

פעולות ביקורת

במדגם ארצי של 20 חטיבות ביניים, ובאמצעות שאלונים שנשלחו בידי יחידות המשרד לכל חטיבות הביניים, נבדקה הפעלת האינטגרציה בחטיבות הביניים במגזר היהודי הממלכתי והממלכתי-הדתני. נבדקו נושאים האלה: הקצאת משאבים, בעיקר לסיוע לתלמידים חלשים; ההתמודדות הפדגוגית עם כיתות הטרוגניות; הפעלה של הסללה ומערך הקבצות; הצבת בוגרי חטיבות ביניים בחטיבה העליונה; ומידת ההקפדה על רובעי חינוך הטרוגניים.

מנתונים כלל ארציים נבדק מבנה מערכת החינוך המיוחד ואופן ההקצאה של שעות ההוראה שלו. במדגם ארצי של 10 רשויות מקומיות נבדק הליך השמתם של ילדים במעבר מהחינוך הרגיל למסגרות של חינוך מיוחד, בייחוד לאלה שבבתי הספר הרגילים.

באיגוד הכדורסל נבדקו סדרי רכישתם של משרדים חדשים. בעיקר נבדקו הליך קבלת החלטות על הרכישה, חוזה הרכישה, ההתקשרות עם אדריכל, תיאום הבנייה והפיקוח עליה, ותקציב הרכישה.

באגף לשירותי חינוך לרווחה, במשרדים המחוזיים בצפון ובדרום וב-13 רשויות מקומיות נבדקו: הפעלת תכניות רווחה חינוכית ושיקום שכונות, הכללת יישובים בשירותי חינוך ורווחה ופעולותיה של המחלקה לטיפול על יסודי. בכל יישוב נבדק אופן בחירת תכניות הרווחה בידי צוותים מקומיים והערכתן. ברמה הארצית נבדקו אופן תקצוב שירותי הרווחה ופעולות האגף להערכת תוצאותיהן של תכניות הרווחה החינוכית.

ארגון הלימודים בחטיבות הביניים

ריכוז ממצאים

חטיבות ביניים הטרוגניות הן הביטוי העיקרי של הרפורמה במערכת החינוך שהכנסת החליטה עליה בשנת 1968.

ממצאי מחקר תומכים ברובם בהנחת היסוד של מדיניות האינטגרציה; הם מצביעים על כך שהלימודים במסגרות הטרוגניות מקדמים את התלמידים החלשים ואינם מזיקים (או כמעט ואינם מזיקים) לתלמידים החזקים.

במהלך השנים הלכו והצטמצמו המשאבים המיוחדים שהקצה משרד החינוך והתרבות (להלן - המשרד) לחטיבות הביניים. כתוצאה מכך, בפועל, צומצמו במידה רבה השעות שנועדו למתן סיוע לתלמידים החלשים כדי שיוכלו להשתלב בכיתה אחת עם התלמידים החזקים.

על אף הביקורת של ועדה ציבורית מלפני 14 שנה על כך שלא ניתנה תשומת לב מספקת לאתגר הפדגוגי-דידקטי שבהוראה בכיתה הטרוגנית, רק בשנים האחרונות נעשה מאמץ של ממש להחדיר שיטות הוראה מותאמות הן במוסדות להכשרת מורים והן באמצעות תכניות התערבות. היום, השימוש בשיטות הוראה מותאמות לכיתה הטרוגנית הוא עדיין מצומצם.

בניגוד להוראות המשרד, בכ-7% מחטיבות הביניים בחינוך הממלכתי ובכ-26% בחינוך הממלכתי-דתי יש הסללה, דהיינו - כיתות אם מקבילות שרמת הלימודים בהן שונה.

המשרד מאפשר לחטיבות הביניים לקיים מערך הקבצות, כלומר לימודים בקבוצות הומוגניות (חזקים לחוד וחלשים לחוד) במקצועות מסוימים. לפי הוראות המשרד על בית הספר ליצור את התנאים שיאפשרו עליית תלמידים מרמה לרמה. נמצא ששיעור הניידות בין רמות הקבצה נמוך מאוד.

ממצאי מחקר עולה, שדרך הפעלת ההקבצות אינה תורמת לשיפור הישגיהם של התלמידים החלשים, זאת ביחוד לנוכח העדר סיוע מיוחד לתלמידי ההקבצות הנמוכות.

ההצבה למסלולים בחטיבה העליונה תואמת במידה רבה את רמת ההקבצה בחטיבת הביניים, כך שתלמידים מהקבצה ג', ובמקומות אחדים אף תלמידים מהקבצה ב', אינם מתקבלים למסלולים שמובילים לתעודת בגרות.

על אף התחזיות השונות, טרם הושלם ביצוע הרפורמה. היום, 24 שנה לאחר החלטת הכנסת על הרפורמה, היא מבוצעת בכ-80% מהרשויות המקומיות, ולומדים במסגרתה כ-60% בלבד מהתלמידים בכיתות ז' - ט'.

ארבע רשויות חינוך - אשדוד, הרצליה, חיפה ותל אביב - קבעו רובעי חינוך בזרם הממלכתי, שלא על פי כללי האינטגרציה.

המשרד מאפשר לקיים מסגרות לימוד על-אזוריות המקנות הזדמנות למקצת התלמידים ללמוד מחוץ לרובעי החינוך שלהם, וזאת בניגוד להוראותיו הוא, המחייבות לרשום תלמידים אך ורק לבתי ספר השייכים לרובעי החינוך שבו הם גרים (חוץ ממקרים מיוחדים). הקבלה למסגרות אלה היא במקרים רבים ברונית ולומדים בהן תלמידים בעלי הישגים גבוהים.

המשרד לא בחן מחדש את נושא האינטגרציה וכללי הפעלתה, שנקבעו עם החלת הרפורמה, לאור ממצאי מחקרים ולאור הקיצוץ במשאבים להפעלתה במהלך השנים.



חטיבות הביניים הן הביטוי העיקרי של הרפורמה במערכת החינוך שעליה החליטה הכנסת בשנת 1968 באמצעה את המלצות הוועדה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל (להלן - הוועדה הפרלמנטרית). יעדיה העיקריים של הרפורמה הם שלושה: האחד - העלאת רמת ההוראה ורמת ההישגים בכל שלבי החינוך; השני - צמצום הפער ברמת ההשכלה של התלמידים ובסיכוייהם להשתלב בחברה ובמשק מתקדמים; והשלישי - הפגשת תלמידים מכל השכבות, בניהם של הורים מכל ארצות המוצא, במסגרות לימודיות אזוריות משותפות. היעד השלישי קשור קשר אמיץ ליעד השני.

חטיבת הביניים האינטגרטיבית נתפסה ככלי מתאים להשגת יעדי רפורמה אלה. על פי תפיסה זו של הוועדה הפרלמנטרית, "תצמח תועלת רבה לילדים האיטיים אם ילמדו בכיתה אחת הטרוגנית עם ילדים המתקדמים בקלות בלימודיהם. הם - האיטיים - יידבקו מן האווירה הלימודית השוררת בכיתה האם המשותפת לכולם - כמובן, בתנאי היסוד, כי תוקדש להם תשומת לב חינוכית רבה ומתמדת אשר תסייע להם להתקדם ולהשתלב באווירה הלימודית".

בכינון חטיבות ביניים הטרואגניות ביקשה הוועדה הפרלמנטרית לדחות את ההפרדה ללימודים מסלוליים עד לכיתה י'. הוועדה קבעה שכל מסיימי חטיבות הביניים (חוץ ממקרים יוצאים מן הכלל), יוכלו להמשיך באחד המסלולים של החינוך העל-יסודי - עיוני, מקצועי, חקלאי או אחר - בהתאם לנטיותיהם וכשרם.

להלן עיקר השינויים המערכתיים של הרפורמה:

- (א) כינון בתי ספר יסודיים שש שנתיים (כיתות א' - ו'), חטיבות ביניים תלת שנתיות (כיתות ז' - ט') וחטיבות עליונות תלת שנתיות (כיתות י' - י"ב).
- (ב) העברת כל מסיימי בית הספר היסודי לחטיבת הביניים.
- (ג) קביעת רובעי חינוך שיכללו בתוכם אזורי רישום, השונים בהרכבם העדתי והחברתי.
- (ד) מתן עדיפות להצמדת חטיבת הביניים לחטיבה עליונה מקיפה הכוללת לימודים עיוניים ומקצועיים.

הרפורמה יושמה בהדרגה וכיום היא מבוצעת בבתי הספר בכ-80% מהרשויות המקומיות, ולומדים במסגרתה כ-60% מתלמידי כיתות ז', ח' ו-ט'.

הוועדה הפרלמנטרית הכירה בכך שלהשגת יעדי הרפורמה אין די בריכוז תלמידים חלשים וחזקים באותו בית ספר. בהמלצות הוועדה הפרלמנטרית נקבעו כמה עקרונות שנועדו לגרום להישגים מרביים במסגרת הרפורמה. על בסיס עקרונות אלו, קבע משרד החינוך והתרבות (המשרד), בשנת 1969 (מהדורה ב' בשנת 1971) עקרונות, קווים מנחים והוראות ביצוע לארגון הלימודים בתוך חטיבות הביניים (להלן - הקווים המנחים), ואלה עיקריהם:

(ב) קיום מערך מדורג של לימודים (הקבצות) במקצועות אחדים - ובעיקר במתמטיקה, בעברית ובשפה זרה.

(ג) שינויים וחידושים בתכניות הלימודים ובדרכי ההוראה.

(ד) הרחבת הכשרתו של המורה ושיפור רמתו, בין היתר, כדי להקנות לו כלי עזר להתמודדות עם ההוראה בכיתות לימוד הטרואגניות.

(ה) העמקת הטיפול השיטתי בתלמידים טעוני טיפוח: (1) טיפוח כשרים קוגניטיביים והקניית דרכי למידה לשם הגברת הניידות בתוך מסגרת ההקבצה. (2) ביסוס שוטף של הידע הנדרש בכיתה. (3) שיקום ליקויים קיימים.

(ו) ארגון פעולות של חינוך חברתי אשר יסייעו להגשמת רעיון האינטגרציה.

במהלך השנים נעשו בדיקות ומחקרים רבים, שנועדו לבדוק את ביצוע הרפורמה ולהעריך באיזו מידה הצליחה מערכת החינוך להשיג את יעדי הרפורמה. בסוף שנות השבעים הזמין המשרד מחקר מקיף בנושא, "הליך ותוצאה במעשה החינוך: להערכת תרומתה של חטיבת הביניים למערכת החינוך". ממצאי המחקר הצביעו על הבדלים מועטים בלבד בתוצאות החינוכיות בין תלמידי חטיבות הביניים לבין תלמידי בתי הספר היסודיים השמונה שנתיים. עם הסיבות לממצאים אלו נמנו: השימוש הרחב במנגנוני הפרדה שונים בין תלמידים חזקים וחלשים, העדר השקעה חינוכית מספקת בטיפול בתלמידים החלשים, ואי התאמת דרכי ההוראה לכיתות הטרואגניות.

בעקבות ממצאים אלו, מינה שר החינוך והתרבות בשנת 1979, ועדה לבדיקת העבודה החינוכית שנעשתה במערכת מאז ההחלטה על ביצוע הרפורמה, שתמליץ "על שיפורים, תיקונים ושינויים, אם יידרשו" (להלן - הוועדה הציבורית). לאחרונה דנה המזכירות הפדגוגית שבמשרד בנושא "ניהול כיתה הטרואגנית בחטיבות הביניים: בעיות ומשמעויות" ובנושא "אינטגרציה בחינוך: מדיניות ויישומה".

אחת הסוגיות המרכזיות במחקר על האינטגרציה היא מהי השפעתו הממשית של הלימוד בכיתות הטרוגניות על ההישגים הלימודיים של קבוצות תלמידים שונות. כאמור, הוגי האינטגרציה בחטיבות הביניים הניחו, ששילוב תלמידים חלשים בכיתה אחת עם תלמידים חזקים ישפיע לטובה על הישגיהם של החלשים. ההשערות התיאורטיות בבסיסו של עיקרון זה הן, שהרכב הקבוצה הלומדת משפיע על איכות האינטראקציה הלימודית - כלומר על איכות ההוראה ופעולת הגומלין הלימודית בין התלמידים, על הקצאתם של משאבי החינוך, ועל הנורמות המקובלות בקרב התלמידים, לגבי המאמץ שראוי להשקיע בלימודים ומידת החשיבות שמייחסים ללימודים.

שילוב תלמידים חלשים וחזקים באותן כיתות משמעו העשרה יחסית של הרכב הקבוצה הלומדת כלפי התלמידים החלשים ודלדולו היחסי כלפי התלמידים החזקים. מכאן שבכיתות הטרוגניות צפויה עלייה בהישגים של החלשים וירידה בהישגים של החזקים. מחקרים שנעשו הן בארץ והן בחו"ל מאששים את ההשערה באשר לתלמידים החלשים. אולם נמצא, שהאינטגרציה אינה משפיעה כלל או משפיעה לרעה רק מעט, על הישגי התלמידים החזקים. דר ורש (1988) מסבירים ממצאים אלו בכך, שהתלמידים החזקים מושפעים מהרכב הקבוצה הלומדת פחות מהתלמידים החלשים. עוד מצאו דר ורש שהתועלת שצמחה לתלמידים החלשים במסגרות ההטרוגניות היתה גדולה יותר מההפסד שנגרם לחזקים.

בחדשים פברואר - יולי 1992 בדק משרד מבקר המדינה את הפעלת האינטגרציה בחטיבות ביניים במגזר היהודי הממלכתי והממלכתי-דתי. נבדקו התחומים האלה: הקצאת משאבים לחטיבות ביניים ובעיקר לסיוע לתלמידים חלשים; ההתמודדות הפדגוגית עם כיתות הטרוגניות; קיום מנגנוני הפרדה בין תלמידים חזקים וחלשים, דהיינו - הסללות, כיתות אם ייחודיות וכד' (ראה להלן); הפעלת מערך הקבוצות; הצבת בוגרי חטיבות הביניים למסלולים בחטיבה העליונה; קצב ביצוע הרפורמה; ומידת ההקפדה על רובעי רישום הטרוגניים. ביקורת קודמת בנושא, ראה בדוח שנתי 25 (עמ' 314 - 323).

הבדיקה נעשתה ביחידות מטה שונות של המשרד ובמדגם ארצי של 20 חטיבות ביניים, מהן 15 בזרם הממלכתי ו-5 בזרם הממלכתי-דתי. המדגם נבחר באופן אקראי תוך כדי ייצוג כל המחוזות במשרד, למעט המחוז ההתיישבותי. כמו כן, מיוצגות בו חטיבות בהן פועלות תכניות התערבות כוללניות (ראה להלן) לפי שיעורן באוכלוסיית חטיבות הביניים. בכל חטיבת ביניים שבמדגם נאספו נתונים רלוואנטיים ורואיינו המנהל, יועץ חינוכי ורכזי מקצוע (שלושה לכל היותר). עוד נתונים רוכזו מתוך שאלונים, שנשלחו במהלך שלוש השנים האחרונות לכל חטיבות הביניים בידי גף חטיבות הביניים ומינהל החינוך הדתי שבמשרד. בזרם הממלכתי התקבלו נתונים מ-118 מבין 140 חטיבות הביניים (84%) ובזרם הממלכתי-דתי התקבלו נתונים מ-42 מבין 53 חטיבות ביניים (79%) (לא כולל המחוז ההתיישבותי). בדיקות השלמה נעשו בכמה מוסדות להכשרת מורים.

משאבים להפעלת האינטגרציה

בשנת 1971, בעת כתיבת הקווים המנחים לביצוע הרפורמה, דאג המשרד להקצאת משאבים מיוחדים לחטיבות הביניים, כדי לסייע למורה להתמודד עם האוכלוסייה ההטרוגנית: (1) לטיפול בתלמידים טעוני טיפוח; (2) להפעלת מערך ההקבוצות.

1. **משאבים לטיפול בתלמידים טעוני טיפוח:** כאמור, ראתה הוועדה הפרלמנטרית בלימודים בכיתה הטרוגנית, אפשרות לקדם את התלמידים החלשים, בתנאי שתוקדש להם תשומת לב חינוכית רבה ומתמדת אשר תסייע להם להתקדם ולהשתלב באווירה הלימודית. הקווים המנחים לביצוע הרפורמה אכן התחשבו בצורך לתת תשומת לב מיוחדת לתלמידים החלשים כאשר קבעו כי "התלמיד הטעון טיפוח, הלומד בחטיבת הביניים, זקוק לביסוס של הידע, המוגש בכיתה האם ההטרוגנית וביחידת ההקבוצה, כדי למנוע תהליך של פיגור מצטבר".

ואכן, בארגון הלימודים לפי הקווים המנחים, הוקצו משאבים רבים לטיפול בתלמידים טעוני טיפוח. הסיוע לאלה ניתן בעיקר ב"חלק ב' של יום הלימודים" שהתקיים בשעות אחר הצהריים, ארבעה

ימים בשבוע. הסיוע כלל הכנת שיעורים מודרכת, לימודי עזר וחונכות (למניעת ירידה לרמת הקבצה נמוכה ולקידום תלמידים לרמת הקבצה גבוהה יותר). נוסף על הפעולות לטעוני הטיפוח, יועד חלק ב' של יום הלימודים גם לפעולות חברתיות לכלל אוכלוסיית התלמידים. לצורך הפעלת חלק ב' של יום הלימודים הוקצה לחטיבות הביניים תקן פעולות מיוחד על פי מספר הכיתות המקבילות בחטיבה ושיעור התלמידים טעוני הטיפוח. לדוגמה: חטיבת ביניים של 21 כיתות, ששיעור התלמידים טעוני הטיפוח שבה נע בין 40% ל-60%, קיבלה תקן פעולות של 70 שעות שבועיות (כ-3.3 שעות שבועיות לכיתה) מהן 56 שעות שבועיות לפעולות טיפוח.

2. **תקן שעות להפעלת מערך הקבצות:** לפי הקווים המנחים, נוסף על השעות להפעלת חלק ב' של יום הלימודים, ובנפרד מהן, הוקצה "תקן הקבצה" להפעלת ההקבצות במקצועות כפי שיפורט להלן. תקן ההקבצה ניתן לצורך חלוקת הכיתה לשלוש רמות במתמטיקה, בעברית ובשפה זרה. בית ספר שהיו בו 21 כיתות (7 כיתות מקבילות בכל שכבה), קיבל תוספת של 12 שעות שבועיות לכל אחד משלושת המקצועות האמורים, לכל שכבת כיתה - בממוצע 5.1 שעות שבועיות לכיתה.

במהלך השנים, פחתו המשאבים המיוחדים. כבר בשנת 1979 ציינה הוועדה הציבורית, שחלק ב' של יום הלימודים כמעט ולא הוגשם הלכה למעשה. הוועדה ייחסה את הדבר לקיצוצים במערכת השעות, לבעיות הסעה וארוחות צהריים, ולתפיסה לא מוצלחת של שילוב פעולות לטעוני טיפוח עם פעולות חברתיות.

נוסף על כך חל קיצוץ גם בתקן השעות הבסיסי: בשנת הלימודים התשנ"ב היה מספר שעות התקן הבסיסי לכיתה בחטיבת הביניים כ-35 שעות שבועיות, לעומת כ-45 שעות שבועיות (לא כולל 3 שעות חינוך ו-2 שעות ניהול) בשנת הלימודים התשל"ט, דהיינו - שעות התקן קוצצו בכ-22%. יש להדגיש שהקיצוץ בשעות בחטיבות הביניים היה גדול מהקיצוץ בחטיבות העליונות (כ-7% בנתיב העיוני וכ-12% בנתיב הטכנולוגי), ומהקיצוץ בבתי הספר היסודיים (בין 13% ל-17%).

בשל הקיצוצים האמורים, כבר אין בתקן השעות הבסיסי המוקצה לחטיבות הביניים, שעות המיועדות לסיוע מיוחד לכיתה ההטרוגנית. הצעת האגף לתכניות לימודים למערכת השעות בחטיבת ביניים ממלכתית מסתכמת ב-34 שעות שבועיות ללימודי חובה. מובן מאליה שתקן שעות של 35 שעות שבועיות לכיתה אינו מאפשר הפעלה של מערך הקבצות, מערך סיוע לטעוני טיפוח או פעולות חברתיות; כמעט כל תקן השעות מיועד ללימודי חובה ואין הוא מספיק אף ללימודי בחירה, כגון לימודי מחשב, צרפתית, יידיש, נושא מרכזי וחקלאות. עם זאת יצוין, שכל פעולה בחטיבת הביניים שאינה כלולה בלימודי החובה, זקוקה להקצאה מ"השעות האחרות" (שעות ייחודיות שונות שמוקצות לפי אמות מידה שונות רק לבתי ספר מסוימים) או למימון ממקורות אחרים (רשות מקומית, רשת חינוך, הורים וכד').

לדוגמה, מרבית חטיבות הביניים מקבלות, כחלק מהשעות האחרות, שעות מסל הטיפוח, בגין התלמידים שהוגדרו לפי כללי המשרד כטעוני טיפוח. חטיבות הביניים שבמדגם הביקורת קיבלו מסל הטיפוח מ-2.1 שעות שבועיות ועד 5.8 שעות שבועיות לכיתה, ובממוצע - 4.0 שעות שבועיות לכיתה. אין בשעות סל הטיפוח, או ב"שעות האחרות" בכלל כדי לפצות על הקיצוצים האמורים בשעות הסיוע לטעוני טיפוח בחלק ב' של יום הלימודים ובתקן להפעלת מערך ההקבצות.

לכאורה, שעות סל הטיפוח מיועדות לסייע לאותם התלמידים שהוגדרו כטעוני טיפוח. אולם למעשה, שעות סל הטיפוח משמשות את המנהלים כתוספת כללית לשעות התקן, ובייחוד להפעלת מערך ההקבצות. רק במהלך שנת הלימודים התשנ"ב גובשו כללים לשימוש בשעות אלה. כללים אלה אוסרים על השימוש בשעות סל הטיפוח להפעלת הקבצות, וקובעים שהשעות ישמשו רק תלמידים טעוני טיפוח ובעלי הישגים נמוכים ביותר.

נוסף על הקצאת שעות סל הטיפוח, מפעיל המשרד עוד שתי תכניות ארציות שמיועדות לסייע בקידום תלמידים חלשים בחטיבות הביניים:

(א) המחלקה לטיפוח באגף לשירותי חינוך לרווחה שבמשרד מפעילה תכנית ושמה "מ.ח.ר. לאוניברסיטה - כיתות הכנה לבית הספר העל-יסודי", המיועדת לתלמידי כיתות ו' - ט', שהם בעלי יכולת והישגים נמוכים ואשר באים מאוכלוסיות בלתי מבוססות. התלמידים שבתכנית לומדים פעמיים בשבוע בשעות אחר הצהריים, בבית הספר העל-יסודי הקולט - אנגלית, מתמטיקה, הבעה והעשרה כללית. בשנת הלימודים התשנ"ב השתתפו בתכנית 2,567 תלמידים ב-21 יישובים.

(ב) גף חטיבות ביניים מפעיל תכנית לאיתור תלמידים המתקשים בהבנת הנקרא, ולטיפול בבעיה זו, שהיא מכשול מרכזי בקידום של תלמידים חלשים. בשנת הלימודים התשנ"ג מופעלת התכנית ב-81 חטיבות ביניים (לא כולל חינוך התיישבותי).

ממצאי הביקורת עולה, שברוב חטיבות הביניים שבמדגם ניתן סיוע מצומצם למדי לתלמידים החלשים. ב-15 מבין 20 חטיבות אמנם ניתן סיוע במקצועות ההקבצה, אבל לדברי המנהלים ורכזי המקצוע סיוע זה, בדרך כלל, אינו מספק את הצרכים לא בהיקף השעות ולא במספר התלמידים שנהנים ממנו. רק בשלוש חטיבות שבמדגם, מוסיפים שעות תגבור להקבצות הנמוכות. אין מערך של סיוע במקצועות הנלמדים במשותף (שאין בהם הקבצות), אף לא באחת מחטיבות המדגם. העדר הסיוע במקצועות הנלמדים במשותף הוא בעייתי, בייחוד כשאין שימוש בשיטות מותאמות. לעתים קרובות דווקא במקצועות אלו זקוקים התלמידים החלשים לעזרה, כדי שיוכלו להתקדם בקצב הדרוש.

עוד עולה ממצאי הביקורת, שבשמונה מבין 20 חטיבות המדגם, מופעלות תכניות העשרה גם לתלמידים החזקים - בחמש חטיבות ניתן תגבור מיוחד במתמטיקה ובשלוש חטיבות הוקמו מסגרות האצה לתלמידים מצוינים. מתן העשרה לתלמידים חזקים עולה בקנה אחד עם רוח הדברים שנאמרו בקווים המנחים; אלה קבעו ש"תשומת לב בית הספר תהיה מופנית הן לקידום התלמידים הטעונים טיפוח והן לקידום התלמידים המוכשרים".

עקב הקיצוצים במשאבים לחטיבות הביניים לא ניתן סיוע הולם לתלמידים החלשים, סיוע שהוא תנאי יסוד שהציבה הוועדה הפרלמנטרית להצלחת האינטגרציה. יתר על כן, משאבי סל הטיפוח שמיועדים למתן סיוע לתלמידים החלשים, שימשו עד עכשיו להפעלת מערך הקבצות שבמתכונתו הנוכחית אינו מקדם בהכרח את התלמידים החלשים (ראה להלן). על אף הקיצוצים במשאבים והאילוצים הנובעים מכך, לא בחן המשרד אם הדרכים שהציע עדיין עולות בקנה אחד עם התנאים שנוצרו.

התמודדות פדגוגית בכיתות הטרוגניות

ככיתת האם ההטרוגנית יש פערים גדולים ברמת הלימודים של התלמידים. לדברי המדען הראשי של המשרד, מגיעים הפערים במקרים קיצוניים לשווה ערך של ארבע שנות התפתחות קוגניטיבית. קיטוב לימודי גדול בתוך הכיתה ההטרוגנית מקשה על עבודת המורה, שאמור לקדם את כל התלמידים, חלשים וחזקים כאחד.

בשנת 1979 קבעה הוועדה הציבורית, שבעשור הראשון לביצוע הרפורמה לא ניתנה תשומת לב מספקת לאתגר הפדגוגי-דידקטי שבהוראה בכיתה הטרוגנית. עקב כך המליצה הוועדה, שהמשרד "יעניק להבא עדיפות ראשונה להכנת תכניות לימודים ודרכי הוראה בכיתה הטרוגנית. על המשרד גם לחפש פתרונות מסוגים שונים - דידיקטיים, חינוכיים וארגוניים - לקשיים לימודיים וחברתיים-חינוכיים המתעוררים במציאות של כיתות הטרוגניות מקוטבות".

בפברואר 1988 קבעה ועדת הקבע של המזכירות הפדגוגית, ש"דרכי ההוראה הקיימות והמקובלות אינן מתאימות לכיתה הטרוגנית אינטגרטיבית" ולכן יש להכין תשתית של דרכי הוראה חלופיות שיהיה בה מגוון אפשרויות לבחירה.

קביעה זו של המזכירות הפדגוגית מבוטאת גם בנייר עמדה בנושא האינטגרציה בחינוך שהוגש למזכירות הפדגוגית בספטמבר 1991: "ככיתה הטרוגנית, שבה שונות הידע ויכולת הלמידה של

התלמידים גדולה מעצם הגדרתה של כיתה כזו, מתקשה המורה להגיע לכל התלמידים, או אפילו לחלק גדול מהם, בשיטות ההוראה הקונבנציונאליות. בגישה הפרונטלית המקובלת, בה עובד המורה עם הכיתה השלמה, תפקידם רק לחלק מן התלמידים התאמה של החומר, הקצב והרמה. לפיכך חייב המורה לאמץ לעצמו שיטות הוראה חלופיות, אשר יסייעו לו לקדם את כל התלמידים מבחינה לימודית ועם זאת לשמור על מסגרת חברתית סבירה ואווירה נוחה ללמידה" (כפיר ואח', 1991).

פעולות לקידום ההתמודדות הפדגוגית בכיתות הטרוגניות

1. **המכון לקידום האינטגרציה**: לאחר פרסום דוח הוועדה הציבורית ב-1979, הוקם המכון לקידום האינטגרציה החברתית באוניברסיטת בר אילן (להלן - המכון). שמטרתו לסייע למערכת החינוך להתמודד עם צרכיה המיוחדים של האינטגרציה בתחומי הלימוד, החברה וארגון הלימודים.

המשרד משתתף במימון פעולות המכון בהוצאה של כ-700,000 ש"ח לשנה (לא כולל ימי הדרכה ושעות הוראה).

עד סוף שנות השמונים התמקד המכון בריכוז מידע, מחקר והערכה, ובפיתוח תכניות לשימוש בבתי ספר ובכיתות הטרוגניות. כמו כן, הציע המכון השתלמויות למורים בשיפור ההוראה בכיתה הטרוגנית ושיפור האקלים החברתי בכיתה הטרוגנית. המכון עוסק באינטגרציה גם בבתי ספר יסודיים - כ-30 בתי ספר בשנת התשנ"ב.

2. **תכניות התערבות**: עד סוף שנות השמונים הכיר המשרד בכך, שיש שימוש נרחב במנגנוני הפרדה בין תלמידים חזקים לחלשים (ראה להלן) בתוך חטיבות הביניים, וכי שיטות הוראה מותאמות כמעט שלא חדרו לתוך הכיתות ההטרוגניות. בינואר 1990 החליט הוועד המנהל של המכון לעבור מפיתוח חומרים ושיטות הוראה ליישומם בשטח בחטיבות הביניים. בד בבד פנה גף חטיבות ביניים שבמשרד אל מנהלי בתי הספר בהצעה לסייע להם לצמצם את השימוש במנגנוני הפרדה. חטיבות ביניים רבות נענו לפנייה זו וביקשו סיוע בהתמודדות הפדגוגית עם הכיתות ההטרוגניות. כמו כן פנה המשרד לגורמים מקצועיים שונים בבקשה לפתח תכניות התערבות להפעלה בחטיבות הביניים.

בשנת הלימודים התשנ"ב הופעלו שבע תכניות התערבות כוללניות בזרם הממלכתי ותכנית כוללנית אחת בזרם הממלכתי-דתי, שמטרתן שינוי בדרכי ההוראה בכיתות הטרוגניות (להלן - תכניות כוללניות). כמו כן הופעלו כמה תכניות פרטניות, שעניינן שינויים בהוראת מקצועות מסוימים ושיפור הבנת הנקרא.

מטרת התכניות הכוללניות היא לחולל שינוי מערכתי בחטיבות הביניים, כך שנוסף על השינוי בשיטות ההוראה, יחולו גם שינויים במערכת השעות ואף בארגון הפיזי של בית הספר, שיסייעו להוראה בכיתה ההטרוגנית. לדוגמה, שני בתי ספר בפתח תקווה עברו לשיטה של לימודים בחדרי מקצוע במקום בחדרי כיתות אם, כמקובל; ובאמצעות השינוי הזה נוצר מרכז של חומרי למידה זמינים ומגוונים, וכל תלמיד יכול ללמוד בעזרתם בדרך המתאימה לו.

התכניות הכוללניות נועדו לצמצם את ההוראה הפרונטלית ולהגביר את ההוראה המבוססת על למידה יחידנית או קבוצתית. התכניות מציעות דרכים שונות להתמודד עם השונות בין התלמידים. קצתן מתמקדות בסגנונות למידה שונים; קצתן בהכנת חומרי למידה ברמות קושי שונות, תוך הבחנה בין חומרי לימודים גרעיני (מינימום) לחומר לימודי היקפי (העשרה); וקצתן בהוראה שיתופית שבה יש סיוע הדדי בין תלמידים שלומדים בקבוצות קטנות. בדרך כלל השינוי בשיטת ההוראה מחייב גם הכנה והתאמה של חומרי למידה (מתוך כפיר ואח', 1991).

בכל תכנית מופעלים מערך הדרכה או השתלמויות למורים, רכזי מקצוע ומנהלים - או שניהם כאחד. המטרה היא לחולל את השינויים בהדרגה בכל מקצועות הלימוד ובקרב כל צוות ההוראה. התכניות נבדלות זו מזו הן בדרכי ההוראה שהן מציעות והן באסטרטגיות להחדרת השינויים.

בשנת הלימודים התשנ"ב הגיעו הוצאות המשרד על תכניות ההתערבות הכוללניות, שהכינו הגורמים המקצועיים, לכ- 1.9 מיליון ש"ח. להלן התפלגות הוצאות המשרד בתכניות השונות, ומספר חטיבות הביניים שבהן הופעלה כל תכנית:

טבלה 1

הוצאות המשרד בתכניות ההתערבות כוללניות

<u>הוצאה ממוצעת לחטיבה בשנת התשנ"ב</u>	<u>היקף (במספר</u>	<u>ס"ה הוצאות</u>	<u>התכנית</u>
<u>(בש"ח)</u>	<u>חטיבות)</u>	<u>(בש"ח)</u>	
42,034	20	840,687	המכון לאינטגרציה
28,223	11	310,458	בית ברל
21,428	7	150,000	מרכז לטכנולוגיה חינוכית
21,208	15	318,133	גף חטיבות ביניים
9,234	8	73,874	מכון אליטה
12,547	9	112,923	שיפור, חיזוק קריאה
16,302	3	48,906	הוראה משקמת
25,411	73	1,854,981	ס"ה

מהטבלה עולה שהוצאות המשרד לשנה על חטיבת ביניים נעו בין 9,234 ש"ח ל-42,034 ש"ח. נראה שפער כה גדול בהוצאה לכל חטיבת ביניים מחייב בדיקה של כדאיות. יצוין שההוצאה בכל חטיבת ביניים שמשותפת בתכנית משתנה, ובדרך כלל ההוצאה בשנה הראשונה קטנה יחסית; היא גדלה במהלך כשלוש שנים של תכנית התערבות ולקראת סיום התכנית שוב יורדת. בתשובה למשרד מבקר המדינה העיר המשרד, שבהשוואה בין התכניות לא הובאו בחשבון נתונים כמותיים, כגון מספר המורים שמשותפים בתכנית ונתונים על עומק העבודה המושקעת בתכנית בכל בית ספר ועל היקפה. "רק כאשר יסתיימו כל הניסויים בכל התכניות נוכל לבצע השוואה משמעותית, על ידי הקריטריון של תפוקה לימודית של התלמידים בסיום חטיבת הביניים". לדעת מבקר המדינה, על המשרד לשמור על כללי החיסכון והיעילות כבר בשלב הניסוי.

ניתוח ההוצאות על התכניות מעלה, שעלותה של תכנית ההתערבות של המכון היא הגבוהה ביותר, אף שהמכון דורש מכל חטיבת ביניים להשתתף במימון הוצאות ההדרכה בבית הספר, בסכום של 10,000 ש"ח - 15,000 ש"ח בשנה. במחוז המרכז, הוצאה זו ממומנת בידי הנהלת המחוז. במחוזות אחרים מגייסים בתי הספר כספים ממקורות אחרים, כגון רשויות מקומיות. בתשובה למשרד מבקר המדינה טען המכון שהיקף הפעילות שלו בכל בית ספר, גדול בהרבה מזה של תכניות התערבות אחרות. מן הראוי שטענה זו תיבדק בידי האחראים למימון תכניות ההתערבות במשרד.

המשרד מגדיר את הפעלתן של תכניות ההתערבות הכוללניות כשלב ניסוי שבו נבדקות גישות ואסטרטגיות שונות לשיפור ההתמודדות עם ההוראה בכיתה הטרוגנית. נאמר למשרד מבקר המדינה, שישראל נמנית עם המדינות המתקדמות ביותר בפיתוח שיטות כאלה ושעוד אין הסכמה, לא בישראל ולא בעולם הרחב על הדרך האפקטיבית ביותר ללמד בכיתה הטרוגנית, ולכן יש לנסות מגוון של גישות. ככלל, כל תכנית מלווה בהערכה פנימית, אבל עדיין לא הוסקו מסקנות באשר לאפקטיביות של כל תכנית בפני עצמה ויחסית לתכניות האחרות.

נמסר למשרד מבקר המדינה, שמוקדם מדי להגיע להערכות מסכמות כיוון שהתכניות מופעלות פחות משלוש שנים בממוצע. כעת מופעלות תכניות שמוגדרות ניסיוניות במספר גדול של חטיבות ביניים

- עד 20 חטיבות לתכנית אחת - ובסך הכל נכללות כמעט מחצית החטיבות בחינוך הממלכתי בתכנית ניסויים זו או אחרת. עוד ציין המשרד, שלא לפי מורים המאמינים באינטגרציה יש צורך בסיוע מייד, והם תובעים אותו במפגיע. משום כך הכרחי לפעול ב"התערבות תוך ניסוי". לדעת מבקר המדינה, על המשרד להיערך בהקדם להערכת תכניות ההתערבות, כדי להבטיח השקעה נכונה של משאביו.

3. **הכשרת מורים**: בשנת 1968 המליצה הוועדה הפרלמנטרית, שהמורים בחטיבות הביניים יהיו בעלי השכלה אקדמית. בשנת הלימודים התשנ"ב 58% מהמורים בחטיבות הביניים היו בעלי השכלה אקדמית. מאז הקמת המכללות האקדמיות להכשרת מורים, כל המסגרות להכשרת מורים לחטיבות הביניים הן אקדמיות. 46% מהמורים בחטיבות הביניים, שסיימו את לימודיהם בשנת הלימודים התשנ"א, קיבלו את הכשרתם במכללות אקדמיות ו-54% מהם בבתי ספר לחינוך באוניברסיטאות.

כאמור, בשנת 1979 מצאה הוועדה הציבורית, שהמורים לא קיבלו הכשרה מיוחדת להוראה בכיתה הטרוגנית. משרד מבקר המדינה בדק, מה עשו המוסדות להכשרת מורים בתחום זה.

לפי דיווחיהם של מנהלי המכללות להכשרת מורים, רק בשלוש השנים האחרונות החל להסתמן שינוי של ממש בגישתם להקניית מיומנויות הוראה מיוחדות לכיתות הטרוגניות. כל התלמידים לומדים לפחות קורס תיאורטי אחד שעניינו ההתמודדות הפדגוגית עם כיתות הטרוגניות. בסדנאות הפדגוגיות ובעבודה המעשית אמורים ללמוד כיצד להפעיל הלכה למעשה את השיטות המותאמות. בחלק מהמכללות הועלו קשיים באיתור מורים מאמנים שיוכלו לשמש דוגמה ולסייע ללומדים בעבודה המעשית.

הכשרת מורים באוניברסיטאות נעשית במסלול לימודי תעודת הוראה שמתקיימים במקביל ללימודים לקראת התואר בוגר. נמצא, שבהשוואה למכללות להכשרת מורים, אין מייחדים באוניברסיטאות זמן רב לבעיות ההוראה בכיתה הטרוגנית, הן בלימודים התאורטיים והן בלימודים המעשיים. גם ההתנסות המעשית הנדרשת מהסטודנטים באוניברסיטה היא פחותה מזו הנדרשת במכללות, והיא אינה נעשית בהכרח בחטיבות ביניים.

יש לראות בחומרה שרק בשנים האחרונות חלה התקדמות של ממש בהכשרת מורים לעבודה בכיתות הטרוגניות, וזאת רק במכללות. יש לפעול לשינוי המצב גם באוניברסיטאות שמכשירות כמחצית מן המורים המלמדים בחטיבות הביניים.

4. מידת השימוש בשיטות הוראה מותאמות לכיתות הטרוגניות: משרד מבקר המדינה בדק, באיזו מידה מיושמת הלכה למעשה המדיניות של המזכירות הפדגוגית באשר לשימוש בדרכי הוראה מותאמות ובאשר לגיונם של חומרי הלימוד והתאמתם לתלמידים שונים.

שיטות הוראה מותאמות: השימוש בשיטות הוראה מותאמות בכיתות הטרוגניות נבדק בחטיבות הביניים במדגם הביקורת. כאמור, מלכתחילה נכללו במדגם חטיבות שמשותפות בתכניות התערבות, שמיועדות להחדיר שיטות מותאמות לבתי הספר, לפי שיעורן במספר הכולל של חטיבות הביניים.

נמצא שרק ב-2 מבין 15 חטיבות ביניים בזרם הממלכתי, עובדים מרבית המורים, המלמדים מקצועות שנלמדים בכיתות אם הטרוגניות, בשיטות הוראה מותאמות; ב-4 חטיבות צוותי המקצועות עוברים בהדרגה להוראה מותאמת לכיתה הטרוגנית בסיוע תכניות התערבות. ב-9 חטיבות עובדים המורים בעיקר בשיטה פרונטאלית, שאינה מותאמת לכיתה הטרוגנית, זאת לבד ממורים יחידים, שביזמה אישית התחילו לעבוד בשיטות מותאמות. ב-2 מ-9 החטיבות האלה הופעלו תכניות התערבות במשך 3 שנים. אין שימוש סדיר בשיטות הוראה מותאמות אף לא באחת מ-5 החטיבות הממלכתיות-דתיות שבמדגם; ב-4 מהחטיבות האלה, עובדים מורים אחדים בשיטות מותאמות.

רכזי המקצוע ומנהלי חטיבות ביניים רבים שבמדגם הביקורת הביעו את רצונם להשתמש יותר בשיטות הוראה מותאמות וחשבו ששיטות כאלה יכולות לתרום לקידום ההישגים הלימודיים של התלמידים החלשים בכיתות ההטרוגניות. לדברי רכזי המקצוע והמנהלים, הסיבות העיקריות לשימוש המועט בשיטות מותאמות נעוצות בחוסר ידע וניסיון בהפעלת שיטות; בהרגשה ששיטות מותאמות אינן ישימות בכיתות גדולות (מספר התלמידים בכיתה בחטיבת הביניים הוא לעתים בין 37 ל-40); באי נכונות המורים להפעיל שיטות הוראה שכרוכות בהשקעת זמן רב בהכנת חומרי למידה מותאמים לתלמידים שונים; ובחששות מורים שקצב הלימוד בשיטות מותאמות הוא איטי מדי ואינו מאפשר להספיק את החומר לפי תכניות הלימודים של המשרד.

על המשרד לבחון את הנימוקים שהשמיעו מורים ומנהלים ולפעול להסרת המכשולים המעכבים הנהגת הוראה מותאמת בכיתות ההטרוגניות.

חומרי למידה: כאמור, הוועדה הציבורית מתחה ביקורת על כך, שההוראה בכיתה ההטרוגנית לא גובתה ולא נתמכה בחומרי למידה מגוונים דיים. בעשור האחרון חלה התקדמות בהכנת חומרים לכיתות ההטרוגניות בחטיבות הביניים. מעיון בקטלוג הספרים ועזרי הלימוד של האגף לתכניות לימודים במשרד עולה, שלפחות במקצת חומרי הלמידה - במקצועות היסטוריה, ביולוגיה, פיזיקה, כימיה, מקרא, לשון, וספרות - הובאו בחשבון הצרכים המיוחדים של כיתות ההטרוגניות.

מבדיקת המדגם עולה, שאחד הקשיים העיקריים בהפעלת שיטות הוראה יחידניות וקבוצתיות בכיתות ההטרוגניות היא העבודה הרבה הדרושה להכנת מערכי שיעור ודפי עבודה שיתאימו לרמות הלימוד ולסגנונות הלמידה השונים של התלמידים. כאמור, זה שנים מפתח המכון לקידום האינטגרציה מערכי שיעור שישימשו את המורים לצרכים אלה. בשנת הלימודים התשנ"ב הגיעו הוצאות המשרד על פיתוח חומרי למידה במכון ל-125,980 ש"ח. מהבדיקה עולה שרק ב-4 מבין 20 חטיבות עושים שימוש כלשהו בחומרי המכון; ברוב החטיבות לא יודעים על קיומם. ממצאים אלו תואמים את ממצאי קשתי ואח' (1989), שבחומרים שפותחו בידי המכון משתמשים בתי ספר מעטים בלבד. מתשובת המכון למשרד מבקר המדינה עולה, שחטיבות ביניים שמשותפות בתכנית ההתערבות שלו משתמשות גם בחומרי הלמידה שהוא פיתח.

בתכניות התערבות אחרות, המורים אמורים להכין בכוחות עצמם את חומרי הלמידה ודפי העבודה ברמות לימוד ובסגנונות למידה שונים. כדי להקל על המורים בהכנת חומרי למידה החלו מפעילי אחת מתכניות ההתערבות בהקמת ספרייה מרכזית של חומרים שהוכנו בידי מורים שונים, ושנבדקו ביסודיות בידי מומחי התכנית.

לנוכח דברי מנהלים ומורים בבתי הספר שבמדגם, שהחדרת שיטות ההוראה המותאמות לכיתות ההטרוגניות בחטיבות הביניים מתעכבת בשל ההשקעה הרבה הדרושה לפיתוח חומרים, יש מקום לבדוק מחדש את נושא פיתוח חומרי הלמידה בכיתות ההטרוגניות. יש לציין, שעל פי רוב, החומרים שפותחו במכון אינם מתאימים לשימוש בחטיבות ביניים שעובדות עם תכניות התערבות אחרות.



ממצאי הביקורת עולה שרק בשנים האחרונות חלה התקדמות של ממש בהיערכות מערכת החינוך למתן כלים למורים כדי להתמודד עם הכיתה ההטרוגנית. למעשה, הוגי האינטגרציה רתמו את העגלה לפני הסוסים כאשר החליטו על אינטגרציה בשטח, קודם שפותחו כלים פדגוגיים מתאימים לכך. אף שכבר לפני 14 שנה עמדה הוועדה הציבורית על הצורך לטפל בדבר, גם היום, רוב המורים הנדרשים ללמד בכיתה ההטרוגנית אינם בקיאים בשיטות הוראה מותאמות ואינם משתמשים בחומרי למידה מותאמים.

מהממצאים שהובאו לעיל עולה, שהמשרד לא דאג לתת בידי חטיבות הביניים את הכלים הנחוצים להפעלה מוצלחת של כיתות ההטרוגניות. המשרד לא הקצה את המשאבים הדרושים לסייע

לתלמידים החלשים להשתלב בכיתות עם תלמידים חזקים וגם לא הקנה למורים את הידע הנחוץ כדי ללמד בשיטות הוראה המותאמות לכיתות הטרוגניות. למרות הקיצוץ הניכר במשאבים להפעלת הרפורמה, לא גיבש המשרד דרכי הפעלה מותאמות למצב שנוצר, ואף לא שינה את הקווים המנחים.

הסללה

בקווים המנחים לביצוע הרפורמה אומץ העיקרון שעל כיתות האם, שבהן יילמדו "הלימודים המשותפים", להיות הטרוגניות, דהיינו - שילמדו בהן בכפיפה אחת תלמידים חזקים וחלשים. הוראות המשרד אוסרות על הסללה, שפירושה קיומן של כיתות אם מקבילות בחטיבות ביניים, ששונות זו מזו ברמתן. על כל כיתות האם בשכבה להיות בעלות הטרוגניות דומה, ואין להרכיב כיתות אם שבכל אחת מהן יש שיעור שונה של תלמידים חזקים וחלשים. עם זאת, בשנת 1979 המליצה הוועדה הציבורית, שכאשר דרגת הקיטוב חריפה במיוחד, צריך לנקוט דרכים חינוכיות וארגוניות מיוחדות המתאימות לטיפול במצב ולהקצות לכך משאבים מיוחדים.

משרד מבקר המדינה בדק את הרכב כיתות האם באמצעות השאלונים של גף חטיבות ביניים ומינהל החינוך הדתי. מהתשובות לשאלונים עולה, שב-8 מביין 118 חטיבות הביניים הממלכתיות (7%), וב-11 מביין 42 חטיבות הביניים הממלכתיות-דתיות (26%), שענו על השאלון, יש הסללה לפחות בשכבת כיתה אחת. עם זאת מתברר, שתופעת ההסללה הולכת ופוחתת במהלך השנים. למשל, 2 מביין 20 חטיבות במדרגם ביטלו את ההסללה בשלוש השנים האחרונות.

כיתות ייחודיות: כיתות אם, שנוסף על הלימודים הרגילים, מתמחות בתחומים שונים, כגון ספורט, אמנות, מדעים, וידיעת ארץ ישראל. יש גם כיתות ייחודיות על-אזוריות וכיתות ייחודיות למחוננים ולמצוינים. (כיתות המחוננים קיימות, לפי מדיניות שאושרה בידי הנהלת המשרד לגבי 1% - 2% מהתלמידים בחלק קטן מאזורי הארץ.)

בשאלונים לחטיבות הביניים נמצא, שב-46 מביין 118 (39%) חטיבות ממלכתיות יש כיתות ייחודיות. ברוב חטיבות הביניים בזרם הממלכתי-דתי יש כיתות תורניות או אולפניות ייחודיות לכל התלמידים (דהיינו, אינן בררניות); 14 מביין 42 (33%) חטיבות ממלכתיות-דתיות מקיימות כיתות כאלה למקצת התלמידים בלבד. אין בידי המשרד מידע כמה מהכיתות הייחודיות, הפועלות בחטיבות הביניים, הן בררניות, דהיינו - עלולות לשמש מנגנון הפרדה המנוגד לאינטגרציה. הוועדה הציבורית לבדיקת מעמדם של מסגרות החינוך העל-אזוריות (ועדת קשת), מדצמבר 1991, הסתמכה בשאלה זו על עדותו של פרופ' יהודה אמיר, ראש המכון לקידום האינטגרציה החברתית באוניברסיטת בר אילן. לדבריו, בדרך כלל הכיתות הייחודיות מושכות בעיקר תלמידים בעלי הישגים גבוהים. סקר חטיבות ביניים בתל אביב משנת 1988 העלה, ש"למרות שכיתות אלו (כיתות ייחודיות) פתוחות לכאורה לכל, תנאי ההצטרפות מבחינת הישגים לימודיים מאפשרים לתלמידים מעטים מהשכונות החלשות להמנות עליהן".

גף חטיבות ביניים פועל לשמור על כך שהכיתות הייחודיות לא יפגעו באיזון האינטגרטיבי בתוך בית הספר: בשיתוף עם אגף הספורט, הותנתה השתתפות המשרד במימון כיתות הספורט בשמירה על איזון אינטגרטיבי, והדבר הביא לשינוי בבתי ספר רבים. כמו כן, הגף מוכן להקצות שעות מסל חטיבות ביניים לצורכי תכניות התערבות (ראה להלן), רק בתנאי שחטיבת הביניים לא תפעיל כיתות אם ייחודיות הומוגניות המבוססות על מיון לפי הישגים כלליים.

כיתות איטיות: הקווים המנחים מאפשרים לפתוח כיתות אם איטיות בכל שכבת כיתה. אלה אמורות המידה לקבלת תלמידים לכיתות איטיות: (1) תלמידים שרמת הישגיהם, בלימודים בכלל ובקריאה ובחשבון בפרט, יורדה במידה כזו שאינה מאפשרת את השתלבותם בכיתה רגילה ואף לא בקבוצת הקבצה ברמה ג'; (2) תלמידים, שמנת המישכל שלהם היא בגבולות המקובל בבית הספר הרגיל, שהתנהגותם תקינה, או מופרעת אך מעט; (3) תלמידים, שלדעת מחנכי הכיתות, מנהל בית הספר

היסודי והיועץ בחטיבת הביניים אין להם כל סיכוי להשתלב בכיתה ההטרוגנית (אף לא ברמות ההקבצה הנמוכות).

מניתוח השאלונים עולה, ש-29 מבין 118 חטיבות ביניים בחינוך הממלכתי (25%), ו-5 מבין 42 חטיבות ממלכתיות-דתיות (12%) מקיימות כיתות אם איטיות.

המשרד אפשר קיומם של מנגנוני הפרדה שונים בחלוקה לכיתות אם. מממצאי הביקורת עולה, שחטיבות ביניים רבות פעלו בהתאם להנחיות המשרד, זאת למעט המקרים בהם הורכבו כיתות ייחודיות על בסיס של הישגים או הסללות. נראה שבהעדר משאבים לקידום התלמידים החלשים בכיתות ההטרוגניות, המשרד לא היה יכול לפעול נגד ההסללות והכיתות הייחודיות הבררניות.

מערך ההקבצות

בד בבד עם מדיניותו המוצהרת התומכת בקיום כיתות אם הטרוגניות ככלי לקידום ההישגים הלימודיים של התלמידים החלשים, אפשר המשרד לחטיבות הביניים לקיים במקצועות אחדים מערך הקבצות, כלומר לימודים בקבוצות הומוגניות (חזקים לחוד וחלשים לחוד). על פי הקווים המנחים, מערך ההקבצות נועד: "להבטיח, שעם גידול הגיוון בכשרים ובנטיות של המתבגר הוא ימצא מסגרת מתאימה ליכולת הסתגלותו, לציפיותיו ורציפות הצלחתו במאמץ הלימודי". כן נקבע, כי "תשומת לב מיוחדת תוקדש ליצירת תנאים המאפשרים את עליית התלמיד מרמה לרמה. על בית הספר לעזור לתלמידים להתקדם לפי יכולתם ולעבור במידת האפשר לרמה גבוהה יותר".

על פי הקווים המנחים, מתכונת ההקבצות בחינוך הממלכתי היא כדלהלן (מעריך ההקבצות בחינוך הממלכתי-דתי שונה במקצת):

בכיתה ז' - עברית, מתמטיקה ושפה זרה;

בכיתה ח' - עברית, מתמטיקה, שפה זרה וטבע;

בכיתה ט' - עברית, מתמטיקה, שפה זרה, טבע ואחד מאלה: הסטוריה, גיאוגרפיה ותורה שבעל פה.

קיום מלא של מערך ההקבצות המותר פירושו, ששיעור מסוים של זמן הלימודים הוא בהקבצות: בכיתה ז' 32%, בכיתה ח' 44%, ובכיתה ט' 54%. בכל מקצוע מותר לחלק את התלמידים לשלוש רמות הקבצה לכל היותר.

בספטמבר 1989 שיגר המפקח המרכז על הוראת מדעי הטבע מכתב למנהלי חטיבות הביניים ולמורים למדעי הטבע ובו הוא המליץ על ביטול ההקבצות במדעי הטבע. המפקח נימק את המלצתו בכך שהיא תתרום למגמה הכללית של חטיבת הביניים, המכוונת לאינטגרציה חברתית וליצירת מפגש בין תלמידים בעלי רקע ומטען תרבותי שונה.

מהשאלונים עולה, שמרבית חטיבות הביניים אינן חורגות מהכללים שנקבעו למערך ההקבצות, ושרבות מהן מקיימות פחות הקבצות מהמותר: 60% מהחטיבות הממלכתיות ו-47% מהחטיבות הממלכתיות-דתיות מקיימות הקבצות בשני מקצועות בלבד - מתמטיקה ואנגלית; כ-12% מהחטיבות הממלכתיות והממלכתיות-דתיות אינן מקיימות הקבצות כלל בכיתה ז'. 35% מהחטיבות הממלכתיות ו-22% מהחטיבות הממלכתיות-דתיות ממשיכות לקיים הקבצות במדעי הטבע; 23% מהממלכתיות ו-8% מהממלכתיות-דתיות מחלקות את התלמידים במתמטיקה לארבע רמות הקבצה ויותר; ו-6% מהחטיבות הממלכתיות, מקיימות הקבצות במספר מקצועות גדול יותר מזה המותר בכיתה ט'.

בדוח שנתי 25 (עמ' 319) ציין מבקר המדינה, שאחת מהנחות היסוד בארגון הלימודים לפי שיטת הקבצה זו היתה, שיש ליצור תנאים שיביאו לעלייה בהישגי התלמידים, כדי לאפשר את התקדמותם

לרמת חינוך גבוהה יותר. אבל בביקורת דאז נמצא שהניידות בין רמות הקבצה היא קטנה. ולאחרונה מצאו רש ודר (1990), "שהתלמידים המוצבים ברמת הקבצה ממשיכים במידה רבה את לימודיהם באותה רמה. כ-80% מהתלמידים לא שינו רמה באנגלית ובמתמטיקה בין שתי שנות לימוד. בקרב המחליפים רמה (כ-20%) עולה שיעור ה'יורדים' על ה'עולים'".

במדגם הביקורת התקבלו נתונים שמייים ספציפיים על ניידות בין רמות הקבצה במתמטיקה ובאנגלית ב-16 מבין 20 חטיבות. כ-5 חטיבות כמעט שלא היתה ניידות, כ-9 מהן עברו 10% - 16% מהתלמידים שלמדו ברמות ההקבצה הנמוכות לרמות הקבצה גבוהות יותר, וב-2 חטיבות עברו לרמת הקבצה גבוהה יותר כ-20% מהתלמידים בהקבצות הנמוכות. במקצת חטיבות הביניים נטען, ששיעורי הניידות קטנים, כיוון שמלכתחילה הציבו שיעור תלמידים גדול יחסית ברמת הקבצה גבוהה. נתונים על שיעורי ההצבה לרמות הקבצה שונות, שהתקבלו מ-10 חטיבות, מצביעים ששיעור ההצבה השכיח הוא כ-20% ברמה ג', כ-30% ברמה ב' וכ-50% ברמה א'. אף ששיעור גדול יחסית של תלמידים הוצבו ברמת הקבצה גבוהה, עדיין מצויים כמחצית התלמידים ברמות הקבצה בינוניות ונמוכות, ו-20% מהם לכל היותר (שהם 10% מכלל התלמידים) יעברו לרמת הקבצה גבוהה יותר.

במהלך השנים העלו חוקרים ואנשי חינוך רבים שאלות קשות באשר להפעלת ההקבצות בחטיבות הביניים. חן וכפיר (1988) מצאו, "שבעוד שהתלמידים בהקבצות הגבוהות מפקים תועלת מלמידה בקבוצה הומוגנית, נפגעת התקדמותה של הקבוצה החלשה בשל חסרונה של קבוצת התייחסות נורמטיבית, סביבה עשירה, ציפיות ותביעות לעזרה, תיגו ופגיעה בהערכה העצמית ובציפיות העצמיות".

רש ודר (1990) מסכמים את המחקר באשר לתוצאות הלימודיות של ההקבצות: "כללית הם מצביעים על השפעות לימודיות חלשות, בהן מסתמן יתרון-מה לתלמידים החזקים יותר בהקבצות 'גבוהות', מלווה בגירעון לימודי ניכר יותר לתלמידים החלשים יותר הלומדים בהקבצות 'נמוכות'".

לאחרונה פורסם במימון המשרד מחקר, שבחן את השפעת רמת ההקבצה על ההישגים במתמטיקה (קאהן ואח' 1992). מממצאי המחקר עולה, שהפער בהישגי התלמידים מההקבצות השונות גדל במהלך שנת הלימודים. לדעת החוקרים, תוצאות אלה מעוררות ספקות באשר לשימוש בשיטת ההקבצה בחטיבת הביניים כשיטה לקידום הישגי כל התלמידים ולצמצום פערים לימודיים. עם זאת מדגישים החוקרים, שמסקנות המחקר אינן נוגעות להפעלת שיטת ההקבצה בכלל, אלא לאופן ההפעלה המסוים של שיטה זו בחטיבות הביניים היום, דהיינו - הקצאת מספר שווה של שעות לימוד שבועיות לכל רמות ההקבצה. מהבדיקה במדגם הביקורת עולה, שבשלוש חטיבות בלבד מקצים מספר שעות גדול יותר להקבצות הנמוכות.

גורמים שונים במשרד החינוך והתרבות ערים לבעייתיות שבהפעלת ההקבצות: דוח הוועדה מאוגוסט 1987 לגיבוש המלצות בנושא מיון תלמידים לחטיבה העליונה נדרש להקבצות בחטיבות הביניים: "השיוך ההקבצתי של תלמיד בחטיבת הביניים קובע במקרים רבים את גורלו בשלב מוקדם מאד, באשר להמשך לימודיו ומיצוי הפוטנציאל שלו. למעשה, עקב שיטת ההקבצה נקבע גורלם של תלמידים רבים, לשבט או לחסד, כבר בהיותם בני 12 - 13 ... עם זאת שאנו ערים לכך שההקבצה והניתוב משרתים פונקציות חיוביות מסוימות במערכת החינוך, אנו סבורים כי נושאי ההקבצה, ההסללה והניתוב ראויים לבדיקה מחדש הן מהבחינה העקרונית-חינוכית, הן מהבחינה היישומית". הוועדה המליצה למשרד להקים ועדה מיוחדת אשר תבדוק נושאים אלה.

גף חטיבות ביניים מתנה את ההשתתפות בתכניות התערבות (ראה לעיל) בעמידה בכללי ההקבצות של הקווים המנחים. הגף גם פועל לביטול הקבצות במדעים, במתמטיקה ובאנגלית באמצעות תכניות ניסיוניות להוראת מקצועות אלו בכיתה הטרוגנית (בלא הקבצות). בשנת הלימודים התשנ"ב פעלה התכנית במדעים ב-29 חטיבות ביניים והתכנית מתמטיקה ב-15 חטיבות. התכנית באנגלית היא בשלבי פיתוח ראשוניים. הגף אינו ממליץ על ביטול ההקבצות במקצועות אלו בלא שייעשו הכנות מראש להוראתם בכיתות הטרוגניות.

בתשובה למשרד מבקר המדינה ציין מינהל החינוך הדתי, שניתנה הוראה לחטיבות ממלכתיות דתיות למצוא שיטות חלופיות להקבצות.

מהממצאים עולה, שההקבצות כפי שהן מופעלות היום, דהיינו - בהעדר משאבים מיוחדים לקידום התלמידים בהקבצות הנמוכות, אינן ממלאות את ייעודן לקדם את ההישגים הלימודיים של כלל התלמידים.

בשנת 1990 פרסם המכון לחקר הטיפוח שבאוניברסיטה העברית בירושלים מחקר ושמו "סגרגציה בתוך אינטגרציה: הפרדה לימודית בחטיבות הביניים, גורמים ומשמעויות". המחקר מומן בידי המחלקה לחטיבות ביניים שבמשרד, האגודה הישראלית לקרנות מחקר וחינוך (קרן פורד), האקדמיה הישראלית למדעים והמועצה הלאומית למחקר ולפיתוח. בבדיקה שנעשתה ב-47 חטיבות ביניים, נעשתה השוואה של ההישגים הלימודיים של תלמידים בחטיבות ביניים שבהן הופעלו מנגנוני הפרדה (כולל הקבצות) במידות שונות. המדגם כלל חטיבות ביניים שלא הפעילו מנגנוני הפרדה כלל ועד לחטיבות ביניים שבהן כל כיתות האם היו מוסללות. הבדיקה העלתה, שמידת ההפרדה לא השפיעה כלל על הישגי התלמידים החזקים. באשר לתלמידים החלשים נמצא, שההפרדה השפיעה לרעה במקצת על ההישגים הלימודיים.

בתשובה למשרד מבקר המדינה ציינה המזכירות הפדגוגית, שהקטנת מספר התלמידים בכיתה, החזרת השעות שקוצצו והגדלה בתקציבי ההשתלמות יתרמו בלא ספק להשגת המטרות שלשמן הוקמו חטיבות הביניים ושתוקפן החברתי חזק היום עוד יותר מבעבר.

הצבת בוגרי חטיבות ביניים למסלולים בחטיבה העליונה

בחטיבה העליונה יש נתיב עיוני ונתיב טכנולוגי. הנתיב הטכנולוגי נחלק לשלושה מסלולים: מסלול מקצועי תיכוני (לתעודת בגרות), מסלול מקצועי רגיל (לתעודת גמר) ומסלול מקצועי מעשי. בשנת הלימודים התשנ"א למדו בכיתה י"א 60,830 תלמידים, 54.3% מהם בנתיב העיוני ו-45.7% בנתיב הטכנולוגי. שיעור התלמידים בכל אחד ממסלולי הנתיב הטכנולוגי הוא, כדלהלן:

טבלה 2

התפלגות תלמידי הנתיב הטכנולוגי למסלולים בשנת התשנ"א

מסלול מקצועי תיכוני (לתעודת בגרות)	51.3%
מסלול מקצועי רגיל (לתעודת גמר)	27.8%
מסלול מקצועי מעשי	20.9%

מן האמור לעיל עולה, שכמחצית התלמידים בחטיבה העליונה לומדים בנתיב הטכנולוגי, ושכמחצית מהתלמידים בנתיב זה לומדים במסלולים שמאפשרים קבלת תעודת בגרות. אבל מנתוני המשרד עולה שבשנת הלימודים התשנ"א רק כ-41% מהתלמידים בכיתה י"ב במסלול מקצועי תיכוני (שהם 21% בלבד מסך התלמידים בנתיב הטכנולוגי) היו זכאים לתעודת בגרות, לעומת כ-61% בנתיב העיוני. יוצא אפוא, שמרבית התלמידים הלומדים בחינוך הטכנולוגי מסיימים את הלימודים בלי תעודת בגרות. חשיבותה של תעודת בגרות הלכה וגדלה במהלך השנים, וכיום בתחומים רבים קשה להשיג עבודה בלעדיה או לרכוש השכלה גבוהה.

נתוני המשרד לא אפשרו להשוות את ההצבה למסלולים של בוגרי חטיבות ביניים עם ההצבה של בוגרי בתי ספר יסודיים שמונה-שנתיים. במדגם הביקורת נבדקו דפוסי ההצבה לחטיבה העליונה. מהממצאים עולה, שלתלמידי הקבצה ג' אין אפשרות כלשהי להתקבל למסלול לימודים המוביל

לתעודת בגרות (מסלול עיוני או מסלול מקצועי תיכוני). תלמידי הקבצה ב' לפחות בשלוש חטיבות במדגם אינם מתקבלים למסלול העיוני. ממצאים אלו ממחישים, ששיעור ניכר מבוגרי חטיבות הביניים מוצבים בחטיבה העליונה למסלולים שאינם מקנים סיכוי שווה להשגת תעודת בגרות.

המחקר "סגרגציה בתוך אינטגרציה", משנת 1990, בחן גם את השפעת מנגנוני ההפרדה השונים (כולל הקבצות) על ההישגים בלימודים ועל ההצבה למסלולים בחטיבה העליונה. מהממצאים עולה, ש"הגברת ההפרדה אינה מגבירה (אפוא) הישגים לימודיים וגם אינה תורמת להצבת תלמידים רבים יותר למסלולי לימוד יוקרתיים. יתירה מזו, סימנים לכך שההיפך הוא הנכון".

נראה שהרפורמה, כפי שהיא בוצעה למעשה, לא השפיעה השפעה מכרעת על סוגיית ההפרדה במערכת החינוך. לדברי מנהלים ורכזי מקצוע ההפרדה הנוקשה בלימודים בחטיבה העליונה משפיעה רבות על הפעלת מנגנוני הפרדה שונים כבר בחטיבות הביניים. נראה שסוגיה זאת ראויה לבדיקה מעמיקה יותר ויש לחפש דרכים שיאפשרו לקדם שיעור גבוה יותר של תלמידים "חלשים" למסלולים המאפשרים לקבל תעודת בגרות.

במדגם הביקורת נמצא, שבדרך כלל, שיעור ההצבה למסלול העיוני היה גבוה יותר ביישובים בהם ההיצע של מסלולים טכנולוגיים היה מוגבל (כגון בכפר סבא וקריית אונו) ובייחוד בחטיבות ביניים הצמודות לחטיבה עליונה עיונית בלבד (כגון אלה המצויות בירושלים ובחיפה). שיעור ההצבה למסלולים טכנולוגיים, (ובייחוד המסלולים שאינם מובילים לתעודת בגרות) היה גבוה יחסית ביישובים שחטיבות הביניים שבהם צמודות לחטיבות עליונות מקיפות. ממצאים אלו מרמזים על תופעה שבה עצם ההצמדה לחטיבה עליונה מקיפה גורמת לכך ששיעורי הצבה למסלול העיוני יהיו נמוכים יחסית.

בתשובה למשרד מבקר המדינה ציין המינהל לחינוך דתי, שהוא מבצע פעילות מערכתית שתביא להגדלת מספר הלומדים במגמות העיוניות על חשבון המגמות הטכנולוגיות הנמוכות.

מנהלי חטיבות הביניים במדגם ציינו, שהיה אפשר לשפר את ההצבה של חלק מהתלמידים בתנאים האלה: תוספת שעות הוראה, תגבור נוסף לתלמידים החלשים, הקטנת מספר התלמידים בכיתה והפעלת שיטות הוראה מותאמות לכיתות הטרוגניות.

ביצוע הרפורמה בידי הרשויות המקומיות

בשנת 1968 העריכה הוועדה הפרלמנטרית שיהיה אפשר להשלים את ביצוע הרפורמה בתוך חמש - שבע שנים בערך. ברוח שנתי 25 צוין, שבשנת 1974 הכין המשרד תכנית מעודכנת להשלמת הרפורמה עד שנת 1980. ברוח הוועדה הציבורית מאפריל 1979 צוין, ש"הקצב הנוכחי של הביצוע (כ-15 חטיבות לשנה ומהן אחדות קטנות) איטי מדי". הוועדה קראה למשרד ולרשויות החינוך המקומיות להשלים את ביצוע הרפורמה בתוך חמש שנים. על אף התחזיות השונות, טרם הושלם ביצוע הרפורמה. כיום, 24 שנה לאחר החלטת הכנסת על ביצוע הרפורמה, לומדים בחטיבות ביניים כ-60% בלבד מתלמידי כיתות ז' - ט'. עיקר המעבר לרפורמה נעשה בעשור הראשון לביצועה, ובשנות השמונים חלה האטה משמעותית בביצועה.

טבלה 3

שיעור הלומדים בחטיבות ביניים בקרב כלל תלמידי כיתות ז' - ט' (חינוך עברי)

1990	1985	1980	1970
59.7%	53.6%	45.6%	5.4%

להלן טבלה המפרטת את רשויות החינוך המקומיות שבהן טרם הונהגה רפורמה. בטבלה צוין באילו רשויות הרפורמה עדיין בתכנון, באילו מהן הוחל בבנייה לקראת הנהגת הרפורמה, ואילו רשויות פנו למשרד בבקשה להתחיל בביצועה:

טבלה 4
רשויות חינוך בהן טרם הונהגה רפורמה

מחוז	רשות חינוך	שלב
צפון	טבריה	בתכנון
	קריית שמונה (מ"מ)	פנייה
חיפה	חדרה	בבנייה
	קריית מוצקין (מ"מ)	בתכנון
מרכז	גבעת שמואל	בתכנון
	יהוד	בבנייה
	לוד	
	נתניה	בבנייה במ"מ, ביצוע חלקי בממ"ד
תל אביב	בני ברק	
	בת ים	(בתהליך בממ"ד בלבד)
	גבעתיים	
	חולון	(בתהליך בממ"ד בלבד)
	רמת גן	(בתהליך בממ"ד בלבד)
מנח"י	ירושלים (ממ"ד)	פנייה
דרום	באר שבע	בבנייה

מן הטבלה עולה, שבכמה יישובים גדולים במרכז הארץ, כולל חולון, שהיא העיר הרביעית בגודלה במדינה, כמעט שלא נעשו כל הכנות להפעלת הרפורמה.

הוועדה הציבורית עמדה בשנת 1979 על הבעייתיות שבאי השלמת ביצוע הרפורמה: "נוצר מצב ביניים, המוליך לחלק מן הכשלונות ומזמין כוחות המפריעים לביצוע הרפורמה ומושכים לכיווני התפתחות אחרים, הנוגדים את המטרות אשר תכנית הרפורמה יועדה להגשימן".

דוגמה להשפעה השלילית של אי השלמת הרפורמה אפשר לראות במה שמתרחש בתל אביב - שבה בוצעה הרפורמה - בהשפעת יישובים המצויים בסביבתה, שבהם טרם בוצעה הרפורמה: בדוח פנימי של עיריית תל אביב משנת 1989 נאמר, שבתי הספר הטכנולוגיים באזור תל אביב נוהגים לקלוט תלמידים בכיתה ט', מכיוון שרבים מן התלמידים הבאים ללמוד בהם הם בוגרי כיתות ח' מבתי ספר יסודיים שמונה-שנתיים ביישובי הסביבה שבהם טרם הונהגה הרפורמה. עקב כך תלמידים הלומדים בחטיבות ביניים בתל אביב, בעלי נטייה לחינוך הטכנולוגי, נאלצים לעזוב את חטיבות הביניים כבר לקראת כיתה ט' כדי שיוכלו להתקבל ללימודים בבתי הספר הטכנולוגיים, ובכך מתקצר משך שהייתם בחטיבת הביניים ההטרוגנית.

תופעה דומה קיימת גם ביישובים אחרים, ובהם: אשדוד, כפר סבא, פתח תקווה, קריית אנו, ראשון לציון ורחובות. שיעור התלמידים החלשים, שעוברים מחטיבות הביניים לבתי ספר טכנולוגיים ביישובים אלו, מגיע ל-12% ממסיימי כיתות ח'.

המעבר של מסיימי כיתות ח' למסגרות לימוד שמחוץ לחטיבת הביניים נוגדת את הוראות הקווים המנחים. סעיף 7.5 לקווים המנחים קובע, שכל מסיימי כיתות ח' ימשיכו את לימודיהם בחטיבת

הביניים (חוץ מאלה שלפי הצורך מועברים לבתי ספר חקלאיים או ימיים בעלי אופי ארצי, לשיבות תיכונית, ישיבות מקצועיות, או לפנימיות צבאיות).

קביעת רובעי חינוך

הסמכות לקבוע רובעי חינוך נתונה, על פי התקנות, לרשויות החינוך המקומיות, באישור מנהל מחוז המשרד (תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959, סעיף 7א): "כל רשות מקומית תקבע, באישור מנהל המחוז, בשביל בתי הספר של חטיבת הביניים של שתי המגמות הממלכתיות ובשביל כיתות ט' רשמיות שבתחום שיפוטה רובעים...". סעיף 7ג קובע, ש"פעולה שעשייתה בידי רשות החינוך המקומית טעונה אישור מנהל המחוז, לפי תקנות 7 עד 7ב, מוסמך מנהל המחוז לעשותה אם עד היום ה-18 שלפני מועד הרישום לא הגישה רשות החינוך המקומית הצעה לאישורו, או אם עד המועד האמור לא אישר את הצעת רשות החינוך המקומית".

הקווים המנחים לביצוע הרפורמה בחטיבות הביניים (משנת 1971) קובעים, שיש למפות את רובעי החינוך כדי להבטיח אוכלוסיית תלמידים הטרוגנית; ושלקידום וזירוז תהליך האינטגרציה, תהיה חטיבת הביניים בלתי סלקטיבית, ורובעי החינוך יקיפו אזורי רישום (של החינוך היסודי), השונים בהרכבם העדתי והסוציאלי. הוועדה העליונה לביצוע הרפורמה שבמשרד פועלת לפי העיקרון, שרובעי החינוך צריכים להיות מאוזנים.

משרד מבקר המדינה בדק את מידת ההטרוגניות של רובעי החינוך באמצעות שיחות עם מנהלי חטיבות הביניים שבמדגם ועל ידי השוואת מדדי הטיפוח בין חטיבות הביניים השונות באותה רשות חינוך. משרד מבקר המדינה ער לבעיות שראויות שבאמות המידה לקביעת שיעור טעוני הטיפוח, שלפיהם מדורגים בתי הספר, והוא רואה בכך מודד כללי בלבד. אולם זהו המדד שעל פיו פועלת מערכת החינוך. הממצאים מראים, שרוב רשויות החינוך שפועלות במסגרת הרפורמה אכן קבעו רובעי חינוך הטרוגניים. בארבע רשויות (אשדוד, הרצליה, חיפה, ותל אביב) נמצא, כי בחינוך הממלכתי, נקבעו רובעי חינוך שניזונים מאזורים שבהם ריכוזים גבוהים יחסית של תלמידים חלשים או תלמידים חזקים, במידה שאינה עולה בקנה אחד עם מטרות הרפורמה.

אשדוד

רובעי החינוך באשדוד נקבעו לפי אזורים גיאוגרפיים שבמידה רבה יש ביניהם גם הבדלים כלכליים-חברתיים. השוואת מדדי הטיפוח של חטיבות הביניים הממלכתיות באשדוד מראה שעקב מדיניות זו, יש הבדלים ניכרים בין החטיבות במידת ההטרוגניות של אוכלוסייתיהן. הנתונים מראים, שבחטיבת ביניים אחת (מקיף ג') שיעור התלמידים טעוני טיפוח הוא נמוך יחסית (9%); בחטיבת ביניים אחרת (מקיף א') שיעורם הוא גבוה יחסית (27%); ובשלוש חטיבות ביניים אחרות שיעור טעוני טיפוח הוא בינוני יחסית לאשדוד (20% - 23%).

בתשובה למשרד מבקר המדינה ציינה עיריית אשדוד שהיא מודעת להבדלים במידת ההטרוגניות בחטיבות הביניים ופועלת לצמצומם: הוכנה תכנית לארגון מחדש את בתי הספר העל-יסודיים וכן הוחל בהכנת תכנית אב לחינוך לחמש שנים, שבה ייבדק גם נושא האינטגרציה.

הרצליה

עד לשנת הלימודים התשנ"ב, פעלו בהרצליה חמש חטיבות ביניים ממלכתיות שקלטו אך ורק תלמידים ממזרח העיר. תלמידי מערב העיר המשיכו ללמוד בבתי ספר יסודיים שמונה שנתיים. תלמידי מערב העיר מאופיינים במצב כלכלי-חברתי גבוה מזה של תלמידי מזרח העיר.

עוד בחודש מאי 1989 מינה מנהל מחוז תל אביב של המשרד "ועדת חיטוב", שמטרתה לגבש תכנית מיפוי מחדש של חטיבות הביניים בהרצליה. בחודש דצמבר 1989 הגישה הוועדה דוח מסכם, ולפיו

המיפוי החדש צריך להתבסס על העיקרון של שילוב תלמידי מערב העיר במערך חמש חטיבות הביניים הקיימות בעיר - תוך יצירת איזון מרבי בין החטיבות. עוד המליצה הוועדה על שינויים ברובעי החינוך במזרח העיר, שעיקרם צירוף בוגרי בית הספר היסודי "ברנר", שהוא בית ספר חזק יחסי, לחטיבת הביניים "יד התשעה" שהיתה החטיבה החלשה ביותר במזרח העיר. נציגי העירייה בוועדה סירבו לחתום על הדוח המסכם.

על אף סירובה של העירייה, הודיע מנהל מחוז תל אביב לראש עיריית הרצליה ב-22.2.90, שעליו לבצע את החיטוב על פי המלצות הדוח המסכם. אבל עיריית הרצליה הודיעה שאין כוונתה לבצע החלטה זו.

טענותיה המוצהרות של עיריית הרצליה נגד ביצוע ההחלטה נסבו סביב שאלת בטיחות המעבר של תלמידי מערב העיר למזרחה בכביש המהיר תל אביב - חיפה החוצה את שני חלקי העיר. עיריית הרצליה טענה שיש לחכות לביצוע המיפוי מחדש עד להקמת מחלף שיחבר בין שני חלקי העיר. משרד החינוך והתרבות הציע כפתרון ביניים, שתלמידי מערב העיר יוסעו באוטובוסים, כפי שהדבר נעשה לצורכי האינטגרציה במקומות אחרים.

המחלוקת הגיעה לבית המשפט העליון שנתן ביום 27.6.90 צו מוחלט (בג"ץ 1017/90) נגד ראש עיריית הרצליה, שעיקרו חיוב למלא אחר החלטת מנהל מחוז תל אביב, מיום 22.2.90, בדבר קביעת רובעי החינוך בהרצליה.

בעקבות החלטת בג"ץ, מינה המנהל הכללי של המשרד ועדה לבדיקת התנאים הפיסיים וסידורי הבטיחות הנחוצים להשלמת החיטוב בהרצליה. מסקנות הוועדה מיום 11.7.90 היו שהתנאים הפיסיים בבתי הספר לא אפשרו השלמת הרפורמה בהרצליה בשנת התשנ"א; כדי להסדיר את עניין בטיחות המעבר של תלמידי מערב העיר למזרחה, יש להסדיר הסעה מאורגנת ולתאם עם אגד את קווי הנסיעה לזמנים ההולמים את שעות השהייה של התלמידים בבתי הספר.

לאור ממצאי ועדת הבדיקה, סוכם בין משרד החינוך והתרבות, ראש העירייה וועד ההורים לדחות בשנה את ביצוע החיטוב מחדש.

בדצמבר 1990 מינה מנכ"ל המשרד את מנכ"ל האגודה לקידום החינוך (להלן - מנכ"ל האגודה) לבחון שוב את אופן השלמת החיטוב בהרצליה. המלצתו העיקרית של מנכ"ל האגודה, שאומצה בידי כל הצדדים, היתה להקים חטיבת ביניים שישית במזרח העיר שבה ילמדו תלמידי מערב העיר עם בוגרי בית ספר יסודי ממזרח העיר שבו אוכלוסיית תלמידים חלשה יחסית (אילנות). החטיבה תפעל בבית הספר "ברנדייס" שנמצא בסמוך לגשר להולכי רגל שמחבר את מערב העיר למזרחה.

כמו כן חזר מנכ"ל האגודה על המלצת ועדת החיטוב באשר לשינויים ברובעי החינוך במזרח העיר. לקראת שנת הלימודים התשנ"ב, החליטה העירייה ליישם המלצה זו, והיא צירפה את בוגרי בית הספר היסודי "ברנר" לחטיבת הביניים "יד התשעה".

ביוני 1991 פנה ראש עיריית הרצליה אל מנכ"ל המשרד בבקשה למקם את חטיבת הביניים השישית במערב העיר ולא במזרחה. המשרד אישר בקשה זו, לאור הודעת ראש העיר, ולפיה החטיבה החדשה "תקלוט תלמידים טעוני טיפוח מכל רחבי העיר ברישום פתוח ובהסדרי הסעות כמקובל ובמכסה שלא תיפחת מ-20% עד 25% מסך-כל תלמידי החטיבה".

הביקורת העלתה שעיריית הרצליה אינה עומדת בהבטחתה זו. בשנת הלימודים התשנ"ב נפתחה חטיבת הביניים החדשה במערב העיר, והיא קולטת תלמידים אך ורק ממערב העיר. לדעת מבקר המדינה, על עיריית הרצליה לעמוד בהתחייבותה לשלב בחטיבה החדשה תלמידים טעוני טיפוח בשיעור של עד רבע מאוכלוסיית התלמידים בבית הספר. המצב הנוכחי עומד בסתירה לעקרונות האינטגרציה בחטיבות ביניים, להמלצות ועדות מומחים ולסיכומים שהתקבלו על דעתה של העירייה.

חיפה

גם בחיפה נקבעו רובעי החינוך על פי אזורים גיאוגרפיים. התוצאה היא ששבע מעשר חטיבות הביניים הממלכתיות משרתות אוכלוסיית תלמידים הומוגנית למדי, שיש בה שיעור נמוך של טעוני טיפוח (2% עד 5%). בשתי חטיבות ביניים (עירוני ג' ובסמת), שיעור טעוני הטיפוח גבוה יותר (11% ו-13% בהתאמה) ובחטיבת ביניים אחת (עירוני א') שיעור טעוני הטיפוח הוא גבוה יחסית לחיפה (19%).

בתשובה למשרד מבקר המדינה הסבירה עיריית חיפה, שהשיקולים המנחים אותה בחלוקת רובעי החינוך הם המדיניות החינוכית, רמת הניצול של תפוסת הכיתות והמרחק בין מקום המגורים של התלמיד לבין בית הספר. בתי הספר עירוני א' ועירוני ג' הם בתי ספר שכונתיים, מבוקשים על ידי ההורים אשר יתנגדו לשלוח ילדיהם לבתי ספר מרוחקים. עוד ציינה עיריית חיפה, שגל העלייה ושינויים קלים במיפוי בשנים האחרונות גרמו לשינויים בשיעור טעוני טיפוח ברובעי החינוך השונים. לדעת מבקר המדינה על העירייה לבחון דרכים שונות ליצירת יתר איזון בין רובעי החינוך.

תל אביב

עיריית תל אביב ערה לחוסר איזון בהרכב האוכלוסייה בין רובעי החינוך השונים בעיר, ומשנת 1988 היא בוחנת את העניין ופועלת לארגון מחדש של חטיבות הביניים הממלכתיות. בחודש אוקטובר אותה שנה מונתה ועדה שתפקידה לנסח הצעות שונות בנושא הארגון מחדש. להלן ממצאיה העיקריים של הוועדה באשר להרכב חטיבות הביניים:

"חוסר האיזון האינטגרטיבי חריף במיוחד; בעיר פועלות 11 חטיבות ביניים ממלכתיות ... ב-4 מהן מרוכזים 39.6% מהתלמידים, ובהן מרוכזים 73% מטעוני הטיפוח בעיר."

בין כיתה ד' לכיתה ט' עוברים 8% - 22% מהתלמידים שהחלו לימודים בחטיבות הביניים השונות בתל אביב, ללמוד בבתי ספר טכנולוגיים. שיעור העוברים בדרום תל אביב גדול משיעורם מצפון תל אביב. שיעור ממוצע של 15% העוזבים מכיתה ד' עד סוף כיתה ט', משמעותו הפחתה של כ-450 תלמידים בשנתון, המרכיבים כ-13 כיתות אם.

"החל מכיתה ח' מתרחשים תהליכי מיון וסלקציה הגורמים לכך שחלק מהתלמידים בעלי ההישגים הנמוכים, עוזבים את חטיבת הביניים בסוף כיתה ח', כי אין להם סיכוי ממשי להיקלט בתיכון עיוני. המשמעות המעשית היא שחטיבות הביניים מצליחות לקיים מערכת אינטגרטיבית ברמת בית הספר למשך שנתיים בלבד."

הוועדה בחנה שלוש חלופות לשיפור האיזון האינטגרטיבי בעיר: (א) פתיחת אזורי רישום; (ב) מעבר למבנה של חטיבות ביניים עצמאיות - שאינן קשורות לחטיבות עליונות (תוך הזנה מאוזנת ומבוקרת של חטיבות הביניים בלי להתחשב במחויבויות מסורתיות, היסטוריות, שכונתיות או אחרות); (ג) המשך שיטת ההזנה הקיימת, אך בד בבד סגירת אחד מבתי הספר ה"חלשים" (רוגוזין) וביצוע שינויים אחדים במערך ההזנה כדי להגיע לאיזון טוב יותר. העירייה בחרה בחלופה ג' והחלה בביצועה בשנת 1989. כן מינתה העירייה ועדת היגוי כדי לבחון את מצבן של חטיבות הביניים, להכין הצעות להתמודדות יעילה עם בעיות וקשיים וללוות את בתי הספר בהתמודדות זו.

למעשה, לא חל שינוי של ממש באיזון האינטגרטיבי בחטיבות הביניים בתל אביב. בית ספר רוגוזין לא נסגר, אלא ניתנה אפשרות לתלמידי בתי ספר היסודיים המזינים אותו, ללמוד בחטיבות ביניים מסוימות בצפון העיר. כ-50% מהתלמידים אכן עשו כן. עקב כך גדלה במידת מה ההטרוגניות של אוכלוסיית התלמידים באותן החטיבות בצפון העיר. למעשה, פעולותיה של עיריית תל אביב לא הביאו לפתרון בעיית אי האיזון האינטגרטיבי בין רובעי החינוך בעיר.



ממצאי הביקורת מצביעים שבכמה מקומות לא עמד המשרד על ביצוע הקווים המנחים באשר לקביעת רובעי חינוך הטרוגניים. כאמור, לקביעת רובעי חינוך נדרש אישור ממנהלי המחוזות של המשרד. מן הראוי שהמשרד יפעל, יחד עם הרשויות המקומיות לתיקון חוסר האיזון האינטגרטיבי במקומות שהוזכרו, ויעמוד על המשמר כדי שלא יישנו מקרים דומים בהמשך ביצוע הרפורמה.

מסגרות שפועלות בלא רובע חינוך

הקווים המנחים לביצוע הרפורמה קובעים, כי כל התלמידים הגרים ברובע חינוך יבקר במוסד הצמוד לאותו רובע. אף על פי כן, פועלים במערכת החינוך בתי ספר ייחודיים ללא רובע חינוך מוגדר, שקולטים תלמידים מרובעי חינוך שונים בתוך רשות החינוך ואף מחוצה לה.

לפי חוזר מנכ"ל תשנ"א/10, "למוסד חינוך ייחודי תכנית לימודים מוסדית המייחדת אותו ממוסדות החינוך האחרים בכך שהוא מאופייין על ידי תגבור לימודים בתחום מסוים (מדעים, אמנויות, מוסיקה, לימודי יהדות, לימודי חברה וחינוך חברתי וכיו"ב)".

אין בחוק או בהוראות המשרד קביעה או הנחיה שלפיה מוסד חינוך ייחודי פטור מההוראות בדבר רובעי חינוך אינטגרטיביים לחטיבות ביניים, חוץ ממוסדות ארציים פנימייתיים כמפורט בהמלצות הוועדה הפרלמנטרית ובקווים המנחים:

"הוועדה ממליצה על כך, שגם אחרי השלמת השינוי במיבנה החינוך יתקיימו מוסדות חינוך עם פנימיות, בעלי אופי ארצי; מוסדות לחינוך חקלאי, ישיבות תיכוניות, פנימיות צבאיות ומוסדות אחרים, אשר משרד החינוך והתרבות יחליט עליהם - כמוסדות בני ארבע כיתות על-יסודיות עליונות. המעבר אל מוסדות אלה יהיה אחרי סיום כיתה ח' (שהיא הכיתה השנייה של חטיבת הביניים בחינוך העל-יסודי)".

הזרם הממלכתי

לפי דוח הוועדה הציבורית לבדיקת מעמדן של מסגרות החינוך העל-אזוריות (הקולטות תלמידים שלא לפי רובעי חינוך), מדצמבר 1991 (להלן - ועדת קשת), בחינוך הממלכתי "ישנם כ-35 - 40 בתי ספר על-אזוריים ביסודי ובחטיבת הביניים ... לפי הערכה לומדים בהם כ-10,000 עד 15,000 תלמידים המהווים פחות מ-2% מכלל התלמידים בכיתות א' - ט".

ועדת קשת דיווחה גם על קיומן של כיתות ייחודיות על-אזוריות, כלומר כיתות אם על-אזוריות בעלות אופי של מוסד חינוך ייחודי שפועלות בתוך חטיבות ביניים רגילות עם רובעי חינוך מוגדרים. לדוגמה: כיתות מיוחדות לספורט, למחוננים, לאמנות ולמדע. לא נמצאה התייחסות כלשהיא לכיתות ייחודיות על-אזוריות בחוק או בהוראות המשרד, חוץ מהנחיות משנת 1989 שמחייבות את כיתות הספורט לשמור על כללי כיתות האם ההטרוגניות.

הקבלה לכיתות העל-אזוריות היא בדרך כלל ברנית, על בסיס הישגים לימודיים. "בסקר שערכה המחלקה לחטיבות ביניים במשרד החינוך בשנת התש"ן נמצאו בכל הארץ, בחינוך הרגיל, 42 כיתות על-אזוריות, מרביתן במחוז תל אביב (40.4%) ובמחוז המרכז (26.2%). התפלגות הכיתות העל-אזוריות מבחינת התחום היתה: ספורט (52.4%), מחוננים (23.8%), מדעים (7.1%), לימודי ארץ ישראל וסיירות (7.1%), אמנות (4.7%) ושונות (4.7%) (דוח קשת).

הוועדה לארגון מחדש של החינוך העל-יסודי בעיריית תל אביב, משנת 1989, נתנה דעתה לקיומן של כיתות ושל חטיבות ביניים על-אזוריות ייחודיות בעיר, ובהן בית הספר לאומנויות ובית הספר לטבע, חברה וסביבה - ולהשפעתן על האינטגרציה. הוועדה מצאה, שהמסגרות העל-אזוריות תורמות "באופן משמעותי לערעור האיזון האינטגרטיבי ופוגמת ביעדיה העיקריים של מדיניות

הרפורמה והאינטגרציה". בשנתיים האחרונות פעלה עיריית תל אביב לביטולן של הכיתות הייחודיות הבררניות.

ועדת קשתי בחנה באיזו מידה נשמרת האינטגרציה החברתית במסגרות העל-אזוריות השונות, ומצאה ש"בתי ספר על-אזוריים רבים ממיינים ובוררים את תלמידיהם, לעיתים אף לפי קריטריונים שאינם רלבנטיים לייחודיות בית הספר ... ממחקרים נמצא, שהורי התלמידים בבתי ספר על-אזוריים מאופיינים בכך שמעמדם החברתי-כלכלי והשכלתם גבוהים מהמוצע (שפירא וגולדרינג, 1990) ... בכך מחזקים מוסדות אלה, בדרך כלל, מגמות של בידול או סגרגציה, של החלשת ההתערבות ההדדית ושל החרפת הפערים בחברה".

הזרם הממלכתי-דתי

ברוב היישובים, אוכלוסיית התלמידים בזרם הממלכתי-דתי היא קטנה ויכולה להיקלט בחטיבת ביניים אחת שמשרתת לעתים גם תלמידים מרשויות חינוך סמוכות. למעשה, גם ביישובים שבהם אוכלוסייה דתית גדולה יותר, לא נקבעו רובעי חינוך, אלא הוקמו חטיבות ביניים נפרדות לבנים ולבנות. כך, ביישובים אשדוד, כפר סבא, רחובות, רעננה (החל מהתשנ"ג) ותל אביב, פועלות זו לצד זו חטיבת ביניים אחת מעורבת לבנים ולבנות, וחטיבה או חטיבות נפרדות לבנים ולבנות. הן החטיבות המעורבות והן החטיבות הנפרדות קולטות תלמידים מתחום רשות החינוך; חטיבות נפרדות רבות קולטות גם תלמידים מחוץ לתחומי רשות החינוך.

חטיבות הביניים הנפרדות לבנים (ישיבות) ולבנות (אולפנות) הוקמו כדי לספק את הצרכים הדתיים של חלק מהאוכלוסייה הדתית, והן מאופיינות בתגבור הלימודים התורניים.

במקצת הישיבות והאולפנות קליטת התלמידים היא בררנית, ויש בהן נטייה לדחות תלמידים בעלי הישגי לימוד נמוכים. במקצת הישיבות והאולפנות אין הברירה נעשית על סמך הישגים בלימודים, אלא על סמך התאמה דתית. בשנת הלימודים התשנ"ב פעלו בזרם הממלכתי-דתי (לא כולל מחוז ההתיישבותי) 29 ישיבות ואולפנות, שמהן בכ-13 קליטת התלמידים היא סלקטיבית.

לפי ההסברים של מנהלי המינהל לחינוך דתי, יש מיתאם חזק למדי בין הישגים לימודיים לבין נטיות דתיות בקרב האוכלוסייה הממלכתית-דתית. יוצא אפוא שמקצת הישיבות והאולפנות מחזקות מגמות של בידול ושל החרפת פערים בחברה בדומה לנעשה בזרם הממלכתי, ופועלות בניגוד להוראות הרפורמה, שעל פיהן יש להעביר את כל מסיימי בתי הספר היסודיים לחטיבת הביניים בלא סלקציה. ביישובים שבהם פועלות זו לצד זו חטיבות ביניים מעורבות וחטיבות נבדלות השוותה הביקורת בין שיעור טעוני הטיפוח בחטיבות המעורבות לשיעורם בחטיבות הנפרדות לבנים ולבנות, ולהלן התוצאות:

טבלה 5

שיעור טעוני הטיפוח בחטיבות מעורבות ובחטיבות נפרדות

שיעור טעוני טיפוח (באחוזים)

<u>יישוב</u>	<u>מעורב</u>	<u>בנים</u>	<u>בנות</u>
אשדוד	54	50	28
כפר סבא	27	-	9
רחובות	23	24	36
תל אביב	20	16	3

מהטבלה עולה ששיעור טעוני הטיפוח בחטיבות המעורבות גבוה מזה שבחטיבות הנפרדות בשלושה מביין ארבעה יישובים. רק ברחובות אין שיעור טעוני הטיפוח בחטיבה המעורבת גבוה מזה שבחטיבות הנפרדות. באשדוד, בחטיבת הביניים הנפרדת לבנים, שיעור טעוני הטיפוח דומה לזה שבחטיבה המעורבת, אבל שיעור טעוני הטיפוח בחטיבה לבנות נמוך באופן ניכר מזה שבחטיבה המעורבת.

בפתח תקווה שתי חטיבות ביניים לבנים וחטיבה אחת לבנות. מהשוואת שיעור טעוני הטיפוח עולה, שבחטיבה אחת לבנים (ישיבת כפר גנים) 6% טעוני טיפוח לעומת 31% בחטיבה האחרת לבנים (חט"ב במעלה). מהסכרי מינהל החינוך הדתי עולה, שלשיבת כפר גנים אין רובע רישום והיא בוררת את התלמידים המבקשים ללמוד בה.

מקצת הישיבות והאולפנות קולטות גם תלמידים מאזורי מצוקה, שהאגודה לקידום החינוך מממנת את לימודיהם. מדובר בדרך כלל בתלמידים החזקים יותר מביין ילדי אזורי המצוקה. כדי להתקבל ללימודים על המועמדים לעמוד במבחני כניסה קפדניים. עקב כך, לעתים קרובות נשארים בחטיבות הביניים באזורי המצוקה, התלמידים החלשים יותר.

כאמור, הוראות המשרד מאפשרות לקלוט תלמידים בחטיבת ביניים, שלא על פי החלוקה הרובעי החינוך, אך ורק כשמדובר במוסד ארצי, כפי שזה הוגדר בהמלצות הוועדה הפרלמנטרית ובקווים המנחים.

מזכר מינואר 1992, שהפנה היועץ המשפטי של המשרד אל המפקח הארצי במינהל החינוך הדתי האחראי על חטיבות הביניים, מבהיר את העניין:

”בתשובה לשאלתך הריני להבהיר כי כל חטיבות הביניים, בין שהן מוסדות בפני עצמם ובין שהן במסגרת בית ספר שש שנתי, בנויות על רובעי רישום מחייבים. על פי רובעי רישום אלה מופנים התלמידים בוגרי כיתות ו' מסוימות לחטיבת הביניים שנקבעה להם. בית ספר ארצי או בית ספר פנימייתי רשאי לקלוט תלמידים שיהיו בפנימיה ממקומות שונים.”

הביקורת העלתה, שלמעשה במקצת הישיבות והאולפנות אין פנימיות כלל, ושאחרות קולטות גם תלמידים שאינם גרים בפנימייה ותלמידים שטרם סיימו כיתה ח'. ב-9 מביין 12 ישיבות ואולפנות שהשיבו על השאלון, אין פנימייה (ב-2 מהן ניתנות ארוחות למקצת התלמידים). ב-4 המוסדות שמקיימים פנימייה, שוהים כ-33% מהתלמידים בלבד; ב-2 מהם הפנימייה משרתת רק את תלמידי כיתה ט'.



לאחרונה גיבש המשרד מדיניות חדשה, שמאמצת את המלצות ועדת קשתי. מדיניות זו פורסמה בחוזר מנכ"ל מיוחד ממארכ 1992. על פיה תאושר פעולתן של מסגרות על-אזוריות, רק אם ינקטו הלכה למעשה מדיניות של אינטגרציה המממשת את העקרונות האלה: (1) קבלת תלמידים מרמות כישורים, בעלי הישגים שונים, ומקבוצות חברתיות שונות, בשיעור דומה לקיים באזורים שהתלמידים באים מהם; (2) הימנעות ככל האפשר ממיון פנימי של תלמידים למסגרות לימוד הומוגניות נמוכות העולות לתייג את משתתפיהן; (3) סבסוד המימון המוטל על ההורים, במקרה הצורך, לפי קריטריון של הכנסה לנפש, או לפי קריטריון כלכלי אחר.”

בתשובה למשרד מבקר המדינה ציין המשרד, שהוקמה ועדה ציבורית בראשות יו"ר המזכירות הפדגוגית, והיא תטפל ביישום המדיניות החדשה הנוגעת הן למסגרות העל-אזוריות הקיימות והן לבקשות למסגרות חינוך על-אזוריות חדשות.



כינון חטיבות הביניים הטרוגניות, שנועד לצמצם את הפערים בין אוכלוסיות חלשות וחזקות, נתקל במכשולים רבים. ממצאי מחקר מאז קבלת ההחלטה על הרפורמה בארגון הלימודים בחטיבות הביניים, תומכים ברובם בהנחת היסוד של מדיניות האינטגרציה. הם מצביעים על כך שהלימודים במסגרות הטרוגניות מקדמים את התלמידים החלשים ואינם מזיקים (או כמעט שאינם מזיקים) לתלמידים החזקים.

ממצאי הביקורת עולה, שלא נוצרו כל התנאים ההכרחיים לביצוע מוצלח של האינטגרציה בחטיבות הביניים. לא הוקצו משאבים מספיקים להענקת הסיוע הנדרש לתלמידים החלשים, שהוא תנאי חיוני להצלחת הרפורמה, לפי קביעת הוועדה הפרלמנטרית. על אף קביעת המשרד ששיטות הוראה רגילות אינן מתאימות לכיתה הטרוגנית, השימוש בשיטות הוראה מותאמות לכיתה הטרוגנית עדיין מצומצם. יש לראות בחומרה את הפיגור בהקניית שיטות הוראה מותאמות. הוגי האינטגרציה רתמו את העגלה לפני הסוסים, כאשר החליטו על אינטגרציה בשטח, קודם שהכשירו מורים למשימה מיוחדת זו. יתר על כן, כבר לפני 14 שנה קבעה הוועדה הציבורית, שבעשור הראשון לביצוע הרפורמה לא ניתנה תשומת לב מספקת לאתגר הפדגוגי-דידקטי שבהוראה בכיתה הטרוגנית. אולם רק בשנים האחרונות נעשה מאמץ של ממש להחזיר שיטות הוראה מותאמות הן במוסדות להכשרת מורים והן באמצעות תכניות התערבות. מכאן שהאינטגרציה לא נבחנה מעולם בתנאים המאפשרים ראייה אמיתית של תוצאותיה האפשריות.

בד בבד עם הקצאה בלתי מספקת של משאבים להפעלת אינטגרציה מוצלחת, אפשר המשרד הפעלת מנגנוני הפרדה שונים בין תלמידים חזקים לחלשים שמשמעותם קיום אינטגרציה חלקית בלבד. בהעדר משאבים מתאימים אין מופקת ממערך ההקבצות התוצאה המצופה, דהיינו - קידום וניעות של התלמידים הלומדים בהן. יש לציין, שהאינטגרציה היא קשה במיוחד כששיעור התלמידים החלשים בכיתה הוא גבוה מאוד וכשהפער בין התלמידים החזקים לתלמידים החלשים הוא חריף. כאמור, הציעה הוועדה הציבורית עוד בשנת 1979, שיש לנקוט דרכים חינוכיות וארגוניות מיוחדות ולהקצות משאבים מיוחדים במצבים של דרגת קיטוב חריפה. בהקשר זה יש לתת את הדעת להשפעות האפשריות של גלי העלייה ושל הגידול בממדי האבטלה והעוני על ההרכב הטרוגני של הכיתות.

המדיניות המוצהרת של הכנסת ושל המשרד זה 24 שנה, התומכת בקיום חטיבות ביניים הטרוגניות, אינה מבוצעת כלל לגבי כ-40% מהתלמידים. ברשויות מקומיות אחדות שביצעו את הרפורמה נקבעו רובעי חינוך לא הטרוגניים. ובמקצת מהרשויות המקומיות מופעלות מסגרות לימוד ייחודיות שהקבלה אליהן היא בררנית.

ממצאי הביקורת עולה, שעם סיום חטיבת הביניים מוצבים רבים מהתלמידים המגיעים לחטיבה העליונה במסלולים שאינם מובילים בסופו של דבר לתעודת בגרות. ההצבה למסלולים בחטיבה העליונה תואמת במידה רבה את רמת ההקבצה בחטיבת הביניים, כך שתלמידים מהקבצה ג', ובמקומות אחדים אף תלמידים מהקבצה ב', אינם מתקבלים למסלולים שמובילים לתעודת בגרות. לדברי מנהלי חטיבות הביניים שבמדגם הביקורת היה אפשר לשפר את ההצבה של חלק מהתלמידים, אילו התקיימו התנאים האלה: תוספת שעות הוראה, תגבור נוסף לתלמידים החלשים, הקטנת מספר התלמידים בכיתה והפעלת שיטות הוראה מותאמות לכיתות הטרוגניות.

לנוכח הקיצוץ במשאבים להפעלת הרפורמה, היה על המשרד לבחון מחדש, האם הדרכים שהציע אמנם עולות בקנה אחד עם התנאים שנוצרו בבתי הספר ובכיתות.

התמודדות מערכת החינוך עם

ילדים בעלי צרכים מיוחדים

ריכוז ממצאים

הנתונים מצביעים על עליה חדה בשיעור הילדים, שהופנו לחינוך המיוחד בשנים 1970 - 1980. שיעור הילדים שהופנה למוסדות מיוחדים נשאר קבוע, ומכאן שהגידול העיקרי חל בהפנייה למסגרות של החינוך המיוחד בחינוך הרגיל. בשנים 1980 - 1990 חלה התייצבות במספר התלמידים שהופנו לחינוך מיוחד, ואף ירדת מה בשיעורם באוכלוסיית התלמידים.

ניתוח של נתוני מדגם על 141 בתי ספר ב-15 יישובים קטנים ובינוניים, מצביע על מתאם גבוה בין שיעור טעוני הטיפול לבין שיעור התלמידים שהופנו למסגרות של החינוך המיוחד בבתי הספר הרגילים.

ההקצאה הפנימית של שעות התקן של החינוך המיוחד, לפי שעות לכיתות מקדמות (שהן כיתות של חינוך מיוחד, כמו כיתות ריגושיות וכיתות ללקויי למידה, בבתי ספר רגילים), ושעות בודדות (שנועדו לשילוב ילדים בכיתות רגילות עם סיוע), נקבעת בידי מחוזות המשרד, ואין היא פועל יוצא מסך כל החלטות של ועדות ההשמה. כך משפיעה ההקצאה על החלטות ועדות ההשמה וגם על יישומן.

בבדיקה ברמה יישובית, נמצא כי ביצוע מדיניות ההשמה אינו אחיד וכי הוא מושפע מאילוצים מקומיים. בכמה כיתות מקדמות נמצאו יחדיו ילדים עם ליקויים מסוגים שונים, דבר שעלול לגרום נזק.

ועדות השמה, שהרכבן קבוע בחוק, והן הקובעות את זכאותו של ילד חריג לחינוך מיוחד ואת השמתו במוסד לחינוך מיוחד, מתכנסות במניין חוקי. אולם, בין חבריהן נמצאים בדרך כלל נציגי הרשות המקומית ובית הספר וחסרים בעלי מקצוע מחוץ למערכת החינוך ולעתים אף נציגי ההורים.

נמצא, כי רק במקרים בודדים מזומנות ועדות השמה לדיונים חוזרים בפרקי הזמן שנקבעו בנוהלי המשרד. עוד נמצא, כי ועדות ההשמה עובדות בתנאי עומס קשים, ולעתים הן מטפלות בעשרות ילדים ביום עבודה אחד.

ההסברה להורים על מהות הבעייה ואופן הטיפול בה, נמצאה לקוייה. עוד נמצא, כי בדרך כלל אין החלטת ועדת ההשמה מנומקת, כנדרש.



חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן - החוק), קובע, כי מטרת החינוך המיוחד היא לקדם ולפתח את כישוריו ויכולתו של הילד החריג, לתקן ולשפר את תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי, להקנות לו ידע, מיומנות והרגלים, ולסגל לו התנהגות מקובלת בחברה, במטרה להקל על שילובו בה ובמעגל העבודה.

"ילד חריג" מוגדר בחוק כ"אדם בגיל שלוש עד עשרים ואחת שמחמת התפתחות לקויה של כושרו הגופני, השכלי, הנפשי או ההתנהגותי מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לחינוך מיוחד".

המדינה אחראית למתן חינוך מיוחד חינוך, אולם, סעיף 24 לחוק קובע, כי לעניין הוראות החוק הנוגעות למתן חינוך מיוחד לילדים חריגים בגיל שלוש וארבע או בגיל העולה על שמונה עשרה שנים ולמתן שירותים נלווים (כמו: שירותים רפואיים ופארה רפואיים, הסעות, ארוחות וכד') - אלה יוחלו בהדרגה, על פי צוים שיקבע שר החינוך והתרבות בהסכמת שר האוצר, ובלבד שההחלה תושלם לא יאוחר מראשית שנת הלימודים התשנ"ט. המועד להחלה מלאה של הוראות אלו נקבע בשעתו לשנת התשנ"ז, אך נדחה בחוק ההסדרים במשק המדינה, התשמ"ט-1989, לשנת התשנ"ח, ובחוק הסדרים במשק המדינה, התש"ן-1990, נקבע להתשנ"ט.

ועדת השמה, שהרכבה קבוע בחוק, היא הקובעת את זכאותו של ילד חריג לחינוך מיוחד ואת השמתו במוסד לחינוך מיוחד. בבואה לקבוע השמתו של ילד חריג, תעניק ועדת השמה זכות קדימה להשמתו במוסד חינוך מוכר, שאינו מוסד לחינוך מיוחד.

משרד החינוך והתרבות (להלן המשרד) פרסם, במשך השנים נהלים בדבר השמת ילדים, ופירוט של מסגרות החינוך המיוחד על גוניהן. באפריל 1992 הופץ חוזר מיוחד של מנכ"ל המשרד, שנושא "הליך השמת ילדים בחינוך המיוחד".

ההגדרה של חינוך מיוחד, על פי פרסום של המשרד מ-1991, רחבה מזו המשתמעת מחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, והיא כוללת שירותים ומסגרות בהם ניתן לקבל שירותי חינוך מיוחד בלא צורך בוועדת השמה. החינוך המיוחד בפיקוחו של המשרד כולל, על פי פירסום זה גם את המסגרות הבאות: שילוב חינוכי - סיוע, לאחר אבחון, של גננת מיוחדת במסגרת גן רגיל; כיתות טיפוליות - לילדים הלומדים בכיתה רגילה ומקבלים סיוע, לאחר אבחון, ממורה טיפולי; מרכזים טיפוליים לטיפול בילדים עם ליקויים מסוגים שונים; שילוב אינדיבידואלי, עם סיוע, של תלמידים עם צרכים מיוחדים בכיתות רגילות. ההשמה במסגרות אלה מחייבת החלטה של צוות בין-מקצועי שחברים בו מחנך או מורה אחר מבית הספר בו לומד התלמיד ופסיכולוג חינוכי. עוד מפורטות בפרסום של המשרד, המסגרות המיוחדות, כמו גני ילדים ובתי ספר מיוחדים; גני ילדים משולבים - גן ילדים רגיל, משולבת בו כיתה גן לחינוך מיוחד; כיתות מיוחדות בבתי ספר רגילים - להלן כיתות מקדמות, שבהן כיתות ריגושיות וכיתות לילדים לקויי למידה; כיתות מיוחדות פתוחות - כאשר התלמיד משתלב בכיתה רגילה בחלק מן המקצועות ומקצועות אחרים הוא לומד בכיתה לחינוך מיוחד; כיתות שילוב - כאשר בכיתה רגילה משולבת כיתה לחינוך מיוחד, בכיתה כזו מלמדות שתי מורות; חטיבות ביניים וחטיבות עליונות עמלניות בהן משולבים לימודים עיוניים בלימודי מקצוע. קיימות גם מסגרות פנימייתיות ומרכזים טיפוליים, שהם באחריות משותפת של המשרד ומשרד העבודה והרווחה או משרד הבריאות.

לאבחון להשמה ולטיפול בילד, שלו צרכים מיוחדים, שותפים כמה גורמים, בהם השירות הפסיכולוגי החינוכי, שלו תפקיד באבחון, בהשמה ובטיפול; הרשות המקומית, שנציגה הוא יושב ראש ועדת ההשמה, ושלה תפקיד גם בהקמה ובאחזקה של מוסדות לחינוך מיוחד, ומשרד החינוך והתרבות, באמצעות גף החינוך המיוחד ומחוזות המשרד, שאחראים, בין היתר, על קביעת המדיניות, על הכנון והקצאת משאבים וכוח אדם, על פיקוח והדרכה, ועל הקשר עם הגופים האחרים שעוסקים בנושא.

תקציב החינוך המיוחד (במשרד החינוך והתרבות בלבד, לא כולל תקציב השירות הפסיכולוגי החינוכי) בשנת 1991 ו-1992 היה כ-205 מיליון ש"ח וכ-332 מיליון ש"ח בהתאמה. חלק הארי מתקציב זה - 165,245,000 ש"ח בשנת 1991 ו-267,902,000 ש"ח בשנת 1992 מוקצה לשעות הוראה בבתי ספר מיוחדים ולכיתות מיוחדות מסוגים שונים בבתי ספר רגילים. על פי נתוני המשרד, 58.4% משעות התקן לחינוך מיוחד בבתי ספר יסודיים, מוקצות למסגרות המיוחדות שבחינוך הרגיל ו-41.6% למסגרות הנפרדות; חלוקה זו נשמרת הן בהקצאת תקן השעות והן במספרי הכיתות.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מארס - אוגוסט 1992 את תהליך השמתם של ילדים במעבר מהחינוך הרגיל למסגרות של חינוך מיוחד, במיוחד אלה שנמצאות בתוך בתי ספר רגילים. הביקורת

לא כללה השמת ילדים בבתי ספר מיוחדים ובמוסדות פנימייתיים. הבדיקה הקיפה מדגם של 15 רשויות מקומיות, בעשר מהן נערכו ביקורים ונבדקו פרוטוקולים של ועדות השמה ותיקים רלוונטיים ובאחרות נעשה שימוש בנתונים שנמסרו על ידי המשרד. לאחרונה בדק מבקר המדינה היבטים בתחום החינוך המיוחד, כמסוכם בדוח שנתי 38 (עמ' 301).

כללי

השמת ילד בחינוך מיוחד, גם אם הוא במסגרת שמשולבת בחינוך הרגיל, דהיינו בכיתה מקדמת או בכיתה טיפולית, עלולה להיות טראומטית הן לילד והן למשפחתו. מערכת החינוך חייבת להקנות להורים וילדים תחושת ביטחון, כי ההשמה בחינוך מיוחד היא הפתרון הטוב ביותר לקשיים של הילד וכי פתרון זה, כנאמר בחוק החינוך המיוחד, אמנם יקדם ויפתח את כישוריו של הילד ויתקן וישפר את תפקודו בתחומים השונים.

למבקר המדינה הגיעו בשנים 1991 ו-1992 כ-90 תלונות, שעניינן השמת ילדים במסגרות החינוך המיוחד. במרביתן טענו הורים, שהחלטת ועדת ההשמת לא היתה מנומקת, ו/או לא מוצדקת. במיוחד עלה הנושא של הפניית ילדים שהפריעו בכיתה לוועדות השמה. עוד נטען, שהזמנתם לוועדה היתה שלא בהתאם לנהלים.

אי שביעות הרצון של הורים שילדיהם הושמו בחינוך המיוחד, השפיעה גם על הנהלת המשרד, שדנה בחודשים ינואר - אפריל 1992 בהיבטים שונים של החינוך המיוחד, ואף מינתה בודק מיוחד לתלונות הורים וילדים; כן פירסם המשרד, באפריל 1992, חוזר מיוחד ובו נהלים חדשים וברורים יותר להשמת ילדים בחינוך המיוחד.

בדיוניה במאוס 1992 קיבלה המזכירות הפדגוגית שבמשרד שורה של החלטות, המתייחסות לנכונות מערכת החינוך הרגילה לשלב ילדים בעלי צרכים מיוחדים. כך קראה המזכירות הפדגוגית לקיים ימי עיון למנהלים ולמפקחים כדי להגביר את המוטיבציה של מערכת החינוך הרגילה, לקיים השתלמויות והדרכות בית ספריות, ולשלב את נושא האבחון והטיפול בילדים חריגים בתכניות הלימודים במכללות ובסמינרים. עוד הטילה המזכירות הפדגוגית על גף החינוך המיוחד לבדוק את דרך הקצאת השעות לחינוך מיוחד בכיתה רגילה, "בדרך שלא תעודד השמת ילדים (למסגרות של חינוך מיוחד - מ.ה.) והגדרתם כחריגים".

באותו חודש הציע מנהל אגף כוח אדם בהוראה למנהלי המכללות והסמינרים תכנית לשילוב הילד החריג בחינוך הרגיל. התכנית, שאמורה להיות מופעלת בכל סמינר ומכללה, היא פרי עבודתה של ועדת היגוי לנושא זה, שהוקמה עוד ביולי 1991. אולם במסמך של גף החינוך המיוחד מיולי 1992 מסכם הגף תשובותיו באשר להחלטות המזכירות הפדגוגית שהוזכרו לעיל. בהתייחס להמלצה בדבר תכניות הלימודים בסמינרים ובמכללות, אומר מנהל הגף, כי יש "קושי בהכללת נושא זה בתכנית הלימודים של המסלולים הרגילים, בגלל עומס מקצועות חובה שעל התלמידים ללמוד". אשר לבדיקת דרך הקצאת השעות, אומר מנהל הגף, כי הפניית תלמידים למסגרות של החינוך המיוחד, בהן גם מסגרות משולבות, נעשית רק לאחר החלטה מתאימה של ועדת השמה. במסמך זה אין התייחסות לשאלת אופן הקצאת השעות. בתשובתו של מנהל הגף למשרד מבקר המדינה הוא מציין, כי תלמיד מוגדר כשייך לחינוך מיוחד ונמצא באחריותו, לאחר שאובחן והועבר לאחת המסגרות השייכות לחינוך המיוחד על ידי ועדת השמה. לדבריו, החינוך המיוחד מעמיד לרשות המערכת הרגילה אנשי מקצוע וכלים, בהתאם לאפשרויות התקציביות, כדי לסייע לתלמידים מתקשים גם אם לא עברו ועדות השמה, אולם אובחנו ונתקבלה לגביהם החלטה בצוות בין-מקצועי, כי הם זקוקים לסיוע.

מדיניות ההשמה

חוק חינוך מיוחד קובע כאמור, כי "בבואה לקבוע השמתו של ילד חריג, תעניק ועדת השמה זכות קדימה להשמתו במוסד חינוך מוכר, שאינו מוסד לחינוך מיוחד".

בשנת 1990 למדו במסגרות השונות (כולל אלה שאינן דורשות השמה באמצעות ועדת השמה) של החינוך המיוחד 62,000 ילדים, שהיו באותה שנה כ-4.5% מכלל התלמידים במערכת החינוך. בין 1970 ל-1980 חלה עליה תלולה במספר התלמידים בחינוך המיוחד מכ-25,000 לכ-60,000. גם באחוזים היתה עלייה משמעותית ביותר, ב-1970 היה שיעור התלמידים בחינוך המיוחד 3.5% מכלל התלמידים במערכת החינוך, ב-1975 היה השיעור 3.6%, ואילו ב-1980 הגיע שיעור התלמידים בחינוך המיוחד ל-4.9%. מ-1980 ועד 1990 חלה התייצבות מסוימת במספר התלמידים, שהופנו לחינוך המיוחד ועמה ירידה מסוימת בשיעורם באוכלוסיית התלמידים. על פי השנתון הסטטיסטי לישראל לשנים 1970 עד 1987, חלה ירידה במספר בתי הספר לחינוך מיוחד (חינוך יסודי ומסגרות עמלניות) ואף במספר התלמידים שהופנו אליהם. עם זאת חלה עליה במספר משרות ההוראה בבתי ספר לחינוך מיוחד. להלן הנתונים:

טבלה 1

בתי ספר, תלמידים ומשרות הוראה בחינוך מיוחד

משרות הוראה בבתי ספר אלה	לחינוך מיוחד	תלמידים בבתי ספר	בתי ספר לחינוך מיוחד	השנים
2,094	19,175	314	1970-ל	
2,054	14,645	251	התשל"ה-1975	
2,763	13,098	232	התשמ"ם-1980	
3,231	13,333	224	התשמ"ז-1987	
3,126	14,900	220	התשנ"א-1991	

מהטבלה ומנתוני הקטע שלפני הטבלה ניתן ללמוד, כי העלייה הגדולה בשיעור הילדים שהופנו למסגרות שונות של החינוך המיוחד אינה מתייחסת לבתי ספר לחינוך מיוחד, אליהם מופנה מאז התשל"ה-1975 שיעור קבוע למדי של האוכלוסייה, כ-1% עד 1.5%, והוא דומה לשיעור הכלל עולמי. העלייה במספר המופנים לחינוך מיוחד ובשיעורם באוכלוסייה מתייחסת דווקא לאותה אוכלוסייה, שניתנים לה שירותי חינוך מיוחד במסגרת בית הספר הרגיל. בשנת 1991 היו 973 משרות של מורים לחינוך מיוחד במסגרות של החינוך הרגיל בנוסף על המורים בבתי הספר המיוחדים.

בטבלה 2 שבעמוד הבא, נתונים על שיעור התלמידים בחינוך מיוחד - כיתות מקדמות (מ) וכיתות טיפוליות (ט) בבתי ספר רגילים בשנת הלימודים התשנ"ב (1992)¹.

נתוני הטבלאות וניתוחן מצביעים על מגמה נמשכת של עלייה במספר ילדים שלומדים במסגרות של חינוך מיוחד, במיוחד במסגרת בתי הספר הרגילים. נתון נוסף, שעולה מן הטבלה, הוא העלייה בהפנייה לחינוך מיוחד בחטיבות הביניים; הדבר אמור הן באשר לכיתות מקדמות, שההפנייה אליהן דורשת ועדת השמה, והן באשר לכיתות הטיפוליות.

בין הסיבות לשיעורים הגבוהים של ילדים במסגרות של חינוך מיוחד בבתי הספר הרגילים, אפשר למנות גם את המגמה ההולכת וגוברת של שילוב, דהיינו, יש קשר בין הירידה בשיעור התלמידים, המתחנכים במסגרות מיוחדות, לבין עליית שיעורם במסגרות משולבות בבתי הספר הרגילים. מן המסמכים עולה, שבמערכת החינוך קיימת תחושת אי נחת מן האפשרות, שלא אחת מגיעים למסגרות של החינוך המיוחד ילדים, שיתכן שהיו יכולים להשתלב במערכת החינוך הרגילה, אילו

¹ המקור - משרד החינוך והתרבות, מיכון ומערכות מידע.

היו מתקיימים התנאים הבאים: הכנה מדוקדקת של מערכת החינוך הרגילה לקליטתו של הילד החריג במסגרותיה, והקצאה שונה של משאבי החינוך המיוחד (ראה להלן).

טבלה 2

שיעור התלמידים במסגרות של חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים

ממלכתי:	חינוך יסודי	חטיבות ביניים
(מ) 2.91%	(מ) 3.99%	
(ט) 2.96%	(ט) 4.06%	
ממלכתי-דתי:	(מ) 2.76%	(מ) 2.78%
(ט) 3.55%	(ט) 7.93%	
ממוצע:	(מ) 2.93%	(מ) 3.38%
(ט) 3.25%	(ט) 5.99%	

במכתב של הפסיכולוג הראשי של המשרד אל מנכ"ל המשרד באפריל 1992, אומר הפסיכולוג, בין היתר: "כולם ערים לעובדה הכאובה שמספר משמעותי של ילדים העוברים למסגרות של החינוך המיוחד היו יכולים להשאר ולתפקד בחינוך הרגיל אם היו משאבים נוספים בבית הספר הרגיל..."

גם ד"ר חנן רונן במאמרו "ילדים בלי תוויות" (הד החינוך, ספטמבר 1990) טוען, כי "ככל שתגבר יכולתה של מחנכת הכיתה הרגילה להתמודד עם הבדלים אינדיווידואליים של תלמידיה, כך יפחת הצורך להפנות ילדים למסגרות של החינוך המיוחד". גורמים במשרד, לרבות המזכירות הפדגוגית וגף החינוך המיוחד, עמדו על עניין זה בכמה דיונים, וכאמור, באפריל 1992, קיבלה המזכירות הפדגוגית כמה החלטות, שעניינן - הכנתה של מערכת החינוך הרגילה לקליטת תלמידים חריגים במסגרתה.

הנחיות וקריטריונים להשמה

בפירסום הנ"ל, שהוציא גף החינוך המיוחד בשנת 1991, ואשר מאחד למעשה את כל חוזרי המנכ"ל הרלוונטיים הקודמים, מפורטים בין היתר, סוגי הליקויים של ילדים והנחייה כללית לגבי השמתם. לדוגמה: תחת הכותרת "ילדים עם הפרעות נפשיות" נאמר: "א. ילדים עם הפרעות בינוניות עד קשות - (אשר אובחנו על ידי פסיכולוג חינוכי), ילמדו מגיל גן חובה בגנים ובבתי ספר מיוחדים בהתאם לצרכיהם ... ב. ילדים עם הפרעות נפשיות קלות ... ילדים אלה ילמדו בדרך כלל בכיתה רגילה ויסתייעו במורה טיפולית".

ביישובים קטנים התלוננו חברי ועדות השמה, שאין אפשרות לפתוח כיתות מיוחדות מגוונות דיון, כדי להתאים פתרון למגוון הליקויים. כך נמצא בכמה יישובים, שבכיתות מקדמות לומדים ילדים עם פיגור קל או בעלי מנת משכל גבולית יחד עם ילדים בעלי אינטליגנציה תקינה, שיש להם בעיות התנהגותיות, או ליקויי למידה. לדברי פסיכולוגים, הדבר אינו רצוי ועלול אף לגרום נזקים לשתי קבוצות הילדים, אולם, בשל אילוצים מבניים או תקציביים, אין בידי ועדות ההשמה ברירה.

ההקצאה של שעות החינוך המיוחד נעשית בידי מחוזות המשרד ואינה משקפת את סך כל החלטות של ועדות ההשמה. בדרך זו, משפיעה הקצאת השעות על החלטות ועדת ההשמה ועל יישומן. יו"ר ועדת ההשמה באחד היישובים מסרה למשרד מבקר המדינה, כי לעתים מחליטה ועדת ההשמה להפנות ילד לכיתה משולבת, שהקמתה כבר אושרה, אולם אין

אפשר ליישם את ההחלטה, כיוון שכיתת האם הרגילה גדולה מדי. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנהל גף החינוך המיוחד, כי הגף איננו קובע את סוג המסגרות שייפתחו במחוזות, אלא מגדיר את היקף המשאבים המועברים למחוזות, והם שקובעים את סוגי המסגרות הנחוצות.

תקציב החינוך המיוחד בבתי ספר רגילים מבוטא בשעות תקן שבועיות (ש"ש); בשנת הלימודים התשנ"ג הוקצו השעות כלהלן:

טבלה 3

שעות תקן לחינוך מיוחד בבתי ספר רגילים - התשנ"ג

חטיבות ביניים	בתי ספר יסודיים	
13,754	32,572	כיתות מיוחדות
3,106	14,646	שעות מקדמות*
3,757	20,462	כיתות טיפוליות
11	241	סל חינוך מיוחד
2,762	8,386	תקן לתלמיד **
23,390	76,307	ס"ה

* שעות מקדמות כוללות שעות בודדות לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים בכיתה רגילה, שעות לכיתות משולבות, ושעות לטיפולים פארה-רפואיים.
** תקן לתלמיד - שעות לפרויקט שילוב ניסויי במחוז תל אביב בלבד.
השעות נלקחו מהשעות לכיתות מיוחדות וניתנו למחוז תל אביב לצורך הניסוי.

הקצאה הפנימית של השעות בין סוגי הכיתות והשירותים השונים קובעת סדרי עדיפויות. הכיתות המיוחדות, להן הוקצה חלק הארי של השעות (42.6% בחינוך היסודי ו-58.8% בחטיבות הביניים), הן המסגרת המובהקת והסרגטיבית ביותר של החינוך המיוחד במסגרת החינוך הרגיל. זו המסגרת שיוצרת את ההתנגדות הגדולה ביותר של ההורים. השעות הבודדות, לעומתן, נועדו לסיוע יחידני לתלמידים עם צרכים מיוחדים בתוך הכיתה הרגילה ולכיתות המשולבות, והן המסגרת הגמישה ביותר, שזוכה למירב שיתוף הפעולה של ההורים. לפני סוגי הפתרונות הללו (סיוע יחידני וכיתות משולבות) הוקצו שעות מועטות בלבד, ולמעשה לא ידוע בדיוק כמה; הדבר תלוי בשיקולי המחוז ובצרכים בתחום הטיפול הפארה-רפואי. ד"ר רונן במאמרו המוזכר לעיל, אומר, כי "מחקרים שבדקו יעילותן של כיתות מקדמות וטיפוליות לא הראו יתרון ברור ומקיף של מסגרות אלו על פני שילוב מלא בכיתה הרגילה, שבו קיבלו הילדים סיוע בצורה אחרת".

הקצאת השעות על פי סדרי העדיפויות הנ"ל מקשה, למעשה, על עידוד מגמת השילוב בתוך הכיתה הרגילה ומכתיבה לעתים יצירת מסגרת כיתתית נפרדת בין אם היא מקדמת ובין אם היא טיפולית. יתכן, שהקצאה גמישה יותר של השעות שנועדו לחינוך המיוחד, כזו הנותנת בידי ועדות השמה מרחב פעולה גדול יותר, היתה מובילה לשימוש בתקן השעות באופן שמתאים יותר לצרכים, ומאפשרת שילוב של יותר תלמידים במערכת החינוך הרגילה.

התקציב וחלוקתו מצביעים על ציפייה לירידה בהשמה לחינוך מיוחד בחטיבות הביניים, שכן בחינוך היסודי מהוות שעות התקן של החינוך המיוחד 17.3% משעות התקן הבסיסי של החינוך הרגיל (תקן

בסיסי מחולק באופן שוויוני בין כל בתי הספר ומהווה מכנה משותף אמין), ואילו בחטיבות הביניים מהוות שעות התקן של החינוך המיוחד 15.7% משעות התקן הבסיסי של חטיבות הביניים. יחס זה תמוה בשל הנתונים, המראים כאמור, ששיעור התלמידים בחינוך מיוחד בחטיבות ביניים עולה על זה שבחינוך היסודי. יתכן, שהציפיה לשיעורים נמוכים יותר של השמה לחינוך מיוחד בחטיבות הביניים נובעת גם מהמעבר של תלמידים בסוף כיתה ח' למסגרות אחרות.

ביצוע מדיניות ההשמה

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע מדיניות ההשמה של תלמידים במסגרות של חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים, ב-15 יישובים. היישובים שנבחרו לבדיקה הם משני סוגים מבחינת גודלם - שבעה יישובים בני 20,000 עד 25,000 תושבים כל אחד, ושמונה יישובים בני 6,000 עד 8,000 תושבים כל אחד. היישובים משני הסוגים התפלגו בין כל הרמות הסוציו-אקונומיות, שנמדדו ונקבעו במסמך של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ושל משרד הפנים מ-1988. ב-15 היישובים יש 141 בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים. המשרד העביר למשרד מבקר המדינה נתונים על בתי הספר והיישובים הללו על פי מספר משתנים, שכללו את שיעור טעוני הטיפוח, מספר ושיעור הילדים בחינוך מיוחד - סך הכל ולפי סוגי הכיתות, גודל בית הספר, השכלת המורים וכו'; עוד העביר המשרד נתונים השוואתיים על המצב בכל בית ספר ביחס לבתי הספר מסוגו במחוז שלו ובארץ כולה. בבדיקת הנתונים נעשתה ברמה הכללית, באמצעות הנתונים שהתקבלו מן המשרד; וברמה הפרטנית, בבדיקה של 10% לפחות, של ילדים, שהופנו לוועדות השמה בשנתיים האחרונות בעשרה מיישובי המדגם. בסך הכל נבדקו 252 מקרים.

1. ברמה הכללית נבדקו קשרים אפשריים בין מספר משתנים. כך נמצא, כי קיים מיתאם גבוה מאד בין שיעור טעוני הטיפוח בבתי הספר שנבדקו לבין שיעור התלמידים בחינוך המיוחד - ככל ששיעור טעוני הטיפוח גבוה יותר כן עולה שיעור התלמידים בחינוך המיוחד. ממצא זה עולה בקנה אחד עם הידוע זה כבר במערכת החינוך, והנושא אף הועלה בדיונים במזכירות הפדגוגית ובמסמכים שהוגשו לדיונים האלה. למיתאם זה כמה הסברים אפשריים, אולם בכל מקרה הוא מחייב לבחון, במשנה תוקף, את שילובם, עד כמה שניתן, של ילדים הזכאים לחינוך המיוחד, במסגרות של החינוך הרגיל.

בבדיקת הנתונים הכלליים לא נמצא קשר בין שיעור התלמידים בחינוך מיוחד לבין מאפייני ותק והכשרה של המורים.

2. בבדיקה הפרטנית נמצא שוני רב בין יישובים; ביצוע מדיניות ההשמה ביישובים מושפעת בעיקר מאילוצים מקומיים. לדוגמה: ביישוב מרוחק בדרום אין בית ספר יסודי מיוחד, ובשל ריחוקה של העיר, נטיית ועדות ההשמה היא להשאיר ילדים בבתי ספר רגילים. נמצא, ששיעור הילדים במסגרות של החינוך המיוחד בתוך בתי הספר הרגילים בעיר זו, עולה בהרבה על השיעור הארצי הממוצע, ומגיע ל-6% בבתי ספר יסודיים ממלכתיים ול-7% בחטיבות הביניים הממלכתיות.

בשני יישובים שנבדקו, בהם נקלטו מספר גדול של עולים, ניכרה נטייה להפנות ילדי עולים לחינוך מיוחד בשל בעיות של חוסר הסתגלות או של פיגור בלימודים. אחת הסיבות לתופעה זו היא הקיצוצים בשעות עזר לעולים, שאילצו את בתי הספר למצוא דרכים אחרות לטיפול בקשיים של עולים חדשים. באחד מיישובים אלה עולה שיעור הילדים בחינוך מיוחד (בבתי ספר רגילים) בהרבה על הממוצע הארצי והוא מגיע ל-6% בבתי ספר יסודיים ממלכתיים ול-5% בבתי ספר יסודיים ממלכתיים-דתיים, ואילו בחטיבות הביניים מגיע שיעור הילדים בחינוך מיוחד ל-14% ול-9% בהתאמה.

הפתרונות, שמציעות ועדות ההשמה לבעיותיהם של הילדים, קשורים לא רק למשאבים הציבוריים העומדים לרשות הרשות המקומית או המשרד אלא גם למשאביהם הכספיים של ההורים. בכמה יישובים נמצא, כי ועדת ההשמה וועדת ערר מחוזית הסכימו להשאיר ילד

בכיתה הרגילה, בתנאי שהוריו ידאגו לסיוע בכיתה בדמותו של חונך צמוד, באמצעות שיעורים פרטיים בבית, או לטיפול פסיכולוגי פרטי. הורים שפנו למבקר המדינה מסרו, כי שכירת חונך, לדוגמה, היא אמנם אמצעי עזר יעיל בדרך כלל, אבל מהווה מעמסה כספית ניכרת. יתר על כן, לא אחת מפתחות מורות הכיתה הרגילה תלות בחונך, ומשתמשות בשרותיו גם עבור ילדים אחרים, שהוריהם אינם משתתפים בתשלום. מנהל גף החינוך המיוחד בתשובתו מסר, כי לא הוצאו הנחיות המחייבות את ההורים בתשלום עבור שיעורי עזר במסגרת בית הספר, וכי יש לשלול תופעה זו.

ועדות השמה

הרכב הוועדה: חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, קובע, כי בוועדת השמה יהיו שבעה חברים והם: נציג הרשות המקומית - יו"ר הוועדה, שני מפקחים של משרד החינוך והתרבות שאחד מהם הוא מפקח לחינוך מיוחד או נציגייהם, פסיכולוג חינוכי מטעם הרשות המקומית, רופא מומחה ברפואת ילדים מתוך רשימה שיקבע שר הבריאות, כשיר לעבודה סוציאלית בעל נסיון של לפחות חמש שנים בטיפול בילדים חריגים - מתוך רשימה שיקבע שר העבודה והרווחה ונציג ועד ההורים הארצי לחינוך מיוחד - מתוך רשימה שיקבע ועד ההורים. המורה של הילד הנדון אינו חבר בוועדת ההשמה, אולם, בדרך כלל, הוא נוכח בישיבות ועדת ההשמה. החלטת ועדת השמה תתקבל ברוב דעות חבריה המשתתפים בישיבה, ובלבד שמספרם לא יפחת משלושה.

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך והתרבות ממאי 1990, מומלץ, כי בכל ישיבה של ועדת השמה ישתתפו לפחות: יושב ראש הוועדה, המפקח על החינוך המיוחד, פסיכולוג חינוכי ונציג השירות הפסיכולוגי-החינוכי המקומי.

בעשרת היישובים, בהם נבדקו פרוטוקולים של ועדות ההשמה, נמצא, כי תמיד נכח לפחות המניין החוקי, של חברי הוועדה. ביישוב אחד לא תמיד השתתף מפקח החינוך המיוחד או נציג מטעמו בישיבות הוועדה.

ביישובים קטנים, הפסיכולוג החינוכי מטעם השירות הפסיכולוגי הוא הפסיכולוג החינוכי היחיד במקום, והוא זה שמאבחן את הילד וגם משתתף בוועדת ההשמה. נציג הרשות המקומית, שבו יו"ר הוועדה, הוא בדרך כלל הממונה על מחלקת החינוך שברשות ויש לו קשר הדוק עם בית הספר בו לומד הילד. בוועדת ההשמה, בשמונה מעשרת היישובים שנבדקו, לא השתתף אף פעם מפקח כולל על בית הספר (שאינו מפקח על חינוך מיוחד) ובשלושה מן היישובים לא השתתף כלל עובד סוציאלי; אשר ליישובים אחרים, נמסר למשרד מבקר המדינה, שעובד סוציאלי מוזמן לפי הצורך. באשר להשתתפות רופא התברר, שעד מועד סיום הביקורת, משרד הבריאות טרם סיכם עם משרד החינוך והתרבות על רשימה של רופאים שישתתפו בוועדת השמה. עוד התברר, כי לא בכל הרשויות המקומיות יש רשימה של נציגי ועד ההורים המרכזי של החינוך המיוחד, כדי שאפשר יהיה להזמיןם. בשישה יישובים לא השתתפו נציגי ועד ההורים, אם משום שלא הוזמנו ואם משום שלא עלה בידם להגיע לישיבות.

מתברר, שלמרות שישיבות ועדת השמה מתקיימות במניין חוקי, לעתים קרובות חסרים בה חברים, שאינם קשורים לרשות המקומית או לבית הספר, כמו רופא, עובד סוציאלי או נציג ועד ההורים. גם נוכחותו של המפקח הכולל על בית הספר עשויה להועיל, כיוון שהוא רואה ראייה כוללת את בית הספר על המשאבים העומדים לרשותו. יוצא אפוא, שחברי הוועדה הנוכחים במירב ועדות ההשמה הם לאו דווקא בעלי תפקידים, שיחסם לילד משוחרר מלחצים של המערכת - בין אם זו מערכת החינוך הרגיל שמעונינת שילד יעבור לחינוך מיוחד, ובין אם זו מערכת השירות הפסיכולוגי, שגם לנגד עיניה עומדים האילוצים של מערכת החינוך. בתשובתו לביקורת מסר מנהל גף החינוך המיוחד, כי הוציא הנחיות ברורות לגבי השתתפות מפקחים מטעם החינוך המיוחד בוועדות ההשמה.

סדרי הדיווח לוועדת ההשמה וטיבו: על פי הנחיות המשרד יובא התיק הפסיכולוגי של התלמיד, שהוא חומר חסוי, לוועדה בידי הפסיכולוג, כדי שהוא יוכל למסור לה ממקור ראשון מידע רלוונטי להחלטותיה. המשרד הפיק גם מספר טפסים בעניין זה. במרבית התיקים שנבדקו נמצא, כי טופס הפנייה של התלמיד, האמור לכלול דיווח של מחנך הכיתה על הטיפול בילד טרם הפנייתו, לא תמיד מולא בתשומת לב מספקת. כמה ועדות השמה הנהיגו ביזמתן הגשת דוח חינוכי בידי המורה של הילד הנדון. דוח זה הוגש בכתב לוועדה בחמישה מעשרת היישובים. עם זאת, במרבית המקרים שנבדקו בעשרת היישובים, נכח מורה בית הספר בישיבות ועדת ההשמה.

בחוזר המנכ"ל מאפריל 1992 נאמר, כי "עם הפנייתו של התלמיד לוועדת השמה על בית הספר להציג סיכום המצביע על דרך הטיפול בתלמיד עד להפנייתו לוועדת ההשמה. חשוב שוועדת ההשמה תביא בחשבון בשיקוליה את המאמץ ואת הטיפולים שהושקעו בילד על ידי בית הספר". לצורך זה, הפיק המשרד טופס חדש - "שאלון הפניית תלמיד לוועדת השמה", האמור להמסר ישירות לחברי ועדת ההשמה. על טופס זה יש להחתיים גם את הורי התלמיד וגם את המפקח הכללי על בית הספר. למשרד מבקר המדינה כבר הגיעו תלונות של הורים על אי מילוי הטופס החדש. הפסיכולוג הראשי, בתשובתו לביקורת מסר, כי חוזר המנכ"ל נכנס לתוקפו ביוני 1992, ולקראת שנת הלימודים התשנ"ד יוקפד על מילוי.

הסברה להורים: על פי החוק והנהלים של המשרד, יש לערב את הורי הילדים, שמופנים לוועדות השמה, בכמה מישורים. יש להזמין את ההורים או נציג מטעמם (על פי רשימה של גופים מוסמכים) לדיון בוועדה, ויש לאפשר להם להשמיע את טיעוניהם. הוועדה רשאית גם לשמוע את הילד. על הוועדה להודיע בכתב להורי הילד או למי מטעמם על החלטתה ונימוקה, "אלא אם כן החליטה הוועדה שמתעמים מיוחדים אין להביא את נימוקה לידיעתם", גם במקרה כזה רשאי יהיה פסיכולוג חינוכי, רופא או עובד סוציאלי מטעם ההורים לעיין בחומר.

בבדיקה נמצא, כי במרבית היישובים מוזמנים ההורים לוועדת ההשמה זמן סביר מראש. במרבית היישובים, גם נשלחת החלטת הוועדה להורים, אלא שבדרך כלל אין החלטה מנומקת; לגבי שנת 1991 לא נמצאו הנמקות כלל, ולגבי 1992 נמצאו הנמקות בארבעה מן היישובים שנבדקו. משיחות עם חברי ועדה מתברר, כי הטענה הרווחת היא, שכיוון שההורים נוכחים בדיוני הוועדה, ממילא הם שומעים את הנימוקים. טיעון זה אינו מתקבל על הדעת משתי סיבות: ראשית, לעתים מתבקשים ההורים לצאת מישיבת הוועדה דווקא בשלב הדיון על החלטה ונימוקה; שנית, מעיון בפרוטוקולים עולה, שכמעט ללא יוצא מן הכלל, חברי הוועדה משתמשים במינוח בלתי מדויק ואף מטעה בתארום את הפתרון המוצע לילד. במרבית הוועדות רווח השימוש במונח "כיתה קטנה", או "כיתה איטית", כשהכוונה היא גם לכיתה טיפולית וגם לכיתה מקדמת. חברי ועדות טענו בפני נציגי מבקר המדינה, שמרבית ההורים אינם מתמצאים באפשרויות השונות וההבדלים בין סוגי הכיתות השונות ממילא אינם נהירים להם. עוד נאמר, שכאשר ועדה דנה בילדים, לא תמיד ברור, איזה סוג של כיתה ייפתח בסופו של דבר, זאת כיוון ששעות החינוך המיוחד אינם, כאמור, בידי הוועדות, אלא בידי המשרד. לכן נאמר להורים, כי ילדם יהנה מטיפול יותר ספציפי בבעיותיו על ידי מורה מומחית, ובמסגרת יותר קטנה ותומכת.

תיאור זה, אף כי ביסודו הוא מדויק, אינו מתייחס לעצם ההפרדה מכיתת האם, לתוית שמודבקת לילד בכיתה מיוחדת, ובמיוחד אין הוא מתייחס לציפיות באשר להישגים הלימודיים. הורים, שהתלוננו בפני מבקר המדינה, טענו, שנוצרה אצלם ציפייה, כי בכיתה הקטנה יטופלו הבעיות של ילדם, יוגבר קצב התקדמותו והוא יוכל לחזור לכיתתו. ברם, ציפיות אלו בדרך כלל לא התגשמו.

חברי ועדה טענו עוד, כי טופס החלטה, שהומלץ בעבר על ידי המשרד, לא כלל משבצת לפירוט הנימוקים, וזו סיבה נוספת לאי כלילתם. יש לציין, כי בחוזר מנכ"ל מאפריל 1992 מוצע טופס חדש ובו משבצת לפירוט נימוקים. היו חברי ועדה שהודו, כי לא ידעו, שהחוק מחייב מתן נימוקים להורים; היו אף כאלה שסברו, כי לא יאה למסור להורים דברים לא נעימים על ילדיהם.

מעקב והחזרה לחינוך הרגיל: מעיון במסמכי רשויות החינוך המקומיות ובמסמכי המשרד, ומדברי הפסיכולוגיים החינוכיים ביישובים שנבדקו, עולה, כי שיעור החוזרים מכיתות של חינוך מיוחד לכיתות רגילות נמוך ביותר. כדי לחזור לכיתה רגילה אין צורך בוועדת השמה, אולם יש צורך במעקב אחר הישגי הילד ובהחלטה של הצוות הבין מקצועי.

בחוק חינוך מיוחד נאמר, כי מנהל מוסד לחינוך מיוחד (או מנהל המוסד - על פי הנחיות המשרד) יביא אחת לשלוש שנים את ענייניו של ילד חריג הלומד במוסד לדיון חוזר בפני ועדת ההשמה. אפשר לקיים דיון חוזר גם לאחר תקופה יותר קצרה בין ביזמת מנהל המוסד או ארגון ציבורי ובין ביזמת ההורים. בבדיקה נמצא, כי רק בשלושה יישובים מתקיימים דיונים חוזרים על ילדים, שהופנו לחינוך מיוחד, ביזמת מנהל בית הספר. בעוד שני יישובים נערך דיון נוסף במעבר מבית ספר יסודי לחטיבת הביניים.

מבין הילדים, שעניינם הופנה לדיון חוזר ביזמת המנהל, בשלושה היישובים הנ"ל, הוחזרו באחד 22 מבין 43 שהופנו לדיון חוזר, ובאחר הוחזרו ארבעה מ-35 שהופנו לדיון חוזר. ביישוב השלישי הוחזרו שני תלמידים לחינוך הרגיל. יש לציין, שרק מקרים מועטים יחסית מובאים לדיון חוזר.

פרוטוקולים: ועדת השמה מחויבת, על פי החוק, לרשום פרוטוקול של הדיון. נמצא כי ביישוב אחד לא נרשם כל פרוטוקול וביישוב אחר לא נרשם אמנם פרוטוקול רשמי, אולם פרטי הדיון נרשמו על גבי ה"טופס תמצית חוות דעת פסיכולוגית" של כל ילד. לא תמיד נמצא בתיקים פרוטוקול נפרד לכל ילד ולעתים הפרוטוקול אינו מפורט דיו.

עומס עבודה: חוק חינוך מיוחד הטיל עומס רב על מספר בעלי תפקידים ברשויות המקומיות, בשירות הפסיכולוגי ובמערכת החינוך. מטלות נוספות, כמו השתתפות בוועדות השמה, מילוי טפסים ופגישות עם הורים, לא היו כרוכות בתוספת משאבים וכוח אדם. על כן נשנתה והלכה הטענה של עומס בלתי נסבל, שבטעו, לא תמיד ממלאים בעלי התפקידים וחברי ועדות ההשמה את המוטל עליהם על הצד הטוב ביותר. לדוגמה: ועדות ההשמה מתכנסות ליום עבודה שלם. מתברר, שבחמישה יישובים דנות הוועדות ביום אחד בעניינם של 15 עד 30 ילדים. ביישוב אחד דנה הוועדה ביום מסוים בעניינם של לא פחות מ-51 ילדים. ביישובים אחרים דנה הוועדה בעניינם של 15 ילדים לכל היותר וביישוב אחד, במהלך ישיבה אחת, אף לגבי ארבעה ילדים לכל היותר.

מובן שחברי הוועדה, העסוקים במטלות רבות אחרות, מעוניינים לצמצם את פעילות הוועדה לימים ספורים בשנה. אולם העומס הרב על הוועדה, ולחץ הזמן בו היא פועלת, עלולים לפגוע ביכולת חבריה להתייחס בתשומת לב מספקת לכל מקרה ומקרה.



מנתוני משרד החינוך והתרבות עולה, כי 2.93% מהתלמידים בבתי ספר יסודיים רגילים לומדים בכיתות מקדמות, שהן כיתות של חינוך מיוחד; בחטיבות הביניים עולה שיעור התלמידים בכיתות מקדמות ל-3.38%. ניתוח נתוני מדגם של 15 יישובים, שבהם 141 בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים, מצביע על מתאם גבוה בין שיעור התלמידים טעוני הטיפוח לבין הפנייה למסגרות של חינוך מיוחד.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, כי ההקצאה הפנימית של שעות התקן של החינוך המיוחד, בין סוגי הכיתות והשירותים השונים, אינה משקפת את סך כל ההחלטות של ועדות ההשמה, אלא מהווה גורם המשפיע על ההחלטות ולעתים גם על יישומן. אופן הקצאת משאבי החינוך המיוחד מקשה על שילובו של הילד החריג בחינוך הרגיל.

בדיקת תפקוד ועדות ההשמה העלתה, כי מאז הבדיקה הקודמת של מבקר המדינה ב-1987, אשר בה נמצא, כי במספר רשויות מקומיות הופנו ילדים לחינוך המיוחד, בלא

שענייניהם הופנו תחילה לוועדות השמה, או שוועדות השמה התכנסו בהרכב חסר - חלה בנושא התקדמות מרשימה. ילדים מופנים לחינוך מיוחד אך ורק באמצעות ועדות השמה. הוועדות מתכנסות במניין חוקי של חבריהן, אולם הרכבן, אף שהוא חוקי, אינו מבטיח תמיד איזון נאות בין טובת הילד לאילוצי מערכת החינוך. מן הראוי להבטיח השתתפות של חברי ועדה, שאינם קשורים למערכת החינוך המקומית או לזו של משרד החינוך והתרבות; במיוחד יש להבטיח השתתפות של נציג ועד ההורים המרכזי ושל בעל מקצוע, כמו רופא או עובד סוציאלי.

על משרד החינוך והתרבות לשקול הקצאה שונה של משאבי החינוך המיוחד בדרך שתאפשר לחברי הוועדה גמישות רבה יותר בבחירת הפתרון המתאים לכל ילד, ומעל לכל שתעודד, כפי שצוין, את מערכת החינוך הרגילה לתרום את חלקה בשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במסגרתה היא.

איגוד הכדורסל - רכישת משרדים

ריכוז ממצאים

בינואר 1990 רכש איגוד הכדורסל (להלן - האיגוד) משרדים חדשים, בבניין שהיה בהליכי הקמה, תמורת כ-4.1 מיליון ש"ח. האיגוד עבר למשרדים החדשים עם השלמת הבנייה במאי 1992.

האיגוד לא הגדיר כלל את דרישותיו בעניין המשרדים שבכוונתו לרכוש על חלקיהם ופרטיהם (פרוגרמה). נשיאות האיגוד מינתה ועדה לטיפול ברכישת משרדים חדשים (להלן - ועדת המשרדים), אך לא הינחתה אותה אילו משרדים לרכוש, והוועדה לא דנה בסוגיה זו.

ועדת המשרדים התכנסה בהרכב שונה מזה שנקבע בעת מינויה. הליך הבחירה של ההצעה שזכתה היה לקוי.

ההצעה שנבחרה היתה של שני קבלני בניין. אחד מהם שימש במועד הגשת ההצעה בכמה תפקידים בכירים במוסדות האיגוד והיה חבר בוועדת המשרדים. לפי הרישום בפרוטוקולים, הוא נכח בשתי ישיבות של מוסדות האיגוד שנסבו על רכישת המשרדים ממנו.

היועץ המשפטי של האיגוד חיווה את דעתו, כי התקשרות עם חבר במוסדות האיגוד מותרת אם התמלאו תנאים מסוימים. הליך הבחירה של ההצעה שזכתה לא עמד במבחן אותם תנאים, אך האיגוד לא נקט צעדים לתיקונו.

כשנה לאחר בחירת ההצעה החליטו יו"ר ההנהלה, סגנו וגזבר האיגוד לרכוש מקבלני הבניין עוד קומת משרדים. שטחם הכולל של המשרדים החדשים הוא פי חמישה משטח המשרדים הישנים של האיגוד. האיגוד ניצל לצרכיו רק שתיים משלוש קומות המשרדים שנרכשו, ובדצמבר 1992 - כשבעה חודשים אחרי הכניסה למשרדים - השכיר את הקומה השלישית לחברה מסחרית.

בכמה מתנאי החוזה, שנחתם בין האיגוד לקבלני הבניין, לא נשמרו כראוי עניינים חיוניים של האיגוד. האיגוד שילם לקבלני הבניין מקדמה בשיעור 48% ממחיר המשרדים ולא עמד על זכותו לקבל מהם ביטחונות מספיקים אם לא יעמדו בהתחייבויותיהם על פי החוזה.

אמנם נקבע בחוזה, כי אם יהיה איחור בלתי מוצדק במסירת המשרדים, ישולם פיצוי, אך בסכום נמוך במונחי תשואה חלופית, ובלתי מספיק לשכירת משרדים חלופיים.

הקמת הבניין ומסירת המשרדים לאיגוד התאחרה בשבעה חודשים, עקב התמשכות עבודות ההתקנה של מערכת מיזוג האוויר. עבודות ההתקנה לוו באי סדרים חמורים.

האיגוד לא העסיק מפקח צמוד מטעמו באתר הבנייה. את האישור בפועל לביצוע העבודות ולתשלומים לקבלני הבניין נתן אדריכל הבניין, שהיה המפקח העליון. כמה תשלומים שאישר האדריכל היו גבוהים בהרבה ממה שנקבע בשלב התכנון, ובלא הצדקה.

קבלני הבניין הוסיפו מיוזמתם לבנייה המוסכמת כ-100 מ"ר, והאיגוד שילם בעד שטחים אלה שלא הזמין כלל.

עקב רכישת המשרדים נקלע האיגוד למצב כספי קשה שפגע בתפקודו השוטף.



1. איגוד הכדורסל בישראל הוקם ביולי 1968 ומקום מושבו בתל אביב. האיגוד רשום כעמותה והוא במעמד של מוסד ללא כוונת רווח, כמשמעו בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, ו"מוסד ציבורי", כמשמעו בפקודת מס הכנסה. האיגוד חבר בהתאחדות הבין-לאומית לכדורסל (פיב"א). עם מטרות האיגוד, כפי שנקבעו בתקנון שלו, נמנים: פיתוח ענף הכדורסל בישראל, ריכוז וניהולו; ארגון תחרויות בין ארצות ובין-לאומיות וייצוג ישראל בתחרויות האלה; ארגון תחרויות ליגה וגביע ומפעלים אחרים בכדורסל; קיום בתי ספר וקורסים להשתלמויות לכדורסלנים, למאמנים ולשופטי כדורסל.

באיגוד חברות קבוצות כדורסל, מהן: של גברים ושל נשים; של נוער, נערים, ונערות; ושל ילדים וילדות. הקבוצות מסונפות לחמישה מרכזי ספורט - הפועל, מכבי, אליצור, בית"ר ואס"א. מספרן בעונת הכדורסל 1992/93 היה 1,448, בהן 172 קבוצות נשים, נערות וילדות. לפי נתוני האיגוד, היו רשומים באותה עונה בכל הליגות 26,975 שחקני כדורסל.

אלה מוסדות האיגוד: האסיפה הכללית, ההנהלה, הנשיאות, בית הדין העליון, ועדות שונות ואיגוד השופטים.

האסיפה הכללית מתכנסת אחת לשנתיים ובוחרת את הנהלת האיגוד, את בית הדין העליון ואת ועדת הביקורת. בהנהלת האיגוד 35 חברים. ההנהלה בוחרת מקרב חבריה את יו"ר ההנהלה ואת סגניו, את הגזבר וכן את נשיאות האיגוד, ובה עשרה חברים, שמתפקידה לנהל, מטעם ההנהלה, את העניינים השוטפים של האיגוד. ההנהלה בוחרת גם שורה של ועדות - ועדת ליגה וגביע, ועדה מקצועית, ועדת כספים ועדת משמעת - לטיפול בנושאי הפעולה השונים של האיגוד.

בנובמבר 1992 העסיק האיגוד 13 עובדים בשכר: בהנהלת האיגוד - 10 עובדים, לרבות מזכ"ל האיגוד ודובר האיגוד; בהנהלת איגוד השופטים - עובד אחד; בהנהלת החשבונות - עובד אחד; ובתחזוקה - עובד אחד. כן הועסקו 17 עובדים על פי חוזים אישיים (מאמנים, מאמני כושר, פיזיותרפיסטים של הנבחרות ויועץ משפטי).

2. במאי 1992 עבר האיגוד ממשרדיו, ששכנו בבניין משרדים ישן סמוך להיכל התרבות וכיכר הבימה בתל אביב, למשרדים חדשים שרכש בשכונת מונטיפיורי בתל אביב. השטח הכולל שנרכש היה 1,216 מ"ר, מזה 908 מ"ר מקורים ו-308 מ"ר לא מקורים. מדצמבר 1989 עד נובמבר 1992 הוציא האיגוד על רכישת המשרדים, לרבות התקנת מערכת מיזוג אוויר, רהיטים ואבזרים כ-4 מיליון ש"ח. עד נובמבר 1992 לא הסתיימה ההתחשבות של האיגוד עם הגורמים השונים שהיו מעורבים ברכישה.

בחודשים מארס - יוני 1992, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את רכישת המשרדים החדשים בידי האיגוד. בעיקר נבדקו הליך קבלת ההחלטה על הרכישה, חוזה הרכישה, ההתקשרות עם אדריכל, התיאום והפיקוח על הבנייה ותקציב הרכישה.

הליך קבלת ההחלטה על רכישת המשרדים

1. המשרדים הקודמים של האיגוד היו, כאמור, בבניין ישן בתל אביב. לרשות האיגוד עמדו באותו בניין שתי קומות, כל אחת בשטח של 124 מ"ר ובס"ה - 248 מ"ר. קומה אחת נרכשה בשביל האיגוד בשנת 1968 על ידי ספורטוטו בע"מ מההתאחדות לספורט בישראל. את מחציתה האחת של קומת המשרדים האחרת שכר האיגוד בנובמבר 1983 מחברה מסחרית; ואת מחציתה השנייה - באפריל 1991, לשנה אחת. לפי נתוניו, הוא שילם ב-1990 דמי שכירות, ארנונה ומס ועד בית בסך 64,441 ש"ח, וב-1991 - בסך 72,556 ש"ח.

באפריל 1988 מינתה נשיאות האיגוד ועדה לטיפול ברכישת משרדים חדשים. לחברים בוועדה מונו יו"ר ההנהלה, סגן היו"ר, גזבר האיגוד ושלושה חברי הנהלה.

מעיון בפרוטוקולים של ישיבות ועדת המשרדים בשנים 1988 - 1991 מתברר, כי היא התכנסה בהרכב שונה מזה שנקבע בעת מינויה. בתיקי האיגוד לא היה כל תיעוד על שינוי בהרכב הוועדה. העובדה שבדיוני הוועדה השתתפו מי שלא מונו לוועדה במקום חבריה הממונים איננה מתיישבת עם כללי מינהל תקין.

הנשיאות לא הינחתה את ועדת המשרדים אילו משרדים לרכוש. מן הראוי היה, שהאיגוד יגדיר בכתב את דרישותיו על פרטיהן, כגון: חלוקה פנימית המתאימה לפעילויותיו הקבועות והתקופתיות של האיגוד ולתפקידי עובדיו, וכן שינויים אפשריים בחלוקה זו על פי הצרכים בעתיד; גודל השטח המיועד לכל סוג של פעילות; השטח הכולל, סטנדרד הבנייה, מקומות החנייה, סוג מערכת מיזוג האוויר והמסגרת התקציבית לרכישה.

2. בעקבות פנייה בעל פה של מזכ"ל האיגוד לסוכנויות לנכסים, הוגשו לאיגוד ביולי - דצמבר 1988 23 הצעות שונות זו מזו לרכישת משרדים מעשר סוכנויות לנכסים. מזכ"ל האיגוד דחה את ההצעות על הסף, בנימוק שהן יקרות מאוד או אינן מתאימות לצורכי האיגוד. הוא לא דיווח לוועדת המשרדים על כל ההצעות שהוגשו ועל פסילתן בידו (ראה להלן). בתיקי האיגוד לא נמצא כל תיעוד שלפיו הוסמך המזכ"ל לפעול כך, ופעולתו איננה מתיישבת עם כללי מינהל תקין.

בתחילת דצמבר 1988 הגישו שני קבלני בניין (להלן - קבלני הבניין) לאיגוד, מיוזמתם, הצעה מפורטת בכתב למכירת שתי קומות משרדים, ששטחן 500 מ"ר, בתוספת חדר על גג, ששטחו 40 מ"ר, בבניין של ארבע קומות שהם עומדים להקים בשכונת מונטיפיורי, בתל אביב. יום לאחר הגשת ההצעה, התכנסה ועדת המשרדים והמליצה לפני הנשיאות להיענות להצעה. כמו כן, המליצה לרכוש את גג הבניין ששטחו כ-285 מ"ר.

הליך הבחירה בוועדת המשרדים היה לא תקין: הבחירה נעשתה בלא בסיס משותף להשוואה (פרוגרמה). בפרוטוקול מן הישיבה האמורה של הוועדה נאמר, כי "הצעת הקבלנים הושוותה ליתר ההצעות הנמצאות במשרדי האיגוד", אולם לוועדה הובאו רק הצעת קבלני הבניין ו-6 מבין 23 ההצעות שהגישו הסוכנויות לנכסים. 6 הצעות אלה נפסלו בשעתן ומתעוררת השאלה, מדוע דווקא הן הוגשו לוועדת המשרדים ולא הוגשו גם 17 ההצעות האחרות, בהן כאלה שהיו זולות מהצעת קבלני הבניין וכאלה שנסבו על רכישת בניינים העומדים על תלם.

זאת ועוד, התברר כי לצורך ההשוואה הובאו בחשבון נתונים על המחיר למ"ר בלבד הנקוב בכל אחת משש ההצעות. לא הובאו נתונים נוספים, שנמצאו בתיקים, והיו נחוצים לעריכת השוואה תקינה, כגון: מיקום, סטנדרד הבנייה, הציוד הנלווה, עיצוב הפנים, נגישות ומקומות חנייה, וכן המחיר הכולל, תנאי המסירה ומועדיה.

3. במועד הגשת ההצעה שימש אחד משני קבלני הבניין בתפקידים האלה: סגן יו"ר הנהלת האיגוד, חבר הנשיאות, יו"ר ועדת הכספים וחבר בוועדת המשרדים. בפתח הישיבה של ועדת המשרדים שבמהלכה נבחרה ההצעה, אמנם ביקש הקבלן להפסיק את חברותו

בוועדה, ואכן היא הופסקה, אולם בתפקיד יו"ר ועדת הכספים הוא המשיך לכהן עד למועד החתימה על חוזה הרכישה בינואר 1990 (ראה להלן); הוא גם לא פרש מתפקידיו האחרים - סגן יו"ר ההנהלה וחבר הנשיאות. על פי הרשום בפרוטוקולים של ישיבות הנשיאות וההנהלה, ב-12.12.89 וב-26.12.89 בהתאמה, הוא נכח בדיונים הקשורים לרכישת המשרדים. בתשובת האיגוד למשרד מבקר המדינה מספטמבר 1992 נאמר, כי שמו של קבלן הבניין נרשם בפרוטוקולים רק משום שהשתתף בדיונים על עניינים אחרים שהועלו על סדר היום בשתי הישיבות האמורות, אולם הוא עזב את הישיבות קודם שהתחיל דיון בעניין המשרדים. לדעת מבקר המדינה, אם חבר עוזב לפני דיון בעניינו מן הראוי שהדבר ימצא ביטוי בפרוטוקול. בפרוטוקולים של הישיבות האמורות אין תימוכין לגרסת האיגוד.

4. באמצע דצמבר 1988 אישרה נשיאות האיגוד את המלצת ועדת המשרדים, בכפוף לאישורו של היועץ המשפטי של האיגוד, שמותר לאיגוד להתקשר בעסקה עם חבר במוסדותיו. היועץ המשפטי חיווה את דעתו, כי שומה על האיגוד, בהיותו תאגיד ציבורי, להבטיח שהחלטותיו בדבר רכישת המשרדים יתקבלו משיקולים של טובתו בלבד ולא משיקולים זרים ולא ענייניים. לפיכך בכל דיון והחלטה על התקשרות עליו למנוע את השתתפותו של מי שיכול להפיק טובת הנאה מההתקשרות; כמו כן, צריך הגוף המחליט להשתכנע, כי הצעה שהוא עומד לבחור בה היא הטובה והסבירה מכל ההצעות שהובאו לפניו. השאלה שצריכה להנחותו היא, כלום היה בוחר בהצעה גם אם המגיש אותה לא היה בעל קשרים בתאגיד; זאת ועוד, טובת התאגיד וכללי מינהל תקין דורשים, כי הגוף המחליט יבדוק את כל ההצעות, ישווה ביניהן ויבחר בהצעה הסבירה מכולן, מבחינת תקציב הרכישה, המחיר, המיקום, סטנדרד הבנייה, תנאי התשלום, הבטוחות וכו'. בדיקה כזאת חובה לעשות בכל מקרה, לא כל שכן כאשר יש אפשרות שההתקשרות תהיה עם חבר במוסדות התאגיד. בסיכום חוות הדעת נאמר: "אם לאחר בדיקה כזו תגיע נשיאות האיגוד למסקנה, שהצעתו של חבר הנשיאות היא הטובה ביותר, הרי שבכפיפות לכל יתר האמור בחוות הדעת, לא תהא כל מניעה מלהחליט על ההתקשרות עם חבר הנשיאות".

באמצע דצמבר 1988 המליצה נשיאות האיגוד לפעול על פי חוות הדעת. בסוף אותו חודש החליטה הנהלת האיגוד, כדלקמן: "לאשר המלצת הנשיאות ... לאחר שניתנה הוראה לוועדה שמטפלת בנושא לפעול בהתאם להוראות היועץ המשפטי ...". במסמכי האיגוד לא נמצאו סימוכין לכך, שוועדת המשרדים פעלה על פי אמות המידה שקבע היועץ המשפטי.

5. באמצע דצמבר 1989, כשנה לאחר בחירת ההצעה, המליצו יו"ר ההנהלה, סגנו וגזבר האיגוד לרכוש מקבלני הבניין עוד קומת משרדים. הנשיאות אישרה את הרכישה בישיבתה באותו חודש ולא ציינה את הנימוקים להחלטה זו. מן המסמכים לא היה אפשר לברר אם היה משא ומתן עם קבלני הבניין ומה הוסכם אתם בעניין רכישה זו ועלותה. כך גדלה הרכישה והגיעה לשלוש קומות משרדים, נוסף על גג הבניין וחדר הבנוי עליו, בשטח כולל של 1,119 מ"ר ברוטו, מזה 834 מ"ר שטח מקורה (שלוש קומות משרדים וחדר על הגג) ו-285 מ"ר שטח לא מקורה (גג הבניין). לאחר מעשה התברר, כי השטח הכולל שבעדו שילם האיגוד היה 1,216 מ"ר, מזה 908 מ"ר מקורים ו-308 מ"ר לא מקורים (פרטים להלן).

בתחילת ספטמבר 1990 - כעשרה חודשים אחרי ההחלטה על רכישת הקומה הנוספת - הגיש יו"ר ההנהלה לקרן למתקני ספורט של המועצה להסדר ההימורים בספורט בקשת סיוע בסך 250,000 דולר. בבקשה נאמר, כי הנהלת האיגוד החליטה לרכוש כ-300 מ"ר נוספים וליעד מהם כ-200 מ"ר להקמת מכון רפואי, שיבצע בדיקות תקופתיות וטיפולים בכ-35,000 שחקני כדורסל הרשומים באיגוד, לרבות שחקני 13 הנבחרות הלאומיות. יתר השטח יוקצה לאולם תדרוך והקרנה לנבחרות ולשופטי הכדורסל, למוזיאון לכדורסל, ולמחסן ציוד ספורט. הביקורת העלתה, כי קרן המתקנים לא אישרה את בקשת הסיוע, ולא הוחל בהקמת המכון הרפואי.

6. בתשובתו מספטמבר 1992 מסר האיגוד, כי אכן הוא משתמש רק בשתיים משלוש הקומות שרכש. עוד השיב, כי בשל היקף פעילותו עליו להפעיל מכון רפואי בקומה השלישית הבלתי מנוצלת; הקמת המכון הרפואי נדחתה בינתיים בגלל קשיים תקציביים והוא שוקל אפשרות להפעילו זמנית באמצעות קבלן. כפי שהתברר למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1992 - כשבעה חודשים לאחר כניסתו למשרדים החדשים וכחודשיים לאחר תשובתו האמורה - השכיר האיגוד לחברה מסחרית את הקומה שנועדה למכון הרפואי.

חוזה הרכישה

1. במהלך השנה מאז ההחלטה על רכישת המשרדים השלימו קבלני הבניין את הליך רכישת הקרקע וקיבלו את ההיתרים הנדרשים לבנייה. באמצע דצמבר 1989 חתמו האיגוד וקבלני הבניין על זיכרון דברים בעניין רכישת המשרדים, ובאמצע ינואר 1990 הם חתמו על חוזה הרכישה. תכנית הבניין והמפרט הטכני היו חלק בלתי נפרד מהחוזה.

נמצא, כי בכמה מתנאי החוזה לא נשמרו כראוי עניינים חיוניים של האיגוד. התברר, כי טיוטת החוזה הומצאה ליועץ המשפטי של האיגוד והלה המליץ להכניס תיקונים באותם תנאים. למרות זאת, רובם לא תוקנו ומיעוטם תוקנו חלקי וחסר חשיבות עובר לחתימת החוזה.

2. האיגוד התחייב בחוזה לשלם לקבלני הבניין תמורת המשרדים סכום כולל בשקלים שהוא שווה ערך, לפי השער היציג, ל-1,143,300 דולר בתוספת מע"מ. נקבע, שהתשלום יהיה לשיעורין: 200,000 דולר בתוספת מע"מ במועד חתימת זיכרון הדברים; 343,300 דולר בתוספת מע"מ במועד חתימת החוזה; חמישה תשלומים של 100,000 דולר בתוספת מע"מ, לפי התקדמות הבנייה; ותשלום אחרון של 100,000 דולר בתוספת מע"מ במועד מסירת המשרדים.

יוצא אפוא, שהאיגוד התחייב לשלם לקבלני הבניין כ-48% ממחיר המשרדים עוד קודם שהוחל בבנייה, ותשלום אחרון ששיעורו כ-8.7% בלבד ממחיר המשרדים. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, הסדר התשלומים היקנה לקבלני הבניין, הטבה כספית בסך כ-120,000 דולר, שהיא שוות ערך לריבית בשיעור 1.8% לחודש שהיה על קבלני הבניין לשלם תמורת לקיחת הלוואה בנקאית בחשבון חוזר דביטורי, אלמלא הסכים האיגוד להסדר התשלומים האמור.

יתירה מזו, קבלני הבניין לא נדרשו לתת ערבות בנקאית להבטחת התחייבויותיהם כמקובל בחוזים מסוג זה, ולא נאמר על כך דבר בחוזה. דבר זה חמור עוד יותר נוכח שיעור המקדמה הגבוה ששולם להם עוד לפני התחלת הבנייה. בתשובתו מספטמבר 1992 מסר האיגוד, כי נרשמה לטובתו הערת אזהרה בטאבו, וכן קיבל ערבות אישית מרואה החשבון של קבלני הבניין וגם יפוי כוח בלתי חוזר מקבלני הבניין. אמנם היה בכך כדי לאפשר לאיגוד את ביצוע העבודה באמצעות קבלנים אחרים אם יהיה צורך בכך, אולם בכל אלו לא היה כדי להבטיח במידה הנאותה והמתבקשת את כספי האיגוד בכלל ואת כספי המקדמה בפרט.

3. בחוזה נקבע, כי אם יהיה איחור בלתי מוצדק במסירת המשרדים לאיגוד ישלמו לו קבלני הבניין פיצוי מוסכם בש"ח בסכום השווה ל-2,000 דולר על כל חודש של איחור, בששת החודשים הראשונים של האיחור והם יימנו החל מ-90 יום לאחר המועד למסירת החזקה (30.9.91).

פיצוי מוסכם בסך 2,000 דולר לכל לחודש איחור, ששיעורו הוא כ-0.15% מערך הממכר, הוא נמוך במונחי תשואה חלופית. לדוגמה, הפיצוי הנהוג בחוזים ממשלתיים הוא כ-0.05% ליום מהחשבון הסופי, ובמקרה הנדון השיעור שווה לכ-660 דולר ליום או לכ-20,000 דולר לחודש. לפיכך מן הראוי היה, שהאיגוד ידרוש פיצוי גבוה יותר אשר יאפשר לו לפחות שכירת משרדים חלופיים לשימוש בתקופת האיחור.

התקשרות עם אדריכל

בהצעת קבלני הבניין נאמר, כי חלוקת קומות המשרדים במחיצות פנימיות והתקנת נקודות הגז, יבוצעו על פי תכנית האיגוד; המטבחונים, חדרי האוכל והשירותים יהיו על פי דרישות האיגוד; ונקודות הטלפון יתוכננו בתיאום עם אדריכל הבניין. דע עקא, שבחווה לא מצא תכנון המשרדים ביטוי כלשהו, והאיגוד שכר את האדריכל ושילם לו בעד עבודה זו.

התברר, כי רק במאי 1990, סמוך להתחלת הבנייה, הודיע מזכ"ל האיגוד לאדריכל, כי עליו לתכנן את הבניין ואת המשרדים על פי צורכי האיגוד. קודם לכן ביסס האדריכל את תכנית הבניין הכללית על דרישות קבלני הבניין, בלא שקבע את החלוקה הפנימית. באמצע אותו חודש הציג האדריכל לאיגוד להכין את התכנון הפנימי ולקיים פיקוח עליון על הביצוע. עוד הציג האדריכל, לשכור מהנדסים ויועצים לענייני מיזוג אוויר, חשמל, תקשורת וטלפון, והכנה לתקשורת מחשבים ולפקח על עבודתם. תמורת התכנון והפיקוח העליון הוא ביקש 13,570 דולר (כולל מע"מ), וכן שכר למהנדסים בסך 15,930 דולר (כולל מע"מ), ובסה"כ - 29,500 דולר. בתחילת מאי 1991 שילם האיגוד לאדריכל על החשבון 34,250 ש"ח, שערכם ביום התשלום היה 14,750 דולר, דהיינו מחצית מעלות העבודה.

תיאום ופיקוח על התקנת מערכת מיזוג אוויר

לפי החווה, התחייבו קבלני הבניין לסיים את בניית המשרדים ולמסור אותם לאיגוד לא יאוחר מסוף ספטמבר 1991. בפועל נכנס האיגוד למשרדים החדשים באמצע מאי 1992, כשבעה חודשים אחרי המועד. האיחור במסירה נבע בעיקר משום שעבודות התקנת מערכת מיזוג האוויר במשרדים התמשכו עד יולי 1992, במקום עד סוף אוגוסט 1991 - חודש לפני המסירה המתוכננת של המשרדים לאיגוד.

1. האיגוד רכש את המשרדים בלי מערכת מיזוג אוויר (להלן - המערכת), ובאמצע אוקטובר 1990 החליט להתקינה בנפרד, באמצעות חברה לעבודות מיזוג אוויר. באמצע אפריל 1991 בחרה ועדת המשרדים, במסגרת מכרז סגור, את הצעתה של חברה (להלן - החברה) שביקשה תמורת העבודות 251,715 ש"ח בתנאי תשלום נוחים ביותר. תכנון המערכת והפיקוח העליון על עבודות התקנתה נמסרו למהנדס שנשכר בידי האדריכל. ממאי 1991 עד נובמבר 1992 שילם האיגוד לחברה על החשבון סכום כולל של 216,198 ש"ח. עוד שילם לה בעד מס קנייה על המערכת סך 30,840 ש"ח. עד נובמבר 1992 לא הסתיימה ההתחשבות עם החברה.

2. התקנת המערכת היתה כרוכה בשינויים במבנה ובעבודות הכנה נוספות בבניין, שביצוען הוטל על קבלני הבניין. הבדיקה העלתה, כי בתכנון העבודות הוכנסו שינויים חדשות לבקרים. העבודות התנהלו באי סדרים ובחוסר תיאום בין הגורמים השונים שעסקו בהן. לאי הסדרים תרמה העובדה, שהאיגוד לא העסיק מפקח צמוד מטעמו, ולכן היה תלוי באישורים שנתן האדריכל לתכניות, לעבודות ולחשבוניות הקבלנים. כתוצאה מכך נגרמו עיכובים במסירת המשרדים והוצאות מיותרות (כמפורט להלן).

בתשובתו מספטמבר 1992 הודיע האיגוד, כי הוא בודק את מכלול הנסיבות שגרמו לשיבושים בעבודות התקנת המערכת ובעבודות הנוספות. הביירוים יאפשרו לאיגוד לבחון, בין השאר, את האפשרות לתבוע פיצויים על הנזקים שנגרמו לו עקב האיחור במסירת המשרדים. עוד השיב האיגוד, כי מזכ"ל האיגוד שימש מתאם מטעמו באתר הבנייה ומפקח צמוד על עבודות הבנייה ועל עבודות התקנת המערכת.

לדעת מבקר המדינה, לא היה נכון למנות את המזכ"ל לתפקידים האמורים. פיקוח צמוד דורש מומחיות ומקצועיות, והעיסוק בו מחייב השגחה על ביצוע הפרויקט, על פי תקנות ותקנים, ובדיקה של טיב החומרים שנעשה בהם שימוש.

3. בתחילת אוגוסט 1991, כשעבודות ההכנה כבר היו בעיצומן, המציא האדריכל לאיגוד רשימה של כמה עבודות הכנה בסך 235,245 ש"ח. הרשימה לא היתה אלא הערכה תקציבית כוללנית, שאינה מאפשרת עמידה על פרטי העבודות, כמותן ועלותן. עד נובמבר 1992 שילם האיגוד לקבלני הבניין בעד עבודות ההכנה סכום כולל של 225,223 ש"ח. מתוך הסכום הכולל, 45,294 ש"ח שולמו בעד "תיקונים ושינויים הנובעים מעבודות מיזוג האוויר", שהאדריכל אמד אותם ברשימת העבודות הללו ב-17,770 ש"ח בלבד. כן שולמו 22,517 ש"ח בעד 271 מ"ר של תקרה אקוסטית לפי 83.09 ש"ח למ"ר, ואילו לפי הרשימה, נדרשה התקנתם של 200 מ"ר בלבד במחיר של 15,340 ש"ח, דהיינו לפי 76.70 ש"ח למ"ר. בתשובתו מספטמבר 1992 הודיע האיגוד, כי הפרשי המחירים נבעו מהתייקרויות, מפגיגור בתשלומים, משינויים שהוכנסו בעבודות וכו'. האיגוד לא המציא למשרד מבקר המדינה תחשיב של הגידול בעלויות.

הבדיקה העלתה, כי את התשלומים בעד העבודות אישר האדריכל, כולל תשלום מקדמה בשיעור 70% מאומדן המחירים שהוא עצמו קבע. אולם מי שאמור היה לתת את האישור הוא המפקח הצמוד שהאיגוד צריך היה למנות מטעמו. מסירת סמכות האישור לאדריכל עלולה להעמידו במצב של ניגוד עניינים, כגון: אם נפלה מצדו טעות בתכנון והוא היה מעוניין להסתירה.

4. בהעדר פיקוח צמוד, התברר לאיגוד לאחר מעשה, כי קבלני הבניין הוסיפו לבנייה המוסכמת שטח של 73.5 מ"ר מקורים ו-23.4 מ"ר לא מקורים (כ-8.2% תוספת לבנייה המתוכננת). יוצא, כי לא זו בלבד שהאיגוד רכש מלכתחילה משרדים גדולים ממידותיו, אלא שבסופו של דבר קיבל משרדים ששטחם גדול אף ממה שהזמין. בחוזה נקבע, כי המחיר הסופי של המשרדים החדשים יקבע בהתאם למדידתם הסופית, שתיערך בסמוך למסירתם לאיגוד, ועל כן שילם האיגוד לקבלני הבניין, בתחילת מאי 1992, בעד התוספת האמורה סך של 286,194 ש"ח (כולל מע"מ), יותר מהמחיר שנקבע בחוזה.

5. משרד מבקר המדינה עשה השוואה בין מידות השטחים הנקובות בתכנית הביצוע לבין אלה שבחשבון קבלני הבניין. להלן תוצאות ההשוואה:

(א) לפי תכנית הביצוע, השטח המקורה הכולל של המשרדים החדשים ושל שלושת החדרים שרכש האיגוד על גג הבניין היה 875.44 מ"ר, ואילו בחשבון נקבו קבלני הבניין ב-907.48 מ"ר. השוואת הנתונים הראתה, כי קבלני הבניין הוסיפו לשטח המקורה "אדניות בנויות" בשטח כולל של 26.30 מ"ר, שנבנו בקירות החיצוניים של הבניין. בחוזה הרכישה לא צוינה רכישת "אדניות בנויות" ולא נקבע לה מחיר. יוצא אפוא, שהאיגוד חויב לשלם בעד ה"אדניות הבנויות" תעריף זהה לזה של השטח המקורה, דבר שאין לו שום הצדקה. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, התעריף בעד מ"ר של שטח מקורה היה 1,416 דולר (כולל מע"מ), והאיגוד שילם אפוא בעד ה"אדניות הבנויות" כ-91,240 ש"ח.

(ב) עוד הראתה ההשוואה, כי לפי חשבון קבלני הבניין, רכש האיגוד גג ששטחו 35.30 מ"ר, המכסה מקצתו את חדר האשפה ומקצתו את החנויות שנבנו בקומה המסחרית (קומת הקרקע) של הבניין. מעל הגג האמור נותר חלל לא בנוי. כיוון שהבנייה מיצתה את מלוא אחוזי הבנייה, לא ניתן לבנות עוד בבניין. רכישת הגג של המבנה האמור לא קיבלה, גם היא, ביטוי בחוזה הרכישה. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, שילם האיגוד בעד גג המבנה האמור כ-51,000 ש"ח יותר ממחיר החוזה.

(ג) עוד רכש האיגוד את גג הבניין (למעט גג חדר המכונות ששטחו כ-15 מ"ר) תמורת 338,000 ש"ח (כולל מע"מ). אפשר להצדיק רכישה כזאת אם האיגוד מבקש לבנות קומות נוספות בבניין, אולם הדבר לא ניתן עוד בבניין משום שמוצו אחוזי הבנייה ומשום שתכנית המתאר של האזור איננה מאפשרת תוספת קומות לבניין. בדצמבר 1992 הודיע האיגוד למשרד מבקר המדינה, כי החל לקיים על הגג כנסים במקום לקיימם באולמות שכורים. עוד מסר, כי הוא נושא ונותן בעניין הצבת שלטי פרסומת בתשלום על הגג.

תקציב הרכישה

1. מדצמבר 1989 עד נובמבר 1992 שילם האיגוד לקבלנים ולספקים בעד המשרדים החדשים כ-4 מיליון ש"ח. ההתחשבות עם הגורמים השונים טרם הסתיימה, ולפי הערכת משרד מבקר המדינה, היה האיגוד חייב בנובמבר 1992 עוד כ-100,000 ש"ח לפחות.

2. האיגוד החליט על הרכישה בלא שקיים קודם לכן דיון מקיף וממצה על תקצובה. סוגיית המימון של הרכישה נדונה לאחר מעשה בחמש ישיבות של מוסדות האיגוד: בינואר 1990 הורתה הנהלת האיגוד לוועדת הכספים לכלול בתקציב 1990 את המקורות ואת ההוצאות לרכישה; ההוראה לא קוימה. באוגוסט 1991 המליצה ועדת הכספים למכור את קומת המשרדים הקודמים שבבעלות האיגוד וליחד את התמורה למימון הרכישה, אולם בספטמבר דחתה הנשיאות את ההמלצה עד שיתברר אם המכירה כדאית. בנובמבר אותה שנה המליצה ועדת הכספים לקחת הלוואה במשכנתא על אותה קומת משרדים, אולם מן המסמכים אין לדעת מה עלה בגורלה של ההמלצה.

3. חלק מן ההוצאות מומנו בכספים שהצטברו בקרן לחידוש ציוד ומשק (להלן - הקרן). הקרן נוצרה על ידי העברת העודפים מפעולות האיגוד אליה. בשנים 1989 ו-1990 הועברו לקרן גירעונות מהפעילות השוטפת בסך 553,480 ש"ח ו-520,038 ש"ח, בהתאמה. לא נתקבל מידע בדבר מועד יצירת הקרן, ולא הוצג לפני נציגי משרד מבקר המדינה הפרוטוקול מהישיבה שבה הוחלט על ייסוד הקרן. העברת מלוא העודפים או הגירעונות לחשבון הקרן, נעשתה בלא אישור של מוסדות האיגוד המוסמכים, והיא אינה מתיישבת עם סדרי מינהל תקין ומביאה להטיה בהצגת תוצאות הפעילות השוטפת של האיגוד. יש לציין, שלמעשה לא שימשה הקרן למטרת חידוש הציוד של האיגוד, אלא לכיסוי גירעונות שוטפים בשנים 1989 ו-1990 ולמימון רכישת המשרדים החדשים.

כתוצאה מהגירעון התפעולי בשנים 1989 ו-1990 ומירידת ההכנסות מריבית ומהפרשי הצמדה נוצרו קשיי נזילות באיגוד, הוא החל לפגור בתשלומים ויש שאף שילם בשיקים מעותדים תמורת עבודות שבוצעו. כך לדוגמה, סכום שווה ערך ל-397,880 דולר, שהיה על האיגוד לשלם לקבלני הבניין לרגל חתימת חוזה הרכישה באמצע ינואר 1990, נפרע בארבעה תשלומים במאוס - יולי אותה שנה. סכום אחר שווה ערך ל-116,000 דולר, שהיה על האיגוד לשלם לקבלני הבניין באמצע מאי 1991, נפרע בשלושה שיקים מעותדים באוגוסט - אוקטובר אותה שנה. תאריך ההוצאה של השיקים היה אמצע יולי 1991. בגלל הפיגור הזה ופיגורים נוספים בפירעון ההתחייבויות, נאלץ האיגוד לשלם לקבלני הבניין ריבית פיגורים בסך 150,202 ש"ח, ואף היא נפרעה בתשלומים.

מוסדות האיגוד דנו במצבו הכספי הקשה של האיגוד במרבית הישיבות שקיימו מיוני 1989 ואילך. בישיבות הללו הודיעו יו"ר ועדת הכספים וגזבר האיגוד על קשיים בתזרים המזומנים ועל משיכות יתר בבנקים בסכום כולל של עד 0.5 מיליון ש"ח, ונתקבלו כמה החלטות על הצורך בחיסכון, על צמצום בפעולות ועל קבלת הלוואות למימון הפעילות השוטפת.

הכנסות והוצאות

לפי הדוח הכספי של האיגוד ליום 31.12.91, הסתכמו הכנסותיו באותה שנה ב-6,119,140 ש"ח והוצאותיו ב-6,112,642 ש"ח. המקור העיקרי של הכנסות היה מהקצבות המועצה להסדר ההימורים בספורט - 2,182,062 ש"ח. יתר הכנסות מקורן כלהלן: בדמי שיפוט - 1,078,037 ש"ח; במסים, טפסים ודמי הרשמה - 1,412,977 ש"ח; במכירת כרטיסים ובהכנסות ממשחקים בין-לאומיים וממשחקים מקומיים - 703,025 ש"ח; בשידורי חסות ובפרסום - 200,573 ש"ח; בקנסות - 262,945 ש"ח; ובהקצבות של רשות הספורט - 279,501 ש"ח. ההוצאות העיקריות היו בסך 3,904,691 ש"ח על ארגון, הנהלה, איגוד השופטים, לרבות שכר והוצאות כלליות; והיתרה, בסך 2,207,951 ש"ח, על הדרכה והכנת נבחרות, מפעלים בין-לאומיים ומקומיים והוצאות מימון והפרשה לחובות מסופקים.



ממצאי הביקורת מראים, כי הליך קבלת ההחלטות בנוגע לרכישת משרדיו החדשים של האיגוד היה לא תקין. האיגוד החליט לרכוש אותם בלא שהגדיר את צרכיו בתחום הזה, ובלא שעשה בדיקה מקדמית, מסודרת ומעמיקה על הרכישה ועל קביעת גודל השטחים לפי נורמות מקובלות בתכנון משרדים, שיצדיקו את הצורך בהגדלת המשרדים בכלל ובהיקף כה גדול בפרט. האיגוד גם לא קבע קריטריונים להליך בחירת ההצעה הטובה ביותר. כמה מההצעות שקיבל האיגוד נפסלו בידי מזכ"ל האיגוד בלא שהיה מוסמך לכך, ובלא שהביאן לדיון בוועדת המשרדים שהוסמכה לטפל ברכישה.

הליך הבחירה עצמו היה לקוי. המשרדים נרכשו משני קבלני בניין, בהם אחד שהיה חבר בכיר במוסדות האיגוד. מתעורר החשש שהחלטה לרכוש את המשרדים מחבר במוסדות האיגוד היתה נגועה בשיקולים זרים ולא תקינה מנסיבות של ניגוד עניינים. ההליך גם לא תוקן חרף חוות דעת משפטית שהגיש לאיגוד יועצו המשפטי. בחוזה הרכישה שנחתם בין האיגוד לקבלני הבניין לא נשמרו כראוי עניינים חיוניים של האיגוד.

האיגוד החליט לרכוש משרדים ששטחם הכולל ברוטו 825 מ"ר, וכשנה אחר כך הוא הגדיל את הרכישה ל-1,119 מ"ר. משרדיו הקודמים היו בשטח של 250 מ"ר בלבד. לא הוברר הצורך בהגדלה כה ניכרת של המשרדים. במועד סיכום הביקורת ניצל האיגוד חלקית את המשרדים שרכש.

המשרדים נמסרו לאיגוד באיחור עקב אי סדרים בעבודות. תרמה לכך העובדה שלאיגוד, שאינו בקי ומנוסה בביצוע עבודות בנייה, לא היה מפקח צמוד מטעמו באתר הבנייה. האיגוד לא שמר אפוא על ענייניו, ואף שמט מידיו את האפשרות לבדוק בדיקה בלתי תלויה את ביצוע העבודות ואת החשבונות שהוגשו לו. האישור לעבודות ולחשבונות ניתן בפועל בידי האדריכל שתכנן את העבודות ופיקח עליון על ביצוען. אין תימה, כי בנסיבות אלו נוצרו חריגות מכמויות, מאומדני מחירים ומהיקפי בנייה בכלל ונוספו לבנייה המוסכמת כ-100 מ"ר שהאיגוד לא הזמין, בפרט.

רכישת המשרדים מומנה בכספים שהאיגוד צבר בקרן. הכספים בקרן לא הספיקו לרכישה, ובסופו של דבר נקלע האיגוד למצב שבעטיו החל לפגור בתשלומים, שילם בעד העבודות בשיקים מעותדים וגם שילם ריבית פיגורים בסכומים ניכרים.