

## הקואליציה לחיזוק החינוך הציבורי

נייר עמדה

25.2.2018

### הצעת החוק הממשלתית לתיקון חוק חינוך מיוחד מעודדת הפרדת תלמידים עם מוגבלות ופוגעת בזכות לשוויון –

### מחטף ללא דיון ציבורי

הצעת חוק ממשלתית: תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד התשע"ח-2018 (להלן "הצעת החוק").

הצעת החוק גובשה ללא שיתוף ארגוני הזכויות, ללא היוועצות עם נציבות שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלות, עברה במהירות הבזק את ועדת השרים לחקיקה ואף עברה קריאה ראשונה ללא דיון ציבורי.

הקואליציה לחיזוק החינוך הציבורי קוראת לוועדת החינוך של הכנסת לעצור את המחטף, לקיים הליך היוועצות מסודר עם ארגוני הזכויות ונציבות שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלויות, ולתקן את ההצעה כך שבאמת תביא לרפורמה במערך החינוך המיוחד ובשילוב תלמידים עם מוגבלויות.

#### הצעת החוק - אימוץ סלקטיבי ומזיק של חלק קטן מהמלצות ועדת דורנר, פגיעה בזכות השילוב ופגיעה בשוויון

הצעת החוק מאמצת היבט אחד מדוח ועדת דורנר בנושא החינוך המיוחד, תוך הזנחת עיקרי המלצות הועדה על האופן בו צריכה לפעול בישראל מערכת החינוך לגבי תלמידים עם מוגבלויות.

בתמצית, ועדת דורנר שדנה לעומק במערך חינוך המיוחד בישראל בשנת 2007 המליצה על שילוב של תלמידים עם מוגבלויות בחינוך הרגיל כדרך המלך לקידום שוויון הזדמנויות.

הועדה המליצה על 2 צעדים מרכזיים: 1. ברירת המחדל היא שילוב כל תלמיד בחינוך הרגיל באמצעות סל שילוב, כאשר התקציב נקבע על פי לקות, תפקוד וצרכים, והולך אחרי הילד לכל מסגרת שיבחר. 2. העברת סמכות ההחלטה על סוג המסגרת של בה ילמד תלמיד הזכאי לשירותי חינוך מיוחד להורים. כיום להורים זכות טיעון בפני ועדות מ' החינוך וההחלטה מתקבלת על ידי ועדות ההשמה והערר.

במצב הנוכחי, מסגרות נפרדות של חינוך מיוחד- בתי ספר וכיתות - מתוקצבות בסכום כפול לפחות מתקציב הניתן לתלמיד המשולב בחינוך הרגיל. הדבר יוצר "העדפה" למסגרות נפרדות וכתוצאה מכך היכולת לשלב תלמידים בחינוך הרגיל מוגבלת.

הצעת החוק המונחת על שולחן ועדת החינוך מאמצת את ההיבט של בחירת הורים ושינוי פעילות ועדות משרד החינוך. אך היא אינה כוללת אמצעים למתן עדיפות לשילוב ילדים עם מוגבלויות בחינוך הרגיל, מקבעת את מבנה התקצוב הנוכחי הנותן עדיפות בפועל למסגרות נפרדות ובכך מאיינת את אפשרות השילוב.

הצעת החוק מתהדרת בקידום רפורמת דורנר, אך בעצם מאמצת מדו"ח המלצות ועדת דורנר רק את העיקרון של בחירת הורים במסגרת החינוכית בה ילמד ילדם.

על פי סעיף 7 להצעת החוק קביעת הועדה לגבי רמת התפקוד והזכאות של התלמיד תתחשב בהיקף התקציב. המשמעות היא שההצעה אינה כוללת הגדלת תקציבי השילוב, ומתירה על כנה את נוסחת התיקצוב הנוכחי לפיה תלמיד המשובץ למסגרות חינוך מיוחד (כיתת חינוך מיוחד או בית ספר לחינוך מיוחד) נהנה מתקציב הגדול פי 2 לפחות מתלמיד משולב. **הברירה בין שילוב דל תקציב לבין הפניה למסגרת חינוך מיוחד עם תקציב מוגדל, מרוקנת מתכן את רעיון הבחירה.**

יתרה מזאת, **ההצעה מאפשרת בחירה בפועל רק להורים בעלי אמצעים, היכולים להשקיע כסף פרטי בטיפולים פרטיים, כלומר בתיגבור סל השילוב הבית ספרי שאינו מספיק עבור מרבית התלמידים המשולבים כבר כיום.**

לא ניתן לקדם שילוב תלמידים עם מוגבלויות ללא שינוי מבנה התקצוב והגדלת תקציב השילוב

**ועדת דורנר, לצד מומחי חינוך וארגוני החברה האזרחית העוסקים בתחום, מנסים לקדם שנים רפורמה שתעדיף ותתמרץ שילוב תלמידים בחינוך הרגיל באמצעות הגדלת סל השילוב. לא ניתן לערוך רפורמה כזו ללא תוספת תקציב לשילוב וללא שינוי מבנה התקצוב בחוק החינוך המיוחד.**

הצעת החוק אינה משנה את מבנה תקציב שירותי החינוך המיוחד ואינה מגדילה את סל השילוב. יתרה מכך, סעיף 6(ג) להצעת החוק קובע כי "רמת התפקוד וסוג המסגרת ישפיעו על סל השירותים שיינתן לתלמיד בהתאם למאפייני המסגרת החינוכית".

**המשמעות היא כי כפי שקורה כיום, התקציב הולך אחרי המסגרת ולא אחרי התלמיד. תלמידים הלומדים במסגרות נפרדות, בתי ספר לחינוך מיוחד וכיתות חינוך מיוחד- ייהנו מתקציב גדול יותר.**

לא זו בלבד שהצעת החוק לא מגדילה את תקציבי השילוב כמתבקש מהמלצות ועדת דורנר, אלא שהתקציב היחיד בהצעה מיועד לשינוי במנגנון הועדות.

ביטול ועדות השילוב, ההשמה והערר לטובת "ועדת זכאות"

החוק קובע מנגנון חדש לקביעת הזכאות לשירותי חינוך מיוחד: כינון ועדות זכאות שיחליפו את ועדות השילוב, ההשמה והערר הפועלות כיום. על פי ההצעה, ועדות הזכאות יתנהלו ברשות המקומית, בראשן יעמוד נציג מקצועי של משרד החינוך. ועדת הזכאות תקבע את אפיון הלקות ורמת התפקוד, וההורים יוכלו לבחור את סוג המסגרת. במקרה של חשש ל"מסוכנות" של התלמיד כלפי עצמו או סביבתו תפקיע הועדה את זכות הבחירה מההורים ותקבע את סוג המסגרת בעצמה.

כיום התחנה הראשונה בקביעת זכאות לשירותי חינוך מיוחד היא ועדת השילוב הבית ספרית. בועדה זו יושבת נציגות בית הספר המכירה את התלמיד ומלווה אותו. רק לאחר שנבנתה לתלמיד תכנית שילוב ולא השיגה את מטרתה, מופנה התלמיד לועדת השמה עירונית. על החלטת ועדת ההשמה רשאים ההורים לפנות לועדת ערר בהרכב שונה. בכל ההליך להורים זכות טיעון וייצוג.

ביטול ועדות השילוב הבית ספריות מביא לכך שהדיון במצבו של התלמיד וקביעת זכאותו ייעשה במנותק מהאנשים המכירים אותו ואף ללא קריטריונים המנחים את ועדת הזכאות. כמו כן המנגנון החדש מבטל בפועל את ניסיון השילוב כשלב ראשון לפני העברת תלמיד למסגרת נפרדת של חינוך מיוחד.

**השילוב של העדר קריטריונים ברורים, חוסר הכרות עם התלמיד וההנחיה התקציבית עלול להביא לשלילת זכאות מתלמידים הזקוקים לכך, וכן מחזק את ההטיה הקיימת כיום לטובת ניתוב תלמידים למסגרות נפרדות על חשבון שילובם בחינוך הרגיל.**

## הצעת החוק סובלת מעמימות לגבי מודל התקצוב, היקף השילוב ושליטת זכות הבחירה מההורים

הצעת החוק מנחה את ועדות הזכאות להתחשב בתקציב כחלק משיקולי הועדה מבלי להתייחס להיקף התקציב בכל מסגרת או לאפשרות להגדיל את סל השילוב.

ההצעה מנוסחת בעמימות לגבי המקרים בהם נשללת בחירת ההורים בשל "מסוכנות" התלמיד לעצמו או סביבתו. אין קריטריונים ברורים לקביעת מסוכנות ויש חשש שהסעיף יופעל כסעיף סל, במיוחד כלפי הורים מאוכלוסייה מוחלשת שיתקשו להתמודד עם הועדה.

**כיום קיימת להורים זכות ערר על החלטות ועדות השילוב וההשמה. הצעת החוק עמומה בעניין זה ולא ברור שהורים שבחירתם נשללה יוכלו לערער על כך מבלי לפנות לבית משפט, מהלך יקר ומסורבל.**

## הצעת החוק מקודמת במהירות, ללא קיום היוועצות עם ארגוני זכויות אנשים עם מוגבלויות

הצעת החוק הממשלתית נוסחה וגובשה ללא היוועצות בנציבות שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלויות, בארגוני הזכויות המייצגים תלמידים עם מוגבלויות וחרף התנגדותם הנחרצת של ארגונים אלה כמו גם מעל 60 אקדמאים שהגישו למשרד החינוך את התנגדותם להצעה.

**קידום הצעת החוק הפוגעת פגיעה מהותית בזכות השוויון של תלמידים עם מוגבלויות ובכך מנוגדת לרוח המלצות ועדת דורנר ואף לאמנות הבינלאומיות בנושא זה הוא מהלך פזיז שבמקום לשפר את מצבם של התלמידים קובר את ההזדמנות לרפורמה האמיתית הנדרשת בדחיפות בחינוך המיוחד בישראל.**

## **בקואליציה לחיזוק החינוך הציבורי חברים הארגונים:**

**מרכז אדוה, ה.ל.ה למען החינוך, האגודה לזכויות האזרח, אגודת יהודי אתיופיה והקליניקה למשפט ומדיניות חינוך בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה.**

## לפרטים נוספים:

מירה אסאו אופנהיים, דוברת מרכז אדוה 03-5608871, [mira@adva.org](mailto:mira@adva.org)

עו"ד נוגה דגן-בוזגלו, מרכז אדוה והל"ה למען החינוך 054-6597456, [noga@adva.org](mailto:noga@adva.org)