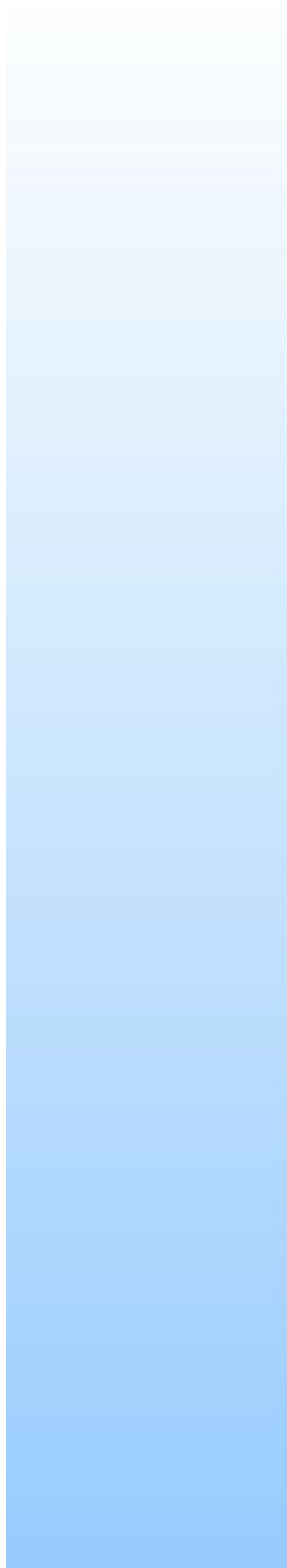




הכנסת  
מרכז המחקר והמידע



**נגישות מערכת החינוך לתלמידים עם  
מוגבלות**



מרכז המחקר והמידע, אוניברסיטת תל אביב  
תל אביב  
פקדון: 052-6449610  
פיקוד: 052-6449610  
פיקוד: 052-6449610  
פיקוד: 052-6449610  
פיקוד: 052-6449610  
פיקוד: 052-6449610  
פיקוד: 052-6449610  
פיקוד: 052-6449610

י' באייר תשס"ט

4 במאי 2009

## כתיבה: איתי פידלמן

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"



## תמצית

בשנת 1998 חוקקה הכנסת את חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן: החוק או חוק השוויון), במטרה לתת מענה הולם על צרכיה של אוכלוסייה זו. החוק נכנס לתוקף ב-1 בינואר 1999.

ב-22 במרס 2005 התקבל בכנסת תיקון מס' 2 לחוק, המכונה "פרק הנגישות", ובו קבועה החובה להנגיש כל מקום שפתוח לציבור וכל שירות שניתן לציבור לאנשים עם כל סוגי המוגבלות. בין המקומות שיש לגביהם דרישה כזאת: משרדי ממשלה, מקומות בילוי, מבני חינוך, בתי-מלון, פארקים, מוסדות דת, בתי-עלמין ועוד.

אשר למערכת החינוך, הנגישות הנדרשת בה היא משני סוגים: נגישות בסיסית – הנגשתו של כל בית ספר; נגישות פרטנית – הנגשת בית-הספר בהתאם למוגבלותו של התלמיד, המורה או ההורה הבאים בתחומו. על שר החינוך הוטל להתקין תקנות בנוגע לשני סוגי נגישות אלה, במועדים הקבועים בחוק.

מסמך זה עוסק ביישום הסדרי הנגישות במערכת החינוך (כיתות א'–י"ב) הקבועים בחוק, והוא נכתב ביוזמת מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

### עיקרי הממצאים העולים מן המסמך:

- החובה לדאוג להנגשה יעילה של כל מוסדות החינוך נקבעה בפסיקת בג"ץ עוד בשנת 1995, כעשור לפני חקיקת פרק הנגישות, בהתבסס על החקיקה הקיימת אז – חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, והתקנות שהותקנו מכוחו.
- בעקבות פסיקת בג"ץ משרד החינוך אכן החל לבצע הנגשה בסיסית בכל בתי-הספר החדשים שנבנו לאחר שנת 1995. כמו כן, בוצעו התאמות נגישות בבתי-ספר שלמדו בהם תלמידים עם מוגבלות.
- אף שבחוק נקבע מועד להתקנת התקנות (1 בנובמבר 2006), עד היום הן לא הותקנו, בשל מחלוקת על נוסחן. העדרן של התקנות מונע את ביצוען של עבודות נגישות בסיסית בבתי-ספר שנבנו לפני שנת 1995. עם זאת, אף שגם בנוגע לנגישות פרטנית לא הותקנו תקנות, משרד החינוך, בשיתוף הרשויות המקומיות, מבצע עבודות נגישות מסוג זה.
- משנת 2007 ואילך מעביר משרד האוצר תקציבים מדי שנה בשנה לקידום שני סוגי הנגישות. עם זאת, מכיוון שעדיין לא החלו עבודות הנגישות הבסיסית, משרד החינוך הפנה חלק מתקציב זה לעבודות הנגישות הפרטנית.
- תקציב הנגישות נמצא בתקנה תקציבית לחידוש מבנים, שמאוגדים בה כמה תחומי פעילות, ולכן קשה לעקוב במדויק אחר ניצולו.



- מדוח מחלקת מינהל ופיתוח באגף בינוי ותקצוב של משרד החינוך עולה כי הרשויות המקומיות מנצלות רק 20% מההרשאות שמועברות להן על-ידי משרד החינוך לביצוע עבודות הנגישות הפרטנית.
- תהליך אישורה של תוכנית לעבודות נגישות פרטנית הוא ארוך ומורכב, ובמקרים רבים פרק הזמן שנותר להשלמת העבודות עד לתחילת שנת הלימודים אינו מספיק.
- מימון עבודות הנגישות שבמתחם בית-הספר הוא באחריות משרד החינוך, ואילו הפעולות הנדרשות מחוץ למתחם בית-הספר הן באחריות הרשויות המקומיות. פיצול זה מקשה את יצירתה של הנגשה מלאה במוסדות החינוך.

מסמך זה עוסק ביישום הסדרי הנגישות במערכת החינוך (כיתות א'–י"ב) הקבועים בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. במסמך מוצג מצב הנגישות במבנים במערכת החינוך טרם חקיקת החוק ואחריו, וכן נדונות בו סוגיית תקציב הנגישות וניצולו ומידת יישומם של ההסדרים בחוק על-ידי משרד החינוך והרשויות המקומיות.

## 1. רקע

בישראל חיים כיום מאות אלפי מוגבלים מבחינה פיזית, שכלית ונפשית, והשתלבותם בחברה היא מרכיב חשוב בדרכם לשוויון. אחד החסמים העיקריים העומדים בפניהם הוא שמבנים ושירותים רבים אינם נגישים להם, שהרי "נגישות סביבתו של אדם היא המפתח לשילובו האמיתי בחברה ולשוויון הזדמנויות".<sup>1</sup> עקב אי-קיומה של נגישות במקרים רבים, בעלי מוגבלות רבים נאלצים להתגורר, לעבוד וללמוד הרחק מן החברה, ובמקרים רבים במקומות מבודדים.<sup>2</sup> הריחוק מקשה לא רק את השתלבותם של האנשים עם מוגבלות אלא גם גורם לחוסר נראות (visibility), המשפיע על האופן שבו הם נתפסים בחברה. חוסר נראות זה יוצר מעגל קסמים: הוא תורם לבידודם של האנשים עם מוגבלות וכתוצאה מכך לא נוצר הצורך החברתי והציבורי להנגיש עבורם מקומות ציבור ושירותים. חוסר הנגישות מקשה את שילובם בחברה ומגביר את חוסר הנראות.<sup>3</sup> להלן כמה דוגמאות לסוגים שונים של מוגבלות ולפעולות הנגישות שיש לנקוט כדי להקל על בעלי מוגבלות זו:

- מוגבלות פיזית – בניית מעלית או "רמפה" שתקל על אדם בעל מוגבלות לנוע בצורה נוחה יותר;
- מוגבלות ראייה – כריזה בקול או חומרי קריאה בשפת ברייל;

<sup>1</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, היערכות הרשויות המקומיות ליישום פרק הנגישות בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. התשנ"ח-1998, כתב אורי טל, 9 בדצמבר 2007: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01938.pdf>.

<sup>2</sup> נתוני נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מראים כי בשנת 2004 שיעורי התעסוקה בקרב גברים ונשים בני 25–54 עם מוגבלות חמורה היו 35% ו-22% בהתאמה. בקרב אנשים עם מוגבלות מתונה שיעורי התעסוקה היו 59% בקרב גברים ו-44% בקרב נשים. לשם השוואה, נתוני התעסוקה בקרב האוכלוסייה הרגילה באותה השנה היו 80% בקרב גברים ו-61% בקרב נשים: <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/470B6AC1-6115-45AF-A268-3B07EA55EBEB/9537/Reportupdat.ed5Jan2007.pdf>

<sup>3</sup> ארגון "בזכות" <http://www.bizchut.org.il/heb/upload/law/lawgeneral.html>, תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2008.



- מוגבלות שמיעה – מערכות הגברה או לימוד בכיתה אקוסטית, כדי להקל על התלמיד המתקשה בשמיעה.

- מוגבלות שכלית – מסירת מידע בשפה ברורה;

- מוגבלות נפשית או אוטיזם – פטור מהמתנה בתור.

בשנת 1997 הוחלט להקים ועדה ציבורית לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות. הוועדה הגישה את מסקנותיה ביולי באותה שנה. שנה לאחר מכן חוקקה הכנסת את חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, ובשנת 2005 התקבל בכנסת תיקון מס' 2 לחוק, המכונה "פרק הנגישות". בפרק זה קבועה החובה להנגיש כל מקום הפתוח לציבור וכל שירות הניתן לציבור לאנשים עם כל סוגי המוגבלות. בין המקומות האלה: משרדי ממשלה, מקומות בילוי, מבני חינוך, בתי-מלון, פארקים, מוסדות דת, בתי-עלמין ועוד. החוק מגדיר נגישות כך: "אפשרות הגעה למקום, תנועה והתמצאות בו, שימוש והנאה משירות, קבלת מידע הניתן או המופק במסגרת מקום או שירות או בקשר אליהם, שימוש במתקניהם והשתתפות בתוכניות ובפעילויות המתקיימות בהם, והכול באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי".<sup>4</sup>

## 2. נגישותם של מוסדות החינוך לפני חקיקת פרק הנגישות<sup>5</sup>

סוגיית השתלבותם של תלמידים עם מוגבלות במוסדות חינוך רגילים עומדת על סדר-יומה של מערכת החינוך כבר שנים רבות. חקיקת חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, והתיקון לחוק זה העוסק בשילוב תלמידים אלו בחינוך הרגיל, וכן הצטרפותה של ישראל לאמנה הבין-לאומית לזכויות הילד, היו צעד חשוב בשילובם של תלמידים עם מוגבלות במערכת החינוך. אך למרות התקדמות זו לא ניתן פתרון מספק לבעיית נגישותם של מוסדות החינוך.

סוגיית הנגישות הפיזית של מוסדות החינוך הגיעה בשנת 1995 לפתחו של בית-המשפט העליון, שדן בעתירתו של שחר בוצר, נער בן 13, לחייב את הרשות המקומית שבתחומה הוא גר להנגיש את בית-הספר שלמד בו.<sup>6</sup>

בית-המשפט קבע: "הרשויות מחויבות לייצר נגישות אפקטיבית וסבירה למוסד חינוך... ללא נגישות מלאה ייפגע כבודו, ייפגע שוויון ההזדמנויות שלו וייפגע שילובו בחברה".<sup>7</sup> בית-המשפט התבסס בפסיקתו על חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ועל התיקון לחוק משנת 1981, שלפיהם יש לקבוע סידורים מיוחדים לנכים בבניינים ציבוריים.<sup>8</sup> כמו כן נקבע בחוק כי בניין ציבורי שנבנה על-פי היתר שהוצא אחרי אפריל 1972 ולא

<sup>4</sup> סעיף 19א לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

<sup>5</sup> תודתי לד"ר גדעון בן-דרור, יועץ לוועדת החינוך, התרבות והספורט, על סיועו בהכנת מסמך זה.

<sup>6</sup> בית-המשפט דן בעתירה זו בנושאים נוספים, כמו בקשתו של בוצר להנגיש את אולם הספורט ואת בית-הכנסת ביישוב שבו התגורר.

<sup>7</sup> בג"ץ 7081/93 שחר בוצר נגד מועצה מקומית מכבים-רעות, פ"ד נ(1) 19.

<sup>8</sup> חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, פרק ה'1.



הותקנו בו סידורים לנכים "תורה הוועדה המקומית, לבעל או למחזיק או לשניהם... להתקין בו סידורים מיוחדים תוך תקופת זמן שתקבע בהוראתה ולא תעלה על שלוש שנים".

עוד ציינו השופטים בפסיקתם כי על-פי תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970, כדי לקבל היתר בנייה מחויב בונה בית-הספר לסלול דרך נגישה אל בית-הספר ובתוכו וכן לבנות שירותי נכים בקומה אחת.<sup>9</sup>

מכאן עולה כי החובה להנגיש את מוסדות החינוך לתלמידים עם מוגבלות עוגנה בפסיקת בג"ץ עוד בשנת 1995, כעשור לפני חקיקת פרק הנגישות בחוק השוויון.

בשנת 2005, במהלך הדיונים בוועדת העבודה, הרווחה, והבריאות של הכנסת לקראת הוספת פרק הנגישות בחוק, ביקש יושב-ראש הוועדה דאז, חה"כ שאול יהלום, חוות דעת בנוגע להיבטים הארגוניים והתקציביים של ההנגשה במערכת החינוך. חוות הדעת הוכנה על-ידי ד"ר גדעון בן-דרור, לאחר התייעצות עם גורמים שונים ממשד החינוך, ממשד האוצר ומנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.<sup>10</sup>

**ממצאי חוות הדעת העלו כי חובת ההנגשה של מוסדות חינוך אכן יושמה על-ידי משרד החינוך עוד טרם חקיקת החוק, בהתאם לפסיקת בג"ץ כאמור, בכל הנוגע ל-970 מוסדות חינוך חדשים שנבנו לאחר שנת 1995.**<sup>11</sup> הנגשה זו כללה יצירת שבילי גישה אל המבנים וביניהם, בניית לפחות תא שירותים אחד לנכים בקומה הראשונה והכנת פיר להתקנת מעלית. על-פי ההערכות, העלות הכוללת של עבודות אלו הייתה 145.5 מיליון ש"ח, לפי מפתח של 150,000 ש"ח בממוצע לבית-ספר. כמו כן בשנים 2002–2005 ביצע משרד החינוך התאמות מיוחדות ב-54 בתי-ספר שבהם למדו תלמידים עם מוגבלות, בעלות כוללת של כ-5 מיליון ש"ח.

בחוות הדעת נכלל אומדן תקציבי לביצוע עבודות נגישות בבתי-הספר שנבנו לפני שנת 1995 – כ-2,500 בתי-ספר<sup>12</sup> (ראו להלן, פרק 4).

### 3. נגישותם של מוסדות החינוך לאחר חקיקת פרק הנגישות

כאמור, בשנת 2005 התווסף פרק הנגישות לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. חלק ב' לסמן ז' בפרק זה עוסק בהנגשת מערכת החינוך ובתי-ספר בפרט. **הנגישות הנדרשת נחלקת לשני סוגים: נגישות בסיסית ונגישות פרטנית.** החוק קובע כי על שר החינוך להתקין תקנות בדבר שני סוגי נגישות אלה,

<sup>9</sup> תקנות התכנון והבנייה, (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970, סעיף 8.02.  
<sup>10</sup> ד"ר גדעון בן-דרור, יועץ ועדת החינוך, התרבות והספורט, שיחה, 16 במרס 2009. לדברי ד"ר בן-דרור, חוות הדעת גובשה על דעתם של הגורמים האמורים, ומסקנותיה נתקבלו ואושרו על-ידם.  
<sup>11</sup> במועד הכנת חוות הדעת היו בישראל כ-3,752 בתי-ספר יסודיים ועל-יסודיים.  
<sup>12</sup> מן המספר הראשוני של יותר מ-3,700 בתי-ספר, קוזזו 970 בתי-ספר שכבר בוצעו בהם עבודות נגישות בסיסית, עוד 80 בתי-ספר לחינוך מיוחד ו-30 בתי-ספר בבניינים טרומיים המיועדים להחלפה. כמו כן קוזזו כ-120 בתי-ספר, על-פי האומדן, שיזכו לפתרונות נגישות פרטניים.



לאחר התייעצות עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן: הנציבות), מרכז השלטון המקומי וארגונים העוסקים בקידום זכויות אנשים עם מוגבלות.

על-פי הקבוע בחוק, את נוסח התקנות אמור היה שר החינוך להגיש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות (להלן: הוועדה) עד 1 במאי 2006. הוועדה מצדה נדרשה לאשר את התקנות עד 1 בנובמבר 2006. עקב מחלוקות בין משרד החינוך לנציבות בדבר נוסח התקנות (ראו להלן), הן לא הונחו על שולחנה של הוועדה עד היום.

### 3.1. נגישות בסיסית

חלקו הראשון של פרק הנגישות במערכת החינוך עוסק בנגישות בסיסית, ונקבע בו כי על שר החינוך להתקין תקנות בדבר שתי התאמות נגישות בלבד: בניית פיר מעלית בבניין מרכזי אחד ובניית תאי שירותים נגישים, אחד לגברים ואחד לנשים, בקומת הכניסה בבניין המרכזי.<sup>13</sup> כמו כן, החוק קובע כי משרד החינוך יערוך תוכנית הנגשה והתאמה לכלל מוסדות החינוך ושירותי החינוך הניתנים על-ידו (להלן: הסקר), אשר תוגש לשר לא יאוחר משישה חודשים מיום פרסום התקנות. על-פי סקר זה על שר החינוך לפרוס את ביצוע העבודות ליצירת נגישות לתקופה של 12 שנה, מ-1 במאי 2007 עד 1 במאי 2019.<sup>14</sup>

היות שעדיין לא הותקנו תקנות בדבר הנגישות הבסיסית הנדרשת, עד היום לא הוחל בביצוע עבודות נגישות בסיסית במוסדות חינוך שנבנו עד שנת 1995 (כאמור, במועד חקיקת החוק דובר על כ-2,500 מוסדות חינוך), אף שמשרד החינוך כבר ערך את הסקר וגיבש ממצאים על-פיו.

### 3.2. נגישות פרטנית

חלקו השני של פרק הנגישות במערכת החינוך עוסק בצורך בנגישות פרטנית, כלומר, התאמת תנאי בית-הספר למוגבלותם של הבאים בתחומו. בית-הספר נדרש לפעול להנגשה פרטנית אם לומד בו תלמיד עם מוגבלות או מלמד בו מורה עם מוגבלות, או אם אחד מהורי התלמידים הוא אדם עם מוגבלות.<sup>15</sup>

על-פי נוסח החוק, שר החינוך נדרש להתקין תקנות ובהן הוראות לביצוע התאמות הנגישות האלה: התקנת מעלית נגישה בבניין מרכזי אחד; בניית תאי שירותים נגישים, אחד לגברים ואחד לנשים, בקומת הכניסה בבניין המרכזי; הנגשת הכניסה למוסד החינוך, הדרכים מהכניסה לבניין המרכזי ובין הבניין המרכזי למבנים הסמוכים, ודרכי הגישה לחצר ולאולם הספורט, לרבות כבישים בדרכי הגישה; התקנת אמצעי נגישות לאנשים עם מוגבלות

<sup>13</sup> חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, סימן ז', חלק ב', סעיף 19לג1.

<sup>14</sup> שם, סעיף 19לג2.

<sup>15</sup> שם, סעיף 19לד.





בראייה ובשמיעה, לרבות אמצעי עזר ושירותי עזר; התאמות נוספות שיאפשרו לתלמיד גישה באופן סביר לשירותי המוסד שהוא לומד בו. פעולות ההנגשה יחלו מייד עם הירשמו של התלמיד לבית-הספר.

גם לגבי הנגישות הפרטנית עדיין לא הותקנו תקנות. עם זאת, משרד החינוך, בשיתוף הרשויות המקומיות, החל בביצוע עבודות נגישות מסוג זה במוסדות חינוך שבהם לומדים תלמידים עם מוגבלות.

### 3.3. בג"ץ עמותת נגישות ישראל<sup>16</sup>

נוכח העיכוב בהתקנת התקנות, ביוני 2008 הוגשה עתירה לבג"ץ על-ידי עמותת "נגישות ישראל" נגד משרד החינוך ומשרדי ממשלה נוספים שהחוק חל עליהם,<sup>17</sup> בבקשה לחייבם להעביר את נוסח התקנות לאישור הוועדה הרלוונטית בכנסת בהקדם האפשרי וללא דיחוי.<sup>18</sup>

בתגובת המדינה לעתירה נטען כי בכל הנוגע לנגישות הבסיסית במערכת החינוך גובש נוסח תקנות לאחר התייעצות עם הגורמים הקבועים בחוק, והוא יונח על שולחן הוועדה מייד בתום פגרת הקיץ של אותה שנה, אף שעדיין יש מחלוקת בין משרד החינוך לנציבות בנוגע לנוסח תקנות אלה.

אשר לתקנות הנגישות הפרטניות, טענה המדינה בתשובתה כי עקב מחלוקת משפטיות בין משרד החינוך לנציבות בנושא, הן יועברו בזמן הקרוב למשנה ליועץ המשפטי לממשלה כדי שיכריע במחלוקת. בהתאם להחלטתו, יימשך הטיפול לקראת העברת התקנות לוועדה.

בתשובת משרד החינוך על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נאמר כי אכן עד היום יש מחלוקת בין הצדדים על נוסח התקנות.<sup>19</sup>

אשר לתקנות הנגישות הבסיסית, ממשרד החינוך נמסר שהנושא הושלם מנקודת מבטו, והנציבות מצדה ביקשה להעביר את נוסח התקנות המעודכן לעיון גורמים מטעמה לפני האישור הסופי. בנוגע לנגישות הפרטנית המחלוקת בין הצדדים רחבה יותר ונוגעת להיקף ההנגשה הנדרש.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> בג"ץ 5833/08 עמותת נגישות ישראל נגד שר התחבורה ואח', באתר האינטרנט של בית-המשפט העליון, <http://www.court.gov.il/heb/home.htm>. תגובת המדינה התקבלה על-ידי עו"ד רוקסנה למדן, ממונה על התהליכים המשפטיים, הלשכה המשפטית של הכנסת.

<sup>17</sup> נוסף על משרדי הממשלה הרלוונטיים הוגשה העתירה גם נגד ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ונציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות.

<sup>18</sup> ועדת החוקה, חוק ומשפט או ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, לפי הקבוע בחוק.

<sup>19</sup> עו"ד יבינה זכאי-בראונר, הלשכה המשפטית, משרד החינוך, שיחת טלפון, 4 בינואר 2009.

<sup>20</sup> לדוגמה אם ילד בעל מוגבלות שמיעה נרשם ללמוד בבית-ספר מסוים, הנציבות סבורה שיש להנגיש באופן מקסימאלי את-בית-הספר למענו. כלומר, להתקין תקרה אקוסטית, לרכוש ציוד שמיעה וכיוצא בזה. לעומת זאת, משרד החינוך סבור כי יש לבחון את המקרה לגופו, ואם תקרה אקוסטית בלבד מספקת את צורכי התלמיד, אפשר להסתפק בפעולה זו בלבד.



בתשובה על פנייה של מרכז המחקר והמידע לנציבות במהלך חודש מרס 2009, נמסר כי בשלב זה עדיין אין כל התקדמות בנוסח תקנות הנגישות הבסיסית והנגישות הפרטנית.<sup>21</sup>

### 3.4. סקר משרד החינוך (תוכנית הנגשה והתאמה)

כאמור, סעיף 19לג2 לחוק קובע כי בעליהם של מוסדות החינוך במדינה יגישו לשר החינוך תוכנית המפרטת את הנגשתו והתאמתו של מוסד החינוך ושירותי החינוך הניתנים על-ידו. לפיכך ערך משרד החינוך סקר ב-4,000 מוסדות חינוך, כדי לבדוק את רמת הנגישות שלהם.<sup>22</sup> ממצאים אלו השר אמור ללמוד את צורכי מוסדות החינוך ברחבי המדינה בתחום הנגישות, ולקבוע את סדר הפעולות בהנגשה הבסיסית. להלן חלק מהפרמטרים שנבדקו בסקר:<sup>23</sup>

- פרטים כלליים: מיקום המבנה, מספר קומות ועוד.
- שער כניסה למוסד: רוחב השער.
- פנים המבנה: אפשרות גישה לנכים, בעיית חצאי מפלסים, הימצאותם של מאחזי יד ועוד.
- שירותי נכים: רוחב דלת הכניסה, אורך ורוחב התא, ועוד.
- מרחב הלימוד בבית-הספר: נגישות הספרייה, המקלט, חדר המחשבים והמעבדות.

לפי ממצאי הסקר, ברוב בתי-הספר אפשר להקים פיר למעלית בתוך המבנה או פיר חיצוני למבנה בעלויות סבירות. הבעיה העיקרית בסוגיה זו היא קיומם של חצאי מפלסים בחלק מהמוסדות, המחייבים פתרון שונה ממעלית, למשל "רמפה" או מדרגון.<sup>24</sup> כמו כן, נמצא כי בבתי-ספר שנבנו משנות ה-70 ואילך יש שירותים המותאמים לנכים, על-פי רוב בקומה הראשונה. ברוב בתי-הספר תאי השירותים הללו משמשים את צוות המורים והמורות – דבר שמבטיח אחזקה נאותה שלהם.

נקודה נוספת שעולה ממצאי הסקר היא שנדרשות התאמות נגישות גם מחוץ לתחומי בית-הספר, כגון הנמכת המדרכה בסמוך למבנה וחניית נכים. התאמות אלה אינן כלולות בתקציב הנגישות שמשרד החינוך מעביר לרשויות, שכן הוא מיועד רק לעבודות במתחם בית-הספר. לפיכך, הרשויות המקומיות נדרשות לממן התאמות אלה מתקציבן.

<sup>21</sup> עיריית שביב-שני, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, מכתב, 11 במרס 2009.  
<sup>22</sup> כ-12,000 גני-ילדים לא נכללו בסקר, משתי סיבות: ראשית, משום שרבים מהגנים הם במבנים חד-קומתיים. שנית, לטענת אודי כתריאל, מנהל אגף בינוי ותקצוב במשרד החינוך, בשל עלותה הגבוהה של הוספת גני-ילדים לסקר זה.  
<sup>23</sup> מידת הנגישות נבדקה בהתייחס למוגבלות בניידות בלבד; לא נבדקה בסקר מידת הנגישות לגבי מוגבלות ראייה ושמיעה.  
<sup>24</sup> מדרגון הוא מתקן המותקן על גרם מדרגות קיים, ומיועד להעלות ולהוריד אדם עם מוגבלות שאינו יכול להשתמש במדרגות בכוחות עצמו.



#### 4. תקציב הנגישות

סוגיית עלות הנגשתה של מערכת החינוך עמדה במוקד דיוני הוועדה בתקופה שקדמה לחקיקת פרק הנגישות. בחוות הדעת שהוגשה לוועדה הוצגו כמה חלופות להיקף ההנגשה במערכת החינוך (החל בהנגשה מלאה בכל בתי-הספר וכלה בביצוע עבודות נגישות במקרה הצורך), ומהן נגזרו העלויות. בסופו של דבר, אומדן העלות התקציבית של ההנגשה נקבע על-פי החלופה המשולבת (הדומה לזו שאומצה בחוק): עבודות נגישות בסיסית בכל בתי-הספר ועבודות נגישות פרטנית במקרה הצורך.

על-פי האומדן שבחוות הדעת, **תקציב הנגישות הבסיסית למבנים קיימים (שנבנו לפני שנת 1995) עומד על 375 מיליון ש"ח**, על-פי החישוב שלהלן: 2,500 בתי-ספר שבהם נדרשות עבודות נגישות בסיסית, בהוצאה ממוצעת לבית-ספר של 150,000 ש"ח. יש לציין שמכיוון שבמפתח העלות לבניית בתי-ספר חדשים (מאז שנת 1995) נכלל מראש תקציב לנגישות בסיסית, לא היה צורך לעדכן את הסכום שנקבע בחוות הדעת. **תקציב הנגישות הפרטנית על-פי חוות הדעת הוא 270 מיליון ש"ח.**

**האומדן הכולל של עבודות הנגישות במערכת החינוך הוא 645 מיליון ש"ח.**

משנת 2007 העביר משרד האוצר למשרד החינוך תקציבים לביצוע עבודות נגישות בסיסית ועבודות נגישות פרטנית בבסיס התקציב, במסגרת תקנת חידוש מבנים 60-06-01-01.<sup>25</sup>

בכל הנוגע לתקצוב הנגישות הבסיסית אימץ האוצר את הסכום שנקבע בחוות הדעת (375 מיליון ש"ח), ועל כן הוחלט להקצות סכום של 32 מיליון ש"ח בשנה, למשך 12 שנים (התקופה שנקבעה להחלת החוק).<sup>26</sup> בפועל, בשנים 2007–2008 הועבר סכום נמוך מזה.

סוגיית תקצוב הנגישות הפרטנית הייתה מעט מורכבת יותר, שכן בניגוד לאמור בחוות הדעת, שהתייחסה להתקנת מעלית בלבד, בחוק נקבעו התאמות נוספות, אשר משליכות על עלות הפעולות ומקשות את חישוב העלות. עם זאת, משרד החינוך ומשרד האוצר הגיעו להבנות אשר להעברת תקציבים ליישום נגישות זו.

<sup>27</sup> **תקציב שהעביר משרד האוצר לצורכי נגישות**

2009 (הצעת התקציב)	סך הכול לשנים אלה	2008	2007	
--------------------	-------------------	------	------	--

<sup>25</sup> יונתן רגב, רכז חינוך והשכלה גבוהה, משרד האוצר, מכתב, 8 בדצמבר 2008.  
<sup>26</sup> חלוקת הסכום הכולל במספר שנות היישום מעלה כי הסכום הדרוש בכל שנה הוא 31.25 מיליון ש"ח. עם זאת, לדברי יונתן רגב, רכז חינוך והשכלה במשרד האוצר, הוחלט על העברת 32 מיליון ש"ח בשנה.  
<sup>27</sup> יונתן רגב, רכז חינוך והשכלה גבוהה, משרד האוצר, מכתב, 8 בדצמבר 2008.



32 מיליון ש"ח	34 מיליון ש"ח	22 מיליון ש"ח	12 מיליון ש"ח	נגישות בסיסית
15 מיליון ש"ח	30 מיליון ש"ח	15 מיליון ש"ח	15 מיליון ש"ח	נגישות פרטנית

מהטבלה עולה כי עד לתחילת שנת 2009 הועברו למשרד החינוך כ-64 מיליון ש"ח לביצוע כלל עבודות הנגישות.

#### הקצאת משרד החינוך לנגישות פרטנית בשנים 2004<sup>28</sup>–2008

שנה	2004	2005	2006	2007	2008
תקציב ש"ח	3,903,000 ש"ח	4,753,048 ש"ח	10,941,330 ש"ח	26,650,011 ש"ח	21,540,264 ש"ח

#### הקצאות משרד החינוך לנגישות פרטנית בשנים 2007–2008

48,190,275 ש"ח

מהנתונים לעיל עולים הממצאים האלה:

- אף שהוקצו על-ידי משרד החינוך סכומים לביצוע עבודות הנגישות הפרטנית עוד קודם לחקיקת פרק הנגישות, לאחר כניסתו לתוקף (משנת 2006) ניתן להבחין בעלייה ניכרת בסכומים שהמשרד מקצה לשם כך.
- בשנים 2007–2008 הקצה משרד החינוך יותר מ-48 מיליון ש"ח לביצוע עבודות נגישות פרטנית, אף שמשרד האוצר הקצה בשנים אלה סכום של 30 מיליון ש"ח בלבד לעבודות נגישות מסוג זה.<sup>29</sup> לדברי אודי כתריאל, מנהל אגף בינוי ותקצוב במשרד החינוך, היות שעדיין לא החלו בעבודות הנגישות הבסיסית בהתאם לחוק, הופנה חלק מתקציב הנגישות הבסיסית (18 מיליון ש"ח מתוך 34 מיליון ש"ח)

<sup>28</sup> אודי כתריאל, מנהל אגף בינוי ותקצוב, משרד החינוך הנגשה פיזית של בתי-ספר בישראל = תמונת מצב, [http://www.shekel.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/VOL8\\_5.pdf](http://www.shekel.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/VOL8_5.pdf)

<sup>29</sup> ציון כי בכל הנוגע למשרד החינוך נתוני התקציב הם עד לחודש ספטמבר 2008.



לביצוע עבודות נגישות פרטנית.<sup>30</sup> הסבר זה מעלה שאלה לגבי השימוש שנעשה בשאר התקציב שיועד על-ידי האוצר לנגישות בסיסית בשנים אלה (יתרה של 16 מיליון ש"ח).

יש לציין כי התקנה התקציבית לחידוש מבנים, הכוללת את תקציב הנגישות, מאגדת בתוכה תחומי פעילות נוספים רבים מלבד נגישות, כמו הרחבת מסדרונות והוספת חללים. כתוצאה מכך קשה לעקוב אחר מימוש תקציב הנגישות. לדברי יונתן רגב, רכז חינוך והשכלה גבוהה במשרד האוצר, פעולות ההנגשה שייכות לתחום חידוש מבנים ולא סביר לייחד תקנה תקציבית לכל פעילות ופעילות במשרד החינוך.<sup>31</sup>

## 5. יישום ההוראות בתחום הנגישות על-ידי הרשויות המקומיות

תהליך ההנגשה הפרטנית מתבצע כדלהלן: מייד עם הירשמו של תלמיד עם מוגבלות לבית-הספר, בית-הספר, בשיתוף פעולה עם הרשות המקומית, מבצע הערכה, מחליט מהו פתרון ההנגשה הרצוי בהתאם לצורכי הילד, וקובע את עלותו. את ההערכה הזאת, בצירוף התוכניות ההנדסיות של המתחם, יש להעביר אל משרד החינוך עד תחילת חודש מאי, ולאחר בדיקתן מהנדס מטעם המשרד קובע את התקציב הנדרש. לאחר אישור התוכניות והתקציב הדרוש, הרשויות המקומיות רשאיות להתחיל לבצע את עבודות הנגישות, והן אמורות להסתיים עד 1 בספטמבר. התשלום על העבודה מועבר לרשויות ממשרד החינוך לאחר הצגת הקבלות הרלוונטיות.<sup>32</sup>

**מדוח ההתחייבויות של מחלקת מינהל ופיתוח באגף בינוי ותקצוב של משרד החינוך עולה כי בשנים 2006–2008 הרשויות המקומיות ניצלו 20% בלבד מההרשאות שניתנו להן על-ידי המשרד לביצוע עבודות הנגישות הפרטנית (מדובר בסכום של 11,632,407 ש"ח, מתוך 56,781,594 ש"ח).**

בתגובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא, טענו גברת אורנה פדר מעמותת "נגישות ישראל" וגברת עדנה רודריג, מנהלת תחום חינוך במרכז השלטון המקומי, כי ההסבר לתת-ניצול של ההרשאות על-ידי הרשויות המקומיות הוא שתהליך בקשות התקציב ואישורן אורך זמן רב.<sup>33</sup> עיכוב זה, לטענת גברת רודריג, מונע את קיום פעולות ההנגשה במסגרת שיפוצי הקיץ, וכתוצאה מכך מייקר את עלותן ודוחה את ביצוען לחופשות ארוכות מן הלימודים במהלך השנה. במקרים מסוימים אף קרה שפעולות הנגישות הושלמו כשהתלמיד סיים את לימודיו במוסד.<sup>34</sup> לדברי משרד החינוך, לנוכח העלייה במספר הבקשות המגיעות אליו, תהליך בדיקת התוכניות ואישורן אכן אורך זמן רב יחסית.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> אודי כטריאל, מנהל אגף בינוי ותקצוב, משרד החינוך, שיחת טלפון, 13 בינואר 2009.

<sup>31</sup> יונתן רגב, רכז חינוך והשכלה גבוהה, משרד האוצר, מכתב, 9 במרס 2009.

<sup>32</sup> אודי כטריאל, מנהל אגף בינוי ותקצוב, משרד החינוך, שיחת טלפון, 13 ינואר 2009.

<sup>33</sup> אורנה פדר, ממונת נגישות מטעם עמותת "נגישות ישראל", שיחת טלפון, 8 בדצמבר 2008.

<sup>34</sup> עדנה רודריג, מנהלת תחום חינוך במרכז השלטון המקומי, מכתב, 11 בדצמבר 2008.

<sup>35</sup> אודי כטריאל, מנהל אגף בינוי ותקצוב, משרד החינוך, הנגשה פיזית של בתי-ספר בישראל = תמונת מצב, [http://www.shekel.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/VOL8\\_5.pdf](http://www.shekel.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/VOL8_5.pdf)



## 5.1. תגובות הרשויות המקומיות על דוח מחלקת מינהל ופיתוח

נוסף על תגובות מרכז השלטון המקומי וארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות לממצאים העולים מדוח מחלקת מינהל ופיתוח, פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת לחמש רשויות מקומיות שמהדוח עולה כי לא ניצלו חלק מההרשאות שניתנו להן, כדי לבדוק את הנושא לעומק.<sup>36</sup> הרשויות שנבחרו הן עיריית תל-אביב-יפו, עיריית ירושלים, עיריית ראשון-לציון, עיריית רמת-גן ועיריית חולון. להלן תמצית התייחסותן לנושא:

**עיריית תל-אביב-יפו** – לדברי מר אלי טרטנר, מנהל האגף למשאבי חינוך בעיריית תל-אביב-יפו, תהליך מתן ההרשאות לביצוע העבודות הוא תהליך ארוך ביותר. במקרים מסוימים משרד החינוך דורש לערוך שינויים בתוכנית הנגישות המקורית שהוגשה לו ולהגישה שוב, והדבר גורם לעיכוב באישור התוכנית ובתחילת העבודות.<sup>37</sup> כמו כן, לעתים העירייה נאלצת לממן חלק מעלות עבודות הנגישות בבתי-ספר, משתי סיבות עיקריות: האחת, החשש כי עד שיתקבלו האישורים ממשרד החינוך ויבוצעו העבודות התלמיד יסיים את לימודיו במוסד המדובר; השנייה, התקציב שניתן על-ידי משרד החינוך לביצוע עבודות נגישות מסוימות אינו מספיק.

**עיריית ירושלים** – לדברי מר יואל לוטפי, משנה למנהל מנח"י, תהליך אישור הבקשות לביצוע עבודות הנגישות הוא ממושך, וההרשאה הכספית ניתנת רק כמה חודשים לאחר הגשת המסמכים למשרד החינוך. כמו כן טוען מר לוטפי כי מוסדות החינוך שהזכרנו בפנייתנו הם מוסדות במעמד מוכר שאינו רשמי ואינם בבעלות העירייה.<sup>38</sup> לדבריו, בעבר האחריות לביצוע העבודות הייתה של בעל המוסד, והדיווח למשרד החינוך נעשה על-ידי העירייה ובאחריותה. לאחרונה שינה משרד החינוך את מדיניותו והטיל את האחריות לביצוע העבודות על העירייה. נוהל חדש זה מכביד מאוד את התהליך ועל כן הוא ממליץ לחזור לנוהל הקודם.<sup>39</sup>

**עיריית ראשון-לציון** – גברת רות בר, יועצת ראש העיר לחינוך, כלכלה ומשאבים, מציינת כי תהליך אישור ההרשאות ארוך כשלושה חודשים, זמן סביר מנקודת מבטה של עיריית ראשון-לציון. כמו כן, היא מציינת לטובה את שיתוף הפעולה של אגף בנייה ותקצוב במשרד החינוך עם העירייה בקידום הנגשת בתי-הספר. לדבריה, הבעיה נעוצה דווקא במורכבות של שלב הכנת התוכניות ההנדסיות והערכת העלות התקציבית של פעולות הנגישות, עד להגשת החומר למשרד החינוך. תהליך זה, שמתבצע מרגע שהתלמיד נרשם לבית-הספר וכולל

<sup>36</sup> בפנייתנו ציינו כמה בתי-ספר בכל רשות מקומית שלא נעשתה בהם הנגשה, על-פי הדוח. יש לציין כי בדוח מצוין מספר רב של בתי-ספר ברשויות מקומיות שונות ברחבי הארץ; בתי-הספר שבהם עוסק סעיף זה הם המקרים הבולטים יותר, ברשויות המקומיות הגדולות. הקריטריונים לבחירת בתי-הספר: הרשאה בסכום גבוה יחסית, כלומר, יש צורך בהיקף נרחב של עבודות נגישות; בתוך קבוצה זו – בתי-הספר שקיבלו את ההרשאה לפני זמן רב יחסית (לפחות שנה).

<sup>37</sup> מר אלי טרטנר, מנהל האגף למשאבי חינוך, עיריית תל-אביב-יפו, מכתב, 28 בינואר, 2009; שיחת טלפון, 9 בפברואר 2009.

<sup>38</sup> בדוח מחלקת מינהל ופיתוח מצוינים בתי-ספר רבים, בכל הרשויות המקומיות בארץ, שלא ניצלו את הרשאות משרד החינוך. בפנייה לרשויות המקומיות צוינו מספר בתי-ספר בכל רשות מקומית.

<sup>39</sup> מר יואל לוטפי, משנה למנהל מנח"י, פקס, 21 בינואר 2009.



פנייה ליועצי נגישות, למהנדסים ולתקציבאים, נוטה להיות מסורבל ולהימשך זמן רב. בעיה נוספת העולה מתגובתה של רות בר היא העובדה שהתקציב שמשרד החינוך מקצה אינו מיועד לביצוע עבודות נגישות מחוץ לתחום בית-הספר; את הנגשת מגרש החנייה ושבילי הגישה ממנו לבית הספר, מממנת עיריית ראשון-לציון מתקציבה.<sup>40</sup>

**עיריית רמת-גן** – מר משה בודגא, מנהל אגף חינוך בעיריית רמת-גן, טוען כי תהליך אישור הבקשות תלוי בהיקף עבודת הנגישות הנדרשת. אם יש צורך בהתקנת מעלית, תהליך האישור נמשך זמן רב, עקב מורכבות העבודה ועלותה הכספית הניכרת. לדבריו, במקרים שבהם יש צורך בעבודות נגישות קלות יחסית, כגון הרחבת פתח הכניסה לכיתה, עיריית רמת-גן מבצעת את העבודות מייד בתחילת חופשת הקיץ, ובמקרים רבים העירייה מממנת את ההוצאה מתקציבה הפרטי ולא מתקציב הנגישות של המשרד. אשר לבתי-הספר שציינו בפנייתנו, ענה מר בודגא כי התקנת המעלית שהיתה דרושה בהם נעשתה כבר, וכי המעלית משרתת הורים עם מוגבלות המגיעים לבית-הספר. בימים אלה העירייה מסיימת את הטיפול בהגשת הדוחות והקבלות למשרד החינוך כדי לקבל את ההקצבות הכספיות בגין הנגשה זו.

**עיריית חולון** – לדברי מר יוני רובינשטיין, מנהל אגף ארגון ובקרה במינהל החינוך של עיריית חולון, בחודשים האחרונים יש עיכובים רבים במתן ההרשאות מצד משרד החינוך. לדבריו, משרד החינוך דורש כי לאחר הכנת התוכניות על-ידי אנשי המקצוע בעירייה, הן ייבדקו על-ידי יועצים מטעמו, והדבר יוצר סרבול רב ומעכב את מתן ההרשאות לבנייה.<sup>41</sup>

#### **מתשובות המש הרשויות המקומיות שלעיל עולות הנקודות האלה:**

- תהליך אישור פעולות הנגישות הפרטנית הוא ארוך ומורכב, ועל כן במקרים רבים לא ניתן להשלים אותן בפרק הזמן הקצר שבין הירשמו של התלמיד לבית-הספר ועד לתחילת שנת הלימודים. בעיה זו חריפה יותר במקרים שבהם אין תשתית נגישות בסיסית (במבנים שנבנו לפני 1995).
- בשל הימשכות תהליך ההנגשה, במקרים רבים עלות הפעולות גדלה והתקציב שיועד לכך אינו מספק. בשל כך הרשויות נאלצות להשלים את מימון הפעולות מכיסן, והן צריכות לשאת בנטל תקציבי.
- מימון התאמות הנגישות במתחם בית-הספר הוא באחריות משרד החינוך, ואילו מימון פעולות הנגישות הנדרשות מחוץ למתחם בית-הספר הוא באחריות הרשויות המקומיות. פיצול זה מקשה את ההנגשה המלאה של מוסדות החינוך.

<sup>40</sup> גב' רות בר, יועצת ראש העיר לחינוך, כלכלה ומשאבים, מכתב, 2 פברואר 2009.  
<sup>41</sup> מר יוני רובינשטיין, מנהל אגף ארגון ובקרה, מינהל החינוך, עיריית חולון, שיחת טלפון, 21 ינואר 2009.



## 5.2. שימוש בכספים המיועדים להנגשה לביצוע עבודות אחרות

לטענת אודי כתריאל, יש רשויות מקומיות המשתמשות בכספי הנגישות לביצוע עבודות אחרות בתחומי בית-הספר, כגון שיפוצים, תיקון מפגעי בטיחות ועוד.<sup>42</sup> לדבריו, פעולות מסוג זה ננקטות ללא אישור משרד החינוך, ואין לו יכולת לפקח עליהן.<sup>43</sup> לדברי עדנה רודריג ממרכז השלטון המקומי, אין ביכולתו של מרכז השלטון המקומי לעקוב אחר פעילות הרשויות ולבדוק אם הן אכן השתמשו בכספים שהוקצו להן לביצוע עבודות נגישות.<sup>44</sup> חמש הרשויות המקומיות שאליהן פנינו בנושא שללו טענה זו. כאמור, חלק מהן ציינו כי במקרים רבים התקציב המאושר על-ידי משרד החינוך לביצוע העבודות אינו מספיק, והן נאלצות לממן את ההפרשים מכיסן, כך שבכל מקרה לא נשארים עודפי תקציב לביצוע עבודות אחרות בתחומי בתי-הספר.

---

<sup>42</sup> אודי כתריאל, מנהל אגף בינוי ותקצוב, משרד החינוך, הנגשה פיזית של בתי-ספר בישראל – תמונת מצב, [http://www.shekel.org.il/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/VOL8\\_5.pdf](http://www.shekel.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/VOL8_5.pdf)

<sup>43</sup> שם.

<sup>44</sup> עדנה רודריג, מנהלת תחום חינוך במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 14 בינואר 2009.

