



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

יישום "חוק השילוב" בשנת הלימודים תש"ע

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט

כתיבה: יובל וורגן

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ג בכסלו תש"ע

30 בנובמבר 2009

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, והוא עוסק ביישום הוראות החוק בנוגע לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל (חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, הפרק העוסק בשילוב, אשר נהוג לכנותו "חוק השילוב").

החוק קובע כי ילד עם צרכים מיוחדים אשר ועדת שילוב מוסדית החליטה על זכאותו לשילוב זכאי לתוספת של הוראה ולימוד וכן לשירותים מיוחדים. על-פי החוק, שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, יקבע לכל שנת לימודים את מספר הזכאים לשילוב.

מן המסמך עולים, בין השאר, הממצאים האלה:

- בשנת לימודים זו לומדים במערכת החינוך כ-80,000–85,000 תלמידים עם צרכים מיוחדים המקבלים שירותי חינוך מיוחד בכיתות רגילות (נהוג לכנותם "תלמידים משולבים"), במסגרת תוכנית השילוב; לעומת זאת, כ-62,000 תלמידים לומדים במסגרות החינוך המיוחד.
- ככלל, בחמש השנים האחרונות יש התקדמות ניכרת, אף שהיא הדרגתית, ביישום חוק השילוב על-ידי משרד החינוך. מתשובות המשרד על פניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת במהלך השנים עולה תמונה של יישום מובנה ושיטתי.
- עם זאת, עקב מגבלות תקציביות טרם הורחב יישום החוק במידה הנדרשת על-פי הערכתו המקצועית של האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך. כמו כן, ארגונים העוסקים בזכויות ילדים עם צרכים מיוחדים מעלים גם כיום טענות שונות על אופן יישום החוק ועל היקף יישומו.
- זה שנים שמשרד החינוך קובע את הקצאת שעות השילוב למוסדות החינוך הרגילים לפי שיעור קבוע ממספר התלמידים הכולל בכל מוסד ולא לפי מספר התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים וחומרת לקויותיהם.
- המפתח הסטטיסטי להקצאת שעות שילוב הוא כיום 5.4% מכלל התלמידים במוסד חינוכי מסוים ו-1.85 שעות שבועיות לתלמיד. ההקצאה של 1.85 שעות שילוב שבועיות לתלמיד (חישוב זה של ההקצאה מכונה "הקצאה סטטיסטית" וכך תכונה הקצאה זו להלן) מוגדרת על-ידי משרד החינוך ההקצאה המינימלית המאפשרת סיוע רצוף ומועיל.
- להערכת משרד החינוך, המתבססת בין היתר על מחקרים מהעולם, שיעור התלמידים בחינוך הרגיל הנזקקים לשירותי חינוך מיוחד גדול יותר משיעור התלמידים המקבלים בפועל שירותים אלה. עם זאת, בתקציב העומד לרשות המשרד כיום אפשר להקצות את ההקצאה המינימלית רק ל-5.4% מהתלמידים.
- נוסף על ההקצאה האמורה, משרד החינוך מקצה כיום שעות שילוב כתוספת דיפרנציאלית לכ-7,600 תלמידים בגני-ילדים, בבתי-ספר יסודיים, בחטיבות-ביניים ובחטיבות עליונות שיש להם לקויות קשות ומורכבות ששכיחותן באוכלוסייה נמוכה.
- עד שנת תשס"ח לא הקצה משרד החינוך שעות שילוב לבתי-ספר תיכוניים, בשל מגבלה תקציבית. בשנת הלימודים תשס"ט החל המשרד להקצות שעות שילוב בהקצאה סטטיסטית חלקית לכיתות ט' וכן שעות שילוב בהקצאה דיפרנציאלית לכיתות החטיבה העליונה.
- בשנים תשס"ה–תש"ע העביר משרד האוצר למשרד החינוך תוספות תקציביות בסך כולל של 260 מיליון ש"ח לשם יישום החוק (בסכום זה נכללות תוספות למימון הגידול הטבעי;



- **התוספת התקציבית ליישום החוק בשנת הלימודים תש"ע היא 30 מיליון ש"ח, בדומה לתוספת התקציבית שניתנה בשנים תשס"ט ותשס"ח. זוהי השנה האחרונה בתוכנית הפריסה הרב-שנתית שצוינה לעיל. לפיכך, יש כיום אי-בהירות בעניין המשך התקצוב להרחבת יישומו של חוק השילוב בשנות הלימודים הבאות.**

- **על-פי נתוני האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך, התוספות התקציביות שניתנו לשם יישום החוק עד כה אינן מאפשרות את השלמת יישומו.**

להרחבת היישום נדרשת כיום תוספת תקציבית של כ-185 מיליון ש"ח, לצורך הקצאה סטטיסטית של שעות שילוב לכיתות י-י"ב ולהשלמת ההקצאה הסטטיסטית לכיתות ט'. כמו כן, נדרשת תוספת תקציב להמשך תהליך השוואת תקצובם של תלמידים עם לקויות קשות ומורכבות המשולבים בחינוך הרגיל לתקצובם של תלמידים עם לקויות דומות בחינוך המיוחד.

- **בספטמבר 2007 מינתה שרת החינוך לשעבר חה"כ יולי תמיר ועדה ציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל, בראשות השופטת בדימוס דליה דורנר (להלן: ועדת דורנר). ועדה זו נועדה לבחון את מכלול ההיבטים של שירותי החינוך המיוחד, הן במסגרות החינוך המיוחד והן בתוכנית השילוב. הוועדה הגישה את הדוח הסופי על עבודתה בינואר 2009.**

המלצותיה העיקריות של ועדת דורנר בתחומים שבענייניו של מסמך זה הן אימוץ הסדר חדש של השמה ותקצוב, אשר במרכזו בחירה של ההורים במסגרת החינוכית הרצויה ותקצוב בשיטה של "התקציב הולך אחרי הילד", ואפיון של הצרכים המיוחדים על-פי התפקוד של כל תלמיד ותלמיד ולא רק על-פי סוג הלקות.

שרת החינוך הקודמת, חה"כ יולי תמיר, אימצה את המלצותיה של הוועדה, אולם זמן קצר לאחר מכן התקיימו בחירות ובעקבותיהן נערכו חילופי שרים. שר החינוך הנוכחי, חה"כ גדעון סער, החליט על הקמת ועדה פנימית של משרד החינוך לבחינת המלצות דוח דורנר והאפשרות ליישומן; ועדה זו יושבת כיום על המדוכה.



מבוא

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, והוא עוסק ביישום הוראות החוק בנוגע לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל. זהו מסמך עדכון למסמכים קודמים, שהוכנו במרכז המחקר והמידע של הכנסת ביולי 2006 ובמאי 2007. במסמך מוצגים נתונים על יישום החוק בשנת הלימודים הנוכחית, תש"ע (2009/10), ובשנים שקדמו לה. כן מוצגים בו נתונים על התוספות התקציביות שמשרד החינוך דורש לשם השלמת יישום החוק, סקירה תמציתית של ההמלצות הרלוונטיות מתוך דוח הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד וכמה סוגיות שמעלים ארגונים העוסקים בזכויות הורים ותלמידים עם צרכים מיוחדים.¹

1. חוק השילוב – רקע

ב-13 בנובמבר 2002 התקבל בכנסת תיקון מס' 7 לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988. תיקון זה הוסיף לחוק את פרק ד'1: "שילוב ילד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל". פרק זה מכונה "פרק השילוב", ואת התיקון האמור נהוג לכנות "חוק השילוב".

להלן עיקרי התיקון (ההדגשות אינן במקור):

- שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, יקבע תוכנית לשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים; בתוכנית יפורט גם אופן הקצאת המשאבים למוסדות החינוך הרגילים.
- במוסד חינוך רגיל תפעל ועדת שילוב, שתפקידה לקבוע את הזכאות לשילוב של תלמיד עם צרכים מיוחדים, בהתאם לתוכנית השילוב.
- ילד עם צרכים מיוחדים אשר ועדת שילוב החליטה על זכאותו זכאי לתוספת של הוראה ולימוד וכן לשירותים מיוחדים.
- על-פי החוק, שירותים מיוחדים הם עזרים מסייעים, שירותי סיוע, שירותים פסיכולוגיים, שירותים פארה-רפואיים וכל שירות אחר ששר החינוך קבע בצו, בהתייעצות עם שר הבריאות או עם שר הרווחה.
- בכל מוסד חינוך רגיל תיקבע תוכנית חינוכית יחידנית לכל תלמיד שחוק השילוב חל עליו.

על-פי סעיף 7(ה) לחוק חינוך מיוחד, שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, יקבע לכל שנת לימודים את מספר הזכאים לשילוב, דהיינו מספר הזכאים לתוספת הוראה ולימוד ולשירותים מיוחדים לפי פרק השילוב.

יצוין כי הנחיות משרד החינוך אשר ליישום תוכנית השילוב ובכללן ההנחיות להקצאת שירותי הסיוע מפורטות בחוזר מנכ"ל המוקדש לנושא זה.² חוזר זה קובע, בין היתר, כי זכאות לתמיכה של סייעת במסגרת תוכנית השילוב נקבעת על-פי סוג הלקות של התלמיד ורמת התפקוד של התלמיד. משרד החינוך הגדיר ארבע רמות תפקוד של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל; הזכאות

¹ להרחבה בנושאים האלה: אוכלוסיית הילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך, מדיניות משרד החינוך ליישום חוק השילוב (עד שנת תשס"ו), טענות ארגונים בנוגע לאופן יישום החוק והחלטות שהתקבלו בדיונים קודמים בנושא בבית-המשפט העליון ובכנסת, ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יישום "חוק השילוב" – תמונת מצב, כתב יובל וורגן, 30 ביולי 2006, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01529.pdf>.

² חוזר מנכ"ל תשס"ח/3(ד), תוכנית השילוב במסגרות החינוך הרגיל, נובמבר 2007.



1.1. נתונים

על-פי נתוני משרד החינוך, בשנת לימודים זו (תש"ע) כ-142,000–147,000 תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחד, על-פי החלוקה הזאת:⁴

- כ-62,000 תלמידים במסגרות חינוך מיוחד;
- כ-80,000–85,000 תלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים במסגרות חינוך רגילות (הערכה; עדיין אין נתונים מדויקים לשנה זו).

2. שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל – רקע⁵

עד לשנת הלימודים תשס"ה, שבה התקבלה לראשונה תוספת תקציבית ליישום חוק השילוב, הנהיג משרד החינוך תוכנית שילוב שיזם האגף לחינוך מיוחד. על-פי תוכנית זו תוקצבו כ-8% מהתלמידים בחינוך הרגיל בשעת שילוב שבועית אחת לתלמיד.

קבלתו של חוק השילוב חייבה את משרד החינוך לשנות את תוכנית השילוב האמורה ולהתאימה לדרישות החוק. נדרשו שני שינויים עיקריים:

- **החלת תוכנית השילוב על כלל התלמידים הזכאים לכך על-פי החוק** (לא כולם נכללו בתוכנית השילוב שקדמה לחוק), ובהם:
 - גילאי 3–4 בגני טרום-חובה שחל עליהם צו לימוד חובה;
 - תלמידים בגני-ילדים ובבתי-ספר יסודיים מוכרים שאינם רשמיים;
 - תלמידים בחטיבות העליונות.
- **נקיטת "מודל משולב" להקצאת משאבי השילוב** – קביעת מפתח סטטיסטי להקצאת שעות שילוב לכלל התלמידים ולהקצאה הדיפרנציאלית לחלק מהתלמידים (ראו פירוט להלן).

על-פי החוק, אלה השירותים הניתנים בתוכנית השילוב:

- שירותי הוראה ולימוד, הניתנים על-ידי מורים לחינוך מיוחד;

³ להרחבה ראו גם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סיעות לילדים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך – מסמך עדכון, כתב יובל וורגן, 28 ביוני 2009, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02297.pdf>.

⁴ רות פן, מנהלת האגף לחינוך מיוחד, וסמדר מליחי, מפקחת ארצית וממונה על השילוב, האגף לחינוך מיוחד, משרד החינוך, דואר אלקטרוני, 25 בנובמבר 2009.

⁵ משרד החינוך – האגף לחינוך מיוחד, תוכנית השילוב במסגרות החינוך הרגיל לתלמידים עם צרכים מיוחדים בכיתות רגילות – עקרונות, יישום והרחבת התוכנית התקציבית, פברואר 2007.



- שירותים מיוחדים, הניתנים על-ידי עובדים פארה-רפואיים, פסיכולוגים וסייעות.

3. תוכנית השילוב ותקצובה כיום⁶

משרד החינוך קובע את הקצאת שעות השילוב למוסדות החינוך הרגילים לפי שיעור קבוע ממספר התלמידים הכולל בכל מוסד ולא לפי מספר התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים וחומרת לקויותיהם. שעות השילוב מוקצות למוסד החינוכי ולא ניתנות בהקצאה אישית לתלמיד.

ככלל, הקצאת שעות השילוב נעשית בשתי דרכים עיקריות:

הקצאה סטטיסטית

המפתח הסטטיסטי להקצאת שעות השילוב הוא כיום 5.4% מכלל התלמידים במוסד חינוך מסוים ו-1.85 שעות שבועיות לתלמיד⁷. החישוב מבוסס על החלטת משרד החינוך שהקצאה של 1.85 שעות שילוב שבועיות לתלמיד היא ההקצאה המינימלית המאפשרת סיוע רצוף ומועיל.

יצוין כי להערכת משרד החינוך, שיעור התלמידים הנזקקים לשירותי החינוך המיוחד בחינוך הרגיל גבוה יותר משיעור התלמידים המקבלים כיום הקצאת שעות שילוב (בעבר העריך המשרד כי שיעור זה עומד על 8% מהתלמידים; בצד זאת, ההקצאה הסטטיסטית לכל תלמיד היתה אז נמוכה יותר ועמדה על שעה שבועית אחת בלבד). הערכה זו מתבססת בין היתר על מחקרים מהעולם, אשר הראו כי שיעור התלמידים בעלי לקויות שונות ששכיחותן באוכלוסייה גבוהה הוא 15%–20% מכלל התלמידים. עם זאת, בתקציב העומד לרשות המשרד כיום אפשר להקצות את ההקצאה המינימלית האמורה רק ל-5.4% מהתלמידים⁸.

תוספת דיפרנציאלית

נוסף על ההקצאה הסטטיסטית האמורה, בשנת הלימודים תשס"ו החל משרד החינוך להקצות שעות שילוב גם כתוספת דיפרנציאלית לתלמידים בגני-ילדים, בבתי-ספר יסודיים ובחטיבות-ביניים שיש להם לקויות קשות ומורכבות. באותה שנה התוספת היתה בין 1 ל-2.7 שעות שבועיות לתלמיד. בשנת הלימודים תשס"ז הרחיב משרד החינוך את ההקצאה הדיפרנציאלית, וקבע 2.03 שעות שבועיות לתלמידים הלוקים באוטיזם, בשיתוק מוחין או בפגור בינוני, תלמידים שיש להם הפרעות נפשיות ותלמידים חירשים – כחלק ממהלך להשוואת הקצאה זו להקצאה הדיפרנציאלית לתלמידים עיוורים (2.7 שעות שבועיות). בשנת הלימודים תשס"ח הסתיים תהליך השוואת ההקצאות האמור ומאז משרד החינוך מקצה 2.7 שעות שבועיות לכל התלמידים שיש להם לקויות קשות ומורכבות כמפורט לעיל – כ-7,600 במספר בשנת לימודים זו.

⁶ אם לא צוין אחרת, המידע בפרק זה מבוסס על: רות פן, מנהלת האגף לחינוך מיוחד, וסמדר מליחי, מפקחת ארצית וממונה על השילוב, האגף לחינוך מיוחד, משרד החינוך, דואר אלקטרוני, 25 בנובמבר 2009.

⁷ בשנת הלימודים תשס"ה נקבע מפתח סטטיסטי של 6% מכלל התלמידים, אולם בתשס"ו הוא הורד ל-5.4%, כדי לאפשר את ההקצאה הדיפרנציאלית, המפורטת בהמשך.

⁸ עמדת משרד החינוך כפי שנמסרה למרכז המחקר והמידע של הכנסת והוצגה במסמך, ישום "חוק השילוב" – תמונת מצב, כתב יובל וורגן, 30 ביולי 2006, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01813.pdf>; סמדר מליחי, מפקחת ארצית וממונה על השילוב, האגף לחינוך מיוחד, משרד החינוך, שיחת טלפון ודואר אלקטרוני, 29 בנובמבר 2009.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) פרסמה בעבר כי 7.4% מהתלמידים בחינוך היסודי והעל-יסודי הם תלמידים בעלי צרכים מיוחדים; עם זאת, נתון זה כולל תלמידים בעלי צרכים מיוחדים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד. ראו: למ"ס, "תלמידים עם צרכים מיוחדים – תשס"ז 2006/07", הודעה לעיתונות, 3 במאי 2009.



עד שנת תשס"ח לא הקצה משרד החינוך שעות שילוב לבתי-ספר תיכוניים, בשל מגבלה תקציבית. בשנת הלימודים תשס"ט החל המשרד להקצות שעות שילוב בהקצאה סטטיסטית חלקית לכיתות ט' (שעה שבועית אחת לתלמיד) וכן שעות שילוב בהקצאה דיפרנציאלית לכיתות י'–י"ב בחטיבה העליונה.

בנוגע לתקצוב תוכנית השילוב במוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי, בשנת תשס"ה החל משרד החינוך להקצות שעות שילוב לגני-הילדים ולבתי-הספר היסודיים במעמד זה (1.15 שעות שבועיות בבתי-ספר יסודיים ו-1.65 שעות שבועיות בגני-ילדים). בשנת הלימודים תשס"ז השלים המשרד את תהליך השוואת תקצובם של מוסדות אלה לתקצוב המוסדות בחינוך הרשמי, וכיום תוכנית השילוב זהה בשני סוגי המוסדות (דהיינו הקצאה ל-5.4% מהתלמידים, לפי 1.85 שעות שבועיות לתלמיד).

4. תוספות תקציביות ליישום החוק

אחת מנקודות המחלוקת העיקריות העולה במהלך השנים בנוגע ליישום חוק השילוב היא התוספת התקציבית הנדרשת. בהתאם לתוכנית רב-שנתית שגיבש משרד האוצר, משנת הלימודים תשס"ה (2004/05) ניתנת למשרד החינוך תוספת תקציבית ליישום החוק – באותה שנה ניתנה תוספת של 100 מיליון ש"ח ולאחר מכן, מדי שנה בשנה, ניתנה תוספת של 30 מיליון ש"ח (בשנת תשס"ז ניתן במהלך השנה סכום חד-פעמי של 10 מיליון ש"ח נוספים, כלומר סה"כ 40 מיליון ש"ח). התוספות הן לבסיס התקציב של משרד החינוך (כלומר לא מדובר בתוספת חד-פעמית), ועל-פי מידע שמשרד החינוך מסר בעבר למרכז המחקר והמידע, הן נוספות על תקציב של כ-400 מיליון ש"ח שמשרד החינוך הקצה לשילוב עוד לפני החלת החוק. להלן טבלה מסכמת של התוספות התקציביות ליישום חוק השילוב בשנים תשס"ה–תש"ע:

תוספות תקציב ליישום חוק השילוב, תשס"ה–תש"ע (במיליוני ש"ח)

תשס"ה (2004/05)	תשס"ו (2005/06)	תשס"ז (2006/07)	תשס"ח (2007/08)	תשס"ט (2008/09)	תש"ע (2009/10)	סה"כ
100	30	40	30	30	30	260

התוספות התקציביות הנדרשות ליישום מלא של החוק ולוח הזמנים להעברתן אל משרד החינוך נדונו בעבר בכמה עתירות לבג"ץ.⁹ גם ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת דנה בכך, ובאחת מישיבותיה הקודמות בנושא יישום חוק השילוב קבעה כי התוספת בסך 40 מיליון ש"ח שניתנה באותה שנת לימודים (תשס"ז) אינה מספקת, וכי יש להגדילה מייד ל-120 מיליון ש"ח לכל הפחות.¹⁰ שרת החינוך הקודמת, חה"כ יולי תמיר, נדרשה אף היא לנושא וציינה בכמה דיונים שנערכו בכנסת כי התוספת הניתנת ליישום חוק השילוב אינה מספקת.¹¹

⁹ שם.

¹⁰ פרוטוקול מס' 47 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 31 ביולי 2006.

¹¹ פרוטוקול מס' 2 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 22 במאי 2006; פרוטוקול (ללא מספר) מישיבת ועדת הכספים, 25 במאי 2006; "דברי הכנסת", הכנסת ה-17, מושב ראשון, חוב' י"א, עמ' 1789, ישיבה מיום ל' בסיוון התשס"ו (26 ביוני 2006).



4.1. ניצול התוספות התקציביות בשנים תשס"ח-תש"ע

להלן פירוט הפעולות שנקט משרד החינוך לשם הרחבת יישום חוק השילוב בשלוש השנים האחרונות, באמצעות התוספת התקציבית שהתקבלה בשנים אלו: ¹²

תש"ע (2009/10)	תשס"ט (2008/09)	תשס"ח (2007/08)	
30 מיליון ש"ח	30 מיליון ש"ח	30 מיליון ש"ח	תוספת תקציבית
השלמת הקצאה דיפרנציאלית לתלמידי החטיבה העליונה + גידול טבעי – 11 מיליון ש"ח; תוספת משרות סייעת – 12 מיליון ש"ח; הקצאה סטטיסטית חלקית (1 ש"ש ל-5.4% מהתלמידים) לכיתות ט' בתיכונים – 7 מיליון ש"ח.	הקצאה דיפרנציאלית לתלמידי החטיבה העליונה – 6 מיליון ש"ח; תוספת משרות סייעת – 18 מיליון ש"ח; גידול טבעי – 6 מיליון ש"ח.	השלמת השוואתה של ההקצאה הדיפרנציאלית לתלמידים עם לקויות קשות ומורכבות עד ל-2.7 ש"ש לתלמיד – 21 מיליון ש"ח; גידול טבעי – 9 מיליון ש"ח.	פעולות להרחבת יישום החוק

4.2. תוספות תקציביות הנדרשות להמשך יישום החוק

מתשובת האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך על פנייתנו עולה כי התוספות התקציביות ליישום חוק השילוב אשר התקבלו עד כה אינן מאפשרות את השלמת יישום החוק. ¹³

על-פי נתוני האגף, המשך יישום החוק מחייב את השלמת היישום בחינוך העל-יסודי, תוך שמירה על רמת התקצוב הקיימת כיום במסגרות החינוך האחרות. לצורך כך נדרשת כיום תוספת תקציבית של כ-185 מיליון ש"ח להקצאה סטטיסטית של שעות שילוב לכיתות י'-י"ב ולהשלמת ההקצאה הסטטיסטית לכיתות ט'.

נוסף על כך, לטענת האגף לחינוך מיוחד, היות שחוק השילוב לא שינה את הגדרתו של ילד עם צרכים מיוחדים והיות שהחוק מאפשר לילדים עם צרכים מיוחדים שעד לקבלת החוק למדו במסגרות החינוך המיוחד להשתלב בחינוך הרגיל, יותר ויותר תלמידים שרמת תפקודם דומה לזו של תלמידים הלומדים בחינוך המיוחד משולבים בחינוך הרגיל. לפיכך יש להשוות את תקצובם של תלמידים עם לקויות קשות ומורכבות המשולבים בחינוך הרגיל לתקצובם של תלמידים עם לקויות דומות בחינוך המיוחד. גם לשם כך נדרשת תוספת תקציבית בלתי מבוטלת. בעבר העריך משרד החינוך כי נדרשת לכך תוספת של כ-179

¹² רות פן, מנהלת האגף לחינוך מיוחד, וסמדר מליחי, מפקחת ארצית וממונה על השילוב, האגף לחינוך מיוחד, משרד החינוך, דואר אלקטרוני, 25 בנובמבר 2009.

להרחבה בדבר הפעולות שנקט משרד החינוך להרחבת יישום החוק בשנים תשס"ה-תשס"ז ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יישום חוק השילוב – מסמך עדכון, כתב יובל וורגן, 8 במאי 2007, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01813.pdf>

¹³ שם.



אשר לתוספות תקציביות עתידיות, היינו לאחר שנת הלימודים הנוכחית – כיום יש אי-בהירות בעניין המשך התקצוב להרחבת יישומו של חוק השילוב בשנות הלימודים הבאות. מחד גיסא, כלל הגורמים הנוגעים בדבר ממתנינים להכרעה בדבר יישומו של המלצות ועדת דורנר (ראו פירוט בעניין זה להלן), שכן יישום ההמלצות עשוי להפוך את שיטת התקצוב על פיה. מאידך גיסא, התוכנית הרב-שנתית להקצאת תוספות תקציביות ליישום חוק השילוב, כפי שגובשה בעבר על-ידי הממשלה, מסתיימת בשנת הלימודים הנוכחית.

מכל מקום, נראה כי כדי למנוע פגיעה ברמת השירות הניתנת כיום, יש צורך להבטיח שאם יישום המלצותיה של ועדת דורנר לא יחל בשנת הלימודים הבאה, תינתן תוספת תקציבית נוספת אשר תכסה לכל הפחות את הגידול הטבעי במספר התלמידים המקבלים שירותי חינוך מיוחד בתוכנית השילוב, וייתכן שאף מעבר לזה.

5. המלצות הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל (ועדת דורנר)¹⁴

בספטמבר 2007 מינתה שרת החינוך לשעבר חה"כ יולי תמיר ועדה ציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל, בראשות השופטת בדימוס דליה דורנר. ועדה זו נועדה לבחון את מכלול ההיבטים הכרוכים בשירותי החינוך המיוחד, הן במסגרות החינוך המיוחד והן בתוכנית השילוב. בוועדה היו חברים, מלבד השופטת בדימוס דורנר, נציגת משרד החינוך (מנהלת האגף לחינוך מיוחד), נציג משרד האוצר (סגן ראש אגף תקציבים), נציג לשכת עורכי הדין ושני נציגי ארגונים המטפלים בילדים בעלי צרכים מיוחדים. הוועדה הגישה את הדוח הסופי על עבודתה בינואר 2009.

בטרם יפורטו המלצותיה של ועדת דורנר, נציין כי מייד עם הגשת הדוח אימצה השרה לשעבר חה"כ תמיר את המלצות הוועדה והקימה צוות ליישומן. עם זאת, לאחר חילופי השלטון בפברואר 2009, החליט שר החינוך הנוכחי, חה"כ גדעון סער, להקים "ועדה לבחינת דוח דורנר בנושא החינוך המיוחד", בראשות מנכ"לית משרד החינוך לשעבר גבי שלומית עמיחי. ועדה זו נועדה לבחון את אפשרות יישום המלצותיה של ועדת דורנר, תוך התחשבות בהיבטים תקציביים ואחרים, והיא יושבת על המדוכה זה כמה חודשים.

להלן כמה ממסקנותיה והמלצותיה העיקריות של ועדת דורנר:

(1) **השמה ותקצוב – הסדר חדש** – ועדת דורנר קבעה כי יש לשנות מן היסוד את תהליך תקצוב שירותי החינוך המיוחד ואת מתכונת השמתם של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים. שני העקרונות המרכזיים לעיצוב ההסדר הראוי, לפי הוועדה, הם:

א. **בחירת ההורים** – הוועדה המליצה כי ההורים והילד עצמו יבחרו במסגרת החינוכית שבה ילמד, מתוך רצף המסגרות החינוכיות האפשרי, בהתאם למודל של בחירת הורים הנהוג גם במדינות אחרות ובהן מדינות ה-OECD. בצד זאת, הוועדה קבעה כי אין לקבל מצב שבו החלטת ההורים

¹⁴ הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל, דין וחשבון, ירושלים, ינואר 2009, באתר האינטרנט של משרד החינוך, <http://meyda.education.gov.il/files/Owl/Hebrew/Dorner.pdf>, תאריך הכניסה: 25 בנובמבר 2009. רוב המידע שבפרק זה מובא כמעט כלשונו מן התקציר הרשמי של דוח הוועדה, אשר נכתב על-ידי ד"ר יעד רותם.



ב. **תקצוב בשיטת "התקציב הולך אחרי הילד"** – הוועדה מצאה כי שיטת התקצוב הנוכחית קשיחה יתר על המידה, אינה נותנת מענה הולם על הצרכים השונים של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים ולעתים אף גורמת עיוותים ברמת תקצוב של שני ילדים בעלי לקות דומה הלומדים במסגרות חינוך שונות. לפיכך, הוועדה קבעה כי יש להעדיף שיטת תקצוב המבוססת על הקצאת תקציב עבור הילד בעל הצרכים המיוחדים; תקציב זה ייקבע על יסוד אפיון הילד, נוכח לקותו ואופן תפקודו.

על-פי דוח הוועדה, שיטה זו – הנהוגה גם במדינות אחרות – תאפשר ניצול טוב יותר של המשאבים המוקצים לכלל החינוך המיוחד ולשילוב בפרט, והיא אף נתפסת כשיטה שתעודד את השילוב.

(2) **אפיון הצרכים המיוחדים על בסיס התפקוד** – הוועדה קבעה כי בהחלטה על היקף הסיוע לכל ילד בעל צרכים מיוחדים יש להעדיף אמות מידה הקשורות לתפקודו של הילד האמור ולא רק לאבחון הלכות שממנה הוא סובל.

(3) **מקומו של השילוב** – הוועדה קבעה כי "נתהווה פער בין הנכונות הפורמלית של המדינה לאפשר את השילוב ולסייע לילדים המשולבים, לבין המציאות בה ילדים בעלי צרכים מיוחדים והוריהם לעתים חשים כי נמנעת מהם, במישרין או בעקיפין, האפשרות להשתלב בחינוך הרגיל. פער זה נתגלע במידה רבה בעטיו של ההסדר המשפטי הנוכחי שמכתיב חוק החינוך המיוחד".

בהמשך להמלצותיה של הוועדה בדבר תהליך אפיון והשמה חדש, המצריך תיקון של חוק החינוך המיוחד, הוועדה הכינה טיוטת הצעת חוק מתאימה להחלפת החוק הנוכחי. טיוטה זו של הצעת החוק צורפה לדוח הוועדה. יש לציין כי חבר הוועדה מטעם משרד האוצר, מר רביב סובל, סגן הממונה על התקציבים, הסתייג מטיוטה זו של הצעת החוק, בנימוק שאין בה איזונים וסייגים תקציביים מתאימים.

(4) **שירותי סיוע (סוגיית הסייעות)** – ככלל, מדיניות משרד החינוך בנושא שירותי הסיוע היא כי יש להתייחס אל התמיכה באמצעות סייעות כאל חלק ממכלול אינטגרטיבי של תמיכות הניתנות לילדים עם צרכים מיוחדים ולא כאל תמיכה נפרדת העומדת בפני עצמה.

בדוח ועדת דורנר נדונה בהרחבה סוגיית שירותי הסיוע האישיים, הרלוונטית בעיקר למסגרות החינוך המיוחד ולא לשילוב, ובעניין זה צוין כי עמדת משרד החינוך היא שלא רצוי להצמיד סייעות אישית לכל ילד הזקוק לשירותי סיוע אלא יש להעדיף לתת את שירותי הסיוע הדרושים, ככל שניתן, באמצעות הסייעת הכיתתית.

ועדת דורנר החליטה כי אין מקום להתערב במדיניות משרד החינוך בתחום הקצאת שירותי הסיוע, תוך שהיא מסייגת את החלטתה בכך שמדיניות זו תישקל מחדש מעת לעת ובכך שבמסגרות החינוך המיוחד יאושר סיוע אישי צמוד במקרים חריגים המצדיקים זאת.

(5) **הכשרת סייעות והכשרת עובדי הוראה בחינוך הרגיל** – הוועדה קבעה כי על משרד החינוך לדאוג להכשרה מתאימה של הסייעות לתפקידן (משרד החינוך החל לנקוט צעדים בתחום זה – ראו הרחבה



¹⁵. כמו כן, הוועדה סברה כי יש לוודא שעובדי הוראה (כולל מורים מקצועיים) במוסדות החינוך הרגילים ילמדו כיצד לעבוד עם ילדים בעלי צרכים מיוחדים.

המלצה נוספת של הוועדה, שלא תפורט כאן, עסקה בהצטיידות מוסדות לחינוך מיוחד ובמיקומם.

6. סוגיות נוספות הנוגעות למדיניות משרד החינוך בנושא השילוב

זה כמה שנים שארגונים המסייעים לבעלי צרכים מיוחדים, ואף הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, מעלים טענות קשות כנגד מדיניות משרד החינוך בנושא החינוך המיוחד והשילוב בכלל ובנושא הסייעות בפרט. רוב הטענות הוצגו בפני ועדת דורנר וזכו להתייחסות נרחבת בדוח הוועדה ובהמלצותיה. רבות מן הטענות הללו הועלו גם בדיונים שנערכו בעבר בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, והן אף הוצגו במסמכים קודמים של מרכז המחקר והמידע.¹⁶

לקראת הדיון הנוכחי ביישום חוק השילוב, התקבל במרכז המחקר והמידע ריכוז של סוגיות מרכזיות הנוגעות ליישום חוק השילוב מטעם ארגון "בזכות" – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות". לדברי עו"ד יותם טולוב, אשר ריכז את הסוגיות האמורות, הארגון מטפל במאות פניות מדי שנה בשנה בעניין זכויות של אנשים עם מוגבלות, ונתח מרכזי מפניות אלה נוגע לזכויות בחינוך ולנושא השילוב. להלן הסוגיות המרכזיות המועלות על-ידי הארגון:¹⁷

• בעיות בהקצאת שירותי סיוע:

○ "תת-הקצאה" של שעות סיוע – חוזר מנכ"ל משרד החינוך מגביל את מכסת שעות הסיוע ל-30 שעות שבועיות לכל היותר. כמו כן החוזר מקנה למנהל מרכז התמיכה היישובי או אזורי (להלן: מתי"א¹⁸) סמכות לאשר מספר מסוים של שעות סיוע במגבלות רמת התפקוד שנקבעה לתלמיד. בפועל, לטענת הארגון, המת"א מאשר באופן כמעט גורף את מספר השעות המינימלי בכל רמת תפקוד. **על כן, גם תלמידים שיש להם צורך לסיוע מלא מקבלים רק 24 שעות שבועיות. כמו כן, תלמידים הלומדים מעל 30 שעות בשבוע אינם מקבלים סיוע לשעות הנוספות.**

נוסף על כך, פעילויות במסגרת בית-הספר הנערכות מחוץ לשעות הלימודים כגון טיולים, אינן כלולות בשעות הסיוע. הוראתו של משרד החינוך כי הורים אינם יכולים

¹⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סיעות לילדים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך – מסמך עדכון, כתב יובל וורגן, 28 ביוני 2009, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02297.pdf>.

¹⁶ ראו למשל פרוטוקול מסי' 47 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 31 ביולי 2006; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יישום חוק השילוב – תמונת מצב, כתב יובל וורגן, 30 ביולי 2006, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01813.pdf>; מסמך עדכון, כתב יובל וורגן, 8 במאי 2007, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01813.pdf>; צרכים מיוחדים במערכת החינוך, כתב יובל וורגן, 6 בדצמבר 2007, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01931.pdf>; צרכים מיוחדים במערכת החינוך – מסמך עדכון, כתב יובל וורגן, 28 ביוני 2009, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02297.pdf>.

¹⁷ עו"ד יותם טולוב, עמותת "בזכות" – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות", מכתב, 24 בנובמבר 2009.

¹⁸ מתי"א – מרכז תמיכה יישובי/אזורי – הוא על-פי ההגדרה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך "הזרוע הביצועית והארגונית של תוכנית השילוב לתלמידים עם צרכים חינוכיים מיוחדים בפיקוח החינוך המיוחד בכל רשות מקומית".



○ העדר הכשרה ופיקוח מצד משרד החינוך – לטענת הארגון, העסקת הסייעות היא על-ידי הרשות המקומית, אולם על-פי רוב איתור הסייעות נעשה על-ידי ההורים, ללא תמיכה של הרשות המקומית ושל בית-הספר. סייעות אלו אינן מקבלות הכשרה וליווי מקצועיים מתאימים.

● **סייעות רפואיות** – במערכת החינוך יש תלמידים משולבים עם צרכים בריאותיים מורכבים כגון תלמידים מונשמים, תלמידים המוזנים באמצעות גסטרוסטמיה ותלמידים עם צורך בצנתר. לטענת הארגון, זה שנתיים תלמידים אלה אינם זכאים לסיוע בריאותי, בשל מחלוקת בין משרד החינוך לבין משרד הבריאות בשאלת האחראיות למימון הסיוע. עו"ד טולוב מציין כי ארגון "בזכות" הגיש בשנה האחרונה עתירה מינהלית בנושא, אשר הביאה לפתרון נקודתי, אך לדבריו טרם ניתן מענה מערכתי ועקרוני מצד משרד החינוך ומשרד הבריאות.

● **אבחונים מאוחרים של תלמידים** – לטענת הארגון, תלמידים אשר מאובחנים לאחר חודש מאי נתקלים בסירוב לכנס ועדת השמה או ועדת שילוב בעניינם (ועדות אלו מוסמכות לקבוע את זכאותו של התלמיד לשירותי תמיכה וסיוע בשנת הלימודים שלאחר מכן). הארגון טוען כי כתוצאה מכך ייתכן ששנת לימודים שלמה תחלוף בלא שהתלמיד יקבל שירותי תמיכה ושעות סיוע אשר יאפשרו לו להשתלב בלימודים.

● **התניית השילוב בתקציב המתי"א** – לטענת הארגון, הורים לילדים עם צרכים מיוחדים נתקלים לא אחת בהתניית שירותי התמיכה והסיוע בתקציב המתי"א. המשמעות היא שהזכות לשילוב מותנית בפועל באזור המגורים ובגידול במספר תלמידי השילוב באזור המגורים. הארגון רואה בכך משום יישום בלתי שוויוני של הזכות לשילוב, העלול למנוע מהורים לשלב את ילדיהם.

● **שילוב של תלמידים עם הפרעות קשב והתנהגות** – לטענת הארגון, לא אחת בתי-ספר מתנים את השילוב של תלמידים עם הפרעות התנהגות בכך שיקבלו טיפול תרופתי (בתרופה "ריטלין"). נוסף על כך, אין התאמה של נוהלי המשמעת שקבע משרד החינוך לקבוצה זו של תלמידים. לפיכך, תלמידים עם הפרעות קשב והתנהגות מושעים ואף מורחקים מבית-הספר לאחר התפרצות אלימה מצדם ומופנים לבתי-ספר של החינוך המיוחד.

● **שילוב של ילדים בני 3-4** – לטענת הארגון, הדחייה במועד השלמת יישומו של חוק לימוד חובה לגילאי 3-4, אשר נקבעה בחוק ההסדרים האחרון, גוררת בעקבותיה דחייה נוספת של הרחבת הזכות לשילוב של גילאי 3-4 בעלי צרכים מיוחדים – אף-על-פי שהרחבה זו היתה אמורה להיכנס לתוקף, לאחר דחיות רבות, בשנת הלימודים הנוכחית.

● **התייחסות לחוות דעת ולאבחוני חוץ** – לטענת הארגון, יש כיום מגמה במשרד החינוך להפחית ממשקלן של חוות דעת חיצוניות שמוצגות בפני ועדות ההשמה והשילוב בנוגע לצרכים של התלמיד, להצלחת השילוב ולשירותים הנלווים החיוניים לתלמיד.

עו"ד טולוב מציין כי בשנת 2007 הגיש ארגון "בזכות" עם אלו"ט וארגונים נוספים עתירה לבג"ץ – הרביעית במספר בעניין זה – בנוגע לחובת המדינה לתקצב את פרק השילוב באופן שוויוני, בהתאם למה



עו"ד טולוב מציין עוד כי ארגון "בזכות" תומך בעיקרי מסקנות ועדת דורנר ובכלל זה בעקרון "התקציב הולך אחר הילד", וכן הוא תומך בעיקרון שקביעת התקציב תסתמך על תפקודו של הילד. עם זאת, הארגון ועמו ארגונים נוספים הגדירו כמה נושאים אשר לטענתם אינם מובהרים די הצורך בדוח ועדת דורנר ואשר מחייבים התייחסות קונקרטיית (נושאים אלו פורטו במכתב שהועבר לאחרונה אל יו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת חה"כ זבולון אורלב; בכוונת הוועדה לדון בעתיד בסוגיית יישום המלצות ועדת דורנר).

