



תלמידים עם מוגבלויות המשולבים בחינוך הרגיל: נתונים ובחינת השלכות הרפורמה בחינוך המיוחד

כתיבה: אתי וייסבלאי | אישור: יובל וורגן
תאריך: ט"ו בסיוון תשפ"ג, 4 ביוני 2023

סקירה

תוכן עניינים

| | | |
|---------|--|-----|
| 1..... | תמצית..... | 1 |
| 3..... | מבוא: שילוב תלמידים עם מוגבלויות בחינוך הרגיל במסגרת מערכת החינוך המיוחד | 1.1 |
| 4..... | 1.1 תקציב השילוב..... | 1.1 |
| 5..... | 1.2 הרפורמה בחינוך המיוחד ושילוב תלמידים עם מוגבלויות בחינוך הרגיל..... | 1.2 |
| 8..... | 1.3 הקמת ועדת שפירא – החינוך בראי החינוך המיוחד 2023..... | 1.3 |
| 8..... | 2. פעילות ועדות החינוך המיוחד: קביעת זכאות תלמידים לשירותי חינוך מיוחדים..... | 2. |
| 9..... | 2.1 נתונים על עבודת ועדות החינוך המיוחד..... | 2.1 |
| 11..... | 3. בחירת הורים בסוג המסגרת שבה ילמד ילדם..... | 3. |
| 13..... | 4. נתונים על שירותים לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל..... | 4. |
| 15..... | 4.1 שילוב תלמידים עם מוגבלות שכיחה בחינוך הרגיל באמצעות סל אישי..... | 4.1 |
| 16..... | 4.2 שירותים לתלמידי עם מוגבלות שכיחה המשולבים בחינוך הרגיל..... | 4.2 |

תמצית

במערכת החינוך המיוחד לומדים כ-300,000 תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים בהם כ-180,000 תלמידים משולבים בחינוך הרגיל. במסמך שלהלן שנכתב לבקשת יו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, חה"כ יוסי טייב, לקראת דיון הוועדה בנושא: שילוב בחינוך רגיל של תלמידים עם מוגבלויות, יוצגו נתונים מרכזיים אודות תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל, הליך קביעת הזכאות של תלמידים לשירותי חינוך מיוחדים וסוגי השירותים שתלמידים משולבים זכאים להם במסגרות החינוך הרגיל. המסמך יציג בהרחבה שתי סוגיות הקשורות בתיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד (הרפורמה בחינוך המיוחד) והשלכותיו: בחירת הורים בסוג המסגרת שבה ילמד ילדם ושירותים לתלמידי חינוך מיוחד עם מוגבלויות שכיחות המשולבים בחינוך הרגיל.

בין הממצאים העולים מן המסמך:

❖ **בשנת הלימודים תשפ"ג (2022/23) לומדים במערכת החינוך כ-178,000 תלמידים עם מוגבלויות המשולבים בחינוך הרגיל. חלקם של התלמידים המשולבים מבין תלמידי החינוך המיוחד כמעט ולא השתנה מזה למעלה מעשור והוא עומד על כ-60% מכלל תלמידי החינוך המיוחד.**

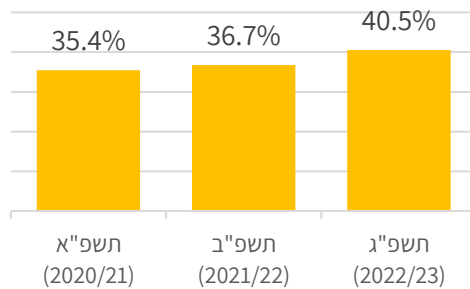
❖ תקציב משרד החינוך לשירותי בסיס לתלמידים משולבים בחינוך הרגיל – שעות הוראה וסייעות, עומד על כארבעה מיליארד ש"ח בשנת הלימודים תשפ"ג. מאז שנת הלימודים תשע"ו (2015/16) תקציב זה כמעט והוכפל.

❖ **החל משנת הלימודים תשפ"א (2020/21) מיושם במלואו תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד במסגרת הרפורמה בחינוך המיוחד.** בשינויי החקיקה שנעשו כחלק מן הרפורמה בחינוך המיוחד הושם דגש על קידום שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים. עם זאת בשנים שחלפו מאז הועלה כנגדה ביקורת חריפה, בין השאר, בהקשר של שילוב תלמידים עם מוגבלויות בחינוך הרגיל.

❖ הרשות הארצית למדידה והערכה במשרד החינוך פרסמה לאחרונה ממצאי מחקר מעקב על מהלך ההכלה וההשתלבות בשנים תשע"ט-תשע"ב. בין ממצאי המחקר: ירידה בתפיסת תרומת ההכלה לתלמיד המשולב, בקרב מחנכים, בין שנת הלימודים תשפ"א לתשפ"ב; ירידה בתמיכה במדיניות ההכלה בקרב מנהלי בתי ספר ועלייה בתחושת העומס של מנהלים ומחנכים שפוגעת במתן המענה הן לתלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים בכיתה והן לכלל הכיתה.

❖ לקראת שנת הלימודים תשפ"ג התקיימו דיונים בעניינם של כ-130,000 תלמידים שהופנו לוועדות החינוך המיוחד, כ-65% מן הדיונים היו בוועדות זכאות ואפיון והיתר בצוותים רב מקצועיים בבתי הספר. **מכלל התלמידים שעניינם נדון בוועדת זכאות ואפיון לקראת שנת הלימודים תשפ"ג קרוב ל-95% נמצאו זכאים להשמה במסגרת חינוך מיוחד או לשילוב באמצעות סל אישי בחינוך הרגיל, 3.2% נוספים נמצאו זכאים לשילוב בחינוך הרגיל באמצעות סל מוסדי ובעניינם של כ-2% מהתלמידים נמצא כי אינם זכאים כלל לשירותי חינוך מיוחדים. לכ-90% מן התלמידים שנמצאו זכאים לשירותי חינוך מיוחדים, נקבעה רמת תפקוד נמוכה או בינונית נמוכה.**

שיעור בוחרים בשילוב בחינוך הרגיל



❖ תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד מאפשר להורים לתלמידים שנקבעה להם זכאות להשמה במסגרות חינוך רגיל באמצעות סל אישי או במסגרות חינוך מיוחד לבחור בסוג המסגרת שבה ילמד ילדם. **כ-40% מן ההורים שניתנה להם זכות בחירה בסוג המסגרת שבה ילמד ילדם לקראת שנת הלימודים תשפ"ג, בחרו ללמוד בחינוך הרגיל באמצעות שילוב בסל אישי**, שיעור גבוה ביחס לשנים קודמות.

❖ תלמידים עם מוגבלויות המשולבים בחינוך הרגיל עשויים

להיות משולבים באמצעות סל מוסדי או סל אישי. מנתוני משרד החינוך עולה כי **כיום משולבים בחינוך הרגיל באמצעות סל אישי כ-73,000 תלמידים עם מוגבלויות, מספר גבוה פי כ-3.5 בהשוואה לשנת הלימודים תשע"ט (2018/19)**. תלמידים המשולבים בסל אישי מהווים כיום כ-24% מתלמידי החינוך המיוחד וכ-41% מן התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל; בהשוואה ל-9% מתלמידי החינוך המיוחד וכ-14% מן התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל בשנת תשע"ט.

❖ כ-140,000 מתלמידי החינוך המיוחד שמשולבים בחינוך הרגיל הם תלמידים עם מוגבלות שכיחה. תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד אפשר לראשונה לתלמידים אלה זכאות לשילוב באמצעות סל אישי. עם זאת ההנחיות העדכניות של משרד החינוך בנושא שירותים לתלמידי החינוך המיוחד המשולבים בחינוך הרגיל קובעות כי שירותי החינוך המיוחד לתלמידים אלה בבתי ספר יסודיים ובחטיבות הביניים ינתנו במסגרת "סל שילוב והכלה" בית ספרי. גופים העוסקים בזכויות תלמידים עם מוגבלויות במערכת החינוך מבקרים את נוסח ההנחיות המעודכן וטוענים כי הוא פוגע בשירותים לתלמידים עם מוגבלות שכיחה בחינוך הרגיל ומביא בכך לפגיעה בשילובם.

❖ עיבוד לנתוני משרד החינוך מלמד כי **כ-35,000 מן התלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה המשולבים בחינוך הרגיל זכאים לשילוב באמצעות סל אישי והם מהווים כ-48% מן התלמידים הזכאים לסל אישי במערכת החינוך**. עוד מלמדים הנתונים כי מבין התלמידים שיש זכאות לבחירה בסוג המסגרת שבה ילמדו (תלמידים במסגרות ובכיתות חינוך מיוחד נפרדות ותלמידים המשולבים בחינוך הרגיל באמצעות סל אישי) שיעור המשולבים בחינוך הרגיל בקרב תלמידים עם מוגבלות שכיחה הוא כ-32%, בהשוואה ל-44% מן התלמידים עם מוגבלות בשכיחות שאינה גבוהה.

❖ בפברואר 2023 הודיע שר החינוך על הקמת ועדה בראשות עמוס שפירא שמטרתה ללמוד את ההתפתחויות במערכת החינוך המיוחד והרגיל, בין השאר על רקע שינויי החקיקה בתחום החינוך המיוחד, לדון בהגדרת החזון, המטרות והיעדים של המערכת ולהציע שינויים נדרשים בטווח הקצר, הבינוני והארוך. הוועדה התכנסה לראשונה ב-1 ביוני 2023.

1. מבוא: שילוב תלמידים עם מוגבלויות בחינוך הרגיל במסגרת מערכת החינוך המיוחד¹

מערכת החינוך המיוחד, הפועלת לפי חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח – 1988 (להלן חוק החינוך המיוחד או החוק), מיועדת לתלמידים עם צרכים מיוחדים הנדרשים לתמיכה מוגברת, לשירותים מיוחדים ותנאים מותאים כדי ללמוד במערכת החינוך.

תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים יכולים ללמוד במסגרות מכמה סוגים: בתי ספר וגנים לחינוך מיוחד; כיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים; שילוב בגנים ובבתי ספר רגילים באמצעות סל אישי וסל בית ספרי. המסגרות נבדלות זו מזו בסוג השירותים שניתנים בהן ובהיקפם:

- **תלמידי מסגרות חינוך מיוחד**, כולל כיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים, זכאים לכיתות קטנות, מספר גדול יותר של שעות תקן ויום לימודים ארוך, טיפולים פארה-רפואיים במסגרת בית הספר, הארכת שנת הלימודים וסייעת כיתתית, וזאת בהתאם לסוג המסגרת ולמוגבלויות של התלמידים.

- **תלמידי חינוך מיוחד המשולבים בחינוך הרגיל** זכאים לתוספת שעות תגבור ולטיפול סיוע מקצועי, ולעיתים אף לסייעת משלבת, בהתאם לסוג המוגבלות ולרמת התפקוד.

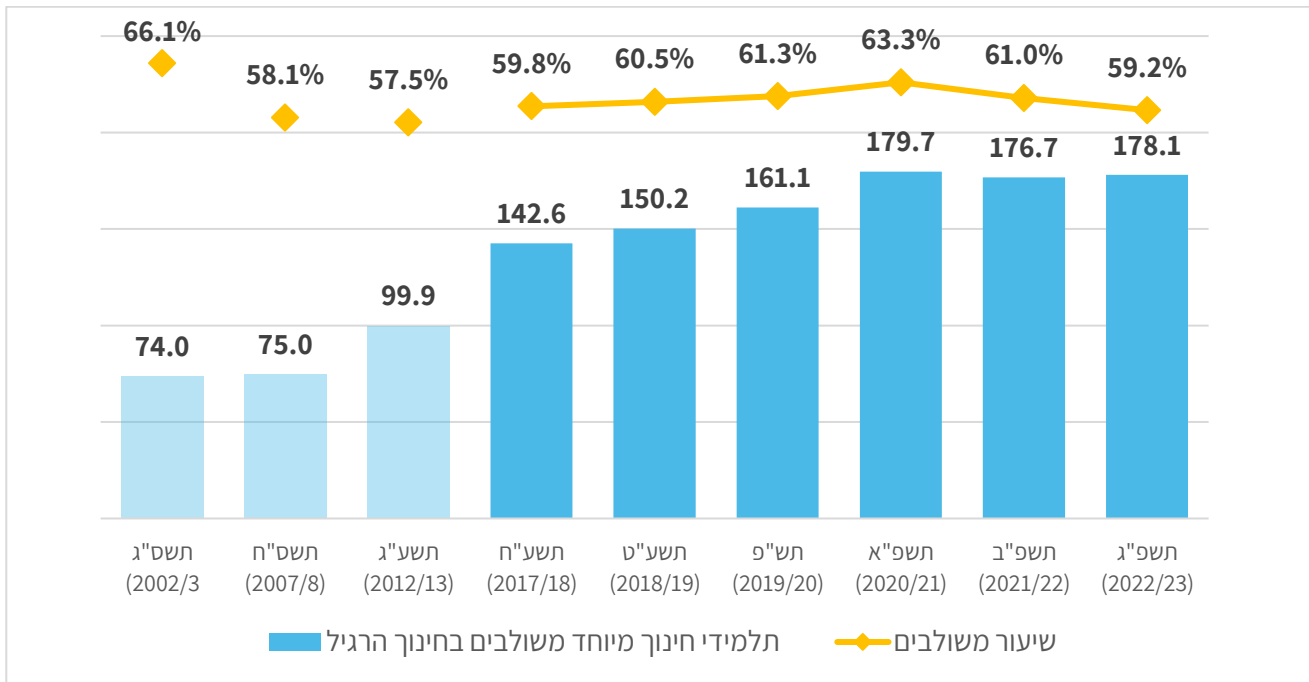
חוק החינוך המיוחד מגדיר ומפרט את סוג השירותים שתלמיד משולב זכאי להם לפי סוג המוגבלות ורמת התפקוד שנקבעה לו. אצל תלמידי החינוך המיוחד המשולבים בכיתות רגילות יש להבחין בין תלמידים הזכאים לתמיכה של סל אישי לבין תלמידים הזכאים לתמיכה באמצעות סל מוסדי (ראו בהרחבה בסעיף 4 בהמשך).

בשנת הלימודים הנוכחית, תשפ"ג כ-300,000 תלמידי במערכת החינוך זכאים לשירותי חינוך מיוחדים בהם כ-178,000 תלמידים משולבים בחינוך הרגיל. למרות העלייה במספר תלמידי החינוך המיוחד, חלקם של התלמידים המשולבים מבין תלמידי החינוך המיוחד כמעט ולא השתנה מזה למעלה מעשור והוא עומד על כ-60% מכלל תלמידי החינוך המיוחד. בתרשים הבא מוצג מספר תלמידי החינוך המיוחד המשולבים בחינוך הרגיל ושיעורם מכלל תלמידי החינוך המיוחד.²

¹ מבוסס על סקירת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מערכת החינוך המיוחד](#) שהוכנה עבור ועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת ה-25 לרגל תחילת עבודת הוועדה, כתיבה: אתי וייסבלאי, ינואר 2023.

² נתונים לשנה"ל תשפ"א ותשפ"ג התקבלו באמצעות פנחס קליין, מינהל כלכלה ותקציבים, אלינור בן לוי, אגף חינוך מיוחד, משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 במאי 2023; 1 ביוני 2023. נתונים לשנים קודמות לפי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מערכת החינוך המיוחד](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, ינואר 2023. נציין כי הנתונים לשנת הלימודים תשפ"א המופיעים בתרשים שונים מאלו המופיעים במסמך הקודם.

תרשים 1: מספר תלמידי חינוך מיוחד המשולבים בחינוך הרגיל (אלפי תלמידים) ושיעורם מתלמידי החינוך המיוחד, 2003-2023



1.1 תקציב השילוב

מנתוני תקציב משרד החינוך לשנים 2023 ו-2024 עולה כי בשנים אלו צפוי תקציב תחום החינוך המיוחד לעלות בכ-30% ולהגיע לכ-13.7 מיליארד ש"ח בסה"כ – כ-17% מן התקציב הכולל של משרד החינוך באותה שנה.³

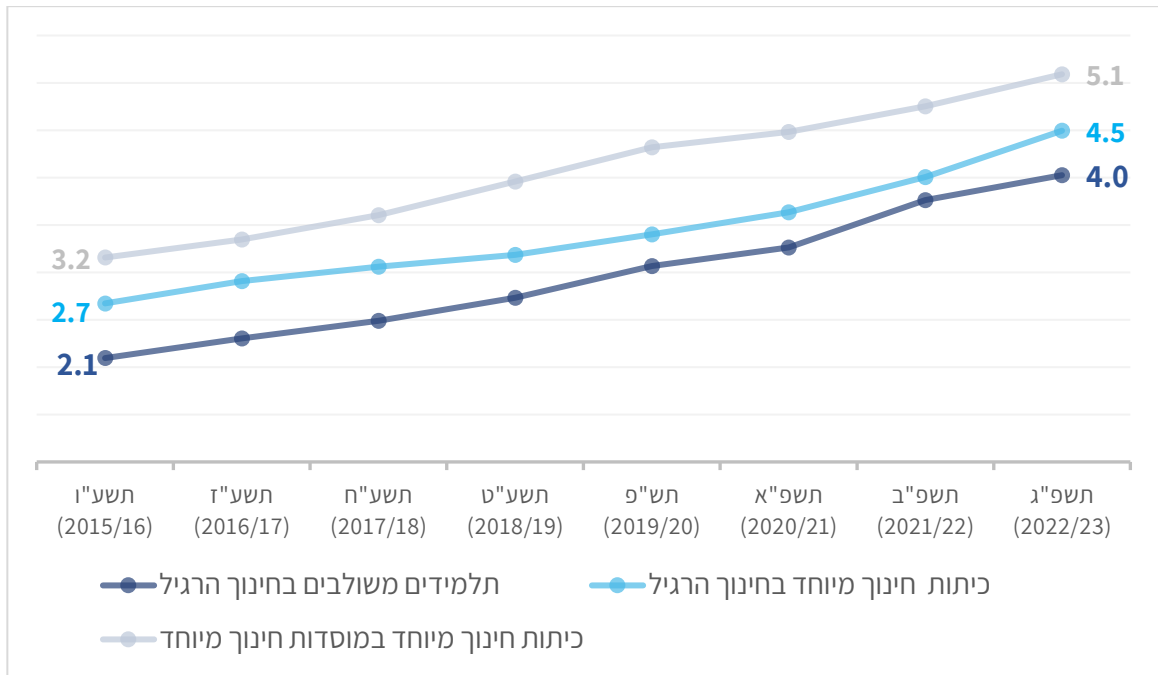
על פי נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך ופורטו במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תקציב משרד החינוך לשירותי בסיס לתלמידים משולבים בחינוך הרגיל – שעות הוראה וסייעות כמעט והוכפל מאז שנת הלימודים תשע"ו (2015/16) ועומד בשנת הלימודים תשפ"ג (2022/23) על כארבעה מיליארד ש"ח בסה"כ. אף כי כפי שראינו למעלה, תלמידים משולבים הם רוב תלמידי החינוך המיוחד, התקציב המיועד להם במסגרת תקציבי החינוך המיוחד נמוך מן התקציבים המיועדים לתלמידי חינוך מיוחד במסגרות חינוך מיוחד נפרדות ובכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר לחינוך מיוחד. עם זאת, חשוב לזכור כי תלמידים משולבים זכאים לשעות הוראה ולמשאבים הניתנים לתלמידים במסגרת החינוך הרגיל, בנוסף למשאבי החינוך המיוחד.⁴

³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מבט על תקציב משרד החינוך](#), כתיבה: נטע משה, אפריל 2023.

⁴ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, ניתוח תקציב החינוך המיוחד – תשע"ו-תשפ"ג, 28 בדצמבר 2022. נתוני תשפ"ב-תשפ"ג הם נתונים טנטטיביים מאחר וחלק מהתשלומים אינם סופיים. בסה"כ בשנת הלימודים תשפ"ג (2022/23) מוקצים לחינוך המיוחד כ-16 מיליארד ש"ח (כולל שירותים נלווים דוגמת הסעות ושירותים לתלמידים חולים בביתם) – גידול של כ-6.4 מיליארד ש"ח מאז שנת הלימודים תשע"ו (2015/16).

נתונים על תקציבי שירותי הבסיס בחינוך המיוחד לתלמידים משולבים בחינוך הרגיל, תלמידים בכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים ותלמידים הלומדים במסגרות חינוך מיוחד נפרדות בתרשים 2 להלן.

תרשים 2: תקציב שעות הוראה וסייעות בחינוך המיוחד (מיליארדי ש"ח), 2016-2023



1.2 הרפורמה בחינוך המיוחד ושילוב תלמידים עם מוגבלויות בחינוך הרגיל

בשנים האחרונות קידם משרד החינוך שינוי כולל במערכת החינוך המיוחד – **הרפורמה בחינוך המיוחד**. בין המרכיבים המרכזיים של השינוי:

- תיקון נרחב לחוק החינוך המיוחד בשנת 2018. במסגרת התיקון נערכו שינויים בהליך ההשמה בחינוך המיוחד, ובהם: הקמת ועדות זכאות ואפיון וצוותים רב-מקצועיים והסדרת סמכויותיהם והרכבם; הגדרת השירותים שתלמידי החינוך המיוחד זכאים להם בהתאם לאפיון המוגבלות, רמת התפקוד וסוג המסגרת של התלמיד. כחלק מן התיקון נקבע בחוק שההורים הם שיחליטו על סוג המסגרת שבה ילמד ילדם: תלמיד משולב במסגרת רגילה באמצעות סל אישי, כיתת חינוך מיוחד בבית ספר רגיל או מסגרת חינוך מיוחד נפרדת. התיקון לחוק הוחל במלואו בשנת הלימודים התשפ"א (ספטמבר 2020).
- הקצאת תקציבים לבינוי כיתות חינוך מיוחד בשנים 2018 עד 2021.
- תוספת משאבים לחינוך הרגיל לצורך חיזוק, הרחבה והעמקה של פעולות ההשתלבות וההכלה במסגרתם.

בשינויי החקיקה שנעשו במסגרת הרפורמה בחינוך המיוחד הושם דגש על קידום שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים. כאשר על פי משרד החינוך הרפורמה

בשינויי החקיקה שנעשו במסגרת הרפורמה בחינוך המיוחד הושם דגש על קידום שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים

בחינוך המיוחד ושינויי החקיקה שנעשו במסגרתה הם ברוח העקרונות שהותוו בוועדה הציבורית לבדיקת מערכת החינוך המיוחד בראשות השופטת דליה דורנר והם חלק מיישום המלצותיה.⁵

[חוזר מנכ"ל משרד החינוך מיולי 2022](#) המפרט ומסדיר את פעילות ועדות החינוך המיוחד הפועלות לפי תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד מדגיש אף הוא כי "מדיניות משרד החינוך בכל הקשור לתלמידים עם מוגבלויות היא להעניק קדימות להשתלבותם במסגרת החינוך הכללי ככל האפשר, תוך מתן מענה לצורכיהם בגן או בכיתה לחינוך רגיל". על פי החוזר "בבסיסה של התפיסה עומדת ההבנה כי תלמידים עו מוגבלות זכאים להשתלב במסגרות החינוך הכללי ויכולים להפיק מכך תועלת בכל היבט, ובכלל זה ההיבט הלימודי, החברתי והרגשי".

בעת הצגת הרפורמה על ידי משרד החינוך ובדיוני ועדת החינוך בתיקון לחוק מתחו גורמים רבים ביקורת חריפה על הרפורמה והעלו חששות מפני השפעתה על תלמידי החינוך המיוחד ובפרט על תלמידים המשולבים בחינוך הרגיל. בין השאר נטען כי שינויי החקיקה לא יתרמו לשיפור שוויון ההזדמנויות של תלמידי החינוך המיוחד ולהגדלת מספרם של התלמידים המשולבים, שכן הם מקבעים את אי-השוויון במשאבים בין תלמידים במסגרות חינוך מיוחד לתלמידים משולבים ואינם משפרים במידה מספקת את היכולת של מסגרות החינוך הרגיל לקלוט תלמידים משולבים. לפיכך לא ניתנת להורים לתלמידי החינוך המיוחד אפשרות בחירה אמיתית בין סוגי המסגרות. מנגד ציינו נציגי משרד החינוך כי הרפורמה מגדילה במידה ניכרת את התקציבים לתלמידי החינוך המיוחד, הן במסגרות החינוך המיוחד והן במסגרות החינוך הרגיל, מסדירה לראשונה בחקיקה את השירותים שתלמידים אלה זכאים להם על פי רמת התפקוד שלהם ומגדילה את היקף השירותים שתלמידים עם מוגבלויות שונות זכאים להם.

בשלוש השנים שחלפו מאז החלת הרפורמה במלואה התגלו קשיים ניכרים ביישומה, והם הועלו בדיוני ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ובזירות דיון נוספות. קשיים אלה נוגעים לכמה היבטים של הרפורמה, כאשר בהקשר של תלמידי חינוך מיוחד המשולבים בחינוך הרגיל ציינו במיוחד סוגיות היקף השירותים שניתנים לתלמידים המשולבים במסגרות רגילות בהשוואה לתלמידים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד, והיכולת של מערכת החינוך לספק בפועל את השירותים שהתלמידים המשולבים זכאים להם, בשל מחסור בסייעות ובמטפלים פארה-רפואיים.⁶

⁵ ועדת דורנר שהגישה את מסקנותיה לשרת החינוך בשנת 2009 המליצה לשנות מן היסוד את תקצוב שירותי החינוך המיוחד ואת מתכונתם השמתם של ילדים עם צרכים מיוחדים. היא סברה כי מן הראוי לגבש הסדר חדש שבבסיסו שני עקרונות: מתן אפשרות להורים לבחור את המסגרת שבה ילמד ילדם; תקציב "ההולך אחרי הילד", כלומר הקצאת תקציב עבור הילד עם הצרכים המיוחדים על יסוד אפיון הילד נוכח מוגבלותו ואופן תפקודו ללא תלות בסוג המסגרת שבה הוא לומד. להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הרפורמה בחינוך המיוחד - יישום תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, אוגוסט 2020.

⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מערכת החינוך המיוחד](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, ינואר 2023.

מחקר מעקב שבוצע על ידי הרשות הארצית למדידה ולהערכה במשרד החינוך ופורסם לאחרונה בחן עמדות מנהלים ומחנכים בבתי ספר יסודיים ובחטיבת הביניים בכל הנוגע להכלה ולשילוב תלמידים עם מוגבלויות, בהמשך לשינויים שהתרחשו בעקבות תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד. המחקר נערך בשלוש פעימות: שנת הלימודים תשע"ט (2019/20) לפני תחילת יישום התיקון לחוק, שנת הלימודים תשפ"א (2020/21) ושנת הלימודים תשפ"ב (2021/22) בכדי לעמוד על העמדות והתפיסות לפני יישום התיקון לחוק ובמהלכו. בין הממצאים המרכזיים של מחקר ההערכה:

ירידה בתפיסת תרומת ההכלה לתלמיד המשולב: בשנת הלימודים תשפ"ב כמחצית מן המחנכים בחינוך העברי סבורים כי ההכלה מסייעת לתלמידים המשולבים מבחינה לימודית (46%) וחברתית (54%). בעוד שבשנת הלימודים תשפ"א 60% מן המחנכים סברו כי ההכלה מסייעת לתלמידים המשולבים מבחינה לימודים ו-75% סברו כי היא מסייעת מבחינה חברתית. מגמה דומה ניכרת בחינוך הערבי.

ירידה בתמיכה במדיניות ההכלה בקרב מנהלי בתי ספר: 59% מן המנהלים בחינוך העברי בשנת הלימודים תשפ"ב ענו כי הם תומכים במדיניות הכלת מגוון רחב של תלמידים עם צרכים מיוחדים בבית ספר, בהשוואה ל-74% בשנת הלימודים תשפ"א ו-60% בשנת הלימודים תשע"ט. 32% מן המנהלים ענו כי הם מעוניינים להגדיל את היקף התלמידים עם צרכים מיוחדים בבית הספר בהשוואה ל-36% בתשפ"א ו-34% בתשע"ט. הירידה בנכונות לשילוב מתייחסת לכלל סוגי המוגבלויות.

עלייה בתחושת העומס שפוגעת במתן המענה הן לתלמידים עם הצרכים המיוחדים והן לכלל הכיתה בשנת הלימודים תשפ"ב: 59% מן המחנכים ו-57% מן המנהלים בחינוך העברי סברו כי העומס שבו המורים נתונים אינו מאפשר לתת מענה לימודי לתלמידים משולבים עם צרכים מיוחדים; 52% מן המחנכים ו-53% מן המנהלים סברו כי העומס איננו מאפשר לתת מענה רגשי לתלמידים עם צרכים מיוחדים ו-32% מן המחנכים ו-45% מן המנהלים סברו כי בשל העיסוק בסיוע לתלמידים עם צרכים מיוחדים המורים אינם מתפנים ללמד בצורה מיטבית את שאר הכיתה. ממצאים אלה גבוהים במידה ניכרת ביחס לממצאי שנת הלימודים תשפ"א וגם ביחס לממצאים משנת הלימודים תשע"ט. בקרב מנהלים ומחנכים בחינוך הערבי קיימים שיעורים נמוכים יותר של מנהלים ומורים הסבורים כי העומס איננו מאפשר לתת מענה לימודי ורגשי לתלמידים עם צרכים מיוחדים ויציבות בפרמטרים אלו לאורך זמן.⁷

⁷ טל רז, מוטי ספראי, יעקב ורצברגר, דמיטרי סקולסקי, [מהלך ההכלה וההשתלבות - התיקון לחוק החינוך המיוחד: ממצאי מחקר הערכה לשנה"ל תשפ"ב](#), משרד החינוך, ראמ"ה, יוני 2023.

1.3 הקמת ועדת שפירא - החינוך בראי החינוך המיוחד 2023

שתבחן את השפעת הרפורמה על השירותים לתלמידי החינוך המיוחד על רקע המשבר הודיע שר החינוך בפברואר 2023 על הקמת ועדה חיצונית בראשות עמוס שפירא ד במסגרות השונות ותציע היערכות ארוכת טווח של מערכת החינוך המיוחד לגידול במספר התלמידים לרבות שינויי חקיקה אם אלו נדרשים. על פי הודעת השר לוועדת החינוך סמוך למועד הקמת הוועדה, היא צפויה להגיש את מסקנותיה בתוך חודשים ספורים.⁸

על פי מידע המופיע באתר משרד החינוך - [החינוך בראי החינוך המיוחד 2023 - ועדת שפירא](#), מבנה הוועדה נועד לבנות ארון בין כלל הגורמים השותפים המצפים לשינוי משמעותי במערכת, תוך מתן ייצוג הולם לדרגי השטח, להורים, לשותפים מחוץ למערכת החינוך ולמטה משרד החינוך. היא מורכבת ממליאה ומתתי ועדות שיאפשרו דיון מעמיק בנושאים ממוקדמים, עם נציגים מעבר לחברי המליאה. בין תתי הוועדות שמצויינות באתר הוועדה: זכאות ואפיון, אתגרים בתחום משאבי האנוש, אתגרים בתחום התשתיות ושינויי חקיקה. צוין כי מטרת הוועדה ללמוד את מערכת החינוך בהיבט של שירותי החינוך המיוחדים, את האתגרים הניצבים בפני החינוך הרגיל לצורך שילוב והכלה של תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים ובכלל זה את המענים הניתנים לתלמידים הזכאים לשירותים חינוך מיוחדים.

דיוני הוועדה יכללו ניתוח של ההתפתחויות והמצב בהווה של שירותי החינוך בכלל ושל שירותי החינוך המיוחדים בפרט לרבות באמצעות בחינת עמדות צוותי הוראה, מנהלים והורים, בחינת פרמטרים מספריים על החינוך המיוחד והאופן שבו הם הושפעו משינויי רגולציה וחקיקה בתחום ובחינת האתגרים הנובעים מהגידול במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים ומהגידול בתקציב המוקצה בגינם בתחומים שונים. בשלב השני יערך דיון בהגדרת החזון, המטרות והיעדים לטווח הקצר, הבינוני והארוך לנוכח היכולות של המערכת ויגובשו המלצות לשינויים הנדרשים בטווחי הזמן השונים. על פי המידע המופיע באתר המשרד, מליאת הוועדה התכנסה לראשונה ב-1 ביוני 2023 והיא צפויה להתכנס עוד פעמיים ב-29 ביוני ו-13 ביולי. אין באתר לוחות זמנים לסיום עבודת הוועדה ולהגשת מסקנותיה.

2. פעילות ועדות החינוך המיוחד: קביעת זכאות לתלמידים לשירותי חינוך מיוחדים

הסמכות לקביעת זכאות לשירותי חינוך מיוחדים נתונה בידי ועדות חינוך מיוחד הפועלות לפי חוק חינוך מיוחד: **ועדת זכאות ואפיון**, הפועלת ברשות המקומית, **וצוות רב-מקצועי**, הפועל במסגרת החינוכית. הקמת ועדות זכאות ואפיון וצוותים רב מקצועיים וקביעת הרכבם, סמכויותיהם ודרכי עבודתם הוא אחד השינויים העיקריים שנקבעו בתיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד משנת 2018. פרק ג' לחוק וכן [חוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2022](#) קובעים ומפרטים את העקרונות לעבודת ועדות הזכאות והאפיון והצוותים הרב מקצועיים, לרבות:

⁸ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, סקירה על הרפורמה בחינוך המיוחד, פרוטוקול מס' 13 של דיוני הוועדה, 13 בפברואר 2023.

- סמכויות הוועדה: לקבוע זכאות לשירותי חינוך מיוחד במוסדות חינוך מיוחד, בכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים ובשילוב בחינוך הרגיל באמצעות סל אישי. החלטות הוועדה קובעות את זכאות התלמיד לשירותי חינוך מיוחדים, את אפיון המוגבלות ואת רמת התפקוד של התלמיד, את סל התמיכות והיקף הסל האישי שיינתן לו במסגרת שילוב בחינוך הרגיל.
- הרכב הוועדה: הכולל שישה חברים ובהם יו"ר הוועדה מטעם משרד החינוך, נציג הרשות המקומית, נציג הפיקוח על בתי הספר, פסיכולוג חינוכי ונציג הורים לתלמידים עם מוגבלות.
- במקרה של תלמיד הזכאי לשירותי חינוך מיוחד, נקבעת רמת תפקוד המאפשרת לו לקבל שירותי חינוך מיוחד מתוך סל אישי בחינוך הרגיל. המשפחה זכאית לבחור באיזו מסגרת ילמד התלמיד – מסגרת נפרדת לחינוך מיוחד, כיתת חינוך מיוחד בבית ספר רגיל או שילוב בחינוך הרגיל באמצעות סל אישי.
- אפשר להשיג על החלטת ועדת זכאות ואפיון בוועדת השגה מחוזית.

[מחקר ההערכה של ראמ"ה](#) שפורסם ביוני 2023 בחן בין השאר עמדות מנהלים ויושבי ראש של ועדות זכאות ואפיון ביחס לפעילות הוועדות. על פי מחברי המחקר, תובנה מרכזית שעלתה מההערכה היא כי קיימות במודל הנוכחית "פרצות" המקשות על מיצוי הפוטנציאל של הוועדות, לרבות הסתמכות מוחלטת על רצון ההורים, שיקולים ואינטרסים משאביים של המוסד, המתי"א והרשויות המקומיות שפעמים רבות דוחפים לפתרונות שאינם לטובת הילד ואינם מקדמי הכלה, שימוש במסלולים עוקפי ועדה כגון המלצות פסיכיאטריים ווועדות ערר ומסמוס בשטח של החלטות הוועדה. על רקע זה מסכמים החוקרים: "עולה שאלה ביחס לאפקטיביות הוועדות בתצורתן הנוכחית ולמידה שבה קיים ערך מוסף במנגנון זה לאור התשומות שמושקעות בו."

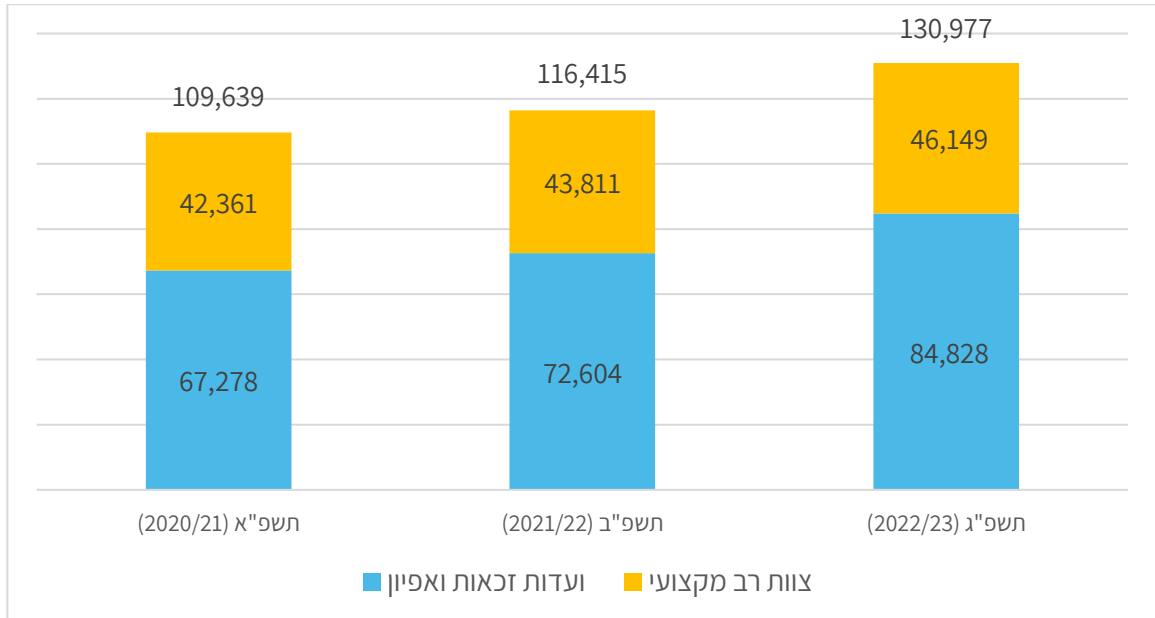
2.1 נתונים על עבודת ועדות החינוך המיוחד

בשלוש השנים האחרונות מאז נכנסה לתוקף במלואה הרפורמה בחינוך המיוחד, פועלים ועדות זכאות ואפיון וצוותים רב-מקצועיים בכל מחוזות משרד החינוך. לבקשתנו מסר משרד החינוך נתונים מפורטים על פעילות הוועדות החל משנת הלימודים תשפ"א (2020/21) שהיא השנה הראשונה להחלת הרפורמה במלואה ועד לשנת תשפ"ג (2022/23) שהיא השנה האחרונה שבעבורה יש לנו נתונים מלאים.⁹

⁹ נתונים לשנה"ל תשפ"ג התקבלו באמצעות פנחס קליין, מינהל כלכלה ותקציבים, אלינור בן לוי, אגף חינוך מיוחד, משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 במאי 2023. נתונים לשנים קודמות נתקבלו באמצעות: יואב אזולאי, מנהל אגף א' כלכלה וסטטיסטיקה, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במרץ 2022 ופורטו במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [נתונים על פעילותן של ועדות אפיון וזכאות בחינוך המיוחד](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, יוני 2022.

מן הנתונים עולה כי לקראת שנת הלימודים תשפ"ג התקיימו דיונים בעניינם של כ-131,000 תלמידים שהופנו לוועדות החינוך המיוחד, כ-65% מן הדיונים היו בוועדות זכאות ואפיון והיתר בצוותים רב מקצועיים בבתי הספר.

תרשים 3: דיוני ועדות החינוך המיוחד, 2021-2023



1,145 מדיוני ועדות זכאות ואפיון לקראת שנת הלימודים תשפ"ב ו-1,594 מדיוניהן לקראת שנת הלימודים תשפ"ג היו במסגרת תפקידן כוועדות השגה.

נתוני משרד החינוך מעידים כי רוב מוחלט של התלמידים שעניינם נדון בוועדות החינוך המיוחד בשנים שמאז החלת הרפורמה נמצאו זכאים לשירותי חינוך מיוחדים.

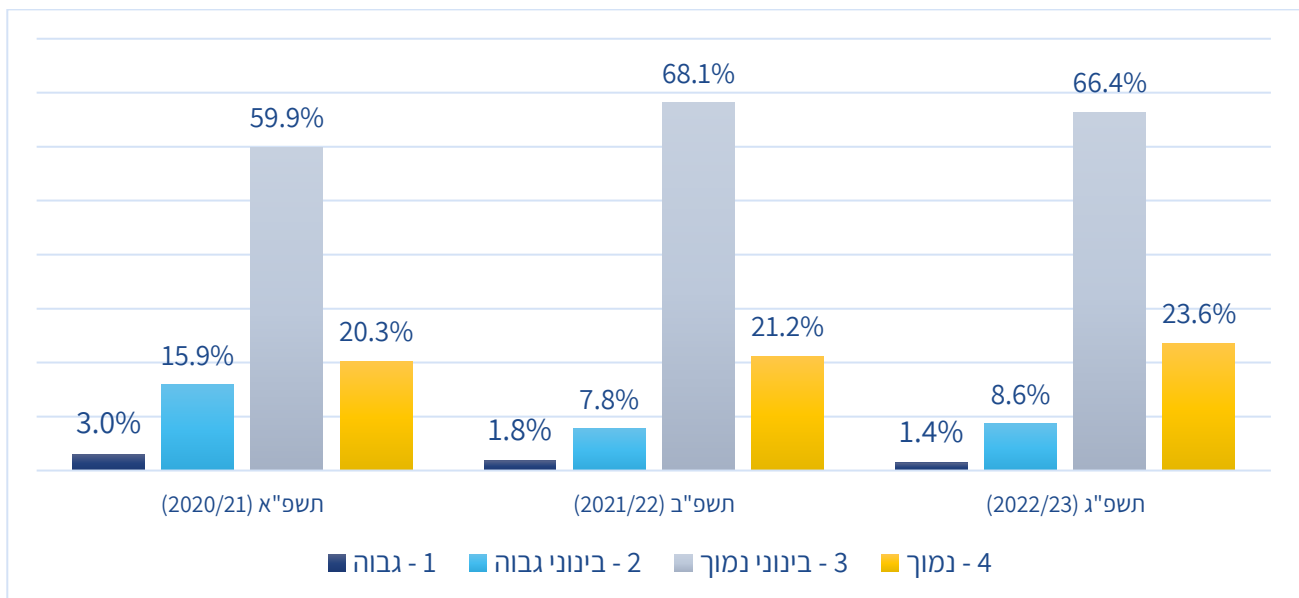
מכלל התלמידים שעניינם נדון בוועדת זכאות ואפיון לקראת שנת הלימודים תשפ"ג קרוב ל-95% נמצאו זכאים להשמה במסגרת חינוך מיוחד או לשילוב באמצעות סל אישי בחינוך הרגיל, 3.2% נוספים נמצאו זכאים לשילוב בחינוך הרגיל באמצעות סל מוסדי ובעניינם של כ-2% מהתלמידים נמצא כי אינם זכאים כלל לשירותי חינוך מיוחדים. בסה"כ **למעלה מ-60% מן התלמידים שעניינם נדון בוועדות החינוך המיוחד נמצאו זכאים להשמה בכיתות חינוך מיוחד או לסל אישי בחינוך הרגיל**. נתונים אלה דומים ככלל לנתוני שנים קודמות ונראה כי מסתמנת מגמה של עלייה בחלקם של התלמידים שזכאים לכיתת חינוך מיוחד או לסל אישי וירידה בשיעור התלמידים שנמצא שאינם זכאים כלל לשירותי חינוך מיוחדים. פירוט הנתונים בטבלה הבאה:

טבלה 1: זכאות תלמידים שעניינם נדון בוועדות החינוך המיוחד לשירותי חינוך מיוחדים, 2021–2023

| תשפ"ג (2022/23) | תשפ"ב (2021/22) | תשפ"א (2020/21) | |
|---------------------------|--------------------|--------------------|---|
| ועדות זכאות ואפיין | | | |
| (94.7%) 80,317 | (96.0%) 69,677 | (90.6%) 60,940 | זכאי לכיתת חינוך מיוחד או לסל אישי |
| (3.2%) 2,708 | (2.4%) 1,758 | (5.9%) 3,980 | זכאי לשילוב בסל מוסדי |
| (2.1%) 1,803 | (1.6%) 1,169 | (3.5%) 2,358 | לא זכאי לשירותי חינוך מיוחדים |
| צוות רב-מקצועי | | | |
| (100%) 46,149 | (99.6%) 43,617 | (99.4%) 42,098 | זכאי לשילוב בסל מוסדי |
| -- | (0.4%) 194 | (0.6%) 263 | לא זכאי לשירותי חינוך מיוחדים |
| סך הכול | | | |
| (61.3%) 80,317 | (59.9%) 69,677 | (55.6%) 60,940 | זכאי לכיתת חינוך מיוחד או לסל אישי |
| (37.3%) 48,857 | (39.0%) 45,375 | (42.0%) 46,078 | זכאי לסל מוסדי |
| (1.4%) 1,803 | (1.2%) 1,363 | (2.4%) 2,621 | לא זכאים לשירותי חינוך מיוחדים |

עוד עולה מנתוני משרד החינוך כי בשנת הלימודים תשפ"ג, בדומה לשנה קודמת, לכ-90% מן התלמידים שנמצאו זכאים לשירותי חינוך מיוחדים, נקבעה רמת תפקוד נמוכה או בינונית נמוכה.

תרשים 4: רמות התפקוד שנקבעו בוועדות זכאות ואפיין, 2021–2023



3. בחירת הורים בסוג המסגרת שבה ילמד ילדם

אחד המרכיבים החשובים ביותר של השינויים בחוק החינוך המיוחד במסגרת תיקון 11 לחוק הוא מתן זכות בחירה להורים בדבר סוג המסגרת החינוכית שבה ילמד ילדם: כיתת חינוך מיוחד במסגרת חינוך מיוחד, כיתת חינוך מיוחד בבית ספר רגיל או שילוב בחינוך הרגיל באמצעות סל אישי. האפשרות לבחירה מותנית בקביעת אפיין מוגבלות ורמת תפקוד המקנה את הזכות לבחירת סוג מסגרת, על פי הפירוט הבא:

1. כלל התלמידים שנקבעה להם מוגבלות בשכיחות נמוכה;
2. תלמידים עם אפיון מוגבלות של הפרעה נפשית או משכל גבולי שנקבעה להם רמת תפקוד בינונית-גבוהה עד נמוכה;
3. תלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה שנקבעה להם רמת תפקוד בינונית-נמוכה או נמוכה;¹⁰

בכדי לאפשר להורים לבחור בחירה מושכלת, על החלטת ועדת הזכאות והאפיון לפרט לפני ההורים את סל השירותים שילדם יהיה זכאי לו בכל אחד מסוגי המסגרות. הוועדה רשאית להחליט על השמתו של הילד במסגרת חינוכית אחרת מזו שבחרו הוריו אם היא סבורה, בהסתמך על חוות דעת של גורמים טיפוליים, כי יש חשש ממשי שהשמתו של התלמיד במסגרת חינוכית לפי בחירת הוריו תביא לפגיעה ממשית בשלומם של אחרים. כמו כן הוועדה רשאית להחליט על המסגרת המתאימה לילד במקרים שבהם ההורים לא הודיעו על בחירתם לוועדה בתוך 14 ימים. תלמידים שנקבעו להם אפיון מוגבלות ורמת תפקוד שאינם מקנים זכות לבחירה בסוג מסגרת מופנים לשילוב בגן או בכיתה רגילה באמצעות מענה מן הסל המוסדי.¹¹

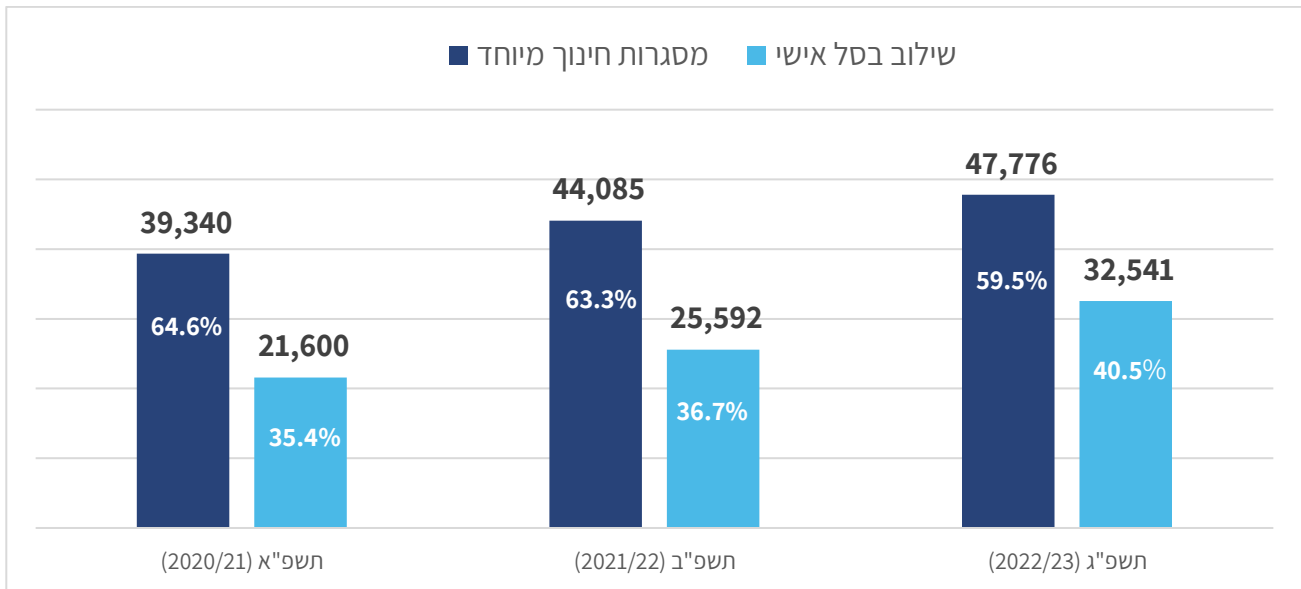
כפי שראינו לעיל, לכ-95% מן התלמידים שעניינם נדון בוועדות זכאות ואפיון לקראת שנת הלימודים תשפ"ג נקבעו רמת תפקוד וסוג מוגבלות שמאפשרת בחירה בסוג המסגרת שבה ילמדו. על פי נתוני משרד החינוך, כ-40% **מן ההורים שניתנה להם זכות בחירה בסוג המסגרת שבה ילמד ילדם, בחרו ללמוד בחינוך הרגיל באמצעות שילוב בסל אישי**, שיעור גבוה ביחס לשנים קודמות.¹² ראו פירוט בתרשים הבא:

¹⁰ לפי הוראות [חוזר מנכ"ל משרד החינוך מיולי 2022](#), מוגבלות בשכיחות נמוכה כוללת: מוגבלות שכלית התפתחותית (כולל חשד למוגבלות שכלית התפתחותית), אוטיזם, מוגבלות פיזית, מוגבלות בשמיעה/בראייה, מחלות נדירות; מוגבלות בשכיחות גבוהה: לקות למידה רב-בעייתית, עיכוב התפתחותי תפקודי/שפתי, הפרעות התנהגותיות ורגשיות.

¹¹ משרד החינוך, פורטל הורים, [בחירת ההורים בסוג המסגרת](#), כניסה ב-22 במאי 2023.

¹² נתונים לשנה"ל תשפ"ג התקבלו באמצעות פנחס קליין, מינהל כלכלה ותקציבים, אלינור בן לוי, אגף חינוך מיוחד, משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 במאי 2023. נתונים לשנים קודמות נתקבלו באמצעות: יואב אזולאי, מנהל אגף א' כלכלה וסטטיסטיקה, מינהל כלכלה ותקציבים, משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במרץ 2022 ופורטו במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [נתונים על פעילותן של ועדות אפיון וזכאות בחינוך המיוחד](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, יוני 2022.

תרשים 5: בחירת הורים לתלמידי חינוך מיוחד בסוג המסגרת שבה ילמד ילדם, 2021-2023



4. נתונים על שירותים לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל

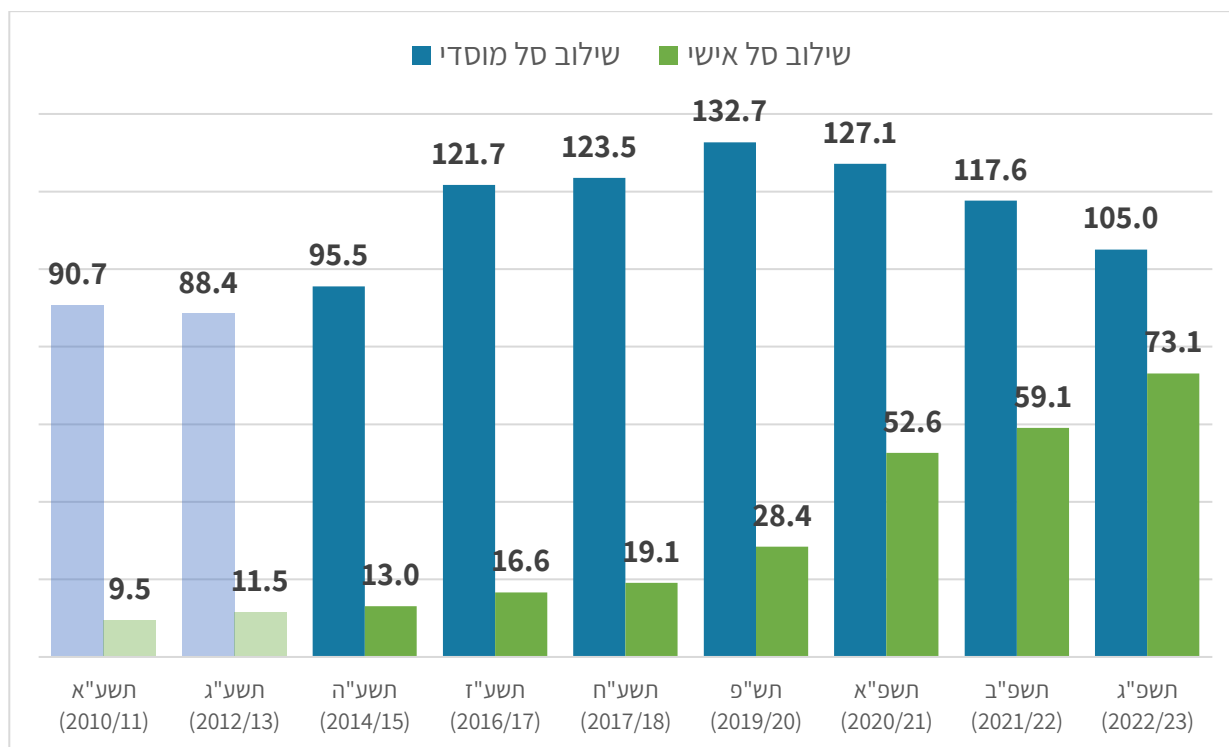
בכדי לאפשר את לימודיהם במערכת החינוך זכאים תלמידי החינוך המיוחד הלומדים במסגרות חינוך רגיל לתמיכה מוגברת, טיפול וסיוע בהתאם לחוק החינוך המיוחד. השירותים לתלמידים המשולבים ניתנים ככלל בשני מסלולים:

1. **שילוב באמצעות סל מוסדי** – זכאות לסל מוסדי נקבעת לפי החלטת צוות רב מקצועי במוסד החינוכי שבו לומד התלמיד והוא ניתן לתלמידים עם מוגבלות שכיחה ברמת תפקוד בינונית-גבוהה וגבוהה.
2. **שילוב באמצעות סל אישי** – זכאות לשילוב באמצעות סל אישי מוקנית באמצעות ועדת זכאות ואפיון הקובעת את היקף הסל האישי וסוגי התמיכה שהתלמיד זכאים לו במסגרת הסל: תוספת שעות תגבור, טיפול וסיוע מקצועי ושעות סיוע באמצעות סיעת משלבת אישית. קיימת גמישות בחלוקת התמיכות המרכיבות את הסל שנקבע לתלמיד. ההחלטה על אופן השימוש בסל האישי, חלוקת סוגי התמיכות והיקפן נתונה בידי צוות רב מקצועי במסגרת החינוכית שבה לומד התלמיד, בו שותפים גם ההורים.¹³ תלמידים שנקבעה להם זכאות לסל אישי זכאים כאמור לבחירה בין שילוב במסגרות החינוך הרגיל ללימודים במסגרת חינוך מיוחד נפרדת, והוא ניתן לתלמידים עם מוגבלויות שאינן נפוצות ולתלמידים עם מוגבלות שכיחה ברמת תפקוד נמוכה ובינונית-נמוכה.

¹³ משרד החינוך, פורטל הורים, [בחירת ההורים בסוג המסגרת](#), כניסה ב-22 במאי 2023.

נתוני משרד החינוך מעידים כי **בשנים האחרונות חל גידול משמעותי במספר התלמידים הזכאים לשילוב באמצעות סל אישי (כולל מסלול 07 בתיכונים) ובחלקם מכלל התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל**. פירוט הנתונים בתרשים הבא:¹⁴

תרשים 6: תלמידי חינוך מיוחד משולבים בחינוך הרגיל לפי סוג תמיכה, 2011-2023



ניתן לראות כי בעוד בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) שהיא השנה האחרונה לפני תחילת החלת התיקון לחוק היו כ-22,000 תלמידים זכאים לשילוב באמצעות סל אישי – שהם כ-9% מתלמידי החינוך המיוחד וכ-14% מן התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל; בשנת הלימודים הנוכחית מספר התלמידים המשולבים בסל אישי גדל פי כ-3.5, והם מהווים כיום כ-24% מתלמידי החינוך המיוחד וכ-41% מן התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל.

¹⁴ נתונים לשנה"ל תשפ"א ותשפ"ג התקבלו באמצעות פנחס קליין, מינהל כלכלה ותקציבים, אלינור בן לוי, אגף חינוך מיוחד, משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 במאי 2023; 1 ביוני 2023. נתונים לשנים קודמות לפי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מערכת החינוך המיוחד](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, ינואר 2023. נציין כי הנתונים לשנת הלימודים תשפ"א המופיעים בתרשים שונים מאלו המופיעים במסמך הקודם.

4.1 שילוב תלמידים עם מוגבלות שכיחה בחינוך הרגיל באמצעות סל אישי

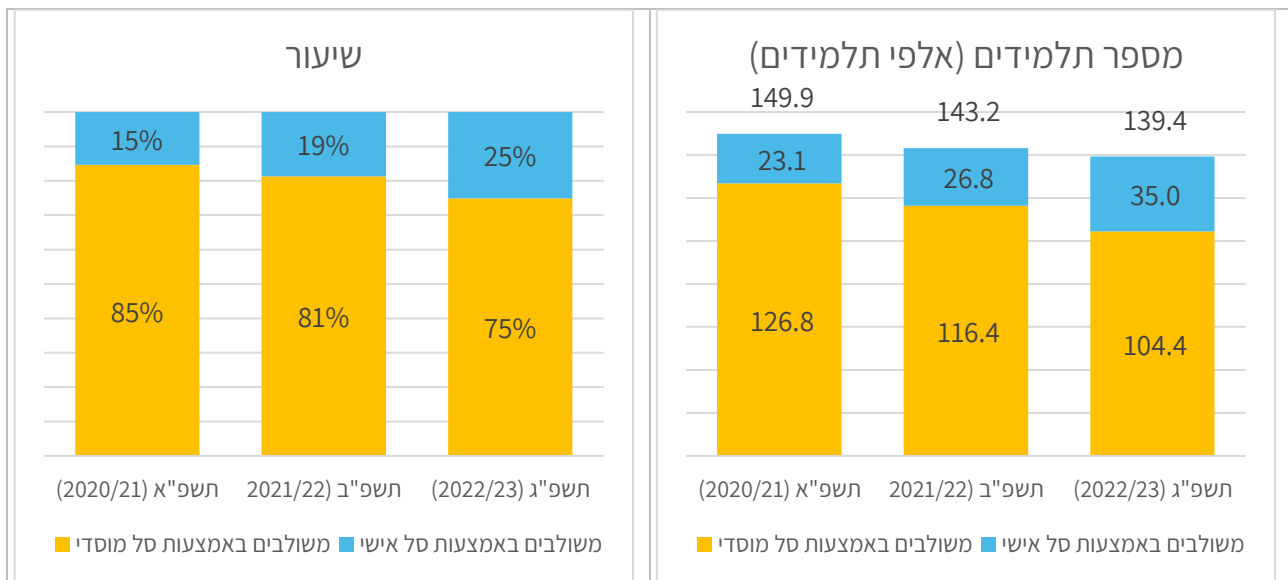
תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד הגדיר והסדיר את סל השירותים לתלמיד החינוך המיוחד על פי אפיון המוגבלות ורמת התפקוד שלהם. בין השאר, איפשר התיקון לתלמידים עם מוגבלות שכיחה ברמת תפקוד נמוכה ובינונית-נמוכה זכאות לשילוב באמצעות סל אישי בחינוך הרגיל ולבחירה כאמור בסוג המסגרת שבה ילמדו.¹⁵

יש להדגיש כי לפני התיקון לחוק, תלמידים עם מוגבלות שכיחה לא היו זכאים לשילוב באמצעות סל אישי גם ברמת תפקוד נמוכה ובינונית-נמוכה והם שולבו בחינוך הרגיל באמצעות סל מוסדי בלבד.¹⁶

כפי שראינו בתרשים 6 לעיל בעקבות התיקון לחוק חינוך מיוחד חלה עלייה משמעותית במספר התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל באמצעות סל אישי. מן הנתונים עולה עוד כי בשנת הלימודים הנוכחית (תשפ"ג), כרבע מן התלמידים עם מוגבלות שכיחה המשולבים בחינוך הרגיל זכאים לשילוב באמצעות סל אישי (כולל תלמידים במסלול 07 בחטיבה העליונה). עם זאת, מספרם הכולל של התלמידים עם מוגבלות שכיחה המשולבים במערכת החינוך ירד מאז החלת הרפורמה מכ-149,900 תלמידים בשנת 2021 ל-139,400 תלמידים כיום.¹⁷

פירוט הנתונים להלן:

תרשים 7: תלמידים עם מוגבלות שכיחה המשולבים במערכת החינוך הרגילה באמצעות סל אישי וסל מוסדי, 2021-2023



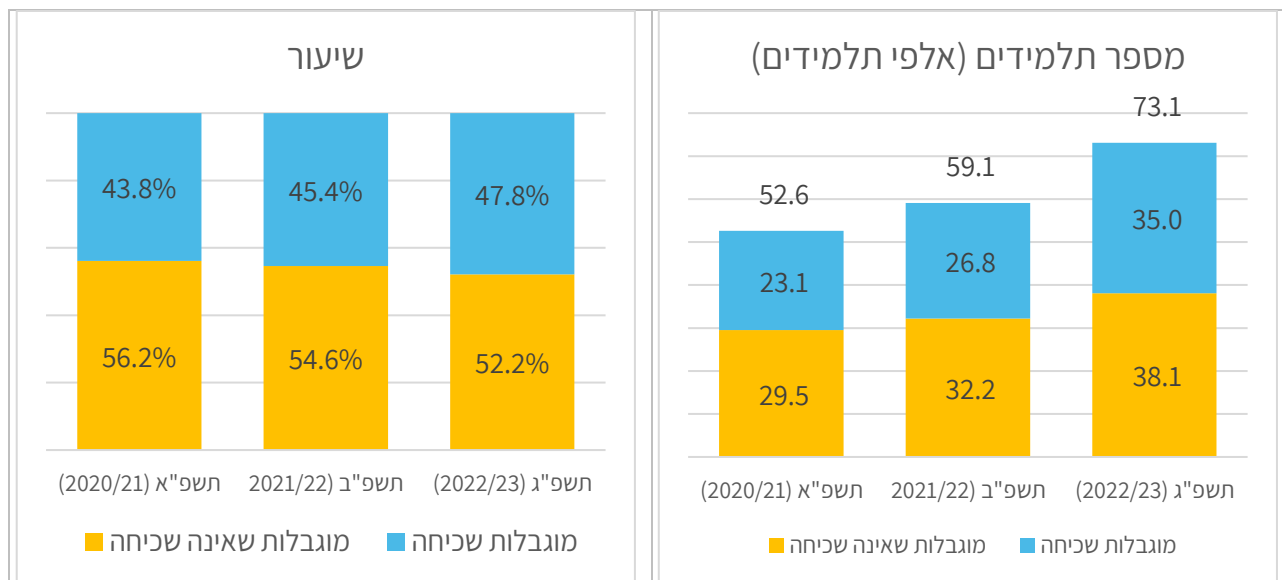
¹⁵ כולל תלמידים עם משכל גבולי, הפרעות התנהגותיות ורגשיות, לקות למידה או עיכוב התפתחותי תפקודי ושפתי.

¹⁶ ראו, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מערכת החינוך המיוחד](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, יולי 2019. פרק בנושא שירותים לתלמידי החינוך המיוחד.

¹⁷ נתונים לשנה"ל תשפ"א ותשפ"ג התקבלו באמצעות פנחס קליין, מינהל כלכלה ותקציבים, אלינור בן לוי, אגף חינוך מיוחד, משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 במאי 2023, 1 ביוני 2023. נתונים לשנה"ל תשפ"ב התקבלו לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת במסגרת הכנת מסמך [תלמידי חינוך מיוחד לפי אשכול כלכלי חברתי של יישוב המגורים](#), יוני 2022.

עוד אנו רואים כי כמחצית מן התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל באמצעות סל אישי הם תלמידים עם מוגבלות שכיחה וכי שיעור זה נמצא במגמת עלייה בשנתיים האחרונות.

תרשים 8: תלמידים עם מוגבלות שכיחה ושאינה שכיחה המשולבים במערכת החינוך הרגיל באמצעות סל אישי, 2021-2023



4.2 שירותים לתלמידי עם מוגבלות שכיחה המשולבים בחינוך הרגיל

על פי הנחיות משרד החינוך העדכניות הנוגעות לשירותי חינוך מיוחדים לתלמידים משולבים, השירותים לתלמידים עם מוגבלות שכיחה המשולבים בחינוך הרגיל בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים ניתנים מאז ההחלה המלאה של תיקון מס' 11 לתוק החינוך המיוחד במסגרת

סל שילוב והכלה בית ספרי.

לפני יישום הרפורמה תוקצבו באמצעות סל בית ספרי תלמידים הזכאים לסל מוסדי בלבד

כאשר ההקצאה ניתנה ל-5.4% מן התלמידים בכל בית ספר.¹⁸

התקציב הכולל של סל השילוב וההכלה כיום הוא 1.85 שעות שבועיות שנתיות הניתנות לבית הספר בגין 7.7% מאוכלוסיית התלמידים בכיתות רגילות במוסד. כאשר 0.3 מתקציב זה מועבר למתי"א את לטובת הנחיית הצוות החינוכי באמצעות המתי"א.

תקציב זה מיועד לשירותים לתלמידים השייכים לאוכלוסיות הבאות:

1. תלמידים זכאים לסל אישי עם מוגבלות שכיחה;
2. תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים באמצעות סל מוסדי מתוקף החלטת צוות רב מקצועי או ועדת זכאות ואפיון
3. תלמידים עם קשיים שאינם זכאים לשירותי חינוך מיוחדים.

¹⁸ ראו, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מערכת החינוך המיוחד](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, יולי 2019. פרק בנושא שירותים לתלמידי החינוך המיוחד.

בין השירותים הניתנים באמצעות סל השילוב וההכלה: שעות טיפול על ידי מטפלים פארא-רפואיים ומומחי תחום, הדרכה לצוות החינוכי, שעות הוראה על ידי מורי חינוך מיוחד ושעות סיוע הניתנות על ידי סיעות המועסקות באמצעות הרשויות המקומיות (לתלמידים הזכאים לסל אישי). המענים יכולים באופן פרטני, קבוצתי או שיתופי בהתאם לצרכי התלמיד ולזמינות השירותים.

הוראות המשרד קובעות את תעודף תקצוב התלמידים הזכאים לקבל מענה מסל השילוב וההכלה: בשלב ראשון ניתנת הקצאה לתלמידים הזכאים לסל אישי מתוקף ועדת זכאות ואפיון ובשלב שני לתלמידים הזכאים לסל מוסדי. יתרת השעות לאחר הקצאת השעות לתלמידים זכאים מתוקף החוק מוקצת לתלמידים עם קשיים בתחום הלימודי, הרגשי או החברתי שאינם זכאים לשירותי חינוך מיוחדים. במידה וסל השילוב וההכלה איננו נותן מענה מספק לאוכלוסיית התלמידים הזכאים לפי חוק על בית הספר לפנות לפיקוח על החינוך המיוחד לבקשת תוספת שעות מסל המחוז.¹⁹

ההוראות הנוגעות לתקצוב שירותי החינוך המיוחדים לתלמידים משולבים עם מוגבלויות שאינן שכיחות וכן לתלמידים משולבים בחטיבות עליונות ובגני הילדים הזכאים לסל אישי לא השתנו והם מתקצבים לפי מספר התלמידים המשולבים בכל מוסד מעבר לסל השילוב וההכלה.²⁰

גופים העוסקים בזכויות תלמידים עם מוגבלויות, בהם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות וארגון בזכות, טוענים כי השינויים בהנחיות הנוגעות לתקצוב שירותים לתלמידים עם מוגבלות שכיחה המשולבים בחינוך הרגיל באמצעות סל אישי גרמו לפגיעה של ממש בשילוב תלמידי חינוך מיוחד בחינוך הרגיל. בין הטענות העולות בהקשר זה:

- הגבלת מספר התלמידים המופנים על ידי בתי הספר לועדות זכאות ואפיון לקבלת סיוע בסל אישי על מנת למנוע מצב של חוסר אפשרות של בית הספר להעניק שירותים לכלל התלמידים הנזקקים לשירותים מתוך סל השילוב וההכלה;
- הקפדת יתר בוועדות זכאות ואפיון על מתן 2.2 שעות בלבד לתלמידים עם מוגבלויות בשכיחות גבוהה מתוך ידיעה שלבתי הספר אין אפשרות לתת יותר מכך.
- תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד באמצעות סל מוסדי לא תמיד מקבלים את מלוא השעות להן הם זכאים כי הם מצויים בעדיפות נמוכה ביחס לתלמידים הזכאים לשירותים אלה באמצעות סל אישי;

¹⁹ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, [הנחיות למימוש סל שילוב והכלה - תשפ"ג](#), 19 במאי 2022.

²⁰ צינה יואלי, מפקחת ארצית, אגף חינוך מיוחד, משרד החינוך, שיחת טלפון, 30 במאי 2023.

מצב זה, לצד המחסור בצוותי חינוך, מביא לטענת גורמים אלו לכך שתלמידים לא יכולים לקבל את המענה לו הם זקוקים לצורך שילובם ונאלצים בלידת ברירה לעבור למסגרת חינוך מיוחד נפרדת למרות יכולתם להשתלב במסגרת החינוך הרגיל.²¹

השוואה של שיעור התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל בין תלמידים עם מוגבלות שכיחה לתלמידים עם מוגבלות שאינה שכיחה, בקרב תלמידים שהיו זכאים לבחור בסוג המסגרת (כלומר תלמידים הלומדים במסגרות חינוך מיוחד נפרדות או משולבים באמצעות סל אישי) מלמדת כי **בקרב תלמידים עם מוגבלות שכיחה שיעור נמוך יותר של תלמידים המשולבים בחינוך הרגיל בהשוואה לתלמידים עם מוגבלות שאינה שכיחה**. עם זאת, ניתן לראות כי בשלוש השנים שמאז החלת הרפורמה עלה שיעור התלמידים עם מוגבלות שכיחה שבחרו להשתלב בחינוך הרגיל באמצעות סל אישי מתוך כלל התלמידים שמצויים במסגרות שניתן לבחור ללמוד בהן.²² פירוט הנתונים בטבלה.

טבלה 2: תלמידים עם מוגבלות שכיחה ושאינה שכיחה לפי סוג מסגרת, 2021-2023

| תשפ"ג (2022/23) | | תשפ"ב (2021/22) | | תשפ"א (2020/21) | | |
|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|--------------------------------|
| מוגבלות שאינה שכיחה | מוגבלות שכיחה | מוגבלות שאינה שכיחה | מוגבלות שכיחה | מוגבלות שאינה שכיחה | מוגבלות שכיחה | |
| 33,138 | 28,667 | 29,847 | 27,956 | 10,035 | 27,295 | כיתות חינוך מיוחד במסגרות חנ"מ |
| 39% | 26% | 40% | 29% | 15% | 30% | |
| 14,591 | 46,195 | 12,123 | 42,943 | 26,829 | 40,040 | כיתות חינוך מיוחד בחינוך רגיל |
| 17% | 42% | 16% | 44% | 40% | 44% | |
| 38,115 | 34,965 | 32,237 | 26,828 | 29,533 | 23,057 | סל אישי |
| 44% | 32% | 43% | 27% | 44% | 26% | |
| 85,844 | 109,827 | 74,207 | 97,727 | 66,397 | 90,392 | סה"כ |
| 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | |

²¹ ראו בתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הסיוע לתלמידים עם לקות למידה והפרעת קשב במערכת החינוך: עמדות ארגוני חברה אזרחית ביחס למדיניות הממשלה](#), כתיבה: ד"ר יסכה מוניקדם-גבעון, 16 באוגוסט 2022, עמ' 39-40. ²¹ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, סקירה על הרפורמה בחינוך המיוחד, פרוטוקול מס' 13 של דיוני הוועדה, 13 בפברואר 2023, ובחומרי הרקע לדיון מטעם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות במשרד המשפטים, קואליציית הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, ארגון בזכות ועוד.

²² נתונים לשנה"ל תשפ"א ותשפ"ג התקבלו באמצעות פנחס קליין, מינהל כלכלה ותקציבים, אלינור בן לוי, אגף חינוך מיוחד, משרד החינוך, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 במאי 2023, 1 ביוני 2023. נתונים לשנה"ל תשפ"ב התקבלו לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת במסגרת הכנת מסמך [תלמידי חינוך מיוחד לפי אשכול כלכלי חברתי של יישוב המגורים](#), יוני 2022.