

תלמידים בעלי ליקויי למידה בחינוך הרגיל

התלמידים בעלי ליקויי הלמידה נמנים עם אוכלוסיית התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים, ורובם לומדים במסגרות החינוך הרגיל. קשיי התלמידים האלה מתבטאים בעיקר בתחום הלימוד: לדוגמה, מקצתם מתקשים ברכישת מיומנות של קריאה, כתיבה או חישוב. בתחומי חיים אחרים תפקידם הוא בדרך כלל בגדר הנורמה ובמשך שנים רבות מרביתם לא אותרו ולא אובחנו, וממילא גם לא זכו לטיפול מתאים.

בשנים האחרונות גברה המודעות לקשייהם של התלמידים בעלי ליקויי הלמידה. שיעורם של התלמידים האלה בקרב כלל התלמידים במסגרות החינוך הרגיל בארץ ובעולם נאמד בכ-10%. לפיכך, התעורר הצורך לפתח עבורם כלי אבחון וטיפול שיתאימו לצורכיהם הייחודיים. יש לציין, כי רבים מתלמידים אלה הם בעלי אינטליגנציה תקינה ובעיותיהם הייחודיות לא תמיד בולטות לעין, ולכן רבים מהם נאלצים להתמודד בעצמם עם קשייהם במהלך שנות לימודיהם ועם הדרישות הגוברות בתיכון ובבחינות הבגרות. כמו כן רבים מהם, במיוחד בחטיבה העליונה, אינם נכללים במסגרות הטיפול שמפעיל משרד החינוך עבור כלל התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים.

האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך מטפל בכלל אוכלוסיית התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים, שנמנים עמה תלמידים הסובלים ממוגבלויות גופניות, שכליות, נפשיות, לימודיות והתנהגותיות. ואולם, את הטיפול בתלמידים בעלי ליקויי למידה שאין להם בעיות מורכבות או נוספות, הפקיד המשרד בידי אגף השירות הפסיכולוגי הייעוצי (להלן - אגף שפ"י). בנפרד מן הפרק העוסק בשילוב כלל התלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל⁴⁹, פרק זה מתמקד בהיערכותו של משרד החינוך לטפל בקבוצת התלמידים בעלי ליקויי הלמידה שהם חלק בלתי נפרד מאוכלוסיית התלמידים בחינוך הרגיל.

מדיניות משרד החינוך בנושא ליקויי למידה והתמורות שחלו בה במרוצת השנים באים לידי ביטוי בחוזרי המנכ"ל שהוא מפרסם. חוזר המנכ"ל מספטמבר 1996⁵⁰ (להלן - חוזר המנכ"ל מ-1996) דן ב"לקויות למידה וקשיי למידה", וחוזר המנכ"ל ממאי 2000⁵¹ דן ב"התאמת דרכי ההיבחנות בבחינות הבגרות לתלמידים עם ליקויי למידה בחטיבה העליונה". אחת מהנחות היסוד בחוזר זה היא שכל תלמיד זכאי לשוויון הזדמנויות במיצוי הפוטנציאל הלימודי שלו.

לפי חוזר המנכ"ל ממאי 2000, המתבסס על חוות דעת של אנשי מקצוע, ליקוי למידה מתבטא בכשל במיומנויות למידה פורמלית. בחוזר נאמר, שליקויי למידה הם "קבוצת הפרעות הטרוגניות המתבטאות בקשיים משמעותיים ברכישת הקשבה, דיבור, קריאה, כתיבה, המשגה ו/או יכולות מתמטיות ובשימוש בהם. הפרעות אלו הן פנימיות ומניחים שהן נובעות מדיספונקציה נוירולוגית מרכזית, ויכולות להתגלות לאורך מעגל החיים". למקצת הילדים בעלי ליקויי הלמידה יש גם קשיים בהתמצאות במרחב ובזמן, קשיי זיכרון, קשיי קשב וריכוז, קשיי ארגון ועוד.

תלמיד מאובחן כלקוי למידה כאשר הישגיו במבחנים סטנדרטיים בקריאה, בחשבון או בהבעה בכתב נמוכים במידה ניכרת מהמצופה על פי גילו, השכלתו ורמת המשכל שלו, ואין הדבר נובע מהעדר מוטיבציה להשקיע בלימודים.

מחקרים מראים שקשיים של תלמידים בעלי ליקויי למידה, שאינם מטופלים בזמן המתאים ובאופן הולם, עלולים לפגוע בהישגיהם ובאיכות חייהם של אותם תלמידים גם בעתיד. איתור מוקדם של לקויי למידה אצל תלמיד, אבחונם ומתן טיפול מתאים מגבירים את סיכויי לממש את יכולותיו

49 ראו בפרק "שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל".

50 חוזר מיוחד ד' (התשנ"ז).

51 תשס"ו(א), ניסן התש"ס.

הלימודיות, ועשויים להפחית את הנזקים שעלולים להיגרם לו בשל הלקויים ולאפשר לו להשתלב בחברה ובעבודה ככל אדם. מדיניות משרד החינוך תומכת בשילובם של תלמידים בעלי לקויי למידה בחינוך הרגיל, עד כמה שהדבר אפשרי, וכדי שיגיעו להישגים דומים לאלה של בני גילם שאינם בעלי לקויי למידה, הם זקוקים לתמיכה ולטיפול מיוחד.

לצד מחקרים בתחום התפקוד הקוגניטיבי של תלמידים בעלי לקויי למידה, מתרבים בשנים האחרונות המחקרים העוסקים בבעיות החברתיות ובקשיי ההסתגלות של תלמידים אלה. המחקרים מראים שמקצת התלמידים בעלי לקויי למידה אינם מקובלים בקרב בני גילם, וחשים בדידות וניתוק חברתי.

בעקבות פניות רבות של הורים ותלמידים למשרד החינוך, בעיקר בנושא ההתאמות בבחינות הבגרות (ראו להלן), מינו שר החינוך ושר המדע בסוף שנת 1996 "ועדה לבחינת מיצוי יכולתם של תלמידים עם לקויי למידה" בראשותה של פרופסור מ' מרגלית (להלן - ועדת מרגלית). על הוועדה הוטל לבחון את הנושא בראייה מערכתית רב-תחומית ולהציע דרכים למתן מענה הולם לצורכי התלמידים האלה. המלצות הוועדה, שהתפרסמו ביוני 1997, קוראות להגברת המודעות ולקידום הידע וההתמקצעות בתחום לקויי הלמידה ולהסדרת הליכי האבחון והטיפול.

כמו כן המליצה הוועדה על "בדיקה מקיפה ולאורך זמן של שכיחות התלמידים עם לקויי למידה בישראל ואפיון הליקויים". מחקר מסוג זה הבודק את שכיחות לקויי הקריאה ומאפייניהם בקרב תלמידי כיתה ד' במגזר היהודי נעשה בבית הספר לחינוך באוניברסיטת חיפה, על פי הזמנה של משרד החינוך, ודוח מסכם של המחקר הוגש למשרד באמצע שנת 2001. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2001, עדיין לא פורסם דוח זה מפני שעדיין לא אושר.

במהלך שנת 2000 הגישו חברי כנסת שתי הצעות חוק פרטיות בנושא הנדון: (א) "הצעת חוק לזכויות תלמידים עם לקויות בחינוך הרגיל, התשס"א-2000", שנועד "לקבוע עקרונות לזכויות התלמיד לקוי הלמידה ברוח כבוד האדם וחירותו, תוך מתן מענה הולם לצרכיו הייחודיים במסגרות החינוך הרגילות, וכל זאת על מנת לדאוג לשילובו המרבי בחברה"; (ב) "הצעת חוק מאבחי לקויות למידה, תש"ס-2000", שנועד להסדיר את מעמדם המקצועי של המאבחים. במועד סיום הביקורת טרם הובאו הצעות חוק אלה לקריאה ראשונה.

בחודשים מארס-ספטמבר 2001 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על טיפולו של משרד החינוך בתלמידים בעלי לקויי למידה. הביקורת נעשתה באגף שפ"י ובאגף הבחינות במשרד, במחוזות המשרד: ירושלים, תל אביב, המרכז, חיפה והדרום ובמינהל חינוך ירושלים (מנח"י).

היערכות אגף שפ"י

בעקבות המלצות ועדת מרגלית הקים אגף שפ"י בנובמבר 1997 ועדה ליישום דוח ועדת מרגלית (להלן - ועדת שפ"י). הוועדה הציבה לפניה את המטרות האלה: להגדיר ולתאר את תפקידי היועצים והפסיכולוגים בשדה בכל הקשור לטיפול בתלמידים בעלי לקויי למידה בכל שלבי החינוך; להמליץ על תכנית הכשרה והשתלמויות ליועצים ופסיכולוגים; להציע כמה מודלים של מרכזים רב-תחומיים שיסייעו בהתמודדות עם בעיית לקויי הלמידה בקבוצות שונות של יישובים ואוכלוסיות. באוגוסט 1998 הגישה ועדת שפ"י דוח, ובו המלצות על תפקידו של אגף שפ"י בכל הקשור למיצוי יכולתם של תלמידים בעלי לקויי למידה והצעה לפרסום חוזר מנכ"ל מתוקן שהיה בו הנחיות למערכת החינוך בעניין התלמידים האלה.

עד סוף אפריל 2001 הטיפול בנושא לקויי הלמידה בחינוך הרגיל היה מפוצל בין יחידות שונות במשרד החינוך, וכיוון שלא הופקד בידי גוף אחד במשרד, לא נעשתה בו עבודת מטה מסודרת ולא היה תיאום בין היחידות שעסקו בו. בסוף אותו חודש החליטה מנכ"לית המשרד להעביר למנהלת אגף שפ"י את האחריות לטיפול בנושא, לרבות עבודת המטה, התיאום בין היחידות העוסקות בו,

הסדרת נושא ההתאמות לבחינות הבגרות והכנת חוזר מנכ"ל חדש. בעקבות זאת מינה המשרד את אחת מעובדות אגף שפ"י למפקחת על תחום ליקויי למידה. עובדת זו החלה עוד בסוף שנת 1999 לטפל בהיבטים שונים של ליקויי הלמידה ולעקוב אחר המלצות ועדת שפ"י.

בעקבות המלצות ועדת שפ"י הפעיל אגף שפ"י מערך של השתלמויות וימי עיון במחוזות בנושא ליקויי למידה; רובם נועדו ליועצים ופסיכולוגים חינוכיים, אך היו גם ימי עיון למורים ומנהלים. כמו כן הקים האגף ארבע ועדות וצוותים מקצועיים: ועדה של פסיכולוגים המשמשים רכזי ליקויי למידה במחוזות; ועדת היגוי לקידום הטיפול בתלמידים בעלי ליקויי למידה במגזר הערבי; צוות מקצועי לחינוך העל-יסודי; צוות מקצועי לנושא ליקויי למידה בחינוך הקדם-יסודי.

הגברת המודעות והידע בתחום ליקויי הלמידה

כדי שיהיה אפשר לאתר בזמן תלמידים בעלי ליקויי למידה, יש לעורר את מודעותם של המורים, ההורים והתלמידים לתופעות העשויות להעיד על ליקוי למידה. מרבית ההורים שפנו לוועדת מרגלית ולמשרד החינוך התלוננו על חוסר המודעות של המורים והגננות לקשיי ילדיהם ועל חוסר הידע שלהם בתחום ליקויי הלמידה. לפי התלונות, מורים לא הבחינו בקשיים שהתעוררו אצל תלמידים בעלי ליקויי למידה ולכן גם לא הפנו אותם לאבחון, והיו בתי ספר שסיווגו תלמידים שהתקשו בלימודים בגלל ליקויי למידה כילדים בעייתיים, בעלי פיגור שכלי או סתם עצלנים. חלק מההורים התלוננו שגם לאחר שצוות בית הספר הכיר בקשיי ילדיהם, הוא לא הפנה אותם לאבחון מקצועי הולם.

תלונות אלה ממחישות את הצורך לשפר את הקשר בין בית הספר לבין ההורים ולגבש מערכת נהלים ברורה בכל הקשור להדרכת עובדי ההוראה ולהסברה להורים בתחום ליקויי הלמידה, כדי להגביר את המודעות והידע הכללי בנושא זה ולסייע להם בהתמודדותם עם תופעה זו.

כאמור, שפ"י מפעיל השתלמויות במערכת החינוך, בעיקר עבור יועצים ופסיכולוגים חינוכיים, כדי להגביר את המודעות והידע בנושא ליקויי למידה. הביקורת העלתה, שהיערכות משרד החינוך בנושא זה לוקה בחסר (ראו להלן).

משיחות של נציגי משרד מבקר המדינה עם חוקרים ועם אנשי מקצוע במערכת החינוך ומחוצה לה עולה, שאצל רוב המורים וההורים במגזר הערבי יש מודעות נמוכה לתופעת ליקויי הלמידה, אם כי לאחרונה חל שיפור בתחום זה, והדבר ניכר בעיקר בגידול במספר ההפניות של תלמידים לאבחון לקראת בחינות הבגרות לשם קביעת זכאותם להתאמות (ראו להלן). יצוין שכ-60% מקרב התלמידים במגזר הערבי באזור הגליל ובנצרת אינם זכאים לקבל שירותי אבחון מהמשרד כיוון שהם לומדים בבתי ספר כנסייתיים פרטיים, והוריהם נאלצים לממן מכספם שירותים אלה. הגורמים הנוגעים בדבר במגזר הערבי - ובהם פסיכולוג בכיר המרכז את נושא ליקויי הלמידה במגזר זה - מסרו לנציגים של משרד מבקר המדינה שבשל עלותם הגבוהה של שירותי האבחון ושל הטיפול בליקויי הלמידה, ומאחר שטיפולים מסוימים אינם ניתנים במגזר הפרטי, מקצת התלמידים בעלי ליקויי הלמידה הלומדים בבתי הספר הכנסייתיים נאלצים לעבור לבתי ספר ממלכתיים.

איתור ואבחון תלמידים בעלי ליקויי למידה

בקרב אנשי המקצוע רווחת הדעה, שאיתורם ואבחונם של תלמידים בעלי ליקויי למידה צריך להיעשות בבית הספר מוקדם ככל האפשר. הדבר דרוש כדי לבנות תכנית טיפולית מתאימה לתלמידים אלה והוא מחייב התמחות ויכולת מקצועית גבוהה של עובדי ההוראה ושל המאבחנים.

בדוח ועדת מרגלית צוין ש"נושא האבחון היה אחד המוקדים המרכזיים בדיוני הוועדה ... הוועדה התרשמה מההדר הציבורי הנרחב, המצביע על תסכול, התמרמרות על הוצאות כספיות מרובות, וביקורת חריפה על אי בהירות בתהליכי האבחון".

איתור ואבחון בחינוך הקדם-יסודי

אנשי המקצוע מתלבטים בשאלה מתי רצוי להתחיל בתהליך האיתור והאבחון של תלמידים בעלי ליקויי למידה. יש בהם המצדדים באבחון עור בשלב הקדם-יסודי, בנימוק שאיתור "ליקויים התפתחותיים"⁵² אצל ילדים וטיפול בהם עוד בשלב זה עשוי למנוע את החמרתם או את התפתחותם של קשיים משניים⁵³. לעומת זאת, יש החוששים מתיוג שגוי של הילד. יש גם ספק אם אפשר לאתר בצורה תקפה ליקוי למידה אצל ילד קודם שהתנסה בלמידה פורמלית של מיומנויות היסוד - קריאה, כתיבה וחשבון.

משרד החינוך אוסר לעשות מבדקים או מבחנים לכלל ילדי הגן במהלך שנות הלימודים בגן ובמעבר מן הגן לבית הספר. לפי הנחיות המשרד, גננת החושדת שיש קושי התפתחותי אצל ילד תפנה אותו בהסכמת הוריו לפסיכולוג הגן, והוא אמור לברר אם יש צורך בהתערבות טיפולית. יצוין, שלגני טרום-חובה אין תקנים של פסיכולוגים או של יועצים מקצועיים.

בעקבות המלצות ועדת מרגלית, יזם האגף לחינוך קדם-יסודי בשיתוף אגף שפ"י את תכנית "מעגן" (מערך תומך מעון-גן). התכנית מופעלת משנת הלימודים התשנ"ח, ובשנת הלימודים התשס"א השתתפו בה כ-500 כיתות במעונות יום ובגני טרום-חובה. היא נועדה לאתר קשיים וליקויים התפתחותיים אצל ילדים שנמצאים במסגרות החינוכיות לגיל הרך - מעונות, פעוטונים וגנים; להדריך את הצוות החינוכי ואת הורי הילדים ולתכנן דרכי התערבות וטיפול. הרעיון שבבסיס התכנית הוא שצוותים של אנשי מקצוע מתחומים שונים של התפתחות הילד יעבדו עם צוותים חינוכיים בגן ויסייעו לתכנן התערבות חינוכית-טיפולית מתאימה בתיאום עם גורמים בקהילה.

מקורות המימון של התכנית הם בעיקר תקציבי הרשויות המקומיות וקרנות שונות, כגון עמותת "אשלים" שיסד הג'וינט. לדברי מפעילי התכנית, נכללו בה רק חלק קטן מגני הילדים בגלל מחסור בתקציב, שכן משרד החינוך לא הקצה לה תקציב.

סוגי האבחון

האבחונים נחלקים לשני סוגים: אבחון דידקטי ואבחון פסיכולוגי. אבחונים אלה נועדו לאפיין ולמפות הן את יכולותיו של הילד והן את כשליו בלמידה ובמיומנויות היסוד ואת המנגנונים העומדים בבסיס הלמידה של מיומנויות אלה. האבחון הפסיכולוגי נועד גם לקשר בין יכולותיו של הילד לתפקודו השכלי, הרגשי וההתנהגותי כדי לשלול, בין היתר, את האפשרות של ליקויי הלמידה מקורם בבעיות נפשיות. את האבחון הדידקטי עושה בדרך כלל איש חינוך שהשתלם בתחום ליקויי הלמידה, והאבחון נעשה באמצעות מבחנים דידקטיים; ואת האבחון הפסיכולוגי עושה פסיכולוג - כהגדרתו בחוק הפסיכולוגים, התשנ"ז-1977.

על פי האבחונים אפשר לבנות לתלמיד תכנית לימודים אישית המותאמת לרמת תפקודו ולקשייו ושיטות לימוד שיסייעו לו להשתלב במערך הלימודים. במהלך שנות הלימודים בבית הספר העל-

52 ליקוי התפתחותי אצל ילד בגיל הרך מעיד על קשיים העלולים להתפתח לליקוי למידה.

53 ש' שולמן וארז, גורמים הקשורים להצלחת ילדים לקויי למידה בבית הספר, דוח מחקר מסכם שהוגש למשרד החינוך ב-1992.

יסודי האבחון חיוני כדי לאשר לתלמיד התאמות בבחינות בגרות (ראו להלן) ולקבוע את סוגי ההתאמות.

לדעת חוקרים ואנשי מקצוע במשרד החינוך, האבחון הרצוי הוא "אבחון רב-תחומי", הכולל את שני סוגי האבחונים האמורים. יש שנדרשים גם אבחונים נוספים, ובהם אבחון רפואי, בעיקר נוירולוגי, ואבחונים של פיזיותרפיסט, מרפא בעיסוק וקלינאי תקשורת.

מדברי היועצות החינוכיות הבכירות במחוזות משרד החינוך עולה, שבתנאים הקיימים סוג האבחון נקבע, בדרך כלל, לפי שיקול דעתה של יועצת בית הספר, ויש שהחלטה המתקבלת מושפעת מזמנינות האבחון ומעלותיו. בנסיבות אלה, יש חשש שתלמידים יופנו לאבחון שאינו מתאים להם או לאבחון שלא ייתן תמונה מלאה על מצבם. לפי הנחיות המשרד, את סוגי האבחונים לתלמידי החטיבה העליונה תקבע המועצה הפדגוגית של בית הספר.

כלי האבחון

עם התגברות המודעות לבעיית ליקויי הלמידה גוברת גם הדרישה לכלי אבחון אמינים ותקפים. ועדת מרגלית המליצה לפתח מבחנים תקפים שיותאמו למודלים התפתחותיים, לכל אחד ממגזרי האוכלוסייה ולסוגים שונים של ליקויי למידה.

מהביקורת עולה, שכלי האבחון לא הותאמו בצורה מבוררת לשפה העברית ולמערכת החינוך הישראלית. עד מועד הביקורת לא פותחה ערכת אבחון דידקטי נורמטיבית, המוסכמת על דעת כל המאבחנים. ממסמכי משרד החינוך ומשיחות עם אנשי המקצוע התברר שהמבחנים העומדים לרשות המאבחנים אינם מספקים את הדרישות. המחסור בכלים לאבחונם ולאיתורם של תלמידים בעלי ליקויי למידה מעכב בניית תשתית טיפולית ומקשה על עובדי ההוראה בקבלת ההחלטות ובגיבוש דרכי העבודה.

עוד נמצא, שהמצב במגזר הערבי חמור עוד יותר: אין מבחנים עדכניים למדידת אינטליגנציה (מבחני I.Q.) - שהם חלק מהאבחון הפסיכולוגי הממוקד בליקויי למידה - וערכת מבחנים דידקטיים סטנדרטית ותקפה בשפה הערבית המותאמת לאוכלוסייה הערבית. עקב כך משתמשים הפסיכולוגים במבחנים המיועדים לאוכלוסייה היהודית, שלא בהכרח מתאימים לאוכלוסייה הערבית. מבדיקת הפעולות שנקט משרד החינוך כדי לקדם את הנושא במגזר הערבי עולה, שהן לא הביאו לשיפור של ממש במצב⁵⁴.

יוצא אפוא, כי ארבע שנים לאחר שהוגשו המלצות ועדת מרגלית, הכלים הקיימים לאבחון ליקויי למידה, הן אלה המיועדים לאוכלוסייה היהודית והן אלה המיועדים לאוכלוסייה הערבית, עדיין אינם מספקים את הצרכים. לאנשי מקצוע במשרד החינוך אין הידע הדרוש לפיתוחם של כלים כאלה, ולשם כך יש צורך להיעזר במומחים מחוץ למשרד, ובעיקר בחוקרים בעלי ידע אקדמי בליקויי הלמידה.

מי מאבחן ליקויי למידה

השאלה מי מוסמך לקבוע שתלמיד הוא בעל ליקוי למידה ולהגדיר את סוג הליקוי, שבה ועלתה בשנים האחרונות בעקבות חוזרי מנכ"ל, הצעות חוק ודיוני ועדות שעסקו בנושא. התשובה על שאלה זו תלויה, בין היתר, בשלב ההתפתחותי שבו נמצא התלמיד בעת האבחון.

54 ראו גם בפרק "שירותי בריאות במגזר המיעוטים".

1. האחריות לאבחון הדיקטי הראשוני, דהיינו לזיהוי ולאיתור הראשוניים של נקודות החוזק והתורפה של התלמיד, מוטלת על גורמים במערכת הבית ספרית, ובהם הגננת, מחנך הכיתה, צוות המורים ובעלי מקצוע אחרים בבית הספר. נוכח המגמה המתפתחת בשנים האחרונות לשילובם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך הרגילה ונוכח מעורבותם של צוות בית הספר באיתורם של ליקויי למידה בכל שלבי הלימוד בבית הספר ובטיפול בהם, חשוב לתת לו הדרכה מתאימה בנושא זה.

ואולם כיום אין במשרד החינוך מדיניות ברורה ומחייבת בנוגע לשאלה מי מוסמך לאבחן ליקויי למידה ובכל הקשור לטיפול בנושא ליקויי הלמידה, וההשתלמויות ופעולות ההדרכה בנושא זה תלויות ברצונם הטוב של מנהלי בתי הספר ושל הרשויות המקומיות ובסדרי הקדימויות של כל בית ספר.

לדעת משרד מבקר המדינה, חיוני שפעולות ההדרכה וההכוונה לבעלי התפקידים במערכת החינוכית - מנהלים, מורים, יועצים ועובדים מקצועיים ברשויות המקומיות - ייעשו על פי תכנית מערכתית, ולא יהיו רק פרי של יוזמות מקומיות.

2. לפי דוח ועדת שפ"י, תפקידי היועץ החינוכי של בית הספר בכל הקשור לתלמידים בעלי ליקויי למידה הם לשמור על קשר הדוק עם המורה בשלב האבחון הדיקטי הראשוני; להפנות את התלמיד בעת הצורך לאבחון מקצועי הממוקד בליקויי למידה; לעקוב אחר המלצות המאבחנים; לרכז את המידע על התלמיד ולתאם בין כל הגורמים המטפלים בו. על פסיכולוג בית הספר לקבוע לפי תוצאות האבחון כיצד יטופל התלמיד בבית הספר ולטפל במשולש הורים - בית ספר-ילד.

3. את האבחון של התלמידים בעלי ליקויי הלמידה בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים אמורים לעשות במימון ציבורי הפסיכולוגים של השירותים הפסיכולוגיים-חינוכיים (להלן - השפ"חים), שחלקם הם הפסיכולוגים של בתי הספר. לעומת זאת, בבתי הספר התיכוניים אבחון התלמידים נעשה בדרך כלל בידי גורם חיצוני, ובדרך כלל על הורי התלמידים לממנו.

מנתוני משרד החינוך עולה, כי במערכת החינוך יש מחסור גדול בתקנים של יועצים חינוכיים ושל פסיכולוגים חינוכיים. המחסור ניכר בעיקר במגזר הערבי.

משיחות עם יועצות בכירות במחוזות של משרד החינוך התברר כי בגלל מחסור בפסיכולוגים חינוכיים, השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים אינם יכולים לעשות אבחונים לכל התלמידים שבתי הספר מפנים אליהם, וכי גם תלמידים שמתקבלים לאבחון בשפ"חים נאלצים לעתים להמתין לתורם זמן רב. עקב כך חלק מהתלמידים שיד הוריהם אינה משגת לממן להם אבחונים פרטיים אינם מאובחנים כלל, ואילו תלמידים ממשפחות מבוססות מאובחנים במימון הוריהם אצל מאבחנים פרטיים או במכונים ציבוריים, כמו ניצ"ן.

4. בפברואר 2000 הוגשה הצעת חוק פרטית "הצעת חוק מאבחני לקויות למידה, התש"ס-2000". לדעת יוזמי ההצעה, צריך שהמאבחן יהיה בעל השכלה אקדמית שהתמחה בתחום ליקויי הלמידה, ויש לקבוע נורמות להכשרת מאבחנים בתחום זה ולמתן רישיון לעסוק בו.

5. בגלל מורכבות הנושא, החליטה ועדת החינוך ביולי 2000 להעבירו לטיפול של ועדה בין-משרדית שחבריה יהיו נציגים של משרדי החינוך, העבודה והרווחה, הבריאות והמשפטים. על הוועדה הבין-משרדית הוטל להביא לוועדת החינוך הגדרה ברורה של המקצוע מאבחן ליקויי למידה.

במועד הביקורת טרם התחילה הוועדה הבין-משרדית את דיוניה.

ועדת מרגלית המליצה להקים מרכזים ציבוריים, אזורים או יישוביים רב-תחומיים, שיפעלו בהם צוותים בין-מקצועיים (שחבריהם יהיו בעלי תואר שני לפחות) שהתמחו בליקויי למידה; צוותים אלה יאבחנו תלמידים שנמצא אצלם כשל לימודי מתמטיקה, יציעו דרכים להתמודד עם הבעיה ויפעלו בשיתוף הדוק עם המערכת החינוכית. עד מועד סיום הביקורת לא הוקמו מרכזים ציבוריים כאמור, ואין במחוזות המשרד צוותים בין-מקצועיים שהתמחו בתחום ליקויי הלמידה.

הכשרת מאבחנים ומטפלים

בעולם המערבי יש הסכמה בקרב העוסקים בליקויי למידה, שהעיסוק בתחום זה מחייב התמחות מיוחדת. ואכן, באוניברסיטאות רבות בעולם תחום זה הוא דיסציפלינה אקדמית רב-תחומית הנשענת בעיקר על נוירו-פסיכולוגיה, נוירו-פיזיולוגיה, פסיכולוגיה וחינוך, ורבות מהן גם פיתחו תכניות לימוד בנושא ליקויי למידה. לעומת זאת, בארץ העיסוק האקדמי בתחום נמצא בראשית דרכו. השכלתם של העוסקים בליקויי למידה בארץ אינה אחידה ולדברי ועדת מרגלית, אינה שיטתית ומעמיקה. במגזר הערבי יש בעלי מקצוע מעטים שהוכשרו בתחום זה.

בשנת הלימודים התשס"ב נפתח חוג לליקויי למידה בפקולטה לחינוך באוניברסיטת חיפה, שבה כבר יש אנשי סגל ומעבדות מחקר העוסקים בהיבטים שונים של ליקויי למידה. האוניברסיטה הכינה תכנית לימודים לתואר שני המיועדת להכשיר מומחים, הן בתחום המחקר והן בתחום ההוראה, לאבחון ילדים בעלי ליקויי למידה ולטיפול בהם. גם אוניברסיטת תל אביב הכינה תכנית לימודים שמטרתה להכשיר מומחים בתחום ליקויי הלמידה; והתכנית הוגשה לאישור המועצה להשכלה גבוהה.

התאמות בבחינות הבגרות

משרד החינוך מאפשר לתלמידים בעלי ליקויי למידה להיבחן בבחינות הבגרות בתנאים המתאימים להם (להלן - התאמות)⁵⁵. התאמות אלה משקפות את התפיסה, כי כדי להבטיח שוויון הזדמנויות בבחינות הבגרות לתלמידים שאובחנו אצלם ליקויי למידה, יש לאפשר להם לבטא את הידע שלהם כמו לתלמידים שאין להם ליקויים כאלה. סוג ההתאמות הנדרשות לכל תלמיד נקבע לפי ליקויי הלמידה שאובחנו אצלם. ההתאמה השכיחה ביותר - כמחצית מההתאמות - היא תוספת זמן, וההתאמה השנייה בשכיחותה - התעלמות משגיאות כתיב.

משרד החינוך מקצה מדי שנה בשנה תקציב מיוחד למימון העלויות הנדרשות לביצוע ההתאמות. תקציב אגף הבחינות לנושא זה למועד קיץ התש"ס היה 14.3 מיליון שקל.

סמכויות המועצה הפדגוגית של בית ספר

החל במועד קיץ התשנ"ה העביר משרד החינוך לידי המועצה הפדגוגית של כל בית ספר את הסמכות להחליט מי זכאי לקבל התאמות ולאלו סוגי התאמות הוא זכאי. עד אז החליטה על כך ועדה מיוחדת שפעלה במשרד. נקבע, שהחלטות המועצה יינתנו על פי הנחיות המשרד ויתבססו על המלצות של מאבחנים. הסמכות למתן התאמות לנבחני משנה⁵⁶ ולנבחנים חיצוניים (אקסטרניים) נשארה בידי המשרד, ועל ההתאמות שיינתנו לנבחנים אלה מחליטה ועדת חריגים שמפעיל אגף

55 לפי ההגדרה המקובלת, "התאמות" הן "שינויים בתנאים הסטנדרטיים של בחינה שמסירים מאפיינים לא רלוונטיים לבדיקת הידע אך [המאפיינים] מהווים מכשול לתלמידים בגלל הלקות שלהם".

56 תלמידים אשר סיימו 12 שנות לימוד שעשו לפחות בחינת בגרות אחת בבית הספר, וחוזרים להשלים בחינות או לשפר את ציוניהם.

הבחינות. ועדת החריגים גם דנה בבקשות של בתי ספר למתן התאמות לתלמידים שלא אושרו להם התאמות בשל בעיות טכניות או מינהליות.

לפי ההנחיות בחוזר המנכ"ל ממאי 2000, המועצה הפדגוגית מוסמכת להחליט מה הם סוגי האבחונים שעל התלמיד להציג לפנייה - דידקטי, פסיכולוגי, רב-תחומי או אחר; ואבחונים אלה אמורים לשמש בסיס להחלטותיה.

עוד נקבע בהנחיות החדשות, כי המועצה הפדגוגית תקבע את סוג האבחון שיידרש התלמיד להציג לפנייה, לפי מידע על תפקוד התלמיד שהתקבל מצוות בית הספר או על פי אבחנה קודמת של ליקוי למידה; וכי היא רשאית לאצול מסמכותה בעניין זה לצוות פדגוגי נבחר. משהחליטה המועצה הפדגוגית על ההתאמות שיינתנו לתלמיד, מוטלת על בית הספר האחריות לבחון אותו באופן שקבעה המועצה גם בבחינות הפנימיות המתקיימות בבית הספר. האבחון לתלמיד מכיתה ז' ואילך יהיה בתוקף עד שיסיים כיתה י"ב או עד הגיעו לגיל 23.

לפי חוזר המנכ"ל ממאי 2000, החלטת המועצה הפדגוגית תימסר בכתב לתלמיד ולהוריו, והם יוכלו לערער עליה בוועדת ערעורים מחוזית; אם יידחה הערעור, הורי התלמיד או בא כוחו יהיו רשאים לפנות באמצעות בית הספר לוועדת ערעורים עליונה במשרד.

עד מועד סיום הביקורת לא הקים משרד החינוך ועדות ערעורים מחוזיות.

הנגישות לאבחון

משרד החינוך אינו מעניק שירותי אבחון לתלמידי החטיבה העליונה, חוץ מתלמידים שאושרה להם מלגה למימון האבחון. לפיכך, תלמידי חטיבה זו הנדרשים לעשות אבחון לשם קביעת זכאותם להתאמות בבחינות בגרות ולא אובחנו קודם לכן, וכן תלמידים שאובחנו קודם במימון ציבורי אך נדרשים לעשות אבחון נוסף לקראת בחינות הבגרות - נאלצים לפנות למאבחנים פרטיים. התברר שהתשלום בעד שירותי האבחון הפרטיים גבוה, ורבים מההורים אינם יכולים לממן.

עקב כך, רוב האבחונים לצורך ההתאמות נעשים לתלמידים ממשפחות מבוססות. אמנם יש רשויות מקומיות וקיבוצים שמסייעים למי שגרים בתחומם לממן את האבחונים, אך הנפגעים העיקריים הם תלמידים מאזורי מצוקה ומכפרי נוער, שרבים מהם עולים חדשים או שייכים למשפחות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, שמתקשים לממן לילדיהן אבחון פרטי או אינם מודעים לחשיבותו.

בחוזר המנכ"ל ממאי 2000 נקבע לראשונה, שבתי ספר יכולים לפנות אל משרד החינוך ולבקש ממנו סיוע במימון אבחונים לתלמידים ממשפחות מצוקה, ונקבעו התנאים לזכאות לסיוע. עוד נקבע בחוזר, כי מקבלי הסיוע יופנו ל"מרכזי אבחון לליקויי למידה" שהוקמו ברחבי הארץ במסגרת השפ"חים ונמצאים בפיקוח המשרד.

עוד התברר, שבאזורים מרוחקים מהמרכז, כמו אזור הדרום, וכן במגזר הלא-יהודי, יש מחסור בנוירולוגים לילדים, ובמקצתם גם מחסור בפסיכולוגים מומחים ובמאבחנים דידקטיים, ולכן התלמידים במגזר זה ובאזורים האמורים צריכים להמתין זמן רב לבדיקה או לאבחון.

הגידול במספר התלמידים בעלי ליקויי הלמידה ובמספר ההתאמות

אנשי החינוך מתלבטים בשאלה אם נשמר עקרון שוויון ההזדמנויות בכיתה, כאשר תלמידים שאובחנו כבעלי ליקויי למידה זכאים להיבחן בתנאים שהותאמו להם לפי קשייהם, ואילו תלמידים שמתקשים בבחינות מסיבות אחרות, כגון בעיות רגשיות, אינם זכאים לכך.

1. **מספר ההתאמות:** לפי נתוני משרד החינוך מיוני 2000⁵⁷, במהלך שש השנים התשנ"ה-התש"ס גדל מספר ההתאמות שניתנו לתלמידים ב-318%: מ-57,857 התאמות ל-241,822 התאמות.

להלן התפלגות ההתאמות לפי סוגים לשנות הלימודים התשנ"ה והתש"ס:

שנת הלימודים	תוספת זמן	התעלמות משגיאות כתיב	שעתוק הבחינה	בחינה בעל-פה	הקראת שאלון	שאלון בית ספרי	שימוש במילונים	הקלטת תשובות הנבחן במקצוע האנגלית	ס"ה התאמות
התשנ"ה	31,071	10,580	6,161	5,009	3,709	742	350	235	57,857
התש"ס	130,496	45,524	11,817	20,129	22,564	7,267	3,176	849	241,822
הגידול באחוזים	320	330	92	302	508	880	807	261	318

לפי נתונים מעודכנים של משרד החינוך מנובמבר 2001, המספר הכולל של ההתאמות שניתנו לנבחנים במועדי הקיץ והחורף באותה שנה היה 313,140 (שלא כמו הנתונים מיוני 2000 שהובאו לעיל, נתונים אלה כוללים גם התאמות לנבחני משנה ולנבחנים חיצוניים).

עד חורף התשס"א (מועד תחולתו של חוק המנכ"ל ממאי 2000) היו המועצות הפדגוגיות רשאיות לאשר תוספת לזמן הבחינה, התעלמות משגיאות כתיב, שעתוק הבחינה והקראת שאלון הבחינה גם לתלמידים בעלי קשיים מיוחדים "שהמועצה השתכנעה כי הם זקוקים לדרכי הבחינות מיוחדות" ושאינן להם חוות דעת של פסיכולוג חינוכי מומחה או של רופא מומחה. מהטבלה עולה שהתאמות אלה נמנות עם ארבע ההתאמות השכיחות ביותר.

2. **מספר מקבלי ההתאמות:** עד אמצע 2001 האגף הסתפק במתן נתונים על ההתאמות לסוגיהן. ואולם מנתונים אלה לא ניתן ללמוד על מספר מקבלי ההתאמות מאחר שתלמיד זכאי לקבל גם יותר מהתאמה אחת. מהנתונים על מספר מקבלי ההתאמות אפשר לדעת מהו שיעורם בקרב התלמידים, לפי מגזרים, מחוזות ואזורים גאוגרפיים, ומהו שיעור הגידול במספרם.

בעקבות הביקורת, הכין אגף הבחינות נתונים על מספר התלמידים שקיבלו התאמות (בכלל זה גם נבחני משנה ונבחנים חיצוניים) בשנים התשנ"ח-התשס"א, כדלקמן⁵⁸: בהתשנ"ח 18,650 (8.3%) מבין 225,725 נבחנים; בהתשנ"ט 26,291 (10.8%) מבין 243,463 נבחנים; בהתש"ס 37,625 (14.9%) מבין 251,751 נבחנים; בהתשס"א 41,998 (16.2%) מבין 260,000 נבחנים. מנתונים אלה

57 דיווחים שנמסרו לאגף הבחינות על תלמידי כיתות י' - י"ב בבתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים שנבחנו במועדי הקיץ של בחינות הבגרות.

58 הנתונים נוגעים למועדי קיץ וחורף של בחינות הבגרות וכוללים גם מספר קטן של תלמידים בעלי ליקויי שמיעה וליקויי ראייה שקיבלו התאמות לפי קשייהם.

עולה שמספר התלמידים מקרב תלמידי החטיבה העליונה ונבחני המשנה שאובחנו כבעלי ליקוי למידה גדל בארבע השנים האחרונות ב-125%.

לדעת אנשי מקצוע בתחום ליקויי הלמידה הנוגעים בדבר, הגידול הניכר במספר מקבלי ההתאמות נעוץ בעיקרו במודעות הגוברת לנושא ליקויי הלמידה ולזכויות התלמידים להיבחן בדרכים המותאמות להם וכן לאוטונומיה שניתנה למועצה הפדגוגית של בתי הספר לאשר התאמות. יצוין, שבחטיבה העליונה אין תכניות לטיפול בתלמידים בעלי ליקויי למידה והמודעות לקשייהם באה לידי ביטוי רק במתן ההתאמות לבחינות בגרות. יש להניח שזו אחת הסיבות לריבוי האבחונים בחטיבה העליונה.

3. הביקורת העלתה, שמשרד החינוך גם לא עשה הערכות של השפעת ההתאמות על ציוני התלמידים. ידע כזה חיוני להיערכות נכונה של המשרד בנושא רגיש מעין זה, לקביעת מדיניות ההתאמות לטווח ארוך ולחלוקה צודקת ויעילה של התקציב.

הבקרה על אישור ההתאמות ויישומן

בחוזר המנכ"ל ממאי 2000 נקבע, שהמינהל הפדגוגי יפעיל מערך של הערכה ובקרה שיבדוק בשיטתיות את תהליכי קבלת ההחלטות בבתי הספר העל-יסודיים ואת יישום ההנחיות בעניין ההתאמות; אם יימצא שבית הספר לא פעל כנדרש, תיעשה הערכה מחודשת בעניין סמכותה של המועצה הפדגוגית של בית הספר לקבוע את ההתאמות.

הביקורת העלתה, שמשרד החינוך אינו מפעיל מערך בקרה בבתי הספר. במשרד יש חילוקי דעות בעניין האוטונומיה של המועצות הפדגוגיות של בתי הספר בכל הקשור להתאמות. באגף הבחינות סבורים שאין לתת לבית הספר את הסמכות הבלעדית להחליט על ההתאמות שכן הוא שואף לשיעורי הצלחה גבוהים בבחינות הבגרות בקרב תלמידיו, ואילו גורמים מקצועיים אחרים, כגון מנהלי יחידות ויועצים בכירים, סבורים שמתן האוטונומיה למועצות הפדגוגיות היא צעד מבורך ונכון, אך יש להתנותו בשמירה על כללי אבחון ולקיים בקרה מרכזית על החלטות המועצות בעניין ההתאמות כמקובל בארצות רבות.

גם ועדת מרגלית המליצה לעשות בקרה מרכזית על ההחלטות של בתי הספר בשאלת זיהוי התלמידים בעלי ליקויי הלמידה, אך היא הדגישה שנוכח המגמה לפתח את האוטונומיה הבית ספרית, ראוי כי החלטות אלה יישארו באחריות בית הספר. הוועדה ציינה, כי בהעדר הליכי בקרה ברורים והנחיות ברורות לבתי הספר, הגידול בבקשות להתאמות אינו מפתיע.

לדעת משרד מבקר המדינה, מתן התאמות בצורה לא מבוקרת עלול ליצור אי-שוויון בקרב התלמידים. יש להפעיל בהקדם מערך בקרה בבתי הספר. מן הראוי לעשות בקרה קודם כל על בתי הספר שיש בהם שיעור גדול של התאמות יחסית למספר התלמידים בהם, ועל בתי ספר שמספר ההתאמות יחסית למספר הניגשים לבחינות בגרות גדל בהם בשיעור ניכר בהשוואה לשנים קודמות. כמו כן רצוי לעשות בקרה על בתי ספר שלא ביקשו כלל לקבל התאמות, או ביקשו במידה מועטת - כדי לבדוק אם אין בהם תלמידים שזכאים להתאמות אך לא זוהו או לא הופנו לאבחון.

סקר אבחונים והתאמות

בשנת 1999 הזמין משרד החינוך "סקר אבחונים והתאמות לתלמידי החטיבה העליונה עם ליקויי למידה", שנועד לזהות מגמות שהיו במדיניות האבחונים וההתאמות לתלמידים בעלי ליקויי למידה בחטיבה העליונה בבחינות הבגרות בשנת 1999 (לפני הנהגת השינויים שנקבעו בחזור המנכ"ל ממאי 2000). הסקר הראה ששיעורם הממוצע של התלמידים בעלי ליקויי הלמידה בארץ אינו גדול מזה שבמדינות מערביות (כ-10%). ניתוח הממצאים העלה ששיעור התלמידים המאובחנים במגזר הלא-יהודי הוא נמוך ביותר. כמו כן הועלה, שבין בתי הספר במגזר היהודי יש הבדלים גדולים בשימוש בסוגי האבחון השונים. עוד הועלה, שבחינוך ההתיישבותי וזהו יותר תלמידים בעלי ליקויי למידה בהשוואה למגזרים הממלכתי והממלכתי-דתי.

הסקר ממליץ להגביר את המודעות לנושא ליקויי הלמידה ולארגון המידע בנושא זה ונגישותו. כמו כן נקבע בו כי יש צורך לעשות מעקב אחר מדיניות האבחונים וההתאמות לאחר הנהגת השינויים שנקבעו בחזור המנכ"ל ממאי 2000, ולהיעזר לשם כך במאגר הנתונים של האגף לבחינות; וכי אין להסתפק רק בנתונים על מספר ההתאמות, אלא יש לרכז גם את מספר התלמידים שאובחנו כבעלי ליקויי למידה ואת התפלגותם לפי סוג האבחון. עוד קובע הסקר שיש לקדם את הבקרה הבית ספרית על האבחונים ועל ההתאמות הניתנות לתלמידים.

סקר חוזר שמטרתו לעקוב אחר השפעתו של חזור המנכ"ל ממאי 2000 נמצא בתהליך עיבוד, וממצאיו אמורים להתפרסם במהלך שנת 2002.

תכנית ניסויית בחינוך העל-יסודי: בעקבות ממצאי הסקר, החליט אגף שפ"י להפעיל בכמה בתי ספר, במשך שלוש שנים, תכנית שתשמש לבתי ספר אחרים מודל לאיתורם ולאבחונם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים ולטיפול בהם. במטרת התכנית הושם דגש על הגברת המודעות של בתי הספר לנושא ליקויי הלמידה, בהקניית ידע בנושא ובשינוי עמדות ותפיסות בקרב מנהלי בית הספר וצוותי המורים; וכן באיתור תלמידים בעלי צרכים מיוחדים ואבחונם. הפעלת התכנית החלה בשנת הלימודים התשס"א בשמונה בתי ספר שש-שנתיים, במגזר היהודי ובמגזר הערבי.

הכנת חוזר מנכ"ל חדש ממאי 2000

1. לאחר הדיונים בוועדת שפ"י ליישום המלצות דוח ועדת מרגלית, פרסם משרד החינוך את חוזר המנכ"ל ממאי 2000. טיוטת החוזר נשלחה בנובמבר אותה שנה לגופים שונים לשם קבלת תגובתם.

אגף הבחינות לא היה שותף פעיל בהכנת טיוטת החוזר, והיא הוצגה לפניו רק בנוסחה הסופי. לאגף תפקיד מרכזי בכל הקשור להיבטים הארגוניים של מתן ההתאמות, ולכל החלטה בתחום זה יש השפעה על עבודתו ועל תקציבו. עובדי אגף הבחינות מחו לפני הנהלת המשרד על אי-שיתופם בהכנת הטיוטה והצביעו על סתירות וניסוחים עמומים בחוזר, שעלולים לדבריהם ליצור בעיות משפטיות, תפעוליות ופדגוגיות. מנוסח חילופי הדברים בין אגף הבחינות לבין המינהל הפדגוגי מתקבל הרושם שאילו שותף אגף הבחינות בכל שלבי הכנת החוזר, היו נמנעים לפחות חלק מהליקויים שהצביעו עליהם גורמים שונים במערכת החינוך.

בחוזר נקבע שזכאות להתאמות שנקבעה לתלמיד לפי חוזר המנכ"ל מ-1996 תהיה תקפה עד הגיעו לסוף כיתה י"ב. תלמיד המבקש התאמות אחרות או נוספות יפעל להשגתן לפי ההנחיות שבחוזר החדש.

התברר, כי אגף הבחינות התעלם מחוזר המנכ"ל ממאי 2000, ובפברואר 2001 הפיץ בקרב מנהלי בתי הספר הנחיות שהתבססו על חוזר המנכ"ל מ-1996, בעניין הדיווח של בתי הספר על החלטות המועצה הפדגוגית בדבר סוגי ההתאמות לתלמידים למועד קיץ התשס"א. כדי ליישב את המחלוקת

בכמה נושאים עקרוניים, התקיימו דיונים במשרד החינוך בהשתתפות נציגים מאגף שפ"י ומאגף הבחינות, והוחלט על דרכים לתיאום בין היחידות. בעקבות זאת הוציא המינהל הפדגוגי במאוס 2001 חוזר נוסף לבתי הספר שמטרתו "להתגבר על פערים שנוצרו בין הכללים והנהלים שהתפרסמו בחוזרי מנכ"ל ובחוזרים אחרים בנושא דרכי ההיבחנות לתלמידים בעלי לקויות למידה". התברר, שהיו בתי ספר שלא ידעו על החוזר הנוסף או קיבלו אותו באיחור, ולכן לא יכלו להיערך בהתאם להנחיות שהובאו בו.

2. לפי נתוני ה"קו הפתוח לפניית תלמידים", 764 (11.6%) מבין 6,564 פניות שהתקבלו בשנת הלימודים התשס"א מיועצות בתי ספר, מתלמידים ומהורים, עסקו בהתאמות לתלמידים בעלי לקויות למידה הניגשים לבחינות בגרות; בין הפניות היו תלונות רבות, בעיקר של אנשי חינוך, על חוזר המנכ"ל ממאי 2000, שעניינן אי-בהירות של ההנחיות שהובאו בו. מנהלת הקו הפתוח הביאה את התלונות לידיעתם של אגף שפ"י ואגף הבחינות. במכתבה למנהלת אגף הבחינות מאוגוסט 2001 נאמר, בין היתר, שהחוזר האמור "מהווה פריצת דרך בתפיסה הפדגוגית והארגונית ביחס לתלמידים לקויי למידה. עם זאת, מתוך ניסיון בן שנה של שימוש בו עולים מספר קשיים וחוסר בהירות הגורמים לכך שהחוזר אינו מאפשר עבודה שוטפת ויעילה". דברים דומים נאמרו גם מפי אנשי חינוך מהשטח, כמו יועצות חינוכיות. בתי הספר דרשו שההוראות בחוזר יהיו ברורות ומפורטות יותר, ושיצוין באיזה סעיפים בו חלו שינויים בהשוואה לחוזר המנכ"ל מ-1996.

להלן שתי דוגמאות לקשיים ביישום חוזר המנכ"ל ממאי 2000, לפי מסמכי משרד החינוך והתלונות: (א) ליקויים בתפקוד ועדת החריגים גורמים לקשיים בטיפול בתלמידים. לדוגמה, בשל מיעוט ישיבות הוועדה והעומס המוטל עליה מתעכב מתן התשובות לתלמידים, ועקב כך יש תלמידים שאינם מספיקים לפעול כנדרש על פי החלטתה; יש אי-ודאות אצל התלמידים לגבי מועד קבלת התשובה מהוועדה; חלק מהחלטות הוועדה אינן מנומקות. (ב) ריבוי הבקשות להתאמות, המנגנונים הבירוקרטיים שהקים משרד החינוך לשם כך וסרבול ההליכים הכרוכים ביישום ההתאמות יוצרים לפעמים בעיות טכניות או טעויות אנוש שבעטיין זכויות התלמידים עלולות להיפגע. לכן דרשו המתלוננים ליישם את מדיניות המשרד הגורסת כי תלמיד לא ייפגע בשל טעות המערכת.

בתשובתו הודיע משרד החינוך, שכדי לפתור את בעיית העומס המוטל על ועדת החריגים, הוגדל מספר הוועדות מאחת לארבע.

3. הגורמים הנוגעים בדבר במשרד החינוך ובמחוזות פירוט לפני נציגי משרד מבקר המדינה קשיים נוספים ביישומם של חוזר המנכ"ל ממאי 2000:

(א) בחוזר מומלץ כי בכל בית ספר יוטל על אחד מחברי הצוות לשמש אחראי לנושא ליקויי למידה, ותפקידו יהיה לרכז את עבודת המועצה הפדגוגית ואת המשך הטיפול בתלמיד בבית הספר. במרבית בתי הספר תפקיד זה מוטל על היועץ החינוכי אף שההתאמות כרוכות בעבודה מינהלית רבה. לטענת בתי הספר, בגלל שעות עבודתו המוגבלות של היועץ בבית הספר, פעילות זו באה על חשבון מילוי תפקידיו המקצועיים. יצוין שנושא ליקויי הלמידה אינו כלול בהכשרתם של היועצים החינוכיים.

(ב) אין בידי בתי הספר די כלים ומשאבים כדי להיערך למתן ההתאמות. לדוגמה, לעתים אין בבית הספר חדר נפרד המאפשר לבחון תלמידים בעל-פה בעת שמתקיימות בחינות הבגרות לכל התלמידים האחרים. ביום הבחינה באנגלית יש לשכפל קלטות לתלמידים שאושרה להם "השמעת השאלות מקלטת" כיוון שהמשרד מספק שתי קלטות בלבד.

מן האמור לעיל עולה, כי ריבוי ההנחיות בעניין ההתאמות, חוסר בהירותן, השינויים התכופים בהן והסתירות ביניהן, הקשו מאוד על בתי הספר בטיפולם בנושא ההתאמות, ואף גרמו לכך שחלק מהתלמידים בעלי לקויי הלמידה לא יכלו לממש את זכותם להתאמות בגלל בעיות טכניות.

4. בדיון באפריל 2001, בהשתתפות מנהל המינהל הפדגוגי ונציגי אגף שפ"י ואגף הבחינות, הוחלט להוציא חוזר מנכ"ל מיוחד שבו יובאו ההחלטות שהתקבלו באותו דיון, שנועדו לתקן את העיוותים שנוצרו בעניין ההתאמות ולהבהיר אי-הבנות שנבעו מניסוח החוזרים הקודמים בעניין זה. במועד הביקורת, דצמבר 2001, טרם הושלמה הכנת החוזר.

על פי תשובת משרד החינוך מנובמבר 2001 הוקם לאחרונה צוות משותף לאגף שפ"י ולאגף הבחינות, הפועל בהתייעצות עם האגף לחינוך העל-יסודי, המפקחים המרכזים והאגף לחינוך מיוחד, להכנת חוזר מנכ"ל מתוקן בנושא ההתאמות. נוסף על כך, "על מנת לסייע לבתי הספר נכתב בימים אלה מדריך המנחה את המועצות הפדגוגיות בטיפולן בתלמידים עם ליקויי למידה בכל הנוגע לאיתור, אבחון, טיפול והתאמות בדרכי ההיבחנות".



כ-10% מהתלמידים הלומדים במערכת החינוך הרגילה בישראל מתקשים לרכוש מיומנויות למידה שונות עקב ליקויי למידה. במשך שנים רבות לא היתה מודעות מספקת לצורכיהם של תלמידים אלה בשל העדר ידע ומודעות מספיקים בתחום זה. באמצע העשור האחרון חל שיפור ניכר בחקירת הנושא, ובעקבות זאת במודעות של אנשי החינוך וההורים לבעיותיהם ולצורכיהם של תלמידים בעלי ליקויי למידה.

מערכת החינוך טרם נערכה כראוי לאבחון מוקדם ככל האפשר של תלמידים בעלי ליקויי למידה ולטיפול בהם. מדובר במספר גדול של ילדים, שיש להם סיכוי רב להשתלב בחברה ובעבודה ככל אדם רגיל, אם רק יקבלו במועד את הטיפולים המקצועיים הנדרשים. חוסר אבחון וטיפול במועד בתלמידים בעלי ליקויי למידה עלולים לגרום לנשירתם ממערכת החינוך או להעברתם שלא לצורך למסגרות של חינוך מיוחד, ולמנוע מהם למצות את יכולתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך להפעיל מערך השתלמויות לצוותים החינוכיים של בתי הספר, המופקדים על קידום התלמידים הלומדים בהם, ולפעול להכשרת מומחים לליקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה. כמו כן ראוי שהמשרד ידאג לפיתוחם של כלי אבחון תקינים, עדכניים ותקפים שיותאמו למגזרי האוכלוסייה השונים ולשונות התרבותית של התלמידים, בשיתוף אנשי מקצוע מהמוסדות האקדמיים; וכן יפעל לכך ששירותי האבחון יהיו נגישים לכל קבוצות הגיל ולכל שכבות האוכלוסייה. ראוי גם לעשות מעקבים ומחקרים על תקפות האבחונים והטיפולים שניתנים לתלמידים בעלי ליקויי למידה, כדי למצוא דרכים להביא לשיפור של ממש בהישגים הלימודיים של תלמידים אלה.

על משרד החינוך לקבוע הוראות ברורות בדבר מתן התאמות לבחינות הבגרות לבעלי ליקויי למידה, לעשות בקרה על יישומן ולבדוק את השפעתן על הישגי התלמידים.

אבחון תלמידים בעלי ליקויי למידה והטיפול בהם דורשים ראייה מערכתית, עבודת צוות של מומחים בתחומים שונים ותיאום בין גופים שונים, ובהם משרדי החינוך, הבריאות, העבודה והרווחה, רשויות מקומיות ועוד. אם הטיפול בתלמידים אלה לא ייעשה כראוי ולא יינתן במועד, יש חשש שתוחמץ ההזדמנות לסייע להם למצות את יכולתם ולהשתלב בחברה ככל האדם.