



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מחסור במסגרות חינוך מיוחד: מיפוי צרכים ומענים

מוגש לוועדה לזכויות הילד של הכנסת

ד' בתמוז תשע"ח

17 ביוני 2018

כתיבה: אתי וייסבלאי

אישור: הודיה קין, מנהלת הממ"מ
עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן

2	מבוא ותמצית
5	1. רקע: מחסור במסגרות חינוך מיוחד
6	1.1 מערכת החינוך המיוחד
7	1.2 שיבוץ תלמידים בחינוך המיוחד
8	1.3 בינוי כיתות בחינוך המיוחד
9	3. פערים בין צרכים למענים במסגרות החינוך המיוחד
10	3.1 היעדר מסגרות המותאמות לתלמידי חינוך מיוחד עם מוגבלויות מסוימות ברשויות שבהן הם מתגוררים
12	3.2 מחסור במקומות במסגרות חינוך מיוחד
13	4. מרחקי נסיעות בחינוך המיוחד
14	4.1 מרחק נסיעה של תלמידי חינוך מיוחד המתגוררים ברשות מקומית שאין בה מסגרת חינוך מיוחד ייעודית עבור המגבלה שלהם
17	4.2 תלמידי חינוך מיוחד המוסעים למרחקים גדולים במיוחד
20	5. היבטים נוספים במערכת החינוך המיוחד הקשורים במחסור במסגרות חינוך מיוחד
20	5.1 מוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים
23	5.2 כיתות בחריגת תקן
25	6. מתווה משרד החינוך לבינוי כיתות חינוך מיוחד במסגרת הרפורמה בחינוך המיוחד
29	נספח 1: נתונים על רשויות מקומיות שאין בהן מסגרות חינוך מיוחד למוגבלויות מסוימות ותלמידי חינוך מיוחד ברשויות אלה לפי מחוז, תשע"ז (2016/17)
33	נספח 2: מספר תלמידי חינוך מיוחד (חנ"מ) המתגוררים ברשות מקומית ומספר המקומות במסגרות חינוך מיוחד באותה הרשות לפי מוגבלות, תשע"ז (2016/17)
36	נספח 3: מיפוי יישובים שבהם מוסעים תלמידי חינוך מיוחד מעל 60 ק"מ למסגרת חינוכית לפי מוגבלות, תשע"ז (2016/17)



מבוא ותמצית

סוגיית המחסור במסגרות חינוך מיוחד על סדר-היום הציבורי לעיתים קרובות, לרוב על רקע דיווחים על תלמידים שנותרו ללא שיבוץ סמוך לפתיחת שנת הלימודים בבתי הספר.¹ למחסור במסגרות מסוג זה יש השפעות חמורות על תלמידי החינוך המיוחד, ובהם תלמידים הלומדים במרחק גדול ממקום מגוריהם ונוסעים מרחקים גדולים מדי יום, תלמידים המשובצים במסגרות שאינן מתאימות לצורכיהם ובתי ספר וכיתות חינוך מיוחד שמספר התלמידים בהם גדול מן התקן הקבוע.

במסמך שלהלן, שנכתב לבקשת חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון, יושבת-ראש הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, נדון בסוגיית המחסור במסגרות חינוך מיוחד ובפערים שבין הצרכים של תלמידי חינוך מיוחד עם מוגבלויות לבין המענים הזמינים להם במסגרות החינוך המיוחד.

במסמך מובאים נתונים ומידע מכמה מקורות על היבטים הקשורים למחסור במסגרות חינוך מיוחד:

1. מיפוי צרכים ומענים בחינוך המיוחד, שנעשה באמצעות עיבוד של קובצי נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך על תלמידי חינוך מיוחד המתגוררים בכל אחת מהרשויות המקומיות ועל מסגרות החינוך המיוחד בכל אחת מהרשויות;
2. נתונים מתוך קובצי משרד החינוך על מרחקי הנסיעות של התלמידים בחינוך המיוחד;
3. נתונים של משרד החינוך על אישור לפתיחת כיתות בחריגת תקן ועל מסגרות חינוך מיוחד במעמד מוכר שאינו רשמי;
4. דיווחים על מחסור בכיתות חינוך מיוחד שהתקבלו מארגונים המטפלים בזכויות של תלמידים עם מוגבלויות.

כמו כן יוצג מידע על התמודדות משרד החינוך עם המחסור בכיתות חינוך מיוחד, לרבות מידע מתוך מיפוי צרכים בחינוך המיוחד שערך משרד החינוך בדצמבר 2017, ומתווה משרד החינוך לבניית כיתות חינוך מיוחד במסגרת הרפורמה בחינוך המיוחד שהמשרד מקדם בימים אלו.

נדגיש כי לבקשת הוועדה התמקדנו במסגרות המיועדות לתלמידים שהושמו על ידי ועדות ההשמה במסגרות חינוך מיוחד – גני חינוך מיוחד, בתי ספר לחינוך מיוחד וכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים בלבד – ולא בתלמידים המשולבים במסגרות החינוך הרגילות. כמו כן, לא התייחסנו במסמך זה לסוגיות הקשורות למענה הניתן לתלמידי חינוך מיוחד בכל אחד מסוגי המסגרות ולשיקולים המנחים את ההורים ואת צוותי ההוראה בבחירת סוג המסגרת החינוכית המתאים ביותר לילד.

אלה כמה מהמצאים העיקריים במסמך:

❖ בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) **לומדים בחינוך המיוחד כ-106,000 תלמידים: 45,255 תלמידים במסגרות חינוך מיוחד, כלומר בגנים ובבתי ספר לחינוך מיוחד, ו-60,746 תלמידים בכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים.** תלמידים אלו לומדים בכ-10,868 כיתות לימוד לתלמידים עם מוגבלויות בשלבי חינוך שונים, ובהן 2,238 גני ילדים, 4,771 כיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים ו-3,941 כיתות חינוך מיוחד בבתי ספר לחינוך מיוחד. נוסף על אלה, כ-140,000 תלמידי חינוך מיוחד משולבים במסגרות החינוך הרגילות.

¹ לדוגמה, ליאור דטל, "ילדים עם צרכים מיוחדים נותרו ללא שיבוץ ולא התחילו את שנת הלימודים", הארץ/ דה מרקר, 4 בספטמבר 2016.



❖ כמה גורמים, ובהם ארגוני הורים לילדים עם מוגבלות ועמותות העוסקות בזכויות תלמידי חינוך מיוחד, מצביעים על מחסור במסגרות חינוך מיוחד, שבגללו תלמידי חינוך מיוחד משובצים במסגרות המרוחקות ממקום המגורים שלהם או שאינן מתאימות לצורכיהם. כתוצאה מכך התלמידים עשויים להיות מוסעים למרחקים גדולים, ויש לכך השפעה רעה על יכולתם הרגשית והלימודית.

❖ חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, קובע כי הרשות המקומית אחראית לשבץ ילד בעל צרכים מיוחדים במוסד המתאים הקרוב ככל האפשר לאזור מגוריו. שיבוץ תלמידי חינוך מיוחד במסגרות חינוך מיוחד נעשה על ידי צוות שיבוץ הפועל בכל רשות מקומית. על צוות השיבוץ להפנות את התלמידים למסגרת חינוכית מתאימה ככל האפשר בתוך הרשות המקומית או ברשות מקומית אחרת שבה פועלת מסגרת כזאת. על פי נתוני משרד החינוך, כ-30% מתלמידי החינוך המיוחד לומדים במסגרת חינוך מיוחד מחוץ לרשות המקומית שבה הם מתגוררים.

❖ בניית כיתות חינוך מיוחד נעשית לפי נוהלי משרד החינוך לבינוי מוסדות חינוך, המטילים על הרשויות המקומיות את האחריות לבקש תקציבים לבניית כיתות בתחומן. בשנים 2012-2017 אישר מינהל הפיתוח במשרד החינוך תקציב לבניית 52% מהכיתות שהרשויות המקומיות ביקשו לתקצב, שהן 490 כיתות חינוך מיוחד בסך הכול.

❖ לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, משרד החינוך העביר קובצי מידע מקיפים על שנת הלימודים תשע"ז (2016/17), ובהם נתונים על מסגרות חינוך מיוחד ייעודיות לתלמידים עם מוגבלויות שונות בכל אחת מן הרשויות המקומיות, על תלמידי החינוך המיוחד המתגוררים בכל אחת מן הרשויות המקומיות ועל מרחקי הנסיעות שלהם בשנת הלימודים. באמצעות עיבודים לקבצים אלו מיפינו את הפערים בין הצרכים והמענים בחינוך המיוחד, ומהמפוי עולה כי **תלמידי חינוך מיוחד רבים לומדים במסגרות המרוחקות ממקום המגורים שלהם, אם בשל היעדר מסגרת המותאמת ללקות שלהם ברשות שבה הם מתגוררים ואם בשל מחסור במקום במסגרת מתאימה ברשות המגורים. במקרים אלו התלמידים נדרשים לנסוע למסגרת ברשות מקומית אחרת, שעשויה להיות מרוחקת מאוד ממקום מגוריהם. אלה כמה מהממצאים העיקריים:**

– **ברשויות מקומיות רבות נמצא שלתלמידי חינוך מיוחד עם מוגבלויות מסוימות אין מסגרות חינוך מיוחד המותאמות למוגבלות שלהם.** למשל, רק ב-19 מתוך 255 רשויות מקומיות נמצאו גנים לילדים עם שיתוק מוחין ונכות פיזית קשה, וב-21 רשויות נמצאו כיתות חינוך מיוחד לילדים עם מוגבלות כזאת.

– **יש פערים גדולים בין המחוזות בעניין זה, והחסור במסגרות חינוך מיוחד לתלמידים עם מוגבלויות מסוימות ניכר בעיקר בפריפריה.** במחוזות הצפון והדרום לא נמצאו גני חינוך מיוחד לילדים עם הפרעות התנהגותיות רגשיות, ורק בחלק קטן מן הרשויות המקומיות במחוזות אלו נמצאו מסגרות חינוך מיוחד לתלמידים עם הפרעות נפשיות ולתלמידים עם שיתוק מוחין ונכות פיזית קשה. במחוז הצפון נמצאו מסגרות לתלמידים עם אוטיזם בגיל בית הספר ב-13% מן הרשויות, ואילו במחוז תל אביב יש מסגרות לתלמידים עם אוטיזם בכל אחת מן הרשויות.

– **קרוב ל-1,400 תלמידים עם המוגבלויות שנבדקו מתגוררים ברשות מקומית שאין בה מסגרת ייעודית למגבלה שלהם, ובהם כ-500 תלמידים עם הפרעות התנהגותיות ורגשיות קשות, כ-250 תלמידים עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברמות שונות וכ-200 תלמידים עם שיתוק מוחין ונכות פיזית קשה.** להלן כמה נתונים בולטים על תלמידים המתגוררים ברשות מקומית שאין בה מסגרת ייעודית למגבלה שלהם: 70% מהתלמידים בגני חינוך מיוחד ייעודיים להפרעות התנהגותיות רגשיות קשות במחוז המרכז, 61% מהתלמידים בכיתות חינוך מיוחד עם לקויות שמיעה במחוז חיפה ו-35% מהתלמידים בגני חינוך מיוחד לילדים עם שיתוק מוחין ונכויות פיזיות קשות.



- גם ברשויות מקומיות שיש בהן מסגרות חינוך מיוחד המותאמות לתלמידים עם מוגבלויות שונות, מספר המקומות במסגרות עשוי להיות נמוך במידה ניכרת ממספר התלמידים המשובצים למסגרות חינוך מיוחד ומתגוררים באותה רשות. התופעה בולטת במיוחד בקרב ילדים בגיל הרך, והפערים המשמעותיים ביותר נמצאו בגני חינוך מיוחד לילדים עם אוטיזם ובגני חינוך מיוחד לילדים עם הפרעות התנהגותיות רגשיות קשות.
- **251 ילדים, שהם 3% מתלמידי הגנים בחינוך המיוחד, הוסעו יותר מ-25 ק"מ למסגרת החינוכית שלהם.** שיעור תלמידי הגנים בחינוך המיוחד שמוסעים יותר מ-25 ק"מ למסגרת החינוך גדול במיוחד בקרב תלמידים עם מוגבלות שכלית התפתחותית – 12%. **1,972 תלמידי חינוך מיוחד בבתי ספר, שהם 6% מכלל התלמידים, הוסעו יותר מ-35 ק"מ למסגרת החינוכית שלהם.** השיעור הגדול ביותר של תלמידים המוסעים יותר מ-35 ק"מ הוא בקרב תלמידי החינוך המיוחד שיש להם הפרעות נפשיות קשות – 24%.
- מיפוי הרשויות שנמצאו בהן תלמידים שהוסעו למרחקים גדולים ביותר (יותר מ-60 ק"מ) למוסדות חינוך מיוחד מלמד שחלק גדול מן הרשויות הללו הן רשויות בפריפריה הרחוקה, ובמיוחד מועצות אזוריות פריפראליות. עם זאת, יש גם יישובים מרכזיים יותר שבהם נמצאו תלמידי חינוך מיוחד המוסעים יותר מ-60 ק"מ למוסדות חינוך, ובהם זיכרון יעקב, חיפה, פרדס חנה-כרכור, הר אדר וקריית אתא.
- ❖ היבטים נוספים של מערכת החינוך המיוחד הקשורים למחסור במסגרות חינוך מיוחד :
 - **הקמת מספר גדול של מוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים** – מוסדות אלו נותנים מענה לצורך מקומי במסגרת חינוך מיוחד שלא נענה על ידי מערכת החינוך הרשמית. בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) פועלים 151 בתי ספר ו-641 גנים מוכרים שאינם רשמיים לחינוך מיוחד. במסגרות אלו לומדים 16,228 תלמידים, שהם כ-34% מכלל התלמידים במוסדות החינוך המיוחד. יש פער בתקצוב משרד החינוך למסגרות חינוך מיוחד בין החינוך הרשמי לחינוך המוכר שאינו רשמי.
 - **פתיחת כיתות בחריגת תקן** – זו אחת הדרכים להתמודדות עם מחסור במסגרות חינוך מיוחד. בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) נפתחו 766 כיתות בחריגת תקן, מהן 526 כיתות חינוך מיוחד בבתי ספר (6% מכלל כיתות החינוך המיוחד) ו-240 גני חינוך מיוחד (11% מכלל הגנים בחינוך המיוחד). 572 מהכיתות שנפתחו בחריגת תקן היו מעל התקן, ו-194 בתקן חסר.
- ❖ בדצמבר 2017, במסגרת הרפורמה בחינוך המיוחד המקודמת בימים אלו, משרד החינוך ערך לראשונה מיפוי צרכים מקיף במערכת החינוך המיוחד. על פי ממצאי המיפוי, **הרשויות המקומיות והפיקוח על החינוך המיוחד העלו צורך בבנייה של כמעט 300 פרויקטים בחינוך המיוחד, ובהם כ-1,850 כיתות חינוך מיוחד.**
- ❖ על בסיס המיפוי, משרד החינוך גיבש מתווה לבינוי כיתות לימוד בחינוך המיוחד, ולפיו **בשנים 2018–2021 יוקצו 1.2 מיליארד ש"ח לבניית כיתות חינוך מיוחד. תקציב זה ישמש לבניית 1,150 כיתות חינוך מיוחד** – 300 כיתות בכל אחת מן השנים 2018–2020, ו-250 כיתות בשנת 2021. כמו כן יינתנו תמריצים לרשויות מקומיות שיבנו מוסדות חינוך מיוחד. ארגונים העוסקים בזכויות תלמידים עם צרכים מיוחדים ביקרו את המתווה, ולטענתם פתיחת מסגרות חינוך מיוחד חדשות בלי לתת מענה לסוגיית הזכות לשילוב, וכן ההשוואה בין השירותים הניתנים לילדים במסגרות חינוך מיוחד לשירותים הניתנים לילדים המשולבים בחינוך הרגיל, עלולות לקבע את המצב הקיים וליצור הסללה של תלמידים למסגרות החינוך המיוחד.



1. רקע: מחסור במסגרות חינוך מיוחד

המחסור במסגרות חינוך מיוחד עולה לרוב לסדר-היום הציבורי בעקבות חשיפה של מקרים של תלמידים שלא נמצא להם שיבוץ מתאים לאחר פתיחת שנת הלימודים. מקרים מסוג זה נדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט ובוועדת הביקורת של הכנסת סמוך לפתיחת שנת הלימודים תשע"ח (2018/18) וגם בשנים קודמות.²

לצורך הכנת מסמך זה פנינו אל ארגונים העוסקים בזכויות תלמידים עם צרכים מיוחדים, ובהם הארגונים בזכות, קשר, אקיי"ט, קואליציית הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, קול הזכויות והמועצה לשלום הילד. גם נציגי הארגונים האלה הצביעו על בעיות קשות הקשורות למחסור במסגרות חינוך מיוחד.

קיבלנו מהארגונים דיווחים על מחסור בגני ילדים ובבתי ספר לתלמידים עם מוגבלויות פיזיות באזור חיפה והצפון; מחסור קשה במסגרות מכל הסוגים, ובמיוחד עבור ילדים עם אוטיזם, במחוז הדרום; מחסור בבתי ספר לילדים עם אוטיזם בתפקוד נמוך; מחסור בבתי ספר לילדים עם קשיים רגשיים ונפשיים; מחסור בכיתות מיוחדות לילדים עם נכויות פיזיות קשות; מחסור בכיתות קטנות לילדים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בכפר סבא; מחסור במסגרות בהוד השרון; מחסור בגני שפה ובכיתות ללקויי למידה בירושלים; מחסור בכיתות תקשורת בגבעתיים ובפתח תקווה; היעדר כיתות קטנות ללקויות למידה, להפרעות התנהגותיות רגשיות ולאטיזם בגני תקווה. כמו כן דווחנו על קושי גדול באיתור מסגרות מתאימות לילדים חרדים עם מוגבלות. לגבי תלמידים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, נמסר שיש מגמה של סגירת בתי ספר לתלמידים עם מוגבלות מסוג זה והפיכתם לבתי ספר ייעודיים לילדים עם מוגבלויות אחרות. שינוי זה מביא למחסור במסגרות לתלמידים עם מוגבלות שכלית התפתחותית ולכך שחלק מן המוסדות אינם נגישים פיזית, כך שתלמידים שיש להם גם מוגבלות פיזית לא יכולים ללמוד בהם. גם התקן הגבוה שנדרש לפתיחת כיתה לתלמידים עם מוגבלות שכלית התפתחותית קלה מקשה על פתיחת כיתה מסוג זה ברשויות רבות. אשר לתלמידים עם אוטיזם, צוין כי משרד החינוך לא נערך כראוי למספר התלמידים הצפוי בשנת הלימודים תשע"ט, כך שיש תלמידים שנותרים ללא שיבוץ, תלמידים שלא נמצא להם מקום במסגרת מתאימה ותלמידים שלא מקבלים את השירותים שלהם הם זכאים.³

עוד נמסר מטעם הארגונים שעקב המחסור במסגרות חינוך מיוחד, יש תלמידים הנוסעים מדי יום נסיעות ממושכות, הגורמות להם להפסיד טיפולים ופעילויות במסגרות, גורעות מיכולתם ללמוד באופן יעיל ועשויות לעיתים לסכן את שלומם. נוסף על כך, יש תלמידים המשובצים במסגרות שאינן מתאימות לאפיון הלקות שלהם, ובתי ספר וכיתות חינוך מיוחד שבהם מספר התלמידים גבוה במידה ניכרת מן התקן שנקבע. מנגד, נציגי הארגונים הדגישו כי המחסור במסגרות חינוך מיוחד נובע מאי-מיצוי הזכות לשילוב, וכי אילו נקודת המוצא הייתה שחובת המדינה להתאים את הסביבה לתלמיד ולתת לו את כל שירותי החינוך המיוחד הדרושים לו בבית הספר שלו, לא היה צורך לפתוח מסגרות חינוך מיוחד נוספות ולהסיע את התלמידים למסגרות המרוחקות מביתם.⁴

² ראו, לדוגמה: ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, פתיחת שנת הלימודים בחינוך המיוחד – סקירה ודיווח, 11 בספטמבר 2017; הוועדה לביקורת המדינה, בקשה לחוות דעת מבקר המדינה עפ"י סעיף 21 לחוק מבקר המדינה בנושא: שיבוצים בחינוך המיוחד לקראת שנה"ל תשע"ח, 15 באוגוסט 2017.

³ יוליה בן משה, קול הזכויות, דוא"ל, 21 במאי 2018; עו"ד נועה ביתן, אקיי"ט ישראל, דוא"ל, 21 במאי 2018; עו"ד הדס ארנון-שרעבי, האגף לקידום זכויות, אלוי"ט, דוא"ל, 21 במאי 2018; אביבית אהרונוף, ארגון בזכות, דוא"ל, 22 במאי 2018; רויטל לן-כהן, אסת"ר קרמר, קואליציית הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, דוא"ל, 21 במאי 2018; עו"ד מנחם גולדין, מנהל יחידת המידע ומיצוי זכויות, קשר – הבית של המשפחות המיוחדות, דוא"ל, 22 במאי 2018; עו"ס מיכל קליינמן, המועצה הלאומית לשלום הילד, דוא"ל, 22 במאי 2018.

⁴ יוליה בן משה, קול הזכויות, דוא"ל, 21 במאי 2018; עו"ד נועה ביתן, אקיי"ט ישראל, דוא"ל, 21 במאי 2018; עו"ד הדס ארנון-שרעבי, האגף לקידום זכויות, אלוי"ט, דוא"ל, 21 במאי 2018; אביבית אהרונוף, ארגון בזכות, דוא"ל, 22 במאי 2018; רויטל



אלה חלק מהגורמים למחסור במסגרות חינוך מיוחד ולקשיים בשיבוץ תלמידים בחינוך המיוחד שמנו נציגי משרד החינוך בדיוני ועדת החינוך, התרבות והספורט ובדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת: גידול מעל לצפי במספר התלמידים שנמצאים זכאים להשמה במסגרות חינוך מיוחד; ילדים המאובחנים בשלב מאוחר בשנת הלימודים; קשיים בהעברת מידע בין מערכות החינוך, הבריאות והרווחה, העוסקות בטיפול בילדים עם צרכים מיוחדים. כמו כן, נציגי המשרד טענו שיש פער בין ההחלטות המתקבלות על ידי ועדת ההשמה בדבר המסגרת המתאימה לילד לבין היכולת של המשרד להקים את המסגרות הנחוצות למימוש החלטות אלו.⁵

במסמך שלהלן נדון בהרחבה בסוגיית המחסור במסגרות חינוך מיוחד. את הדיון נפתח בהצגה כללית של מערכת החינוך המיוחד ושל שני מרכיבים מרכזיים שלה הקשורים בסוגיה: תהליך שיבוץ תלמידי החינוך המיוחד ובינוי כיתות בחינוך המיוחד. בהמשך נציג נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך על היבטים שונים של המחסור במסגרות חינוך מיוחד: השוואה בין צרכים ומענים בחינוך המיוחד שערכנו על בסיס קובצי נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך, מידע על מרחקי הנסיעות בחינוך המיוחד ותלמידים שנוסעים למרחקים גדולים במיוחד, כיתות בחריגת תקן בחינוך המיוחד ומוסדות חינוך מיוחד במעמד מוכר שאינו רשמי.

1.1. מערכת החינוך המיוחד

בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) לומדים במערכת החינוך 245,939 תלמידי חינוך מיוחד – 45,255 במסגרות חינוך מיוחד, כלומר בגנים ובבתי ספר לחינוך מיוחד, 60,746 בכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים ו-137,938 תלמידי חינוך מיוחד משולבים במסגרות חינוך רגילות.⁶

תלמידי החינוך המיוחד זקוקים לתוכנית לימודים מיוחדת, לחומרי הוראה מותאמים, לתנאים שונים בסביבה הלימודית ולשיטות לימוד מיוחדות, במטרה לקדם בעבורם שוויון הזדמנויות בחינוך ולחתור לשילובם בחברה. בהתאם לכך, תלמידי החינוך המיוחד במערכת החינוך לומדים בשני מסלולים עיקריים:

א. מסלול שילוב בחינוך הרגיל, שבמסגרתו התלמיד זכאי לתוספת שעות הוראה ושירותים אחרים על פי צרכיו, ובהם עזרים מסייעים, ליווי ושירותים פארה-רפואיים. בשנת תשע"ח, כ-56% מתלמידי החינוך המיוחד למדו במסלול השילוב;

ב. מסגרות חינוך מיוחד ייעודיות לתלמידים עם מוגבלויות, ובהן גני חינוך מיוחד, בתי ספר לחינוך מיוחד וכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים. תלמידים במסגרות חינוך מיוחד זכאים לשינויים בתוכנית הלימודים, לרבות תוספת שעות, הארכת יום הלימודים, לימודים בכיתות קטנות והארכת שנת הלימודים, וכן לשירותים נלווים, לרבות שירותי הסעה וארוחות, עזרים רפואיים ושירותים פארה-רפואיים, בהתאם לסוג המסגרת, לאפיון הלקות שלה היא מיועדת ולשלב החינוך. כ-44% מתלמידי החינוך המיוחד לומדים במסגרות חינוך מיוחד ייעודיות.⁷

לן-כהן, אסתר קרמר, קואליציית הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, דוא"ל, 21 במאי 2018; עו"ד מנחם גולדן, מנהל יחידת המידע ומיצוי זכויות, קשר – הבית של המשפחות המיוחדות, דוא"ל, 22 במאי 2018; עו"ס מיכל קליינמן, המועצה הלאומית לשלום הילד, דוא"ל, 22 במאי 2018.

⁵ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, [פתיחת שנת הלימודים בחינוך המיוחד – סקירה ודיווח](#), 11 בספטמבר 2017; הוועדה לביקורת המדינה, [בקשה לחוות דעת מבקר המדינה עפ"י סעיף 21 לחוק מבקר המדינה בנושא: שיבוצים בחינוך המיוחד לקראת שנה"ל תשע"ח](#), 15 באוגוסט 2017.

⁶ משרד החינוך, מערכת החינוך תשע"ח: דיון ועדת הכספים – תקציב 2019, פברואר 2018.

⁷ להרחבה ראו: אתי וייסבלאי, [חינוך לילדים עם צרכים מיוחדים בישראל – נתונים וסוגיות מרכזיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בדצמבר 2015.



מספר תלמידי החינוך המיוחד ומספר המסגרות המיועדות להם נמצאים במגמת גידול מתמדת: בשנת 2003 למדו במערכת החינוך 112,000 תלמידי חינוך מיוחד, מהם 38,000 תלמידים במסגרות לחינוך מיוחד ו-74,000 תלמידים בתוכנית שילוב; בשנת 2018, מספר תלמידי החינוך המיוחד גדל ביותר מפי שניים והגיע לכ-246,000 תלמידים, מהם כ-106,000 במסגרות חינוך מיוחד. כיום תלמידי החינוך המיוחד הם כ-10.8% מכלל התלמידים במערכת החינוך.⁸

1.2. שיבוץ תלמידים בחינוך המיוחד

חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, קובע כך: "ילד בעל צרכים מיוחדים זכאי לחינוך מיוחד חנם במוסד לחינוך מיוחד באזור מגוריו; לא נמצא מוסד כאמור באזור מגוריו, אחראית רשות החינוך המקומית למתן חינוך מיוחד לילד במוסד מתאים, קרוב ככל האפשר לאזור מגוריו, אף אם המוסד נמצא בתחום שיפוטה של רשות מקומית אחרת". השמת תלמידי חינוך מיוחד במסלולי הלימוד בחינוך המיוחד נעשית על ידי ועדות שמוקמות מכוח חוק חינוך מיוחד – ועדת השמה או ועדת שילוב.⁹ לאחר שהוועדה מחליטה מה המסלול והמסגרת המתאימים לילד, צוות השיבוץ הפועל בכל רשות מקומית צריך להפנות את התלמידים למסגרת חינוכית הולמת הקרובה ככל האפשר למקום מגורי התלמיד. אם אפשר, בתחומי הרשות המקומית, ואם לא – ברשות מקומית אחרת שבה פועלת מסגרת כזאת.¹⁰

בפועל, סוגיית שיבוץ תלמידי החינוך המיוחד במסגרות חינוך מיוחד המתאימות להם היא אחת הסוגיות המשמעותיות והמורכבות במערכת החינוך המיוחד.

על פי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים, שיבוץ תלמידי החינוך המיוחד נעשה לפי מפתח מחוזי. בשלב הראשון, תלמיד חינוך מיוחד המתגורר במחוז מסוים וזקוק למוסד חינוך מיוחד המתאים לצרכיו יתחיל לחפש מקום פנוי במסגרת חינוך מיוחד בעיר מגוריו. אם לא נמצא מקום במסגרת כזו, עליו לחפש מקום מתאים ברשויות אחרות במחוז, אולם רשויות לא יקבלו ילדים מרשויות אחרות עד שיהיו בטוחות שכלל הילדים המתגוררים בהן משובצים. כתוצאה מכך, תלמידים הנזקקים למסגרת חינוך מיוחד בעיר סמוכה נאלצים להמתין עד לקבלת תשובה מאותה הרשות. אם מתקבלת תשובה שלילית, עליהם להמשיך בתהליך ברשות אחרת, וכן הלאה. כך נוצר מצב שילדים רבים נוסעים במשך שעות ארוכות מדי יום מקצה אחד של המחוז שבו הם מתגוררים עד לקצה השני, שם נמצא להם מקום במסגרת מתאימה.¹¹

לפי הנתונים של משרד החינוך, כ-30% מתלמידי החינוך המיוחד לומדים במסגרת חינוך מיוחד מחוץ לרשות המקומית שבה הם מתגוררים. השיעור הגבוה ביותר של תלמידים הלומדים במסגרת מחוץ לרשות שבה הם מתגוררים הוא בקרב תלמידים עם הפרעות נפשיות (80%), תלמידים עם נכויות פיזיות קשות (59%), תלמידים עם מוגבלות בראייה (58%) ותלמידים עם מוגבלות שכלית התפתחותית קשה (56%).¹²

⁸ משרד החינוך, מערכת החינוך תשע"ח: דיון ועדת הכספים – תקציב 2019, פברואר 2018.
⁹ נציין כי כיום נדונה בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת הצעת חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 11), התשע"ח-2018, שעורכת שינויים בהליך ההשמה של תלמידי חינוך מיוחד ובגורמים המשתתפים בו.

¹⁰ חוזר מנכ"ל משרד החינוך, [שיבוץ תלמידים במסגרות החינוך המיוחד](#), חוזר מנכ"ל נט/8(א), כ"ב בניסן התשנ"ט, 8 באפריל 1999.

¹¹ אמיתי שוחט, מנהל תחום שילוב בחינוך, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים, דוא"ל, 29 במאי 2018.

¹² משרד החינוך, קובץ נתונים על תלמידי חוץ בחינוך המיוחד, התקבל מדבורה מנחם, מדריכה מרכזת ארצית (חינוך מיוחד), אגף חינוך מיוחד, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, דוא"ל, 29 במאי 2018.



1.3. בינוי כיתות בחינוך המיוחד

בינוי כיתות במערכת החינוך מוסדר באמצעות חוזר מנכ"ל משרד החינוך, שהנוסח העדכני שלו פורסם בשנת 2017 – "נוהל להגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך – בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים". החוזר מטיל על הרשויות המקומיות את האחריות לפנות למשרד החינוך בבקשה למימון בינוי של מבני חינוך בהתאם לתחזית מספר התלמידים ולהחלטות שהתקבלו במסגרת תכנון מערכת החינוך ברשות. מינהל הפיתוח במשרד החינוך מוסמך להחליט אם לכלול את הבקשה ברשימת הצרכים לתקצוב, שיתוקצבו בהמשך בהתאם לסדר העדיפויות של המשרד ולתקציבים העומדים לרשותו ובהתאם להתקדמות התכנון של המבנים שהצורך לתקצב אותם כבר הוכר.¹³

אשר לבינוי כיתות חינוך מיוחד, ממינהל הפיתוח במשרד החינוך נמסר שמדי שנה נערכות ישיבות של אגף בכיר מיפוי ותכנון עם כל אחד ממנהלי המחוזות במשרד החינוך ועם הפיקוח הארצי והמחוזי על החינוך המיוחד. בישיבות אלו מעלה הפיקוח המחוזי את הפרויקטים הדרושים לבינוי כיתות חינוך מיוחד, בפירוט לפי רשויות. בהמשך מתואם הליך הגשת הבקשות מול הרשויות המקומיות, כדי לוודא שהבקשות של הרשויות המקומיות לתקצוב כיתות לימוד בחינוך המיוחד עונות על הצרכים שהועלו על ידי הפיקוח על החינוך המיוחד.¹⁴

על פי מנהלת האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך, בעקבות החלטות של ועדות ההשמה על זכאות של תלמידים למסגרות חינוך מיוחד, הרשויות המקומיות והפיקוח על החינוך המיוחד מגישים בקשות לפתיחת מסגרות וכיתות לחינוך מיוחד. הבקשות מטופלות על ידי אגף הפיתוח במשרד, ואחד השיקולים בקביעת המקום לפתיחת כיתה הוא קרבה למקומות המגורים של רוב התלמידים.¹⁵

מנתונים שנמסרו ממינהל הפיתוח במשרד החינוך עולה כי בשנים 2012–2017 אישר המינהל תקצוב של 490 כיתות חינוך מיוחד מתוך 945 כיתות בקשות של הרשויות (כ-52% מכלל הבקשות). בטבלה שלהלן יוצגו נתונים על בקשות לבינוי כיתות מיוחד ועל כיתות שבניתן תוקצבה על ידי מינהל הפיתוח בשנים 2012–2017.¹⁶

טבלה 1: בקשות לבינוי כיתות חינוך מיוחד ובקשות שתוקצבו, 2012-2017

2017	2016	2015	2014	2013	2012	
250	115	188	141	114	137	בקשות לבניית כיתות
64	73	72	118	71	92	כיתות שתוקצבו
26%	63%	38%	84%	62%	67%	שיעור כיתות שתוקצבו

על פי משרד החינוך, בשנת 2018 יתוקצבו כל 289 הבקשות לבינוי כיתות שהתקבלו במינהל הפיתוח, על פי מתווה שהציג המשרד במסגרת הרפורמה בחינוך המיוחד, שלפיו בשנים 2018–2021 יוקצו 1.2 מיליארד ש"ח לבינוי 1,150 כיתות חינוך מיוחד (ראו דיון מפורט בפרק 5).¹⁷

¹³ משרד החינוך, [חוזר מנכ"ל תשע"ז/6 \(א\)](#), י"א בשבט התשע"ז, 7 בפברואר 2017.
¹⁴ מירב צדוק, סגנית מנהל אגף (בינוי ותקצוב), אגף א' (בינוי מוסדות חינוך), משרד החינוך, דוא"ל, 25 בפברואר 2018, ושיחת טלפון, 17 במאי 2018.

¹⁵ רחלי אברמזון, מנהלת אגף חינוך מיוחד, משרד החינוך, מכתב, 19 בנובמבר 2017.

¹⁶ מירב צדוק, סגנית מנהל אגף (בינוי ותקצוב), אגף א' (בינוי מוסדות חינוך), משרד החינוך, דוא"ל, 25 בפברואר 2018.

¹⁷ משרד החינוך, "מתווה השינוי בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד", מצגת שהוצגה בדיון ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 12 במרס 2018.



למרות בקשתנו, משרד החינוך לא העביר נתונים על מספר הכיתות שבנייתן הושלמה מכלל הכיתות שתוקצבו. על פי נציגי המשרד, בשל אי-דיוקים בסיווג של מבני חינוך במערכת מינהל הפיתוח, אי-אפשר להפיק ממנה נתונים אמינים בנושא זה.¹⁸ כמו כן, נציגי המשרד ציינו שרשויות מקומיות יכולות להסב מבנים וכיתות מן החינוך הרגיל לחינוך המיוחד ללא מעורבות של מינהל הפיתוח במשרד החינוך, וזה לא ייכלל בנתוני המינהל על בינוי כיתות.¹⁹

לדברי מיכל מנקס, סמנכ"ל חינוך וחברה במרכז לשלטון מקומי, ההחלטה להקים מוסדות חינוך מיוחד היא החלטה משותפת למשרד החינוך ולרשות המקומית. התעריפים של משרד החינוך למימון מוסדות חינוך מיוחד שווים לאלה של מוסדות חינוך רגילים, והם אינם מכסים את כלל עלויות הבינוי. להערכתה, הרשויות המקומיות נדרשות לכסות בממוצע כ-30% מעלויות הבינוי של מוסד חינוך מיוחד, ובנוסף לכך הן נושאות בעלויות הפיתוח הכרוכות בהקמת מוסדות חינוך. במקרים שבהם הרשות המקומיות מקימה מוסד חינוך המיועד לתלמידים שרובם מתגוררים ברשויות אחרות, זה עשוי להשפיע על נכונותה ועל יכולתה להשקיע בהקמת המוסד. במקרים שבהם מוסבים מבנים וכיתות מן החינוך הרגיל לחינוך המיוחד, הכיתות והמבנים אינם מותאמים מראש לצורכיהם של תלמידי החינוך המיוחד. הרשות המקומית נדרשת לבצע התאמות שונות, ולא תמיד משרד החינוך משתתף בתקצובן.²⁰

2. פערים בין צרכים למענים במסגרות החינוך המיוחד

לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, משרד החינוך העביר אלינו קובצי מידע על תלמידי החינוך המיוחד, על מסגרות החינוך המיוחד ועל מרחקי הנסיעות של תלמידי החינוך המיוחד בשנת הלימודים הקודמת, תשע"ז (2016/17), בפילוח לפי מוגבלויות. בקובצי המידע מפורטים נתונים על תלמידים עם אוטיזם, הפרעות התנהגותיות רגשיות/ADHD, הפרעות נפשיות קשות, מוגבלות שכלית התפתחותית ברמות שונות,²¹ חירשות ומוגבלות בשמיעה, שיתוק מוחין ונכויות פיזיות קשות, ועל מסגרות המיועדות לתלמידים אלו.²²

ביצענו עיבודים לקבצים אלו כדי לעמוד על הפערים בין מספר תלמידי החינוך המיוחד המתגוררים בכל אחת מן הרשויות המקומיות לבין מספר המסגרות הזמינות בהן, וכדי לאתר רשויות מקומיות או אזורים שתלמידים המתגוררים בהם נוסעים מרחקים גדולים במיוחד למוסדות החינוך.

נדגיש כי בעיבוד הנתונים התמקדנו בתלמידים שהושמו על ידי ועדות השמה במסגרות חינוך מיוחד – בתי ספר לחינוך מיוחד וכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים בלבד – ולא בתלמידים המשולבים במסגרות החינוך הרגילות. כמו כן, לא התייחסנו במסמך זה לסוגיות הקשורות למענה שניתן לתלמידי חינוך מיוחד בכל אחד מסוגי המסגרות ולשיקולים המנחים את ההורים ואת צוותי ההוראה בבחירת סוג המסגרת החינוכית המתאים ביותר לילד.

להלן עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת לקובצי משרד החינוך בשני תחומים:²³

¹⁸ רימון סאבא, מנהל תחום תכנון, ניהול וביצוע תקציב הפיתוח, מינהל הפיתוח, משרד החינוך, שיחת טלפון, 7 ביוני 2018.

¹⁹ גנאדי קמנצקי, מנהל אגף אי מיפוי ותכנון מוסדות חינוך, מינהל הפיתוח, משרד החינוך, שיחת טלפון, 29 במאי 2018.

²⁰ מיכל מנקס, סמנכ"ל חינוך וחברה במרכז לשלטון מקומי, שיחת טלפון, 21 במאי 2018.

²¹ כולל מוגבלות שכלית קלה, מוגבלות שכלית בינונית ובינונית-מורכבת, מוגבלות קשה ומשכל גבולי.

²² משרד החינוך, תלמידים ומסגרות חינוך מיוחד, תשע"ז – קובצי נתונים, התקבל מדבורה מנחם, מדריכה מרכזת ארצית (חינוך מיוחד), אגף חינוך מיוחד, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, דוא"ל, 13 בפברואר 2018. כדי לשמור על פרטיות התלמידים, מידע מלא התקבל רק על רשויות מקומיות שבהן יותר משבעה תלמידים בכל אחת מן הקטגוריות.

²³ תודה רבה לשמואל כוכב, רכז תחום טיוב ובקרת נתונים בארכיון הכנסת, על סיועו בעיבוד קובצי משרד החינוך.



1. נתונים על רשויות מקומיות שבהן אין מסגרות חינוך מיוחד המיועדות לתלמידי חינוך מיוחד עם מוגבלויות מסוימות;

2. נתונים על מחסור במקומות לתלמידי חינוך מיוחד ברשויות מקומיות שיש בהן מסגרות חינוך מיוחד המיועדות לתלמידים עם מוגבלויות מסוימות.

בטרם הצגת הממצאים שעלו מהעיבודים, יש לשים לב שבהקשר של החינוך המיוחד היה אפשר להבחין בין החינוך הקדם-יסודי לבין בתי ספר, אך לא בין בתי ספר שבהם כמה שלבי חינוך: יסודי, חטיבת ביניים ותיכון. כמו כן, לא הבחנו בין מוסדות חינוך המיועדים לתלמידים עם רמות שונות של מוגבלות, לדוגמה תלמידים עם אוטיזם בתפקוד גבוה ונמוך או תלמידים עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברמות שונות ועם חשד למוגבלות שכלית התפתחותית.

2.1. היעדר מסגרות המותאמות לתלמידי חינוך מיוחד עם מוגבלויות מסוימות ברשויות שבהן הם מתגוררים

מהנתונים שהתקבלו מקובצי משרד החינוך מצאנו בכמה רשויות מקומיות אין מסגרות המיועדות לתלמידי חינוך מיוחד עם מוגבלויות מסוימות, וכמה תלמידים יש שמשובצים במסגרות חינוך מיוחד ומתגוררים ברשויות מקומיות שאין בהן מסגרת ייעודית למוגבלות שלהם. יש לשים לב לכך שהנתונים שהתקבלו ממשרד החינוך הם על שנת הלימודים הקודמת, תשע"ז (2016/17), וכי בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) נוספו בחלק מהרשויות המקומיות מסגרות חינוך מיוחד, ובהן גני חינוך מיוחד לתלמידים עם הפרעות התנהגות והפרעות רגשיות במחוז הדרום, גני חינוך מיוחד לילדים עם אוטיזם במחוז חיפה, כיתות חינוך מיוחד לילדים עם אוטיזם ועם הפרעות נפשיות במחוז המרכז ועוד. למרות זאת בחרנו להשתמש בנתונים על שנת הלימודים תשע"ז, שכן הם מאפשרים השוואה עם מספר התלמידים המתגוררים ברשויות המקומיות השונות.²⁴

בהמשך נפרט חלק מן הממצאים העולים מעיבוד קובצי משרד החינוך בנושא זה. נתונים מלאים על המסגרות, על התלמידים ועל מרחקי ההסעות ברשויות שאין בהן מסגרות לתלמידי חינוך מיוחד עם מוגבלויות מסוימות, לפי לקות ומחוז, מפורטים בנספח 1 למסמך זה.

מן הנתונים עולה שברשויות מקומיות רבות אין מענה של מסגרות חינוך מיוחד המותאמות לכלל המוגבלויות. בהקשר זה נמצאו הבדלים ניכרים בשלבי החינוך ובסוגי המוגבלויות: ב-115 מתוך 255 רשויות מקומיות נמצאו כיתות חינוך מיוחד לתלמידים עם הפרעות התנהגותיות ורגשיות קשות וב-99 רשויות מקומיות נמצאו גני ילדים לילדים עם אוטיזם, אך ב-19 רשויות מקומיות בלבד נמצאו גנים לילדים עם שיתוק מוחין ונכות פיזית קשה, וב-21 רשויות יש כיתות חינוך מיוחד לילדים עם מוגבלות מסוג זה.

בהשוואה בין המחוזות עולים הבדלים ניכרים בכל הנוגע להיעדר מסגרות חינוך מיוחד ייעודיות ללקויות שונות. פערים אלו בולטים במיוחד בהקשר של מסגרות לילדים עם אוטיזם, גנים לילדים עם הפרעות התנהגותיות ורגשיות וכיתות חינוך מיוחד לתלמידים עם הפרעות נפשיות. במחוז הצפון, ב-13% מהרשויות היו מסגרות לתלמידים עם אוטיזם בגילאי בית הספר, ואילו במחוז תל אביב היו מסגרות כאלה בכל הרשויות המקומיות. במחוז הצפון ובמחוז הדרום לא נמצאו גני חינוך מיוחד לילדים עם הפרעות התנהגותיות ורגשיות, ואילו במחוז תל אביב היו גנים כאלה ב-33% מהרשויות המקומיות. במחוז והצפון,

²⁴ נתוני תשע"ח מתוך: [במבט רחב – מספרים על החינוך](#). הנתונים הופקו ב-7 ביוני 2018.



ב-5% מהרשויות המקומיות יש מסגרות לתלמידים עם הפרעות נפשיות, ובמחוז תל אביב יש מסגרות כאלה ב-42% מהרשויות.

בטבלה שלהלן מוצגים נתונים על מספר הרשויות שנמצאו בהן מסגרות חינוך מיוחד ייעודיות לתלמידים עם מוגבלויות מסוימות, בחלוקה לפי חינוך קדם-יסודי ובתי ספר (יסודיים ועל-יסודיים).

טבלה 2: רשויות שיש בהן גני חינוך מיוחד ייעודיים, לפי סוג כיתה ולפי מחוז (בסוגריים: שיעורן מכלל הרשויות המקומיות בכל מחוז), תשע"ז (2016/17)

סוג כיתה / מחוז	אוטיזם	הפרעות התנהגותיות רגשיות	הפרעות חירשות/ כבדות שמיעה	מוגבלות שכלית התפתחותית	שיתוק מוחין/נכות פיזית קשה
דרום	14 (36%)	0	9 (23%)	14 (36%)	4 (10%)
חיפה	11 (37%)	4 (13%)	3 (10%)	5 (17%)	4 (13%)
ירושלים ויו"ש	10 (33%)	7 (23%)	4 (13%)	5 (17%)	3 (10%)
מרכז	29 (56%)	3 (6%)	4 (8%)	7 (13%)	3 (6%)
צפון	24 (26%)	0	4 (4%)	11 (12%)	5 (5%)
תל אביב	11 (92%)	4 (33%)	3 (25%)	5 (42%)	4 (33%)
סך הכול	99 (39%)	14 (5%)	24 (9%)	42 (16%)	19 (7%)

טבלה 3: רשויות שיש בהן כיתות בית ספר ייעודיות לתלמידים עם מוגבלויות מסוימות, לפי מחוז (בסוגריים: שיעורן מכלל הרשויות המקומיות בכל מחוז), תשע"ז (2016/17)

סוג כיתה / מחוז	אוטיזם	הפרעות התנהגותיות רגשיות	הפרעות נפשיות	חירשות/ כבדות שמיעה	מוגבלות שכלית התפתחותית	שיתוק מוחין/נכות פיזית קשה
דרום	12 (31%)	17 (44%)	4 (10%)	10 (26%)	14 (36%)	3 (8%)
חיפה	15 (50%)	22 (73%)	6 (20%)	5 (17%)	11 (37%)	5 (17%)
ירושלים ויו"ש	13 (43%)	18 (60%)	8 (27%)	1 (3%)	6 (20%)	1 (3%)
מרכז	18 (35%)	28 (54%)	9 (17%)	4 (8%)	12 (23%)	6 (12%)
צפון	12 (13%)	30 (32%)	5 (5%)	4 (4%)	24 (26%)	6 (6%)
תל אביב	12 (100%)	12 (100%)	5 (42%)	1 (8%)	7 (58%)	3 (25%)
סך הכול	70 (27%)	115 (45%)	32 (13%)	24 (9%)	67 (26%)	21 (8%)

מעיבוד נתוני משרד החינוך אפשר ללמוד על מספר התלמידים במסגרות החינוך המיוחד המתגוררים ברשויות מקומיות שאין בהן מסגרת ייעודית למוגבלות שלהם. בהמשך יוצגו עיקרי הממצאים. בנספח 1 למסמך מופיע פירוט הנתונים על תלמידי חינוך מיוחד עם מוגבלויות מסוימות המשובצים במסגרות חינוך מיוחד אך אין להם מסגרת ייעודית ברשות שבה הם מתגוררים, ברמת המחוז וסוג הכיתה.

הפרעות התנהגותיות רגשיות – 306 תלמידים בגני חינוך מיוחד ו-201 תלמידים בכיתות חינוך מיוחד שיש להם הפרעות התנהגותיות רגשיות קשות מתגוררים ברשויות מקומיות שאין בהן מסגרות חינוך מיוחד המותאמות לתלמידים עם מגבלה מסוג זה. 70% מהתלמידים בגני החינוך המיוחד במחוז המרכז גרים ברשות מקומית שאין בה מסגרת המתאימה להם, וכך גם 32% מהתלמידים בגני החינוך המיוחד במחוז חיפה. אלה הרשויות המקומיות שבהן המספר הגדול ביותר של תלמידי חינוך מיוחד שאין להם מסגרת ביישוב מגוריהם: רחובות (25 תלמידים), הרצליה (22 תלמידים) ומועצה אזורית עמק הירדן (20 תלמידים).

הפרעות נפשיות – 139 תלמידים במסגרות חינוך מיוחד עם הפרעות נפשיות קשות מתגוררים ברשויות מקומיות שאין בהן מסגרת לתלמידים עם מוגבלות מסוג זה.



חירויות וכבודות שמיעה – 14 תלמידים בגני חינוך מיוחד ו-133 תלמידים בכיתות חינוך מיוחד שיש להם לקויות שמיעה קשות מתגוררים ברשויות מקומיות שאין בהן מסגרת לתלמידים עם מוגבלות מסוג זה. כך למשל 61% מתלמידי כיתות החינוך המיוחד שיש להם לקויות שמיעה במחוז חיפה (106 תלמידים).

מוגבלות שכלית התפתחותית – 58 תלמידים בגני חינוך מיוחד ו-173 תלמידים בכיתות חינוך מיוחד שיש להם מוגבלות שכלית התפתחותית מתגוררים ברשויות מקומיות שאין בהן מסגרות לתלמידים עם מוגבלות מסוג זה. כך למשל 21% מתלמידי גני החינוך המיוחד במחוז המרכז ו-14% מתלמידי גני החינוך המיוחד במחוז הצפון. בין תלמידי החינוך המיוחד המתגוררים ברשויות שאין בהן מסגרת ייעודית למוגבלות שלהם, 31 הם מנס ציונה ו-15 משגב שלום.

שיתוק מוחין ונכויות פיזיות קשות – 75 תלמידים בגני חינוך מיוחד ו-109 תלמידים בכיתות חינוך מיוחד מתגוררים ברשויות מקומיות שאין בהן מסגרות ייעודיות עבור מוגבלות מסוג זה, ובהם עשרה תלמידי גני חינוך מיוחד ושמונה תלמידי כיתות חינוך מיוחד באשקלון. 35% מהתלמידים עם מוגבלות זו הלומדים בגני חינוך מיוחד במחוז הצפון ו-33% מן התלמידים במחוז חיפה מתגוררים ברשות מקומית שאין בהן גן חינוך מיוחד ייעודי לתלמידים עם שיתוק מוחין.

אוטיזם – 54 תלמידים בגני חינוך מיוחד ו-77 תלמידים בכיתות חינוך מיוחד מתגוררים ברשויות מקומיות שאין בהן מסגרות לתלמידים על הרצף האוטיסטי.

נדגיש כי נתונים אלו אינם מספקים תמונה שלמה של מספר התלמידים שאין להם מסגרת חינוך מיוחד המותאמת לצורכיהם ברשות המקומית שבה הם מתגוררים. כפי שנראה בפרק הבא, גם ברשויות מקומיות שיש בהן מסגרות חינוך מיוחד ייעודיות למוגבלויות מסוימות, ייתכן שמסיבות שונות לא יהיה אפשר לספק מסגרות מתאימות לכלל התלמידים עם מוגבלויות אלו הנזקקים למסגרות חינוך מיוחד.

2.2. מחסור במקומות במסגרות חינוך מיוחד

כפי שראינו לעיל, אף שברשויות מקומיות רבות אין מסגרות חינוך מיוחד ייעודיות לחלק מן המוגבלויות, רוב תלמידי החינוך המיוחד מתגוררים ברשויות מקומיות שיש בהן מסגרת חינוך מיוחד ייעודית למגבלה שלהם. עם זאת, גם תלמידים אלו עשויים להיות משובצים במסגרת חינוך מיוחד מחוץ לרשות מגוריהם, שכן המרחק ממקום המגורים הוא רק אחד מהשיקולים שוועדת השיבוץ מתייחסת אליהם בעת שיבוץ תלמידי חינוך מיוחד במסגרות החינוך המיוחד.²⁵ אחד הגורמים לכך שתלמידי חינוך מיוחד משובצים ללמוד מחוץ לרשות שבה הם מתגוררים הוא מחסור במקום במסגרות החינוך המיוחד שברשות. גורמים נוספים עשויים להיות חוסר התאמה של המסגרת לתלמיד מבחינת רמת התפקוד שלו, סוג השירותים הניתנים במסגרת, סוג הכיתה וגילי התלמידים הלומדים בה.

באמצעות קובצי משרד החינוך על שנת הלימודים תשע"ז (2016/17) השווינו בין מספר המקומות במסגרות החינוך המיוחד לפי סוג מוגבלות בכל אחת מן הרשויות המקומיות לבין מספר התלמידים במסגרות חינוך מיוחד עם מוגבלויות שונות שהתגוררו באותה רשות מקומית (ללא תלמידי שילוב, ששובצו במסגרות חינוך רגילות). מכיוון שברוב הרשויות המקומיות יש מספרים קטנים יחסית של תלמידים במסגרות חינוך מיוחד המיועדות לכל אחת מן המוגבלויות, נבדקו עשר עד 15 רשויות מקומיות בכל מוגבלות ובכל שלב חינוך.²⁶

²⁵ משרד החינוך, שיבוץ תלמידים במסגרות החינוך המיוחד, חוזר מנכ"ל נט/8(א), כ"ב בניסן התשנ"ט, 8 באפריל 1999.
²⁶ נציין כי במסגרת ההשוואה לא הבחנו בין בתי ספר לחינוך מיוחד לבין כיתות החינוך המיוחד בבתי ספר רגילים, ובין מסגרות המיועדות לתלמידי בתי ספר בגילים שונים (שכן בחלק ממסגרות החינוך המיוחד אי-אפשר לבצע הבחנה זאת) לבין מסגרות המיועדות לתלמידים עם רמות שונות של מוגבלויות מסוימות – מוגבלות שכלית התפתחותית ואוטיזם.



מהנתונים עולה שבמרבית הרשויות המקומיות שבהן יש מסגרת המותאמת לתלמידים עם מוגבלות מסוימת, מספר המקומות במסגרות החינוך המיוחד שברשות תואם את מספר התלמידים ששובצו למסגרות חינוך מיוחד ומתגוררים ברשות או גבוה ממנו, כלומר ברשות קולטים תלמידי חינוך מיוחד שמגיעים מיישובים אחרים. עם זאת, יש רשויות מקומיות שמספר המקומות במסגרות החינוך המיוחד שבהן נמוך במידה ניכרת ממספר תלמידי החינוך המיוחד ששובצו במסגרות חינוך מיוחד ומתגוררים באותה הרשות, כלומר חלק גדול מתלמידי החינוך המיוחד ברשות משובצים במסגרות חינוך מיוחד מחוצה לה. המחסור במקומות לתלמידי חינוך מיוחד בולט במיוחד בקרב תלמידים בגיל הרך.

להלן עיקרי הממצאים שעלו מן ההשוואה שערכנו. פירוט הנתונים המלא מופיע בנספח 2 למסמך זה:

- ב-15 הרשויות שבהן מתגוררים הכי הרבה תלמידי גני חינוך מיוחד עם אוטיזם, הפער בין מספר התלמידים המתגוררים ברשות ולומדים במסגרת חינוך מיוחד לבין מספר המקומות במסגרות החינוך המיוחד ברשות הוא בין 5% ל-80%. המחסור המשמעותי ביותר נמצא בפתח תקווה, שם לכ-45% מתלמידי הגנים בחינוך המיוחד עם אוטיזם (51 תלמידים) אין מקום בגני החינוך המיוחד המתאימים להם בעיר מגוריהם. גם בחולון, לכ-37% מתלמידי גני החינוך המיוחד עם אוטיזם (41 תלמידים) אין מקום בגני החינוך המיוחד המתאימים להם בעיר מגוריהם.
- פער כזה קיים גם ב-13 מתוך 15 הרשויות המקומיות שבהן מתגוררים הכי הרבה ילדים המשובצים בגני חינוך מיוחד המיועדים לתלמידים עם הפרעות התנהגותיות רגשיות קשות: בירושלים, מספר המקומות בגני החינוך המיוחד המיועדים לתלמידים עם הפרעות מסוג זה קטן ב-105 ממספר התלמידים בגני החינוך המיוחד שיש להם מוגבלות כזאת והם מתגוררים ברשות; בחיפה, מספר המקומות קטן ב-50 ממספר התלמידים; בבית שמש, מספר המקומות קטן ב-45 ממספר התלמידים.
- בארבע מתוך עשר הרשויות שבהן המספר הגדול ביותר של תלמידים בגני חינוך מיוחד הלומדים במסגרת ייעודית ללקויות שמיעה קשות, מספר המקומות בגני החינוך המיוחד הייעודיים קטן ממספר התלמידים בגני החינוך המיוחד באותה רשות: בירושלים יש 68 ילדים ששובצו בגני חינוך מיוחד לתלמידים כבדי שמיעה או חירשים, אך רק 52 מקומות בגני חינוך מיוחד ייעודיים לתלמידים עם לקות כזאת; בתל אביב יש 17 ילדים שלומדים בגני ילדים לתלמידים כבדי שמיעה או חירשים, אך רק תשעה מקומות בגני חינוך מיוחד ייעודיים; במועצה האזורית אל-קסום יש 33 ילדים שלומדים בגני חינוך מיוחד לתלמידים כבדי שמיעה או חירשים, אך רק 15 מקומות בגני החינוך המיוחד המיועדים למוגבלות מסוג זה.
- בשמונה מתוך 15 הרשויות שבהן מתגוררים הכי הרבה תלמידי גני חינוך מיוחד שלומדים במסגרות לתלמידים עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברמות שונות, מספר המקומות בגני החינוך המיוחד הייעודיים קטן ממספר התלמידים המתגוררים ברשות: בתל אביב יש 30 ילדים בגני חינוך מיוחד לילדים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, אך רק תשעה מקומות בגני החינוך המיוחד הייעודיים; באשדוד יש 34 תלמידים בגני חינוך מיוחד לילדים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, אך רק 26 מקומות בגני החינוך המיוחד הייעודיים; בבית שמש יש 27 ילדים בגני חינוך מיוחד לילדים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, אך רק 19 מקומות בגני החינוך המיוחד הייעודיים.

3. מרחקי נסיעות בחינוך המיוחד

ההסעות בחינוך המיוחד מעוררות זה שנים קשיים ניכרים הקשורים בבטיחות בהסעות, בליווי בהסעות, בחוסר תיאום בין הרשויות המקומיות, חברות ההסעות ומוסדות החינוך, בהסעות משותפות של תלמידים



בגילים שונים ועוד.²⁷ ההסעות של תלמידי החינוך המיוחד מוסדרות כיום באמצעות חוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2013. לפי החוזר, תלמידי חינוך מיוחד המשובצים במסגרת הרחוקה יותר משני ק"מ ממקום מגוריהם זכאים להסעה למסגרת החינוכית. זכאותם להסעה של תלמידים עם לקויות מסוימות, ובהן מוגבלות שכלית התפתחותית ברמות שונות, שיתוק מוחין ומגבלות פיזיות קשות, אוטיזם והפרעות נפשיות קשות, אינה מותנית במרחק. בחוזר אין הגבלה על מרחקי הנסיעות בחינוך המיוחד, אך מצוין כי "הסעת תלמיד בחינוך המיוחד לגן ילדים הנמצא במרחק העולה על 25 ק"מ או לבית הספר הנמצא במרחק העולה על 35 ק"מ טעונה אישור בכתב של צוות שיבוץ".²⁸

בטיטות תקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות (כללים לזכאות להסעה לליוי ולארגון ההסעה), התשע"ז–2017, שנדונו בוועדת החינוך בקיץ 2017, נקבע כי "המשך מתוכנן של נסיעה של תלמיד עם מוגבלות אל וממוסד החינוך, לא יעלה בתוך הרשות המקומית על שעה וחצי, למעט בשל אירועים חריגים, או במקרים שבהם הדבר נעשה לבקשת האחראי על התלמיד עם המוגבלות ובאישור מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית, או כאשר זמן הנסיעה הישיר בין מקום מגוריו של התלמיד עם המוגבלות אל מוסד החינוך עולה על שעה וחצי".²⁹ התקנות לא הובאו לאישור סופי של ועדת החינוך.

בפרק זה נציג נתונים על מרחקי הנסיעות של תלמידי חינוך מיוחד, מתוך קובץ משרד החינוך העוסק בהסעות תלמידים. הנתונים מתייחסים לשני נושאים:

- **תלמידי חינוך מיוחד המתגוררים ברשות מקומית שאין בה מסגרת חינוך מיוחד ייעודית למגבלה שלהם;**

- **תלמידי חינוך מיוחד המוסעים למרחקים גדולים מאוד למסגרות חינוך מיוחד, לרבות נתונים על תלמידי חינוך מיוחד בגני הילדים המוסעים מעל 25 ק"מ ותלמידי בתי ספר המוסעים מעל 35 ק"מ, ומידע על היישובים שמהם התלמידים מוסעים למרחקים הגדולים ביותר.**

חשוב להדגיש כי הנתונים על מרחקי הנסיעות הם גם על תלמידי חינוך מיוחד המוסעים למסגרות חינוך מיוחד וגם על תלמידי חינוך מיוחד המוסעים למסגרות חינוך רגילות ועשויים לעמוד בתנאי הזכאות להסעה כפי שקבע משרד החינוך. הנתונים שאוסף משרד החינוך על התלמידים המוסעים ועל מרחקי הנסיעות אינם כוללים את התלמידים בערים תל אביב, ירושלים ובני ברק.³⁰ כמו כן, מובן כי מרחק הנסיעה אינו הגורם היחיד המשפיע על משך הנסיעה, והוא מושפע גם מעומס התנועה, ממספר תחנות האיסוף והפיזור בדרך למוסד החינוכי וממנו ומטיב הדרך.

3.1. מרחק נסיעה של תלמידי חינוך מיוחד המתגוררים ברשות מקומית שאין בה מסגרת חינוך מיוחד ייעודית למגבלה שלהם

כפי שראינו בסעיף 2.1 לעיל, ברשויות מקומיות רבות אין מסגרות חינוך מיוחד ייעודיות למוגבלות מסוימות, אף שמתגוררים בהן תלמידי חינוך מיוחד המשובצים למסגרות מסוג זה. תלמידי חינוך מיוחד

²⁷ מבקר המדינה, [הסעות תלמידים למוסדות חינוך](#), דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, התשע"ו–2015. וכן אתי וייסבלאי, [חינוך לילדים עם צרכים מיוחדים בישראל – נתונים וסוגיות מרכזיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בדצמבר 2015, עמ' 20–28.

²⁸ חוזר מנכ"ל משרד החינוך, [הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים](#), חוזר מנכ"ל תשע"ד/1(ב), כ"א אלול התשע"ג, 27 באוגוסט 2013.

²⁹ תקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות (כללים לזכאות להסעה לליוי ולארגון ההסעה), התשע"ז–2017, נוסח שנדון בוועדת החינוך, ב-10 ביולי 2017.

³⁰ אלכס שפרלינג, מרכז בכיר (בקורת מערכת הסעות), אגף א' (הצטיידות והסעות), משרד החינוך, שיחת טלפון, 16 באפריל 2018.



שמתגוררים ברשות מקומית שאין בה מסגרת ייעודית המתאימה להם נאלצים לנסוע למסגרת ברשות מקומית אחרת.

באמצעות קובצי משרד החינוך השוינו בין מרחקי הנסיעות של תלמידי החינוך המיוחד המתגוררים ברשויות שאין בהן מסגרת ייעודית עבור למוגבלויות מסוימות לבין מרחקי הנסיעות של תלמידי חינוך מיוחד המתגוררים ברשויות שיש בהן מסגרת ייעודית לאותן מוגבלויות. להלן הממצאים העיקריים שעלו מהשוואה זו. פירוט הממצאים מובא בטבלאות בנספח 1 למסמך.

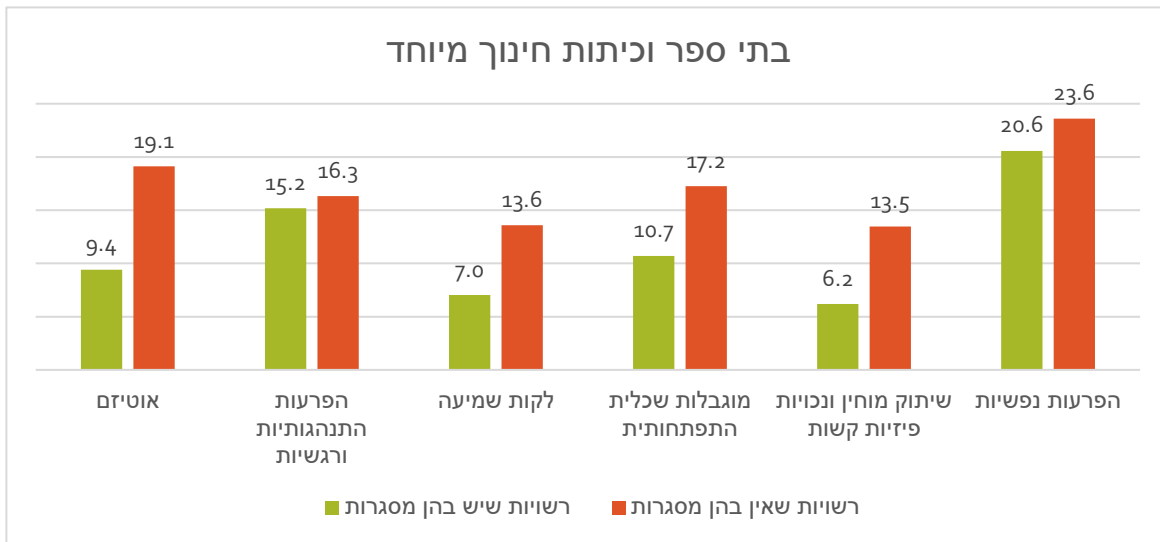
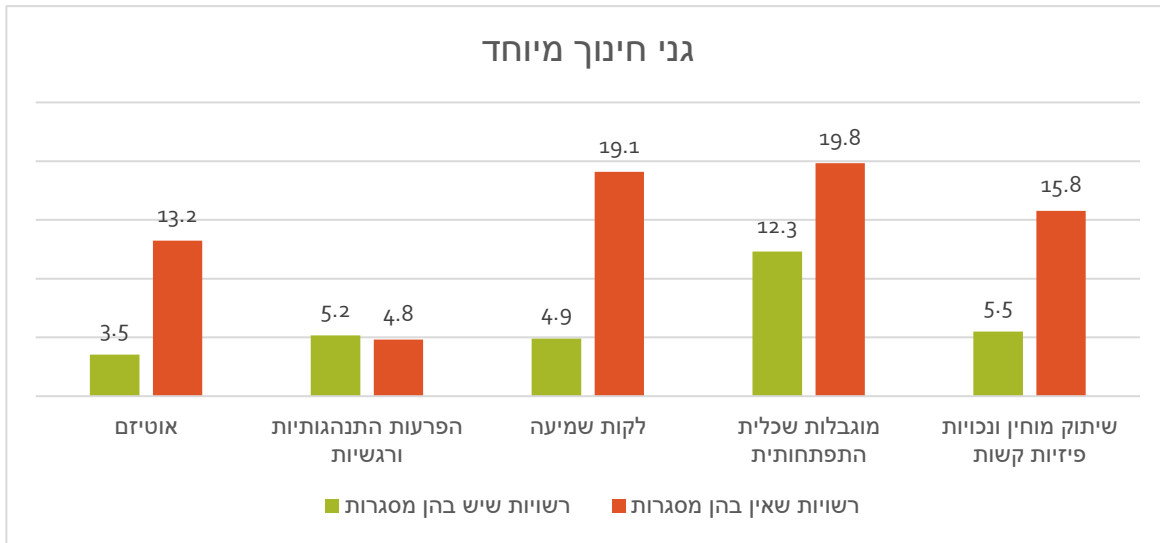
הפער בין שתי הקבוצות ניכר בקרב תלמידים בגני חינוך מיוחד, ובמיוחד בקרב תלמידים עם לקויות שמיעה קשות. בקרב תלמידי בתי הספר, שככלל נוסעים מרחקים גדולים יותר מהתלמידים בגני הילדים, הפערים ניכרים פחות אך עדיין גדולים. נדגיש כי כפי שפירטנו בפרק 2, גם תלמידים שברשות המקומית שבה הם מתגוררים יש מסגרת ייעודית למוגבלות שלהם עשויים להיות משובצים במסגרת מחוץ לרשות מסיבות שונות.

פירוט הנתונים על מרחקי הנסיעות של תלמידי החינוך המיוחד מובא בתרשימים שלהלן:³¹

³¹ קובץ הסעות תלמידים תשע"ז, התקבל באמצעות אלכס שפרלינג, מרכז בכיר (בקורת מערכת הסעות), אגף א' (הצטיידות והסעות), משרד החינוך, 3 ביולי 2017.



תרשים 1: מרחק נסיעה ממוצע (ק"מ) לתלמידי חינוך מיוחד, לפי קיומה של מסגרת ייעודית ברשות ולפי מוגבלות, תשע"ז (2016/17)



בבחינת הנתונים על מרחקי הנסיעה הממוצעים לפי מחוז, במחוזות הדרום, חיפה והצפון אנו רואים פערים גדולים במיוחד בין מרחק הנסיעה של תלמידי חינוך מיוחד שמתגוררים ברשויות שאין בהן מסגרות ייעודיות למוגבלות שלהם לבין תלמידים שמתגוררים ברשויות שיש בהן מסגרות מסוג זה. בין תלמידי החינוך המיוחד שמרחק הנסיעה הממוצע שלהם למסגרת החינוכית גדול במיוחד יש תלמידים עם הפרעות נפשיות במחוז חיפה ובמחוז הצפון, תלמידי גני ילדים עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברשויות שאין בהן מסגרות במחוז ירושלים ויו"ש, ותלמידי גני ילדים עם אוטיזם ברשויות שאין בהן מסגרות במחוז הדרום. פירוט הנתונים מוצג בטבלה שלהלן. יש לשים לב לכך שבחלק מן המחוזות ומהרשויות הממוצעים מבוססים על נתונים של תלמידים מעטים, ולכן דרושה זהירות בהתייחסות אליהם. יתר על כן, הנתונים שמשרד החינוך אוסף על התלמידים המוסעים ועל מרחקי הנסיעות אינם כוללים נתונים על התלמידים בערים תל אביב, ירושלים ובני ברק, ולכן בחלק מהתיבות אין נתונים.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טבלה 4: מרחק נסיעה ממוצע של תלמידי חינוך מיוחד עם מוגבלויות מסוימות המתגוררים ברשויות שיש בהן מסגרות המיועדות לאותה מוגבלות וברשויות שאין בהן מסגרות מסוג זה, תשע"ז (2016/17)

גני ילדים

שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה		מוגבלות שכלית התפתחותית		חירשות/ כבדות שמיעה		הפרעות התנהגותיות רגשיות		אוטיזם		מוגבלות
אין מסגרות	יש מסגרות	אין מסגרות	יש מסגרות	אין מסגרות	יש מסגרות	אין מסגרות	יש מסגרות	אין מסגרות	יש מסגרות	מחוז
21.6	6.4	27.7	19.3	22.9	6.9	2.5	--	21.8	2.7	דרום
9.5	3.7	18.6	10.4	23.2	3.7	2.0	5.1	13.3	4.6	חיפה
16.9	3.1	30.8	23.5	15.2	1.8	7.1	5.6	12.8	3.2	ירושלים ויו"ש
13.8	5.3	13.0	5.5	16.0	4.0	4.8	7.3	8.9	3.6	מרכז
19.1	9.6	20.8	8.5	20.3	1.9	6.0	--	16.1	6.0	צפון
10.8	3.9	9.3	7.9	11.9	5.0	3.8	3.8	4.7	2.9	תל אביב
15.8	5.5	19.8	12.3	19.1	4.9	4.8	5.2	8.2	3.5	סך הכול

בתי ספר

הפרעות נפשיות		שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה		מוגבלות שכלית התפתחותית		חירשות/ כבדות שמיעה		הפרעות התנהגותיות רגשיות		אוטיזם		מוגבלות
אין מסגרות	יש מסגרות	אין מסגרות	יש מסגרות	אין מסגרות	יש מסגרות	אין מסגרות	יש מסגרות	אין מסגרות	יש מסגרות	אין מסגרות	יש מסגרות	מחוז
31.9	14.4	12.4	5.5	25.1	9.1	19.5	7.6	21.4	11.2	24.2	7.7	דרום
32.6	16.9	12.5	6.2	14.9	14.6	14.9	6.7	12.9	23.2	15.5	9.9	חיפה
14.7	9.8	17.5	--	22.0	19.6	8.4	---	15.2	13.5	20.8	13.2	ירושלים ויו"ש
12.7	26.8	16.1	7.7	14.5	11.8	14.3	6.5	14.5	16.4	15.2	7.5	מרכז
32.3	51.7	13.1	6.6	17.0	7.9	14.2	3.8	17.0	16.9	23.8	17.6	צפון
14.8	16.8	10.0	3.3	8.9	8.3	9.4	--	6.9	8.4	7.0	5.6	תל אביב
23.6	20.6	13.5	6.2	17.2	10.7	13.6	7.0	16.3	15.2	19.1	9.4	סך הכול

3.2. תלמידי חינוך מיוחד המוסעים למרחקים גדולים מאוד

באמצעות קובצי משרד החינוך אספנו נתונים על תלמידי חינוך מיוחד שהוסעו למרחקים גדולים מאוד, ובהם תלמידים בגני ילדים שהוסעו יותר מ-25 ק"מ למסגרת ותלמידי בתי ספר שהוסעו יותר מ-35 ק"מ למסגרת. כמו כן, מיפינו את היישובים שבהם יש תלמידי חינוך מיוחד שהוסעו יותר מ-60 ק"מ למסגרת.

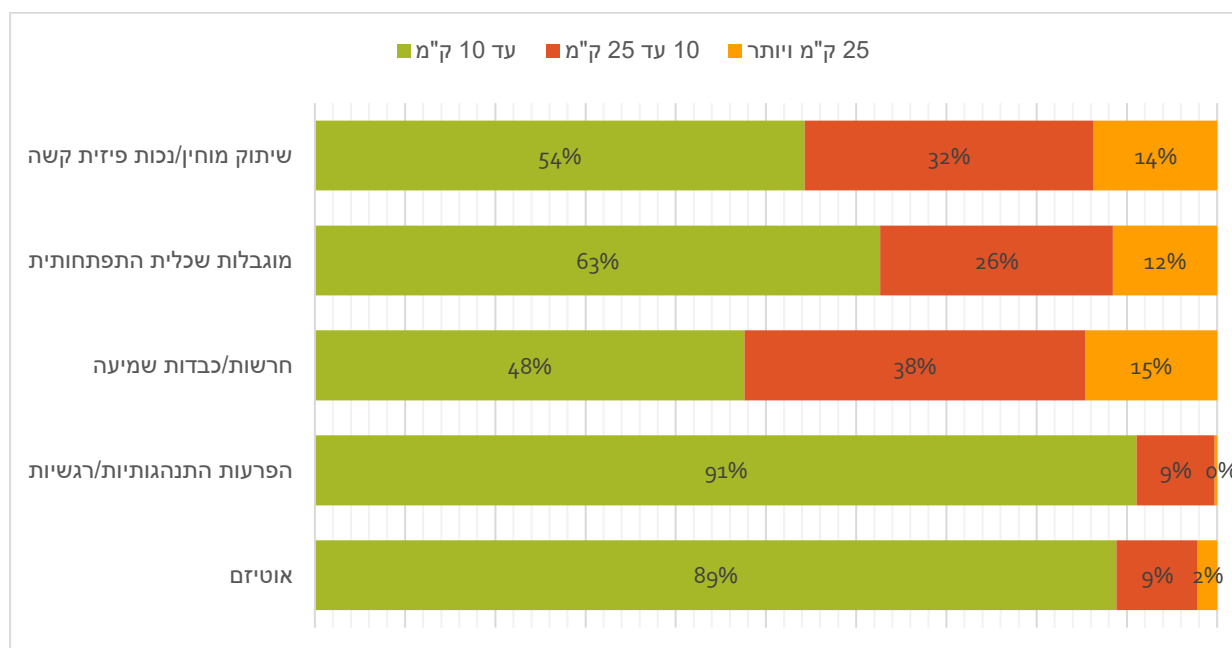
לפי נתוני משרד החינוך, 86% מתלמידי החינוך המיוחד שבגני ילדים הוסעו עד 10 ק"מ למסגרת החינוך שלהם, 11% הוסעו בין 10 ל-15 ק"מ, ו-3% מהתלמידים בגני החינוך המיוחד, שהם 251 תלמידים, הוסעו יותר מ-25 ק"מ למסגרת החינוך שאליה שובצו. בין תלמידים אלו, 74 הם עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברמות שונות, 53 עם שיתוק מוחין ונכות פיזית קשה, 43 עם לקויות שמיעה קשות, 41 עם אוטיזם וארבעה עם הפרעות התנהגותיות ורגשיות. כשני שלישים מתלמידי גני הילדים שהוסעו יותר מ-25 ק"מ למסגרת התגוררו במחוזות הדרום והצפון, ו-15% נוספים במחוז ירושלים.

פירוט הנתונים על מרחקי הנסיעות של התלמידים בגני ילדים לפי לקות ומחוז מלמד כי במחוז ירושלים השיעור הגדול ביותר של ילדים שהוסעו יותר מ-25 ק"מ למסגרת (נזכיר כי הנתונים על מחוז ירושלים אינם כוללים את העיר ירושלים עצמה). בהשוואה בין הלקויות אנו רואים כי 12% מתלמידי החינוך

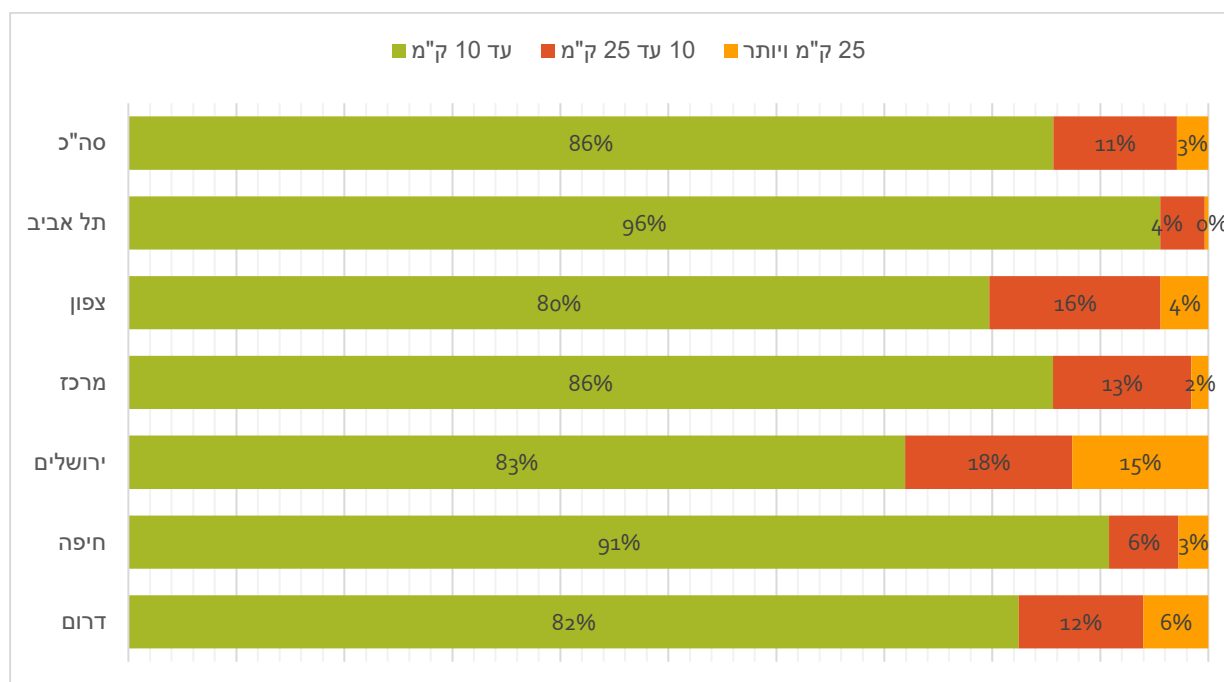


הקדם-יסודי עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברמות שונות הוסעו יותר מ-25 ק"מ למסגרת.³² הנתונים המלאים מובאים בתרשימים שלהלן.

תרשים 2: מרחקי הנסיעות של תלמידי חינוך מיוחד בגני ילדים לפי מוגבלות, תשע"ז (2016/17)



תרשים 3: מרחקי הסעות של תלמידי חינוך מיוחד בגני ילדים לפי מחוז, תשע"ז (2016/17)



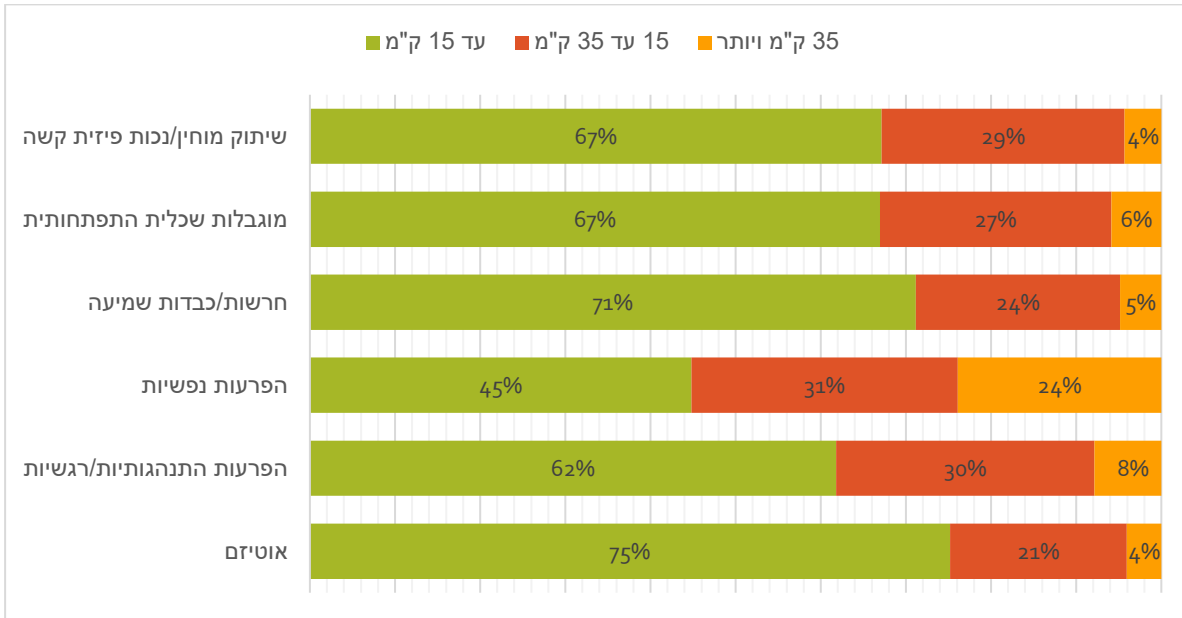
אשר לתלמידי חינוך מיוחד בבתי ספר, 68% הוסעו עד 15 ק"מ, 26% הוסעו 15–35 ק"מ, ו-6% שהם 1,972 תלמידים, הוסעו יותר מ-35 ק"מ למסגרת החינוך שלהם. בין תלמידים אלו, 553 הם עם הפרעות

³² בהתייעצות עם משרד החינוך, הוצאו מן הקובץ שהתקבל מהמשרד נתוני תלמידים שדווח שהוסעו פחות מ-100 מטרים, וכן נתונים על חמישה תלמידים שדווח שהוסעו כ-200 ק"מ ויותר מדי יום. אלכס שפרלינג, מרכז בכיר (בקורת מערכת הסעות), אגף אי (הצטיידות והסעות), משרד החינוך, שיחת טלפון, 16 באפריל 2018.

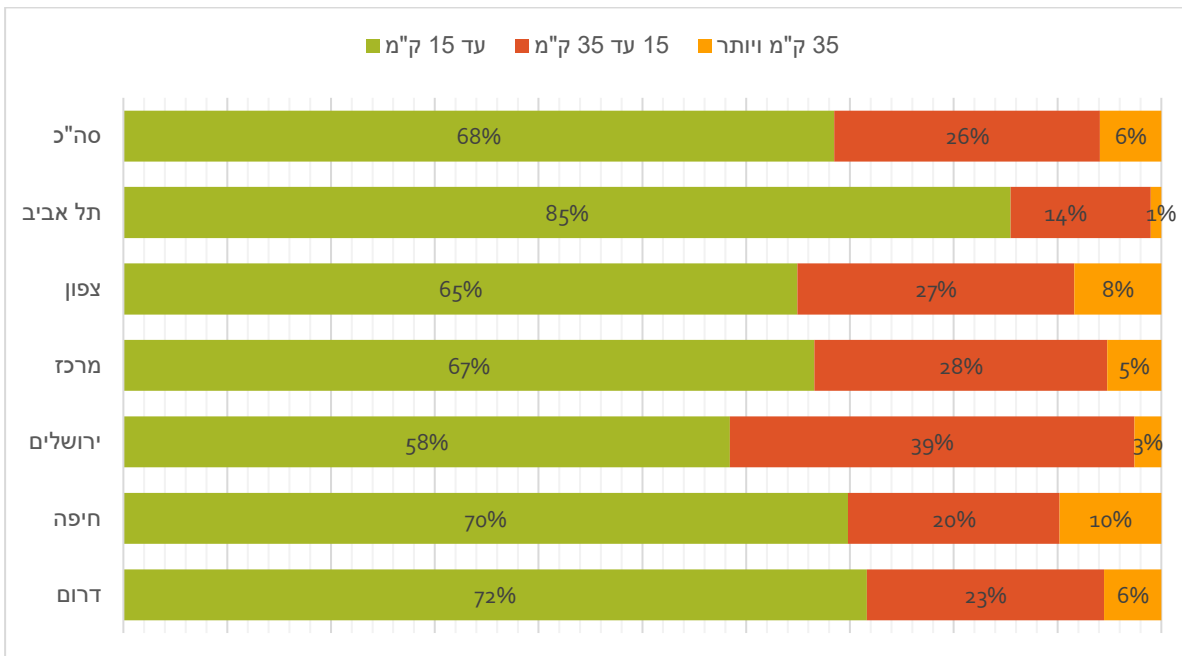


התנהגותיות רגשיות, 485 עם הפרעות נפשיות, 404 עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברמות שונות ו-223 עם אוטיזם. כ-35% מן התלמידים שהוסעו יותר מ-35 ק"מ לבית הספר, שהם 694 תלמידים, התגוררו במחוז הצפון. 23%, שהם 453 תלמידים, התגוררו במחוז חיפה, ו-19%, 377 תלמידים, במחוז מרכז. פירוט הנתונים על המרחקים שהוסעו תלמידי בתי ספר לפי מוגבלות ומחוז מוצג בתרשימים שלהלן.

תרשים 4: מרחקי הנסיעות של תלמידי חינוך מיוחד בבתי ספר, לפי מוגבלות, תשע"ז



תרשים 5: מרחקי הנסיעות של תלמידי חינוך מיוחד בבתי ספר, לפי מחוז, תשע"ז



מיפוי הרשויות שבהן מתגוררים התלמידים המוסעים למרחקים הגדולים ביותר (יותר מ-60 ק"מ) למוסדות חינוך מיוחד בשנת הלימודים תשע"ז (2017/18) מוצג בנספח 3 למסמך. בסך הכול היו 441 תלמידים שהוסעו מעל 60 ק"מ למסגרת החינוכית, ובהם 165 תלמידים עם הפרעות התנהגותיות ורגשיות, 164 עם הפרעות נפשיות ו-55 עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברמות שונות. **המיפוי מלמד שחלק גדול**



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מהרשויות שמהן תלמידים מוסעים למרחקים גדולים ביותר הן רשויות בפריפריה הרחוקה, ובעיקר במועצות אזוריות פריפריאליות: במועצה אזורית גולן – תלמידים עם אוטיזם, הפרעות התנהגותיות רגשיות והפרעות נפשיות; במצפה רמון – תלמידים עם אוטיזם, הפרעות התנהגותיות רגשיות, מוגבלות שכלית התפתחותית והפרעות נפשיות; בבוקעאטה שברמת הגולן – תלמידים עם אוטיזם, הפרעות התנהגותיות רגשיות, חירשות וכבדות שמיעה ומוגבלות שכלית התפתחותית. גם ביישובים מרכזיים יותר מתגוררים תלמידי חינוך מיוחד המוסעים יותר מ-60 ק"מ למוסדות חינוך, ובהם זיכרון יעקב, חיפה, פרדס חנה-כרכור, הר אדר וקריית אתא. בהקשר זה חשוב לשים לב לכך שבכל רשות מדובר בתלמידים בודדים המוסעים מעל 60 ק"מ, ולא בכל התלמידים.

4. היבטים נוספים במערכת החינוך המיוחד הקשורים למחסור במסגרות חינוך מיוחד

בפרק זה נדון בהיבטים נוספים של מערכת החינוך המיוחד שיש להם קשר למחסור במסגרות: מסגרות חינוך מיוחד בחינוך המוכר שאינו רשמי וכיתות חינוך מיוחד שפועלות מעבר לתקן שנקבע.

4.1. מוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים

היבט נוסף של מערכת החינוך המיוחד הקשור למחסור במסגרות חינוך מיוחד הוא הקמת מוסדות חינוך מיוחד בבעלות פרטית – מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים. מוסדות אלו שייכים לגופים פרטיים, כגון עמותות העוסקות בטיפול בילדים עם צרכים מיוחדים, עמותות הורים, ארגונים העוסקים בחינוך וכדומה. מוסדות החינוך המיוחד המוכרים שאינם רשמיים מוקמים בדרך כלל כמענה לצורך שלא נענה על ידי הרשות המקומית באמצעות התארגנויות של הורים המקימים עמותה, או על ידי עמותות שזיהו צורך בכך, בהתאם להתמחות שלהן ולמשאבים העומדים לרשותן. לעיתים כמענה ליוזמות ובקשות של רשויות מקומיות או של משרד החינוך³³

מהנתונים של משרד החינוך עולה שבשנת הלימודים תשע"ח פועלים 151 בתי ספר לחינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים, שהם כ-41% מכלל בתי הספר לחינוך מיוחד, ו-641 גנים מוכרים שאינם רשמיים לחינוך מיוחד, שהם כ-29% מכלל הגנים לחינוך מיוחד. במוסדות החינוך המיוחד המוכרים שאינם רשמיים לומדים כ-38% מתלמידי החינוך המיוחד בבתי ספר (10,557 תלמידים) וכ-28% מתלמידי החינוך המיוחד בגנים (5,731 תלמידים). עוד עולה מן הנתונים שבחינוך הלא-יהודי יש מספר מועט יחסית של מוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים, ושהרוב הגדול של המוסדות המוכרים שאינם רשמיים בחינוך העברי הם בפיקוח חרדי. פירוט הנתונים על מוסדות החינוך המיוחד בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) מוצג בטבלה שלהלן.³⁴

³³ קובי הלל, מנהל מרכז ויצ"ו למשפחה ע"ש רבקה זיו, דוא"ל, 22 במאי 2018.

³⁴ עיבוד לנתוני משרד החינוך, [במבט רחב – מספרים על החינוך](#). הנתונים הופקו ב-16 במאי 2018.



טבלה 5: מסגרות חינוך מיוחד בחינוך המוכר שאינו רשמי, לפי מגזר ופיקוח, תשע"ח (2017/18)

בתי ספר		גני ילדים			
תלמידים	מסגרות	תלמידים	מסגרות		
4,217	49	143	25	ממלכתי	עברי
294	6	124	17	ממ"ד	
4,496	67	5,087	548	חרדי	
9,007	122	5,354	590	סך הכול	
1,550	29	377	52	ממלכתי	ערבי
10,557	151	5,731	642	סך הכול	

בנוסף לכך, בחינוך המוכר שאינו רשמי הרגיל יש 693 כיתות חינוך מיוחד, ובהן לומדים 6,555 תלמידים.³⁵ מפילוח הנתונים על תלמידי מסגרות החינוך המיוחד במעמד מוכר שאינו רשמי לפי סוג הכיתה שבה הם לומדים אפשר ללמוד שכ-70% מן התלמידים עם הפרעות נפשיות קשות וכ-50% מן התלמידים עם לקויות למידה הלומדים במוסדות לחינוך מיוחד לומדים בחינוך המוכר שאינו רשמי.³⁶

טבלה 6: תלמידים וכיתות במוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים ושיעורם מכלל התלמידים והכיתות במוסדות חינוך מיוחד, לפי סוג כיתה, תשע"ח (2017/18)

סוג כיתה	מספר התלמידים	שיעור מתלמידים במוסדות חנ"מ	מספר הכיתות	שיעור מכיתות במוסדות חנ"מ
הפרעות נפשיות קשות	1,657	70%	258.0	62%
ליקויי למידה ר"ב	3,121	50%	313.0	50%
מעוכבי שפה	2,549	40%	249.0	41%
מוגבלות שכלית בינונית	873	39%	111.0	42%
מוגבלות קשה/ עמוק/ סיעודי	744	39%	132.0	42%
הפרעות התנהגותיות/ רגשיות קשות	2,155	39%	299.0	37%
שיתוק מוחין ונכויות פיזיות קשות ר"ב	657	37%	106.0	36%
מוגבלות בראייה/ עיוורון	50	30%	7.0	27%
מוגבלות בינונית מורכבת	805	27%	132.0	28%
רצף האוטזם	1,637	23%	281.0	27%
מעוכבי התפתחות	1,611	20%	166.0	21%
מוגבלות בשמיעה/ חירשות	107	16%	15.0	15%
מוגבלות שכלית קלה	361	13%	45.0	14%

הנתונים על הרשויות המקומיות שבהן המספר הגדול ביותר של תלמידי חינוך מיוחד במוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים מראים שרוב הרשויות האלה הן עם אוכלוסייה חרדית גדולה או רשויות מקומיות ערביות.³⁷

³⁵ עיבוד לנתוני משרד החינוך, **במבט רחב – מספרים על החינוך**. הנתונים הופקו ב-16 במאי 2018.

³⁶ עיבוד לנתוני משרד החינוך, **במבט רחב – מספרים על החינוך**. הנתונים הופקו ב-28 במאי 2018.

³⁷ שם.



טבלה 7: תלמידים וכיתות במוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים ושיעורם מכלל התלמידים והכיתות במוסדות חינוך מיוחד, לפי רשות מקומית, תשע"ח (2017/18)

רשות	מספר תלמידים	שיעור מתלמידים במוסדות חנ"מ ברשות	מספר כיתות	שיעור מכיתות במוסדות חנ"מ ברשות
ירושלים	3,015	42%	397.0	42%
בני ברק	1,715	91%	213.0	90%
מודיעין עילית	843	100%	97.0	98%
בית שמש	761	68%	99.0	71%
אשדוד	644	44%	105.0	50%
פתח תקווה	605	35%	79.0	35%
אלעד	556	96%	68.0	97%
ביתר עילית	460	100%	56.0	100%
זבולון	403	93%	63.0	95%
פרדס חנה-כרכור	395	85%	54.0	89%
נצרת	375	42%	50.0	42%
עמק חפר	301	41%	33.0	38%
אכסאל	275	100%	36.0	67%
ירכא	261	92%	43.0	93%
מג'ד אל-כרום	254	86%	37.0	88%
חיפה	216	14%	35.0	16%

כמו מוסדות החינוך במעמד מוכר שאינו רשמי בחינוך הרגיל, גם מוסדות מוכרים שאינם רשמיים בחינוך המיוחד כפופים לחוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, והם נדרשים לעמוד בתנאים המפורטים בנוהלי הרישוי של משרד החינוך למוסדות בחינוך המוכר שאינו רשמי. בנוסף לכך נקבעו סטנדרטים ייעודיים למוסדות חינוך מיוחד במעמד מוכר שאינו רשמי, הדומים לסטנדרטים בחינוך המיוחד הרשמי, לרבות התאמת התנאים הפיזיים למוגבלות התלמידים, התאמת גודל הכיתות ומספר התלמידים האפשרי בכיתה למוגבלות התלמידים, עמידה בקריטריונים הקבועים לגבי השכלה של עובדי ההוראה, הצוות הפדגוגי והעובדים ממקצועות הבריאות במוסד וקביעת שטחי הלימוד ומספר חדרי הלימוד בהתאם לפרוגרמה שקבע משרד החינוך בתחום זה.³⁸ מוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים מוכרים ומפוקחים על ידי משרד החינוך. מוסדות בפיקוח הממלכתי והממ"ד מפוקחים על ידי מפקחי האגף לחינוך מיוחד, ומוסדות בפיקוח חרדי מפוקחים על ידי מפקחים ייעודים לחינוך המיוחד במחוז החרדי במשרד החינוך.³⁹

בהקשר זה נציין כי חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, המקנה חינוך חנים לתלמידי חינוך מיוחד, קובע שמוסדות חינוך מיוחד מוכרים שאינם רשמיים יתוקצבו במלואם על ידי משרד החינוך, כמו מוסדות חינוך רשמיים. עם זאת, לטענת ארגונים המפעילים מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים בחינוך המיוחד, בפועל מסגרות מסוג זה מתוקצבות בתקצוב חסר, שמטיל נטל כבד על הבעלויות שמנהלות אותן ועשוי לפגוע בשירותים הניתנים לתלמידים הלומדים בהן.⁴⁰ לפי נוהלי משרד החינוך, רשויות מקומיות

³⁸ משרד החינוך, מינהל רישוי, בקרה ואכיפה, אגף א' רישוי, נוהל רישוי ונוהל הכרה – גן ילדים חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי, 14 בדצמבר 2017; נוהל רישוי והכרה – בית ספר חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי, 14 בדצמבר 2017.

³⁹ דבורה מנחם, מדריכה מרכזת ארצית (חינוך מיוחד), אגף חינוך מיוחד, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, שיחת טלפון, 22 במאי 2018.

⁴⁰ קובי הלל, מנהל מרכז ויצ"ו למשפחה ע"ש רבקה זיו, דוא"ל, 22 במאי 2018.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שתלמידים הגרים בהן לומדים במסגרות חינוך מיוחד שאינו חלק מהמוסדות המופעלים על ידי הרשות באופן ישיר, ובכללן מסגרות חינוך מיוחד במעמד מוכר שאינו רשמי, נדרשות לשלם אגרת חוץ בעד הוצאות בסיסיות שאינן מתוקצבות על ידי משרד החינוך ובעד הוצאות תפעול, תחזוקה, שירות פסיכולוגי, שמירה, סייעות תגבור בחינוך המיוחד, מגמות לימוד מסוימות וכיוצא באלה. סכום האגרה תלוי בסוג הכיתה, בסוג המסגרת ובשלב החינוך, והוא מגיע לאלפי שקלים בשנה לתלמיד.⁴¹ לדברי קובי הלל מארגון ויצ"ו, המייצג פורום ארגונים שבבעלותם מוסדות חינוך מיוחד במעמד מוכר שאינו רשמי, רשויות מקומיות רבות אינן מעבירות את התשלומים שהן מחויבות בהם למוסדות החינוך המיוחד המוכרים שאינם רשמיים. אף שנוהלי משרד החינוך מאפשרים לקזז את התשלומים החסרים מול המשרד, הדבר מציב קשיים ניכרים בפני הבעלויות על מסגרות חינוך מיוחד.⁴² יתר על כן, תקצוב משרד החינוך למוסדות חינוך מיוחד במעמד מוכר שאינו רשמי נמוך לעומת תקצוב מוסדות חינוך מיוחד רשמיים, בעיקר בשל רפורמת אופק חדש, שהעלתה את שכר המורים בחינוך הרשמי בלבד. הסוגיה נדונה בישיבות ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בחודשים האחרונים. בישיבת היערכות לשנת הלימודים תשע"ח, שנערכה בוועדה באוגוסט 2017 בהשתתפות שר החינוך ומנכ"ל המשרד, נמסר שמשרד החינוך פועל להשוות את החינוך המיוחד המוכר שאינו רשמי לחינוך המיוחד בחינוך הרשמי.⁴³ בדיון בעתירה שהוגשה לבג"ץ על ידי ארגון ויצ"ו המפעיל מסגרות חינוך מיוחד במעמד מוכר שאינו רשמי, משרד החינוך הודיע שיוקם צוות בין-משרדי משותף למשרד החינוך ולמשרד האוצר, שיבחן את השוואת התנאים לתלמידים במוסדות החינוך המיוחד המוכרים שאינם רשמיים לאלה שבמוסדות הרשמיים. על פי הודעות המשרד, מתוכנן להתחיל ביישום המלצות הצוות בשנת הלימודים תש"פ (ספטמבר 2019).⁴⁴

4.2. כיתות בחריגת תקן

חוזר מנכ"ל משרד החינוך העוסק באישור כיתות חינוך מיוחד קובע את מספר התלמידים בכיתה חינוך מיוחד בהתאם לסוג הכיתה ולסוג המסגרת. לרוב, מספר התלמידים בכיתה חינוך מיוחד הוא בין שישה לעשרה תלמידים. בכיתות לתלמידים עם אוטיזם נקבע מספר התלמידים הנמוך ביותר – חמישה עד שמונה תלמידים בכיתה, ובכיתות לתלמידים עם לקויות למידה נקבע המספר הגבוה ביותר – שמונה עד 14 תלמידים בכיתה. על פי הנוהל, במקרים מיוחדים, מסיבות של משאבים תקציביים, כוח אדם ותנאים פיזיים, באישור מנהל המינהל הפדגוגי במשרד אפשר לאכלס כיתות חינוך מיוחד מעבר למספר התלמידים המרבי הקבוע בחוזר. בנוסף לכך, לאחר שימצו את אפשרויות השיבוץ של התלמידים בכיתות מלאות, אפשר לפתוח כיתה חסרה שבה מספר תלמידים קטן מן התקן הקבוע, באישור המפקח על החינוך המיוחד. עם זאת, מספר שעות הלימוד שניתנות לכיתה חסרה נמוך מתקן השעות המלא.⁴⁵ קיומן של כיתות בחריגת תקן מעיד על תופעה של מחסור במסגרות חינוך מיוחד, שכן אחד האמצעים להתמודדות עם מחסור בכיתות חינוך מיוחד הוא פתיחת כיתות בחריגת תקן.

לפי הנתונים שהתקבלו ממשרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) נפתחו 766 כיתות חינוך מיוחד בחריגת תקן: 526 כיתות בבתי ספר (6% מתוך 8,590 כיתות) ו-240 גנים (11% מתוך 2,218 כיתות)

⁴¹ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל, [תשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך המיוחד בשנת הלימודים התשע"ז](#), חוזר מנכ"ל תשע"ז/7, ג' באדר תשע"ז, 1 במרס 2017.

⁴² קובי הלל, מנהל מרכז ויצ"ו למשפחה ע"ש רבקה זיו, דוא"ל, 22 במאי 2018.

⁴³ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, אפלייתם לרעה של תלמידי החינוך המיוחד במוסדות המוכר שאינו רשמי, 20 בדצמבר 2017; ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, [היערכות לקראת פתיחת שנת הלימודים תשע"ח – בהשתתפות שר החינוך ומנכ"ל משרד החינוך](#), 23 באוגוסט 2017.

⁴⁴ תגובת המדינה בבג"ץ 148/18, ויצ"ו – הסתדרות עולמית לנשים ציוניות נגד משרד החינוך, 11 באפריל 2018.

⁴⁵ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל, [נוהל אישור כיתות חינוך מיוחד](#), חוזר מנכ"ל נח/8(ב), ה' בניסן התשנ"ח, 1 באפריל 1998.



גן). 572 מהכיתות שנפתחו בחריגת תקן היו מעל התקן, ו-194 בתקן חסר. בשנת הלימודים תשע"ז (2015/16), מספר הכיתות בחריגות תקן היה דומה: 761 כיתות, מהן 530 מעל התקן ו-231 מתחת לתקן.

בפילוח לפי מחוז, במחוזות ירושלים והדרום נמצא השיעור הגדול ביותר של כיתות בית ספר בחריגת תקן – 8%, ובמחוזות חיפה והצפון השיעור הנמוך ביותר – 4.4%⁴⁶.

טבלה 8: כיתות חינוך מיוחד שאושרה בהן חריגת תקן, בפילוח לפי שלב חינוך ומחוז, תשע"ח (2017/18)

שיעור מכיתות חנ"מ במחוז	בתי ספר			שיעור מגני חנ"מ במחוז	גני ילדים			מחוז
	סך הכול	מתחת לתקן	מעל לתקן		סך הכול	מתחת לתקן	מעל לתקן	
8%	87	19	68	16%	42	13	29	דרום
4%	51	20	31	14%	33	6	27	חיפה
8%	172	43	129	8%	43	16	27	ירושלים
5%	98	20	78	11%	62	9	53	מרכז
4%	65	21	44	10%	26	6	20	צפון
5%	53	17	36	11%	34	4	30	תל אביב
6%	526	140	386	11%	240	54	186	סך הכול

הפילוח לפי סוג הכיתה מעלה ש-10% מכיתות החינוך המיוחד לתלמידים על רצף האוטזים ולתלמידים עם עיכוב שפתי הן כיתות בחריגת תקן.

טבלה 9: כיתות חינוך שאושרה בהן חריגת תקן, בפילוח לפי סוג כיתה, תשע"ח (2017/18)

שיעור מכיתות חנ"מ עבור אותה לקות	סך הכיתות בחריגת תקן	כיתות מתחת לתקן	כיתות מעל לתקן	
7%	153	47	106	הפרעות התנהגותיות/ רגשיות קשות
7%	32	8	24	הפרעות נפשיות קשות
6%	203	49	154	ליקויי למידה ר"ב
7%	34	13	21	מוגבלות בינונית מורכבת
8%	2	1	1	מוגבלות בראייה/ עיוורון
3%	8	6	2	מוגבלות בשמיעה/ חירשות
3%	10	4	6	מוגבלות קשה/ עמוק/ סיעודי
3%	8	8	0	מוגבלות שכלית בינונית
3%	17	5	12	מוגבלות שכלית קלה
9%	72	19	53	מעוכבי התפתחות
10%	65	15	50	מעוכבי שפה
2%	7	7	0	CP ונכויות פיזיות קשות
9%	7	0	7	משכל גבולי
10%	155	12	143	רצף האוטזים
7%	759	194	565	סך הכול

⁴⁶ משרד החינוך, כיתות בחריגת תקן תשע"ז-תשע"ח – קובץ נתונים. התקבל מדבורה מנחם, מדריכה מרכזת ארצית (חינוך מיוחד), אגף חינוך מיוחד, המינהל הפדגוגי, משרד החינוך, דוא"ל, 13 בפברואר 2018. הנתונים על כלל כיתות החינוך המיוחד נלקחו מתוך נתוני משרד החינוך, במבט רחב – מספרים על החינוך. הנתונים הופקו ב-16 במאי 2018. הנתונים אינם כוללים כיתות לחולים בבתי חולים רגילים וכיתות בחינוך הטכנולוגי העל-יסודי.



5. מתווה משרד החינוך לבינוי כיתות חינוך מיוחד במסגרת הרפורמה בחינוך המיוחד

ההתמודדות של משרד החינוך עם המחסור במסגרות חינוך מיוחד והקשיים בשיבוץ תלמידים בחינוך המיוחד, שהוצגו לעיל במסמך זה, נעשית בחודשים האחרונים כחלק משינוי כולל במערך החינוך המיוחד המקודם על ידי משרד החינוך. הרפורמה מורכבת מכמה חלקים: שינוי הליך ההשמה של תלמידי החינוך המיוחד ואיחוד ועדות ההשמה וועדות השיבוץ לוועדה מקצועית אחת – ועדת זכאות בראשות נציג משרד החינוך – באמצעות תיקון חוק החינוך המיוחד, שנדון בשבועות האחרונים בוועדת החינוך של הכנסת; הרחבת סל המענים והליווי הבית-ספרי לתלמידי חינוך מיוחד המשולבים בחינוך הרגיל; מתן מענה לסוגיות שעלו בנושא ההסעות בחינוך המיוחד, לרבות ליווי בהסעות והסעות תלמידי שילוב.⁴⁷ הרפורמה גובשה על בסיס המלצות של חמישה צוותי עבודה שפעלו בשיתוף משרד החינוך ומשרד האוצר במחצית השנייה של שנת 2017, ובהם **צוות שבחן מחסור בתשתיות פיזיות ומורכבות בשיבוץ תלמידים בחינוך המיוחד**.⁴⁸

צוות העבודה מנה בעיות במערך החינוך המיוחד הגורמות למחסור בתשתיות פיזיות: מחסור בנתונים ברמה הארצית על צורך במבנים לחינוך המיוחד, שכן המשרד נשען בעיקר על הצפת הצורך על ידי הרשויות המקומיות; היעדר כלים מתוקשבים לניהול מערך השיבוצים והבינוי של החינוך המיוחד; תקצוב לא מספק ממשרד החינוך לבניית כיתות חינוך מיוחד. כמו כן, נמצא שהרשויות המקומיות נותנות עדיפות נמוכה לבניית מוסדות חינוך מיוחד ממגוון סיבות: חלק מהתלמידים מגיעים מחוץ לרשות המקומית, ולרשות אין מחויבות כלפיהם; יש מגבלת קרקעות; המיתוג השלילי שעלול להיגרם לרשות בשל פתיחת מוסד חינוך מיוחד; העדפה לבניית מוסדות חינוך רגיל במסגרת ההקצאה של הרשות מן המשרד; עלויות בינוי גבוהות מעלויות הבינוי בחינוך הרגיל; העלויות השוטפות של מוסדות החינוך המיוחד גבוהות ביחס לגובה אגרת תלמידי החוץ.

אלה חלק מהפתרונות שהציע הצוות לבעיות אלו:

1. הגדרת נוהל למיפוי ולאיתור צרכים בחינוך המיוחד ברמת רשות ומחוז, באחריות מנהלי המחוזות ובשיתוף מינהל הפיתוח במשרד החינוך;
2. שימוש בכלים מתוקשבים למיפוי נתוני השיבוצים וההסעות, כדי לאתר אנומליות שנובעות מחוסר בתשתיות;
3. שינוי כללי ההקצאה ותיעדוף מוחלט של משרד החינוך לבינוי כיתות חינוך מיוחד;
4. מתן תמריצים לרשויות מקומיות לבניית מוסד לחינוך מיוחד ויצירת מהלכי הסדרה שיעודדו ויחייבו רשויות לבנות מוסדות לחינוך מיוחד לפי הצורך: שיפוי ריאלי של רשויות כנגד הוצאות הבינוי של החינוך המיוחד, העדפת רשויות מקומיות שבונות כיתות חינוך מיוחד בתקצוב כיתות בחינוך הרגיל, בחינה מחודשת של אגרת תלמידי חוץ ועבודה נקודתית מול רשויות שיימצא שהן פועלות באופן בלתי סביר בהקשר זה.

בטווח הקצר, הומלץ על מיפוי מיידי של חוסרים לפתיחת שנת הלימודים תשע"ט.⁴⁹

⁴⁷ משרד החינוך, מתווה השינוי בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד, מצגת שהוצגה בדיון ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 12 במרס 2018.

⁴⁸ משרד החינוך, ניתוח בעיות מערכתיות בחינוך המיוחד – תשע"ח, מצגת, ינואר 2018.

⁴⁹ שם.



בהמשך לכך, במרס 2018 הודיע משרד החינוך שבשנים 2018–2021 יוקצו 1.2 מיליארד ש"ח לבינוי כיתות חינוך מיוחד. התקציב ישמש לבניית 1,150 כיתות חינוך מיוחד – 300 כיתות בכל אחת מן השנים 2018–2020, ו-250 כיתות בשנת 2021.⁵⁰

מתווה זה גובש על בסיס מיפוי צרכים מקיף בחינוך המיוחד שערך מינהל הפיתוח במשרד החינוך עם מנהלי מחוזות משרד החינוך והפיקוח על החינוך המיוחד בדצמבר 2017. המיפוי מבוסס על כלל הבקשות של הרשויות המקומיות לבינוי כיתות בחינוך המיוחד ועל צרכים שהועלו על ידי הפיקוח המחוזי באגף חינוך מיוחד בשנת 2017. כלולים בו פרויקטים ברמות שונות של היתכנות ושל זמינות לביצוע, ובהם פרויקטים שכבר תוקצבו על ידי מינהל הפיתוח במשרד ואושרו לביצוע, לצד פרויקטים שהצורך בהם עדיין לא נבחן ולא נדון על ידי הגורמים המוסמכים במשרד החינוך ופרויקטים שנדחו על ידי משרד החינוך בעבר.⁵¹

בסך הכול, במיפוי משרד החינוך נמנו קרוב ל-300 פרויקטים, ובכללם כ-1,850 כיתות חינוך מיוחד – 470 מהן לתלמידים על הרצף האוטיסטי, 338 לתלמידים עם הפרעת התנהגותיות ורגשיות קשות, 283 לתלמידים עם לקויות למידה ו-274 לתלמידים עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברמות שונות. הרשויות המקומיות שבהן מספר כיתות החינוך המיוחד הנדרש הוא הגדול ביותר: ירושלים – 226 כיתות; תל אביב-יפו – 128 כיתות; בני ברק – 104 כיתות; אשדוד – 89 כיתות; נצרת – 84 כיתות.⁵²

להלן פירוט נתוני המיפוי של משרד החינוך מדצמבר 2017 על הצורך בכיתות חינוך מיוחד, לפי סוג כיתה.

טבלה 10: הצורך בכיתות חינוך מיוחד לפי סוג כיתה, מיפוי משרד החינוך, דצמבר 2017

שיעור מכלל הכיתות	מספר כיתות שזוהה צורך בהן	סוג כיתה
25%	470	אוטיזם
18%	338	הפרעות התנהגותיות ורגשיות קשות
15%	283	ליקוי למידה רב-בעייתיים
15%	274	מוגבלות שכלית התפתחותית ברמות שונות
7%	131	עיכוב התפתחותי
6%	116	שיתוק מוחין ונכויות פיזיות קשות
6%	106	הפרעות נפשיות
3%	62	לא הוגדר/ ריבוי מוגבלויות
2%	42	עיכוב שפתי
2%	30	חירשים וכבדי שמיעה
100%	1,852	סך הכול

ממינהל הפיתוח במשרד החינוך נמסר כי בימים אלו מצוי משרד החינוך בשלבים האחרונים של בחינה מדויקת של הפרויקטים בכל מחוז וגיבוש רשימת כיתות חינוך מיוחד שיתוקצבו ברשויות המקומיות בכל אחד משלבי החינוך, סוגי המסגרות וסוגי הכיתות בחינוך המיוחד בשנת הלימודים הקרובה. זאת בהתאם להערכת המינהל על כיתות החינוך המיוחד הזמינות לתקצוב לפי זמינות הקרקעות לבינוי ולפי

⁵⁰ משרד החינוך, מתווה השינוי בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד, מצגת שהוצגה בדיון ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 12 במרס 2018.

⁵¹ רם נהרי, מתכנן מחוז הדרום, מינהל הפיתוח משרד החינוך, שיחת טלפון, 13 ביוני 2018.

⁵² משרד החינוך, מינהל הפיתוח, רשימת פרויקטים בחינוך המיוחד – קובץ מרוכז 2017, התקבל באמצעות הילה פאר-סיקרין, מנהלת תחום (תיאום פעילות המשרד מול ועדות הכנסת), משרד החינוך, דוא"ל, 13 ביוני 2018.



מצבם התכנוני של הפרויקטים. סיום תהליך המיפוי צפוי בתוך כחודש. הובהר כי בינוי כיתות בחינוך המיוחד לפי המתווה יבוצע במסגרת תוכנית החומש של משרד החינוך לבינוי כיתות לשנים 2017–2021.⁵³

נציין כי בתוכנית החומש לשנים 2017–2021 מתוכנן בינוי של כ-16,000 כיתות לימוד. תוכנית תקצוב הכיתות לחומש 2017–2021, שהוצגה בדיון ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ביולי 2017, לא כללה התייחסות מפורטת לבינוי כיתות חינוך מיוחד. נציגי משרד החינוך ציינו בדיון שבעת קביעת סדר העדיפויות לתקצוב בקשות לבנייה חדשה, יש עדיפות לבינוי כיתות חינוך מיוחד. נציגי ארגונים העוסקים בזכויות ילדים עם צרכים מיוחדים והנציבות לשוויון זכויות אנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים העלו בדיון את הצורך בבינוי כיתות חינוך מיוחד. בסיכום הדיון קרא יושב-ראש הוועדה למשרד החינוך לתעדף בנייה של כיתות לימוד ובתי ספר של החינוך המיוחד, ובפרט בתי ספר לתלמידים על הרצף האוטיסטי.⁵⁴

אשר לתמריצים לבינוי כיתות חינוך מיוחד, ממשרד החינוך נמסר שבשלב הראשון כל כיתות החינוך המיוחד שרשויות מקומיות ביקשו בשנת 2018 נכנסו ל"מסלול ירוק", והן מתוקצבות באופן אוטומטי מבלי לגרוע מסך הזכאות של הרשות המקומית לכיתות לימוד. בשלב השני צפוי לעלות מפתח התקצוב למ"ר של משרד החינוך עבור כיתות חינוך מיוחד, שישקף את העלות בפועל של בניית כיתות חינוך מיוחד. שלב זה צפוי להיכנס לתוקף עם התקדמות הרפורמה בחינוך המיוחד, וככל שיאושר התיקון לחוק החינוך המיוחד הנדון בימים אלו בוועדת החינוך של הכנסת.⁵⁵ מנגד, מן המרכז לשלטון מקומי נמסר שאף שנציגיו היו שותפים לגיבוש עקרונות המתווה לבינוי כיתות בחינוך המיוחד, הם לא היו שותפים לקביעת התמריצים ולא הוצג בפניהם מסמך רשמי המפרט אותם.⁵⁶

קובי הלל מארגון ויצ"ו, המייצג פורום ארגונים שבבעלותם מוסדות חינוך מיוחד מוכר שאינו רשמי, ציין כי ככלל, בעלויות על מוסדות חינוך מיוחד בחינוך המוכר שאינו רשמי אינן שותפות להליך התכנון והמיפוי של צרכים בחינוך המיוחד. נציגיהן לא הוזמנו להשתתף בדיונים סביב ההחלטה על המתווה להקמת כ-1,200 כיתות נוספות בחינוך המיוחד, אף שהם פנו בעניין זה למשרד החינוך.⁵⁷

אמיתי שוחט מנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מסר שהנציבות מקדמת בברכה את פעילות המשרד להתמודדות עם המחסור במסגרות חינוך מיוחד, ובמיוחד את ההתייחסות לנושא תמרוץ הרשויות המקומיות לבניית מסגרות חינוך מיוחד. עם זאת, על פי תפיסת הנציבות, הרחבת השילוב של ילדים עם מוגבלות בחינוך הרגיל תצמצם את הצורך במסגרות חינוך מיוחד. לדבריו, כל עוד משרד החינוך לא יגדיר לעצמו את העלאת אחוזי השילוב ואיכות השילוב כמשימה מרכזית שלו, ולא רק את שימור המצב הקיים, המצב לא ישתנה, והגידול במספר מסגרות החינוך המיוחד יימשך. כמו כן, אף שיש צורך במסגרות חינוך מיוחד לילדים שיבחרו ללמוד במסגרות מסוג זה, מן הראוי לבנות מסגרות אלו סמוך ככל האפשר למסגרות של החינוך הרגיל ובשילוב עימן. מצב זה יאפשר לנצל הזדמנויות שונות של שילוב תלמידי המסגרות של החינוך המיוחד, ואף יאפשר למוסדות החינוך הרגיל להשתמש במשאבים של מסגרות החינוך המיוחד כדי לתת מענה לילדים המשולבים. לא ברור אם במתווה שמקדם משרד החינוך הוקדשה מחשבה לנושא זה. הנציבות מציעה שהפתרון לקושי בשיבוץ תלמידי חינוך מיוחד ולקושי של תלמידי החינוך המיוחד המוסעים למרחקים ארוכים יינתן באמצעות חלוקה של מחוזות משרד החינוך לתתי-מחוזות שבהם יהיו חייבים למצוא פתרונות שיבוץ לתלמידים. עוד מוצע שבמידת הצורך יתאפשר שיבוץ

⁵³ גנאדי קמנצקי, מנהל אגף א' מיפוי ותכנון, מינהל הפיתוח, משרד החינוך, שיחת טלפון, 29 במאי 2018.

⁵⁴ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, [הצגת תוכנית החומש לבינוי מוסדות חינוך](#), 10 ביולי 2017.

⁵⁵ הילה פאר-סיקרון, מנהלת תחום (תיאום פעילות המשרד מול ועדות הכנסת), משרד החינוך, דוא"ל, 13 ביוני 2018.

⁵⁶ מיכל מנקס, סמנכ"ל חינוך וחברה במרכז לשלטון מקומי, שיחת טלפון, 21 במאי 2018.

⁵⁷ קובי הלל, מנהל מרכז ויצ"ו למשפחה ע"ש רבקה זיו, דוא"ל, 22 במאי 2018.



למסגרות חינוך מיוחד שלא על פי השייכות המחוזית, אלא תוך מתן עדיפות לשיקול המרחק מבית הספר לבית התלמיד.⁵⁸

נציגי ארגונים העוסקים בזכויות תלמידים עם צרכים מיוחדים טענו אף הם, בהמשך להצגת מתווה משרד החינוך, שפתיחת מסגרות חינוך מיוחד חדשות בלי לתת מענה לסוגיית הזכות לשילוב ובלי להשוות את השירותים הניתנים לילדים במסגרות חינוך מיוחד לשירותים הניתנים לילדים המשולבים בחינוך הרגיל עלולה לקבע את המצב הקיים וליצור הסללה של תלמידים למסגרות החינוך המיוחד, אף שהיה אפשר לשלב תלמידים אלו במסגרות חינוך רגילות אילו היו מקבלים בהן את התקציבים ואת התמיכה הנדרשים.⁵⁹

⁵⁸ אמיתי שוחט, מנהל תחום שילוב בחינוך, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים, דוא"ל, 29 במאי 2018.

⁵⁹ אביבית אהרונוף, ארגון בזכות, דוא"ל, 22 במאי 2018; רויטל לך-כהן, קואליציית הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, דוא"ל, 21 במאי 2018.



נספח 1

נתונים על רשויות מקומיות שאין בהן מסגרות חינוך מיוחד למוגבלויות מסוימות ועל תלמידי החינוך המיוחד ברשויות אלו, לפי מחוז, תשע"ז (2016/17)

א. מחוז דרום

<u>חינוך קדם-יסודי</u>					
סוג כיתה	מספר רשויות שאין בהן מסגרות	שיעור מכלל רשויות במחוז	מספר ילדים במסגרות חנ"מ ברשויות אלו	מרחק נסיעה ממוצע ברשויות שיש בהן מסגרות (ק"מ)*	מרחק נסיעה ממוצע ברשויות שאין בהן מסגרות (ק"מ)*
אוטיזם	26	65%	10	2.7	21.8
הפרעות התנהגותיות רגשיות	40	100%	16	/	2.5
חירשות/ כבדות שמיעה	31	78%	2	6.9	22.9
מוגבלות שכלית התפתחותית	26	65%	2	19.3	27.7
שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה	36	90%	13	6.4	21.6
<u>חינוך יסודי ועל-יסודי</u>					
אוטיזם	28	70%	11	7.7	24.2
הפרעות התנהגותיות רגשיות	23	58%	40	11.2	21.4
הפרעות נפשיות	4	10%	18	14.4	31.9
חירשות/ כבדות שמיעה	30	75%	6	7.6	19.5
מוגבלות שכלית התפתחותית	26	65%	28	9.1	25.1
שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה	37	93%	36	5.5	12.4

*הנתונים על הסעות תלמידי החינוך המיוחד כוללים גם תלמידי חינוך מיוחד המשולבים בחינוך הרגיל.

ב. מחוז חיפה

<u>חינוך קדם-יסודי</u>					
סוג כיתה	מספר רשויות שאין בהן מסגרות	שיעור מכלל רשויות במחוז	מספר ילדים במסגרות חנ"מ ברשויות אלו	מרחק נסיעה ממוצע ברשויות שיש בהן מסגרות (ק"מ)*	מרחק נסיעה ממוצע ברשויות שאין בהן מסגרות (ק"מ)*
אוטיזם	19	63%	13	4.6	13.3
הפרעות התנהגותיות- רגשיות	26	87%	37	5.1	2.0
חירשות/ כבדות שמיעה	27	90%	1	3.7	23.2
מוגבלות שכלית התפתחותית	25	83%	10	10.4	18.6
שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה	26	87%	17	3.7	9.5



הכנסת

חינוך יסודי ועל-יסודי					
15.5	9.9	16	50%	15	אוטיזם
12.9	23.2	17	27%	8	הפרעות התנהגותיות רגשיות
32.6	16.9	17	80%	24	הפרעות נפשיות
14.7	6.7	106	83%	25	חירשות/ כבדות שמיעה
14.9	14.6	27	63%	19	מוגבלות שכלית התפתחותית
12.2	6.2	163	83%	25	שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה

*הנתונים על הסעות תלמידי החינוך המיוחד כוללים גם תלמידי חינוך מיוחד המשולבים בחינוך הרגיל.

ג. מחוז ירושלים⁶⁰

חינוך קדם-יסודי					
מרחק נסיעה ממוצע ברשויות שאין בהן מסגרות (ק"מ)*	מרחק נסיעה ממוצע ברשויות שיש בהן מסגרות (ק"מ)*	מספר ילדים במסגרות חנ"מ ברשויות אלו	שיעור מכלל רשויות במחוז	מספר רשויות שאין בהן מסגרות	סוג כיתה
12.8	3.2	6	67%	20	אוטיזם
7.1	5.6	74	77%	23	הפרעות התנהגותיות רגשיות
15.2	1.8	2	87%	26	חירשות/ כבדות שמיעה
30.8	23.5	1	83%	25	מוגבלות שכלית התפתחותית
16.9	3.1	3	90%	27	שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה
חינוך יסודי ועל-יסודי					
20.8	13.1	3	50%	15	אוטיזם
15.2	13.3	5	27%	8	הפרעות התנהגותיות רגשיות
14.7	9.8	32	80%	24	הפרעות נפשיות
8.4	/	2	83%	25	חירשות/ כבדות שמיעה
22.0	19.6	7	63%	19	מוגבלות שכלית התפתחותית
17.5	0.0	4	83%	25	שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה

*הנתונים על הסעות תלמידי החינוך המיוחד כוללים גם תלמידי חינוך מיוחד המשולבים בחינוך הרגיל.

⁶⁰ הנתונים על הסעות במחוז ירושלים אינם כוללים נתונים על תלמידים המתגוררים בעיר ירושלים עצמה.



ד. מחוז מרכז

חינוך קדם-יסודי					
סוג כיתה	מספר רשויות שאין בהן מסגרות	שיעור מכלל רשויות במחוז	מספר ילדים במסגרות חנ"מ ברשויות אלו	מרחק נסיעה ממוצע ברשויות שיש בהן מסגרות (ק"מ)*	מרחק נסיעה ממוצע ברשויות שאין בהן מסגרות (ק"מ)*
אוטיזם	25	46%	8	3.6	8.9
הפרעות התנהגותיות רגשיות	51	94%	76	7.3	4.8
חירשות/ כבדות שמיעה	50	93%	5	4.0	16.0
מוגבלות שכלית התפתחותית	47	87%	30	5.5	13.0
שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה	51	94%	20	5.3	13.8
חינוך יסודי ועל-יסודי					
אוטיזם	36	67%	30	7.5	15.2
הפרעות התנהגותיות רגשיות	26	48%	41	16.4	14.5
הפרעות נפשיות	45	83%	30	26.8	12.7
חירשות/ כבדות שמיעה	50	93%	6	6.5	14.3
מוגבלות שכלית התפתחותית	42	78%	52	11.8	14.6
שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה	48	89%	18	7.7	16.1

*הנתונים על הסעות תלמידי החינוך המיוחד כוללים גם תלמידי חינוך מיוחד המשולבים בחינוך הרגיל.

ה. מחוז צפון

חינוך קדם-יסודי					
סוג כיתה	מספר רשויות שאין בהן מסגרות	שיעור מכלל רשויות במחוז	מספר ילדים במסגרות חנ"מ ברשויות אלו	מרחק נסיעה ממוצע ברשויות שיש בהן מסגרות (ק"מ)*	מרחק נסיעה ממוצע ברשויות שאין בהן מסגרות (ק"מ)*
אוטיזם	70	74%	15	6.0	16.1
הפרעות התנהגותיות רגשיות	94	100%	33	/	6.0
חירשות/ כבדות שמיעה	90	96%	3	1.9	20.3
מוגבלות שכלית התפתחותית	83	88%	14	8.5	20.8
שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה	89	95%	18	9.6	19.1
חינוך יסודי ועל-יסודי					
אוטיזם	74	79%	16	17.6	23.8
הפרעות התנהגותיות רגשיות	64	68%	91	16.9	17.0



32.3	51.7	20	95%	89	הפרעות נפשיות
14.2	3.8	5	96%	90	חירשות/ כבדות שמיעה
17.0	7.9	56	74%	70	מוגבלות שכלית התפתחותית
13.1	6.6	69	94%	88	שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה

*הנתונים על הסעות תלמידי החינוך המיוחד כוללים גם תלמידי חינוך מיוחד המשולבים בחינוך הרגיל.

1. מחוז תל-אביב⁶¹

חינוך קדם-יסודי					
סוג כיתה	מספר רשויות שאין בהן מסגרות	שיעור מכלל רשויות במחוז	מספר ילדים במסגרות חנ"מ ברשויות אלו	מרחק נסיעה ממוצע ברשויות שיש בהן מסגרות (ק"מ)*	מרחק נסיעה ממוצע ברשויות שאין בהן מסגרות (ק"מ)*
אוטיזם	5	31%	2	2.9	4.7
הפרעות התנהגותיות רגשיות	12	75%	70	3.8	3.8
חירשות/ כבדות שמיעה	13	81%	1	5.0	11.9
מוגבלות שכלית התפתחותית	11	69%	1	7.9	9.3
שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה	12	75%	4	3.9	10.8
חינוך יסודי ועל-יסודי					
אוטיזם	4	75%	1	5.6	7.0
הפרעות התנהגותיות רגשיות	4	25%	7	8.4	6.9
הפרעות נפשיות	11	69%	9	16.8	14.8
חירשות/ כבדות שמיעה	15	94%	8	/	9.4
מוגבלות שכלית התפתחותית	9	56%	3	8.3	8.9
שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה	13	81%	7	3.3	10.0

*הנתונים על הסעות תלמידי החינוך המיוחד כוללים גם תלמידי חינוך מיוחד המשולבים בחינוך הרגיל.

⁶¹ הנתונים על הסעות במחוז תל אביב אינם כוללים נתונים על תלמידי חינוך מיוחד תושבי תל אביב ובני ברק.



נספח 2

**מספר תלמידי החינוך המיוחד (חנ"מ) המתגוררים ברשות מקומית
ומספר המקומות במסגרות חינוך מיוחד באותה הרשות לפי סוג כיתה, תשע"ז
(2016/17)**

א. אוטיזם

בתי ספר וכיתות חינוך מיוחד				גני חינוך מיוחד			
פער	מקומות במסגרות חנ"מ	תלמידים במסגרות חנ"מ	רשות	פער	מקומות במסגרות חנ"מ	תלמידים במסגרות חנ"מ	רשות
9%	1,134	1,032	ירושלים	-5%	259	273	ירושלים
0%	411	410	פתח תקווה	-13%	128	145	תל אביב-יפו
13%	419	364	תל אביב-יפו	-22%	102	124	ראשון לציון
-2%	336	343	חיפה	-2%	121	123	אשדוד
1%	305	302	רחובות	-80%	64	115	פתח תקווה
-1%	274	276	ראשון לציון	-10%	104	114	באר שבע
-2%	243	249	אשדוד	-58%	71	112	חולון
-6%	213	225	באר שבע	-5%	103	108	נתניה
-1%	157	159	נתניה	-28%	74	95	חיפה
-6%	134	142	אשקלון	-18%	72	85	רחובות
1%	126	125	עמק המעיינות	-6%	80	85	בת ים
0%	108	108	בת ים	-3%	70	72	רמת גן
1%	102	101	הרצליה	-23%	52	64	אשקלון
-7%	82	88	בית שמש	-19%	54	64	רמלה
0%	85	85	הגליל התחתון	-6%	53	56	מודיעין מכבים רעות

ב. הפרעות התנהגותיות רגשיות קשות

בתי ספר וכיתות חינוך מיוחד				גני חינוך מיוחד			
תלמידים במסגרות חנ"מ	רשות	תלמידים במסגרות חנ"מ	רשות	תלמידים במסגרות חנ"מ	רשות	תלמידים במסגרות חנ"מ	רשות
-7%	2,524	2702	ירושלים	-105%	100	205	ירושלים
5%	702	666	מטה בנימין	-53%	87	133	בני ברק
30%	861	601	מודיעין מכבים רעות	-35%	71	96	מטה בנימין
18%	612	500	תל אביב-יפו	-115%	39	84	בית שמש
18%	604	496	חיפה	-313%	16	66	חיפה
36%	737	473	בית שמש	-31%	29	38	מודיעין מכבים רעות
7%	432	401	מעלה אדומים	-73%	22	38	תל אביב-יפו
0%	300	299	עפולה	/	0	25	רחובות



הכנסת

15%	303	257	בני ברק	/	0	22	הרצליה
-8%	222	239	גוש עציון	-100%	10	20	נתניה
21%	291	229	הרצליה	/	0	17	ביתר עילית
20%	286	228	לוד	/	0	17	קריית יערים
10%	242	217	פתח תקווה	0%	16	16	אלעד
4%	222	213	אשדוד	-7%	14	15	אפרתה
2%	200	197	מטה יהודה	55%	33	15	גוש עציון

ג. חירשות/ כבדות שמיעה

בתי ספר וכיתות חינוך מיוחד				גני חינוך מיוחד			
תלמידים במסגרות חינ"מ	רשות	תלמידים במסגרות חינ"מ	רשות	תלמידים במסגרות חינ"מ	רשות	תלמידים במסגרות חינ"מ	רשות
-3%	194	200	ירושלים	-31%	52	68	ירושלים
8%	163	150	תל אביב- יפו	0%	42	42	חיפה
1%	94	93	שגב שלום	-120%	15	33	אל קסום
-6%	81	86	נצרת	0%	26	26	אשדוד
0%	77	77	אל קסום	0%	25	25	סח'נין
0%	59	59	זבולון	0%	19	19	שגב שלום
0%	57	57	אבו סנאן	0%	18	18	באר שבע
0%	51	51	יהוד נווה אפרים	0%	18	18	תל שבע
2%	52	51	באר שבע	-89%	9	17	תל אביב- יפו
2%	47	46	אום אל- פחם	-88%	8	15	נצרת

ד. מוגבלות שכלית התפתחותית

בתי ספר וכיתות חינוך מיוחד				גני חינוך מיוחד			
תלמידים במסגרות חינ"מ	רשות	תלמידים במסגרות חינ"מ	רשות	תלמידים במסגרות חינ"מ	רשות	תלמידים במסגרות חינ"מ	רשות
1%	1802	1779	ירושלים	-1%	202	205	ירושלים
-2%	467	478	בני ברק	-19%	83	99	בני ברק
18%	421	345	חיפה	46%	67	36	חיפה
6%	358	335	אשדוד	-31%	26	34	אשדוד
19%	374	302	באר שבע	-233%	9	30	תל אביב- יפו
-13%	235	265	תל אביב- יפו	42%	48	28	רמלה
-2%	250	255	נצרת	-42%	19	27	בית שמש
8%	216	199	אכסאל	13%	30	26	אכסאל
2%	195	191	טירה	-30%	20	26	רהט
26%	233	172	נתניה	8%	26	24	פתח תקווה
7%	184	172	רמלה	-21%	19	23	ביתר עילית



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

0%	150	150	ראשון לציון	12%	26	23	מודיעין עילית
-12%	152	170	רהט	15%	27	23	רחובות
-5%	151	158	אשקלון	-11%	19	21	מרחבים
15%	166	141	פתח תקווה	33%	27	18	כפר סבא

ה. שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה

בתי ספר				גני ילדים			
בתי ספר וכיתות חינוך מיוחד	גני חינוך מיוחד	בתי ספר וכיתות חינוך מיוחד	גני חינוך מיוחד	בתי ספר וכיתות חינוך מיוחד	גני חינוך מיוחד	בתי ספר וכיתות חינוך מיוחד	גני חינוך מיוחד
4%	337	322	ירושלים	11%	157	140	ירושלים
24%	204	156	תל אביב-יפו	24%	55	42	באר יעקב
5%	86	82	חולון	11%	38	34	באר שבע
-21%	66	80	חיפה	4%	28	27	רמת גן
3%	63	61	עפולה	-286%	7	27	תל אביב-יפו
6%	65	61	ראשון לציון	9%	23	21	תל שבע
0%	56	56	תל שבע	-5%	19	20	ראשון לציון
0%	51	51	כפר כנא	-46%	13	19	בית שמש
19%	54	44	ערערה	5%	19	18	פתח תקווה
0%	39	39	מג'ד אל-כרום	35%	23	15	אשדוד

ו. הפרעות נפשיות קשות – תלמידים בבתי ספר וכיתות חנ"מ בלבד

רשות	תלמידים במסגרות חנ"מ ברשות	מקומות במסגרות חנ"מ ברשות	פער
ירושלים	212	149	-42%
חדרה	159	161	1%
גזר	144	151	5%
אבן יהודה	112	122	8%
עמק חפר	110	115	4%
אופקים	105	107	2%
פרדס חנה-כרכור	102	105	3%
זבולון	98	100	2%
קריית יערים	98	98	0%
חולון	95	99	4%
תל אביב-יפו	84	84	0%
עמק המעינות	83	90	8%
דרום השרון	78	78	0%
הוד השרון	64	55	-16%



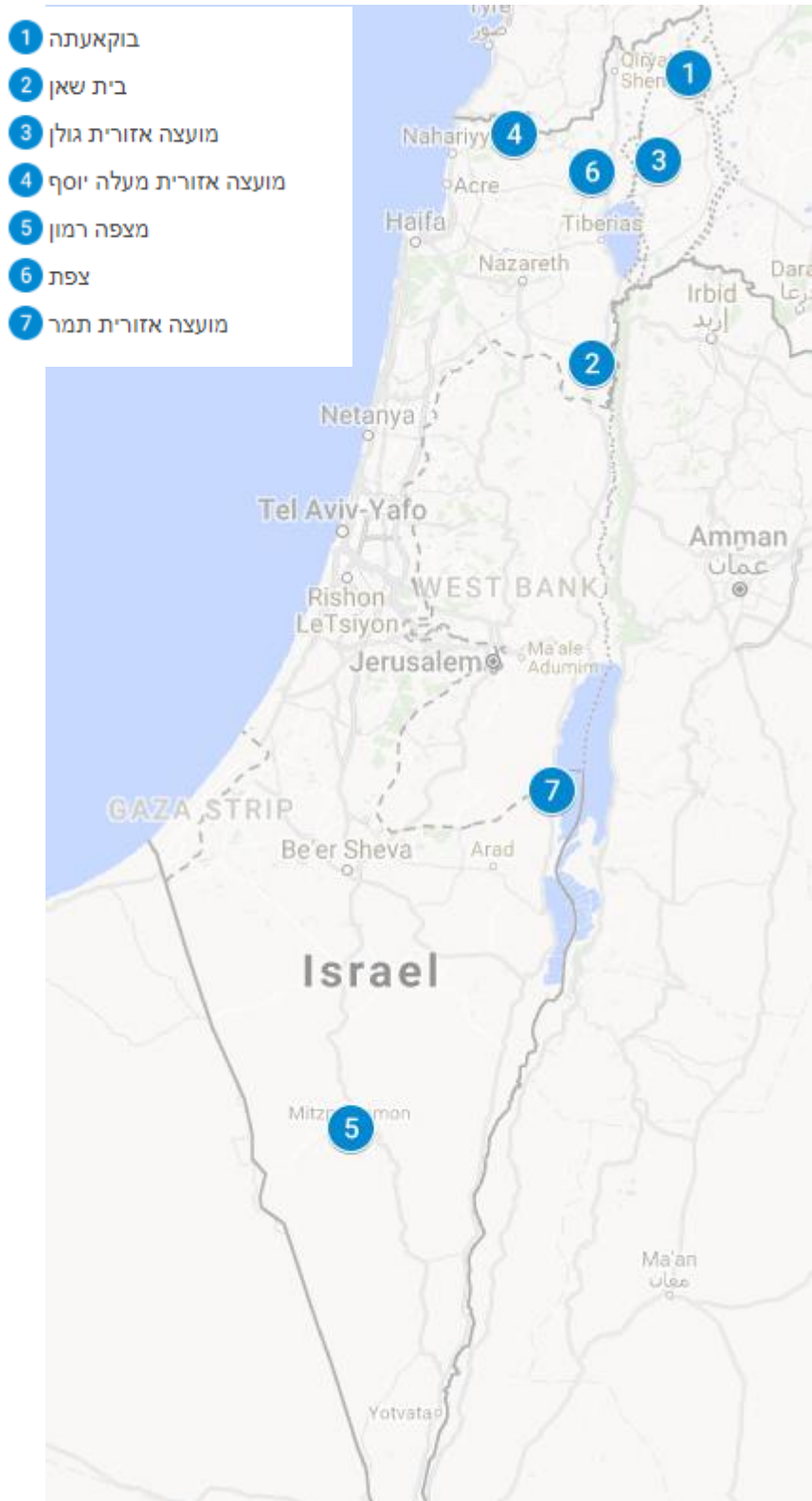
הכנסת

מרכז המחקר והמידע

נספח 3

מיפוי היישובים שמהם מוסעים תלמידי חינוך מיוחד יותר מ-60 ק"מ למסגרת חינוכית לפי מוגבלות, תשע"ז (2016/17)

א. אוטיזם

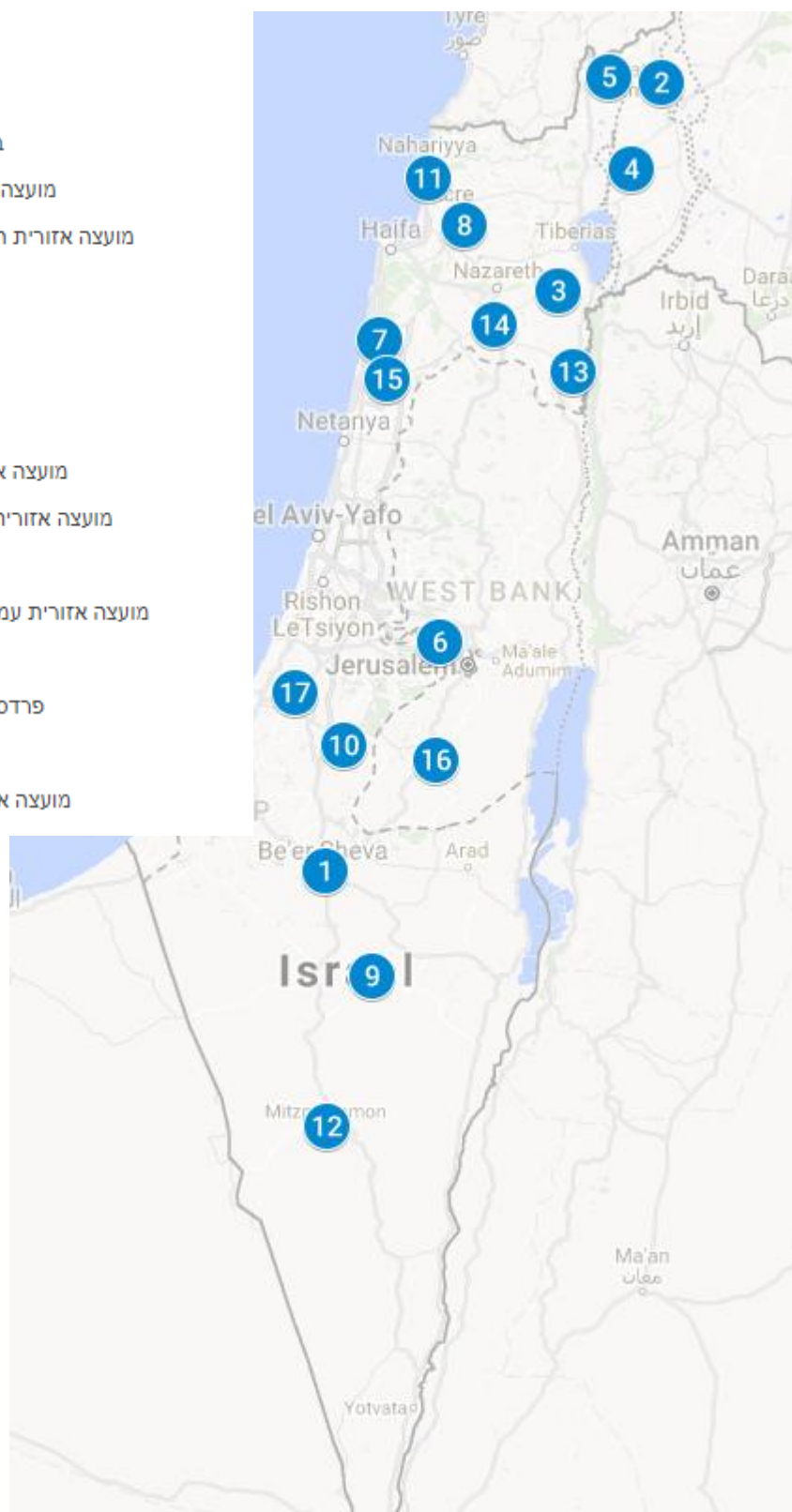


הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ב. הפרעות התנהגותיות-רגשיות (ADHD)

- 1 באר שבע
- 2 בוקעתה
- 3 בקעת הירדן
- 4 מועצה אזורית גולן
- 5 מועצה אזורית הגליל העליון
- 6 הר אדר
- 7 זכרון יעקב
- 8 טמרה
- 9 ירוחם
- 10 מועצה אזורית לכיש
- 11 מועצה אזורית מטה אשר
- 12 מצפה רמון
- 13 מועצה אזורית עמק המעינות
- 14 עפולה
- 15 פרדס חנה כרכור
- 16 קרית ארבע
- 17 מועצה אזורית שפיר



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ג. הפרעות נפשיות



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ד. חירשות/ כבדות שמיעה

1 בוקעאתה

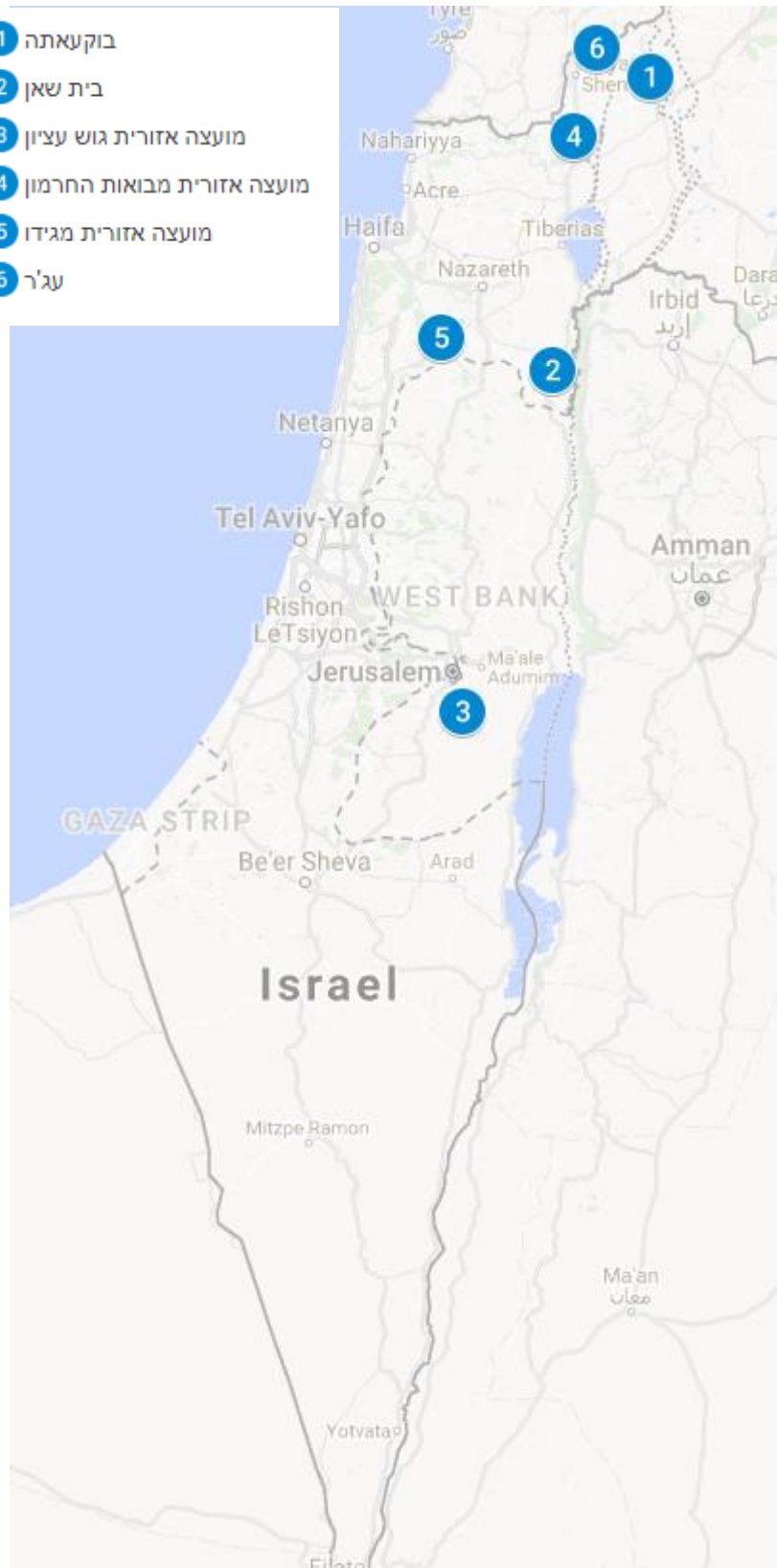
2 בית שאן

3 מועצה אזורית גוש עציון

4 מועצה אזורית מבואות החרמון

5 מועצה אזורית מגידו

6 עג'ר



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

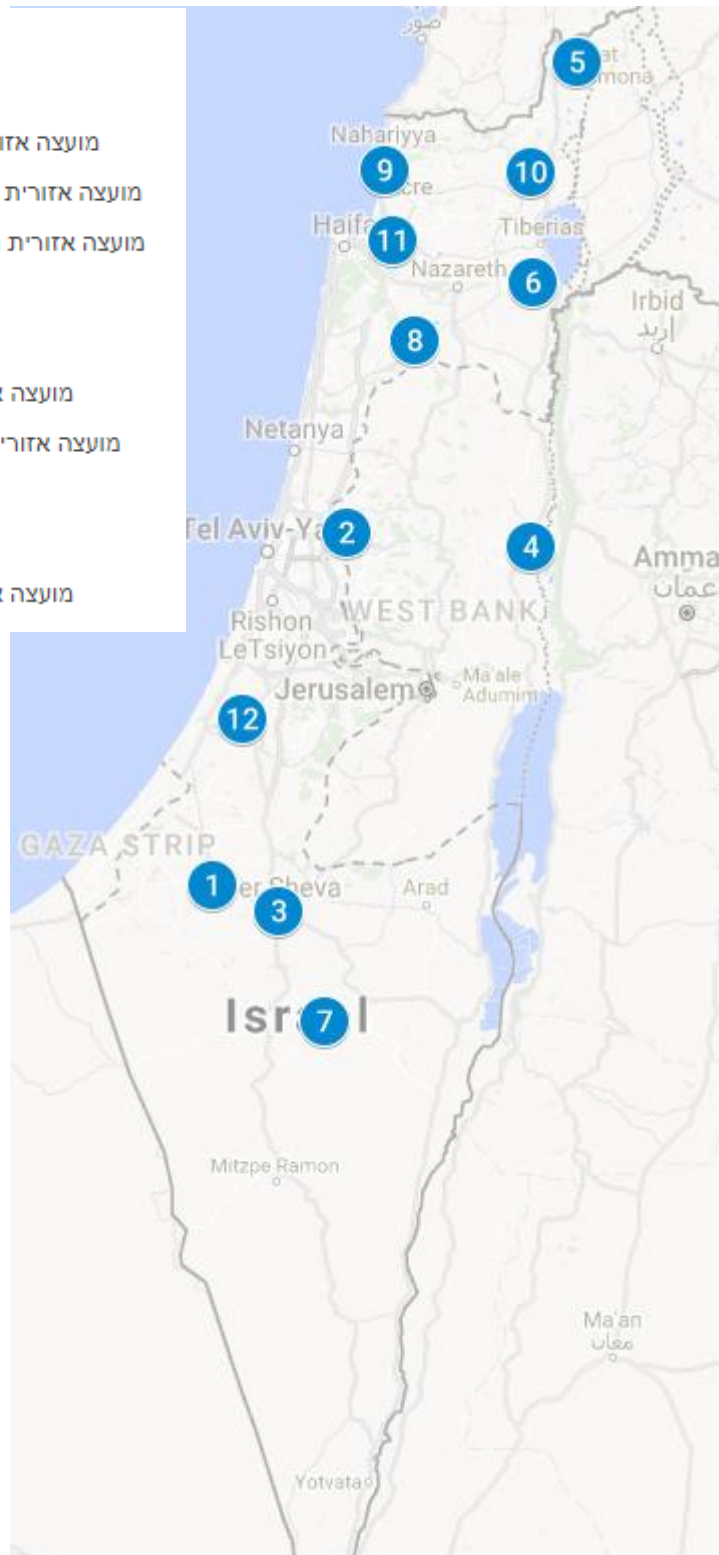
ה. מוגבלות שכלית התפתחותית ברמות שונות

- 1 אופקים
- 2 אריאל
- 3 מועצה אזורית אשכול
- 4 בוקעתא
- 5 מועצה אזורית גולן
- 6 דימונה
- 7 מועצה אזורית הערבה התיכונה
- 8 חיפה
- 9 חצור הגלילית
- 10 כפר ורדים
- 11 מבשרת ציון
- 12 מועצה אזורית מטה אשר
- 13 מצפה רמון
- 14 מועצה אזורית מרום הגליל
- 15 נצרת
- 16 עג'ר
- 17 מועצה אזורית עמק המעינות
- 18 ערד
- 19 פרס חנה כרכור
- 20 צפת
- 21 קרית גת
- 22 רמלה
- 23 מועצה אזורית רמת הנגב



1. שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה

- 1 אופקים
- 2 אורנית
- 3 מועצה אזורית אלקסום
- 4 מועצה אזורית בקעת הירדן
- 5 מועצה אזורית הגליל העליון
- 6 יבנאל
- 7 ירוחם
- 8 מועצה אזורית מגידו
- 9 מועצה אזורית מטה אשר
- 10 צפת
- 11 קרית אתא
- 12 מועצה אזורית שפיר



הכנסת

מרכז המחקר והמידע