

שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הרגיל

תקציר

בשנת 2012 למדו במערכת החינוך בישראל יותר מ-1.9 מיליון תלמידים; כ-160,000 מהם הוגדרו על ידי משרד החינוך ילדים בעלי צרכים מיוחדים¹. כ-73,000 מהתלמידים האלה למדו בבתי ספר לחינוך מיוחד ובכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים (להלן - מסגרות לחינוך מיוחד), וכ-87,000 תלמידים שולבו בחינוך הרגיל.

בחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק חינוך מיוחד), מעוגנת זכותם המשפטית של ילדים בעלי צרכים מיוחדים לקבל שירותי חינוך מיוחד. שירותים אלה כוללים הוראה, לימוד וטיפול שיטתיים לרבות טיפולי פיזיותרפיה, ריפוי בדבור, ריפוי בעיסוק וטיפולים בתחומים נוספים. על פי החוק, כאשר תלמידים אלה משולבים בחינוך הרגיל, הם זכאים לקבל במסגרתו שירותי חינוך על פי צרכיהם החינוכיים המיוחדים.

בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2002² עלה, בין השאר, כי משרד החינוך הקצה משאבים בהיקף משמעותי לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים שלמדו במסגרות החינוך המיוחד, אך המשאבים שהקצה לתלמידים אלה הלומדים בחינוך הרגיל היו מצומצמים מאוד; הנטל הכלכלי של שילובם במסגרת החינוך הרגיל נפל במידה ניכרת על כתפיהן של משפחות התלמידים, והדבר פגע בעיקר בתלמידים מהאוכלוסייה החלשה. באותה שנה, זמן קצר לאחר פרסום דוח המבקר, פסק בית המשפט העליון בעתירה³ כי אילוץ של הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים לוותר על שילובם בחינוך הרגיל בגלל קשיים כלכליים פוגע בלב לבו של השוויון המהותי; על המדינה לקיים את החוק בדרך שוויונית, והדבר כרוך בחלוקה שוויונית של התקציב בין מסגרות החינוך המיוחד ובין מסגרות החינוך הרגיל שבהן לומדים תלמידים אלה.

סמוך לאחר מכן, בשלהי שנת 2002, תוקן חוק החינוך המיוחד, ונוסף לו פרק העוסק בשירותים אשר להם זכאים ילדים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל.

בשנת 2007 מינתה שרת החינוך ד"ר, פרופ' יולי תמיר, ועדה ציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל. ליו"ר הוועדה מונתה שופטת בית המשפט העליון (בדימוס), דליה דורנר. הוועדה עסקה, בין היתר, בנושא שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הרגיל. בינואר 2009 הגישה הוועדה את המלצותיה לשר החינוך מר גדעון סער. ביולי 2009 מינה שר החינוך ועדה לבחינת ישימותן של המלצות ועדת דורנר.

1 המונח "צרכים מיוחדים" מציין סוגי לקויות שונים. לקות על פי חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, היא לקות גופנית, נפשית, רגשית-התנהגותית, חושית, קוגניטיבית או שפתית או לקויות התפתחותיות כוללניות.

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 52 ב (2002), "שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל", עמ' 224.

3 בג"ץ 2599/00 ית"ד ואח' נ' משרד החינוך ואח', פ"ד נו(5), 834, עמ' 839-840. ית"ד - עמותת הורים לילדים בעלי תסמונת דאון.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לשילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הרגיל: שיעור התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים במסגרת השילוב; התקציב לשילוב; דרכי הטיפול בלקויות למידה ובהפרעות התנהגותיות-רגשיות. עוד נבדקו הפעולות שנקט משרד החינוך ליישום המלצות ועדת דורנר: קביעה של השלבים ושל לוח הזמנים ליישום המלצות הוועדה ותכנון המשאבים הנדרשים לכך. הביקורת נעשתה במשרד החינוך. בדיקת השלמה נעשתה בעיריית חולון, שם החל משרד החינוך להפעיל ניסוי (פיילוט) בתחום השילוב.⁴

עיקרי הממצאים

שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל - נתונים ומגמות

1. בחוק חינוך מיוחד משתקף עיקרון, ולפיו יש להעניק זכות קדימה לשילוב תלמיד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל. בתיקון לחוק מ-2002, נקבעו סוגי השירותים שילד המשולב בחינוך הרגיל זכאי להם, במטרה לעודד את השילוב. נמצא כי עד לשנת 2012, כעשר שנים לאחר שתוקן החוק, לא זו בלבד שלא עלה שיעורם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל, אלא שהוא ירד מ-66% ל-54%. ירידה זו אינה מתיישבת עם העיקרון שמשקף בחוק.

2. ההדגשה שניתנה בשנת 2002 לערך השילוב בחוק ובפסיקה לא באה לידי ביטוי בהגדלת שיעור המשאבים שהקצה המשרד לשילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל - החלק היחסי מסך התקציב לחינוך מיוחד שהקצה המשרד לצורכי השילוב בשנת 2011 נותר כפי שהיה כעשור קודם לכן. כתוצאה מכך הנטל הכספי של השילוב מוסיף ליפול במידה רבה על כתפי משפחות הילדים בעלי הצרכים המיוחדים. יוצא מכך שהתופעה שעליה הצביע בג"ץ, קרי חוסר השוויון בהקצאת המשאבים בין התלמידים במסגרות החינוך המיוחד ובין התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל - שרירה וקיימת.

3. תלמידים בעלי צרכים מיוחדים שלקויותיהם נחשבות שכיחות יחסית באוכלוסייה⁵ לומדים הן במסגרות חינוך מיוחד והן בחינוך הרגיל. אלה מביניהם שמשולבים בחינוך הרגיל, מתוקצבים על ידי המשרד בדרך של הקצאה סטטיסטית.⁶

4 במסגרת הביקורת נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה גם עם שופטת בית המשפט העליון (בדימוס), דליה דורנר, ועם נציגים של ארבעה ארגונים הפועלים למען ילדים בעלי צרכים מיוחדים.

5 רמת משכל גבולית, הפרעות התנהגותיות-רגשיות, לקויות למידה, עיכוב התפתחותי או עיכוב שפתי.

6 הקצאה סטטיסטית - המשרד מקצה לכל אחד ממוסדות החינוך הרגילים משאבים עבור התלמידים בעלי הלקויות שנחשבות שכיחות יחסית לצורך סיוע בהוראה או מתן שירותים נלווי רפואה, אולם ההקצאה אינה נעשית על פי מספרם האמיתי של תלמידים אלה באותו מוסד חינוכי, אלא על פי חישוב של 1.85 שעות שבועיות לתלמיד עבור 5.4% מסך תלמידי המוסד החינוכי. לעומת זאת, עבור תלמידים משולבים בעלי לקויות שנחשבות בלתי שכיחות באוכלוסייה מקצה המשרד תקציב בדרך של הקצאה דיפרנציאלית - הקצאה של שעות סיוע שבועיות שמוגדרת אישית עבור כל תלמיד שנכלל בה; נוסף על כך חלק מן התלמידים שהקצאה עבורם היא דיפרנציאלית זכאים לקבל עזרה של סייעת המלווה את התלמיד בחלק משעות הלימוד וכן ציוד עזר מיוחד, אם נדרש.

נמצא כי המשרד מתקצב בחסר את השילוב בדרך זו; עוד נמצא כי מספר השעות השבועיות לתלמיד שמשולב באותה דרך הוא מצומצם - 1.85 שעות בלבד. אלה עלולים לשמש תמריץ להשמת ילדים שסובלים מן הלקויות הללו במסגרות לחינוך מיוחד ולא לשלבם בחינוך הרגיל. התפלגות התלמידים בעלי הלקויות השכיחות (למעט לקויי למידה) בין מסגרות החינוך משני הסוגים מעלה חשש שכך אמנם קורה - רובם לומדים בחינוך המיוחד ואינם משולבים בחינוך הרגיל.

4. ממצאי מחקרים⁷ מלמדים כי לצוותים החינוכיים בבתי הספר בחינוך הרגיל חסרים כלים לטיפול בתלמידים בעלי הפרעה התנהגותית-רגשית, והם מתקשים להתמודד עמם. כך למשל הועלה במחקרים שרק חלק מהתלמידים שיש להם קשיים בתחומי ההתנהגות והרגש (17%) קיבלו טיפול מתאים לקשייהם. על פי דבריה של מנהלת אגף פסיכולוגיה במשרד החינוך, הטיפול שניתן לילדים בעלי בעיות רגשיות והתנהגותיות שלומדים במסגרת השילוב ואשר משולבים בדרך של הקצאה סטטיסטית, הוא במהותו עזרה בלימודים, טיפול שאינו נותן מענה מספק באופן ממש להיבטים ההתנהגותיים והרגשיים. באין טיפול מספק, שילובו של תלמיד בעל לקות כזו בחינוך הרגיל עלול להיכשל.

פעולות משרד החינוך ליישום המלצות ועדת דורנר

לפי המלצות ועדת דורנר, שהוגשו כאמור ב-2009, יש לשנות מן היסוד את תהליך התקצוב של שירותי החינוך המיוחד ואת מתכונת השמתם של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים: יש לתת להורים וליילד בעל הצרכים המיוחדים, ככל שניתן, זכות לבחור במסגרת החינוכית שבה ילמד - חינוך מיוחד על מסגרותיו השונות או שילוב בחינוך הרגיל; עוד יש לקבוע לכל ילד תקציב אישי אשר יתבסס על אפיון תפקודו ולא רק על הלקות ממנה הוא סובל, ולהקצות תקציב זה למסגרת החינוכית שהוא לומד בה.

1. בתהליך בחינת יישום המלצות ועדת דורנר משרד החינוך קבע כי יישומן יחול רק על תלמידים במסגרות החינוך המיוחד, ואשר לתלמידים המשולבים בחינוך הרגיל - רק על מי שאושרה זכאותם לשילוב בדרך של הקצאה דיפרנציאלית. משמעות הדבר על פי קביעה זו היא שהמלצות הוועדה לא ייושמו לגבי כ-80,000 תלמידים ששולבו בחינוך הרגיל, שהם הרוב המכריע - כ-92% מהתלמידים המשולבים בחינוך הרגיל.

2. על פי לוח הזמנים שקבע המשרד, תהליך יישום המלצות ועדת דורנר יחל לכל המוקדם במועדים שלהלן: בחינוך היסודי - בספטמבר 2014; בחטיבות הביניים - בספטמבר 2016 ובגני הילדים - בספטמבר 2017. ניתן להניח שהתהליך, אם ימוצה, יסתיים לכל המוקדם רק לקראת שנת 2020, כעשור לאחר שוועדת דורנר הגישה את המלצותיה למשרד.

3. המשרד ביצע בחולון ניסוי לבדיקת יישום המלצות ועדת דורנר. נמצא כי רק באמצע אוגוסט אישר המשרד את תקצוב הסלים האישיים לתלמידים, והודעה על כך

7 דניז נאן, אלן מילשטיין, מירב מרום, שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים בבתי ספר יסודיים: מעקב אחר יישום 'פרק השילוב' בחוק חינוך מיוחד, המרכז לחקר מוגבלויות ותעסוקת אוכלוסיות מיוחדות, מאיר-ס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, יוני 2011; התמיכה בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים במסגרת תוכנית השילוב - בגנים ובבתי-ספר יסודיים וחטיבות ביניים - מסמכי הערכה לגבי השנים תשס"ה ותשס"ו, הרשות הארצית למדידה ולהערכה בחינוך (ראמ"ה).

נמסרה לעיריית חולון. בעקבות זאת קיבלו הורים לתלמידים שהשתתפו בניסוי את המידע המלא על סך התקציב האישי שאושר לילדיהם ימים ספורים בלבד לפני תחילת שנת הלימודים התשע"ג, ובמקרים מסוימים אף לאחר פתיחת שנת הלימודים. רק במועד זה היה בידי ההורים כל המידע הנדרש כדי לקבל החלטה בדבר מסגרת החינוך שבה ילמד ילדם - בית ספר לחינוך מיוחד, כיתה מיוחדת בבית ספר של החינוך הרגיל או שילוב בכיתה רגילה בחינוך הרגיל. במצב זה החלטות ההורים התקבלו במועד שאינו מאפשר הכנה של הילד למעבר ממסגרת למסגרת, אם הדבר נדרש. גם מנהלי בתי הספר והמורים המלמדים בהם לא יכלו לדעת באותה עת מי מהתלמידים עתיד ללמוד אצלם כדי להיערך לכך.

האיחור במסירת המידע פגע אפוא פגיעה ממשית ביכולתם של ההורים להשיג אחת ממטרותיהן העיקריות של המלצות ועדת דורנר - בחירה מושכלת של מסגרת החינוך לילדם. כמו כן נפגעה יכולתו של המשרד ללמוד מן הניסוי על אודות בחירת ההורים בתנאים החדשים, שבהם נעשית השמת הילדים בחינוך המיוחד ובשילוב.

4. מגבלות התקציב ליישום המלצות ועדת דורנר וכן הממצאים המסתמנים מהניסוי בחולון שלפיהם אפשר שיתעורר צורך בתוספת תקציב לשם היישום, מעוררים ספק בדבר היכולת ליישם ללא תוספת של משאבים את המלצות הוועדה הנוגעות לשילוב תלמידים במוסדות החינוך הרגיל. מתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה שהוא מטיל ספק ביכולת ליישם את המלצות ועדת דורנר באמצעות התקציב הקיים.

סיכום והמלצות

אף שחלף עשור מאז תוקן חוק החינוך המיוחד ומאז אמר בית המשפט את דברו, עדיין לא מומש העיקרון שלפיו יש להעדיף שילוב ילד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל. השיעור של התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים ששולבו במסגרת החינוך הרגיל מכלל תלמידי החינוך המיוחד הצטמצם; חלקו של תקציב השילוב בשנת 2011 מסך התקציב לחינוך מיוחד נותר כפי שהיה בשנת 2002, כעשר שנים קודם לכן, והנטל הכספי של השילוב עדיין מוטל במידה ניכרת על הורי התלמיד.

המלצותיה של ועדת דורנר, שהוגשו בשנת 2009, היו בסיס להובלת שינוי ולמימוש העיקרון האמור המשתקף בחוק החינוך המיוחד והעקרונות שנקבעו בפסיקה. נכון למועד סיום הביקורת אין כלל ודאות שהמשרד אכן יחולל שינוי כזה, וכי בשנים הקרובות תאפשר מערכת החינוך בכללותה להורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים לממש את זכותם לבחור במסגרת החינוך שבה ילמד ילדם - בחירה בין שתי מסגרות חינוכיות שונות, שיעניקו לתלמיד שירותים על פי אפיון צרכיו החינוכיים.

פעולת היישום עדיין חסרה שני נדבכים יסודיים: האחד, תכנית הניסוי והיישום של דוח דורנר אינה נותנת מענה לכ-80,000 תלמידים בעלי צרכים מיוחדים מתוך כ-87,000 תלמידים ששולבו במערכת החינוך הרגיל. המשרד מחויב לבחון אם גריעה כוללת של אוכלוסייה זו ממסגרת השינוי מתיישבת עם הוראות הדין; השני, משרד החינוך לא ליבן את סוגיית התקציב הכרוך ביישום התכנית במתכונתה המלאה, ברמה הכלל ארצית, ולשם כך יש צורך בעבודת מטה שלו, בשיתוף עם משרד האוצר. המחסור בנדבכים יסודיים אלה בצירוף לוח הזמנים שנקבע ליישום ההמלצות

מעוררים ספק משמעותי בנוגע ליכולת של משרד החינוך ליישמן ולהביא לשינוי הנדרש כדי לקיים את הוראות הדין על פי תכליתו.

על משרד החינוך לבצע את השלב הבא בניסוי לבדיקת ישימותן של המלצות ועדת זורנר, בתנאים שיבטיחו שהממצאים שיעלו מן הניסוי יספקו למשרד את המידע הנחוץ בדבר בחירת ההורים בין המסגרות החינוכיות השונות, וכן שיבטיחו כי ניתן יהיה להפיק מהממצאים מסקנות בדבר היכולת לפעול במסגרת התקציב הקיים.

כמו כן על משרד החינוך לבחון את המענה הניתן במוסדות החינוך הרגיל לתלמידים בעלי הפרעה התנהגותית-רגשית, וזאת בהתחשב בכלים⁸ שמקבלים המוסדות לצורך כך. אם יימצא שבידי מוסדות אלה אין כלים מספקים למילוי צורכי התלמידים והמוסדות גם יחד, מוטל על המשרד להכין תכנית פעולה מפורטת לגיבוש כלים כאלה ולפעול ליישומה.



מבוא

בשנת 2012 למדו במערכת החינוך בישראל יותר מ-1.9 מיליון תלמידים; כ-160,000 מהם הוגדרו על ידי משרד החינוך (להלן - המשרד), ילדים בעלי צרכים מיוחדים⁹. כ-73,000 מהתלמידים האלה למדו בבתי ספר לחינוך מיוחד ובכיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים (להלן - מסגרות לחינוך מיוחד), וכ-87,000 תלמידים שולבו בחינוך הרגיל.

1. חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק חינוך מיוחד או החוק), עיגן את זכותם המשפטית של ילדים בעלי צרכים מיוחדים לקבל שירותי חינוך מיוחד וקבע כי ילד בעל צרכים מיוחדים זכאי לחינוך מיוחד חינוך מיוחד במוסד לחינוך מיוחד באזור מגוריו. ילד בעל צרכים מיוחדים, על פי החוק, הוא "אדם בגיל שלוש עד עשרים ואחת, עם לקות משמעותית, שבשלה מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לחינוך מיוחד"; חינוך מיוחד, על פי החוק, הוא "הוראה, לימוד וטיפול שיטתיים הניתנים לפי חוק זה לילד בעל צרכים מיוחדים, לרבות טיפולי פיזיותרפיה, ריפוי בדיבור, ריפוי בעיסוק וטיפולים בתחומי מקצועות נוספים שייקבעו ולרבות שירותים נלווים, הכול לפי צרכיו של הילד בעל הצרכים המיוחדים". אשר לשילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל (להלן - שילוב), הוגדר תלמיד משולב בחוק חינוך מיוחד כילד בעל צרכים מיוחדים הזכאי לחינוך חינוך חינוך לפי סעיף 6(א) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, אשר ועדת שילוב¹⁰ "החליטה על זכאותו לתוספת של הוראה ולימוד ולשירותים מיוחדים... במוסד חינוך רגיל".

-
- 8 טיפולים נלווי רפואה כגון טיפולים ביצירה ובהבעה וכן כלים לניתוח התנהגות הם כלים שעשויים לסייע לתלמיד ולצוות החינוכי להתמודד עם לקויות אלה.
- 9 המונח "צרכים מיוחדים" מציין סוגי לקויות שונים. לקות על פי חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, היא לקות גופנית, נפשית, רגשית-התנהגותית, חושית, קוגניטיבית או שפתית או לקויות התפתחותיות כוללניות.
- 10 ועדת שילוב - ועדה בית ספרית שמתפקדה להחליט על זכאות לקבל משאבי שילוב במסגרת החינוך הרגיל.

בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2002¹¹ עלה כי המשאבים שהקצה משרד החינוך לתלמיד בעל צרכים מיוחדים נקבעו על פי המסגרת שבה למד התלמיד - חינוך מיוחד או רגיל - ולא על פי צרכיו; המשאבים שהוקצו לתמיכה בצרכיו החינוכיים הייחודיים של תלמיד בעל לקות המשולב בחינוך הרגיל היו מצומצמים מאוד לעומת משאבים משמעותיים שהמשרד הקצה לתלמיד כזה שלמד במסגרת של החינוך המיוחד; בתי הספר הרגילים שהשילוב הוטל עליהם לא היו ערוכים מבחינת כוח אדם מקצועי ומשאבים לספק את הצרכים הלימודיים והרגשיים של הילדים המשולבים; בנסיבות אלה הוטל הכלכלי נפל על כתפיהן של משפחות התלמידים, והן נאלצו לממן מכספן את השירותים החסרים; בשל מצבן הכלכלי רבות מן המשפחות לא היו מסוגלות לכך, והדבר פגע בעיקר בשילובם של תלמידים מהאוכלוסייה החלשה.

2. בשנת 2000 הוגשה לבג"ץ עתירה הנוגעת לתקציבי המדינה המיועדים לשירותי החינוך המיוחד בחינוך הרגיל¹² (להלן - בג"ץ ית"ד). ב-2002 ניתן פסק הדין בעתירה¹³. בית המשפט קיבל את העתירה וקבע כי "תכליתו הפרטיקולרית של חוק חינוך מיוחד היא להעניק חינוך מיוחד בחינם לכל ילד בעל צרכים מיוחדים, כדי להביא למימוש הפוטנציאל הטמון בו ולאפשר את שילובו בחברה... תכלית פרטיקולרית זאת תואמת ואף מגשימה את הזכות לחינוך, את עקרון השוויון, ואת האמנות הבינלאומיות שאושרו על-ידי מדינת ישראל"; "לנוכח הזכויות לחינוך ולשוויון, המשפט הבינלאומי והתכלית הפרטיקולרית של החוק... המסקנה המתבקשת היא כי חובת המימון על-ידי המדינה חלה גם על הסיוע הדרוש לילד בעל צרכים מיוחדים ששולב במוסד חינוכי רגיל".

עוד נאמר בפסק הדין כי "אילוץם של הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים לוותר על שילובם במסגרת החינוך הרגילה אך ורק בגלל קשיים כלכליים שבהם נתונים ההורים... פוגע בלב-ליבו של השוויון המהותי, שביטוי בהסדר בדבר חינוך חינם מתגלם לשאיפה להעניק - על-ידי חלוקת תקציבי החינוך - הזדמנות שווה לכל ילדה וילד בישראל למצות את הפוטנציאל הטמון בהם"; "פירוש החוק על-פי תכליותיו מחייב את המדינה לקיימו בדרך שוויונית. מילוי חובה זו כרוך בשינוי מדיניות התקצוב, כלומר, בחלוקה שוויונית של התקציב בין המסגרות שבגידרן ניתן החינוך המיוחד... אכן מילדים בעלי צרכים מיוחדים הנשלחים למסגרת של חינוך מיוחד ולא למסגרת של חינוך רגיל משיקולים תקציביים בלבד, נשללת הזדמנות זו, ותוצאה מפלה כזאת אין לקבל".

3. ב-2002 תוקן חוק החינוך המיוחד¹⁴, ונוסף לו פרק העוסק בשילוב ילד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל. על פי פרק זה, תלמיד המשולב במוסד חינוך רגיל זכאי לתוספת של הוראה ולימוד וכן לשירותים מיוחדים שהוגדרו באותו פרק: "עוזרים מסייעים, שירותי סיוע, שירותים פסיכולוגיים, שירותים פארא-רפואיים וכל שירות אחר [שר החינוך] קבע בצו, בהתייעצות עם שר הבריאות או עם שר העבודה והרווחה, לפי העניין".

בדברי ההסבר להצעת התיקון לחוק¹⁵ נאמר כי "חוק חינוך מיוחד חותר לשילובו של ילד בעל צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגיל. ליבת החוק מצויה בסעיף 7(ב) לפיו בבואה לקבוע השמתו של ילד בעל צרכים מיוחדים, תעניק ועדת השמה¹⁶] זכות קדימה להשמתו במוסד חינוך מוכר

11 מבקר המדינה, דוח שנתי 52 (2002), "שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל", עמ' 224.

12 בג"ץ 2599/00 ית"ד ואח' נ' משרד החינוך ואח', פ"ד נ(5), 834, עמ' 839-840. ית"ד - עמותת הורים לילדים בעלי תסמונת דאון.

13 בפסק הדין נאמר כי העותרים הסבו את תשומת לב השופטים אל דוח מבקר המדינה האמור משנת 2002.

14 חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 7), התשס"ג-2002, ס"ח 90.

15 דברי ההסבר להצעת חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 6) (שילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות רגילות), התשס"ב-2001, ה"ח 167.

16 בחוק חינוך מיוחד נאמר, כי "ועדת השמה תקבע את זכאותו של ילד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד ואת השמתו במוסד לחינוך מיוחד"; וכי "השר ימנה ועדות השמה לילדים בעלי צרכים מיוחדים ויקבע את אזור פעולתן".

שאינו מוסד לחינוך מיוחד. הוראה זו משקפת את היעד ארוך הטווח של החוק... לפיו זכותו של אדם עם מוגבלות לנהל את חייו, לרבות לימודיו, בסביבה רגילה; "מטרתה של הצעה זו לעגן במפורש את זכותו של ילד בעל צרכים מיוחדים לתוספת הוראה ולימוד שיטתיים ולשירותים מיוחדים בכל מסגרת בה הוא לומד, ובעיקר לנסות ולסייע לאותם ילדים בעלי צרכים מיוחדים המסוגלים להשתלב במסגרות הרגילות, ולהימנע ככל האפשר מהפנייתם למסגרות החינוך המיוחד, כך שיפיקו את מירב התועלת הלימודית והחברתית".

4. בשנת 2007 מינתה שרת החינוך דאז, פרופ' יולי תמיר, ועדה ציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל. לתפקיד יו"ר הוועדה מונתה שופטת בית המשפט העליון (בדימוס), דליה דורנר (להלן - ועדת דורנר). בכתב המינוי הוטל על הוועדה, בין השאר, לבחון את מדיניות משרד החינוך בכל הנוגע לטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים. ועדת דורנר עסקה בצורה רחבה ומעמיקה בנושאים שונים הקשורים לחינוך המיוחד ובינואר 2009 הגישה את המלצותיה לשר החינוך, מר גדעון סער. מסקנותיה הובילו לשתי המלצות מרכזיות: האחת - לתת להורים וילד בעל הצרכים המיוחדים, ככל שניתן, זכות לבחור במסגרת החינוכית שבה ילמד (חינוך מיוחד או רגיל), והשנייה - להעדיף שיטת תקצוב הפועלת במתכונת של "התקציב הולך אחר הילד". שיטת תקצוב מוצעת זו התבססה על הקצאת תקציב שייקבע על יסוד אפיון הילד - נוכח לקותו ואופן תפקודו - ואשר יופנה למסגרת החינוך שבה ילמד הילד; שיטה זו נתפסת ככזו המעודדת את השילוב. ביולי 2009 מינה שר החינוך ועדה לבחינת ישימותן של המלצות ועדת דורנר (להלן - ועדת היישום).

5. בחודשים פברואר-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לשילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הרגיל: שיעור התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים במסגרת השילוב; התקציב לשילוב; דרכי הטיפול בלקויות למידה ובהפרעות התנהגותיות-רגשיות. עוד נבדקו הפעולות שנקט משרד החינוך ליישום המלצות ועדת דורנר ובהן קביעה של השלבים ושל לוח הזמנים ליישום המלצות הוועדה ותכנון המשאבים הנדרשים לכך. הביקורת נעשתה במשרד החינוך. בדיקת השלמה נעשתה בעיריית חולון, שם החל משרד החינוך להפעיל ניסוי (פיילוט) בתחום השילוב¹⁷.

שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל - נתונים ומגמות

1. על מנת ליצור תשתית חינוכית שתאפשר ליישם את העיקרון שמשקף בחוק חינוך מיוחד לפיו, ככל הניתן, יש לתת עדיפות לשילוב ילד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל, וכדי שניתן יהיה ליישם את מסקנות ועדת דורנר בדבר מתן אפשרות בחירה להורים וילד במסגרת החינוכית שבה ילמד - חינוך מיוחד או שילוב בחינוך הרגיל - יש להבטיח כי למערכת הרגילה יהיו הכלים לתת מענה לצורכי תלמידים אלה. בפרק זה מוצגים הבדלים בין השירותים שניתנים לתלמיד בעל צרכים מיוחדים במסגרות החינוך המיוחד לעומת השירותים שניתנים לו במסגרת שילוב בחינוך הרגיל; ההבדלים עשויים להשפיע על שיקולי ההורים והילד בבואם לבחור במסגרת החינוכית המתאימה. להלן כמה היבטים:

(א) שעות הלימוד במסגרות לחינוך מיוחד נקבעות, בין השאר, על פי סוג הלקות, ובדרך כלל יום הלימודים בהן ארוך מאשר במסגרת החינוך הרגיל. תלמידים הלוקים באוטזים למשל ילמדו

17 במסגרת הביקורת נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה גם עם שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר, ועם נציגים של ארבעה ארגונים הפועלים למען ילדים בעלי צרכים מיוחדים.

במסגרות לחינוך מיוחד עד לשעה 16:45 לפחות (בימים א'-ה'). כמו כן, במסגרות לחינוך מיוחד שנת הלימודים ארוכה יותר מאשר בחינוך הרגיל: בחינוך הרגיל מסתיימת שנת הלימודים בסוף חודש יוני, ולעומת זאת במסגרות לחינוך מיוחד מסתיימת השנה בסוף חודש יולי, ועבור תלמידים הסובלים מלקויות שנחשבות מורכבות במיוחד שנת הלימודים מסתיימת באמצע חודש אוגוסט¹⁸.

(ב) קיימים הבדלים בין השירותים שניתנים לתלמידים משולבים לבין השירותים שניתנים לתלמידים במסגרות החינוך המיוחד גם בנוגע להסעות: על פי חוזר מנכ"ל שקובע זכאות להסעה¹⁹, תלמידי חינוך מיוחד שסובלים מלקויות מסוימות²⁰ זכאים להסעה ממקום המגורים למקום הלימודים. משרד החינוך, בתשובתו מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה, הבהיר לגבי הסעות של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים: "ישנם קריטריונים אחידים לגבי הסעות תלמידים עם צרכים מיוחדים. יחד עם זאת, אכן יש הבדל בקריטריונים אם התלמיד לומד בחינוך הרגיל, כלומר לומד בקהילה קרוב למקום מגוריו לבין האפשרות שהוא לומד בחינוך המיוחד במרחק רב ממקום מגוריו".

בביקורת עלה, כי המשרד מממן הסעות לקבוצות מסוימות של תלמידים במסגרות לחינוך מיוחד, על פי סוגי הלקויות, אך בפועל אינו מממן הסעות אלה לכל תלמידי השילוב הסובלים מאותן לקויות.

משרד החינוך הוסיף בתשובתו מנובמבר 2012, כי נושא ההסעות נמצא בבדיקה במסגרת יישום המלצות ועדת דורנר.

(ג) קיימים הבדלים בין מוסדות לחינוך מיוחד לבין מוסדות רגילים גם מבחינת המידה שבה מותאמות התשתיות הפיזיות שלהם לצורכי תלמידים בעלי צרכים מיוחדים: מוסדות לחינוך מיוחד מתאימים יותר לצורכיהם של תלמידים אלה מאשר מוסדות החינוך הרגיל²¹.

משרד החינוך השיב כי במוסד החינוך שבו כל התלמידים בעלי צרכים מיוחדים, ייעשה מאמץ מרוכז להבטיח שהמבנה יותאם לכלל תלמידיו. קדימות ראשונה תוענק למוסד שבו ריכוז של תלמידים בעלי צרכים דומים, המאפשר הקמה של תשתיות פיזיות התואמות את צורכי תלמידיו.

2. גם בנוגע לכוח האדם בהוראה יש הבדלים בין שני סוגי המסגרות: המורים במוסדות לחינוך המיוחד הוכשרו ללמד תלמידים בעלי צרכים מיוחדים, ואילו מורים בחינוך הרגיל שבכיתתם משולבים תלמידים בעלי צרכים מיוחדים, לא הוכשרו באופן דומה. עניין זה הועלה גם במחקר שעשה מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל (להלן - מחקר מכון ברוקדייל), שממצאיו פורסמו ביוני 2011 והוצגו לפני המנכ"ל לשעבר של משרד החינוך²². במחקר זה רואינו מנהלי מרכזי תמיכה יישוביים אזוריים (להלן - מתי"א)²³ ומנהלי בתי ספר; 96% ממנהלי המתי"אות ו-84% ממנהלי בתי הספר

18 חוזר מנכ"ל, תשס"ד/5(א), 2004.

19 חוזר מנכ"ל, תשס"ז/8(ג), 2007: "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים".

20 הלקויות הן: כל סוגי הפיגור (למעט פיגור קל); אוטיזם; הפרעות נפשיות; וכן שיתוק מוחין או נכות פיזית; חירשות או כבודות שמיעה ועיוורון או לקות ראייה, בתנאי שמתווספת ללקות זו לקות נוספת מבין הלקויות המוזכרות בחוזר המנכ"ל תשס"ז/8(ג), 2007.

21 ממצאים בעניין זה נכללו במחקר של מכון ברוקדייל (ראו להלן), והוצגו להנהלת משרד החינוך.

22 דניז נאן, אלן מילשטיין, מירב מרום, שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים בבתי ספר יסודיים: מעקב אחר יישום 'פרק השילוב' בחוק חינוך מיוחד, המרכז לחקר מוגבלויות ותעסוקת אוכלוסיות מיוחדות, מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, יוני 2011.

23 המת"א הוא מסגרת ארגונית-פדגוגית ליישום חוק החינוך המיוחד: הוא פועל באזור גיאוגרפי מוגדר ומטפל בנושאים של ריכוז כוח אדם וניוד שירותים לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים לבתי הספר שבתחום סמכותו. לפי נתוני המשרד, בשנת 2012 פעלו בארץ 67 מתי"אות.

שוראיינו ציינו כי יש צורך בייעוץ והדרכה על לקויות שונות למורים בחינוך הרגיל שילדים בעלי צרכים מיוחדים משולבים בכיתותיהם.

בדוח ועדת דורנר נכתב: "אין מחלוקת כי אחד המכשולים העיקריים בפני הצלחת החינוך המיוחד בכלל, והשילוב בפרט, הוא היעדר הכשרה מספקת של אנשי הוראה בחינוך הרגיל בנושאי חינוך מיוחד"; "יש לוודא שמורים לעתיד, ובהם גם מורים לדיסציפלינות ספציפיות ולא רק מחנכים וגננות בלבד, ילמדו כיצד לעבוד עם תלמידים בעלי צרכים מיוחדים".

בתשובת משרד החינוך נאמר שהוא בנה "תוכנית הדרכה והשתלמויות לצוותי החינוך הרגיל על מנת לאפשר שילובם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הרגיל" (עוד בעניין זה - ראו להלן).

בהבדלים שהועלו לעיל בין השירותים שניתנים לתלמידים במסגרות החינוך המיוחד לבין אלה הניתנים להם במסגרת השילוב בחינוך הרגיל יש כדי להשפיע על הורים בבואם לבחור במסגרת החינוך לילדם, באופן שהם יעדיפו להימנע משילוב ילדם במסגרת החינוך הרגיל. לדוגמה, כפי שעלה לעיל, לו תבחר משפחתו של תלמיד הלוקה באוטיזם במסגרת שילוב, היא עליה לדאוג לו למסגרת חלופית בחלק משעות אחר הצהריים, אשר אינה ממומנת על ידי משרד החינוך; היא גם תיאלץ למצוא לו מסגרת חלופית במהלך ימי חופשת הקיץ שאורכת כחודשיים בחינוך הרגיל ולשאת במימונה, אם אין ביכולתה להשגיח עליו; וספק אם לצוות המורים בבית הספר בחינוך הרגיל יהיו הכלים המקצועיים הדרושים לשילובו המיטבי של הילד.

התקציב לשילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל

1. בשנת 2003, כשנה לאחר שהתקבל התיקון האמור לחוק החינוך המיוחד, הוגשה עתירה לבג"ץ²⁴ (להלן - בג"ץ מרציאנו), ובה טענו העותרים כי המדינה אינה ממלאת את חובתה להעביר את התקציבים הנדרשים על פי הוראות הדין לתלמידים המשולבים. בית המשפט קיבל את טענת העותרים, ובפסק הדין נאמר כי "לשנת 2004 מתכוונת המדינה להציע תקציב בסכום זעום ביחס להערכת המומחים במשרד החינוך, תקציב שלא יאפשר את מימוש הזכות לחינוך אף ברמה המינימאלית"; "המדינה מציעה לפרש הוראות אלה [של החוק] כקובעות כי לשר האוצר נתונה הסמכות להחליט שקבוצה אחת מבין הילדים בעלי הצרכים המיוחדים - היא קבוצת הילדים הנוקקים לחינוך במסגרות הרגילות [ילדים בשילוב] - לא תקבל את הסיוע הדרוש לה, וממילא, לא תזכה לחינוך". בפסק הדין נכתב כי פרשנות כזו "אינה יכולה להתקבל". שכן, היא אינה מתיישבת עם תכלית החוק כפי שהיא עולה מהקשרן החקיקתי של ההוראות האמורות; "תכליתו של חוק חינוך מיוחד היא להשלים את הוראות חוק לימוד חובה"; "הודגש, בתיקון 7, מעמד הבכורה הנתון לחלופת השילוב בחינוך מיוחד; ועל כן "מן הדין לפרש את ההוראות ולהפעילן לאור החזקה הפרשנית, לפיה תואמות הן לא רק את הזכות לחינוך, ובכללו החינוך המיוחד, אלא אף את עקרון השוויון".

בית המשפט אזכר את פסק דין מילר²⁵, שלפיו "הגשמת השוויון... מחייבת תכנון מערכת"; "שיקולים תקציביים... אינם יכולים להצדיק החלטת מדינה הפוגעת בזכות יסוד". הוא הוסיף כי "החינוך המיוחד משרת לא רק את עניינם של הילדים אלא גם את האינטרס הציבורי, ובכללו

24 בג"ץ 6973/03, ליאת נתן מרציאנו ואח' נ' שר האוצר ואח', פ"ד נח(2) 270 (2003).

25 בג"ץ 4541/94, מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 142-144.

האינטרס לחסוך במשאבי המדינה. שהרי, הדעת נותנת כי ילדים שלא יוכלו, לכשיגדלו, לדאוג לעצמם, יפלו לנטל על כתפי הציבור. המסקנה המתבקשת היא כי שיקול-הדעת שניתן לרשויות בתקצוב החינוך המיוחד הוא מוגבל. אכן, ההוראות האמורות מאזנות בין המגבלות התקציביות של המדינה לבין הזכות לחינוך ולשוויון. אך כאמור, כל הילדים - לרבות ילדים בעלי צרכים מיוחדים הנוקטים לשילוב במסגרות החינוך הרגילות - זכאים לחינוך בסיסי חינוכי; "המדינה חייבת אפוא לממן את הסיוע הנדרש לכל הילדים בעלי הצרכים המיוחדים".

בית המשפט הפנה גם לפסק דין בעניין שירותי בריאות²⁶, שבו קבע בית המשפט: "מקום בו מטיל חוק חובה מהותית עליה, לא תישמע המדינה בטענה של היעדר תקציב". בפסק הדין בפרשת מרציאנו עסק בית המשפט גם בתוספות התקציב של משרד החינוך לשילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים: משתוקן חוק החינוך המיוחד כאמור, ציינה שרת החינוך דאז במכתב ממאי 2003 לשר האוצר דאז, כי התוספת הנדרשת ליישום התיקון לחוק הינה 2.9 מיליארד ש"ח (מלבד עלויות פיתוח והסעות); משרד החינוך הציע תוכנית מינימאלית, המבוססת על הפעלת תוכנית השילוב, בעלות הראשונית בסך 600 מליון ש"ח, אשר תיפרש על-פני חמש שנים. בפסק הדין נקבע כי "על המדינה להקצות מיד, לשנת הלימודים הנוכחית, תשס"ד, סכום אשר יהא בו כדי להפעיל את החוק, ולו ברף המינימום, ברוח האמור בסיפא למכתבה של שרת החינוך לשר האוצר... שהוזכר לעיל"²⁷.

2. בטבלה 1 מוצגים נתוני המשרד על סך התקציב לחינוך המיוחד (במחירים שוטפים, באלפי שקלים), לרבות לשילוב תלמידים בחינוך הרגיל, בשנים 2002-2011; התקציב לשילוב נחלק לשני חלקים עיקריים: תקציב לשעות הוראה שבועיות ולטיפולים נלווי רפואה ותקציב לסייעות שניתן במסגרת ההקצאה הדיפרנציאלית שהחלה בשנת 2006.

טבלה 1

שיעור התקציב לשילוב מסך התקציב לחינוך מיוחד	סך התקציב לשילוב (באלפי ש"ח)	התקציב לסייעות עבור תלמידים משולבים (באלפי ש"ח)	התקציב לשעות הוראה ולטיפולים נלווי רפואה עבור תלמידים משולבים (באלפי ש"ח)	התקציב לחינוך מיוחד כולל שילוב (באלפי ש"ח)	
ה	ד (א+ב)	ג	ב	א	
23%	327,883	0	327,883	1,446,927	2002
23%	347,390	0	347,390	1,511,052	2003
24%	385,940	0	385,940	1,617,961	2004
28%	481,603	0	481,603	1,731,036	2005
28%	519,231	69	519,162	1,864,138	2006
28%	551,882	82	551,800	2,004,459	2007
28%	623,902	81	623,821	2,261,725	2008
26%	645,273	103	645,170	2,473,255	2009
24%	679,682	124	679,558	2,802,178	2010
22%	741,745	150	741,595	3,368,384	2011

26 בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד(5) 729.

27 בדיון נוסף שקיים בית המשפט העליון בעקבות עתירת המדינה הוא קבע במאי 2004, כי תוספת התקציב שנקבעה בפסק הדין מלמדת על סדר גודל מספרי ולא דווקא על הסכום המסוים האמור. דנג"צ 247/04, שר האוצר נ' מרציאנו. תק-על 2004(2), 1056 (2004).

מטבלה 1 עולה כי בשנת 2011 חלקו היחסי (השיעור) של התקציב לשילוב בסך התקציב לחינוך מיוחד נותר בעינו, כפי שהיה כעשור קודם לכן, בשנת 2002, שנה שבה ניתן פסק דין בבג"ץ ית"ד ותוקן חוק החינוך המיוחד.

יוצא אפוא כי הדגשת ערך השילוב בחוק ובפסיקה לא באה לידי ביטוי בהגדלת שיעור המשאבים שהקצה המשרד לשילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל.

3. בשנת הלימודים התשע"ב היו כ-87,000 תלמידים משולבים בחינוך הרגיל (ראו להלן). על פי חזור מנכ"ל המשרד²⁸, התלמידים המשולבים במוסדות החינוך הרגיל נחלקים לשתי קבוצות, על פי הזכאות להקצאת משאבים:

(א) הקצאה דיפרנציאלית - במסגרת זו נכללים, על פי משרד החינוך, תלמידים משולבים בעלי לקויות מורכבות שאינן שכיחות באוכלוסייה: שיתוק מוחין או נכות פיזית קשה, עיוורון או כווד ראייה, אוטיזם, פיגור בינוני, הפרעות נפשיות, תסמונות ומחלות נדירות. החל משנת התשס"ו (2006-2005) מקצה המשרד לבתי הספר עבור תלמידים אלה הלומדים בחינוך הרגיל הקצאה אישית של משאבי שילוב (להלן - שילוב בדרך של הקצאה דיפרנציאלית). הקצאה זו כוללת 2.7 שעות שבועיות לתלמיד, שבהן לפי הצורך, יקבל תמיכה באמצעות הוראה וטיפול נלווים רפואה (פרה-רפואיים). כן זכאים חלק מתלמידים אלה לאביזרי עזר לצורך שילובם או לעזרת סייעת בחלק משעות הלימודים. בקבוצה זו נכללו בשנת 2012 כ-7,000 תלמידים (כ-8% מכלל התלמידים המשולבים באותה שנה).

(ב) הקצאה סטטיסטית - במסגרת זו נכללים, על פי משרד החינוך, תלמידים משולבים שלקויותיהם נחשבות שכיחות יחסית באוכלוסייה: בעלי פיגור קל, בעלי רמת משכל גבולית, הסובלים מהפרעות התנהגותיות-רגשיות, בעלי לקויות למידה, הסובלים מעיכוב התפתחותי או הלוקים בעיכוב שפתי. המשרד מקצה לכל אחד ממוסדות החינוך הרגילים משאבים עבור תלמידים אלה, שלא על פי מספרם בפועל במוסד החינוכי המסוים, אלא בהקצאה כוללת למוסד (להלן - שילוב באמצעות הקצאה סטטיסטית). בקבוצה זו נכללו בשנת 2012 כ-80,000 תלמידים (כ-92% מכלל התלמידים המשולבים באותה שנה).

על פי הערכה של המשרד משנת 2006, כ-8% מכלל התלמידים שלומדים במוסדות החינוך הרגיל נזקקים לשירותי החינוך המיוחד בדרך של שילוב על פי הקצאה סטטיסטית; ואולם המשרד קבע כי משאבים לשילוב בדרך של הקצאה סטטיסטית יינתנו למוסדות החינוך הרגיל בהיקף שיאפשר לתמוך באמצעותם בכ-6% מן התלמידים בלבד. החל באותה תקופה - בשנת הלימודים התשס"ו, צמצם המשרד את מכסת התלמידים הזכאים לשילוב בדרך של הקצאה סטטיסטית, כך שמוסד זכאי לקבל משאבים רק עבור 5.4% מתלמידיו ולא מעבר לכך, על פי 1.85 שעות שבועיות בממוצע לתלמיד.

משרד החינוך ציין בתשובתו מנובמבר 2012, כי "בעבר טיפל החינוך המיוחד גם בתלמידים עם לקויות קלות. אולם לאור שילובם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים מורכבים יותר בתוך המערכת, הופנו תקציבי החינוך המיוחד לתלמידים עם לקויות מורכבות יותר"²⁹; מאחר שלא התקבלה תוספת תקציבית "שאפשרה להשאיר את ההקצאות כפי שהיו ובנוסף לתת תקציב יעודי לתלמידים בהקצאה דיפרנציאלית, נאלץ המשרד להפחית את גובה ההקצאה הסטטיסטית". כמו כן עולה

28 חזור מנכ"ל המשרד בנושא "אוכלוסיות מיוחדות", התשס"ח 3(ד').

29 בהקצאה הסטטיסטית נכללות לקויות הנחשבות שכיחות יחסית באוכלוסייה, ויש המכנים אותן "קלות יותר" בהשוואה לסוגי הלקויות שנכללות בהקצאה הדיפרנציאלית.

מתשובת המשרד כי קיימת ציפייה שהצוותים בחינוך הרגיל יפעלו לצמצום הפער הזה באמצעות המשאבים שעומדים לרשותם, לרבות באמצעות שעות פרטניות במסגרת רפורמת "אופק חדש"³⁰.

יוצא אפוא כי בכל הנוגע לשילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים בעלי לקויות הנחשבות שכיחות באוכלוסייה (שילוב בדרך של הקצאה סטטיסטית), מתקצב המשרד את השילוב בבתי הספר בחסר וכתוצאה מכך אין באפשרות בתי הספר לספק את המענה הדרוש לכל התלמידים האלה.

על התקצוב החסר לשילוב תלמידים בעלי הלקויות השכיחות באוכלוסייה ניתן ללמוד גם מדברים שאמרה המנהלת דאז של האגף לחינוך מיוחד בשיבת ועדת דורנר בנובמבר 2007: המשרד "מחויב היום לטפל בילדים היותר קשים, הוא לא יכול לטפל, מה שהוא טיפל פעם, בהמון ילדים נניח עם לקויות יותר קלות".

4. להלן בטבלה 2, על פי נתוני משרד החינוך, התפלגות התלמידים בעלי הלקויות השכיחות באוכלוסייה, בחלוקה בין מסגרות חינוך מיוחד ובין השילוב בחינוך הרגיל, בשנת התשע"ב:

טבלה 2

מספר התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל	מספר התלמידים במסגרות החינוך המיוחד	לקויות שכיחות באוכלוסייה
32	2,510	פיגור קל
2,595	2,680	משכל גבולי
6,393	7,570	הפרעות התנהגותיות ורגשיות
3,521	4,980	עיכוב התפתחותי*
1,928	3,150	עיכוב שפתי
65,483	29,000	לקות למידה
79,952	49,890	סה"כ

* המונח עיכוב התפתחותי חל על ילדים עד כיתה א', והמונח עיכוב שפתי חל על ילדים עד כיתה ג'. הגדרות אלה הן כוללניות ומתאימות לשלב הגיל הרך שבו עדיין לא ברור לאיזו קטגוריה של לקות לשייך את הילד, אם יש בכלל מקום לייחס לו לקות כלשהי.

מהטבלה עולה כי בכל הנוגע לתלמידים בעלי הלקויות השכיחות באוכלוסייה, למעט לקות למידה, הרי שרובם לומדים במסגרות לחינוך מיוחד ואינם משולבים בחינוך הרגיל. מהטבלה עולה כי 99% מהתלמידים שהם בעלי פיגור קל נמצאים במסגרות לחינוך מיוחד, ורק אחוז אחד מהם משולב במסגרות החינוך הרגיל.

מצב שבו המשרד מתקצב בחסר את השילוב, כאמור לעיל בנוגע להקצאה הסטטיסטית, וכן ההיקף המצומצם של שעות אלה - 1.85 שעות שבועיות בלבד לתלמיד - עלולים לשמש תמריץ להשמת ילדים שסובלים מן הלקויות הללו במסגרות לחינוך מיוחד ולא לשלבם בחינוך הרגיל. הנתונים בטבלה 2, המשקפים את התפלגות התלמידים בעלי הלקויות השכיחות באוכלוסייה בין מסגרות החינוך משני הסוגים, מעלים חשש שכך אמנם קורה.

30 "אופק חדש" - רפורמה במערכת החינוך היסודי ובחטיבות הביניים, על פי הסכם שחתם משרד החינוך עם הסתדרות המורים בישראל.

שיעור התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים במסגרת השילוב

על פי חוק חינוך מיוחד יש כאמור להעדיף, ככל האפשר, את שילוב הילד בעל הצרכים המיוחדים בחינוך הרגיל. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים של משרד החינוך בדבר מספר תלמידי החינוך המיוחד לאורך עשר השנים שחלפו מאז התיקון האמור של חוק החינוך המיוחד בשנת 2002, לרבות המספר של אלה מביניהם ששולבו בחינוך הרגיל.

בטבלה 3 מוצגים, על פי נתוני משרד החינוך מספר התלמידים במסגרות החינוך המיוחד ומספר התלמידים המשולבים בשנות הלימודים התשס"ג (2002-2003) - התשע"ב (2011-2012)³¹. יצוין כי על פי מסמכי המשרד, בשנת התשס"ה (2004-2005) הוא החל להקצות משאבי שילוב גם לתלמידים במסגרות החינוך המוכר שאינו רשמי³² (מוכש"ר).

טבלה 3

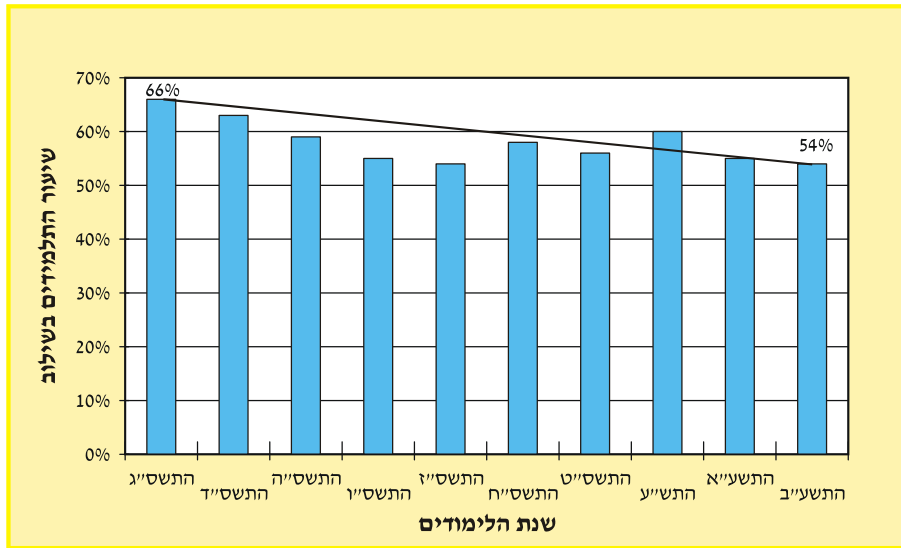
שנת הלימודים	מספר התלמידים במסגרות החינוך המיוחד	מספר התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל	סך התלמידים בחינוך המיוחד (מסגרות חינוך מיוחד ושילוב)	שיעור התלמידים המשולבים מכלל התלמידים בחינוך המיוחד
התשס"ג (2002-2003)	38,000	74,000	112,000	66%
התשס"ד (2003-2004)	43,000	73,000	116,000	63%
התשס"ה (2004-2005)	46,000	67,000	113,000	59%
התשס"ו (2005-2006)	48,000	59,000	107,000	55%
התשס"ז (2006-2007)	51,000	60,000	111,000	54%
התשס"ח (2007-2008)	54,000	75,000	129,000	58%
התשס"ט (2008-2009)	59,000	75,000	134,000	56%
התש"ע (2009-2010)	64,000	95,000	159,000	60%
התשע"א (2010-2011)	68,000	84,000	152,000	55%
התשע"ב (2011-2012)	73,000	87,000	160,000	54%

* מספר התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל בשנים התש"ע-התשע"ב כולל גם תלמידים מן החינוך המוכש"ר שנמצאים בשילוב.

31 שנות הלימודים האלה החלו בספטמבר והסתיימו באוגוסט.

32 במערכת החינוך בישראל יש סוגים שונים של מוסדות חינוך, המתנהלים בשתי מסגרות עיקריות: החינוך הרשמי והחינוך המוכר שאינו רשמי (מוכש"ר). מוסדות החינוך הרשמי מוחזקים בידי המדינה או בידי הרשויות המקומיות, ועובדי ההוראה שלהם הם עובדי מדינה. במוסדות אלה, הכוללים בעיקר גני חובה, בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים, מונהג חינוך ממלכתי או חינוך ממלכתי-דתי, על פי תכנית לימודים מלאה שקובע המשרד ובפיקוחו המלא. בחינוך המוכר שאינו רשמי (מוכש"ר), מוסדות החינוך הם בבעלות גופים ציבוריים כמו רשויות מקומיות ותאגידים או בבעלות גופים פרטיים, עובדי ההוראה אינם עובדי מדינה, ומשרד החינוך מממן את פעילותם באופן חלקי או מלא ועליו לפקח עליהם.

בתרשים להלן משתקפת הירידה שחלה בשיעור התלמידים בשילוב מסך התלמידים בחינוך המיוחד (כולל שילוב), משנת התשס"ג עד לשנת התשע"ב:



ניתן היה לצפות שבעשר השנים שעברו מאז תוקן החוק, ובמהלכן הודגשה ביתר שאת חשיבותו של עקרון השילוב, יעלה חלקם היחסי של התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל בכלל התלמידים שבחינוך המיוחד. גם החלת השילוב על תלמידים בחינוך המוכש"ר הייתה צפויה להגדיל את שיעורם של כלל התלמידים המשולבים. אולם נתוני טבלה 3 מלמדים כי לא כך הוא: שיעורם של התלמידים המשולבים בחינוך הרגיל (בחינוך הרשמי והמוכש"ר יחד) מכלל התלמידים בחינוך המיוחד (מסגרות לחינוך מיוחד ושילוב) ירד בין השנים התשס"ג והתשע"ב, מ-66% ל-54%.

אשר לתלמידים שבשילוב מן החינוך הרשמי בלבד - מנתוני משרד החינוך עלה כי בין השנים התשס"ג והתשע"ב ירד מספרם מ-74,000 ל-72,000.

הירידה הכללית בשיעור של התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים שלומדים בשילוב מכלל תלמידי החינוך המיוחד אינה מתיישבת עם העיקרון שמעוגן בחוק חינוך מיוחד - להעניק זכות קדימה לשילוב התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים בחינוך הרגיל.

לקוויות למידה והפרעות התנהגותיות-רגשיות

בקרב תלמידים בחינוך המיוחד בולט חלקם של תלמידים בעלי לקוויות למידה ושל תלמידים בעלי הפרעות התנהגותיות-רגשיות, כמפורט בטבלה 2 לעיל; רוב התלמידים שהם בעלי לקוויות למידה וחלק ניכר מהתלמידים בעלי הפרעות התנהגותיות-רגשיות משולבים בחינוך הרגיל.

תלמידים בעלי לקויות למידה

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך מדצמבר 2003³³, תלמיד נחשב לקוי למידה אם יש פער ניכר ומתמשך בין הישגיו בלימודים ובין רמת כיתתו וההישגים המקובלים לתלמיד בגילו, וכן אם יש פער ניכר בין הישגיו בלימודים ובין כישוריו האינטלקטואליים לפי ממצאי מבחני המשכל. כדי לקבוע אם התלמיד הוא לקוי למידה יש להפנותו לאבחון דידיקטי, לאבחון פסיכולוגי או לאבחון משולב (דידיקטי ופסיכולוגי). מטבלה 2 עולה כי 29,000 תלמידים בעלי לקויות למידה למדו בשנת התשע"ב במסגרות חינוך מיוחד; רוב התלמידים המשולבים - כ-65,000, היו לקויי למידה.

במחקר של מכון ברוקדייל הועלה כי "מנהלי בתי ספר ומנהלי מתי"א דיווחו על ילדים עם צרכים מיוחדים שאינם זוכים למענה הדרוש להם בבית ספר כיוון שאינם עוברים ועדות שילוב"; 57% מהמנהלים של בתי הספר שהשתתפו במחקר "הצביעו על קבוצה גדולה בקרב הילדים עם צרכים מיוחדים שכלל אינם פונים לוועדות שילוב, מרביתם בעלי לקות למידה או לקות למידה המשולבת עם הפרעות קשב וריכוז ובעיות התנהגותיות"; לפי הערכת מנהלי בתי הספר, אחת הסיבות לכך היא חשש ההורים מהתייג של ילדיהם. נוסף על כך, ילדים שהלקות שלהם אינה חמורה אינם זכאים ממילא לשירותים במסגרת השילוב, ועל כן הוריהם אינם פונים כלל לוועדות השילוב³⁴; בעיה זו הועלתה גם על ידי אנשי מפתח במשרד החינוך לפני ביצוע הסקר. לדבריהם, לאחר כניסתו של "פרק השילוב" לתוקף, דווקא בעלי לקויות קלות יחסית "נופלים בין הכיסאות", משום שרובם אינם זכאים לתמיכה במסגרת סל השילוב.

מנהלת אגף פסיכולוגיה באגף השירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד (להלן -שפ"י), התייחסה בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה במאי 2012, לתוצאות שעלולות לנבוע מהיעדר תמיכה לימודית מספקת בילדים עם לקות למידה. לדבריה, כאשר תלמיד בעל לקות למידה אינו מקבל תמיכה בדרך של הוראה מתקנת, גדל עם הזמן הפער הלימודי בינו ובין בני כיתתו בד בבד עם הפגיעה בדימוי העצמי שלו ועם תסכול גובר בשל כישלונותיו בלימודים; קשיים אלה עלולים להתבטא גם בהפרעות בכיתה, בפגיעה ביתר התלמידים ובמקרים קיצוניים יכולים להביא אף להעברתו מכיתה רגילה למסגרות של החינוך המיוחד.

תלמידים משולבים בעלי הפרעות רגשיות והתנהגותיות

בשנת הלימודים התשע"ב (ראו טבלה 2, לעיל) למדו בחינוך הרגיל כ-6,400 תלמידים בעלי הפרעות התנהגותיות-רגשיות ששולבו בדרך של הקצאה סטטיסטית³⁵. במסגרות החינוך המיוחד למדו באותה שנה כ-7,570 תלמידים בעלי לקויות אלה.

תלמידים בעלי הפרעה התנהגותית ורגשית מתקשים להשתלב חברתית בבית הספר. לקות כזו יכולה להתבטא בצורות שונות, למשל: באלימות כלפי תלמידים אחרים או אנשי צוות; בבידוד חברתי של התלמיד; בהתנהגות אדישה ואף בדיכאון. היא עלולה להתבטא גם בהפרעות חוזרות של התלמיד למהלך התקין של השיעור או באי-ציות לנוהלי בית הספר ולמורים. כל אלה משפיעים לרעה בעיקר על התלמיד שסובל מהפרעה כזו, ועלולים להשפיע לרעה, כאמור, גם על המהלך התקין של הלימודים בכיתה ועל האקלים החברתי בבית הספר. טיפולים נלווי רפואה כגון טיפולים ביצירה

33 חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ד 4(ב) מדצמבר 2003.
 34 ועדת שילוב - ועדה בית ספרית שמתפקדה להחליט על זכאות לקבל משאבי שילוב במסגרת החינוך הרגיל.
 35 תלמידים אלה הוכרו כבעלי הפרעה התנהגותית-רגשית על ידי ועדות השילוב הפועלות בבתי הספר, בין השאר, לאחר שאובחנו כסובלים מהפרעה של התנהגות או רגש על ידי גורם מקצועי המקובל על ידי המשרד, כגון פסיכולוג קליני או פסיכיאטר.

ובהבעה וכן כלים לניתוח התנהגות הם כלים שעשויים לסייע לתלמיד ולצוות החינוכי להתמודד עם לקויות אלה.

1. במחקרים שהגישה הרשות הארצית למדידה ולהערכה בחינוך (ראמ"ה) למשרד החינוך הועלה כי בשנות הלימודים התשס"ה והתשס"ו הוקצו עיקר משאבי השילוב להוראה מתקנת, וכי רק שיעור קטן מהם שימש למתן טיפולים נלווי רפואה. בהקשר לכך נכתב בדוח המחקר של ראמ"ה בנוגע למידת ההתאמה בין קשיי התלמידים ובין הטיפול שנתן להם בית הספר בשנת הלימודים התשס"ו: כמעט כל התלמידים שהוגדרו חלשים בלימודים קיבלו טיפול בהתאם לקשייהם (הוראה מתקנת); לעומת זאת, רק חלק מהחלשים בתחומי ההתנהגות והרגש (17%) קיבלו טיפול מתאים לקשייהם; ממצא דומה עלה בגני הילדים.

משרד החינוך השיב בנובמבר 2012: "מערכת החינוך מובילה הטמעה של התאמת סוג התמיכות לצורכי התלמיד כ-15 שנה. במסגרת תהליך זה החלה עבודתם של מרפאים בעיסוק, קלינאי תקשורת כמו גם טיפולים רגשיים באמנות, כחלק מתהליך התמיכות בתלמיד. על אף ההבנה המקצועית והרצון בשילוב עובדים ממקצועות הבריאות, מדובר בתהליך מורכב המחייב שינוי לאורך זמן, יכולת לעשות שינוי במצבת כוח האדם הקבוע של המוסדות ועוד".

2. המשאבים לשילוב תלמידים בעלי הפרעות התנהגותיות ורגשיות מוקצים בדרך של "הקצאה סטטיסטית", דהיינו הקצאה על פי 5.4% מתלמידי המוסד, לפי 1.85 שעות שבועיות לתלמיד, והתלמידים האלה אינם זכאים לתקציב בדרך של הקצאה דיפרנציאלית.

מנהלת אגף פסיכולוגיה בשפ"י מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2012 כי ילדים בעלי בעיות רגשיות והתנהגותיות שלומדים במסגרת השילוב, מקבלים מענה רק כאשר נוצר פער לימודי בינם לבין הכיתה; הטיפול שהם מקבלים הוא במהותו עזרה בלימודים והוא אינו נותן מענה מספק באופן ממשי להיבטים ההתנהגותיים והרגשיים.

3. במחקר של מכון ברוקדייל מ-2011 נמצא כי שילובם של ילדים בעלי הפרעות התנהגותיות ושל ילדים בעלי לקויות קשב וריכוז בחינוך הרגיל מעורר התנגדות רבה אצל מנהלים ומורים: כ-79% ממנהלי המת"אאות דיווחו על התנגדות של מנהלי בתי ספר ושל מורים לשילוב ילדים אלה, ו-45% ממנהלי בתי הספר שהשתתפו במחקר דיווחו על התנגדות של מורים לכך; לילדים עם הפרעות קשב וריכוז או בעיות התנהגותיות יש קשיים מיוחדים בכיתה הן מבחינת הקושי של המורים להתמודד עמם והן מבחינת מקומם החברתי. כ-39% ממנהלי בתי הספר ציינו כי בשילובם של ילדים בעלי הפרעות התנהגותיות מתעוררים הקשיים הרבים ביותר; למורים אין די ידע וכלים להתמודדות עם ילדים אלו העלולים להפריע להתנהלות הכיתה, וזאת בשונה מילדים עם לקויות אחרות, שיתכן שתשומת הלב שיתבעו מהמורה במהלך השיעור תהיה פחותה בהרבה; לפי דיווח של מנהלי המת"אאות ושל מנהלי בתי הספר שהשתתפו במחקר, יש להדריך את הצוות החינוכי ולתת לו כלים להתמודדות עם קשיים של ילדים כאלה.

המשרד הטיל על מוסדות החינוך הרגיל לשלב אלפי תלמידים בעלי הפרעות התנהגותיות ורגשיות, והוא מתקצב את הטיפול בהם בדרך של הקצאה סטטיסטית, שהיא כאמור הקצאה חסרה. מהמחקר של ראמ"ה ומדבריה של מנהלת אגף פסיכולוגיה מצטיירת תמונת מצב, לפיה המענה הניתן לתלמידים אלה מכוון בעיקרו לפן הלימודי ואינו מותאם לקשיי התלמיד כפן הרגשי.

ממצאי המחקרים שהובאו לעיל מלמדים גם כי לצוותים החינוכיים בבתי הספר בחינוך הרגיל חסרים כלים לטיפול בתלמידים בעלי הפרעה התנהגותית-רגשית וכי הם מתקשים להתמודד עמם. באין טיפול מספק, שילובו של תלמיד בעל לקות כזו בחינוך הרגיל עלול להיכשל.

על המינהל הפדגוגי, באמצעות האגף לחינוך מיוחד ושפ"י, לבחון את המענה הניתן במוסדות החינוך הרגיל לתלמידים כאלה וזאת בהתחשב בכלים שהמוסדות הללו מקבלים לצורך כך. במסגרת בחינה זו יש לקחת בחשבון גם את ממצאי המחקרים האמורים. על סמך תוצאות הבחינה מוטל על המינהל לגבש המלצות ולהביאן לידיעת הנהלת המשרד. אם יימצא שבידי מוסדות החינוך הרגיל אין כלים מספקים למילוי צרכי התלמידים והמוסדות גם יחד, מוטל על המשרד להכין תכנית פעולה מפורטת לגיבוש כלים כאלה ולפעול ליישומה.



עוד בשנת 2002 נכתב בדוח מבקר המדינה שהנטל הכספי של השילוב נופל על כתפי משפחות הילדים בעלי הצרכים המיוחדים. גם בבג"ץ ית"ד ציינו השופטים עובדה זו וקבעו כי נפגע עקרון השוויון, היות שמשפחות שאינן מסוגלות לשאת בנטל המימון מוותרות על שילוב ילדיהן בחינוך הרגיל. ממצאי ביקורת זו שנעשתה בשנת 2012, עשור לאחר פסיקת בג"ץ, העלו כי עדיין קיים חוסר שוויון, שעליו הצביע בג"ץ, בכל הנוגע להקצאת המשאבים לילדים בעלי צרכים מיוחדים בין מסגרות החינוך המיוחד ובין השילוב בחינוך הרגיל. עוד עלה כי משרד החינוך בחר לתקצב בחסר את שילוב התלמידים בעלי לקויות שנחשבות שכיחות באוכלוסייה (שילוב בדרך של הקצאה סטטיסטית). משרד מבקר המדינה מעיר כי מחסור בשירותים בחינוך הרגיל עלול לשמש חסם בפני משפחות שמעוניינות לשלב את ילדיהם בחינוך הרגיל. במחסור זה יש כדי להסביר את הירידה שחלה במהלך עשור בשיעור התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל, מכלל תלמידי החינוך המיוחד.

בשנת 2009 הגישה כאמור ועדת דורנר את המלצותיה, ובהן נקבע העיקרון של "התקציב הולך אחר הילד", ולפיו תקציבו של כל ילד בעל צרכים מיוחדים יחושב לפי צרכיו הייחודיים ויפנה למסגרת החינוכית שבה ילמד. באותה שנה החל המשרד לבחון את האפשרות ליישם את המלצות הוועדה. על פי ממצאי הביקורת בדבר לוח זמנים שקבע המשרד ליישום המלצות, ובדבר הספקות שעלו בנוגע ליכולת ליישם את המלצות, כפי שיתואר להלן, סיכוייהם של תלמידים שלומדים היום בבתי ספר ליהנות משינויים שייעשו בעקבות יישום המלצות - קטנים למדי.

פעולות המשרד ליישום המלצות ועדת דורנר

1. ביולי 2007 הוגשה עתירה לבג"ץ³⁶ על ידי ארגונים המייצגים ילדים בעלי צרכים מיוחדים ובעלי עניין אחרים. העותרים טענו, בין השאר, כי "המדינה הפרה את חובתה להקצות תקציבים נוספים לשם יישום המינימאלי של פרק השילוב בחוק חינוך מיוחד", ומשום כך "נאלצים ילדים

36 בג"ץ 5989/07 אלו"ט האגודה הלאומית לילדים אוטיסטים נ' שרת החינוך, תק-על (1)2011, 2740 (2011).

רבים בעלי צרכים מיוחדים - שראוי היה לשלבם במסגרות החינוך הרגילות - לפנות ללימודים במסגרות החינוך המיוחד.

סמוך לאחר הגשת העתירה ונוכח טענות שהועלו במהלך השנים בנוגע לשילוב מינהל כאמור שרת החינוך דאז את ועדת דורנר. כחברי הוועדה מונו נציגים מקרב משרד החינוך, משרד האוצר, לשכת עורכי הדין וכן מנהלי ארגוני סיוע לילדים בעלי צרכים מיוחדים. מטרת הוועדה לפי כתב המינוי היו כלהלן: "לבחון את מדיניות משרד החינוך בכל הנוגע לטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים, לבחון את אופן הקצאת התקציב של משרד החינוך בכל הנוגע לטיפול בילדים אלו, לשרטט תכנית פעולה לטיפול ולקבוע סדר עדיפויות לפעולה בתחום".

בינואר 2009 פרסמה ועדת דורנר דוח מקיף המסכם את מסקנותיה. הוועדה המליצה, בין השאר, לשנות מן היסוד את אופן התקצוב של שירותי החינוך המיוחד ואת מתכונת השמתם של הילדים בעלי הצרכים המיוחדים.

2. במרץ 2010 הודיעה המדינה לבג"ץ, בתשובה לעתירה האמורה מיולי 2007, כי בכוונת משרד החינוך לבצע ניסוי (פיילוט) לשם בחינת ישימותן של חלק מהמלצות ועדת דורנר הלכה למעשה. על פי פסק הדין שנתן בג"ץ, טענו לעומתה העותרים שהמלצות דוח ועדת דורנר דורשות רפורמה מקיפה ונרחבת החורגת מגדר הסעדים המבוקשים בעתירה.

במרץ 2011 דחה בית המשפט את העתירה. בפסק הדין נאמר, בין השאר: "בכל הקשור לטענותיהם של העותרים בנוגע לחלוקת תקציב החינוך המיוחד, מתפרצים הם - במידה רבה - לדלת פתוחה. זאת, בשים לב לכך שבימים אלה ממש מתנהל תהליך כולל ומעמיק לבחינת מערכת החינוך המיוחד ואופן חלוקת התקציב המוקצה לה"; "בימים אלה, מתבצע פיילוט שבמסגרתו נבחנות ישימותן של המלצות דורנר; ראוי בעת הנוכחית לאפשר למדינה לסיים את התהליך שבו החלה, לבחינת ישימות המלצות ועדת דורנר, שבגדרן עשויה לבוא על פתרונה שאלת התקצוב למסגרות השונות; מן הראוי שההחלטה בעניין אימוץ או דחיית המלצות הוועדה, שעשויה לשנות מן הקצה אל הקצה את אופי של החינוך המיוחד בישראל, תתקבל בצורה מושכלת ולאחר בחינת כל הנתונים הרלוונטיים שיעלו מהפיילוט שנערך בימים אלה". עוד עלה מפסק הדין כי בית המשפט מניח שגורמי המינהל יסיפו ויפעלו בשקידה הראויה ובתוך זמן סביר לשם השלמת בחינת ישימותן של המלצות ועדת דורנר, על מנת לקדם את הטיפול בקשיים שמציגים העותרים ובכעיות שעליהן עמדה הוועדה.

3. בין ההמלצות שהובאו בדוח ועדת דורנר יש שתי המלצות שהן בעלות השפעות נרחבות ומשמעותיות על מערכת החינוך המיוחד בארץ: (א) מתן זכות להורים וילד בעל הצרכים המיוחדים לבחור ככל שניתן במסגרת החינוכית שבה ילמד. הוועדה מצאה כי "מוקד בולט של חיכוך בין ההורים לבין מערכת החינוך" הוא שלב קבלת ההחלטה על השמת הילד בעל הצרכים המיוחדים במסגרת החינוכית - חינוך מיוחד או שילוב בחינוך הרגיל; (ב) אימוץ העיקרון של "התקציב הולך אחר הילד", דהיינו קביעת תקציבו של כל ילד בעל צרכים מיוחדים לפי אפיון תפקודו ולא על פי סוג לקותו בלבד, בהנחה כי לאחר שייקבע התקציב, יופנה הילד למסגרת החינוכית שבה בחרו הוא והוריו.

בדוח הוועדה נאמר כי שיטת התקצוב הנוכחית של החינוך המיוחד ושל השילוב נתפסת כשיטה היוצרת עיוותים כגון זה המתקבל כאשר שני ילדים ברמת תפקוד זהה מקבלים היקף שונה של שירותי חינוך מיוחד, מכיוון שכל אחד מהם לומד במסגרת חינוך אחרת; עוד נאמר בדוח כי מסתבר שלשיטה התקציבית הנהוגה יש השפעה של ממש על בחירת המסגרת שבה יתחנך הילד בעל הצרכים המיוחדים, ולעומתה - מתכונת התקצוב שהציעה הוועדה, הנהוגה על פי הדוח גם במדינות נוספות, תאפשר לכל ילד בעל צרכים מיוחדים להתנייד בין מסגרות החינוך השונות על-פני הרצף הקיים בהתאם לצרכיו; מתכונת זו, הנתפסת גם כמעודדת את השילוב, תאפשר ניצול טוב יותר של המשאבים המוקצים לכלל החינוך המיוחד ולשילוב בפרט ותהא צודקת יותר. לצורך יישום

המלצותיה הציעה הוועדה להקים "ועדת אפיון" שתדון בזכאותו של התלמיד לשירותי חינוך מיוחד על פי תפקודו ועל פי הלקות שאובחנה, ותקבע את סל התקצוב שהוא זכאי לו.

בדוח הוועדה צוין כי יישום ההמלצות מחייב מהפכה במתכונת שבה משרד החינוך מספק שירותי חינוך מיוחד לילדים, ולכן הוצע להתחיל ביישומן במתכונת של ניסוי מוקדם שיאפשר להפיק לקחים לפני היישום הכלל-מערכתי בכל מוסדות החינוך; לאחר שהתהליך ינוסה, רשאי יהיה משרד החינוך לשקול חלופות נוספות לתהליך המוצע, ובלבד שאלה יעלו בקנה אחד עם העקרונות שתוארו לעיל.

4. ביולי 2009 מינה כאמור שר החינוך ועדת יישום לבחינת ישימותן של המלצות ועדת דורנר. מנכ"לית המשרד לשעבר מונתה ליו"ר הוועדה. בכתב המינוי של ועדת היישום נכתב כי תפקידה לבחון את דוח ועדת דורנר ואת עקרונותיו בהיבטים הפדגוגיים, המקצועיים, הארגוניים והתקציביים הכרוכים בהם, תוך היועצות עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים במשרד החינוך ומחוצה לו, ככל שהדבר נדרש. ועדת היישום החלה לפעול בתחילת 2010, ובמסגרתה הוקמו ארבעה צוותי עבודה לבחינת הדרכים ליישום ההמלצות.

5. המשרד קבע כי בשלב ראשון ייבחן יישום המלצות ועדת דורנר בחינוך היסודי (כיתות א'-ו'). לצורך זה הוא פיתח באמצעות ראמ"ה כלי אפיון חינוכי המיועד לחינוך היסודי במסגרות לחינוך מיוחד ובחינוך הרגיל. כלי האפיון עוצב במתכונת של שאלון, שתכליתו אפיון רמת תפקודו של התלמיד בבית הספר ללא התייחסות ללקות שלו. השאלון כולל כ-170 היגדים שעל מחנך הכיתה למלא, ובאמצעותו נאסף מידע על התלמיד בהיבטים שונים כמו ההיבט הקוגניטיבי, התחום החברתי והתחום הרגשי. ראמ"ה מסרה את כלי האפיון למשרד בתחילת 2012. נוסף על כך פיתח המשרד מודל בסיסי לתקצוב הסל האישי. אחד העקרונות שעומדים ביסוד פיתוחם של המודל התקציבי ושל כלי האפיון הוא שככל שרמת התפקוד של התלמיד בעל הצרכים המיוחדים גבוהה יותר - תיקבע לו הקצאה קטנה יותר.

פעולות לשינוי בנוגע לתלמידים משולבים בדרך של הקצאה סטטיסטית

ממצאי ביקורת זו העלו כאמור כי עשור לאחר פסיקת הבג"ץ בנושא עדיין קיים חוסר השוויון, שעליו הצביע בג"ץ, בהקצאת המשאבים לילדים בעלי צרכים מיוחדים בין מסגרות החינוך המיוחד ובין השילוב בחינוך הרגיל; בכל הנוגע לשילוב בדרך של הקצאה סטטיסטית פעל המשרד לכאורה שלא על פי פסיקת בג"ץ, שכן הוא בחר ביועצת לתקצוב בחסר את שילוב התלמידים בדרך זו. בבג"צ מריצ'אנו קבע בית המשפט העליון כי חובה שבדין, לרבות החובה לתקצוב ולקדם את שילובם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל - יש למלא באופן המתיישב עם עקרון השוויון.

המלצות ועדת דורנר בדבר תהליך התקצוב של שירותי החינוך המיוחד נוגעות, על פי דוח הוועדה, לילדים בעלי צרכים מיוחדים. בין השאר נאמר בדוח הוועדה כי "משרד החינוך יעביר את תקציב השעות לכל מסגרת חינוכית באופן שלכל מסגרת יועבר תקציב שאינו אלא סכום התקציבים שהוקצו לכל התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים שנרשמו לאותה מסגרת. יש להבהיר בהקשר זה כי מוסדות החינוך הרגיל ימשיכו לקבל תקציב במסגרת ההקצאה הסטטיסטית, שמטרתו לסייע להם עם תלמידים שאינם מוגדרים כבעלי צרכים מיוחדים אך הנזקקים לתגבור".

בביקורת עלה כי משרד החינוך החליט שיישום המלצות ועדת דורנר יחול על תלמידים במסגרות לחינוך מיוחד וכן על תלמידים משולבים, אך רק אלה מביניהם שאושרה זכאותם לשילוב בדרך של הקצאה דיפרנציאלית. משמעות הדבר היא שהמלצות הוועדה לא ייושמו לגבי כ-80,000 תלמידים ששולבו בחינוך הרגיל בדרך של הקצאה סטטיסטית - תלמידים אלה היו כמחצית מתלמידי החינוך המיוחד (לרבות שילוב) בשנת הלימודים התשע"ב והיו רוב מכריע (כ-92%) של התלמידים המשולבים. כלומר, לפי החלטת המשרד, רק כ-8% מהתלמידים המשולבים עשויים לזכות בתקצוב חדש בהתאם להמלצות ועדת דורנר.

בתשובות משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 ומינואר 2013 נאמר: ההחלטה להמשיך ולשלב תלמידים בדרך של הקצאה סטטיסטית נועדה בראש ובראשונה לאפשר למערכת החינוך "להמשיך את התמיכה בתלמידים בעלי לקויות קלות וליהנות מתקצוב ישיר בהתאם לשיקול הדעת המקצועי של צוותי ביה"ס"; "הכנסת כלל תלמידי תכנית השילוב לתהליך ועדת התקצוב האישי אינה מידתית ותחייב את המערכת להשקיע אלפי שעות, מנגנונים וועדות עבור תמיכה בהיקפים נמוכים, אם בכלל"; "אנו חוששים כי הכנסת בעלי הלקויות הקלות לתוך התהליך עלולה לחזק דווקא את המהלך ההפוך... תלמידים שהיו משולבים בחינוך הרגיל יבחרו בחינוך המיוחד על מנת לקבל מכלול שירותים מקצועי יותר"; יחד עם זאת, "במידה והצוות המקצועי יחשוב כי תלמיד זה או אחר זקוק לתמיכה נרחבת, ניתן יהיה להעלות אותו לדיון בוועדת תקצוב אישי", בתנאי שביט הספר ימליץ על כך, והמפקח על בית הספר יאשר זאת; בניסוי שנערך בחולון (ראו גם להלן) דנה הוועדה בשמונה תלמידים ששולבו בעבר בחינוך הרגיל בדרך של הקצאה סטטיסטית.

עם התלמידים המשולבים בדרך של הקצאה סטטיסטית נמנים כאמור תלמידים בעלי פיגור קל, בעלי משכל גבולי, תלמידים הסובלים מעיכוב התפתחותי ושפתי וכן בעלי הפרעות התנהגותיות ורגשיות. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לבחון אם השארת המצב על כנו, בלא שינוי כלשהו בהקצאת המשאבים לתלמידים אלה, מתיישבת עם תכלית חוק חינוך מיוחד כפי שמשקף מדברי ההסבר להצעת החוק לתיקונו, שנעשה ב-2002. מההסבר עולה כי מטרתה של הצעת החוק היא "בעיקר לנסות ולסייע לאותם ילדים בעלי צרכים מיוחדים המסוגלים להשתלב במסגרות הרגילות, ולהימנע ככל האפשר מהפנייתם למסגרות החינוך המיוחד, כך שיפיקו את מירב התועלת הלימודית והחברתית".

יודגש בהקשר זה, כי בית המשפט העליון דחה את העתירה שהוגשה נגד המשרד ב-2007 (ראו לעיל בפרק זה) על רקע הודעת המדינה, שהמשרד בוחן אפשרות ליישם את המלצות ועדת דורנר, ועל סמך ההנחה שיוגדל באופן הדרגתי תקציב המשרד לשילוב.

השלבים ולוח הזמנים ביישום המלצות ועדת דורנר

בהתאם להמלצות ועדת דורנר, וכיוון שלקביעת סל תקצוב אישי לתלמיד יש השפעות רחבות על מערכת החינוך המיוחד, החליט המשרד לבצע ניסוי במתכונת מצומצמת, כדי לבדוק, בין השאר, את מידת ישימותו של כלי האפיון (השאלון) ואת מודל התקצוב שהוא פיתח.

1. בטבלה 4 להלן מפורטים השלבים ליישום המלצות ועדת דורנר, כפי שתוכננו על ידי המשרד, לרבות שלבי ביצוע הניסוי (פיילוט) ופיתוח כלי אפיון בגני ילדים ובחטיבות ביניים.

טבלה 4

שנת הלימודים	יישום בגני הילדים	יישום בחינוך היסודי	יישום בחטיבות הביניים
התשע"ב (2012-2011)		פיילוט בשכבת כיתות ג' בחולון	פיתוח כלי אפיון
התשע"ג (2013-2012)	פיתוח כלי הערכה אפיון	פיילוט בכל שכבות הגיל בחינוך היסודי בערים שבתחום טיפולן של שתי מתי"אות	פיתוח כלי אפיון
התשע"ד (2014-2013)	פיתוח כלי הערכה אפיון	פיילוט ברמת מחוז	פיילוט בשתי שכבות גיל בעיר אחת
התשע"ה (2015-2014)	פיילוט בעיר אחת	התחלת פריסה ארצית	פיילוט בכל שכבות הגיל בערים בתחום טיפולן של שתי מתי"אות
התשע"ו (2016-2015)	פיילוט בשתי ערים	המשך פריסה ארצית	פיילוט ברמת מחוז
התשע"ז (2017-2016)	פיילוט ברמת מחוז	המשך פריסה ארצית	התחלת פריסה ארצית
התשע"ח (2018-2017)	התחלת פריסה ארצית	המשך פריסה ארצית	המשך פריסה ארצית

משרד החינוך ציין בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 ומינואר 2013 כי יישום המלצות ועדת דורנר הוא תהליך מורכב ומסובך; משרד החינוך מחויב להוביל את התהליך בזוהרות ובאחריות; נעשה ניסיון לצמצם את לוח הזמנים שתואר לעיל.

מן הטבלה עולה כי תהליך יישום המלצות ועדת דורנר יחל לכל המוקדם במועדים שלהלן: בחינוך היסודי - בספטמבר 2014; בחטיבות הביניים - בספטמבר 2016; ובגני ילדים - בספטמבר 2017. ניתן להניח שהתהליך, אם ימוצה, יסתיים לכל המוקדם לקראת שנת 2020, כעשור לאחר שוועדת דורנר הגישה את המלצותיה למשרד.

2. בשנת הלימודים התשע"ב נערכו המשרד ועיריית חולון לשלב הראשון של הניסוי: על פי נתוני עיריית חולון נכללו בניסוי בשלב זה 77 תלמידים משכבת כיתה ג'. הוריהם קיבלו מהמשרד הסבר כתוב על הניסוי לרבות על עקרון חופש הבחירה שלהם במסגרת החינוכית עבור ילדיהם ובנושא הסל האישי לתלמיד. מידע כתוב על הניסוי נשלח גם למנהלים ולצוותי החינוך בבתי הספר. במהלך השנה התבקשו מחנכי הכיתות למלא שאלון לגבי כל אחד מהתלמידים בעלי הצרכים המיוחדים הלומדים בכיתותיהם. ועדות שבהן השתתפו נציגי המשרד בחנו את נתוני התלמידים כדי לקבוע מי מהם זכאי להקצאת סל תקצוב אישי. הודעה על ההחלטה נשלחה להורים.

כדי לוודא שלא ייפגעו משאבים שהוקצו לתלמידים בשל השתתפותם בניסוי בחולון, קבע המשרד כי סך השירותים שיקבלו בשנת התשע"ג לא יפחת מזה שיקבלו בשנת התשע"ב.

3. משרד מבקר המדינה עקב בשנת הלימודים התשע"ב אחר המועדים שבהם התבצעו בחולון שלבים שונים של הניסוי. התברר שבמרץ 2012 סיימו המחנכים שנכללו בניסוי למלא את שאלוני ההערכה (שהמידע בהם משמש בסיס לקביעת הזכאות לסל אישי ולקביעת היקפו); במאי 2012 סיימו ועדות האפיון (ועדות הזכאות לקבלת סל תקצוב אישי) לגבש את החלטותיהן לגבי כל

התלמידים הרלוונטיים; ביוני 2012 הועבר להורים מידע כללי וכן מידע תיאורטי על היקף המשאבים שעשויים לעמוד לרשות ילדם, וכן הועברה להם הודעה המאשרת את זכאות ילדם לתקציב אישי. באותה עת לא היה להורים מידע על היקף התקציב האישי.

נמצא כי רק באמצע אוגוסט 2012 אישר המשרד את תקצוב הסלים האישיים לתלמידים, והודעה על כך נמסרה לעיריית חולון. בעקבות זאת קיבלו הורים לתלמידים שהשתתפו בניסוי את המידע המלא על סך התקציב האישי שאושר לילדיהם ימים ספורים בלבד לפני תחילת שנת הלימודים התשע"ג, ובמקרים מסוימים אף לאחר פתיחת שנת הלימודים. רק במועד זה היה בידי ההורים כל המידע הנדרש כדי לקבל החלטה בדבר מסגרת החינוך שבה ילמד ילדם - בית ספר לחינוך מיוחד, כיתה מיוחדת בבית ספר של החינוך הרגיל או שילוב בכיתה רגילה בחינוך הרגיל. במצב זה החלטות ההורים התקבלו במועד שאינו מאפשר הכנה של הילד למעבר ממסגרת למסגרת, ככל שנדרש. גם מנהלי בתי הספר והמורים המלמדים בהם לא היו יכולים לדעת באותה עת מי מהתלמידים עתיד ללמוד אצלם כדי להיערך לכך.

עיריית חולון השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי "הקצאת השעות הגיעה (ברובה) רק... ב-15.11.12" - דהיינו קרוב לשלושה חודשים לאחר שהחלה שנת הלימודים.

האיחור במסירת המידע פגע אפוא פגיעה ממשית ביכולתם של ההורים להשיג אחת ממטרותיהן העיקריות של המלצות ועדת דורנר - בחירה מושכלת של מסגרת החינוך לילדם. כמו כן נפגעה יכולתו של המשרד ללמוד מן הניסוי על השגת המטרה הזו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי בחלוף השנה הראשונה לניסוי, ספק אם ניתן ללמוד מתוצאותיו על בחירת ההורים בין המסגרות החינוכיות השונות.

על משרד החינוך לוודא שבשלבם הבאים של הניסוי, וככל שיישמו המלצות ועדת דורנר, יינתן להורים המידע המלא על התקציב שאושר לילדם במועד שיאפשר להם לקבל החלטה מושכלת בדבר המסגרת החינוכית המתאימה לו.

4. נוכח קיומם של הבדלים בין מסגרות לחינוך מיוחד לבין שילוב בחינוך הרגיל, הרי שגם אם ייושמו המלצות ועדת דורנר על פי מתכונת הפעולה של המשרד בניסוי, יינתנו לתלמיד הלומד במסגרות החינוך המיוחד שירותים שלא יינתנו לו במסגרת שילוב - לדוגמה שנת לימודים ארוכה יותר וכן זכאות להסעות. בעניין זה כתב משרד החינוך בתשובתו כי הוא בוחן את היכולת לצרף חלק מהשירותים האלה ל"מודל האישי התקציבי המיוחד".

5. המפקחת מטעם משרד החינוך על החינוך המיוחד בחולון מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012, שעל פי תוצאות ראשוניות של הניסוי בחרו ההורים והתלמידים שלמדו במסגרות חינוך מיוחד בשנת הלימודים התשע"ב להמשיך וללמוד בהן בשנת התשע"ג; חלק מהתלמידים שהיו משולבים בכיתה רגילה בשנת התשע"ב, ביקשו בעקבות הניסוי לעבור לכיתה חינוך מיוחד בבית ספר רגיל.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי "בהיעדר הבנה אמיתית של התקציב, ובהיעדר ידיעה עמוקה, אך טבעי הוא שההורים יבחרו שלא לשנות את המסגרת בה לומד ילדם". בתשובתה של עיריית חולון נאמר: "נכון לציין את תחושת איבוד האמון של ההורים בתהליך שנעשה".

על משרד החינוך לבצע את השלב הבא בניסוי, בתנאים שיבטיחו שהממצאים שיעלו יספקו למשרד את המידע הנחוץ בדבר בחירת ההורים בין המסגרות החינוכיות השונות.

6. עוד נאמר בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי החל משנת הלימודים התשע"ג הוסיפה מערכת החינוך לתכנית האסטרטגית שלה יעד נוסף - "יעד ההכלה", שתכליתו "לתת מענים ממוקדים לתלמידים מתקשים טרם הפנייתם לתכנית השילוב ובוודאי טרם הפנייתם לועדת ההשמה לצורך קבלת זכאות ללימודים בחינוך המיוחד"; באמצעות יעד זה נוצרה הזדמנות לפתח תהליכי הכשרה והשתלמויות לצוותי החינוך במוסדות החינוך הרגיל; מערכת החינוך בנתה תכנית הדרכה והשתלמויות לצוותים בבתי ספר אלה על מנת לאפשר שילובם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בהם; "התוכנית מתייחסת הן לרצף התפקודים והן לרצף הלקויות" מתוך תפיסה הגורסת כי יש להטמיע את תהליכי ההכשרה וההשתלמויות בצורה מדורגת ומקצועית.

מדוחות ההתקדמות ביישום המלצות ועדת דורנר מיוני 2012 עולה כי עד למועד זה, ערב פתיחת שנת הלימודים התשע"ג, אמנם השתתפו מנהלים של בתי ספר בחולון במפגשי למידה בנושא, אך עדיין לא שותפו מחנכי כיתות ועובדי הוראה אחרים בחינוך הרגיל בהשתלמויות או בפעולות הדרכה אחרות; המשרד תכנן באותה עת לערוך פעולות הדרכה כאלה רק במהלך שנת הלימודים התשע"ג.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי ראוי היה להתחיל בהכשרת עובדי הוראה בחינוך הרגיל, במטרה לאפשר שילובם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בכיתותיהם, קודם לקליטת התלמידים.

המשאבים ליישום המלצות ועדת דורנר

היקף המשאבים למימון השינוי המוצע בהמלצות ועדת דורנר קיבל ביטוי כבר בשנת 2007 בכתב המינוי של הוועדה, שבו נכתב בנוגע להמלצות: "כל אלו ייעשו בהתחשב במגבלות התקציב הנוכחי של משרד החינוך". במסגרת ועדת היישום הוקם כאמור צוות עבודה לבניית מודל לתקצוב סל אישי לתלמיד; גרסה ראשונית של מודל זה שימשה את המשרד בשלב הראשוני של הניסוי שהתבצע בחולון לקראת שנת הלימודים התשע"ג; התקציב לתלמיד נקבע על פי סוג הלקות ועל פי רמת התפקוד שלו³⁷, כפי שעלתה מכלי האפיון (שאלון).

1. במאי 2011 התקיים דיון בלשכת מנכ"ל המשרד דאז, ד"ר שמשון שושני, ובו השתתפו מנכ"לית משרד החינוך לשעבר, אשר עמדה כאמור בראש הוועדה ליישום המלצות ועדת דורנר, וסמנכ"לית המשרד שהיא מנהלת המינהל הפדגוגי. בדיון זה הוחלט, בין השאר, כדלהלן: "בניסוי [הפיילוט] אין מגבלות תקציב בשלב זה. אם יתברר במהלך הניסוי שהתקציבים הנדרשים הם גבוהים, נחפש אלטרנטיבות זולות יותר ונודיע כי המדינה אינה יכולה לעמוד בתקציבים הגבוהים מעל יכולת התקציב העומד לרשות המשרד". במרץ 2012 קבע המשרד בקשר לניסוי, כי "ההתקדמות תלויה בממצאי כל שנה ושנה, כדי להפיק לקחים ולטייב את הביצוע".

37 בלקויות מסוג שיתוק מוחין או נכות פיזית קשה: חירשות/לקות שמיעה, עיוורון/לקות ראייה - נקבע התקציב לתלמיד גם על פי חומרת הלקות.

2. בספטמבר 2012, לאחר פתיחת שנת הלימודים התשע"ג, קיים המשרד דיון בנוגע לתוכנית שנוצרה במהלך הניסוי בחולון בשנת הלימודים התשע"ב, לקראת הרחבתו בשנת התשע"ג. בדיון השתתפה גם מנהלת מחוז תל אביב של המשרד, וסיכום הדיון נשלח לסמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי.

בסיכום הדיון הועלו קשיים בשל היקף התקציב הקיים לשם הקמת כיתות לחינוך מיוחד; כמו כן נרשם בו כי "המסגרת התקציבית חייבת להיות מוסכמת וסגורה מבעוד מועד"; "לקראת הרחבת הפיילוט יש לתת את הדעת למשמעויות התקציביות ולעובדה כי בתשע"ג יהיה פיילוט תקציבי מלא (ללא תוספת תקציב)".

3. בראש צוות העבודה לבניית המודל לתקצוב סל אישי לתלמיד עמד נציג המינהל לכלכלה ולתקציבים של המשרד. הנציג מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012 כי "לא ניתן להסיק מסקנות תקציביות על סמך הפיילוט שבוצע בעיר חולון, וזאת בשל העובדה כי פיילוט זה התבסס על מודל תקציבי זמני וכן בשל מספר התלמידים המצומצם שעליו התבסס הפיילוט. מסקנות תקציביות ניתן יהיה להסיק רק לאחר שייערך פיילוט מקיף יותר שיתבסס על מודל תקציבי מעורב"; המשרד מתאים את המודל התקציבי להיקף התקציב שעומד לרשותו באופן ש"כל הפתרונות ימצאו במסגרת התקציב הקיים".

משרד החינוך כתב בתשובתו מנובמבר 2012 כי המלצות ועדת דורנר הן מהפכניות ועל כן הן מחייבות את מערכת החינוך לפתח כלים ייחודיים לאפיון, וכן לתת מענה לתלמידים תוך בחינת מודלים תקציביים ייחודיים; "מערכת החינוך תשקול בכובד ראש ומתוך אחריות גדולה את יכולתה ליישם את המלצות ועדת דורנר" לאחר ביצוע ניסוי נרחב יותר בשנת הלימודים התשע"ג. בתשובה גם נכתב כי "עולה קושי כבר ברמה המיידית ביישום המלצות הוועדה ללא תוספת תקציביות משמעותיות".

מגבלות התקציב ליישום המלצות ועדת דורנר כפי שהובאו בכתב המינורי של הוועדה וכן הממצאים המסתמנים מהניסוי בדבר האפשרות שיתעורר צורך בתוספת תקציב לשם היישום - מעוררים ספק בדבר היכולת ליישם ללא תוספת משאבים את המלצות הוועדה בכל הנוגע לשילוב תלמידים במוסדות החינוך הרגיל. גם משרד החינוך עצמו מטיל ספק ביכולת ליישם את המלצות ועדת דורנר במסגרת התקציב הקיים. סוגיית התקציב עלתה כמה פעמים בדיונים במשרד אולם עדיין לא לובנה. על המשרד לבצע את השלב הבא בניסוי, בתנאים שיבטיחו את האפשרות להסיק מסקנות בדבר היכולת לפעול במסגרת התקציב הקיים.

סיכום

בחוק חינוך מיוחד משתקף עיקרון לפיו יש לתת העדפה לשילוב ילד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל. בשנת 2002 עמד בג"ץ על המציאות המפלה הקיימת במערכת החינוך, שבה משיקולים תקציביים נמנע מילדים בעלי צרכים מיוחדים להשתלב במסגרת החינוך הרגיל. עוד באותה שנה תוקן חוק החינוך המיוחד, ונוסף לו פרק הדין בשילוב ילד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל.

ממצאיו של דוח ביקורת זה מצביעים על כך שכעשר שנים לאחר חקיקת התיקון לחוק החינוך המיוחד לא מומש העיקרון האמור: שיעור התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים ששולבו במוסדות החינוך הרגיל לא זו בלבד שלא עלה אלא הלך והצטמצם; חלקו של תקציב השילוב בשנת 2011 מסך התקציב לחינוך מיוחד נותר כפי שהיה כעשר שנים קודם לכן, בשנת 2002; הנטל הכספי של השילוב עדיין מוטל במידה ניכרת על הורי התלמיד.

הקמתה של ועדת דורנר בשנת 2007 והמסקנות שהוגשו על ידה לשר החינוך בשנת 2009 היוו בסיס להובלת שינוי ולמימוש העיקרון המעוגן בחוק החינוך המיוחד והעקרונות שנקבעו בפסיקה. ואולם נכון למועד סיום הביקורת אין כלל ודאות שהמשרד אכן יחולל שינוי כזה, וכי בשנים הקרובות תאפשר מערכת החינוך בכללותה להורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים לממש את זכותם לבחור במסגרת החינוך שבה ילמד ילדם - בחירה בין שתי מסגרות חינוכיות שונות, שיעניקו לתלמיד שירותים על פי אפיון צרכיו החינוכיים.

משרד החינוך החל בניסוי שנועד לבחון את יישום המלצות ועדת דורנר. עם זאת, פעולת היישום עדיין חסרה שני נדבכים יסודיים: האחד, תכנית הניסוי והיישום של דוח דורנר אינה נותנת מענה לכ-80,000 תלמידים בעלי צרכים מיוחדים ששולבו במערכת החינוך הרגיל. המשרד מחויב לבחון אם גריעה כוללת של אוכלוסייה זו ממסגרת השינוי מתיישבת עם הוראות הדין; השני, משרד החינוך לא ליבן את סוגיית התקציב הכרוך ביישום התכנית במתכונתה המלאה, ברמה הכלל ארצית, ולשם כך יש צורך בעבודת מטה שלו, בשיתוף עם משרד האוצר.

היעדרם של נדבכים אלו ולוח הזמנים שנקבע ליישום המלצות הוועדה - מעוררים ספק משמעותי בנוגע ליכולת של משרד החינוך להביא לשינוי הנדרש כדי לקיים את הוראות הדין על פי תכליתן וכן כדי ליישם את המלצות הוועדה.

