



הרפורמה בחינוך המיוחד – יישום תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד

כתיבה: אתי וייסבלאי | אישור: יובל וורגן | עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת
תאריך: כ' באב תש"ף, 10 באוגוסט 2020

סקירה

2.....	תמצית.....	
4.....	מערכת החינוך המיוחד.....	1.
5.....	מאפייני הלימוד של תלמידי החינוך המיוחד.....	1.1
8.....	תקציב החינוך המיוחד.....	1.2
9.....	הרפורמה בחינוך המיוחד ותיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד.....	2.
10.....	תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד.....	2.1
17.....	יישום תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד.....	3.
17.....	יישום התיקון במחוז הצפון בשנת הלימודים תש"ף (2019/20).....	3.1
18.....	נתונים על יישום התיקון לחוק במחוז הצפון.....	3.2
23.....	היערכות ליישום התיקון לחוק בכלל המחוזות.....	3.3
24.....	נתונים על יישום התיקון בכלל המחוזות.....	3.4
26.....	ביקורת על יישום התיקון לחוק חינוך מיוחד.....	4.
30.....	נספח 1: החלטות ועדות זכאות ואפיון בדבר אפיון המוגבלות ורמת התפקוד של תלמידי החינוך המיוחד.....	
32.....	נספח 2: תלמידי החינוך המיוחד לפי סוג המסגרת ואפיון המוגבלות, מחוז הצפון, תשע"ט-תש"ף.....	

תמצית

ביולי 2018 אישרה הכנסת את תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988. תיקון זה הוא מרכיב מרכזי ברפורמה בחינוך המיוחד שהמשרד מקדם בשנים האחרונות, והוא מלווה בביקורת חריפה מטעם גורמים שונים.

המסמך שלהלן נכתב לקראת דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בנושא "תיקון חוק החינוך המיוחד – מעקב ובדיקה אחר יישום הפיילוט". יוצג בו התיקון לחוק ויובא מידע על יישומו הן במחוז הצפון בשנת הלימודים הנוכחית, תש"ף (2019/20), והן לקראת החלתו המלאה של החוק בספטמבר 2020.

מהממצאים המרכזיים במסמך:

- ❖ במערכת החינוך המיוחד לומדים בשנת הלימודים תש"ף 275,471 תלמידים, שהם כ-11.6% מן התלמידים במערכת החינוך כולה. כ-60% מתלמידי החינוך המיוחד משולבים במערכת החינוך הרגילה.
- ❖ תלמידי החינוך המיוחד זכאים לפי חוק חינוך מיוחד לשירותים ייעודיים המאפשרים להם ללמוד במערכת החינוך. סוג השירותים והיקפם תלויים בסוג המסגרת של התלמיד (מוסד לחינוך מיוחד, כיתת חינוך מיוחד בבית ספר רגיל או מסגרת חינוך רגילה), בשלב החינוך, באפיון המוגבלות וברמת התפקוד של התלמיד.
- ❖ **התקציב הכולל של מערכת החינוך המיוחד אמור להיות בשנת תש"ף כ-11.4 מיליארד ש"ח, והתקציב הממוצע לתלמיד חינוך מיוחד – כ-41,400 ש"ח לשנה.** יש הבדלים ניכרים בין תלמידי החינוך המיוחד בתקצובם על פי סוג המסגרת והשירותים הניתנים בה ואפיון המוגבלות ורמת התפקוד של התלמיד. בקרב תלמידים המשולבים במערכת החינוך הרגילה הפערים גדולים במיוחד, החל מ-27,600 ש"ח בשנה לתלמיד הזכאי לשעות תגבור מן הסל המוסדי בלבד וכלה ב-95,000 ש"ח בשנה לתלמיד עם מוגבלות שכיחה פחות הזכאי לסל שילוב אישי ולסייעת משלבת.
- ❖ בשנים האחרונות משרד החינוך מקדם רפורמה מקיפה במערכת החינוך המיוחד. לפי המשרד, לצד תיקון לחוק חינוך מיוחד הרפורמה כוללת תוספות תקציב למערכת החינוך המיוחד עבור בניוי כיתות חינוך מיוחד, תקצוב מוסדות חינוך רגיל, תוספת תקנים למפקחים ומימון ליווי בהסעות לתלמידי חינוך מיוחד.
- ❖ בתיקון לחוק חינוך מיוחד שהתקבל בכנסת ביולי 2018 שלושה מרכיבים מרכזיים: שינויים בהליך קביעת הזכאות וההשמה בחינוך המיוחד, עקרון בחירת הורים במסגרת שבה ילמד ילדם והסדרת השירותים הניתנים לתלמידי חינוך מיוחד על פי סוג המסגרת, המוגבלות של התלמיד ורמת התפקוד שלו.
- ❖ **התיקון לחוק מיושם בהדרגה מאז שנת הלימודים תש"ף. בשנה הראשונה להחלתו הוא יושם במחוז הצפון, ובשנה השנייה, שנת הלימודים תשפ"א (ספטמבר 2020), הוא אמור לחול בכל מחוזות משרד החינוך.**
- ❖ אף כי מדובר בשלב ראשון ביישום הדרגתי של התיקון, שנועד לבחינת יישומו, משרד החינוך לא פרסם מידע עדכני, מפורט ועקבי על יישום התיקון במחוז הצפון, וגם לא על התרומה של התיקון בחוק לשילובם של תלמידי חינוך מיוחד בחינוך הרגיל.

❖ מהנתונים שפרסם המשרד על יישום התיקון לחוק במחוז הצפון:

○ **בשנה הראשונה ליישום של החוק במחוז הצפון ניגשו לוועדות זכאות ואפיון 10,405 תלמידים**, לעומת כ-7,900 תלמידים בשנת הלימודים תשע"ט. עם זאת, המספר הכולל של התלמידים שעניינם נדון בוועדות חינוך מיוחד כמעט לא השתנה ביחס לשנים קודמות.

○ **כמעט כל התלמידים שעניינם נדון בוועדת זכאות ואפיון בשנה זו קיבלו זכאות לשירותי חינוך מיוחד, וכ-40% מתוכם שולבו בחינוך הרגיל.**

○ התקיימו 13 דיונים להשמה של תלמיד בסוג מסגרת שונה מזה שבחרו הוריו בשל חשש לפגיעה ממשית בו. ברוב הדיונים התקבלה עמדת הוועדה בדבר סוג המסגרת. כמו כן התקבלו 221 בקשות לדיון בוועדת השגה.

○ כ-68% מתלמידי החינוך המיוחד במחוז הצפון היו משולבים בחינוך הרגיל בשנת הלימודים תש"ף, לעומת כ-66% בשנת הלימודים תשע"ט. 15.5% מן התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל במחוז הצפון (5,032 תלמידים) היו זכאים לשילוב באמצעות סל אישי; 1,645 מהם תלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה, שלא היו זכאים לשילוב באמצעות סל אישי לפני התיקון לחוק.

❖ מאז ינואר 2020 פועלות ועדות בחינוך המיוחד לפי התיקון לחוק בכל המחוזות כהכנה ליישום המלא של התיקון בשנת הלימודים תשפ"א. כשמוסדות החינוך היו סגורים בשל התפשטות נגיף הקורונה אפשר משרד החינוך לקיים חלק משיבות הוועדות מרחוק וללא השתתפות הורים, וניתנה אפשרות לוועדות לקיים דיונים גם בלי כל המסמכים הנדרשים לקביעת זכאות ורמת תפקוד. כמו כן דחה המשרד את המועד האחרון לקיום ישיבות הוועדות ל-15 ביוני 2020.

❖ על פי נתוני המשרד, עד כה פעלו 56,656 ועדות זכאות ואפיון לקראת שנת הלימודים תשפ"א. **ב-96% מן הדיונים נמצא שהתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחד.** מהמשרד נמסר כי ל-79% מהתלמידים שקיבלו זכאות לשירותי חינוך מיוחד לקראת שנת הלימודים תשפ"א נקבעה רמת תפקוד נמוכה או בינונית-נמוכה (רמת תפקוד 3 או 4) ול-21% נקבעה רמת תפקוד גבוהה או בינונית-גבוהה (רמת תפקוד 1 או 2). **שיעור התלמידים שנקבעה להם רמת תפקוד 1 או 2 גבוהה לעומת שנת הלימודים תשע"ט, ובפרט שיעור התלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה.** על פי הנחיות משרד החינוך, תלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה שנקבעה להם רמת תפקוד 1 ו-2 אינם זכאים להשמה במסגרות חינוך מיוחד אלא לשילוב בחינוך הרגיל עם סל מוסדי בלבד.

❖ הרפורמה, ובפרט התיקון לחוק חינוך מיוחד, לוותה בביקורת ציבורית חריפה מצד גורמים הפעילים בזירה, הן על תהליך התיקון לחוק והן על שלבים ביישום. הביקורת התגברה בחודשים האחרונים על רקע הדיונים בוועדות החינוך המיוחד (ועדות זכאות ואפיון וצוותים רב-מקצועיים) לקראת יישומו המלא של החוק. מהסוגיות שהעלו המבקרים: השימוש בשאלון רמת התפקוד (שאלון ראמ"ה) בתהליך קביעת הזכאות, המחסור במשאבים לשילוב תלמידי חינוך מיוחד בחינוך הרגיל, לרבות הכשרה וליווי לצוותי ההוראה בחינוך הרגיל, וטענות להתנהלות לא תקינה בוועדות ולהתחשבות בשיקולים תקציביים בקביעת זכאות לשירותי חינוך מיוחד ורמת תפקוד של תלמידים עם צרכים מיוחדים.

❖ בעקבות עתירה נגד יישום הרפורמה שהגישו ארגונים הפעילים למען זכויות תלמידים עם מוגבלויות וארגוני הורים הודיע משרד החינוך כי הוא פועל לשנות את שאלון ראמ"ה, את אופן הצגת התוצאות בו לפני הוועדות ואת ההנחיות לשימוש בו שניתנו לוועדות. פסק הדין בעתירה ניתן ב-12 ביולי. בית המשפט קיבל את עמדת משרד החינוך כי שינויים אלו מספקים מענה הולם על טענות העותרים ודחה את העתירה.

1. מערכת החינוך המיוחד¹

במערכת החינוך המיוחד, הפועלת מכוח חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, לומדים תלמידים בני שלוש עד 21 עם מוגבלויות, נכויות וקשיים מתמשכים הזקוקים לתמיכה מוגברת, לשירותים מיוחדים ולתנאים מותאמים כדי ללמוד במערכת החינוך. תלמידי החינוך המיוחד: תלמידים במסגרות לחינוך מיוחד, ובהן בתי ספר וגנים לחינוך מיוחד, תלמידים בכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים ותלמידים המשולבים בכיתות רגילות בגנים ובבתי ספר רגילים.

חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, מסדיר את כל ההיבטים בחינוכם של ילדים עם צרכים מיוחדים. על פי ההגדרה בחוק, חינוך מיוחד משמעו הוראה, לימוד וטיפול שיטתיים הניתנים לילד עם צרכים מיוחדים, לרבות טיפולי פיזיותרפיה, ריפוי בדיבור, ריפוי בעיסוק וטיפולים בתחומי מקצועות נוספים שייקבעו ולרבות שירותים נלווים (שירותי הסעה וארוחות, עזרים מסייעים, שירותים רפואיים, פארה-רפואיים, פסיכולוגיים וסוציאליים ועוד), הכול לפי צרכיו של הילד עם הצרכים המיוחדים.

לפי החוק, המדינה היא הגורם המופקד על מתן חינוך מיוחד, והוא ניתן חינם, במסגרת חינוכית מוכרת באזור מגוריו של הילד, ואם לא נמצא מוסד מתאים באזור המגורים – במוסד הקרוב ככל האפשר למקום מגוריו. בחוק נקבע הליך קביעת הזכאות וההשמה בחינוך המיוחד ומוטל על שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, לקבוע את מאפייני הלימודים במוסד לחינוך מיוחד, לרבות משך שנת הלימודים, משך יום הלימודים ומספר התלמידים בכיתה תקנית.

ההשמה של תלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך המיוחד נעשית באמצעות ועדות הפועלות לפי חוק חינוך מיוחד. עד לאחרונה הוועדות המוסמכות לדון בנושא זה היו ועדות השמה, שהחליטו על זכאות של תלמידים עם צרכים מיוחדים ללימודים במסגרות חינוך מיוחד, וועדות שילוב, שהחליטו על זכאותם של תלמידים לשילוב במסגרות חינוך רגילות. בשנת 2018 נקבע בתיקון 11 לחוק חינוך מיוחד (ראו בהרחבה סעיף 2.1. להלן) כי ועדות אלו יוחלפו בוועדות זכאות ואפיון בניהול משרד החינוך, והן יקבעו את זכאותם של תלמידי חינוך מיוחד לשירותי חינוך מיוחדים במסגרות חינוך מיוחד ובמסגרות חינוך רגיל, ובצוותים רב-מקצועיים מטעם מוסדות חינוך רגילים, שיקבעו את סל השירותים לתלמידים משולבים עם מוגבלויות וברמות תפקוד מסוימות.

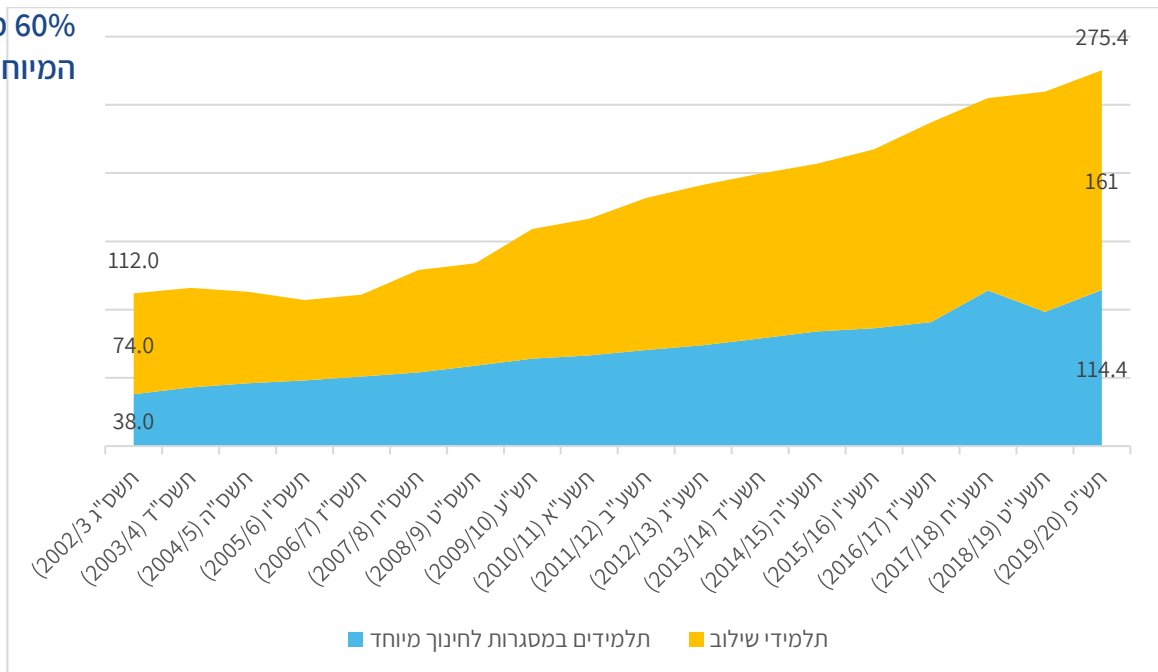
¹ אתי וייסבלאי, [מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך: החינוך המיוחד](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 ביולי 2019.

בשנים האחרונות חל גידול של ממש במספר תלמידי החינוך המיוחד ובישעורם בכלל התלמידים במערכת החינוך. עם זאת, שיעור התלמידים המשולבים במערכת החינוך הרגילה מן התלמידים בחינוך המיוחד כמעט לא השתנה, והוא כ-60% מתלמידי החינוך המיוחד.

בשנת הלימודים הנוכחית, תש"ף (2019/20), לומדים במערכת החינוך המיוחד 275,471 תלמידים, שהם כ-11.6% מן התלמידים במערכת החינוך. מתלמידי החינוך המיוחד 114,443 תלמידים במסגרות חינוך מיוחד ו-161,028 תלמידים משולבים בחינוך הרגיל.²

בשנים האחרונות חל גידול של ממש במספר תלמידי החינוך המיוחד ובישעורם בכלל התלמידים במערכת החינוך. עם זאת, שיעור התלמידים המשולבים במערכת החינוך הרגילה מן התלמידים בחינוך המיוחד כמעט לא השתנה, והוא כ-60% מתלמידי החינוך המיוחד.

תרשים 1 – תלמידים במערכת החינוך המיוחד, 2003-2020



1.1 מאפייני הלימוד של תלמידי החינוך המיוחד

תלמידי החינוך המיוחד זכאים לפי חוק לשירותים ייעודיים המאפשרים להם ללמוד במערכת החינוך. מהשירותים הייעודיים לתלמידי מסגרות חינוך מיוחד: כיתות קטנות, מספר גדול יותר של שעות תקן ויום לימודים ארוך, טיפולים פארה-רפואיים, הארכת שנת הלימודים וסייעת כיתתית. מהשירותים הייעודיים לתלמידי חינוך מיוחד המשולבים בחינוך הרגיל: תוספת שעות תגבור, טיפול וסיוע מקצועי ושירותי סייעת משלבת.

סוג השירותים והיקפם תלויים בסוג המסגרת של התלמיד, בסוג הכיתה (אפיון המוגבלות המרכזי של התלמידים שהכיתה מיועדת להם), שלב החינוך ורמת התפקוד של התלמיד. ככלל, אפשר לחלק את השירותים לתלמידי מסגרות חינוך מיוחד לכמה רמות:

² משרד החינוך, מידע ונתונים על יישום תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 ביוני 2020.

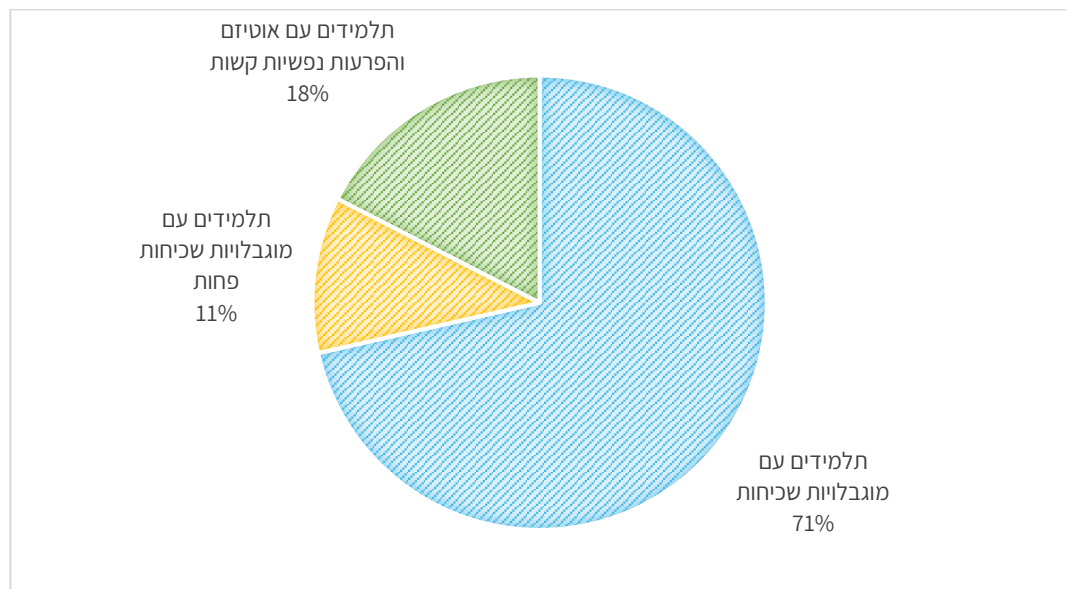
תלמידים עם מוגבלויות בשכיחות גבוהה ביותר, ובהן מוגבלות שכלית-התפתחותית קלה ומשכל גבולי, הפרעות התנהגותיות-רגשיות, ליקויי למידה ועיכוב התפתחות ושפה זכאים ל-30 עד 37 שעות לימוד שבועיות, יום לימודים המסתיים ב-12:45, כיתות לימוד של 6 עד 12 ילדים ועד 2.4 שעות טיפולים פארה-רפואיים בשבוע.

תלמידים עם מוגבלויות שכיחות פחות, כגון מגבלות ראייה ושמיעה, מוגבלות שכלית-התפתחותית קשה ובינונית, שיתוק מוחין ונכויות פיזית קשות זכאים ל-41 שעות לימוד שבועיות, יום לימודים המסתיים ב-14:30, לימודים עד סוף חודש יולי – ובעבור חלק מסוגי הכיתות גם בחופשות – 6 עד 10 ילדים בכיתה ו-1.9-3.4 שעות טיפולים פארה-רפואיים.

תלמידים עם אוטיזם והפרעות נפשיות קשות זכאים ל-51 עד 57 שעות לימוד לכיתה, יום לימודים המסתיים ב-16:00 עד 16:45, לימודים עד אמצע אוגוסט ובחופשות, 5 עד 8 ילדים בכיתה ו-2.4-3.4 שעות טיפולים פארה-רפואיים בשבוע.

מנתוני משרד החינוך עולה כי כ-71% מתלמידי המסגרות לחינוך מיוחד לומדים בכיתות המיועדות לתלמידים עם מוגבלויות שכיחות, כ-11% לומדים בכיתות המיועדות לתלמידים עם מוגבלויות שכיחות פחות ו-18% לומדים בכיתות המיועדות לתלמידים עם אוטיזם והפרעות נפשיות קשות.³

תרשים 2: תלמידים בחינוך מיוחד לפי אפיון המוגבלות, תש"ף (2019/20)



בקרב **תלמידי החינוך המיוחד המשולבים בכיתות הרגילות** נהוגה הבחנה בין תלמידים עם מוגבלויות המוגדרות בשכיחות נמוכה, ובהן אוטיזם, הפרעות נפשיות, מוגבלות בשמיעה ובראייה, שיתוק מוחין ונכות פיזית קשה, מחלות ותסמונות נדירות ומוגבלות שכלית-התפתחותית בינונית וקשה, לבין תלמידים עם מוגבלויות בשכיחות

³ עיבוד של נתוני משרד החינוך, [במבט רחב – מספרים על חינוך](#), כניסה ב-4 ביוני 2020.

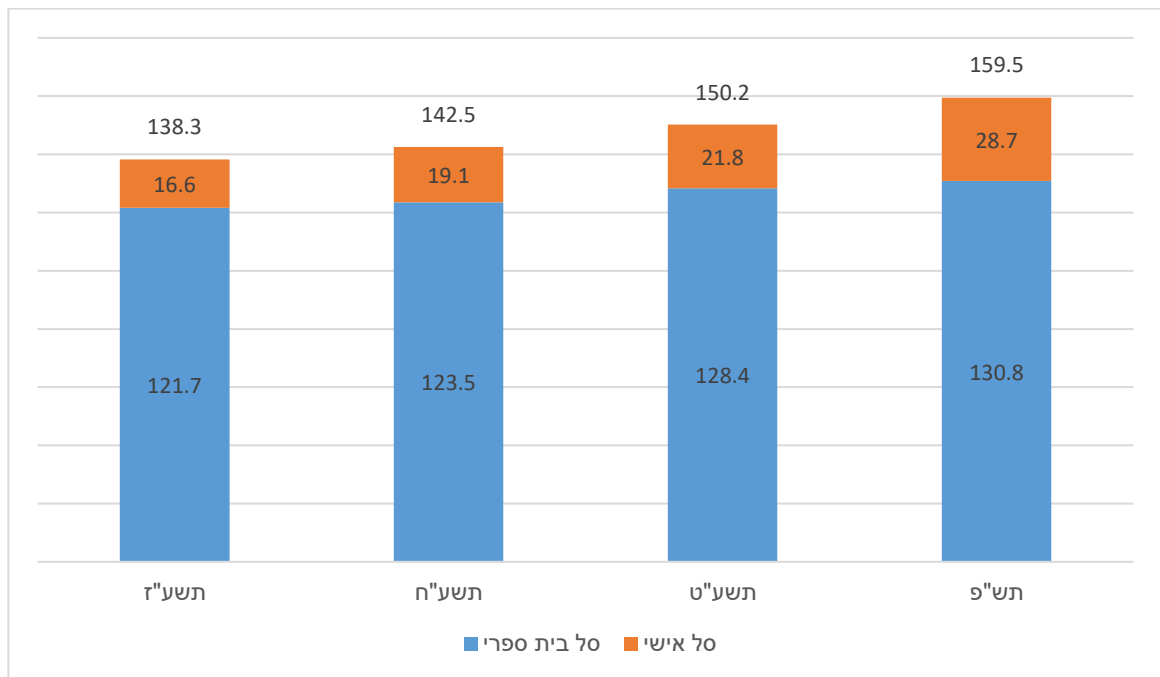
גבוהה, כגון לקויות למידה, הפרעות התנהגותיות ADHD, עיכוב התפתחותי בתחום השפתי והתפקודי ומוגבלות שכלית-התפתחותית קלה.

תלמידים עם מוגבלויות בשכיחות גבוהה זכאים לתגבור מהסל הבית ספרי ("תקצוב סטטיסטי") של 1.8 שעות שבועיות: 1.55 שעות הניתנות לכלל בתי הספר בגין 5.4% מהתלמידים בבית הספר ועוד 0.3 שעות שבועיות למתי"א (מרכז תמיכה יישובי/אזורי).

תלמידים עם מוגבלויות בשכיחות נמוכה זכאים לסל אישי ("תקצוב דיפרנציאלי") של 2.7 שעות תגבור, סיוע וטיפול אישיות שבועיות המתקצבות לפי מספר התלמידים המשולבים בכל מוסד. כמו כן תלמידים אלו עשויים להיות זכאים לסייעת משלבת על פי אפיון המוגבלות ורמת התפקוד שלהם. נציין כי בתיקון לחוק חינוך מיוחד (ראו בהרחבה בסעיף 2.1. להלן) הורחבה הזכאות לסל אישי לתלמידים עם מוגבלויות שכיחות ברמת תפקוד נמוכה.

בשנת הלימודים תש"ף כ-18% מן התלמידים המשולבים במערכת החינוך הרגילה היו זכאים לתמיכה מן הסל האישי ו-82% – מן הסל המוסדי (הבית ספרי). חלקם של תלמידי השילוב הזכאים לתמיכה מן הסל האישי נתון בשנים האחרונות במגמת עלייה.⁴ מנתונים שפורסמו בשנים קודמות עולה כי בשנת תשע"א פחות מ-10% מן התלמידים המשולבים היו זכאים לתמיכה מהסל האישי.⁵

תרשים 3: תלמידי חינוך מיוחד המשולבים בחינוך הרגיל, 2017-2020



⁴ משרד החינוך, יישום תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, מצגת לדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 22 ביוני 2020.
⁵ אתי וייסבלאי, חינוך לילדים עם צרכים מיוחדים בישראל – נתונים וסוגיות מרכזיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בדצמבר 2015.

1.2 תקציב החינוך המיוחד⁶

משרד החינוך מקצה תקציבים ניכרים למימון שירותי חינוך מיוחד לתלמידי מערכת החינוך המיוחד. על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) הוקצו לחינוך המיוחד כ-10.7 מיליארד ש"ח ובשנת הלימודים תש"ף (2019/20) התקציב אמור להיות כ-11.4 מיליארד ש"ח (לא כולל תקציבים עבור בינוי כיתות וחדרי הכלה). מאז שנת 2015 תקציב מערכת החינוך המיוחד גדל בכ-35% והתקציב השנתי הממוצע לתלמיד גדל בכ-15%.

טבלה 1: תקציב שנתי ותקציב לתלמיד בחינוך המיוחד, 2015-2020

תש"ף (2019/20) (אומדן)	תשע"ט (2018/19)	תשע"ח (2017/18)	תשע"ז (2016/17)	תשע"ו (2015/16)	תשע"ה (2014/15)	
11.4	10.7	10	9.3	8.4	7.5	תקציב (במיליארדי ש"ח)
275,500	259,600	255,000	237,200	217,400	206,800	מספר התלמידים
41,379	41,217	39,216	39,207	38,638	36,267	תקציב ממוצע לתלמיד

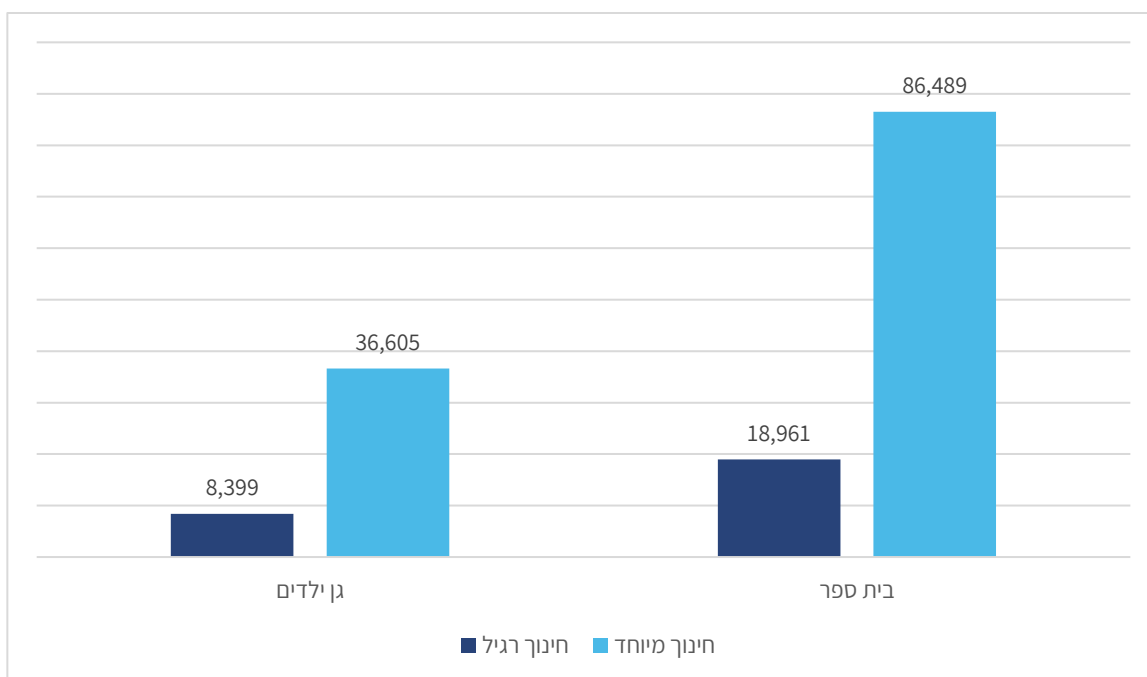
יש הבדלים של ממש בין תלמידי החינוך המיוחד בתקציב המוקצה להם, הנובעים מסוג המסגרת שבה הם לומדים, מסוג הכיתה ומרמת התפקוד שלהם.

על פי נתוני משרד החינוך העלות השנתית הממוצעת של תלמיד במסגרות חינוך מיוחד גדולה פי כ-4.5 מעלות תלמיד בחינוך הרגיל. העלות הגבוהה של תלמיד בחינוך המיוחד קשורה במאפיינים של מסגרות אלו שנמנו לעיל: מספר קטן של תלמידים בכיתה, מספר גדול של אנשי צוות לתלמיד, יום לימודים ארוך ושנת לימודים ארוכה מזו שבחינוך הרגיל לצד השירותים הייעודיים לתלמידי חינוך מיוחד במסגרות אלו דוגמת טיפולים פארה-רפואיים. השוואה מפורטת מובאת בתרשים שלהלן:

מאז שנת 2015
תקציב מערכת
החינוך המיוחד גדל
בכ-35% והתקציב
השנתי הממוצע
לתלמיד גדל בכ-
15%.

⁶ אתי וייסבלאי, מערכת החינוך בישראל - סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך המיוחד, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 ביולי 2019.

תרשים 4: עלות של תלמיד במסגרת חינוך מיוחד, תשע"ח (2017/18), בש"ח



לעלות **תלמיד המשולב במסגרת רגילה** יש טווח רחב, והיא תלויה בשירותים שהוא מקבל – החל מ-27,600 ש"ח בשנה לתלמיד הזכאי לשעות תגבור מן הסל המוסדי בלבד וכלה בכ-95,000 ש"ח בשנה לתלמיד עם מוגבלות שכיחה פחות הזכאי לסל אישי ולסייעת משלבת. בעלות זו נכללות שעות ההוראה והשירותים הניתנים לכל תלמיד בחינוך הרגיל בתוספת שירותים ייעודיים לתלמידי החינוך המיוחד המשולבים בחינוך הרגיל.

2. הרפורמה בחינוך המיוחד ותיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד

בשנים האחרונות התעוררו קשיים של ממש במערכת החינוך המיוחד, על רקע הגידול במספר תלמידי החינוך המיוחד, כפי שהוצג לעיל, וסוגיות הקשורות בו, ובהן איחור בשיבוץ תלמידים בחינוך המיוחד ותפוסת כיתות מעל התקן.⁷ בעקבות זאת יצא משרד החינוך בעבודת מטה בשיתוף מרכז השלטון המקומי שזיהתה בעיות מובנות במערכת החינוך המיוחד. על פי משרד החינוך, כמה מהבעיות והאתגרים שנמצאו: בעיות בהתנהלות ועדות ההשמה והשילוב הקשורות בין היתר במחסור בכלים מקצועיים ובאמות מידה לא אחידות לקבלת החלטות ולקביעת זכאותם של תלמידים לשירותי חינוך מיוחד; ניהול לא יעיל של תקציבי החינוך המיוחד, שבא לידי ביטוי בין השאר בקושי של המטה בשליטה ובבקרה על קבלת החלטות, על תהליכים ועל הקצאת משאבים במחוזות ובוועדות ההשמה והשילוב, חוסר שקיפות בהקצאת המשאבים

⁷ ראו אתי וייסבלאי, [מחסור במסגרות חינוך מיוחד: מיפוי צרכים ומענים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 ביוני 2018; הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, [שקיפות בהיערכות משרד החינוך לשנה"ל תשע"ט - תלמידים עם צרכים מיוחדים בכלל ותלמידים עם אוטיזם בפרט](#), פרוטוקול דיון, 11 ביולי 2018.

לתלמידים וחוסר התאמה בין תקצוב השירותים לתלמידים לרמת התפקוד שלהם; מחסור בתשתיות חינוך מיוחד.⁸

הטיפול בבעיות אלה מבוצע במסגרת שינויים נרחבים במערכת החינוך המיוחד שמקדם משרד החינוך. ברפורמה נעשו תיקונים בחוק חינוך מיוחד והוחלט להקצות תוספות תקציב ניכרות למערכת החינוך המיוחד:

- הקצאת תקציב של 1.2 מיליארד ש"ח לבינוי כיתות חינוך מיוחד. התקציב ישמש לבניית 1,150 כיתות חינוך מיוחד בשנים 2018 עד 2021;
- תוספת משאבים בסך כ-245 מיליון ש"ח לחינוך הרגיל לצורך חיזוק, הרחבה והעמקה של פעולות ההשתלבות וההכלה בחינוך הרגיל וחיזוק המסוגלות של צוות ההוראה בהתמודדות עם כיתה הטרוגנית;
- 80 מיליון ש"ח בשנים 2018 עד 2021 לבניית חדרי הכלה בבתי הספר;
- 25 מיליון ש"ח לליווי תלמידי חינוך מיוחד בגיל הגן בהסעות;
- תוספת תקני מפקחים לפיקוח על החינוך המיוחד.⁹

הוועדה הציבורית לבדיקת מערכת החינוך המיוחד בראשות השופט דליה דורנר (ועדת דורנר) הגישה את מסקנותיה לשרת החינוך בשנת 2009. הוועדה המליצה לשנות מן היסוד את תקצוב שירותי החינוך המיוחד ואת מתכונת 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 והפניית התקציב למסגרת החינוך שאליה יבחרו הוריו לרשום אותו – בית ספר לחינוך מיוחד, כיתה לחינוך מיוחד בבית ספר רגיל או מסגרת חינוך רגילה. משרד החינוך קיבל את המלצות הוועדה והחל ביישומן בפיילוט בשנת הלימודים תשע"ב (ספטמבר 2011). בשנים הראשונות נכללו בפיילוט כ-1,500 תלמידים בארבע רשויות מקומיות. על פי משרד החינוך, הרפורמה בחינוך המיוחד ושינויי החקיקה שנעשו במסגרתה הם ברוח העקרונות שהותוו בוועדת דורנר והם חלק מיישום המלצותיה.¹⁰

2.1 תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד

תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד, שהתקבל ביולי 2018, הוא מרכיב מרכזי ברפורמה בחינוך המיוחד.

⁸ משרד החינוך, אגף א' לחינוך מיוחד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 באוגוסט 2020.
⁹ משרד החינוך, מידע ונתונים על יישום תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 ביוני 2020.
¹⁰ אתי וייסבלאי, **מערכת החינוך בישראל - סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך המיוחד**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 ביולי 2019.

בתיקון נוסחו מחדש מטרות החינוך המיוחד, ובתוך כך הושם דגש על השתתפותם ושילובם השוויוני של תלמידים עם צרכים מיוחדים בחברה ונקבע כי מטרות שירותי החינוך המיוחדים הם כדלקמן:

לקדם ולפתח את הלמידה, הכישורים והיכולות של התלמיד עם הצרכים המיוחדים ואת תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי, החברתי וההתנהגותי ולהקנות לו ידע, מיומנויות, כישורי חיים וכישורים חברתיים;

לעגן את זכותו של התלמיד עם הצרכים המיוחדים להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי יכולותיו;

לקדם את שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים.

בתיקון לחוק נעשו שינויים מהותיים באופן מתן השירותים לתלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך בכמה תחומים מרכזיים:

- שינוי הליך קביעת הזכאות וההשמה בחינוך המיוחד;
- מתן אפשרות להורים לבחור את סוג המסגרת שבה ילמד ילדם;
- הגדרה ופירוט של היקף השירותים שתלמידי חינוך מיוחד זכאים להם על פי סוג המוגבלות ורמת התפקוד שלהם.

אחד השינויים המשמעותיים ביותר שנעשו בתיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד הוא שינוי הליך קביעת הזכאות וההשמה בחינוך במיוחד באמצעות הקמת שתי ועדות המחליפות את ועדת ההשמה וועדת השילוב שפעלו עד לתיקון: **ועדת זכאות ואפיון וצוות רב-מקצועי מטעם בית הספר.**

להלן יוצגו דגשים מרכזיים בעבודת ועדות הזכאות והאפיון והצוות הרב-מקצועי.¹¹

ועדת זכאות ואפיון

- בוועדה שישה חברים: יושב-ראש הוועדה, שהוא עובד משרד החינוך, נציג הרשות המקומית, מפקח של משרד החינוך לחינוך הרגיל ולחינוך המיוחד, פסיכולוג חינוכי מטעם הרשות המקומית ונציג הורים לתלמידים עם צרכים מיוחדים;
- משתתפים נוספים בדיוני הוועדה: התלמיד והוריו, איש צוות ממוסד החינוך שבו התלמיד לומד, מומחה בתחום המוגבלות של התלמיד מטעם המת"א ואנשי מקצוע מתחומים שונים לפי הצורך;

¹¹ להרחבה על פעילותן של ועדות אלו ראו: אתי וייסבלאי, [חינוך לילדים עם צרכים מיוחדים – נתונים וסוגיות מרכזיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 בדצמבר 2015.

¹² משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, אגף א' לחינוך מיוחד, [יישום תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד: שירותי חינוך מיוחדים לתלמידים עם צרכים מיוחדים – חוברת מידע](#), 10 בפברואר 2020.

- הוועדה מתכנסת ברשות המקומית שבה התלמיד מתגורר;
- בסמכות הוועדה לקבוע את הזכאות של התלמיד לשירותי חינוך מיוחד, את רמת התפקוד של התלמיד ואת היקף השירותים שיינתנו לו, לרבות שירותי הסעה וליווי;
- החלטת הוועדה תקפה לשלוש שנים או עד למעבר מהגן לכיתה א'. אפשר לכנס ועדה בתוך פחות משלוש שנים על פי בקשת ההורים, בית הספר, הרשות המקומית או משרד החינוך;
- הפניית התלמידים לוועדות מתאפשרת עד ל-31 במרץ בכל שנה. דיוני הוועדות מתקיימים בחודשים נובמבר עד מאי ואמורים להסתיים עד ל-15 במאי. הזכאות מיושמת בשנת הלימודים העוקבת, למעט במקרים חריגים;
- אם הוועדה מחליטה על מוגבלות ורמת תפקוד המזכים בשירותי חינוך מיוחדים במסגרת לחינוך מיוחד או באמצעות סל אישי בחינוך הרגיל, ההורים יכולים לבחור את סוג המסגרת שבה ילמד ילדם;
- אפשר לערער על החלטת הוועדה לוועדת השגה בראשות מנהל מחוז משרד החינוך.

צוות רב-מקצועי

- הצוות מתכנס במוסד החינוכי הקולט את התלמיד, וחברים בו מנהל המוסד או נציג המתי"א, אם מדובר בגן ילדים, מחנך הכיתה או מנהל הגן, פסיכולוג חינוכי, עובד הוראה מתחום החינוך המיוחד, התלמיד והוריו;
- בסמכות הצוות לקבוע את זכאותם של תלמידי החינוך המיוחד הלומדים בחינוך הרגיל, תלמידים עם מוגבלויות שכיחות בתפקוד גבוה ובינוני-גבוה, לשירותי חינוך מיוחדים מן הסל המוסדי, וכן לקבוע את הרכב הסל האישי והתוכנית האישית עבור תלמידים שנקבעה להם זכאות לשירותי חינוך מיוחדים בוועדת זכאות ואפיון והוריהם בחרו בשילוב במוסד חינוך רגיל;
- החלטת הצוות תקפה לשלוש שנים, אך בשעת הצורך אפשר לקיים דיון נוסף;
- הדיונים מתקיימים מ-1 במרץ עד ל-15 במאי בכל שנה (או 14 ביוני אם מתקבלת החלטה על הרכב סל אישי), כדי שהחלטה תיושם בשנת הלימודים העוקבת;
- דיונים בצוות הרב-מקצועי לקביעת הרכב הסל האישי והתוכנית האישית מתקיימים לאחר שוועדת זכאות ואפיון קובעת את רמת התפקוד של התלמיד ואת זכאותו לשירותי חינוך מיוחד באמצעות סל שילוב אישי בחינוך הרגיל. התלמיד והוריו שותפים לדיון ויש להם קול אחד בהחלטה;
- אפשר לערער על החלטת הצוות הרב-מקצועי לוועדת זכאות ואפיון.

שאלון רמת תפקוד (שאלון ראמ"ה) פותח ברשות הארצית למדידה ולהערכה במשרד החינוך במסגרת יישום המלצות ועדת דורנר. זהו שאלון מקוון ובו כ-180 שאלות שמטרתן להעריך היבטים שונים בתפקוד ילדים עם צרכים מיוחדים במוסד החינוך. בכל שאלה ניתן ציון מספרי. רמת תפקוד של התלמיד מדורגת בין 1 ל-4, ומחושבת באמצעות ממוצע הציונים בכל השאלות והמרתו ברמת תפקוד לפי סולם המותאים לגיל הילד. 13 רמת התפקוד המחושבת על פי השאלון היא אחד המרכיבים בהחלטת ועדות זכאות ואפיון וצוותים רב-מקצועיים על היקף שירותי החינוך המיוחד שהתלמיד יהיה זכאי להם במסגרות החינוך הרגיל, ובסוגי מוגבלות שכיחים – גם על סוג המסגרת החינוכית שיהיה זכאי ללמוד בה. 14

על פי הוראות משרד החינוך, את השאלון ממלאים עובדי ההוראה המלמדים את הילד במסגרת החינוכית שבה הוא לומד, והוא דרוש לעבודת ועדות הזכאות והאפיון והצוותים הרב-מקצועיים ברוב המקרים שבהן הן דנות (מלבד דיון על תלמידים שנכנסים למערכת החינוך לראשונה ותלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה שמחדשים את זכאותם ואמורים להמשיך ללמוד באותה מסגרת חינוך מיוחד שבה למדו). 15

נציין כי הנחיות משרד החינוך בדבר השימוש בשאלון ראמ"ה אינן ברורות והשתנו תכופות בחודשים האחרונים. בשל מחלוקת סביב שאלון ראמ"ה הודיעה הסתדרות המורים לחבריה בדצמבר 2019 כי עליהם להימנע ממילוי השאלון. 16 בהמשך, בינואר 2020, פרסם משרד החינוך הנחיה שלפיה אם ההורים מבקשים להשתתף בדיון, אין צורך למלא שאלון, 17 אולם בחוברת ההנחיות המעודכנת שפורסמה בפברואר 2020 הוראה זו אינה מופיעה והשתתפות הורים בוועדה אינה מוצגת כסיבה לאי-מילוי שאלון. 18 זמן קצר לאחר מכן החל משבר הקורונה, והוראות המשרד בכל הנוגע להתנהלות הוועדות בזמן המשבר אפשרו לוועדות לקבוע זכאות ורמת תפקוד גם כאשר אין ברשות הוועדה כל המסמכים הנדרשים, ובהם שאלון ראמ"ה. 19 למרות זאת, על פי נציגי משרד החינוך, בפועל גם בתקופת החירום התנהלו רוב הוועדות על בסיס השאלונים. 20 לאחרונה, בעקבות עתירה נגד משרד החינוך בעניין זה (להרחבה ראו סעיף 4 להלן) תיקן משרד החינוך את ההנחיות לוועדות הזכאות והאפיון והבהיר כי אף שעליהן לראות בשאלון גורם מרכזי בהחלטה על רמת התפקוד, יש להן סמכות לקבוע רמת תפקוד שונה. על פי הנוסח החדש, אם מצאה הוועדה כי רמת התפקוד שהתקבלה בשאלון ראמ"ה אינה תואמת את התרשמותה ואת הראיות שלפניה, עליה לקבוע את רמת התפקוד על סמך חוות דעתה המקצועית המעודכנת. 21

¹³ משרד החינוך, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, [דוחות פיתוח של הכלי להערכת תפקוד של תלמידים עם צרכים מיוחדים](#), כניסה: 1 ביולי 2020.

¹⁴ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, אגף א' לחינוך מיוחד, [יישום תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד: שירותי חינוך מיוחדים לתלמידים עם צרכים מיוחדים – חוברת מידע](#), 10 בפברואר 2020.

¹⁵ שם.
¹⁶ יפה בן-דוד, מזכ"לית הסתדרות המורים, [רפורמה בחינוך המיוחד – הדרשה למילוי שאלונים וטופסי ראמ"ה](#), 12 בדצמבר 2020.

¹⁷ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, אגף א' לחינוך מיוחד, [הבהרות בנוגע להנחיות לקיום ועדות זכאות ואפיון](#), 23 בינואר 2020.

¹⁸ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, אגף א' לחינוך מיוחד, [יישום תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד: שירותי חינוך מיוחדים לתלמידים עם צרכים מיוחדים – חוברת מידע](#), 10 בפברואר 2020.

¹⁹ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, אגף א' לחינוך מיוחד, הנחיות לקיום ועדות זכאות ואפיון החל מיום 19 באפריל 2020 ועד לעדכון הנחיות החירום על ידי משרד הבריאות, מכתב, 14 באפריל 2020.

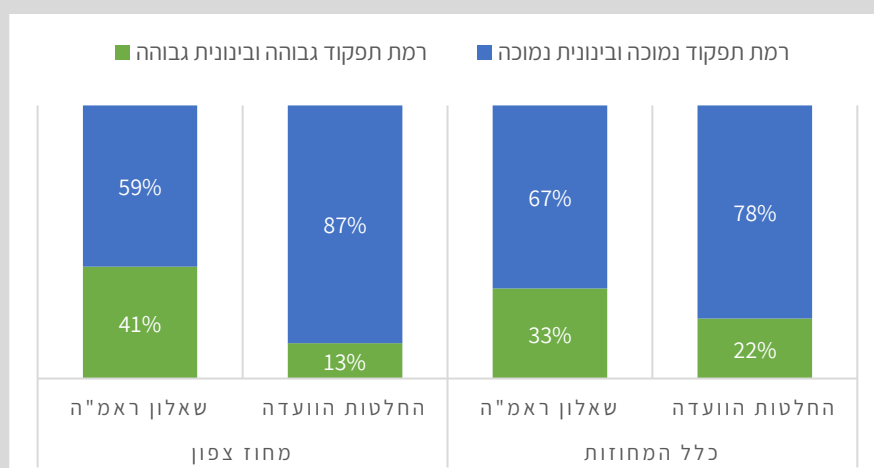
²⁰ יעל בכר, מפקחת ארצית, ממונה יישום והטמעת חוק החינוך המיוחד, שיחת טלפון, 21 ביוני 2020.

²¹ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, אגף א' לחינוך מיוחד, [עדכון הנחיות בנוגע לוועדות מתוקף חוק – 3 ביולי 2020](#).

נוסף על כך הודיע המשרד כי הוא נוקט כמה צעדים לשינוי השאלון בעקבות הביקורת שקיבל, ובכלל זה קיצור השאלון על ידי הורדת כחמישית מהשאלות, עדכון אופן החישוב של רמת התפקוד כך שלא יתקבל נתון משוכלל אחד בלבד, כדי לאפשר לחברי הוועדה ולמחמנים לבחון את תפקוד התלמיד בתחומים שונים, ומציאת פתרון טכנולוגי שיאפשר צפייה בשאלון והדפסת פלט. על פי המשרד שינויים אלו אמורים להיעשות בחודשים הקרובים ויושלמו לפני תחילת פעולתן של ועדות הזכאות והאפיון לקראת שנת הלימודים תשפ"ב בנובמבר 2020.

על פי משרד החינוך, אף כי הוועדות קיבלו הנחיה להשתמש בשאלון ראמ"ה, לא פעם רמת התפקוד של התלמיד לפי השאלון אינה זהה לרמת התפקוד שהוועדה החליטה עליה בסופו של דבר. עם זאת, מנתונים שנמסרו לוועדה מהמשרד עולה כי בוועדות שפעלו במחוז צפון לקראת שנת הלימודים הנוכחית ההבדלים רבים יותר לעומת הוועדות שפעלו בשנה זו לקראת שנת הלימודים הבאה. הנתונים מוצגים בתרשים שלהלן.²³

תרשים 1: החלטות ועדות זכאות ואפיון על רמת התפקוד של תלמידי החינוך המיוחד במחוז הצפון ובכל המחוזות, תשע"ט-תש"ף



נציין כי בסעיפי החוק העוסקים בוועדות הזכאות והאפיון והצוותים הרב-מקצועיים נקבע כי שר החינוך יקבע הוראות בדבר הקמת ועדות זכאות ואפיון וצוותים רב-מקצועיים וסדרי עבודתם, בהתייעצות עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ועם ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. מאז התקבל התיקון לחוק הנחיות מסוג זה נקבעו ותוקנו פעמים אחדות, אך לא הותקנו תקנות. הדבר נעשה ללא התייעצות עם ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, שכן בתקופה זו הוועדה לא פעלה עקב פיזור הכנסת.

²² משרד החינוך, תגובה מקדמית מטעם המשיבים בבג"ץ 3754/20, 28 ביוני 2020.
²³ משרד החינוך, יישום תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, מצגת לדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט, 30 ביוני 2020.

סעיף 7(ב), שנוסף לחוק עם התיקון, מפרט את האופן שבו בא לידי ביטוי אחד העקרונות המרכזיים בתיקון לחוק – **מתן זכות בחירה להורים בדבר סוג המסגרת החינוכית שבה ילמד ילדם.**

על פי הסעיף, לאחר החלטת ועדת זכאות ואפיון בדבר המוגבלות ורמת התפקוד של התלמיד, במקרים שבהם הוועדה קובעת כי סוג המוגבלות ורמת התפקוד של התלמיד מזכים אותו בשירותי חינוך מיוחד במסגרת לחינוך מיוחד או בסל אישי בחינוך הרגיל, ההורים נדרשים להחליט אם הם מעוניינים שילדם ילמד במוסד לחינוך מיוחד, בכיתה לחינוך מיוחד במוסד חינוך רגיל או בכיתה רגילה בחינוך הרגיל. כדי לאפשר להורים לקבל החלטה מושכלת, על הוועדה 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.

כאמור, **זכות הבחירה ניתנת להורים במקרים שבהם החליטה הוועדה על זכאות ורמת תפקוד המזכה את התלמיד בשירותי חינוך מיוחד במוסד חינוך מיוחד בלבד. במקרים שבהם קבעה הוועדה או צוות רב-מקצועי כי לתלמיד יש מוגבלות שכיחה ברמת תפקוד גבוהה או בינונית-גבוהה, התלמיד יקבל מענה מן הסל הבית ספרי במוסד חינוך רגיל ללא מתן זכות בחירה להורים.**

בתוספות שנוספו לחוק בתיקון פורט והוסדר לראשונה **סל השירותים והיקף השירותים לתלמיד החינוך המיוחד על פי סוג המוגבלות ורמת התפקוד שלו.** אחרי קבלת ההחלטה של ועדת זכאות ואפיון או של צוות רב-מקצועי בדבר המוגבלות של התלמיד ורמת התפקוד שלו, היקף השירותים וסל השירותים שהוא זכאי להם (דוגמת שירותי סייעת) ייקבעו לפיה. על פי החוק סל השירותים שיינתן לתלמיד יותאם למאפיינים המובנים של המסגרת החינוכית שבה הוא לומד, גם במסגרות לחינוך מיוחד: יום לימודים ארוך, משך שנת הלימודים, מספר התלמידים בכיתה, ארוחות ומתקנים ייעודיים.

הסדרים אלו נקבעו בטבלאות מפורטות בתוספת השנייה לחוק:

- **תלמידים המשולבים בכיתה רגילה** עשויים להיות זכאים למענה פרטני או קבוצתי וכן הנחיה של הצוות, כלומר מענה מהסל המוסדי, או לסל אישי, לעיתים בתוספת שעות סיוע.²⁴ כמו כן נקבע בתוספת כי אפשר לחלק את

²⁴ בדרך כלל תלמידים עם מוגבלות בשכיחות רבה וברמת תפקוד גבוהה או בינונית-גבוהה (רמת תפקוד 1 או 2), ובהם תלמידים עם משכל גבולי, הפרעות התנהגותיות ורגשיות, לקות למידה או עיכוב התפתחותי תפקודי ושפתי, זכאים למענה מן הסל המוסדי. תלמידים עם מוגבלויות אלו ברמת תפקוד נמוכה או בינונית-נמוכה (רמת תפקוד 3 או 4) זכאים למענה מן הסל האישי ולשעות סיוע במידת הצורך. כך – על פי התוספת ועל סמך הנחיות חוזר מנכ"ל. תלמידים עם אוטיזם, מוגבלות פיזית

השעות להוראה, לטיפול ולסיוע חלוקה שונה מזו שנקבעה, על פי הצרכים האישיים של התלמיד, בהמלצת הצוות הרב-מקצועי ובשיתוף הורי התלמיד.

- לגבי **תלמידים הלומדים במסגרות חינוך מיוחד** נקבעו בתוספת המאפיינים של המסגרות, לרבות יום לימודים ארוך, פעילות ותוכניות בחופשות, שירותים פארה-רפואיים וסיוע כיתתי על פי סוג המסגרת ואפיון המוגבלות של תלמידי הכיתה ועל פי חוזר מנכ"ל בנושא זה.

התיקון לחוק נכנס לתוקף בראשית שנת 2019 והוחל בהדרגה על תלמידים ביישובים במחוז הצפון של משרד החינוך בשנת הלימודים הנוכחית, תש"ף (2019/20), באמצעות צו חינוך מיוחד (החלה הדרגתית של תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד), התשע"ט–2018, שפרסם שר החינוך בנובמבר 2018. בתיקון לחוק נקבע כי החלת החוק תושלם לא יאוחר מתחילת שנת הלימודים התשפ"א – ספטמבר 2020.

1.2 ביקורת על הרפורמה והתיקון לחוק

בעת הדיונים על התיקון בחוק בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת נמתחה עליו ביקורת חריפה מצד כמה גורמים, ובהם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות במשרד המשפטים, ארגוני הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, ארגוני מנהלים וארגוני מורים. כמה טיעונים מרכזיים הושמעו נגד הרפורמה:²⁵

- שינויי החקיקה מקבעים את האי-שוויון במשאבים בין תלמידים במסגרות חינוך מיוחד לתלמידים משולבים ואינם משפרים במידה מספקת את היכולת של מסגרות החינוך הרגיל לקלוט תלמידים משולבים. לפיכך, להורים לא ניתנת אפשרות בחירה של ממש במסגרת שבה ילמד ילדם ולא צפוי שהתיקון יתרום לקידום שוויון הזדמנויות לתלמידי החינוך המיוחד;
- אף כי צפוי שמספר תלמידי החינוך המיוחד המשולבים בחינוך הרגיל יעלה בעקבות התיקון, לא ניתנים במסגרת התיקון והרפורמה בחינוך המיוחד הכשרה מספקת למורים בחינוך הרגיל לעבודה עם תלמידים עם צרכים מיוחדים, לא נוצרה תשתית מערכתית וארגונית ולא מוקצים משאבים מספקים לבתי הספר;
- מרבית ההשקעה התקציבית ברפורמה מיועדת לתלמידים במוסדות לחינוך המיוחד, לרבות בינוי כיתות חינוך מיוחד וליווי הסעות;

ומוגבלות שמיעה או ראייה ברמת תפקוד גבוהה זכאים גם הם לסל אישי ולשעות סיוע לפי הצורך, וברמות תפקוד 2 עד 4 – ל-8 עד 24 שעות סיוע לכל הפחות, לפי רמת התפקוד. תלמידים משולבים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית או חשד למוגבלות כזאת זכאים לסל אישי ול-16 עד 24 שעות סיוע לפי רמת התפקוד. נציין כי טרם פורסם חוזר המנכ"ל שאמור להיקבע בו מספר שעות הסיוע שתלמידים שהיקף שעות הסיוע שהם זכאים לו לא נקבע בתוספת.

²⁵ ראו בין השאר משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, [אושרה הרפורמה בחינוך המיוחד](#), הודעה לתקשורת, 2 ביולי 2019; איגוד מנהלי מחלקות חינוך ברשויות המקומיות, הערות ל"מתווה השינוי בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד", 4 ביוני 2019.

- בהצבת גורם מטעם משרד החינוך כיושב-ראש הוועדה המנדט הבלעדי לקבלת החלטה ניתן למשרד החינוך.

התיקון לחוק חינוך מיוחד מיושם בהדרגה משנת הלימודים תש"ף (2019/20).
בשנה הראשונה להחלתו הוא יושם במחוז הצפון, ובשנה השנייה, שנת הלימודים תשפ"א (מספטמבר 2020), הוא אמור לחול בכל מחוזות משרד החינוך.

מנגד טענו נציגי משרד החינוך בדיונים כי ברפורמה גדלו במידה ניכרת את התקציבים לתלמידי החינוך המיוחד, הן במסגרות החינוך המיוחד והן במסגרות החינוך הרגיל, ולראשונה מוסדרים בחקיקה השירותים שתלמידים אלו זכאים להם על פי רמת התפקוד שלהם.²⁶

3. יישום תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד

כאמור, **התיקון לחוק מיושם בהדרגה מאז שנת הלימודים תש"ף (2019/20).** **בשנה הראשונה להחלתו הוא יושם במחוז הצפון, ובשנה השנייה, שנת הלימודים תשפ"א (ספטמבר 2020), הוא אמור לחול בכל מחוזות משרד החינוך.**

בשלב הראשון של היישום מתכנסות ועדות זכאות ואפיון וצוותים רב-מקצועיים לפי התיקון לחוק כדי לקבוע זכאות והשמה של תלמידי החינוך המיוחד במסגרות החינוך בשנת הלימודים העוקבת. לאחר מכן התלמידים משובצים במוסדות ובכיתות שנקבעו עבורם והמסגרות מתחילות בעבודה השוטפת עם התלמידים על פי הזכאות שניתנה להם.

בשלב הראשון ליישום התיקון במחוז הצפון התקבל משוב חיובי מן הגורמים המעורבים ביישומו. עם זאת, בהמשך התגברה הביקורת הציבורית על יישום התיקון, וביתר שאת בשבועות האחרונים.

3.1 יישום התיקון במחוז הצפון בשנת הלימודים תש"ף (2019/20)²⁷

כאמור, בשנת הלימודים תש"ף יושם התיקון לחוק ביישובים וברשויות מקומיות במחוז הצפון של משרד החינוך. **במחוז הצפון של משרד החינוך לומדים בשנת הלימודים תש"ף 47,572 תלמידי חינוך מיוחד, שהם כ-12.4% מן התלמידים במחוז. 32,394 מתלמידי החינוך המיוחד במחוז משולבים בחינוך הרגיל, 8,139 לומדים בכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים ו-7,515 לומדים בגנים ובבתי ספר לחינוך מיוחד.**²⁸

מפברואר עד יוני 2019 פעלו במחוז הצפון ועדות זכאות ואפיון וצוותים רב-מקצועיים על פי התיקון לחוק. הוועדות פעלו על פי ההנחיות שפרסם משרד החינוך בדצמבר

²⁶ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, "הצעת חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 11), התשע"ח-2018 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית" פרוטוקול מס' 26, 660 ביוני 2018.

²⁷ נציין כי במועדים שונים העביר משרד החינוך נתונים שונים על יישום התיקון במחוז צפון. בפרק זה עשינו כל מאמץ להציג נתונים אחידים בעניין זה.

²⁸ משרד החינוך, יישום תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, מצגת לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 30 ביוני 2020.

במחוז הצפון של
 משרד החינוך
 לומדים בשנת
 הלימודים תש"ף
 47,572 תלמידי
 חינוך מיוחד, 32,394
 מתלמידי החינוך
 המיוחד במחוז
 משולבים בחינוך
 הרגיל, 8,139
 לומדים בכיתות
 חינוך מיוחד בבתי
 ספר רגילים ו-7,515
 לומדים בגנים ובבתי
 ספר לחינוך מיוחד.

2018 שבהן פורטו סמכויות הוועדות, אופן ההתנהלות שלהן, המסמכים והמידע הנדרשים להן ותהליך קבלת ההחלטות בהן.²⁹

נציין כי אף כי מטרת היישום ההדרגתי הייתה הפקת לקחים מאופן היישום של הרפורמה במחוז אחד לקראת החלתו בכל המחוזות, משרד החינוך לא הציג עד כה נתונים מפורטים ומסקנות מן היישום במחוז הצפון.

בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת כיצד המשרד מעריך את הצלחת התיקון לחוק במחוז הצפון ציין המשרד כי היו ביישום נקודות חזק לצד אתגרים. נקודות החזק שצוינו היו בין השאר היערכות ליישום בזמן קצר, ובכלל זה הכנת תוכנית עבודה, גיבוש חוברת הנחיות בשיתוף גורמים בתוך המשרד ומחוצה לו וגיוס והכשרה של יושבי-ראש ועדות זכאות ואפיון וחברי הוועדה; קיום תהליך היועצות מקוון עם הציבור והצגה של עקרונות התיקון לבעלי תפקידים במחוז ובאמצעותם – לצוותי החינוך וההוראה. נמסר כי הוועדות, בייחוד בשנה השנייה לפעילותן, מתפקדות באופן מקצועי ומדויק, מקיימות שיתופי פעולה וממשקים עם בעלי התפקידים בהן ומנהלות שיח מכבד עם ההורים. על פי המשרד, האתגרים שעלו במהלך היישום היו בין השאר הצורך להתארגן ליישום החוק בזמן קצר, פיתוח והטמעה של מערכות ממחושבות התומכות בתהליך והתמודדות עם התנגדות של גורמים ברשויות המקומיות ושל ארגוני המורים.³⁰ ממידע שהובא בפני ועדת החינוך של הכנסת בדיונים בנושא הרפורמה בחינוך המיוחד בקיץ 2019 עלה ככלל משוב חיובי ליישום התיקון במחוז הצפון.³¹

3.2 נתונים על יישום התיקון לחוק במחוז הצפון

משרד החינוך הציג לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים על יישום התיקון במחוז הצפון: מספר הדיונים בוועדות חינוך מיוחד, החלטות של הוועדות, מספר הזכאים לשירותי חינוך מיוחד, מספר תלמידי החינוך המיוחד במחוז הצפון בשנת הלימודים תש"ף הזכאים לסל אישי ולסל מוסדי ומספר המעברים של תלמידי החינוך המיוחד בין מסגרות לחינוך המיוחד למסגרות לחינוך הרגיל.

בין השאר אפשר ללמוד מן הנתונים שהציג המשרד כי אין שינוי של ממש במספר הכולל של ועדות חינוך מיוחד במחוז צפון ביחס לשנים קודמות וכי שיעור גבוה מן התלמידים שעניינם נדון בוועדות זכאות ואפיון קיבלו זכאות לשירותי חינוך מיוחד. כמו כן, שיעור התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל במחוז הצפון גדל ביחס לשנים קודמות וחלקם של התלמידים הזכאים לסל אישי מן התלמידים המשולבים גדל מכ-9% בתשע"ט לכ-15.5% בתש"ף. 1,645 מן התלמידים שהיו זכאים לסל אישי בשנת הלימודים תש"ף הם תלמידים עם מוגבלויות בשכיחות גבוהה שלא היו זכאים לשילוב

²⁹ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, אגף א' לחינוך מיוחד, יישום תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד – שירותי חינוך מיוחד לתלמידים עם צרכים מיוחדים, חוברת מידע למנהלי מוסדות חינוך, צוותים חינוכיים, יושבי-ראש ועדת זכאות ואפיון וחברי ועדת זכאות ואפיון, שנת הלימודים תשע"ט, דצמבר 2018.

³⁰ משרד החינוך, מידע ונתונים על יישום תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 ביוני 2020.

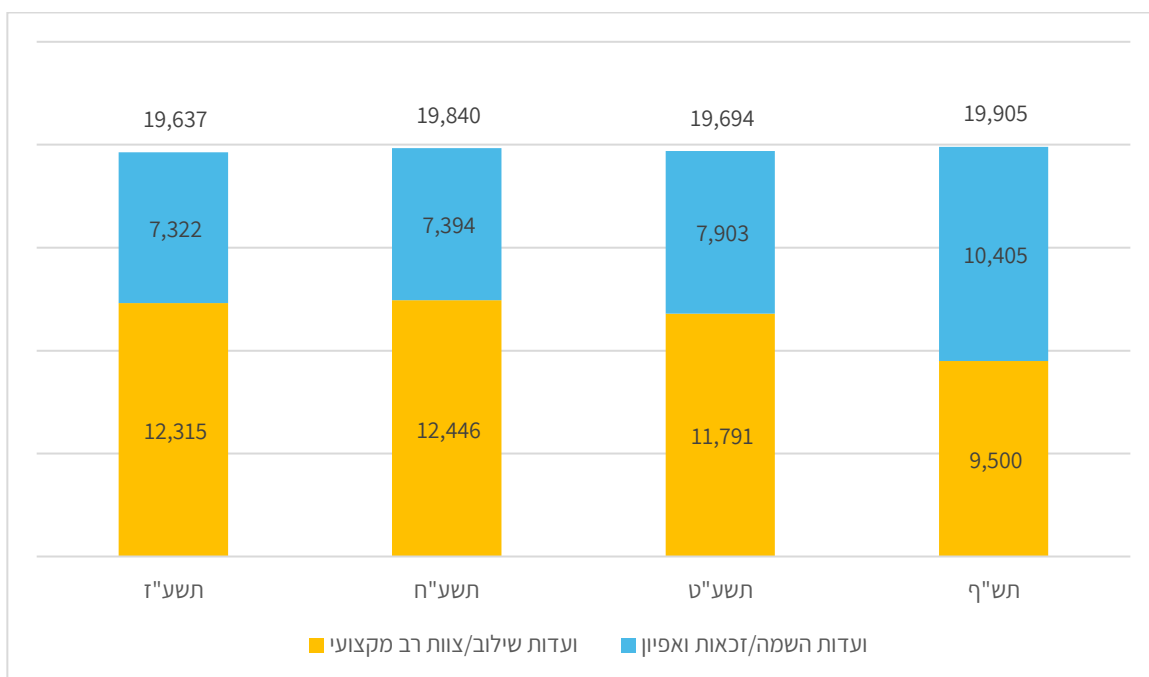
³¹ משרד החינוך, היערכות המשרד לשנת הלימודים תש"ף בחינוך המיוחד, מצגת של מנכ"ל משרד החינוך שהוצגה בדיון בוועדת החינוך של הכנסת, 5 באוגוסט 2019.

באמצעות סל אישי בשנים קודמות. עם זאת, שיעור התלמידים המשולבים בקרב תלמידים עם מוגבלויות בשכיחות נמוכה ירד מתשע"ט לתש"ף.

על פי נתונים שמסר משרד החינוך לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת **התקיימו במחוז הצפון 19,905 ועדות חינוך מיוחד – 10,405 ועדות זכאות ואפיון ו-9,500 צוותים רב-מקצועיים**. הנתונים מלמדים על גידול במספר הדיונים בוועדות לעומת השנים הקודמות: 10,405 דיונים בוועדות זכאות ואפיון לקראת שנת הלימודים תש"ף לעומת 7,903 דיונים בוועדות השמה לקראת תשע"ט. לעומת זאת מספר הדיונים בצוותים הרב-מקצועיים קטן ממספר הדיונים בוועדות שילוב (9,500 דיונים בצוותים רב-מקצועיים לקראת תש"ף לעומת 11,791 דיונים בוועדות שילוב לקראת תשע"ט. לא חל שינוי ניכר במספר הכולל של הדיונים. בתרשים שלהלן מוצגים הנתונים על מספר הדיונים בוועדות חינוך מיוחד במחוז הצפון בשנים האחרונות:³²

בחודשים פברואר עד יוני 2019 פעלו במחוז הצפון ועדות זכאות ואפיון וצוותים רב-מקצועיים על פי התיקון לחוק. בסה"כ נערכו בתקופה זאת 19,905 ועדות חינוך מיוחד. בתוכן 10,405 ועדות זכאות ואפיון ו-9,500 צוותים רב-מקצועיים.

תרשים 2: ועדות חינוך מיוחד במחוז הצפון, תשע"ז-תש"ף



על פי נתוני משרד החינוך מתוך 10,405 תלמידים שניגשו לדיון בוועדת זכאות ואפיון לקראת שנת הלימודים תש"ף 10,309 (כ-99%), קיבלו זכאות לשירותי חינוך מיוחד.³³ עם זאת, לא היה אפשר לקבל ממשרד החינוך נתונים על שיעור הזכאות מקרב מי שעניינם נדון בצוותים הרב-מקצועיים.³⁴

ועדות זכאות ואפיון מוסמכות לקבוע את אפיון המוגבלות ואת רמת התפקוד של תלמידי חינוך מיוחד, ולפי החלטתן נקבע סוג השירותים שהתלמידים זכאים להם והיקפם (ראו

³² משרד החינוך, מידע ונתונים על יישום תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 ביוני 2020.

³³ משרד החינוך, יישום תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, מצגת לדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט, 30 ביוני 2020.

³⁴ יואל לוי, מפקח ארצי, אגף א לחינוך המיוחד במשרד החינוך, שיחת טלפון, 1 ביולי 2020.

פירוט בסעיף 2.1 למעלה). על פי נתונים שמסר משרד החינוך לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ל-8.4% מן התלמידים שעניינם נדון בוועדות זכאות ואפיון במחוז הצפון לקראת שנת הלימודים תש"ף נקבעה רמת תפקוד גבוהה או בינונית-גבוהה (רמת תפקוד 1 או 2), המקנה זכאות לשירותים בהיקף מצומצם יחסית. ל-6.4% מן התלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה ול-15.4% מן התלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה נקבעו רמות תפקוד אלו. הנתונים מוצגים בטבלה שלהלן (נתונים מלאים לפי מוגבלות מוצגים בנספח).³⁵

טבלה 1: תלמידי החינוך המיוחד לפי סוג המוגבלות ורמת התפקוד במחוז הצפון, תשע"ט

סך הכול	4 – רמת תפקוד נמוכה		3 – רמת תפקוד בינונית-נמוכה		2 – רמת תפקוד בינונית-גבוהה		1 – רמת תפקוד גבוהה		
	24.5%	1,726	69.1%	4,859	5.7%	403	0.7%	48	
7,036	24.5%	1,726	69.1%	4,859	5.7%	403	0.7%	48	מוגבלות בשכיחות גבוהה*
2,608	46.1%	1,201	38.3%	999	12.7%	330	3.0%	78	מוגבלות בשכיחות נמוכה**
665	74.7%	497	24.1%	160	1.2%	8	0.0%	-	מוגבלות שכלית-התפתחותית***
10,309	33.2%	3,424	58.4%	6,018	7.2%	741	1.2%	126	

* לקויות למידה, הפרעות התנהגותיות ורגשיות/ADHD, משכל גבולי ועיכוב התפתחותי בתחום השפתי והתפקודי.

** הפרעות נפשיות, אוטיזם, מוגבלות בראייה ובשמיעה, מוגבלות פיזית, מחלה/תסמונת נדירה.

*** ברמת שונות, ובכלל זה חשד למוגבלות שכלית-התפתחותית.

36% מן התלמידים שקיבלו זכאות לשירותי חינוך מיוחד בוועדות זכאות ואפיון (3,750 תלמידים) שולבו בחינוך הרגיל, 34% (3,525 תלמידים) שובצו בכיתות חינוך מיוחד בחינוך הרגיל וכ-29% (3,034 תלמידים) הושמו בגנים ובתי ספר לחינוך מיוחד.³⁶

כאמור, החוק מאפשר לוועדת זכאות ואפיון להחליט על השמת תלמיד בסוג מסגרת שונה מזה שבחרו הוריו אם מתעורר חשש ממשי לשלומם או לשלומם של אחרים. על פי משרד החינוך, התקיימו 13 דיונים על השמה של תלמיד בסוג מסגרת שונה מזה שבחרו הוריו, ב-11 מהם התקבלה עמדת הוועדה ובשניים התקבלה עמדת ההורים. כמו כן התקבלו 221 בקשות לדיון בוועדת השגה.³⁷

על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תש"ף גדל מספר התלמידים המשולבים ביחס לתשע"ט והגיע ל-68% מתלמידי החינוך המיוחד במחוז. נציין כי מגמת העלייה במספר התלמידים המשולבים ובשיעורם מן התלמידים במחוז החלה כבר בשנים שלפני התיקון לחוק. מספר התלמידים הזכאים לסל שילוב אישי גדל בכ-80%, והם 15.5% מן התלמידים המשולבים במחוז. בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על תלמידי החינוך המיוחד במחוז לפי סוג המסגרת שהם לומדים בה.³⁸

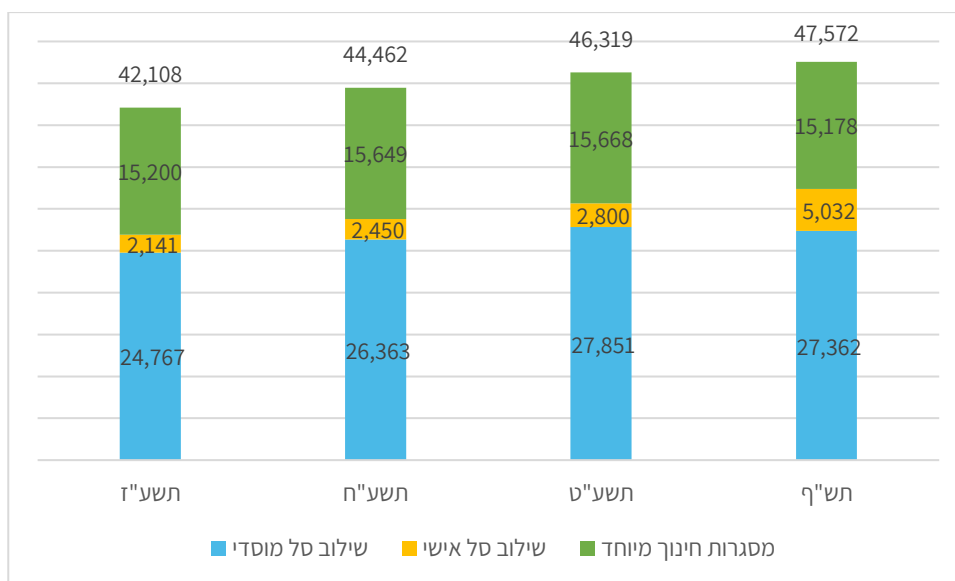
³⁵ אלינור בן לוי, מדריכה ארצית, אגף א' לחינוך מיוחד במשרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביולי 2020.

³⁶ משרד החינוך, ישום תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, מצגת לדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט, 30 ביוני 2020.

³⁷ משרד החינוך, ישום תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, מצגת לדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט, 23 ביוני 2020.

³⁸ אלינור בן לוי, מדריכה ארצית, אגף א' לחינוך מיוחד במשרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 באוגוסט 2020; נתוני תלמידים במסגרות חינוך מיוחד לפי עיבוד של נתוני משרד החינוך, במבט רחב – מספרים על חינוך, כניסה: 6 באוגוסט 2020.

תרשים 3: תלמידי חינוך מיוחד במחוז הצפון תשע"ז-תש"ף



מנתוני משרד החינוך על תלמידים במסגרות החינוך המיוחד במחוז הצפון בשנת הלימודים תש"ף לפי אפיון המוגבלות שלהם עולים כמה ממצאים:

- 1,645 תלמידי חינוך מיוחד עם מוגבלות בשכיחות גבוהה (כגון לקויות למידה, הפרעות התנהגותיות ורגשיות/ADHD, עיכוב התפתחותי ומשכל גבולי) היו זכאים בשנת הלימודים תש"ף לסל אישי בחינוך הרגיל. תלמידים אלו היו 5.6% מן התלמידים עם מוגבלויות בשכיחות גבוהה המשולבים בחינוך הרגיל בשנה זו. נדגיש כי קודם לתיקון לחוק תלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה ששולבו בחינוך הרגיל לא היו זכאים לסל אישי כלל.

- חלה עלייה מסוימת בשיעור התלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה המשולבים בחינוך הרגיל – בשנת הלימודים תש"ף 72.8% מן התלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה היו משולבים בחינוך הרגיל לעומת 71% בשנת הלימודים תשע"ט. נראה כי רוב התלמידים עם מוגבלויות בשכיחות גבוהה שעברו ממסגרות חינוך מיוחד לשילוב היו זכאים לסל אישי, ואילו מספר התלמידים המשולבים הזכאים לסל מוסדי ירד.

- שיעור התלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה המשולבים בחינוך הרגיל ירד מתשע"ט לתש"ף – בשנת הלימודים תש"ף 50.4% מן התלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה היו משולבים בחינוך הרגיל לעומת 55.4% בשנת הלימודים

תשע"ט.³⁹

³⁹ על פי נתוני משרד החינוך, 23 תלמידים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית שולבו בשנת הלימודים תש"ף בחינוך הרגיל עם זכאות לסל מוסדי בלבד. אומנם מדובר במספר קטן של תלמידים, עם חשד למוגבלות שכלית-התפתחותית, אך לא ברור מדוע הם לא היו זכאים לסל אישי.

הנתונים – בטבלה שלהלן (פירוט מלא לפי אפיון מוגבלויות מובא בנספח למסמך זה):⁴⁰

טבלה 2: תלמידי החינוך המיוחד לפי אפיון המוגבלות וסוג המסגרת במחוז הצפון, תשע"ט-תש"ף

תשע"ט (2018/19)				תש"ף (2019/20)				
סך הכול	שילוב - סל מוסדי	שילוב - סל אישי	מסגרות חינוך מיוחד	סך הכול	שילוב - סל מוסדי	שילוב - סל אישי	מסגרות חינוך מיוחד	
39,222	27,852	0	11,370	39,800	27,308	1,645	10,844	מוגבלות בשכיחות גבוהה*
100%	71.0%	0	29.0%	100%	68.6%	4.1%	27.2%	
5,093	0	2,809	2,284	4,832	0	2,433	2,399	מוגבלות בשכיחות נמוכה**
100%	0	55.2%	44.8%	100%	0	50.4%	49.6%	
1,977	0	19	1,958	1,942	23	19	1,900	מוגבלות שכלית התפתחותית***
100%	1.0%	0	99.0%	100%	1.2%	1.0%	97.8%	
46,292	27,852	2,828	15,612	46,574	27,331	4,097	15,143	סך הכול
100.0%	60.2%	6.1%	33.7%	100.0%	58.7%	8.8%	32.5%	

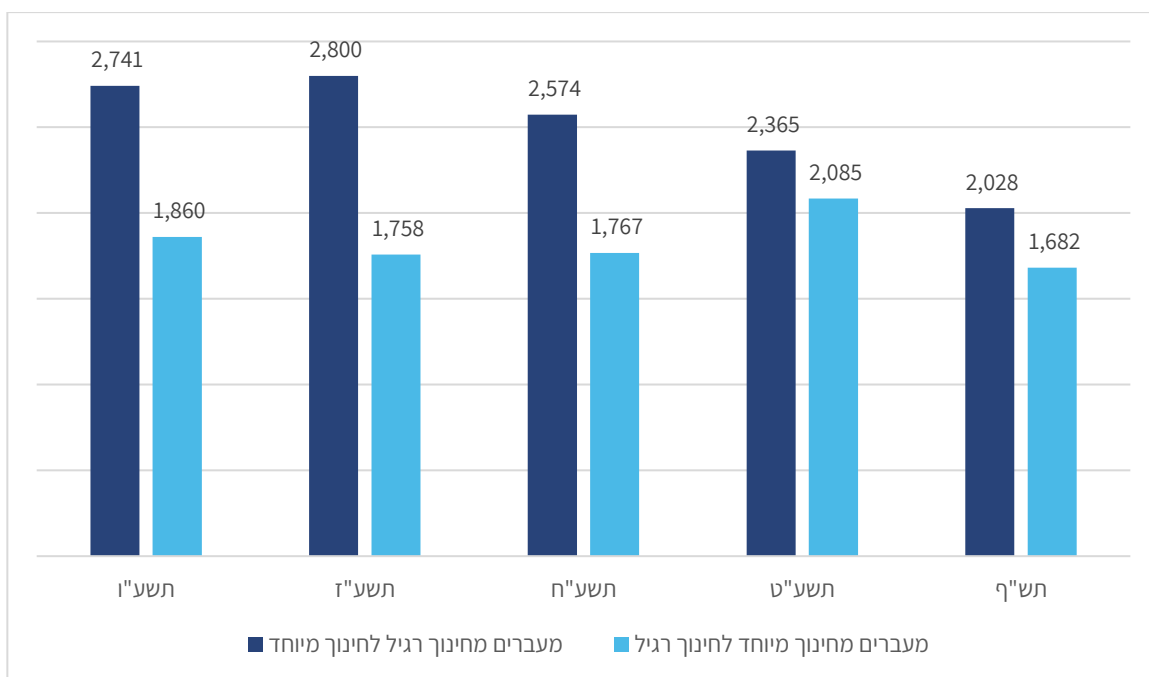
* לקויות למידה, הפרעות התנהגותיות ורגשיות/ADHD, משכל גבולי ועיכוב התפתחותי בתחום השפתי והתפקודי.
 ** הפרעות נפשיות, אוטיזם, מוגבלות בראייה ובשמיעה, מוגבלות פיזית, מחלה/תסמונת נדירה.
 *** ברמת שונות, ובכלל זה חשד למוגבלות שכלית-התפתחותית.

משרד החינוך מסר נתונים על מעבר של תלמידי החינוך המיוחד בין החינוך המיוחד לחינוך הרגיל. נתונים אלו מעידים על ירידה במספר התלמידים שעברו מהחינוך הרגיל לחינוך מיוחד ועל יציבות במספר התלמידים שעברו מהחינוך המיוחד לחינוך הרגיל בשנים האחרונות, ובכלל זה בשנת הלימודים תש"ף, שבה מיושם התיקון לחוק.⁴¹

⁴⁰ אלינור בן לוי, מדריכה ארצית, אגף א' חינוך מיוחד במשרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 באוגוסט 2020; נתוני תלמידים במסגרות חינוך מיוחד לפי עיבוד של נתוני משרד החינוך, [במבט רחב – מספרים על חינוך](#), כניסה: 6 באוגוסט 2020; נציין כי יש פער מסוים בנתונים על מספר התלמידים המשולבים במחוז צפון בשנת הלימודים תש"ף בין תרשים 7 למעלה ובין הטבלה. הוא נובע מכך שעבור 935 תלמידים משולבים עם זכאות לסל אישי אין במערכת הגדרה של אפיון המוגבלות. יישום תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, מצגת לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 22 ביוני 2020.

⁴¹ משרד החינוך, [יישום תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד](#), מצגת לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 22 ביוני 2020.

תרשים 4: מעברי תלמידי החינוך המיוחד במחוז הצפון, תשע"ו-תש"ף



3.3 היערכות ליישום התיקון לחוק בכלל המחוזות

על פי התיקון לחוק חינוך מיוחד, בשנת הלימודים תשפ"א (ספטמבר 2020) התיקון אמור לחול על כל המחוזות. לפיכך, מאז **ינואר 2020 ועדות זכאות ואפיון פועלות בכל מחוזות משרד החינוך.**

על פי משרד החינוך, במסגרת ההיערכות ליישום התיקון התקיימו כנסי חשיפה והכשרות לכל צוותי הוועדות על פי מודל שפותח במחוז הצפון, מונו 2,225 רכזי השתלבות בבתי הספר, הוקמו מרחבי הכלה במוסדות חינוך ונערכו קורסים והכשרות מקוונים לצוותי ההוראה. נמסר כי המשרד פועל בשיתוף גורמים במשרד החינוך ומחוצה לו כדי להשלים נהלים והנחיות ליישום החוק, כגון חידוד הכלים והנהלים לקביעה של רמת תפקוד לתלמיד לצורך קביעת היקף סל התמיכה, שיפור המודל התקציבי להקצאת התמיכות וגיבוש חזר מנכ"ל ליישום התיקון לחוק. על פי המשרד, בהיערכות ליישום התיקון בכל המחוזות יושמו לקחים מיישום השלב הראשון של הרפורמה, ובהם שינויים בחוברת ההנחיות לוועדות החינוך המיוחד והחלפת הכלי ששימש את הוועדות במחוז הצפון (המחווון) בשאלון ראמ"ה, שנבחן באמצעות צוותי עבודה משותפים למטה משרד החינוך, לפיקוח המחוזי ולרשות המקומית ובשיתוף ארגוני הורים.⁴²

לקראת תחילת העבודה של הוועדות פרסם משרד החינוך חוברת הנחיות מעודכנת ורחבה יותר. חוברת זו עודכנה פעמיים עד לפרסום נוסח אחרון בפברואר 2020.⁴³ בין

⁴² משרד החינוך, מידע ונתונים על יישום תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 ביוני 2020.

⁴³ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, אגף א' לחינוך מיוחד, [יישום תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד: שירותי חינוך מיוחדים לתלמידים עם צרכים מיוחדים – חוברת מידע](#), 10 בפברואר 2020.

עם הפסקת
ההוראה פנים אל
פנים במערכת
החינוך בשל
התפרצות מגפת
הקורונה התיר
משרד החינוך
לקיים ישיבות של
ועדות זכאות
ואפיון באופן
וירטואלי ואפשר
לוועדות יותר
גמישות בקבלת
ההחלטות.

השאר בהנחיות אלו נקבע מועד סיום ישיבות הוועדות בשנת הלימודים תש"ף, נקבע כי בשנה הזאת הוועדות לא ידונו בזכאות תלמידי חינוך מיוחד להסעות ולליווי ונקבעו הוראות ייעודיות לתלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה הלומדים במסגרות לחינוך מיוחד.⁴⁴

זמן קצר לאחר תחילת עבודת הוועדות הופסקה ההוראה פנים אל פנים במערכת החינוך בשל התפרצות מגפת הקורונה. בהמשך הודיע משרד החינוך כי עד 18 באפריל יתקיימו ישיבות של ועדות זכאות ואפיון לתלמידים מחדשי זכאות בלבד – תלמידי החינוך המיוחד הלומדים בחינוך הרגיל או במסגרות חינוך מיוחד ומעוניינים להמשיך באותו סוג מסגרת. על פי הוראות משרד החינוך הדיונים בוועדות בתקופה הזאת יתנהלו בשיחת ועדה או בוועידת וידיאו בין חברי הוועדה ללא השתתפות הורים, ובלבד שההורים מסכימים לכך. דיונים בצוותים רב-מקצועיים ובעניינים של תלמידים חדשים או תלמידים המבקשים לעבור מסוג מסגרת אחד לאחר לא התקיימו.⁴⁵

ב-14 באפריל 2020 פרסם משרד החינוך הוראות חדשות ולפיהן אפשר לקיים דיונים בוועדות על תלמידים שהדיון בעניינם נדחה, בנוכחות פיזית של חברי הוועדה ובהשתתפות הורים, תוך שמירה על הנחיות משרד הבריאות בעניין ריחוק פיזי. על פי הוראות אלו, בתקופת החירום ניתן לוועדות שיקול דעת רחב יותר בכל הנוגע לקביעת הזכאות ורמת התפקוד של תלמידי החינוך המיוחד. הן הוסמכו לקבוע זכאות גם לשנה אחת במקרים שבהם אי-אפשר להמציא מסמכים קבילים בשל מצב החירום, וכן לקבוע זכאות ורמת תפקוד על פי התרשמותן כאשר חלק מן המסמכים הנדרשים לעבודת הוועדה חסרים. נקבע כי עבודת הוועדות תימשך עד 15 ביוני 2020.⁴⁶ הנחיות אלו בתוקף גם כעת.

3.4 נתונים על יישום התיקון בכלל המחוזות

על פי נתונים שהציג משרד החינוך בתשובה על עתירה נגד אופן היישום של הרפורמה בחינוך המיוחד (ראו סעיף 4 להלן), עד סוף יוני 2020 התקיימו 56,656 דיונים בוועדות זכאות ואפיון. ב-54,389 מהדיונים קיבלו התלמידים זכאות לשירותי חינוך מיוחד, ובקשתם של 2,267 תלמידים לשירותי חינוך מיוחד נדחתה.⁴⁷

מנתונים שהציג משרד החינוך לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה תמונה דומה – כ-60,000 תלמידים קיבלו זכאות לשירותי חינוך מיוחד בעקבות דיוני ועדות

⁴⁴ כאמור, תלמידים עם מוגבלות בשכיחות רבה וברמת תפקוד גבוהה או בינונית-גבוהה זכאים לשירותי חינוך מיוחד במוסד חינוך רגיל מתוך הסל המוסדי בלבד. אם תלמידים אלו לומדים במסגרות חינוך מיוחד והוריהם מעוניינים כי ימשיכו ללמוד בהן הם יוכלו לעשות זאת עד למועד חידוש הזכאות הבא.

⁴⁵ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, אגף א' לחינוך מיוחד, הנחיות לקיום ועדות זכאות ואפיון עד לתאריך 18 באפריל 2020, מכתב, 19 במרץ 2020.

⁴⁶ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, אגף א' לחינוך מיוחד, הנחיות לקיום ועדות זכאות ואפיון החל מיום 19 באפריל 2020 ועד לעדכון הנחיות החירום על ידי משרד הבריאות, מכתב, 14 באפריל 2020.

⁴⁷ משרד החינוך, תגובה מקדמית מטעם המשיבים בבג"ץ 3754/20, 28 ביוני 2020.

זכאות ואפיון לקראת שנת הלימודים תשפ"א. ל-79% מהם נקבעה רמת תפקוד נמוכה או בינונית-נמוכה (רמת תפקוד 3 ו-4) ול-21% נקבעה רמת תפקוד גבוהה או בינונית-גבוהה (רמת תפקוד 1 ו-2). ל-19% מן התלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה ול-28% מן התלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה נקבעה רמת תפקוד 1 ו-2. הנתונים מוצגים בטבלה שלהלן (פירוט מלא – בנספח למסמך זה)⁴⁸

טבלה 3: החלטות ועדות זכאות ואפיון על רמת התפקוד של תלמידי החינוך המיוחד בכלל המחוזות, תש"ף

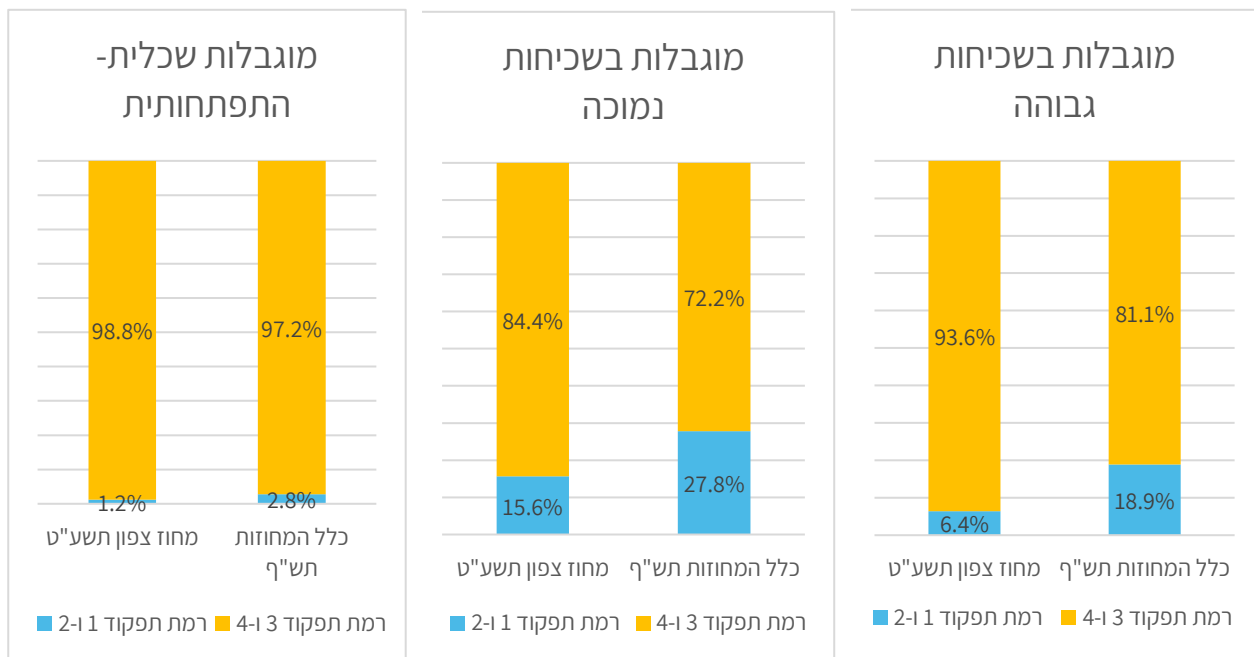
סך הכול	4 – רמת תפקוד נמוכה		3 – רמת תפקוד בינונית-נמוכה		2 – רמת תפקוד בינונית-גבוהה		1 – רמת תפקוד גבוהה		
	63.9%	4,242	33.3%	25,557	2.5%	6,354	0.2%	602	
36,755									מוגבלות בשכיחות גבוהה*
19,768	11.5%	5,588	69.5%	8,680	17.3%	4,300	1.6%	200,1	מוגבלות בשכיחות נמוכה**
3,743	28.3%	2,392	43.9%	1,248	21.8%	94	6.1%	9	מוגבלות שכלית-התפתחותית***
60,266	20.3%	12,222	58.9%	35,485	17.8%	10,748	3.0%	1,811	

* לקיות למידה, הפרעות התנהגותיות ורגשיות/ADHD, משכל גבולי ועיכוב התפתחותי בתחום השפתי והתפקודי.
 ** הפרעות נפשיות, אוטיזם, מוגבלות בראייה ובשמיעה, מוגבלות פיזית, מחלה/תסמונת נדירה.
 *** ברמת שונות, ובכלל זה חשד למוגבלות שכלית-התפתחותית.

נציין כי בבחינת החלטות ועדות זכאות ואפיון בכלל המחוזות בשנת תש"ף בהשוואה למחוז הצפון בשנה שעברה (ראו סעיף 3.2 למעלה) אנו רואים כי ככלל, בשנת תש"ף הועדו קבעו ליותר תלמידים רמת תפקוד גבוהה ובינונית-גבוהה ביחס לשנת תשע"ט. הדבר בולט בקרב תלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה: בשנת תשע"ט נקבעה ל-6.4% מן התלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה רמת תפקוד 1 או 2, ואילו בשנת תש"ף – ל-18.9% מן התלמידים. נזכיר כי תלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה שנקבעה להם רמת תפקוד 1 או 2 אינם זכאים לבחירה בין השמה במסגרות חינוך מיוחד לשילוב בחינוך הרגיל והם ישולבו בחינוך הרגיל בתמיכה מתוך הסל המוסדי. השוואה בין שיעור התלמידים שנקבעה להם רמת תפקוד שונות לפי אפיון המוגבלויות מוצגת בתרשימים שלהלן (פירוט מלא – בנספח).⁴⁹

⁴⁸ אלינור בן לוי, מדריכה ארצית, אגף א' לחינוך מיוחד במשרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביולי 2020.
⁴⁹ שם.

תרשים 9: החלטות ועדות זכאות ואפיון על רמת התפקוד של תלמידי חינוך מיוחד, תשע"ט-תש"ף



4. ביקורת על יישום התיקון לחוק חינוך מיוחד

הרפורמה בחינוך המיוחד, ובפרט התיקון לחוק חינוך מיוחד, ספגה ביקורת מכמה גורמים. ביקורת זאת החלה, כפי שהוצג לעיל, בזמן הליך החקיקה ונמשכה בשלבי יישום התיקון.

סמוך לתחילת שנת הלימודים תשע"ט ואחרי סיום עבודת ועדות החינוך המיוחד לקראת יישום הרפורמה במחוז הצפון התרכזה הביקורת בכמה נושאים: היעדר הכנה יסודית, הכשרה וליווי מתמשך לצוותי הוראה בחינוך הרגיל לקליטת תלמידי החינוך המיוחד במסגרות החינוך הרגיל, קשיים ארגוניים בפעילות מנגנון הוועדות, וכן הדרישה ממורים למלא את שאלוני רמת התפקוד (שאלוני ראמ"ה) לפני הדיון בוועדה.⁵⁰ דווח על פער בין הצרכים של התלמידים לבין המענים שהם מקבלים בפועל מן הוועדות, וכן כי רבים מן התלמידים המשולבים שניגשים לוועדות מקבלים סל שעות מצומצם או נמצא שאינם זכאים לסיוע כלל.⁵¹

בחדשים מאז שהחלה עבודתן של ועדות החינוך המיוחד לקראת שנת הלימודים תשפ"א חזרה והתעוררה ביתר שאת ביקורת חריפה על יישום הרפורמה על ידי משרד החינוך סביב נושאים אלו ואחרים. גורמים רבים מבקרים את הרפורמה, ובין השאר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מגבלות במשרד המשפטים, מנהלי מחלקות חינוך ברשויות מקומיות, איגודים מקצועיים ובהם ארגוני פסיכולוגים

⁵⁰ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, "היערכות לפתיחת שנה"ל תש"ף בחינוך המיוחד", פרטוקול מס' 9, 5 באוגוסט 2019.

⁵¹ פורום הארגונים למען הפסיכולוגיה הציבורית, תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד והשפעתו על היערכות לפתיחת שנה"ל תש"ף, נייר עמדה לדיון בוועדת החינוך של הכנסת, 5 באוגוסט 2019.

ועובדי הוראה וארגונים המייצגים אנשים עם מוגבלויות והורים לתלמידים עם צרכים מיוחדים. נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים כינסה יום למידה בנושא הרפורמה בחינוך המיוחד ב-23 בפברואר 2020 ומסקנותיו נשלחו למשרד החינוך.⁵²

הסוגיות העיקריות שהעלו מבקרי הרפורמה:

- **השימוש בשאלון רמת התפקוד (שאלון ראמ"ה) בוועדות הזכאות והאפיון:** ביקורת מקצועית על אופן בניית השאלון ועל התאמתו לקביעת רמת התפקוד של תלמידים עם צרכים מיוחדים; עומס עבודה נוסף על המורים ודרישה מהם לעשות עבודה שאינה במסגרת תפקידם הרגיל והם לא קיבלו הכשרה לעשות; חוסר עקביות ושינויים תכופים בהנחיות משרד החינוך בדבר מילוי השאלון המקשים על הוועדות וצוותי ההוראה את עבודתם; דרישה מהוועדה לראות בנתון שהתקבל בשאלון גורם מרכזי בהחלטה על רמת התפקוד של התלמיד (היא רשאית לשנות את רמת התפקוד רק במקרים חריגים ביותר); להורים אין גישה לשאלון אלא לנתון שהתקבל על בסיסו בלבד, אף שהחוק קובע שעל הוועדה להעביר להורים את כל המסמכים הנוגעים לענייניו של הילד.⁵³

- **טענות של גורמים המעורבים בעבודת הוועדות להתנהלות לא תקינה ולהתחשבות בשיקולים תקציביים בקביעת זכאות לשירותי חינוך מיוחד:** בין השאר נטען כי יש הנחיה בעל פה של משרד החינוך שלא להעלות תלמידים לדיון בוועדות, שלא לתת זכאות לשירותי חינוך מיוחד ליותר ממספר מסוים של תלמידים הניגשים לוועדה ושלא לקבוע לתלמידים רמות תפקוד נמוכות, המזכות בסל שירותים רחב יותר. כמו כן נטען כי נציגי משרד החינוך בוועדות משתמשים בזכות ההצבעה הכפולה הניתנת ליושב-ראש הוועדה כדי לקבל החלטות המנוגדות לדעת הגורמים המקצועיים האחרים בדיון.⁵⁴

⁵² משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, יישום הרפורמה בחינוך המיוחד – תמונת מצב, פברואר 2020, מכתב לשר החינוך רפי פרץ ולמנכ"ל משרד החינוך שמואל אבואב, 12 במרץ 2020.

⁵³ פורום הארגונים למען הפסיכולוגיה הציבורית, עמדת פורום הארגונים למען הפסיכולוגיה הציבורית ואיגוד המנהלים בנוגע לתיקון בחוק החינוך המיוחד, אפריל 2020; משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, יישום הרפורמה בחינוך המיוחד – תמונת מצב, פברואר 2020, מכתב לשר החינוך רפי פרץ ולמנכ"ל משרד החינוך שמואל אבואב, 12 במרץ 2020; איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות, ועדות זכאות ואפיון – החלום ושברו, מכתב למנכ"ל משרד החינוך שמואל אבואב, 10 במאי 2020; בג"ץ 3754/20 בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, אופק לילדינו, איל"ן – איגוד ישראלי לילדים נפגעים ואח' נ' משרד החינוך ומשרד האוצר, עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי, 11 ביוני 2020.

⁵⁴ פורום הארגונים למען הפסיכולוגיה הציבורית, עמדת פורום הארגונים למען הפסיכולוגיה הציבורית ואיגוד המנהלים בנוגע לתיקון בחוק החינוך המיוחד, אפריל 2020; משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, יישום הרפורמה בחינוך המיוחד – תמונת מצב, פברואר 2020, מכתב לשר החינוך רפי פרץ ולמנכ"ל משרד החינוך שמואל אבואב, 12 במרץ 2020; איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות, ועדות זכאות ואפיון – החלום ושברו, מכתב למנכ"ל משרד החינוך שמואל אבואב, 10 במאי 2020; בג"ץ 3754/20 בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, אופק לילדינו, איל"ן – איגוד ישראלי לילדים נפגעים ואח' נ' משרד החינוך ומשרד האוצר, עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי, 11 ביוני 2020; מרל ברנט, עמותת צח"י, שיחת טלפון, 22 ביוני 2020.

נציין כי סוגיית הקשר בין התקציב העומד לרשות המשרד למתן שירותי חינוך מיוחד למספר התלמידים שזכאים להם עלתה גם בדיוני ועדת החינוך של הכנסת על התיקון לחוק. בדיונים הדגישו נציגי משרד החינוך כי במסגרת הרפורמה יגדל התקציב המוקצה לחינוך המיוחד ויועברו תקציבים ככל שיידרש למתן שירותי חינוך מיוחד לתלמידים שיימצאו זכאים לשירותים האלה.⁵⁵ עמדה דומה עולה מתשובת המשרד על העתירה נגדו בעניין זה. על פי המשרד, קביעת זכאות ורמת תפקוד של תלמידים אינה מוגבלת במכסות, והם פועלים למתן מענה מתאים לכל תלמיד שנקבע שהוא זכאי לשירותי חינוך מיוחד לפי צרכיו ותפקודו.⁵⁶

בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ נגד הרפורמה תיקן משרד החינוך את הנחיותיו לוועדות בנוגע לשימוש בשאלון ראמ"ה.

משאבים לא מספיקים לתלמידים בשילוב: לצד טענות בדבר הכשרה, הדרכה וליווי לא מספיקים לצוותי הוראה בבתי ספר בחינוך הרגיל, המלוות את הרפורמה מאז הדיונים על התיקון לחוק, הועלו טענות בדבר הפחתת מספר שעות הסל האישי שקיבלו התלמידים. בין השאר נטען כי תלמידים הזכאים לסל אישי מקבלים את מספר השעות המינימלי הקבוע בחוק ולעיתים אף פחות, חישוב הזכאות של מוסד לסל מוסדי אינו מתעדכן על אף העלייה במספר התלמידים הזכאים לשילוב באמצעות סל מוסדי ובתי הספר אינם יכולים למצות את הסל השקלי שהם זכאים לו.⁵⁷

גם במחקר שפורסם ביולי 2020 ומבוסס על ראיונות עם הורים נמתחה ביקורת חריפה על הרפורמה. בין היתר עלה במחקר כי להורים יש צורך רב לקבל מידע, הכוונה, ייעוץ ותמיכה אולם למערכת החינוך בכלל ולוועדות הזכאות והאפיון בפרט אין יכולת לספקם. ראוי לציין כי המחקר התבסס על ראיונות עם 17 הורים בלבד.⁵⁸

ביוני 2020 הגישו ארגונים המייצגים אנשים עם מוגבלויות עתירה לבג"ץ נגד משרד החינוך ומשרד האוצר. בעתירה הועלו טענות על השימוש בשאלון ראמ"ה בדיוני ועדות הזכאות והאפיון על קביעת רמת התפקוד של התלמיד, על אי-פרסום

⁵⁵ ראו למשל דברי מנהל אגף תקציבים במינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך בדיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט בנושא התיקון לחוק חינוך מיוחד ב-5 ביוני 2018.

⁵⁶ משרד החינוך, תגובה מקדמית מטעם המשיבים בבג"ץ 3754/20, 28 ביוני 2020.

⁵⁷ פורום הארגונים למען הפסיכולוגיה הציבורית, עמדת פורום הארגונים למען הפסיכולוגיה הציבורית ואיגוד המנהלים בנוגע לתיקון בחוק החינוך המיוחד, אפריל 2020; משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, יישום הרפורמה בחינוך המיוחד – תמונת מצב, פברואר 2020, מכתב לשר החינוך רפי פרץ ולמנכ"ל משרד החינוך שמואל אבואב, 12 במרץ 2020; איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות, ועדות זכאות ואפיון – החלום ושברו, מכתב למנכ"ל משרד החינוך שמואל אבואב, 10 במאי 2020; בג"ץ 3754/20 **בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, אופק לילדינו, איל"ן – איגוד ישראלי לילדים נפגעים ואח' נ' משרד החינוך ומשרד האוצר**, עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי, 11 ביוני 2020.

⁵⁸ ד"ר שחר גינדי, **חוויות הורים בוועדות זכאו ואפיון – דוח מחקר**, הפקולטה לחינוך, המכללה האקדמית בית ברל, יולי 2020. ההורים שהשתתפו במחקר דיווחו כי לתחושתם, בדיוני ועדות הזכאות והאפיון שיקולים זרים – מערכתיים ותקציביים – עולים על שיקולים חינוכיים. בפרט ביקרו ההורים את ציון שאלון ראמ"ה על כך שהוא אינו רגיש לשונות הבין-אישית של תלמידים קשיים רבים ומגוונים, שהוא מסתמך על חוות דעת של ממלא השאלון, אשר יכול להיות אדם עם הכשרה מינימלית בחינוך המיוחד, ועל חוסר השקיפות שלו. הם מחו על האופן ששאלון זה דוחק חוות דעת של אנשי מקצוע בעלי ניסיון רב בחינוך המיוחד אשר מכירים את התלמידים לאורך שנים. עם זאת, לא ברור עם כמה החוויות של ההורים בוועדות הזכאות והאפיון שונות מחוויותיהם בוועדות ההשמה שפעלו בשנים קודמות. שניים מן ההורים שרואיינו דיווחו על חוויה חיובית בוועדות הזכאות והאפיון ביחס לוועדת השמה קודמת ועל הקשבה להורים בדיון בוועדה.

תקנות בדבר עבודתן של ועדות החינוך המיוחד כנדרש בחוק ועל התחשבות בשיקולים תקציביים בהחלטות על העלאת עניינם של תלמידים לדיון בוועדות החינוך המיוחד ועל רמת התפקוד שלהם.⁵⁹ **בתגובתו על העתירה הודיע משרד החינוך על שינויים בהנחיות שלו לוועדות הזכאות והאפיון** והציג נתונים על החלטות ועדות זכאות ואפיון לעומת רמת התפקוד שנקבעה בשאלון ראמ"ה.⁶⁰ פסק דין בעתירה ניתן ב-12 ביולי 2020. בית המשפט קבע כי התיקון להנחיות של משרד החינוך מספק מענה הולם על טענות שהועלו בעתירה נגד השימוש בשאלון ראמ"ה וקיבל את תגובת המשרד בדבר הטענות הנוספות שהועלו. **בית המשפט את העתירה ואפשר לוועדות הפועלות לקראת שנת הלימודים תשפ"א לסיים את עבודתן.**⁶¹

⁵⁹ בג"ץ 3754/20 בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, אופק לילדינו, איל"ן – איגוד ישראלי לילדים נפגעים ואח' נ' משרד החינוך ומשרד האוצר, עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי, 11 ביוני 2020.

⁶⁰ משרד החינוך, תגובה מקדמית מטעם המשיבים בבג"ץ 3754/20, 28 ביוני 2020.

⁶¹ בג"ץ 3754/20, פסק דין, 12 ביולי 2020.

נספח 1: החלטות ועדות זכאות ואפיון בדבר אפיון המוגבלות ורמת התפקוד של תלמידי החינוך המיוחד

מחוז הצפון, תשע"ט

מחוז הצפון, תשע"ט - שיעור התלמידים					מחוז הצפון, תשע"ט - מספר התלמידים					רמת תפקוד אפיון מוגבלות
שיעור כולל	4 נמוכה	3 בינונית נמוכה	2 בינונית-גבוהה	1 גבוהה	מספר כולל	4 נמוכה	3 בינונית-נמוכה	2 בינונית-גבוהה	1 גבוהה	
100%	26%	60%	12%	2%	43	11	26	5	1	AD(H)D
100%	25%	72%	2%	1%	1,200	305	858	28	9	הפרעות התנהגותיות-רגשיות/AD(H)D
100%	46%	43%	11%	0%	505	233	215	57	-	הפרעות נפשיות
100%	56%	44%	0%	0%	99	55	44	-	-	חשד למוגבלות שכלית-התפתחותית
100%	84%	16%	0%	0%	38	32	6	-	-	חשד למוגבלות שכלית-התפתחותית בינונית
100%	96%	4%	0%	0%	26	25	1	-	-	חשד למוגבלות שכלית קשה
100%	17%	77%	6%	1%	3,393	573	2,600	193	27	לקות למידה
100%	39%	39%	17%	6%	192	74	74	32	12	מוגבלות בראייה/עיוורון
100%	15%	43%	33%	10%	463	69	197	151	46	מוגבלות בשמיעה/חירשות
100%	58%	35%	6%	1%	954	555	334	55	10	מוגבלות על רצף האוטיזם/ASD
100%	61%	31%	6%	2%	245	149	76	15	5	מוגבלות פיזית
100%	97%	3%	0%	0%	34	33	1	-	-	מוגבלות שכלית-התפתחותית בינונית מורכבת
100%	86%	14%	0%	0%	7	6	1	-	-	מוגבלות שכלית-התפתחותית בינונית-נמוכה
100%	85%	15%	0%	0%	216	184	32	-	-	מוגבלות שכלית-התפתחותית בינונית
100%	44%	50%	6%	0%	139	61	70	8	-	מוגבלות שכלית-התפתחותית קלה
100%	73%	27%	0%	0%	15	11	4	-	-	מוגבלות שכלית-התפתחותית קלה-בינונית
100%	99%	1%	0%	0%	91	90	1	-	-	מוגבלות שכלית-התפתחותית קשה/עמוקה/סיעודית
100%	49%	41%	8%	2%	249	121	103	20	5	מחלה/תסמונת נדירה
100%	28%	60%	11%	0%	1,178	333	709	132	4	משכל גבולי
100%	31%	60%	7%	2%	383	119	231	27	6	עיכוב התפתחותי בתחום השפתי
100%	46%	52%	2%	0%	839	385	435	18	1	עיכוב התפתחותי תפקודי ושפתי
100%	33%	58%	7%	1%	10,309	3,424	6,018	741	126	סך הכול

כלל המחוזות, תש"ף

כלל ארצי, תש"ף - שיעור התלמידים					כלל ארצי, תש"ף - מספר התלמידים					רמת תפקוד אפיון מוגבלות
שיעור כולל	4 נמוכה	3 בינונית-נמוכה	2 בינונית-גבוהה	1 גבוהה	מספר כולל	4 נמוכה	3 בינונית-נמוכה	2 בינונית-גבוהה	1 גבוהה	
100%	8%	36%	51%	5%	356	29	128	180	19	AD(H)D
100%	15%	73%	11%	1%	7,197	1,105	5,221	783	88	הפרעות התנהגותיות-רגשיות/AD(H)D
100%	27%	47%	25%	1%	4,096	1,103	1,939	1,009	45	הפרעות נפשיות
100%	41%	56%	2%	0%	653	269	368	13	3	חשד למוגבלות שכלית-התפתחותית
100%	64%	33%	3%	0%	242	154	80	8		חשד למוגבלות שכלית-התפתחותית בינונית
100%	93%	7%	0%	0%	73	68	5			חשד למוגבלות שכלית קשה
100%	10%	73%	15%	2%	16,350	1,635	11,939	2,495	281	לקות למידה
100%	20%	28%	30%	22%	793	158	224	234	177	מוגבלות בראייה/עיוורון
100%	9%	28%	38%	25%	2,560	227	729	976	628	מוגבלות בשמיעה/חירשות
100%	31%	50%	17%	2%	9,738	3,016	4,825	1,676	221	מוגבלות על רצף האוטיזם/ASD
100%	45%	36%	15%	4%	1,382	618	500	204	60	מוגבלות פיזית
100%	84%	14%	1%	0%	257	217	37	3		מוגבלות שכלית-התפתחותית בינונית מורכבת
100%	93%	7%	0%	0%	76	71	5			מוגבלות שכלית-התפתחותית בינונית-נמוכה
100%	74%	24%	2%	0%	1,072	795	258	19		מוגבלות שכלית-התפתחותית בינונית
100%	42%	51%	6%	1%	765	323	388	48	6	מוגבלות שכלית-התפתחותית קלה
100%	52%	48%	0%	0%	189	98	91			מוגבלות שכלית-התפתחותית קלה-בינונית
100%	95%	4%	1%	0%	416	397	16	3		מוגבלות שכלית-התפתחותית קשה/עמוקה/סיעודית
100%	39%	39%	17%	6%	1,199	466	463	201	69	מחלה/תסמונת נדירה
100%	17%	49%	33%	2%	4,204	712	2,043	1,382	67	משכל גבולי
100%	4%	66%	27%	2%	3,745	149	2,480	1,026	90	עיכוב התפתחותי בתחום השפתי
100%	12%	76%	10%	1%	4,903	612	3,746	488	57	עיכוב התפתחותי תפקודי ושפתי
100%	20%	59%	18%	3%	60,266	12,222	35,485	10,748	1,811	סך הכול

נספח 2: תלמידי החינוך המיוחד לפי סוג המסגרת ואפיון המוגבלות, מחוז הצפון, תשע"ט-תש"ף

שנת הלימודים תש"ף (2019/20)

כלל תלמידי החינוך המיוחד	שילוב - סך הכול	שילוב - סל מוסדי	שילוב - סל אישי	מסגרות חינוך מיוחד	סוג המסגרת אפיון המוגבלות
2,349	158	148	10	2,191	AD(H)D
88	31	31			אחר
2,846	2,846	2,564	281		הפרעות התנהגותיות- רגשיות/AD(H)D
783	486		486	297	הפרעות נפשיות
29	29	21	8		חשד למוגבלות שכלית- התפתחותית
1	1	1			חשד למוגבלות שכלית- התפתחותית בינונית
2	2	1	1		חשד למוגבלות שכלית- קשה/עמוקה/סיעודית
25,135	18,530	17,727	801	6,605	לקות למידה/AD(H)D
391	342		342	49	מוגבלות בראייה/עיוורון
877	660		660	217	מוגבלות בשמיעה/חירשות
2,013	364		364	1,649	מוגבלות על רצף האוטיזם/ASD
467	280		280	187	מוגבלות פיזית
720	2		2	718	מוגבלות שכלית-התפתחותית בינונית מורכבת
265	2		2	263	מוגבלות שכלית-התפתחותית בינונית
606	4		4	602	מוגבלות שכלית-התפתחותית קלה
1	1		1		מוגבלות שכלית-התפתחותית קלה-בינונית
318	1		1	317	מוגבלות שכלית-התפתחותית קשה/עמוקה/סיעודית
301	301		301		מחלה/תסמונת נדירה
1,033	767	490	277	266	משכל גבולי
2,609	1,922	1,840	82	687	עיכוב התפתחותי בתחום השפתי
5,828	4,733	4,539	194	1,095	עיכוב התפתחותי תפקודי ושפתי
46,659	31,459	27,362	4,097	15,200	סך הכול

שנת הלימודים תשע"ט (2018/19)

כלל תלמידי החינוך המיוחד	שילוב – סך הכול	שילוב – סל מוסדי	שילוב – סל אישי	מסגרות חינוך מיוחד	סוג המסגרת אפיון המוגבלות
2,364	211	211		2,153	AD(H)D
1,882	1,882	1,882			הפרעות התנהגותיות- רגשיות/AD(H)D
822	553		553	269	הפרעות נפשיות
14	14		14		חשד למוגבלות שכלית- התפתחותית
-	-				חשד למוגבלות שכלית- התפתחותית בינונית
1	1		1		חשד למוגבלות שכלית קשה/עמוקה/סיעודית
24,086	17,446	17,446		6,640	לקות למידה/AD(H)D
391	344		344	47	מוגבלות בראייה/עיוורון
1,038	780		780	258	מוגבלות בשמיעה/חירשות
1,900	384		384	1,516	מוגבלות על רצף האוטיזם/ASD
553	359		359	194	מוגבלות פיזית
675	2		2	673	מוגבלות שכלית-התפתחותית בינונית מורכבת
309	1		1	308	מוגבלות שכלית-התפתחותית בינונית
656	1		1	655	מוגבלות שכלית-התפתחותית קלה
-	-				מוגבלות שכלית-התפתחותית קלה-בינונית
322	-			322	מוגבלות שכלית-התפתחותית קשה/עמוקה/סיעודית
389	389		389		מחלה/תסמונת נדירה
937	571	571		366	משכל גבולי
3,903	2,900	2,900		1,003	עיכוב התפתחותי בתחום השפתי
6,050	4,842	4,842		1,208	עיכוב התפתחותי תפקודי ושפתי
46,329	30,680	27,852	2,828	15,649	סך הכול