי חשיבה</b> (מיון, הכללה...)</p> <p>ה. <b>ידע עולם</b> (הבנת מושגי גודל, צבע, צורה, יחס...)</p>	<b>קוגניטיבי C</b>
<p>ו. <b>אינטרקציות חברתיות והתנהגות פרו-חברתית</b> (אינטרקציה עם בני גיל אחד על אחד, בקבוצה, היכולת לזימה ותגובה חברתית, היכולת לשיתוף פעולה עם בני הגיל, היכולת למשחק עם בני הגיל, התחשבות באחר, מתן עזרה, בקשת עזרה...)</p> <p>ז. <b>התנהגות חברתית</b> (שומר על כללי ההתנהגות הנדרשים בגן...)</p> <p>ח. <b>התנהגות בלתי מסתגלת</b> (התנהגות סטריאוטיפית, מגע בילדים אחרים, הכנסת דברים לפה, פסיביות וסגירות...)</p> <p>ט. <b>התנהגות תוקפנית</b> (התקפי זעם, אלימות פיזית, ...)</p>	<b>תפקוד חברתי S</b>
<p>י. <b>תגובה רגשית/התנהגותית הולמת מצב וויסות רגשי</b> (מגיב למצבים בהגזמה רגשית, מתקשה בביצוע שינויים/מעברים, מסוגל לדחות סיפוקים, שינויים מהירים במצבי הרוח...)</p> <p>יא. <b>מוטיבציה</b> (מגלה רצון ללמוד/להתנסות בדברים חדשים, יוזם/נוטה לדחות ביצוע משימות, מגלה אדישות למתרחש, חוסר מרץ...)</p> <p>יב. <b>התנהגויות שעלולות להעיד על עצב, דכאון, חרדה חרדה</b> (אפטיות, פסימיות מוגזמת, בוכה לעיתים קרובות, כוסס ציפורניים, מורט שיער, אינו מגלה הנאה מדברים שעושה או שמתרחשים סביבו...)</p> <p>יג. <b>תסמינים פיזיים, כאבים, פחדים</b> (מרבה להתלונן על כאבי בטן/ראש, מגלה פחדים להשאר לבד/מחיות/בחינות, בעיות ביקור סדיר בגן, מוצץ אצבע, מתקשה להפרד מחפץ מעבר, נצמד לקירות...)</p>	<b>תפקוד רגשי E</b>

נושאי המימד	מימד
<p>עצמאות בתפקודי יום יום בסיסיים (עצמאות בשרותים, עצמאות באכילה...)</p> <p>עצמאות בתפקודי יום יום מורכבים (ביצוע תורנויות ותפקידים, מעבר בין פעילויות יכולת שמירה על כללי זהירות, מחזיר צעצועים למקום...)</p>	<p>עצמאות תפקודית - התארגנות F</p>
<p>התנהגות תקשורתית (הבנת רגשות הזולת, בקשת הבהרות מבן שיחו, עניין ומוטיבציה בתקשורת עם בני הגיל, אקטיביות במצבי תקשורת...)</p> <p>דיבור – מובנות, היגוי ושטף</p> <p>הבנת השפה כולל הבנת הוראות והבנת שאלות (הבנת הוראות מילוליות ופעולה לפיהן (רב שלבי), הבנת זכר/נקבה, הבנת הוראות פשוטות, הבנת סיפור קצר...)</p> <p>הבעת השפה (יכולת ארגון סיפורי ברצף, הנמקה, אוצר מלים, זיהוי חפצים ומקומם...)</p> <p>אופנויות תקשורת אחרות (ש"ס, תת"ח, ברייל)</p>	<p>תקשורת COM</p>
<p>ניידות תפקודית (הליכה עצמאית, ריצה, קפיצה, דילוג, ישיבה עצמאית, עמידה עצמאית...)</p> <p>מיומנויות מוטוריות (משתמש במתקני חצר – מטפס/גולש/מתנדנד עצמאית, זורק/תופס/מגלגל/מכדרר/בועט בכדור...)</p> <p>מיומנויות ידיים (משחיל חרוזים קטנים על חוט, יכולת גזירה, מדביק תמונה על דף, מחדד עיפרון, מייצר 2-3 צורות מחימר או פלסטלינה ומחבר אותן, פותח מנעול במפתח...)</p> <p>ניצני כתיבה (אוחז עיפרון באחיזה בשלה, מעתיק אותיות דפוס, ממלא דפי צביעה ללא חריגה מהגבולות...)</p> <p>עיבוד חושי המשפיע על תפקוד (מרבה לגעת באנשים וחפצים, מרבה להשמיע קולות, חשש ממגע בחומרים, חשש מתנועה, יכולת לתגובה מוטורית מתואמת ומתוזמנת (וויסות כוח): כותב בלי לקרוע את הדף...)</p>	<p>מוטורי-תחושי M</p>
<p>יכולת משחק - סנסורי-מוטורי, פונקציונלי, סוציו-דרמטי,</p>	<p>משחק כו.</p>

<p><b>סימבולי</b> (מגוון במספר התפקידים בהם משתתף בכל משחק, יכולת לשחק עם בני הגיל, יכולת לשיתוף והשתתפות, מחקה סיטואציות מהחיים...)</p>		
--	--	--

## נוסח סופי

**תחומי התפקוד הלימודי-חינוכי של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך היסודי**  
**9/9/08**

נושאים בתחום	תחום
א. קריאה והבנה של שפה כתובה (סוגות שונות)	<b>שפתי L</b>
ב. הבעה של שפה כתובה (סוגות שונות)	
ג. הבנה של שפה דבורה (משיח יומיומי עד שיח אורייני)	
ד. הבעה של שפה דבורה (משיח יומיומי עד שיח אורייני)	
ה. <b>תפקודים הקשורים לקשב וריכוז</b> (מסוגל להתמיד במשימה/פעילות, מסוגל לשבת לאורך זמן, עונה תשובה לפני סיום השאלה, עבודה רשלנית ללא תשומת לב לפרטים, תזזיתיות...)	<b>קוגניטיבי C</b>
ו. <b>חשיבה</b> (מסוגל לנמק, מסוגל לטעון טעון, יכול למיין ולהכליל, יכולת תכנון, גמישות מחשבתית, פתרון בעיות, המשגה, הפשטה, אינטגרציה וסינטיזה של חומר ...)	
ז. <b>חשיבה חשבונית</b>	
ח. <b>תהליכי למידה</b> (נזקק לתיווך חזותי או פיזי לצורך למידה, זקוק ללמידה חוזרת, עצמאי בביצוע מטלה מוכרת/חדשה, עצמאות בלמידת מקצועות רבי שפה, עצמאות בלמידת מקצועות מדעיים...)	
ט. <b>ידע</b> (כללי, אקטואליה, מושגי, תכני...)	
י. <b>עיבוד אינפורמציה חברתית והבנת הפרספקטיבה של האחר</b> (ידע והכרות של נורמות התנהגות חברתיות, הבנה של מושגים חברתיים, הבנה והקשבה חברתית...)	
יא. <b>אינטרקציות חברתיות, התנהגות פרו-חברתית וקשרים חברתיים</b> (אינטרקציה עם בני הגיל אחד על אחד, בקבוצה, היכולת לזימה ותגובה חברתית, היכולת לשיתוף פעולה ולמשחק עם בני גיל, יכולת התחשבות באחר, מתן עזרה, בקשת עזרה, פיתוח ושימור קשרים חברתיים...)	
יב. <b>התנהגות חברתית</b> (שומר על כללי ההתנהגות הנדרשים בכיתה...)	
יג. <b>התנהגות מינית תואמת</b> (מתקשר באופן מקובל עם המין השני, יכול לזהות מצב של הטרדה מינית, יכול לאפק צרכים ורצונות, בעל התנהגות גופנית נורמטיבית...)	

<p><b>התנהגות בלתי מסתגלת</b> (התנהגות סטריאוטיפית, מגע בילדים אחרים, הכנסת דברים לפה, פסיביות וסגירות...)</p>	י.ד.	
<p><b>התנהגות תוקפנית וניהול קונפליקטים</b> (התקפות זעם, אלימות פיזית, אלימות מילולית, ...)</p>	ט.ו.	
<p><b>נחישות עצמית וסנגור עצמי</b> (מבקש סיוע ממורה, מחבר, מסוגל לסינגור עצמי, יכולת להבחין בין מצב מכבד למצב מנצל...)</p>	ט.ז.	

נושאים בתחום	תחום
<p>יז. <b>הבנה רגשית</b> (זיהוי רגשות בסיסיים ומורכבים בעצמי ובאחר, הבנה של הסתרת רגשות, הבנת רגשות מעורבים, ...)</p>	<p><b>הבנה ותפקוד בתחום רגשי E</b></p>
<p>יח. <b>תגובה רגשית/התנהגותית הולמת מצב וויסות רגשי</b> (מגיב למצבים בהגזמה רגשית, מתקשה בביצוע שינויים/מעברים, מסוגל לדחות סיפוקים, אינו מגלה חרטה, שינויים מהירים במצבי הרוח, ...)</p>	
<p>יט. <b>מוטיבציה לימודית וחברתית</b> (מגלה רצון ללמוד/להתנסות בדברים חדשים, יוזם/נוטה לדחות ביצוע משימות, מגלה אדישות למתרחש, חוסר מרץ, ...)</p>	
<p>כ. <b>התנהגויות שעלולות להעיד על עצב, דכאון, חרדה</b> (אפטיות, פסימיות מוגזמת, בוכה לעיתים קרובות, כוסס ציפורניים, מורט שיער, אינו מגלה הנאה מדברים שעושה או שמתרחשים סביבו, מביע מחשבות או איומים בהתאבדות, ...)</p>	
<p>כא. <b>תסמינים פיזיים, כאבים, פחדים</b> (מרבה להתלונן על כאבי בטן/ראש, מגלה פחדים להשאר לבד/מחיות/בחינות, בעיות ביקור סדיר בביה"ס, הזעת יתר, ...)</p>	
<p>כב. <b>תפקודי יום יום בסיסיים – ADL</b> (עצמאות בשירותים, עצמאות בלבישה, עצמאות באכילה, יכולת שמירה של כללי זהירות, ...)</p>	<p><b>עצמאות תפקודית - התארגנות F</b></p>
<p>כג. <b>תפקודי יום יום מורכבים IADL</b> (ביצוע תורנויות, קבלה וביצוע תפקידים, ...)</p>	
<p>כד. <b>ניידות תפקודית</b> (הליכה עצמאית עם/בלי עזרים, התמצאות במרחב, מעברים מתנוחה לתנוחה, ...)</p>	
<p>כה. <b>תפקודים מוטוריים</b> (עמידה, ישיבה, סבולת גופנית, ...)</p>	
<p>כו. <b>עיבוד חושי המשפיע על תפקוד</b> (מרבה לגעת באנשים וחפצים, מרבה להשמיע קולות, חשש ממגע בחומרים, חשש מתנועה, יכולת לתגובה מוטורית מתואמת ומתוזמנת (וויסות כוח): מניח צלחת מבלי לשבור, ...)</p>	
<p>כז. <b>התמצאות בזמן</b> (התמצאות ברצף סדר היום, התמצאות בלוח שנה, יכולת מעקב אחר מערכת שעות, קריאת שעון, ...)</p>	
<p>כח. <b>התארגנות לימודית</b> (מסוגל ללמוד לבד/בזוג/בקבוצה/בכיתה, מתקשה באירגון ובשימוש בחפצים ובציוד, מפגין עצמאות בביצוע מטלות, יכולת</p>	



<p>לעבור באופן עצמאי ממשימה למשימה, קצב ההתארגנות לביצוע מטלה, קביעת קדימויות של פעולות, מעבר בין פעילויות...)</p>		
<p><b>כתיבה (צורה וארגון)</b></p>	<p>כט .</p>	
<p><b>התמצאות בסביבה מתוקשבת</b> (שימוש מושכל במעבד תמלילים, מסוגל לאתר מידע ממאגרים ברשת, ...)</p>	<p>ל.</p>	

נושאים בתחום	תחום	
<b>תקשורת כללית</b> (עניין בתקשורת עם ילדים, מביע רצונות וצרכים בסיסיים, צורך תיווך פיזי לצורך הבנה, מקשיב לדברי האחר, ...)	לא .	<b>תקשורת COM</b>
<b>דיבור</b> – מובנות, היגוי ושטף	לב.	
<b>אופנויות תקשורת אחרות - ש"ס, תת"ח, ברייל</b> (נשען על דיבור נתמך סימנים או עברית מסומנת בהקשרים לימודיים/חברתיים, שולט בתקשורת לא ורבלית תת"ח/ש"ס, משתמש נכון בסמלים מוסכמים להפקת תקשורת כתובה PSC, תת"ח, ...)	לג.	

## נוסח סופי

**תחומי התיפקוד הלימודי-חינוכי של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך  
העל-יסודי 9/9/08**

תחום	נושאים בתחום
<b>שפתי L</b>	א. קריאה והבנה של שפה כתובה (סוגות שונות)
	ב. הבעה של שפה כתובה (סוגות שונות)
	ג. הבנה של שפה דבורה (משיח יומיומי עד שיח אורייני)
	ד. הבעה של שפה דבורה (משיח יומיומי עד שיח אורייני)
	ה. שפה זרה
<b>קוגניטיבי C</b>	ו. <b>תפקודים הקשורים לקשב וריכוז</b> (מסוגל להתמיד במשימה/פעילות, מסוגל לשבת לאורך זמן, עונה תשובה לפני סיום השאלה, עבודה רשלנית ללא תשומת לב לפרטים, תזזיתית...)
	ז. <b>חשיבה</b> (מסוגל לנמק, מסוגל לטעון טעון, יכול למיין ולהכליל, יכולת תכנון, גמישות מחשבתית, פתרון בעיות, המשגה, הפשטה, אינטגרציה וסינטיזה של חומר ...)
	ח. <b>חשיבה חשבונית</b>
	ט. <b>תהליכי למידה</b> (נוקק לתיווך חזותי או פיזי לצורך למידה, זקוק ללמידה חוזרת, עצמאי בביצוע מטלה מוכרת/חדשה, עצמאות בלמידת מקצועות רבי שפה, עצמאות בלמידת מקצועות מדעיים...)
	י. <b>ידע</b> (כללי, אקטואליה, מושגי, תכני, ...)
	יא. <b>עיבוד אינפורמציה חברתית והבנת הפרספקטיבה של האחר</b> (ידע והכרות של נורמות התנהגות חברתיות, הבנה של מושגים חברתיים, הבנה והקשבה חברתית...)
	יב. <b>אינטרקציות חברתיות, התנהגות פרו-חברתית וקשרים חברתיים</b> (אינטרקציה עם בני הגיל אחד על אחד, בקבוצה, היכולת לזימה ותגובה חברתית, היכולת לשיתוף פעולה ומשחק עם בני הגיל, יכולת התחשבות באחר, מתן עזרה, בקשת עזרה, פיתוח ושימור קשרים חברתיים, ...)
יג. <b>התנהגות חברתית</b> (שומר על כללי ההתנהגות הנדרשים בכיתה, פנאי...)	
יד. <b>התנהגות מינית תואמת</b> (מתקשר באופן מקובל עם המין השני, יכול לזהות מצב של הטרדה מינית, יכול לאפק צרכים ורצונות, בעל התנהגות גופנית נורמטיבית, ...)	

<p>התנהגות בלתי מסתגלת (התנהגות סטריאוטיפית, מגע בילדים אחרים, הכנסת דברים לפה, פסיביות וסגירות...)</p>	טו.	
<p>התנהגות תוקפנית וניהול קונפליקטים (התקפות זעם, אלימות פיזית, אלימות מילולית, ...)</p>	טז.	
<p>נחישות עצמית וסנגור עצמי (מבקש סיוע ממורה, מחבר, מסוגל לסינגור עצמי, יכולת להבחין בין מצב מכבד למצב מנצל...)</p>	יז.	

נושאים בתחום	תחום
<p>יח. <b>הבנה רגשית</b> (זיהוי רגשות בסיסיים ומורכבים בעצמי ובאחר, הבנה של הסתרת רגשות, הבנת רגשות מעורבים, ...)</p>	<p><b>הבנה ותפקוד בתחום הרגשי E</b></p>
<p>יט. <b>תגובה רגשית/התנהגותית הולמת מצב וויסות רגשי</b> (מגיב למצבים בהגזמה רגשית, מתקשה בביצוע שינויים/מעברים, מסוגל לדחות סיפוקים, אינו מגלה חרטה, שינויים מהירים במצבי הרוח, ...)</p>	
<p>כ. <b>מוטיבציה לימודית וחברתית</b> (מגלה רצון ללמוד/להתנסות בדברים חדשים, יוזם/נוטה לדחות ביצוע משימות, מגלה אדישות למתרחש, חוסר מרץ, ...)</p>	
<p>כא. <b>התנהגויות שעלולות להעיד על עצב, דכאון, חרדה</b> (אפטיות, פסימיות מוגזמת, בוכה לעיתים קרובות, כוסס ציפורניים, מורט שיער, אינו מגלה הנאה מדברים שעושה או שמתרחשים סביבו, מביע מחשבות או איומים בהתאבדות, ...)</p>	
<p>כב. <b>תסמינים פיזיים, כאבים, פחדים</b> (מרבה להתלונן על כאבי בטן/ראש, מגלה פחדים להשאר לבד/מחיות/בחינות, בעיות ביקור סדיר בבית"ס, הזעת יתר, ...)</p>	
<p>כג. <b>תפקודי יום יום בסיסיים – ADL</b> (עצמאות בשירותים, עצמאות בלבישה, עצמאות באכילה, ...)</p>	<p><b>עצמאות תפקודית - התארגנות F</b></p>
<p>כד. <b>תפקודי יום יום מורכבים IADL</b> (ביצוע תורנויות, קבלה וביצוע תפקידים, ניהול משק בית, ...)</p>	
<p>כה. <b>ניידות תפקודית</b> (הליכה עצמאית עם/בלי עזרים, התמצאות במרחב, מעברים מתנוחה לתנוחה, ...)</p>	
<p>כו. <b>תפקודים מוטוריים</b> (עמידה, ישיבה, סבולת גופנית, ...)</p>	
<p>כז. <b>עיבוד חושי המשפיע על תפקוד</b> (מרבה לגעת באנשים וחפצים, מרבה להשמיע קולות, חשש ממגע בחומרים, חשש מתנועה, יכולת לתגובה מוטורית מתואמת ומתוזמנת (וויסות כוח): מניח צלחת מבלי לשבור, ...)</p>	
<p>כח. <b>התמצאות בזמן</b> (התמצאות ברצף סדר היום, התמצאות בלוח שנה, יכולת מעקב אחר מערכת שעות, קריאת שעון, ...)</p>	
<p>כט. <b>התארגנות לימודית</b> (מסוגל ללמוד לבד/בזוג/בקבוצה/בכיתה, מתקשה באירגון ובשימוש בחפצים ובציוד, מפגין עצמאות בביצוע מטלות, יכולת לעבור באופן עצמאי משימה למשימה, קצב ההתארגנות לביצוע מטלה,</p>	

קביעת קדימויות של פעולות, ארגון תקין של כתב על הדף, מעבר בין פעילויות...		
<b>התמצאות בסביבה מתוקשבת</b> (שימוש מושכל במעבד תמלילים, מסוגל לאתר מידע ממאגרים ברשת, ...)	ל.	
<b>שימוש במשאבים קהילתיים</b>	לא	.
<b>עולם העבודה</b>	לב.	
<b>בריאות ובטחון</b> (הגיינה, בדיקות תקופתיות, שימוש בתרופות, עזרה ראשונה, זיהוי מצבים נפשיים, יכולת שמירה על כללי זהירות, אכילה מאוזנת, ...)	לג.	

נושאים בתחום	תחום
<p>תקשורת כללית (עניין ומוטיבציה בתקשורת עם אנשים, הענות לפניית האחר, יכולת עבודה בשתוף פעולה, הבנה והבעה של תקשורת לא מילולית,...)</p>	<p>לד. תקשורת COM</p>
<p>דיבור – מובנות, היגוי ושטף</p>	<p>לה .</p>
<p>אופנויות תקשורת – דיבור, ש"ס, תת"ח, ברייל (נשען על דיבור נתמך סימנים או עברית מסומנת בהקשרים לימודיים/חברתיים, שולט בתקשורת לא ורבלית תת"ח/ש"ס, משתמש נכון בסמלים מוסכמים להפקת תקשורת כתובה PSC, תת"ח, שטף דיבור...)</p>	<p>לו.</p>

## נוסח סופי

**תחומי התפקוד הלימודי-חינוכי של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים**  
**בוגרים 9/9/08**

תחום	נושאים בתחום
<b>שפתי L</b>	א. קריאה והבנה של שפה כתובה (סוגות שונות)
	ב. הבעה של שפה כתובה (סוגות שונות)
	ג. הבנה של שפה דבורה (משיח יומיומי עד שיח אורייני)
	ד. הבעה של שפה דבורה (משיח יומיומי עד שיח אורייני)
<b>קוגניטיבי C</b>	ה. <b>תפקודים הקשורים לקשב וריכוז</b> (מסוגל להתמיד במשימה/פעילות, מסוגל לשבת לאורך זמן, עונה תשובה לפני סיום השאלה, עבודה רשלנית ללא תשומת לב לפרטים, תזזיתני...)
	ו. <b>חשיבה</b> (מסוגל לנמק, מסוגל לטעון טעון, יכול למיין ולהכליל, יכולת תכנון, גמישות מחשבתית, פתרון בעיות, המשגה, הפשטה, אינטגרציה וסינטיזה של חומר ...)
	ז. <b>תהליכי למידה</b> (נוקק לתיווך חזותי או פיזי לצורך למידה, זקוק ללמידה חוזרת, עצמאי בביצוע מטלה מוכרת/חדשה, עצמאות בלמידת מקצועות רבי שפה, עצמאות בלמידת מקצועות מדעיים...)
	ח. <b>ידע</b> (כללי, אקטואליה, מושגי, תכני, חשבון, שפה זרה...)
<b>הבנה ותפקוד בתחום החברתי S</b>	ט. <b>עיבוד אינפורמציה חברתית והבנת הפרספקטיבה של האחר</b> (ידע והכרות של נורמות התנהגות חברתיות, הבנה של מושגים חברתיים, הבנה והקשבה חברתית...)
	י. <b>אינטרקציות חברתיות, התנהגות פרו-חברתית וקשרים חברתיים</b> (אינטרקציה עם בני הגיל אחד על אחד, בקבוצה, היכולת ליזימה ותגובה חברתית, היכולת לשיתוף פעולה ומשחק עם בני הגיל, יכולת התחשבות באחר, אמפטיה, מתן עזרה, בקשת עזרה, פיתוח ושימור קשרים חברתיים...)
	יא. <b>התנהגות חברתית</b> (שומר על כללי ההתנהגות הנדרשים בכיתה, פנאי...)
	יב. <b>התנהגות מינית תואמת</b> (מתקשר באופן מקובל עם המין השני, יכול לזהות מצב של הטרדה מינית, יכול לאפק צרכים ורצונות, בעל התנהגות גופנית נורמטיבית...)
	יג. <b>התנהגות בלתי מסתגלת</b> (התנהגות סטריאוטיפית, מגע בילדים אחרים,



הכנסת דברים לפה, פסיביות וסגירות...)		
התנהגות תוקפנית וניהול קונפליקטים (התקפות זעם, אלימות פיזית, אלימות מילולית,...)	י.ד.	
נחישות עצמית וסנגור עצמי (מבקש סיוע ממורה, מחבר, מסוגל לסינגור עצמי, יכולת להבחין בין מצב מכבד למצב מנצל...)	ט.ו.	

נושאים בתחום	תחום
<p>ט.ז. <b>הבנה רגשית</b> (זיהוי רגשות בסיסיים ומורכבים בעצמי ובאחר, הבנה של הסתרת רגשות, הבנת רגשות מעורבים, ...)</p>	<p><b>הבנה ותפקוד בתחום הרגשי E</b></p>
<p>י.ז. <b>תגובה רגשית/התנהגותית הולמת מצב וויסות רגשי</b> (מגיב למצבים בהגזמה רגשית, מתקשה בביצוע שינויים/מעברים, מסוגל לדחות סיפוקים, אינו מגלה חרטה, שינויים מהירים במצבי הרוח, ...)</p>	
<p>יח. <b>מוטיבציה לימודית וחברתית</b> (מגלה רצון ללמוד/להתנסות בדברים חדשים, יוזם/נוטה לדחות ביצוע משימות, מגלה אדישות למתרחש, חוסר מרץ, ...)</p>	
<p>יט. <b>התנהגויות שעלולות להעיד על עצב, דכאון, חרדה</b> (אפטיות, פסימיות מוגזמת, בוכה לעיתים קרובות, כוסס ציפורניים, מורט שיער, אינו מגלה הנאה מדברים שעושה או שמתרחשים סביבו, מביע מחשבות או איומים בהתאבדות, ...)</p>	
<p>כ. <b>תסמינים פיזיים, כאבים, פחדים</b> (מרבה להתלונן על כאבי בטן/ראש, מגלה פחדים להשאר לבד/מחיות/בחינות, בעיות ביקור סדיר בבית"ס, הזעת יתר, ...)</p>	
<p>כא. <b>תפקודי יום יום בסיסיים – ADL</b> (עצמאות בשירותים, עצמאות בלבישה, עצמאות באכילה, ...)</p>	<p><b>עצמאות תפקודית - התארגנות F</b></p>
<p>כב. <b>תפקודי יום יום מורכבים IADL</b> (ביצוע תורנויות, קבלה וביצוע תפקידים, ...)</p>	
<p>כג. <b>ניידות תפקודית</b> (הליכה עצמאית עם/בלי עזרים, התמצאות במרחב, מעברים מתנוחה לתנוחה, ...)</p>	
<p>כד. <b>תפקודים מוטוריים</b> (עמידה, ישיבה, סבולת גופנית, ...)</p>	
<p>כה. <b>עיבוד חושי המשפיע על תפקוד</b> (מרבה לגעת באנשים וחפצים, מרבה להשמיע קולות, חשש ממגע בחומרים, חשש מתנועה, יכולת לתגובה מוטורית מתואמת ומתוזמנת (וויסות כוח): מניח צלחת מבלי לשבור, ...)</p>	
<p>כו. <b>התמצאות בזמן</b> (התמצאות ברצף סדר היום, התמצאות בלוח שנה, יכולת מעקב אחר מערכת שעות, קריאת שעון, ...)</p>	
<p>כז. <b>התארגנות לימודית</b> (מסוגל ללמוד לבד/בזוג/בקבוצה/בכיתה, מתקשה באירגון ובשימוש בחפצים ובציוד, מפגין עצמאות בביצוע מטלות, יכולת לעבור באופן עצמאי משימה למשימה, קצב ההתארגנות לביצוע מטלה,</p>	

קביעת קדימויות של פעולות, ארגון תקין של כתב על הדף, מעבר בין פעילויות...)		
<b>התמצאות בסביבה מתוקשבת</b> (שימוש מושכל במעבד תמלילים, מסוגל לאתר מידע ממאגרים ברשת, ...)	כח .	
<b>ניהול משק בית</b>	כט .	
<b>שימוש במשאבים קהילתיים</b>	ל .	
<b>עולם העבודה</b> (התנהגות הולמת את מקום העבודה, יכולת לרכוש להרגלי עבודה, ...)	לא .	
<b>פנאי</b>	לב .	
<b>בריאות ובטחון</b> (הגיינה, בדיקות תקופתיות, שימוש בתרופות, עזרה ראשונה, זיהוי מצבים נפשיים, יכולת שמירה על כללי זהירות, אכילה מאוזנת, ...)	לג .	

נושאים בתחום		תחום
<p>תקשורת כללית (עניין ומוטיבציה בתקשורת עם אנשים, הענות לפניות האחר, יכולת עבודה בשתוף פעולה, הבנה והבעה של תקשורת לא מילולית,...)</p>	ל.ד.	<p>תקשורת <b>COM</b></p>
<p>אופנויות תקשורת – דיבור, ש"ס, תת"ח, ברייל (נשען על דיבור נתמך סימנים או עברית מסומנת בהקשרים לימודיים/חברתיים, שולט בתקשורת לא ורבלית תת"ח/ש"ס, משתמש נכון בסמלים מוסכמים להפקת תקשורת כתובה PSC, תת"ח, שטף דיבור...)</p>	ל.ה.	