

חינוך לילדים עם צרכים מיוחדים בישראל – נתונים וסוגיות מרכזיות

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט

כתיבה: אתי וייסבלאי

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ב' בטבת תשע"ו

14 בדצמבר 2015

תוכן העניינים

1	1. מבוא
4	2. תשתית חקיקה
5	3. חינוך לילדים עם צרכים מיוחדים – נתונים מרכזיים
7	4. תקציבי החינוך המיוחד
8	5. מאפייני הלימוד של תלמידים עם צרכים מיוחדים
9	5.1. לימודים במסגרות לחינוך מיוחד
14	5.2. שילוב תלמידי החינוך המיוחד במסגרות החינוך הרגיל
20	6. סוגיות שנדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת
20	6.1. הסעות תלמידים בחינוך המיוחד
28	6.2. סייעות לתלמידים עם צרכים מיוחדים
33	6.3. חינוך לילדים חולים המרותקים לביתם
38	נספח 1: תקציב החינוך המיוחד לפי תקנות, 2014, 2015 ו-2016
40	נספח 2: מאפייני הלימוד במוסדות החינוך המיוחד



1. מבוא

החינוך המיוחד מוגדר הוראה המעוצבת באופן ייחודי כדי לתת מענה על הצרכים המיוחדים של ילדים עם ליקויים, נכויות וקשיים מתמשכים. הוא התפתח במטרה להתאים את הלמידה לצורכיהם המיוחדים של התלמידים, בהנחה שלתלמידים עם קשיים כגון פיגור שכלי, לקות למידה, נכות נפשית פגיעה חושית וקשיים מתמשכים אחרים יהיו קשיים בתהליכי הלמידה הרגילים. ביסוד תפיסה זאת עומדים הערכים החברתיים שוויון ושילוב – כלומר ההכרה בזכותו של התלמיד לשוויון הזדמנויות בחינוך ובד בבד החתירה לשילוב חברתי עם ילדים ללא ליקויים ולשילוב בעתיד בחברה הרגילה. תלמידי החינוך המיוחד זקוקים לתוכנית לימודים מיוחדת, לחומרי הוראה מותאמים, לתנאים שונים בסביבה הלימודית ולשיטות לימוד מיוחדות; כל זאת, כדי שהלמידה שלהם תהיה יעילה. הילדים מאותרים ומאובחנים כילדים עם צרכים מיוחדים לנוכח התפיסה כי ללא התאמה מקצועית של דרכי ההוראה לא יוכלו ללמוד את הכישורים ואת התכנים שלומדים בני גילם, ליהנות משוויון הזדמנויות במהלך התפתחותם ולהגיע לשילוב בחברה.¹

לבקשת יושב-ראש ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת חה"כ יעקב מרגי, ולקראת סדרת דיונים שתתקיים בכנס החורף של הכנסת בנושאים הקשורים לחינוך המיוחד, יוצג במסמך שלהלן החינוך לילדים עם צרכים מיוחדים בישראל כיום: תשתית החקיקה בתחום, נתונים מרכזיים על תלמידים עם צרכים מיוחדים ועל מסגרות לתלמידים אלו בחינוך המיוחד ובחינוך הרגיל, תקציבי החינוך המיוחד, מאפייני הלימוד של תלמידים עם צרכים מיוחדים וסוגיות מרכזיות בתחום החינוך לילדים עם צרכים מיוחדים שנדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת: הסעות לתלמידי החינוך המיוחד, סייעות בחינוך המיוחד וחינוך לילדים חולים ומרותקים לביתם.

מן המסמך עולה המידע הזה:

❖ במערכת החינוך המיוחד לומדים 192,842 תלמידים עם צרכים מיוחדים, שהם כ-5.3% מן התלמידים במערכת החינוך. 58% מן התלמידים בחינוך המיוחד משולבים במערכת החינוך הרגיל. יתר התלמידים לומדים במסגרות לחינוך מיוחד – בתי-ספר לחינוך מיוחד וכיתות חינוך מיוחד בבתי-ספר רגילים.

❖ בהיקפה של מערכת החינוך המיוחד יש גידול מתמיד: מאז שנת 2005 גדל מספר התלמידים בחינוך המיוחד בכ-70%, מספר בתי-הספר בחינוך המיוחד גדל בכ-40%, מספר גני-הילדים והכיתות בחינוך המיוחד גדל פי 2.3.

❖ בשנת 2015 היה תקציב החינוך המיוחד 5.8 מיליארד ש"ח – 12.7% מתקציב משרד החינוך. תקציב החינוך המיוחד וחלקו בתקציב משרד החינוך גדל במידה ניכרת בשנים האחרונות, ובין שנת 2014 ל-2015 הוא גדל בכ-20%, שהם קרוב למיליארד ש"ח. בשנת 2016 גדל התקציב בכ-3.5% נוספים. ארגון מחדש של סעיפי תקציב משרד החינוך, שנעשה בתקציב שנת 2015, מקשה על ההשוואה בין התקנות התקציביות השונות לשנת 2014 לתקנות התקציביות לשנים 2015 ו-2016.

❖ חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, הוא החוק המרכזי המסדיר את לימודיהם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך. על-פי החוק, ההשמה במסגרות לחינוך מיוחד נעשית באמצעות ועדת השמה – לתלמידים הנזקקים למסגרת של חינוך מיוחד, או באמצעות ועדת שילוב – לתלמידים בתוכנית השילוב. תלמידים במסגרות לחינוך מיוחד זכאים לשינויים בתוכנית הלימודים, לרבות

¹ מלכה מרגלית, "החינוך המיוחד", בתוך אלעד פלד (עורך), **יובל למערכת החינוך בישראל**, משרד החינוך, התרבות והספורט, 1999.

תוספת שעות, הארכת יום הלימודים, לימודים בכיתות קטנות והארכת שנת הלימודים, וכן לשירותים נלווים, לרבות שירותי הסעה וארוחות, עזרים רפואיים ושירותים פארה-רפואיים. סוג השירותים שמקבל כל תלמיד והיקפם תלויים בסוג המסגרת שהוא לומד בה, בלקות שהוא סובל ממנה ובשלב החינוך. ארגונים העוסקים בזכויות תלמידים עם צרכים מיוחדים מעלים טענות בדבר ההבדלים בין השירותים לתלמידים עם לקויות שונות, במיוחד בהקשר של הארכת יום הלימודים והלימודים בחופשות מערכת החינוך.

❖ תלמידי החינוך המיוחד המשולבים במערכת החינוך הרגיל זכאים לתוספת שעות הוראה ולימוד ולשירותים מיוחדים, ובהם עזרים מסייעים, שירותי סיוע, שירותים פסיכולוגיים ושירותים פארה-רפואיים. התקצוב לתלמידים בתוכנית השילוב נעשה בשתי רמות: **תקצוב סטטיסטי** של 1.85 שעות שבועיות בממוצע לתלמיד, הניתן למסגרות חינוכיות בגין 5.4% מהתלמידים במוסד, לשם שילוב תלמידים עם לקויות שנחשבות שכיחות יחסית באוכלוסייה; **תקצוב דיפרנציאלי**, הניתן למסגרות החינוכיות נוסף על התקצוב הסטטיסטי בגין תלמידים הסובלים מלקויות קשות יותר. תלמידים אלה זכאים להקצאה אישית של משאבי שילוב – 2.7 שעות שבועיות נוספות. התקציב הסטטיסטי אינו ניתן לתלמידים שגילם פחות מחמש ולתלמידי החטיבה העליונה. כ-90% מן התלמידים המשולבים במערכת החינוך הרגיל זכאים לתקצוב בהקצאה סטטיסטית וכ-10% זכאים לתקצוב בהקצאה דיפרנציאלית. על תקצוב התלמידים בהקצאה סטטיסטית נמתחה ביקורת חריפה, בין השאר על-ידי מבקר המדינה, בדוח שפרסם בשנת 2013. לדברי המבקר, תקצוב החסר והמספר המצומצם של השעות המוקצות לתלמידים בהקצאה הסטטיסטית עלולים לשמש תמריץ להשמת ילדים שסובלים מלקויות שכיחות במסגרות לחינוך מיוחד.

❖ הוועדה הציבורית לבדיקת מערכת החינוך המיוחד (ועדת דורנר), שהגישה את מסקנותיה לשרת החינוך בשנת 2009, ביקרה גם היא את אופן תקצוב התלמידים בתוכנית השילוב. הוועדה הציעה הנהגת הסדר חדש במערכת החינוך המיוחד שבבסיסו שני עקרונות: תינתן להורים אפשרות לבחור במסגרת החינוכית שבה ילמד הילד; ייקבע תקציב בהתאם ללקות ולרמת התפקוד, אשר "הולך אחרי הילד" וניתן בכל מסגרת שבה הוא לומד. המלצות הוועדה מיושמות מאז שנת הלימודים תשע"ב (ספטמבר 2012) כפיילוט. בשנת הלימודים תשע"ו משתתפים בפיילוט 1,531 תלמידים בארבע רשויות מקומיות.

❖ במסמך נדונו בהרחבה שלוש סוגיות שעסקה בהן ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בשנים האחרונות:

○ **הסעות תלמידים בחינוך המיוחד** – בשנת 2014 היו זכאים להסעה 62,892 תלמידים, שהם כשליש מן התלמידים בחינוך המיוחד. האחריות לקיום ההסעות מוטלת על הרשויות המקומיות, ומשרד החינוך משתתף במימון בשיעור של 40%–90% מן העלות, בהתאם למאפייני הרשות. בשנת 2014 העביר המשרד לרשויות המקומיות 524 מיליון ש"ח למימון הסעות תלמידים בחינוך המיוחד. חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד–1984, ותקנותיו וחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא זה מסדירים את ההסעה של תלמידים בחינוך המיוחד למוסדות החינוך. בחוק ובחוזר המנכ"ל כללים בדבר הזכאות להסעה, חלוקת האחריות בין הגורמים השונים, ליווי ההסעות, מרחק ההסעה ובטיחות בהסעות.

הסעות תלמידים בחינוך המיוחד נדונו פעמים רבות בוועדות הכנסת השונות. בדיוני הוועדות הועלו טענות קשות כלפי משרד החינוך והרשויות המקומיות בכל הנוגע להסעות תלמידים



בחינוך המיוחד, בין היתר לעניין כללי הזכאות – שבגינם תלמידים רבים הנזקקים להסעה אינם זכאים לה, ומחלק מן התלמידים הזכאים לכך נמנעת השתתפות במסגרות אחה"צ מטעם משרד הרווחה; הסדרה לא מספיקה או אי-הסדרה של סוגיות רבות הנוגעות להסעה; אי-פיקוח על ההסעות מטעם הרשויות המקומיות ומשרד החינוך; קושי בהעסקת מלווים וחוסר בהדרכת מלווים; היעדר גורם אחראי במשרד החינוך או ברשות המקומית שתפקידו לטפל בפניות הורים בעניין הסעות ילדיהם. בשנת 2010, בעקבות דיוני ועדת החינוך של הכנסת, הוקמה ועדה של משרד החינוך לבחינת הנושא. רוב מסקנות הוועדה לא יושמו. משרד החינוך מקיים עבודת מטה, לבקשת יושב-ראש ועדת החינוך, לשם ניסוח תקנות מכוח חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עבור ילדים במסגרות החינוך המיוחד, שיכללו הסדרה מקיפה של ההסעות לתלמידי החינוך המיוחד.

○ **סייעות לתלמידים עם צרכים מיוחדים** – משרד החינוך מקצה לילדים עם צרכים מיוחדים סייעות מכמה סוגים, על-פי הלכות או הבעיה הרפואית שהם סובלים ממנה וסוג המסגרת שהם לומדים בה: סייעות כיתתיות, סייעות תגבור במסגרות החינוך המיוחד, סייעות משלבות ומלוות רפואיות לילדים הזכאים לכך ולומדים במסגרות החינוך הרגיל. בשנת הלימודים תשע"ה היו במערכת החינוך 12,474 משרות סייעות מסוגים שונים. תקציב משרד החינוך להעסקת סייעות במערכת החינוך עמד בשנה זאת על כ-878 מיליון ש"ח. חוזרי מנכ"ל משרד החינוך מסדירים את הזכאות לסייעות, תפקידיהן, היקף עבודתן, תנאי העסקתן והשתתפות משרד החינוך במימון העסקתן. נושא הסייעות נדון כמה פעמים בוועדת החינוך של הכנסת בשנים האחרונות, ובעיקר נדונו תנאי ההעסקה שלהן. מאז שנת 2014 נחתמו הסכמי שכר חדשים עם סייעות משלבות ומלוות רפואיות, המסדירים עניינים מסוימים בתנאי ההעסקה ומאפשרים את ההעסקה גם בחופשות הקיץ.

○ **חינוך לילדים חולים המרותקים לביתם** – חוק חינוך חנם לילדים חולים, תשס"א–2001, מחייב את המדינה לספק חינוך חנם לילדים מאושפזים וילדים חולים. האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך הוא המופקד על יישום החוק, ומספק את השירות באמצעות התקשרות עם זכין חיצוני במכרז. אף שמשרד החינוך הוא הרגולטור הממונה על הפיקוח על יישום החוק, הוא התקשה לספק נתונים אחידים ומהימנים, לגבי תקופה ממושכת, בדבר השירות לילדים חולים. לדברי הממונה על יישום החוק במשרד החינוך, עד שנת 2014 האגף לא אסף נתונים על מספר התלמידים שקיבלו את השירות אלא על שעות הוראה בתוכנית ועל תקציבים בלבד. עם זאת, גם נתונים אלה לא התקבלו מידי האגף עד למועד השלמת המסמך, אלא נתונים על שעות הוראה ותקציבים בשנים 2014 ו-2015 בלבד.

במכרז נקבעים אופן אספקת השירות על-ידי הזכין וכן תפקידיו; מספר השעות שכל תלמיד זכאי להן; היקף השירותים הנוספים, לרבות שירותי סייעות וטיפוליים פארה-רפואיים לתלמידים עם צרכים מיוחדים; תנאי ההעסקה של המורים והמטפלים בתוכנית. להערכת משרד החינוך, מספר התלמידים החולים הוא כ-3,500 בשנה, ובהם כ-150 תלמידי החינוך המיוחד. תלמידים אלה מקבלים כ-200,000 שעות הוראה בשנה ונוסף על כך כ-35,000 שעות סיוע חינוכי וכ-11,000 שעות טיפול פארה-רפואי. עד סוף שנת 2014 נתנה את השירות עמותת תל"ים ומינואר 2015 הוא ניתן על-ידי חברת "קדימה מדע", שזכתה במכרז החדש. העברת השירות בין הזכיינים לוותה בקשיים רבים, והם נדונו בסדרת דיונים בוועדת החינוך של הכנסת.



2. תשתית חקיקה

להלן עיקרי החוקים המרכזיים המסדירים את פעולתה של מערכת החינוך המיוחד, את תחומי אחריותה ואת סמכויות הגורמים המפעילים אותה.

חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988

בשנת 1988 עוגנה לראשונה בחוק זכותם של ילדים עם צרכים מיוחדים לקבל שירותי חינוך מיוחד. חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, מסדיר את כלל ההיבטים בחינוכם של ילדים עם צרכים מיוחדים, כלומר ילדים מגיל שלוש עד גיל 21 עם לקות משמעותית שבשלה מוגבלת יכולתם להתנהגות מסתגלת והם נזקקים לחינוך מיוחד. על-פי החוק, מטרת החינוך המיוחד היא:

לקדם ולפתח את כישוריו ויכולתו של הילד בעל הצרכים המיוחדים, לתקן ולשפר את תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי, להקנות לו ידע, מיומנות והרגלים ולסגל לו התנהגות מקובלת בחברה, במטרה להקל על שילובו בה ובמעגל העבודה.

על-פי המוגדר בחוק, החינוך המיוחד 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 וכל שירות אחר שהשר קבע בצו), הכול לפי צרכיו של הילד עם הצרכים המיוחדים. לפי החוק, המדינה היא הגורם המופקד על מתן חינוך מיוחד, והוא ניתן בחינם. החינוך המיוחד ניתן לילדים עם צרכים מיוחדים הלומדים במסגרת חינוך מיוחד במוסד חינוך מוכר באזור מגוריו של הילד. נקבע כי אם לא נמצא מוסד מתאים באזור המגורים, ילמד הילד במוסד הקרוב ככל האפשר לאזור מגוריו.

הזכויות לחינוך מיוחד נקבעות באמצעות ועדת השמה, והיא הקובעת גם את המסגרת המתאימה: כיתה רגילה, כיתה מיוחדת במוסד חינוך רגיל או מוסד לחינוך מיוחד. עניינו של תלמיד מסוים נדון בוועדת ההשמה אחת לשלוש שנים, אך אפשר לכנס מחדש את הוועדה בחלוף שנה מדיוני הוועדה הקודמת, אם יש צורך בכך. על-פי החוק, על הוועדה להעדיף השמה במוסד חינוך מוכר שאינו מוסד לחינוך מיוחד. הוריו של הילד או נציגים מטעמם זכאים להשתתף בדיוני הוועדה ולערער על החלטתה בפני ועדת ערר מחוזית.

החוק מסדיר גם את הלימודים במוסד לחינוך מיוחד. על-פי החוק, שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, רשאי לקבוע את משך שנת הלימודים במוסדות לחינוך מיוחד, את משך יום הלימודים במוסד ואת מספר התלמידים בכיתה תקנית. הצוות המטפל במוסד לחינוך מיוחד מחויב לפי החוק לקבוע לכל תלמיד הלומד במסגרת זו תוכנית לימודים אישית ובה תיאור של רמת תפקודו של התלמיד עם הצרכים המיוחדים בעת הכנתה, מטרות ויעדים לימודיים, פרק הזמן להשגתם, האמצעים הדרושים להשגתם ואמות מידה לבדיקת השגתם. בסיום שנת הלימודים נדרש הצוות למסור להורי התלמיד הערכה בכתב בדבר מידת התקדמותו של הילד בתחומים שונים, על-פי האמור בתוכנית הלימודים האישית.

מאז חוק החוק הוא תוקן כמה פעמים. בפברואר 2000 נוסף לחוק סעיף 22ב, המבהיר כי קבלת טיפולים פארה-רפואיים במסגרות של החינוך המיוחד אינה מונעת זכויות לקבל טיפולים פארה-רפואיים בקופות-החולים.² ביולי 2002 נקבעה בתיקון לחוק האפשרות לרשום ילדים הסובלים מלקויות קשות למוסדות

² חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 4), התש"ס-2000.



לחינוך מיוחד ללא צורך בוועדת השמה.³ בנובמבר 2002 נוסף לחוק פרק ד'1 העוסק בשילוב ילד עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל. התיקון, המכונה "חוק השילוב", מסדיר את לימודיהם של תלמידים עם צרכים מיוחדים הזכאים לתוספת של הוראה ולימוד ולשירותים מיוחדים (עוזרים מסייעים, שירותי סיוע, שירותים פסיכולוגיים, שירותים פארה-רפואיים וכל שירות אחר שייקבע) במוסד החינוך הרגיל. הזכאות לשילוב והשירותים שניתנים במסגרתו נקבעים בוועדת השילוב, הפועלת במוסד החינוך הרגיל. לפי החוק, על שר החינוך לקבוע תוכנית לשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הרגיל, ולכלול בה גם את אופן הקצאת המשאבים למוסדות בחינוך הרגיל לצורך כך.⁴

חוק חינוך חינם לילדים חולים, התשס"א-2001

על-פי חוק חינוך חנים, ילדים חולים הזכאים לחינוך חנים לפי חוק לימוד חובה, התש"ט–1949, או חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח–1988, ואינם מסוגלים ללמוד בבית-הספר תקופה ממושכת, זכאים ללימודים בחנים בביתם או במקום אשפוזם.

החוק קובע בין השאר, כדלקמן:

- שר החינוך, בהתייעצות עם ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, יקבע תוכנית למתן חינוך לילדים מאושפזים ולילדים חולים, בהתחשב בצורכיהם של הילדים, במגבלותיהם הרפואיות ובתוכניות הלימודים שלהם בטרם מחלתם.
- חינוך, על-פי תוכנית החינוך האמורה, יינתן לילד חולה (בהסכמת הוריו) בביתו או במסגרת חינוכית בבית-החולים שבו הוא מאושפז.
- שר החינוך, באישור שר הבריאות, יקבע הוראה בדבר הקמה והפעלה של מסגרת חינוכית בבית-חולים.
- המדינה ורשות החינוך המקומית יישאו בהוצאות חינוכו של ילד חולה, "באופן שהמימון יהיה באותו שיעור שבו הן נושאות בחינוך הילד במוסד חינוך כהגדרתו בחוק לימוד חובה".
- המדינה תישא בהוצאות חינוכו של ילד מאושפז; שר החינוך, באישור שר הבריאות ובהתייעצות עם שר האוצר, רשאי לקבוע הוראות בדבר השתתפות בית-החולים בהוצאות הפעלת המסגרת החינוכית.

סעיף 5 לחוק קובע כי שר החינוך רשאי, באישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, להתקין תקנות לביצועו. תקנות מסוג זה לא הותקנו והשירות מוענק על-פי נוהלי משרד החינוך, באמצעות זכיון חיצוני הנבחר במכרז.

נוסף על שני חוקים אלה, נציין את פרק הנגישות בחוק **שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, תשנ"ח–1998**, הקובע את החובה להנגיש מבנים, תשתית וסביבה וכן את השירות הניתן לציבור, באופן שאנשים עם מוגבלות יוכלו להשתמש בו בחופשיות. סימן ז' בחוק עוסק בנגישות מוסדות חינוך ושירותי חינוך והשכלה.

3. חינוך לילדים עם צרכים מיוחדים – נתונים מרכזיים

³ חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 6), התשס"ב-2002.

⁴ חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 7), התשס"ג-2002.



במערכת החינוך המיוחד לומדים כ-190,000 תלמידים הסובלים מלקויות שונות. להלן נציג נתונים על מערכת החינוך המיוחד, לרבות פילוח תלמידים בחינוך המיוחד לפי לקות ושלב חינוך ונתונים על תלמידים ומסגרות בחינוך המיוחד משנת 2000 ועד שנת 2015. הנתונים המופיעים בפרק זה מעידים כי במערכת החינוך המיוחד חל גידול מתמיד: מאז שנת 2005 גדל מספר התלמידים בחינוך המיוחד בכ-70%, מספר בתי-הספר של החינוך המיוחד גדל בכ-40% ומספר גני-הילדים והכיתות בחינוך המיוחד גדל פי 2.3.

טבלה 1: תלמידים בחינוך המיוחד לפי לקות ושלב חינוך, תשע"ה⁵

שיעור הלומדים בתוכנית שילוב	מהם מספר הלומדים בתוכנית שילוב	סה"כ	שלב חינוך			סוג כיתה
			על-יסודי	יסודי	קדם-יסודי	
32.7%	3,523	10,789	3,240	4,851	2,698	אוטיסטים
41.2%	7,534	18,302	8,225	8,889	1,188	ילדים עם הפרעות התנהגותיות/רגשיות קשות
46.9%	1,710	3,647	2,010	1,541	96	ילדים עם הפרעות נפשיות קשות
99.9%	1187	1188	307	650	231	חולים בבתי-חולים רגילים
66.3%	3,296	4,971	1,683	2,650	638	חירשים/כבדי שמיעה
67.8%	67,988	100,332	40,549	58,886	897	לקויי למידה
63.9%	11,941	18,673	74	5,550	13,049	מעוכבי התפתחות
65.5%	10,485	15,998	23	6,136	9,839	מעוכבי שפה
41.1%	1,446	3,517	1,289	2,192	36	ילדים עם מנת משכל גבולית
47.1%	1,522	3,231	1,215	1,290	726	חולים ב-CP וילדים עם נכויות פיזיות קשות
87.3%	1,234	1,414	394	814	206	עיוורים/לקויי ראייה
2.9%	82	2,791	1,362	1,021	408	ילדים עם פיגור בינוני
0.2%	6	2,564	1,389	803	372	ילדים עם פיגור בינוני מורכב
0.9%	25	2,870	1,709	1,054	107	ילדים עם פיגור קל
0.2%	3	1,979	1,053	669	257	ילדים עם פיגור קשה/עמוק/סיעודי
90.3%	520	576	177	234	165	ללא דיווח
58.3%	112,502	192,842	64,699	97,230	30,913	סה"כ

⁵ רויטל בר, מפקחת במטה, אגף חינוך מיוחד, משרד החינוך, מכתב, 8 בנובמבר 2015.



טבלה 2: תלמידים בחינוך המיוחד, תשס"ג-תשע"ה⁶

	תלמידים במסגרות לחינוך מיוחד	תלמידים במסגרות שילוב	סה"כ	שיעור הלומדים בתוכנית השילוב
תשס"ג	38,000	74,000	112,000	66.1%
תשס"ד	43,000	73,000	116,000	62.9%
תשס"ה	46,000	67,000	113,000	59.3%
תשס"ו	48,000	59,000	107,000	55.1%
תשס"ז	51,000	60,000	111,000	54.1%
תשס"ח	54,000	75,000	129,000	58.1%
תשס"ט	59,000	75,000	134,000	56.0%
תש"ע	64,000	95,000	159,000	59.7%
תשע"א	66,483	100,124	166,607	60.1%
תשע"ב	71,470	109,387	180,857	60.5%
תשע"ג	73,998	99,918	173,916	57.5%
תשע"ד	78,085	99,435	177,520	56.0%
תשע"ה	80,340	112,502	192,842	58.3%

טבלה 3: מספר בתי-ספר, גני-ילדים וכיתות בחינוך המיוחד, תש"ס-תשע"ה⁷

2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
1,829	1,718	1,589	1,543	1,418	1,306	1,217	1,084	967	934	801						גני-ילדים
331	321	311	304	294	278	269	260	249	239	238	241	236	235	231	224	בתי-ספר
3,321	3,036	2,717	2,544	2,363	2,236	2,029	1,846	1,698	1,584	1,408	1,404	1,099	993	914	840	כיתות

4. תקציבי החינוך המיוחד

בתקציב משרד החינוך הוקצה סעיף תקציבי ייעודי למערכת החינוך המיוחד. בין שנת 2014 ל-2015 גדל תקציב החינוך המיוחד בכ-20% ועל-פי התקציב המאושר, בשנת 2016 הוא יגדל בכ-3.5% נוספים. השינויים העיקריים היו בתקציב שעות תקן לחינוך המיוחד בחינוך היסודי – גידול של כחצי מיליארד ש"ח בין 2014 ל-2015, תקציב סייעות טיפוליות – גידול של כ-150 מיליון ש"ח ותקציב לשילוב תלמידי החינוך המיוחד במערכת החינוך הרגיל – גידול של כ-65 מיליון ש"ח. עם זאת, יש לזכור כי מתקציב שנת 2015 והלאה ביצע משרד האוצר ארגון מחדש של סעיפי התקציב של משרד החינוך, ונכללות בסעיף זה

⁶ נתוני תשס"ג-תש"ע מתוך פרק על שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הרגיל בדוח מבקר המדינה 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011. נתוני תשע"א-תשע"ד נתקבלו ממנהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, 14 בדצמבר 2015. נתוני תשע"ה מתוך: רויטל בר, מפקחת במטה, אגף חינוך מיוחד, משרד החינוך, מכתב, 8 בנובמבר 2015.

⁷ נתוני תש"ס-תשע"ה הופקו ממערכת משרד החינוך [במבט רחב – מספרים על החינוך](#) בנובמבר 2015. נתוני הכיתות מתייחסים לכיתות בפועל.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תקנות שעניינן חינוך מיוחד בגני-הילדים ובחטיבה העליונה, שלא הופיעו בו בשנים קודמות.⁸ פירוט התקנות התקציביות של החינוך המיוחד מופיע בנספח למסמך זה. מן הפירוט עולה כי השינוי במבנה התקציב מקשה על ההשוואה לעניין תקנות תקציביות שונות בין 2014 לשנים שאחריה.

בטבלה שלהלן מפורט תקציב החינוך המיוחד (סעיף 202612 עד שנת 2014 ו-2041 מ-2015 ואילך) – תקציב נטו על שינויי ושיעור ביצוע התקציב בשנים 2000, 2005 ו-2010–2016. נתונים אלו מלמדים על עלייה ניכרת בתקציב החינוך המיוחד בתקופת זמן זו, התואמת את הגידול במספר המוסדות והתלמידים בחינוך המיוחד. כמו כן, כפי שצינו לעיל, בתקציב שנת 2015 והלאה נכללו בסעיף זה תקנות שלא נכללו בתקציב לשנים קודמות, בסכום כולל של כ-200 מיליון ש"ח.⁹

טבלה 4: תקציב החינוך המיוחד (במיליוני ש"ח) ושיעורו בתקציב משרד החינוך, 2000–2016

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2005	2000	
6,015.1	5,822.6	4,525.6	4,475.2	3,317.1	3,337.7	3,120.1	2,592.6	2,260.5	תקציב מקורי
		4,826.0	4,643.0	2,958.2	3,454.7	3,291.8	2,843.6	2,202.4	על שינויי
		99.2%	99.2%	99.3%	99.2%	98.9%	97.9%	98.6%	שיעור ביצוע
12.8%	12.7%	10.7%	10.6%	7.3%	9.1%	9.1%	9.4%	7.9%	שיעור מתקציב משרד החינוך

5. מאפייני הלימוד של תלמידים עם צרכים מיוחדים

תלמידים עם צרכים מיוחדים לומדים במערכת החינוך בשני מסלולים עיקריים: שילוב במערכת החינוך הרגיל, מסלול שבמסגרתו לומדים כ-112,000 תלמידים – 58% מתלמידי החינוך המיוחד במערכת החינוך; מסגרות החינוך המיוחד לתלמידים עם לקויות שונות, שבהן לומדים כ-42% מתלמידי החינוך המיוחד – כ-80,000 תלמידים.

הגוף המקצועי שבאמצעותו מיושם חוק חינוך מיוחד קרוי מתי"א – מרכז תמיכה יישובי-אזורי. כל מתי"א מרכז את התמיכה בילדים עם צרכים מיוחדים הלומדים במוסדות הרשמיים ובמוסדות המוכרים שאינם רשמיים שבאחריותו, הן בחינוך המיוחד והן בחינוך הרגיל. הוא מספק שירותים שונים – כגון תמיכה בתהליכי הוראה ולמידה, אבחון פדגוגי, השאלת ציוד ועזרים וטיפולים פארה-רפואיים לתלמידים עם צרכים מיוחדים – ומפתח שירותים נוספים בעבורם. כמו כן, עוסק כל מרכז בתיאום בין הגופים המספקים שירותים לילדים עם צרכים מיוחדים וכן בתיאום משרדי הממשלה והרשויות. הוא משמש גם מרכז לאיסוף ידע מקצועי לעובדי הוראה על מגוון לקויות. שירותי מתי"א ניתנים הן בסביבה החינוכית שבה לומד הילד עם הצרכים המיוחדים והן במתקני מתי"א עצמם, בפעילות אחר-הצהריים. כיום פועלים 67 מתי"אות במחוזות השונים.¹⁰

⁸ על-פי נתונים שנמסרו ממשרד האוצר, מדובר בארבע תקנות שלא נכללו בסעיף המתייחס לחינוך המיוחד בשנת 2014 וקודם לכן, ובהן כ-195.4 מיליון ש"ח.

⁹ נתוני תקציב 2015 ו-2016 נתקבלו מנעה היימן, רכזת חינוך, אגף התקציבים במשרד האוצר. נתוני שנים קודמות מתוך קובצי תקציב וביצוע של משרד האוצר באתר www.data.gov.il.

¹⁰ משרד החינוך, אגף חינוך מיוחד, [רשימת מתי"אות, שנת הלימודים תשע"ו](#).



להלן נעסוק בכל אחד מהמסלולים בנפרד.

5.1. לימודים במסגרות לחינוך מיוחד

כ-80,000 תלמידים עם צרכים מיוחדים לומדים במסגרות ייעודיות לתלמידי החינוך המיוחד – גני חינוך מיוחד, בתי-ספר לחינוך מיוחד וכיתות חינוך מיוחד בבתי-ספר רגילים. מסגרות החינוך המיוחד הן מסגרות ייעודיות לתלמידים עם לקויות שונות.

כאמור, ההשמה של תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות החינוך המיוחד נעשית באמצעות ועדת השמה, והן הגורם המוסמך לפי חוק החינוך המיוחד להחליט בדבר זכאותו של תלמיד עם צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד והשמתו במסגרת החינוכית ההולמת את צרכיו – מלבד תלמידים עם לקויות קשות מסוימות, הזכאים על-פי חוק להירשם למוסד לחינוך מיוחד ללא ועדת השמה. הדיון בוועדת ההשמה בעניינו של התלמיד נערך פעם בשלוש שנים וכן במעברים בין חטיבות הגיל. בוועדת ההשמה חברים נציג הרשות המקומית, שני מפקחים של משרד החינוך, פסיכולוג חינוכי, רופא מומחה ברפואת ילדים, עובד סוציאלי שיש לו ניסיון בטיפול בילדים עם צרכים מיוחדים ונציג ההורים. החלטות הוועדה מתקבלות על בסיס חוות דעת רפואית ומקצועית ומסמכים נוספים הנוגעים לעניינו של הילד. יש חובה להזמין את הורי התלמיד אך אפשר לקיים את הדיון ללא השתתפותם אם הם מסרבים להופיע בו. כמו כן, רצוי לעודד את התלמיד להשתתף בוועדה, בהסכמת הוריו. ההורים יכולים להביא לדיון בוועדה אנשים מטעמם כדי להשמיע את טיעוניהם. אפשר לערער על החלטת ועדת ההשמה בפני ועדת ערר מחוזית. הרשות המקומית שבה התלמיד מתגורר אחראית ליישום החלטתה של ועדת ההשמה ולשיבוצו של התלמיד במסגרת חינוכית הולמת הקרובה ככל האפשר למקום המגורים של התלמיד. השיבוץ נעשה באמצעות צוות שיבוץ הפועל בכל רשות מקומית. אם לא נמצאה עבור התלמיד מסגרת הולמת בתוך הרשות, על הצוות להפנות את התלמיד לרשות מקומית אחרת שבה פועלת מסגרת כזאת.¹¹

בטבלה שלהלן פירוט התלמידים במוסדות החינוך המיוחד לפי לקות וסוג המסגרת שהם לומדים בה בשנת הלימודים תשע"ה.

¹¹ חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ד/5(א), [יישום חוק החינוך המיוחד: ועדת שילוב מוסדית, ועדת השמה ביושבה כערר על ועדת שילוב, ועדת השמה וועדת ערר](#), כ"ט בטבת התשע"ד, 1 בינואר 2014



טבלה 5: תלמידים במסגרות החינוך המיוחד לפי לקות וסוג מסגרת, תשע"ה¹²

סה"כ	כיתות חינוך מיוחד בבתי- ספר רגילים	בתי-ספר לחינוך מיוחד	גני חינוך מיוחד	
7,266	2,742	2,368	2,156	אוטיסטים
10,768	6,089	4,216	463	ילדים עם הפרעות התנהגותיות/רגשיות קשות
1,937	68	1,869		ילדים עם הפרעות נפשיות קשות
1		1		חולים בבתי-חולים רגילים
1,675	1,015	296	364	חירשים/כבדי שמיעה
32,344	26,557	5,648	139	לקוי למידה
56	56			ללא דיווח
6,732	439	119	6,174	מעוכבי התפתחות
5,513	167		5,346	מעוכבי שפה
2,071		2,071		ילדים עם מנת משכל גבולית
1,709	103	1,059	547	חולי CP וילדים עם נכויות פיזיות קשות
180		119	61	עיוורים/לקויי ראייה
2,709	221	2,086	402	ילדים עם פיגור בינוני
2,558	15	2,174	369	ילדים עם פיגור בינוני מורכב
2,845	210	2,528	107	ילדים עם פיגור קל
1,976		1,719	257	ילדים עם פיגור קשה/עמוק/סיעודי
80,340	37,682	26,273	16,385	סה"כ

פרק ד' בחוק החינוך המיוחד, "הלימודים במוסד לחינוך מיוחד", מאפשר לשר החינוך, בהסכמת שר האוצר, לקבוע הסדרים מיוחדים בכל הנוגע ללימודים במוסדות לחינוך מיוחד, לרבות הארכת שנת הלימודים במוסדות לחינוך מיוחד מעבר לשנת לימודים רגילה וקיום לימודים גם בתקופות של חופשת לימודים, החלת יום לימודים ארוך במוסדות לחינוך מיוחד וקביעת מספר התלמידים המרבי בכיתה. הסדרים אלה תלויים בסוג המוסד ובמאפייני התלמידים שבהם הוא מטפל. תלמידים הלומדים בתוכנית השילוב לומדים על-פי תוכנית הלימודים של שאר התלמידים בכיתתם אך זכאים לעתים לשירותים כגון טיפולים פארה-רפואיים וסייעות, על-פי סוג הלקות ורמת התפקוד שלהם (על השירותים לתלמידים בתוכנית השילוב ראו סעיף 5.2 להלן).

¹² רויטל בר, מפקחת במטה, אגף חינוך מיוחד, משרד החינוך, מכתב, 8 בנובמבר 2015.



שעות לימוד ושעת סיום הלימודים¹³

שעות תקן לכיתות החינוך המיוחד מוקצות על-פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא זה.¹⁴ בחוזר המנכ"ל האמור מוגדר במדויק מספר שעות הלימוד (שעות תקן) המוקצות על-פי סוג הלקות, ועל-פי רוב בכל כיתה תלמידים עם סוג לקות אחד. שעות התקן האמורות מוגדרות לפי ייעודן. הייעוד העיקרי הוא "ייעוד כללי" – שעות תוכנית הלימודים הבסיסית. סוגי שעות אחרים הם שעות חינוך (שלוש שעות שבועיות לכל סוגי הכיתות), שעות ניהול (שעתיים שבועיות) ושעות ייעוץ חינוכי (שעתיים שבועיות בחטיבות-הביניים). מספר שעות התקן בגני-ילדים בחינוך המיוחד הוא בין 27 שעות שבועיות ל-45 שעות שבועיות; בחינוך היסודי והעל-יסודי מספר שעות התקן השבועיות תלוי בשלב החינוך ובלקויות ונע בין 30 שעות שבועיות ל-57 שעות שבועיות. מספר שעות התקן השבועיות שזכאים לו כ-60,000 מן התלמידים במסגרות החינוך המיוחד (שהם 75% מן התלמידים) גדול לכל היותר בשעה או שעתיים שבועיות ממספר שעות התקן השבועיות בחינוך הרגיל. לפיכך, תלמידים אלה מסיימים את יום הלימודים ב-12:45, בדומה לתלמידים בחינוך הרגיל. 9,203 תלמידים הסובלים מאוטיזם ומהפרעות נפשיות קשות זכאים ל-51 עד 57 שעות תקן שבועיות בבתי-ספר לחינוך מיוחד ולהארכת יום הלימודים עד 16:00 ו-16:45 אחה"צ. משנת הלימודים תשע"ד מקבלים תלמידים עם שיתוק מוחין, נכויות פיזיות קשות ופיגור קל תוספת של חמש שעות לימוד שבועיות ויום הלימודים שלהם מוארך בשעה אחת בהתאם לכך.¹⁵

בטבלאות בנספח 2 למסמך זה מפורט מספר שעות התקן ב"ייעוד כללי" לפי סיווג הכיתה ושעת סיום הלימודים במסגרות החינוך המיוחד השונות; שעת תחילת יום הלימודים קבועה – לא יאוחר מ-7:55 בגן בחינוך המיוחד ו-8:00 בבתי-הספר של החינוך המיוחד.

גודל כיתה

יש הבדלים בין סוגי הכיתות שילדים עם לקויות שונות לומדים בהן גם בבסיס ההגדרה של מספר התלמידים המינימלי הנדרש לפתיחת כיתה. מספר התלמידים בכיתת חינוך מיוחד בבית-ספר לחינוך מיוחד הוא בין חמישה ל-12 תלמידים, בהתאם ללקות. בכיתת חינוך מיוחד בבית-ספר רגיל מספר התלמידים הוא בין שישה ל-14 תלמידים. קביעת מספר תלמידים מזערי גדול לפתיחת כיתה בחינוך המיוחד עלול ליצור קושי במילוי המכסה בכיתות של ילדים עם לקויות ששכיחותן באוכלוסייה נמוכה. קושי זה עשוי להביא לרישום של ילדים לבית-ספר מרוחק ממקום מגוריהם, ולחלופין – לבחירה של ההורים במוסד לימודים שאינו המוסד המתאים ביותר לצרכיו של הילד. בנספח 2 למסמך זה טבלה המסכמת את מספר התלמידים המזערי והמרבי בכיתות בחינוך המיוחד לפי סוג הלקות והמסגרת החינוכית.¹⁶

חופשות

שנת הלימודים במסגרות לימוד וכיתות של החינוך המיוחד ארוכה יותר משנת הלימודים בחינוך הרגיל. הלימודים במסגרות החינוך המיוחד בתקופה החורגת משנת הלימודים בחינוך הרגיל מעוגנים בהוראות

¹³ המידע והטבלאות שבסעיף זה מבוססים על מסמך מרכז המחקר והמידע, אורי פנסירר, [שירותים במערכת החינוך המיוחד לילדים בעלי פיגור שכלי: תמונת מצב](#), מרכז המחקר והמידע, 1 באוגוסט 2011.

¹⁴ חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ד/4(א), [הקצאת שעות תקן ממקורות החינוך המיוחד](#), ו' בכסלו תשס"ד, 1 בדצמבר 2003.

¹⁵ משרד החינוך, הודעת דוברות, ["הארכת יום לימודים לחינוך המיוחד"](#), 9 ביולי 2013.

¹⁶ חוזר מנכ"ל משרד החינוך נח/8(ב), [נוהל אישור כיתות בחינוך מיוחד](#), ה' בניסן התשנ"ח, 1 באפריל 1998.



משרד החינוך "נוהל הפעלת תוכנית החופשות בחינוך המיוחד"¹⁷. גם בהקשר זה יש הבדלים בין מסגרות, על-פי מאפייני התלמידים הלומדים בהן.

תלמידים הלוקים בפיגור קשה/עמוק, תלמידים סיעודיים, תלמידים הלוקים בפיגור בינוני רב-בעייתי ומורכב, וכן תלמידים עם שיתוק מוחין, נכויות פיזיות קשות, אוטיזם והפרעות נפשיות קשות, זכאים להארכת שנת הלימודים עד אמצע חודש אוגוסט וללימודים בחופשות הקבועות במשרד החינוך: סוכות, חנוכה ופסח. עוד זכאים התלמידים עם לקויות אלה לתוספת של עד שישה ימי לימודים בתקופות של חופשות חגים אחרות. זכויות אלה מוקנות הן במסגרות של החינוך המיוחד והן בכיתות מיוחדות בבתי-ספר רגילים.

חירשים ולקויי שמיעה ועיוורים ולקויי ראייה הלומדים במסגרות החינוך המיוחד ובכיתות מיוחדות בחינוך הרגיל זכאים להארכת שנת הלימודים עד אמצע אוגוסט אך אינם זכאים ללימודים בחופשות במהלך שנת הלימודים.

תלמידים עם פיגור קל ועם הפרעות התנהגותיות קשות, וכן לקויי למידה, תלמידים עם מנת משכל גבולית, מעוכבי התפתחות ומעוכבי שפה הלומדים במסגרות לחינוך מיוחד זכאים להארכת שנת הלימודים עד סוף חודש יולי בלבד. תלמידים עם לקויות אלו הלומדים בכיתות מיוחדות בבתי-ספר רגילים אינם זכאים להארכת שנת הלימודים.

לכל כיתה הזכאית להארכת שנת הלימודים מוקצות שעות להעסקת עובדי הוראה. לרוב הכיתות הזכאיות ללימודים בזמן החופשה מוקצות 34 שעות שבועיות בודדות (29 שעות הוראה, שלוש שעות הכנה ושתי שעות ריכוז); לכיתות לתלמידים אוטיסטים מוקצות 45 שעות בודדות (35 שעות הוראה, שש שעות הכנה וארבע שעות ריכוז). שעות אלה אפשר לפרוס על פני שבוע הלימודים בדרכים שונות כך שיום הלימודים מסתיים בין 12:45 ל-13:35 (או בין 13:35 ל-14:30 בכיתות לתלמידים אוטיסטים). לימי לימוד בודדים מוקצות שש שעות בודדות ליום לכיתה – ויום הלימודים מסתיים ב-12:45, ושבע שעות לכיתות לתלמידים אוטיסטים – ויום הלימודים מסתיים ב-13:35.

על-פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "תוכניות החופשה הן פעילויות העשרתיות מגוונות לתלמידים במסגרות החינוך המיוחד, המתקיימות בחופשת הקיץ ובחופשות הקצרות בחגים... הרציונל הוא, כי תוכנית החופשות צריכה להיות שונה ואחרת מתוכנית הלימודים הרגילה, עם פעילות מגוונת השוברת את שגרת המסגרת החינוכית-לימודית". בחוזר מצוין כי בתוכנית מושם דגש על פעילויות חווייתיות בתחומי החינוך הבלתי-פורמלי וכי רצוי לשלב את תוכנית החופשה של המוסד החינוכי בתוכניות החופשה שמתקיימות ביוזמת הרשות המקומית או המתנ"ס עבור כלל התלמידים. כמו כן, אפשר ליצור קשר עם מוסדות, עם מפעלים ועם ארגונים ציבוריים לצורך העשרת הפעילות. אפשר לקיים פעילויות באתרים שונים מחוץ למוסד החינוכי וליזום פעילות משותפת לכמה מוסדות חינוך. בכיתות של תלמידים עם לקויות קשות מאוד, שבהן ניתנים טיפולים פארה-רפואיים לתלמידים במהלך שנת הלימודים הרגילה, יינתנו טיפולים אלה גם בחופשות.

על-פי טענות שמעלים נציגי ארגונים העוסקים בזכויות ילדים עם צרכים מיוחדים, אין הצדקה לקבוע ששנת הלימודים של תלמידים עם מוגבלויות שונות תסתיים במועדים שונים. במהלך חופשת הקיץ וחופשות אחרות ילדים עם צרכים מיוחדים אינם מקבלים מענה על צורכיהם, הן מבחינת טיפולים פארה-רפואיים והן מבחינה לימודית וחברתית. יתר על כן, לעתים קרובות ילדים עם צרכים מיוחדים אינם

¹⁷ חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ד/5(א), [נוהל הפעלת תוכנית החופשות בחינוך המיוחד](#), ז' בטבת תשס"ד, 1 בינואר 2004.



יכולים להשתלב בקייטנות מסיבות טכניות או מסיבות הנעוצות בדרישות הקייטנה. לדברי הארגונים, יש להאריך את חופשת הקיץ לכלל הילדים עם צרכים מיוחדים הזקוקים לכך עד לאמצע חודש אוגוסט ולתת מענה כוללני לקבוצה קטנה של ילדים עד סוף חודש אוגוסט.¹⁸

טיפולים פארה-רפואיים

בסעיף 1 לחוק חינוך מיוחד מובאת הגדרה רחבה למונח "חינוך מיוחד" ונכללים בה "טיפול פיזיותרפיה, ריפוי בדיבור, ריפוי בעיסוק וטיפולים בתחומי מקצועות נוספים שייקבעו ולרבות שירותים נלווים".

חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא שירותים פארה-רפואיים מגדיר בדיוק את תחומי השירותים, את הקווים המנחים לפעילות בתחום זה ואת הקריטריונים לקבלת אנשי המקצוע לעבודה במערכת החינוך המיוחד. הטיפולים הפארה-רפואיים כוללים, נוסף על הטיפולים בתחומים שהוזכרו לעיל, את הטיפולים האלה: טיפול במחול, טיפול במוזיקה, טיפול בתנועה, טיפול באמנות חזותית, טיפול בדרמה וביבולותרפיה. כל התלמידים עם לקויות במסגרת החינוך המיוחד זכאים לשירותים פארה-רפואיים, ותקציבם מקורו בסל שח"ם (סל שירות חינוך מיוחד). מספר שעות הטיפול הפארה-רפואי שכל תלמיד זכאי לו תלוי בסוג המסגרת ובלקות שהוא סובל ממנה. ככלל, תלמידים בבתי-ספר לחינוך מיוחד זכאים ליותר שעות של טיפול פארה-רפואי מתלמידים בכיתות חינוך מיוחד בחינוך הרגיל, ומספר שעות הטיפול הפארה-רפואי קטן עם העלייה בגיל הילד. רוב התלמידים הלומדים בכיתות החינוך המיוחד בחינוך הרגיל, ובהם תלמידים הסובלים מפיגור קל, הפרעות התנהגותיות ורגשיות, מעוכבי שפה, מעוכבי התפתחות, לקויי למידה וילדים עם מנת משכל גבולית, מטופלים באמצעות סל השילוב הניתן לבתי-הספר בהקצאה סטטיסטית לטיפול בתלמידים משולבים בחינוך הרגיל. בטבלה בנספח 2 למסמך זה מפורט מספר השעות השבועיות של טיפולים פארה-רפואיים הניתן בממוצע לתלמיד לפי סוג הלקות והמסגרת שהוא לומד בה.¹⁹

לדברי ארגונים המייצגים הורים לתלמידים עם צרכים מיוחדים, יש מחסור חמור במטפלים פארה-רפואיים.²⁰ הממונה על מקצועות הבריאות באגף לחינוך מיוחד מסרה שיש מחסור במטפלים פארה-רפואיים באזורי הפריפריה ובמיוחד בדרום, וכן חסרים מטפלים במקצועות מסוימים במגזר הערבי והחרדי. במקרים רבים, אם אין מטפל במקצוע הדרוש להם, התלמידים מקבלים טיפול ממטפל במקצוע בריאות אחר. האגף אינו אוסף נתונים על המחסור במטפלים פארה-רפואיים ועל הפגיעה בטיפולים הפארה-רפואיים של תלמידי החינוך המיוחד בשל כך.²¹

¹⁸ קואליציית הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, ארגון על"ה – עזר לילד המיוחד, בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, קול הזכויות – מימוש זכויות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, אופק – עמותה לאנשים עם צרכים מיוחדים, מסמך רקע לקראת פגישת הורים וארגונים הפועלים למען ילדים עם צרכים מיוחדים, נתקבל מעו"ד אביבית ברקאי-אהרונף, ארגון בזכות, 30 בנובמבר 2015.

¹⁹ חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ח/8, יישום חוק החינוך המיוחד: שירותים פארה-רפואיים לתלמידים במסגרות החינוך המיוחד, כ"ו באדר ב' תש"ס, 2 באפריל 2000.

²⁰ קואליציית הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, ארגון על"ה – עזר לילד המיוחד, בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, קול הזכויות – מימוש זכויות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, אופק – עמותה לאנשים עם צרכים מיוחדים, מסמך רקע לקראת פגישת הורים וארגונים הפועלים למען ילדים עם צרכים מיוחדים, נתקבל מעו"ד אביבית ברקאי-אהרונף, ארגון בזכות, 30 בנובמבר 2015.

²¹ פנינה אל-תר, מפקחת ארצית, הממונה על מקצועות הבריאות, אגף לחינוך מיוחד, משרד החינוך, שיחת טלפון, 7 בדצמבר 2015.

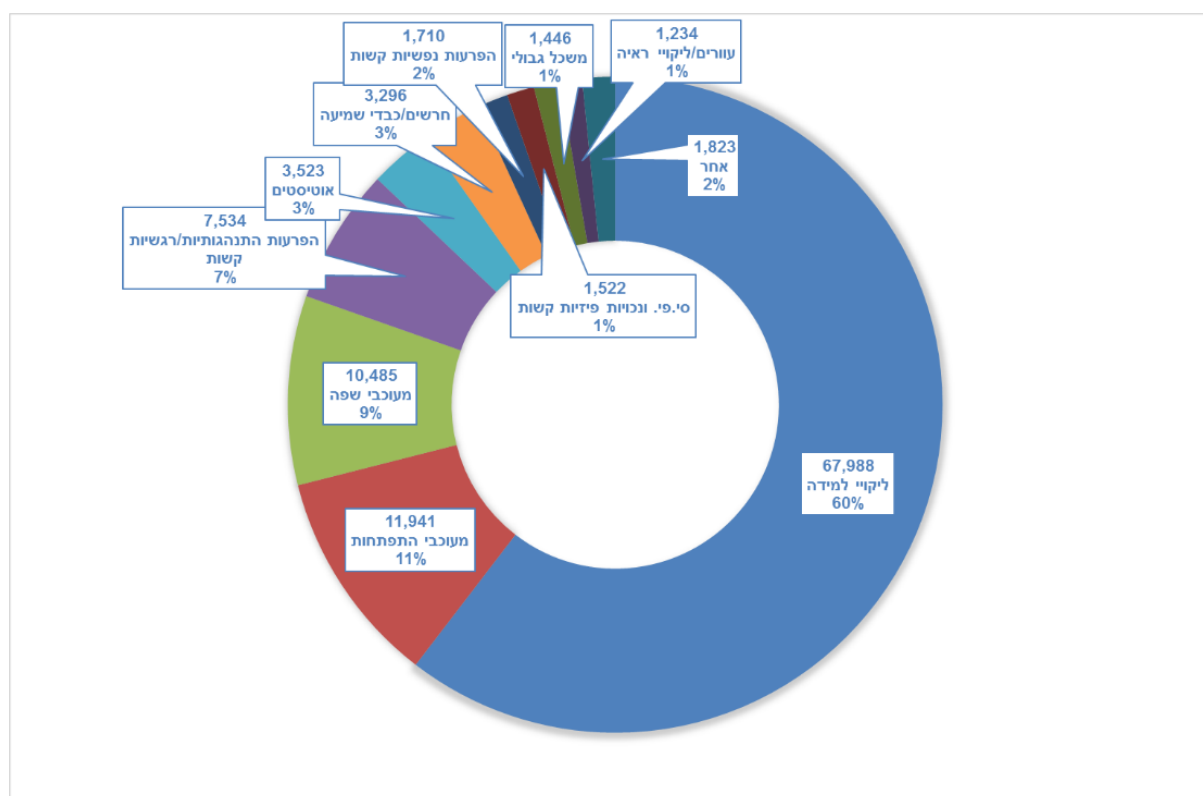


5.2. שילוב תלמידי החינוך המיוחד במסגרות החינוך הרגיל

חוק חינוך מיוחד קובע שיש להעדיף השמה של תלמידי חינוך מיוחד במוסד חינוך רגיל. בשנת 2002, בעקבות פסק-דין של בג"ץ, שקיבל עתירה בדבר תקציבי המדינה המיועדים לשירותי החינוך המיוחד בחינוך הרגיל, נוסף לחוק פרק השילוב, המסדיר את לימודיו של תלמיד עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל. על-פי החוק, תלמיד משולב הוא "ילד בעל צרכים מיוחדים, הזכאי לחינוך חנם [...] אשר ועדת שילוב החליטה על זכאותו לתוספת של הוראה ולימוד ולשירותים מיוחדים לפי פרק זה במוסד חינוך רגיל".

על-פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ה שולבו במערכת החינוך הרגילה 112,502 תלמידים בשלבי החינוך השונים – 58% מתלמידי החינוך המיוחד בשנה זו. פילוח הלומדים בשילוב לפי לקות מובא בתרשים שלהלן:

תרשים 1: תלמידים המשולבים במסגרות החינוך הרגיל לפי לקות, תשע"ה²²



²² על-פי נתונים שנתקבלו מרויטל בר, מפקחת במטה, אגף חינוך מיוחד, משרד החינוך, מכתב, 8 בנובמבר 2015. בקטגוריה "אחר" נכללים תלמידים הסובלים מן הלקויות האלה: חולים בבתי-חולים רגילים (1,187 תלמידים), ללא דיווח (520 תלמידים), פיגור בינוני (82 תלמידים), פיגור קל (25 תלמידים), פיגור בינוני מורכב (שישה תלמידים), פיגור קשה/עמוק/סיעודי (שלושה תלמידים).



חוזר מנכ"ל משרד החינוך "תוכנית השילוב במסגרות החינוך הרגיל – לטיפול בתלמידים עם צרכים מיוחדים הלומדים בכיתות רגילות" מסדיר את אופן פעולתה של תוכנית השילוב.²³ בחוזר מפורטים הרכבה של ועדת השילוב במוסד החינוכי, סמכויותיה ודרכי עבודתה.

על-פי החוזר, תלמיד שהוועדה מצאה כי הוא זכאי לתוכנית שילוב, מקבל תוספת שעות הוראה ולימוד וכן שירותים מיוחדים, הכוללים עזרים מסייעים, שירותי סיוע, שירותים פסיכולוגיים ושירותים פארה-רפואיים, על-פי צרכיו ובהתחשב במשאבים הזמינים, ובהם שעות ההוראה, כוח האדם והתנאים הפיזיים של המסגרת החינוכית. הצוות החינוכי הבין-מקצועי במסגרת החינוכית ממונה על בניית תוכנית חינוכית יחידנית לכל תלמיד ובה מפורטים כל שירותי החינוך המיוחד שינתנו לתלמיד במסגרת שעות השילוב שהוקצו לו. שירותים אלה כוללים כמה סוגים של תמיכה. תמיכה מסוג של הוראה ולימוד, שעיקרה תמיכה של עובד הוראה מהחינוך המיוחד בתלמיד והבניה שיטתית של תוכנית הלימודים יותר מהנדרש לבני גילו או כיתתו, לרבות הוראה קבועה, תמיכה בתחום הרגשי, ההתנהגותי או הנפשי על-ידי מומחים, וביצוע אבחון, התאמה ומעקב לתלמיד על-ידי גורמי מקצוע. תמיכה מסוג התאמה, הכוללת שינוי בסביבה, בציוד ובפעילויות על מנת להתאימם לצורכי התלמיד, ולמשל, התאמת תוכנית הלימודים, מתן סיוע ותמיכה בשימוש במכשירים מיוחדים ותמיכה מסוג סיוע הניתנת באמצעות סייעת אישית. **נציין כי "השירותים המיוחדים" הניתנים לתלמידי החינוך המיוחד שונים מן השירותים הנלווים שלהם זכאים על-פי חוק תלמידים במסגרות החינוך המיוחד, שכן הם אינם כוללים הסעות, ארוחות, שירותים רפואיים וסוציאליים אך נכללים בהם שירותי סייעת אישית, שאינם ניתנים במסגרות החינוך המיוחד (להרחבה בנושא סייעות לתלמידים עם צרכים מיוחדים ראו סעיף 6.2 להלן).**

ארגונים הפועלים למען זכויות תלמידים עם צרכים מיוחדים מסרו כי שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך הרגילה כרוך בקשיים משמעותיים. לדבריהם, מדיניות משרד החינוך כפי שהיא עולה מחוזרי המנכ"ל בנושא השילוב ותמונת המצב העולה מן השטח משקפות מדיניות של הדרת ילדים עם צרכים מיוחדים ממערכת החינוך הכללית. על-פי תלונות שהגיעו לארגונים, יש מסגרות חינוכיות המסרבות לשלב תלמידים עם צרכים מיוחדים בשל היעדר כלים לצוות החינוכי, היעדר תקציב הולם או אי-תמיכה בעקרון השילוב. מסגרות חינוכיות אחרות נוקטות מדיניות סלקטיבית, בוחרות את התלמידים הנקלטים בהן ואינן מאפשרות לתלמידים אחרים, הנזקקים גם הם למסגרת לשילוב, את השילוב במערכת החינוך הרגילה. ברוב המסגרות לחינוך מיוחד אין אפשרות לשילוב חלקי של התלמידים בחלק משעות הלימודים בכיתה או בבית-ספר רגיל. לטענתם, תלמידים עם צרכים מיוחדים אינם משולבים בחלק מן התוכניות הפועלות בבית-הספר ומחלקם נמנעת האפשרות להירשם לצהרונים ולחוגים. כמו כן, תלמידים עם צרכים מיוחדים אינם נבחנים במבחני המיצ"ב וחלקם אינם יכולים להיבחן בבחינות הבגרות, משיקולים זרים של מנהלי בתי-הספר.²⁴

²³ חוזר מנכ"ל תשס"ח/ח/3(ד), 1 בנובמבר 2007.

²⁴ קואליציית הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, ארגון על"ה – עזר לילד המיוחד, בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, קול הזכויות – מימוש זכויות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, אופק – עמותה לאנשים עם צרכים מיוחדים, מסמך רקע לקראת פגישת הורים וארגונים הפועלים למען ילדים עם צרכים מיוחדים, נתקבל מעו"ד אביבית ברקאי-אהרונות, ארגון בזכות, 30 בנובמבר 2015.



תקצוב תלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל

לכל מסגרת חינוכית שבה משולבים תלמידי החינוך המיוחד מוקצית מכסה של שעות שילוב. אופן תקצוב שעות הלימוד עבור תלמידים משולבים הוא על-פי המפתח הזה:²⁵

תקצוב סטטיסטי ניתן למסגרות חינוכיות בגין 5.4% מאוכלוסיית התלמידים ומיועד לשילוב תלמידים עם לקויות שנחשבות שכיחות יחסית באוכלוסייה: לקות למידה, מנת משכל גבולית, עיכוב שפתי או התפתחותי, פיגור קל והפרעות התנהגות. לתלמידים הזכאים לתקצוב הסטטיסטי ניתנות 1.85 שעות שבועיות בממוצע לתלמיד.

תקצוב דיפרנציאלי ניתן למסגרות חינוכיות נוסף על התקצוב הסטטיסטי, בגין תלמידים המאופיינים כלוקים בהפרעות נפשיות, אוטיזם, פיגור קשה ובינוני, שיתוק מוחין ונכות פיזית, לקות ראייה, לקות שמיעה ותסמונות ומחלות נדירות. תלמידים אלה זכאים להקצאה אישית נוספת של משאבי שילוב, בהיקף של 2.7 שעות שבועיות לתלמיד, שבהן ניתנת לתלמיד, לפי הצורך, תמיכה באמצעות הוראה וטיפול פארה-רפואיים. כמו כן, חלק מתלמידים אלה זכאים לאביוזרי עזר לצורך שילובם או לעזרת סייעת בחלק משעות הלימודים.

שעות ההוראה הניתנות לתלמיד משולב מתווספות על שעות ההוראה של הכיתה הרגילה.

בחינוך הקדם-יסודי תלמידים הזכאים להקצאה דיפרנציאלית מקבלים זה כשנתיים הקצאה אישית של משאבי שילוב המשמשים להוראה באמצעות גננת שילוב וטיפול פארה-רפואיים. תקצוב סטטיסטי ניתן בגני-הילדים עבור ילדים מגיל חמש בלבד והוא משמש להוספת שעות הוראה של גננת שילוב.²⁶

בתי-ספר תיכוניים שבהם משולבים תלמידי החינוך המיוחד אינם מקבלים הקצאת שעות בגין תקצוב סטטיסטי. במקומן, תלמידים הזכאים לכך על-פי החלטת בית-הספר מקבלים שעות תמיכה המוקצות אישית לכל תלמיד משולב. תלמידים שהיו זכאים להקצאה דיפרנציאלית של שעות שילוב בחינוך היסודי ובחטיבת-הביניים מקבלים הקצאה של 4.55 שעות הוראה שבועיות בחטיבה העליונה: שעות ההקצאה הדיפרנציאלית בתוספת השעות של התקצוב הסטטיסטי, שכאמור אינו ניתן בחטיבה העליונה.²⁷

בטבלה שלהלן נתונים על מספרי התלמידים המקבלים שילוב באמצעות הקצאה סטטיסטית והקצאה דיפרנציאלית ועל התקציבים שהוקצו לתלמידים המשולבים במערכת החינוך הרגילה בשנים תשע"א–תשע"ה. מן הטבלה ניכר כי במשך השנים רובם הגדול של התלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים במערכת החינוך הרגיל זכאים להקצאה סטטיסטית.²⁸

²⁵ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [מערכת שקיפות תקציבית: שנים תשע"ב–תשע"ד](#), 31 ביולי 2015.

²⁶ רחלי אברמזון, מנהלת האגף לחינוך מיוחד, שיחת טלפון, 14 בדצמבר 2015.

²⁷ רחלי אברמזון, מנהלת האגף לחינוך מיוחד, שיחת טלפון, 14 בדצמבר 2015.

²⁸ הנתונים התקבלו ממינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך, 14 בדצמבר 2015.



טבלה 6: תלמידי חינוך מיוחד לפי סוג שילוב ותקציבים, תשע"א-תשע"ה

	תקציב (באלפי ש"ח)			תלמידים			
	סה"כ	שילוב דיפרנציאלי	שילוב סטטיסטי	סה"כ	שילוב דיפרנציאלי	שילוב סטטיסטי	
תשע"א	973,439	188,657	784,782	100,124	9,470	90,654	
				100.0%	9.5%	90.5%	
תשע"ב	1,018,211	217,733	800,478	109,387	10,820	98,567	
				100.0%	9.9%	90.1%	
תשע"ג	1,047,065	230,577	816,488	99,918	11,475	88,443	
				100.0%	11.5%	88.5%	
תשע"ד	1,060,159	240,091	820,068	99,435	11,670	87,765	
				100.0%	11.7%	88.3%	
תשע"ה	1,126,406	269,032	857,374	108,567	13,049	95,518	
				100.0%	12.0%	88.0%	

מבקר המדינה בדק את שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך הרגילה והציג ממצאיו בדוח שפורסם בשנת 2013. המבקר מציין כי בכל הנוגע לשילוב תלמידים עם לקויות הנחשבות שכיחות באוכלוסייה (שילוב המתקצב בדרך של הקצאה סטטיסטית), משרד החינוך מתקצב בחסר את בתי-הספר, ולפיכך אין באפשרות בתי-הספר לספק את המענה הדרוש לכל התלמידים האלו. לדבריו, תקצוב החסר והיקפן המצומצם של השעות הניתנות לתלמידים בהקצאה סטטיסטית עלולים לשמש תמריץ להשמת ילדים שסובלים מן הלקויות האלה במסגרות לחינוך מיוחד ולא לשלבם בחינוך הרגיל. **הנתונים על התפלגות התלמידים במסגרות החינוך – ולפיהם רוב התלמידים הסובלים מלקויות מסוימות, דוגמת פיגור קל והפרעות התנהגות, לומדים במסגרות לחינוך מיוחד ואינם משולבים בחינוך הרגיל – וכן הנתונים המעידים על יציבות ואף ירידה בשיעור התלמידים המשולבים בין תלמידי החינוך המיוחד (ראו טבלה 2 לעיל) – מעלים חשש שכך אומנם קורה.**²⁹

אף שרוב התלמידים עם צרכים מיוחדים משולבים במסגרות החינוך הרגיל, בשל שעות ההוראה הפחותות והשירותים המצומצמים שניתנים לתלמידים משולבים בהשוואה לתלמידים במוסדות לחינוך מיוחד חלקו של התקציב המיועד לשילוב בכלל התקציב המיועד לחינוך מיוחד קטן. מבדיקה שערך מבקר המדינה על התקציב משנת 2002 (השנה שבה תוקן חוק החינוך המיוחד) עד 2011, עולה שחלקו של התקציב לשילוב בכלל התקציב לחינוך מיוחד לא השתנה באופן מהותי ועמד על כ-22% מתקציב החינוך המיוחד. על-פי המבקר, המשמעות היא שהדגשת ערך השילוב בחוק ובפסיקה לא באה לידי ביטוי בהגדלת שיעור המשאבים שהקצה המשרד לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל.³⁰ בדיקה שערכנו לגבי השנים 2013–2015 מעלה כי בשנים האחרונות, חלה עלייה בתקציבי החינוך המיוחד, אך לא חל שינוי בחלקו של התקציב המוקצה לשילוב בכלל תקציב החינוך המיוחד. **בשנת 2015 (תקציב מקורי) התקציב**

²⁹ מבקר המדינה, [שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הרגיל](#), דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, מאי 2013.

³⁰ מבקר המדינה, [שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הרגיל](#), דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, מאי 2013.



המוקצה לשילוב (כולל שעות הוראה, טיפולים פארה-רפואיים וסייעות שילוב) היה 1.288 מיליארד ש"ח, שהם 22% מתקציב החינוך המיוחד בשנה זאת.³¹

סוגיה נוספת העולה בהקשר של שילוב תלמידי החינוך המיוחד היא היעדר ההכשרה בתחום זה למורים בחינוך הרגיל והמחסור בכלים מתאימים לטיפול בתלמידים המשולבים ובעיקר בתלמידים הסובלים מהפרעה התנהגותית-רגשית. לדברי ארגונים העוסקים בזכויות תלמידים עם צרכים מיוחדים, במערכת החינוך הרגילה אין די ידע על אופן שילובם של ילדים עם צרכים מיוחדים, דרכי ההוראה המתאימות להם והצרכים הייחודיים שלהם, הן בתחום ההכשרה המקצועית והן מבחינת פעילות לשינוי עמדות כלפי תלמידים עם צרכים מיוחדים.³² גם מבקר המדינה התייחס לנושא זה בדוח שפרסם, ולדבריו באין טיפול והכשרה מספיקים, שילובו של תלמיד עם לקות בחינוך הרגיל עלול להיכשל.³³ למרות בקשתנו, לא מסר לנו משרד החינוך מידע על פעולות שהוא נוקט להכשרת מורים בחינוך הרגיל לעבודה עם תלמידי החינוך המיוחד.

יישום דוח הוועדה הציבורית לבדיקת מערכת החינוך המיוחד (ועדת דורנר)

בשנת 2007 מינתה שרת החינוך דאז יולי תמיר ועדה ציבורית לבדיקת מערכת החינוך המיוחד בראשות השופטת דליה דורנר (להלן: ועדת דורנר). הוועדה פרסמה את מסקנותיה בשנת 2009 והמלצותיה עסקו בהרחבה בסוגיית השילוב, תוך פירוט טענותיהם של ארגונים שונים בעניין זה. עיקר הטענות בהקשר זה היה כי מדיניות משרד החינוך ופעולותיו אינן עולות בקנה אחד עם עקרון העדפת השילוב כפי שהוא מנוסח בחוק חינוך מיוחד וכי בפועל יש במערכת החינוך תמריצים בדמות תת-תקצוב של מתכונת השילוב, להשמת תלמידים במסגרות לחינוך מיוחד. הורים שמעוניינים שילדם ישולב במסגרת רגילה נאלצים לעתים קרובות לשאת בעלויות השלמת השירותים שהוא נדרש להם לצורך השילוב, וכך נמנעת אפשרות זו ממשפחות עניות.

על רקע טענות אלה וטענות נוספות שהושמעו בפני הוועדה ונוגעות לתהליך ההשמה של ילדים עם צרכים מיוחדים ולמודל התקצוב של החינוך המיוחד, המליצה הוועדה לשנות מן היסוד את תקצוב שירותי החינוך המיוחד ואת מתכונת השמתם של הילדים עם צרכים מיוחדים. **הוועדה סברה כי מן הראוי לעצב הסדר חדש, שבבסיסו שני עקרונות: מתן אפשרות בחירה להורים בדבר מסגרת ההשמה; תקציב "ההולך אחרי הילד" – כלומר הקצאת תקציב עבור הילד עם צרכים מיוחדים על יסוד אפיון הילד נוכח לקותו 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.** על-פי ההליך שהציעה הוועדה, בשלב ראשון תדון "ועדת אפיון" בזכאותו של התלמיד לשירותי חינוך מיוחד ותאפיין אותו על-פי לקותו ותפקודו. על-פי החלטת הוועדה, ישוּך כל תלמיד לקבוצת אפיון, ולכל קבוצת אפיון ייקבע מספר מסוים של שעות הוראה ושירותים על-פי החלטת משרד החינוך ובהתאם למשאבים שעומדים לרשותו. לאחר אפיון הילד יוכלו הוריו לבחור במסגרת החינוכית שהם מעוניינים שילמד בה בהתאם

³¹ ראה נתוני תקציב מפורטים בנספח למסמך זה. מקור נתוני תקציב 2015 בקובץ משרד האוצר – תקציב מקורי 2015 ברמת תקנה, באתר www.data.gov.il ובנתונים לגבי תקציב סייעות שילוב בשנת הלימודים תשע"ה בתוך: משרד החינוך, אגף א' לחינוך מיוחד, "תמיכה מסוג סייעת לתלמידים במערכת החינוך", מצגת בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 9 בספטמבר 2015.

³² קואליציית הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, ארגון על"ה – עזר לילד המיוחד, בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, קול הזכויות – מימוש זכויות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, אופק – עמותת לאנשים עם צרכים מיוחדים, מסמך רקע לקראת פגישת הורים וארגונים הפועלים למען ילדים עם צרכים מיוחדים, נתקבל מעו"ד אביבית ברקאי-אהרונף, ארגון בזכות, 30 בנובמבר 2015.

³³ מבקר המדינה, **שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגיל**, דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, מאי 2013.



לאפיון שלו. משרד החינוך יעביר את תקציב השעות והשירותים לכל מסגרת חינוכית באופן שלכל מסגרת יועבר תקציב שאינו אלא סכום התקציבים שהוקצו לכל התלמידים עם צרכים מיוחדים שנרשמו לאותה מסגרת. על מנת ליישם את ההסדר החדש הציעה הוועדה לבחון אותו תחילה במסגרת ניסיונית מצומצמת (פיילוט); לאחר שהתהליך ינוסה, משרד החינוך יהיה רשאי לשקול חלופות לתהליך המוצע ובלבד שיוגשמו באמצעותן העקרונות שנוסחו בהמלצות הוועדה.³⁴

על-פי המידע שמופיע בדוח מבקר המדינה, משרד החינוך החל ביישום המלצות ועדת דורנר בפיילוט בשכבה ג' בעריית חולון בשנת הלימודים תשע"ב (ספטמבר 2011). על-פי לוח הזמנים שהוצג בדוח המבקר, תחילת הפריסה הארצית של יישום ההמלצות, לכל המוקדם, היא כלהלן: בחינוך היסודי – שנת הלימודים התשע"ה (ספטמבר 2014), בחטיבת הביניים – שנת הלימודים התשע"ז (ספטמבר 2016), ובגני-הילדים – שנת הלימודים התשע"ח (ספטמבר 2017). המבקר ציין כי אפשר להניח שהתהליך, אם ימוצה, יסתיים לכל המוקדם לקראת שנת 2020, יותר מעשור לאחר שוועדת דורנר הגישה את המלצותיה למשרד. המבקר קבע כי בפעולת היישום חסרים שני נדבכים יסודיים: ראשית, תוכנית הניסוי והיישום מתייחסת רק לתלמידי החינוך המיוחד הזכאים להקצאה דיפרנציאלית של שעות הוראה ואינה נותנת מענה לתלמידים עם צרכים מיוחדים ששולבו במערכת החינוך הרגילה וזכאים להקצאה סטטיסטית; שנית, משרד החינוך לא ערך עבודת מטה בשיתוף משרד האוצר כדי ללבן את סוגיית התקציב הכרוך ביישום התוכנית במתכונתה המלאה בפריסה ארצית. על-פי דוח המבקר, "היעדרם של נדבכים אלה ולוח הזמנים שנקבע ליישום המלצות הוועדה – מעוררים ספק משמעותי בנוגע ליכולת של משרד החינוך להביא לשינוי הנדרש כדי ליישם את המלצות הוועדה".³⁵

ביולי 2015 הציג משרד החינוך את מצב יישום המלצות דוח ועדת דורנר בפני ועדת החינוך של הכנסת. על-פי הנתונים שהוצגו בדיון, בשנת הלימודים תשע"ו מיושם המודל שהוצע בדוח הוועדה, ולפיו תלמידים זכאים לתקצוב אישי, אשר "הולך אחריהם" והוא מוקצה לכל מסגרת חינוכית שבה הם לומדים, בארבע רשויות מקומיות: חולון, טירת-הכרמל, מעלה והר (מעלה-אדומים) וירושלים. 1,531 תלמידי החינוך המיוחד ברשויות אלה מקבלים תקצוב אישי. 74% מתלמידים אלה לומדים במסגרות החינוך הרגיל, ובהם 747 תלמידים עם לקות בשכיחות גבוהה ו-388 תלמידים עם לקות מורכבת בשכיחות נמוכה; 26% מהתלמידים לומדים במסגרות לחינוך מיוחד. התקציב התוספתי ליישום המודל הוא כ-60 מיליון ש"ח בשנה.³⁶

מסקר שערך האגף לחינוך מיוחד בקרב אנשי צוות חינוכי וטיפול ויהודים לתלמידים עם צרכים מיוחדים שהשתתפו בפיילוט עולה כי 81% מהמחנכות ו-74% מההורים סבורים שהתהליך אפשר שילוב טוב יותר של ילדי החינוך המיוחד בכיתות רגילות, ורק בשיעור מועט של המקרים נתקלו ילדי החינוך המיוחד בהתנגדות לשילובם בכיתות רגילות מצד מורים, תלמידי החינוך הרגיל והורים. ל-71% מהמחנכות ול-53% מההורים נראה שהמשאבים המוקדשים לשילוב מספיקים במידה רבה ויותר מזה. כמו כן, 46% מהמנהלים סבורים שהשילוב השפיע לחיוב על אקלים בית-הספר.³⁷

³⁴ משרד החינוך, הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל, דין וחשבון, ירושלים, ינואר 2009.
³⁵ מבקר המדינה, שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגיל, דוח שנתי 163 לשנת 2012 ולחשבונית שנת הכספים 2011, מאי 2013.

³⁶ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, סטטוס יישום המלצות דוח ועדת דורנר, מצגת בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 21 ביולי 2015. ודיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, יישום דו"ח דורנר החינוך המיוחד ושילוב תלמידים בחינוך הרגיל, 21 ביולי 2015.

³⁷ משרד החינוך, האגף לחינוך מיוחד, "משוב מהשדה על יישום המלצות דורנר ב-4 מתי"אות", מכתב, 13 בדצמבר 2015. עורכי הסקר ציינו כי יש מגבלות מסוימות על אפשרויות ההכללה של ממצאי השאלון שכן אחוז העונים מתוך אלו שקיבלו את השאלון אינו גבוה בחלק מן האוכלוסיות ובאחרות אינו ידוע והשאלונים (למעט שאלון הורים) אינם אנונימיים. כן צוין כי



לדברי נציגי משרד החינוך בדיון, עם הרחבת הפיילוט – החלתו ברשויות נוספות והתווספות לתלמידים לתוכנית – התגלו בעיות מובנות במודל התקצוב שלו, המבוסס כאמור על תקציב תוספתי מוגבל. בין שנת הלימודים תשע"ה לתשע"ו גדל במידה ניכרת מספר התלמידים עם לקויות שכיחות המקבלים תקצוב אישי. חלק מתלמידים אלה הם תלמידים שלא היו מופנים בעבר לוועדות השמה. משום כך, נאלץ משרד החינוך להפחית בשנת הלימודים תשע"ו את מספר שעות ההוראה השבועיות הניתנות לתלמידים כחלק מן התקציב האישי, כך שהפער בתקצוב בין תלמיד הלומד במסגרות לחינוך מיוחד לתלמיד המקבל תקציב אישי בשילוב נשמר. בסיכום הדיון קרא יושב-ראש הוועדה למשרד החינוך שלא להמשיך במתכונת של פיילוט אלא להיכנס ליישום סדיר של המודל, ולשם כך – לתקצב את היישום בתקציב המשרד ולתקן את הבעיות והקשיים שהתגלו בתהליך עד כה.³⁸

ועדת דורנר כללה בהמלצותיה נוסח להצעת חוק חינוך מיוחד, התשס"ט–2009, שיחליף את חוק חינוך מיוחד הנוכחי. בחוק המוצע עוגנו העקרונות המרכזיים הגלומים בהצעת הוועדה. בכנסת ה-19 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק זכויות, שירותים והתאמות בחינוך לילדים עם צרכים מיוחדים, התשע"ד–2014, המושתתת על הצעת החוק שצורפה לדוח ועדת דורנר ועל עיקרי מסקנות הוועדה. ההצעה לא הגיעה להצבעה במליאת הכנסת.³⁹ בדיון ועדת החינוך של הכנסת שעסק ביישום המלצות דוח ועדת דורנר קרא יושב-ראש הוועדה למשרד החינוך לקדם תיקון לחוק חינוך מיוחד שיטמיע את מסקנות ועדת דורנר. משרד החינוך ציין כי הוא מקיים עבודת מטה בנושא זה.⁴⁰

6. סוגיות שנדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת

להלן נדון בשלוש סוגיות מרכזיות הקשורות לחינוך לילדים עם צרכים מיוחדים שעלו על סדר-יומה של ועדת החינוך, התרבות והספורט בשנים האחרונות: הסעות לתלמידים בחינוך המיוחד, סייעות לתלמידי החינוך המיוחד וסייעות רפואיות וחינוך לילדים חולים המרותקים לביתם.

6.1. הסעות לתלמידים בחינוך המיוחד

חלק גדול מתלמידי החינוך המיוחד נזקקים להסעות על מנת להגיע למוסדות החינוך, ומהם לביתם.

חוק הסעה בטיחותית לילדים ופעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד–1984 (להלן: **החוק**), תקנותיו וחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא הסעת תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים (להלן: **חוזר המנכ"ל**)⁴¹ מסדירים את ההסעה של ילדים ופעוטות עם מוגבלות למוסדות חינוך. להלן נציג את הכללים וההוראות בדבר הסעת תלמידים בחינוך המיוחד.

רוב התשובות התקבלו לפני השינוי במודל התקציבי שהפחית את מספר שעות ההוראה השבועיות הניתנות לתלמידים בפיילוט.

³⁸ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, **סטטוס יישום המלצות דוח ועדת דורנר**, מצגת בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 21 ביולי 2015. ודיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, **יישום דו"ח דורנר החינוך המיוחד ושילוב תלמידים בחינוך הרגיל**, 21 ביולי 2015.

³⁹ הצעת חוק זכויות, שירותים והתאמות בחינוך לילדים עם צרכים מיוחדים התשע"ד–2014 (פ/2655), יוזמים ח"כ עמרם מצנע, קארין אלהרר ואחרים.

⁴⁰ דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, **יישום דו"ח דורנר החינוך המיוחד ושילוב תלמידים בחינוך הרגיל**, 21 ביולי 2015.

⁴¹ משרד החינוך, **חוזר מנכ"ל תשע"ד/1(ב), הסעות לתלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים**, כ"א אלול התשע"ג, 27 באוגוסט 2013.



זכאות להסעות

לפי החוק, זכאי להסעה ילד (בן 3–21) שבשל ליקוי בכושרו הגופני, השכלי, הנפשי או ההתנהגותי אינו מסוגל לנסוע בכוחות עצמו ונזקק להסעה לבתי-ספר רשמיים, לבתי-ספר בחינוך המוכר שאינו רשמי ולגני-ילדים, על-פי החלטת ועדת השמה.⁴² החוק איננו מבחין בין ילדים הלומדים במוסדות לחינוך מיוחד לילדים הלומדים במסגרות שילוב. פעוטות מגיל שישה חודשים עד שלוש שנים שמשולמת בעדם גמלת ילד נכה או פעוטות מגיל שנה ועד שלוש שנים שאובחנו כלוקים בלקויות מסוימות זכאים להסעה למעון יום שיקומי.

על-פי חוזר המנכ"ל, הזכאות להסעות של תלמידי החינוך המיוחד תלויה בהחלטת ועדת ההשמה. תלמידי החינוך המיוחד הסובלים מלקויות קשות זכאים להסעה גם ללא ועדת השמה.⁴³ בין התלמידים הזכאים להסעות יש תלמידים שזכאותם אינה מותנית במרחק ותלמידים שזכאותם להסעות תלויה במרחק.

– **זכאות שאינה מותנית במרחק:** זכאות זו מוקנית לתלמידי החינוך המיוחד הסובלים ממוגבלויות מסוימות, ובהם תלמידים עם פיגור קשה וסיעודי, תלמידים עם שיתוק מוחין ועם נכויות פיזיות קשות, אוטיסטים, תלמידים עם הפרעות נפשיות קשות וחולי נפש, תלמידים עם פיגור בינוני רב בעייתי ומורכב, חירשים וכבדי שמיעה, עיוורים ולקויי ראייה. זכאותם של יתר התלמידים בחינוך המיוחד מותנית במרחק, בהתאם לכללי הזכאות החלים על תלמידי החינוך הרגיל, המפורטים להלן.

לאחרונה הודיע משרד החינוך כי גם תלמידים עם פיגור קל יהיו זכאים לשירותי הסעות ללא תלות במרחק.⁴⁴ לדברי שמעון אבני, מנהל אגף הסעות במשרד החינוך, הודעת המשרד ניתנה על רקע דיון בבג"ץ בנושא הזכאות להסעות של תלמידים עם פיגור קל. משרד החינוך מקיים כיום דיונים עם השלטון המקומי לקראת יישום התיקון.⁴⁵

– **זכאות לפי מרחק:** לפי החוזר, המרחק המזערי בין מקום המגורים לבית-הספר הקרוב ביותר המצדיק השתתפות בהוצאות ההסעה הוא כלהלן: לתלמידים מגן חובה ועד כיתה ד' – 2 ק"מ; לתלמידים מכיתה ה' ומעלה – 3 ק"מ.

בטבלה שלהלן נתונים על מספר תלמידי החינוך המיוחד שהיו זכאים להסעות בשנים 2010 עד 2015, ושיעורם בכלל תלמידי החינוך המיוחד.⁴⁶

טבלה 7: הסעות תלמידים בחינוך המיוחד, 2010–2014

2014	2013	2012	2011	2010	
62,692	58,021	61,297	58,487	66,326	מספר תלמידי החינוך המיוחד
35.3%	33.4%	33.9%	35.1%	41.7%	שיעור מתלמידי החינוך המיוחד

⁴² נוסף על כך, זכאי להסעה תלמיד שנפגע בתאונה (למעט תאונת דרכים) או סובל ממחלה ובידו אישור רפואי מנומק ומוגבל בזמן כי אינו יכול להגיע לבית הספר בכוחות עצמו.

⁴³ בין הלקויות המקנות זכאות ללא ועדת השמה: כל סוגי הפיגור למעט פיגור קל, אוטיזם, הפרעות נפשיות, שיתוק מוחין או נכות פיזית בתנאי שמתווספת עליהם לקות נוספת מהלקויות המוזכרות כאן, חירשות או כבדות שמיעה בתנאי שמתווספת עליהן לקות נוספת מהלקויות המוזכרות ועיוורון או לקות ראייה בתנאי שמתווספת עליהם לקות נוספת מהלקויות המוזכרות כאן.

⁴⁴ משרד החינוך, "תלמידים עם פיגור קל יהיו זכאים לשירותי הסעות למוסדות החינוך", הודעות דוברות, 15 בנובמבר 2015.

⁴⁵ שמעון אבני, מנהל אגף הסעות, מינהל בינוי ופיתוח, משרד החינוך, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2015.

⁴⁶ תמיר בן משה, מנהל מינהל הפיתוח, משרד החינוך, מכתב, 18 באוקטובר 2015. הנתונים על תלמידים בחינוך המיוחד מתוך טבלה 2 במסמך זה.



מן הנתונים רואים כי בשנים האחרונות מספרם של תלמידי החינוך המיוחד הזכאים להסעות ושיעורים בכלל תלמידי החינוך המיוחד נותרו יציבים, עם תנודות לכאן או לכאן בשנים מסוימות.

אחת הסוגיות העולות בהקשר זה היא **הזכאות להסעה שלישית**, כלומר הסעה נוספת לתלמיד אשר לומד במסגרת אחה"צ של משרד הרווחה. מסגרות מסוג זה קיימות עבור ילדים עם פיגור שכלי המטופלים במסגרת אגף מש"ה (מוגבלות שכלית התפתחותית) במשרד הרווחה, ילדים עם נכויות פיזיות המטופלים במסגרות אגף השיקום וילדים אוטיסטים המטופלים במסגרות השירות לטיפול באדם עם אוטיזם. בסה"כ מטופלים במסגרות אחה"צ של משרד הרווחה כ-7,000 ילדים עם צרכים מיוחדים. הצורך בהסעה נוספת עולה כאשר מסגרת אחה"צ אינה נמצאת בבית-הספר או יש פיצול בשעת החזרה של ילדים שהגיעו יחד לבית-הספר.⁴⁷

בחוזר המנכ"ל מודגש שהמשרד אינו משתתף בהוצאות הסעה המתחייבות משהיית תלמידי החינוך המיוחד במועדוניות, בצהרונים וכדומה. בעניין תלמידים הסובלים מפיגור שכלי בינוני או קשה בלבד יש הסדר בין משרד החינוך למשרד הרווחה, ולפיו משרד החינוך משתתף בעלויות הסעת התלמידים אם הן מאורגנות ומבוצעות על-ידי הרשות המקומית. ההסעה השלישית לתלמידים הסובלים מפיגור שכלי בינוני או קשה מוסדרת באמצעות חוזר מנכ"ל משרד הרווחה בעניין זה, שפורסם בשנת 2012. על-פי החוזר, ההסעה השלישית נעשית באמצעות מערכת ההסעות של הרשות המקומית ובאחריות אגף החינוך ברשות, על-פי דיווח שמעביר אגף הרווחה לאגף החינוך. משרד החינוך מממן את ההסעה השלישית בדומה לאופן שבו הוא מממן את יתר ההסעות בחינוך המיוחד, ומשרד הרווחה משפה את משרד החינוך בגין עלויות אלה.⁴⁸

מהאגף למוגבלות שכלית התפתחותית במשרד הרווחה נמסר כי בנובמבר 2015 שהו בכ-140 מסגרות יום שהות ארוך של האגף 4,616 ילדים עם פיגור בינוני, קשה ועמוק, ו-703 ילדים נוספים עם פיגור קל-בינוני. ילדים עם פיגור בינוני, קשה ועמוק זכאים כאמור להסעה במסגרת ההסדר, ועם זאת ההסעה השלישית, לבית הילדים בתום הפעילות, ניתנת רק מאזור בית-הספר או הגן שבו למדו. ממסגרות שאינן נמצאות בתוך מבנה המוסד החינוכי שבו למד הילד בבוקר (24 מסגרות בשנת 2015) לא ניתנת הסעה. לדברי נציגי משרד הרווחה, ברוב המקרים הילדים מוסעים לביתם על-ידי מפעיל המסגרת ולכן לא מתקבלות תלונות רבות בעניין זה, למעט בעניין ילדים שאינם מתגוררים בעיר שבה נמצאת מסגרת יום שהות ארוך. כ-700 ילדים ברמת מוגבלות שכלית קלה וקלה-בינונית אינם נכללים בהסדר הקיים כיום ואינם זכאים להסעה שלישית. בחלק מן הרשויות המקומיות נמצא פתרון בסוגיה זו במסגרת מערך ההסעות הכולל שהרשות המקומית מפעילה או על-ידי המפעיל של מסגרת יום שהות ארוך. לחלופין, נבדקת אפשרות לשירות של חונך בבית המשפחה, בהתאם לתקציב שקיים באגף. אולם אם הילד אינו מתגורר בעיר שבה נמצאת מסגרת יום שהות ארוך והרשות שלו אינה מוכנה לממן את ההסעה, אין למשרד הרווחה פתרון בסוגיה. נוסף על כך, כ-1,500 ילדים הסובלים מאוטיזם ולקויות פיזיות אינם נכללים בהסדר הקיים ואינם זכאים להסעה שלישית אף שהם לומדים במסגרות אחה"צ של משרד הרווחה. לדברי נציגי משרד הרווחה, היעדר

⁴⁷ משרד הרווחה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא הסעות ילדים עם צרכים מיוחדים, 8 בנובמבר 2015.

⁴⁸ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 42, "נוהל הסעה נוספת (שלישית) לתלמידים "מיום שהות ארוך" שבבית הספר (מסגרת מוכרת על-ידי האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית [פיגור שכלי])", 30 באוקטובר 2012.



פתרון בסוגיית ההסעות לאוכלוסייה זו מקשה על פיתוח שירותים בקהילה ומונע מילדים הזכאים לשירות זה על-פי הקריטריונים של המשרד את קבלתו.⁴⁹

לאחרונה, על רקע התערבות של יושב-ראש ועדת הפנים של הכנסת חה"כ דוד אמסלם בנושא זה, מתקיימים מגעים בין משרדי האוצר, החינוך והרווחה כדי לאפשר הסעה שלישית לתלמידי החינוך המיוחד הנזקקים לשירות זה. לדברי נציגי משרד האוצר והחינוך, בשלב זה אף שיש נכונות של הצדדים להגיע לפתרון, אין סיכום סופי בעניין.⁵⁰

חלוקת אחריות בין הגורמים המעורבים – ביצוע, תקצוב ופיקוח

על-פי החוק, האחריות לקיום ההסעות מוטלת על הרשות המקומית שבתחום שיפוטה התלמיד מתגורר. על-פי חוזר המנכ"ל, חובת ארגון ההסעות וביצוען חלה על הרשות המקומית שהתלמידים מתגוררים בתחומה. הרשויות יכולות לקיים את ההסעות באמצעות התקשרות עם מסיעים פרטיים. את המכרזים להסעות ואת החוזים עם המסיעים עליהן לערוך אך ורק על-פי נוסח אחיד שהוסכם בין משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות.

בסעיף 2.9 לחוזר המנכ"ל נקבע שיעור ההשתתפות של משרד החינוך בהוצאות של הרשויות המקומיות על הסעות, לפי הפירוט הזה:

- במועצות אזוריות – 85% מן העלות עבור תלמידים עד כיתה י' ו-50% מן העלות עבור תלמידים בכיתות י"א ו-י"ב;
- ברשויות או יישובים שחלה בהם חובת הסעת תלמידים ברכב ממוגן נגד ירי – 90% מן העלות;
- ברשויות מקומיות וברשויות חינוך מקומיות – 50% מן העלות על-ידי המשרד;
- ברשויות מקומיות שמתקיימים בהן שלושה תנאים מצטברים – עד 75,000 תושבים, אשכול סוציו-אקונומי 1–5 ומענק איזון של משרד הפנים מ-300 ש"ח לתושב לשנה – 80% מן העלות.
- ברשויות מקומיות שלא ניתן להן מענק איזון – 40% מן העלות.

משרד החינוך משתתף רק במימון של הסעות במסלולי נסיעה שאושרו מראש על-ידי ועדת ההסעות המחוזית. המשרד איננו מעביר מימון למוסדות החינוך באופן ישיר לצורך הסעות, שכן המוסדות עצמם אינם מופקדים על ההסעות לפי החוזר. כמו כן, המשרד אינו משתתף במימון הסעות על-ידי הורים או בני משפחה אחרים.

על-פי נתונים שהועברו ממשרד החינוך, הסכום שהוציא משרד החינוך על מימון הסעות תלמידים בחינוך המיוחד היה כ-0.5 מיליארד ש"ח בשנת 2014. פירוט התקציב בשנים 2010 עד 2014 בטבלה להלן:⁵¹

⁴⁹ משרד הרווחה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא הסעות ילדים עם צרכים מיוחדים, 8 בנובמבר 2015.

⁵⁰ ידידי דיקשטיין, רפרנט חינוך, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 4 בנובמבר 2015. שמעון אבני, מנהל אגף הסעות, מינהל בינוי ופיתוח, משרד החינוך, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2015.

⁵¹ תמיר בן משה, מנהל מינהל הפיתוח, משרד החינוך, מכתב, 18 באוקטובר 2015. נתוני תקציב ההסעות של משרד החינוך הופקו מתוך דוחות משרד האוצר, קובצי תקציב וביצוע מעודכנים לשנים 2005–2014, כולל מיון כלכלי באתר www.data.gov.il, תאריך כניסה: 1 בנובמבר 2015.



טבלה 8: השתתפות משרד החינוך במימון הסעות בחינוך המיוחד (באלפי ש"ח), 2010–2014

2014	2013	2012	2011	2010	
524,093.7	486,983.4	451,072.6	417,154.3	389,481.5	תקציב הסעות – חינוך מיוחד
1,169,554.9	1,104,032.8	909,074.2	1,047,471.9	1,045,816.6	תקציב הסעות של משרד החינוך, 00203005 (ביצוע)
44.8%	44.1%	49.6%	39.8%	37.2%	שיעור מתקציב ההסעות של משרד החינוך

אפשר לראות כי התקציב שהעביר משרד החינוך לרשויות המקומיות לצורך מימון הסעות תלמידים בחינוך המיוחד הולך וגדל בשנים האחרונות, וגם חלקו של תקציב זה בכלל התקציב שהקצה משרד החינוך למימון הסעות תלמידים גדל. יש להדגיש שלא מדובר בכלל התקציב שהוקצה לעניין זה אלא בתקציבי משרד החינוך בלבד. כפי שצוין למעלה, הרשויות המקומיות משתתפות במימון ההסעות בשיעור של 40%–90% מן העלות, בהתאם למאפיינים שלהן.

אף שהחוק וחוזר המנכ"ל מטילים את מלוא האחריות לקיום הסעות על הרשויות המקומיות, לא נקבעה בהם במפורש חובת הרשות המקומית בבקרה ופיקוח על שירותי הסעות שנרכשים ממסיעים פרטיים, ולא נקבעו כללים ברורים לפיקוח כאמור. עמדת המשרד, המובעת באופן עקבי במקומות שונים, היא כי האחריות על הפיקוח על שירותי ההסעה שנותנים מסיעים פרטיים מוטלת על הרשות המקומית.⁵² על-פי דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2015, משרד החינוך החל בשנת 2012 לבצע ביקורות מדגמיות על מערך ההסעות באמצעות חברה שנבחרה במכרז. בשנת 2012 קיימה החברה עבור משרד החינוך ביקורות על 2,008 כלי-רכב המסיעים תלמידים, בשנת 2013 – על 978 כלי-רכב ובשנת 2014 (עד סוף נובמבר) – על 800 כלי רכב. לדברי המבקר, רשויות מקומיות רבות לא נכללו בביקורות המדגמיות ולא נעשתה בהן כל בקרה על-ידי זכיון משרד החינוך בשנים שבהן הוא מבצע בדיקות מסוג זה. על-פי תשובת משרד החינוך למבקר, בכוונתו להגדיל במידה ניכרת את הביקורת על ההסעות. **המבקר דרש ממשרד החינוך לפעול ביתר שאת לנקיטת צעדי פיקוח ובקרה הדוקים על הרשויות המקומיות בנושא הסעות תלמידים, לרבות קיום ביקורות על חברות ההסעה.**⁵³

על-פי הנחיות הבטיחות שמפרסם אגף בטיחות, ביטחון ושעת חירום במשרד החינוך, תפקידי הפיקוח בתחום ההסעות מוטלים על מנהל המוסד החינוכי, המונחה לשקול מינוי רכז הסעות, וכן על רכז התחבורה ברשות המקומית, שעליו לוודא שכלי-הרכב של חברות ההסעות עומדים בדרישות משרד התחבורה ובתקנות המחייבות להסעות ילדים. עוד נקבע בהוראות שעל הרשות המקומית או הבעלות על בית-הספר למנות פקחים שינחו את הנהגים ויבדקו את עמידתם בדרישות הבטיחות. אין התייחסות בהנחיות אלו להיבטים של הפיקוח הנדרש מלבד בטיחות.⁵⁴ מבקר המדינה בדק את נושא הפיקוח על הסעות תלמידים בדוח האחרון על השלטון המקומי שפורסם בנובמבר 2015.⁵⁵ על-פי הדוח, הרשויות המקומיות שנבדקו אשר התקשרו עם קבלני הסעות במכרזים עצמאיים לא ערכו ביקורות יזומות ושיטתיות בשטח לשם הבטחת ביצוע ההסעות על-ידי הקבלנים ללא תקלות ולא בדקו אם קבלני ההסעות מקיימים את תנאי

⁵² אתי וייסבלאי, עבודת הוועדה לבחינת הסדרי ההסעות בחינוך המיוחד, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בפברואר 2012.

⁵³ מבקר המדינה, [הסעות תלמידים למוסדות חינוך](#), דוחות על הביקורות בשלטון המקומי לשנת 2015, נובמבר 2015.

⁵⁴ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"ד/1(ב), [הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים](#), כ"א אלול התשע"ג, 27 באוגוסט 2013.

⁵⁵ העיריות שנבדקו על-ידי המבקר הן אוס-אלפחם, חדרה, חולון, טמרה, כרמיאל, מודיעין-עילית, סחי'נין, ושפרעם; המועצות האזוריות הן הגלבע, מטה אשר, מרום הגליל ונווה מדבר.



הבטיחות המתחייבים על-פי ההתקשרות עמם. בין הרשויות שהתקשרו עם זכייני החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי יש הבדלים ניכרים במספר הביקורות שנערכו. המבקר ציין גם כי ברשויות המקומיות שנבדקו לא נקבעו נהלים ודפוסי עבודה לטיפול בפניות של הורי תלמידים, של המלווים בהסעות ושל גורמים במוסדות החינוך השונים בנושאים הנוגעים למערך ההסעה. המחלקות הממונות על הסעות התלמידים אינן רושמות את התלונות שהתקבלו ואינן מתעדות את הטיפול בהן. **המבקר דרש מן הרשויות המקומיות לקבוע נהלים לבקרה ופיקוח שיטתיים על שירותי חברות ההסעה ועל קבלני ההסעות מטעם אותן חברות ולתעד את הבדיקות ותוצאותיהן.**⁵⁶

ליווי הסעות

תקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), התשנ"ה-1995, מסדירות את זכאותו של ילד נכה לליווי בהסעה. לפי התקנות, זכאים לליווי ילדים אלו: מאובחנים עם מוגבלות נפשית, אוטיזם/PDD, בעיות התנהגות קשות או ילדים עם פיגור בינוני ומעלה; מאובחנים עם שיתוק מוחין או נכות פיזית קשה או מי שנמצאו זכאים לליווי על-ידי ועדת חריגים של משרד החינוך. האחריות לליווי ילד נכה הזכאי לליווי חלה על הרשות המקומית שבתחום שיפוטתה הוא גר.

בנוהל השתתפות משרד החינוך בהעסקת מלווים בהסעות במסגרת חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות בעלי מוגבלות, המובא בנספח ב' לחוזר המנכ"ל, נקבע כי משרד החינוך ישתתף במימון שכרם של המלווים על בסיס בקשה ודיווח של הרשות המקומית. הנוהל מגדיר את תפקיד המלווה ואת כישוריו הנדרשים, ובין השאר ידיעת השפה העברית (או הערבית, בהסעות של תלמידים דוברי ערבית) ובכלל זה קריאה וכתובה, ללא עבר פלילי ובכלל זה היעדר הרשעה בעבירת מין, בן 18 ומעלה ובעל יחס חם לילדים ויכולת יצירת קשר עמם. משרד החינוך משתתף ב-75% מעלות העסקת המלווה – שיעור שבשנת 2015 היה שווה ל-8,645 ש"ח בשנה וכ-720 ש"ח בחודש. סכום זה מתעדכן על-פי שכר מינימום.⁵⁷

מבקר המדינה בדק בדוח שפרסם בשנת 2015 את סוגיית ליווי ההסעות בחינוך המיוחד ומצא כי ברשויות המקומיות שנבדקו לא היו תיעוד ומסמכים בדבר העסקת מלווים, לרבות אישור משטרה על היעדר הרשעה בעבירות מין, וכי המלווים אינם עוברים הכשרות מסודרות לקראת עבודתם עם ילדים עם מוגבלויות שונות. בשתיים מן הרשויות שנבדקו המלווים הועסקו על-ידי החברה הקבלנית.⁵⁸

מרחק ההסעה, משך ההסעה והרכב הילדים המוסעים

בחוזר המנכ"ל נקבע כי הסעת תלמיד בחינוך המיוחד לגן-ילדים הנמצא במרחק של יותר מ-25 ק"מ או לבית-ספר הנמצא במרחק של יותר מ-35 ק"מ ממקום מגוריו טעונה אישור של ועדת ההסעות המרכזית. כמו כן, בחוזר מוגבל לשניים מספר סבבי הפיזור מהמוסדות לחינוך מיוחד. אין התייחסות בנהלים הקיימים למשך ההסעה, לשילוב קווים, למספר תחנות האיסוף וההורדה ולהפרדה בין ילדים עם לקויות שונות ומוגבלויות שונות. מספר הילדים בהסעה נקבע לפי גודל הרכב שבו נוסעים אך לא באופן אחר.

נוסח המכרז שלפיו ההסעות מתקיימות מאפשר לרשות המקומית לגבות קנסות של 100–1,000 ש"ח אם היו הפרות מסוימות של החוזה, למשל איחורים בהתייצבות לתחנת האיסוף או לשעת תחילת הלימודים

⁵⁶ מבקר המדינה, [הסעות תלמידים למוסדות חינוך](#), דוחות על הביקורות בשלטון המקומי לשנת 2015, נובמבר 2015.

⁵⁷ משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, [השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת תשע"ה 2015](#).

⁵⁸ מבקר המדינה, [הסעות תלמידים למוסדות חינוך](#), דוחות על הביקורות בשלטון המקומי לשנת 2015, נובמבר 2015.



במוסד החינוכי, שילוב קווים ללא אישור הרשות המזמינה ואיסוף או פיזור שלא בנקודה מאושרת על-ידי הרשות המזמינה.⁵⁹

בטיחות בהסעות

בחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות פרק העוסק בהסעה ברכב בטיחותי. על-פי החוק, הסעה של חמישה ילדים או פעוטות או יותר תהיה ברכב בטיחותי המתאים לסוג המוגבלות. התקנים והמפרטים הטכניים לרכב המיועד להסעת ילדים עם מוגבלות נקבעו בתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (מפרטי רכב בטיחותי), תשנ"ה–1995, ובין היתר מנויים שם אמצעים מתאימים לריתום נוסעים וכיסאות גלגלים, ציוד עזרה ראשונה, אמצעי קשר, מזגן ומתקן לחימום פנים הרכב ועוד. אם נוסעים בהסעה פחות מחמישה ילדים או פעוטות אפשר לקיים אותה גם ברכב שאינו בטיחותי ובלבד שאופן הישיבה ברכב לא יפגע בבריאותם או בטיחותם של הנוסעים.

האגף הבכיר לביטחון, בטיחות ושעת חירום במשרד החינוך פרסם הוראות בטיחות מקיפות בעניין הבטיחות בהסעות, המחייבות את הנהג ואת חברת ההסעות וכלולות בנספח לחוזר מנכ"ל משרד החינוך. בין השאר מצוין בהוראות אלה כי חובה על ההורים לדאוג כי בהסעת האיסוף בבוקר ימתין עם התלמיד ליד ביתו אדם מבוגר עד הגעת רכב ההסעות, וכי בהסעת הפיזור בצהריים מבית-הספר לבית התלמיד ימתין בתחנת ההורדה ליד בית התלמיד אדם מבוגר שיקבל את התלמיד. אין לאפשר את המתנת התלמיד לבדו או את הורדתו לבדו בדרכו לביתו אלא באישור בכתב של ההורים. כמו כן, מצוין כי להסעות של תלמידים מהחינוך המיוחד יתלווה מבוגר שעבר הכשרה הכוללת הדרכה להתנהגות במצבי חירום, ומכיר את דרכי התקשורת עם הורי הילדים, עם המוקד העירוני ועם רכז התחבורה וההסעות של הרשות. בהוראות הנחיות מקיפות (שאינן מתייחסות באופן ספציפי לחינוך המיוחד) בנוגע לנהג ההסעות, רכב ההסעות וחברת ההסעות. על-פי הנחיות הבטיחות לנהג, הוא אינו רשאי לשנות את מסלול הנסיעה על דעת עצמו ואין להעביר תלמידים מרכב לרכב אלא בתחום מוסד חינוכי או מתקן ציבורי שבאחריותה של הרשות המקומית. ההוראות מחייבות את הרשות המקומית לפקח על עמידתם של חברות ההסעה והנהגים בדרישות הבטיחות.⁶⁰

פעילות הכנסת בסוגיית הסעות תלמידים בחינוך המיוחד

נושא הסעות תלמידים בחינוך המיוחד נדון זה שנים בוועדות הכנסת השונות.⁶¹ בדיונים השתתפו נציגי ארגונים המטפלים בתלמידים עם צרכים מיוחדים והורים לילדים עם צרכים מיוחדים שהעלו טענות רבות הנוגעות להסעות תלמידי החינוך המיוחד. בין הטענות העיקריות שהועלו בהקשר זה:

- כללי הזכאות הנהוגים כיום מקנים זכאות להסעה שאיננה תלויה במרחק רק לחלק קטן מן התלמידים בחינוך המיוחד, ותלמידים רבים הנזקקים להסעה אינם זכאים לה. כמו כן, מחלק מן התלמידים הזכאים למסגרות אחה"צ מטעם משרד הרווחה נמנעת ההשתתפות במסגרות אלה בשל המחלוקת בדבר הסעה שלישית;

⁵⁹ אתי וייסבלאי, עבודת הוועדה לבחינת הסדרי ההסעות בחינוך המיוחד, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בפברואר 2012. ⁶⁰ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"ד/1(ב), [הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים](#), כ"א אלול התשע"ג, 27 באוגוסט 2013.

⁶¹ בין הדיונים האחרונים בנושא זה: ועדת החינוך, התרבות והספורט, [הסעות בחינוך המיוחד – דיון מעקב](#), 21 ביולי 2014; הוועדה לפניות הציבור, [פניות ציבור בנושא הסעות בחינוך המיוחד](#), 28 ביולי 2015; ועדת הפנים והגנת הסביבה, [הסדרת סוגיות הנוגעות להסעות תלמידים ברשויות המקומיות לבתי-הספר](#), כולל החינוך המיוחד, 7 בספטמבר 2015. ועדת החינוך, התרבות והספורט, [הסעות בחינוך המיוחד](#), 14 באוקטובר 2015.



- אין הסדרה מספקת, ובחלק מהמקרים אין הסדרה כלל, של סוגיות רבות, ובהן משך הנסיעה, הפרדה בין ילדים מוסעים בגילאים שונים ועם ליקויים שונים, זהות הגורם המפקח ועוד;
- בהיעדר פיקוח מספיק של הרשויות המקומיות ומשרד החינוך על חברות ההסעות, נפוצים מאוד ליקויים בהסעות, בדרך כלל ללא סנקציות על חברת ההסעות;
- העסקת המלווים בהסעות מלווה בקשיים: יש תחלופה רבה שלהם, הם אינם מקבלים הכשרה בדבר תפקידיהם וסמכויותיהם, ואין הגדרה מספקת של תפקידי המלווה וסמכויותיו;
- אין גורם אחראי במשרד החינוך או ברשות המקומית שתפקידו לטפל בפניות הורים בעניין הסעות ילדיהם.

בשנת 2010, בעקבות דיון בנושא בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, הוקמה ועדה בראשות סמנכ"ל משרד החינוך דאז יגאל צרפתי לבחינת הסדרי ההסעות בחינוך המיוחד. לאחרונה, לאחר בקשות חוזרות ונשנות של יושב-ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה ויושב-ראש ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, העביר משרד החינוך למרכז המחקר והמידע של הכנסת את המלצות הוועדה. הוועדה התייחסה בהמלצותיה לסוגיות העיקריות בתחום ההסעות בחינוך המיוחד, ובהן סוגיות הקשורות להסעה, לליווי, לנהג, לבטיחות, לפיקוח ולממשקים בין המוסד החינוכי, הרשות המקומית, ההורים ומשרד החינוך. בין המלצות הוועדה: הגדרת משך נסיעה מרבי מותר וזמני איסוף ופיזור מותרים, הגדרת תפקידי המלווים וכישוריהם הנדרשים, הדרכת המלווים וקביעה כי הם יועסקו מטעם הרשות המקומית, הגדרת תפקידי נהג ההסעות והדרכתו, חידוד נהלים בדבר בטיחות התלמידים המוסעים, פיקוח הדוק יותר על הנעשה ברכב בזמן ההסעה ובשלבי תכנון ההסעה, תגבור מערך הביקורות של משרד החינוך ושל הרשויות המקומיות, הגדרת סמכויותיהם ותפקידיהם של בעלי תפקיד במוסדות חינוך וברשויות. הוועדה הציעה ליישם את המלצותיה כפיילוט באחת הרשויות ולאחר מכן להחיל בהדרגה את המסקנות וההמלצות על כלל הרשויות.⁶² כפי שראינו בפירוט לעיל, **חלק קטן מהמלצות הוועדה, החלק שעניינו מלווי ההסעות וועדת הריגים, יושם בנהלים העדכניים של משרד החינוך בעניין זה. רוב ההמלצות לא יושמו.** לדברי מר שמעון אבני, מנהל אגף הסעות במשרד החינוך, האגף מקיים כיום עבודת מטה לשילוב המלצות ועדת צרפתי בנוסח תקנות הסעה בטיחותית לתלמידי החינוך המיוחד.⁶³

בשנת 2014 התפרסמו תקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות (כללים להסעה וליווי של פעוטות למעון יום שיקומי וממנו), התשע"ד–2014. תקנות אלו מסדירות נושאים רבים הנוגעים להסעת פעוטות עד גיל שלוש למעון יום שיקומי, ובהם הפרדה בהסעה בין פעוטות עם מוגבלות לילדים עם מוגבלות, ליווי בהסעה, משך ההסעה, תפקיד המלווה והכשרתו, אחריות הרשות המקומית ותפקיד הממונה על ההסעות ברשות המקומית. עד כה לא נוסחו תקנות דומות בדבר הסעות תלמידי החינוך המיוחד למסגרות הלימודים שלהם. בסיכום ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת באוקטובר 2015 דרש יושב-ראש הוועדה ח"כ יעקב מרגי מנציגי משרד החינוך לקיים עבודת מטה לצורך התקנת תקנות דומות לתלמידי החינוך המיוחד ולהביא נוסח שלהן בפני הוועדה עד 15 בנובמבר 2015.⁶⁴

⁶² משרד החינוך, מינהל הפיתוח, אגף א' הסעות והצטיידות, **הסעות תלמידים בעלי צרכים מיוחדים**, ללא תאריך.

⁶³ שמעון אבני, מנהל אגף הסעות, מינהל בינוי ופיתוח, משרד החינוך, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2015.

⁶⁴ דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט, **הסעות בחינוך המיוחד**, 14 באוקטובר 2015.



יושב-ראש ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת חה"כ דוד אמסלם העלה דרישה דומה לקביעת נהלים להסעת תלמידים בחינוך המיוחד בישיבת הוועדה בספטמבר 2015.⁶⁵

6.2. סייעות לתלמידים עם צרכים מיוחדים

בחוק החינוך המיוחד אין חובה להקצות סייעות לתלמידים עם צרכים מיוחדים. עם זאת, בפתח חוזר מנכ"ל משרד החינוך המסדיר את נושא הסייעות במסגרות החינוך המיוחד נאמר כי "שיטות ההוראה, החינוך והטיפול בתלמידים במסגרות החינוך המיוחד מבוססות על עבודה פרטנית וקבוצתית ועל תוכנית חינוכית טיפולית המותאמת ליכולתו של כל תלמיד ולמגבלותיו. בחלק מהמסגרות הללו יש צורך לתגבר את הצוות החינוכי המקצועי של המוסד בסייעות, כדי לבצע את מכלול המשימות הנדרשות בהן".

משרד החינוך מקצה לילדים עם צרכים מיוחדים סייעות מכמה סוגים, בהתאם ללקות ולבעיה הרפואית שהתלמיד סובל ממנה וסוג המסגרת שבה הוא לומד – סייעות כיתתיות וסייעות תגבור במסגרות החינוך המיוחד, וסייעות משלבות ומלוות רפואיות במסגרות החינוך הרגיל. הוראות משרד החינוך בעניין סייעות בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד מופיעות בחוזר מנכ"ל משרד החינוך: סייעות במוסדות החינוך המיוחד וסייעות לתלמידים משולבים בחינוך הרגיל.⁶⁶

בשנת הלימודים תשע"ה הועסקו במערכת החינוך 12,474 סייעות מסוגים שונים. תקציב משרד החינוך להעסקת סייעות במערכת החינוך הסתכם בשנה זו בכ-878 מיליון ש"ח. פירוט הנתונים בטבלה להלן:

טבלה 9: משרות סייעות ותקציבים (באלפי ש"ח), תשע"ה

ס"ה"כ	סייעות תגבור	סייעות כיתתיות	משרות סייעות	סייעות בחינוך המיוחד
6,235	1,057	5,178	תקציב	
514,813	73,990	440,823	משרות סייעות	
	מלוות רפואיות	סייעות שילוב	תקציב	
6,239	2,171	4,068	משרות סייעות	סייעות בחינוך הרגיל
363,976	79,216	284,760	תקציב	

סייעות במסגרות החינוך המיוחד

במסגרות החינוך המיוחד החוזר מגדיר הקצאה של סייעות משני סוגים בלבד:

סייעות כיתתיות – מוקצות באופן אוטומטי לכל מסגרות החינוך המיוחד העומדות בקריטריונים שנקבעו לכך.⁶⁷ היקף שעות העבודה שלהן תלוי בשעות הלימוד של הכיתה. הזכאות לשעות עבודת סייעת מבוססת על חישוב מספר שעות הלימוד המינימלי של הכיתה על-פי הוראות משרד החינוך בתוספת שש שעות בשבוע לעבודה מחוץ לשעות הלימודים (שעה ביום): מחצית השעה לפני פתיחת הלימודים ומחצית השעה בתום יום הלימודים). בכיתות החינוך המיוחד בבתי-ספר רגילים שבהן יום הלימודים איננו מוארך נקבע היקף

⁶⁵ דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה, הסדרת סוגיות הנוגעות להסעות תלמידים ברשויות המקומיות לבתי-הספר, כולל החינוך המיוחד, 7 בספטמבר 2015.

⁶⁶ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"א/10(א), [סייעות במוסדות החינוך המיוחד וסייעות לתלמידים משולבים בחינוך הרגיל](#), כ"ח באייר התשע"א, 1 ביוני 2011.

⁶⁷ בתוכן כל מסגרות החינוך המיוחד (כולל בתי-ספר של חינוך מיוחד וכיתות חינוך מיוחד בבתי-ספר רגילים) שבהן יום הלימודים מוארך (לפירוט ראו סעיף 5.1 למעלה) ומרבית מסגרות לחינוך מיוחד שיום הלימודים בהן אינו מוארך – מלבד מסגרות לחולים בבתי-חולים רגילים, וכיתות חינוך מיוחד בבתי-ספר רגילים לתלמידים בעלי מנת משכל גבולית, פיגור קל, לקוי למידה, וחשד לפיגור קל בחטיבות הביניים ובחטיבה העליונה.



שעות אחר : הקצאה אוטומטית של 24 שעות בשבוע בלבד. פירוט שעות העבודה של סייעות כיתתיות לפי סוג המסגרת החינוכית בטבלה להלן :

טבלה 10: שעות עבודה שבועיות של סייעות כיתתיות

סוג הכיתה	מסגרות לחינוך מיוחד	כיתות חינוך מיוחד בבתי-ספר רגילים	
		יסודי	חטי"ב וחטי"ע
אוטיסטים/PDD קשים	56	56	56
ילדים עם הפרעות נפשיות קשות	50	50	50
חירשים/כבדי שמיעה רב-בעייתיים	42.5	33.5	37.5
עיוורים/לקויי ראייה רב-בעייתיים	42.5	33.5	37.5
ילדים עם פיגור בינוני רב-בעייתי	42.5	42.5	42.5
ילדים עם שיתוק מוחין ועם נכויות פיזיות קשות	42.5	42.5	42.5
ילדים עם פיגור קשה/עמוק/ סיעודיים	42.5	42.5	42.5
ילדים עם פיגור בינוני מורכב	42.5	42.5	42.5
ילדים עם הפרעות התנהגותיות/רגשיות קשות	33.5	33.5	33.5
ילדים עם פיגור קל רב-בעייתי	33.5	24	--
לקויי למידה רב-בעייתיים	33.5	24	--
מעוכבי התפתחות	33.5	24	/
מעוכבי שפה	33.5	24	/

השתתפות משרד החינוך במימון העסקתן של סייעות אלה תלויה אף היא במשך הלימודים במסגרת החינוכית. משרד החינוך משתתף במימון שכרן של סייעות בשיעור של 100% בכיתות שבהן מוארך יום הלימודים ובשיעור של 70% בכיתות שבהן לא מוארך יום הלימודים. יתר המימון, בשיעור של 30%, מוטל על הבעלות של המוסד החינוכי, לעתים קרובות הרשות המקומית.

סייעות כיתתיות חריגות (סייעות תגבור) – לכיתות שאינן זכאיות לסייעת כיתתית במסגרת ההקצאה האוטומטית אפשר להקצות שעות סייעת מתוך מכסת שעות מחוזית. במסגרת זו אפשר גם להשלים שעות של סייעת כיתתית בכיתות חינוך מיוחד בבתי-ספר יסודיים שהוקצו להן אוטומטית 24 שעות עבודה שבועיות. השתתפות משרד החינוך במימון העסקתן של סייעות אלו היא בשיעור של 70% מעלות ההעסקה.

הסייעות מועסקות במסגרות החינוך המיוחד בכל ימי הלימודים של המוסד החינוכי במהלך שנת הלימודים הרגילה ובימי ההפעלה של המסגרת החינוכית (אם יש כאלה) בחופשות הקיץ ובחופשות החגים בהתאם למערכת השעות בתקופות אלה (לפירוט בדבר הפעלתן של המסגרות לחינוך מיוחד בחופשות משרד החינוך ראו סעיף 5.1 למעלה). האחריות להעסקת סייעות במסגרות החינוך המיוחד היא של הבעלות של המוסד החינוכי, על-פי רוב הרשות המקומית.

לדברי נציגי ארגוני זכויות תלמידים עם צרכים מיוחדים, התקנים המוקצים לסייעות כיתתיות לא השתנו זה שנים ולא די בהם בהתמודדות עם הצרכים ההולכים וגדלים של מערכת החינוך המיוחד. משרד החינוך משתמש בהקצאת שעות תגבור כדי להשלים צרכים אלה, אך אין קריטריונים ברורים להקצאת השעות הללו, והן מוקצות מתוך מכסת שעות מוגבלת. משמעות הדבר היא צמצום השימוש בשעות התגבור להקצאת סייעות תגבור נוספות וסייעות אישיות בחינוך המיוחד. לטענת הארגונים, על המשרד להקצות



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שעות ותקנים רבים יותר לסייעות כיתתיות ולהימנע מלהשתמש דרך קבע בשעות סייעות התגבור לאותה מטרה.⁶⁸

נציין כי בנוסחים קודמים של חוזר המנכ"ל בעניין זה נקבע שאפשר להקצות שעות לסיוע פרטני לתלמידים לצורך תמיכה בתלמידים עם נכויות פיזיות קשות אשר מוגבלותם אינה מאפשרת להם תפקוד עצמאי במסגרת החינוכית ולפיכך הם נזקקים לליווי אישי או לסיוע מוטורי צמוד. כאמור, אפשרות זו אינה מופיעה בהוראות להעסקת סייעות בנוסחן כיום. עמדת אנשי המקצוע במשרד החינוך בעניין זה היא כי ככלל לא רצוי להצמיד לכל ילד הזקוק לשירותי סיוע סייעת אישית, אלא ראוי, ככל האפשר, להעדיף לתת את שירותי הסיוע הדרושים באמצעות הסייעת הכיתתית. הסיבות לכך הן החשש מפיתוח תלות מוגזמת בסייעת באופן שעצמאות הילד תיפגע והתפיסה כי מערכת החינוך מסוגלת, בכל מסגרת ומסגרת, להתמודד כראוי עם צרכיו של הילד ולספק לו את העזרה שהוא זקוק לה. מנהלת האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך, גב' רחלי אברמזון, ציינה בישיבת ועדת החינוך של הכנסת כי במקרים בודדים וחריגים מאוד ועדת החריגים של משרד החינוך מאשרת הקצאת סייעת אישית לתלמידים במסגרות החינוך המיוחד.⁶⁹ ביטול הקצאת הסייעות האישיות בחינוך המיוחד נדון כמה פעמים בוועדת החינוך של הכנסת, על רקע טענות רבות של הורים לילדים עם צרכים מיוחדים כי הקצאת הסייעות על-ידי משרד החינוך אינה מספקת.⁷⁰

הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל (ועדת דורנר), שהגישה את מסקנותיה בינואר 2009, דנה בהרחבה בסייעות בחינוך המיוחד. הוועדה החליטה שלא להתערב בעמדת משרד החינוך בכל הנוגע להקצאת סייעות אישיות לתלמידים במסגרות החינוך המיוחד. עם זאת, הוועדה המליצה למשרד החינוך לדאוג להכשרת הסייעות לתפקידן.⁷¹

סייעות במערכת החינוך הרגילה

במערכת החינוך הרגילה מועסקות בשנת הלימודים תשע"ו 7,337 סייעות: 4,570 סייעות משלבות ו-2,767 מלוות רפואיות. בשנים האחרונות יש גידול ניכר במספר הסייעות המועסקות בחינוך הרגיל.⁷²

סייעות משלבות – הזכאות לתמיכה של סייעת לתלמיד בתוכנית השילוב נקבעת על-פי סוג הלקות של התלמיד ורמת התפקוד שלו. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין יישום תוכנית השילוב מנויים סוגי הלקויות שבגינם אפשר לאשר תמיכה של סייעת והם: שיתוק מוחין ונכויות פיזיות קשות, עיוורון, אוטיזם, פיגור בינוני, הפרעות נפשיות, תסמונות ומחלות נדירות המחייבות השגחה מתמדת. החוזר מאפשר ליושב-ראש ועדת שילוב מוסדית לפנות אל הממונה על השילוב באגף לחינוך מיוחד בבקשה שזה ימליץ על זכאות לתמיכה של סייעת גם עבור תלמידים עם לקויות אחרות, אם יש נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת.

⁶⁸ קואליציית הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, ארגון על"ה – עזר לילד המיוחד, בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, קול הזכויות – מימוש זכויות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, אופק – עמותה לאנשים עם צרכים מיוחדים, מסמך רקע לקראת פגישת הורים וארגונים הפועלים למען ילדים עם צרכים מיוחדים, נתקבל באמצעות עו"ד אביבית ברקאי-אהרונות, ארגון בזכות, 30 בנובמבר 2015.

⁶⁹ דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, סייעות משלבות ורפואיות בחינוך המיוחד – דיווח לאחר פתיחת שנה"ל בחינוך המיוחד, 9 בספטמבר 2015.

⁷⁰ להרחבה ראו: יובל וורגן, [סייעות לילדים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 בדצמבר 2007; [סייעות לילדים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך – מסמך עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 ביוני 2009; [תזוניה על הקצאת סייעות במסגרות החינוך המיוחד והשילוב – עדכון](#), 28 באפריל 2011.

⁷¹ משרד החינוך, דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל, ירושלים, ינואר 2009.

⁷² משרד החינוך, אגף א' לחינוך מיוחד, תמיכה מסוג סייעת לתלמידים במערכת החינוך, מצגת בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 9 בספטמבר 2015.



משרד החינוך הגדיר ארבע רמות תפקוד של תלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל – מרמת תפקוד א', שבמה מידת העצמאות רבה יחסית והיא מזכה בשבע שעות סיוע שבועיות לכל היותר, עד לרמת תפקוד ד', שבה רמת העצמאות היא המועטה ביותר והיא מזכה ב-24–30 שעות סיוע שבועיות.

מכסת שעות הסיוע במסגרות השילוב מוקצית בשתי דרכים:

- מכסה דיפרנציאלית: לתלמידים שנמצאו זכאים לתמיכה מסוג סיוע באותה שנה מוקצות תחילה שעות המינימום ברמת התפקוד שנקבעה להם;
- מכסה סטטיסטית: מכסת שעות נוספת מוקצית למתי"א (מרכז תמיכה יישובי-אזורי) לפי מספר התלמידים שנמצאו זכאים לתמיכה מסוג סיוע באזור השירות של המתי"א. במידת הצורך, אפשר להוסיף, מתוך מכסה זו, שעות סיוע לאותם תלמידים שקיבלו הקצאת שעות מינימלית ברמת התפקוד שנקבעה להם.

בחוזר המנכ"ל מודגש כי תמיכה באמצעות סייעת היא חלק ממערך התמיכה הכולל בתלמיד, לצד רכיבים אחרים: הוראה מתקנת, טיפולים ביצירה ובהבעה, טיפולים פארה-רפואיים ושירותים פסיכולוגיים. הובהר כי תמיכה זו ניתנת רק אם נמצא שרמת התפקוד של התלמיד מחייבת זאת. על-פי החוזר, "מטרת התוכנית החינוכית היחידנית היא לפתח את עצמאותו של התלמיד ולצמצם מדי שנה, ככל האפשר, את היקף הסיוע". עוד מודגש כי שעות הסיוע על-ידי סייעת הן השלמה לתמיכה הלימודית, ולפיכך היקף התמיכה כולה לא יעלה על מספר שעות הלימודים; עבודת הסייעת תתבצע במסגרת החינוכית שהתלמיד לומד בה ובפעולותיה ואין להעסיק סייעת לתמיכה בתלמיד מחוץ למסגרת זו.⁷³

הסייעות לתלמידים משולבים מועסקות על-ידי הרשות המקומית. משרד החינוך משתתף בעלות העסקתן של סייעות אלו בשיעור של 70%; יתרת המימון מוטלת על הרשות המקומית.⁷⁴ תנאי העסקתן של הסייעות המשולבות נדונו כמה פעמים בוועדת החינוך של הכנסת.⁷⁵ באוגוסט 2014 נחתם הסכם בין מרכז השלטון המקומי למרכז הסתדרות המעו"ף המסדיר את תנאי שכרן ועבודתן של סייעות משולבות. בין השאר נקבע בהסכם כי הסייעות יועסקו 12 חודשים בשנה. בזמן החופשות יעסיקו הרשויות המקומיות את העובדות בכל תפקיד על-פי החלטתן, בעדיפות להעסקה בתחום החינוך.⁷⁶

מלוות אישיות לתלמידים עם צרכים רפואיים ייחודיים (סייעות רפואיות) – תלמידים בחינוך הרגיל שיש להם צרכים רפואיים ייחודיים אשר נדרשים לבצע פעולות טיפוליות לשם שמירת בריאותם⁷⁷ ואינם יכולים לבצע פעולות אלו בעצמם, זכאים למלווה אישית לשם ביצוע הפעולות הנחוצות בעת שהותם במוסד החינוכי. על-פי משרד החינוך, המלווה האישית משמשת למעשה זרוע הארוכה של הורי התלמיד, אשר

⁷³ חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ח/3(ד), [תוכנית השילוב במסגרות החינוך הרגיל – לטיפול בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים הלומדים בכיתות רגילות](#), כ' במרחשוון התשס"ח, 1 בנובמבר 2007.

⁷⁴ חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"א/10(א), [סייעות במוסדות החינוך המיוחד וסייעות לתלמידים משולבים בחינוך הרגיל](#), כ"ח באייר התשע"א, 1 ביוני 2011.

⁷⁵ דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, [תנאי העסקה של סייעות משולבות – דיון בהשתתפות חברי הוועדה וגורמי המקצוע](#), 12 באוגוסט 2014.

⁷⁶ מרכז השלטון המקומי ומרכז הסתדרות המעו"ף, [הסכם 20147038](#), 4 באוגוסט 2014.

⁷⁷ פעולות אלו כוללות צנתור שלפוחית השתן; הזנה דרך זונדה או גסטרוסטום; ביצוע בדיקה בדקירה של רמת הסוכר בדם והזרקת אינסולין; שאיבת הפרשות דרך טרכאוסטומיה; מתן חמצן; חיבור וניתוק ממכונת הנשמה לצורך שאיבת הפרשות; החזרת קנולה למקומה. כמו כן, זכאים למלווה תלמידים הזקוקים להשגחה בגין מצבי סכנת חיים: אלרגיה חמורה למזונות; אפילפסיה כללית לא מאוזנת; הפרעות קרישה חמורה; מצב אחרי השתלב קוצב לב או השתלת ICD בילדים בגיל הגן.



מופקדים על ביצוע הפעולות האלה בעת שהות התלמיד בביתו. הזכאות למלווה והיקף הסיוע נקבעים על-ידי ועדה בין-משרדית שבה נציגים של משרד החינוך ומשרד הבריאות.⁷⁸

הבקשות לסיוע מוגשות על-ידי המוסד החינוכי שהתלמיד לומד בו, ויש צורך לאשר את הסיוע בכל שנה מחדש. על-פי הנהלים, במצבים רבים מצופה מתלמיד להגיע לעצמאות בטיפול ובמניעת מצבים מסכני חיים, בהתאם למהות המחלה, גיל התלמיד ורמת ההתפתחות וההתמודדות האישית. עם העלייה בגיל, תלות באדם מבוגר המלווה את התלמיד בבית-הספר, ואף נוכחות שלו, עלולות להשפיע לרעה על התפתחותו הרגשית-חברתית של התלמיד. בין תפקידי המלווה האישי: עידוד התלמיד לעצמאות טיפולית בהתאם להנחיות הגורם הרפואי המטפל ובהתאם לגילו ומהות מצבו הרפואי. מידת עצמאות התלמיד היא שיקול בהחלטה בדבר הצורך בהעסקת מלווה אישית.⁷⁹

יש להדגיש כי לסייעת רפואית זכאים תלמידים **בחינוך הרגיל בלבד** (כולל תלמידים בתוכנית השילוב הנזקקים לליווי בשל צרכים רפואיים ייחודיים), ובחינוך המיוחד לא ניתנת סייעת רפואית.

הליווי ניתן בימי הלימוד הרשמיים של מערכת החינוך שבהם התלמיד נמצא במוסד החינוך או במהלך פעילות מטעם המוסד החינוכי. ליווי ניתן גם בשל שהייה במוסד החינוכי עקב הארכת יום הלימודים על-פי חוק או על-פי החלטות הממשלה – יום חינוך ארוך והתוכניות "צהרי יום" להעשרה (ציל"ה) ומסגרות יום לימודיות תוספתיות (מיל"ת). ככלל, מאושרות עד חמש שעות יומיות למלווה, ובשל הארכת יום הלימודים אפשר שיתווספו עליהן שעה עד שעתיים וחצי ביום, על-פי סוג התוכנית.⁸⁰

נציין כי בשנים האחרות, בעקבות הרחבת הזכאות והחלתה גם על תלמידים הזקוקים להשגחה רפואית (לעומת תלמידים הזקוקים לטיפול פולשני, כפי שהיה בעבר), גדל מאוד מספר הזכאים לליווי.⁸¹

את המלווה האישית מעסיקה הרשות המקומית. משרד החינוך נושא ב-75% מעלות העסקת המלווה, ויתרת המימון מוטלת על הרשות המקומית.⁸² בהקשר זה נציין כי בהמשך לדיונים רבים בנושא זה בוועדת החינוך של הכנסת⁸³ ובעקבות חתימת הסכם בין הסתדרות המעו"ף למרכז השלטון המקומי לגבי תנאי העסקתן של הסייעות המשלבות, שנזכר לעיל, הודיעו משרד החינוך, משרד האוצר וההסתדרות כי הושג הסכם שיאפשר את העסקת הסייעות הרפואיות גם בחודשי הקיץ.⁸⁴

ארגונים העוסקים בזכויות תלמידים עם צרכים מיוחדים טוענים כי במקרים רבים אין התאמה בין מספר שעות הסיוע באמצעות סייעת שילוב או סייעת רפואית שמוקצות לתלמיד ובין מספר השעות שהתלמיד לומד. כתוצאה מכך, יש תלמידים הנאלצים לשוב לביתם באמצע יום הלימודים. לדבריהם, יש להקצות

⁷⁸ משרד החינוך, הפיקוח על הבריאות, [נוהל הגשת בקשה למלווה אישי לתלמיד למטרות טיפוליות \(סייעות רפואיות\) לתלמידים בחינוך הרגיל לשנת הלימודים תשע"ו](#); משרד הבריאות, חוזר המנהל הכללי, [מלווה אישי לתלמיד עם צרכים רפואיים ייחודיים בחינוך הרגיל \(סייעת רפואית\)](#), ה' באלול התשע"ג, 11 באוגוסט 2013.

⁷⁹ משרד הבריאות, חוזר המנהל הכללי, [מלווה אישי לתלמיד עם צרכים רפואיים ייחודיים בחינוך הרגיל \(סייעת רפואית\)](#), ה' באלול התשע"ג, 11 באוגוסט 2013.

⁸⁰ עדו אבגר, [נתונים על העסקת מלוות אישיות לתלמידים עם צרכים רפואיים ייחודיים בחינוך הרגיל \(סייעות רפואיות\)](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 במרס 2015.

⁸¹ עדו אבגר, [נתונים על העסקת מלוות אישיות לתלמידים עם צרכים רפואיים ייחודיים בחינוך הרגיל \(סייעות רפואיות\)](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 במרס 2015.

⁸² משרד החינוך, הפיקוח על הבריאות, [נוהל הגשת בקשה למלווה אישי לתלמיד למטרות טיפוליות \(סייעות רפואיות\) לתלמידים בחינוך הרגיל לשנת הלימודים תשע"ו](#).

⁸³ ראו, בין השאר, דיונים אלו: ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, [מצוקת הסייעות הרפואיות בגנים ובבתי-הספר](#), 29 ביולי 2015; תנאי העסקתן של הסייעות הרפואיות – ישיבת המשך, 3 בנובמבר 2011; [שירותי רפואה לילדים עם צרכים מיוחדים – סייעות רפואיות בחינוך הרגיל ושירותי רפואה בחינוך המיוחד](#), 12 באוגוסט 2014 ו-27 באוקטובר 2014.

⁸⁴ משרד החינוך, הודעה לעיתונות: "בשורה לילדים ולהורים: סייעות רפואיות גם בקיץ", 13 ביולי 2015.



שעות סייעת על-פי שעות הלימוד של הילד וצרכיו ולא על-פי קריטריונים המבוססים על סוג המוגבלות ורמת התפקוד של הילד.⁸⁵

6.3. חינוך לילדים חולים המרותקים לביתם

בינואר 2001 התקבל בכנסת חוק חינוך חונם לילדים חולים, תשס"א–2001, שהחל כהצעת חוק פרטית של חה"כ עוזי לנדאו. החוק מטיל על הממשלה חובה לספק חינוך חונם לילדים מאושפזים וילדים חולים. ילד מאושפז כהגדרתו בחוק הוא ילד המאושפז בבית-חולים. ילד חולה כהגדרתו בחוק הוא ילד שגילו מעל חמש שנים והוא שוהה בבית פרק זמן העולה על 21 ימים רצופים על-פי הוראת רופא, וכן ילד החולה במחלה מתמשכת. החוק קובע בין השאר, כדלקמן:

- שר החינוך, בהתייעצות עם ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, יקבע תוכנית למתן חינוך לילדים מאושפזים וילדים חולים, בהתחשב בצורכיהם של הילדים, במגבלותיהם הרפואיות ובתוכניות הלימודים שלהם בטרם מחלתם.
- חינוך, על-פי תוכנית החינוך האמורה, יינתן לילד חולה (בהסכמת הוריו) בביתו או במסגרת חינוכית בבית-החולים שבו הוא מאושפז.
- המדינה ורשות החינוך המקומית יישאו בהוצאות חינוכו של ילד חולה, "באופן שהמימון יהיה באותו שיעור שבו הן נושאות בחינוך הילד במוסד חינוך כהגדרתו בחוק לימוד חובה".

מועד תחילתו של החוק והשלמת החלתו נדחו פעמים מספר בחוק ההסדרים, על-פי דברי ההסבר להצעת חוק ההסדרים מפני ש"הפעלת חוק חינוך חונם לילדים חולים תגרור הוצאה המוערכת בעשרות מיליוני שקלים שאינה מחויבת המציאות, משום שכבר כיום יש סיוע פדגוגי ברמה מספקת לילדים הזקוקים לכך".⁸⁶ לבסוף נקבע מועד החלתו המלאה של החוק לראשית שנת הלימודים תשס"ח (ספטמבר 2007). קודם להחלתו של החוק מומן השירות שלא מבסיס התקציב, אלא בעיקר מעודפי התקציב.⁸⁷

האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך הוא הנושא באחריות ליישום החוק. הסיוע החינוכי לילדים חולים המרותקים לביתם ניתן מאז שנת הלימודים תשס"ה באמצעות התקשרות עם גורם חיצוני במכרז. עד שנת 2014 ניתן השירות באמצעות עמותת תל"ים. מינואר 2015 הוא ניתן באמצעות חברת "קדימה מדע", שזכתה במכרז משרד החינוך מיוני 2014.

אוכלוסיית היעד של התוכנית, כפי שנקבע במכרז משרד החינוך בעניין זה, היא תלמידים בני 5–18 בחינוך הרגיל או בני 3–21 בחינוך המיוחד השוהים בבית מפאת מחלה, תאונה וטיפול רפואי או הם לאחר אשפוז ומתקיים לגביהם אחד מהתנאים האלה: שוהים בבית במשך תקופה העולה על 21 ימים רצופים על-פי הוראת רופא; חולים במחלה או סובלים מליקוי בריאותי המצריכים טיפול בבית-חולים או שוהים בבית על-פי הוראת רופא לתקופה העולה על ארבעה שבועות; שוהים במרכז טיפולי של משרד הבריאות שנפתח בקהילה ומספק שירותי בריאות ורווחה לתלמידים עם הפרעות נפשיות שהשתחררו מבתי-חולים פסיכיאטריים או שעתידיים להיות מאושפזים בבתי-חולים כאלה. לפי המכרז, **מספר התלמידים החולים**

⁸⁵ קואליציית הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, ארגון על"ה – עזר לילד המיוחד, בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, קול הזכויות – מימוש זכויות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים, אופק – עמותה לאנשים עם צרכים מיוחדים, מסמך רקע לקראת פגישת הורים וארגונים הפועלים למען ילדים עם צרכים מיוחדים, נתקבל מעו"ד אביבית ברקאי-אהרנוף, ארגון בזכות, 30 בנובמבר 2015.

⁸⁶ ראו: יובל וורגן, **טיפול מערכת החינוך בילדים מאושפזים וילדים חולים המרותקים לביתם**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 במאי 2006.

⁸⁷ אליעזר שוורץ, **העלות התקציבית של חוק חינוך חונם לילדים חולים, תשס"א–2001**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 ביוני 2006.



בשנה, על-פי הערכות, הוא כ-3,500, ובהם כ-150 תלמידים מהחינוך המיוחד.⁸⁸ לדברי הגב' חיה הראל, הממונה על חינוך לילדים חולים באגף לחינוך מיוחד, כ-8% עד 10% מן התלמידים המקבלים שירותי חינוך מכוח החוק הם תלמידי החינוך המיוחד.⁸⁹

פירוט מטרות התוכנית לפי נוסח המכרז: לאפשר לתלמיד חולה שמירה על דפוסי חיים ולמידה תקינים ככל האפשר; מתן תמיכה ועוגן נורמטיבי לילד החולה ולמשפחתו; מתן מענה על הצורך הלימודי של התלמיד, על-פי גילו, סוג החינוך שאליו הוא משתייך, יכולותיו וצרכיו; צמצום פערים לימודיים וחברתיים הנוצרים כתוצאה מהיעדרות ממושכת מהמוסד הלימודי כדי שתתאפשר חזרה מיטבית לשגרה; מתן תגבור לימודי ושירותים פארה-רפואיים לילדי החינוך המיוחד נוסף על שירותי הוראה.

על-פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין זה, האחריות ללימודי התלמיד שנעדר מן המסגרת החינוכית מסיבות רפואיות מוטלת על המסגרת החינוכית. על מנהל המסגרת החינוכית לפנות אל הורי התלמיד לשם קבלת אישור להפנות את התלמיד לסיוע לימודי באמצעות העמותה, ולאחר קבלת הסכמת ההורים – לפנות אל הזכין בבקשה שיינתן סיוע לימודי לתלמיד. על הצוות החינוכי לשמור על קשר עם התלמיד ועם משפחתו כדי להקל ככל האפשר על השפעות היעדרותו מהמסגרת החינוכית. המסגרת החינוכית אחראית לבניית תוכנית לימודים מקפת עבור התלמיד ועליה לפעול בשיתוף פעולה ובתיאום עם הזכין כדי ליישמה. על-פי החוזר, "יצירת מערכת התמיכה המשולבת בין הגורמים המסייעים נועדה להקל על חזרתו של התלמיד למסגרת החינוכית ועל שילובו בה".⁹⁰ לדברי הגב' חיה הראל, בשנה האחרונה פועל האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך להגברת המודעות של בתי-הספר במגזרים השונים לחובתם על-פי חוק חינוך לילדים חולים. בין השאר, האגף פועל להפקת עלוני מידע וכרזות לבתי-הספר.⁹¹

אף שכאמור, האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך הוא הגורם הממונה על מתן שירותי חינוך לילדים חולים, התקשה האגף לספק נתונים אחידים, מהימנים לגבי תקופה ממושכת בכל הנוגע לשירות לילדים חולים. לדברי הגב' חיה הראל, עד סוף שנת 2014 האגף לא אסף נתונים על מספר התלמידים שקיבלו את השירות אלא רק על שעות ההוראה בתוכנית ועל התקציבים שהועברו לתוכנית. כמו כן, לאגף אין מידע על שיעור התלמידים המקבלים את השירות בין הילדים החולים המרותקים לבתיהם, שכן, כפי שצינו לעיל, האחריות לפנייה לקבלת השירות מוטלת על המסגרת החינוכית שבה התלמיד לומד.⁹²

על-פי נתונים שנתקבלו מן האגף, בשנת 2014 ניתנו לתלמידים חולים המרותקים לביתם 189,639 שעות הוראה ו-27,000 שעות סיוע וטיפול פארה-רפואי, והתקציב שהועבר לזכין עמד על 22.2 מיליון ש"ח. בחודשים ינואר–אוגוסט 2015 ניתנו לתלמידים אלה 131,368 שעות הוראה ו-26,796 שעות סיוע וטיפול פארה-רפואי, והתקציב שהועבר לזכין היה כ-19.5 מיליון ש"ח.⁹³ **למרות בקשות חוזרות ונשנות, לא העביר האגף נתונים על מספר התלמידים שקיבלו שירות בשנים אלה או בשנים קודמות ועל התקציבים ושעות ההוראה בתוכנית לפני שנת 2014.**

⁸⁸ משרד החינוך, אגף רכש מכרזים והתקשרויות, מכרז מס' 24/6.2014: הפעלת שירותי חינוך לילדים חולים בביתם, 19 ביוני 2014.

⁸⁹ חיה הראל, הממונה על חינוך לילדים חולים, אגף לחינוך מיוחד, משרד החינוך, שיחת טלפון, 6 בדצמבר 2015.

⁹⁰ חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"א/3א, נוהל מתן הסיוע הלימודי לתלמידים חולים בתייהם באמצעות עמותת תל"י, ג' מרחשוון תשס"א, 1 בנובמבר 2000.

⁹¹ חיה הראל, הממונה על חינוך לילדים חולים, אגף לחינוך מיוחד, משרד החינוך, שיחת טלפון, 6 בדצמבר 2015.

⁹² חיה הראל, הממונה על חינוך לילדים חולים, אגף לחינוך מיוחד, משרד החינוך, שיחת טלפון, 6 בדצמבר 2015.

⁹³ רויטל בר, מפקחת במטה, אגף חינוך מיוחד, משרד החינוך, מכתב, 8 בנובמבר 2015.



השירות לילדים חולים המרותקים לביתם על-פי מכרז משרד החינוך⁹⁴

ביוני 2014 פרסם משרד החינוך מכרז חדש להפעלת התוכנית, שכותרתו "הפעלת שירותי חינוך לילדים חולים בביתם". במכרז קבועים לוח הזמנים ומתכונת הפעילות של הזכין מול התלמיד החולה והמסגרת החינוכית מן הרגע שבו התקבלה הפנייה של המסגרת החינוכית. על הזכין ליצור קשר עם הורי התלמיד תוך 48 שעות ממועד קבלת הפנייה. בתוך 48 שעות נוספות יבקר מורה מוסמך המועסק על-ידי הקבלן בבית התלמיד לקראת גיבוש תוכנית עבודה, ובמהלך 48 השעות שאחרי כן ייפגש המורה עם הצוות החינוכי בבית-הספר של התלמיד ויבנה בשיתוף פעולה עמם תוכנית חינוך מפורטת לפי מקצועות המותאמת לילד. כך, לאחר 144 שעות ממועד קבלת הבקשה לסיוע לימודי התלמיד חולה בביתו יוכל התלמיד להתחיל את לימודיו עם מורה מתאים, על-פי תוכנית לימודים מובנית ומאושרת על-ידי בית-הספר שבו הוא לומד. על המורה מטעם הזכין לדווח אחת לחודש לבית-הספר על ביצוע התוכנית. אישור דוח זה על-ידי בית-הספר יהיה אסמכתא לתשלום.

תלמיד חולה המרותק לביתו זכאי לארבע עד שמונה שעות הוראה שבועיות, בהתאם לשלב החינוך, משך השהות שלו בבית ומשתנים נוספים, על-פי הפירוט שלהלן:

טבלה 11: שעות הוראה לתלמידים חולים המרותקים לביתם

משך השהות בבית	תלמידים בגן ובבי"ס יסודי (א'–ר')	תלמידים בכיתות ז'–י"ב
עד חודשיים	4	6
שלושה עד ארבעה חודשים	5	7
חמישה חודשים והלאה	6	8
עד חודשיים	5	7
שלושה חודשים והלאה	6	8
עד חודשיים	5	7
שלושה חודשים והלאה	6	8
לאורך כל התקופה	6	8

הלימודים בתוכנית יותאמו למערכת החופשות של מערכת החינוך, לרבות הארכה של שנת הלימודים לתלמידים הלומדים במסגרות לחינוך מיוחד. עד 15% משעות ההוראה בתוכנית החינוכית האישית אפשר לקיים באמצעות למידה מרחוק. נוסף על כך, תלמידים בחינוך המיוחד זכאים לטיפולים פארה-רפואיים ולשירותי סייעת בהתאם לזכאות שנקבעה להם לגבי לימודים במסגרת החינוכית.

⁹⁴ משרד החינוך, אגף רכש מכרזים והתקשרויות, מכרז מס' 24/6.2014: הפעלת שירותי חינוך לילדים חולים בביתם, 19 ביוני 2014; מכרז מס' 24/6.2014: הפעלת שירותי חינוך לילדים חולים בביתם, סיכום תשובות לשאלות שהגיעו עד לתאריך 3 ביולי 2014, 20 באוגוסט 2014.



משרד החינוך העריך במכרז האמור כי היקפי הפעילות בתוכנית יהיו כלהלן: כ-200,000 שעות הוראה של מורים, כ-6,000 שעות הוראה בלמידה מרחוק, כ-35,000 שעות סיוע חינוכי וכ-11,000 שעות טיפול פארה-רפואי.⁹⁵

הזכין נדרש להעמיד לרשות התוכנית מורים ומטפלים בעלי הכשרה מקצועית בתחום ההתמחות שלהם. המורים יהיו אחראים להפעלת התוכנית הלימודית שנקבעה בתיאום עם בית-הספר של התלמיד וידריכו את העובדים שאינם מורים. הם נדרשים להיות אקדמאים בעלי תעודת הוראה או רישיון הוראה ובעלי ניסיון של שלוש שנים לפחות בהוראה בבתי-ספר התואמים את שלבי החינוך, סוגי הפיקוח והמגזרים שבתי-הספר המקוריים של התלמידים משתייכים אליהם. כמו כן, הזכין נדרש להעסיק מורים ללמידה מרחוק, עובדים לביצוע סיוע חינוכי ומטפלים פארה-רפואיים בתחומים השונים. לפי תנאי המכרז, על הזכין להקים מאגר של 250 מורים לפחות (70% מהם מורים בעלי הכשרה וניסיון בהוראה בבתי-הספר היסודיים, בגני הילדים ובחינוך המיוחד ו-30% מהם מורים בעלי הכשרה וניסיון בהוראה בבתי-הספר העל-יסודיים), 100 עובדי סיוע חינוכי ו-15 מטפלים פארה-רפואיים מכל תחום. הזכין רשאי להתקשר עם גוף נוסף לצורך מתן טיפולים פארה-רפואיים. על-פי המכרז, שכרו של מורה בתוכנית לא יפחת מ-65 ש"ח לשעה בתוספת תנאים סוציאליים.

סמכויות הפיקוח על עבודת הזכין נתונות בידי האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך. לדברי חיה הראל, הממונה על יישום חוק ילדים חולים במשרד החינוך, כיום פיקוח משרד החינוך נעשה בכמה רמות. מדריכה של האגף לחינוך מיוחד מגיעה אחת לשבוע למשרדי הזכין ובודקת תיקים חדשים. הזכין מעביר למשרד החינוך דוחות חודשיים על כלל התלמידים שקיבלו שירות ומפרט את שעות ההוראה מסוגים שונים שניתנו. בכל חודש מתקיימת ישיבה משותפת של נציגות האגף לחינוך מיוחד ושל מפעילי התוכנית לשם פילוח הנתונים, מעקב אחר מתן השירות וכדומה. האגף לחינוך מיוחד בודק עם הזכין כל תלונה שמגיעה אליו בעניין זה ומתקיים מעקב אחר מתן המענה לתלמיד החולה בהתאם לזכויותיו. כמו כן, מאז ראשית שנת הלימודים תשע"ה פועלות במת"אאות השונים רכזות ילדים חולים, והן עומדות בקשר עם הורי התלמידים החולים ובתי-הספר. עם זאת, האגף אינו מבצע, ומעולם לא ביצע בעבר, הערכה מחקרית של השירות. הגב' חיה הראל ציינה כי הערכה מסוג זה, הכוללת משוב של צוותי החינוך והורי התלמידים, מתבצעת על-ידי נציגי הזכין.⁹⁶ מ"קדימה מדע" נמסר כי הם דואגים לקבל באופן סדיר משובי שביעות רצון טלפוניים מבתי-הספר והורי התלמידים וכי החלו לאחרונה בתהליך הערכה לתוכנית על-ידי חברה חיצונית.⁹⁷

העברת השירות מעמותת תל"ם לחברת "קדימה מדע" בינואר 2015 לוותה בקשיים רבים, ואלה נדונו בסדרת ישיבות שקיימה ועדת החינוך של הכנסת. עם פרסום המכרז החדש ביוני 2015 העלו גורמים שונים, ובהם עמותת תל"ם, שסיפקה את השירות בשנים קודמות, הסתייגויות רבות לפרטים המובאים בו. בין השאר נטען כי מספר שעות ההוראה הכולל במכרז החדש קטן ממספר השעות שניתן על-ידי הזכין בשנת הלימודים הקודמת, כי בנתוני המכרז יש הפחתה של שעות ההוראה שניתנות לתלמידים חולים, שיש בו דרישה מהזכין לספק גם טיפולים פארה-רפואיים שלא ניתנו בשנים קודמות, שבבחירת הזכין ניתן משקל יתר להצעת המחיר לעומת האיכות, ושהדרישות לגבי כוח-האדם ועובדי ההוראה במכרז אינן מאפשרות להמשיך ולהעסיק את המורים שהיו מועסקים בו על-פי המכרז הקודם. בעקבות ההערות

⁹⁵ נציין כי לאחר פרסום המכרז ובעקבות התערבות ועדת החינוך, התרבות והספורט והוועדה לזכויות הילד של הכנסת, שונו כמה מסעיפי המכרז, לרבות הסעיפים המתייחסים למספר שעות ההוראה שלהן זכאי תלמיד חולה ומספר השעות השנתי הכולל שניתן לתוכנית.

⁹⁶ חיה הראל, הממונה על חינוך לילדים חולים, אגף לחינוך מיוחד, משרד החינוך, שיחת טלפון, 6 בדצמבר 2015.

⁹⁷ אבי גנון, מנכ"ל "קדימה מדע", מכתב, 13 בדצמבר 2015.



והתערבותם של יושב-ראש ועדת החינוך ויושב-ראש הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, שונו חלק מתנאי המכרז.⁹⁸ כמו כן, הוסכם בין משרד החינוך לעמותת תללי"ם כי העמותה תמשיך להעניק את השירות עד 1 בינואר 2015.⁹⁹ עמותת תללי"ם לא ניגשה למכרז, ובאוקטובר 2015 נבחר זכיין חדש למתן השירות – חברת "קדימה מדע" של "אורט ישראל". החברה התחייבה בפני יושב-ראש ועדת החינוך לפעול לשמירת הרציפות הטיפולית והחינוכית של הילדים ולעשות את מרב המאמצים לקלוט את המורים שהועסקו על-ידי עמותת תללי"ם ולהמשיך להעסיקם.¹⁰⁰ בפועל התגלו קשיים רבים בהעברת השירות מעמותת תללי"ם ל"קדימה מדע". הורים לתלמידים שקיבלו שירותי חינוך מעמותת תללי"ם טענו כי "קדימה מדע" אינה מספקת שירותי חינוך לילדיהם או ששירותי החינוך שהיא מספקת אינם תואמים את הצרכים ואת הרמה שהיו מורגלים בה. מנגד, נציגי משרד החינוך ו"קדימה מדע" טענו כי עמותת תללי"ם נמנעה מלבצע חפיפה עם "קדימה מדע", והמידע שהעבירה לה לגבי תלמידים הנזקקים לשירות הגיע באיחור והיה חלקי ובלתי מדויק. בסיכום הדיון קרא יושב-ראש הוועדה למשרד החינוך ול"קדימה מדע" לשפר מייד את רמת השירות ולוודא כי כל ילד יקבל את המגיע לו על-פי חוק.¹⁰¹

לדברי מר אבי גנון, מנכ"ל "קדימה מדע", "קדימה מדע" החלה להפעיל את השירות בינואר 2015 ללא מהלך חפיפה מסודר מהזכיין היוצא, כנדרש במכרז, וכתוצאה מכך נאלצה, בסיוע משרד החינוך, להקדיש זמן רב למיפוי ולאיתור של הנתונים על התלמידים שקיבלו את השירות מן הזכיין הקודם. עד דצמבר 2015 העניקה "קדימה מדע" שירות לכ-3,500 תלמידים חולים מהחינוך הרגיל והחינוך המיוחד, ובמועד הגשת מסמך זה מקבלים שעות הוראה מן העמותה כ-1,000 תלמידים. ב"קדימה מדע" מועסקים כ-450 אנשי מקצוע ובהם מורים, סיעות, מטפלים פארה-רפואיים ואנשי מטה. כ-70% מן המורים שהועסקו על-ידי הזכיין הקודם נקלטו על-ידי "קדימה מדע" ומועסקים על-ידה. מר גנון ציין כי העמותה פועלת בשקיפות מלאה ובשיתוף פעולה עם משרד החינוך, הורי התלמידים החולים, המורים, צוותי בתי-הספר וצוותי המתי"אות, ומעניקה את השירות בהתאם לחוק ולדרישות המכרז.¹⁰²

⁹⁸ ראו דיון משותף של ועדת החינוך, התרבות והספורט והוועדה לזכויות הילד של הכנסת, יישום חוק חינוך חניס לילדים חולים, התשס"א-2001 – נוכח המכרז החדש 14 ביולי 2015, וכן: משרד החינוך, אגף רכש, מכרזים והתקשרויות, מכרז מס' 24/6.2014: הפעלת שירותי חינוך לילדים חולים בביתם, סיכום תשובות לשאלות שהגיעו עד לתאריך 3 ביולי 2014, 20 באוגוסט 2014.

⁹⁹ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון – משרד החינוך), התשע"ג-2013 – שירותי תמיכה לילדים חולים (תללי"ם), 12 באוגוסט 2014.

¹⁰⁰ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון – משרד החינוך), התשע"ג-2013 – שירותי תמיכה לילדים חולים (תללי"ם), 27 באוקטובר 2014.

¹⁰¹ דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, טיפול ולימוד לילדים חולים, 13 ביולי 2015.

¹⁰² אבי גנון, מנכ"ל "קדימה מדע", מכתב, 13 בדצמבר 2015.



נספח 1: תקציב החינוך המיוחד לפי תקנות, 2014, 2015 ו-2016 (במיליוני ש"ח)¹⁰³

2014	2015	2016	שם תקנה	שם תקנה	שם תקנה
שם תקנה	ביצוע	שם תקנה	שם תקנה	שם תקנה	שם תקנה
חינוך מיוחד יסודי תקן	1,983,643	שעות במוסדות תקן	2,464,010	שעות תקן במוסדות	2,522,752
שילוב ילדים בחינוך הרגיל	909,644	סל שעות שילוב	974,686	סל שעות שילוב	990,072
סייעות טיפוליות	756,743	סייעות טיפוליות	914,773	סייעות טיפוליות	936,448
חינוך מיוחד בחט"ב	271,768	שעות במוסדות תקן	216,495	שעות תקן במוסדות	219,803
שעות תקן חנ"מ מוסדות	269,521	ליווי הסעות בחינוך	197,068	שעות תקן במוסדות	199,673
ליווי הסעות בחינוך	190,002	שעות במוסדות תקן	184,681	ליווי הסעות בחינוך	169,810
גני-ילדים מיוחד	129,259	גני-ילדים מיוחד	140,111	גני-ילדים מיוחד	138,632
חופשות מיוחד	104,812	הארכת שנת הלימודים	125,899	הארכת שנת הלימודים	128,908
שירותים נלווים פארה-רפואיים	100,473	שירותים נלווים פארה-רפואיים	76,677	שירותים נלווים פארה-רפואיים	79,940
הזנה במסגרת יום חינוך ארוך	69,819	הזנה בחינוך המיוחד	71,327	הזנה בחינוך המיוחד	71,327
פעולות העשרה בחופש	51,109	פעולות העשרה לתלמידים	50,953	גידול טבעי	66,274
אספקת שירותים רפואיים	41,919	שעות במוסדות תקן	45,489	פעולות העשרה לתלמידים	49,932
שעות תקן חנ"מ מוסדות	41,114	שירותים רפואיים	42,624	סל שילוב בחטיבה עליונה	47,494
מרכזי תמיכה אזוריים	35,061	ציוד מיוחד לחינוך	39,699	שעות תקן במוסדות	44,856
שילוב ילדי גן-	26,132	שירותים נלווים	37,254	שירותים רפואיים	43,903
שעות תקן חנ"מ מוסדות	23,443	מרכזי תמיכה אזוריים	36,507	ציוד מיוחד לחינוך	39,699
סיוע לתלמידים מרותקים	23,305	סיוע לתלמידים מרותקים	28,817	שירותים נלווים	36,648
שילוב בחטיבה העליונה -	22,109	סל שילוב בחטיבה עליונה	28,661	מרכזי תמיכה אזוריים	36,121
חופשות חנ"מ במוכרים -	18,282	הארכת שנת הלימודים	24,359	סיוע לתלמידים מרותקים	31,620

¹⁰³ נתוני תקציב 2015 ו-2016 נתקבלו מנעה היימן, רכזת חינוך, אגף התקציבים במשרד האוצר. נתונים ביצוע לשנת 2014 מתוך קובץ תקציב וביצוע 2014 באתר www.data.gov.il.



24,100	הארכת שנת הלימודים	23,140	שיעורי עזר לתלמידים	17,887	סייעות טיפוליות בחינוך
23,603	שיעורי עזר לתלמידים	21,624	סייעות טיפוליות בחינוך	15,770	שירותים רפואיים
21,124	סייעות טיפוליות בחינוך	19,364	הארכת שנת הלימודים	15,303	מרכזי תמיכה – אזורים
19,159	הארכת שנת הלימודים	12,288	מרכזי אחזקת תמיכה	13,396	שיעורי עזר לתלמידים
14,785	אחזקת מרכזי תמיכה	11,897	שירותים רפואיים	12,457	שירותים נלווים
12,350	השתתפות במשרד הרווחה –	10,850	השתתפות במשרד הרווחה –	11,783	השתתפות במשרד העבודה
12,254	שירותים רפואיים	8,321	שירותים רפואיים	4,830	פעולות העשרה לתלמידים
8,860	יישום חוק השילוב	6,041	פעולות החינוך המיוחד	4,732	חופשות חינוך מיוחד
8,488	שירותים רפואיים	4,929	הארכת שנת הלימודים	3,872	שירותים רפואיים
7,650	פעולות החינוך המיוחד	1,380	תשלומים לחברי ועדות	2,019	ציוד מיוחד לחינוך
4,876	הארכת שנת הלימודים	1,324	השתתפות במשרד הרווחה	1,721	פעולות החינוך המיוחד
1,421	תשלומים לחברי ועדות	447	קניית שירותים עבור	1,443	חופשות חנ"מ – במוכרים
1,324	השתתפות במשרד הרווחה	282	גמול ליווי טיולים	1,324	השתתפות במשרד העבודה
460	קניית שירותים	282	גמול ליווי טיולים	1,158	תשלומים לחברי ועדות
288	גמול ליווי טיולים	110	קניית שירותים	948	קניית שירותים בבתי-ספר
288	גמול ליווי טיולים			878	רכישת עזרים
110	קניית שירותים עבור			279	גמול ליווי טיולים
				272	גמול ליווי טיולים
				110	קניית שירותים בבתי-ספר
6,015,052		5,822,369		5,178,340	סה"כ



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

נספח 2: מאפייני הלימוד במוסדות החינוך המיוחד

טבלה 1: שעות תקן כלליות (לא כולל שעות חינוך, ניהול וייעוץ חינוכי)

במוסדות החינוך המיוחד – שעות כיתה מלאה¹⁰⁴

חטיבת ביניים	כיתו ת ו'–ט'	כיתו ת ה'	כיתו ת ד'	כיתו ת ג'	כיתו ת א'–ב'	גן חינוך מיוחד *	
57	57	57	57	57	57	45	אוטיסטים/PDD קשים
51	51	51	51	51	51	40	ילדים עם הפרעות נפשיות קשות
41	41	41	41	41	41	33/3 4	חירשים/כבדי שמיעה רב-בעייתיים
41	41	41	41	41	41	33/3 4	עיוורים/לקויי ראייה רב-בעייתיים
41	41	41	41	41	41	33/3 4	ילדים עם פיגור בינוני רב-בעייתי
41	41	41	41	41	41	33/3 4	משותקי מוחין ובעלי נכויות פיזיות קשות
41	41	41	41	41	41	33/3 4	ילדים עם פיגור קשה/עמוק סיעודיים
41	41	41	41	41	41	33/3 4	ילדים עם פיגור בינוני מורכב
37	35	33	33	35	32	27	חולים בבתי-חולים רגילים
37	35	33	33	35	32	27	ילדים עם פיגור קל רב-בעייתי (בתי-ספר לחינוך מיוחד)
37	35	33	33	35	32	27	ילדים עם הפרעות התנהגותיות/רגשיות קשות
37	35	33	33	35	32	27	לקויי למידה רב-בעייתיים
37	35	33	33	35	32	27	מעוכבי התפתחות
37	35	33	33	35	32	27	מעוכבי שפה
35	31	31	31	31	30	27	ילדים עם פיגור קל רב-בעייתי

* בשעות גן-ילדים לא נכללות שעות העבודה ביום שישי, המוקצות לגן ממקור אחר.

¹⁰⁴ חוזר מנכ"ל משרד החינוך [תשסד/4\(א\)1.2](#), הקצאת שעות תקן ממקורות החינוך המיוחד, 1 בדצמבר 2003. השעות השבועיות המוצגות הן בעבור "כיתה מלאה". לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך [נח/8\(ב\)](#), נוהל אישור כיתות בחינוך מיוחד, 1 באפריל 1998. "כיתה מלאה" – מספר התלמידים בפועל בכיתה, הכפוף למספר התלמידים המזערי והמרבית (כפי שמצוין בחוזר). "כיתה חסרה" – כיתה שבה מספר התלמידים הוא מתחת למספר התלמידים המזערי בכיתה מלאה. המפקח על החינוך המיוחד יאשר "כיתה חסרה" רק לאחר שימוצו אפשרויות השיבוץ של התלמידים בכיתות מלאות.



הכנסת

טבלה 2: שעת סיום¹⁰⁵ יום הלימודים במסגרות החינוך המיוחד¹⁰⁶

סוג הכיתה		גני חינוך מיוחד		בתי-ספר לחינוך מיוחד		כיתות חינוך מיוחד בבתי-ספר של החינוך הרגיל	
ימים א'-ה'	יום ו'	ימים א'-ה'	יום ו'	ימים א'-ה'	יום ו'	ימים א'-ה'	יום ו'
אוטיסטים/PDD קשים	16:45	12:45	16:45	12:45	16:45	16:45	12:45
ילדים עם הפרעות נפשיות קשות	16:00	12:45	16:00	11:50	16:00	--	--
חירשים/כבדי שמיעה רב-בעייתיים	14:30	12:45	14:30	11:50	14:30	12:45	11:50
עיוורים/לקויי ראייה רב-בעייתיים	14:30	12:45	14:30	11:50	14:30	12:45	11:50
ילדים עם פיגור בינוני רב-בעייתי	14:30	12:45	14:30	11:50	14:30	14:30	11:50
משותקי מוחין וילדים עם נכויות פיזיות קשות	14:30	12:45	14:30	11:50	14:30	14:30	11:50
ילדים עם פיגור קשה/עמוק סיעודיים	14:30	12:45	14:30	11:50	14:30	14:30	11:50
ילדים עם פיגור בינוני מורכב	14:30	12:45	14:30	11:50	14:30	14:30	11:50
חולים בבתי-חולים רגילים	13:20	12:45	13:20	11:50	12:45	--	--
ילדים עם פיגור קל רב-בעייתי	13:20	12:45	13:20	11:50	12:45	12:45	11:50
ילדים עם הפרעות התנהגותיות/רגשיות קשות	13:20	12:45	13:20	11:50	12:45	12:45	11:50
לקויי למידה רב-בעייתיים	13:20	12:45	13:20	11:50	12:45	12:45	11:50
מעוכבי התפתחות	13:20	12:45	13:20	11:50	12:45	12:45	11:50
מעוכבי שפה	13:20	12:45	13:20	--	--	12:45	11:50

טבלה 3: מספר התלמידים המזערי והמרבית בכיתות לחינוך מיוחד¹⁰⁷

מספר תלמידים בכיתת חינוך מיוחד בבית ספר לחינוך רגיל		מספר תלמידים בכיתת חינוך מיוחד בבית-ספר לחינוך מיוחד ובגן-ילדים לחינוך מיוחד		
מספר תלמידים מזערי ומרבי בכיתה חסרה	מספר תלמידים מזערי ומרבי בכיתה מלאה	מספר תלמידים מזערי ומרבי בכיתה חסרה	מספר תלמידים מזערי ומרבי בכיתה מלאה	
11-9	14-12	--	--	מנת משכל גבולית, רב-בעייתי
11-9	14-12	7	12-8	פיגור קל רב-בעייתי
7-6	12-8	7-6	10-8	פיגור בינוני רב-בעייתי
5	8-6	5	8-6	פיגור בינוני מורכב
5	8-6	5	8-6	פיגור קשה/עמוק/סיעודיים
5	12-6	5	10-6	הפרעות התנהגותיות/רגשיות קשות
4	8-5	4	8-5	אוטיסטים
--	--	4	8-5	הפרעות נפשיות קשות
7	14-8	7	12-8	לקויי למידה רב-בעייתיים
5	10-6	5	10-6	משותקי מוחין ובעלי נכויות פיזיות קשות
5	10-6	5	10-6	חירשים/כבדי שמיעה
5	10-6	5	10-6	עיוורים/לקויי ראייה
7	12-8	7	10-8	מעוכבי התפתחות
7	12-8	7	10-8	מעוכבי שפה
--	--	11	20-12	חולים בבתי-חולים רגילים

¹⁰⁵ כל שעה בטבלה היא "עד שעה זו לפחות".

¹⁰⁶ חוזר מנכ"ל משרד החינוך נח/9(א), [שעות הלימוד במסגרות החינוך המיוחד](#), ה' באייר התשנ"ח, 1 במאי 1998.

¹⁰⁷ חוזר מנכ"ל משרד החינוך נח/8(ב), [נוהל אישור כיתות בחינוך מיוחד](#), ה' בניסן התשנ"ח, 1 באפריל 1998.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טבלה 4: מספר השעות השבועיות של טיפולים פארה-רפואיים – ממוצע לתלמיד לפי סוג כיתה¹⁰⁸

מספר שעות שבועיות ממוצע לתלמיד					סוג המסגרת	סוג הכיתה
כיתות ט' ומעלה	כיתות ז'-ח'	כיתות ד'-ו'	כיתות א'-ג'	גן לחינוך מיוחד		
1.9	2.9	2.9	2.9	--	כיתות לחינוך מיוחד בבית-ספר רגיל	פיגור בינוני מורכב
1.9	2.9	2.9	2.9	3.4	בית-ספר לחינוך מיוחד	
מטופלים באמצעות סל שילוב					כיתות לחינוך מיוחד בבית-ספר רגיל	פיגור קל רב-בעייתי
0.9	0.9	0.9	1.4	2.4	בית-ספר לחינוך מיוחד	
0.9	1.4	1.9	1.9	--	כיתות לחינוך מיוחד בבית-ספר רגיל	פיגור בינוני רב-בעייתי
0.9	1.4	1.9	1.9	2.9	בית-ספר לחינוך מיוחד	
1.9	2.9	2.9	2.9	--	כיתות לחינוך מיוחד בבית-ספר רגיל	פיגור קשה/עמוק/סיעודי
1.9	2.9	2.9	2.9	3.4	בית-ספר לחינוך מיוחד	
מטופלים באמצעות סל שילוב					כיתות לחינוך מיוחד בבית-ספר רגיל	הפרעות התנהגותיות, ת, רגשיות
0.9	0.9	0.9	1.4	2.4	בית-ספר לחינוך מיוחד	
2.9	2.9	2.9	2.9	--	כיתות לחינוך מיוחד בבית-ספר רגיל	אוטיזם/DD קשה
2.9	2.9	2.9	2.9	3.4	בית-ספר לחינוך מיוחד	
1.9	1.9	1.9	1.9	--	כיתות לחינוך מיוחד בבית-ספר רגיל	עיוור/ים/כבדי ראייה
1.9	1.9	1.9	1.9	2.9	בית-ספר לחינוך מיוחד	
מטופלים באמצעות סל שילוב					כיתות לחינוך מיוחד בבית-ספר רגיל	מעוכבי התפתחות
--	--	--	1.4	2.4	בית-ספר לחינוך מיוחד	
מטופלים באמצעות סל שילוב					כיתות לחינוך מיוחד בבית-ספר רגיל	מעוכבי שפה
--	--	--	1.4	2.4	בית-ספר לחינוך מיוחד	
--	--	--	--	--	כיתות לחינוך מיוחד בבית-ספר רגיל	חולים בבתי-חולים
0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	בית-ספר לחינוך מיוחד	

¹⁰⁸ חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"א/8, יישום חוק החינוך המיוחד: שירותים פארה-רפואיים לתלמידים במסגרות החינוך המיוחד, כ"ו באדר ב' תש"ס, 2 באפריל 2000.





הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מטופלים באמצעות סל שילוב					כיתות לחינוך מיוחד בבית- ספר רגיל	מנת משכל גבולית
2.4	2.4	2.4	2.4	2.9	בית-ספר לחינוך מיוחד	הפרעות נפשיות
מטופלים באמצעות סל שילוב					כיתות לחינוך מיוחד בבית- ספר רגיל	לקויי למידה רב בעייתיים
0.9	0.9	0.9	1.4	2.4	בית-ספר לחינוך מיוחד	שיתוק מוחין/נכות פיזית קשה
2.9	2.9	2.9	2.9	--	כיתות לחינוך מיוחד בבית- ספר רגיל	
2.9	2.9	2.9	2.9	3.4	בית-ספר לחינוך מיוחד	
2.9	2.9	2.9	2.9	--	כיתות לחינוך מיוחד בבית- ספר רגיל	חירשים/כ בדי שמיעה
2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	בית-ספר לחינוך מיוחד	

