

נייר מדיניות

שילוב והכלה בחינוך: טיוב ההכשרה להוראה וחינוך מיוחד לכולם

מאת: ד"ר מיכל ניסים, המכללה האקדמית לחינוך ע"ש דוד ילין |
ד"ר אסתי איזמן, אוניברסיטת בר אילן | הרב גד ברטוב, משרד החינוך - מחוז מרכז

מאי 2024

מסמך מדיניות זה מופנה אל מקבלי ההחלטות מהגורמים השונים במשרד החינוך, המוסדות האקדמיים המכשירים והמל"ג.

רקע ותופעות בלתי רצויות

מטרת העל של חוק החינוך המיוחד התשמ"ח-1988 היא לאפשר הוראה, לימוד וטיפול לתלמידים עם צרכים מיוחדים. מערכת החינוך המיוחד נותנת מענה לתלמידים בני 3-21 שנים עם מוגבלויות, הזקוקים לתמיכה מוגברת, לשירותים מיוחדים ולתנאים מותאמים על-מנת ללמוד במערכת.

בתיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד (התשע"ח-2018) מטרות החינוך המיוחד מוגדרות מחדש כדלהלן:

- לקדם ולפתח למידה, כישורים ויכולות של תלמיד עם צרכים מיוחדים ואת תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי, החברתי וההתנהגותי ולהקנות לו ידע, מיומנויות, כישורי חיים וכישורים חברתיים.
- לעגן את זכותו של התלמיד עם הצרכים המיוחדים להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה, בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי יכולותיו.
- לקדם לימודים של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך שאינם מוסדות לחינוך מיוחד.

עקרונות שלביהם נוסח החוק:

- עדיפות לשיבוץ בחינוך רגיל
 - בחירת הורים את סוג המסגרת
 - סל משאבים אישי מכוון תלמיד
 - חינוך מיוחד אינו מקום אלא שירות
 - הסתכלות הוליסטית על הילד ומשפחתו
- התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד יכולים לממש את זכאותם במגוון מסגרות, כמתואר בתרשים 1.



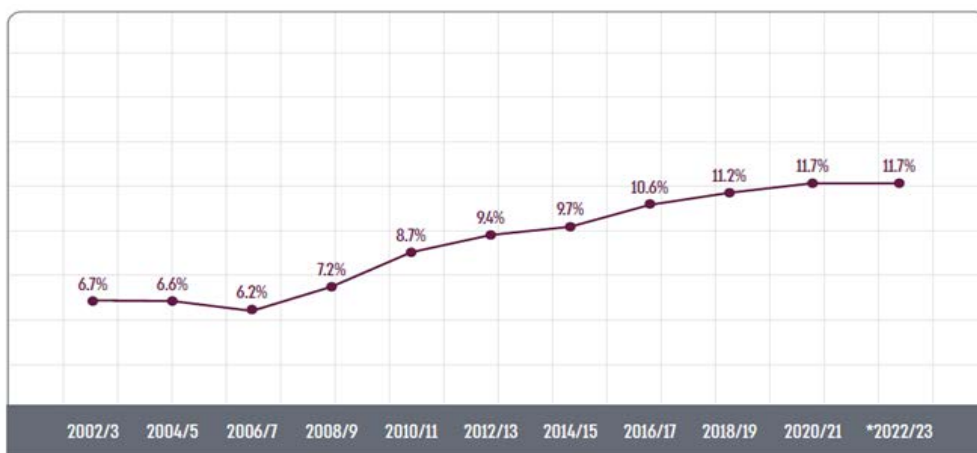
תרשים 1: המסגרות שבהן ניתן לממש את הזכאות לשירותי חינוך מיוחד

במסגרת הרפורמה בחינוך המיוחד הודגשה חשיבות שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים, ברוח עקרונות ועדת דורנר. עיקרי הרפורמה הם אלה:

1. חוק חינוך מיוחד, תיקון מס' 11, התשע"ח-2018. במסגרתו נערכו שינויים בהליך ההשמה בחינוך המיוחד וביניהם: (א) הקמת ועדות זכאות ואפיון וצוותים רב-מקצועיים; (ב) הגדרת השירותים לתלמידי החינוך המיוחד ו-(ג) ההורים בוחרים את המסגרת הלימודית.
2. תקצוב בינוי כיתות חינוך מיוחד בשנים 2018-2022.
3. תוספת משאבים לחינוך הרגיל לצורך ההשתלבות וההכללה.

גם חוזר מנכ"ל משרד החינוך (2022) מדגיש את חשיבות ההשתלבות של תלמידים עם מוגבלות במסגרת החינוך הרגילה, תוך מתן מענה לצורכיהם ובהבנה כי הזכות להשתלבות היא בסיס ליתרונות (לימודיים, חברתיים ורגשיים).

בתרשים 2 ניתן לראות כי אחוז תלמידי החינוך המיוחד מכלל התלמידים במערכת החינוך גדל בשני העשורים האחרונים כמעט פי שניים (וויסבלאי, 2023).



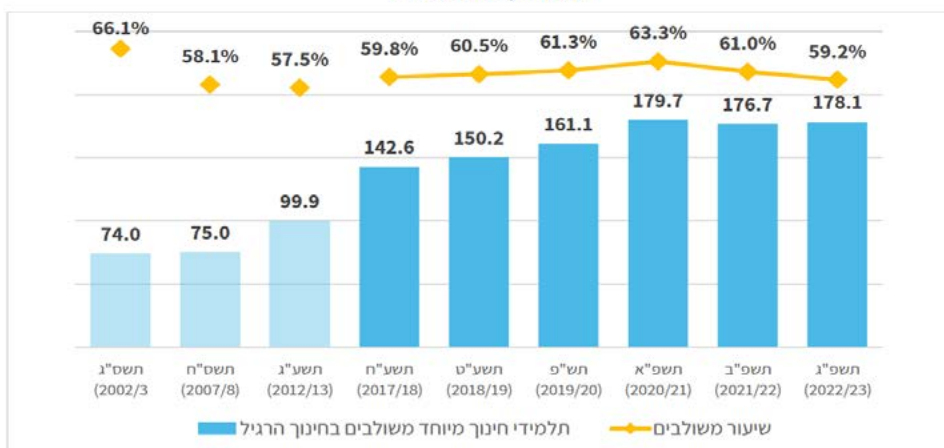
* נתוני שנת הלימודים תשפ"ג ארעיים ועדכניים ל-19 בדצמבר 2022.

תרשים 2: שיעור תלמידי החינוך המיוחד מכלל התלמידים במערכת החינוך לאורך זמן

בתרשים 3 ניתן לראות כי למרות העלייה במספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחד, אחוז התלמידים המשולבים מכלל תלמידי החינוך המיוחד נותר כ-60% (וויסבלאי, 2023). כלומר לא הייתה עלייה באחוז המשולבים בחינוך הרגיל, אף שזוהי אחת ממטרות העל של הרפורמה בחקיקה.

חמור מכך, החל מתשפ"א, השנה שבה יושמה הרפורמה במלואה, ניתן להבחין במגמת ירידה באחוז התלמידים המשולבים וחזרה לקבלת שירותי חינוך מיוחד במסגרות החינוך המיוחד.

תרשים 1: מספר תלמידי חינוך מיוחד המשולבים בחינוך הרגיל (אלפי תלמידים) ושיעורם מתלמידי החינוך המיוחד, 2003-2023

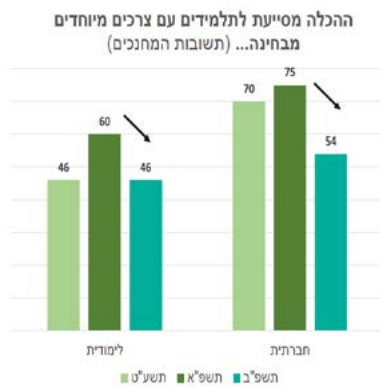


תרשים 3: מספר (באלפים) ואחוז תלמידי החינוך המיוחד המשולבים בחינוך הרגיל

עם חקיקת הרפורמה בחינוך המיוחד ובהתאם לעקרונות שלפיהם קיימת עדיפות לשיבוץ בחינוך הרגיל וכי חינוך מיוחד אינו מסגרת אלא שירות, ניתן היה לצפות לשינוי במתווה ההכשרה של המורים הרגילים האמורים לקלוט תלמידים אלה בכיתותיהם. המתווה החדש להכשרה להוראה, דוח ועדת המומחים לבחינת מבנה ומתווה ההכשרה להוראה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל (2020), אינו מתייחס לשינויים שחלו בעקבות התיקון לחוק החינוך המיוחד. הוא גם אינו מתייחס לעובדה שכיתות רגילות בבתי ספר רגילים אמורות לספק שירותי חינוך מיוחד ולשם כך יש צורך בהכשרת כלל פרחי ההוראה לקליטת תלמידים עם צרכים מיוחדים וקידומם. חשיבות רבה טמונה בשילוב ידע תאורטי ומעשי משמעותי, תוך יצירת שיתופי פעולה משמעותיים בין פרחי הוראה ומורים לחינוך הרגיל לבין פרחי הוראה ומורים לחינוך מיוחד (Alghazo & Alkhazaleh, 2021).

מחקר שביצע הרשות הארצית למדידה ולהערכה (ראמ"ה) במשרד החינוך בחן את תפיסותיהם של מנהלים ומחנכים באשר להכלה ולשילוב תלמידים עם מוגבלויות במטרה לבחון את ההבדל ביניהן לבין התפיסות שרווחו לפני התיקון לחוק ובמהלכו (רז ואח', 2023). הנתונים נאספו בשלוש נקודות זמן: תשע"ט - לפני תחילת יישום התיקון, תשפ"א, תשפ"ב. להלן הממצאים העיקריים:

א. ירידה בתפיסת תרומת ההכלה לתלמיד המשולב בקרב המחנכים וירידה בתמיכה של מנהלי בתי-ספר במדיניות ההכלה:



תרשים 4: תפיסות מחנכים באשר לתרומת ההכלה לתלמיד עם הצרכים המיוחדים לאורך זמן

כפי שניתן לראות בתרשים 4, בתשפ"א חשבו 60% מהמחנכים שההכלה תורמת לתלמידים המשולבים מבחינה לימודית ו-75% חשבו שהיא תורמת מבחינה חברתית. לעומת תשפ"ב שבה חשבו המחנכים שההכלה תורמת לתלמידים המשולבים מבחינה לימודית (46%) וחברתית (54%).

ב. ירידה בתמיכה של מנהלי בתי-ספר במדיניות ההכלה:

59% מהמנהלים בתשפ"ב תמכו במדיניות הכללת תלמידים עם צרכים מיוחדים בבית-ספר, לעומת 74% בתשפ"א ו-60% בתשע"ט.

ג. עלייה בתחושת העומס שפוגעת במענה הן לתלמידים המשולבים והן לכלל הכיתה בתשפ"ב:

59% מהמחנכים ו-57% מהמנהלים חשבו ש"העומס שבו המורים נתונים אינו מאפשר מתן מענה לימודי לתלמידים משולבים עם צרכים מיוחדים". 52% מהמחנכים ו-53% מהמנהלים חשבו ש"העומס אינו מאפשר מתן מענה רגשי לתלמידים עם צרכים מיוחדים".

ד. 32% מהמחנכים ו-45% מהמנהלים חשבו ש"בשל העיסוק בסיוע לתלמידים עם צרכים מיוחדים המורים אינם פנויים ללמד בצורה מיטבית את שאר הכיתה". הנתונים גבוהים מתשפ"א ותשע"ט.

הגדרת הבעיה

חרף העובדה שהרפורמה מחייבת קידום שילוב והכלה של תלמידים עם צרכים מיוחדים, עדיין לא ננקטו הצעדים שיובילו לקליטה של תלמידים אלו בכיתות הרגילות. ההכשרה הנדרשת כיום אינה נותנת מענה מספק למורים המשלבים את התלמידים בכיתותיהם וכן אינה מתגמלת את המורים על העבודה הנוספת הנדרשת לצורך שילובם והכלתם. כמו כן, דוח ועדת המומחים לבחינת מבנה ומתווה ההכשרה להוראה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל אינו תואם את תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד ולמדיניות ההכלה וההשתלבות כפי שהוצג לעיל. תלמידים הזכאים לסל שילוב ומשולבים בכיתות רגילות אינם מקבלים שירותי חינוך מיוחד בהתאם לצורכיהם, ושאר התלמידים בכיתה אינם זוכים להוראה ולסביבה לימודית מיטביות ומותאמות.

תיאור החלופות

א. מתווה מחייב בהכשרה להוראה הכולל 6 ש"ש במסגרת הקורסים האלה: הוראה-מותאמת למקצועות רבי-מלל, לקריאה, לכתיבה, לחשבון ולהיכרות עם מגוון תלמידים עם מוגבלות. מורים בראשית דרכם ומורים בפועל שלא עברו קורסים אלו בהכשרה להוראה, יחויבו לעבור הכשרה להוראה מותאמת שתקנה להם גמול השתלמות תוך פרק זמן של שנתיים. חשוב שההכשרה תינתן על ידי המוסדות להכשרת מורים.

- ב. הכשרה לתחום-הדעת במוסדות המכשירים תשלב הוראה ב-co (מרצה תחום-דעת בשילוב מרצה אסטרטגיות הוראה מותאמות) הן במוסד המכשיר והן במסגרת ההתנסות הקלינית (קהילות לומדות וקורסי תפ"ר - תאוריה ופרקטיקה - במסגרת אקדמיה-כיתה). מוסדות מכשירים ומסגרות הכשרה קלינית ימומנו לקידום הוראה ב-co (כפי שנהוגה היום באקדמיה-כיתה).
- ג. כיתה מכילה: גמול מיוחד (6%) למורה שיש בכיתתו מעל חמישה תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד (עד שליש מכלל התלמידים בכיתה), ובתנאי שהשלים את הקורסים שהוזכרו בסעיף א'. גמול יוענק למנהלים שיש בבית ספרם מעל שלוש כיתות מכילות.

הערכת החלופות

מתווה הכשרה	הכשרה ב-co, קהילות לומדות	כיתה מכילה
ציון: 8 מתוך 10	ציון: 6 מתוך 10	ציון: 9.5 מתוך 10
תלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחד (35%)	יתרונות: ידע מקצועי למתן מענה דיפרנציאלי ומותאם המורים הרגילים חסרונות: עדיין חסר תמריץ לשילוב התלמידים בכיתות (30)	יתרונות: ידע מקצועי למתן מענה דיפרנציאלי ומותאם (35)
תלמידי החינוך הרגיל (25%)	יתרונות: יותר אנשי צוות בכיתה חסרונות: ללא הקורסים הבסיסיים שהוזכרו בחלופה א', למורים אין מספיק ידע בהוראה מותאמת (15)	יתרונות: מענה דיפרנציאלי גם עבור תלמידי החינוך הרגיל, חינוך לקבלת השונה, סבלנות והכלה (25)
מורים בחינוך הרגיל (15%)	יתרונות: תמיכה והפריה הדדית (15)	יתרונות: תגמול כלכלי, ידע מקצועי בהוראה מותאמת חסרונות: התמודדות עם לפחות חמישה תלמידים עם צרכים מגוונים בכיתה אחת (12)
מורים לחינוך מיוחד (5%)	יתרונות: לא בודדים בצוות, יצירת שפה משותפת, תמיכה והפריה הדדית (5)	יתרונות: לא בודדים בצוות, יצירת שפה משותפת (5)
מוסדות מכשירים ומשרד החינוך (20%)	יתרונות למוסדות המכשירים: הכנסה נוספת מהשתלמויות מורים יתרונות למשרד החינוך: הפחתת הנשירה של המורים חסרונות: רפורמה במתווה ההכשרה והקושי הנלווה לשינוי מבנה הכשרה - בעיות פרסונליות (פיטורים), ויתור על קורסים אחרים (10)	חסרונות למשרד החינוך: עלויות גבוהות יתרונות למשרד החינוך: הפחתת הנשירה של המורים (18)
יישומות פוליטיות	קושי בינוני ביישום עקב קושי בגיוס השותפים	קושי גבוה ביישום עקב מעורבות של גופים ואנשים רבים - קושי בגיוס תקציבים

עלויות	עלות למוסדות המכשירים:	עלות למשרד החינוך:	עלות למוסדות המכשירים:
עלות למשרד החינוך:	עלות למשרד החינוך:	עלות למשרד החינוך:	עלות למשרד החינוך:
17,000,000 ש"ח בשנה	104,000,000 ש"ח בשנה לפי 8,000	17,000,000 ש"ח בשנה	104,000,000 ש"ח בשנה לפי 8,000
2,000) כיתות שבהן 5 תלמידים זכאים, גמול ממוצע של 700 ש"ח	סטודנטים בשנתון כפול 13,000 ש"ח	2,000) כיתות שבהן 5 תלמידים זכאים, גמול ממוצע של 700 ש"ח	סטודנטים בשנתון כפול 13,000 ש"ח
עלות למוסדות המכשירים:	עלות למוסדות המכשירים:	עלות למוסדות המכשירים:	עלות למוסדות המכשירים:
העלות לכל מוסד מכשיר תלויה בדרגת איש הסגל כדלהלן:*	העלות לכל מוסד מכשיר תלויה בדרגת איש הסגל כדלהלן:*	העלות לכל מוסד מכשיר תלויה בדרגת איש הסגל כדלהלן:*	העלות לכל מוסד מכשיר תלויה בדרגת איש הסגל כדלהלן:*
6 ש"ש מרצה בכיר מהווים 75% משרה ולכן העלות תהיה כ-332,762 ש"ח בשנה	6 ש"ש סגל זוטר עמית הוראה ב' מהווים 60% משרה עלות, כ-142,853 ש"ח בשנה	6 ש"ש מרצה בכיר מהווים 75% משרה ולכן העלות תהיה כ-332,762 ש"ח בשנה	6 ש"ש סגל זוטר עמית הוראה ב' מהווים 60% משרה עלות, כ-142,853 ש"ח בשנה
6 ש"ש מורה מן החוץ לפי יחידות הוראה, כ-106,830 ש"ח בשנה * במוסדות ות"ת	6 ש"ש מורה מן החוץ לפי יחידות הוראה, כ-106,830 ש"ח בשנה * במוסדות ות"ת	6 ש"ש מורה מן החוץ לפי יחידות הוראה, כ-106,830 ש"ח בשנה * במוסדות ות"ת	6 ש"ש מורה מן החוץ לפי יחידות הוראה, כ-106,830 ש"ח בשנה * במוסדות ות"ת

המלצה למדיניות

המדיניות המועדפת היא קידום פתיחת כיתות מכילות בבתי ספר רגילים. הרפורמה החוקתית בחינוך המיוחד והחשיבות הרבה לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים - לצד העדר מדיניות הכשרה הכוללת היקף ש"ש ותוכני לימוד העוסקים בהוראה מותאמת הנדרשת בחינוך הרגיל - כמו גם ההגדרות הדיכוטומיות של המענה לתלמידי חינוך המיוחד והעדר תמריצים מספקים לשילוב והכלה, כל אלה הובילו לכך שתלמידים הזכאים לסל שילוב ומשולבים בכיתות רגילות אינם מקבלים שירותי חינוך מיוחד בהתאם לצורכיהם ושאר התלמידים בכיתה אינם זוכים להוראה ולסביבה לימודית מיטביות ומותאמות.

קידום מדיניות לפתיחת כיתות מכילות בבתי ספר רגילים, שתכלול מתן גמול חינוך מיוחד בגובה 6% לכל מורה אשר בכיתתו מעל חמישה תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד (ועד שליש מכלל התלמידים בכיתה), ובתנאי שהשלים כהשתלמות את הקורסים האלה: הוראה מותאמת למקצועות רבי-מלל, לקריאה, לכתבה, לחשבון ולהיכרות עם מגוון תלמידים עם מוגבלות. ההכשרה תינתן על ידי המוסדות להכשרת מורים ובכך יפוקח טיב ההכשרה. כמו כן יינתן גמול למנהלים שיש בבית ספרם מעל שלוש כיתות מכילות. החידוש בחלופה זו מתבסס על הידע המקצועי בהוראה מותאמת ודיפרנציאלית ועל ערך ההכלה, אשר עד כה היו נחלתם של המורים המוכשרים בחינוך המיוחד בלבד. לאור השינויים החוקתיים חידוש זה דורש התייחסות בהכשרת המורים ובהשתלמויות המורים אשר כבר מלמדים בשטח.

מקורות

הוועדה לבחינת מבנה ומתווה ההכשרה להוראה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל. (2020) **דו"ח ועדת המומחים לבחינת מבנה ומתווה ההכשרה להוראה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל**. המועצה להשכלה גבוהה. וויסבלאי, א' (2023). **תלמידים עם מוגבלויות המשולבים בחינוך הרגיל: נתונים ובחינת השלכות הרפורמה בחינוך המיוחד**. מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל, יוני 2023.

וויסבלאי, א' (2023). **מערכת החינוך המיוחד**. מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל, ינואר 2022

www.fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/6f649722-de37-ed11-8153-005056aa4246/2_6f649722-de37-ed11-8153-005056aa4246_11_19908.pdf

חוק חינוך מיוחד, 1988 חוק חינוך מיוחד (תשמ"ח-1988). ספר החוקים, חוב' 2834, עמ' 762. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/152_048.htm

חוק חינוך מיוחד, תיקון מס' 11, 2018 חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 11) (התשע"ח-2018). ספר החוקים, חוב' 2834, עמ' 762. https://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lsr_504077.pdf

חוזר מנכ"ל, 2022 משרד החינוך, התרבות והספורט (התשפ"ב), חוזר מנכ"ל, ירושלים, המחבר.
רז, ט', ספראי, מ', ורצברגר, י' וסוקולסקי, ד' (2023). **מהלך ההכלה וההשתלבות. מסקנות הערכה לשנת תשפ"ב**. הרשות הארצית למדידה והערכה (רמא"ה).

Alghazo, E. M. & Alkhazaleh, M. S. (2021). Collaboration between Special Education Teachers and Regular Education Teachers: Implications for professional development. *International Journal of Early Childhood Special Education (INT-JECSE)*, 13(1), 35-41. <http://doi.org/10.9756/INT-JECSE/V13I1.211005>