הטיפול בלקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה

תקציר

המונח "לקויות למידה" מתייחס למגוון רחב של ליקויים קוגניטיביים הבאים לידי ביטוי בקשיים משמעותיים בשימוש בכישורים של קשב וריכוז, שפה, קריאה, כתיבה, המשגה ותפקוד ניהולי או ביכולות חישוביות, חברתיות או רגשיות, הפוגעים ביכולת הלמידה של בעל הלקות. פונקציות חשיבה מסוימות של בעלי לקויות למידה יעילות פחות מאחרות, ואילו פונקציות חשיבה אחרות שלהם עשויות להיות תקינות ואף ברמה גבוהה מהממוצע. לקויות למידה עלולות לפגוע בסיכוייהם של תלמידים רבים לממש את יכולתם לרכוש השכלה גבוהה, שהיא בבחינת מפתח להתפתחות האישית של הפרט ולתרומתו לחברה. בשנים עברו היה קושי לאתר את הליקויים הללו, אולם במשך הזמן פותחו שיטות מתקדמות לאיתורם ולטיפול בהם.

מבקר המדינה מדגיש במיוחד את הצורך בשמירת זכויותיהן של אוכלוסיות חלשות במדינת ישראל, ושם על כך דגש במסגרת דוחות הביקורת, וביניהם דוח זה.

בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת חל גידול מתמיד הן במספר הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה שאובחנו והוכרו כבעלי לקויות למידה והן בשיעורם מקרב כלל הסטודנטים, המוערך ב-10%-15%[1]. בשנת הלימודים האקדמית התשע"א (2010-2011) היה שיעורם במוסדות להשכלה גבוהה שמתקצבת הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת) כ-14%.

משנת 1995 הוקמו מרכזי תמיכה לסטודנטים לקויי למידה בעשרות מוסדות על-תיכוניים, ובשנת 2012 כבר מופעלים מרכזים אלה בלמעלה מ-55 מוסדות. משנת הלימודים התש"ס (1999-2000) מקצה ות"ת כ-3-4 מיליון ש"ח בשנה לתמיכה בפעילות הסיוע לסטודנטים לקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה שהיא מתקצבת. כמו כן, משנת 2007 מופעלת מערכת ממוחשבת לאבחון מועמדים ללימודים וסטודנטים לקויי למידה (להלן - מת"ל) במרכזי אבחון ברחבי הארץ, אשר פותחה ביזמת ות"ת באמצעות המרכז הארצי לבחינות ולהערכה (להלן - מאל"ו)[2].

אחד הקשיים העומדים בדרכם של לקויי למידה לרכישת השכלה גבוהה הוא הבחינה הפסיכומטרית, אשר הציון בה הוא אחד משני הפרמטרים העיקריים לקבלה ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה (הפרמטר השני הוא ציוני בחינות הבגרות). מאל"ו, האחראי לביצוע הבחינות הפסיכומטריות בישראל, אחראי לאישור וביצוע ההתאמות הנדרשות לנבחנים לקויי למידה.

החוק העיקרי המסדיר את הנושא הוא חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על-תיכוניים, התשס"ח-2008 (להלן - חוק הזכויות), אשר מטרתו לעגן את

---

1 מתוך דברי ההסבר להצעת חוק זכויות תלמידים עם לקויות למידה במוסדות על-תיכוניים, התשס"ז-2007, הצעות חוק הכנסת, עמ' 89. יצוין כי בארץ ובעולם קיימים נתונים שונים ביחס לשיעור לקויי הלמידה באוכלוסייה בכלל ובקרב סטודנטים במוסדות להשכלה על-תיכונית בפרט והוא נע בין אחוזים ספורים ל-20%. ההסבר לכך טמון בין היתר בעובדה שהאבחונים מבוססים על מודלים ושיטות אבחון שונים.

2 עמותה שהוקמה ב-1981 על פי החלטת ועד ראשי האוניברסיטאות בישראל לצורך בנייה והפעלה של מערכת מבחנים לחיזוי ההצלחה בלימודים אקדמיים.

זכותם של מועמדים ללימודים ושל תלמידים עם לקות למידה לקבל התאמות לצורכיהם המיוחדים, הן בתהליך הקבלה למוסדות על-תיכוניים והן במסגרת לימודיהם במוסדות אלה. חוק נוסף הוא חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק השוויון), שנועד לעגן את זכותו של אדם עם מוגבלות להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו. חוק השוויון חל על אנשים עם מוגבלות פיזית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית ובכלל זה לאנשים בעלי לקויות למידה.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוקטובר 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בנושא הטיפול בבעלי לקויות למידה המועמדים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על ידי ות"ת או הלומדים במוסדות אלה. בין היתר נבחנו החקיקה וטיפול משרד החינוך בנושא; ההיבטים בטיפול של המוסדות להשכלה גבוהה בסטודנטים לקויי למידה; הנגשת הלימודים לסטודנטים לקויי למידה באמצעות דרכי הוראה מותאמות לצרכיהם; פעילות המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) וות"ת בנושא טיפולם של מוסדות להשכלה גבוהה בסטודנטים לקויי למידה; פיתוח מערכת ממוחשבת לאבחון לקויי למידה; מעורבות ועד ראשי האוניברסיטאות (להלן - ור"ה) בנושא סטודנטים לקויי למידה; והטיפול במועמדים לקויי למידה ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה. הבדיקה נעשתה במל"ג-ות"ת, בוור"ה ובמשרד החינוך. נוסף על כך, שלח משרד מבקר המדינה שאלון ל-29 מוסדות שמתקצבת ות"ת (שמונה אוניברסיטאות ו-21 מכללות אקדמיות) בעניין הטיפול בסטודנטים לקויי למידה. כמו כן נעשו בדיקות השלמה ביחידת רשם העמותות ברשות התאגידים.

עיקרי הממצאים

החקיקה בנושא

1. חוק הזכויות הטיל על שר החינוך, לאחר התייעצויות עם גורמים שונים, לקבוע בתקנות הוראות לשילוב של בעלי לקויות למידה בלימודים במוסדות על-תיכוניים. החוק פורסם עוד באפריל 2008 וקבע שתקנות על פיו יובאו לאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת עד ינואר 2009, אולם במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2012, עדיין לא הותקנו התקנות על פי החוק.

2. העיכוב האמור בהתקנת התקנות נגרם בגין כמה גורמים: (א) ועדה לגיבוש עקרונות לכתיבת התקנות, בראשות ד"ר ליאורה מרידור (להלן - ועדת מרידור), מונתה רק באוגוסט 2009; (ב) לא הוקצה פרק זמן מוגבל לעבודת הוועדה, והיא החלה את עבודתה רק באוקטובר 2009 וסיימה אותה במאי 2011; (ג) לא נעשה די על מנת ליישב מוקדם ככל האפשר חילוקי דעות מתמשכים בין משרד החינוך, מל"ג ומשרד הבריאות בנושא רישוי מאבחני לקויות למידה, הכרה בהם וכן הכרה בכלי אבחון.

3. על מנת לגבש, בהתאם להמלצות ועדת מרידור, תקנות בנושא רישוי מאבחני לקויות למידה וההכרה בהם ובכלים לאבחון הלקויות, נדרשו תיקונים בחוק הזכויות. לצורך כך הוכן במשרד החינוך, בסיועה של מל"ג, תזכיר חוק אשר נעשו בו כמה תיקונים ואושר עקרונית כטיוטת חוק בהחלטת ממשלה מאוקטובר 2012. מהאמור בטיוטת החוק עולה כי אם לוח הזמנים שצוין בו יבוצע כמתוכנן, הרי שחוק הזכויות ייושם במלואו בעיכוב העשוי להגיע לשש שנים ויותר.

4. ועדת מרידור גיבשה את המלצותיה לגבי מגוון נושאים מהותיים שהיה צורך להתקין תקנות בעניינם על פי חוק הזכויות. משרד החינוך החל בבדיקת הסוגיות היסודיות השנויות במחלוקת בינו לבין משרד הבריאות - מיהו מאבחן מוכר ומהו אבחון מוכר לעניין לקויי למידה - ונמנע מלעסוק בנושאים האחרים, אף שאת התקנת התקנות בעניינם היה אפשר לקדם בלא להמתין ליישוב המחלוקת האמורה.

5. למרות שחוק השוויון הטיל על שר החינוך לקבוע הוראות בדבר התאמות הנגישות הנדרשות של מוסדות על-תיכוניים ושל שירותי ההשכלה שהם נותנים לבני אדם עם מוגבלויות, במועד סיום הביקורת עדיין לא הותקנו תקנות ולא נקבעו הסדרים ונורמות להתאמת הנגישות של שירותי ההשכלה ללקויי למידה.

היבטים בטיפול של המוסדות להשכלה גבוהה בסטודנטים לקויי למידה

1. ב-27 מ-29 המוסדות להשכלה גבוהה שנבדקו פועלים מרכזי תמיכה, אולם אלה נבדלים זה מזה במידה ניכרת, בין היתר בהיקף ובמגוון של השירותים הניתנים במסגרתם וכן במספר אנשי הצוות המקצועי המועסקים בהם.

2. נמצאה שונות גבוהה בין המוסדות להשכלה גבוהה בעניין הנתונים על שיעור הסטודנטים שהיו רשומים כבעלי לקויות למידה במוסד מבין כלל הסטודנטים הלומדים בו. שיעור זה עשוי ללמד, בין היתר על הבדלי מדיניות בין המוסדות בנושא מתן שירותים לסטודנטים לקויי למידה ובכל הנוגע ליחסם לאבחונים בתחום זה.

3. נמצאה שונות גבוהה בין המוסדות מבחינת הסכום שהם מקצים לטיפול בסטודנט לקוי למידה. הדבר תומך בממצא האמור לגבי ההבדלים בשירות שמעניקים המוסדות לאוכלוסייה זו.

4. ב-24 מ-29 המוסדות להשכלה גבוהה יש נהלים או תקנון המפרטים את זכויות הסטודנטים לקויי הלמידה, את הנדרש מהם על מנת לקבל מהמוסד הכרה כלקויי למידה ואת ההתאמות לעניין זה. רק בארבעה מהמוסדות יש נהלים או תקנון המיועדים לחברי הסגל המינהלי והאקדמי והמפרטים את חובותיהם כלפי סטודנטים לקויי למידה; בשישה מוסדות אחרים יש נהלים או תקנון חלקיים בלבד המיועדים לחברי הסגל המינהלי והאקדמי.

הנגשת הלימודים ללקויי למידה באמצעות דרכי הוראה מותאמות לצורכיהם

מרבית המוסדות לא הוציאו הנחיות בכתב לחברי הסגל האקדמי בדבר דרכי הוראה מותאמות לסטודנטים לקויי למידה ולא קיימו פעולות הסברה שוטפות בקרב הסגל האקדמי והמינהלי בעניין הטיפול בלקויי למידה. אשר למוסדות המעטים שקיימו

פעולות הסברה כאמור, רובם לא התייחסו לצורך בהתאמת דרכי ההוראה ללקויי למידה.

טיפול מל"ג וות"ת בנושא סטודנטים לקויי למידה

1. אף שבשנים האקדמיות התש"ס-התשע"א (1999-2011) חל גידול משמעותי הן במספר המוסדות להשכלה גבוהה שפנו לוות"ת לקבלת תקציב לטיפול בסטודנטים לקויי למידה (כ-53%); הן במספר הסטודנטים לקויי הלמידה שלמדו במוסדות אלה (מאות אחוזים); הן במספר שעות הטיפול בהם (מאות אחוזים) - כמעט לא חל שינוי בתקציב שהקצתה וות"ת לנושא. עקב כך למעשה צומצם במידה ניכרת התקציב הממוצע לטיפול בסטודנט לקוי למידה במוסדות אלה בשנים האמורות.

2. מליאת מל"ג ומליאת וות"ת דנו בנושא הטיפול בסטודנטים לקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה פעמים מעטות בלבד בשנים 2004-2012 ואף זאת במסגרת דיוני התקציב השנתי בלבד.

פיתוח מערכת ממוחשבת לאבחון לקויי למידה

1. נמצא כי כל המוסדות להשכלה גבוהה מכירים באבחונים המבוססים על בחינת המת"ל, אולם רובם מכירים גם בתוצאות של אבחונים אחרים[3], לפי בחירת כל מוסד. מכאן שאין אחידות בין המוסדות מבחינת סוג האבחונים שנחשבים בעיניהם לקבילים. דבר זה עלול לפגוע במועמדים ללימודים ובסטודנטים לקויי למידה שביצעו אבחון שרק חלק מהמוסדות מכירים בו, ועקב כך נאלצים להוציא כספים על אבחונים נוספים או לוותר על זכותם להתאמות ולקבלת סיוע לימודי[4].

2. אף שחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, חל על מל"ג וות"ת, החליטה וות"ת להטיל על מאל"ו את פיתוח מת"ל בלא שהתקיים מכרז על פיתוח המערכת בין כמה מציעים ולחלופין בלא שהתקיים הליך של "פטור ממכרז". רק באפריל 2011, תשע שנים לאחר שהוחל בפיתוח מערכת מת"ל ושבע שנים לאחר סיום פיתוח הגרסה הניסיונית, לאחר שוות"ת כבר שילמה למאל"ו כשני מיליון ש"ח לפיתוח מערכת מת"ל, וכארבע שנים לאחר שהמערכת החלה לפעול - רק אז חתמה מל"ג עם מאל"ו על הסכם שתחולתו רטרואקטיבית להסדרת השימוש במערכת והזכויות בה.

פיתוח מערכת ממוחשבת בשפה הערבית לאבחון לקויי למידה

מת"ל אינה מאפשרת אבחון לקויות למידה של מועמדים למוסדות להשכלה גבוהה ושל סטודנטים דוברי ערבית. בשנת 2007, לאחר סיום פיתוח מערכת האבחון לאוכלוסייה הדוברת עברית והפעלתה, ביקשה ועדה של מל"ג הצעת מחיר להסבת המערכת גם למגזר דוברי הערבית; אולם עד אוקטובר 2012, כחמש שנים לאחר

---

3 בשונה מהבחינות הפסיכומטריות שהגוף היחיד שעורך אותן הוא מאל"ו.

4 מחירי אבחונים ללקויות למידה נעים בין כ-1,000 ש"ח לבין כ-3,000 ש"ח ויותר, בהתאם לסוג הלקות ושיטות האבחון.

שהופעלה המערכת בעברית, הוועדה האמורה לא פעלה די על מנת שמערכת מת״ל תותאם לאבחון של מועמדים ללימודים וסטודנטים לקויי למידה דוברי ערבית. מצב זה פוגע במועמדים ללימודים ובסטודנטים מקרב אוכלוסייה זו ויוצר חוסר שוויון בינם ובין אלה דוברי עברית.

מעורבות ור״ה בנושא מועמדים ללימודים וסטודנטים לקויי למידה

ור״ה משמש, בין היתר, כפורום המתאם בין האוניברסיטאות בנושאי מדיניות המשותפים לכולן, אולם בשנים 2002-2012 מיעטו ור״ה והפורומים הפועלים במסגרתו לעסוק בנושא הטיפול במועמדים ללימודים ובסטודנטים לקויי למידה.

הפיקוח והבקרה על מאל״ו

הבחינה הפסיכומטרית משמשת, לצד בחינות הבגרות, כ״שער הכניסה״ ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה בארץ. מאל״ו הוא הגוף היחיד שמקיים בחינות פסיכומטריות, לרבות בחינות המותאמות לבעלי לקויות למידה, מאז הקמתו בשנת 1981. מאל״ו הוא גם בעל הזכות הבלעדית לאספקת מערכת המת״ל, לתמיכה בה ולתחזוקתה.

1. ור״ה, המשמש בפועל כאספה הכללית של מאל״ו, ומל״ג המשמשת כמאסדרת של מערכת ההשכלה הגבוהה, לא דנו במעמדו של מאל״ו כגורם יחידי המבצע לאורך שנים רבות את הבחינה הפסיכומטרית והמספק את מערכת בחינות המת״ל והשירותים הנלווים לה; הם גם לא דנו בנושא המעקב והבקרה המתבקשים בקשר לפעילות מאל״ו בכלל ובתחום הטיפול בבעלי לקויות למידה בפרט.

2. ור״ה לא ביקש ממאל״ו דיווחים שוטפים לגבי אופן תפקודו בנושאים השונים שבתחום אחריותו, לרבות בנושא הטיפול במועמדים בעלי לקויות למידה.

3. אף שתלונות על מאל״ו מוגשות מפעם לפעם לגורמים שונים - בהם מל״ג, ור״ה והתאחדות הסטודנטים הארצית - גורמים אלה מעבירים לבדיקתו של מאל״ו את תלונות הציבור על המרכז ואינם עוקבים אחר הליך הבירור ותוצאותיו. בפועל אין הסדר נוסף ולפיו גורם חיצוני יברר תלונות של ציבור מקבלי השירות על מאל״ו ויעקוב אחר הליך הבירור שמקיים המרכז ותוצאותיו.

4. למל״ג אין נציג בהנהלת מאל״ו, ובכך נפגעת יכולתה לעקוב אחר הקריטריונים המשמשים את מאל״ו בקבלה ובדחייה של בקשות שמגישים בעלי מוגבלויות, לרבות לקויי למידה, להיבחנות בתנאים מותאמים להם. כמו כן אף שוות״ת הזמינה את מערכת המת״ל ומימנה את פיתוחה, היא לא דרשה ממאל״ו דיווחים שוטפים על תוצאות הפעלתה.

סיכום והמלצות

שילובם של בעלי ליקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה באופן מיטבי חשוב ביותר למיצוי יכולותיהם, לרווחתם האישית ולתרומתם לחברה.

על שר החינוך להשלים בהקדם את התקנת התקנות מכוח חוק הזכויות, אשר מתעכבות משנת 2009.

על כל מוסד להשכלה גבוהה לבחון אם התקציב שהקצה לנושא זה ושירותי התמיכה שנתן לסטודנטים לקויי הלמידה די בהם למילוי צורכיהם.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את הפעילות שנעשתה עד כה במוסדות להשכלה גבוהה להקמת מרכזי תמיכה לסטודנטים לקויי למידה, על אף היעדר התקנות הרלוונטיות לפי חוק הזכויות; וכן את הפעולות שביצעו המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) כדי לקדם את התמיכה בלקויי למידה באמצעות מודל תקצוב אשר תמרץ את המוסדות לפעול בנושא. אולם עדיין יש לפעול לקידום תחומים נוספים רבים על מנת להביא לכך שמועמדים ללימודים וסטודנטים לקויי למידה יזכו להזדמנות שווה למימוש יכולותיהם במערכת ההשכלה הגבוהה.

ראוי שכל המוסדות להשכלה גבוהה יפרסמו נהלים לחברי הסגל האקדמי והמינהלי שיכללו בין היתר את הדרכים שבהן יכולים חברי הסגל לסייע לסטודנטים לקויי הלמידה. כמו כן ראוי שהמוסדות יבחנו גם פעולות להטמעת דרכי הוראה אשר יהיה בהן כדי לסייע לסטודנטים בעלי לקויות למידה להתגבר על קשיים שהם מתמודדים עמם. מוצע גם כי נושא זה ישולב בטופסי המשוב שממלאים הסטודנטים.

על מל"ג וות"ת לבחון את הצרכים התקציביים של המוסדות להשכלה גבוהה בנושא הטיפול בלקויי הלמידה ולבדוק את האפשרויות לתת מענה לצרכים אלה. הדבר נדרש גם נוכח העיכובים המשמעותיים שחלו כאמור בהשלמת התקנות לחוק הזכויות, שמנעו עדכון של התקציב הייעודי לנושא, ונוכח הגידול המשמעותי שחל בשנים 2000 -2012 הן במספר הסטודנטים לקויי הלמידה, הן במספר המוסדות המטפלים בנושא.

על מליאת מל"ג לבחון את אופן תפקודה של ות"ת בעניין ההתקשרות עם מאל"ו, להפיק את הלקחים בנושא ולנקוט את הצעדים הדרושים כדי שהליקויים שהועלו בעניין זה לא יישנו.

על ות"ת לנקוט את הצעדים הדרושים כדי שמועמדים למוסדות להשכלה גבוהה וסטודנטים דוברי ערבית יוכלו לבצע אבחון בשפתם במערכת המת"ל.

ראוי שמליאת ור"ה תקיים בהקדם דיון יסודי בנושא טיפול המוסדות להשכלה גבוהה במועמדים וסטודנטים לקויי למידה ותבצע מעקב שוטף אחר הנושא.

על מל"ג המשמשת כמאסדרת של מערכת ההשכלה הגבוהה, ועל ור"ה, המשמש כאספה הכללית של מאל"ו, לבחון בסיוע גורמים מקצועיים את אמות המידה ואת תהליכי האישור שקבע מאל"ו לאישור בחינות פסיכומטריות מותאמות לנבחנים בעלי לקויות למידה ולאשר הסדרים אלו.

♦

מבוא

1. המונח "לקויות למידה" מתייחס למגוון רחב של ליקויים קוגניטיביים הפוגעים ביכולת הלמידה של הפרט. "לקות למידה" מוגדרת בסעיף 1 בחוק זכויות תלמידים עם לקות למידה

במוסדות על-תיכוניים, התשס"ח-2008 (להלן - חוק הזכויות), כ"לקות המשליכה על תהליכים קוגניטיביים, והבאה לידי ביטוי בקשיים משמעותיים שאינם תואמים את הצפוי בגילו של בעל הלקות ברכישת מיומנויות או בשימוש בכישורים של קשב וריכוז, שפה, קריאה, כתיבה, המשגה, תפקוד ניהולי או יכולות חישוביות, חברתיות או רגשיות, ולמעט קשיי למידה הנובעים מאחד או יותר מאלה בלבד: פגיעה חושית, לקויות מוטוריות, פיגור שכלי, מוגבלות נפשית או תנאים חיצוניים, כגון חסך סביבתי, תרבותי או חברתי-כלכלי"[5].

לקות למידה מקורה בשיבוש במבנה הנוירולוגי של המוח, בתפקודו הנוירולוגי או בשניהם, הגורם לכך שפונקציות חשיבה מסוימות הן יעילות פחות ואילו אחרות עשויות להיות תקינות ואף ברמה גבוהה מהממוצע[6]. לקויות הלמידה נחלקות לקטגוריות העיקריות האלה: דיסלקציה - קשיים הנוגעים למיומנות הקריאה; דיסגרפיה - קשיים הנוגעים למיומנות הכתיבה; דיסקלקוליה - קשיים אריתמטיים בלימוד אלגברה וגיאומטריה ובשימוש בהן. קטגוריה נוספת היא הפרעת קשב וריכוז, הנוגעת בין היתר לקשיים במיקוד הקשב עקב גירויים חיצוניים או פנימיים, המכונה גם ADHD (Attention Deficit and Hyperactivity Disorder)[7].

2. השכלה גבוהה היא מפתח להתפתחות האישית של הפרט ולתרומתו לחברה. לקויות למידה עלולות לפגוע בסיכוייהם של תלמידים רבים לממש את יכולתם לרכוש השכלה גבוהה[8] וכפועל יוצא גם למצוא תעסוקה ההולמת את כישוריהם. מימוש הפוטנציאל הגלום באוכלוסייה זו עשוי לשמש מנוע צמיחה משמעותי לכלכלה ולחברה, ומנגד אי-מימושו עלול להשפיע לרעה על התנהגותם והתערותם החברתית של בעלי לקויות למידה[9].

בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים עלו לסדר היום הציבורי בישראל קשייהם של סטודנטים עם לקויות למידה בשלב הכניסה לאקדמיה ובמהלך הלימודים. בשנת 1994 הוקמה עמותת "לשם" (להלן - עמותת לשם), שנועדה לתמוך במבוגרים עם לקויות למידה המבקשים ללמוד והלומדים במערכת ההשכלה העל-תיכונית בישראל. באותו זמן הלכה וגברה המודעות, בחברה בכלל ובקרב לקויי למידה ובני משפחותיהם בפרט, לצרכים ולזכויות המיוחדים של אוכלוסייה זו ולצורך בקידום הנגישות של ההשכלה במוסדות חינוך לאותה אוכלוסייה[10].

---

5 במערכת החינוך מקובלת הגדרה נוספת, ולפיה תלמיד ייחשב לקוי למידה אם יש פער ניכר ומתמשך בין הישגיו בלימודים ובין רמת כיתתו וכן בין הישגיו ובין ההישגים שהיה צפוי להשיג תלמיד בגילו וברמת כיתתו, ואם יש פער ניכר בין הישגיו בלימודים ובין כישוריו האינטלקטואליים לפי ממצאי מבחני המשכל. ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ד/4(ב), כ"ו בניסן התשס"ח.

6 במקרים רבים רמת חשיבה גבוהה מתגלה אצל לקויי למידה דווקא בפונקציות הנחשבות מסובכות יותר (לדוגמה, הבנת לוגיקה של בעיה מתמטית), ואילו בפונקציות פשוטות יחסית (כגון זכירת לוח הכפל) הם עלולים להיתקל בקושי רב. ד"ר נעמי וורמברנד, "חינוך שכולו העצמה", **סטאטוס** (יולי 2008), עמ' 24.

7 אף שיש המפרידים בין לקויות הלמידה האמורות ובין הפרעות הקשב והריכוז, בדוח זה נתייחס לכולן כמקשה אחת, כפי שעולה גם מההגדרה בחוק המפורטת לעיל.

8 מלכה מרגלית, "דוח הוועדה לבחינת מיצוי יכולתם של תלמידים עם ליקויי למידה: תקציר", משרד החינוך (1997), עמ' 1.

9 במחקרים שונים בעולם נמצא קשר בין ליקויי למידה ובין התנהגות עבריינית. במחקר שבוצע בישראל נמצא כי כ-70% מהאסירים בבתי הכלא בישראל הם בעלי לקויות למידה. עמלה עינת ותומר עינת, **כתב אישום - ליקויי למידה, נשירה ועבריינות** (2007).

10 ראו: אורית דהן, יעל מלצר וגיא פינקלשטיין, "תמורות בהשתלבות של סטודנטים עם ליקויי למידה בחינוך הגבוה בישראל", בתוך: גלעדה אבישר, יונה לייזר ושונית רייטר (עורכות), **שילובים: מערכות חינוך וחברה** (2011) (להלן - שילובים), עמ' 319.

3. בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת חל גידול מתמיד הן במספר הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה שאובחנו והוכרו כבעלי לקויות למידה[11], הן בשיעורם מקרב כלל הסטודנטים, המוערך כ-10%-15%[12]. כ-18,000 (כ-14%) מהסטודנטים שלמדו בשנת הלימודים התשע"א (2010-2011)[13] לתואר ראשון במוסדות להשכלה גבוהה שמתקצבת הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת)[14] היו לקויי למידה.

לגידול בשיעור הסטודנטים שאובחנו והוכרו כלקויי למידה בכלל המוסדות להשכלה גבוהה יש כמה גורמים, ובהם אלה: (א) שיפור בסיוע לתלמידים לקויי למידה בבתי הספר היסודיים והתיכוניים, שבזכותו יותר תלמידים לקויי למידה הצליחו בבחינות הבגרות, ובכך עמדו באחד משני הפרמטרים לקבלה למרבית המוסדות להשכלה גבוהה (השני הוא הצלחה בבחינה הפסיכומטרית); (ב) פתיחת המכללות והמוסדות הפרטיים להשכלה גבוהה, שהגדילו את ההיצע של מוסדות על-תיכוניים ואפשרו גם לתלמידים בעלי ציוני התאמה[15] נמוכים להתקבל ללימודים; (ג) פיתוח אמצעי למידה מפצים, כגון מִחשוב; (ד) העלייה הכללית במודעות לחשיבות הלימודים האקדמיים למוביליות חברתית ואישית, ותהליכי הסברה וחקיקה לגבי היכולות והזכויות של בעלי לקויות למידה; (ה) ההכרה ההדרגתית של המוסדות להשכלה גבוהה בצרכים המיוחדים של סטודנטים לקויי למידה ונקיטת צעדים לפיתוח שירותי תמיכה והתאמה עבורם[16].

4. לקראת אמצע שנות התשעים של המאה העשרים החלו להינקט פעולות למיסוד הסיוע לסטודנטים לקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה. משנת 1995 הוקמו מרכזי תמיכה לסטודנטים אלה בעשרות מוסדות על-תיכוניים, ובמועד סיום הביקורת, אוקטובר 2012, כבר הופעלו מרכזים אלה בלמעלה מ-55 מוסדות[17]. מטרתם של מרכזי התמיכה היא: (א) לסייע לסטודנטים לקויי למידה להתקבל ללימודים אקדמיים, ללמוד ולסיים בהצלחה את הלימודים; ובכלל זה לספק להם שירותים כגון עזרה בקביעת ההתאמות[18] הדרושות להם בהוראה, בבחינות ובמטלות האחרות, חונכות, תמיכה באמצעות טכנולוגיות מסייעות, סיוע בתחום הקריאה והכתיבה, סיוע ברכישת מיומנויות אקדמיות ואסטרטגיות למידה, ייעוץ פרטני לימודי ורגשי וסיוע בלימודי האנגלית; (ב) להגביר

---

11 על פי נתוני הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (ות"ת) בהתייחס למוסדות שפנו אליהם לצורך קבלת תמיכה כספית לטיפול בסטודנטים לקויי למידה.

12 מתוך דברי ההסבר להצעת חוק זכויות תלמידים עם לקויות למידה במוסדות על-תיכוניים, התשס"ז-2007, הצעות חוק הכנסת, עמ' 89. יצוין כי בארץ ובעולם קיימים נתונים שונים ביחס לשיעור לקויי הלמידה באוכלוסיה בכלל ובקרב סטודנטים במוסדות להשכלה על-תיכונית בפרט, והוא נע בין אחוזים ספורים ל-20%. ההסבר לכך טמון בין היתר בעובדה שהאבחונים מבוססים על מודלים ושיטות אבחון שונים.

13 שנת הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר.

14 בישראל פועלות גם מכללות פרטיות שאינן מקבלות הקצבות מהמדינה. ביקורת מבקר המדינה אינה חלה על מכללות אלה, ודוח זה אינו עוסק בהן. כמו כן, דוח זה אינו עוסק במכללות להכשרת עובדי הוראה (מורים) המקבלות הקצבות מהמדינה באמצעות משרד החינוך, שגם בהן מתקיימים לימודים לקראת תארים אקדמיים המוכרים על ידי המועצה להשכלה גבוהה.

15 ציון המשקלל את ציוני תעודת הבגרות של התלמיד עם ציוני הבחינה הפסיכומטרית שלו. ציון זה משמש אינדיקציה לאפשרויות הלימוד העתידיות של התלמיד, והוא אחד הקריטריונים העיקריים שלפיהם נקבע אם מועמד יתקבל ללימודים במוסד אוניברסיטאי או במוסד אחר להשכלה גבוהה.

16 גיא פינקלשטיין, **"פעילות עמותת לשם לקידום ההשכלה העל-תיכונית לבוגרים עם ליקויי למידה והפרעות בקשב: תמונת מצב של התחום בישראל וחקיקה ותקנות בנושא זה בישראל"**, ביטאון מכון מופ"ת (2010), גיליון 42.

17 בעידוד ובעזרה של עמותת לשם.

18 התאמות הן הדרכים שבהן המוסד מסייע להנגיש את הלימודים לסטודנט לקוי הלמידה לפי סוג הלקות או הלקויות שלו, כגון: תוספת זמן בבחינות ובהגשת עבודות, הקלטת הרצאות ואפשרות להיבחן בעל פה.

את המודעות לנושא בקרב המרצים ועובדי המינהלה במוסדות להשכלה גבוהה ולהדריך אנשי מקצוע שעובדים עם סטודנטים לקויי למידה[19].

5. בשנת 1997 מינה יו"ר ות"ת דאז, פרופ' נחמיה לבציון ז"ל, ועדה לבדיקת האפשרויות לסייע לסטודנטים לקויי למידה, בתחילת 1998 הגישה הוועדה דוח מסכם בנושא[20]. בעקבות המלצות הוועדה החליטה ות"ת, בין היתר, להקצות תקציב לתמיכה בפעילות הסיוע לסטודנטים לקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה, ומשנת הלימודים התש"ס (1999-2000) מקצה ות"ת למטרה זו כ-3-4 מיליון ש"ח בשנה המחולקים בין המוסדות הללו בהתאם למספר התלמידים לקויי הלמידה שעליהם מדווח כל מוסד, וכן בהתאם להיקף ולאיכות של הטיפול בתלמידים אלה[21]. עוד החליטה ות"ת בשנת 2000 לפתח מערכת ממוחשבת לאבחון מועמדים וסטודנטים לקויי למידה למוסדות להשכלה גבוהה (להלן - מת"ל), ובעקבות כך החל המרכז הארצי לבחינות ולהערכה[22] (להלן - מאל"ו או המרכז) לפתח את המערכת; באוקטובר 2012 פעלה המערכת ב-12 מרכזי אבחון.

6. יזמות חקיקה בנושא לקויי למידה במוסדות על-תיכוניים החלו עוד בסוף שנות התשעים של המאה העשרים ובאו לידי ביטוי בהסדרת הנושא במסגרת שני חוקים: (1) חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק השוויון); (2) חוק הזכויות.

חוק השוויון מגדיר אדם עם מוגבלות כ"אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית, לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים". במרץ 2005 תוקן חוק השוויון ונוסף לו פרק ובו בין היתר (בסעיפים 19 כז-לא) הוראות הנוגעות להנגשה פיזית של מוסדות על-תיכוניים ושל שירותי חינוך והשכלה הניתנים בהם לאנשים עם מוגבלויות. בחוק השוויון מוגדר מוסד על-תיכוני, בין היתר, כמוסד שהמועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) הכירה בו ככזה, או כמוסד שניתן היתר או אישור להפעלתו לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, או כשלוחה או סניף של מוסד להשכלה גבוהה מחוץ לישראל הפועלים ברישיון מל"ג. חוק זה כאמור, עוסק בעיקרו בהנגשה הפיזית של מוסדות החינוך העל-תיכוניים.

חוק הזכויות נועד להסדיר ספציפית את הטיפול בלקויי למידה במוסדות על-תיכוניים. החוק קובע לראשונה כי מועמדים ללימודים במוסדות אלה וסטודנטים לקויי למידה הלומדים בהם זכאים להתאמות בהליך הקבלה למוסד ובמסגרת לימודיהם. עוד קובע חוק הזכויות כי שר החינוך יקבע הוראות לעניין "פעילות תומכת לתלמידים עם לקות למידה" ולעניין "מרכז תמיכה לתלמידים עם לקות למידה לכל מוסד על-תיכוני". בחוק הזכויות נקבע גם מנגנון להסדרת נושא האבחון של לקויי למידה, ובכלל זה נקבעה בו ההכשרה הנדרשת ממאבחן מוכר.

7. המוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל) פועל בשנים האחרונות לפיתוח שירותים להנגשת מוסדות להשכלה גבוהה לאנשים עם מוגבלויות[23]. בשנת 2010 פרסם הבט"ל, באמצעות הקרן לפיתוח שירותים לנכים והקרן למפעלים מיוחדים, "קול קורא" להפעלת מיזם "מהפכה בהשכלה הגבוהה - שלב א'", שבמסגרתו יוקמו מרכזי תמיכה המיועדים לסטודנטים ותלמידי מכינות עם

---

19 שילובים, עמ' 327.

20 מלכה מרגלית, צביה ברזניץ, משה אהרוני, **בדיקת הטיפול בסטודנטים עם ליקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה: דוח מסכם - דצמבר 1997**, המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב.

21 ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 51א** (2000), בפרק "סיוע לסטודנטים נכים ולקויי למידה", עמ' 424-432; **דוח שנתי 52ב** (2002), בפרק "שילוב אנשים בעלי מוגבלות במוסדות להשכלה גבוהה", עמ' 257-260.

22 עמותה שהוקמה ב-1981 על פי החלטת ועד ראשי האוניברסיטאות בישראל לצורך בנייה והפעלה של מערכת מבחנים לחיזוי ההצלחה בלימודים אקדמיים.

23 סעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, קובע מנגנון למימון פעולות המיועדות לפיתוח שירותים לטובת הנכים מכספי הבט"ל.

מוגבלויות כגון מוגבלויות פיזיות, חושיות ונפשיות ולקויות למידה מורכבות[24]. יעדי המיזם הם, בין היתר, ריכוז השירותים השונים הניתנים לסטודנטים עם מוגבלויות תחת קורת גג אחת ובניית מודל של מרכז רב-נכותי במוסדות להשכלה גבוהה. עד אוקטובר 2012 השתתפו במיזם זה 12 מוסדות להשכלה גבוהה, והבט"ל השקיע בו כ-10 מיליון ש"ח ששימשו, בין היתר, להקמת מרכזי תמיכה רב-נכותיים.

אף על פי שחלה כאמור התקדמות משמעותית בתחום הסיוע ללקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה בעשור האחרון, סטודנטים ומועמדים ללימודים שהם בעלי לקויות למידה עדיין ניצבים לפני מכשולים וקשיים משמעותיים. זאת בשל היעדר תקנות להסדרת המנגנונים להנגשת ההשכלה הגבוהה למועמדים ולסטודנטים עם לקויות למידה - וכפועל יוצא מכך היעדר נורמות חוקיות מגובשות ומפורטות להחלת מנגנונים אלה. מסקר שבוצע באוקטובר 2011[25] עולה כי כ-45% מהסטודנטים לקויי הלמידה מעידים כי אינם משתמשים בשירותים ללקויי למידה שמציע המוסד שהם לומדים בו (דהיינו השירותים הניתנים באמצעות מרכז תמיכה), בעיקר מהטעמים האלה: השירותים אינם מתאימים לצורכיהם (26%); הם אינם מכירים שירותים אלה (23%); והאבחון יקר מדי (17%)[26].

אחד הקשיים העיקריים העומדים בדרכם של לקויי למידה לרכישת השכלה גבוהה הוא הבחינה הפסיכומטרית. הגוף האחראי הן לביצוע הבחינה הפסיכומטרית, ובכלל זאת הבחינה הפסיכומטרית המותאמת ללקויי למידה, והן לפיתוח, התקנה ותמיכה במערכת מת"ל הוא מאל"ו.

משרד מבקר המדינה בדק בעבר את נושא "סיוע לסטודנטים נכים ולקויי למידה" והעיר כי כיוון שהטיפול בנכים ולקויי למידה במערכת ההשכלה הגבוהה הוא חלק "מצורכי החברה והמדינה", על ות"ת לראות עניין זה כאחת המשימות החשובות המוטלות עליה. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי "אין להשלים עם מצב בו נכות או ליקוי למידה ימנעו מאדם למצות את מלוא הפוטנציאל האינטלקטואלי הטמון בו, אם רצונו ויכולתו לעשות כן. יש לסייע לסטודנטים כאלה לרכוש השכלה גבוהה, ולזכות בשוויון הזדמנויות בחברה"[27].

8. בחודשים אפריל-אוקטובר 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בנושא הטיפול בבעלי לקויות למידה המועמדים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה (להלן גם - המועמדים ללימודים) המתוקצבים על ידי ות"ת או הלומדים במוסדות אלה. בין היתר נבחנו החקיקה וטיפול משרד החינוך בנושא; ההיבטים בטיפול של המוסדות להשכלה גבוהה בסטודנטים לקויי למידה; הנגשת הלימודים לסטודנטים לקויי למידה באמצעות דרכי הוראה מותאמות לצרכיהם; פעילות מל"ג וות"ת בנושא טיפולם של מוסדות להשכלה גבוהה בסטודנטים לקויי למידה; פיתוח מערכת ממוחשבת לאבחון לקויי למידה; מעורבות ועד ראשי האוניברסיטאות (להלן - ור"ה) בנושא סטודנטים לקויי למידה; והטיפול במועמדים לקויי למידה.

---

24 רק שיעור קטן מהסטודנטים לקויי הלמידה סובל מלקויות למידה מורכבות.

25 מאגר מוחות - מכון מחקר ויעוץ בינתחומי בע"מ, **סקר בקרב סטודנטים בנושאי רווחה** (2011), עמ' 9.

26 מחירי אבחונים ללקויות למידה נעים בין כ-1,000 ש"ח לבין כ-3,000 ש"ח ויותר, בהתאם לסוג הלקות ולשיטות האבחון.

27 מבקר המדינה, **דוח שנתי 51א** (2000), בפרק "סיוע לסטודנטים נכים ולקויי למידה", עמ' 424-432.

הבדיקה נעשתה במל״ג-ות״ת, בוור״ה ובמשרד החינוך. נוסף על כך, שלח משרד מבקר המדינה שאלון ל-29 מוסדות שמתקצבת ות״ת - שמונה אוניברסיטאות[28] ו-21 מכללות אקדמיות[29] - בעניין הטיפול בסטודנטים לקויי למידה (להלן - השאלון). כמו כן נעשו בדיקות השלמה ביחידת רשם העמותות ברשות התאגידים.

החקיקה בנושא

חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על-תיכוניים, התשס״ח-2008

חוק הזכויות נחקק באפריל 2008 במטרה לעגן את זכויותיהם של מועמדים ללימודים ושל תלמידים עם לקות למידה לקבלת התאמות לצורכיהם המיוחדים, הן בתהליך הקבלה למוסדות להשכלה גבוהה ולמוסדות על-תיכוניים אחרים, הן במסגרת לימודיהם במוסדות אלה, כדי שיוכלו לממש את מרב הפוטנציאל שלהם.

חוק הזכויות מגדיר מהי לקות למידה, מיהו מאבחן מוכר ומהו אבחון מוכר לעניין לקויי למידה, וכן קובע מי זכאי להתאמות. החוק קובע כי על שר החינוך[30] להתקין תקנות לחוק ומפרט את העניינים שבהם יטפלו התקנות, ובהם, בין היתר, הוראות לשילוב אנשים עם לקות למידה במוסדות על-תיכוניים (כהגדרתם בחוק), תוך התייחסות לעניינים אלה: התאמות למועמדים ולתלמידים עם לקות למידה; פעילות תומכת לתלמידים עם לקות זו; מרכז תמיכה שיש להפעיל בכל מוסד על-תיכוני לתלמידים עם לקות זו; קביעת נהלים ופרסומם על ידי כל מוסד על-תיכוני ליישום הוראות לפי חוק זה; מהותו של אבחון מוכר והגורם המקצועי המוסמך לקיים אבחון.

בחוק הזכויות נקבע כי תקנות ראשונות לחוק יובאו לאישור ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת (להלן - ועדת החינוך) בתוך תשעה חודשים מיום פרסומו של החוק - היינו, עד ינואר 2009[31]. בחוק הזכויות נקבע כי החוק יחול בהדרגה על מוסדות על-תיכוניים בתוך שלוש שנים מיום תחילתו (1.2.09), בפריסה שווה בכל אחת משלוש השנים. כלומר החוק היה אמור לחול במלואו בפברואר 2012. כמו כן נקבעו בחוק הוראות מעבר.

---

28 שמונה האוניברסיטאות הן: האוניברסיטה העברית בירושלים (להלן - האוניברסיטה העברית), אוניברסיטת בן-גוריון בנגב (להלן - אוניברסיטת בן-גוריון), אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת תל-אביב, הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל (להלן - הטכניון), מכון ויצמן למדע והאוניברסיטה הפתוחה.

29 21 המכללות הן: המכללה האקדמית צפת, המכללה האקדמית אחוה, אפקה - המכללה האקדמית להנדסה בתל אביב, המכללה האקדמית הדסה ירושלים, האקדמיה למוסיקה ולמחול בירושלים (להלן - האקדמיה למוסיקה ולמחול), המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון, המכללה האקדמית אשקלון, בצלאל - אקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים, המכללה האקדמית להנדסה סמי שמעון, המכללה האקדמית ספיר, שנקר - בי״ס גבוה להנדסה ולעיצוב, המכללה האקדמית עמק יזרעאל ע״ש מקס שטרן, המכללה האקדמית תל-חי למדע, סביבה וחברה (להלן - מכללת תל-חי), המכללה האקדמית תל-אביב-יפו, המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה, בית הספר הגבוה לטכנולוגיה בירושלים, המכללה האקדמית כנרת בעמק הירדן, המכללה האקדמית גליל מערבי, מכון טכנולוגי חולון, המכללה האקדמית להנדסה ירושלים, המרכז האקדמי רופין.

30 בהתייעצות עם מל״ג, עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם לקות למידה ובאישור וועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת.

31 יצוין כי חודשיים לאחר מכן (במרץ 2009) התחלפה הממשלה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2012, עדיין לא הותקנו התקנות, אף שנקבע בחוק שהן יובאו לאישור ועדת החינוך עד ינואר 2009. משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לראות עיכוב זה בחומרה.

שר החינוך ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי "אין מחלוקת שהתוצאה הסופית, לפיה התקנת התקנות בנושא שבנדון - התעכבה הרבה מעבר לרצוי".

המלצות ועדה ציבורית

ביוני 2009, חמישה חודשים לאחר המועד שנקבע כאמור בחוק הזכויות להתקנת התקנות, כתבה היועצת המשפטית של משרד החינוך לשר החינוך, ח"כ גדעון סער, ולמנכ"ל המשרד כי היה על שר החינוך להתקין את התקנות. היא המליצה על הקמת ועדה שתעסוק בגיבוש חקיקת המשנה. היועצת המשפטית ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי המלצה זו הועברה בשעתה לשרת החינוך דאז, פרופ' יולי תמיר אולם זו לא הספיקה למנות ועדה כאמור.

באוגוסט 2009 מינה שר החינוך, ח"כ גדעון סער, ועדה ציבורית בראשות ד"ר ליאורה מרידור שתפקידה היה לסייע בגיבוש עקרונות לכתיבת התקנות לחוק (להלן - ועדת מרידור או הוועדה). הוועדה החלה את עבודתה באוקטובר 2009. חברי הוועדה היו נציגים של הגופים האלה: המוסדות להשכלה גבוהה, מל"ג, ות"ת, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - התמ"ת) ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. הוועדה התכנסה אחת לשבועיים, ונוסף על כך קיימו חבריה דיונים באמצעות האינטרנט. הוועדה הגישה דוח ובו המלצותיה במאי 2011.

לפני הוועדה הופיעו נציגים של גופים שונים, ובהם נציגי הסתדרות הפסיכולוגים בישראל, נציגים של המרפאים בעיסוק, קלינאי התקשורת והמאבחנים הדידקטיים, וכן נציגים של עמותת לשם ואגודת ניצן[32].

מהפרוטוקולים של ועדת מרידור ומהדוח שהגישה במאי 2011 עולה כי היו התנגדויות של נציגי הגופים האמורים להמלצותיה של הוועדה, שנגעו בעיקר לסוגיה מהו אבחון מוכר ומיהו מאבחן מוכר לעניין לקויי למידה, ובייחוד לאחת מהמלצותיה של הוועדה, ולפיה "כל פרופסיה המבקשת הכרה כמאבחן מוכר [לעניין לקויי למידה] תחויב לעמוד במתווה ההכשרה התיאורטית והפרקטית כפי שנקבע בועדת מרגלית"[33].

המלצות ועדת מרידור נגעו בעיקר להסדרת העיסוק באבחון לקויות למידה, לקביעת הכשרת מינימום מחייבת זהה עבור כל בעלי המקצועות שהוכרו בחוק כרשאים לבצע אבחונים, ולהסדרת פעילות תומכת בסטודנטים עם לקויות למידה במסגרת חוק הזכויות.

בדוח ועדת מרידור הוערך כי העלות של יישום תקנות חוק הזכויות בכל המוסדות העל-תיכוניים שבהם עוסק החוק, לרבות המוסדות להשכלה גבוהה, תהיה כ-23 מיליון ש"ח בשנה, וכי יישום מלא של הוראות החוק יוכל להתבצע רק באוקטובר 2015, לקראת שנת הלימודים התשע"ו (2015-

---

32 אגודת ניצן היא ארגון (שפועל כמלכ"ר) שהקימו בשנת 1964 הורים ומתנדבים כדי לאתר ולאבחן ילדים מתבגרים ובוגרים עם ליקויי למידה, הפרעות קשב וקשיי הסתגלות ותפקוד, וכן כדי לטפל בהם ולקדמם.

33 באפריל 2010 מינתה יו"ר ועדת מרידור, בתיאום עם שר החינוך, ועדת משנה בראשות פרופ' מלכה מרגלית שתפקידה היה לקבוע את מסגרת ההכשרה התאורטית והקלינית הנדרשת מ"מאבחן מוכר" כהגדרתו בחוק הזכויות ולגבש המלצות לקביעת הכשרת המינימום הנדרשת לצורך הכרה ב"מאבחן מוכר" כמשמעותו בחוק זה.

2016), למעלה משלוש שנים וחצי לאחר המועד שנקבע כאמור בעניין זה בחוק הזכויות (פברואר 2012).

שר החינוך אימץ את המלצות הוועדה; יצוין כי לדעת הלשכה המשפטית של משרד החינוך, על מנת להוציא מן הכוח אל הפועל את המלצות הוועדה בנושאים הנוגעים לאבחון ולמאבחנים מוכרים נדרשו כמה תיקונים בחוק הזכויות.

תזכירי חוק

תזכיר חוק הזכויות מס' 1

על מנת לגבש תקנות בנושא רישוי מאבחני לקויות למידה וההכרה בהם ובכלים לאבחון הלקויות על פי המלצות ועדת מרידור נדרשו כאמור תיקונים בחוק הזכויות. לצורך כך הוכן במשרד החינוך, בסיועה של מל"ג, תזכיר חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על-תיכוניים (תיקון מספר 1 - ממונה, ועדת הכרה, ועדת מומחים), התשע"ב-2012 (להלן - תזכיר מס' 1); התזכיר הועבר בינואר 2012 לגופים שונים, לעיונם ולקבלת הערותיהם.

תזכיר חוק הזכויות מס' 2

במאי 2012, בעקבות הערות שהתקבלו מגורמים שונים לגבי תזכיר מס' 1, גובש נוסח מעודכן של תזכיר חוק הזכויות (תיקון - ממונה, ועדה מייעצת לעניין מתן תעודת הכרה) (להלן - תזכיר מס' 2). ביוני 2012 הועבר תזכיר זה להתייחסותם של גורמים הנוגעים בדבר לשם קבלת הערותיהם בנושא. ממסמכים שונים עולה כי חלק מהגורמים הביעו התנגדות לתיקונים שבתזכיר האמור.

באמצע יולי 2012 כתב מנכ"ל משרד הבריאות למנכ"לית משרד החינוך כי הוא מסכים לכך שכל בעלי המקצוע צריכים לעמוד בתנאי כשירות והכשרה אחידים נוספים אולם הוא סבור שלשר הבריאות צריכה להיות סמכות לפטור בעלי מקצועות מסוימים מתנאים אלה. לגבי הכרה סטטוטורית בכלי אבחון כתב מנכ"ל משרד הבריאות כי המשרד "סבור שאין לכך מקום... אין כל הצדקה להתערבות המחוקק בשיטות עבודה בהקשר דנן... אין מודל שנותן מענה מעשי וראוי והדבר אך יגרום לעיכוב נוסף ביישום החוק".

יצוין כי עוד ביוני 2011 כתב סגן שר הבריאות, ח"כ הרב יעקב ליצמן, לשר החינוך "כשר הממונה על העיסוק בפסיכולוגיה במסגרת חוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977 אני פונה אליך בבקשה שלא להיכנס לתחום, שהיה מאז ומתמיד מתפקידו וסמכותו של משרד הבריאות, שכן התקנות כפי שנוסחו ע"י הועדה שלעיל, מגבילות את עיסוקם של הפסיכולוגים שעסקו ועוסקים באבחון לקויי למידה ובטיפול בליקויי למידה במשך שנים רבות... אודה לכבודו אם לא יאשר את התקנות לפני הסכמה בין המשרדים". לא נמצאה תגובת שר החינוך על פנייה זו.

בתשובת שר החינוך למשרד מבקר המדינה צוין כי "מדובר בנושא מאוד מורכב, הכולל הסדרת עיסוק של אלפי מאבחנים אשר עושים מלאכתם עשרות שנים. בראיה מציאותית ובהיכרות לעומק עם הנושא, לא ניתן לחשוב שניתן להסדיר סוגיה מעין זו במהלכי בזק".

היועצת המשפטית של משרד החינוך כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאחר שהגורמים השונים הביעו התנגדות לנוסח תזכיר מס' 2, התקיימו ישיבות ובירורים עם הגורמים הרלוונטיים וההצעה לנוסח המעודכן הועברה לבדיקה והתייחסות של נציג מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. התקיימו מספר פגישות וכן ישיבת סיכום לליבון הסוגיות שנותרו במחלוקת, ובעקבותיהן גובש הנוסח הסופי.

המחלוקת בין משרד החינוך ומשרד הבריאות בעניין רישוי מאבחני לקויות למידה, הכרה בהם וכן הכרה בכלי אבחון עיכבה באופן משמעותי את הפעלת החוק במלואו. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שמשרדי החינוך והבריאות ינקטו כבר בשלב מוקדם יותר את כל הפעולות הדרושות ליישוב המחלוקות בעניין וישתמשו בכל הכלים העומדים לרשותם ובכלל זה, בהיעדר פתרון - הבאת המחלוקת בפני ראש הממשלה[34], בהתאם למנגנון הקבוע בתקנון הממשלה[35].

הצעת חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על-תיכוניים (תיקון)

רק בתחילת אוקטובר 2012, במהלך הביקורת בנושא הודיע משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי הגיע להסכמה עם משרד הבריאות בנושאים שנויים במחלוקת הנוגעים לחוק הזכויות, וכי בכוונתו להעביר בחודש זה לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה תזכיר חוק מעודכן, חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על-תיכוניים (תיקון), התשע"ג-2012 (להלן - טיוטת החוק). ב-14.10.12 החליטה הממשלה: (א) לאשר עקרונית את טיוטת החוק; (ב) להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, מטעם הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת; (ג) לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק[36].

בהחלטת הממשלה האמורה נקבע כי "העלות התקציבית ליישום החוק על פי דו"ח 'ועדת מרידור' תמומן ברובה דרך הוות"ת ומשרדי הממשלה הרלוונטיים וכן דרך מוסדות הלימוד".

באותו היום, בהמשך להחלטת הממשלה האמורה, החליטה ועדת השרים האמורה לאשר על דעת הממשלה את הצעת חוק הזכויות דלעיל, ומזכיר הממשלה פנה למזכירות הכנסת וביקש כי ועדת הכנסת תחליט על הקדמת הדיון בהצעת החוק.

בהצעת החוק האמורה נקבעו תיקונים בסוגיות הנוגעות, בין היתר, לדרישות ההכשרה ממאבחן מוכר, למתן פטור מדרישות אלה ולהכרה בכלי אבחון. עוד צוין בטיוטת החוק כי היות שלא מקובל לקבוע בחקיקה ראשית את כלי העבודה של בעלי מקצוע כשירים, הוחלט כי לא ייקבעו בחוק או בתקנות שיטות אבחון מוכרות, אלא יומלץ על כך בהוראות מינהל פנימיות שיקבע שר החינוך בהתייעצות עם שר הבריאות, עם ועדת מומחים שנקבעה בחוק, עם נציבות זכויות לאנשים עם מוגבלות ועם ארגונים נוספים. בטיוטת החוק נקבע תיקון נוסף לגבי דרישות הכשירות ממאבחן מוכר, אשר נועד לפשט את הליך הענקת תעודת ההכרה למאבחן. החוק המתוקן ייכנס לתוקף בתוך 18 חודשים מיום פרסומו, כדי לאפשר הן למשרד החינוך הן למוסדות על-תיכוניים להיערך ליישומו.

מהאמור בטיוטת החוק עולה כי אם לוח הזמנים שצוין בו יבוצע כמתוכנן, הרי שחוק הזכויות, שיישומו המלא היה אמור להתבצע בפברואר 2012, יושם במלואו בפיגור שעשוי להגיע לשש שנים ואף למעלה מכך.

---

34 תקנון הממשלה ה-31 ותקנון הממשלה ה-32 בפרק א' בסעיף 9.

35 כבר בדוח קודם של משרד מבקר המדינה בנושא "הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות" הוער כי "האחריות לפתרון מחלוקות בין-משרדיות מוטלת... על משרדי ממשלה ועל השרים העומדים בראשם, ואם יש מחלוקת שלא הצליחו ליישב, על השרים להביאה לפני ראש הממשלה". ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 61ב** (2011), עמ' 3.

36 ראו: הצעות חוק הממשלה, התשע"ג, 94.

היועצת המשפטית של משרד החינוך הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "אנו פועלים לגיבושן הסופי של התקנות מכוחו של החוק המתוקן בשיתוף עם המל"ג, אשר יוכלו להיכנס לתוקפן רק לאחר כניסתו של החוק המתוקן לתוקף".

שר החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "התאריך הנכון, לפיו צריך לשפוט את ההתנהלות זהו התאריך בו נקבה ועדת מרידור... לפיה יישום מלא של הוראות החוק יוכל להתבצע לקראת שנת הלימודים תשע"ו (אוקטובר 2015)".

דיוני ועדת החינוך בחוק הזכויות

ועדת החינוך דנה פעמיים בעיכוב בהתקנת התקנות לחוק הזכויות ובתוצאותיו החמורות:

1. במאי 2010 דנה ועדת החינוך בנושא "תלמידים לקויי למידה במערכת החינוך ובמוסדות להשכלה גבוהה". בדיון מתח יו"ר הוועדה, ח"כ זבולון אורלב, ביקורת חריפה על העיכוב המשמעותי בהתקנת התקנות של חוק הזכויות, עיכוב אשר גורם לקיפוח זכויות הסטודנטים[37].

2. בדצמבר 2011 דנה ועדת החינוך ב"יישום חוק זכויות תלמידים עם לקויות למידה במוסדות על תיכוניים - לציון היום הבינלאומי לאנשים עם מוגבלות". יו"ר הוועדה, ח"כ אלכס מילר, מתח בדיון ביקורת חריפה על העיכוב המשמעותי בהתקנת התקנות לחוק הזכויות.

ביום הדיון כתב יו"ר הוועדה, ח"כ מילר, בין היתר לשר החינוך ויו"ר מל"ג, ח"כ גדעון סער, ולסגן שר הבריאות, ח"כ הרב יעקב ליצמן, כי אף שחוק הזכויות חוקק כבר כארבע שנים לפני כן והתקנות לחוק היו צריכות להיות מוצגות לוועדת החינוך בתוך תשעה חודשים מחקיקתו, הן טרם הותקנו. דהיינו יש כבר איחור של כשלוש שנים בהתקנת התקנות. "איחור של 3 שנים הוא איחור בלתי נסלח המעיד על זלזול בכנסת, בוועדת החינוך, התרבות והספורט, בחוק, ובעיקר בתלמידים לקויי למידה... נציג משרד החינוך אמר כי התקנות בהכנה, ונציגת משרד הבריאות אמרה שהיא טרם ראתה אותן... הגיעה הוועדה למסקנות...: 1. כל התקנות של המל"ג בוועדה -מוקפאות עד שנושא התקנות בחוק זה יוסדרו... 3. בעוד שבועיים, תתכנס הוועדה, לישיבת מעקב בנושא, תוך ציפייה שהתקנות יגיעו אליה לישיבה זו...".

הועלה שגם לאחר הדיון האמור של הוועדה ולאחר פנייתו בכתב של יו"ר הוועדה השתהה הליך התקנת התקנות, ובהיעדרן לא היה אפשר לממש את מטרת החוק.

בפסיקה נאמר כי ראוי שהשר יתקין תקנות הדרושות למימוש החוק בהקדם ולא יעכב את ההליך במשך שנים. בית המשפט אמר כי "משהטיל המחוקק חובת עשייה על רשות פלונית, חייבת הרשות בעשייה זו, בכל המהירות הראויה... וצריך היה לצפות לכך כי לא יעברו ימים רבים עד אשר יתקין שר האוצר את התקנות הדרושות"[38].

שר החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא "ימשיך לנקוט את כל המאמצים הדרושים על-מנת להביא בהקדם האפשרי את הליך תיקון החקיקה הראשית אל סיומה, דבר אשר יאפשר את התקנת התקנות אשר יסדירו בצורה **נכונה, צודקת ויעילה** [ההדגשה במקור] את הנושא החשוב של תלמידים לקויי למידה במוסדות על-תיכוניים".

---

37 בדיון האמור ציין יו"ר הוועדה, בין היתר: "אף שחלפו שנתיים וחצי, ואף שהחוק חייב את שר החינוך... אנחנו עומדים היום שנתיים וחצי אחרי שהחוק חוקק... היו צריכים להגיש תוך תשעה חודשים... עדיין התקנות לא הגיעו, ולפחות שנתון אחד של סטודנטים, אלה שלמדו בתש"ע, למעשה היו כבר צריכים ללמוד במסגרת החוק והתקנות החדשות, והנה קופחו זכויותיהם".

38 בג"ץ 303/63 הרמתי נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים, פ"ד י"ח (2) 356, 360.

התקנת תקנות

סעיף 4(ג) בחוק הזכויות פירט את הנושאים אשר על שר החינוך, כאמור, לקבוע לגביהם הוראות במסגרת התקנות: (1) התאמות למועמדים ולתלמידים עם לקות למידה; (2) פעילות תומכת לתלמידים עם לקות למידה; (3) מרכז תמיכה לתלמידים עם לקות למידה לכל מוסד על-תיכוני; (4) קביעת נהלים ופרסומם על ידי כל מוסד על-תיכוני, ליישום הוראות לפי חוק זה באותו מוסד; (5) מהותו של אבחון שיוכר לצורך מתן התאמות לפי חוק זה; (6) מיהו הגורם המוסמך להכריע בנושאים הקשורים לקביעת התאמות; (7) הליכי ערר על התאמות שנקבעו.

ועדת מרידור גיבשה את המלצותיה לגבי מגוון נושאים שחוק הזכויות קובע כי יותקנו בעניינם תקנות, כגון סוגי ההתאמות הנדרשות לסטודנטים לקויי למידה ושירותי התמיכה שעל המוסדות להעמיד לרשותם. משרד מבקר המדינה מעיר כי התקנת תקנות בנוגע לחלק מהנושאים האמורים אינה בהכרח מותנית בתיקון חוק הזכויות וניתן היה לבחון אפשרות לקדם הטיפול בהן במקביל לתהליך תיקון החוק, או לחלופין לקבוע הוראות נוהל זמניות עד להתקנת התקנות.

בתשובתו מדצמבר 2012 מסר שר החינוך למשרד מבקר המדינה כי "היו לקונות רבות בחוק שנחקק במאי 2008 אשר היה צורך ממשי לתקנם... התיקונים שיש לתקן בחוק הראשי עליהם המליצה ועדת מרידור הינם, בין היתר, בסוגיית מיהו 'מאבחן מוכר' ומהו 'אבחון מוכר'. סוגיות אלה הן **אבני היסוד** [ההדגשה במקור] בכל סוגיית לקויי הלמידה. לפיכך, ישנו קושי פרקטי לקדם תקנות בנושאים המוזכרים... מבלי שמסדירים את שאלות היסוד... נמצא כי [ה]רוב המוחלט של הנושאים בסוגיית לקויי הלמידה יונקים בצורה כלשהי ומושפעים משאלות היסוד... לפיכך שגוי לחשוב כי ניתן היה להתקין תקנות בנושא מסוים... מבלי שהסוגיות הראשוניות מוסדרות ובאות על פתרונן".

מל"ג ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי "לא היה מקום להתקנת תקנות עד להשלמת הליך תיקון החוק כנדרש".

היועצת המשפטית של משרד החינוך כתבה בתשובתה כי נוכח התיקונים שנדרשו בעניינים מהותיים בחוק הזכויות, שעניינם ההגדרה של אבחון מוכר ומאבחן מוכר, "לא ניתן היה לפרסם את התקנות לפני או במקביל לתיקונים בהוראה המסמיכה בחוק הראשי".

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם נכון היה לבחון קודם את הסוגיות היסודיות (נושא המאבחן המוכר והאבחון המוכר), אולם ככל שהדברים התמשכו היה על משרד החינוך לבדוק כיצד לקדם את התקנת התקנות לגבי הנושאים האחרים, שאינם נוגעים באופן ישיר לנושא הגדרת המאבחן והאבחון המוכרים, בשלב מוקדם וללא קשר לסוגיה האמורה שהייתה שנויה במחלוקת. למצער, אם סבר משרד החינוך כי לא ניתן להתקין תקנות כל עוד לא תוקן החוק, ניתן היה להכין הוראות מינהל ונהלים בנושאים אלה. הדבר היה עשוי לתרום רבות לקידום הטיפול באוכלוסיית המועמדים ללימודים והסטודנטים בעלי לקויות למידה ולעלות בקנה אחד עם לוח הזמנים המחייב שנקבע בחוק הזכויות להתקנת התקנות.

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998

חוק השוויון חוקק בשנת 1998 כדי "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו". כאמור, החוק הגדיר אדם עם מוגבלות כ"אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים". לקויות למידה נכללות בתחום הלקויות הקוגניטיביות, ולכן חוק זה חל גם על לקויי למידה.

בשנת 2005 נוסף כאמור פרק לחוק השוויון ובו הוראות ייעודיות המתייחסות ל"מוסדות על-תיכוניים", ולפיהן מוסדות אלה ושירותי השכלה הניתנים בידיהם יהיו נגישים הן מהבחינה הפיזית והן מבחינת השירות.

עוד נקבע בפרק האמור כי שר החינוך ושר התמ"ת, לפי העניין יקבעו הוראות בדבר התאמות הנגישות הנדרשות כדי שתתאפשר נגישות של מוסדות על-תיכוניים ציבוריים קיימים ושל שירותי ההשכלה שהם נותנים לבני אדם עם מוגבלויות. כמו כן נקבע בפרק זה כי הוראות הנגישות האמורות יחולו בהדרגה בין אוקטובר 2008 לאוקטובר 2014.

הועלה כי בספטמבר 2012 עדיין לא נקבעו ההוראות האמורות לפי חוק השוויון. עקב כך במועד סיום הביקורת עדיין לא נקבעו הסדרים ונורמות המחייבים מוסדות על-תיכוניים לעניין התאמות הנגישות הנדרשות ובכלל זאת התאמת הנגישות של שירותי ההשכלה לבעלי מוגבלויות ובכללם לקויי למידה, לרבות התקנת אמצעי עזר ושירותי עזר כהגדרתם בחוק[39]. הוראות חוק השוויון בדבר הנגשת שירותים במוסדות על-תיכוניים עשויות לשמש נדבך נורמטיבי נוסף להסדרת אספקתו של שירות לאוכלוסיית הסטודנטים בעלי לקויות למידה.

✯

חוק הזכויות הטיל על שר החינוך לקבוע בתקנות הוראות לשילוב אנשים עם לקויות למידה בלימודים במוסדות על-תיכוניים. אף שהחוק פורסם עוד באפריל 2008 וקבע שתקנות על פיו יובאו לאישור ועדת החינוך של הכנסת עד ינואר 2009, במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2012, עדיין לא הותקנו התקנות על פי החוק.

הועלה כי העיכוב האמור בהתקנת התקנות נגרם בגין כמה גורמים: (א) הוועדה לגיבוש עקרונות לכתיבת התקנות מונתה רק באוגוסט 2009; (ב) לא הוקצה פרק זמן מוגבל לעבודת הוועדה, והיא החלה את עבודתה רק באוקטובר 2009 וסיימה אותה במאי 2011; (ג) לא נעשה די על מנת ליישב מוקדם ככל האפשר את חילוקי הדעות המתמשכים בין משרד החינוך ומשרד הבריאות בנושא רישוי מאבחני לקויות למידה, הכרה בהם וכן הכרה בכלי אבחון; (ד) חל עיכוב בהתקנת תקנות הנוגעות למכלול נושאים שכבר היו מוסכמים בעת הגשת דוח ועדת מרידור.

---

39 "אמצעי עזר ושירותי עזר" לפי סעיף 19א(2) בחוק השוויון כוללים, בין היתר, "קריינים, טקסטים מוקלטים או אמצעים המותאמים לאנשים עם לקויות ראיה או לקויות למידה".

לדעת משרד מבקר המדינה, הטיפול המתמשך של משרד החינוך בנושא זה, אשר חרג במידה ניכרת מלוח הזמנים שנקבע בחוק, פגע באופן חמור ביכולת להביא ליישום הוראות הדין שנקבעו בחוק הזכויות ובאפשרות להבטיח כי המועמדים ללימודים והסטודנטים לקויי הלמידה במוסדות העל-תיכוניים יקבלו את התמיכה והסיוע שהם זכאים להם ויוכלו לממש באופן מיטבי את זכויותיהם ויכולותיהם. על כן, על כל הגורמים הרלוונטיים לפעול בדחיפות על מנת להביא ליישומן המהיר של הוראות הדין שנקבעו בחוק הזכויות.

היבטים בטיפול המוסדות להשכלה גבוהה בסטודנטים לקויי למידה

להלן טבלה המפרטת את נתוני המוסדות להשכלה גבוהה בנוגע לכמה נושאים שבדק משרד מבקר המדינה באמצעות השאלון:

שם המוסד	מרכז תמיכה יש/אין	מספר הסטודנטים בשנת הלימודים התשע"א[1]	מספר הסטודנטים לקויי הלמידה בשנת הלימודים התשע"א[2]	שיעור לקויי הלמידה מכלל הסטודנטים	תקציב ות"ת לתמיכה בלקויי למידה בשנת הלימודים התשע"א	התקציב הכולל של מרכז התמיכה בשנת הלימודים התשע"א	התקציב הממוצע לסטודנט לקוי למידה בשנת הלימודים התשע"א	נהלים/ תקנון לסטודנטים	נהלים/ תקנון לחברי הסגל
האוניברסיטה העברית	יש	11,258	1,100 [6]	10	222,000	795,085	663	יש	אין
אוניברסיטת חיפה	יש	8,888	584	7	171,000	1,071,400	1,835	יש	אין
הטכניון	יש	8,982	821	9	186,000	205,000	250	יש	אין
אוניברסיטת תל-אביב	יש	14,599	820	6	175,000	601,000	733	אין	אין
אוניברסיטת בן-גוריון	יש	12,627	1,847	15	378,000	714,000	-	יש	אין
אוניברסיטת בר-אילן	יש	10,072	756	8	109,000	1,545,000 [5]	2,044 [5]	יש	אין
מכון ויצמן למדע	אין [3]	1,063	10	1	-	-	-	יש	אין
האוניברסיטה הפתוחה	יש	45,360 [4]	2,650 [4]	6	541,000	1,091,500	412	יש	אין
המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה	יש	2,664	204	8	102,000	250,000	1,225	יש	חלקי
הקמפוס האקדמי אחוה	יש	1,275	229	18	63,000	312,000	1,362	יש	יש
המכללה האקדמית הדסה ירושלים	יש	1,829	218	12	99,000	295,000	1,353	יש	יש
האקדמיה למוסיקה ולמחול	אין	636	28	4	8,000	8,000	286	אין	אין
המכללה האקדמית להנדסה ירושלים	יש	1,772	339	19	77,000	93,500	276	יש	יש
המרכז האוניברסיטאי אריאל	יש	8,393	1,374	16	228,000	1,900,000	1,383	יש	אין
מכללת ספיר	יש	5,107	971	19	271,000	744,000	766	יש	אין
המכללה האקדמית אשקלון	יש	3,608	515	14	82,000	480,000	932	יש	חלקי
בצלאל - האקדמיה לאמנות ולעיצוב ירושלים	יש	1,951	252	13	103,000	103,000	409	יש	אין
המרכז האקדמי רופין	יש	2,764	492	18	228,000	414,750	843	יש	חלקי
המכללה האקדמית כנרת בעמק הירדן	יש	1,909	180	9	84,000	625,000	3,472	יש	אין
שנקר - בי"ס גבוה להנדסה ולעיצוב	יש	2,312	460	20	122,000	132,000	287	יש	חלקי
המכללה האקדמית עמק יזרעאל ע"ש מקס שטרן	יש	3,656	380	10	98,000	443,000	1,166	אין	אין
המכללה האקדמית תל-חי למדע, סביבה וחברה	יש	3,023	827	27	95,000	2,900,000	3,507	יש	יש

שם המוסד	מרכז תמיכה יש/אין	מספר הסטודנטים בשנת הלימודים התשע״א[1]	מספר הסטודנטים לקויי הלמידה בשנת הלימודים התשע״א[2]	שיעור לקויי הלמידה מכלל הסטודנטים	תקציב ות״ת לתמיכה בלקויי למידה בשנת הלימודים התשע״א	התקציב הכולל של מרכז התמיכה בשנת הלימודים התשע״א	התקציב הממוצע לסטודנט לקוי למידה בשנת הלימודים התשע״א	נהלים/ תקנון לסטודנטים	נהלים/ תקנון לחברי הסגל
המכללה האקדמית תל-אביב-יפו	יש	3,271	384	12	60,000	265,000	690	יש	אין
המכללה האקדמית להנדסה סמי שמעון	יש	3,818	638	17	143,000	467,000	732	יש	אין
מכללת אפקה	יש	2,010	291	14	76,000	366,000	1,258	יש	חלקי
המכללה האקדמית צפת	יש	2,321	121	5	15,000	60,000	496	אין	אין
בית הספר הגבוה לטכנולוגיה בירושלים	יש	2,698	204	8	75,000	153,000	750	יש	אין
מכון טכנולוגי חולון	יש	3,150	327	11	77,000	129,000	394	יש	חלקי
המכללה האקדמית גליל מערבי	יש	2,459	320	13	77,000	373,000	1,166	אין	אין

1 הנתון מתייחס למספר הסטודנטים לתואר ראשון ; מתוך נתוני ות״ת על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

2 מתוך נתוני ות״ת.

3 כאמור במכון ויצמן לומדים רק לתואר שני ושלישי.

4 לקוח מנתוני השאלון לשנת התשע״ב.

5 אוניברסיטת בר-אילן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי תקציב המרכז הוא גבוה ביותר היות והוא פועל כמרכז רב-תחומי הנותן תמיכה ל״סטודנטים עם מוגבלויות, סטודנטים מהפריפריה, סטודנטים עולים חדשים כולל סטודנטים יוצאי אתיופיה וכן סטודנטים בני מיעוטים״.

6 נתון זה מתבסס על שיערוך שמסרה האוניברסיטה העברית למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012.

מתשובות המוסדות להשכלה גבוהה לשאלון שהפנה אליהם כאמור משרד מבקר המדינה וממקורות אחרים עולה תמונת מצב כלהלן:

1. **מרכזי תמיכה**: ב-27 מ-29 המוסדות להשכלה גבוהה שאליהם הופנה השאלון פועלים מרכזי תמיכה ללקויי למידה. שני המוסדות שבהם אין מרכזי תמיכה הם מכון ויצמן למדע והאקדמיה למוסיקה ולמחול. מכון ויצמן למדע הסביר בתשובתו לשאלון כי מאחר שהוא מיועד רק לסטודנטים לתואר שני ושלישי, לומדים בו פחות מ-1,100 סטודנטים, ומספר לקויי הלמידה מקרב אותם תלמידים קטן מכדי להצדיק הקמת מרכז תמיכה. כן ציין כי תלמידים בעלי צרכים מיוחדים יכולים לפנות להנהלה; האקדמיה למוסיקה ולמחול הסבירה בתשובתה לשאלון שבלימודים אצלה שמים דגש על הביצוע האמנותי בתחומי הנגינה, הזמרה, הניצוח, הקומפוזיציה והמחול; כי המקצועות העיוניים הדורשים מיומנויות קריאה וכתיבה, הרלוונטיים לעניין לקות למידה, הם מקצועות משלימים בלבד בה; וכי השיעורים, למעט שיעורי המחול, הם אינדיבידואליים - מורה-תלמיד.

מרכז התמיכה הוא הגורם העיקרי במוסדות המופקד על סיוע ועל מתן שירותי תמיכה לסטודנטים לקויי למידה[40]. רשימת השירותים שעל מרכז תמיכה לספק אמורה, כאמור, להיקבע בתקנות לחוק הזכויות, וועדת מרידור אף הכינה הצעה לרשימה כזאת במסגרת המלצותיה בדוח שהגישה לשר החינוך במאי 2011. תקנות אלה, כאמור, טרם הותקנו במועד סיום הביקורת. מתשובות המוסדות לשאלון ומנתוני ות"ת[41] עולה כי מרכזי התמיכה במוסדות השונים נבדלים זה מזה במידה ניכרת, בין היתר בהיקף ובמגוון של השירותים הניתנים במסגרתם וכן במספר אנשי הצוות המקצועי המועסקים בהם[42].

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העיכוב הניכר בהתקנת התקנות לחוק הזכויות, ומתוך הכרה בחשיבות הנושא, ראוי היה שמל"ג תפרט בהרחבה למוסדות להשכלה גבוהה, במסגרת הקריטריונים שקבעה ות"ת בעניין מתן תקציב לטיפול בסטודנטים לקויי למידה (ראו להלן), את מגוון השירותים שמוצע כי יינתנו לסטודנטים לקויי למידה במסגרת מרכזי התמיכה שמפעילים המוסדות.

2. **שיעור לקויי הלמידה מכלל הסטודנטים**: נמצאה שונות גבוהה בין המוסדות להשכלה גבוהה בעניין הנתונים על שיעור הסטודנטים שהיו רשומים כבעלי לקויות למידה במוסד מבין כלל הסטודנטים הלומדים בו. לדוגמה, שיעורם הוא 6% באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטה הפתוחה, לעומת 15% באוניברסיטת בן-גוריון ו-27% במכללה האקדמית

---

40 במחקר שבוצע בסמינר הקיבוצים ושהשווה את הישגיהם בלימודים של סטודנטים לקויי למידה משתי קבוצות, בעלי לקויות למידה חמורות יותר ופחות, נמצא כי באמצעות התמיכה שקיבלו הסטודנטים בעלי לקויות הלמידה הקשות יותר ממרכז התמיכה הצליחו סטודנטים אלה להדביק את הפערים הלימודיים בינם ובין עמיתיהם ולעתים הישגיהם אף עלו על אלה של אותם עמיתים. ד"ר סמדר דוניצה-שמידט והילה אקרמן-אשר, **הישגיהם הלימודיים של סטודנטים בעלי לקויות למידה בסמינר הקיבוצים - דוח מחקר** (2007), עמ' 3.

41 מסמך "לקויי למידה - סיכום חלוקת התקציב, תשע"א", המפרט את הסכומים שהקציבה ות"ת למוסדות לפי מספר הסטודנטים לקויי הלמידה ומספר שעות הטיפול שנתן כל מוסד לסטודנטים אלה (להלן - נתוני ות"ת).

42 על פי ד"ר אורית דהן וד"ר אורלי צדוק, ההבדלים בין המוסדות מבחינת שירותי מרכזי התמיכה צריכים להיות נדבך מרכזי בשיקוליו של הסטודנט לקוי הלמידה בעת שהוא מחליט באיזה מוסד להשכלה גבוהה הוא יבחר ללמוד - יש מסגרות שבהן מרכזי התמיכה נותנים מבחר של שירותים ואנשי מקצוע מתחומים שונים מלווים את הסטודנטים לאורך כל הלימודים, ולעומתן יש מסגרות שבהן ניתנות רק חונכות או סדנה אחת לאורך כל שנות הלימודים. אורית דהן ואורלי צדוק, **מלקות לחרות - מבט אישי ומקצועי על ליקויי למידה והפרעת קשב וריכוז** (2012), עמ' 104.

תל-חי ו-18% במרכז האקדמי רופין. מבחינה זו יש שונות ניכרת הן בין האוניברסיטאות לבין עצמן והן בין המכללות לבין עצמן, הן בין האוניברסיטאות למכללות (ממוצע של 8% באוניברסיטאות[43] לעומת 15% במכללות).

שיעור קטן מהממוצע של לקויי למידה רשומים עשוי ללמד, בין היתר, על כך שאלה נמנעים מלפנות למוסד עקב העדר פתיחותו לנושא או משום שהוא מספק שירותים בלתי מספקים בתחום זה, או שהמוסד נוקט מדיניות מחמירה לגבי אבחונים של סטודנטים כלקויי למידה. שיעור גדול מהממוצע של לקויי למידה במוסד עשוי ללמד על כך שהמוסד מועדף על לקויי למידה בשל מודעותו הגבוהה לנושא ורמתם הגבוהה של שירותי התמיכה הניתנים בו, או על מדיניות מקלה שנוקט המוסד לגבי אבחונים של סטודנטים כלקויי למידה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמוסדות להשכלה גבוהה יבחנו, לנוכח הנתונים האמורים בעניין שיעור הסטודנטים לקויי הלמידה הלומדים בכל מוסד, את מדיניותם ופעולותיהם בנושא זה, וזאת על מנת להגיע ככל האפשר לשוויון הזדמנויות לכלל הסטודנטים ובכלל זה סטודנטים לקויי למידה.

מכון ויצמן למדע מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2012 כי לשם חשיפה מוגברת לנושא בקרב התלמידים והגברת השקיפות הוא ידגיש באתר הבית שלו את המידע על השירותים המגוונים שהוא מציע לתלמידיו.

3. **תקציב לסטודנט לקוי למידה:** תקציב המוסדות להשכלה גבוהה למימון פעילותו של מרכז התמיכה ללקויי למידה כולל את הסכום שוות"ת נותנת למוסד, הנקבע לפי מספר לקויי הלמידה במוסד והיקף הטיפול המתקדם שנותן להם המוסד (כגון טיפול על ידי מומחים וסיוע על ידי סטודנטים), סכום שמקצה המוסד למטרה זו ומקורות אחרים (ראו בעניין זה להלן)[44].

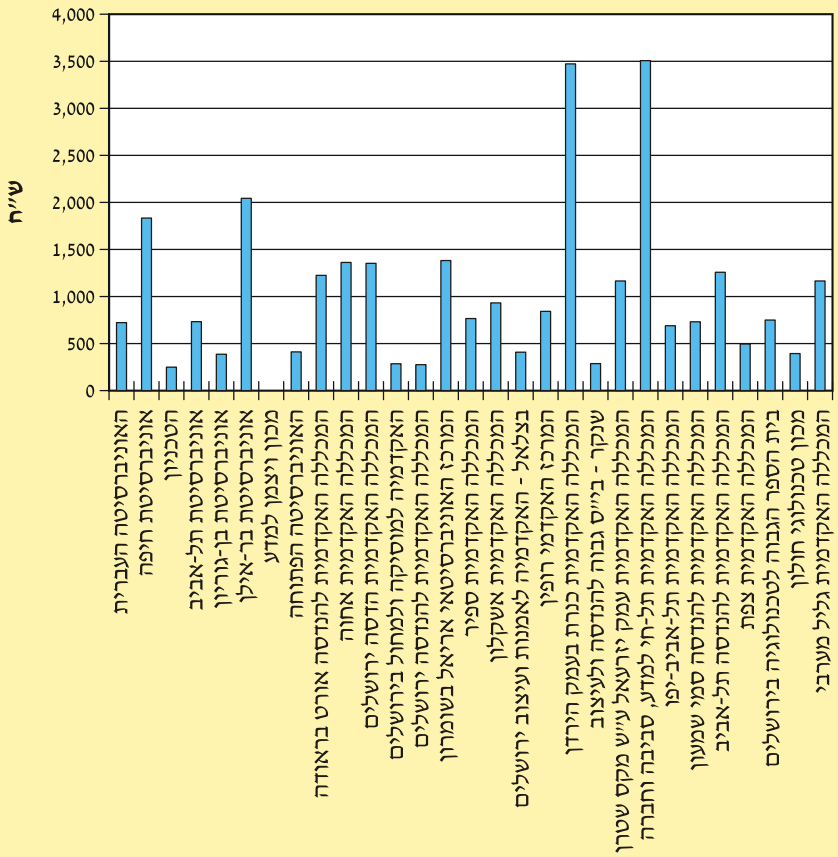
הועלתה שונות ניכרת בין המוסדות להשכלה גבוהה מבחינת הסכום שהם מקצים לטיפול בסטודנט לקוי למידה (כולל תקציב ות"ת): אחד המוסדות (מכון ויצמן) כלל לא הקצה תקציב לכך, 14 מוסדות הקציבו בשנת הלימודים התשע"א (2010-2011) עד 750 ש"ח לסטודנט לקוי למידה, 10 מוסדות הקציבו בשנה זו 750-1,500 ש"ח למטרה זו, 2 מוסדות הקציבו לכך 1,500-2,100 ש"ח, ו-2 מוסדות הקציבו כ-3,500 ש"ח. להלן תרשים המציג שונות זו:

---

43 למעט מכון ויצמן למדע.

44 כגון תרומות ופרויקט החונכות "פר"ח" בשיתוף עמותת לשם - פרויקט שבמסגרתו סטודנטים משמשים חונכים של סטודנטים לקויי למידה. הפרויקט פועל בכ-33 מוסדות להשכלה גבוהה, משתתפים בו כ-950 חונכים בשנה ותקציבו הכולל כ-5.2 מיליון ש"ח.

תרשים 1: תקציב בש"ח לסטודנט לקוי למידה לשנת הלימודים תשע"א



"סל" השירותים שמקבל סטודנט לקוי למידה במוסדות להשכלה גבוהה עשוי לכלול, בהיקף שעות משתנה, את השירותים האלה: ייעוץ אישי, עזרה בקביעת התאמות, הקניית אסטרטגיות למידה, טיפול פסיכולוגי, סדנאות בתחומים רגשיים, שיעורי עזר, סיוע בהכנת עבודות, טכנולוגיות מסייעות, תרגום, קורסים מותאמים ללקויי למידה, חונכות, תיווך לשם פתרון בעיות עם מרצים, אימון אישי, צילום שיעורים ועוד. הבדלים משמעותיים בהיקף התקציב שמקצים המוסדות להשכלה גבוהה למימון פעילות מרכזי התמיכה, כמפורט בתרשים לעיל, משפיעים בהכרח על היקף ה"סל" האמור. ככל שתקציב מרכז התמיכה גדול יותר, כך יוכל להעמיד לרשות הסטודנטים לקויי הלמידה מגוון גדול יותר של שירותים ובהיקף שעות גדול יותר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההבדלים המסתמנים בין המוסדות להשכלה גבוהה מבחינת התקציבים שהם מקצים לסטודנטים עם לקויות למידה תומכים בממצא האמור שהמוסדות נבדלים זה מזה במידה ניכרת מבחינת הטיפול והשירות שהם מעניקים לאוכלוסייה זו. הדבר מחדד את הצורך בקביעת סטנדרטים בעניין היקף השירותים שעל המוסדות האמורים לספק לסטודנטים לקויי למידה במסגרת התקנת התקנות המחייבות, כנדרש בחוק הזכויות. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הנתונים האמורים ראוי שהמוסדות להשכלה גבוהה יבחנו אם יש מקום להגדיל ממקורותיהם את תקציב מרכזי התמיכה הפועלים בהם, דבר שיאפשר את הרחבת היקף השירותים לסטודנטים לקויי למידה הלומדים בהם.

4. נהלים או תקנון לסטודנטים ולחברי הסגל: ב-24 מ-29 המוסדות להשכלה גבוהה יש נהלים או תקנון המפרטים את זכויות הסטודנטים לקויי הלמידה, את הנדרש מהם על מנת לקבל מהמוסד הכרה כלקויי למידה ואת ההתאמות לעניין זה. לעומת זאת, הועלה כי רק בארבעה מוסדות יש נהלים או תקנון המיועדים לחברי הסגל המינהלי והאקדמי והמפרטים את חובותיהם כלפי סטודנטים לקויי למידה; בשישה מוסדות אחרים יש נהלים או תקנון חלקיים בלבד המיועדים לחברי הסגל המינהלי והאקדמי.

הנגשת הלימודים ללקויי למידה באמצעות דרכי הוראה מותאמות לצורכיהם

העיקרון שעל פיו יש להעניק שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלויות, ובכלל זה לקויי למידה, עומד כאמור הן בבסיס חוק השוויון, הן בבסיס חוק הזכויות. בהתייחס לסטודנטים לקויי למידה נקבע בסעיף 2(ב) בחוק הזכויות במפורש כי "תלמיד עם לקות למידה זכאי להתאמות במסגרת לימודיו במוסד על-תיכוני שבו הוא לומד, לפי הוראות חוק זה".

לקות למידה משפיעה על האופן שבו סטודנט קולט מידע, משמר אותו ונותן לו ביטוי. סביבת למידה שאינה מתאימה לסטודנט לקוי הלמידה, אשר עשוי להיות בעל אינטליגנציה גבוהה מהממוצע ואף מחונן, עלולה לפגוע בתפקוד הלימודי שלו ולגרום לכך שהתוצר האקדמי שיפיק לא ישקף את יכולתו[45].

על מנת להשתתף בתהליך הלמידה ככלל הסטודנטים, באופן שוויוני ככל האפשר, זקוקים הסטודנטים לקויי הלמידה, בין היתר, להוראה מותאמת לצורכיהם, למשל: (א) שימוש של המרצה בסגנונות הוראה שונים המשלבים גירויים שמיעתיים, ויזואליים (מצגות, תרשימי זרימה, סרטים, תמונות, מפות וכדומה) ותנועתיים (המאפשרים תנועה או יציאה להפסקות קצרות, שילוב התנסויות, מעבדות וכדומה); (ב) הבניית השיעור לפי חלוקה ברורה לפתיחה (הצגת נושא השיעור ותתי-הנושאים וקישור לשיעורים קודמים), לגוף השיעור ולסיום (חזרה על ראשי הפרקים, סיכום המסקנות והדגשת העיקר); (ג) שימוש בתקשורת מקוונת - אתר אינטרנט לכל קורס שיכלול בין היתר את תכני וחומרי הקורס, את רשימת הקריאה, את ההנחיות לגבי מבחנים ועבודות,

---

45 "נגישות השירות - חוברת מידע לסגל אקדמי ומנהלי", האוניברסיטה העברית (2007), עמ' 12-13; "נבוכים ומבוכים באקדמיה, חוברת למרצה", המכללה האקדמית הדסה ירושלים, עמ' 10-11.

את אופן מתן הציון, את שעות הקבלה של המרצה או המתרגל וכן פורום שיאפשר דיונים בנושאים הקשורים לקורס, מענה על שאלות ותמיכה וכן סיוע הדדי של סטודנטים[46].

בסעיף 5(א) בחוק הזכויות נקבע כי "כל מוסד על-תיכוני יקבע נהלים ליישום ההוראות לפי חוק זה; נהלים כאמור יכללו, בין השאר, הוראות בדבר יידוע והגברת המודעות של הסגל האקדמי והסגל המינהלי במוסד בעניין שילוב אנשים עם לקות למידה בלימודים במוסד".

מתשובות המוסדות לשאלון משרד מבקר המדינה, כמפורט לעיל, עולה כי למרביתם אין נהלים או תקנון המפרטים את חובות חברי הסגל המינהלי והאקדמי כלפי סטודנטים בעלי לקויות למידה, ובכלל זה הוראות בדבר הגברת המודעות של חברי הסגל לשילוב אנשים עם לקות למידה בלימודים[47]. כמו כן, מרבית המוסדות לא הוציאו הנחיות בכתב לחברי הסגל האקדמי בדבר דרכי הוראה מותאמות לסטודנטים לקויי למידה. עוד עלה מהתשובות לשאלון כי בשנים 2010-2012 לא קיימו מרבית המוסדות פעולות הסברה שוטפות לסגל האקדמי והמינהלי בעניין הטיפול בלקויי למידה, ובמסגרת פעולות ההסברה שבוצעו, רק מוסדות מעטים התייחסו לצורך בהתאמת דרכי ההוראה ללקויי הלמידה.

האוניברסיטאות תל אביב, חיפה, בר-אילן ובן-גוריון וכן מכון ויצמן למדע מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי הם מגבשים מסמך ובו מידע עבור חברי הסגל כדי להגביר את מודעותם לנושא תלמידים לקויי למידה. האוניברסיטה הפתוחה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012, כי בעקבות הביקורת בכוונתם לגבש נהלים בתחום זה. הטכניון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי ישקול לספק מידע נוסף על הטיפול בלקויות למידה לכלל המרצים והמתרגלים.

כאמור לעיל, שר החינוך טרם התקין תקנות לחוק הזכויות שבמסגרתן היה עליו גם לקבוע הוראות לעניין קביעת נהלים על ידי המוסדות העל-תיכוניים. אולם לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח החשיבות שבהבאת הנושא לידיעת חברי הסגל האקדמי והמינהלי במוסדות, הנוטלים חלק מרכזי בטיפול בלקויי הלמידה, ראוי שכלל המוסדות יקבעו נהלים והוראות המסדירים את נושא הסיוע לתלמידים אלה, ולא ימתינו עד להתקנת התקנות.

המכללה האקדמית גליל מערבי ושנקר הודיעו בתשובתם למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012 כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה הם הכינו נהלים המיועדים להפצה בקרב חברי הסגל האקדמי והמינהלי. המכללה האקדמית צפת, מכללת עמק יזרעאל, בית הספר הגבוה לטכנולוגיה בירושלים והמכללה האקדמית תל-אביב-יפו מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי הם פועלים לגיבוש נהלים בנושא. המכללה האקדמית אורט בראודה כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012 כי במכללה קיים נוהל חלקי לגבי מחויבות הסגל האקדמי כלפי סטודנטים לקויי למידה, ולאור ההמלצות יכתבו נהלים שיכללו הסבר על סוגי הלקויות, על הקשיים ועל הדרכים שבהן יכול הסגל לסייע לאוכלוסייה זאת. המכללה האקדמית להנדסה סמי שמעון הודיעה כי תפעל

---

46 ד"ר אורית דהן, ד"ר אורית זיו, **דרכי הוראה מותאמות לתלמידים עם ליקויי למידה הלומדים במסגרות להכשרה מקצועית על-תיכונית**, משרד התמ"ת בכיר להכשרה ולפיתוח כוח אדם, תחום פדגוגיה (2009). ראו גם: נייר עמדה של עמותת לשם בנושא תקנות חוק לקויי למידה, תת-הפרק "המלצות לנהלים במהלך שיעורים והתייחסות כללית לתלמידים עם ליקויי למידה" (2009), עמ' 14.

47 מסקר של התאחדות הסטודנטים מנובמבר 2010 עולה כי סטודנטים לקויי למידה רבים סבורים שרוב חברי הסגל כלל אינם ערים להימצאותם של סטודנטים לקויי למידה בכיתותיהם ולצורכיהם המגוונים, ולכן לא מתחשבים בהם די הצורך בעבודות ובמבחנים. ליאור בניסטי, **ליקויי למידה באקדמיה: נייר עמדה בנושא ליקויי-למידה והפרעות קשב באקדמיה** (2010), התאחדות הסטודנטים בישראל, עמ' 36.

להכנת נהלים המפרטים את חובות הסגל המינהלי והאקדמי כלפי סטודנטים לקוי למידה. מכללת אפקה כתבה למשרד מבקר המדינה כי בשנת תשע"ג תוציא נהלים מסודרים לשני קהלי היעד.

בשנת 2007 הכינה האוניברסיטה העברית את החוברת "נגישות השירות - חוברת מידע לסגל אקדמי ומנהלי", אשר נועדה לסייע לחברי הסגל האקדמי והמינהלי להכיר את המוגבלויות של חלק מהסטודנטים, לרבות לקויות למידה, ולהמליץ להם כיצד לסייע לאותם סטודנטים. כמו כן ניתנו בחוברת המלצות אופרטיביות להנגשת השירות ודרכים שבהן יכול חבר הסגל האקדמי לסייע לסטודנט לקוי הלמידה.

מתשובת האוניברסיטה העברית לשאלון משרד מבקר המדינה ומבירור עמה עלה כי החוברת האמורה חולקה לחברי הסגל האקדמי רק פעם אחת, בשנת 2007. האוניברסיטה ציינה כי התאמות בדרכי הוראה אינן מחויבות על פי חוק, ולכן אין דרך לחייב את חברי הסגל לאמצן; וכי מרכז התמיכה הוא שמסייע לסטודנטים להתמודד עם הקשיים שמקורם בלקויות הלמידה, וכך להתגבר גם על קשיים הנוגעים להוראה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לאוניברסיטה העברית להפיץ את החוברת האמורה לחברי הסגל בתחילת כל שנת לימודים.

המכללה האקדמית הדסה ירושלים הכינה עבור חברי הסגל האקדמי חוברת דומה לזו של האוניברסיטה העברית, והפיצה אותה בקרב חברי הסגל בשנים 2011 ו-2012. הקמפוס האקדמי אחוה הפיץ בשנת 2012 לחברי הסגל האקדמי והמינהלי קטעים מתוך חוברת שהוכנה במשותף עם המוסד לביטוח לאומי, ושמה "חוברת נגישות - עקרונות מנחים לעבודה עם סטודנטים". בחוברת, בין היתר, הנחיות מפורטות בנושא דרכי הוראה שיקלו על סטודנטים לקויי למידה להבין את החומר הנלמד בקורס ואת המצופה מהם על מנת להצליח בו. כמו כן נכללו בחוברת הנחיות ולפיהן יש להמליץ לסטודנט שיש חשד כי הוא סובל מלקויות למידה לפנות לצוות הדקן, וכן לשמור על פרטיותו של הסטודנט ועל סודיות המידע שמסר בנושא זה[48].

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמוסדות יבחנו פעולות להטמעת דרכי הוראה אשר יהיה בהן כדי לסייע לסטודנטים בעלי לקויות למידה להתגבר על קשיים שהם מתמודדים עמם. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למוסדות לכלול, במסגרת טופסי המשוב לסטודנטים על מידת שביעות רצונם מחברי הסגל האקדמי, פרק המכוון לסטודנטים לקויי למידה, והבודק באיזו מידה הם סבורים שחברי הסגל האקדמי מסייעים במילוי צורכיהם המיוחדים.

הטכניון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ישקול "כיצד לשלב שאלות המיועדות לסטודנטים עם לקות למידה במסגרת 'משאל המרצה הטוב' ומתוך כך ללמוד כיצד ניתן להמשיך ולשפר את רמת הטיפול בסטודנטים לקויי למידה". אוניברסיטת בר-אילן מסרה בתשובתה כי "סקר ההוראה שהמרכז [לקידום הוראה] שותף לעריכתו, מכיל שאלות המתייחסות לדרכים [דרכי הוראה בסגנונות הוראה שונים] כאל קריטריונים להצטיינות המרצים". אוניברסיטת חיפה מסרה בתשובתה כי יש "לכלול במסגרת טפסי המשוב לסטודנטים גם פרק המיועד ללקויי למידה ונבחן דרכים ליישום המלצה זו".

המכללה האקדמית ספיר והמכללה האקדמית אשקלון כתבו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי קיבלו את המלצתו והחליטו להעביר טופסי משוב לסטודנטים בשנת התשע"ג. שנקר הודיע למשרד

---

48 גם בסמינר הקיבוצים הוכן מסמך ברוח זו.

מבקר המדינה בדצמבר 2013 כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הוא יזם פעילויות הסברה לסגל האקדמי והמינהלי. המכללה האקדמית להנדסה סמי שמעון הודיעה למשרד מבקר המדינה כי היא מעריכה שהמלצות משרד מבקר המדינה יבוצעו במלואן עד לפברואר 2013. המכללה האקדמית אחוה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה היא הרחיבה את פעילותה הן ברענון נהלים והטמעתם בקרב הסגל המינהלי והאקדמי, הן בהקשר להתאמת דרכי הוראה. בין היתר היא קיימה הדרכות לסגל האקדמי בנושא והיא עתידה לקיים יום עיון מכללתי.

טיפול מל״ג וות״ת בנושא סטודנטים לקויי למידה

בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי״ח-1958, (להלן - חוק המל״ג) הוסדר העיסוק בהשכלה הגבוהה בישראל ונקבע כי מל״ג תשמש כגוף מאסדר (רגולטור), המוסמך לקבוע אם להכיר במוסדות להשכלה גבוהה ואם לאשר מתן תארים אקדמיים. את חברי המל״ג ממנה נשיא המדינה על פי הצעת הממשלה, אולם היא פועלת כגוף עצמאי. על פי חוק זה, מל״ג רשאית לאחר התייעצות עם מוסדות ההשכלה הגבוהה המוכרים הנוגעים בדבר, להציע הצעות בנוגע לביסוסם, להרחבתם, לשכלולם ולשיתוף הפעולה בינם ובין עצמם; כמו כן רשאית מל״ג להציע הצעות בנוגע לקידום המחקר המדעי ולהקמתם של מוסדות נוספים להשכלה גבוהה. נוסף על האמור לעיל, בין תפקידיה העיקריים של מל״ג בחינת תכניות לימוד חדשות שהמוסדות מגישים לאישורה, ומתן רישיונות לשלוחות של המוסדות להשכלה גבוהה מחו״ל לפעול בישראל[49]. על פי חוק המל״ג שר החינוך יהיה יושב ראש המועצה. והוא גם ממונה על ביצוע החוק.

ות״ת היא ועדת משנה של מל״ג והזרוע המבצעת שלה. המקור הנורמטיבי לפעילותה ולסמכויותיה מתבסס הן על חוק המל״ג, הן על החלטת ממשלה משנת 1977, שבה הואצלו לות״ת סמכויות הממשלה לחלק כספי מדינה למוסדות להשכלה גבוהה - סמכויות אשר היו חלק מסמכותה השיורית של הממשלה ועוגנו מאוחר יותר בחוק יסודות התקציב, התשמ״ה-1985. סמכויותיה ופעילותה של ות״ת פורטו בהחלטה זו כלהלן: ״להיות גוף בלתי תלוי, שיעמוד בין הממשלה והמוסדות הלאומיים מצד אחד והמוסדות להשכלה גבוהה מצד שני בכל ענייני ההקצבות להשכלה גבוהה... לחלק בלעדית בין המוסדות להשכלה גבוהה את [התקציבים]... להציע לממשלה ולמועצה להשכלה גבוהה תוכניות פיתוח של ההשכלה הגבוהה ולתכנן את מימונן...; לעשות למען ייעול המוסדות להשכלה גבוהה ולמען תיאום ביניהם״[50].

כאמור, מל״ג וות״ת החלו כבר בשנת 1997 את פעילותן בנושא סטודנטים לקויי למידה בכמה מישורים: הקמת ועדה בנושא; ייזום פיתוחה של מערכת אבחון ממוחשבת לאיתור לקויי למידה (מת״ל); מעורבות בהליך החקיקה ובעדכונים של חוק הזכויות.

מל״ג ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי פעילות זו שלה, עד להסדרת הנושא בחוק הזכויות, נעשתה באופן ״וולונטרי מתוך רצון לקידום הנושא וחשיבותו אך לא נבע[ה] מחובה או סמכות חוקית כלשהן״.

---

49 ראו גם: מבקר המדינה, **דוח ביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה** (2009), עמ׳ 5.

50 בעניין מקור סמכויותיה של ות״ת ראו גם בג״ץ 11075/04 **דוד גרבי נ׳ שרת החינוך התרבות והספורט - יו״ר המועצה להשכלה גבוהה**, תק-על 2007(4) 3286.

ועדה לבדיקת הסיוע לסטודנטים לקויי למידה

ביוני 1997 מינה כאמור יו"ר ות"ת דאז, פרופ' לבציון ז"ל, ועדה בראשות פרופ' מלכה מרגלית לבחינת הדרכים שבאמצעותן תוכל ות"ת לסייע לסטודנטים לקויי למידה לשפר את הישגיהם בלימודים (להלן - הוועדה הראשונה). הוועדה הראשונה התבקשה לסקור את ממדי הנושא בארץ ואת דרכי הפעולה הקיימות לטיפול בלקויי למידה, ולהציע דרכי טיפול בסטודנטים אלה.

מבדיקת הוועדה הראשונה עלה, בין היתר, כי קשיי ההסתגלות וההתאמה של סטודנטים לקויי למידה במהלך לימודיהם מתבטאים בתחומים רבים, וכי תמיכה חינוכית ופסיכולוגית יכולה לסייע להם להגיע להישגים אקדמיים שאינם נופלים מהישגי שאר הסטודנטים, ואפילו להצטיין בלימודים.

בדצמבר 1997 המליצה הוועדה הראשונה לוות"ת, בין היתר, לפתח מערכת מבחנים סטנדרטית ומהימנה לאבחון סטודנטים לקויי למידה (ראו להלן); לקבוע רשימת התאמות אחידה המקובלת על כל המוסדות להשכלה גבוהה ומותאמת לקשיי סטודנטים לקויי למידה; להקים בכל מוסד יחידה לטיפול בסטודנטים לקויי למידה שתרכז את הנושא ותתמחה בתחום; וכן המליצה שהמוסדות יספקו לסטודנטים לקויי למידה מידע מפורט על זכויותיהם ועל השירותים שהם זכאים לקבל.

בינואר 1998 דנה ות"ת בהמלצות הוועדה הראשונה והחליטה ליישמן.

תקצוב ות"ת לטיפול המוסדות להשכלה גבוהה בלקויי למידה

1. בנובמבר 1998 מינה פרופ' לבציון ז"ל ועדה נוספת בראשות פרופ' נחמיה פרידלנד, בהשתתפות נציגי המוסדות להשכלה גבוהה וכן מומחים בתחום לקויי למידה (להלן - ועדת ההיגוי) שתפקידיה היו אלה: להמליץ לוות"ת על קריטריונים בנוגע להיקף הטיפול בסטודנטים לקויי למידה ולאיכותו ועל הדרכים לפתח מערכת לאבחון ליקויי למידה, אשר תשמש את כלל המוסדות להשכלה גבוהה; לבחור או להקים גוף מקצועי שיפתח את מערכת האבחון האמורה; לבחון את האפשרות להקים גוף מרכזי שירכז ויפיץ מידע על דרכי הטיפול בסטודנטים לקויי למידה. הוועדה מסרה את המלצותיה והן נדונו ואושרו בכמה ישיבות של מליאת ות"ת בשנים 1999-2000.

2. בישיבותיה הראשונות גיבשה ועדת ההיגוי מודל שבאמצעותו תקצה ות"ת למוסדות להשכלה גבוהה תקציב לטיפול בסטודנטים לקויי למידה. המודל כלל קריטריונים כגון מספר הסטודנטים הרשומים במוסד שהוכרו כלקויי למידה לצורך התאמות בבחינות או בלימודים; מספר שעות הטיפול או הסיוע שנתנו מומחים; מספר שעות הטיפול או הסיוע שנתנו אנשים שאינם מומחים (סטודנטים, כוח עזר); ומשקלות לכל קריטריון לצורך חלוקת התקציב. מטרת המודל הייתה לעודד את המוסדות להגביר את פעילותם למען סטודנטים לקויי למידה.

החל משנת הלימודים התש"ס (1999-2000) הקצתה ות"ת, מדי שנה בשנה, סכום לטיפול בסטודנטים לקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה שהיא מתקצבת. אחת לשנה, בתחילת שנת הלימודים, מוציאה ות"ת "קול קורא" לנשיאים ולמנכ"לים של המוסדות להשכלה גבוהה ובו מצוין כי תקצה לאותם מוסדות תקציב שנתי המיועד לתמיכה בטיפול בסטודנטים לקויי למידה.

התקציב האמור, בסך 4.1-3.3 מיליון ש"ח לשנה (ראו להלן), מחולק בין המוסדות להשכלה גבוהה בהתאם למספר התלמידים המוכרים כלקויי למידה אשר לומדים במוסד ובהתאם למערך התמיכה והסיוע שמוסד זה מפעיל, בכפוף לקריטריונים שקבעה ועדת ההיגוי, כאמור. כמו כן התבקשו המוסדות לדווח לוות"ת על מספר הפונים למוסד לקבלת התאמות בלימודיהם בהסתמך על אבחון שהתבצע באמצעות מערכת מת"ל (ראו להלן), ועל מספר הפונים שהגישו בקשה לקבלת התאמות בהתאם לאבחון אחר לעניין זה. המוסדות התבקשו לוודא שהמידע שמסרו לוות"ת בנושא מבוסס

על אסמכתאות מסודרות שנמצאות ברשותם, ולצרף הצהרה של בעל תפקיד בכיר במוסד - מנכ"ל, נשיא או רקטור - המעידה על נכונות הנתונים.

מל"ג ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי בשנת 2004 הגישה ועדת ההיגוי דאז דוח על פעילותה, ובו נאמר כי "**העמדת תקציב לנושא והטיפול של ועדת ההיגוי הביאו לשינוי מאוד משמעותי בסטודנטים לקויי למידה. יש מודעות רבה יותר במוסדות לקשיי הסטודנטים האלו**" (ההדגשה במקור).

ביוני 2007 דנה מליאת ות"ת בהמלצת ועדת ההיגוי בעניין אופן השימוש בכספים ייעודיים וחד-פעמיים שהועברו לוות"ת על ידי משרד האוצר לקידום הטיפול בסטודנטים לקויי למידה, והחליטה להקצות 3 מיליון ש"ח נוספים לנושא הטיפול בסטודנטים אלה. נקבע כי הכספים לא יתווספו לכספים השוטפים לנושא אלא יופנו לאפיקים אחרים שאינם מתוקצבים באופן שוטף, כמו מלגות לסטודנטים שחונכים סטודנטים לקויי למידה.

בשנת 2010 מסר יו"ר ועדת ההיגוי ליו"ר ות"ת נתונים המלמדים על גידול במספר המוסדות שפנו לוות"ת לקבלת תקציב לטיפול בסטודנטים לקויי למידה. הוא ציין במכתבו כי "הנתונים מצביעים על כך שהעידוד שנתנה ות"ת לפעילות בנושא לקויי למידה, בעזרת התקצוב לפי תפוקות הוכיח את עצמו מעבר לצפוי... עלייה במספר המוסדות הפונים לקבלת התקצוב הייעודי... עלייה במספר הסטודנטים המטופלים... ועלייה במספר שעות הטיפול... אין ספק כי פעילות ות"ת נתנה אותותיה והביאה לגידול משמעותי בכל הפרמטרים. למרות העלייה הרבה בפעילות משנה לשנה (פי שלושה), לא עלה התקציב של ות"ת למטרה זו, ובשנים האחרונות אף ירד עקב קיצוצים רוחביים... על מנת שהמוסדות יוכלו לשמור על היקף הפעילות אליו הגיעו, למען הסטודנטים עם ליקויי הלמידה, מבקשת הועדה מות"ת להגדיל התקציב השנתי לנושא ל-6 מיליון ש"ח החל מתש"ע. אנו מודעים לכך שעם יישום החוק לזכויות הסטודנטים לקויי הלמידה ייתכן שנצטרך להיערך מחדש בהתאם לו". לא נמצא כי התקבלה תשובת יו"ר ות"ת על פנייתו האמורה של יו"ר ועדת ההיגוי, או כי ות"ת דנה בנושא ובחנה אותו.

3. בטבלה שלהלן מובאים הנתונים הנוגעים לתקצוב הטיפול בסטודנטים לקויי למידה בשנות הלימודים האקדמיות התש"ס-התשס"ט (1999-2009) למוסדות המתוקצבים, ולשעות הטיפול שנתנו לסטודנטים לקויי למידה (את הנתונים מסר בסוף ינואר 2010 יו"ר ועדת ההיגוי ליו"ר מל"ג):

שנת הלימודים	תקציב ות"ת לטיפול בסטודנטים לקויי למידה (במיליוני ש"ח)	מספר המוסדות שפנו לקבלת תקציב לטיפול בסטודנטים לקויי למידה	מספר הסטודנטים לקויי הלמידה במוסדות שפנו לקבלת תקציב	תקציב ות"ת <u>הממוצע</u> לטיפול בסטודנט לקוי למידה במוסדות שפנו לקבלת תקציב (בש"ח)*	שעות הטיפול בסטודנטים לקויי למידה במוסדות שפנו לקבלת תקציב
התש"ס	3.3	19	3,832	861	24,144
התשס"א	4.0	19	4,583	873	25,696
התשס"ב	4.1	23	5,592	733	26,565
התשס"ג	4.0	23	6,946	576	39,797
התשס"ד	3.6	25	8,201	439	48,615
התשס"ה	3.5	27	9,217	380	57,209
התשס"ו	3.5	27	10,173	344	42,245
התשס"ז	3.5	27	11,040	317	48,673
התשס"ח	3.3	27	12,542	263	58,142
התשס"ט	3.48	27	14,582	239	72,000

* הקצבת ות"ת ניתנה בעיקר לסטודנטים שנדרשות להם התאמות בדרכי ההוראה (שעות טיפול על ידי מומחים, שעות תגבור וסיוע על ידי סטודנטים, שירות פסיכולוגי, סדנאות לאסטרטגיות למידה וכו'), ופחות לסטודנטים שנדרשות להם רק התאמות בדרכי ההיבחנות (תוספת זמן בבחינות, צילום חומרי לימוד, הקראות וכו'). העלויות הנדרשות לכל סוג של התאמות שונות מהותית זו מזו.

מהטבלה עולה כי בין שנת הלימודים התש״ס לשנת הלימודים התשס״ט מספר המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על ידי ות״ת שפנו אליה לקבלת תקציב לטיפול בסטודנטים לקויי למידה גדל בכ-42%; כי מספר הסטודנטים לקויי הלמידה שלמדו במוסדות אלה גדל באותן שנים בכ-280%; וכי מספר שעות הטיפול בהם גדל בכ-200%. עוד עולה כי למרות הגידול המשמעותי בפרמטרים האמורים, התקציב של ות״ת לנושא במונחים נומינליים כמעט לא גדל בעשר השנים האמורות, ובמונחים ריאליים אף פחת[51]. עקב השינויים האמורים ואי-הגדלת התקציב לנושא, צומצם בשנים האמורות בכ-70% נומינלית ובכ-77% ריאלית התקציב הממוצע לטיפול בסטודנט לקוי למידה במוסדות אלה.

להלן נתונים נוספים בעניין זה שריכז משרד מבקר המדינה לגבי שנות הלימודים התש״ע-התשע״א (2011-2010) במוסדות להשכלה גבוהה האמורים:

שנת הלימודים	תקציב ות״ת לטיפול בסטודנטים לקויי למידה (במיליוני ש״ח)	מספר המוסדות שפנו לקבלת תקציב לטיפול בסטודנטים לקויי למידה	מספר הסטודנטים לקויי הלמידה במוסדות שפנו לקבלת תקציב	התקציב הממוצע לטיפול בסטודנט לקוי למידה (בש״ח)
התש״ע	3.55	28	15,961	222
התשע״א	3.9	28	17,722	220

מהנתונים בטבלה עולה כי גם בין שנות הלימודים התש״ע והתשע״א נמשכה מגמת הגידול במספר הסטודנטים לקויי הלמידה במוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים שפנו לוות״ת לקבלת תקציב בנושא - מספרם גדל באותן שנים ב-11%; וכי תקציב ות״ת לעניין זה גדל ב-9.8%, אולם התקציב הממוצע לטיפול בסטודנט לקוי למידה במוסדות האמורים פחת לעומת שנת הלימודים התשס״ט (ראו בטבלה הקודמת) ב-7%-8% (נוסף על ה-70% האמורים).

מל״ג ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012: ״בעשור הקודם מערכת ההשכלה הגבוהה ספגה קיצוצים תקציביים כבדים מאוד, אשר הובילו להפחתת השתתפות ות״ת כמעט בכל הסעיפים התקציביים המופנים למוסדות להשכלה גבוהה... למרות הקשיים התקציביים, החליטה ות״ת לשמר את השתתפותה הייעודית בהקצבה השוטפת לעידוד התמיכה בסטודנטים עם לקויות למידה מפאת חשיבות הנושא והשתדלה שהפגיעה הנובעת מהקיצוצים הכבדים תהיה מינורית ככל הניתן״.

עוד ציינה מל״ג: ״בשנים האחרונות לאור התכנית הרב שנתית שהתגבשה החל משנת תש״ע, וכחלק מסדר עדיפויותיה של ות״ת במסגרת דיוני התקציב שהיא מקיימת מידי שנה, הגדילה ות״ת בהמלצת יו״ר ות״ת את השתתפותה בסעיף זה מכ-3.5 מש״ח בשנה״ל תש״ע לכ-4.5 מש״ח בשנה״ל תשע״ג. כלומר הגדלה תקציבית בשיעור קרוב לכ-30% במהלך 3 שנים. זאת, בין היתר, על רקע הדרישות להעלות התקציב המוזכרות״.

---

51 שיעור העלייה הריאלית של מדד המחירים לצרכן מספטמבר 1999 עד ספטמבר 2010 היה כ-25%. התקציב של ות״ת עלה באותה תקופה במונחים נומינליים בכ-6%, ולכן התקציב הריאלי של שנת הלימודים התש״ס לעומת התשס״ט פחת בכ-19%.

4. דוגמה לצרכים ההולכים וגדלים של המוסדות בתחום הסיוע לסטודנטים לקויי למידה היא פנייתה של האוניברסיטה העברית למנכ"ל מל"ג-ות"ת בנובמבר 2010. בפנייה ציינה האוניברסיטה כי בשנת 2002 היא הקימה מרכז תמיכה ללקויי למידה המשרת כ-1,000 סטודנטים שאובחנו על פי סטנדרטים וקריטריונים שקבעה מל"ג, והנתמך ומפוקח על ידי ועדה אקדמית אשר כוללת מומחים בתחום מקרב סגל האוניברסיטה. האוניברסיטה ציינה כי נתקלה בקשיים תקציביים משמעותיים בניסיונותיה לספק שירות ראוי לצורכי הסטודנטים לקויי הלמידה בארבעת הקמפוסים שלה.

בדצמבר 2010 השיבה ות"ת לאוניברסיטה כי משנת הלימודים התש"ס ואילך היא מקציבה כ-3.9 מיליון ש"ח לשנה לקידום התמיכה בסטודנטים לקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה, על פי חלוקה שקבעה ועדת היגוי לנושא, וזאת בהתאם לדיווחי המוסדות ולקריטריונים שנקבעו. עוד ציינה ות"ת בתשובתה כי מודל חלוקת התקציב לנושא הוא "יחסי ותחרותי שכן הסכום המוקצב מידי שנה לנושא קבוע. בהתאם למדיניות ות"ת, מטרת התקצוב, הנה מתן תמרוץ להתנעת ולהטמעת פעילות במוסדות להשכלה גבוהה, ואיננה מיועדת למימון מלא של הפעילות. בבסיס הדברים עומדת התפיסה כי המוסד עצמו נדרש להובלת הנושא, למיסודו וליצירת מחויבות לטובת הסטודנטים לטווח הארוך".

5. בפברואר 2011 ביקש יו"ר פורום המנכ"לים של ור"ה מוות"ת לדון מחדש בתקציב התמיכה שלה בסטודנטים לקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה. הוא ציין כי נושא האבחון של סטודנטים לקויי למידה הלומדים באוניברסיטאות והתמיכה באותם סטודנטים נמצא בשנים האחרונות בתנופת עשייה, ועם זאת התקצוב של ות"ת למוסדות בנושא הולך ופוחת. לא נמצא שוות"ת השיבה למכתב זה או קיימה דיון בבקשה.

בינואר 2012 שוב כתב יו"ר ועדת ההיגוי ליו"ר ות"ת ולמנכ"ל מל"ג-ות"ת כי בעשר השנים האחרונות גדלו מספר הסטודנטים לקויי הלמידה, מספר המוסדות הפונים וכן שעות הטיפול שלהם בסטודנטים לקויי למידה. הוא ציין כי ות"ת הייתה חלוצה בכל הנוגע להכרה בצורך לסייע לסטודנטים לקויי למידה הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה. עם זאת, בשל אי-עדכון התקציב של ות"ת לנושא במשך עשר שנים, למרות העלייה שחלה במספר הנזקקים באותן שנים, לא מתאפשרת אספקה נאותה של השירותים הנדרשים. יו"ר ועדת ההיגוי ביקש בשם הוועדה שוות"ת תשקול להגדיל במידה ניכרת את התקציב לנושא זה.

מנכ"ל מל"ג-ות"ת השיב ליו"ר ועדת ההיגוי באותו חודש כי הטיפול בסטודנטים לקויי למידה נמצא על סדר יומה של ות"ת זה כמה שנים, וכי בהצעה לתיקון חוק הזכויות אומצה המלצת ועדת מרידור ולפיה יש צורך בהגדלת התקציב לשם יישום חוק הזכויות, ובעקבות כך צפוי לגדול במידה ניכרת סך התקציב הייעודי לנושא. מקורות התקציב לעניין זה יתחלקו באופן שווה בין ות"ת, המוסדות להשכלה גבוהה והסטודנטים המשתמשים בשירותי התמיכה. לדבריו, הגדלה משמעותית זו בתקציב לטיפול בסטודנטים בעלי לקויות למידה תאפשר לטפל כנדרש בנושא החשוב הזה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הגידול המשמעותי שחל הן במספר הסטודנטים לקויי הלמידה הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה, הן במספר המוסדות המטפלים בנושא - גידול אשר שחק ריאלית ביותר מ-80% את התקציב הממוצע לטיפול בסטודנט לקוי למידה - ראוי כי מל"ג וות"ת ינתחו ויבחנו את הצרכים התקציביים של המוסדות ויבדקו את האפשרויות לתת מענה תקציבי לצרכים אלה. הדבר נדרש גם נוכח העיכובים המשמעותיים שחלו כאמור בהשלמת התקנות לחוק הזכויות, ושמנעו עדכון של התקציב הייעודי לנושא. כמו כן, מוצע כי ות"ת תשקול לבקש מהמוסדות נתונים גם על תקצוב הנושא ממקורותיהם, לרבות מכספי תרומות, ותבחן את האפשרות להוסיף פרמטר זה לקריטריונים המזכים בתוספת תקציב במסגרת מודל התקצוב ה"יחסי והתחרותי" כאמור, שקבעה ות"ת על מנת לתמרץ את המוסדות לפעול בנושא.

מל"ג הודיעה בתשובתה: "ות"ת תשקול לבקש מהמוסדות נתונים גם על תקצוב הנושא ממקורותיהם ובחינת האפשרות להוסיף פרמטר זה לקריטריונים המזכים בתוספת תקציב במסגרת מודל התקצוב שקבעה ות"ת לנושא על מנת לתמרץ את המוסדות לפעול בנושא - נציין כי בימים אלו ועדת ההיגוי ללקויות למידה נבנית מחדש ונושא זה יובא בפני הוועדה החדשה, לאחר שתאושר".

6. בדיווחים שנדרשים המוסדות להשכלה גבוהה להעביר לוות"ת על מנת לקבל סיוע תקציבי לתמיכה בסטודנטים לקויי למידה, לא נכללים נתונים בדבר סטודנטים הלומדים במכינות קדם-אקדמיות ולא נכללים מועמדים למוסד. עולה כי לפחות מוסד אחד (מכללת רופין) דיווח לוות"ת על סטודנטים לקויי למידה הלומדים בתכניות שונות שאינן מתוקצבות על יד ות"ת, ומכאן שוות"ת לא הייתה צריכה לתקצב אותם.

מכללת רופין מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מפברואר 2013 כי בהנחיות ות"ת למילוי הדיווחים האמורים לא צוין שאין לכלול בדיווחים סטודנטים שאינם במסגרת המתוקצבת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ות"ת לתקן את ה"קול הקורא" שהיא מוציאה למוסדות בדבר תמיכתה בסטודנטים לקויי למידה, באופן שיבהיר שתמיכה זו מיועדת רק לסטודנטים הלומדים במסגרת התכניות המתוקצבות על ידה. בתשובתה מפברואר 2013 הודיעה מל"ג כי נושא זה יובהר במפורש ב"קול הקורא" שמוציאה ות"ת כאמור.

דיונים במל"ג וות"ת בנושא סטודנטים לקויי למידה

בדיקת הפרוטוקולים וההחלטות של מליאת מל"ג ומליאת ות"ת בשנים 2004-2012 העלתה כי הן לא קיימו דיונים מהותיים וכוללים בנושא הטיפול בסטודנטים לקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה ולא קיבלו החלטות עקרוניות בעניין זה. נמצא כי הנושא עלה לדיון ארבע פעמים בלבד בנושאים ספציפיים, ולא כדיון עקרוני ומעמיק. מל"ג ציינה בתשובתה כי נושא לקויי הלמידה עלה "בעיקר במסגרת דיוני התקציב השנתיים המתקיימים כל שנה, בהם מאושר תקציב ות"ת על סעיפיו השונים".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הגידול המשמעותי והעקבי שחל כאמור במספרם של סטודנטים אלה, אשר שיעורם מכלל אוכלוסיית הסטודנטים לתואר ראשון במוסדות המתוקצבים על ידי ות"ת הגיע כאמור לכדי 14% בשנת הלימודים התשע"א, ראוי שנושא זה יעמוד על סדר יומן של מליאות מל"ג וות"ת והן ידונו בו באופן שוטף.

מידע בנושא לקויי למידה באתר האינטרנט של מל"ג

בדיקת המידע באתר האינטרנט של מל"ג בעניין סטודנטים לקויי למידה העלתה כי בדף שכותרתו "נגישות לבעלי מוגבלויות וסיוע ללקויי למידה" מוזכר חוק הזכויות, וכן מובאים בו הסבר קצר על אבחון לקויי למידה באמצעות מת"ל ורשימה של מכונים שבהם ניתן לבצע אבחון כזה. עם זאת חסר בדף מידע מהותי רב.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפעלה של אתר אינטרנט מרכזי ומוביל בנושאי השכלה גבוהה - אתר מוכוון סטודנטים, שיכלול את כל המידע וההפניות הדרושים למועמדים ולסטודנטים, לרבות לקויי למידה, במוסדות להשכלה גבוהה - עשויה לסייע למל"ג במילוי תפקידיה כמאסדרת של מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל ובהבאת מלוא האינפורמציה לציבור הסטודנטים והמועמדים.

מוצע אפוא כי מל"ג תבחן הרחבה של היקף המידע באתר בכל הנוגע לנושא לקויי למידה, ותכלול בו את כל הנתונים וההפניות הדרושים למועמדים ולסטודנטים לקויי למידה. בין היתר, ראוי שייכללו באתר נושאים אלה: מידע למועמדים ללימודים המעוניינים לבצע בחינות פסיכומטריות מותאמות ללקויי למידה; מידע לגבי אופן ההכרה בלקות הלמידה והקריטריונים לאישור בחינות מותאמות במהלך הלימודים; מידע על הזכויות של סטודנטים לקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה; רשימת מרכזי התמיכה במוסדות להשכלה גבוהה והשירותים הניתנים בהם, וכן הפניות לאתרים של המוסדות להשכלה גבוהה המתייחסים ללקויי למידה. כמו כן, במסגרת אזכורו של חוק הזכויות באתר ראוי להבהיר כי טרם הותקנו התקנות על פיו, ועל כן לא יושמו ההחלטות לגבי חלק מהנושאים שצוינו בו.

מל"ג ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "בחודש יולי 2012 עלה לרשת אתר האינטרנט החדש והמשודרג של המל"ג ונקלטה עובדת שתפקידה הוא עריכת התוכן של האתר, וזאת כחלק ממחויבותן של מל"ג וות"ת לנושא... באתר יש מידע אודות נגישות לבעלי מוגבלויות וסיוע ללקויי למידה. אנו נבחן הרחבת המידע בנושא זה באתר לאחר סיום הליך החקיקה".

משרד מבקר המדינה מציין כי בבדיקה של האתר בדצמבר 2012 עלה כי ממועד סיום הביקורת לא חל בו שינוי, ועדיין חסר בו מידע רב בכל הנוגע לנושא לקויי הלמידה.

פיתוח מערכת ממוחשבת לאבחון לקויי למידה

"מת"ל" היא מערכת ממוחשבת של מבחנים ושאלונים סטנדרטיים שפותחה כאמור ביזמת ות"ת לצורך אבחון לקויות למידה בקרב מועמדים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה ותלמידים הלומדים בהם, המבקשים לקבל בגין לקויות הלמידה התאמות בבחינה הפסיכומטרית ובבחינות ובמטלות במהלך הלימודים וכן סיוע בלימודים. את מת"ל פיתח מאל"ו, ביזמת ות"ת ובמימונה. את האבחנה הקלינית בנוגע לקיומה או לאי-קיומה של לקות למידה מבצע איש מקצוע מאבחן בהתבסס על תוצאות בחינת המת"ל ועל נתונים נוספים.

כמה סיבות הניעו את ועדת ההיגוי להמליץ לוות"ת לפתח מערכת אבחון אחידה, סטנדרטית ותקפה של לקויות למידה ולתקצבה: (א) רבים מהאבחונים אינם מקצועיים ויש שונות רבה ביניהם; (ב) האבחונים בשוק הפרטי יקרים ביותר, ועלותם אינה בהכרח עולה בקנה אחד עם איכותם; (ג) מודעותן של אוכלוסיות חלשות ללקויות למידה פחותה מזו של אוכלוסיות חזקות יותר, והן גם מתקשות יותר לשלם עבור אבחון יקר[52].

---

52 מתוך דבריו של יו"ר ועדת ההיגוי, פרופ' צלגוב, בפנייתו ממרץ 2008 לרקטורים, למנכ"לים ולנשיאים של המוסדות להשכלה גבוהה.

מהמסמכים עולה כי בפגישה שקיימה ועדת ההיגוי עם נציגי המוסדות להשכלה גבוהה הם הביעו את הצורך בפיתוח מערכת אבחון אחידה לסטודנטים לקויי למידה ואת הציפייה לפיתוחה, וכן הביעו נכונות לסייע בשלבי הפיתוח וההטמעה של מערכת זו ולהשתמש בה כשתפותח.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את יזמת ות"ת לפתח מערכת אבחון אחידה ומקצועית לסטודנטים לקויי למידה.

פיתוח גרסה ניסיונית של המערכת הושלם בשנת 2004, ומשנת 2007 היא מופעלת בהדרגה במרכזי אבחון ברחבי הארץ; באוקטובר 2012 היא כבר פעלה ב-12 מרכזי אבחון הפרוסים ברחבי הארץ, בעיקר במוסדות להשכלה גבוהה. מחיר האבחון אחיד: במרץ 2011 הוא הסתכם בכ-1,500 ש"ח - מחיר נמוך יחסית לאבחונים הפרטיים[53].

מתשובות של 29 מוסדות להשכלה גבוהה לשאלונים עולה כי כל המוסדות מכירים באבחונים של סטודנטים המבוססים על בחינת המת"ל (להלן - אבחוני מת"ל), וכי רובם - 26 מהמוסדות (90%) - מכירים גם בתוצאות של אבחונים אחרים שהציג הסטודנט, ובלבד שמדובר באבחונים שהמוסד מחשיב כתקפים לעניין ההכרה בלקויי למידה; שניים (7%) מהמוסדות השיבו שהם מחשיבים רק את אבחוני מת"ל כתקפים לעניין זה, ורק מוסד אחד (3%) ציין שאבחון לקות למידה אינו רלוונטי לגביו (הדברים אמורים במכון ויצמן למדע, שבו לומדים כאמור רק לתארים מתקדמים). עוד עולה מהשאלונים כי 21 מהמוסדות (72%) אשר מכירים גם בתוצאות של אבחונים אחרים שהציג הסטודנט מקבלים רק אבחון שנעשה בחמש השנים האחרונות, ושבעה מהמוסדות האמורים (24%) דורשים אבחון ממכון מסוים[54].

מכון ויצמן למדע מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "תלמידים עם לקויות למידה אשר מתקבלים ללימודים... אובחנו כבר ככאלה במסגרות לימודיהם ללימודים קודמים"; וכי הוא אינו מערער או חולק על המלצת הגורם המאבחן ועל כן הוא מאמץ "כל המלצה להקלה ו/או התאמה של גורמים מאבחנים מוסמכים". האוניברסיטה העברית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012: "באוניברסיטה העברית נקבעו הגדרות ברורות באילו תחומי מדידה ובאילו תנאים אבחון יוכר כתקף. האוניברסיטה ממליצה לסטודנטים לעבור אבחון באוניברסיטה, אך הם אינם מחוייבים לעשות זאת, לאור הוראות החוק".

מנתונים אלה עולה כי אין אחידות בסוג האבחונים המוכרים על ידי המוסדות להשכלה גבוהה. הדבר עלול לפגוע בסטודנטים לקויי למידה שביצעו אבחון שנחשב לקביל רק בחלק מהמוסדות, משום שייאלצו לבצע אבחונים נוספים ולשאת בעלות הנוספת הכרוכה בכך או לוותר על זכויותיהם להתאמות וסיוע לימודי. כאמור, בשנת 2012 נמצא נושא האבחונים המוכרים בשלבי התדיינות בין משרדי החינוך והבריאות, והוא אמור להיות מוסדר באמצעות תקנות לפי חוק הזכויות והתיקון אשר הוצע לו באוקטובר 2012.

להלן הפעולות שביצעה ות"ת להקמת מערכת מת"ל והממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין זה:

1. בדצמבר 1998 המליצה ועדת ההיגוי כי הגוף המתאים ביותר לפיתוח מערכת המת"ל הוא מאל"ו; בפברואר 1999 הגיש מאל"ו הצעה לפיתוח המערכת; במרץ 2000 המליצה ועדת ההיגוי

---

53 המחיר חושב על ידי ות"ת, ואינו אמור להיות רווחי אלא רק לכסות את עלויות מרכזי האבחון בנושא.

54 כל מוסד בוחר את המכון המועדף עליו.

לחברי ות״ת לאמץ את הצעת מאל״ו; באפריל 2000 החליטה ות״ת לקבל את המלצת ועדת ההיגוי להתקשר עם מאל״ו לפיתוח מערכת מת״ל.

2. רק במאי 2002 החליטה ות״ת, לנוכח המלצת יו״ר ועדת ההיגוי ועל פי הצעת ור״ה[55], להטיל את פיתוח מערכת מת״ל על מאל״ו בהתחשב ביכולותיו ובניסיונו. כמו כן החליטה ות״ת לאשר הקצבה בסך שני מיליון ש״ח לפיתוח המערכת. בעקבות החלטות אלה החל מאל״ו בפיתוח מערכת המת״ל. פיתוח המערכת בגרסתה הניסיונית הסתיים בשנת 2004.

חוק חובת המכרזים, התשנ״ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), חל על מל״ג (ועל ות״ת מכוח היותה ועדת משנה של מל״ג וזרועה המבצעת), בהיותה תאגיד סטטוטורי. נמצא כי ות״ת החליטה להטיל על מאל״ו את פיתוח המת״ל בלא שבוצע הליך של מכרז אשר מאפשר גם לגופים אחרים להגיש הצעות לפיתוח המערכת או לחלופין בלא שהתקיים הליך של ״פטור ממכרז״ בעניין זה.

מל״ג ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ״ועדת ההיגוי בחנה את המצב העובדתי שהיה קיים בזמנו ביחס לגופים שבאפשרותם לספק את השירותים הנדרשים. באותה עת רווחה הדעה כי מאל״ו הוא הגורם המקצועי היחידי שיכול היה לפתח מערכת כאמור... ההחלטה על התקשרות עם מאל״ו הייתה מבוססת על נימוקים מקצועיים ועל בחינה של הנושא על ידי ועדת ההיגוי, ואושרה על ידי ות״ת״. עוד הבהירה מל״ג כי ״כיום פועלת במל״ג ועדת מכרזים, המתכנסת ככל הניתן על בסיס שבועי, ומקפידה על התנהלות בהתאם להוראות חוק חובת המכרזים והתקנות שהותקנו מכוחו״.

3. במרץ 2010 קיימה ות״ת שתי ישיבות פנימיות ובהן הביעו יו״ר ות״ת ומנכ״ל מל״ג-ות״ת חשש מיצירת מונופול של מאל״ו בנושא האבחון הממוחשב באמצעות המת״ל בכך שהזמינה ממנו את פיתוח המערכת. בישיבות האמורות הוחלט כי יו״ר ות״ת ומנכ״ל מל״ג-ות״ת יהיו מעורבים בגיבוש הסכם בין מל״ג למאל״ו בנושא, כדי שלא יוקנו למאל״ו זכויות יתר בעקבות פיתוח המערכת. יצוין כי בין השנים 2008-2011 גדל מספר הנבחנים במת״ל מ-1,028 ל-2,650 (גידול של כ-150%).

ות״ת לא ערכה ולא חתמה על הסכם התקשרות לפיתוח מערכת המת״ל עם מאל״ו, ועל כן זכויותיה של ות״ת במערכת והסמכות להפעלתה לא עוגנו בהסכם כנדרש. במרץ 2011 החליטה מליאת ות״ת להסמיך את מנכ״ל מל״ג-ות״ת לחתום מטעמה על הסכם רטרואקטיבי שגובש עם מאל״ו לגבי השימוש במערכת מת״ל, התשלום שבוצע במלואו עבור המערכת והזכויות על המערכת. עוד באותו חודש החליטה מליאת ות״ת לאשר את טיוטת ההסכם האמור.

הועלה כי רק באפריל 2011, תשע שנים לאחר שהוחל בפיתוח מערכת מת״ל ושבע שנים לאחר סיום פיתוח הגרסה הניסיונית, לאחר שוות״ת כבר שילמה למאל״ו כ-2 מיליון ש״ח כדי שיפתח את המערכת, וכארבע שנים לאחר שהמערכת החלה לפעול - רק אז חתם מל״ג על הסכם שתחולתו רטרואקטיבית עם מאל״ו להסדרת השימוש במערכת והזכויות בעניינה.

במסגרת ההסכם נקבע גם כי מאל״ו יתקין ויפעיל את מערכת המת״ל באופן שיאפשר למוסדות להשכלה גבוהה להשתמש בה, והוא יהיה בעל הסמכות המקצועית הבלעדית להדרכה בנושא

---

55 בדיון שקיים ור״ה במרץ 2002 הוא החליט להמליץ כי מאל״ו ״יפתח את מערכת האבחון ללקויי למידה שתהיה אחידה ותשמש את כל מוסדות ההשכלה הגבוהה״.

הפעלתה ולפיקוח בנושא וידאג לתחזוקתה. עוד נקבע בהסכם כי מל"ג ומאל"ו יהיו הבעלים בחלקים שווים של זכויות הקניין הרוחני במערכת.

במרץ 2011 דנה ועדת המכרזים של מל"ג באישור ההתקשרות האמורה עם מאל"ו בהליך של פטור ממכרז לפי תקנה 3(29) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, מהטעם שמאל"ו הוא הגוף היחיד בעל הידע והמומחיות הייחודיים בכל הקשור להתקנת המערכת, להפעלתה ולתחזוקתה, מאחר שהוא שפיתח את התוכנה. באפריל 2011 פרסמה מל"ג הודעה לציבור על כוונתה להתקשר עם מאל"ו בפטור ממכרז כספק יחיד, ונתנה אפשרות לפנות אליה בטענה כי קיים ספק אחר המסוגל לספק את השירותים שבהם מדובר. במאי 2011, לאחר חתימת ההסכם, החליטה ועדת המכרזים, בהיעדר פנייה מהציבור, לאשר את ההתקשרות עם מאל"ו בפטור ממכרז.

משרד מבקר המדינה העיר למל"ג ולוות"ת כי יש לראות בחומרה את הליקויים שהועלו בנוגע לטיפולם בעניין פיתוח מערכת מת"ל - פרק הזמן הארוך (כשלוש שנים וחצי) שעבר ממועד המלצת ועדת ההיגוי על הגוף שיפתח את המערכת ועד מועד ההחלטה על מסירת הפיתוח לגוף זה; בחירת מפתח המערכת שלא על פי חוק חובת המכרזים; אי-חתימה על הסכם התקשרות והעברת תמורה ללא הסכם ובלא שזכויות מל"ג וות"ת במערכת ולוח הזמנים לפיתוחה עוגנו מבעוד מועד[56]; ואי-יכולתה של ות"ת לפקח על אופן פעילותו של מאל"ו בנושא בהיעדר הסכם. זאת ועוד, לא ראוי שהסכם התקשרות של גוף ציבורי עם גורם אחר ייערך וייחתם רטרואקטיבית, לאחר סיום העבודה.

מל"ג ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ההסכם "נועד להסדיר את זכויות הקניין במערכת מת"ל והוא בעיקרו צופה פני עתיד, במובן זה שהוא מתייחס לפיתוחים עתידיים של המערכת ולנושא חלוקת ההכנסות העתידיות". עוד ציינה מל"ג לגבי פרק הזמן הארוך בין ההחלטה על הגוף שיפתח את מערכת המת"ל לבין המועד שבו החלה לפעול: "ברצוננו להבהיר כי מדובר בפיתוח מערכת אבחון הכוללת עשרות מבחנים שונים שכל אחד מהם הצריך תהליכים רבים עד שהבשיל לכדי מבחן מהימן... ולכן זמן הפיתוח איננו כה בלתי סביר".

עוד העיר משרד מבקר המדינה כי מתן זכויות הפיתוח הבלעדיות למאל"ו ללא מכרז וללא הסכם יצר מצב שהביא לכך שלמאל"ו נתנה בלעדיות גם בתחום ההדרכה והתחזוקה של מערכת מת"ל. על מל"ג וות"ת לבחון שוב את הבלעדיות שהוקנתה למאל"ו בנושא זה, בין היתר לאור הפיקוח שמתקיים בתחום זה (ראו להלן) ובשים לב לשינויים שייכנסו לתוקף כאמור בעקבות הצעת חוק הזכויות בנושא אבחונים מוכרים.

מל"ג ציינה בתשובתה כי "ברגע שייכנסו לתוקף התקנות בנושא האבחון המוכר, אבחונים נוספים ייכנסו לשוק זה, כך שממילא יינתן מענה לחשש לכאורה של מונופול".

לדעת משרד מבקר המדינה, על מליאת מל"ג לבחון את אופן תפקודה של ות"ת בעניין ההתקשרות עם מאל"ו, להפיק את הלקחים בנושא ולנקוט את הצעדים הדרושים כדי שהליקויים שהועלו בעניין התקשרות זו לא יישנו.

---

56 פרק הזמן הארוך (כשבע שנים) שעבר בין ההחלטה על הגוף שיפתח את מערכת המת"ל למועד שבו היא החלה לפעול, וכל זאת בלא שהדברים נעשו במסגרת לוח זמנים שהוגדר מראש.

פיתוח מערכת ממוחשבת בשפה הערבית לאבחון לקויי למידה

השפה הערבית היא שפה רשמית במדינת ישראל. על כן היה על ות״ת לוודא מבעוד מועד שפיתוח מערכת מת״ל יכלול גם אפשרות לביצוע אבחון ממוחשב בשפה זו.

הועלה כי מת״ל אינה מאפשרת אבחון לקויות למידה של מועמדים ללימודים ושל סטודנטים דוברי ערבית. רק בשנת 2007, לאחר סיום פיתוח מערכת האבחון לאוכלוסייה דוברת העברית, ביקשה ועדת ההיגוי ממאל״ו הצעת מחיר להסבת המערכת גם למגזר דוברי הערבית. בשנת 2008 הגיש מאל״ו את ההצעה, שהסתכמה ב-1.3 מיליון ש״ח.

במאי 2011 קיבלה ות״ת הצעה תקציבית מעודכנת ממאל״ו בסך 1.6 מיליון ש״ח לגבי פיתוח גרסה בשפה הערבית של מערכת מת״ל. המסמך מפרט את שלבי הביצוע ולוח הזמנים, את העלות של כל שלב ואת העלות הכוללת המעודכנת לביצוע הפרויקט. הזמן שהוקצה לפיתוח גרסה זו הסתכם ב-30 חודשי עבודה, ופיתוחה היה אמור להתחיל בהעברת מקדמה למאל״ו בשיעור 20% מסך הפרויקט.

בישיבה של ועדת ההיגוי שהתקיימה באוקטובר 2011 ציינה נציגת מאל״ו כי הצעת המחיר המעודכנת, בסך 1.6 מיליון ש״ח, להתאמת המערכת לשפה הערבית, גבוהה מההצעה המקורית שנתן כאמור מאל״ו בשנת 2008 לעניין זה (1.3 מיליון ש״ח) בשל השינויים שחלו במדד המחירים לצרכן. בדיון צוין כי מנכ״ל מל״ג-ות״ת אינו מוכן לתקצב את הנושא בסכום גדול מההצעה המקורית.

מל״ג ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ״ההחלטה לפתח את מערכת האבחון ראשית בשפה העברית ורק לאחר מכן לתרגמה הייתה סבירה בהתחשב בכך שלפני תחילת הפיתוח לא הייתה קיימת בישראל תוכנה דומה... פיתוח מקביל של אותה מערכת בשתי שפות היה מאריך עוד יותר את משך זמן הפיתוח לכל אחת מהמערכות בשפות השונות״.

נמצא כי באוקטובר 2012, כחמש שנים לאחר שהופעלה המערכת בעברית, מערכת מת״ל עדיין אינה מאפשרת אבחון של לקויי למידה דוברי ערבית; דבר זה פוגע במועמדים ללימודים וסטודנטים מקרב אוכלוסייה זו ויוצר חוסר שוויון בינם ובין אלה שהם דוברי עברית. לדעת משרד מבקר המדינה, על ות״ת היה לוודא שפיתוח המערכת גם למגזר דוברי הערבית יתבצע מוקדם ככל האפשר; ות״ת לא פעלה די לקידום הנושא ועליה לנקוט את הצעדים הדרושים לכך שדוברי ערבית יוכלו לבצע אבחון גם בשפתם.

מל״ג מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: ״ות״ת תעשה מאמצים לקדם נושא זה בתקופה הקרובה״.

מעורבות ור״ה בנושא מועמדים ללימודים וסטודנטים לקויי למידה

באמצע שנות השישים של המאה העשרים הקימו שבע אוניברסיטאות[57] את ור״ה לשם טיפול בנושאים המשותפים להן. ור״ה עוסק, בין היתר, בפעילויות אלה: קיום משא ומתן עם ארגוני העובדים באוניברסיטאות; מילוי תפקיד של פורום המתאם בין האוניברסיטאות בנושאי מדיניות המשותפים לכולן; ריכוז פעילויות של כמה גופים ובהם מאל״ו; קביעת תכנים לשיתוף פעולה במחקר עם מוסדות אקדמיים בחו״ל; טיפוח קשרים עם אוניברסיטאות בחו״ל; עיסוק בנושאים הנוגעים לשכר לימוד ולרווחת הסטודנט; הוצאת כתב עת ובו מאמרים על פעילות ור״ה.

את האוניברסיטאות מייצגים בוור״ה בעלי התפקידים הבכירים בהן. כיו״ר ור״ה משמש אחד מנשיאי האוניברסיטאות, והוא מתחלף, בדרך כלל, פעם בשנה. החלטותיו והמלצותיו של ור״ה מתקבלות בפורום בו משתתפים ראשי האוניברסיטאות. כמו כן פועלות בוור״ה ועדות ובהן ועדת מנכ״לים, שחבריה הם מנכ״לי האוניברסיטאות.

כיוון שפעולותיו, החלטותיו והמלצותיו של ור״ה נקבעות על סמך מטרות האוניברסיטאות ופעולותיהן ואף משפיעות עליהן, ונוכח השפעתו של ור״ה על תהליכים שונים במערכת ההשכלה הגבוהה, בדק משרד מבקר המדינה באיזו מידה עמד נושא הטיפול במועמדים ללימודים ובסטודנטים לקויי למידה על סדר היום של ור״ה ושל הפורומים הפועלים במסגרתו (ישיבות מליאת ור״ה, ישיבות פורום מנכ״לים, ישיבות פורום רקטורים). הועלה כי בשנים 2002-2012 עיסוקם של ור״ה ושל הפורומים הפועלים במסגרתו בנושא זה היה מועט ביותר, ומעורבותו של ור״ה בכך באה לידי ביטוי רק בעניין היבטים מסוימים בחוק הזכויות ובעניין המת״ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה שוור״ה עוסק כאמור בנושאי מדיניות המשותפים לכל האוניברסיטאות, היה מקום לצפות שיהיה מעורב יותר בטיפול המוסדות להשכלה גבוהה במועמדים ללימודים וסטודנטים לקויי למידה, וזאת בייחוד נוכח הגידול המשמעותי שחל כאמור בשנים האחרונות במספר הסטודנטים לקויי הלמידה במוסדות להשכלה גבוהה. ראוי שמליאת ור״ה תקיים בהקדם דיון יסודי בנושא ותבצע מעקב שוטף לגביו.

הטיפול במועמדים לקויי למידה

פיקוח ובקרה על המרכז הארצי לבחינות ולהערכה

ציון הבחינה הפסיכומטרית הוא אחד משני הפרמטרים המשמשים תנאי לקבלת מועמדים למרבית המוסדות להשכלה גבוהה בישראל (השני הוא ציוני בחינות הבגרות). הגוף האחראי לבחינות הפסיכומטריות בישראל, לרבות למועמדים לקויי למידה, הוא מאל״ו.

---

57 הטכניון, האוניברסיטה העברית, מכון ויצמן למדע, אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת תל-אביב, אוניברסיטת חיפה ואוניברסיטת בן-גוריון.

מאל״ו הוקם בשנת 1981 על פי החלטת ור״ה, לצורך פיתוח והפעלה של מערכת מבחנים לחיזוי ההצלחה בלימודים אקדמיים שתסייע בתהליך המיון של מועמדים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה[58]. מאל״ו רשום משנת 1983 כעמותה לפי חוק העמותות, התש״ם-1980, והוא מוסד ציבורי ללא כוונת רווח[59]. ור״ה מכהן כאמור בפועל כאספה הכללית של העמותה; הוועד המנהל שלו כולל נציגים מכל האוניברסיטאות החברות בוור״ה והוא ממנה את מנהל המרכז. את פעילות מאל״ו מלווה מועצה מדעית שחבריה הם אנשי מקצוע מישראל ומחו״ל. הבחינה הפסיכומטרית שעורך מאל״ו מספקת שירות חיוני למרבית הציבור, שכן כאמור היא מהווה שער כניסה למוסדות להשכלה גבוהה, וכן יש למאל״ו בלעדיות בתחום זה. יצוין כי מאל״ו אינו גוף מבוקר על פי חוק מבקר המדינה, התשי״ח-1958 [נוסח משולב], ועל כן הביקורת בדוח זה עוסקת בפיקוח על פעילותו מצד הגורמים הנוגעים בדבר, ולא ישירות בפעילותו.

מאל״ו מבצע התאמות של הבחינות הפסיכומטריות לנבחנים בעלי מוגבלויות שונות באמצעות יחידה לבחינות מותאמות (להלן - יחידת במו״ת או היחידה) שתפקידה לתת מענה לקשייהם של נבחנים בבחינה הפסיכומטרית שיש להם מגבלות פיזיות רפואיות ופסיכיאטריות, לקויות למידה ועוד. ביחידה אנשי מקצוע בעלי תואר ראשון ושני מתחומים שונים: פסיכולוגיה, לקויות למידה ומדידה (פסיכומטריקה) ובמידת הצורך מסתייע הצוות המקצועי בחוות דעת של אנשי מקצוע מתחום הרפואה. תפקיד אנשי היחידה הוא להתאים במידת האפשר את תנאי הבחינה למגבלה או ללקות, כדי לעקוף את הקשיים הכרוכים בה תוך שמירה על המדידה התקינה ועל ההוגנות כלפי כלל הנבחנים[60].

להלן נתונים שהעביר מאל״ו לוור״ה על הנבחנים בבחינה הפסיכומטרית בתנאים מותאמים לנבחנים לקויי למידה בשנות הלימודים התשס״ח-התש״ע (2007-2010):

---

58 בשנים שעברו מאז הוחל להשתמש בבחינה הפסיכומטרית לצורך קבלת מועמדים למוסדות להשכלה גבוהה הועלו טיעונים בעד ונגד השימוש בכלי זה. המתנגדים לשימוש בבחינה הפסיכומטרית מטילים ספק ביכולתה לשמש ככלי לניבוי הצלחה בלימודים, ומציינים גורמים רבים נוספים העשויים להשפיע על סיכויי ההצלחה של מועמד ללימודים אקדמיים שאותם אין הבחינה הפסיכומטרית יכולה לשקף במישרין. כמו כן מועלות טענות ולפיהן יש הטיות תרבותיות ואחרות בבחינה הפסיכומטרית העלולות ליצור אפליה לרעת אוכלוסיות כגון בעלי רקע סוציו-אקונומי נמוך, נשים, נבחנים שאינם דוברי עברית ולקויי למידה. יצוין כי בשנים 2000-2011 הוגשו בכנסת 13 הצעות חוק פרטיות בעניין ביטול הבחינה הפסיכומטרית וקביעת חלופה למיון מועמדים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה. ההצעות לא התקבלו. כמו כן בשנת 2011 פעל בוור״ה צוות בין-אוניברסיטאי לגיבוש מדיניות קבלה לאוניברסיטאות, וצוות זה הציע ובחן חלופה לבחינה הפסיכומטרית. המצדדים בבחינה הפסיכומטרית טוענים בין היתר כי היא הכלי היעיל וההוגן ביותר לקבלה ולמיון של מועמדים ללימודים גבוהים, וכי ככלל יש לטפל באוכלוסיות חלשות טענות טיפוח באמצעות השקעה בשיפור מצבם, ולא על ידי שינוי המדדים שלפיהם הן נמדדות. כמו כן מציינים המצדדים בבחינה הפסיכומטרית כי היא מעניקה הזדמנות נוספת לאלו אשר לא השיגו ציונים טובים בבחינות הבגרות, וכי היא מיועדת לנבחנים הדוברים שפות שונות, ובהן אנגלית, ערבית ורוסית.

59 בשנת 2010 היה היקף ההכנסות של מאל״ו כ-50 מיליון ש״ח, והוא העסיק 141 עובדים ב-110 משרות מלאות. יצוין כי נוסף על הבחינה הפסיכומטרית מגבש, מפתח ומקיים מאל״ו בחינות ידע ומיון בתחומים שונים, בין היתר מבחן לצורך מיון לרמות בקורסי החובה באנגלית, בחינת מיון לתארים מתקדמים בפסיכולוגיה ומבחן מיון במתמטיקה לבחירת מועמדים לפקולטות להנדסה ולמדעים.

60 ההתאמות הניתנות בבחינה הפסיכומטרית (בהתאם ללקות) הן, בין היתר: בחינה ממוחשבת בתוספת זמן; תוספת זמן בכמה מפרקי הבחינה או בכולם; הפסקות בין פרקי הבחינה; שימוש במחשבון לארבע פעולות החשבון; השמעת פרקי הבחינה באנגלית; מתן טופס בחינה מוגדל או גיליון תשובות מוגדל; התאמת התנאים הפיזיים של הבחינה למגבלה רפואית כגון נכות, עיוורון או חירשות (מתוך אתר מאל״ו).

שנת הלימודים	מספר הנבחנים בבחינות הפסיכומטריות	מספר הנבחנים בתנאים מותאמים ללקויי למידה	שיעור הנבחנים בבחינות מותאמות מתוך כלל הנבחנים
התשס"ח	80,098	2,700	3.4
התשס"ט	78,317	2,700	3.5
התש"ע	79,000	3,400	4.3

יצוין כי הוערך ששיעור הסטודנטים לקויי הלמידה במוסדות להשכלה גבוהה הוא כאמור 10%-15% ובמוסדות המתוקצבים על ידי ות"ת היה שיעורם בשנת הלימודים התשע"א כ-14% מכלל הסטודנטים לתואר ראשון.

מנתונים שהמציא ור"ה למשרד מבקר המדינה בעניין הבקשות לבחינה פסיכומטרית בתנאים מותאמים לנבחנים לקויי למידה בשנים 2010-2012 עולה כי מאל"ו אישר כ-70% מהן ודחה כ-30% מהן.

לאור מעמדו של מאל"ו כנותן שירות שהוא כאמור חיוני לחלק ניכר מהציבור, ובלעדיותו בתחום הבחינות הפסיכומטריות, ראוי שפעולתו תפוקח על ידי גוף מאסדר. משרד מבקר המדינה בדק את אופן פיקוחם של ור"ה, מל"ג וות"ת על פעילותו של מאל"ו בכלל ועל אופן ביצוען של בחינות המת"ל והבחינות הפסיכומטריות המותאמות לנבחנים לקויי למידה בפרט. יצוין כי לרשם העמותות סמכויות פיקוח על מאל"ו כעמותה, אלא שסמכויות אלה מתמקדות רק בתחומים המוגדרים בחוק העמותות, התש"ם-1980[61]. להלן עיקרי הממצאים:

הפיקוח על מאל"ו כספק שירות יחיד

משנת 1981, מועד הקמתו של מאל"ו, הוא משמש כגוף היחיד בארץ המבצע את הבחינה הפסיכומטרית שכאמור, לצד תעודת הבגרות, היא "שער הכניסה" לרוב המוסדות להשכלה גבוהה, לרבות מכללות. מאל"ו מספק שירות משמעותי ורגיש לציבור בכלל וללקויי למידה בפרט. שירות זה נוגע לנושאים שונים: טיפול בבקשות להיבחנות בתנאים מותאמים ובערעורים על דחיית בקשות, תנאי ההיבחנות ואמצעי העזר הטכנולוגיים, המחיר הנגבה בעד הבחינה, תדירות הבחינות המותאמות לנבחנים לקויי למידה ועוד.

הועלה כי מל"ג המשמשת כמאסדרת של מערכת ההשכלה הגבוהה וכן ור"ה, המשמש כאמור בפועל כאספה הכללית של מאל"ו, לא דנו במעמדו של מאל"ו כגורם יחידי המבצע לאורך שנים רבות את הבחינה הפסיכומטרית והמספק את מערכת בחינות המת"ל והשירותים הנלווים לה; הם גם לא דנו בנושא המעקב והבקרה המתבקשים בקשר לפעילות מאל"ו בכלל ובתחום הטיפול בבעלי לקויות הלמידה בפרט.

---

61 במסגרת בדיקותיו לצורך הענקת אישור ניהול תקין לעמותה בוחן הרשם בעיקר את הנושאים האלה: השימוש בכספי העמותה ובנכסיה; העברת כספים ונכסים של העמותה לתאגיד אחר; רישום הנכסים ושימוש בהם; ניהול הלוואות; העסקת עובדים והתקשרויות לביצוע עבודה. רשם העמותות עשה ביקורת עומק אחת במאל"ו שבחנה את נתוני הדוח הכספי שלו לשנת 2005, והיא פורסמה בנובמבר 2008. רשם העמותות הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי בכוונתו לבצע ביקורת עומק במאל"ו בשנה הקרובה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ור"ה ועל מליאת מל"ג לקיים דיון בהיבטים האמורים, ובמיוחד בשאלת הפיקוח והבקרה על פעילות המרכז בכלל ובכל הנוגע לאוכלוסיית המועמדים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה ובעלי לקויות למידה בפרט, ולנקוט את הצעדים המתבקשים.

הפיקוח של ור"ה על מאל"ו

1. ור"ה מכהן כאמור, לפי תקנון המרכז, כאספה הכללית של מאל"ו, והוא מופקד על הפיקוח על ניהולו של מאל"ו, על ענייניו ונכסיו, על אישור המאזן שלו, על אישור דוחותיו השנתיים, על מינוי רואי חשבון, על מינוי מבקר פנים ועל בחירת חברים לוועד המנהל.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי ור"ה לא ביקש ממאל"ו דיווחים שוטפים לגבי אופן תפקודו בנושאים השונים שבתחום אחריותו, לרבות בנושא הטיפול במועמדים בעלי לקויות למידה. מוסדות ור"ה לא מקיימים דיון בדוחות השנתיים של מאל"ו אותן הוא מוסר לוור"ה.

הועלה כי בדוחות השנתיים שמקבל ור"ה ממאל"ו אין די נתונים על מועמדים ללימודים לקויי למידה[62], ובכלל זה על מספר הנרשמים לבחינות מותאמות שלא אושרו להם בחינות אלה ועל הסיבות לכך, וכן על היקף השימוש במערכת מת"ל ועל תלונות וערעורים שהוגשו למאל"ו בתחום זה. ראוי שוור"ה ידרוש ממאל"ו דיווחים ונתונים מפורטים על טיפולו בנרשמים לקויי למידה ואת פירוט אמות המידה והקריטריונים שלפיהם מאל"ו בוחן את בקשותיהם של מועמדים ללימודים לקויי למידה להתאמות בבחינות הפסיכומטריות. על ור"ה לקיים דיונים שוטפים בדיווחים אלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 מסר ור"ה, בין היתר כי נציגי האוניברסיטאות בוועד המנהל של מאל"ו מקבלים דיווחים ביחס לכלל נושאי העבודה ובכלל זה בתחום לקויי הלמידה; עוד מסר כי הוא מכיר את תהליכי העבודה של מאל"ו בבדיקת הזכאות להתאמות, כי הוא סומך ידיו על החלטותיו המקצועיות, וכי לאור הערת משרד מבקר המדינה נערכה בדיקה מחודשת ונמצא כי עבודתו של מאל"ו בתחום זה מקצועית ויעילה. בתשובתו מפברואר 2013 הוסיף ור"ה כי בכוונתו לקיים דיון באשר לאופן הפיקוח והבקרה על מאל"ו, בנוסף על הדיווחים השוטפים הניתנים על ידי מאל"ו לאסיפה הכללית.

2. כמה מהגורמים המקצועיים והפעילים בתחום האבחון, הסיוע והטיפול בסטודנטים לקויי למידה[63] סבורים שהבחינה הפסיכומטרית, אפילו אם תניאה מותאמים ללקויי למידה, מציבה קושי משמעותי ביותר בפני לקויי למידה רבים המבקשים לרכוש השכלה גבוהה, וכי עקב כך רבים מהם נמנעים מלגשת לבחינה, ומוותרים מראש על לימוד במוסדות להשכלה גבוהה או על לימוד התחום שבו הם מעוניינים בעדיפות ראשונה. לדעתם הקריטריונים שמפעיל מאל"ו לאישור בחינות

---

62 בדוחות מוצגים מספר הפונים לבחינות בתנאים מותאמים בשנת הדוח; מספר הפונים שאובחנו באמצעות מערכת מת"ל; ומספר הפונים שאובחנו במסגרת "מכון אלה" (מכון שהקים מאל"ו לאבחון לקויות למידה, המבוסס על מערכת מת"ל).

63 ד"ר נעמי וורמברנד, מנהלת מרכז מהו"ת בסמינר הקיבוצים; ד"ר אורית דהן, ראש פורום מנהלי מרכזי התמיכה במוסדות להשכלה גבוהה ומחברת הספר "מלקות לחירות" (ראו הערה 42 לעיל); יעל מלצר, מייסדת ומנהלת לשעבר של מרכז התמיכה במכללה האקדמית תל-חי וחוקרת בנושא שילוב לקויי למידה באקדמיה; גיא פינקלשטיין, מנכ"ל עמותת לשם.

מותאמות והמדיניות שהוא נוקט בהקשר זה נוקשים יתר על המידה וגורמים לדחייה בלתי-מוצדקת של בקשות רבות.

מאל"ו השיב לטענות אלה, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012, כי יחידת במו"ת "פועלת להתאים במידת האפשר את תנאי הבחינה למגבלה או ללקות במטרה לעקוף את הקשיים הנובעים ממנה, תוך שאיפה לשמור על כללי מדידה תקינה והוגנות כלפי כל הנבחנים. ההתאמה באה לעקוף את המגבלה במידת האפשר, בתנאי שהמגבלה אינה פוגעת ישירות בתחום הנבדק בבחינה".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי ור"ה ומל"ג ייתנו דעתם לגישה זו וילבנו בדיון מקצועי את השאלה אם המתכונת הקיימת של הבחינה הפסיכומטרית פוגעת בנגישות של הלימודים האקדמיים למועמדים בעלי לקויות למידה. מוצע אף לבחון הקמת ועדת מומחים לצורך דיון בנושא.

3. הטיפול בתלונות על מאל"ו: חלק מהפיקוח על פעולתם של גופים המספקים שירות ציבורי, במטרה להבטיח כי השירות ניתן באופן המיטבי ועל מנת להגן על הפרט מפני פגיעה אפשרית בו, הוא לאפשר לנזקקים לשירות זה להתלונן על טיבו הן בפני הגורם המספק את השירות הציבורי, הן בפני הגוף המאסדר. האפשרות להפנות את התלונה לגורם חיצוני המפקח על הנילון נועדה להבטיח בירור וטיפול אובייקטיביים.

תלונות הנוגעות לטיפול של מאל"ו בתחום הבחינות הפסיכומטריות מופנות לרוב ישירות למאל"ו, והוא פועל לבירורן באמצעות הצוותים המקצועיים שלו. מאל"ו מסר כי הוא בטוח שהוא ממלא את חובותיו על הצד הטוב ביותר ומוכן להתמודד במישור המקצועי עם כל גורם מקצועי רציני הטוען אחרת.

נוסף על כך, מועמדים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה - ובכלל זה מועמדים שביקשו כי יוכרו כבעלי לקויות למידה, וכן נרשמים לבחינות הפסיכומטריות - מגישים מפעם לפעם תלונות לגורמים שונים בנוגע לפעילות מאל"ו, ביניהם למל"ג, לוור"ה ולהתאחדות הסטודנטים הארצית[64]. תלונות אלו עוסקות, בין היתר, באבחונים שמקיים המרכז; בדרך מתן תוצאות אבחון; בהכרה של המרכז באבחונים קודמים; בהכרה באבחונים שמבצעים מכונים מאבחנים; ובמועדים שבהם יכולים להיבחן בעלי לקויות למידה. משרד מבקר המדינה איתר כ-30 תלונות שהוגשו בשנים 2000-2011 בנוגע לפעילות מאל"ו בכלל; מתוכן 10 תלונות היו בנושאי לקויי למידה.

הועלה כי גורמים המעבירים לבדיקתו של מאל"ו את תלונות הציבור על המרכז אינם עוקבים אחר הליך הבירור ותוצאותיו; וכי בפועל אין הסדר נוסף ולפיו גורם חיצוני יברר תלונה של הציבור על מאל"ו.

ור"ה מסר למשרד מבקר המדינה בעניין זה בדצמבר 2012 כי בידיו תלונה אחת בלבד מהשנה האחרונה, ושהיא נבדקה על ידו ולא נמצא פגם בעבודת מאל"ו. המתלונן הופנה למאל"ו, משום שוור"ה אינו רואה את עצמו כמי שיכול ליטול את עבודתו המקצועית של מאל"ו.

מל"ג ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "האחריות לבירור וטיפול הולם בתלונות הציבור על מאל"ו צריכה להתבצע באחריות האוניברסיטאות עצמן... ככל שתגענה תלונות אנו נבררן למול הגורמים הרלוונטיים".

---

64 חלק מהתלונות על מאל"ו הוגשו לנציב תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה, ואולם הנציב אינו מוסמך על פי הדין לברר תלונות אלו, שכן מאל"ו כאמור אינו גוף הנתון לביקורתו של מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חשוב שמאל"ו ימשיך לטפל בתלונות שמופנות אליו ישירות, אולם לצד זאת יש מקום כי ור"ה ומל"ג יקבעו הסדרים אשר יבטיחו כי גורם חיצוני למאל"ו יברר אף הוא תלונות של ציבור מקבלי השירות ויעקוב אחר הליך הבירור שמקיים המרכז ותוצאותיו.

הפיקוח של מל"ג וות"ת על מאל"ו

1. מל"ג היא כאמור גוף מאסדר (רגולטור) והמוסד הממלכתי לענייני ההשכלה הגבוהה במדינה. הועלה כי אין למל"ג נציג בהנהלת מאל"ו, שהוא כאמור "שער הכניסה" ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה. בהיעדר נציג נבצר ממל"ג, בין היתר, לעקוב אחר הקריטריונים המשמשים את מאל"ו בקבלה ובדחייה של בקשות שמגישים בעלי מוגבלויות, לרבות לקויי למידה, להיבחן בתנאים מותאמים להם. העובדה שהאספה הכללית של מאל"ו והוועד המנהל שלו הם נציגי האוניברסיטאות אין בה כדי לייתר את הצורך במעורבות הגוף המאסדר של ההשכלה הגבוהה בתחום חשוב זה, מה גם שהאוניברסיטאות הן כאמור בעלות עניין בפעילותו.

מל"ג ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "ניתן לשקול בהתאם לביקורת, כי נציג ות"ת ישתתף בדיונים ספציפיים בענייני המת"ל".

לדעת משרד מבקר המדינה על שר החינוך, שהוא יו"ר מל"ג, ומליאת מל"ג לדון בנושא ולבחון את הצעדים הדרושים כדי שנציג מל"ג ישתתף בדיונים של הנהלת מאל"ו ולכל הפחות יהיה במעמד משקיף.

2. מערכת מת"ל פותחה כאמור במימון של ות"ת. הועלה כי לאחר שהסתיים פיתוח המערכת לא דרשה ות"ת ממאל"ו למסור לה דיווחים שוטפים על תוצאות הפעלתה של המערכת ב-12 המרכזים שהוקמו ועל הלקחים שהופקו בעקבות הפעלתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שוות"ת משמשת כגורם מאסדר שראוי כי יבטיח שמתקיימים מעקב ופיקוח על הטיפול בסטודנטים בעלי לקויות למידה בקשר לבחינה הפסיכומטרית, יש מקום כי ות"ת תפעל לקיום פיקוח מטעמה ותדרוש ממאל"ו כי יימסרו לה מכאן ולהבא דיווחים שוטפים על ביצוע הבחינות באמצעות המערכת. כמו כן ראוי שוות"ת תדרוש שיתוף נציג מטעמה, מכאן ולהבא, בדיונים שיתקיימו במאל"ו בנושא הפעלת המת"ל.

✶

זה שנים רבות משמשת הבחינה הפסיכומטרית, לצד בחינות הבגרות, כ"שער הכניסה" ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה בארץ - אוניברסיטאות ומכללות. מאל"ו הוא הגוף שאחראי לקיום בחינות אלו, לרבות בחינות מותאמות לבעלי לקויות למידה. מאל"ו אחראי אף לאספקת מערכת מת"ל, לתמיכה בה ולתחזוקתה.

הועלה כי הפיקוח על מאל"ו מצד הגורמים הנוגעים בדבר - בעיקר ור"ה, מל"ג וות"ת - הוא חלקי בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמאל"ו מספק שירות ייחודי וחיוני לציבור המועמדים, ראוי שהפיקוח על פעילותו יהיה מקיף ומוסדר, בכלל זאת בנושא ביצוע הבחינות הפסיכומטריות לבעלי לקויי למידה ובעניין פעילותו בתחום מערכת מת"ל.

מעורבות של מל"ג, המשמשת כמאסדרת של מערכת ההשכלה הגבוהה, ושל ור"ה, המשמש כאספה הכללית של מאל"ו, מחייבת אותם להכיר את מכלול הקריטריונים שקבע מאל"ו לאישור בחינות פסיכומטריות מותאמות לנבחנים בעלי לקויות למידה. על מל"ג וור"ה לבחון בסיוע גורמים מקצועיים את אמות המידה ואת תהליכי האישור שנקבעו.

סיכום

שילובם של בעלי ליקויי למידה במוסדות להשכלה גבוהה באופן מיטבי חשוב ביותר למיצוי יכולותיהם, לרווחתם האישית ולתרומתם לחברה. לשם כך הם זקוקים להתאמות בתהליך קבלתם למוסדות ובמהלך לימודיהם וכן לסיוע בלימודים.

עוד בשנת 2008 חוקקה הכנסת את חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על-תיכוניים, התשס"ח-2008 (חוק הזכויות); ואולם במועד סיום הביקורת - כשלוש שנים לאחר המועד שנקבע בחוק להתקנת התקנות הראשונות שהיו אמורות לפרט את הזכויות והחובות של לקויי הלמידה על פי חוק זה - טרם הותקנו התקנות האמורות[65]. עקב כך זה כמה שנים לא מתממשת מטרת החוק ולא מתאפשרת ההסדרה שנועדה להבטיח את השירות והטיפול המרביים שלהם זכאים בעלי לקויות הלמידה בכלל המוסדות להשכלה גבוהה.

על שר החינוך להשלים בהקדם את התקנת התקנות, ובכלל זה התקנות בנושאים כגון סוגי התאמות למועמדים ללימודים ולתלמידים לקויי למידה, פעילות תומכת לתלמידים אלה, הקמת מרכז תמיכה בכל מוסד להשכלה גבוהה וקביעת נהלים ופרסומם על ידי כל מוסד.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את הפעילות שנעשתה עד כה במוסדות להשכלה גבוהה להקמת מרכזי תמיכה לסטודנטים לקויי למידה, על אף היעדר התקנות הרלוונטיות לפי חוק הזכויות; וכן את הפעולות שביצעו המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) כדי לקדם את התמיכה בלקויי למידה באמצעות מודל תקצוב אשר תמרץ את המוסדות לפעול בנושא. אולם עדיין יש לפעול לקידום תחומים נוספים רבים על מנת להביא לכך שמועמדים ללימודים וסטודנטים לקויי למידה יזכו להזדמנות שווה למימוש יכולותיהם במערכת ההשכלה הגבוהה.

דוח זה חושף פערים גדולים בין המוסדות בהיקף התמיכה הממוצע שהם נותנים לסטודנטים לקויי למידה, וכן פערים ב"סל" השירותים שהם מעמידים לרשות סטודנטים אלה. ראוי שכל מוסד יבחן אם התקציב שהקצה לנושא זה ממקורותיו ושירותי התמיכה שנתן לסטודנטים לקויי הלמידה די בהם למילוי צורכי סטודנטים אלה.

---

65 ב-14.10.12 החליטה הממשלה להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את טיוטת חוק הזכויות, שמטרתה להסדיר נושאים שבמחלוקת שיאפשרו קידום התקנת התקנות.

לחברי הסגל האקדמי והמינהלי במוסדות להשכלה גבוהה יש תפקיד חשוב ומרכזי בסיוע להשתלבותם של סטודנטים לקויי למידה, המשפיע באופן ישיר על סיכויי הצלחתם בלימודים. ברוב הגדול של המוסדות אין נהלים או תקנון המפרטים את חובות חברי הסגל המינהלי והאקדמי כלפי סטודנטים בעלי לקויות למידה. ראוי שכל המוסדות להשכלה גבוהה יפרסמו בהקדם נהלים כאמור, שיכללו בין היתר את הדרכים שבהן הם יכולים לסייע לסטודנטים אלה. כמו כן ממליץ משרד מבקר המדינה שהמוסדות יבחנו פעולות להטמעת דרכי הוראה אשר יהיה בהן כדי לסייע לסטודנטים בעלי לקויות למידה להתגבר על קשיים שהם מתמודדים עמם. מוצע גם כי נושא זה ישולב בטופסי המשוב שממלאים הסטודנטים.

על מל"ג וות"ת לבחון את הצרכים התקציביים של המוסדות להשכלה גבוהה בנושא הטיפול בלקויי הלמידה ולבדוק את האפשרויות לתת מענה לצרכים אלה. הדבר נדרש גם נוכח העיכובים המשמעותיים שחלו כאמור בהשלמת התקנות לחוק הזכויות, שמנעו עדכון של התקציב הייעודי לנושא, ונוכח הגידול המשמעותי שחל בשנים 2000-2012 הן במספר הסטודנטים לקויי הלמידה, הן במספר המוסדות המטפלים בנושא.

הליקויים המובאים בדוח בנוגע לטיפול ות"ת בפיתוח מערכת ממוחשבת לאבחון לקויות למידה (מת"ל) מחייבים הליך ממשי של הפקת לקחים. כמו כן על ות"ת לנקוט את הצעדים הדרושים כדי שמועמדים למוסדות להשכלה גבוהה וסטודנטים דוברי ערבית יוכלו לבצע אבחון בשפתם במערכת המת"ל.

המרכז הארצי לבחינות ולהערכה (מאל"ו) משמש כגוף היחיד המקיים את הבחינות הפסיכומטריות למועמדים, לרבות לקויי למידה, וכגוף האחראי לספק את מערכת מת"ל, לתמוך בה ולתחזקה. לפיכך תפקידו מרכזי ומשמעותי ובעל השפעה ישירה על נגישותם של המוסדות להשכלה גבוהה לבעלי לקויות למידה. על מל"ג, ות"ת וור"ה (ועד ראשי האוניברסיטאות) לגלות מעורבות בעבודת המרכז ולוודא כי הוא מבטיח באופן מיטבי נגישות זו.

מעורבותם של מל"ג, המשמשת כמאסדרת של מערכת ההשכלה הגבוהה, ושל ור"ה, המשמש כאספה הכללית של מאל"ו, מחייבת אותם להכיר באופן מעמיק את מכלול הקריטריונים שקבע מאל"ו לאישור בחינות פסיכומטריות מותאמות לנבחנים בעלי לקויות למידה. על מל"ג וור"ה לבחון בסיוע גורמים מקצועיים את אמות המידה ואת תהליכי האישור שנקבעו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי מליאת מל"ג ומליאת ור"ה יקיימו בהקדם דיון יסודי בנושא טיפול המוסדות להשכלה גבוהה במועמדים ללימודים וסטודנטים לקויי למידה, ויקיימו מעקב שוטף בנושא, לרבות בתחום הפעולות המתבצעות להסדרה של הנושא במסגרת חוק הזכויות. אם יימצא שצפויים עיכובים נוספים בהתקנת התקנות, ראוי שתיקבע מדיניות אחידה לגבי הטיפול של המוסדות להשכלה גבוהה בסטודנטים אלה.

אם כל הגורמים הנוגעים בדבר יתקנו את הליקויים המפורטים בדוח זה ויישמו את ההמלצות שבדוח, יהיה בכך משום צעד משמעותי למיצוי הפוטנציאל האינטלקטואלי של לקויי הלמידה. הדבר יסייע להם לרכוש השכלה גבוהה ולזכות בשוויון הזדמנויות בחיים, בחברה ובשוק העבודה תוך צמיחה אישית ומקצועית.