

המשרד אמנם הצהיר על כוונתו להעביר לקופות החולים את האחריות לטיפול בנושא, וגם דן באפשרות להעביר לחברה פרטית את הטיפול ברכישת המכשירים, אולם עד מועד סיום הביקורת לא נעשה דבר בעניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות לקדם את המהלך של העברת הטיפול בנושא המכשירים לגופים מחוץ למשרד שביכולתם לתת לנכים שירות מקצועי מתאים. הדבר יאפשר למשרד להתפנות לביצוע משימותיו העיקריות, ובהן פיקוח ובקרה על השירות האמור. עם זאת, כל עוד הטיפול בנושא נמצא בידי המשרד, עליו לפעול לאלתר לייעולו ולקיצורו של תהליך הטיפול בבקשות למכשירים. הדבר חשוב במיוחד נוכח העובדה שהמבקשים הם אנשים בעלי מוגבלות שבלי המכשיר יתקשו לתפקד, ואיכות חייהם תיפגע בצורה קשה.

משרד החינוך

שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל

בשנת 2001 היו במערכת החינוך בישראל כ-1.56 מיליון תלמידים; לפי אומדנים, כ-160,000 מהם סובלים ממוגבלויות (פיזיות, חושיות, נפשיות או שכליות), מחלות כרוניות ובעיות למידה²⁷ והתנהגות (להלן - תלמידים בעלי צרכים מיוחדים). מקצתם של תלמידים אלה לומדים במסגרות לחינוך מיוחד, ומרביתם במסגרת החינוך הרגיל.

הגישה המדגישה את זכותו של הפרט, על שונותו ומוגבלויותיו, להשתלב בקהילה באה לידי ביטוי גם בחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק חינוך מיוחד), הקובע שיש להעניק "זכות קדימה להשמתו [של ילד בעל צרכים מיוחדים] במוסד חינוך מוכר שאינו מוסד לחינוך מיוחד".

בחודשים פברואר-ספטמבר 2001 בדק משרד מבקר המדינה את שילובם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל. הבדיקה נעשתה במשרד החינוך, בכמה משלוחותיו ביישובים ובמחוזות. כמו כן נערכו ביקורים ב-20 בתי ספר בחינוך הרגיל (בהם בתי ספר יסודיים, חטיבות ביניים, בתי ספר ממלכתיים וממלכתיים-דתיים ובתי ספר של המגזר הערבי ושל המגזר החרדי), וכן נאספו נתונים ממחקרים ומגופים ציבוריים שעסקו בנושא.

הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים

בשנים 1996-1998 עשה מכון ברוקדייל מחקר על ילדים בעלי מוגבלות בישראל²⁸. המחקר העלה, שמרבית הילדים בעלי הצרכים המיוחדים באים ממשפחות שמעמדן החברתי-כלכלי נמוך: כ-76% מהמשפחות הן בעלות הכנסה נמוכה; כ-70% מהן מתגוררות ביישובים שמעמדם הכלכלי-חברתי נמוך עד נמוך מאוד; בכ-20% מהן שני ההורים אינם עובדים (גם עקב הצורך לטפל בילד הנכה);

27 בכלל זה, חלק מהתלמידים בעלי ליקויי הלמידה. ראו גם בפרק "תלמידים בעלי ליקויי למידה בחינוך הרגיל".

28 סקירת ספרות בנושא ילדים עם נכויות במצבי סיכון, ג'וינט - מכון ברוקדייל, 2001.

בכמחציתן ארבעה ילדים לפחות; רמת ההשכלה הממוצעת של ההורים נמוכה מרמת ההשכלה הממוצעת של כלל האוכלוסייה.

חוק חינוך מיוחד

חוק חינוך מיוחד עיגן לראשונה את זכותו של הילד בעל הצרכים המיוחדים לחינוך מיוחד ואת חובתה של המדינה לאפשר לו ללמוד ללא תשלום במסגרת חינוך זו. בחוק מדובר במתכונת ההשמה של ילדים במסגרות החינוך המיוחד²⁹ ובמתכונת ההוראה והטיפול במסגרות אלה. לפי החוק, ילד בעל צרכים מיוחדים הוא אדם בן שלוש עד עשרים ואחת "שמחמת התפתחות לקויה של כשרו הגופני, השכלי, הנפשי או ההתנהגותי מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לחינוך מיוחד"; "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."

התפתחות עקרון השילוב בישראל

רוב התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים בארץ לומדים במסגרת החינוך הרגיל. עם תלמידים אלה נמנים תלמידים שמגבלותיהם נחשבות קלות יחסית; תלמידים שמגבלותיהם וצורכיהם המיוחדים לא אובחנו; תלמידים שעל אף מגבלותיהם הברורות העדיפו הוריהם לשלבם בחינוך הרגיל; ותלמידים, מקצתם בעלי מוגבלות קשה, שמפאת מחסור במסגרות לחינוך מיוחד באזור מגוריהם או במגזר שהם משתייכים אליו, נאלצים ללמוד בחינוך הרגיל. שילובם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל (להלן - שילוב), נעשה במשך שנים מכורח המציאות, אך לא נשא אופי מערכתי מובנה, וכל מסגרת חינוכית מקומית התמודדה עם האתגר לפי טעמה ויכולתה. בשנת 1996 החל משרד החינוך להפעיל תכנית שילוב (להלן - תכנית השילוב) לטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל (ראו להלן).

ההיערכות ליישום חוק חינוך מיוחד ועקרון השילוב

תכנית אב

לשם יישום חוק חינוך מיוחד פיתח משרד החינוך תכנית אב שיישומה החל ב-1996, עם הזרמת התקציבים לכך. תהליך היישום ההדרגתי הסתיים ב-1999 והביא לשינויים ארגוניים, מערכתיים ופדגוגיים בדרכי הטיפול בתלמידים שלמדו במסגרות החינוך המיוחד. השינויים התבטאו, בין השאר, בהארכת יום הלימודים ושנת הלימודים במסגרות אלה, בהגדלת טווח הגילים של הזכאים לשירותי החינוך המיוחד (בני שלוש עד עשרים ואחת), במתן טיפולים רפואיים ופרה-רפואיים לתלמידים ובהכנת תכניות לימודים אישיות בעבורם. גם תכנית השילוב נכללה במסגרת תכנית האב.

ועדת מרגלית לבחינת יישום חוק חינוך מיוחד

בפברואר 2000 מינה שר החינוך דאז, מר יוסי שריד, ועדה ציבורית בראשות פרופ' מלכה מרגלית שתבחן את יישום החוק במערכת החינוך ואת השינויים שהתרחשו בה בעקבותיו. בדיקת הוועדה

29 מסגרות החינוך המיוחד - מוסדות לחינוך מיוחד וכיתות לחינוך מיוחד בבתי ספר רגילים.

כללה גם את נושא שילובם של התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים בחינוך הרגיל. דוח הוועדה ובו ממצאיה והמלצותיה הוגש למשרד החינוך ביולי 2000. להלן המלצות הוועדה בכמה נושאים:

1. העדפה מתקנת: ועדת מרגלית לבחינת יישום חוק חינוך מיוחד ציינה שהמגזרים הערבי, הדרוזי, הברואי והחרדי מקופחים בקבלת שירותי חינוך מיוחד ושילוב, והמליצה לנקוט כלפיהם מדיניות העדפה מתקנת.

2. השילוב: הומלץ לשמור על העיקרון הכתוב בחוק, ועל פיו תעניק ועדת השמה³⁰ זכות קדימה להשמתו של תלמיד בעל צרכים מיוחדים במוסד חינוך מוכר שאינו מוסד לחינוך מיוחד, ולעגן בנהלים ברורים את זכאותם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים, המשולבים בחינוך הרגיל, לשירותי חינוך מיוחד. כמו כן הומלץ "לבחון השמה חינוכית חלופית", "במקרים ... בהם תלמידים עם צרכים מיוחדים מהווים סכנה לשלומם ו/או לשלומם של תלמידים ומורים בכיתתם". חברי הוועדה ציינו, שעל פי התרשמותם המשאבים שהוקצו עד כה למערכת החינוך לא היו מספיקים, והמליצו "לפעול בנחישות ובמהירות לשינוי המצב בהווה בו יש מחסור בשעות. ולכן לא ניתן טיפול מספיק לתלמידים הזכאים לו". עוד הומלץ, לתת קדימות להקצאת משאבי שילוב לתלמידים בחינוך הקדם-יסודי ולתלמידי התיכון - שלא נכללו עד כה במסגרת תכנית השילוב, ולהכשיר את המורים בחינוך הרגיל לעבוד בכיתות שמשולבים בהן תלמידים בעלי צרכים מיוחדים.

3. ועדות השמה: ועדת מרגלית לבחינת יישום חוק חינוך מיוחד העירה על "ועדות ההשמה בהן דנים ביום אחד במספר רב של ילדים", דבר העלול לפגוע ב"מומחיות המקצועית והרגישות הבין-אישית של אנשי המקצוע", ועל "ריבוי התלונות המתמקדות בסוגיות הקשורות לוועדת ההשמה", והמליצה לגבש דרכים לשינוי דרך פעילותן של ועדות ההשמה.

4. מוסדות לחינוך מיוחד: בדוח ועדת מרגלית לבדיקת יישום חוק חינוך מיוחד צוין, כי "חוק החינוך המיוחד אינו מתממש במלואו, ובחלק מבתי הספר אין רופאים, אחים, פסיכולוגים, עובדים סוציאליים וסייעים"; עוד נאמר, כי למרות הירידה העקבית במספר התלמידים במוסדות לחינוך מיוחד, "לא ניתן לוותר עליהם" ויש "להמשיך ולקיים בכל אזור... בית ספר לחינוך מיוחד".

ועדות משרדיות ליישום המלצות ועדת מרגלית לבחינת יישום חוק חינוך מיוחד

משרד החינוך הצהיר, כי הוא אימץ את המלצות ועדת מרגלית האמורה, ולצורך יישומן הקים ועדות פנים-משרדיות. בוועדות השתתפו נציגים מאגפים שונים של המשרד וכן נציגים של כמה רשויות מקומיות, נציג של הסתדרות המורים, נציגי הורים ועוד. בפברואר 2001 הגישו הוועדות המשרדיות את המלצותיהן, ולהלן תמציתן:

1. מסגרות החינוך המיוחד: יש להגדיל את המשאבים הניתנים למסגרות החינוך המיוחד.

2. השילוב במערכת החינוך הרגיל: יש לתגבר את מערכת החינוך הרגיל בשעות שילוב ובכוח אדם מיומן מתחום החינוך המיוחד; לפתח תרבות בית ספרית שבה יובאו בחשבון הצרכים החברתיים, הפיזיים והלימודיים של ה'שונה'; להכשיר את צוות המורים, המנהלים והגננות ביישום דרכי הוראה מגוונות; לספק לתלמידים בחינוך הרגיל הזכאים לחינוך מיוחד, את השירותים המפורטים בחוק בהתאם "למשאבים הקיימים בביה"ס ובקהילה"; לתגמל מורים המשלבים בכיתתם תלמידים בעלי חריגות קשה ולשבץ תלמידים אלה בכיתה שבה מספר קטן של תלמידים; להתאים את התשתיות הפיזיות של בתי הספר לצורכי תלמידים בעלי מוגבלות.

30 בוועדת השמה חברים נציגים של הרשות המקומית ושל משרד החינוך, והיא מוסמכת להמליץ על המסגרת החינוכית המתאימה לתלמיד המתקשה להשתלב במסגרת החינוך הרגילה.

3. **ועדות השמה:** (א) הורים לילד בעל מוגבלות יוכלו לרשמו למסגרת רגילה, וישותפו בה בקביעת תכנית לימודים אישית בעבורו. (ב) כדי לחסוך מההורים ומועדות ההשמה דיונים מיותרים, יש לבטל את הצורך לדון בהשמתו של תלמיד שהוריו ביקשו בעבורו מסגרת של חינוך מיוחד, אם ההורים הגישו לוועדה תוצאות אבחונים מקצועיים המוכיחים את מוגבלותו והזדקקותו למסגרת כזו. (ג) דיון בוועדת השמה יתקיים בנסיבות האלה: אין תמימות דעים בין ההורים למערכת החינוך בנוגע למסגרת החינוכית הרצויה לתלמיד (רגילה או מיוחדת); התלמיד מסכן את עצמו או את סביבתו; לפי חוות הדעת של צוות בית הספר, התלמיד לא הצליח להשתלב למרות המאמצים לשלבו.

4. **קדימויות בהקצאת תקציבים ליישום ההמלצות:** יש לתת עדיפות ראשונה לנושא השילוב, ובמסגרת זו להקצות משאבים לתלמידי תיכון ולתלמידים בחינוך הקדם-יסודי שעד כה לא נכללו בתכנית השילוב; עדיפות גבוהה יש לתת להגדלת המשאבים המוקצים למסגרות החינוך במגזרים הערבי, הדרוזי, הבדואי והחרדי כדי לצמצם את הפערים בינן לבין מסגרות החינוך היהודי הממלכתי בכל הקשור לשירותי החינוך המיוחד והשילוב; לגבי כלל התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל אושר, כי הם מקבלים משאבי תמיכה נמוכים מאד, אך צוין כי מפאת מגבלות תקציב לא ניתן להגדיל משאבים אלה במידה ניכרת. עוד צוין, כי יישומן של רוב ההמלצות דלעיל מחייב שינויי חקיקה ותוספות תקציב.

עד מועד סיכום הביקורת, ינואר 2002, לא הגיעו מרבית המלצות הוועדות האמורות לידי יישום מעשי. יצוין, כי בויקה לעתירה לבג"ץ שהוגשה נגדו³¹ החל משרד החינוך לפעול ליישום ההמלצה בדבר הגדלת משאבי השילוב שהוא מקצה למגזר הערבי (ראו להלן).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה חזר המשרד על שנאמר במסקנות ועדותיו דלעיל, כי יישום המלצות רבות של ועדותיו ושל ועדת מרגלית האמורה לעיל מחייב שינויי חקיקה ותוספות תקציב, והוסיף כי שינויים אלה עדיין לא נעשו.

מימוש תכנית השילוב והשירותים הניתנים במסגרתה בהשוואה לאלה הניתנים בחינוך המיוחד

הצהרת מדיניות ומתכונת פעולה

1. מדיניות המשרד היא לצמצם ככל האפשר את מסגרות החינוך המיוחד לטובת השילוב בחינוך הרגיל. בהתאם לכך הנחה משרד החינוך את בתי הספר שלא להפנות תלמידים לוועדות השמה כדי לשבצם במסגרות של חינוך מיוחד, קודם שמוצו כל הדרכים לטפל בהם במסגרת הרגילה.

האגף לחינוך מיוחד במשרד ממונה על מימוש תכנית השילוב. בתכנית זו כלולים תלמידים בחינוך הממלכתי בלבד - בגני חובה, בבתי ספר יסודיים ובחטיבות ביניים.

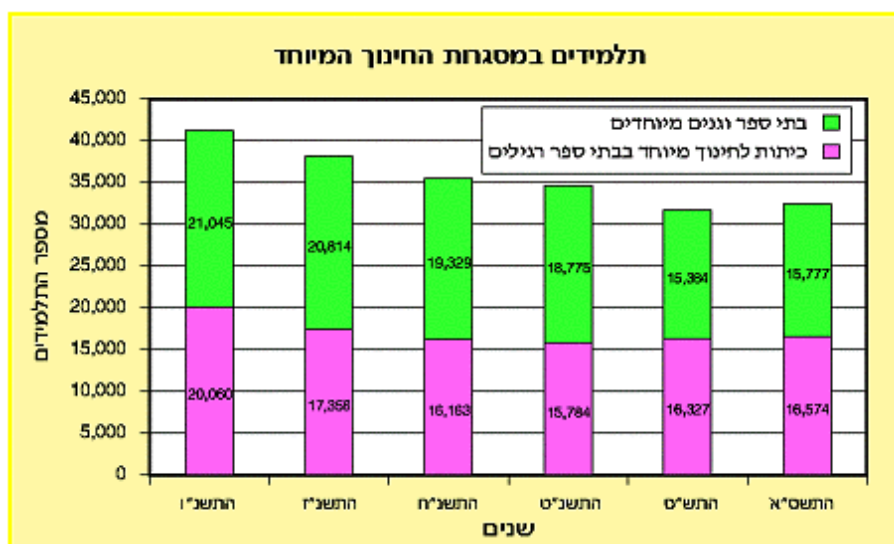
בשנת הלימודים התשנ"ו (ספטמבר 1995-אוגוסט 1996) הוחל ביישום התכנית בארבעה יישובים, ומאז הצטרפו אליה בכל שנה יישובים נוספים עד להפעלתה בהיקף כלל-ארצי; בשנת 2001 כבר נכללו בתכנית כ-270 יישובים בכל רחבי הארץ. במסגרת התכנית הוקמו מרכזי תמיכה יישוביים-אזוריים (להלן - מתי"א). המתי"א הוא מסגרת ארגונית-פדגוגית ליישום החוק ותכנית השילוב; הוא פועל באזור גאוגרפי מוגדר, ומטפל בנושאים של ריכוז כוח אדם וניוד שירותים לתלמידים, לרבות הקצאת שעות השילוב לבתי הספר שבתחום סמכותו. לפי נתוני המשרד, בשנת 2001 פעלו ברחבי הארץ 67 מתי"א.

31 בג"ץ 5466/00 ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי ואח' נ' שר החינוך (ראו להלן).

מרבית התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים הלומדים בחינוך הרגיל משולבים בכיתות רגילות. נוסף על כך יש תלמידים הלומדים בכיתות מקדמות. כיתה מקדמת היא כיתה בבית ספר רגיל שיש בה כתריסר תלמידים שבדרך כלל סובלים מאותה לקות: מנת משכל גבולית רב-בעייתית, פיגור קל רב-בעייתי, הפרעות התנהגותיות או רגשיות, ליקויי למידה, עיכוב התפתחותי או עיכוב ברכישת שפה.

משרד מבקר המדינה גיבש ועיבד את נתוני משרד החינוך ונתונים מחקריים כדי ללמוד באיזו מידה השיג המשרד את יעדיו בדבר הרחבת תהליך השילוב אגב צמצום מסגרות החינוך המיוחד.

להלן בתרשים מספר התלמידים במסגרות החינוך המיוחד בשנים התשנ"ו-התשס"א (ספטמבר 1995 עד אוגוסט 2001):³²



מהתרשים עולה, כי בהתאם למדיניות משרד החינוך הלך ופחת מספר התלמידים במסגרות החינוך המיוחד במהלך השנים התשנ"ו-התש"ס: בשנת התשנ"ו היה מספרם כ-41,100, ואילו בשנת התש"ס הוא הגיע לכ-31,700 - ירידה של כ-23%. בשנת התשס"א עלה במעט מספרם והגיע לכ-32,400 תלמידים. הירידה במספר התלמידים ניכרה הן בקרב המוסדות לחינוך מיוחד והן בקרב הכיתות לחינוך מיוחד שבבתי הספר הרגילים.

יצוין, כי בד בבד עם הירידה שחלה במהלך השנים במספר התלמידים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד חלה מטבע הדברים עלייה במספר התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים הלומדים בחינוך הרגיל. לפי נתוני משרד החינוך, בשנת 1994 היו במערכת החינוך הרגילה כ-90,000 תלמידים כאלה, ובשנת 2001 נאמד מספרם בכ-120,000 - עלייה של 33%.

2. הקצאת המשאבים לתכנית השילוב: (א) בסעיפים 7(ב) ו(ג) לחוק חינוך מיוחד נאמר בקשר לנושא השילוב: "בבואה לקבוע השמתו של ילד עם צרכים מיוחדים, תעניק ועדת השמה זכות קדימה להשמתו במוסד חינוך מוכר שאינו מוסד לחינוך מיוחד"; ועדת ההשמה תמליץ לתלמיד כזה המשולב בחינוך הרגיל "על טיפולים או שיעורים מיוחדים שיינתנו לו" שם. אך

32 לפי נתוני המשרד ונתונים ממחקר של מכון ברוקדייל "מיפוי שירותים לנכים בישראל" (עדיין לא פורסם).

בעוד החוק והוראות המשרד מפרטים את הכללים שיחולו על מסגרות החינוך המיוחד ואת המשאבים שיופנו לילד הלומד בהן (יום לימודים ארוך, מורים לחינוך מיוחד, טיפולים מיוחדים ועוד), הם אינם מציינים בבירור את המשאבים שיוקצו לשילובו של אותו ילד בחינוך הרגיל.

לפי פרשנות משרד החינוך לחוק חינוך מיוחד, זכאים לחינוך מיוחד על פי משמעותו בחוק רק תלמידים הלומדים במסגרות של חינוך מיוחד, ואילו תלמידים הלומדים במסגרת החינוך הרגיל אינם זכאים לכך. פרשנות זו ומדיניות המשרד בנושא השילוב משתקפות גם בהנחיותיו ובהקצאת המשאבים למסגרות החינוך השונות: למסגרות החינוך המיוחד הוקצו תקציבים לפי השירותים שתלמידיהם זכאים להם, ואילו לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים הלומדים בחינוך הרגיל נקבעה תכנית שילוב שלהפעלתה לא יוחדו תקציבים הנגזרים מהצרכים; בשנים האחרונות הקצה המשרד להפעלת תכנית זו כ-80,000 שעות שבועיות לשנה, שנלקחו ממערכת החינוך הרגילה.

במסגרת תכנית השילוב ניתנים לתלמידים שיעורי הוראה מתקנת, טיפולים פרה-רפואיים וטיפולים ביצירה והבעה. שירותים אלה, שאינם מוקצים לתלמיד על פי צרכיו, ניתנים לבית הספר כסל שעות שילוב, והוא מחלק אותם בין התלמידים הנכללים בתכנית. כפי שיפורט בהמשך, מספר שעות השילוב שהקצה המשרד לבתי הספר היה קטן מכדי לספק את צורכי התלמידים המשולבים.

(ב) להלן בטבלה נתוני משרד החינוך על ביצוע תקציב האגף לחינוך מיוחד ועל הסכום שהוקצה ממנו לתכנית השילוב (לא כולל תחזוקה וניהול מתי"א), בשנים 1995-2000 (במיליוני ש"ח במחירים שוטפים):

השנה	תקציב האגף לחינוך מיוחד (ביצוע)	תקציב תכנית השילוב (ביצוע)
1995	980	100 *
1996	1,230	112
1997	1,330	280
1998	1,500	290
1999	1,570	271
2000	1,730	294

* ב-1995 עדיין לא פעלה תכנית השילוב.

(ג) להלן בטבלה מספר השעות השבועיות שהוקצו לחינוך המיוחד ולתכנית השילוב בשנות הלימודים התשנ"ז-התש"ס:

שנה	שעות שבועיות בחינוך המיוחד	שעות שבועיות לתכנית השילוב
התשנ"ז	283,635	78,500
התשנ"ח	285,897	79,300
התשנ"ט	319,401	82,500
התש"ס	336,058	83,000

מהטבלאות ומנתוני משרד החינוך עולה, כי למעשה רובו המכריע של תקציב האגף לחינוך מיוחד מופנה למסגרות החינוך המיוחד, ורק חלק קטן ממנו מופנה לשילוב.

כמות המשאבים המופנים לתלמיד בעל צרכים מיוחדים המשולב במערכת החינוך הרגילה קטנה כמה מונים מזו שהיה זכאי לה אילו למד במסגרת של חינוך מיוחד. לדוגמה: בשנת התש"ס עלותה של שעת חינוך מיוחד במונחים שנתיים היתה כ-4,150 ש"ח, והמשרד הקצה למסגרות החינוך המיוחד 336,058 שעות שבועיות; מכאן שעלותן הכוללת של השעות היתה כ-1.4 מיליארד ש"ח. בסכום זה נתמכו באותה שנה כ-36,000 תלמידי החינוך המיוחד - בממוצע כ-40,000 ש"ח תמיכה שנחית לתלמיד. לעומת זאת, לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל הקצה המשרד 83,000 שעות שבועיות, שעלותן הכוללת הגיעה לכ-344 מיליון ש"ח. בשנת התש"ס למדו בחינוך הרגיל כ-120,000 תלמידים בעלי צרכים מיוחדים, אך לפי נתוני המשרד נתמכו באותה שנה במסגרת תכנית השילוב רק כ-70,000 מהתלמידים האלה. יוצא אפוא, שהתמיכה הממוצעת השנתית לכל אחד מהם היתה כ-4,900 ש"ח, ויתר 50,000 התלמידים לא קיבלו כל תמיכה (עוד בעניין זה ראו להלן).

(ד) בישיבה בוועדת החינוך של הכנסת בינואר 2001 ציינה מנהלת האגף לחינוך מיוחד, כי על "אותו נתח [של משאבי השילוב המצומצמים] ... רבים כל אותם ילדים עם צרכים מיוחדים, החל בלקויי למידה, ילדים עם בעיות התנהגות, עיוורים, חרשים וכו' ... השמיכה לא מספיקה ... אף שיש איזו תוכנית שילוב". בישיבת הוועדה שהתקיימה בפברואר אותה שנה ציינה מנהלת האגף ש"גם... הילדים המטופלים בחינוך הרגיל עומדים בכללים של ועדות השמה [להפניה לחינוך מיוחד]. מדובר ב-100,000-120,000 ילדים... [הלומדים] בחינוך הרגיל בעזרת תקציב זעום ביותר ובתי הספר קורסים".

(ה) בעתירה שהגישו לבית המשפט "עמותת יתד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון" ואחרים נגד משרד החינוך והשר³³ טענו העותרים, כי שיעור הילדים בעלי תסמונת דאון הלומדים בחינוך הרגיל הוא כ-8% בלבד, והיתר נמצאים במסגרות של חינוך מיוחד. לדבריהם, הסיבה לכך היא שהנטל הכספי של השילוב מוטל על ההורים; עקב כך "הורים חסרי אמצעים נכנעים ומעבירים את הילדים למסגרות חינוך מיוחד. ברגע שהילד מגיע למסגרת חינוך מיוחד הוא מקבל אוטומטית את המגיע לו לפי חוק חינוך מיוחד, ובחינם".

העותרים ביקשו מבית המשפט להורות למשרד החינוך ולשר להסביר מדוע לא יזכו ילדים בעלי תסמונת דאון לחינוך מיוחד כהגדרתו בחוק חינוך מיוחד, גם בהיותם משולבים במוסדות חינוך רגילים; ומדוע עלות החינוך המיוחד להורי הילדים בעלי תסמונת דאון הלומדים במסגרות החינוך הרגילות, לא תשווה לעלותו להורים לילדים כמותם הלומדים במסגרות החינוך המיוחד.

בתשובתו של משרד החינוך לעתירה צוינה פרשנותו דלעיל לחוק חינוך מיוחד, ולפיה קיימת זכאות לקבלת חינוך מיוחד במסגרת המסגרות לחינוך מיוחד, אך "אין קיימת זכאות לקבלת חינוך מיוחד במסגרות לחינוך רגיל".

עד מועד סיכום הביקורת, ינואר 2002, טרם ניתן פסק דין בעתירה.

3. סדרי העדיפויות להקצאת שעות השילוב לתלמידים: משרד החינוך קבע את סדרי העדיפויות להקצאת שעות השילוב לתלמידים שנכללים במסגרת תכנית השילוב, כדלקמן:

33 בג"ץ 2599/00 יתד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון ואח' נ' משרד החינוך ושר החינוך.

עדיפות ראשונה

- (א) תלמידים בכיתות רגילות: תלמידים שוועדת ההשמה המליצה לתת להם טיפולים מיוחדים; מי שלמדו קודם לכן בחינוך המיוחד או בגן משולב; מי שסובלים מנכויות פיזיות קשות או מליקויי חושים; מי שבהעדר מסגרת הולמת לחינוך מיוחד במרחק גיאוגרפי סביר ממקום מגוריהם או מפאת הקושי להסיעם אליה עקב סיבות ביטחוניות לומדים בחינוך הרגיל; מי שמתגוררים בפנימיות של ילדים בסיכון שהצוות הבין-מקצועי של בית הספר מצא שהם זקוקים לשירותי סל השילוב.
- (ב) תלמידים הלומדים בבתי ספר לחינוך מיוחד ומשולבים חלקית במסגרות החינוך הרגיל.
- (ג) תלמידי הכיתות המקדמות: תלמידים אלה מקבלים ממשאבי השילוב רק שירותים פרה-רפואיים, ובקבלת שירותים אלה יש להם עדיפות על פני תלמידים המשולבים בכיתות רגילות.

עדיפות שנייה

בניגוד להגדרות הקשיחות של קבוצת העדיפות הראשונה, קבוצת העדיפות השנייה הוגדרה באופן שמאפשר יתר גמישות בבחירת הילדים שייכללו בה - תלמידים בעלי בעיות תפקודיות מורכבות בתחומי הלמידה וההתנהגות, שהצוות הבין-מקצועי של בית הספר או של גן הילדים מצא שהם זקוקים לשירותי סל השילוב.

לפי מדיניות משרד החינוך ובהתאם למשאבים שהוא מקצה לתכנית השילוב, כל בית ספר אמור לקבל בממוצע מספר שעות שילוב השווה ל-10% מהמספר הכולל של תלמידיו. לדוגמה, בית ספר שלומדים בו 100 תלמידים יקבל כעשר שעות שבועיות לטיפול בתלמידים בעלי מוגבלות. נוסף על ההנחיות דלעיל קבע המשרד, שעיקר התמיכה הטיפולית המיועדת לתלמידים בעלי מוגבלות תינתן למי שסובלים ממוגבלויות קשות יותר; עם זאת המשרד לא קבע את המכסה המינימלית של שעות טיפול שכל תלמיד הכלול בתכנית השילוב זכאי לקבל, בהתחשב במגבלות תפקודו. בנסיבות אלה כאשר בבית ספר לומדים תלמידים בעלי לקויות למידה או בעיות רגשיות ותלמיד הסובל מפיגור שכלי, יוקצו המשאבים תחילה לתלמיד הסובל מפיגור שכלי, והיתרה תחולק בין כל השאר. זאת ועוד, בבית ספר שמשאבי השילוב שהוקצו לו מצומצמים מאוד יחסית לצורכי תלמידיו, ייתכן שתלמיד בעל צרכים מיוחדים לא יזכה לתמיכה כלל.

ביצוע מדיניות הקצאת השעות לתלמידים

1. המשרד מאפשר למתי"אות הפועלים ביישובים גמישות מסוימת בעניין ויסות משאבי השילוב לתלמידים שבתחום אחריותם. בכמה יישובים ננקטת מדיניות של "מעט שעות להרבה תלמידים", ואילו ביישובים אחרים ננקטת מדיניות של "הרבה שעות למעט תלמידים".
- נתוני המשרד³⁴ מראים, כי כ-14% מהתלמידים שנתמכו במסגרת תכנית השילוב בשנת התשנ"ט סווגו בעדיפות ראשונה (להלן - עדיפות א') בהקצאת שעות שילוב, וכ-86% סווגו בעדיפות שנייה (להלן - עדיפות ב').

34 תכנית השילוב - סיכום מידע שהתקבל ממרכזי התמיכה היישוביים-אזוריים (מתי"א), משרד החינוך, התשס"א.

2. כמצוין לעיל, כ-50,000 מבין כ-120,000 התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים הלומדים בבתי הספר הרגילים, לא זכו להיכלל בתכנית השילוב. הסיבה לכך היא שהתכנית אינה מופעלת בחינוך הקדם-יסודי ובחטיבה העליונה, ואף לא במסגרות החינוך שאינן רשמיות. 70,000 התלמידים שנכללו בתכנית (שהם כ-8% מהתלמידים הלומדים במסגרות הרשמיות מגן חובה עד כיתה ט') קיבלו משאבים מצומצמים מאוד - 80,000 שעות תמיכה שבועיות בסך הכול, דהיינו, בממוצע, רק מעט יותר משעת טיפול שבועית אחת לכל תלמיד.

3. מביקורים של צוות הביקורת ב-20 בתי ספר של מגזרים שונים ברחבי הארץ ומשיחותיו עם הצוותים החינוכיים שם עלה, כי ככל שמשאבי בית הספר קטנים יותר, כך הוא נוטה לכלול פחות תלמידים במסגרת עדיפות ב' - וכך למעשה פוחת מספר תלמידיו הנכללים בתכנית השילוב. תמונה דומה עלתה מנתוני משרד החינוך על רשויות מקומיות: שיעור התלמידים שסווגו בעדיפות א' ברשויות מקומיות שונות היה דומה, ואילו שיעור התלמידים שסווגו בעדיפות ב' היה נמוך יותר ברשויות מקומיות שקיבלו מהמשרד פחות משאבי שילוב יחסית לאחרות.

מכאן שההגדרה של תלמיד בעדיפות ב' משתנה מרשות מקומית אחת לשנייה, ורשויות שבאופן יחסי 'עתירות במשאבי שילוב' יכולות לאפשר לעצמן לכלול מספר רב יותר של תלמידים במסגרת עדיפות ב' - ובדרך זו במסגרת תכנית השילוב שפועלת בתחומן.

הוראות המשרד קובעות, כי זכאותם של חלק מהתלמידים להיות בעדיפות א' היא לשנה אחת בלבד. לדברי הצוותים החינוכיים, כתוצאה מכך עלול מצבם של תלמידים שהשתפר בעקבות התמיכה, לשוב ולהידרדר. עוד ציינו הצוותים החינוכיים, כי יש תלמידים שאף על פי שתפקודם הלימודי והרגשי ירוד, אינם מקבלים את הטיפול הראוי, מאחר שאינם עומדים בקריטריונים המזכים בסיווג בעדיפות א' - בין השאר, משום שלא נעשה להם אבחון מקצועי ועל כן אין בידם 'אסמכתא רשמית' המעידה על בעיותיהם (עוד בנושא האבחון ראו להלן).

הצוותים החינוכיים מסרו, כי מספר שעות השילוב הניתנות לבית הספר נמוך מאוד ואינו מאפשר לחמוך תמיכה ממשית בילדים בעלי לקויות קשות, והם אינם מקבלים במהלך שילובם אף שמץ ממה שהיו יכולים לקבל במסגרת החינוך המיוחד; יתר על כן, תלמידים הסובלים מלקויות קלות שעל פי מדיניות המשרד אמורים להיכלל בעדיפות ב' - גם הם אינם מקבלים טיפול הולם, ופעמים רבות אינם מקבלים טיפול כלל.

4. הביקורת העלתה, כי המשרד לא פעל כדי להכשיר את ציבור המורים והמנהלים בחינוך הרגיל לקלוט תלמידים בעלי צרכים מיוחדים. מורים ומנהלים מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי הם מתקשים לספק את הצרכים הלימודיים והרגשיים של תלמידים אלה³⁵. עוד הועלה, כי בבתי הספר יש מחסור בפסיכולוגים וביועצים חינוכיים - שאמורים לתמוך בתלמיד, בצוות ההוראה ובחורים (עוד בעניין זה ראו להלן).

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לסייע להצלחתו של תהליך השילוב, על המשרד להעשיר את השכלתם של המורים והמנהלים בחינוך הרגיל בכל הקשור לקליטתם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים, ולספק לבתי הספר את השירותים הפסיכולוגיים והחינוכיים שיאפשרו להם להתמודד עם אתגרים אלה.

מן האמור בפרק זה עולה, כי כמות המשאבים שמפנה המשרד לתלמיד בעל צרכים מיוחדים תלויה במסגרת החינוכית שהוא לומד בה - חינוך מיוחד או רגיל; ככל שעולה דרגת השילוב בחינוך הפורמלי של התלמיד, כך פוחתת התמיכה בו, ללא קשר ישיר למגבלותיו, לצרכיו הייחודיים ולמידת ההצלחה של שילובו.

35 בעניין זה ראו גם בפרק "תלמידים בעלי ליקויי למידה בחינוך הרגיל".

יצוין, שיש תלמידים בעלי מוגבלות קשה שמפאת העדר מסגרות מיוחדות מתאימות במקום מגוריהם או מפאת התנגדותם של הוריהם להשמתם בחינוך מיוחד, לומדים במערכת החינוך הרגילה; המשאבים המצומצמים שמקצה המשרד לתכנית השילוב אינם מספקים את צורכיהם ואת צורכי תלמידים אחרים הכלולים בתכנית זו.

בנסיבות אלה, הנטל הנפשי והכלכלי של השילוב נופל על כתפיהן של משפחות התלמידים, שנאלצות לממן מכספן את השירותים החסרים. מאחר שבשל מצבן הכלכלי רבות מהמשפחות אינן מסוגלות לעשות זאת, נפגעת אפשרות השילוב במערכת החינוך הרגילה בעיקר של תלמידים מהאוכלוסייה החלשה.

אשר להנחיות המשרד לבתי הספר - לדעת משרד מבקר המדינה, העברת האחריות לחלוקת שעות השילוב בין התלמידים אל הצוותים החינוכיים של בתי הספר, וזאת מתוך סל משאבים כה מצומצם שהמשרד מספק להם, יש בה כדי לשים לפנייהם מכשולים בדרך להגשמת המשימה שהוטלה עליהם, מה גם שהמשרד לא הכשיר אותם בתחומים הקשורים לחינוך מיוחד. ראוי שהמשרד יגדיר ביתר בהירות את מדיניותו בכל הקשור לחלוקת שעות השילוב בין התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים, ולא יסתפק בהנחיות כלליות שלפיהן יש לתת עדיפות להקצאת משאבים לתלמידים בעלי לקויות קשות יותר.

השפעת עקרון השילוב על מסגרות החינוך המיוחד

בתכנית האב של המשרד ליישום חוק חינוך מיוחד נאמר כי יש לתת עדיפות להשמת ילד בעל צרכים מיוחדים במסגרת חינוכית על פי עקרון "הסביבה הפחות מגבילה". מכאן שיש לתת עדיפות להשמת ילד בכיתה הרגילה על פני השמתו במסגרת מיוחדת, ולתת עדיפות להשמת ילד בכיתה לחינוך מיוחד במוסד רגיל על פני השמתו במוסד מיוחד.

תכנית השילוב ואופן יישומה משקפות את השפעת עקרון השילוב על מערכת החינוך הרגילה והזיקה בין מערכת זו לבין מערכת החינוך המיוחד. כדי ללמוד על השפעת השילוב, כערך חברתי, גם על דמותן של מסגרות החינוך המיוחד, בהתאם לעקרון העדפת הסביבה הפחות מגבילה עבור התלמיד, עובדו נתונים על מסגרות אלה.

להלן בתרשים התפלגות התלמידים הלומדים במסגרות של חינוך מיוחד בין מוסדות לחינוך מיוחד לבין כיתות לחינוך מיוחד בבתי ספר רגילים בשנת התשס"א³⁶, לפי סוג הלקות:

36 לפי נתוני המשרד להתשס"א ממחוזותיו השונים, שגובשו ועובדו במשרד מבקר המדינה. התרשים אינו כולל נתונים על תלמידים בעלי ליקויי חושים, בין השאר, כיוון שלדברי המשרד רובם המכריע משולבים בחינוך הרגיל.



ממסמכי המשרד ומהתרשים עולה, שהתלמידים בעלי הלקויות הנחשבות לקשות ביותר: אוטיזם, הפרעות נפשיות קשות, פיגור עמוק ובינוני לומדים במוסדות החינוך המיוחד, המספקים להם טיפול כוללני במגוון צורכיהם, ואינם מופנים בדרך כלל לכיתות לחינוך מיוחד שבבתי ספר רגילים. עם זאת, גם תלמידים לא מעטים שאינם סובלים מלקויות הדורשות טיפול כוללני, כמו לדוגמה ילדים בעלי מוגבלות פיזית, עדיין נמצאים במוסדות לחינוך מיוחד. אשר לתלמידים אלה יצוין, כי אחת הסיבות לקושי לשלבם בבתי הספר הרגילים היא, שיש בתי ספר שאינם נגישים להם.³⁷

לדעת משרד מבקר המדינה, מומלץ שמשרד החינוך יוסיף לבחון את האפשרויות העומדות לפניו ליישום עקרון השילוב. במסגרת זו מוצע לבחון, בהסתמך על שיקולים מקצועיים וחינוכיים, את מידת התועלת האישית והחברתית שעשויים להפיק חלק מתלמידי החינוך המיוחד הלומדים במוסדות מיוחדים מהמעבר ממוסדות אלה לכיתות לחינוך מיוחד השוכנות בבתי הספר הרגילים.

חלוקת משאבי השילוב בין היישובים והערים בארץ

לצורך חלוקה שוויונית של סל השעות שמקציב המשרד לתכנית השילוב בין היישובים בארץ, הוא מחשב מכסת שעות שילוב אופטימלית ליישוב. מכסת השעות שהיישוב זכאי לה תלויה במספר הכולל של התלמידים במוסדות החינוך שלו ובנתוניו החברתיים-כלכליים (להלן - ההקצאה הקריטריונית).

הבדיקה העלתה, כי מאז הוחל בהפעלת תכנית השילוב, לא קיבלו היישובים הקצאה שוויונית של משאבים על פי הקריטריונים שנקבעו. היו יישובים שקיבלו יותר מההקצאה הקריטריונית שחושבה להם, והיו יישובים שקיבלו פחות ממנה. התברר, כי הסיבה לעיוות זה מקורה בתקופה שלפני הפעלת תכנית השילוב. אז הקצה המשרד משאבים לתמיכה בתלמידים משולבים לרשויות מקומיות

37 בעניין זה ראו הפרק "נגישות בתי ספר לאנשים בעלי מוגבלות".

שהשכילו לזיום פעילויות שילוב והפעילו לחצים לקבל בעבורן תקציבים, ואילו רשויות מקומיות אחרות לא זכו למשאבים אלה.

מנתוני המשרד לשנת הלימודים התשנ"ט עולה, כי בפועל רק רבע מהרשויות המקומיות קיבלו הקצאה המשתווה להקצאה הקריטריונית - מרבית הרשויות, ובהן רובן המכריע של הרשויות מהמגזר הלא-יהודי, קיבלו הקצאה נמוכה ממנה; ואילו חמישית מן הרשויות קיבלו הקצאה גבוהה ממנה.

כדי לפתור את בעיית חוסר השוויון בין היישובים ולהקצות לכל אחד מהם את מכסת שעות השילוב המגיעה לו, מפעיל המשרד תהליך של ויסות, שבו מועברות שעות מיישובים שקיבלו מכסת שעות גדולה מזו שחושבה להם במסגרת ההקצאה הקריטריונית ליישובים שקיבלו בכך. נמצא, כי תהליך הוויסות הוא כה אטי - כ-1%-2% מסל השעות הכלל-ארצי מווסת בכל שנה בין המחוזות השונים - עד שתרומתו למחוזות העניים יותר במשאבי שילוב אינה מורגשת כמעט, לא כל שכן ליישובים הכלולים בהם. כך לדוגמה, למחוז הדרום, שסבל ממחסור יחסי בשעות שילוב, נוספו בעקבות הוויסות 284 שעות בשנת 2001. מאחר שבמחוז זה יש עשרות יישובים, נוספו לבית ספר יחיד בעקבות הוויסות השנתי שעות ספורות בלבד, אם נוספו.

להלן בטבלה נתוני המשרד לשנת הלימודים התשנ"ט³⁸ על שיעור הילדים במחוזותיו השונים הכלולים בתכנית השילוב (באחוזים) וזמן הטיפול הממוצע בתלמיד:

המחוזות *	שיעור התלמידים						
	ירושלים	צפון	חיפה	מרכז	תל אביב	דרום	מנח"י
השיעור מכלל תלמידי המחוז	8	7	9	8	9	6	4
גני הילדים	7	8	7	6	9	4	3
בתי ספר יסודיים	9	7	10	8	10	7	4
חטיבות ביניים	6	6	7	8	10	4	5
זמן הטיפול הממוצע בתלמיד (בדקות לשבוע)	60	64	54	63	87	66	69
							65

* העיר ירושלים - במחוז מנח"י (מינהל חינוך ירושלים) לא במחוז ירושלים. העיר תל אביב-יפו אינה נכללת במחוז תל אביב.

נתוני המשרד דלעיל אינם כוללים את נתוני העיר תל אביב-יפו. נמצא, שבעיר זו מתקיימת פעילות רחבת היקף וארוכת שנים בתחום השילוב, ומפעיליה קיבלו מהמשרד ליישומה משאבים רבים יותר, בהשוואה ליישובים אחרים. עד שנת 1999 היו משאבי השילוב שהוקצו לעיר כפולים מן ההקצאה הקריטריונית שחישב לה המשרד.

38 תכנית השילוב התשנ"ט, סיכום מידע שהתקבל ממרכזי התמיכה היישוביים-אזוריים (מתי"א), משרד החינוך, התשס"א.

להלן בטבלה לדוגמה שיעור התלמידים הנתמכים במשאבי השילוב וזמן הטיפול הממוצע בתלמיד בארבעה יישובים בארץ, על פי נתוני המשרד לשנת הלימודים התשנ"ט:

היישוב	שיעור הנתמכים מכלל תלמידי היישוב (באחוזים)	זמן הטיפול הממוצע בתלמיד (בדקות לשבוע)
רעננה	7	86
באר שבע	7	65
אשקלון	6	58
אופקים	5	45

מביקורים של צוות הביקורת בבתי ספר עלה, כי יש הבדלים בין בתי ספר ויישובים לא רק במשאבים העומדים לרשותם, אלא גם בהיקף היוזמות שהם נוקטים ובמידת הפתיחות שלהם לנושא השילוב, והדבר בא לידי ביטוי בשירות הניתן לתלמידים המשולבים בחינוך הרגיל בכל אחד מהמקומות האלה. בנסיבות אלה, יש שמשפחות מחליפות את מקום מגוריהן כדי לאפשר לילדן ללמוד בבית ספר שיוכל לספק לו תנאים טובים יותר. מציאות זו מראה שהחינוך הניתן בישראל לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל אינו שוויוני, והדבר פוגע במיוחד בקבוצות האוכלוסייה החלשות.

הטיפול בצרכיו הרגשיים והתפקודיים של התלמיד

משרד מבקר המדינה בדק את היקף השירותים הפסיכולוגיים, שירותי הייעוץ החינוכי והשירותים הפרה-רפואיים, לרבות טיפולים ביצירה ובהבעה, הניתנים לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות שונות.

תלמידים בחינוך המיוחד

התלמידים במסגרות החינוך המיוחד מקבלים, בזיקה לצורכיהם, את הטיפולים האלה: פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק, קלינאות תקשורת, טיפול במחול, טיפול במוסיקה, טיפול בתנועה, טיפול באמנות חזותית, טיפול בדרמה וביבליותרפיה. כמו כן מוקצות לכל כיתה שעות לשירותי ייעוץ פסיכולוגי וחינוכי למורים, לתלמידים ולהוריהם.

תלמידים בכיתה מקדמת בבית ספר רגיל

מהוראות המשרד עולה, שתלמידים בעלי פיגור קל, הפרעות התנהגות ולקויות למידה מורכבות הלומדים בכיתות מקדמות, זכאים לטיפולים מיוחדים באמצעות "סל שילוב", שכאמור המשאבים בו מצומצמים ביותר, ובעיקר אלה המיועדים לטיפולים מיוחדים. תלמידים אלה מקבלים טיפול מועט מאוד לעומת תלמידים בעלי לקויות דומות הלומדים במוסד לחינוך מיוחד - משאביהם מוגדרים היטב והם אינם נאלצים לחלוק אותם עם תלמידים אחרים בהתאם לאילוצי סל השילוב.

תלמידים המשולבים בכיתה רגילה

1. הקצאת משאבים לטיפולים מיוחדים: (א) על פי מדיניותו המוצהרת של המשרד גם תלמידים אלה, הכלולים בתכנית השילוב, זכאים לקבל טיפולים מיוחדים; ואולם זכאות זו אינה מתממשת בדרך כלל בגלל משאבי השילוב המצומצמים וחוסר היערכותה של מערכת החינוך הרגילה לספק שירותים אלה.

לפי נתוני המשרד³⁹, 83% משעות השילוב המוקצות לבתי הספר מנוצלות להוראה מתקנת בתחומי שפה, חשבון ואסטרטגיות למידה, ו-17% מהן מנוצלות לטיפולים מיוחדים.

ביקורים של צוות הביקורת בבתי ספר ושאלונים שהפיץ בהם העלו, שכמעט לא ניתנו בהם טיפולים מיוחדים; זאת מאחר שבבתי הספר ניצלו בדרך כלל את שעות השילוב המועטות שניתנו להם כדי לשפר ראשית כל את מיומנויות הקריאה והכתיבה של התלמידים המשולבים.

(ב) מנהלי בתי ספר ומורים בכמה יישובים מסרו, שיש בבתי הספר שלהם מחסור בעובדים פרה-רפואיים ובמטפלים בהבעה וביצירה, וכאשר הם מבקשים להשתמש בחלק משעות השילוב לצורך מתן טיפולים אלה, אין המתי"א המקומי מסוגל לספק להם את צורכיהם. לדוגמה, באחד מבתי הספר בדרום הארץ יש כיתה מיוחדת רב-גילית לילדים בעלי הפרעות רגשיות והתנהגותיות קשות, לרבות פסיכיאטריות (כמה מהם מקומם, לכאורה, במוסד לחינוך מיוחד, אולם אין בנמצא מוסד כזה באזור), שאינם מקבלים טיפולים מיוחדים במסגרת בית הספר בגלל מחסור בכוח אדם מתאים.

עובדים במשרד הנוגעים בדבר, ובהם הממונה על תכנית השילוב והממונה על השירותים הפרה-רפואיים, אישרו לפני צוות הביקורת שיש מחסור כלל-ארצי בעובדים פרה-רפואיים במערכת החינוך, ובעיקר בתחום קלינאות התקשורת⁴⁰. עם זאת נמצא, שהמשרד לא ריכז נתונים באשר לצורכי המערכת בכל אחד מהמקצועות הטיפוליים הללו, ועל כן לא היה ניתן לאמוד את מספר העובדים החסרים לו בכל תחום.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון את הפערים בין המשאבים העומדים לרשותו בתחומי הטיפול השונים לבין צרכיה של מערכת החינוך, כדי שיוכל להגדיר ביתר בהירות את הבעיות הקיימות בעניין זה ולגבש דרכים לפתרונן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, ציין המשרד כי הוא שוקד על עיבוד נתונים שהועלו בסקר צרכים שהחל בשנת התשס"א. המשרד הוסיף, כי החדרת השירות הפרה-רפואי לבתי ספר רגילים היא אטית כיוון שהיא מצריכה, בין השאר, להכשיר את המטפלים ואת הצוותים החינוכיים לעבוד בשיתוף פעולה.

הבדיקה העלתה, כי אף שהמחסור בקלינאי תקשורת הוא בהיקף ארצי, עד לסיומה של שנת הלימודים התשס"א היה במדינה רק מסלול אקדמי אחד להכשרת קלינאי תקשורת, ובכל אחת מהשנים התשס"ו והתשס"א התקבלו אליו כ-45 תלמידים בלבד. על פי החלטת הוועדה לתכנון

39 תכנית השילוב - סיכום מידע שהתקבל ממרכזי התמיכה היישוביים-אזוריים (מתי"א), משרד החינוך, התשס"א.

40 בעניין זה ראו גם בפרק "אשפוז שיקומי בבתי חולים".

ולתקצוב של המוצעה להשכלה גבוהה, נפתחו לקראת שנת הלימודים האקדמית התשס"ב עוד שני מסלולי לימוד כאלה, והם אמורים לקלוט יחד עוד כ-60 תלמידים.

(ג) עוד עלה מנתוני המשרד, כי רשויות מקומיות יהודיות ורשויות מעורבות מייעדות יותר מפי שניים שעות לטיפול מיוחדים בהשוואה לרשויות לא יהודיות - שמשאבי השילוב שברשותן דלים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, ציין המשרד כי אחת הסיבות לפער האמור היא "מחסור חריף יותר בבעלי מקצוע פרה-רפואיים במגזר הערבי לעומת היהודי, במיוחד בקלינאי תקשורת"⁴¹.

2. ההתייחסות להיבטים רגשיים והתנהגותיים: (א) משיחות עם הצוותים החינוכיים בבתי הספר וממסמכי המשרד עלה, שבתי הספר הרגילים מקבלים כיום תלמידים קשים יותר לטיפול, בהם תלמידים בעלי הפרעות התנהגותיות-רגשיות שהגיעו אליהם ממסגרות החינוך המיוחד, אולם הם אינם ערוכים להתמודד עם בעיותיהם של תלמידים אלה. יצוין שתלמיד בעל הפרעת התנהגות חריפה עלול לפגוע מאוד באקלים הלימודי-חברתי בכיתה ובבית הספר, ויש שהורים ותלמידים מגישים תלונות בעניין זה.

משרד מבקר המדינה גיבש ועיבד נתונים של משרד החינוך כדי לבחון את השינויים שחלו בהתפלגות התלמידים שלמדו במסגרות החינוך המיוחד, על פי סוגי מגבלות, בין שנת 1996 לשנת 2001. עיבוד הנתונים העלה, כי בין השנים הנדונות חלה ירידה ניכרת בשיעור התלמידים הסובלים מהפרעות התנהגותיות-רגשיות הלומדים במסגרות החינוך המיוחד - מכ-14% לכ-7% בלבד. רבים מהם עברו ככל הנראה לבתי הספר הרגילים. ניתן לשער, שמעבר של תלמידים רבים בעלי הפרעות התנהגותיות-רגשיות מן החינוך המיוחד אל החינוך הרגיל הוא תוצאה של מדיניות המשרד, המצדדת בשילוב.

(ב) הצוותים החינוכיים בבתי ספר העלו את הטענה, כי במסגרת תכנית השילוב מוזנח כמעט לחלוטין ההיבט החברתי והרגשי של הטיפול בתלמידים בעלי הצרכים המיוחדים. פעמים רבות תלמידים אלה חשים מאוימים מדרישותיה ואתגריה של המערכת הרגילה, ורבים מהם באים מרקע אישי או משפחתי קשה, ואלה גוזלים מהם כוחות נפש הדרושים להם ללמידה ולהשתלבות בכיתה. כאמור, המשרד לא הכשיר את ציבור המורים והמנהלים בבתי הספר הרגילים להתמודד עם בעיותיהם של תלמידים אלה. כידוע, חינוך מיוחד הוא תחום התמחות שדורש הכשרה מתאימה, ואין לצפות ממורה בחינוך הרגיל שלא הוכשר לכך אף באופן חלקי, להתמודד בהצלחה עם אתגר ייחודי זה. על חוסר היערכותה של מערכת החינוך הרגילה לטפל בילדים בעלי צרכים מיוחדים, נוספו לה כמכשול המצוקות הנובעות ממחסור ביועצים חינוכיים ובפסיכולוגים⁴², ומכך שהמשרד הקצה לה מספר מצומצם של שעות לשילוב.

(ג) מבדיקות שעשה משרד מבקר המדינה בנושא טיפולו של משרד החינוך בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל ובנושא האלימות בבתי הספר והנשירה מהם⁴³ עולה, כי אף שיש קשר בין הבעיות המתעוררות בתחומים אלה, לא נמצא שבמשרד יש שיתוף פעולה מוסדר בין הממונים על הטיפול באלימות ובנשירת תלמידים לבין הממונים על החינוך המיוחד והשילוב.

41 ראו גם בפרק "שירותי בריאות במגזר המיעוטים".

42 ראו הפרק "טיפול משרד החינוך באלימות בבתי הספר" בדוח שנתי 51ב', עמ' 40.

43 ראו שם וכן בפרק "פעולות להגברת הביקור הסדיר ולמניעת נשירה והתנתקות" בדוח שנתי 51ב', עמ' 31-30.

(ד) בדרך הוועדה הציבורית "לאבחון וטיפול ב-ADHD"⁴⁴ שהוגש לשר הבריאות בדצמבר 1997 צוין ש"ילדים שסובלים מבעיות ריכוז וקשב, היפראקטיביות והפרעות התנהגות, המלוות לעתים קרובות גם בקשיי ו/או לקויי למידה, נמצאים נופלים בין הכיסאות של משרדי הבריאות, החינוך והרווחה ובתוך מערכת החינוך בין החינוך המיוחד לחינוך הרגיל".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבמסגרת תהליך השילוב שהמשרד מפעיל הוא יפתח את מערכת החינוך הרגילה באופן שיאפשר לה לתמוך בתלמידים המשולבים בה גם מהבחינה הרגשית והחברתית, שעד כה הוזנחה. אין זה ראוי שהמשרד יטיל את האחריות לביצוע משימת השילוב על בתי הספר הרגילים, בלי לכלול במסגרת תכנית השילוב הכשרה מתאימה לצוותי בתי הספר כדי שיוכלו להתמודד בהצלחה עם משימה זו. מן הראוי שהמשרד יכשיר מורים ומנהלים של בתי הספר לקלוט בכיתותיהם אוכלוסייה הטרוגנית של תלמידים, וכן יתגבר את בתי הספר באנשי מקצוע, כגון פסיכולוגים ויועצים חינוכיים. הזיקה בין תופעות של אלימות בבתי הספר ונשירה מהם לבין חוסר היערכותה של מערכת החינוך לטפל בהיבטים הרגשיים והחברתיים של תלמידיה מדגישה את הצורך בשיתוף פעולה בין האחראים במשרד לטיפול בנושאי האלימות והנשירה לבין האחראים בו לטיפול בנושא השילוב.



הטיפול בתלמידים במגזרים הערבי, הדרוזי והבדואי

בשנת 2000 למדו במגזרים הערבי, הדרוזי והבדואי כ-330,000 תלמידים. תכנית השילוב פועלת במגזרים אלה במתכונת הקיימת במגזר החינוך הממלכתי היהודי. עם זאת, במגזרים אלה קשה יותר ליישמה, בין היתר, משום שיש בהם מחסור גדול יותר בכוח אדם בתחומים הקשורים לחינוך מיוחד, כגון עובדים פרה-רפואיים, פסיכולוגים ויועצים חינוכיים; כמו כן חסרים חומרי אבחון וחומרי למידה והוראה המותאמים לתרבות הערבית ולשפה הערבית.

מחקרי מכון ברוקדייל⁴⁵ העלו, כי שיעור הילדים בעלי הצרכים המיוחדים ביישובים הערביים גדול מזה שביישובים היהודיים. שיעור הילדים האלה ביישובים הערביים נאמד ב-8.3%-9.7% וביישובים היהודיים בכ-7.6%. עוד נמצא, כי במגזר היהודי הדיווח של בתי הספר על התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים מתחיל בעודם בבית הספר היסודי, ואילו במגזר הערבי הוא נעשה בעיקר עם כניסתם לחטיבת הביניים ולחטיבה העליונה, ומכאן שפעולות האיתור, האבחון והטיפול במגזר זה נעשות בדרך כלל בשלבים מאוחרים יותר של התפתחות הילד.⁴⁶

44 ADHD (attention deficit hyperactivity disorder) היא הפרעה בתחום הקשב והריכוז שעשויה ליצור בעיות בהתנהגות ובלמידה.

45 ילדים עם צרכים מיוחדים: הערכת צרכים וכיסויים על ידי השירותים, ג'וינט - מכון ברוקדייל, 2000; סקר ארצי על ילדים עם נכויות בישראל, ג'וינט - מכון ברוקדייל, 1998.

46 ראו בפרק "שירותי בריאות במגזר המיעוטים".

ועדות ציבוריות

1. הוועדה הציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות⁴⁷, ציינה בדוח שהגישה בשנת 1997 לשר המשפטים ולשר העבודה והרווחה: "על רקע ההתקדמות שחלה ביישום חוק חינוך מיוחד, בולטת חומרת המצב במגזר המיעוטים. מעדויות שבאו בפני הוועדה ... עולה כי רוב הילדים עם מוגבלויות במגזר זה אינם לומדים במסגרות המתאימות לצורכיהם וכי בתי הספר המעטים לחינוך מיוחד אינם עונים על רמת תנאים מינימאלית הנדרשת למסגרת חינוכית. ילדים בני גילים שונים ובעלי מוגבלויות שונות לומדים באותן כיתות, וקיימת בעיה קשה של היעדר אנשי מקצוע לטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים - קלינאי תקשורת, מרפאים בעיסוק, פיזיותרפיסטים ועוד. ממחקר שערך 'ועד הפעולה לחינוך המיוחד בחברה הערבית', עולה כי עשרות אלפי תלמידים שהיו צריכים ללמוד במסגרת חינוך מיוחד, אינם זוכים לכך, רבים מהם אינם לומדים כלל ונשארים בכתיים במשך חודשים".

2. ועדת מרגלית לבחינת יישום חוק חינוך מיוחד, שבדקה בכלל זה את נושא השילוב ציינה בסיכומיה מולי 2000: "מתקיימים אפליה ואי שוויון משמעותיים ביותר בהקצאת תקציבים ומשאבים לשירותי החינוך המיוחד, בעיקר בשילוב, ובנגישות לשירותים אלה ... החתך הבולט והמשמעותי ביותר באי שוויון מתקיים בין החינוך הערבי והעברי: אמנם בתי הספר לחינוך מיוחד, המופעלים כיום בחינוך הערבי, מתקצבים מהתקציב המיועד ליישום החוק, אך אחד הגורמים המרכזיים הפוגעים ביישום שוויוני של החוק הוא העדר הקצבות ומשאבים לפיתוח תשתית בינוי פיזית העונה על הצרכים. כמו כן, מערכת החינוך הערבי מאופיינת על ידי מחסור מתמשך ומשווע בכוח אדם מיומן ומקצועי [בעיקר במגזר הבדואי], ובכלים אבחוניים תקפים ומהימנים" המותאמים לרקע התרבותי והלשוני של הלומדים בה.

שעות שילוב

1. על שעות השילוב שניתנו למגזרים הערבי, הדרוזי והבדואי אפשר ללמוד ממסמך של משרד החינוך מאוגוסט 1999, ולפיו מספרן היחסי קטן במידה ניכרת מזה שקבע המשרד במסגרת ההקצאה הקריטריונית ומוזה שניתן למגזר היהודי, להלן פירוט:

המגזר	שעות השילוב שהוקצו	שעות השילוב לפי ההקצאה הקריטריונית	יתרת השעות	השיעור מההקצאה הקריטריונית למגזר (באחוזים)
יהודי	75,819	75,819	0	100
ערבי	4,926	19,290	-(14,364)	25.5
בדואי	468	6,137	-(5,669)	7.6
דרוזי	1,598	3,161	-(1,563)	50.5
ס"ה	82,811	104,407	-(21,596)	79.3

47 ועדה זו מונתה בשלהי 1996 על ידי שר המשפטים ושר העבודה והרווחה. בתפקיד יו"ר הוועדה כיהן ד"ר ישראל כץ.

כאמור, במגזר היהודי מקבל כל ילד הכלול בתכנית השילוב שעת שילוב אחת במוצע בשבוע לצורך הוראה וטיפול תומך בשילוב, והגורמים הנוגעים בדבר במשרד ובוועדת מרגלית שבחנה את יישום חוק חינוך מיוחד, ציינו שפרק זמן זה מצומצם מדי ואינו מאפשר שילוב ראוי. נתוני הטבלה מראים שהתלמידים במגזרים הערבי, הדרוזי והבדואי מקבלים אף פחות מכך. תלמידים במגזר הבדואי קיבלו רק 7.6% משעות השילוב המגיעות להם במסגרת ההקצאה הקריטריונית. כלומר, תלמיד בדואי בעל צרכים מיוחדים הלומד בחינוך הרגיל מקבל במוצע פחות מ-5 דקות שבועיות לצורך שילוב, משמעות הדבר היא שהוא אינו מקבל כל תמיכה.

2. עתירה לבג"ץ: ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי, האגודה לזכויות האזרח בישראל והמועצה המקומית דיר חנא (להלן - העותרים) עתרו לבג"ץ ביולי 2000 נגד שר החינוך⁴⁸. העותרים טענו כי המגזר הערבי אינו מקבל את המשאבים הדרושים לו במסגרת תכנית השילוב, וכי בכך הוא מופלה לרעה בהשוואה למגזר היהודי.

בתשובתו לעתירה ציין משרד החינוך, כי הוא פועל לצמצום הפער בין המגזר הערבי ליהודי בהקצאת משאבי השילוב, וכי בכוונתו להביא לכך שעד לשנת 2004 שעות השילוב שיוקצו לתקצוב תלמיד במגזר הערבי ישתוו ככל הניתן לאלה שיוקצו לתלמיד במגזר היהודי. המשרד ציין, כי משמעות הדבר היא, מתן תוספת שנתית של כ-16 מיליון ש"ח לשעות שילוב במגזר הערבי. עוד ציין המשרד, כי הקצאת המשאבים תהיה הדרגתית ותתפרס על פני ארבע שנים כיוון שיש להכשיר במגזר הערבי עובדים מתאימים בתחום החינוך המיוחד ובמקצועות הפרה-רפואיים כדי שמגזר זה יוכל לעשות שימוש יעיל בתוספת שעות השילוב שתניתן לו. המשרד הוסיף, כי הוא הקצה תקציבים להכשרת עובדי הוראה לחינוך מיוחד במגזר הערבי, הן בדרך של הכשרה סדירה של מורים מן המניין והן בדרך של הסבת מורים רגילים להוראה בחינוך המיוחד. לדבריו, בשנת התשס"א תוקצבה הכשרה סדירה של 220 מורים לחינוך המיוחד וכן הסבה של 150 מורים. יצוין, שהכשרה סדירה של מורה בחינוך המיוחד אורכת ארבע שנים.

בעניין טענת העותרים שעל משרד החינוך למלא את מלוא צורכי השילוב של התלמידים הערביים ציין המשרד, כי "בשל מגבלות התקציב לא זוכים גם התלמידים היהודים לכל שעות השילוב להן הם נזקקים ולכן לא תהיה כל אפשרות לספק לתלמידים הערביים את מלוא צורכיהם".

נוכח התחייבות המשרד לפעול לצמצום הפער בין המגזר הערבי למגזר היהודי, בשעות השילוב שהוא מקצה להם, מחקו העותרים את עתירתם.

שעות חינוך מיוחד

גם בשעות חינוך מיוחד מקבלים התלמידים הערביים משאבים נמוכים יותר מתלמידים יהודיים: שיעור התלמידים הערביים (לרבות דרוזים ובדואים) בקרב כלל התלמידים במערכת החינוך הוא כ-22%; יוזכר כי על פי מחקרים, שיעור התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים ביישובים הערביים הוא גבוה מזה שביישובים היהודיים. לעומת זאת, לפי נתוני המשרד, בשנת התש"ס הוא הקצה למגזר הערבי (לרבות דרוזי ובדואי) כ-47,342 שעות שבועיות לחינוך מיוחד - שהיוו 14% בלבד מסך השעות (336,058 שעות שבועיות) שהוא הקצה לכלל תלמידי החינוך המיוחד. מכאן, שהמשרד הקצה לתלמידים ממגזרי המיעוטים שיעור שעות לחינוך מיוחד שהיה קטן משיעורם בקרב כלל התלמידים, ועל אחת כמה וכמה משיעורם בקרב התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים.

יעדי תגבור למסגרות החינוך המיוחד במגזר הערבי: כאמור, המשרד מינה כמה ועדות אותן הסמיך להמליץ על דרכים ליישום המלצות ועדת מרגלית האמורה. אחת הוועדות דנה עם נציגי מערכת החינוך של המגזר הערבי בנושאי השילוב והחינוך המיוחד והעלתה,

48 בג"ץ 5466/00 ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי ואח' נ' שר החינוך.

כי עקב מצבן הירוד של מסגרות החינוך המיוחד שם, יש להעדיף הקצאת משאבים למסגרות אלה על פני הקצאת משאבים לשילוב. הוועדות ציינו שיש צורך להפעיל תהליכי אבחון, איתור והשמה לגיל הקדם-יסודי המותאמים לצורכי המגזר הערבי; לפתח כלי אבחון ולמידה בשפה הערבית ולהכשיר פסיכולוגים ויועצים חינוכיים ערביים. כמו כן הומלץ, לשפר את הבינוי וההצטיידות במסגרות לחינוך מיוחד, אם כי ניתנה לכך עדיפות פחותה.



בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה נאמר, כי "החל מתחילת יישום חוק החינוך המיוחד נעשה מאמץ מכונן על ידי האגף לחינוך מיוחד, לתקן הבדלים קודמים בין המגזרים בתחום שעות התקן". המשרד פירט את מאמציו בתחומים השונים לסגירת הפערים בין המגזרים וציין, בין השאר, כי "ממוצע התלמידים לכיתה בחינוך המיוחד הערבי כיום השווה ליהודי". בקשר לסיכום שהושג בבג"ץ אישר המשרד, כי בשנת הלימודים התשס"ב הוא הוסיף למגזרים הערבי, הדרוזי והבדואי יחד 4,000 שעות שילוב.

הטיפול בתלמידים במגזר החרדי

בחינוך החרדי פועלות שתי רשתות חינוך גדולות: רשת "החינוך העצמאי" ורשת "מעין החינוך התורני". הרשתות מקבלות מהמשרד תקציבים לפעילותן והן מנהלות את בתי הספר שלהן ומווסתות ביניהם את התקציבים. כמו בחינוך הממלכתי, גם במגזר החרדי יש מוסדות לחינוך מיוחד, וגם בבתי הספר הרגילים של מגזר זה משולבים ילדים בעלי צרכים מיוחדים. המגזר החרדי לא נכלל בתכנית השילוב, שכאמור מפעילים אותה גופים אזוריים-יישוביים (מתי"אות), והוא מיישם את השילוב באמצעות מורות טיפוליות הפועלות בבתי הספר במתכונת שהיתה נהוגה בעבר בחינוך הממלכתי.

משיחות שקיימו נציגי הביקורת עם צוותי חינוך מן המגזר החרדי עלה, שבחברה החרדית השמתו של ילד במסגרת לחינוך מיוחד מעוררת לעתים התנגדות עזה של ההורים, וכי אחת הסיבות לכך היא החשש שהדבר יגרור לתיוגו של הילד כ"חרג" ויפגע בפוטנציאל השידוך של בני המשפחה.

הביקורת העלתה, שכמו בחינוך הממלכתי, גם בחינוך החרדי לא פעל המשרד באופן מערכתי להכשיר מורים ומנהלים בבתי הספר הרגילים לקלוט בכיתותיהם תלמידים בעלי צרכים מיוחדים. גם בבתי הספר החרדיים הרגילים תלמידים הזקוקים לטיפולים פרה-רפואיים אינם מקבלים אותם.

משאבי שילוב

1. רשת "החינוך העצמאי": בשנת הלימודים התשס"א למדו בבתי הספר של הרשת 58,296 תלמידים, והוקצו להם כ-5,430 שעות שילוב. לפי נתוני המשרד, בהתחשב בשעות השילוב שהוקצו לתלמידים בחינוך הממלכתי, חסרו לתלמידי הרשת כ-4,480 שעות שילוב.

בדיקת התפלגות שעות השילוב בהתשס"א בין בתי הספר ברשת זו העלתה, כי הקצאתן לא היתה שוויונית - מספר השעות שהוקצו לכל בית ספר לא היה לפי מספר תלמידיו, ונמצאו בתי ספר שלא קיבלו שעות שילוב כלל. ההבדלים בהקצאת המשאבים היו לא רק בין רשויות מקומיות, אלא גם בתחומיה של אותה רשות מקומית. לדוגמה: בירושלים קיבל בית ספר שלמדו בו 1,509 תלמידים רק 24 שעות שילוב, בית ספר שלמדו בו 574 תלמידים לא קיבל שעות שילוב כלל, ובית ספר שלמדו בו 76 תלמידים קיבל 48 שעות שילוב.

2. רשת "מעין החינוך התורני" : בבתי הספר של הרשת למדו בשנת התשס"א כ-14,900 תלמידים, והוקצו להם כ-1,610 שעות שילוב. בהתחשב במספר שעות השילוב שהוקצו לתלמידים בחינוך הממלכתי, חסרו לתלמידי הרשת כ-922 שעות שילוב.

ממסמכי המשרד עולה, כי ברשת זו ניתנו שעות שילוב בעיקר לבתי הספר הרגילים שיש בהם כיתות לחינוך מיוחד. לעומת זאת, לבתי ספר שאין בהם כיתות כאלה, אך ככל הנראה יש בהם תלמידים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים בכיתות הרגילות, לא ניתנו שעות שילוב. עוד הועלה, כי התפלגות שעות השילוב בתשס"א בין בתי הספר ברשת לא היתה שוויונית. לדוגמה: בית ספר באשדוד שלמדו בו 457 תלמידים לא קיבל שעות שילוב כלל, בית ספר בכפר סבא שלמדו בו 300 תלמידים קיבל 12 שעות, ואילו בית ספר בזמרת שלמדו בו 50 תלמידים קיבל 20 שעות.



בשנת 1996 החל המשרד ביישום חוק חינוך מיוחד, ובעקבות זאת החלה הזרמת תקציבים למסגרות החינוך המיוחד ושודרגו השירותים שהן מספקות לתלמידהן; בד בבד, בעקבות מדיניות חברתית המצדדת בשילוב, החל המשרד בתהליך שנועד להפנות תלמידים בעלי צרכים מיוחדים מן החינוך המיוחד אל החינוך הרגיל והפעיל עבורם תכנית שילוב.

עמדת משרד החינוך היא, כי רק ילד בעל צרכים מיוחדים הלומד במסגרות החינוך המיוחד זכאי לחינוך מיוחד כהגדרתו בחוק האמור. נגד עמדה זו הוגשה עתירה לבג"ץ, והיא עדיין תלויה ועומדת.

בתי הספר הרגילים שמשימת השילוב הוטלה עליהם לא היו ערוכים מבחינת כוח אדם מקצועי ומשאבים, לספק את הצרכים הלימודיים והרגשיים של תלמידים אלה. בנסיבות האמורות, רק התלמידים שנשארו במסגרות החינוך המיוחד - קבוצה קטנה, שהלכה והצטמצמה - נהנו משיפור השירותים שניתנו להם; לעומת זאת, לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל - קבוצה שהלכה והתרחבה במהלך השנים - הופחתו השירותים עד שכמעט התפוגגו.

יצא אפוא, שהנטל הנפשי והכלכלי של שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל נופל על כתפיהן של משפחות התלמידים, שנאלצות לממן בעצמן את השירותים החסרים. מאחר שבשל מצבן הכלכלי רבות מהמשפחות אינן מסוגלות לעשות זאת, נפגעת אפשרות השילוב במערכת החינוך הרגילה בעיקר של תלמידים מהאוכלוסייה החלשה.

מהצהרתו של המשרד ומעצם העובדה שבשנים האחרונות הוא פעל בנמרצות לצמצום מסגרות החינוך המיוחד מתקבל הרושם, כי הוא רואה בשילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל ערך חשוב. עם זאת, המשרד לא התאים את קצב היישום של השילוב למגבלותיה של מערכת החינוך וליכולותיה לתת מענה הולם לצורכיהם של הילדים המשולבים. יש לתת לעקרון השילוב ביטוי מעשי הולם כדי שיהיה ניתן להשיג את מטרותיו.

על המשרד, הממונה על הטיפול בתלמידים בעלי הצרכים המיוחדים, לפעול לכך שתלמידים הנמנים עם קבוצה זו המשולבים בחינוך הרגיל יזכו לטיפול הראוי. לשם כך עליו לבחון מחדש את מקומה של תכנית השילוב בסולם סדרי העדיפויות שלו ואת נתח המשאבים שהוא מקצה לה מתוך כלל משאביו. בד בבד עליו לבחון את עקרונות תכנית השילוב ואת יעדיה ולתכנן את קצב הפעלתה בהתחשב במגבלותיה של מערכת החינוך ובמציאות שבה היא פועלת.