מדינת ישראל
משרד החינוך

החינוך בראי החינוך המיוחד המלצות

מוגש לשר החינוך מר יואב קיש
על ידי מר עמוס שפירא

י"ב באדר, התשפ"ה **12 במרץ 2025**

הערות מקדימות

- במהלך עבודת הוועדה נעשה מאמץ לשמוע כמה שיותר גורמים בדיונים ובאמצעות ניירות עמדה ולגבש המלצות. אין יומרה לומר שכל ההמלצות מקובלות על כל חברי וחברות הוועדה, אך רוב החברים סבורים שיישום כל ההמלצות כמקשה אחת יביא את מערכת החינוך למצב טוב משמעותית מהמצב כיום, במיוחד בכל האמור לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים.

- בכל התהליך השתדלנו לגבש המלצות שייצגו איזון בין עמדות וצרכים סותרים ועדיין לגיטימיים שנשמעו, ובלבד שלא תיפגע יכולת מימוש המטרות העיקריות לשמן הוקמה הוועדה.

- הדוח הזה איננו אחרית דבר אלא בסיס לתהליך היישום. נעשה מאמץ לשמוע כמה שיותר גורמים ועדיין, המציאות משתנה ובהחלט ייתכן שנושאים מסוימים לא קיבלו משקל התואם את המציאות. ניתן יהיה להעביר הערות לדוח לשלוח לתיבת דואר אלקטרוני: shapiravaada@education.gov.il ואלו יועברו לצוות היישום של משרד החינוך שעל הקמתו הכריז שר החינוך מר יואב קיש במאי 2024.

- בתחילת הדוח יש תקציר המכיל את עיקרי ההמלצות, לא את כולן כפי שמופיעות בגוף המסמך.

- לאורך המסמך יש חזרות על נקודות מסוימות שחשבנו שראוי לחזור עליהן – אם מפאת חשיבותן או כדי שהקורא שיקרא רק פרק מסוים יהיה ער להן.

תוכן עניינים

פתח דבר..... 3

תקציר 5

האתגרים בגינם הוקמה הוועדה..... 5

מבנה הוועדה, דרך עבודתה וההסכמה להמלצותיה בקרב החברים השותפים..... 5

המגבלה לה כפוף תהליך גיבוש ההמלצות 6

המלצות מרכזיות..... 6

סקירת ההתפתחויות המשפטיות והוועדות בנושא החינוך המיוחד עד היום, וההשלכות על המצב היום בישראל ובעולם.....16

האתגרים בגינם הוקמה הוועדה, מבנה הוועדה ואופן עבודתה.....22

קווים מנחים בעבודת הוועדה 27

תנאים הכרחיים להצלחת השינוי 28

הכשרת ופיתוח צוותי החינוך.....29

המלצות לגיל הרך – "היפוך הפירמידה" 37

המלצות ליסודי ולחטיבת הביניים 48

המלצות לחטיבה העליונה 61

המלצות לאופן הקצאת הזכאות 64

תשתיות.....70

תועלות מול עלויות.....76

אתגר היישום 81

אחרית דבר.....85

נספחים 86

פתח דבר

אימי, המורה אסתר, הקדישה את מרב שנותיה וזמנה, כמעט עד יום מותה בגיל 94, לסיוע לתלמידים מתקשים – מאובחנים ולא מאובחנים. בהיותה על ערש דווי היא השביעה אותי: "עמוסי, לך היה מזל ובהיותך נער פרחח שנזרק כמעט מכל מסגרת, ברגע האחרון נמצא קומץ מורים שנתנו בך אמון. תבטיח לי שתעשה ככל יכולתך כדי שיותר תלמידים יקבלו הזדמנות" – הבטחתי.

הרב קרליבך אמר: "כל מה שילד צריך זה מבוגר אחד שיאמין בו", מכאן החשיבות הרבה שאני מייחס לצוותי החינוך, לאחר הילדים כמובן, כקהל היעד העיקרי בו עוסק המסמך הזה.

בהשפעת אימי עסקתי כמעט כל חיי המקצועיים גם בחינוך. כמנהל ומנטור של עובדים ומנהלים, לא משנה באיזה תחום, כנשיא אוניברסיטה וכיו"ר בהתנדבות של אלו"ט[1].

כשפנה אלי שר החינוך מר יואב קיש בבקשה שאקים ועדה שתבחן ותמליץ המלצות באשר לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך הכללי[2], לא היססתי. אף שזה חייב אותי להתפנות מעיסוקים אחרים ולא הייתה לי היכרות כלשהי עם השר, מיד נעניתי. ראיתי בכך מילוי ההבטחה שנתתי לאימי, ויותר מכך למורה אסתר שפירא ז"ל. עד היום נדמה לי שהיא עוקבת אחרי מלמעלה במבטה הקפדן כדי לוודא שאני הולך בתלם שחרשה עבורי.

מסמך זה עוסק באמצעים להצלחת שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הכללי. החברה התקדמה מהימים שתלמידים עם צרכים מיוחדים הורחקו והופרדו מהחברה הכללית, מבלי להתחשב בבחירת הוריהם, וכיום מאפשרת להם לממש את זכותם להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה.

עם זאת, הדרך שלפנינו עוד ארוכה. התפיסה לפיה זכותו של תלמיד ללמוד בקהילתו, תוך מתן מענה לצרכיו הייחודיים משמשת בסיס רעיוני למערכות חינוך רבות בעולם. אך במציאות הקיימת בישראל, בה שירותי חינוך מיוחדים ניתנים לחלק נכבד של תלמידים הזכאים להם, במערכות חינוך נפרדות, מנוגדת לאמנות בינלאומיות ולחוק הישראלי.

הזכות לחינוך בקהילה ובסביבה שתכין את התלמיד לחייו הבוגרים, תוך מיצוי יכולותיו, נמנית באחת מזכויות היסוד בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם של האו"ם משנת 1948[3] ובהצהרת סלמנקה 1994 של ארגון אונסק"ו[4], עליה חתומה גם ישראל. המציאות הזאת לא רק מנוגדת לזכות הילדים, אלא גם לתועלתה של החברה כולה, בוודאי לחברה ולמערכת חינוך עם משאבי כוח אדם מוגבלים כמו ישראל.

---

[1] דוח זה עושה שימוש בלשון זכר או נקבה מטעמי נוחות בלבד, אולם כל הנזכר מתייחס לגברים ונשים כאחד.

[2] מילים ומונחים מסוימים טומנים בחובם רגישויות. בכדי לשמור על אחידות מסמך זה עושה שימוש במונח "חינוך כללי", למסגרות חינוך רגיל, מסגרות שאינן ייעודיות רק לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים. בהקשר זה, תלמידים זכאים ישמש כמונח עבור תלמיד שעבר ועדה מתוקף חוק חינוך מיוחד וקיבל זכאות לשירותי חינוך מיוחדים, "תלמידים עם צרכים מיוחדים" ישמש עבור כל תלמיד אשר זוהה אצלו צורך מיוחד, ללא תלות באפיון, זכאות או הכרה רשמית.

[3] UN General Assembly, Resolution 217A (III), Universal Declaration of Human Rights, A/RES/217(III) (December 10, 1948)

[4] UNESCO (1994). The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education. Adopted by the World Conference on Special Needs Education: Access and Quality. Salamanca, Spain: UNESCO.

המסר הראשון והחשוב של המסמך הזה הוא כי שילובם של תלמידים עם מוגבלויות הוא בראש ובראשונה אתגר של מערכת החינוך הכללי ולא של מערכת החינוך המיוחד, של צוותי החינוך והמנהלים במערכת החינוך הכללי ולא של עמיתיהם מהחינוך המיוחד. הטמעת מסר זה לכל אורכה ורוחבה של מערכת החינוך תהיה תחילתו של שינוי חיובי גדול. זה גם המסר העולה מהשם שבחרתי לוועדה: "החינוך בראי החינוך המיוחד".

חשוב לציין כי ההמלצות במסמך זה מתבססות על כלל ניירות העמדה והדיונים בוועדה. אינני מתיימר לומר שכל ההמלצות מקובלות על כל חברי הוועדה השותפים לעשייה החינוכית. כמעט לכל חבר וחברה יש מרכיב איתו הוא אינו מסכים, אולם דומני שרוב חברי הוועדה סבורים שיישום המלצות כולן במקשה אחת יביא את המערכת למצב טוב בהרבה מהמצב כיום לכלל התלמידים, ובהם אלה הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים.

תודה לשר החינוך מר יואב קיש על היוזמה להקים את הוועדה ועל האמון. תודה גם להנהלת המשרד בראשות המנכ"ל מר מאיר שמעוני ולכל העובדים והמנהלים מכל קצות המערכת שטרחו והשקיעו כדי ללמדני מעט מים הידע העצום שלהם.

תודה לחברי צוות ההיגוי, על שהקדישו מזמנם, למרות העומס המוטל עליהם, וסייעו לקידום עבודת הוועדה באמצעות ניתוח ניירות העמדה, מתן מענים מקצועיים לשאלות שהועלו בדיונים והכנת חומרים לדיונים השונים.

תודה לכל חברי וחברות הוועדה ולכאלה מחוצה לה שטרחו, באו, נפגשו ותרמו כל אחד מניסיונו. לחברתי רוית גולדנר-להב, מרכזת הוועדה וממונה הכלה והשתלבות במשרד החינוך שגילתה סבלנות אין קץ לחוסר הסבלנות שלי. תודה והערכה לידידי מר נחום בלס חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות החינוך במרכז המחקר טאוב על תרומתו העצומה ליכולת הניתוח והבחינה של רעיונות שעלו בוועדה – בלעדיו לא היינו מגיעים למסמך הזה. תודה גם לצוות מחלקת הייעוץ למגזר הציבורי ב-EY שעזר וסייע מהידע והניסיון שלו לניהול עבודת הוועדה.

יישום ההמלצות יהווה אתגר גדול למערכת החינוך כולה, אך אני מאמין שהוא אפשרי ויביא שינוי לטובה לכלל התלמידים וצוותי החינוך בישראל. השקענו עבודה רבה כדי לבחון שזה אפשרי. שינוי גדול מצריך חזון גדול עם נשמה, נחישות ויכולת ביצוע. אני מקווה ומאמין שכך יהיה מצד כל השותפים לעשייה החינוכית.

עמוס שפירא

יו"ר הוועדה

תקציר

<u>האתגרים בגינם הוקמה הוועדה</u>

כתב המינוי של ועדת שפירא מגדיר כי מטרת הקמת הוועדה היא "לבחון את מערכת החינוך המיוחד ואת השפעת התהליכים בחינוך המיוחד על כלל מערכת החינוך וזאת לנוכח האתגרים הקיימים כיום. במסגרת זו הוועדה תבחן את תפיסת מערכת החינוך לגבי הכלה והשתלבות של תלמידים ובכלל זה את המענים הניתנים לתלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחד. כמו כן, הוועדה תבחן את האסטרטגיה של המשרד לנוכח האתגר הנובע מהגידול בצרכים ובתקציב של החינוך המיוחד"[5]. בהתאם לכך, קבעה לעצמה הוועדה את היעד לתת המלצות לשינוי באשר לשני אתגרים מרכזיים איתם מתמודדת מערכת החינוך בהקשר לחינוך המיוחד:

- **גידול בשיעור התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים**. גידול זה חורג מעל ומעבר למרבית המדינות בעולם. מערכת החינוך מתקשה להתמודד עם גידול זה, שגורם למחסור בעובדי הוראה ומטפלים בגנים ובבתי הספר.

- **שיעור השילוב נמוך מזה הקיים ברוב מדינות המערב**. לאורך זמן לא ניכר שיפור בשיעור השילוב בחינוך הכללי של תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, בניגוד לתועלת הגלומה בשילוב לתלמידים, לחברה ולכוונת המחוקק.

הדרך היחידה להתמודד עם אתגרים אלה היא על-ידי טיוב המענים והסביבה החינוכית בחינוך הכללי. כל זמן שקיימים פערים בשירות הניתן לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים בחינוך הכללי לעומת השירות הניתן להם בחינוך הנפרד, כפי שקורה כיום, שום אמצעים בירוקרטיים של ועדות כאלה או אחרות לא ימנעו מהורים לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים להעדיף את החינוך הנפרד. זה נכשל בעבר וייכשל גם בעתיד. אי לכך, הדגש למיקוד עסק בשיפור המענים בחינוך הכללי. אין בזאת כדי לטעון כי אין אתגרים במוסדות החינוך המיוחד הנפרדים – לא הוצעו המלצות בהקשר לאתגרים אלו בדוח זה.

<u>מבנה הוועדה, דרך עבודתה וההסכמה להמלצותיה בקרב החברים השותפים</u>

מפאת מורכבות הנושא ומורכבות מערכת החינוך, שיטת העבודה נועדה לשתף, לשמוע וללמוד מניסיונם של מרב השותפים לעשייה החינוכית. מארגוני הורים ומורים, עמותות, אנשי חינוך ומנהלים מהשטח ועד הנהלת המשרד, שלטון מקומי ואיגוד מנהלי מחלקות חינוך, נציגים מהאקדמיה, משרדי ממשלה ועוד.

המלצות מסמך זה גובשו על סמך ניירות העמדה שהוגשו על ידי החברים, וכן דיונים ושיחות עם גורמים בתוך ומחוץ לוועדה. לדעתם של כל חבר וחברת ועדה ניתנה תשומת לב שווה, ללא קשר לבכירות מעמדם מחוץ לוועדה. הדבר נועד כדי לעודד הבעת דעה ורעיונות ללא מורא או היררכיה ארגונית.

חשוב לציין: אין יומרה לטעון שכל חברי הוועדה מסכימים לכל מרכיבי ההמלצות, אולם חלק ניכר מחברי הוועדה סבורים שיישום ההמלצות כמקשה אחת עדיף בהרבה על הישארות במצב הנוכחי.

יודגש כי לא התקיים דיון באשר למי מהרשויות תקצה את המקורות התקציביים ותהיה אחראית על הביצוע. כל ההמלצות בכל הקשור למקורות תקציב וליישום מופנות למדינה כגוף אחד. שיתופי הפעולה בין הגופים

[5] ראו נספח א' **כתב מינוי הוועדה** בפרק הנספחים למסמך זה.

השונים, כגון השלטון המקומי, משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הבריאות, ביטוח לאומי ועוד, לצורך מתן מענה מותאם לכלל התלמידים עם צרכים מיוחדים יכול למקסם את המענה ולשפר אותו משמעותית.

המגבלה לה כפוף תהליך גיבוש ההמלצות

יש רק מגבלה אחת לאורה נבחנו ההמלצות והיא מגבלת כוח האדם, שנמצא במחסור גם בימים אלה. הנחת היסוד הייתה שתקציב כספי ניתן לייצר, בכפוף לסדרי העדיפויות של המדינה, לא כך באשר לתוספת כוח אדם.

כל ההמלצות, אם כן, הן כאלה שניתנות לביצוע במגבלת המשאב האנושי הקיים כיום, מלבד יוצאים מהכלל בהם ניתן היה להראות בבירור את מקורות כוח האדם.

הניסיון מראה שתוספות שכר למגזר מסוים במערכת הציבורית בישראל אינן מביאות כוח אדם נוסף לאורך זמן. זאת מכיוון שכאשר ניתנות תוספות שכר למגזר מסוים, מגזרים נוספים דורשים גם הם העלאות בהתאם. יתרה מכך, הגדלת הביקוש לעובדי הוראה שבמחסור, תחייב את המערכת להוריד את רף הקבלה ועשויה להוריד את איכותם. בעקבות זאת, לא היה עיסוק במטרה הראויה של שיפור שכר עובדי ההוראה. הסברה היא ששיפור סביבת העבודה, יהיה אמצעי אפקטיבי יותר.

מלבד מגבלת כוח האדם, חברי הוועדה התבקשו להעלות כל רעיון שעשוי להתמודד בהצלחה עם האתגרים בגינם הוקמה הוועדה, ורק לאחר מכן לדון בהסרת מכשולים שבדרך ובבחינה אם יש מסלול יעיל יותר כדי להשיג את אותה מטרה.

ההמלצות שיפורטו בהמשך הן מאתגרות ביותר אבל ישנה חשיבות ליישומן כמקשה אחת על-מנת להתמודד בהצלחה עם טיוב המענה החינוכי בחינוך הכללי, כמתבקש.

במהלך הדיונים נשמעו תהיות באשר להמלצה כזאת או אחרת, אך לא נשמע איך להשיג את המטרות בדרכים יעילות יותר.

המלצות מרכזיות

מפאת רוחב היריעה, בוצע מיקוד בנושאים אשר זוהו כנושאים העיקריים המשפיעים על המטרות שהוגדרו. לא הייתה יומרה לדון בכל הנושאים המשפיעים על טיב המענה החינוכי בהקשר ליכולת ההכלה וההשתלבות. התקווה היא שהצלחנו לאתר את עיקר הנושאים המשפיעים. יודגש שוב, כי העיסוק הינו בחינוך הכללי ובאמצעים שיאפשרו למרבית הלומדים להשתלב בו. אין בזאת כדי לטעון כי אין אתגרים למסגרות החינוך המיוחד הנפרדות, אך לא הוצעו המלצות בנושא זה.

מרבית ההמלצות המופיעות במסמך זה אינן משום "המצאת הגלגל" – חלקן "מהפכניות", אך כבר הוצגו בעבר על-ידי גורמים שונים השותפים לעשייה החינוכית. במסגרת הדיונים היה דגש שלא להתפשר ולמצוא פתרונות שטחיים. במקום זאת, השאיפה הייתה לאתר פתרונות היוצרים שינוי מהיסוד ולגלות את הדרכים המיטביות ליישום. ההמלצות שהועלו גובשו בשותפות עם כלל החברים, לאחר שכלל ההמלצות וההשלכות הכמותיות שלהן נבחנו לעומק. קיימת אמונה כי יישום ההמלצות אפשרי ובדאי עבור כלל התלמידים, צוותי החינוך והחברה הישראלית.

שלוש ההמלצות הראשונות בהמשך (חיזוק היכולת להביע דעה מנוגדת; הטמעת התפיסה וביסוס מנגנונים תומכים שנושא השילוב הוא משימה של החינוך הכללי ומדידה ויעדים), אינן עוסקות לכאורה בליבת הנושאים

לשמם הוקמה הוועדה – שיפור השילוב דרך שיפור המענים בחינוך הכללי. עם זאת, להתייחסות וליישום המלצות אלה תהיה השפעה גדולה מאוד על היכולת של מערכת החינוך כולה ליישם בהצלחה את יתר ההמלצות הנוגעות לכלל המערכת. ללא טיפול בשלושת הגורמים האלה, המהלך כולו ייכשל.

1. **חיזוק היכולת להביע דעה עצמאית או מנוגדת כתנאי הכרחי להצלחת כל מהלך של שינוי** – זהו צעד הכרחי להצלחת מהלך היישום של ההמלצות שחוצה את כל מערכת החינוך. בעבודה היו מעורבים שותפים רבים לעשייה החינוכית. הדבר נעשה כדי להגדיל את הסיכוי שהמלצות שיגובשו ישיגו את המטרות לשמן הוקמה הוועדה ויהיו ברות יישום. למרות זאת, יש לקחת בחשבון שתנאים משתנים לאורך זמן ועלולים לעלות גורמים שלא נצפו. זאת הסיבה מדוע חיזוק יכולת ההאזנה היא כה חשובה גם אחרי סיום עבודת הוועדה. התייחסות נוספת להמלצה חשובה זאת נמצאת בסעיף המתייחס לאתגר היישום.

2. **הטמעת התפיסה וביסוס מנגנונים תומכים שנושא השילוב הוא משימה של מערכת החינוך הכללי ומנהליה ולא של אגף החינוך המיוחד** – יישום כל ההמלצות בהמשך כמקשה אחת יהווה איתות למערכת החינוך בכללותה על רצינות הכוונות. החל ממטה משרד החינוך ואגפי הגיל, דרך המחוזות, המפקחים וצוותי החינוך. בנוסף, רמת המודעות לאחריות של מערכת החינוך הכללי צריכה להימדד במסגרת הסקר עליו מומלץ גם בסעיף אתגר היישום.

3. **קביעת מדידה, הערכה ויעדים לנושא השילוב וההכלה** – מדי שנה מפרסם משרד החינוך חוברת עם עשרות מדדים ויעדים לנושאים רבים ומגוונים. בחוברת זו אין מדד ויעד אחד לנושא שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים[6]. גם במפת ההערכה של מנהלי בתי הספר חסרה אמירה ברורה לגבי חשיבות השילוב כחלק מיעדי בית הספר. האמונה היא כי דווקא נושא זה זקוק למסר ברור ונחרץ, יותר מכל נושא אחר. מסר מרומז איננו מספיק. המדדים והיעדים צריכים להיבנות לכל מערכת החינוך מרמת ההנהלה, מטה המשרד ועד לרמת המחוזות, המפקחים והנהלת מוסדות החינוך. אין מסר חזק ושלילי יותר מהיעדר יעדים ברורים לכל הדרגים במערכת החינוך ולאובדן האמון בכוונות האמיתיות של המשרד מצד צוותי החינוך, הורים ועמותות. פרופסור פיטר דרוקר, אבי תורת הניהול המודרנית, אמר "אם אתה לא יכול למדוד את זה, אתה לא יכול לנהל את זה"[7] ובנוסח אחר, תראה לי מה אתה מודד ואראה לך מה חשוב ולא חשוב לך.

4. **טיוב ההון האנושי** – אין ספק שההון האנושי, קרי צוותי ההוראה והטיפול, הם המשאב העיקרי והחשוב ביותר של מערכת החינוך. טיוב ההון האנושי מתחיל באקדמיה בשלב ההכשרה ונמשך בפיתוח הצוותים ב-On the Job Training

- **שלב ההכשרה האקדמית** – בהכשרת פרחי ההוראה במסלול החינוך הכללי יש לתעדף את נושא ההתמודדות עם מגוון הלומדים. זה מתכתב היטב עם המסר שמשימת השילוב היא בראש ובראשונה של החינוך הכללי ומסר זה צריך להתחיל כבר באקדמיה. בהתאמה לתפיסה זו יש לשקול האם יש מקום למסלול לחינוך מיוחד כבר בתואר ראשון או רק במסגרת מסלול תואר שני או התמחות. נשמעת הסברה שעצם קיומו של מסלול תואר ראשון בחינוך מיוחד משחרר במידת

[6] משרד החינוך, חינוך בונה חברה – המיקוד האסטרטגי של תוכנית העבודה לשנת הלימודים תשפ"ה, אפריל 2024
[7] Drucker, P. F. (2006). *The effective executive*. HarperCollins.

מה את מסלול החינוך הכללי מלתת הכשרה מספקת למיומנויות וכלים לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים. כאילו נאמר "שילוב זאת לא משימה של בוגרי מסלולי ההכשרה לחינוך כללי". יש למסד תהליך מדידה בקרב בוגרי הלימודים האקדמיים להוראה כשנה לאחר השתלבותם בעבודת ההוראה, באמצעות סקר בו יישאלו לדעתם באשר לרמת ההכשרה שקיבלו להתמודדות עם אתגר השילוב בחינוך הכללי. סקר דומה מומלץ לבצע בקרב מנהלי מוסדות חינוך שקלטו את הבוגרים. מן הראוי שממצאי הסקר יפורסמו זמן סביר לאחר ביצועם, כולל הממצאים בחתך המוסד האקדמי ממנו הגיעו הבוגרים. זה יאפשר הבנה איזה מוסד אקדמי מכשיר ברמה טובה יותר והפקת לקחים בהתאם.

במצב הקיים, מסלול גיל הרך לגננות נלמד רק במכללות ואין מסלולי הכשרה לגננות באוניברסיטה. במסגרת "היפוך הפירמידה" לגיל הרך, הרי שגם בשלב הקבלה וההכשרה האקדמית יש לתעדף את מסלול הגיל הרך, כך שהבחירה הראשונה של סטודנטים תהיה למסלול זה.

- **On the Job Training – פיתוח צוותי החינוך בכל שלבי הגיל** – פיתוח צוותי החינוך בכל הקשור לשילוב והכלה חייב להיות תהליך מתמשך המורכב מלימוד התיאוריה ויישום בשטח, כחלק אינטגרלי של תפקיד המנהלים בכל הרמות ובמיוחד של מנהלי מוסדות החינוך. בנוסף, פיתוח הצוות ורמת האפקטיביות של ההדרכות שניתנות בכל הקשור ליכולת השילוב חייבים להימדד בצורה שיטתית – ברמת המשרד וברמת המחוז, כחלק מהיעדים של המשרד.

- **הבינה המלאכותית AI** – הבינה המלאכותית (AI) מציעה פוטנציאל עצום לשיפור המענה החינוכי והתמודדות עם מגוון הלומדים, כולל תלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך הכללי. לראשונה קיימת טכנולוגיה שמסוגלת ללמוד ובכך להעצים את המורה ולאפשר התאמה למגוון הלומדים. ההזדמנויות שמתאפשרות בזכות השימושים בטכנולוגיה רבים, ובהתאם הכריז משרד החינוך על שנת הלימודים תשפ"ה (2025) כשנת הטמעת ה–AI[8] היתרון המרכזי של הטמעת טכנולוגיות בינה מלאכותית בחינוך הוא יכולתן לזהות דפוסים ולמידה מהנתונים בצורה אובייקטיבית. יישום שימושי לדוגמה הוא ניתוח מתמשך של נתוני התלמידים באמצעות AI לצורך זיהוי חוזקות וקשיים – הדבר יאפשר לעובדי הוראה לפתח תוכניות לימוד מותאמות אישית. בינה מלאכותית יכולה לשמש ככלי עזר עבור מורות וגננות בחינוך הכללי, אשר לעיתים קרובות אינן בעלות הכשרה ייעודית בחינוך מיוחד. באמצעות כלים מבוססי בינה מלאכותית ניתן לקבל המלצות מותאמות אישית לגבי דרכי הוראה ואסטרטגיות למידה, ולהציע תוכן לימודי מותאם ליכולת הלמידה של התלמיד, מה שיאפשר לכל תלמיד להתקדם בקצב שלו ובאופן שמתאים לו.

5. **"היפוך הפירמידה" – הגיל הרך בראש הפירמידה** – בגיבוש ההמלצות לגיל הרך נעזרנו רבות במסמך שכתב פרופסור מנואל טרכטנברג עם צוות בראשותו, יחד עם הניסיון שהובא מכל החברים[9]. הבנק העולמי ומחקרים אקדמיים רבים מצהירים כי "השקעה בשנים הראשונות היא אחת ההשקעות החכמות שמדינה יכולה לעשות"[10]. לבן, "היפוך הפירמידה" יהיה מההשקעות הכדאיות ביותר

[8] משרד החינוך. (2025, 7 בינואר). משרד החינוך מכריז על 2025 כשנת הבינה המלאכותית [הודעה לעיתונות].
[9] טרכטנברג, מ., זר-אביב, ה., לייזר, ר. ועוזיאל א' (2019), היפוך הפירמידה: חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל. מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית.
[10] World Bank, Understanding poverty, "Early Childhood Development" 05.04.2024

שהמדינה תוכל לעשות. במסגרת "היפוך פירמידה" יושם דגש על פיתוח והכשרה של צוותי החינוך בגנים לצורך מתן כלים להתמודדות עם כלל הילדים ובפרט עם תלמידים עם צרכים מיוחדים.

- **לידה עד שלוש:** אחת התובנות הברורות הייתה כי ילדים לא נולדים בגיל שלוש, ובהתאם יש צורך בהגעה לכלל הילדים מלידה ועד כניסתם למערכת החינוך הרשמית בגיל שלוש. היות ותחום לידה עד שלוש הוכנס לאחריות משרד החינוך בשנת 2022 רק מיעוט מהדיונים הוקדש לנושא הזה למרות חשיבותו אי לכך ההמלצות לנושא זה הן ראשוניות בלבד .

למרות התועלות הברורות העולות מהמחקר, ההשקעה הממשלתית בגיל לידה עד שלוש בישראל נמוכה ב-54 אחוזים בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD [11]. גם החלק היחסי של תקציב הגיל הרך מכלל תקציב החינוך מעיד על סדר עדיפויות המצריך שינוי יסודי. לאור חשיבות תקופת הגיל הרך להתפתחות מיטבית, בהיעדר השקעה משמעותית בגילים אלו נפערים פערים בעלי משמעויות ארוכות טווח, המשפיעים ישירות על הגידול במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים. ההשקעה צריכה להתבטא לכל הפחות בהתערבות ראשונית ובאיתור ילדים עם צרכים מיוחדים במסגרות המפוקחות, במסגרות שאינן מפוקחות ובחינוך ביתי. איתור מניעתי של קשיים ועיכובים התפתחותיים בשלב הינקות מצמצם התערבויות ארוכות ויקרות בשלבי הגיל המאוחרים.

שיתוף הפעולה בין כלל הגופים המטפלים (משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הרווחה וביטוח לאומי) הכרחי לאורך כל שנות הלימוד, אך ביתר שאת בשלב זה בו הראייה המשלבת בריאות והתפתחות, חינוך וטיפול, רווחה וקהילה היא קריטית להמשך ההתפתחות. מועצת הגיל הרך שהוקמה בשנת 2019, אך טרם החלה לפעול, יכולה לשמש פלטפורמה לתיאום עבודה בין-משרדית משמעותית בגילי לידה עד שלוש. מוצע לחזק את תפקודה של מועצת הגיל הרך, ולהוביל באמצעותה תוכניות איתור, טיפול ומניעה, בשיתוף פעולה של משרדי החינוך, הרווחה והבריאות, והביטוח הלאומי. זאת, לצד הגדרת יעדי ממשלה מדידים לתחום זה. המסגרת התקציבית לפעילות הוגדרה בחוק המועצה לגיל הרך ועומדת על 6 מיליון ₪ בשנה[12].
לצד זאת, מוצעת עבודה על תוכנית אסטרטגית לשיפור יחס התקינה במעונות היום והמשפחתונים וטיוב מערך ההדרכה במעונות היום לצורך שיפור מנגנון האיתור, האבחון והמניעה.

- **גני ילדים (3-6):** פערי ההשקעה אינם מתבטאים רק בגילי לידה עד שלוש. לראיה, סך ההשקעה לתלמיד בגן ילדים לגילי 3-6 נמוכה ב-40 אחוזים מההשקעה לתלמיד ביסודי בישראל. יתרה מכך, מדינת ישראל משקיעה בממוצע כ-42 אחוזים פחות בגיל הרך מממוצע ההשקעה התקציבית בגילי 3-6 במדינות ה-OECD [13]. למעשה, ההשקעה התקציבית הגבוהה של מערכת החינוך במענים לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים בשכבות הגיל מעל שכבת הגיל הרך נובעים, בין היתר, מהצורך לתקן את היעדר ההשקעה בגיל הרך. בהרבה מקרים זה כבר מאוחר מדי. הגדילה לתאר מנהלת מוסד חינוכי לחינוך מיוחד להפרעות התנהגות שאמרה שלדעתה חלק ניכר מתלמידיה לא היו מגיעים למסגרת הנפרדת אם המשאבים הראויים היו מושקעים בהם בשלב הגיל הרך.

---

[11] במונחי כח קניה (PPP), נתוני OECD,2021 , דגן-בוזגלו, נ. (2024) ההשקעה לתלמיד בחינוך בישראל נמוכה מהממוצע במדינות ה-OECD, מרכז אדווה, 25 בספטמבר 2024

[12] וייסבלאי, א. (2020) יישום חוק המועצה לגיל הרך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 בספטמבר 2020

[13] במונחי כח קניה (PPP), נתוני OECD,2021 , דגן-בוזגלו, נ. (2024) ההשקעה לתלמיד בחינוך בישראל נמוכה מהממוצע במדינות ה-OECD, מרכז אדווה, 25 בספטמבר 2024

אין מדובר רק בפערי השקעה תקציבית. אחד האתגרים המהותיים שעלו היא הסביבה החינוכית. מספר הילדים הממוצע בגן ילדים בישראל הוא מהגבוהים ב-OECD, ב-51 אחוזים מהגנים יש למעלה מ-30 ילדים. גם יחס אנשי צוות לילדים הוא מהנמוכים, כלומר מספר אנשי צוות נמוך למול מספר ילדים גבוה. סביבה חינוכית זאת לא משאירה סיכוי רב לתת מענה חינוכי ראוי לכלל הילדים ובמיוחד לילדים עם צרכים מיוחדים. לכל אלה יש השפעה על יכולת השילוב בגיל הרך וביתר שכבות הגיל. בנוסף להשפעה על התלמידים, סביבה כזאת מובילה לתסכול ושחיקה בקרב הגננות ותורמת לשיעור הנטישה שלהן [14].

מומלץ והכרחי להביא לשיפור הסביבה החינוכית על-ידי הקטנת מספר הילדים בביתת גן לממוצע של 19 ילדים ומקסימום 23 ילדים. בנוסף, הוספת דרג ביניים של מנהלת אשכול גנים, שתהווה דמות פדגוגית ומנהלית לליווי ומתן מענים מקצועיים לגננות. מסגרת האשכול תוכל לנצל בצורה ראויה יותר את משאבי המעטפת החינוכית טיפולית – יועצת, פסיכולוגית, גננות שילוב.

מהלך הקטנת הגנים יתבסס בעיקרו על כוח האדם החינוכי הקיים, ויתאפשר באמצעות מעבר לחמישה ימים, תוך מענה מותאם לצרכים בימי שישי ואמצעים נוספים, כגון הקטנת נטישה של גננות.

6. **שיפור המענים בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים בחינוך הכללי** – החינוך היסודי וחטיבת הביניים הם שלבים קריטיים בעיצוב האישיות וההשכלה של התלמידים. בשנים אלו, התלמידים מפתחים את עולמם הרגשי, המודעות העצמית, החשיבה הלוגית ומיומנויות לימודיות. יישום תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד התאפיין באתגרים מרובים, בראש ובראשונה בגלל היעדרן של הכשרה ויצירת תפיסת אחריות של החינוך הכללי על תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים אשר שולבו בכיתות החינוך הכללי.

לצד פערי ההכשרה, קיים מחסור בכוח אדם מיומן, במיוחד בקרב אלה המספקים את הטיפולים הפרא-רפואיים, וכן בתשתיות מותאמות לשילוב מיטבי של תלמידים עם צרכים מיוחדים. פער זה מוביל לפגיעה באמון ההורים ולבחירה במסגרות חינוך מיוחד נפרדות.

- **הקטנת הכיתות בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים**: בד בבד עם טיוב ההון האנושי שהוא הגורם בעל החשיבות הרבה ביותר, חשוב לבצע מהלך מהותי לשיפור הסביבה החינוכית דרך הקטנת הכיתות. מזכ"לית הסתדרות המורים הגברת יפה בן דויד התבטאה פעמים רבות בנוגע לצורך בהקטנת מספר התלמידים בכיתות[15]. "שתי הבעיות המרכזיות המשפיעות על עתיד ישראל והדור הבא הם ממוצע התלמידים בכיתות ומעמד המורה ההולך ומתדרדר". לא רק הסתדרות המורים רואה בצפיפות הכיתות כבעיה מרכזית במערכת החינוך, גם יו"ר ארגון המורים מר רן ארז דיבר על הצורך בהקטנת כיתות בישיבת ועדת החינוך של הכנסת – "לא שמעתי את משרד החינוך מדבר על הקטנת כיתות"[16]. גם ארגוני הורים העלו את הנושא בפורומים רבים. בסעיף 6.9 לתקנון העמותה של הנהגת ההורים הארצית המפרט את מטרות העמותה נכתב כי "תפעל למען העלאת הרמה הלימודית והחינוכית בכיתות ובגנים במטרה ליצור סביבה איכותית ונוחה ללימוד, בין היתר

[14] ישנם מינוחים רבים לתפקיד הגננת – מורת הגיל הרך, מנהלת גן, בדוח זה נעשה שימוש במונח "גננת" מטעמי נוחות בלבד.

[15] בן דויד, י. (2020, 9 בדצמבר). במקום סיסמאות, מגיעה לנו מערכת חינוך טובה יותר. YNET.

[16] ארז, ר. דיון הוועדה יחד עם שר החינוך ויו"ר ארגון המורים לא הביא להסכמות במשבר החינוך העל-יסודי, חדשות הכנסת, 26 ביוני 2024

על ידי צמצום מספרי התלמידים בביתות למספר האידיאלי שיאפשר לימוד יעיל..."[17]. יו"ר הנהגת הורים ארצית מירום שיף אמר בהתייחס להסכם שנחתם בין משרד האוצר להסתדרות המורים כי "ההסכם מתחילתו לא נגע בבעיות היסוד של מערכת החינוך כמו צפיפות בביתות, פדגוגיה, שיטת הלמידה וההתייחסות לפן הרגשי-חברתי"[18].

בהשוואה בינלאומית ממוצע תלמידים בביתת יסודי בישראל גבוה ועומד על כ-27 תלמידים. יתרה מזאת, ב-30 אחוזים מהביתות יש למעלה מ-30 תלמידים. בחטיבת ביניים הממוצע עומד על 28 תלמידים בביתה וב-38 אחוזים מהביתות יש למעלה מ-30 תלמידים.
כדי לתת מענה לאתגר זה ולשפר שיפור מהותי את הסביבה החינוכית, מומלץ על הקטנה ניכרת של מספר התלמידים בביתות לכדי ממוצע של 19 תלמידים בביתה ותקן מקסימום של 23 תלמידים. פעולות נוספות לטיוב המענה ולשיפור הסביבה החינוכית, כמו גם האמצעים ליישם אותם, מפורטים בהמשך. המהלך ניתן ליישום במסגרת כוח האדם הקיים באמצעות הקטנה מסוימת של מספר שעות ההוראה השבועיות ושעות עבודה נוספות של מורים המוקצות לביתה, מעבר לחמישה ימים, שמירה על תנאי העבודה של המורים ומתן פתרון מתאים לימי שישי לחלק משכבות הגיל.

חשוב לציין שכמות השעות לכיתה בישראל היא בין הגבוהות ב-OECD, ובהתייחס לדירוג במבחנים עולמיים כדוגמת PISA, עולה ספק באשר לאפקטיביות של חלק מהשעות. המציאות במערכת החינוך כיום היא **הרבה שעות שנועדו לפצות על הרבה תלמידים בכל כיתה.** זה לא עובד. לא לצורך הכלה ולא כסביבה חינוכית מיטבית לכלל התלמידים. יש להפוך את הגישה – **<u>פחות שעות בכיתות הרבה יותר קטנות.</u>**

- **המלצה לשיעור השילוב**: שיעור השילוב בעת כתיבת דוח זה (שנת הלימודים תשפ"ה, 2025) עומד על כ-60 אחוזים מכלל התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים. בהחלט יש מקום להאמין כי לאחר יישום והטמעת ההמלצות ניתן יהיה להגיע לשיעור שילוב של 80 אחוזים לפחות. זה עדיין לא יעמיד את ישראל בראש המדינות עם שיעור שילוב גבוה. כמו כן, יש לקבוע מדדים ויעדים גם לפעולות הביניים שננקטות כדי לשפר את השילוב, כמו מדידת אפקטיביות הדרכת המורות והגננות.

- **חיזוק המעטפת**: מלבד הקטנת ביתות, המענה המוצע לכל שכבות הגיל הוא יצירת מנגנון מעטפת שיסייע לחינוך הכללי לתת מענה לתלמידים מתקשים ולתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, כולל מערך ליווי והדרכה שוטפת למוסדות החינוך. זאת, בין היתר באמצעות "מומחה מלווה" שיהווה גורם מתכלל למערך המלווה וירכז צוות מומחים בית-ספרי שיספק ליווי והדרכה שוטפת לצוותים החינוכיים.

- **הרחבה משמעותית של הסל המוסדי**: כדי לאפשר מתן מענים שלא באמצעות זכאות לשירותי חינוך מיוחדים, הסל הסטטיסטי יורחב משמעותית ל-15 אחוזים לכל הפחות בכל שלבי הגיל.

[17] הנהגת ההורים הארצית ע"ר (2024, 4 בינואר) תקנון, סעיף 6.9.
[18] שיף, מ. (2022, 1 בספטמבר). יו"ר הנהגת ההורים הארצית מירום שיף על ההסכם בין משרד האוצר להסתדרות המורים: "אני חושב שאפשר היה להשיג הרבה יותר", FM 103

בנוסף, יינתן חיזוק המעטפת החינוכית טיפולית באמצעות תיקנון משרת ייעוץ חינוכי והגדרת תקן מפתח למשרת תומכת חינוכית משלבת (סייעת) לכל 4 כיתות, תוך הבטחת הכשרה ייעודית לתומכות החינוכיות המשלבות.

- **מועדוניות תומכות שילוב**: כדי לסייע לתלמידים המשולבים במענה משלים לצורכיהם, לצד שימור היתרונות בקבוצת התייחסות[19], מומלץ כי משרד החינוך יעודד הקמת מועדוניות תומכות שילוב, כולל הסעה שנייה גמישה למועדוניות. המועדוניות נתמכות על ידי משרד הרווחה על פי סוגי מוגבלויות המוכרות ברווחה ומיועדות לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים המשולבים בכיתות חינוך כללי ביסודי. תמיכה ביוזמה תסייע להקטנת הפער מול החינוך המיוחד הנפרד ותעודד הורים לבחור לשבץ את ילדם בחינוך כללי.

5. **חטיבה עליונה** – בניגוד למצופה, במעבר מחטיבת הביניים לחטיבה העליונה יש עלייה בשיעור התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים. גורמים רבים סבורים שהסיבה הראשונה לכך היא קשר בין זכאות לשירותי חינוך מיוחדים והתאמות בהיבחנות. מומלץ לנתק את הקשר הזה ולתת התאמות היבחנות לתלמידים על פי צורך. סיבות נוספות לגידול הן, בין היתר, היעדר מענה מהמת"יא ומנגנון ייעודי למתן מענים לתלמידים מתקשים. מומלץ על הגדרה מחודשת לתפקיד מתכלל מקרב הצוות הקיים, שישמש כרכז לשירותי חינוך מיוחדים ובנוסף צביעת תקציב ייעודי שיאפשר מתן מענים לתלמידים מתקשים מבלי להפנות אותם לוועדות זכאות.

6. **טיוב מנגנון זכאות ואפיון** – הגורם העיקרי שהכתיב את מבנה וקצב יישום ההמלצות לפרק זה הוא הצורך לבנות בהדרגה אמון בכוונות וביכולות של המערכת, ולהפיג את החששות המובנים של ההורים משינויים. הנחת היסוד היא שאם המענים בחינוך הכללי יהיו טובים ומותאמים לתלמידים עם צרכים מיוחדים, פחות תלמידים יפנו לוועדות כדי לקבל זכאות לתמיכה. כתוצאה מכך, עבודת הוועדות תפחת והן יעסקו רק באותם תלמידים שנדרשת עבורם רמת תמיכה גבוהה והוריהם בחרו עבורם מסגרות חינוך מיוחד נפרדות. חשוב להדגיש בהקשר זה כי המנגנון הקיים של ועדות זכאות ואפיון גוזל משאבים ניכרים של כוח אדם מכל הגורמים המעורבים ומונע מענה חינוכי ראוי. לצורך הדוגמה, ההערכה היא שלמעלה מרבע מזמן הפסיכולוגים מושקע בוועדות במקום במתן מענים.

במצב הקיים, הזכאות נקבעת לרוב לפי מוגבלות מאובחנת ולא על בסיס צורך בתמיכה חינוכית, ואין בהכרח התאמה ביניהן. הקצאה באופן זה מובילה לשימוש לא מוצדק ולא יעיל במשאבים שבמחסור, ולכך <u>שחלק ניכר מהתלמידים הזכאים לא מקבל את השירות שנדרש להם</u> – הדברים אמורים בעיקר לגבי תלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה שמקבלים סל אישי[20]. לשם הבהרה, לעיתים קורה שתלמיד ברמת תפקוד חינוכי גבוהה מקבל את אותה רמת תמיכה כמו תלמיד ברמת תפקוד חינוכי נמוכה, רק כי הם תחת אותה מוגבלות מאובחנת.

התפיסה המנחה היא שכל תלמיד זכאי ללמוד, ככל התלמידים, בגן ובבית-ספר באזור מגוריו, ועל המערכת מוטלת החובה לאפשר לו לממש זכות זו. עם זאת, הפערים במענה בין החינוך הכללי לבין החינוך המיוחד יצרו העדפה של הורים לבחירה במסגרות חינוך מיוחד, ולכן עיקר הפתרון חייב להיות

[19] קבוצת התייחסות היא המונח המקובל ל"קבוצת השווים"

[20] פירוט המוגבלויות המוכרות וחלוקתן לשכיחות מפורט בנספח ב' **אפיוני מוגבלות** שבפרק הנספחים לדוח זה.

העלאת רמת המענים בחינוך הכללי ושיפור יכולת ההכללה. שום מנגנון בירוקרטי להקצאת זכאות לא יכול לגבור על מענה ראוי בחינוך הכללי.

כאמור לעיל, אי היעילות בהקצאת המשאבים לטובת השילוב גורמת לכך שחלק מהתלמידים הזכאים, שזקוקים למענים, לא מקבלים אותם בפועל. מצב זה מייצר צורך לעשות שינוי באופן הקצאת המשאבים האלה. השינוי המתבקש הוא ממצב בו לכל תלמיד צמודים המשאבים שהוקצו לו על-ידי הוועדה, למצב שבו המשאבים עוברים למוסד החינוכי, שמכיר את צורכי התלמידים בצורה הטובה ביותר, ויוכל להקצות אותם בצורה מותאמת יותר. בתוך כך, יופעלו מנגנוני בקרה שימנעו הדרה של תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים למסגרות חינוך מיוחד נפרדות ויבטיחו כי המשאבים המוקצים לתלמידים עם צרכים מיוחדים משמשים לקידום השילוב ולא לשום מטרה אחרת של המוסד החינוכי.

השינויים האלה, הגם שהם ראויים, מחייבים מהלך מקדים של שיפור המענים ובניית אמון עם ההורים. לשם כך יישום המהלך כולו יהיה הדרגתי, בד בבד עם יישום ההמלצות שנועדו לשיפור המענה של החינוך הכללי. בכל מקרה, <u>לא יועבר תלמיד ממסגרת חינוך מיוחד בניגוד לבחירת הוריו ולפני יישום ההמלצות המתחייבות לצורך שיפור יכולת המענה של החינוך הכללי.</u>

לבסוף, כדי לבסס את אחריות החינוך הכללי על כלל התלמידים, כולל תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים, יש לבנות מדדים ויעדים מחייבים להכלה והשתלבות, לכל הדרגים במערכת החינוך הכללית ועד לרמת המוסד החינוכי.

אחד האמצעים המרכזיים הנדרשים להמשך תהליך העמקת השילוב בעתיד הוא פיתוח כלי לקביעת הרמה וסוג התמיכות לתלמיד, שידריך ויכווין את המוסד החינוכי בשימוש במשאבים שיעמדו לרשותו. הטמעת הכלי תיעשה רק עם יישום ההמלצות ושיפור טיב השירות בחינוך הכללי, כדי לאפשר מתן תמיכות על בסיס צורך ולא על סמך מוגבלות.

לסיכום, בשלב הראשון יתבצע שיפור וטיוב החינוך הכללי, הכולל פיתוח מקצועי של הצוותים, הקטנת מספר תלמידים בגנים ובביתות, הרחבת המעטפת החינוכית-טיפולית וסל מוסדי מוגדל, לצד הטמעת מנגנוני מדידה, בקרה ויעדים לנושא ההכלה וההשתלבות. בהתאם לרמת האמון עם ההורים שתיבנה בשלב הראשון ולשיפור ברמת המענה של החינוך הכללי מומלץ לבחון הפחתה של פתיחת ביתות חינוך מיוחד בשכיחות גבוהה בחינוך כללי, תוך שתישמר הזכות לפנות לוועדה לטובת דיון בבקשה לשיבוץ במסגרת חינוך מיוחד נפרד. תהליך הקצאת הזכאות במסגרת השילוב יהיה פשוט יותר, בעקבות מעבר למתן זכאות לתמיכה משירותי החינוך המיוחדים על ידי צוות המוסד החינוכי, המכיר את התלמיד ואת צרכיו, בשיתוף גורמי מקצוע והורי התלמיד. הזכאות תינתן על פי אמות מידה וצרכים חינוכיים, ללא תלות באבחון או הכרה במוגבלות. מוסד חינוכי יוכל ליצור גם קבוצות למידה או ביתות לפי צורך חינוכי במסגרות חינוך כללי, ללא תלות בתקן ביתה.

בשלב הזה, ההכרה במוגבלות וזכאות לשירותי חינוך מיוחדים עבור תלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה שלומדים בשילוב תיעשה עם הצגת מסמך קביל במסגרת דיון ועדה בגן או בבית הספר. עם קבלת הזכאות יועבר תקציב תוספתי למסגרת החינוכית בגין התלמיד או שהורי התלמיד יבחרו לפנות לוועדה לצורך שיבוץ בביתת חינוך מיוחד בחינוך הכללי או במסגרת חינוך מיוחד נפרדת.

לאחר תקופת ביניים של הטמעת השינויים, כגון הכנת המערכת, הגברת האמון ופיתוח הכלים הנדרשים, מוצע כי בהתאם למציאות שתיווצר בשטח, תיבחן האפשרות להטמעת כלל ביתות החינוך המיוחד במסגרת החינוך הכללי. כלל התלמידים יקבלו מעני חינוך מיוחדים על בסיס צורך חינוכי, בהתאם לקביעת כלי מקצועי לבחינת רמת תמיכה נדרשת שיפותח בשלב המוקדם. ניתן יהיה ליצור קבוצות למידה או ביתות לפי צורך חינוכי במסגרות חינוך כללי, ללא תקן ביתה. בנוסף לחינוך הכללי, יתקיימו מסגרות חינוך מיוחד נפרדות למיעוט תלמידים שהצורך החינוכי שלהם דורש תמיכה אינטנסיבית במסגרת מומחיות ייחודית.

מודל זה יאפשר לרוב המוחלט של התלמידים לממש את זכותם הטבעית ללמוד בקהילה, תוך קבלת המענים החינוכיים הנדרשים להם.

7. **תשתיות** – מהלך הקטנת הגנים והביתות יצריך בינוי של כ-8,000 גנים ו-19,000 ביתות. העלויות שידרשו לצורך הקטנת הביתות, צפויות להיות נמוכות מאלה הנדרשות לצורך בניית ביתות חדשות עבור תלמידים שנוספים למערכת, היות והקטנת הביתות איננה משנה את כמות התלמידים במוסד החינוכי. ההשקעה שתידרש מוערכת בסדר גודל של כ-14 מיליארד ₪ על פני כ-4-6 שנים. אל מול השקעה זו, שתועלתה תהיה לשנים רבות לכלל תלמידי ישראל ולא רק לתלמידים עם צרכים מיוחדים, המערכת תחסוך עלויות משמעותיות בגין המהלך כפי שיפורט בהמשך המסמך.

8. **חסכונות מול תועלות** – הסיבה העיקרית לכדאיות המהלך היא שינוי יכולת המערכת לתת מענה חינוכי ראוי במסגרת הגנים ובתי הספר בחינוך הכללי לכלל התלמידים ובמיוחד לאלה עם צרכים מיוחדים. לא פחות חשוב, המהלך ייתן גם לגננות, למורים ולכלל צוותי החינוך סביבת עבודה חינוכית ראויה וטובה יותר. המהלך צפוי להגדיל את בחירת ההורים לשלוח את ילדם לחינוך הכללי ובכך גם תהיה כדאיות כלכלית בדמות חסכונות ניכרים.

לעומת זאת, אם לא יתבצעו השינויים, תחזיות משרד החינוך מצביעות על כך שהמערכת תיאלץ להשקיע כ-2.5 מיליארד ₪ בממוצע בכל שנה במהלך חמש השנים הקרובות, כדי לספק את המענים הנדרשים לנוכח הגידול במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים. בלית ברירה, השקעה זו תתבצע עבור הגידול ולא לטובת קידום מערכת החינוך.

המהלכים המוצעים אפשריים במגבלות כוח האדם הקיימות במערכת החינוך, תוך הידברות עם כלל השותפים לעשייה החינוכית, כולל ארגוני העובדים. חלק הארי של תוספת העלויות השוטפות נדרש עבור מהלך "היפוך הפירמידה" וטיוב המענה בגני הילדים, לצד עלות הפעלת "שישונים" בחינוך היסודי. לכך תידרש תוספת תקציב שוטף המוערכת בסך 1.4 מיליארד ₪ לשנה. השקעות אלה יניבו פירות וחסכונות ניכרים בכל שלבי הגיל מעל הגיל הרך, באמצעות מניעה של התפתחות קשיים בקרב תלמידים, ולכל תלמידי המערכת ולא רק לתלמידים עם צרכים מיוחדים.

החסכונות הצפויים למערכת כל שנה עם סיום המהלך מוערכות בסדר גודל של כ-3.15 מיליארד ₪, כפי שמפורט בפרק תועלות מול עלויות. מעבר לחסכונות האלה יש חסכונות משמעותיים נוספים, מעבר למערכת החינוך, לבוגרי המערכת, למשק ולחברה כולה. כימות החסכונות האלה שהופכים את ההשקעות לכדאיות עוד יותר, לא נבחן לעומק.

9. **אתגר היישום** – יישום ההמלצות מחייב שינוי מערכתי כולל ומהווה אתגר גדול לכל מערכת, בוודאי למערכת גדולה ומסועפת כמו מערכת החינוך בישראל. הוא יחייב הידברות ושיתוף פעולה עם כל הגורמים השותפים לעשייה החינוכית. חלק ניכר מההמלצות יצריכו גם שינויי חקיקה.

בעבודת הוועדה היו מעורבים שותפים רבים לעשייה החינוכית. הדבר נעשה כדי להגדיל את הסיכוי שהמלצות שיגובשו ישיגו את המטרה לשמה הוקמה הוועדה ויהיו ברות יישום. למרות זאת, יש לקחת בחשבון שתנאים משתנים לאורך זמן ועלולים לעלות גורמים שלא נצפו. זאת הסיבה מדוע חיזוק יכולת ההאזנה היא כה חשובה עם סיום עבודת הוועדה.

מחקרים בתחום הניהול והמנהיגות, כגון מחקרה של פרופסור אדמונדסן מאוניברסיטת הרווארד[21] ופרויקט אריסטו של חברת "גוגל"[22], מצביעים כי יכולת של ארגון ומנהלים בכל רמה להאזין, ללא קשר לדרגתם ודעתם (מונח שבמחקר נקרא "Psychological Safety") היא הגורם החשוב ביותר להצלחה ולמניעת כישלונות של מהלכים מורכבים ומשמעותיים. בין יתר האמצעים לוודא שהיכולת להביע דעה עצמאית מתקיימת, **ולא רק ברמת הצהרה**, הכרחי שהיא תימדד בעזרת סקר ארגוני, אנונימי, שנתי, בקרב צוותי חינוך ומנהלים במערכת החינוך בשטח ובמטה, ובקרב יתר המעורבים לעשייה החינוכית מחוץ למשרד החינוך כמו שלטון מקומי, הורים, עמותות ועוד. הכרחי גם שממצאי הסקר ואופן הטיפול בממצאים יפורסמו.

על אף איכותם של מרבית צוותי החינוך והמנהלים ברמת הפרט, מצב מערכת החינוך כארגון מורכב, בין היתר כתוצאה מחילופים תכופים של שרים ומנכ"לים, וכתוצאה מכך נפגעת רמת האמון במערכת החינוך. אמון הוא תנאי הכרחי להובלת שינוי. היעדר האמון והספקנות כלפי הנכונות לשינוי מערכתי משמעותי בהובלת משרד החינוך היוו אתגר גדול בעבודה ויהוו אתגר גדול עוד יותר בשלב יישום ההמלצות. עם זאת, ללא שינויים יסודיים ומערכתיים לא יהיה שיפור. פלסטרים וחצאי מהלכים נכשלו בעבר וייכשלו גם בעתיד. התועלות מהשינויים המוצעים מותנות ביישום כל ההמלצות התלויות אלו באלו.

תנאי הכרחי הוא מסר נחוש והחלטי מצד השר והנהלת המשרד באשר לכוונה ליישם את כל ההמלצות וראיית המהלך ואופן יישומו כפרויקט לאומי. הדבר מחייב הקמת מנהלת ביצוע בראשות מנכ"ל משרד החינוך (ולא מישהו בדרג נמוך יותר), במעורבות גדולה של השלטון המקומי ושותפים נוספים, ומתן סמכויות, אמצעים וקביעת מדדי ביצוע ומעקב לטווח של כשש שנים, שלא יהיו תלויים בשר או מנכ"ל כזה או אחר. אתגר היישום ומצב האמון במערכת מחזקים עוד יותר את חשיבות ההמלצה בדבר חיזוק התרבות של יכולת הבעת דעה מנוגדת ומדידת היכולת הזו.

למהלך שינוי דרוש חזון מלהיב עם נשמה, אמון ונחישות של קברניטי המערכת יחד עם יכולת ביצוע.

[21] Edmondson, Amy C. (2018) **The Fearless Organization: Creating Psychological Safety in the Workplace for Learning, Innovation, and Growth**. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
[22] Google (2014) re:Work – Understand team effectivness

סקירת ההתפתחויות המשפטיות והוועדות בנושא החינוך המיוחד עד היום, וההשלכות על המצב היום בישראל ובעולם

התפתחויות משפטיות ופעילות ועדות עבר בנושא החינוך המיוחד

הזכות לחינוך, ובכלל זה קבלת שירותי חינוך מיוחדים בסביבה שתכין את התלמיד לחייו הבוגרים, נמנית באחת מזכויות האדם בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם של ארגון האומות המאוחדות משנת 1948[23]. לאורך השנים גברה ההבנה לגבי החשיבות של שוויון הזדמנויות המתבססת על תפיסת ההכלה[24], לפיה תלמידים עם מוגבלויות זכאים ללמוד בסביבתם הטבעית כבל חבריהם, ועל המערכת מוטלת החובה לאפשר להם לממש את זכותם ולא להדירם למסגרות חינוך נפרדות כבל הניתן.

הצהרת סלמנקה משנת 1994[25] ביטאה את מחויבותן של 92 מדינות לאימוץ עיקרון ההכלה בחינוך. בהמשך להצהרה, נכתבו ונחתמו הסכמים ומסמכים בינלאומיים המושתתים על עיקרון ההכלה שתכליתם להוביל לכינונן של מערכות חינוך המבוססות על ערכי השוויון וההוגנות, המעניקות חינוך איכותי לכלל התלמידים והחותרות בהתמדה לביטול ההדרה והתיוג של תלמידים על בסיס מוגבלותם, ולראיית ההכללה שלהם במסגרות החינוך הכללי כיתרון.

"מדינות שהן צדדים לאמנה מכירות בזכותם של אנשים עם מוגבלויות לחינוך. במטרה לממש זכות זו ללא אפליה ועל בסיס שוויון הזדמנויות תבטחנה מדינות שהן צדדים לאמנה מערכת חינוך מכילה בכל הרמות ובלמידה לאורך החיים". (מתוך האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, העצרת הכללית של האומות המאוחדות, 13 בדצמבר 2006[26]).

הדרה של תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים למסגרות חינוך מיוחד נפרדות פוגעת בזכותם להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה, ולקבלת הזדמנות שווה ואמיתית לרכישת ידע ולקידום פדגוגי, רגשי וחברתי, תוך מתן מענה לצורכיהם הייחודיים במערכת החינוך הכללי ובקרבת מגוריהם בכל הניתן. זכות המעוגנת באמנות בינלאומיות.

תפיסת ההכלה רואה בכל פרט חלק מהקהילה, אדם שווה ערך וזכויות, וחותרת לחיזוק ערכים של זכויות אדם וסובלנות למגוון האנושי. תפיסת ההכלה במערכת החינוך היא שלכלל התלמידים, על מגוון צורכיהם וחוזקותיהם, יש זכות להיות חלק ממערכת החינוך הכללית ושעל מערכת החינוך להתאים את עצמה לצרכים ולחוזקות המגוונים של כלל התלמידים. תפקידה של מערכת החינוך הוא אפוא לאפשר את מימוש זכויותיהם של כלל התלמידים להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה, ולתת הזדמנות שווה ואמיתית לכולם לרכוש ידע,

---

[23] UN General Assembly, Resolution 217A (III), Universal Declaration of Human Rights, A/RES/217(III) (December 10, 1948)

[24] המונח inclusion זכה לפרשנויות ושמות רבים בעברית. דוח זה עושה שימוש במונח "הכלה והשתלבות", אך הכוונה גם להכללה, הכלה, שילוב וביטויים שגורים נוספים.

[25] UNESCO (1994). The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education. Adopted by the World Conference on Special Needs Education: Access and Quality. Salamanca, Spain: UNESCO.

[26] United Nations. (2006). Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Treaty Series, 2515, 3.

להתקדם ולהתפתח מבחינה לימודית, רגשית וחברתית תוך מתן מענה לצורכיהם, לנטיותיהם ולתחומי העניין שלהם. שיח מכיל מכוון להכללת כלל התלמידים על כל מגוון השונויות.[27]

כחלק מהחובה של מדינת ישראל ומשרד החינוך בפרט להעניק חינוך מיטבי, מאפשר ומותאם לכלל תלמידי ישראל, נושא החינוך המיוחד נמצא על סדר היום של ממשלות ישראל עוד מימי קום המדינה. כדי להסדיר את מתן השירותים נחקק בשנת 1988 חוק חינוך מיוחד.

החוק מגדיר מהם שירותי החינוך המיוחדים: "הוראה, לימוד וטיפול שיטתיים הניתנים לפי חוק זה לתלמיד עם צרכים מיוחדים, לרבות טיפולי פיזיותרפיה, ריפוי בדיבור, ריפוי בעיסוק וטיפולים בתחומי מקצועות נוספים שייקבעו". שירותי החינוך המיוחדים ניתנים באופנים שונים: תמיכה בתלמיד הלומד בחינוך כללי (שילוב), תמיכה בתלמידים הלומדים בכיתות חינוך מיוחד בחינוך הכללי ותמיכה בתלמידים הלומדים במסגרות חינוך מיוחד נפרדות.

לצד הגדרת השירות, החוק מגדיר מיהו תלמיד הזכאי לשירותי חינוך מיוחדים. לפי תיקון 11 לחוק, תלמיד חינוך מיוחד הוא: "אדם בגיל 3 עד 21, שיש לו אחת או יותר מהמוגבלויות המפורטות בתוספת הראשונה, המגבילה את תפקודו באחת מרמות התפקוד המפורטות בתוספת השנייה". להבהרת הציטוט נסביר כי התוספת הראשונה לחוק מגדירה את סוגי המוגבלויות המוכרות ואת הגורם המוסמך והמסמך הקביל לשם קביעתן, והתוספת השנייה לחוק מגדירה משאבים לתלמיד בהתאם לרמת התפקוד שנקבעה בוועדת זכאות ואפיון.

לאחר ביסוס מהות השירות והגדרת מקבל השירות, החוק מגדיר שלוש מטרות לחינוך המיוחד, כפי שמופיעות בתיקון 11 לחוק:

- "לקדם ולפתח את הלמידה, הכישורים והיכולות של התלמיד עם הצרכים המיוחדים 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 מירבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי יכולותיו".

- "לקדם את שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים"[28].

למרות ההגדרות הברורות לשירות, לזכאים ולמטרות, החינוך המיוחד מצוי במשבר חריף המקשה על מערכת החינוך למלא את ייעודה. הסביבה החינוכית יוצרת קושי לקבל מענים וכתוצאה מכך חל גידול במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים. הפערים במענים בין מערכת החינוך הכללי לבין מערכת החינוך הנפרדת מובילים יותר הורים לבחור במסגרות החינוך המיוחד הנפרדות וכך נפגע שיעור השילוב.

[27] משרד החינוך (2021) חוזר מנכ"ל לקידום ההכלה במערכת החינוך, 25 באפריל 2021
[28] המונח "מוסדות חינוך רגילים" מופיע כך בלשון החוק, הכוונה בהתאם ללשון הדוח "מוסדות חינוך כללי".

במרוצת השנים אתגרי החינוך המיוחד הובילו לכינוס חמש ועדות שדנו בנושא החינוך המיוחד בישראל:

- **ועדת כהן-רז (1976)**: הוקמה טרם חקיקת חוק חינוך מיוחד. עד אז כל תלמיד עם מוגבלות שובץ במסגרת חינוך מיוחד לפי מוגבלות. מטרת הוועדה הייתה להגדיר מחדש מיהו תלמיד עם מוגבלות ומהי מטרת החינוך המיוחד. בעקבות ועדה זו נקבע כי הגדרת תלמיד עם מוגבלות צריכה להתבסס על ניתוח מפורט של התפקודים הפגומים והתקינים בתחומים קוגניטיביים, פיזיים ורגשיים. התלמיד יוגדר כזקוק לחינוך מיוחד לא לפי סוג המוגבלות, אלא לפי הצרכים המיוחדים שלו. בדוח המליצה הוועדה שמומחה יקבע את המסגרת המתאימה לכל תלמיד עם צרכים מיוחדים, במקום שיבוץ אוטומטי בכיתה לפי מוגבלות[29].

- **ועדת מרגלית (2000)**: הוועדה פעלה כצוות עבודה (task force) לבחינת השינויים במערכת החינוך בעקבות יישום חוק החינוך המיוחד, תוך מתן דגש על יישום אמנות בינלאומיות. דוח הוועדה המליץ על שינוי בהגדרות וביטויים על בסיס עקרונות חוק כבוד האדם וחירותו, הומלצה העדפה מתקנת למגזרים מוחלשים, הומלץ שינוי מ-"ועדות השמה" ל-"ועדות זכאות", כמו גם שינוי בהרכב הוועדות והכללת הורים בהן, לצד מתן דגש על שיתוף הורי התלמיד בתהליכי הזיהוי והטיפול. כמו כן, ניתנה המלצה להרחבת השילוב באמצעות הקצאת משאבי חינוך מיוחד גם בחינוך כללי, וכן להכשרת עובדי חינוך בנושא החינוך המיוחד והקמת מרכזי פיתוח, מחקר וידע. תגובת משרד החינוך לדוח הייתה שהיעדר משאבים אינו מאפשר את מימוש כלל ההמלצות ולכן בוצע מיקוד בשלושה נושאים ליישום: שינויים בוועדות, קידום השילוב והקמת מרכזים מדעיים, ובעקבות כך הוקמה ראמ"ה[30].

- **ועדת דוברת (2003)**: הוועדה דנה במערכת החינוך בכללותה והקדישה מקום נפרד לנושא החינוך המיוחד. בין היתר, דנה הוועדה בסוגיות השילוב ודרך התקצוב של תלמידי החינוך המיוחד. המלצותיה כללו הרחבת ההגדרה של תלמיד עם צרכים מיוחדים, המלצה לפיתוח כלי להערכת תפקוד ויצירת תפקיד של מורה-משלב שתפקידו להנחות את התלמיד והוריו בתהליך בחירת מסגרת חינוכית. אף שהממשלה אימצה את המלצות ועדת דוברת, רבות מהן לא יושמו, בין היתר בעקבות התנגדויות שהועלו מצד ארגוני מורים והיעדר תקציבים[31].

- **ועדת דורנר (2007)**: הוועדה הוקמה בעקבות מספר עתירות לבג"ץ שעניינן היה פערי התקצוב בין תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים הלומדים במסגרות חינוך מיוחד נפרדות לבין תלמידים עם אותה מוגבלות המשולבים במסגרות חינוך כללי. מטרות הוועדה היו לבחון את מדיניות משרד החינוך במתן מענים לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים ואת הקצאת התקציב של משרד החינוך בהקשר לאוכלוסייה זו, ולגבש תוכנית פעולה לקביעת סדרי עדיפויות. זאת, תחת המגבלה כי ההמלצות צריכות לעמוד במסגרת התקציב הקיים של משרד החינוך. שלוש ההמלצות המרכזיות של הוועדה היו: תקצוב תלמידים בהתאם לרמת התפקוד החינוכי, העברת הקצאה תקציבית עבור כל ילד למסגרת החינוכית שבה יבחר ללמוד, לפי עיקרון "התקציב הולך אחר הילד" ומתן זכות להורים לבחור

[29] מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל (2006), שילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך הרגילה - סקירת ספרות, אתר מט"ח

[30] שפיגל, א. (2000), דו"ח מרגלית – נייר רקע לדיון וועדת החינוך והתרבות, אתר הכנסת

[31] וייסבלאי, א., ויניגר, א. (2015), מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, אתר הכנסת

את המסגרת בה לומד ילדם. היות וההמלצות כללו שינויים מרחיקי לכת, הציעה הוועדה לבצע ניסוי מוקדם (פיילוט). בהתאם לזאת הוקמה ועדת עמיחי[32].

- **ועדת עמיחי (2009)**: ועדה פנים-משרדית שמונתה לבחינת יישום המלצות ועדת דורנר. הוועדה פעלה באמצעות ארבעה צוותי עבודה. המלצות הוועדה כללו יישום המלצות ועדת דורנר בארבעה שלבים ויצירת מבנה של פיילוט. ראשית ברשות מקומית, לאחר מכן במחוז ולבסוף כלל ארצי. כמו כן, הומלץ על שינוי שיטת התקצוב לשיטת "התקציב הולך אחר הילד", לאחד את ועדות ההשמה עם ועדת השילוב ולהכשיר עובדי הוראה לעבודה עם תלמידים עם צרכים מיוחדים, ובכלל זה תומכות חינוך משלבות (סייעות). לצד זאת, הוטל על ראמ"ה לפתח כלי לאפיון תפקוד. בינואר 2010 אימץ שר החינוך, מר גדעון סער, את המלצות הוועדה ובמרץ אותה שנה הוכרז על תחילת הפיילוט[33].

בעקבות עבודת הוועדות השונות בוצעו תיקוני חקיקה. תיקוני חוק 1-6, אשר התווספו ממועד החוק המקורי ועד לשנת 2002, היו קטנים בהיקפם, ועיקר מהותם היה שינויים סמנטיים (הגדרות), הרחבת סמכויות שר החינוך בנוגע לתקציבים והשמת תלמידים במסגרות חינוכיות, ומתן סמכויות לשר האוצר בנוגע לתחום החינוך המיוחד.

תיקון מספר 7 לחוק החינוך המיוחד היה משמעותי יותר בהיקפו. התיקון הוסיף לחוק חינוך מיוחד את פרק ד'1: "שילוב ילד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל", ובהתאם הוא מכונה פרק השילוב. עיקרי התיקון הם: הסמכת שר החינוך לקבוע תוכנית לשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך כללי, שתפרט גם את אופן הקצאת המשאבים למוסדות החינוך הכללי. בנוסף, נקבע כי במוסד חינוך כללי תפעל ועדת שילוב, שתפקידה לקבוע את הזכאות לשילוב של תלמיד עם צרכים מיוחדים, בהתאם לתוכנית השילוב. כמו כן, ילד עם צרכים מיוחדים שיימצא זכאי בוועדת שילוב, יקבל תוספת של הוראה ולימוד וכן שירותי חינוך מיוחדים שבנוסח החוק הם: עזרים מסייעים, שירותי סיוע, שירותים פסיכולוגיים, שירותים פרא-רפואיים ושירות אחר ששר החינוך קבע בצו, בהתייעצות עם שר הבריאות או עם שר הרווחה. כן נקבע כי בכל מוסד חינוך כללי תיקבע תוכנית חינוכית יחידנית לכל תלמיד שחוק השילוב חל עליו. סעיף 7ה' לחוק חינוך מיוחד הוסיף כי שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, יקבע לכל שנת לימודים את מספר הזכאים לשילוב, דהיינו מספר הזכאים לתוספת הוראה ולימוד ולשירותים מיוחדים לפי פרק השילוב. למרות הצעד המשמעותי בהכנסת פרק השילוב לחוק חינוך מיוחד, המדינה לא הצליחה להעביר את התקציבים הנדרשים על מנת ליישם את ההחלטות, והוגשו מספר עתירות בנושא.

תיקוני חוק חינוך מיוחד מספר 8-10 עיגנו, בין השאר, את זכות ההורים להביע עמדה בנוגע למוסד החינוך של ילדם ואת שירותי הבריאות הנוספים אליהם זכאים הילדים.

תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד כלל עדכון הגדרות ומונחים וחידוד מטרת החינוך המיוחד – חלק כשינוי למהות החוק כמו החלפת "ועדת השמה" ל-"ועדת זכאות ואפיון" וחלק כחלופה לביטויים לא מקובלים כגון החלפת המונח "לקות" ל-"מוגבלות". כמו כן, הוגדר מבנה ועדות זכאות ואפיון, והוחלט שבראשן יעמוד עובד משרד החינוך שהוא בעל מומחיות בחינוך מיוחד. בנוסף, ועדות השילוב במוסדות החינוך הכללי הוחלפו בצוותים רב-מקצועיים שתפקידם לקבוע זכאות לשירותי חינוך מיוחדים ואת הרכב סל השירותים של תלמידים משולבים והתוכנית החינוכית היחידנית שלהם. כן נוספו בתיקון לחוק שתי תוספות ובהן הגדרת המוגבלויות שבגינן זכאי

[32] בגץ השילוב, 01 במרץ 2011, מאתר Psakdin

[33] בלס, נ. (2022). המאבק המתמשך לשוויון בתקצוב החינוך המיוחד: סקירה היסטורית, מרכז טאוב, נייר מדיניות 04.2021.

תלמיד לשירותי חינוך מיוחדים ומי מוסמך לספק מסמך קביל, וכן מהו סל השירותים לו זכאי תלמיד במסגרת שילוב במוסד חינוך כללי או במוסד לחינוך מיוחד. ביישום תיקון 11 הופעלו מנגנונים חדשים של ועדות זכאות ואפיון, נכתבו שאלונים לקביעת רמות תפקוד, הועסקו 170 יושבי ראש לוועדות ועוד. המטרה העיקרית של התיקון, הייתה לקדם שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך כללי. המטרה הזאת לא הושגה כפי שעולה מנתוני השילוב, בין היתר, כי לא בוצע שיפור ביכולת השילוב של החינוך הכללי. שינוי של מנגנון בירוקרטי לא יכול לבוא במקום שינוי יסודי של יכולת המענה החינוכי.

<u>השלכות ומשמעויות החקיקה על מצב החינוך המיוחד בישראל ובעולם</u>

שיעור השילוב לא משתפר

כאמור לעיל, לפי מדיניותה המוצהרת של מדינת ישראל, כפי שבאה לידי ביטוי בחוק החינוך המיוחד סעיף 2(3), אחת ממטרות החינוך המיוחד היא "לקדם את שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים". בפועל, שיעור השילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרת החינוך הכללי נשאר יציב על 60 אחוזים בקירוב. זאת לעומת שיעורי שילוב העולים על 90 אחוזים ברוב המדינות המפותחות.

מעגל הקסמים בו נמצאת המערכת

יכולת המענה החינוכי של החינוך הכללי חסרה כלים חשובים, בהם סדר עדיפויות לקוי כלפי השילוב, הכשרה בלתי מספקת של צוותי ההוראה, וגודל הכיתות והגנים. על כל אלה גם הסל המוסדי – סל סטטיסטי בגובה 7.7 אחוזים, העומד לרשות המוסד החינוכי ונועד לתלמידים מתקשים לפני פנייה לוועדת אפיון וזכאות – מצומצם בהיקפו. דבר שמוביל לקושי במתן מענים נאותים לתלמידים מתקשים. בעקבות זאת, רמת השירות נפגמת ויותר הורים פונים לוועדות לקבלת זכאות לשירותי חינוך המיוחדים עבור ילדם. כתוצאה מכך, נוצר גידול במספר הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, משרד החינוך נאלץ להשקיע משאבים משמעותיים (כוח אדם, מטפלים ממקצועות הבריאות, בינוי ותשתיות) עבור הגידול במספר הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, וכך מצטמצמים המשאבים הזמינים עבור הסל המוסדי בחינוך הכללי והמעגל האינסופי מזין את עצמו, כמתואר בתרשים מספר 1.

תרשים 1 – "הסחרור" במערכת החינוך

את מעגל הקסמים השלילי הזה ניתן יהיה לעצור רק על-ידי טיפול שורש ביכולת המענה של החינוך הכללי מול זה הניתן בחינוך המיוחד הנפרד. מהשינוי הזה ייהנו כלל התלמידים בישראל.

האתגרים בגינם הוקמה הוועדה, מבנה הוועדה ואופן עבודתה

בראשית שנת 2023 הורה שר החינוך, מר יואב קיש, על הקמת ועדה ציבורית בראשות מר עמוס שפירא על מנת להתמודד עם אתגרי החינוך המיוחד. כתב המינוי של ועדת שפירא מגדיר כי מטרת הקמת הוועדה היא "לבחון את מערכת החינוך המיוחד ואת השפעת התהליכים בחינוך המיוחד על כלל מערכת החינוך וזאת לנוכח האתגרים הקיימים כיום. במסגרת זו הוועדה תבחן את תפיסת מערכת החינוך לגבי הכלה והשתלבות של תלמידים ובכלל זה את המענים הניתנים לתלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחד. כמו כן, הוועדה תבחן את האסטרטגיה של המשרד לנוכח האתגר הנובע מהגידול בצרכים ובתקציב של החינוך המיוחד. ובכלל זה: הכשרה, תהליכי אפיון וזכאות, כוח אדם, תקציב, תשתיות, סמכויות ומסגרות. בנוסף, הוועדה תבחן את הצורך בתיקוני חקיקה וכן תהליכי תקצוב והשפעתם על התנהגות הגורמים השונים במערכת".

עם תחילת עבודתה, זוהו שני אתגרים מרכזיים, בעלי השלכות כבדות משקל על איכות המענה בתלמידים עם צרכים מיוחדים מחד והשפעה על כלל התלמידים מאידך.

- **פער גדול בין הגידול הטבעי באוכלוסייה הכללית לבין הגידול במספר הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים** – בעשור האחרון (תשע"ד-תשפ"ד 2014-2024) עלה מספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים בשיעור ממוצע של כ-10 אחוזים מדי שנה, וזאת לעומת גידול טבעי של 1.6 אחוזים בלבד בסך התלמידים במערכת החינוך.

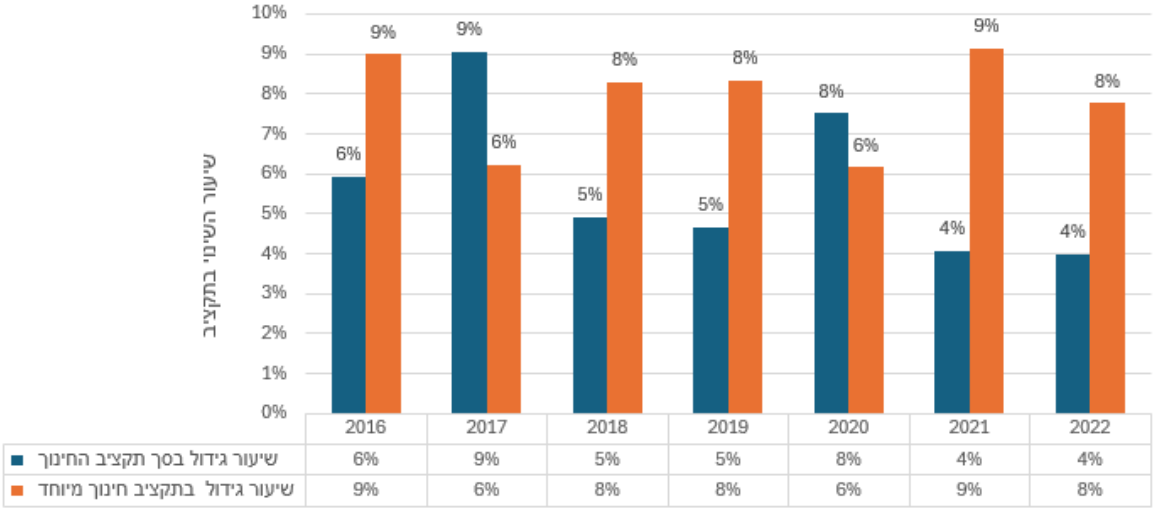
- **לא ניכר שיפור בשיעור השילוב** – לפי מדיניותה המוצהרת של מדינת ישראל, כפי שבאה לידי ביטוי בחוק החינוך המיוחד – סעיף 2(3), אחת ממטרות החינוך המיוחד היא "לקדם את שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים". בפועל, שיעור השילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרת החינוך הכללי איננו במגמת שיפור. כ-40 אחוזים מכלל התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים עדיין לומדים במסגרות נפרדות. לשם השוואה, בסקירה בינלאומית על נתוני שנת הלימודים 2022 (תשפ"ב) נמצאו 27 מדינות שבהן שיעור התלמידים המשולבים עולה על 95 אחוזים, ואילו בישראל אחוז התלמידים המשולבים עמד על כ-60 אחוזים.[34]

הסיבות האפשריות לשיעור הגידול החריג של תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים

כמפורט בתרשים 2, כתוצאה ישירה מהגידול במספר התלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחד והבחירה של הזכאים במסגרות חינוך מיוחד נפרדות, גדל מאוד גם התקציב המיועד למימון החינוך המיוחד. במהלך השנים האחרונות קצב הגידול בתקציב החינוך המיוחד (מיוצג בצבע כתום בתרשים) עולה בהרבה על קצב הגידול בתקציב החינוך בכללותו (מיוצג בצבע כחול בתרשים). בשעה שתקציב החינוך המיוחד כמעט שולש, תקציב החינוך הכללי עלה בפחות מ-80 אחוזים. כפועל יוצא, גם חלקו של תקציב החינוך המיוחד מכלל תקציב החינוך עלה מ-10 אחוזים ב-2012 ל-15 אחוזים ב-2022. רוב תוספת התקציב לחינוך המיוחד יועדה לגידול הכמותי במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים ומיעוטה לשיפור באיכות המענה בחינוך הכללי. המשרד צופה שהמשך המצב הקיים ידרוש כל שנה בחמש השנים הקרובות תוספת תקציב של כ-2.5 מיליארד ₪.

[34] European Agency for Special Needs and Inclusive Education, 2024. European Agency Statistics on Inclusive Education: 2021/2022 School Year Dataset Cross-Country Report.

תרשים 2
שיעור הגידול בסך תקציב החינוך לעומת שיעור הגידול בתקציב החינוך המיוחד



	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
שיעור גידול בסך תקציב החינוך	6%	9%	5%	5%	8%	4%	4%
שיעור גידול בתקציב חינוך מיוחד	9%	6%	8%	8%	6%	9%	8%

שיעורי הגידול במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים בישראל חריגים ואינם דומים לנתונים מקבילים שעלו ממחקר במקורות גלויים במדינות המפותחות. לגידול זה סיבות רבות כשהעיקריות בהן:

- להערכתנו, איכות המענה החינוכי הניתן בחינוך הכללי בהשוואה לזה שמוצע במסגרות החינוך הנפרד היא הגורם המשמעותי ביותר. פער המענים יוצר תמריץ מובן להורים לתלמידים עם צרכים מיוחדים לבחור במסגרות חינוך מיוחד נפרדות למרות החיסרון בכל הקשור לזמינות מוסדות החינוך הנפרדים, ליכולת של התלמיד ללמוד עם חבריו לקהילה וליכולתו להסתגל בעתיד כבוגר בסביבה הטרוגנית. יתרונות מסגרות החינוך המיוחד באים לידי ביטוי בכל הקשור לכיתות קטנות יותר עם צוות מוגבר המתמחה בתחום החינוך המיוחד, יום לימודים ארוך, לימודים בחופשות, הסעות, הזנה ועוד, ולעיתים שיבוץ במסגרת חינוך מיוחד מעניקה נקודות זיכוי להורים במס הכנסה.

- שינויים בהנחיות למתן אבחון וקביעת רמת תפקוד באופן המזכה בשירותי חינוך מיוחדים, ואבחון מוקדם יותר של מוגבלויות. לדוגמה, השינוי בהנחיות ה-DSM 5 לאבחון אוטיזם.[35]

- שיעור הגידול החריג בא לידי ביטוי כאשר מתבוננים בהשוואות בינלאומיות של שיעור הילדים עם צרכים מיוחדים בקרב כלל האוכלוסייה.[36] התבוננות שכזאת מצביעה על שונות קיצונית בין מדינות ואזורים שונים, הנובעת בכל הנראה מהגדרות שונות של "צרכים מיוחדים" ושל הזכאות הנובעת מקיומה של מוגבלות לקבלת שירותי חינוך מיוחדים.[37]

[35] משרד הבריאות, חוזר מנכ"ל אבחון ילדים בספקטרום האוטיזם, 10 בנובמבר 2013

[36] Dinstein, I., Solomon, S., Zats, M., Shusel, R., Lottner, R., Gershon, B. B., Meiri, G., Menashe, I., & Shmueli, D. (2024). Large increase in ASD prevalence in Israel between 2017 and 2021. *Autism Research*, *17*(2), 410-418.

[37] Olusanya, B. et al. (2022), "Global and regional prevalence of disabilities among children and adolescents: Analysis of findings from global health databases", Frontiers in Public Health, Vol. 10.

- הגידול המהיר במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים והגידול בשיעורם מכלל התלמידים נגרם הן בזכות הרחבת המודעות למוגבלויות ונגישות לאבחונים, כמו גם העמקת המודעות לזכות לקבל שירותים, אשר הובילו לצמצום בסטיגמה הכרוכה בהכרה במוגבלות.

- עלייה בשיעורי הילדים הנולדים עם מוגבלויות כתוצאה משינויים שונים, הן בתנאים האקלימיים והבריאותיים והן כתוצאה מהגידול בגיל הילודה ובמספר ההפריות המלאכותיות, והעלייה בשיעורי שרידות הפגים.[38]

אתגר השילוב של החינוך הכללי

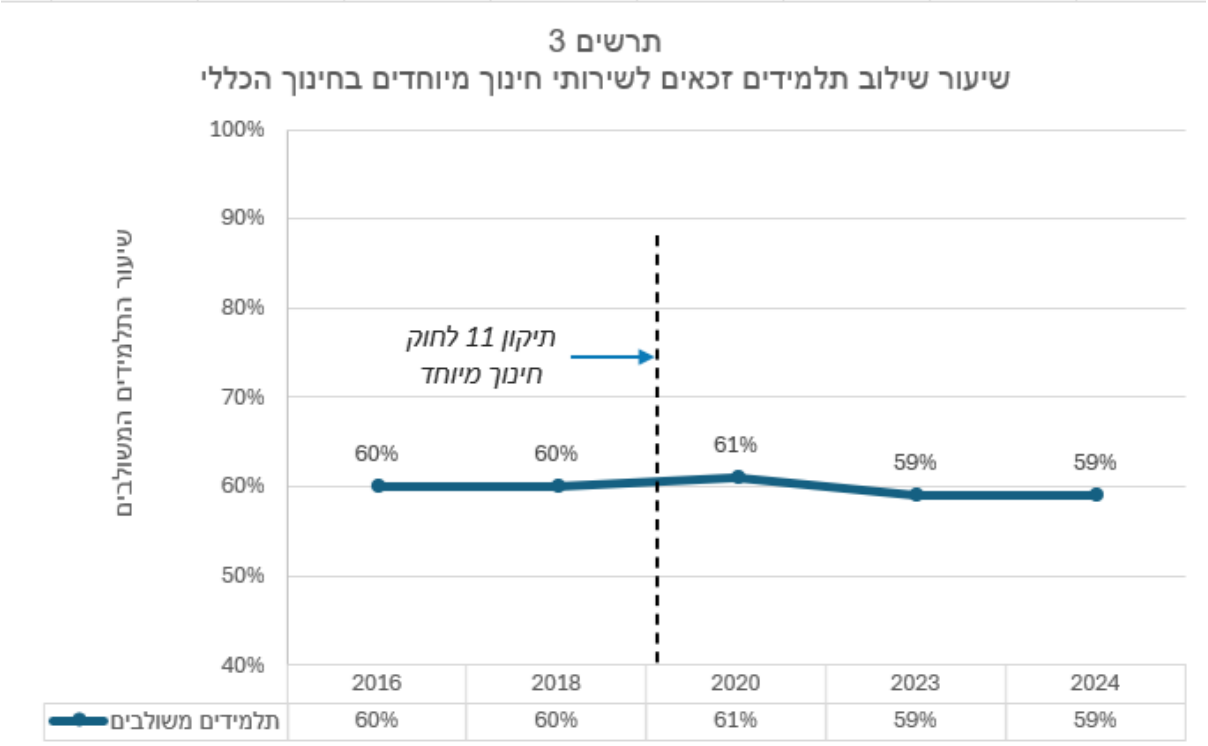
נושא ההכלה וההשתלבות איננו נמצא במקום ראוי בסדר העדיפויות של מערכת החינוך הכללי כפי שמתבטא בהיעדר אזכור הנושא במערך היעדים של מערכת החינוך. עצם הקמת הוועדה מהווה איתות חיובי – אך זה לא מספיק. בעשרת היעדים של משרד החינוך לשנת 2024[39] אין ולו יעד אחד ברור הנוגע לנושא השילוב ולמתן מענה לילדים עם צרכים מיוחדים בתוך מערכת החינוך הכללי. זה נכון גם למפת ההערכה של מנהלי בתי הספר. אזכור מרומז או במשתמע איננו מספק בכל הקשור לאתגר השילוב במערכת החינוך הכללי.

היעדר המדדים והיעדים לחינוך הכללי בכל הקשור לשילוב יוצר באופן מובן היעדר תודעה ברמה מספקת בקרב צוותי חינוך והמנהלים בחינוך הכללי, שאתגר השילוב הוא האתגר שלהם ובאחריותם ולא של מערכת החינוך המיוחד.

פערים אלו מובילים יותר ויותר הורים לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים לבחור במסגרות חינוך מיוחד נפרדות, וכתוצאה מכך שיעור השילוב אינו משתפר.

[38] Velez MP, Dayan N, Shellenberger J, Pudwell J, Kapoor D, Vigod SN, Ray JG. Infertility and Risk of Autism Spectrum Disorder in Children. JAMA Netw Open. 2023 Nov 1;6(11)

[39] משרד החינוך, חינוך בונה חברה – המיקוד האסטרטגי של תוכנית העבודה לשנת הלימודים תשפ"ה, אפריל 2024



מהתרשים ניכר כי למרות כניסתו לתוקף של תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד בשנת 2019 (תשע"ט) – שאחת ממטרותיו המוצהרות הייתה הגדלת שיעור שילוב תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים במסגרות החינוך הכללי – שיעור השילוב נותר יציב ואף ירד.

לנוכח כל זאת ועוד, החליט שר החינוך על הקמת ועדה ציבורית שתבחן את מערכת החינוך המיוחד, כחלק ממערכת החינוך הכללי, לרבות השפעות גומלין, ותמליץ את המלצותיה. נקודת מבט זאת מתבטאת בשם הוועדה: "ועדת החינוך בראי החינוך המיוחד".

מבנה ואופן עבודת הוועדה

הרכב הוועדה "החינוך בראי החינוך המיוחד" נועד לשמוע מגוון דעות מכלל השותפים לעשייה החינוכית ולשתף אותם בגיבוש ההמלצות. על חברי הוועדה נמנים צוותים מהשטח ומהמטה, הן בחינוך הכללי והן בחינוך המיוחד; הורים; עמותות; ארגוני מורים; משרדי ממשלה; נציגי השלטון המקומי; מומחי כלכלה חיצוניים ועוד.

הוועדה הוקמה במבנה רחב הכולל מעל ל-190 חברים. מספר החברים משקף, בין היתר, את מורכבות המערכת ואת מספר הגורמים בתוך משרד החינוך ומחוצה לו השותפים לעשייה החינוכית. המבנה נבע מתוך רצון לשמוע כמה שיותר דעות של כלל העוסקים בעשייה החינוכית, וליצור שותפות של כל הגורמים בגיבוש ההמלצות. השותפות הזאת הכרחית לא רק לשם גיבוש ההמלצות, אלא אף יותר בשלב היישום.

כל חבר ועדה התבקש להגיש נייר עמדה תמציתי המסכם את דעתו וניסיונו באשר לאתגרים העיקריים כפי שהוגדרו ולשינויים הנדרשים כדי להתמודד עימם. כלל ניירות העמדה והמסמכים שהוגשו עובדו, נותחו והוצגו לדיון.

מרבית ההמלצות המופיעות במסמך זה אינן משום "המצאת הגלגל" – מרביתן כבר הוצגו בעבר על-ידי גורמים שונים השותפים לעשייה החינוכית. במסגרת הדיונים נבדק לעומק את הישימות של כל המלצה ולא להתפשר ולמצוא פתרונות שטחיים – טלאים ופלסטרים. השאיפה הייתה לאתר פתרונות היוצרים שינוי מהיסוד ולגלות את הדרכים המיטביות ליישום כדי לעצור את מחול הקסמים השלילי שתואר בפרק הקודם.

אין יומרה לומר שכל ההמלצות בהמשך מקובלות על כל החברים, אלא שרוב החברים סבורים שיישומם הכולל יביא את המערכת למצב טוב בהרבה מהמצב קיים למרות חילוקי דעות עם מרכיב כזה או אחר. קיימת אמונה כי יישום כלל ההמלצות אפשרי וכדאי עבור כלל התלמידים, צוותי החינוך והחברה הישראלית.

ההמלצות יועברו לשר ולהנהלת המשרד. אנו מאמינים שתהליך כזה, גם אם גבה מחיר מסוים בקצב ההתקדמות, היה הכרחי לכך שההמלצות יביאו בחשבון את מרב השיקולים, ויאומצו ויבוצעו כרוחן לטובת כלל התלמידים וצוותי החינוך.

קווים מנחים בעבודת הוועדה

הוועדה הוקמה נוכח האתגרים איתם מערכת החינוך מתמודדת – גידול במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, הגבוה פי כמה מהגידול הטבעי בסך התלמידים, וחוסר יכולת של המערכת לתת הזדמנות הוגנת לתלמידים עם צרכים מיוחדים ללמוד במסגרת החינוך הכללי, כפי שבא לידי ביטוי מהעובדה ששיעור השילוב לא משתפר. נוכח אתגרים אלה המיקוד של הוועדה היה יכולת המענה והשילוב של מערכת החינוך הכללי. כאמור, גם שם הוועדה "החינוך בראי החינוך המיוחד" משקף גישה זו.

עם תחילת הדיונים, כל חבר וחברת ועדה התבקשו להגיש נייר עמדה תמציתי המסכם את דעתם וניסיונם באשר לאתגרים העיקריים ולשינויים העיקריים הנדרשים להתמודד עימם כדי לשפר את המענה החינוכי בחינוך הכללי.

ניירות העמדה נותחו וגובשו על-ידי צוות עבודה מצומצם לצורך דיונים במליאה ובתתי-הוועדות, ועם גורמים וגופים נוספים.

הבסיס לדיון בכל המלצה שהועלתה היה לבחון את פוטנציאל טיוב המענה החינוכי תחת מגבלת כוח האדם הקיימת במערכת והמחסור הקיים בהווה. חריגה מהמגבלה הזאת התרחשה רק במקרים יוצאים מן הכלל והובהר בהם המקור לכוח האדם הנוסף. הנחת היסוד הייתה שתקציב כספי ניתן לייצר, בכפוף לסדרי העדיפויות של המדינה, לא כך באשר לתוספת כוח אדם. אין בזאת לטעון כי ההמלצות שיפורטו בהמשך אינן מאתגרות, אך הן מהוות את החלופה המיטבית מבין ההצעות שהועלו.

הנחת היסוד היא כי המרכיבים המוצעים כהמלצות יובילו לשיפור מתמיד באיכות מערכת החינוך. טיוב המענה החינוכי לכלל התלמידים ובמיוחד לאלה עם צרכים מיוחדים תלוי ביישום כלל ההמלצות כמקשה אחת, היות והן תלויות זו בזו.

למרות חילוקי הדעות סביב חלק מההמלצות, נרשמה הסכמה סביב הצורך לגשר עליהם – שכן האלטרנטיבה של השארת המצב הקיים בעינו, הינה התרחיש הגרוע יותר. בסופו של דבר, ההמלצות שגובשו מבטאות הסכמה רחבה שלפיה לכל ההמלצות ביחד יש פוטנציאל שיפור מהותי לעומת המצב הקיים, אפילו אם קיימים חילוקי דעות באשר להמלצה כזאת או אחרת.

תנאים הכרחיים להצלחת השינוי

מטרת הוועדה הייתה לייצר המלצות לטיוב המענים בחינוך הכללי באופן שיאפשר את מימוש המטרות לשמן הוקמה – שיפור המענה החינוכי במערכת החינוך הכללי, שינוי בהעדפות ההורים ובחירת השיבוץ לילדם, ומכאן צמצום הגידול במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים והעלאת אחוז התלמידים המשולבים בחינוך הכללי. תנאי מקדים ליישום ההמלצות בהמשך הוא חיזוק היכולות הארגוניות שאינן קשורות ישירות כביכול לנושא ההכלה וההשתלבות, אולם הן הכרחיות להצלחת היישום:

- **חיזוק היכולת להביע דעה עצמאית** – זהו צעד הכרחי להצלחת מהלך היישום של ההמלצות שחוצה את כל מערכת החינוך. בעבודה היו מעורבים שותפים רבים לעשייה החינוכית. הדבר נעשה כדי להגדיל את הסיכוי שהמלצות שיגובשו ישיגו את המטרה לשמה הוקמה הוועדה ויהיו ברות יישום. למרות זאת, יש לקחת בחשבון שתנאים משתנים לאורך הזמן ועלולים לעלות גורמים שלא נצפו. מהסיבה הזו חיזוק ומדידת יכולת ההאזנה היא כה חשובה גם אחרי סיום עבודת הוועדה. התייחסות נוספת להמלצה חשובה זאת בפרק המתייחס לאתגר היישום.

- **הטמעת האחריות של החינוך הכללי על כלל התלמידים ובכלל זה תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים** – חיזוק המודעות בקרב החינוך הכללי שהשילוב הוא משימה באחריותם ולא של אגף החינוך המיוחד שהוא אגף תומך מקצועית. האחריות הזו הינה מרמת אגפי הגיל במטה, דרך הדרגים השונים במחוז עד המוסד החינוכי. צוותי החינוך המיוחד, השירות הפסיכולוגי מהמטה ועד לשטח הם צוות מקצועי תומך למהלך השילוב.

- **קביעת מדדים ויעדים לבחינת הצלחת השינויים** – נושא היעדים והמדדים מוזכר מספר פעמים במהלך ההמלצות, מתוך אמונה שמערכת איננה יכולה לנהל תהליך מבלי שיש לה כלים מדידים לדעת מאיפה היא מגיעה, ומה היעד אליו היא שואפת להגיע. מטבע הדברים שינוי הוא תהליך ולכן נדרשים גם מדדי ביניים לבחינת ההתקדמות. במערכת כמו מערכת החינוך ישנם תחומים אותם קשה יותר למדוד במדדים כמותיים אובייקטיביים, כגון תחושת מסוגלות של עובד הוראה להוראת מגוון הלומדים. במקרים אלו, סקרים הבוחנים עמדות של המעורבים בדבר מהווים תחליף למדד כמותי. למשל, יצירת מדד כמותי אפקטיבי למידה בה ההכשרה לעובדי הוראה בנושאי הכלה והשתלבות בעלת תועלת. לכן, תחליף טוב והכרחי הוא סקר בקרב בוגרי מסלולי הכשרה ובקרב מנהלים שקולטים אותם. סקר כזה יסייע להפקת תובנות לשינוי, תוך מעקב ופרסום התוצאות באופן פומבי ופירוט הצעדים שמבצעת המערכת עם הממצאים.

הכשרת ופיתוח צוותי החינוך

שיפור המיומנויות והכלים המקצועיים של עובדי ההוראה הוא גורם מכריע להצלחת תהליכי ההכלה והשילוב במערכת החינוך. הכשרה ופיתוח מקצועי בתחום ההוראה למגוון לומדים אינם רק צורך שוטף, אלא מיומנויות יסודיות וחיוניות לכל עובד הוראה. עם התרחבות המגוון והשונות בכיתות ובגנים, נדרשת הקניית ידע וכלים מעשיים שיאפשרו לעובדי ההוראה למלא את תפקידם בצורה מיטבית, תוך התאמה לצרכים המגוונים של כלל התלמידים.

האמצעים להבטחת איכות ההון האנושי בהוראה מתבצעים בשני שלבים עיקריים:

- **שלב ההכשרה** – שער הכניסה למערכת החינוך, השלב בו מועמד פוטנציאלי בוחר במסלול הכשרה לחינוך על פני היצע האפשרויות באקדמיה וכל מהלך הלמידה עד קבלת תעודת הוראה.

- **שלב הפיתוח המקצועי** – מרגע קבלת תעודת ההוראה ועד יציאת עובד הוראה ממערכת החינוך.

<u>תיאור האתגרים במצב הקיים</u>

מהדיונים עלה כי כבר בעת ההכשרה, פרחי הוראה אינם מקבלים כלים מספקים להוראה למגוון הלומדים ובכללם אלה עם צרכים מיוחדים. מסקירה של מערך ההכשרה למורים בישראל, נמצא כי לא קיימת דרישה אחידה ללמידת נושאים הקשורים לשילוב והכלה של תלמידים עם צרכים מיוחדים במסלולי הכשרת מורים לחינוך כללי, כך שהנושא נלמד במסלולי הכשרה שונים ובהיקפים שונים.

בישראל יש שני מסלולי הכשרה נפרדים לתואר ראשון בהוראה, וגישה זו חריגה ביחס לעולם. קיימת מגמה של מעבר למסלול אחיד לתואר ראשון בחינוך אשר, בין היתר, מקנה הכשרה להוראה למגוון הלומדים ומתן אפשרות להתמחות בחינוך מיוחד, בין אם במסלולי התמחות ובין אם במסלול נפרד לתואר שני. בדנמרק למשל תואר בחינוך מיוחד מצריך התמחות הדורשת שנה נוספת לאחר סיום תואר ראשון בחינוך. בהולנד מסלול התואר בחינוך מתחיל בהכשרה כללית, אשר כוללת מבוא להוראה לתלמידים עם צרכים מיוחדים ובנוסף, מוצעים קורסי בחירה בחינוך מיוחד. בשנה האחרונה למסלול ההכשרה הסטודנט בוחר מסלול התמחות ויכול, בין היתר, להתמחות בחינוך מיוחד[40].

גם במצב הקיים מסלול ההכשרה לחינוך מיוחד אינו מכשיר את בוגרי מסלולי ההכשרה לליווי והדרכה בחינוך הכללי. חיזוק מיומנות זו יאפשר לעובדי הוראה שבוחרים להשתלב לשמש כמדריכים בקרב צוות המוסד החינוכי.

שני תהליכי שינוי הוטמעו בשנים האחרונות במסלולי הכשרת עובדי הוראה: מתווה ועדת אריאב (2006) ולאחריו מתווה ועדת ודמני–ענבר שמסקנותיה פורסמו בשנת 2021. בקיץ 2024 התקבלה החלטת מל"ג בדבר פיילוט המתבסס על המתווה האחרון ומקצר את ההכשרה לשלוש שנים. הוועדה בראשות פרופסור רבקה ודמני-שאומן ופרופסור עופרה ענבר פעלה קרוב לשלוש שנים בשיתוף עם אגף ההכשרה האקדמית ועם מינהל עובדי הוראה במשרד החינוך. במסגרת עבודתה דנה הוועדה בעדכונים למתווה ההכשרה הקיים, לרבות

[40] מתוך סקירה שבוצעה עבור האגף לתוכניות לאומיות במשרד החינוך על ידי פירמת הייעוץ EY (2022).

בחינה מעמיקה של מבנה תוכניות הלימודים להכשרת מורים וגננות, במטרה להכין את המורים והגננות לקדם שינוי עמוק במבנה, בצורה ובמטרות הלמידה במערכת החינוך.

דוח ועדת ודמני-ענבר כלל בין היתר הנחיה כי הכשרה להוראה בכל מסלול גיל תשלב הכשרה להוראת ילדים עם צרכים מיוחדים. מסלול ההכשרה הראשון בהתאם להמלצות ודמני-ענבר יסיים לימודיו בשנת תשפ"ה (2025). שינויים צפופים אלו, מקשים על החלת שינוי נוסף בטווח קצר.

מתווה ודמני-ענבר שם דגש על חשיבות ההתנסות המעשית ובהתאם המליץ על הרחבה משמעותית של שעות ההתנסות המעשית, לצד הגדרת בתי ספר כ"עמיתי אקדמיה" (בדומה לבית חולים אוניברסיטאי). קיימת חשיבות עליונה להעמיק את מה שמתווה ודמני-ענבר מכנה "התפ"ר" (תיאוריה–פרקטיקה) ולייצר חיבור בין למידת התיאוריה ליישום הלמידה בשטח.

אחד האתגרים בהטמעת שינוי הוא מה שמכונה "להכשיר את המכשירים". כלומר, המרצים השונים בקורסי ההכשרה האקדמיים מומחים בתחומי הידע שלהם, אך לאו דווקא בפרקטיקות הכלה והשתלבות ויותר מכך ביישומן בהקשר לתחום הדעת. קיימת חשיבות להבנות מנגנון פנים-מוסדי במוסדות ההכשרה, לסיוע בליווי תהליכי הטמעת תחום ההכלה וההשתלבות.

מסלולי ההכשרה לגיל הרך, אינם אטרקטיביים במצב הקיים. מסלול הגיל הרך נלמד רק במכללות, אין מסלולי הכשרה לגננות במסגרת אוניברסיטה. עובדה זו הופכת את מסלול ההכשרה לפחות אטרקטיבי היות ופער זה לא מגולם בתנאים עדיפים במהלך העבודה.

עם תום ההכשרה וקבלת תעודת הוראה, מתחיל תהליך מתמשך של פיתוח מקצועי (On Job Training). במצב הקיים הפיתוח המקצועי בנושאי הכלה ושילוב אינו מוגדר כיעד מחייב בתוכניות העבודה של משרד החינוך או ביעדי הממשלה לשנת 2024. ניתוח המצב מראה כי בשנת 2012, כאשר הנושא הוטמע ביעדי משרד החינוך תחת הכותרת "יעד 12" והוקצה תקציב ייעודי לנושא, תחום ההכלה וההשתלבות זכה לתיעדוף גבוה במסגרת תכני הפיתוח המקצועי[41]. עם סיום התקצוב הייעודי, ירד הנושא מסדר העדיפויות בתוכניות העבודה המשרדיות.

יש להדגיש כי לתיעדוף פיתוח מקצועי יש היבטים רחבים מעבר להקצאת משאבים תקציביים. היבטים אלו כוללים גם מיקוד אסטרטגי, הגדרת חשיבות הנושא ברמה המערכתית, והתחייבות מוסדות החינוך ליישום תהליכי הוראה, למידה והערכה המקדמים הכלה ושילוב.

למרות המשאבים שהושקעו עד כה בפיתוח מקצועי של צוותי החינוך בכל הנוגע לשילוב והכלה לא הניבו את התוצאות הרצויות, ועובדי הוראה מדווחים על מסוגלות נמוכה לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בכיתתם.

חסרים מנגנונים המאפשרים למנהל או למפקח על הפיתוח המקצועי, לחייב או לפחות לכוון עובדי הוראה להשתתף בתהליכי פיתוח מקצועי בהכשרות נדרשות. כתוצאה מכך, תהליכי פיתוח המומחיות מתבצעים באופן חלקי בלבד, ואינם ממצים את הפוטנציאל לשיפור המיומנויות המקצועיות של עובדי ההוראה. ישנם מקרים בהם משרד החינוך מגדיר מהו אחוז הקורסים לנושא מסוים אותם מורה חייב לקחת. בשנת הלימודים תשפ"ה (2025) חויבו עובדי הוראה לקחת 30 אחוזים מקורסי הפיתוח המקצועי לצורך העמקת הידע

[41] גילור, א. "יעד 12", **הד החינוך**, יוני 2013, כרך פ"ז , גיליון 06 , עמודים 53-52.

בטכנולוגיית AI[42]. יש מקום להגדרה מהסוג הזה גם לנושא השילוב, כולל נושאי חובה, תכני בסיס, ותהליכי למידה ממוקדים התומכים באתגרים המרכזיים של המערכת.

עובד ההוראה מתמודד עם ריבוי משימות וזירות ביניהן הוא נאלץ לייצר סדרי עדיפויות כחלק מהגדרות התפקיד, וכפועל יוצא מזה, בלמידה ובתפקוד השוטף. יצירת מדרג תיעדוף והגדרת יעדים ללמידת עובדי ההוראה תאפשר להעביר לכל דרגי המשרד את החשיבות בלמידה וברכישת כלים להוראה למגוון הלומדים. מעבר להיעדר מדידה ויעד להיקף ההדרכה לנושאי ההכלה וההשתלבות, אין גם הערכה שיטתית של אפקטיביות הפיתוח המקצועי באופן שמאפשר להעריך איזה קורסים תרמו יותר לשיפור היכולות של עובד ההוראה ואיזה פחות.

במסגרת ניתוח המצב הקיים נמצא כי מרבית הפיתוח המקצועי בנושאי הכלה והשתלבות מתבצע בהדרכות פנים בית-ספריות. רק 15 אחוזים מעובדי ההוראה בישראל עברו בשנת תשפ"ג (2023) פיתוח מקצועי כלשהו בנושא הכלה והשתלבות.

הפיתוח המקצועי המחייב של עובדי ההוראה כולל 60 שעות בשנה, המחולקות ל-30 שעות במסגרת פנים-צוותית או בית-ספרית ו-30 שעות נוספות לבחירת עובד ההוראה. עם זאת, לא קיים מסלול מובנה המתכלל ידע, מיומנויות ותפקידים לאורך זמן, בדומה למסלול תואר שמכיל תכני חובה, תכני בחירה ותכני העשרה. היעדר מבנה זה יוצר פער בין הלמידה לבין יישומה בשטח, ומגביר את היעדר המיומנויות ותחושת חוסר המסוגלות בקרב צוותי ההוראה להתמודד עם אתגרי ההכלה וההשתלבות.

בנוסף, חוסר בתכנון פיתוח מקצועי המשלב ראייה ארוכת טווח (לפחות שלוש שנים) ורוחב הלמידה, מתוך מגוון תחומי ידע והדרכה רלוונטיים, מגבילים את היכולת לבסס מיומנויות ויכולות נדרשות. היעדר החיבור בין כלל מסגרות הפיתוח המקצועי מונע יצירת מענה שלם וממוקד, הפוגע באפקטיביות של ההתמודדות עם האתגרים בביתות ההטרוגניות.

תהליך הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה אינו כולל באופן מובנה תהליך הטמעה וליווי שוטף בתוך בית הספר. היעדר חיבור זה בין הלמידה התיאורטית לבין היישום המעשי, יוצר פערים משמעותיים, אשר מובילים לעיתים קרובות לתחושות תסכול וחוסר מסוגלות בקרב צוותי החינוך אשר פוגעים ישירות בסביבה החינוכית, בתלמידים ובהתאם לכך בביקוש למסגרות חינוך מיוחד.

ישנם בעלי תפקידים רבים במערכת שעוסקים בתהליך הפיתוח המקצועי, אך קיים מחסור בגורם מתכלל במוסד החינוכי, שיזהה את הצרכים, ויוכל להתאים את המענים, הן של מסלולי פיתוח מקצועי והן של ליווי בתוך המוסד ושל הקשר בין מומחי תחום מהמתי"א ללמידה של איש צוות. הגדרת התפקידים ותחומי האחריות בצורה ברורה הכרחית ליצירת מהלך שלם ואפקטיבי.

הופעתם של יישומי הבינה המלאכותית היוצרת (GenAI) בשנים האחרונות, כבר מחוללת שינויים מהפכניים בכל היבט בחיינו. לראשונה קיימת טכנולוגיה שלומדת את המשתמש ברמה גבוהה. הבינה המלאכותית בעלת פוטנציאל גדול לשיפור המענים החינוכיים בביתות הלימוד ובמיוחד בכל הקשור לשילוב והכלה של תלמידים עם צרכים מיוחדים.

משרד החינוך הכריז על שנת הלימודים תשפ"ה (2025) כשנת הבינה המלאכותית. בין היתר הוגדר יעד לשילוב הבינה המלאכותית היוצרת במערכת החינוך, הן כפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה והן כתחום דעת

[42] גילעד, ע., שנת ה-AI במערכת החינוך: תוכנית מותאמת אישית לכל ילד, YNET, 30 בינואר 2025

בתוכנית הלימודים, כמו גם שימוש בבינה המלאכותית היוצרת לשיפור תהליכי ההוראה, הלמידה, ההערכה וניהול החינוך[43]. ההכרזה ראויה וחשובה, אך השימוש בבינה מלאכותית לטובת התאמה לצורכי תלמידים עם צרכים מיוחדים אינה מפורטת באופן ברור.

הטמעה ומינוף של יכולות הבינה המלאכותית לצורך הגברת יכולת ההכלה וההשתלבות חייבת להופיע בצורה ברורה כתוכנית עבודה מוגדרת עם מדדים, יעדים ובקרות, ולא במשתמע, כחלק מהיעד ותוכנית העבודה הכללית של משרד החינוך, תוך התייחסות פרטנית משלב הגיל הרך ועד סיום החטיבה העליונה.

המגבלה העיקרית של מערכת חינוך בכלל ושל כיתת לימוד בפרט, היא הקושי להתאים את הלמידה למגוון הלומדים. עקומת האילוצים היא שככל שהשונות במגוון הלומדים גבוהה יותר והחומר מורכב יותר, כך המגבלה להתאמת חומרי הלמידה לצרכים קשה יותר וההפך. נוכח יכולת הלמידה של ה-AI ויכולתו לתקשר כמעט בכל שפה בצורה אינטואיטיבית, אין צורך בהכשרה ארוכה כדי להשתמש בכלי בצורה אפקטיבית. בנוסף, יכולת הלמידה של ה-AI את התלמיד ואת המורה היא בעלת פוטנציאל עצום להגברת יכולת ההכלה וההשתלבות.

<u>המלצות למענה לכלל רצף הלמידה וההתמקצעות</u>

1. **הגדרת נושא ההכלה וההשתלבות כיעד משרדי** – על המשרד והעומדים בראשו לגבש מדיניות מדדים ויעדים בנושא השילוב וההכלה, ולהעמיד את ההכשרה והפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה להכלה ושילוב של כלל הלומדים בראש סדר העדיפויות.

2. **יצירת מנגנוני מדידה ובקרה עקביים משלב ההכשרה ולכל אורך העבודה** – מומלץ לייצר מדרג של בקרה והערכה מרמת קורס ועד רמה מערכתית. מומלץ שממצאי הסקר ינותחו בחתכים של דרג, אגף, מחוז וגורם חוץ מדי שנה. כמו כן, מומלץ שממצאי הסקר והמסקנות שהמערכת מפיקה מהממצאים יפורסמו תוך פרק זמן סביר ממועד ביצוע הסקר.

3. **יצירת מנגנון מדידה ובקרה למיומנויות נדרשות ולתחושת המסוגלות** – הערכה ובקרה על השפעת המהלך הכולל על עובדי ההוראה – הכנסת מדדי בקרה באמצעות ראמ"ה למיצ"ב אקלים, מתוך תובנה שהמדד יעלה באופן מתון בהתאם להטמעת תהליך הפיתוח המקצועי. מומלץ על שילוב היגדים המתייחסים לתחושת מסוגלות של עובד ההוראה, כך שהמדד יהווה פקטור לכלל המעטפת שניתנה למהלך ולא ספציפי על מרכיב אחד בלבד. היגד לדוגמה, כדי להמחיש את הכוונה: "באיזו מידה אני מרגיש מסוגלות לשלב תלמיד עם צרכים מיוחדים בכיתה".

[43] משרד החינוך – מינהל חדשנות וטכנולוגיה, **<u>הנחיות שימוש בכלי בינה מלאכותית במערכת החינוך</u>**, 20 בינואר 2025

המלצות למענה בתחום ההכשרה

1. **פיתוח תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח באקדמיה** – תהליכי הרפורמה של השנים האחרונות קידמו את למידת עובדי ההוראה בצורה ניכרת. אך הוועדות לא עסקו באופן ספציפי במתן כלים ומענים להוראה למגוון הלומדים. בהתאם, נמצא לנכון להמליץ על המשך ניתוח השינויים הנדרשים במסלולי ההכשרה לחינוך, ובפרט בחלוקה הקיימת בין מסלולי ההוראה לחינוך כללי לבין מסלולי הכשרה לחינוך מיוחד, בשיתוף משרד החינוך, המל"ג והות"ת. מוצע לבחון אפשרות למסלול אחיד לתואר ראשון בחינוך, שבו ייכללו היבטי הכלה והשתלבות בכל קורס חובה, תוך שמירת האפשרות הקיימת להתמחות בחינוך מיוחד במסגרת מסלול ההכשרה לחינוך כללי.

2. **היפוך הפירמידה גם במסלולי הכשרה** – הבניית מנגנון תמרוץ שיגביר את הביקוש של מועמדים למסלולי הגיל הרך, בין היתר באמצעות פתיחת מסלולי הכשרה לחינוך לגיל הרך גם באוניברסיטאות.

3. **התאמות במסלולי הכשרה לחינוך המיוחד** – לצד החשיבות הרבה בהקניית ידע ומיומנויות הוראה למגוון הלומדים במסלולי ההכשרה לחינוך הכללי, ועדת שפירא רואה חשיבות רבה לשלב בהכשרה של עובדי ההוראה בחינוך המיוחד תכנים השמים דגש על פיתוח יכולתם של עובדי הוראה לליווי, הנחיה והדרכה של עמיתיהם בחינוך הכללי, לצורך קידום תחושת המסוגלות והעצמאות להכללת תלמידים עם צרכים מיוחדים.

4. **מדידת האפקטיביות של שלב ההכשרה** – מומלץ לבצע סקר בקרב בוגרי המערכת האקדמית שנה אחרי השתלבותם בבתי הספר בחינוך הכללי ובקרב המנהלים שקלטו אותם. הסקר יבחן באיזה מידה שלב ההכשרה אכן הכשיר את המורה להתמודדות עם אתגר השילוב במערכת החינוך הכללי. מומלץ שהמעקב יהיה לאורך זמן וינותח גם בחתך המוסד האקדמי. את הממצאים ובכלל זה הלקחים והפעולות ליישום, יש לפרסם תוך פרק זמן סביר.

5. **עידוד פיתוח קורסים משלבי תיאוריה ופרקטיקה** – להעמקת "התפ"ר" (תיאוריה-פרקטיקה), מומלץ, כחיזוק להמלצות ודמני-ענבר, על הקצאת משאבי כוח אדם ומשאבים תקציביים לפיתוח קורסים דיסציפלינריים ודידקטיים המייצרים חיבור בין למידת התיאוריה לבין יישום הלמידה בשטח, תוך יישום תפיסות הכלה והקניית המיומנויות והכלים הנדרשים לכך. זאת, בין היתר, באמצעות הגדרת מוסדות חינוך כ"עמיתי אקדמיה" והבניית רצף למידה בין שלב ההכשרה לבין היישום בשטח.

6. **פיתוח מקצועי ייעודי למובילים הפדגוגיים האקדמאיים בתחום ההכלה** – כפי שהומלץ במסגרת ועדת ודמני-ענבר, מומלץ על יצירת הכשרה ייעודית למובילים פדגוגיים, אשר יתכללו מנגנון פנים-מוסדי לליווי אנשי סגל בהטמעת פרקטיקות הכלה והשתלבות ויותר מכך ביישומן בהקשר לתחום הדעת.

7. **הגדרת תפקיד רכז הכלה והשתלבות מהסגל האקדמי** – כחיזוק לממצאי דוח ודמני-ענבר מומלץ להגדיר בעל תפקיד בכל מוסד הכשרה להובלת תהליכי הטמעה, תיאום בין גורמים, פיתוח והנגשת ידע מקצועי בנושא הכלה והשתלבות.

המלצות בתחום הפיתוח המקצועי

תהליך הלמידה אינו מסתיים בקבלת תעודת ההוראה. האתגר האמיתי מתחיל עם תחילת עבודתו בפועל של עובד ההוראה והחיבור בין התיאוריה הנלמדת ליישום הפרקטיקה בשטח. לכן, מומלץ לייצר תוכנית הוליסטית לניהול וסנכרון תהליכי למידה כמפורט להלן:

1. **ניהול הלמידה במסגרת הפיתוח המקצועי של עובד ההוראה** – מבנה הפיתוח המקצועי הנוכחי מתבסס על ראייה שנתית ומקשה על יצירת רצף למידה ופיתוח. מסלול זה יכלול מגוון קורסים המחולקים לקטגוריות ברורות: קורסי חובה, קורסי בחירה, הרחבה והעשרה, וכן התמקדות בתחומים כגון ידע, מיומנויות ותפקידים מקצועיים.

2. **יצירת מסלול תלת-שנתי מובנה** – בהתאם להמלצות, לכל עובד הוראה תיקבע תוכנית פיתוח מקצועי תלת-שנתית כחלק מחובתו ללמידה שנתית בהיקף של 60 שעות. התוכנית תכלול מכסות למידה מגוונות: למידה מרחוק, למידה פרונטלית, והכשרות בתוך ומחוץ לבית הספר. התוכנית תשלב נושאי הכלה ושילוב בקורסים ייעודיים, תוך התאמה לתחומי הדעת ולתוכן הנלמד, ותסייע בהטמעת תפיסות ופרקטיקות מותאמות בכיתות.
בתוך המסלול ישולבו קורסי הכלה והשתלבות בקורסי חובה כחלק מהמסלול, עובדי ההוראה יחויבו להשתתף, לכל הפחות, פעם בשלוש שנים בהשתלמות ייעודית בנושא הכלה והשתלבות. קורסים אלו יכללו תכנים ייחודיים שיפותחו בשיתוף עם האקדמיה, תוך שילוב תצפיות, למידת עמיתים, מנטורינג ועוד.

3. **התאמת מבנה הפיתוח המקצועי לשלבי הגיל** – מסלולי הפיתוח המקצועי והתאמת מבנה הפיתוח המקצועי לשלבי הגיל תבוצע בשיתוף עם אגפי הגיל המתאימים, יש לייצר הבחנה בין חטיבות הגיל השונות ולבנות תוכניות מותאמות לצרכים הייחודיים של עובדי ההוראה. התאמות אלו יתייחסו לשונות במאפייני המורים, כמו משך הזמן במערכת, סוגי אוכלוסיות תלמידים, תחומי הדעת, ומעמד המורה (חדש או ותיק). מסגרת השעות תישאר דומה בהתאם להחלטת המשרד, אך המבניות של תוכנית ההכשרה תותאם לצורכי שלב הגיל.

4. **חשיבות פיתוח יכולת המנהלים בתחום פיתוח מקצועי** – בשל חשיבותו של מנהל המוסד החינוכי בתהליך הבניית תוכנית פיתוח מקצועי לצוות בית הספר, מומלץ לבנות קורס ייעודי לפיתוח מיומנות זו בקרב המנהלים. הכשרה זו יכולה להתקיים במסגרת התוכנית להכשרת המנהלים או כקורס נפרד.

5. **יישום מודלים חדשים לפיתוח מקצועי בתחום ההכלה וההשתלבות** – ועדת שפירא ממליצה על בחינה ויישום של מודלים חדשים לפיתוח מקצועי בתחום ההכלה וההשתלבות, בהתבסס על המודלים שגובשו במסגרת הוועדה להכשרת מורים (2015)[44]. מודלים אלו נועדו לשפר את המיומנויות והידע של עובדי ההוראה בתהליכי שילוב והכלה, תוך התאמתם לתהליכי הפיתוח המקצועי:

- **מודל לימוד בשיתוף (Collaborative Training Model)**: מודל זה מציע לימוד משותף לעובדי הוראה מהחינוך הכללי ומהחינוך המיוחד, תוך התמקדות במשמעויות השונות של הכלה. במסגרת

[44] מכון מופ"ת. (2015, 26 במרץ). *דוח הוועדה לתכניות הכשרה להכלת תלמידים עם צרכים מיוחדים בכל מסלולי ההכשרה לחינוך והוראה.*

המודל מתקיימים שיתופי פעולה, התנסויות מעשיות ושיח מקצועי משותף בין עובדי הוראה משתי המסגרות.

- **מודל להכשרה מאוחדת (Unification Model)**: תוכנית לימודים אחודה ומשותפת לכלל עובדי ההוראה, ללא הבחנה בין החינוך הכללי לחינוך המיוחד, המשלבת תכנים ומיומנויות רלוונטיים לשתי המערכות.

- **מודל התוספת (Infusion Model)**: מודל זה מבוסס על פיתוח קורסים ייחודיים ונפרדים הממוקדים בנושאי הכלה והשתלבות, אשר יתווספו לתוכנית הפיתוח המקצועי הכללית של עובדי ההוראה.

יישום מודלים אלו עשוי להעשיר את הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה, ליצור סינרגיה בין מערכות החינוך השונות, ולבסס מיומנויות מתקדמות להכלה ושילוב התלמידים במערכת החינוך.

6. **בניית מערך לליווי ההטמעה בהלימה לפיתוח המקצועי (On the Job Training) – מודלים מוצעים:**

- **הדרכה מאמנת**: הקצאת שעות הדרכה לבעל תפקיד במוסד החינוכי (רכז הכלה, יעוץ חינוכי או גורם באשכול גני הילדים) לטובת איימון ויישום תהליכים בתוך הכיתות בהלימה לפיתוח המקצועי. בעל תפקיד זה יעבור הכשרה מתאימה וילווה את המורים בעבודתם. חישוב השעות ייעשה על-פי שעת הוראה שבועית אחת לכל כיתה. כלומר, הוא אינו כרוך בתוספת תקציב או כוח אדם נוסף היות ובעל תפקיד קיים יבצע את התפקיד מתוך סל השעות של המוסד החינוכי.

- **יצירת תפקיד חונך בבית הספר**: מורה מצטיין כחונך ומורה מתלווה בשוליה. הליווי והחניכה יוכרו כהשתלמות וישרתו בניית מערך לליווי מקצועי על מנת לשפר את המעבר בין למידת התיאוריה לבין יישומה בשטח.

- **פיתוח מומחיות של מורים בתחום**: איתור כחמישה מורים מקרב צוות בית הספר ותגמולם כמומחי תחום מוסדיים, בדגש על מוגבלויות נפוצות כגון הפרעת קשב ולקויות למידה, אוטיזם, הפרעות התנהגות, מוגבלויות פיזיות, מחוננים ומצטיינים, וכל צורך בהתאם לאוכלוסיית המוסד החינוכי. יובהר כי אין מדובר בביטול מומחי התחום במתי"א, אלא בחיזוק המענה המוסדי מתוך היכרות עם הלומדים. יצירת מומחיות בית-ספרית דורשת השקעה משמעותית, לכן יש לתכנן את המהלך בקפידה. רכז ההכלה הבית-ספרי יתכלל את המומחיות הבית-ספרית ויהווה מומחה לתהליכי הוראה בכיתה ההטרוגנית ולמידה מותאמת UDL.

- **מומחית יסודי**: גורם מפתח במערכת החינוך, המיועד ללוות את צוותי ההוראה בפיתוח מקצועי ובהובלת תהליכי הכלה ושילוב בבית הספר. תפקיד המומחית כולל סיוע לצוותים לפתח ידע בתחומים כגון:
  - ✓ מתן מענים לתלמידים באופן מותאם ודיפרנציאלי ובכלל זה גם ידע על מענים בשלושת הרבדים של MTSS, מתן מענים מותאמים ודיפרנציאליים לתלמידים, התמודדות עם אתגרי קשב, תפקודים ניהוליים וויסות עצמי, ניהול כיתה המשלב ארגון זמן, לומדים ותכנים באופן יעיל ועוד.

- ✓ המומחית תשולב בקבוצה מקצועית מתפתחת ותזכה להדרכה רציפה, עם אפשרות למרכזי פסג"ה כבית מקצועי תומך. תפקיד זה מהווה בסיס להתפתחות מקצועית ולשיפור תהליכי ההוראה.
- ✓ מנגנון ותקן ליווי: לכל ביתה בבית הספר תוקצה שעת תקן לליווי המורים. המומחית תפעל לפי שיקולי המנהל ובהתאם לצרכים בית-ספריים.

7. **קביעת מערכי מדידה ובקרה מאפשרים** – מומלץ לייצר מדרג של בקרה והערכה מרמת קורס ועד רמה מערכתית. מומלץ שממצאי הסקר ינותחו בחתכים של דרג, אגף, מחוז, גורם חוץ אחת לשנה. כמו כן, מומלץ שממצאי הסקר והמסקנות שהמערכת מפיקה מהממצאים יפורסמו פומבית תוך פרק זמן סביר ממועד ביצוע הסקר.

8. **הערכה ובקרה על השפעת המהלך הכולל על עובדי ההוראה** – הכנסת מדדי בקרה באמצעות ראמ"ה למיצ"ב אקלים. באמצעות שילוב היגדים המתייחסים לתחושת מסוגלות של עובד ההוראה כך שהמדד יהווה פקטור לכלל המעטפת שניתנה למהלך ולא ספציפי על מרכיב אחד בלבד. תחושת מסוגלות של עובדי ההוראה להתמודד עם תלמידים עם צרכים מיוחדים. את הממצאים יש לפרסם פומבית תוך פרק זמן סביר עם לקחים.

9. **פיתוח מקצועי בעידן הבינה המלאכותית (AI)** – פיתוח מקצועי למורים בתחום הבינה המלאכותית (AI) הפך להכרח ולא למותרות. הבינה המלאכותית אינה רק כלי טכנולוגי, אלא מהפכה חינוכית שמאתגרת מן היסוד את תפיסת ההוראה המסורתית. לצד הזדמנויות רבות בהוראה לכלל הלומדים, הבינה המלאכותית מציעה הזדמנות משמעותית עבור מורים לקידום תהליכי הכלה והשתלבות. לדוגמה, בעזרת AI מורים יכולים לנתח נתוני תלמידים, לזהות מגמות, להבין צרכים אישיים ולספק משוב ומענה ממוקד יותר עבור התלמיד. זאת, לצד אפשרות להתאמה אישית של תכנים, כך שכל תלמיד יקבל את התמיכה הנדרשת לו כדי להצליח בתהליכי למידה[45]. על המשרד לייצר תוכנית עבודה משלימה לתוכנית ויעד המשרד הכלליים, הכוללת יעדים, מדדים ובקרות באופן ספציפי לפיתוח פיתוח מקצועי בתחום הבינה המלאכותית להוראה למגוון הלומדים, בדגש על הכשרה להתאמת חומרי למידה ושימוש בכלי בינה מלאכותית לניתוח נתוני תלמידים.

[45] רום, ע., ירקוני, מ. ופסטרנק, מ. (2025) **פיתוח מקצועי בעידן הבינה המלאכותית**, מעבר לבינה, גיליון 1, פברואר 2025

המלצות לגיל הרך – "היפוך הפירמידה"

לשנים הראשונות בהתפתחותם של הילדים חשיבות מכרעת להמשך חייהם. התקופה המוגדרת "השנים הקריטיות" היא מגיל לידה ועד שמונה, אז יכולת ההשפעה החיצונית על התפתחות היא המשמעותית ביותר. בתקופה זו, לאיכות העבודה החינוכית, לקשר האישי, להתנסויות החברתיות ולחוויות הרגשיות השפעה רבה על הישגי הילדים, על כישורי הלמידה שלהם ועל התפתחותם הרגשית-חברתית.

מחקרים מתחומי אקדמיה רבים הראו את התועלות בהשקעה בגיל הרך[46]. מחקרים בתחום מדעי המוח הדגימו כי הסביבה משפיעה על אופי ארכיטקטורת המוח – ההתנסויות המוקדמות של הילד יכולות לספק בסיס חזק או רעוע ללמידה, התפתחות והתנהגויות מאוחרות יותר[47]. מחקרים מתחום מדעי החינוך הראו כי השתתפות בטיפול ובתוכניות חינוך לגיל הרך מגבירה את המוכנות של הילדים לבית הספר ומקטינה את הפער בין ילדים בעלי יתרונות חברתיים לבין ילדים מוחלשים חברתית בשער ההתחלה של בית הספר[48]. מחקרים כלכליים, בדגש על מחקריו הרבים בתחום של זוכה פרס נובל הקמן, הוביחו לצד השפעות על ההתפתחות הנוירולוגית, תשואות כלכליות גבוהות יותר על השקעה בתוכניות טרום בית ספר, מאשר בתוכניות למתבגרים ולמבוגרים[49]. גם הבנק העולמי מצהיר כי "השקעה בשנים הראשונות היא אחת ההשקעות החכמות שמדינה יכולה לעשות" [50].

<u>תיאור האתגרים במצב הקיים</u>

<u>לידה עד שלוש</u>

מובן וידוע כי ילדים לא נולדים בגיל שלוש, ובהתאם יש צורך לתת מענה מותאם לכלל הילדים מלידה ועד כניסתם למערכת החינוך הרשמית בגיל שלוש. היות ותחום לידה עד שלוש הוכנס לאחריות משרד החינוך רק בשנת 2022 רק מיעוט מהדיונים וניירות העמדה הוקדשו לנושא זה, למרות חשיבותו הרבה.

בגלל החשיבות העצומה שיש לשכבת הגיל הזאת על המשך התפתחות הילד, האמנו כי אין באפשרותנו להתעלם מהנושא, אפילו רק במטרה להציב אותו על סדר היום של מערכת החינוך והמדינה בכלל. סיוע רב ניתן מיוזמת האימפקט "שיתופים" והמהלך המשותף לקידום גיל הינקות בישראל.

למרות התועלות הברורות בהשקעה בגיל הרך העולות מהמחקר, ההשקעה הממשלתית בגיל לידה עד שלוש בישראל נמוכה ב-54 אחוזים בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD [51]. גם החלק היחסי מכלל תקציב החינוך מראה על סדר עדיפויות שאיננו תואם את התועלת מההשקעה בגיל הרך.

---

[46] אלא אם צוין אחרת, השימוש במונח "גיל רך" בדוח זה מכוון להגדרת המחקר, גילי לידה ועד 8.

[47] Tooley, U.A., Bassett, D.S. & Mackey, A.P. Environmental influences on the pace of brain development. *Nat Rev Neurosci* 22, 372–384 (2021)

[48] Bassok D, Gibbs CR, Latham S. Preschool and Children's Outcomes in Elementary School: Have Patterns Changed Nationwide Between 1998 and 2010? Child Dev. 2019 Nov;90(6):1875-1897

[49] Heckman, J. J., & Masterov, D. V. (2007). "The Productivity Argument for Investing in Young Children." Review of Agricultural Economics, 29(3), 446-493.

[50] World Bank, Understanding poverty, "Early Childhood Development" 05.04.2024

[51] במונחי כח קניה (PPP), נתוני OECD,2021 , דגן-בוזגלו, נ. (2024) ההשקעה לתלמיד בחינוך בישראל נמוכה מהממוצע במדינות ה-OECD, מרכז אדווה, 25 בספטמבר 2024

שיעור הילדים בגיל הרך מכלל האוכלוסייה במדינת ישראל כפול משיעורם הממוצע במדינות ה-OECD. מדיניות הטיפול בילדים וחופשת הורות משתנה במידה ניכרת בין המדינות. בשמונה מדינות OECD, אין פער טיפול בילדים. כלומר, המדינה מציעה מסגרות חינוכיות חינם לגיל הרך או החלת חוק חינוך חובה מיד בתום חופשת הלידה בתשלום. לעומת זאת, בישראל קיים פער טיפול בילדים של שלוש שנים. כלומר, בין תום חופשת הלידה בתשלום לתחילת חינוך חובה ישנן שלוש שנים בהן המדינה אינה מקצה משאבים והורים נושאים בהוצאה הכלכלית.[52]

בהתאם לכך, בשונה ממדינות מפותחות אחרות, בהן שיעור התעסוקה של אימהות לילדים עד גיל שנתיים נמוך משיעור התעסוקה של אימהות לילדים בני שלוש עד חמש. שיעורי התעסוקה בישראל דומים למדי. שיעור התעסוקה של אימהות לילדים עד גיל שנתיים עומד על 70 אחוזים ושיעור התעסוקה של אימהות לגילי שלוש עד חמש 75 אחוזים. בהתאמה, שיעור ההשתתפות של ילדים בגילי 0-2 במסגרות חינוך בישראל הוא 56 אחוזים, בהשוואה לממוצע של 35 אחוזים במדינות ה-OECD (נתוני 2018). ישראל מובילה גם בשיעור ההשתתפות של ילדים בני פחות משנה במסגרות אלו, 31 אחוזים, לעומת ממוצע של 9 אחוזים במדינות המפותחות האחרות[53].

היעדר מענה ציבורי מספק בישראל לגילי לידה עד שלוש משמעותו שאיכות המסגרת והמענה הניתן לילדים נובע ממצבם הסוציו-אקונומי, מגזר, מידת הפריפריאליות ועוד. בהתאם, בהיעדר השקעה בתקופה זו, נפערים פערים בעלי משמעויות ארוכות טווח בין קבוצות שונות בחברה הישראלית. מכאן שהשקעה תקציבית ותיעדוף ההגיל הרך הם בעלי השפעה משמעותית על צמצום פערים חברתיים בחברה הישראלית[54].

גם המחקר בישראל תומך בממצאים מהעולם. סך התועלת הכלכלית של השקעה בגיל הרך בישראל נאמדת בכ-15.7 מיליארד ₪. תועלת זו משקפת את סך הערך הכלכלי שנוצר לאורך החיים ושוות ערך לכאחוז מהתוצר הלאומי הגולמי השנתי בישראל. מתוך סך התועלת, כ-15.1 מיליארד ₪ הם בציר ההכנסות וכוללים ערך לפרט בדמות עליית שכר, ערך לממשלה המגולם בגידול בהכנסות ממיסוי והפחתת שיעור קצבאות וכן ערך למשק המגולם בתוספת לתוצר הגולמי (GDP). לצד ציר ההכנסות קיים גם חסכון בהוצאות, אשר מתבטא בחסכון בעלויות חינוך, בתרחיש השקעה תוספתית בגיל הרך, בכ-0.45 מיליארד ₪ וחיסכון בעלויות פשיעה שמוערך בכ-0.2 מיליארד ₪.[55]

ישנם ממצאים מחקריים המראים כי להשקעה כלכלית בגיל הרך השפעה חיובית גם על היבטים ספציפיים המקושרים לחינוך מיוחד. מטה-אנליזה של 22 תוכניות חינוך אורכיות ממוקדות לגיל הרך משנות ה-60 ועד 2016 הגיעה למסקנה שלמידה בסביבת גיל רך מובנית ואיכותית הפחיתה את ההשתתפות בתוכניות חינוך מיוחד ביותר מ-8 אחוזים.[56]

---

[52] OECD (2024), Education at glance – Country note Israel

[53] "הגיל הרך בישראל – ממצאי מחקר נבחרים", עורכת: דנה שי, מרכז טאוב, נובמבר 2022

[54] הכדאיות הכלכלית של השקעה בגיל הרך בישראל בחינת התועלות החברתיות והכלכליות בהשקעה בילדים בגילאי לידה עד 6, ג'וינט ישראל – אשלים, נובמבר 2021.

[55] הכדאיות הכלכלית של השקעה בגיל הרך בישראל: בחינת התועלות החברתיות והכלכליות בהשקעה בילדים בגילאי לידה עד 6. ג'וינט ישראל אשלים ו-Social Finance Israel, נובמבר 2021

[56] Young, Gabrielle et al (2019), Exploring the Impact of Quality Early Child Education on Special Education: Can We Prevent Placement in Special Education?

בשנת 2011 הוקמה "הוועדה לשינוי כלכלי חברתי", ועדה ציבורית שנודעה על שם העומד בראשה, פרופסור מנואל טרכטנברג. מטרת הוועדה הייתה לבחון חלופות להקלת הנטל הכלכלי על אזרחי ישראל.[57] אחת התרומות המרכזיות של ועדת טרכטנברג הייתה הבחירה להתמקד בגיל הרך (לידה עד שש) במסגרת תחום השירותים החברתיים. הוועדה המליצה על הצבת גורם אחד האחראי לקבוצת גיל זו, מתוך תפיסה כי היעדר גורם מרכז מביא לכך שקבוצת גיל זו נמצאת מחוץ למעגל הפיקוח וההשפעה של המדינה. המסקנה הארגונית והמבנית העיקרית של הוועדה הייתה שיש לרכז את הטיפול במשרד החינוך.[58]

בהמשך ליישום המלצות ועדת טרכטנברג, בשנת 2021 התקבלה החלטת ממשלה להעברת מעונות היום (גילי לידה עד שלוש) לאחריות משרד החינוך ממשרד הכלכלה. רפורמת הגיל הרך החלה בינואר 2022 והעבירה את סמכויות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות למשרד החינוך[59]. במסגרת המהלך שונתה התקינה ליחס מבוגר: ילד על פי מפתח גיל, הוכפלו תקני הפיקוח, הוגדר תקן למינוי ממונה גיל רך בכל רשות מקומית וייצרו אפיקי הכשרה, הדרכה, וליווי על ידי משרד החינוך[60].

חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות חל על מעונות עם שבעה פעוטות או יותר. למשרד החינוך מוכרים 5,751 מעונות יום הפועלים בכפוף לחוק הפיקוח על המעונות, מהם 2,272 עם "סמל מעון יום מוכר" וכ-3,479 מסגרות פרטיות[61].

ההשקעה צריכה להתבטא לכל הפחות בהתערבות ראשונית ואיתור ילדים עם צרכים מיוחדים במסגרות מפוקחות, מסגרות שאינן מפוקחות וחינוך ביתי. איתור מניעתי של קשיים ועיכובים התפתחותיים בשלב הינקות מצמצם התערבויות ארוכות ויקרות בשלבי הגיל המאוחרים. במעונות היום המפוקחים מועסקים כיום מדריכים אשר עובדים חמש שעות חודשיות בכל מעון יום מפוקח. חשוב לציין שמעון יום יכול להכיל מספר ביתות, אך הקצאת שעות ההדרכה נעשית לפי המעון ולא לפי מספר הביתות בו.

בישראל אין כיום גוף אחד שמרכז את מתן הטיפול, החינוך והשירותים לילדים מגיל לידה עד שש. השירותים לגיל הרך ניתנים על ידי משרדי ממשלה שונים, רשויות מקומיות וארגוני מגזר שלישי.

על רקע זה אישרה הכנסת ביולי 2017 את חוק המועצה לגיל הרך שתפקידה לקדם מדיניות אחידה ולהמליץ על תוכניות ליצירת רצף בין גורמים ומסגרות שונות המטפלים בילדים מגיל לידה עד גיל שש. שיתוף הפעולה בין כלל הגופים המטפלים, כגון משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הרווחה וביטוח לאומי הכרחי לאורך כל שנות הלימוד, אך ביתר שאת בשלב זה בו ראייה המשלבת בריאות והתפתחות, חינוך וטיפול, רווחה וקהילה היא קריטית להמשך ההתפתחות.

חוק המועצה לגיל הרך הגדיר את מטרתו "לקדם את הטיפול בילדים בגיל הרך ואת התפתחותם הגופנית והשכלית, להבטיח את בריאותם הפיזית והנפשית ואת מילוי צורכיהם החינוכיים, החברתיים, הפיזיים והרגשיים ולתת להם תנאים נאותים וסביבה טיפולית-חינוכית הולמת ומותאמת, שיאפשרו להם שוויון הזדמנויות בחייהם הבוגרים."[62]

---

[57] טרכטנברג, מ' (2011), דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי

[58] בלס, נ. ובלייך, ח. (2013), יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4: קשיים והצעות פתרון

[59] רבינוביץ' מ. רפורמת הגיל הרך במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2023

[60] משרד החינוך, הרפורמה של מעבר הגיל הרך למשרד החינוך, 19.07.2021

[61] משרד החינוך, האגף הגיל הרך, מידע מתאריך 29.12.24

[62] חוק המועצה לגיל הרך, תשע"ז-2017

בהמשך לחקיקת החוק הוקמה בנובמבר 2018 מועצת הגיל הרך. יו"ר המועצה הוא שר החינוך וחברים בה 22 נציגים נוספים ממשרדי ממשלה, שלטון מקומי, סגל אקדמי במוסדות להשכלה גבוהה ונציגי ארגונים מפעילים למעונות יום.

סעיף 19 לחוק קובע כי תקציב המועצה לגיל הרך יוגדר כסעיף תקציבי תחת תקציב משרד החינוך בחוק התקציב השנתי. על-פי סיכום בין משרד החינוך ומשרד האוצר התקציב השנתי הצפוי למועצה עמד על 6 מיליון ₪ לשנה.

החשיבות ביחס מבוגר לילד היא מהותית. קיימות מספר יוזמות בשנים האחרונות לשיפור יחס התקינה שעומד כיום על מבוגר על שישה תינוקות עד גיל שנה וחצי, מבוגר על תשעה תינוקות מגיל שנה וחצי ועד שנתיים ומבוגר על אחד עשר פעוטות מגיל שנתיים ועד שלוש. קיימת חשיבות לייצר תוכנית אסטרטגית שתייצר מבנה תקציבי ומקורות כוח אדם לטובת שיפור יחס התקינה.

יש להניח שחלק מהגידול המואץ במספר התלמידים עם צרכים מיוחדים בשכבות הגיל הגבוהות, נוצר כתוצאה ממענה חינוכי בלתי מספק בשכבת הגיל הרך. החל מגיל לידה ועד הכניסה למערכת החינוך הפורמלית בגיל שלוש, במעונות היום לא קיימים משאבים תוספתיים לתלמידים עם צרכים מיוחדים, דבר המונע מתן מענה מיטבי לצרכים ולקשיים של פעוטות ומייצר הסללה למעונות יום שיקומיים.

כאמור בפתיח של פרק זה, האתגרים בגילי לידה עד שלוש המצוינים לעיל, הועלו במהלך העבודה, אך למרות החשיבות הרבה של הנושא, היות ושלב הגיל הרך הוכנס רק לאחרונה לאחריות משרד החינוך ההתייחסות לשכבת גיל זאת היא ראשונית בלבד. אין בכך כדי להמעיט בחשיבות הנושא והוועדה מאיצה במשרד החינוך להשקיע משאבים בקידום שלב חינוך זה, שהינו הקריטי ביותר בהתפתחות באופן כללי ועל אחת כמה וכמה בהתפתחות תלמידים עם צרכים מיוחדים[63]. הוועדה רואה לנכון להמליץ למשרד החינוך להמשיך את שיתוף הפעולה המבורך עם פרויקט יוזמת האימפקט "שיתופים" ויד הנדיב שמתבצע בימים אלה.

<u>גילי 3 - 6</u>

במסגרת המלצות ועדת טרכטנברג הומלץ על יישום מלא של חוק חינוך חובה על גילי 3-4 (טרום-טרום חובה). לפני ועדת טרכטנברג, חוק חינוך חובה לגיל זה הוחל רק ביישובים באשכולות הסוציו-אקונומיים הנמוכים, בחלק מאזורי העדיפות הלאומית ובחלק משכונות המצוקה. הרף לפטור משכר לימוד בגני טרום-חובה ניצב על רמת הכנסה נמוכה מאוד.

החל משנת הלימודים תשע"ב (2012) החל הליך הדרגתי ליישום חוק חינוך חובה מגילי 3, החל משנת הלימודים תשע"ו (2016) נכנס לתוקפו חוק חינוך חובה לגילי 3-4.[64]

גן הילדים שונה באופיו מבית הספר, במסגרתו פועלים להכווין את הילד, כך שירכוש מיומנויות, ערכים וידע חיוני. זוהי גם תקופת הכנה למעבר מחיי המשפחה למוסדות לימוד, תוך מתן הזדמנות לאבחן קשיים רגשיים או פיזיות בהתפתחותו של הילד.

הודות לגמישות המוח בגיל הרך, הרכישה של יכולות ומיומנויות נמצאת בשיאה. פערים בהתפתחות הנוצרים בילדות המוקדמת נוטים להצטבר לאורך זמן אל תוך החיים הבוגרים. אף שלמידה אפשרית גם בגילים מאוחרים

[63] הוועדה מבקשת להודות ליוזמת "שיתופים", בדגש על יוזמת קולקטיב אימפקט על העשרת ידע הוועדה בנושא.
[64] משרד החינוך, לוקחים אחריות על הילדים בגילאי 3-4, דוברות משרד החינוך, פורסם ב-01.01.2015.

יותר, הדבקת פערים בהמשך החיים קשה יותר ודורשת מאמצים ומשאבים ניכרים[65]. לצד שפע המחקר לגבי ההשפעות הכלכליות, מחקרים מצאו כי שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במסגרות בחינוך הכללי הביאו לשיפור במיומנויות חברתיות ולצמצום בעיות התנהגות לעומת מקביליהם שלמדו במסגרות נפרדות. ההשפעה החיובית אינה רק על הילד המשולב, לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים יש השפעות חינוכיות וחברתיות חיוביות על הילדים המשלבים.[66] ילדים החשופים לילדים עם צרכים מיוחדים נעשים מודעים יותר להבדלים בין בני אדם ופחות חוששים מהבדלים אלה.[67] השילוב מכין ילדים לחיים בעולם רב-תרבותי ומחנך לערכים של כבוד לזולת ועזרה הדדית.[68]

בנוסף, מספר רב של מחקרים מצאו כי ככל שמוגבלות או קשיי למידה מזוהים בשלב מוקדם יותר, כך ההשפעה של התערבות חינוכית יעילה יותר בצמצום פערי למידה.[69]

המבנה הארגוני של גני הילדים מבוזר. רוב הגנים פועלים כגנים נפרדים במרחב הרשותי ולא באשכולות, גננות נאלצות לתפקד כמנהלות הגן על כל ההיבטים המנהלתיים המשתמעים מכך, לצד אחריות פדגוגית וחינוכית לרווחתם של עד 35 תלמידים.

היחס בין מספר הילדים למספר המבוגרים בכיתת גן עומד על 1:14 בגילי 3-4 (בגנים בהם יש תומכת חינוך שנייה) ועל 1:16 בגילי 5-6, לעומת ממוצע של 1:10 במדינות OECD.

מנגנון התקצוב הקיים איננו משקף בצורה ראויה את החשיבות הרבה של הגיל הרך. בגילי הגן החינוך הציבורי מסובסד, אך מהנתונים עולה כי מדינת ישראל משקיעה בממוצע כ-42 אחוזים פחות מממוצע ההשקעה התקציבית בגילי 3-6 במדינות ה-OECD.

הדבר בא לידי ביטוי גם בהשקעה בישראל לילד בדולרים ארצות הברית (במונחי כוח הקנייה PPP) נמוכה בכ-42 אחוזים לעומת ממוצע מדינות ה-OECD, וכן ביחס שבין השקעה לילד בגני הילדים להשקעה לתלמיד בגילים הבוגרים יותר [70].

בניגוד לכל המובא לעיל, שפע המחקר האקדמי והמלצות מפורשות של כל גופי הכלכלה כגון הבנק העולמי אינה רק גובה ההשקעה בשלב הינקות בהשוואה למדינות המפותחות, אלא גם בחלק היחסי המוקדש מתוך התקציב לחינוך לגיל הרך. הביטוי הבולט ביותר לפערי ההשקעה הינו מספר הילדים הממוצע בכיתת גן בישראל, העומד על 29.4 ילדים וב-51 אחוזים מהגנים יש למעלה מ-30 ילדים. זאת לעומת ממוצע של 19.6 במדינות OECD. היחס בין מספר הילדים לבין מספר המבוגרים בכיתת גן עומד על 1:14 בגילי 3-4 (בגנים בהם יש תומכת חינוכית שנייה) ל- 1:16 בגילי 5-6. זאת לעומת ממוצע 1:10 במדינות ה-OECD.

---

[65] זונטג, נ. מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל והישגים לימודיים, מרכז טאוב, נובמבר 2020

[66] Maras, P.; and Brown, R. 2000. "Effects of Different Forms of School Contact on Children's Attitudes Toward Disabled and Non-Disabled Peers". British Journal of Educational Psychology 70:337-351.

[67] Ruijs, N.M.; and Peetsma, T.T.D. 2009. "Effects of Inclusion on Students With and Without Special Educational Needs Reviewed". Educational Research Review 4:67-79.

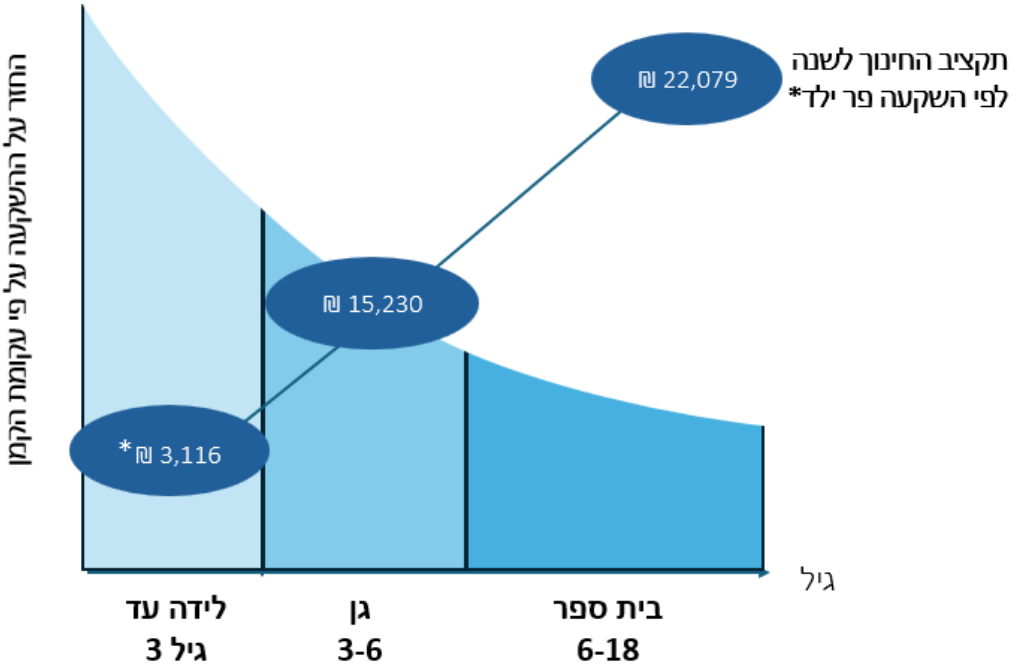
[68] מילשטיין, א. וריבקין, ד.(2013). *שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים בבתי-ספר רגילים: קידום השילוב ויצירת תרבות בית-ספרית משלבת*.מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

[69] Fletcher, J., Reid Lyon, G., Fuchs, L. & Barnes, M. (2018) Learning Disabilities: From Identification to Intervention. New York: Guildford Press.

[70] במונחי כוח הקנייה (PPP), נתוני OECD,2021 , דגן-בוזגלו, נ. (2024) ההשקעה לתלמיד בחינוך בישראל נמוכה מהממוצע במדינות ה-OECD, מרכז אדווה, 25 בספטמבר 2024

תרשים 4 מדגים את ההיפוך באופן השקעת התקציב בישראל למול עקומת הקמן. בהתאם לעקומת הקמן, אותה ניסח חתן פרס נובל לכלכלה פרופסור ג'יימס הקמן, הקובע שכל דולר המושקע בחינוך בגיל הרך יכול לשאת תשואה של בין $4 ל-$16 בטווח הארוך. מגמת התקצוב בישראל הפוכה, כלומר מרבית הכסף מושקע בשלבי הגיל המתקדמים, שלפי המחקר האקדמי התשואה להשקעה בהם נמוכה יותר, ואילו שלבי ההתפתחות הקריטיים בגיל הרך (לידה עד שמונה) מתוקצבים בחסר בהשוואה למדינות ה-OECD.

תרשים 4 – תמונת ההשקעה בחינוך הפוכה מעקומת הקמן



*מבוסס על תקציבי 2022 (מפתח התקציב ונתוני לשכה מרכזית לסטטיסטיקה).
*גילי לידה עד שלוש אינם נכללים בחוק לימוד חובה ולכן מרבית ההשקעה היא פרטית, הסכומים בגרף זה מייצגים השקעה ציבורית בלבד.

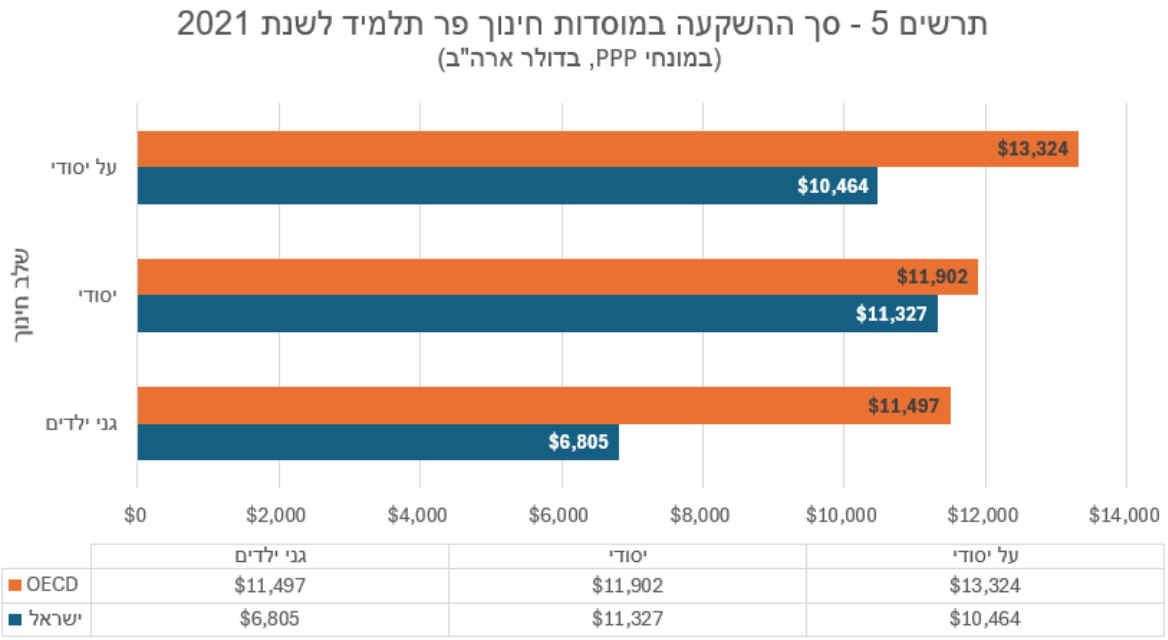
המשמעות של נתונים אלה היא שבשעה שבישראל המדינה משקיעה בתלמיד יסודי 66 אחוזים יותר מאשר בתלמיד גן ובתלמיד בחינוך העל-יסודי 54 אחוזים יותר. הפער ב-OECD הוא 4 אחוזים ו-16 אחוזים בהתאמה.[71] גילי לידה ועד שלוש אינם נכללים בחוק לימוד חובה ובהתאם מרבית ההשקעה בהם היא פרטית. הסכומים המופיעים בתרשים מייצגים השקעה מתקציב מדינה.

מספר התלמידים הממוצע בכיתת גן בישראל עומד על 29.4 ילדים, וזאת לעומת ממוצע של 19.6 במדינות ה-OECD. לצד היעדר מנגנון יעיל למתן מעני חינוך מיוחדים לילדים, מחסור במעטפת חינוכית-טיפולית בדומה לקיים בבתי הספר מוביל הורים רבים לבחירה בגני ילדים לחינוך מיוחד. פעמים רבות בחירה זו מובילה למסלול של חינוך מיוחד לילד שיש לו פוטנציאל מלא להשתלבות איכותית בחינוך הכללי.

גם סך השעות השבועיות שמערכת החינוך בישראל מקצה לגני הילדים הוא כרבע ממספר השעות השבועיות שהיא מקצה לחינוך היסודי במגזר היהודי, ומספר התלמידים בחינוך היסודי הוא פחות מכפול. בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה, ובמגזר הערבי הפערים הם עוד יותר גדולים[72].

[71] "הגיל הרך בישראל – ממצאי מחקר נבחרים", עורכת: דנה שי, מרכז טאוב, נובמבר 2022
[72] ראה לוח 4 **שעות עבודה שבועיות, לפי שלב חינוך, מגזר ופיקוח, תש"פ-תשפ"ד** בנספחים לדוח זה.

מתרשים 5 עולה כי הפער הגדול ביותר בהשקעה פר תלמיד מול ממוצע ה-OECD הינו בהשקעה לתלמיד בגן ילדים. יתר שלבי הגיל נמוכים, אך קרובים לממוצע ה-OECD.



	גני ילדים	יסודי	על יסודי
OECD	$11,497	$11,902	$13,324
ישראל	$6,805	$11,327	$10,464

כל האמור לעיל הביא את הוועדה למסקנה כי מיקוד אסטרטגי של משאבים בחינוך לגיל הרך חייב לקבל עדיפות עליונה בתהליך השינוי, מתוך הכרה בהשפעה של השקעה בגילים אלו על המשך ההתפתחות החינוכית, הרגשית והחברתית של כלל התלמידים, וביתר שאת של תלמידים עם צרכים מיוחדים. שכבת הגיל הרך (לידה עד שש) נמצאת בפער הגדול ביותר מול הרצוי, הן בהתייחסות המערכת בהקצאת משאבים והן ברמת השירותים מול המקובל בעולם המערבי. לכן, מתחייב "היפוך הפירמידה" ושינוי יסודי באופן התקצוב של שכבת גיל זו.

הצעות למענה

*ראו טבלה מסכמת לשינויים המוצעים בסוף פרק זה

ינקות (לידה עד שלוש)

באשר להמלצות לגיל הינקות (לידה עד שלוש). כפי שנכתב בפתיח של פרק הגיל הרך, ההמלצות באשר לגיל לידה עד שלוש הן ראשוניות בלבד והוועדה ממליצה למקבלי ההחלטות להרחיב ולהמשיך את ההתייחסות לשלב גיל קריטי זה.

1. **התאמה של שעות הדרכה במעונות היום המפוקחים** – במעונות היום המפוקחים מועסקים כיום מדריכים אשר עובדים חמש שעות חודשיות בכל מעון יום מפוקח. שיבוץ מדריך הינו לפי מעון ולא לפי מספר הכיתות בו, כלומר יכול להיווצר מצב של חמש שעות הדרכה על שבע כיתות גן במעון יום. בהתאם, מוצע לעגן את התקציב בבסיס התקציב החל משנת 2026. הוועדה רואה לנכון להמליץ על הגדלת תקן שעות ההדרכה, אך היות והתחום עדיין בבנייה ואין מקור תקציבי מוגדר עבור הגדלה זו, המלצת הוועדה היא לטייב את שעות הדרכה הקיימות באמצעות הגדרת שעות לפי כיתות גן ולא לפי

מעונות. שינוי זה יאפשר התערבות ראשונית ואיתור מניעתי של קשיים ועיכובים התפתחותיים, אשר צפוי לצמצם משמעותית התערבויות ארוכות ויקרות בשלבי הגיל המאוחרים.

2. **מועצת הגיל הרך בגורם מתכלל למנגנון איתור מניעתי** – היבט נוסף של שיפור מנגנון האיתור, טיפול ומענים הוא שיתוף הפעולה בין כלל הגופים המטפלים (משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הרווחה וביטוח לאומי) הכרחי לאורך כל שנות הלימוד, אך ביתר שאת בשלב זה בו הראייה המשלבת בריאות והתפתחות, חינוך וטיפול, רווחה וקהילה היא קריטית להמשך ההתפתחות. מועצת הגיל הרך שהוקמה בשנת 2019, אך טרם החלה לפעול, יכולה להוות פלטפורמה לתיאום עבודה בין-משרדית משמעותית בגיל לידה עד שלוש. מוצע חיזוק תפקודה של מועצת הגיל הרך הבין-משרדית הקיימת בראשות שר החינוך, ובאמצעותה הובלה של תוכניות איתור, טיפול ומניעה בשיתוף פעולה של משרדי החינוך, רווחה והבריאות והביטוח הלאומי, לצד הגדרת יעדי ממשלה מדידים לתחום זה. המסגרת התקציבית לפעילות הוגדרה בחוק המועצה לגיל הרך ועומדת על 6 מיליון ₪ בשנה[73].

3. **תוכנית אסטרטגית לשיפור יחס התקינה במעונות היום** – יחס מבוגר תלמיד הוא משמעותי ביותר בגיל הרך כדי לאפשר מענים אישיים. הוועדה רואה לנכון להמליץ כי אגף גיל רך במשרד החינוך, בשיתוף מועצת הגיל הרך וגורמי מקצוע נוספים, יקדם תוכנית אסטרטגית מקיפה שתזהה את מקורות כוח האדם והמשאבים הנדרשים לשיפור יחס התקינה והבאתו עד 2040 לכדי יחס של מבוגר על שלושה תינוקות מלידה ועד גיל שנה, בקבוצות של עד תשעה תינוקות; יחס של מבוגר על חמישה פעוטות בגילי שנה ועד שנתיים, בקבוצות של עד 12 פעוטות, ויחס של מבוגר על שבעה ילדים בגילי שנתיים ועד שלוש, בקבוצות של עד 14 ילדים.

<u>גני ילדים (גילי שלוש ועד שש)</u>

הוועדה בחנה מודלים שונים שמטרתם שיפור מהותי בשירות הניתן בגני הילדים. מודל אחד שנבדק הוא הגדלה משמעותית של מעבר גילי חמש (גן חובה) לחטיבות צעירות. למודל זה יש תומכים ומתנגדים הגוזרים את טיעוניהם מגישתם החינוכית והארגונית. היתרונות שלו הם שהוא מאפשר חיסכון בבינוי (לא גדול במיוחד, יש לציין) ומצרף את הגננות לסגל מורים רחב יותר. מנגד יש טענה שמוקדם מדי לשלב ילדי גן בגילי 3-6 בבית ספר גדול בו ייחודיות הגן הולכת לאיבוד.

מודל אחר מציע ייעול וטיוב המשאבים שהמערכת מוכנה להעמיד לרשות המהלך במודל הראשון, אך ללא הקטנת מספר הילדים בגן, מודל זה אינו נתמך על ידי האגף לגיל הרך של משרד החינוך כיוון שלדעתם אינו מקדם את מטרות הוועדה להגברת שיעור השילוב וצמצום הפנייה לשירותי חינוך מיוחדים.

מבין המודלים השונים שנבחנו הוועדה ממליצה על מודל שיפורט בהמשך, אך מותירה בידי הרשויות המקומיות להחליט על שימוש במודלים חלופיים בהתאם לתנאים הייחודיים לכל יישוב. עיקרי המודל המומלץ הם:

1. **שינוי מבנה ארגוני** – במצב הקיים, מורות הגיל הרך פועלות כמעט ללא תמיכה וליווי. בעקבות זאת, נגרמת שחיקה מוגברת לעובדות במקצוע, והביקוש לו מצוי בשפל חסר תקדים. מוצע לבצע שינוי ארגוני שייצור תקן תפקיד של "ניהול אשכול גנים", עם אחריות לכ-30 גנים, במסגרת תפקיד דומה לניהול בית ספר מנהלות האשכול יוכלו לנהל טוב יותר את משאבי מקצועות הבריאות שבמחסור, הן בהקצאת משאבי התמיכות והן כגורם מענה לצוותי הגיל הרך ברמת התמיכה השוטפת וברמה

[73] וייסבלאי, א. (2020) יישום חוק המועצה לגיל הרך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 בספטמבר 2020

הפדגוגית. כאמור, הוועדה מציעה שינויים שאינם מתבססים, ככל הניתן, על תוספות כוח אדם ובהתאם, על מנת לגייס את כוח האדם הדרוש להטמעת השינוי, מוצע לצמצם את מספר משרות הפיקוח ולייצר מסלול קידום לתפקיד, בין היתר של גננות בגני חינוך מיוחד.

2. **הקטנת מספר ילדים בגן** – הוועדה מאמינה כי הפחתה משמעותית של מספר הילדים בכיתת גן, כך שישווה לזה המקובל ב-OECD, כלומר כ-19 ילדים בכיתת גן תתרום לשינוי מהותי שיאפשר השתלבות יעילה של ילדים עם צרכים מיוחדים. הוועדה מודעת לכך שהאתגר המרכזי העומד בפני צמצום מספר הילדים בכיתת גן הוא מחסור בכוח אדם, עם זאת הוועדה סבורה שקיים מענה לפער זה. הוועדה מבססת את עמדתה על עמדת האגף לגיל הרך, אשר מגובה בבדיקה מעמיקה של פוטנציאל כוח האדם הקיים היום במערכת, כפי שיוסבר בהמשך.

מעבר לכך, הוועדה סבורה שהשינויים בסביבת העבודה עקב צמצום מספר הילדים בגן, יביאו להפחתת שיעורי הנשירה של גננות ועלייה בשיעור ההצטרפות למסלולי הכשרה לגיל הרך ולהגברת רצון להשתלבות של מסיימות מסלולי ההכשרה במערכת החינוך.

מספר הגנים ביישוב וממוצע הילדים בגן נקבעים בראש וראשונה על-פי מספר הילדים ברשות, מגזרים וסוגי פיקוח כגון חרדי, ממלכתי דתי וממלכתי, ולאחר מכן על-ידי כללי התקצוב של משרד החינוך. על-פי כללי התקצוב הקיימים מספר הילדים המקסימלי בגן הוא 35 ומספר הילדים לתקצוב הוא 32. נתונים אלה, והצפי לעתיד, באים לידי ביטוי בלוח מספר 5 המופיע בנספח לדוח זה[74].

בהתבסס על הנתונים המפורטים בלוח 6 בסוף התקופה יהיה צורך בתוספת של 7,840 גנים, ובמשתמע מכך, אותו מספר של מנהלות גן, ועוד כ-900 מנהלות אשכולות גנים, ומספר דומה של תומכות חינוך[75]. יודגש כי המקור לפוטנציאל כוח האדם מפורט בסעיף 4 לפרק זה ואין צורך בגיוס נוסף של תומכות חינוך עבור המהלך בגני הילדים.

3. **מעבר לחמישה ימי לימוד והחלת תוכנית "שישונים"** – כדי ליישם את ההמלצות לעיל נדרש מעבר לחמישה ימי לימוד בשבוע. מעבר זה יפנה משאב כוח אדם של גננות וסייעות משלימות. היות ומדובר בגילים צעירים שדורשים השגחה, יופעלו "שישונים", במערך דומה למתווה תוכנית "ניצנים" בחופשות, שיתבסס על רישום וולונטרי והשתתפות כספית של הורים בהתאם לנתוני רקע סוציו-אקונומיים, שאת היקפה יש לשקול. יש להבהיר כי אין בהמלצה הנחה מראש בנוגע לנושא באחריות לתפעול ה"שישונים" וחלוקתה בין משרד החינוך לבין השלטון המקומי, ואין הוועדה רואה עצמה מוסמכת להצביע על האחראי למימון ולתפעול הנושא. פירוט עלות השישונים בפרק הנספחים לדוח זה[76].

4. **פוטנציאל כוח אדם** – הוועדה מכירה בכך כי המלצותיה ידרשו תוספת כוח אדם. כאמור, הוועדה החליטה כי המלצותיה לא יהיו תלויות בתוספת כוח אדם, אך היפוך הפירמידה דורש פתרון כזה. במקום לזנוח את הגיל הרך, הוועדה הקדישה מחשבה מעמיקה לאיתור פוטנציאל כוח אדם ומצאה כי אכן מדובר באתגר משמעותי אך לא בלתי אפשרי. המסקנה מסתמכת על עמדתו וניסיונו של אגף הגיל הרך והתייעצות עם גורמי מקצוע נוספים שתמכו בכך שהאתגר בר יישום.

---

[74] ראו לוח 5 **נתוני הבסיס גני ילדים – מצב קיים ועתידי** בנספחים לדוח זה.
[75] ראו לוח 6 **תוספת העלויות השוטפות הצפויות בגין מהלך היפוך הפירמידה בגיל הרך** בנספחים לדוח זה.
[76] ראו לוח ל 7 **הערכת עלויות שישונים במערכת החינוך** בפרק הנספחים לדוח זה

באשר לטבלה מטה: גן ילדים מורכב מגננת ותומכת חינוכית (סייעת). בגילי 3-4 במידה שמשובצים מעל 30 ילדים בגן, משובצת תומכת חינוכית שנייה. עקב צמצום מספר הילדים בביתת גן לא יהיה צורך בתומכת חינוכית שנייה ולכן אין צורך בגיוס נוסף של תומכות חינוכיות. אין מדובר בתומכות חינוך משלבות עבור ילדים עם צרכים מיוחדים שהצורך עבורן נותר כאמצעי הנגשה להגברת השילוב, הרחבה על נושא זה בפרק היסודי.

פוטנציאל המקור לגננות:

מספר גננות תשפ"ד: 22,623 **הצורך הנוסף: 7,840 גננות ועוד 925 מנהלות אשכול – סה"כ 8,765**		
מקור כוח האדם	**פוטנציאל**	**פוטנציאל נוצר עקב**
גננות משלימות בחינוך הכללי	כ-4,800 גננות	מעבר לחמישה ימי לימוד
גננות שסיימו הכשרה ולא שובצו	כ-750 גננות	טיוב סביבת עבודה
גננות מהמגזר הערבי שאינן מועסקות	כ-850 גננות	הגמשת תנאי השיבוץ והתגברות על התנגדויות הורים
מסיימות מסלולי הכשרה (תשפ"ה)	כ-1,500 גננות	סיום הכשרה
צמצום היקפי הפרישה של גננות	כ-500 גננות	טיוב סביבת עבודה
סך הכל פוטנציאל:	**8,400 גננות**	

יש לציין כי לצד פוטנציאל כוח האדם המצוין לעיל קיים פוטנציאל נוסף: במידה שיצטמצמו גני חינוך מיוחד בעקבות בחירת הורים בשילוב, צפויות להתווסף כ-1,700 גננות מהחינוך המיוחד.

5. **התאמת מערך גני החינוך המיוחד** – החשיבות של מתן מענה אינטנסיבי לילדים עם צרכים מיוחדים משמעותית ביותר בגיל הרך, ולכן הוועדה אינה רואה לנכון להמליץ על סגירת גנים לחינוך מיוחד. עם זאת, הוועדה מאמינה כי עם טיוב השירות בגני הילדים, יותר הורים יבחרו לשבץ את ילדם בגן חינוך כללי וניתן יהיה לצמצם לכל הפחות 50 אחוזים מגני החינוך המיוחד ולאפשר למרבית התלמידים ללמוד בקהילה באזור מגוריהם עם החברים איתם ילמדו בבית הספר.

6. **אשכול גנים פיזי – בניית קמפוסים משלבים** – מתוך השאיפה וההשקפה החינוכית לשמר גנים לחינוך מיוחד קרוב ככל הניתן לגני חינוך כללי, כמו גם רצון לייצר מבנה ארגוני בדומה לבית ספר אשר יאפשר לרכז את הצוותים, המענים והתשתית הפיזית לתמיכה משמעותית בכלל התלמידים ובכלל

זה תלמידים עם צרכים מיוחדים, הוועדה מצאה לנכון להמליץ על העדפת אשכול גנים פיזי הכולל בתוכו גנים לחינוך מיוחד. עם זאת, מתוך החשיבות למתן המלצות ישימות ובעקבות התעמקות בנתונים, ברור ונהיר כי לא ניתן להמליץ באופן גורף על יצירת אשכולות גנים פיזיים. הוועדה מכירה במגבלות הצעה זו עקב הצורך בבינוי כיתות לימוד נוספות, כשכבר במצב הקיים הפער בין המצוי לנדרש – גדול, וכן נוכח העלויות והקושי בהרחבת חלק מהמבנים הקיימים. לכן, ההמלצה היא לתעדף בניית אשכולות גנים והצבת גנים לחינוך מיוחד בסמיכות מרבית המאפשרת שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בגני ילדים לחינוך כללי.

7. **בניית מדדים להצלחת המהלך** – נדרשת אמנם השקעה תוספתית בגיל הרך, אך המחקר הבינלאומי והישראלי מצביע על חשיבותה המכרעת לעתידה של מדינת ישראל ולכדאיות הכלכלית הטמונה בהשקעה זאת. קיימת חשיבות עליונה להטמעת יעדי מדידה ובקרה להצלחת המהלך. הטמעת יעדי המדידה עומדת בפני הקושי למדוד מניעה, אך אינה בלתי אפשרית, למשל באמצעות מדידת שינוי בשיעור התלמידים עם צרכים מיוחדים הלומדים במסגרות חינוך כללי ביתר שלבי הגיל בעקבות השקעה בגיל הרך.

טבלה מסכמת למצב העתידי המוצע בגיל הרך מול המצב כיום

מצב קיים	מצב עתידי
נשירה של גננות עקב תחושת היעדר מסוגלות וסביבת עבודה מאתגרת.	פיתוח והכשרה של צוותים למתן כלים להתמודדות עם כלל ילדי הגן, בפרט תלמידים עם צורך בתמיכה נוספת.
ממוצע 29 ילדים בכיתת גן ועד 35 ילדים בכיתת גן (ב-51 אחוזים מהגנים מספר הילדים מעל 30)	ממוצע 19 ילדים בכיתת גן ומקסימום 23 ילדים בגן
שישה ימי לימוד בשבוע	חמישה ימי לימוד בשבוע והפעלת "שישון"
היעדר מבנה ארגוני תומך – מפקחת על 110 גנים, 130 גננות ו-3,000 ילדים בממוצע	הוספת דרג מנהלת אשכול לכל 30 גנים, ממוצע כ-570 ילדים
מעטפת חינוכית-טיפולית לא מנוצלת בצורה אפקטיבית ראויה	הסדרת מעטפת חינוכית-טיפולית לכל אשכול – יועצת, פסיכולוג, גננות שילוב

המלצות ליסודי ולחטיבת הביניים

החינוך היסודי הוא בעל חשיבות מכרעת בעיצוב האישיות וההשכלה של התלמיד לאורך תקופת הלימודים ומעבר לה. במהלך תקופתו בבית הספר היסודי, בונה התלמיד את עולמו הרגשי והפנימי ומפתח מודעות עצמית, חשיבה לוגית, אסטרטגיות ומיומנויות למידה שונות. לחינוך בשנים אלו חשיבות מכרעת בעיצוב האישיות, העתיד והשכלת התלמיד במקצועות הצפויים לשמש אותו לכל אורך חייו, לצד הכישורים החברתיים וההתפתחות בחייו האישיים.

הבחירה לאחד את ההמלצות ליסודי ולחטיבת הביניים נעוצה במבנה ארגוני ותקצוב דומה, בניגוד לחטיבה העליונה שהמבנה הארגוני והתקציבי שלה שונה.

בשש שנות לימודיו בבית הספר היסודי משתכללת ומתעצבת התפתחותו הקוגניטיבית החברתית והרגשית של הלומד ובתהליך רכישה הדרגתי הוא בונה לעצמו מטעני ידע אישיים על סמך התנסויות אישיות וקבוצתיות. בגילים אלה (6-12) נודעת חשיבות רבה לחשיפת הלומדים לערכים, עקרונות, רעיונות ודילמות בדרך של משחק יצירתי, דיונים מובנים, התנסויות מוחשיות, אינטראקציות חברתיות ועוד. התוכניות החברתיות-ערכיות שמוטמעות במערכת החינוך ביום מותאמות לצרכיו ההתפתחותיים של הלומד ומזמנות למידה והתנסות באופן מובנה, יזום, מתוכנן ובתדירות קבועה, כך שתתאפשר הפנמה.

<u>תיאור האתגרים במצב הקיים</u>

תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד ביקש לאפשר מענה מותאם לכל תלמיד זכאי לשירותי חינוך מיוחדים בהתאם למאפייני התפקוד, לצרכיו ולתמיכה הנדרשת לו, כדי לאפשר השתתפות שוויונית בלמידה, מיצוי יכולות וקידום לימודי, חברתי ורגשי.[77]

בשיחות שהתקיימו לאורך פעילות הוועדה, ובגיבוי נתונים של ראמ"ה נמצא כי בשנת 2022 (תשפ"ב) רק 54 אחוזים מהמחנכים סברו ששילוב תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים מועיל. נציין כי מדובר בסקר עומק אשר בחן את השפעת יישום תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד ולא היו סקרים מעמיקים באותה מידה מאז. יתרה מכך, בחתך לפי מוגבלות נצפו ירידות דרמטיות בנכונות להכלת תלמידים עם מוגבלויות בכיתה, גם מוגבלויות המוגדרות שכיחות גבוהה. לדוגמה, רק 43 אחוזים מהמחנכים הצהירו כי הם מרגישים יכולת לשלב תלמידים עם לקויות למידה בכיתת חינוך כללי – ירידה של 72 אחוזים מסקר מקביל שהתקיים בשנת 2019 (תשע"ט). רק 36 אחוזים מהמחנכים הצהירו כי הם מרגישים יכולת לשלב תלמידים עם הפרעת קשב בכיתת חינוך כללי – ירידה של 67 אחוזים מתוצאות 2019. המצב מחמיר עבור מוגבלויות המשויכות לשכיחות נמוכה. רק 23 אחוזים מהמחנכים הצהירו כי הם מרגישים יכולת לשלב תלמידים עם אוטיזם בכיתת חינוך כללי. 13 אחוזים מהמחנכים הצהירו כי הם מרגישים יכולת לשלב תלמידים עם הפרעות נפשיות בכיתת חינוך כללי, ורק 14 אחוזים מהמחנכים הצהירו כי הם מרגישים יכולת לשלב תלמידים עם תסמונת דאון בכיתת חינוך כללי. סיכום הממצאים בדוח העלה תמונת מצב עגומה לפיה 75 אחוזים מהמורים הצהירו שלדעתם כלל המורים אינם מסוגלים להתמודד עם האתגרים החברתיים והרגשיים שכרוכים בשילוב והכלה.[78] משיחות רבות עם מורים בכלל מגזרי ושלבי החינוך, **לא מדובר בהיעדר רצון, אלא בעיקר בפער במיומנויות ובכלים יישומיים לסביבת העבודה החינוכית**. מקור לאופטימיות הוא העובדה העולה מהסקר שהתנסות בשילוב שיפרה את תפיסת

[77] משרד החינוך, אגף חינוך מיוחד (2020) יישום תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד – חוברת מידע

[78] ראמ"ה (2023) **מהלך ההכלה וההשתלבות – התיקון לחוק החינוך המיוחד : ממצאי מחקר הערכה לשנה"ל תשפ"ב**, יוני 2023

המסוגלות של מורים שהתנסו בשילוב והייתה גבוהה (71 אחוזים) לעומת אלו שלא למדו בביתתם תלמידים עם צרכים מיוחדים (45 אחוזים).

התפיסה הרווחת לפיה האחריות על תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים חלה על מפקחי החינוך המיוחד והמתי"א, בין היתר עקב תחושת המחסור במיומנויות וכלים של צוותי החינוך, מעידה על פער אל מול תפיסת הוועדה לפיה מערכת החינוך הכללית אחראית על כל התלמידים הלומדים בה, ובהם תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים.

מורים רבים אינם מקבלים הכשרה מספקת להתמודדות עם קשת רחבה של צרכים רגשיים, חברתיים ולימודיים בביתות מגוונות. היעדר הכשרה זו מקשה עליהם לספק את התמיכה הנדרשת לתלמידים עם צרכים מיוחדים. כתוצאה מפערי המיומנויות נוצרים שחיקה וחוסר ביטחון בהתמודדות עם תלמידים עם צרכים מיוחדים. מלבד פערים במיומנויות שילוב והכללת תלמידים עם צרכים מיוחדים, מורים רבים חסרים את המומחיות הנדרשת לניהול כיתה המשלבת תלמידים מכלל רצף הלמידה, בין אם תלמידים מחוננים, ממוצעים או מתקשים. ניהול כיתה כזו דורש מיומנויות מיוחדות והתאמות פדגוגיות שאינן נלמדות במידה מספקת במסגרת ההכשרה הבסיסית.

הערכה זו קיבלה גיבוי מחקרי נוסף במחקר שנערך על-ידי מכון "ברוקדייל" בשנת הלימודים 2023 (תשפ"ג), מטעם אגף יסודי ועל-יסודי בנושא צרכי הכלה. מהממצאים עולה כי בקרב בעלי התפקידים יש הבדל בין עמדותיהם הערכיות בנוגע להכלה ובין עמדותיהם בנוגע ליישומה בפועל. הם דיווחו על עמדות ערכיות תומכות בהכלה, אך הביעו אתגרים ועמדות שליליות ביישום של ההכלה.[79] ממצאים אלה עלו גם במחקרים נוספים, מחקר שבוצע באוניברסיטת בן גוריון בו הצהירו מחנכות יסודי ועל-יסודי על מחסור בידע ותמיכה בנושא פרקטיקות הכלה והשתלבות, תוך ציון היעדר הכשרה משמעותית במסלולי ההכשרה[80].

צעד הכרחי לשיפור המענה וסביבת הלמידה לכלל התלמידים ובכלל זה תלמידים עם צרכים מיוחדים הינו צמצום מספר הלומדים בביתות. יו"ר ארגון המורים מר רן ארז ומזכ"לית הסתדרות המורים הגברת יפה בן דויד התבטאו פעמים רבות בנוגע לצורך בהקטנת מספר התלמידים בביתות. הגברת יפה בן דויד הגדירה את הסוגייה כאחת משתי הבעיות המרכזיות במערכת החינוך[81]. בריאיון שנערך בתקופת הקורונה אמרה הגברת בן דויד בין היתר כי "הצפיפות גורמת קושי בהוראה ופוגעת ביכולת הלמידה. בקפסולות הלמידה הייתה יעילה יותר"[82]. יו"ר ארגון המורים מר רן ארז מעלה את הצורך בהקטנת ביתות מזה תקופה ארוכה. בישיבת ועדת החינוך של הכנסת לקראת פתיחת שנת הלימודים תשפ"ה אמר מר ארז "לא שמעתי את משרד החינוך מדבר על הקטנת ביתות"[83].

[79] משרד החינוך – אגף יסודי, עושים מקום לכולם, מסמך עמדה שהוגש לוועדת שפירא

[80] פלוטקין-עמרמי, ג., פריד, ט, פינסון ה., כץ, ר. (2024) דוח מחקר. אוניברסיטת בן גוריון: קרן משפחת ליאון

[81] בן דויד, י. **במקום סיסמאות, מגיעה לנו מערכת חינוך טובה יותר**, טור דעה:YNET, 09.12.20

[82] בן דויד, י. **הדרישה לפני פתיחת שנת הלימודים: "לנצל את הקורונה ולעבור לביתות קטנות"**, YNET, 11.08.21

[83] ארז, ר. דיון הוועדה יחד עם שר החינוך ויו"ר ארגון המורים לא הביא להסכמות במשבר החינוך העל-יסודי, חדשות הכנסת, 26 ביוני 2024

אנשי חינוך והורים רבים סבורים כי הקטנת כיתות היא תנאי הכרחי לשיפור הלמידה והאקלים הכיתתי. בסעיף 6.9 לתקנון העמותה של הנהגת ההורים הארצית, המפרט את מטרות העמותה, נכתב כי העמותה "תפעל למען העלאת הרמה הלימודית והחינוכית בכיתות ובגנים במטרה ליצור סביבה איכותית ונוחה ללימוד, בין היתר ע"י צמצום מספרי התלמידים בכיתות למספר האידיאלי שיאפשר לימוד יעיל...".[84]

הקטנת הכיתות ביסודי ובחטיבת הביניים והמעבר לשבוע לימודים בן חמישה ימים הם צעדים משמעותיים, בעלי פוטנציאל שינוי של פני מערכת החינוך בכללותה, בהינתן השיפור בתהליכי הכשרה ופיתוח מקצועי של צוותי חינוך, המתוארים לעיל.[85] שינוי שאינו נופל מהשינוי שהתחולל בעקבות ההחלטה על הרפורמה המבנית במערכת החינוך בשנת 1968, אז החליטה הכנסת לקבל את הצעתה של הוועדה הפרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך היסודי והעל-יסודי בישראל. כך שונה מבנה החינוך ממבנה של שמונה שנות לימוד בבית ספר יסודי וארבע שנים בחינוך העל-יסודי למבנה של שש שנות לימוד הן בבית ספר יסודי והן בחינוך העל-יסודי.[86]. הוועדה סבורה שמדובר בשינוי מהפכני משום הבולטות והחשיבות של גודל הכיתה כמרכיב מרכזי התורם לאיכות הסביבה החינוכית הן עבור התלמידים והן עבור צוותי החינוך.

בעיני הציבור, מספר תלמידים נמוך בכיתה מאפשר למורים להתמקד יותר בצרכים האישיים של כל תלמיד ולצמצם את כמות הזמן הנדרש להתמודדות עם שיבושים, תורם לסביבת למידה טובה יותר עבור התלמידים ולשיפור תנאי העבודה של המורים והצוות החינוכי. הקטנת הכיתות אף נחשבת למרכיב המאפשר ומקדם הכלה על שלל יתרונותיה – על כלל התלמידים ובכלל זה על תלמידים עם צרכים מיוחדים. היא מאפשרת למורה ניהול טוב יותר של הכיתה, הוראה מיטבית המותאמת לפרט בתוך הכיתה, ארגון והתאמה של התוכנית הכיתתית לתוכניות האישיות של כל תלמיד.

בתחילת הדרך שלאחר יישום תיקון 11 לחוק, הורים רבים הביעו אמון ובחרו לשבץ את ילדם במסגרות חינוך כללי ובהתאם נצפתה עליה בשיעור השילוב. אלא שהמענה הבלתי מספק שניתן לצורך השילוב במערכת החינוך הכללי, יחד עם המענים הטובים יותר במסגרות החינוך המיוחד הנפרד, הביאו לכך שבשנת 2023 חלה נסיגה בשיעור השילוב ונוצר משבר אמון. ההעדפה הגוברת לחינוך הנפרד אירעה למרות יתרונות המובנים שיש לחינוך הכללי, כמו זמינות וקרבה גיאוגרפית, והכנה לסביבה בה יצטרך התלמיד להשתלב כבוגר.

מחקרים אקדמיים מצביעים על כך שלהקטנה שולית של מספר התלמידים בכיתה השפעה פחותה. חשוב להדגיש כי מרבית המחקרים העוסקים בהקטנת מספר התלמידים בכיתה התייחסו למצב בו מספר התלמידים בכיתה בנקודת המוצא נמוך במידה ניכרת מהקיים בישראל, מה שמחזק עוד יותר את התוצאה הצפויה מהקטנת כיתות בישראל[87]. בין היתר, עלה כי הקטנת כיתות הופכת לאפקטיבית כאשר גודלן הוא 20 תלמידים ומטה, וישנן אף מדינות בהן תקן המקסימום לביתה קרוב למספר זה. זאת אל מול תקן המקסימום בישראל העומד על 34 תלמידים בכיתת יסודי ו-40 תלמידים בכיתה בחטיבת הביניים.[88]

---

[84] פורום ועדי ההורים היישוביים למערכת החינוך בישראל הנהגת ההורים הארצית ע"ר, תקנון, 26.12.23

[85] בחטיבה העליונה להקטנת הכיתות משמעות פחותה בשל ארגון הלימודים בשלב גיל זה.

[86] גרינברג, י' (2015) זלמן ארן והרפורמה במבנה החינוך: פריצת הדרך באמצע שנות השישים, עיונים בתקומת ישראל, כרך 25, עמ' 354-378

[87] אשר, א. (2014) גודל כיתה ויחס תלמידים למורה – סקירת מדיניות בינלאומית וממצאי מחקר. משרד החינוך – לשכת המדען הראשי

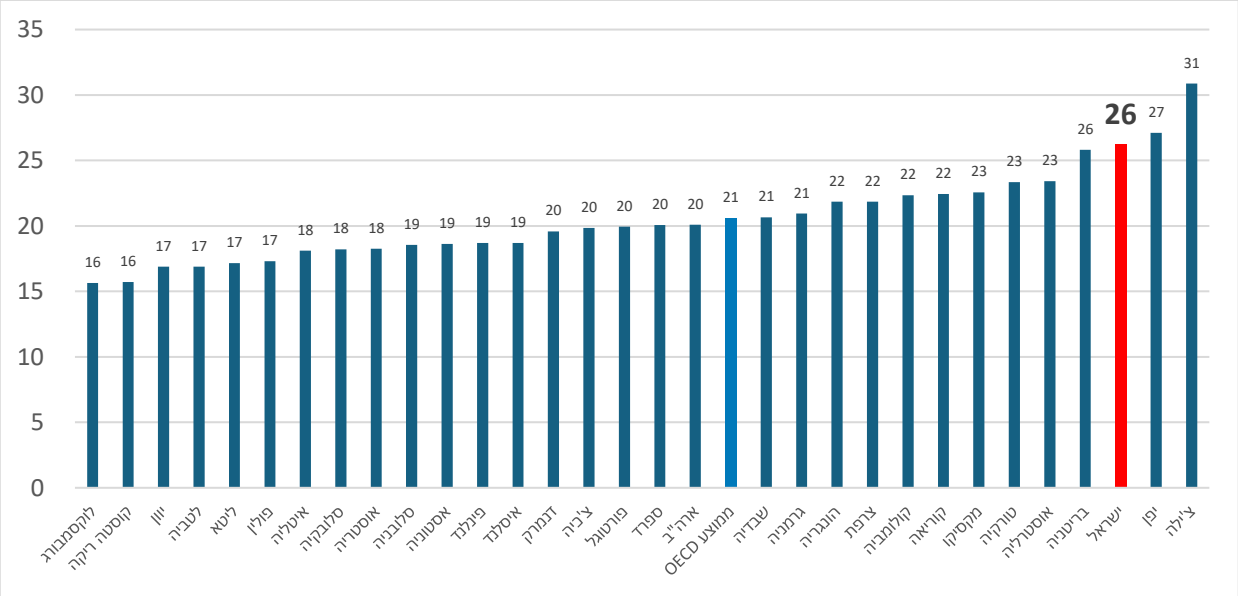
[88] Blatchford, P., Bassett, P., & Brown, P. (2011). Examining the effect of class size on classroom engagement and teacher-pupil interaction: Differences in relation to pupil prior attainment and primary vs. secondary schools. Learning and Instruction, 21(6), 715-730.

המשבר באמון הציבור מול משרדי הממשלה בכלל ושל ההורים מול משרד החינוך בפרט מציב את המערכת בעמדה שבה חובת ההוכחה ורצינות הכוונות מוטלת ביתר שאת על מערכת החינוך.

מתרשים 6 עולה כי נכון לסקר האחרון של ה-OECD (Talis, 2018) ממוצע תלמידים בביתת בית ספר יסודי בישראל עמד על כ-26 תלמידים (מיוצג באדום) לעומת ממוצע של כ-21 במדינות ה-OECD (מיוצג בתכלת). פער זה רק התרחב בשנים שעברו מאז הסקר. הממוצע נכון לשנת 2022 במדינות האיחוד האירופי (EU25) עמד על 20 תלמידים בביתת יסודי, ואילו בישראל הממוצע באותה שנה עמד על 27 תלמידים בביתת יסודי ועד מקסימום 34 תלמידים. בחטיבת הביניים ממוצע 33 תלמידים ועד מקסימום 40 תלמידים.[89]

הממוצע של כמות התלמידים בביתה איננו מציג את מלוא חומרת המצב: **40 אחוזים מהביתות ביסודי ו-66 אחוזים בחטיבות הביניים, מכילות מעל 28 תלמידים.**

תרשים 6 – מספר התלמידים בביתות יסודי בישראל בהשוואה לממוצע במדינות ה-OECD



בנוסף לכמות התלמידים הגבוהה בממוצע לביתה, ישנה עוד תופעה בולטת בישראל והיא כמות שעות לימוד גבוהה המוקצות לביתה. ניכר כי קיים פער משמעותי בין מספר שעות הלימוד בחינוך היסודי בישראל לבין הממוצע במדינות ה-OECD. לנוכח הישגי התלמידים בישראל במבחנים בינלאומיים כדוגמה פיזה (PISA) שהתפרסמו לאחרונה, קשה לטעון כי כמות שעות ההוראה תורמת להישגיים לימודיים יוצאי דופן.

סוגיית ההשפעה של מספר התלמידים בביתה ומספר שעות הלימוד על התוצאות החינוכיות נדונה במחקרים רבים. במחקר פיזה (PISA) ישראל מדורגת באופן עקבי מתחת לממוצע ה-OECD. מחקר פיזה (PISA) הוא מחקר בינלאומי שנערך מדי שלוש שנים. המחקר מעריך את רמת האוריינות של תלמידים בני 15 במדינות השונות ומאפשר השוואה בין המדינות, כמו גם מעקב אחר מגמות שינוי לאורך זמן בהישגי התלמידים באוריינות בשלושה תחומים – קריאה, מתמטיקה ומדעים. המחקר האחרון התקיים בשנת 2022 ותוצאותיו

[89] Eurostat (2022) **Primary education statistics**

התפרסמו בשנת 2023 ומצביעות על ירידה בהישגים לעומת המחקר הקודם. המחקרים הצביעו על התדרדרות במתמטיקה למקום ה-23 מתוך 44 ובמדעים למקום ה-25 [90].

מורים ומנהלי בתי ספר רבים נמצאים בדעה שניתן להשיג הישגים טובים יותר, במספר שעות לימוד נמוך יותר, במידה שמספר התלמידים בכיתה יהיה נמוך משמעותית בכיוון אליו מכוונת הוועדה. סביר גם להניח ששביעות הרצון של המורים תהיה גבוהה יותר ושיעור הנטישה נמוך יותר. כאמור לעיל, המחקר האקדמי שעסק בהשפעת כמות שעות ההוראה על הישגים לימודיים מצביע על כך שמעבר לסף מינימלי, ההשפעה של תוספת שעות לימוד לכיתה זניחה ובאשר ממשיכים להוסיף שעות לימוד, היא אף יכולה להפוך לשלילית.

בתקופת הקורונה תלמידי כיתות ג'-ד' למדו כ-25 שעות בשבוע בקבוצות למידה של עד 20 תלמידים. נכון למועד הכנת הדוח אין עדות מחקרית מבוססת על השפעת שינוי זה על ההישגים הלימודיים והחינוכיים כתוצאה מכך, אך בפני הוועדה עלו דיווחים רבים של עובדי הוראה על תרומת השינוי לשיפור הסביבה החינוכית.

המגבלה העיקרית שהנחתה את הוועדה בהצעתה להקטין את מספר התלמידים בכיתה בבית הספר היסודי ובחטיבות הביניים הייתה שהמהלך הזה יהיה ניתן לביצוע במגבלות כוח האדם הקיים בהוראה. מכאן גם הצורך להקטין את השעות לכיתה ולעבור לחמישה ימים בשבוע כך שאורך יום הלימודים לא יתקצר.

הוועדה מודעת לכך שכל הצעה להקטין את הכיתות בעבר נתקלה בטיעון כי לא ניתן לעשות זאת עקב הצורך בתוספת גדולה בכמות המורים. צורך זה, נטען, יחייב את המערכת להוריד את רף הגיוס ולהעסיק מורים שאיכותם נמוכה, מה שיוביל לפגיעה באיכות מערכת החינוך.[91] בנוסף לסכנה לאיכות המורים תתווסף כמובן עלות תקציבית שוטפת גבוהה והשקעה גדולה בבינוי. מסקנה זאת נשענה על שתי הנחות סמויות ומושרשות, לפיהן צמצום מספר התלמידים בכיתות מתבצע ללא שינוי במספר שעות הלימוד, ועלות הבינוי עבור חדרי הלימוד הנדרשים בעקבות הקטנת מספר התלמידים, תהיה דומה לעלות חדרי הלימוד הנדרשת עקב תוספת תלמידים[92].

על סמך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בדבר כמות שעות העבודה של מורים לכיתה ומספר התלמידים הממוצע למשרה מלאה[93], עולה הסברה שאפשר ורצוי **במסגרת התקציב הקיים** לצמצם את מספר התלמידים בכיתה ולצמצם את מספר שעות הלימוד לתלמיד, וזאת בלי לשנות את היקף המשרה של המורים. הנתונים המפורטים בלוח 1[94] מצביעים על כך שמספר שעות העבודה הכולל של המורים לכל כיתה הוא גדול בהרבה משעות ההוראה הפרונטליות שהכיתה לומדת בפועל. לא מדובר כאן בהכרח על ניהול לא תקין ובזבזני, כי אם על תפיסה ניהולית וארגונית במערכת החינוך הישראלית, המעדיפה בפועל כיתות גדולות עם הרבה שעות עבודת מורה על פני כיתות קטנות עם פחות שעות. בצורה פשטנית ניתן לומר שיש שההמלצה של הוועדה היא להפוך את הגישה כך שיהיו פחות שעות לכיתה עם פחות תלמידים. הניסיון ברוב הגדול מדינות העולם

---

[90] ראמ"ה (2023) מחקר פיזה 2022 (PISA) אוריינות במתמטיקה, במדעים ובקריאה: תמונת מצב בני 15

[91] איילון, ח., בלס, נ., פניגר, י., שביט, י (2019) אי שוויון בחינוך ממחקר למדיניות (פרק 6). מרכז טאוב

[92] ראו הרחבה בנספח ג' **ישימות האפשרות לצמצום מספר התלמידים באמצעות צמצום שעות ההוראה בכיתה** בפרק בנספחים לדוח זה.

[93] לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, **עובדי הוראה במערכת החינוך, תשפ"ד (2023/24)**, ירושלים, 19 במרץ 2024

[94] ראו לוח 1 **ממוצע תלמידים למשרה מלאה, ממוצע תלמידים לכיתה, ממוצע משרות מלאות לכיתה, ממוצע שעות פרונטליות לכיתה, וממוצע שעות פרטניות תשפ"ג**, בפרק הנספחים לדוח זה.

מראה שהתוצאה טובה יותר (כמובן שגודל הכיתה הוא לא משתנה יחיד, בגורמים האחרים עוסק הדוח בהמלצות אחרות).

נתוני ה-OECD מראים כי יחס תלמיד למורה בישראל דומה לממוצע ב-OECD בחינוך היסודי (14.8 בישראל לעומת 14 ב-OECD), זהה בחטיבת הביניים (13), ונמוך בחטיבה העליונה (11 לעומת 13). כלומר, ניתן לעשות שימוש בכוח האדם הקיים ועדיין להצליח לצמצם את מספר התלמידים בכיתה, גם אם עולה צורך להגדיל את מספר הכיתות בשכבה.[95]

בהתחשב באמור לעיל, הוועדה בחנה את האפשרות לצמצם באופן מהותי את מספר התלמידים בכיתה לממוצע של 19 תלמידים, **במקביל** להורדת התקן הבסיסי ל-25 שעות הוראה בחינוך היסודי ו-28 שעות הוראה בחטיבת הביניים. כדי שלא יהיה צורך לקצר את יום הלימודים, מוצע מעבר לחמישה ימי לימוד בשבוע ובאופן שלא יחייב תוספת של מורים. כל זאת מתוך הערכה הקיימת היא שהורדה באופן פחות משמעותי לא תביא לתוצאות הרצויות. בתהליך עבודת הוועדה נמצא כי המהלך אפשרי במסגרת כוח האדם הקיים. בחינה כמותית של ישימות המהלך הזה במסגרת משאבי כוח האדם הקיימים מפורטת בלוח 2.[96]

העלייה המשמעותית בשיעורי הילדים המאובחנים עם צרכים מיוחדים, הניכר בגידול משמעותי במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, מחייבת למידה מתמדת, ליווי והדרכה מתמשכים לכל עובד הוראה. הכשרה חד-פעמית לא יכולה עוד להוות מענה מספיק לשינויים הנדרשים בדרכי ההוראה. השאיפה היא כי כלל המורים יחזיקו בתפיסת מסוגלות, מומחיות מספקת, תנאים מאפשרים ללמידה והתפתחות מקצועית המאפשרת להם להכליל את התלמידים. תפיסה זו תעלה במדדי בקרה והערכה, בין היתר מיצ"ב אקלים חינוכי של ראמ"ה.

לצד צורך במיומנויות הוראה למגוון הלומדים, קיים מחסור במעטפת חינוכית-טיפולית. העלייה במספר התלמידים בכיתות החינוך המיוחד מעידה על קושי במימוש מדיניות השילוב. הדבר מצביע על כך שמערכת החינוך אינה מצליחה לספק את התמיכה הנדרשת לתלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרת החינוך הכללי.

תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד הוסיף למטרות החינוך המיוחד מטרה של שילוב: "לקדם את שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים"[97]. כדי לאפשר את השילוב הורחב תקצוב באמצעות סל שילוב והכלה המיועד לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים ותלמידים עם קשיים, הלומדים בכיתות החינוך הכללי בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. הסל הוא סל סטטיסטי שעומד על 7.7 אחוזים ועולה כי יש צורך להרחיבו בצורה משמעותית, אך במסגרת משאבי כוח האדם הקיימים.

תלמידים שקיבלו זכאות לתמיכות בוועדת אפיון וזכאות, מבקשים שיבוץ בחינוך כללי, אך מלבד היעדר הכשרה מספקת של המורים להתמודדות עם מגוון הלומדים והכיתות הגדולות, בבתי הספר חסרים אנשי מקצוע כמו פסיכולוגים, קלינאי תקשורת, מרפאים בעיסוק ומומחים פדגוגיים לתמיכה וליווי מקצועי המאפשרים הכלה, כגון תפקיד הייעוץ החינוכי שאינו בתקן. היעדר המעטפת המקצועית יוצר פערים במענים בין מערכת החינוך הכללי לבין מערכת החינוך הנפרדת. מצב זה מייצר "מעגל קסמים" בו מערכת החינוך הכללי מתקשה לספק מענים לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים המשולבים בכיתות, כתוצאה מכך בוחרים הורי התלמידים

[95] OECD (2024), Education at a Glance 2024: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris

[96] ראו לוח 2 **המקורות (במונחי שעות שבועיות) בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים** בפרק הנספחים לדוח זה.

[97] המונח "מוסדות חינוך רגילים" מופיע כך בלשון החוק, הכוונה בהתאם ללשון הדוח "מוסד חינוך כללי".

לשבץ אותם במסגרות חינוך מיוחד נפרדות ומשרד החינוך נאלץ להשקיע משאבים במסגרות החינוך המיוחד הנפרדות באופן המצמצם את המשאבים הזמינים בחינוך הכללי, וכך המעגל האינסופי מזין את עצמו.

מלבד אנשי המקצוע המהווים את המעטפת החינוכית-טיפולית, גם בהיבט התשתיות יש פערים בין החינוך הכללי לבין החינוך המיוחד. בבתי ספר רבים חסרים מרחבים מותאמים למתן מענים קבוצתיים או פרטניים. מחסור זה מקשה על מתן תמיכה מותאמת לתלמידים עם צרכים מיוחדים. יובהר כי חוסרים אלו יש למלא מתוקף חוקי מדינה והנחיות חוזר מנכ"ל, ללא קשר להמלצות הוועדה.

מועדוניות תומכות שילוב לצד החשיבות שאין לה עוררין להכללת מגוון הלומדים במסגרות החינוך הכללי, קיימת חשיבות גם ליצירת קבוצת התייחסות[98] למוגבלות. מועדוניות תומכות שילוב נתמכות על-ידי הרווחה, ונותנות מענה בתום הלימודים לילדים עם מוגבלות, המשולבים בחינוך הכללי בגילי יסודי. החסם העיקרי להפעלת המועדוניות עד כה היה נושא ההסעות למועדונית. תלמיד הזכאי לשירותי חינוך מיוחדים זכאי להסעה מביתו למוסד החינוכי בו הוא לומד ובסיום הלימודים, להסעה חזרה לביתו. כדי לסייע להורים לתלמידים זכאים, מומלץ לייצר אפשרות להסעה שנייה גמישה, כלומר הסעה בתום הלימודים שלא לביתו של התלמיד. הסעה גמישה תצמצם את פער המענים בין מסגרות החינוך המיוחד הנפרדות לבין החינוך הכללי ותהווה תמריץ נוסף להורים לבחור בשיבוץ למסגרות חינוך כללי. מכאן, שהדבר צפוי להגביר את השילוב ולהביא לחיסכון בהוצאות של המערכת.

גמישות ניהולית: מנהלי בתי ספר כיום הם בעלי סמכות מוגבלת לקבלת החלטות בנוגע להקצאת משאבים במסגרת תקציב בית הספר. הנחת יסוד היא שהמנהלים בשטח מכירים טוב יותר את התלמידים שלהם ומסוגלים לנהל את המשאבים בצורה מושכלת יותר, מאשר גוף חיצוני שנסמך על אבחונים רפואיים.

גמישות בניהול משאבי התמיכות מהסל המוסדי מאפשרת התאמה של מנגנון הזכאות בהתאם למאפיינים מקומיים קהילתיים ומחוזיים. כדי לאפשר את טיוב מנגנון המענים המקדים פנייה לוועדה מתוקף חוק, יש לאפשר גמישות למנהלי מוסדות בניהול תקציב המשאבים וחלוקתו על בסיס הצורך בשירות, ולא על בסיס צביעת שעות לפי אפיון המוגבלות. גמישות זו תאפשר למנהל, שמכיר את אוכלוסיית התלמידים והמשאבים הזמינים לו, להקצות את התמיכות בצורה יעילה יותר, למשל באמצעות איגום משאבים, לטובת קידום התלמיד. לצד זאת, יש לבנות כלים לבקרה, פיקוח ואכיפה שיגבירו את האמון במערכת ויבטיחו הוגנות בהקצאת משאבי המענים המיוחדים ברמה הארצית והמוסדית בין כלל האוכלוסיות והמגזרים. כלים אלה יסייעו למנוע הדרה של תלמידים עם קשיים מורכבים ושימוש במשאבים למטרה שאיננה לצורך שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים.

ההמלצות בפרק זה לא מתיימרות לפתור את כל אתגרי המערכת, אולם אנו סבורים כי אם יאומצו ויושמו כלל ההמלצות הנוגעות לפיתוח צוותי החינוך, הקטנת הכיתות המלווה בצעדים המתאימים את אופי הלמידה לכיתה המוקטנת, ובמערך מסייע יעיל להתמודדות עם מגוון הלומדים בכיתה, תגבר הסבירות שהורים יבחרו לשבץ את ילדם במסגרות החינוך הכללי. מכאן גם החשיבות להטמיע שינויים אלו **בכללותם**.

[98] קבוצת התייחסות מקביל למונח "קבוצת השווים".

הצעות למענה:

*ראו טבלה מסכמת לשינויים המוצעים בסוף פרק זה

1. **יצירת מערך מענים שיסייע לחינוך הכללי לתת מענה לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים** – למרות קיומם של תפקידים רבים, כגון רכזת הכלה והשתלבות, יועצת, מורת שילוב, מחנכת כיתה, מורים מקצועיים ועוד, לא תמיד ברור מי מהגורמים הוא הכתובת לפנות אליה. כאשר עולה צורך להתייעצות חינוכית או מענה טיפולי, לא תמיד ברור מי הגורם המתאים בין שלל הגורמים המלווים תלמידים עם צרכים מיוחדים. כלומר, בעלי התפקיד קיימים, אך המנגנון והגדרות תחומי האחריות אינם מספיק ברורים וכך נוצרים מצבים רבים בהם מידע נופל בין כיסאות. לפיכך, יש לבחון מחדש הגדרות תפקיד, בדגש על תהליכי עבודה, באמצעות גורם מתכלל שעובד מול הצוות ולא בהכרח מול התלמיד. זאת, על מנת לייצר מערך של אחריות, יידוע, וביצוע לכל נושא הקשור בהכלה והשתלבות תלמידים עם צרכים מיוחדים.

2. **שיפור תהליכי ההכשרה והפיתוח המקצועי** – בהתאם ובנוסף להמלצות המופיעות בפרק הפיתוח המקצועי, מומלץ על פיתוח תוכניות הכשרה רציפות המתמקדות במיומנויות כמו ניהול כיתה, התאמת חומרי לימוד לצרכים אישיים, והתמודדות עם בעיות רגשיות והתנהגותיות. תוכניות אלו יסייעו למורים לפתח את המיומנויות הנדרשות ולהתמודד עם האתגרים בהוראה למגוון הלומדים. לצד ההשקעה הפרטנית רצוי לפתח קהילות למידה מקצועיות למורים, בהן יוכלו לשתף אתגרים ולקבל תמיכה מעמיתים ומומחים. קהילות אלו יסייעו למורים לפתח את המיומנויות הנדרשות ולהתמודד עם האתגרים בכיתה.

3. **חיזוק מנגנוני בקרה ופיקוח** – יש לחזק את מנגנוני הבקרה והפיקוח כדי להבטיח שיישום המדיניות יעמוד ביעדים שיוגדרו על-ידי הנהלת המשרד ושהאמצעים להגברת השילוב ישמשו אך ורק למטרה זאת. מנגנונים אלו יכללו מדדים ברורים להערכת הצלחת השילוב וההכלה של תלמידים עם צרכים מיוחדים, בין אם זכאים לשירותי חינוך מיוחדים ובין אם לא.

4. **ישימות האפשרות לצמצום מספר התלמידים בכיתה באמצעות צמצום שעות ההוראה בכיתה** – לאור הניתוח שמפורט בלוח 3 הוועדה מסיקה שהמהלך של הקטנת הכיתות לכדי ממוצע של כ-19 תלמידים בכיתה, בגנים, בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים, הוא ישים מבחינת כוח האדם הקיים[99]. האתגר, שהפתרונות אליו יפורטו בהמשך הדוח, הוא השקעה בתשתיות לטובת התאמת בתי הספר לגידול במספר הכיתות, אך מדובר בהשקעה חד-פעמית ולא תוספת לתקציב השוטף. ההשקעה נבחנה מול התועלות והחסכונות שיהיו לתלמידים ולמערכת, ואנו סבורים שהיא כדאית מכל בחינה שהיא. התייחסות לנושא הזה בפרק עלויות מול חסכונות.

5. **קיצור שבוע הלמידה לחמישה ימי לימוד ויצירת "שישונים"** – היות והמהלך להקטנת מספר התלמידים בכיתה מסתמך על מעבר לשעות תקן בסיסי של 25 שעות בכיתת חינוך יסודי ו-30 שעות בכיתת חטיבת ביניים, הישארות בשבוע לימודים בן שישה ימים משמעו צמצום יום הלימודים לארבע שעות לימוד. כמובן שלרשות בתי הספר נותרות יותר שעות המנוצלות לצרכים השונים, כפי שקורה

[99] ראו לוח 3 **מספר תלמידים ממוצע לכיתה ביסודי, בחט"ב ובסך הכל והגירעון הצפוי בארבעה תרחישים שונים לגבי מקסימום התלמידים בכיתה ורמות האיגום של כיתות חנ"מ בשכיחות גבוהה** בפרק הנספחים לדוח זה.

גם היום. אך במידה שעוברים לתקן הבסיסי, שבוע לימודים בן חמישה ימים משמעו חמש שעות לימוד ביום. חוק חינוך ממלכתי[100] מגדיר כי שבוע הלימודים נמשך על פני שישה ימים. על סמך התקנות לחוק ישנן רשויות שעברו לשבוע לימודים של חמישה ימי לימוד בחטיבות הביניים[101]. על-פי נתוני משרד החינוך בשנת תשפ"ד 78 אחוזים ממוסדות החינוך (סך של 4,037 מוסדות חינוך) למדו שישה ימים בשבוע, והיתר 22 אחוזים (סך של 1,124 מוסדות חינוך) חמישה ימים. כדי להימנע מיום לימודים קצר, מומלץ לערוך תיקון בחוק, כך ששבוע לימודים יקוצר לחמישה ימים. כאמור, הקטנת הכיתות היא מהלך חשוב גם לתלמידים וגם לשיפור מהותי בסביבת העבודה החינוכית של המורים במוסדות החינוך.

מטבע הדברים, המעבר לשבוע לימודים בן חמישה ימים יחייב פתרון לימי שישי בשלבי הגיל הדורשים השגחת מבוגר ולכן מוצעת אופציה של שישונים[102]. הכוונה ב"שישון" למערך בדומה למתווה תוכנית "ניצנים" בחופשות, שיתבסס על רישום לפי בחירת ובהשתתפות כספית של ההורים, בהתאם לנתוני רקע סוציו-אקונומיים.

היבט מהותי נוסף שיהיה צורך להתייחס אליו הוא התאמת ה"שישונים" לאוכלוסיית החינוך המיוחד, הן בהיבט מענה לקבוצות גיל רחבות והן בהקשר למתן מענים לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים. מוצע לשקול להפעיל מועדוניות תומכות שילוב בימי שישי כפתרון שמחד לא יצור "תיוג" והדגשת השונות ומאידך יאפשר מענה לתלמידים הזקוקים לכך.
הערכת עלות הפעלת ה"שישונים" תלויה בהחלטה על הכיתות שישתתפו בתוכנית (גנים, א'-ב', א'-ג', כל שכבות היסודי או כל הרכב אחר שיימצא לנכון), שיעור ההצטרפות ורמת הסבסוד להורים מעוטי יכולת כלכלית[103]. כיום, בתוכנית הצהרונים משתתפים כשליש מהילדים, ואילו בתוכנית ניצנים בחופשות משתתפים רוב הילדים. ניתן לשער ששיעורי ההשתתפות ב"שישונים" ינועו בתחילה בין שני קצוות אלה, ובשלב מאוחר יותר, כאשר ההורים יתרגלו לשבוע לימודים של חמישה ימים בשבוע, הצורך יפחת במידה ניכרת. יש להבהיר כי אין בהמלצה הנחה מראש בנוגע לנושא באחריות לתפעול ה"שישונים" וחלוקתה בין משרד החינוך לבין השלטון המקומי ואין הוועדה רואה עצמה מוסמכת להצביע על האחראי למימון ולתפעול הנושא.

6. **מומחה מלווה בית ספרי** – לצד דיוק הגדרות האחריות על כלל תלמידי בית הספר, יש צורך בגורם מרכז לנושא ומוצע שבעל תפקיד מצוות בית הספר ייתן את המענה ויתוקצב בשעת תקן אחת לכל כיתה. לא מדובר בתוספת כוח אדם או תקציב, אלא במקור תקציבי משעות תקן קיימות של בית הספר. מומלץ כי הגורם יהיה רכז הכלה והשתלבות, יועצת, או כל גורם אחר בצוות בית הספר הקבוע שהינו בעל ידע והכשרה מעמיקה בחינוך מיוחד.
מהות התפקיד היא ריכוז תחום הידע ואנשי הצוות הקשורים בחינוך המיוחד באמצעות תכלול צוות מומחים, מקרב אנשי הצוות בבית הספר, שיספק ליווי והדרכה שוטפת לצוותים החינוכיים בתחומי הכלה והשתלבות. צוות זה יכלול מומחים מהצוות הקבוע בבית הספר שיתמחו במסגרת הפיתוח המקצועי בתחומים שונים של החינוך המיוחד ויעניקו תמיכה מקצועית למורים, על-ידי ניצול יעיל יותר של הידע הפנים בית-ספרי לטובת כלל הנוגעים בדבר.

---

[100] חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג 1953
[101] תקנות חינוך ממלכתי (כללים ותנאים להנהגת שבוע לימודים מקוצר), תשס"ה-2004
[102] המונח "שישון" מתייחס להצעה של הפעלת מסגרת חינוך בלתי פורמלי במהלך ימי שישי עם המעבר ל-5 ימים.
[103] ראו לוח 7 **הערכת עלויות שישונים במערכת החינוך** בפרק הנספחים לדוח זה.

7. **הוספת תקן למשרת ייעוץ חינוכי –** הייעוץ החינוכי פועל תחת השירות הפסיכולוגי הייעוצי (שפ"י) ומעניק מענים רגשיים טיפוליים לתלמידים וכן תמיכה ומענים לצוותי חינוך והורים במוסדות החינוך. תפקיד היועץ החינוכי אינו מעוגן או מוסדר בחקיקה ראשית או בתקנות. התפקיד מוסדר במידה מסוימת בחוזרי מנכ"ל שונים – הייעוץ החינוכי בבתי הספר הוא חלק מהצוות החינוכי והיועצת מוגדרת כמורה-יועצת. היועצות החינוכיות הן עובדות הוראה ולפחות שליש ממשרתן הוא הוראה רגילה בביתה. עם זאת, משרת הייעוץ אינה מבוססת על תקן, אלא על תחשיב שעות ייעוץ. לאורך השנים התקיימו דיונים רבים בנושא ובשנת 2017 התקיים תהליך שיתוף ציבור על תקינת הייעוץ החינוכי, אך למרות תמיכת הגורמים השונים, צעד זה עוד לא בוצע.[104] הייעוץ החינוכי הוא חלק אינטגרלי והכרחי לקיום סביבה חינוכית מכילה לתלמידים עם צרכים מיוחדים. הוועדה רואה לנכון להמליץ על הוספת תקן למשרת ייעוץ חינוכי, שעה לכל כיתה.

8. **שימור מומחי תחום במתי"א** – לצד הכשרת עובדים מקרב הצוות החינוכי כמומחי תחום בבתי הספר, כמפורט בפרק הפיתוח המקצועי ובהמשך למנגנון המוצע בסעיף 1, קיימת חשיבות לשימור הצוותים המומחים הקבועים במתי"אות. מומחיות תחום נמצאות בקשר רציף עם הצוותים החינוכיים, הן בחינוך המיוחד והן בחינוך הכללי, ומדריכות אותם בהתאם למוגבלות ולצורך הייחודי, לעבודה מיטבית עם התלמיד עם הצרכים המיוחדים.

9. **תומכות חינוך משלבות (סייעות)** – אחד הנושאים המרכזיים שעלו בניירות העמדה היה נושא תומכות החינוך המשלבות. בשנים האחרונות נוצר ביקוש נוסף לתמיכה מסוג תומכות חינוך משלבות (סייעות) לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים עם סל אישי. הסיבות לעלייה בביקוש מגוונות: חוסר אמון של הורים במערכת שילדם יקבל מענה הולם בביתה שבה מספר התלמידים גבוה, מחסור בבוח אדם ממקצועות הבריאות והטיפול ועוד. אמנם החל תהליך של הכשרה לתומכות החינוך המשלבות, אך לא מדובר בהכשרה טיפולית מספקת. במקרים בהם ליווי של תומכת חינוך משלבת ניתן במקום שירותי חינוך מיוחדים מקצועיים, נפגע התהליך הטיפולי. על-פי הסכם בין משרד החינוך לבין מרכז השלטון המקומי, הרשות המקומית היא האחראית על העסקתן של הסייעות לפי דרישות המוגדרות בחוזר מנכ"ל.[105]

קיימת חשיבות רבה לעבודתן של תומכות החינוך המשלבות[106], אך השימוש בהן במקום מענים מקצועיים ממניעים תקציביים, לצד פערי הכשרה, יוצר מענה חינוכי לוקה בחסר. הוועדה ממליצה כי יוגדר תקן מפתח למשרת תומכת חינוך משלבת (סייעת) לכל ארבע כיתות. במידת הצורך, הצוות הרב-מקצועי יוכל לבחור להוסיף תומכת חינוך משלבת בגין תלמיד הזקוק לתמיכה זו. יודגש כי אין מדובר בתוספת כוח אדם, אלא בניצול נכון ויעיל יותר של המשאב הקיים לטובת התלמידים.

10. **הפחתת פתיחת כיתות נפרדות של החינוך המיוחד** – אחד היתרונות המרכזיים של הקטנת מספר התלמידים בביתה הוא מתן אפשרות מוגברת לשילוב לתלמידים שלומדים כיום במסגרות חינוך מיוחד נפרדות בחינוך הכללי. כיתות בשכיחות הגבוהה מהוות כ-7 אחוזים מכלל הכיתות, ו-3 אחוזים מכלל

---

[104] היעוץ החינוכי במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2023

[105] חוזר מנכ"ל סייעות במוסדות החינוך המיוחד וסייעות לתלמידים משולבים בחינוך הרגיל, משרד החינוך, דצמבר 2022

[106] משרד האוצר, רפורמת תומכות החינוך (סייעות) יוצאת לדרך, הודעה לעיתונות 08 באוגוסט 2023

התלמידים בחינוך היסודי. בחטיבת הביניים מדובר ב-10 אחוזים מהכיתות ו-4 אחוזים מהתלמידים. צמצום פתיחת כיתות נפרדות בחינוך הכללי והשתלבות התלמידים בכיתות החינוך הכללי, יאפשרו את הוספת המשאבים המוקצים לכיתות לטובת סל המענים המורחב. לצמצום השמת תלמידים בכיתות חינוך מיוחד נפרדות יכולה להיות השפעה של ממש, הן על המסר שמערכת החינוך צריכה להעביר באשר להגברת השילוב והן על היכולת להעביר חלק מהידע המקצועי הצבור אצל מורות החינוך המיוחד לכלל עובדי ההוראה. חשוב שוב לציין, היות והיישום הוא הדרגתי, תלמיד שהיה משובץ למסגרת אחת לא יעבור למסגרת אחרת, אלא על בסיס בחירת הורים.

11. **הגדלת הסל המוסדי (סטטיסטי) ל-15 אחוזים לכל הפחות** – נעשה תהליך מעמיק לניתוח המקורות התקציביים המאפשרים את שיפור המענים בחינוך הכללי. מטבע הדברים, ככל שהסל הסטטיסטי יהיה רחב יותר, יתאפשרו יותר מענים. נכון לניתוח המצב הקיים ולמקורות התקציביים הזמינים, הוועדה ממליצה על הרחבה משמעותית הסל המוסדי ל-15 אחוזים. כחלק ממנגנוני היישום, מומלץ לבחון אפשרות להרחבת סל זה אף יותר. ישנה הבנה כי המהלך יצליח רק בזכות עבודה משותפת עם הורים וצוותי חינוך, אשר תגביר את האמון ביכולתה של המערכת לתת מענה איכותי לתלמידים עם צרכים מיוחדים וצמצום הדרגתי של פתיחת כיתות החינוך המיוחד. ככל שסל המענים המוסדי יאפשר מתן מענים איכותי ומספק, הוועדה סבורה שמספר הפניות לוועדות יצטמצם ובהתאם הגידול במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים ייעצר.

12. **חיזוק פעילות מועדוניות תומכות שילוב** – מועדונית תומכת שילוב היא מועדונית שנתמכת בידי מנהל מוגבלויות של משרד הרווחה, ומטרתה לתמוך בילדים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים המשולבים בכיתות חינוך כללי ולחזק אותם. במסגרת המועדונית, ילדים בגיל יסודי (א' – ו') המשולבים במסגרת החינוך הכללי, נוסעים מספר פעמים בשבוע, בתום יום הלימודים, למועדונית, שבה הם נפגשים עם קבוצת התייחסות של ילדים בגילם ועם מוגבלות דומה, נהנים מפעילות פנאי ומקבלים טיפולים התפתחותיים שלהם הם זכאים תחת חוק בריאות ממלכתי. לפעילות במועדונית יתרונות רבים, הן לתלמידים והן למערכת. בין היתר, התלמיד נהנה מחיזוק החוסן הרגשי בזכות המפגש עם קבוצת ההתייחסות שחווה קשיים ואתגרים דומים. חוסן זה מאפשר לילדים לחזור לכיתה בה הם משולבים בצורה טובה יותר. התלמיד נהנה משילוב מיטבי, עם בני כיתתו בקהילה ועם ילדים עם מוגבלות דומה במועדונית, היות והפעילות מתקיימת רק בחלק מימות השבוע.
בזכות שיתוף הפעולה עם קופות החולים, תלמידים יכולים לקבל טיפולים ממקצועות הבריאות שלא תמיד זמינים להם במערכת החינוך עקב המחסור החריף במטפלים ממקצועות הבריאות.

היתרונות המתוארים לעיל אינם רק של התלמיד ומשפחתו. גם עבור מערכת החינוך מדובר ביוזמה בעלת יתרונות רבים, בהם מתן מענה לחשש של הורים מבחירה בשילוב, שכן המפגש עם קבוצת תלמידים המתמודדים עם קשיים דומים עקב מוגבלות, לצד שילוב בבית ספר קרוב לבית התלמיד ושימור התלמיד בקהילה, מפחיתים את הבחירה במסגרת חינוך מיוחד נפרדת. לכאורה, מדובר בפתרון קסם, שנהיר לכל כי כדאי ליישמו, אך במהלך פעילות הוועדה עלו מספר אתגרים, עיקרם, נושא ההיסעים.

התלמידים הזכאים למועדונית מגיעים לבית הספר מביתם בהסעה, אך לאחר תום הלימודים, במקום הסעה חזרה לביתם, זקוקים להסעה למועדונית והמשמעות היא פיצול מסלול ההיסעים. הוועדה מכירה במחסור החריף בנהגים, מלווים להסעות ורכבי הסעה. עם זאת, לאחר ניתוח הנתונים שהובאו

בפני הוועדה לפיהם המספר המקסימלי של תלמידים הצפויים להשתתף בתוכנית הוא כ-8,500, הוועדה חושבת כי היתרונות עולים על האתגר עשרות מונים. ההערכה התקציבית לביצוע הפרויקט עומדת לכל היותר על 30 מיליון ₪, בעיקר עקב צורך ברכבי הסעות ייחודיים לחלק מהמוגבלויות הזכאיות. הוועדה רואה בהוצאה כהשקעה כדאית שתחזיר את עלותה עשרות מונים, היות והפרויקט יאפשר שילוב מיטבי ושיפור המענים לתלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים במערכת החינוך הכללית, ובהתאם לכך סביר שיגביר את השילוב של תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים עם מוגבלויות מובהקות.

13. **גמישות בניהול משאבי תמיכות למנהלי בתי ספר** –

- **גמישות בבניית צוות מקצועי בית ספרי**: מתוך התפיסה לאחריות המנהלת על כלל תלמידי בית הספר, בכללם תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים, יש לאפשר למנהלת להבנות צוות בית ספרי, אשר יסייע להוביל הטמעה של מנגנוני שילוב מיטביים לתלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרת בית הספר. באופן זה, מנהלת בית הספר יכולה להתאים את המשאבים הזמינים לבית הספר לצורכי התלמידים והצוות החינוכי.

- **אוטונומיה וגמישות במתן משאבים**: ההמלצות במסמך זה נועדו להעמיד לרשות המנהלות כלים וסביבת עבודה חינוכית שיאפשרו להן להתמודד טוב יותר עם אתגר השילוב שבאחריותן. בנוסף לכך, מנהלות בתי הספר יוכלו לנהל את המשאבים בהתאם למאפייני תלמידים עם צרכים נוספים ולטובתם. כיום, משאבי כוח האדם המוקצים באמצעות הסלים האישיים נמצאים במחסור ואינם מנוהלים ומנוצלים בצורה יעילה. כתוצאה מכך, המענה לתלמידים הזכאים ניזוק. מעבר מתקצוב אישי לתלמיד לתקציב בגין תלמיד, כפי שיפורט בהמשך בפרק ההמלצות לאופן הקצאת הזכאות, יאפשר גמישות בהקצאת המשאבים, תוך בקרה שהאמצעים שיועדו לשילוב ישמשו אך ורק למטרה זאת. המעבר לתקציב בגין תלמיד הכרחי לאור משאבי כוח האדם הקיימים למתן מענים לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים המשולבים במסגרות החינוך הכללי. כמו כן, תתאפשר גמישות, הן בהקצאת שעות סיוע, והן בהקצאת שעות החינוך המיוחד לתלמידים אשר נמצאו זכאים בדיון צוות רב-מקצועי ובהתאם לצרכים המשתנים. לשם ההמחשה, מנהלת תוכל להקצות יותר שעות סיוע לכיתה מסוימת בה אותרו אתגרים ניכרים.

14. **הטמעת מנגנון דיווח ובקרה על הקצאת משאבים –** לצד הבעת האמון במנהלים בשטח, יש חשיבות עליונה להטמעת מנגנון ליווי, דיווח ובקרה שימנע הדרת תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים למסגרות חינוך מיוחד נפרדות ויבטיח כי המשאבים המוקצים להם משמשים לקידום שילובם ומחולקים באופן המותאם לצורכיהם. המנגנונים ישרתו את המשרד גם לטובת מדידה ואיתור מנהלים שמתקשים בהכלה, נתון שיעלה מהפנייה מוגברת למסגרות חינוך מיוחד נפרדות, נתוני שיפור נמוכים לאחר הקצאת משאבים ומתן תמיכה בהתאם לאותן מוסדות.

הערת סיכום: חשוב להבהיר שההמלצות בפרק זה שזורות זו בזו ולכן האפשרות ליישם אותן תלויה ביישום מלא של כולן יחד. כך למשל, האפשרות להעמיק את פיתוח הצוותים, להקטין ביתות, להרחיב משמעותית את הסל הסטטיסטי ולעגן תקן ייעוץ, תלויה ביישום הקטנת השעות לכיתה ובמעבר לחמישה ימי לימוד עם "שישונים".

טבלה מסכמת את עיקרי ההמלצות לשינויים מול המצב הנוכחי

מצב קיים	מצב עתידי
מורים מבטאים תחושת היעדר מיומנויות וידע להתמודדות עם כיתה הטרוגנית	שיפור תהליכי ההכשרה והפיתוח המקצועי
ממוצע 27 תלמידים בכיתה ביסודי ועד מקסימום 34 תלמידים, ממוצע 33 תלמידים בחטיבת הביניים ועד מקסימום 40 תלמידים. ב-40 אחוזים מהכיתות ביסודי וב-66 אחוזים בחטיבת הביניים מעל 28 תלמידים	ממוצע 19 תלמידים בכיתה ועד מקסימום 23 תלמידים
שעות תקן בסיסי – 31 ביסודי, 34 בחט"ב	הפחתת שעות תקן בסיסי – ביסודי 25, בחטיבת הביניים 28
שישה ימי לימוד בשבוע (במרבית בתי הספר)	חמישה ימי לימוד בשבוע והפעלת "שישון" בכיתות א'-ג' ועבור תלמידים נוספים שזקוקים למענה זה
סל מוסדי וסל שילוב והכלה 7.7 אחוזים	הרחבת הסל הסטטיסטי ל-15 אחוזים לכל הפחות
ייעוץ אינו בתקן	תפקיד הייעוץ ייכלל בתקן

המלצות לחטיבה העליונה

החינוך העל-יסודי מבוסס על מבנה ארגוני ייחודי, שנועד לתת מענה מותאם ומגוון לצרכים החינוכיים של תלמידים בגילי תיכון.

מערכת החינוך מפעילה מודלים שונים של מוסדות, גישות ניהוליות מגוונות ושיתופי פעולה רחבים עם גורמים רבים. בין היתר מוסדות שש-שנתיים (חטיבה ותיכון), מוסדות ארבע-שנתיים (ט'-י"ב) פועלים ברשויות בהן היסודי במודל הישן עד כיתה ח', וכן מוסדות ייחודיים המיועדים לאוכלוסיות ייעודיות כגון נוער בסיכון, תלמידים מתקשים ותלמידים מחוננים. מגוון מסלולי הלמידה יוצר מערכת גמישה ודינמית, המותאמת לצרכי מרב התלמידים, אך מוגבלת באשר למענה לתלמידים עם צרכים מיוחדים.

המבנה הארגוני בחטיבה העליונה שונה מיתר שלבי החינוך. משרד החינוך אחראי על התוויית מדיניות חינוכית – החטיבות העליונות הן מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי במבני בעלות שונים. בין היתר, נכון לשנת תשפ"ד ישנם 532 בתי ספר בבעלות פרטית, 741 בתי ספר ברשתות חינוך ו-402 בתי ספר המנוהלים על-ידי רשויות מקומיות. השותפויות הללו תורמות ליצירת מרחב חינוכי המותאם לצרכים הייחודיים של כל אזור ומוסד, ומאפשרות לשפר את חוויית הלמידה של התלמידים על ידי שילוב משאבים וידע ממגוון מקורות.

<u>תיאור האתגרים במצב הקיים</u>

בניגוד למצופה, מספר הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים גדל גם בחטיבה העליונה. בין 2018 ל-2023 גדל מספר התלמידים הלומדים במסגרות חינוך מיוחד נפרדות ב-25 אחוזים[107].

הסיבות לגידול זה נבחנו ונמצא כי אחת הסיבות המרכזיות נובעת מכך שתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים זכאים להתאמות בדרכי היבחנות בהחלטת צוות בין-מקצועי בית-ספרי, ואילו יתר התלמידים נדרשים לעבור ועדת התאמות. העובדה שחלק מהתלמידים עוברים אבחון כדי לקבל זכאות לשירותי חינוך מיוחד שאינם זקוקים להם כדי לקבל התאמות בהיבחנות גורמת בפועל לבזבוז משאבי כוח אדם.

כאמור, כיום תהליך התאמות בדרכי היבחנות לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים מתבצע בדיון רב-מקצועי בית -ספרי. לעומתם, תלמידים שאינם זכאים לשירותי חינוך מיוחדים עוברים תהליך הכולל התערבות חינוכית מותאמת. אם למרות התערבות חינוכית עדיין קיים קושי באופן הפוגע בהישגים, התלמיד יופנה לוועדת התאמות בית-ספרית או מחוזית בהתאם לסוג התמיכה:

- בסמכות ועדת התאמות בית-ספרית – התעלמות משגיאות כתיב, הגדלת שאלון הבחינה, תוספת זמן, דף נוסחאות מורחב.

- בסמכות ועדת התאמות מחוזית – הכתבה או הקראה, השמעת שאלון, הקלדה או הקלטה של תשובות, מבחן בעל-פה, מבחן מותאם, המרת מבחן.

כאמור, הוועדה אינה מאמינה כי בירוקרטיה והגבלות יועילו לפתרון אתגרי הוועדה להתמודדות עם הגידול במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים והבחירה של אותם תלמידים במסגרות חינוך מיוחד

[107] סילברמן, ש., וינרב, א. ובלס, נ. (2024). אי-שוויון בהתאמות לתלמידים עם לקויות למידה בבחינות הבגרות והשפעתו על הישגים, נייר מדיניות 07.2024, מרכז טאוב.

נפרדות. בהתאם לכך, מאמינה הוועדה כי האתגר הוא בשינוי התפיסה מהתאמות בדרכי היבחנות להתאמות בלמידה והוראה. כלומר, במקום להקל על הבחינה ברגע נתון, יש לעבוד בתהליך ארוך טווח עם התלמידים על מיומנויות למידה עצמאית, אסטרטגיות למידה והתמודדות עם קשיים – מיומנויות שלא רק יסייעו לתלמידים בהתמודדות ושיפור הציונים בבחינות הבגרות, אלא גם כהכנה להמשך החיים והשתלבות מיטבית בעולם התעסוקה.

כדי לאפשר זאת, יש לייצר תשתית פיתוח מקצועי ייעודית לעובדי הוראה בחטיבה העליונה לשיפור תהליכי הוראה והקניית מיומנויות למידה עצמאית, אסטרטגיות למידה והתמודדות עם קשיים לימודיים.

במנגנון התקצוב של החטיבה העליונה לא מוגדר תקציב ייעודי לתמיכה ומענים לתלמידים מתקשים. כלומר, במצב הקיים אין תקציב כפי שקיים ביסודי ובחטיבת הביניים. אין מנגנון שצובע תקציב לטובת שילוב והכלה, ומחייב מנהלים למתן תמיכות לתלמידים שאינם זכאים לשירותי חינוך מיוחדים.

החטיבות העליונות אינן שייכות למשרד החינוך אלא לבעלויות (רשויות מקומיות או רשתות חינוך). בהתאם לכך, הן מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי ולכן על פי חוק חינוך מיוחד, אין תמיכה של המתי"א ובבך נקטע רצף השירותים המקצועיים הניתנים באמצעות המתי"א עם המעבר מחטיבת ביניים לחטיבה העליונה. כדי לתת מענה לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים, המשרד מקצה מסגרת תקציב באמצעות שכל"מ תוספתי בגין תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, המאפשר למנהלים לרכוש מענים מותאמים, אך השימוש תלוי בשיקול הדעת של בית הספר.

אל מול היעדר מענה מתי"א, אחוז נמוך של חטיבות עליונות בחרו לשבץ רכזת הכלה והשתלבות, ואין גורם מוסדר שמרכז את עבודת הצוות עם תלמידים עם צרכים מיוחדים. בעקבות זאת, נקטע רצף טיפולי ואין גורם מרכז המתכלל את הידע והמומחיות לתהליכי עבודה והתערבויות חינוכיות לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים.

<u>הצעות למענה:</u>

<u>*ראו טבלה מסכמת לשינויים המוצעים בסוף פרק זה</u>

1. **הקשר בין זכאות לשירותי חינוך מיוחדים והתאמות היבחנות** – מומלץ לנתק את הקשר הקיים בין מוגבלות וזכאות לשירותי חינוך מיוחדים להתאמת היבחנות. ככל הניתן, מומלץ לעבור לבחינות ממוחשבות (מתוקשבות) וכך התאמות שניתן לבצע באמצעות מחשב יינתנו ללא הגבלה (הקראת טקסט, הגדלת טקסט וכדומה) ולא יוגדרו התאמות, היות ויתאפשרו לכל תלמיד. כלל התלמידים שנזקקים ליתר ההתאמות, בין אם הם זכאים לשירותי חינוך מיוחדים ובין אם לא, יקבלו התאמות היבחנות בהתאם לצורך, בהתאם להחלטת דיון צוות רב-מקצועי או ועדת התאמות. לצד זאת, יושם דגש על חיזוק הפיתוח המקצועי לעובדי הוראה לפיתוח לומדים עצמאיים והסטת דגש ללמידה ולא היבחנות.

2. **ייעוד תקציב למתן תמיכות** – הוועדה רואה לנכון להמליץ לייעד תקציב שיוגדר לסל מענים לתלמידים מתקשים שאינם זכאים לשירותי חינוך מיוחדים. את התקציב ינהל גורם מתכלל כפי שייקבע על-ידי מנהלת בית הספר. במידה שניכר כי תלמיד זקוק לתמיכה משמעותית יותר, יתקיים דיון צוות רב-מקצועי בשיתוף התלמיד והוריו, שיקבע אם התלמיד זקוק לתמיכה משירותי החינוך המיוחדים, כיתה ייעודית (מב"ר, אתג"ר וכיו"ב) או מסגרת חינוך מיוחד.

3. **המשכיות שירותי מתי"א** – יצירת מדיניות והכוונה לבתי הספר על אופן מתן מענים ושמירת רצף טיפולי, לצד המשך רצף השירותים מחטיבת ביניים לחטיבה העליונה בליווי ומומחיות תחום לתלמידים זכאי שירותי חינוך מיוחדים, באמצעות העברת שעות טיפול למתי"א באופן שיאפשר המשך ליווי מומחית תחום מהמתי"א לדמות מהצוות החינוכי בבית הספר. כלומר, בדומה למודל היסודי וחטיבות הביניים, מעבר לפיתוח המקצועי להכלת מגוון הלומדים, יוגדרו גורמים בצוות בית הספר שיעברו הכשרה מעמיקה יותר ויקבלו ליווי ממומחית תחום במתי"א עבור תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים שמשולבים במסגרת החינוך הכללי.

4. **הגדרת גורם מתכלל למתן מענים לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים ולתלמידים מתקשים שאינם זכאים** – כל בית ספר יהיה רשאי לבחור את הדמות מקרב הצוות ואין מדובר בתקן לאיש צוות נוסף, אך אותו גורם ירכז את כל הידע והתהליכים לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים ולעבודת צוות להכלת שונות והכשרה להוראה למגוון לומדים. כך תהיה התייעלות במתן מענים מתוך ראיית הצורך אל מול המצאי. מוצע כי תפקיד זה יבוצע על-ידי רכזת ההכלה וההשתלבות שתעבור פיתוח מקצועי ייעודי לתחום זה בשותפות של אגף הגיל, אגף חינוך מיוחד ושפ"י.

טבלה מסכמת לעיקרי הדברים למצב העתידי המוצע בחטיבה העליונה

כל השינויים והמענים המוצעים בטבלה נבחנו ועומדים במגבלת כוח האדם הקיים במערכת בחטיבה העליונה

מצב קיים	מצב עתידי
תלמיד זכאי לשירותי חינוך מיוחדים מקבל סל משאבים והתאמות היבחנות בהחלטת צוות בין מקצועי בית-ספרי	ניתוק הקשר הקיים בין מוגבלות לבין התאמות היבחנות. מתן התאמות בהחלטת צוות רב-מקצועי בהתאם לצורך
היעדר סל תקציבי מוגדר לתמיכות בתלמידים מתקשים שאינם תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים יוצר תמריץ לפנייה לוועדות זכאות	גידור תקציב ייעודי למתן מענים לתלמידים מתקשים יאפשר מתן מענים מבלי להפנות תלמידים לוועדות זכאות
היעדר מענה מהמתי"א לשירותי חינוך מיוחדים מחייב איש צוות עם "יד על הדופק" למתן מענים לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים	הגדרה מחודשת לגורם מתכלל מקרב הצוות הקיים, כך שישמש מקור מתכלל לשירותי חינוך מיוחדים

המלצות לאופן הקצאת הזכאות

רקע

הניסיון לאורך השנים מראה שהגורם בעל ההשפעה הגדולה על בחירת ההורים בשילוב ילדם במסגרת החינוך הכללי או במסגרות חינוך מיוחד נפרדות היא איכות המענה החינוכי הניתן בחינוך הכללי בהשוואה לזה הניתן בחינוך המיוחד הנפרד. כל ניסיון להשפיע על בחירת ההורים ובמידה רבה גם על התנהגות יתר הגורמים המעורבים באמצעות מנגנון בירוקרטי כזה או אחר של הקצאת הזכאות, נכשל בעבר וייכשל גם בעתיד. מסיבה זו פרק זה ממוקם בדוח לאחר ההמלצות לטיוב המענה בחינוך הכללי על פני כול שלבי הגיל – מהגיל הרך ועד החטיבה העליונה.

ועדיין, גם למבנה מנגנון הקצאת הזכאות יש השפעה מהותית על כל השותפים – הורים, מנהלים, פסיכולוגים, מורות וגננות, יועצים ואנשי מקצוע נוספים. עד כמה התהליך מקצועי, נגיש ומנצל את משאב הזמן באופן אפקטיבי ובאיזו מידה הוא שומר על הוגנות ושמירה על טובת התלמידים וצוותי החינוך.

ההתייחסות של הגורמים המעורבים, ובמיוחד של ההורים, למנגנון הקצאת הזכאות הושפעה ומושפעת במידה רבה מאוד מרמת האמון במערכת כולה ובמי שצריך להחליט בכל שלב על הקצאת הזכאות והשירות. רמת האמון נפגעה, לא בגלל כוונה שלילית של גורם כלשהו, אלא בעיקר מבעיות שורש במערכת שההמלצות בדוח עד כה נועדו לפתור.

חשוב לציין שרמת האמון במודל האפיון והזכאות הנוכחי, השתקפה בזמן הרב שהוקדש בדיונים כדי להגיע להמלצות באשר למנגנון הזכאות בעתיד. רמת האמון והצורך לחזקה השתקפה גם באופי ההמלצה ואופן יישומה, כך שיינתן זמן להפעלת מודל הדרגתי, שיאפשר לשפר את המענה החינוכי, לבנות אמון ולהטמיע את המודל שיתאים יותר למצב העתידי.

כוונות החקיקה מול המציאות

חוק חינוך מיוחד מגדיר שירותי חינוך המיוחדים כ-"הוראה, לימוד וטיפול שיטתיים הניתנים לפי חוק זה לתלמיד עם צרכים מיוחדים, לרבות טיפולי פיזיותרפיה, ריפוי בדיבור, ריפוי בעיסוק וטיפולים בתחומי מקצועות נוספים שייקבעו".

תלמיד חינוך מיוחד הינו: "אדם בגיל 3 עד 21, שיש לו אחת או יותר מהמוגבלויות המפורטות בתוספת הראשונה, המגבילה את תפקודו באחת מרמות התפקוד המפורטות בתוספת השנייה". להבהרת הציטוט נסביר כי התוספת הראשונה לחוק מגדירה את סוגי המוגבלויות המוכרות ואת הגורם המוסמך והמסמך הקביל לשם קביעתן, והתוספת השנייה לחוק מגדירה משאבים לתלמיד בהתאם לרמת התפקוד שנקבעה בוועדת זכאות ואפיון.

יש שלוש מטרות לחינוך המיוחד, כפי שמופיעות בתיקון 11 לחוק החינוך המיוחד:

- "לקדם ולפתח את הלמידה, הכישורים והיכולות של התלמיד עם הצרכים המיוחדים 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 מירבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי יכולותיו".
- "לקדם את שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים"[108].

חוק החינוך המיוחד במהותו מבטיח את זכאותם של תלמידים במערכת החינוך לקבל שירותי חינוך מיוחדים במסגרת חינוכית לבחירתם, אך המטרה השלישית לחוק מצהירה כי קיימת העדפה לשילוב. למרות זאת, מניתוח הנתונים עולה כי מדי שנה יותר ויותר תלמידים פונים למסגרות החינוך המיוחד הנפרדות.

גורמי מקצוע רבים סבורים שהסביבה החינוכית בביתות כיום אינה מעודדת שילוב ובייחוד, מספרם הגבוה של התלמידים בביתות ובגנים והיעדר כלים מספקים. כיוון שכך, תלמידים רבים נדרשים לפנות לוועדת אפיון וזכאות על מנת לקבל זכאות לשירותי חינוך מיוחדים. היות ופעמים רבות קיימים פערים משמעותיים במענים בחינוך הכללי, הורים רבים בוחרים במסגרות חינוך מיוחד שהשיבוץ להן הוא על פי מוגבלות. לכן, הן לא בהכרח מצויות בשכונת מגוריהם והתלמידים מנותקים מחבריהם לשכונה ולקהילה.

אחד הגורמים העיקריים לפערים ברמת המענים בין מסגרות החינוך המיוחד ובין מסגרות החינוך הכללי הוא המחסור החריף במטפלים ממקצועות הבריאות. במסגרת יישום החלטת ממשלה מספר 1140 מיום ה-20 בפברואר 2022 בדבר תוכנית להתמודדות עם פערי כוח אדם במקצועות הבריאות, הוקם צוות בחינה ויישום של צעדי מדיניות להתמודדות עם פערי כוח האדם. הצוות היה צוות בין משרדי, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ובהשתתפות משרדי הבריאות, החינוך, הרווחה והביטחון החברתי, הממונה על התקציבים, הממונה על השכר ומנכ"ל ות"ת\מל"ג.[109]

בחינת החלטות ועדות הזכאות והאפיון שהתקיימו בשנת 2023 לקראת שנת הלימודים תשפ"ד מעלה שהרוב המוחלט של הוועדות – 99.6 אחוזים – הסתיימו בהכרה בזכאות לחינוך מיוחד. יתרה מכך, כ-90 אחוזים מהתלמידים הוגדרו עם רמת תפקוד בינונית-נמוכה או נמוכה. קביעת רמת התפקוד משפיעה על קביעת היקף סל התמיכות הניתן לתלמיד. עובדה זו מעוררת תהייה באשר לאפקטיביות של הוועדות ושל מנגנון הבקרה על פעילותן.

בנוסף, לעיתים צוותי חינוך מתמודדים עם פערי כלים, מיומנויות וידע להתמודד עם אתגר השילוב. כתוצאה מזה תלמידים מופנים לוועדת זכאות ואפיון על מנת לבחון שיבוץ של התלמיד במסגרת החינוך המיוחד או כדי להביא למוסד החינוכי את המשאבים הנלווים להכרה בזכאות.

זכותם של הורים למעורבות בתהליך חינוכו של ילדם אינה מוטלת בספק והיא הכרחית וחיונית להצלחתו של התלמיד. שיתוף ההורים בתהליך בחירת המסגרת החינוכית נובע מאמנות בינלאומיות ומעוגן בחוק. על פי רוב, ההורים ייצגו את טובת ילדם בצורה המסורה ביותר. כיוון שמטרתה של המסגרת החינוכית היא לקדם את התלמיד על בסיס קריטריונים חינוכיים ומטרות חינוכיות, הרי שהשאיפה היא שתלמידים יקבלו את המענים הנדרשים במסגרת החינוך הכללי, על בסיס צורך וללא התניה באבחון או בהכרה מגורם חיצוני.

ריבוי הוועדות והבירוקרטיה הנדרשת במנגנוני הוועדות למתן זכאות לתלמיד צורכים משאבים רבים, הן משאבי כוח אדם והן שעות עבודה שניתן להשקיע בתמיכה בתלמיד ולא בפרוצדורות מיותרות. לדוגמה, קיימת הערכה

[108] המונח "מוסדות חינוך רגילים" מופיע כך בלשון החוק, הכוונה בהתאם ללשון הדוח "מוסד חינוך כללי".
[109] משרד ראש הממשלה (2024, 11 בינואר). דו"ח סיכום עבודת הצוות הבין-משרדי לבחינה ויישום של צעדי מדיניות להתמודדות עם פערי כוח האדם במקצועות הבריאות.

של גורמי מקצוע שלמעלה מרבע מזמנם של הפסיכולוגים במערכת החינוך מושקע במנגנון הוועדות ולמותר לציין כמה משאב זה נמצא במחסור.

צמצום מספר הוועדות שיינבע משיפור המענים בחינוך הכללי ומכאן לבחירת הורים בהתאם, יפחית את הצורך ביושבי ראש של ועדות זכאות ואפיון. כך, עשרות מדריכים ומפקחים מתחום החינוך המיוחד, המועסקים כיום כיושבי ראש של ועדות, יוכלו להיות חלק מצוות יישום המהלך וללוות את מוסדות החינוך בהכלה של תלמידים. הוועדה סבורה כי במידה שהמענים של מערכת החינוך הכללי יהיו מותאמים טוב יותר לצורכי תלמידים עם צורך בתמיכה נוספת, והקצאתם תהיה בסמכות המוסד החינוכי בו לומד התלמיד, ועדות זכאות ואפיון יצטרכו לעסוק רק בחלק קטן מהתלמידים. נדבך מרכזי במימוש שאיפה זו הוא שיפור מנגנון המענים המקדים את הפנייה לוועדת זכאות ואפיון. ויודגש כי מיישום ההמלצות ייהנו כלל התלמידים בחינוך הכללי ולא רק תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים.

<u>הצעות למענה</u>

נבחנו מודלים אלטרנטיביים שונים שמטרתם להתמודד עם הקשיים שיוצר המנגנון הקיים ולעודד את מרבית התלמידים להשתלב במסגרות החינוך הכללי, תוך קבלת מענה המותאם לצורכיהם. במהלך הדיונים על מנגנון הזכאות והאפיון עלו מספר דגשים להם יש חשיבות ביישום כל מודל ודורשים זמן הטמעה. הזמן הנדרש מחדד את הצורך ששינויים בתהליך הזכאות והיישום שלהם ייעשו בהדרגה.

- נדרש זמן לתהליך בניית אמון מצד ההורים באשר ליכולת מסגרות החינוך הכללי להשתמש במשאבים המוקצים היום לתלמיד הבודד, ולהעמיד לרשות בית הספר ולשיקולו את הקצאתם בין התלמידים עם הצרכים המיוחדים. תהליך זה יאפשר ניצול משאבי כוח האדם בצורה טובה יותר לטובת התלמידים הזכאים אשר כיום לא מקבלים את המענה הראוי בגלל המחסור במשאבי כוח אדם וניצולם באופן לא יעיל.

- נדרש זמן לטובת פיתוח והטמעת כלי לבחינת רמת תמיכה נדרשת שיעזור ויכווין את המוסד החינוכי בשימוש במשאבים שיעמדו לרשותו. כלי זה הכרחי במודל אשר אינו מקצה זכאות למענים על בסיס מוגבלות.

- נדרש זמן לבניית נוסחת תקצוב לסל המוסדי הלוקחת בחשבון מרכיבים המשפיעים על שיעור התלמידים עם הצרכים המיוחדים במוסד החינוכי והבנייה של שיטת תקצוב מותאמת.

- בניית מדדים ויעדים להכלה והשתלבות של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הכלליים, כולל כלי מדידה והערכה על עמידה ביעדים אלו ברמה מחוזית, רשותית ומוסדית. הטמעת הכלי תחזק את אמון ההורים במערכת החינוך הכללי.

- הטמעת מסקנות הצוות הבין-משרדי ליישום צעדי מדיניות להתמודדות עם פערי כוח האדם במקצועות הבריאות.

כאמור, נמצא כי תהליך הדרגתי הוא הנכון למערכת. מבנה ההמלצות ישקף זאת, בתחילה יתבצע יישום ההמלצות אשר יביאו לשיפור וטיוב החינוך הכללי, לצד דיוק מנגנון המענים כפי שיוסבר בהמשך, אשר יפחית את הצורך בוועדות סטטוטוריות תוך פיתוח מקצועי של הצוותים, הקטנת גנים וכיתות, הרחבת המעטפת

החינוכית-טיפולית וסל מוסדי מוגדל. לצד הטמעת מנגנוני מדידה, בקרה ויעדים לנושא ההכלה וההשתלבות. שינוי זה מאפשר הפחתת פתיחת כיתות חינוך מיוחד בחינוך כללי בשכיחות גבוהה. תישמר הזכות לפנות לוועדה לטובת דיון בבקשה להשמה במסגרת חינוך מיוחד נפרד. תהליך הקצאת הזכאות במסגרת השילוב יהיה פשוט יותר, בעקבות מעבר למתן זכאות לתמיכה משירותי החינוך המיוחדים על-ידי צוות המוסד החינוכי, המכיר את התלמיד ואת צרכיו, בשיתוף גורמי מקצוע והורי התלמיד. הזכאות תינתן על פי אמות מידה וצרכים במענים תוספתיים, ללא תלות באבחון או הכרה במוגבלות. מוסד חינוכי יוכל ליצור גם קבוצות למידה לפי צורך חינוכי במסגרות חינוך כללי, ללא תלות בתקן כיתה.

הכרה במוגבלות וזכאות לשירותי חינוך מיוחדים עבור תלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה, תפחית גם את המעמסה על ההורים וגורמי המקצוע שלומדים בשילוב תיעשה במסגרת דיון בגן או בבית הספר לאחר שיוצג מסמך קביל. עם קבלת הזכאות יועבר תקציב תוספתי למסגרת החינוכית בגין התלמיד או שהורי התלמיד יבחרו לפנות לוועדה לצורך בקשה ללימודים במסגרת חינוך מיוחד.

לאחר תקופת ביניים של הטמעת השינויים, הכנת המערכת, פיתוח הכלים הנדרשים והגברת האמון במסוגלות החינוך הכללי להכלת תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים ובהתאם למציאות שתיווצר בשטח, מומלץ לבחון מעבר למודל חינוכי שיאפשר להשתייך לחינוך הכללי או לחינוך המיוחד. במסגרת החינוך הכללי יינתנו מעני חינוך מיוחדים על בסיס צורך חינוכי, בהתאם לקביעת הצוות שייעזר בכלי מקצועי לבחינת רמת תמיכה נדרשת. ניתן יהיה ליצור קבוצות למידה או כיתות לפי צורך חינוכי במסגרות חינוך כללי, ללא תקן כיתה. מתן תמיכות ומענים לפי הצורך חינוכי יגביר את ההוגנות. בכפוף להחלטת צוות רב-מקצועי, תלמיד שרמת התמיכה הנדרשת עבורו משמעותית יותר, יקבל יותר, בכפוף למדדים ובקרות לחלוקה הוגנת ושוויונית. כתוצאה מהגדרת החינוך הכללי כברירת המחדל, בניגוד למצב הקיים בו קודם מתקיימת ועדה מתוקף חוק בה דנים בבחירת השיבוץ, האחריות לחינוך מרבית התלמידים תהיה של החינוך הכללי מתוך תפיסה לפיה להוצאת התלמיד מקהילתו ומסביבתו הטבעית יש מחיר. בנוסף לחינוך הכללי יתקיימו מסגרות חינוך מיוחד נפרדות יתקיימו עבור מיעוט תלמידים שהצורך החינוכי שלהם דורש תמיכה אינטנסיבית במסגרת מומחיות ייחודית ובכפוף לבחירת הורים במסגרת זו.

<u>המלצות להטמעה מדורגת</u>

הגורם העיקרי שיכתיב את מבנה וקצב יישום ההמלצות לפרק זה הוא הצורך לבנות אמון בהדרגה בכוונות וביכולות של המערכת ולהפיג את החששות המובנים של ההורים וצוותי החינוך משינויים משמעותיים. בכל מקרה, תלמידים לא יידרשו לעבור מכיתה או גן במסגרות החינוך המיוחד אליהן הם כבר משובצים לכיתת חינוך כללי, לפני שייושמו כלל המלצות הוועדה לשיפור המענים בחינוך הכללי, כמו הקטנת מספר התלמידים בכיתה והעמקת הידע של עובדי הוראה בנושא הכלה והשתלבות תלמידים. מעבר לפני כן יתבצע רק במידה שהורים יבחרו בכך ויבקשו שיבוץ בכיתת חינוך כללי.

1. **ברירת המחדל לשיבוץ צריכה להיות בחינוך הכללי** – הנחת העבודה היא שכל תלמיד זכאי ללמוד במוסד חינוכי באזור מגוריו ככל התלמידים ועל המדינה ומוסדותיה אחריות מוגברת לוודא כי תלמידים עם צרכים מיוחדים יקבלו את המענים להם הם זקוקים. הבטחת זכות זו תהיה בסופו של דבר לטובת כלל התלמידים. עיקר ההמלצות בכל הנוגע להכשרת הצוותים, הקטנת הכיתות והגנים לכדי ממוצע 19 תלמידים בכיתה ובגן ועוד נועדו לאפשר זאת. האחריות של החינוך הכללי תחול על כלל התלמידים הלומדים במוסד החינוכי, בכלל זה תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים.

2. **בחינת מעבר מתקצוב אישי לתלמיד לסל בגין תלמיד** – בגין תלמיד עם מוגבלות בשכיחות נמוכה יתקיים תהליך הכרה במוגבלות עם הצגת מסמך קביל. בהתאם להכרה יועברו משאבים תוספתיים למוסד חינוכי. הצוות החינוכי, בשיתוף גורמי מקצוע והורים, יקצה את המשאבים לתלמידים הזכאים בצורה מותאמת. בכדי למנוע הדרה של תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים למסגרות חינוך מיוחד נפרדות, יופעלו מנגנוני בקרה שיבטיחו כי המשאבים המוקצים לתלמידים עם צרכים מיוחדים משמשים למטרה לשמה הוקצו. מומלץ לשקול כי גובה הסל יהיה אחיד לכלל המוגבלויות בשכיחות נמוכה בשילוב, ללא צורך בקביעת רמת תפקוד, לא פחות מ-7.3 ש"ש, הממוצע ביום.

3. **אבחון ככלי לדיוק צורך ולא תנאי לזכאות** – אבחון נועד לזהות מגבלה רפואית או קושי לימודי ופעמים רבות כרוך בתשלום לא מבוטל ועשוי לייצר פערים בין אוכלוסיות. בהתאם לכך, ממליצה הוועדה כי תלמידים משולבים עם מוגבלויות בשכיחות גבוהה בחינוך כללי יקבלו זכאות לתמיכה בהחלטת הצוות הבית-ספרי, ללא דרישה לאבחון. אין בהמלצה זאת כדי להפחית מחשיבותם של אבחונים ושל התהליך האבחוני, אלא שינוי תפיסה לפיו אבחון הינו כלי עזר לדיוק צורך ולא תנאי לקבלת זכאות. עם זאת, מוסד חינוכי יהיה מחויב לקיים דיון בצורכיהם של תלמידים שיציגו אבחון קביל.

4. **בניית כלי לבחינת רמת תמיכה נדרשת** – עד כה לא צלח הניסיון לשימוש בכלי לרמת תפקוד. יתרה מכך, תלמידים באותה רמת תפקוד במוגבלויות שונות מקבלים משאבי תמיכה שונים בהיקפם. זוהי אפליה שללא כלי לבחינת רמת תמיכה נדרשת קשה לתקן. לכן מומלץ לייצר כלי לבחינת רמת תמיכה. כלי זה הכרחי על מנת להבטיח שהקצאת משאבים תתבצע על פי פרמטר אחיד ומוסכם מקצועית. מוצע כי כלי זה יתבסס על בינה מלאכותית, עקב האובייקטיביות והיכולת לזהות דפוסים באמצעות נתונים. באמצעות כלים מבוססי בינה מלאכותית הצוותים יכולים לקבל המלצות מותאמות אישית לגבי מענים נדרשים לכל תלמיד[110].

5. **ביתות מומחיות בתקן (חינוך מיוחד במסגרת חינוך כללי)** – מומלץ לשקול מתן תקן לביתות חינוך מיוחד לתלמידים עם מוגבלות בשכיחות נמוכה בלבד. תלמידים עם מוגבלות בשכיחות גבוהה ילמדו בביתה החינוך הכללי בהן יהיה ממוצע של כ-19 תלמידים בביתה ויקבלו מענים מהסל המוסדי המורחב. ביתות אלו יפעלו במודל מעודד שילוב. הביתות יופעלו במודל אזורי באחריות החינוך הכללי, כאשר החינוך מיוחד אחראי על הפן המקצועי. המהלך יהיה הדרגתי, לא יפתחו ביתות שכיחות גבוהה חדשות אבל לא ייסגרו ביתות קיימות.

6. **יישום המלצות הצוות הבין-משרדי לנושא מקצועות הבריאות** – הוחלט שלא להמליץ על נושא מתוך הבנה כי יש מתקיים מהלך ליישום מסקנות הצוות . הוועדה רואה לנכון לשים דגש על החשיבות ביישום המסקנות שיסייעו רבות בהגברת שיעור התלמידים המשולבים החינוך הכללי עקב צמצום פערי המענים ממקצועות הבריאות בין מסגרות החינוך המיוחד לחינוך הכללי ושיפור רמת המענה לתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים[111].

[110] OECD. (2024). *The potential impact of artificial intelligence on equity and inclusion in education* (OECD Artificial Intelligence Papers No. 23).

[111] משרד ראש הממשלה (2024, 11 בינואר). דו"ח סיכום עבודת הצוות הבין-משרדי לבחינה ויישום של צעדי מדיניות להתמודדות עם פערי כוח האדם במקצועות הבריאות.

המודל המוצע צפוי להביא לגידול משמעותי באחוז השילוב. צפוי כי תלמידים הלומדים כיום בכיתות חינוך מיוחד נפרדות ישולבו בהדרגה בכיתות החינוך הכללי וייהנו משיפור בסביבה החינוכית עקב הקטנת מספר התלמידים בכיתה ושיפור מקצועיות הצוותים, סל מענים מורחב ומעטפת חינוכית-טיפולית משופרת. לצד זאת, המנגנון מייצר הפחתה משמעותית בנטל הבירוקרטי הכרוך בוועדות מתוקף חוק, היות ואין דרישה לוועדה מדי 3 שנים ואין דרישה לקיום וועדה או הגשת מסמך קביל עבור מתן שירותי חינוך מיוחדים. לצד היתרונות, המודל משמר את האפליה בין מוגבלויות שונות, את ההדרה של תלמידים מהקהילה ופערים בהוגנות בהקצאת המשאבים ולכן מוצע, לאחר תקופת הטמעה, לעבור למודל המשך שייתר את הצורך בהפרדה לפי מוגבלויות. לאחר יישום ההמלצות לעיל מומלץ לשקול שינויים נוספים:

7. **רוב מוחלט של התלמידים לומדים בחינוך הכללי** – הרוב המוחלט של תלמידים עם מוגבלויות ילמדו במסגרות החינוך הכללי, ומיעוט קטן מאד ילמד במסגרת חינוך מיוחד נפרדת. המבנה החינוכי יאפשר להשתייך לחינוך הכללי או לחינוך המיוחד וניתן יהיה ליצור קבוצות למידה או כיתות לפי צורך חינוכי במסגרות חינוך כללי, על-פי החלטת גורמי המקצוע וללא תקן כיתה.

8. **הטמעת כלי לבחינת רמת תמיכה** – הצוות החינוכי, בשיתוף גורמי מקצוע והורי התלמיד, יקבלו החלטה על התמיכה לה יהיה זכאי תלמיד באמצעות כלי לבחינת רמת תמיכה נדרשת, ללא תלות במוגבלות.

9. **מומלץ על יצירת נוסחת תקצוב ושינוי מנגנון התקצוב** – המשאבים שיוקצו למסגרות החינוכיות יחושבו באמצעות נוסחת תקצוב הלוקחת בחשבון מרכיבים רלוונטיים שונים, כגון שכיחות סטטיסטית של מוגבלויות באוכלוסיה ומדד טיפוח. מטבעם של סלים סטטיסטיים, הם אינם מאפשרים מענה למקרים חריגים. על מנת לתת מענה לסוגיה זו, ולמנוע מצבים בהם אין מענה מערכתי למצבים חריגים של פער מהותי בין המשאבים לבין הצורך, מוצע לייצר מנגנון להקצאת משאבים תוספתיים למוסדות המתמודדים עם ריבוי תלמידים עם צורך במענה מיוחד. המנגנון ינוהל ברמת רשות או מחוז, ויוקצה כל שנה על ידי ועדה. משאבים תוספתיים אלו יוקצו למוסד – ולא לתלמיד ספציפי – ויאוגמו עם כלל משאביו. הוועדה ממליצה גם לשקול שימוש במנגנון המשאבים התוספתי עבור מערך תמריצים שיינתן לבתי ספר שמתעדפים הכללת תלמידים עם צרכים מיוחדים מובהקים.

לסיכום, לאחר טיוב המענים והכנת המערכת, השאיפה היא לייצר מודל שיאפשר למרבית הלומדים להיות חלק ממערכת החינוך הכללי והקהילה. מודל שמתבסס על מתן מענים על בסיס צורך, מאפשר לצוות החינוכי, בשיתוף גורמי מקצוע והורי התלמיד המכירים את התלמיד, את הצרכים ואת האופי הייחודי של המוסד החינוכי ובהתאם ידעו בצורה מותאמת ביצד להקצות את המענים. כדי לאפשר את המעבר יוטמע שימוש בכלי מקצועי לבחינת רמת תמיכה אשר יאפשר למערכת לתת מענים בצורה מדויקת יותר על בסיס צורך. כמו כן, נוסחת התקצוב תשתנה ותאפשר לייצר שוויון והוגנות בחלוקת התקציבים בין מסגרות החינוך המיוחד לבין מסגרות החינוך הכללי.

תשתיות

תיאור האתגרים במצב הקיים

אחד האתגרים המשמעותיים ביישום ובהצלחת המהלכים המוצעים במסמך זה הינו תחום הבינוי והתשתיות. תלמיד עם מוגבלות פיזית עשוי להיות בעל יכולת מלאה להשתלבות, אך מספיק שתהיה מדרגה בכניסה למוסד החינוכי והתלמיד לא יוכל להשתלב.

למשרד החינוך תקציב פיתוח המיועד לבניית כיתות לימוד חדשות בגני ילדים ובבתי ספר. מדי שנה מקבל המשרד מהרשויות המקומיות את צורכי הפיתוח במוסדות החינוך, ועל בסיס מגבלות תקציב והליך תיעדוף, מחליט אם לתמוך בפרויקט באופן עקרוני ולתקצבו.

המשרד פועל לפי תוכניות חומש. התקציב מועבר לרשות המקומית והביצוע בפועל מול קבלני הביצוע נעשה על-ידה.

הכללים בנושא בניית כיתות לימוד מפורטים בחוזר הוראות קבע של משרד החינוך – "הנוהל להגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך – בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים"[112] על-פי הנוהל הרשויות המקומיות נדרשות להגיש למנהל הפיתוח במשרד החינוך רשימה כוללת של צורכי פיתוח ברשות עד סוף חודש מרץ. את הרשימה יש לבסס על תחזית מספר התלמידים ברשות המקומית והרשויות נדרשות לדרג את הבקשות בסדר עדיפויות יורד על-פי שיקול דעתן.

על-פי הנוהל, תקצוב הבקשות מתבצע החל מה–1 בינואר. התקצוב בפועל נעשה בהתאם לאפשרויות התקציב כפי שמאושר על-ידי הכנסת ובהתאם לסדרי העדיפויות שנקבעים. ההכרה בצורך מתבצעת בהתאם לתקן מספר תלמידים בכיתה, בנפרד לכל פלח אוכלוסייה (מגזר, פיקוח ושלב חינוך) ובהתבסס על מגמות הגידול ברמת הרשות או היישוב, השכונה והמוסד. בחינוך המוכר שאינו רשמי חלוקת מוסדות לזרמים, בעלויות ועמותות שונות אינה מהווה סיבה להכרה בצורך והמענה ניתן ברמה העירונית בלבד.

משרד החינוך מדרג את הכיתות שהוכר הצורך בבנייתן בשנת התקציב הקרובה על בסיס פרמטרים כגון בשלות לביצוע, חוזק פיננסי של הרשות, מחסור מוכר בכיתות ופרמטרים ייחודיים למוסד החינוכי. לכל פרמטר נקבע משקל יחסי ובהתאם לכך כל פרויקט מקבל ניקוד. בין הסיבות לניקוד גבוה ניתן למנות בנייה חדשה למגורים, גידול טבעי ובנייה חלופית עקב מבנה לא תקני כגון מבנה יביל (קראוון), מבנה פרטי שכור או מבנה שהוכרז כמסוכן.

הפער המרכזי הוא אצל כיתות שמשרד החינוך הכיר בצורך בבנייתן, כלומר הן מוגדרות במשרד החינוך כזמינות לתקצוב, אך הבינוי לא בוצע בפועל. לרוב עקב פערי משאבים של הרשות המקומית שאחראית על הביצוע. טענת הרשויות, המוסכמת על ידי משרד החינוך, היא כי התקצוב מתבצע בחסר, כלומר יש פער משמעותי בין גובה התקצוב המתקבל מהמשרד לרכיב לעלות בפועל של ביצועו, מה שמשית על הרשות המקומית עליות שלא תמיד ביכולתה להשקיע.

[112] משרד החינוך, חוזר הוראות קבע מספר 0032, **הנוהל להגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך – בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים**, 7 בפברואר 2017

אתגר נוסף בבינוי ובהקצאת שטחים על-ידי הרשויות המקומיות הוא נהלים שאינם מאפשרים עירוב שטחים. למשל, בינוי מוסד חינוכי במגדל מגורים או שילוב של מרכז קהילתי עם מוסד חינוכי[113].

אתגרים סביב הצורך בבינוי עבור הקטנת מספר התלמידים בכיתה

לטובת יישום ההמלצה להקטנת כיתות וגנים יש צורך בכ-8,000 גנים ו-19,000 כיתות כמפורט בהמשך. זהו אתגר למערכת שעשוי להימשך כארבע עד שש שנים היה והמדינה תראה ביישום ההמלצות פרויקט לאומי בעדיפות גבוהה.

למדינת ישראל יש ניסיון רב שנים בהתמודדות עם מחסור בכיתות לימוד. החל משנותיה הראשונות עם שינויים דרסטיים באוכלוסיית התלמידים בפרק זמן קצר, דרך קליטת העלייה הגדולה מברית המועצות לשעבר בשנות ה-90, וכלה ביישום המלצות ועדת טרכטנברג והכנסת גילי שלוש לחוק חינוך חובה.

כמו כן, למדינה ניסיון בהתמודדות עם שינויים מכוח עליון, דוגמת תקופת הקורונה ומלחמת "חרבות ברזל" שיצרו צורך במענים מיידיים בתחום התשתיות, בין היתר על-ידי הגמשה והתאמה של נהלים. לדוגמה, בתקופת הקורונה מערכת החינוך נענתה לאתגר של הקטנת הכיתות עקב האילוץ לפצל את כיתות הלימוד לקפסולות של מקסימום 18 תלמידים בכיתה. בין היתר, הוכחת ההיתכנות והבסיס להנחת היסוד להיתכנות היישום להקטנת כיתות הלימוד למקסימום 19 תלמידים היא בזכות הניסיון של תקופת הקורונה.

כאמור לעיל, לטובת יישום ההמלצות המובאות במסמך זה נדרשת כמובן תוספת תשתית משמעותית, המוערכת בכ-8,000 גני ילדים, ו-19,000 כיתות. עלות בניית כיתה בתקנים הנוכחיים מניחה עלות של כיתות נוספות עבור הגידול בכמות התלמידים ולכן לוקחים בחשבון עלות שכוללת לא רק את שטח הכיתות אלא גם שטחים נוספים כמו שירותים, מקלט, חדר מורים ועוד. בהתאם, הערכת העלות היא כ-1.1 מיליון ₪ לכיתת גן וכ-1 מיליון ₪ לכיתת בית ספר. הערכת עלות שמשמעותה כ-28 מיליארד ₪ על-פי הערכות מנהל הפיתוח במשרד החינוך. עלות בינוי הכיתות לטובת הקטנת מספר התלמידים בכיתות היא משמעותית נמוכה יותר, עד כדי חצי מהערכת העלות המקורית, בראש ובראשונה היות ומספר התלמידים הכולל בבית הספר לא משתנה ואין צורך בתוספת ביתר השטחים הציבוריים. בכל מקרה, זאת השקעה כדאית גם עבור התלמידים וגם עבור צוותי החינוך, לצד התועלות הגלומות במהלך לחברה, גם כלכלית, כפי שיוסבר בהמשך בפרק חסכונות מול עלויות.

השקעה זאת בתשתיות החינוך איננה חריגה בשום אופן בהשוואה לפרויקטים מקבילים בתחום התשתיות. כך, למשל, בקו אחד בפרויקט הרכבת הקלה מפתח תקווה לבת ים הושקעו למעלה מ-20 מיליארד ₪. במטרו יושקעו כ-250 מיליארד ₪ – כרבע טריליון ₪. ההשקעה המומלצת בתשתיות החינוך כדאית לא פחות, בלשון המעטה, נוכח התועלות והחסכונות שיפורטו בהמשך.

הוועדה בחנה דרכים לניסיון לצמצם עלויות אלו. בהתאם לבחינה שבוצעה על ידי חברי וועדה, בסיוע אנשי מקצוע, להערכת הוועדה ניתן לצמצם במידה ניכרת את העלויות ליצירת גנים וכיתות חדשות, לסדר גודל של כחצי מהעלות שלעיל.

[113] מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בינוי כיתות לימוד במערכת החינוך, 14 בפברואר 2022

אתגרים המקשים שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הכללי

מניירות העמדה עולה תמונה של מחסור חריף במרחבי קבלת מענים, חדרי ספח וחדרי טיפול. כדי לאפשר השתלבות תלמידים עם צרכים מיוחדים, בכל מוסד חינוכי חייב להיות מרחב מותאם להענקת תמיכות. לכאורה מדובר בתוספת בינוי, לצד הצורך בכיתות, אך חשוב לקחת בחשבון שצמצום מספר הילדים ממקסימום 35 בגן , 34 בכיתת חטיבת ביניים ו-32 בכיתת יסודי, למקסימום 23 (הקטנה של 30 אחוזים), יאפשר שימוש בשטח המוקצה לתלמיד, ובאמצעות התאמה מינימלית יאפשר מתן מענים לילדים עם צרכים מיוחדים במסגרת המבנה הקיים.

בשנת 1998 חוקקה הכנסת את חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. בשנת 2005 עבר בכנסת תיקון מספר 2 לחוק, במסגרתו נקבעה **החובה** להנגיש עבור אנשים עם כל סוגי המוגבלויות שטחי ציבור, בהיבט של מבנים, תשתיות וסביבה, וכן את השירות הניתן לציבור במקומות אלה. נקבע כי חובה זו תמומש באמצעות ביצוע התאמות נגישות.

המושג "נגישות" הוגדר בחוק כ-"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 ובפעילות המתקיימת בהם, והכל באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי".

ביולי 2018 פורסמו תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה), התקנות מחייבות לספק התאמות נגישות העונות על צורכי התלמיד, וכוללות פירוט על אודות סוגי ההנגשה האפשריים הניתנים במערכת החינוך, המיועדים לאפשר לתלמיד השתתפות בכל הפעילויות החינוכיות.

התקנות מטילות את האחריות על ביצוע התאמות נגישות במוסד החינוכי על בעל מוסד החינוך שבו לומד, או עתיד ללמוד תלמיד. כלומר, הרשות המקומית, הבעלות או משרד החינוך.

בבתי ספר רבים חסרים מרחבים מונגשים לתלמידים עם צרכים מיוחדים. הנגשת המבנים כוללת התאמות פיזיות כמו מעליות, רמפות, שירותים מותאמים, ומרחבי למידה ייעודיים. היעדרה מונע מתלמידים עם מוגבלויות להשתלב במערכת החינוך הכללי ולממש את זכותם הטבעית כמפורט בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות.

ישנם בתי ספר שלא נבנו בהתאם לתקינה הנדרשת להנגשה, מה שמחייב שיפוצים והתאמות מורכבות שלעתים ישנו קושי הנדסי לבצע אותם. מצב זה יוצר פערים משמעותיים בין בתי ספר שונים ותלמידים עם מוגבלויות נאלצים ללמוד במסגרות חינוך מיוחד נפרדות או במוסד חינוכי מונגש שאינו קרוב לביתם כדי להגיע למוסד חינוכי מונגש, או לחילופין ללמוד בתנאים שאינם מתאימים לצורכיהם. תקנות הנגשה פרטניות מחייבות את בתי הספר לבצע התאמות פרטניות לכל תלמיד בעל צרכים מיוחדים, אך יישום התקנות הללו נתקל בקשיים רבים בשל העלויות הגבוהות והמחסור במשאבים.

במצב הקיים, כל הנטל הבירוקרטי ליישום הנגשה פרטנית נופל על הורים. ההורה צריך להתריע בפני הרשות כי הוא או ילדו זקוקים להנגשה, ולמרות האפשרות לעשות זאת חמישה עשר חודשים לפני תחילת הלימודים, פעמים רבות תקופה זו אינה מספיקה לביצוע התאמת נגישות. בפני הוועדה הוצגו מקרים של תלמידים שהיו זכאים להנגשה פרטנית של מעלית ובמשך שש שנות לימוד במוסד החינוכי המעלית לא הותקנה.

הצעות למענה:

המלצות הנובעות מהצורך בבינוי עבור הקטנת מספר התלמידים בכיתה

1. **מתן אפשרות לעירוב שימושים** – בשיתוף פעולה עם משרדים נוספים, יש לעגן חובה כי במקרים של בנייה חדשה, רשות תוכל לחייב יזם להקצות שטחים ולבנות מוסדות חינוך נדרשים, בהתאם למפתחות היקף הבנייה.

2. **השמשה מחודשת של מבני חינוך שהוסבו לצורכי קהילה אחרים** – במהלך השנים, הוסבו מוסדות חינוך רבים בשכונות בהן חלו תנודות אוכלוסייה לצרכים אחרים. מומלץ לבצע מיפוי ארצי למוסדות אלו ולייצר תוכנית ייעודית, בשיתוף השלטון המקומי לבחינת השמשה מחודשת של המבנים לייעודם המקורי.

3. **שימוש מושכל וגמיש במרחבים קיימים** – אין עוררין שבינוי איכותי הוא האפשרות העדיפה, אך בדיוק כמו המענה לדרישות כוח עליון כגון הקורונה ומלחמת חרבות ברזל, בתקופת המעבר חשוב לעשות שימוש מושכל וגמיש במרחבים קיימים. פתרונות אלו הם לא תמיד אופטימליים, וכל אחד מהם כרוך בקשיים ארגוניים וחינוכיים לא מבוטלים. אבל, בסופו של דבר הם יביאו לכך שניתן יהיה ליישם את המלצות הוועדה בטווח המיידי, עד לצמצום הפער בבינוי ביתות חדשות. בין היתר מוצע:

- **ניצול חללים קיימים:** בבתי ספר קיימים מרחבים שניתן להשמיש לטובת כיתות בתקופות מעבר, כגון חדרי מדעים, ספרייה ומרחבי ביטחון. הוועדה לא מתכחשת לכך שחללים אלה אינם עומדים ריקים ומנוצלים במצב הקיים, אך רואה במימוש המלצות הוועדה כערך גובר על שיקולים אחרים.

- **מתן אישורים למבני קהילה לשמש ככיתה:** כפי שבוצע בתקופת הקורונה והמלחמה, מומלץ לאפשר שימוש זמני במרחבים מותאמים במבני קהילה כגון ספריות, מרכזים קהילתיים ועוד לטובת למידה.

- **התאמות אדריכליות:** באמצעות שינויים אדריכליים והתאמות בינוי ניתן לפצל שלוש כיתות לימוד בכמחצית מעלות של בנייה חדשה. לאחר בחינה בסיוע אנשי מקצוע, להערכת הוועדה ניתן לעשות זאת ב-40 אחוזים עד 45 אחוזים מבתי הספר.

- **שימוש גמיש בכיתות אם:** באמצעות הגמשות מערכת שעות ושימוש בחללים כלליים לשיעורי הפוגה וחינוך ניתן לעשות שימוש בכיתה ליותר מקבוצת תלמידים אחת. כלומר, בחטיבות הביניים במקום הגדרת "כיתות אם" מעבר לחדרי מקצוע. ביסודי, פתרון בעל פוטנציאל חינוכי רב הוא איחודי כיתות במקצועות הפוגה. כך, לדוגמה, חינוך גופני ניתן ללמד במקביל למספר כיתות – יש לזה ערך חינוכי של הרחבת הזדמנויות ויצירת קשרים חברתיים, לצד היתרון של שימוש בכיתות שמתפנות בזמן זה לטובת כיתות מקבילות.

- **שימוש במבנים יבילים:** אחד הפתרונות המיידיים שניתן ליישם הוא שימוש במבנים זמניים כמו קרוואנים ומבנים מודולריים. פתרון זה מאפשר להקים כיתות לימוד נוספות במהירות יחסית

ובעלות נמוכה. המבנים הזמניים יכולים לשמש ככיתות לימוד, חדרי טיפול פרטניים, ומרחבי למידה גמישים, עד להשלמת הבנייה של המבנים הקבועים.

- **למידה מרחוק:** בעיקר בגילי חטיבה ותיכון שאינם דורשים השגחת הורה ניתן ליישם למידה מרחוק בשיעורים מסוימים או בתקופת בינוי. מלבד היעילות התפעולית, פתרון זה יכול לשמש יעדים נוספים של משרד החינוך לטובת אוריינות טכנולוגית דוגמת שימוש בבינה מלאכותית.

- **הגמשת אזורי רישום**: בתקופת יישום הבינוי רשויות מקומיות יכולות לווסת תלמידים בין בתי הספר הגדולים לבתי ספר קטנים יותר באמצעות הגמשת אזורי רישום.

- **בחירה במודל חטיבות צעירות בגני ילדים:** הוועדה מותירה בידי רשויות מקומיות את אפשרות הבחירה בין מספר מודלים בגיל הרך, בין היתר מודל חטיבה צעירה. כלומר, מעבר של גני חובה לחטיבות צעירות בבתי ספר יסודיים. ניתן לעשות שימוש במודל זה, בייחוד במקרים של רשויות בהן יש כיתות פנויות בגלל תזוזות אוכלוסייה, כדי לרווח או לצמצם את היקף הבינוי.

- **מיפוי חדרי לימוד:** יש לערוך מיפוי יסודי לבחינת השימוש בחדרי הלימוד בבתי הספר. על-פי בדיקה שנערכה, קיימים בתי ספר שנסגרו או קטנו במשך השנים והתפנו בהם חדרי כיתות. ב-2020 היו מעל 500 בתי ספר, שהם 10 אחוזים מבתי הספר, שבהם מספר הכיתות הצטמצם לעומת 2010. בהתאם למיפוי מדויק וזיהוי חריגות בשימוש נוכחי, בבתי ספר בהם אכן ישנם חדרי לימוד נוספים לא יהיה צורך בבינוי נוסף וניתן יהיה להשתמש בכיתות שהתפנו לקליטת חלק לפחות מהכיתות שיידרשו.

4. **התאמת פרוגרמות** – ב-30 אחוזים עד 35 אחוזים מבתי הספר צריך יהיה לבנות כיתות חדשות. עלות הבנייה של כיתות אלה נמוכה מבניית כיתה חדשה על-פי הפרוגרמות הקיימות, הן משום שלרוב לא נדרש לבנות את כל התוספות התפעוליות מעבר לכיתות עצמן (מנהלה, חדר מורים, ספרייה, חדר התעמלות וכדומה) והן משום שהכיתות יוכלו להיות קטנות יותר, בהתאם להקטנת מספר התלמידים בכיתות. גם במקרים בהם תידרש בנייה, אשר לפי הערכות הוועדה מדובר על 10 אחוזים ל-25 אחוזים מהמקרים, עלות הבנייה לכיתה תהיה נמוכה יותר עקב הקטנת מספר התלמידים בכיתה. עם זאת, קיים צורך בהתאמת הפרוגרמות להקטנת הכיתות לתקן מקסימום של 22 תלמידים בכיתה, כולל עדכון של תקנות בטיחות וגהות אשר יתייחס למספר תלמידים במקום למספר כיתות.

המלצות נדרשות בבינוי לטובת שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הכללי

5. **תקצוב משרד החינוך לתקנות הנגשה פרטנית** – מלבד הבינוי הנדרש עבור מהלך הקטנת מספר התלמידים בכיתה, קיימים צעדים נדרשים להגברת יכולת השילוב. בניירות העמדה שהוגשו לוועדה הועלו הצעות רבות לשיפור המענה הניתן כיום ליישום תקנות הנגשה פרטנית. לאחר בחינה מעמיקה, אין זה נכון לשנות את הנוהל שדורש כי משרד החינוך יאשר בקשות, בעיקר עקב האחריות החלה עליו לבטיחות התלמידים והמבנה. עם זאת, הוועדה לא רואה לנכון להותיר את המצב על כנו ועקב חשיבות יישום תקנות הנגשה פרטנית לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים וצמצום פערים בין מסגרות החינוך הכללי ובין מסגרות החינוך המיוחד, מומלץ לשקול כי התקצוב להנגשה פרטנית ימומן

כולו ממשרד החינוך. כלומר, המנגנון יוותר על כנו, רשות מקומית או בעלות תהיה האחראית לביצוע, משרד החינוך יבחר בהצעה המתאימה לתקצוב. על הרשות יחול לוח זמנים מחייב לביצוע של שנה מעת קבלת התקצוב. במידה שעד תחילת לימודיו של התלמיד או ההורה הזקוק להנגשה לא בוצעה התאמת הנגישות המחויבת, הרשות מחויבת להציע מוסד חינוכי חלופי ולהסדיר היסעים. היות ופתרון זה פוגע בזכותו של התלמיד ללמוד במוסד החינוכי הקרוב לביתו עם חבריו, לא יאושר הסדר זה כפתרון קבע ויידרש באישור חריג.

תועלות מול עלויות

כאמור, ועדת שפירא הוקמה על מנת לגבש המלצות לשינוי באשר לשני אתגרים מרכזיים איתם מתמודדת מערכת החינוך בהקשר לחינוך המיוחד:

- גידול משמעותי בשיעור התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, מעל ומעבר לזה הקיים במרבית המדינות בעולם. מערכת החינוך מתקשה להתמודד עם גידול זה, במיוחד בכל הקשור למחסור בצוותי הוראה בגנים ובבתי הספר.

- לאורך זמן לא ניכר שיפור בשיעור השילוב בחינוך הכללי של תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, בניגוד לתועלת הגלומה בשילוב לתלמידים, לחברה ולכוונת המחוקק. שיעור השילוב נמוך מזה הקיים ברוב מדינות המערב.

הדיון בצדדים הכלכליים של עשייה חינוכית הוא קשה ובצדק, כי אנו עוסקים בילדים ובעתיד המדינה שלנו ולמרות זאת הוועדה לא נמנעה והתייחסה גם להיבטים האלה.

<u>תועלות</u>

אל מול העלויות צפויים חסכונות ניכרים, העולים באופן משמעותי על העלויות. זאת מבלי לכלול את החסכונות הצפויים למדינה ולמשק הגלומים במהלך החיים הבוגרים כגון חיסכון בקצבאות, תקציבי רווחה ועוד. גם הערכת העלויות וגם החסכונות הצפויים כפופים למגבלה של כל ניסיון לצפות את פני העתיד שמושפעות מהטיות רבות. תחת הסתייגות זאת, סביר שאלו הן הערכות ריאליות.

מלבד התועלת החינוכית והחברתית הגלומה בהכללת תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הכללי, צפוי כי באמצעות טיוב המענים בחינוך הכללי יפחת קצב הגידול במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים לכדי 4 אחוזים בשנה, במקום כ-10 אחזים כיום. שיעור השילוב צפוי לצמוח מ-60 אחוזים מכלל התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים המשולבים כיום במסגרות החינוך הכללי, לכדי 80 אחוזים ואף יותר. גם בשיעורים אלה ישראל עדיין לא תהיה המדינה עם שיעורי הגידול הנמוכים ביותר ושיעורי השילוב הגבוהים ביותר. הירידה בשיעור הגידול השנתי הצפוי בתלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים לקצב גידול של 4 אחוזים בשנה תחסוך 1.2 מיליארד ₪. הנחת היסוד לעלות זאת נובעת מהערכות מנהל כלכלה ותקציבים של משרד החינוך המתמחרות גידול שנתי של 8 אחוזים במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים ב-2.5 מיליארד ₪ בשנה, כשקצב הגידול בפועל גבוה יותר. על כן, כל אחוז גידול עלותו 300 מיליון ₪ והפחתה של 4 אחוזים בשיעור הגידול, משמעה חיסכון תקציבי של 1.2 מיליארד בשנה.

תלמיד הלומד במסגרת חינוך מיוחד נפרדת עולה בממוצע כ-20 אלף ₪ יותר מתלמיד המשולב בחינוך כללי. יודגש, אין רמיזה לכוונה לפגוע במענים או במניעת שירות מתלמיד זה או אחר, אלא מדובר במתן אותם מענים, בחינוך הכללי במקום במסגרת חינוך מיוחד נפרדת, שעלותה גבוהה יותר. כלומר, התועלת כפולה – הן עבור התלמיד בבך שהוא לומד בקהילה שלו, עם חבריו ומקבל את כל המענים הנדרשים, בחיסכון משמעותי **שיאפשר להקצות יותר משאבים למענים עבור התלמידים**. בחירת הורים בשיבוץ בחינוך כללי על-פני חינוך מיוחד נפרד ומעבר של כ-60 אלף תלמידים ממסגרות נפרדות למסגרות חינוך כללי משלבות, עשויה על כן לחסוך 1.2 מיליארד ₪ נוספים.

לצד טיוב המענים עבור התלמידים, שיפור הסביבה החינוכית באמצעות הקטנת מספר התלמידים בכיתה, טיוב תהליכי פיתוח מקצועי והרחבת המעטפת החינוכית-טיפולית צפוי לצמצם את שיעור הנטישה העומד כיום על 10-12 אלף מורות וגננות שפורשות מדי שנה. עלות הכשרה של עובד הוראה, כאשר לוקחים בחשבון את משך זמן הלימודים במוסד להכשרת עובדי הוראה, ואת שיעורי הנשירה מהלימודים, ולאחר מכן מהעבודה בשנים הראשונות מתקרבת ל-200 אלף ₪. הפחתת שיעורי הנשירה יכולה לתרום לחיסכון מוערך של בין 200 ל-400 מיליון ₪ בשנה. זאת, מבלי לכמת את השיפור הצפוי באיכות עובדי ההוראה עקב השיפור המשמעותי בתנאי העבודה.

המנגנון הבירוקרטי הקיים בריבוי ועדות אפיון וזכאות כרוך בעלויות לא מבוטלות. יישום המלצות המנגנון המוצע לטווח קצר צפוי לחסוך כ-40 מיליון ₪ וכמובן שעם הטמעת כלל השינויים המוצעים, חיסכון זה יגדל אף יותר.

חסכונות צפויים בעלויות תפעול מוסדות חינוך והיסעים המוערכות בכ-400 מיליון ₪. במצב היום, לצד הפגיעה בתלמיד הלומד במסגרת חינוך מיוחד מרוחקת מביתו וקהילתו, קיימת עלות משמעותית של הסעות למסגרות אלו אשר חלקה בתקציב החינוך נאמד בכמיליארד ₪. הוועדה לא המליצה על צמצום או ביטול הזכאות להיסעים, אך כן צופה צמצום משמעותי בהיקף התלמידים המוסעים עקב המעבר למסגרות חינוך כללי בקרבת מקום המגורים. חיסכון זה מוערך בכ-200 מיליון ₪. מלבד היסעים, המעבר לחמישה ימי לימוד צפוי ליצור חיסכון מוערך בעלויות תפעול שנתיות העומד על כ-200 מיליון ₪.

כלל החסכונות המתוארים בפרק זה הם חיסכון בטווח הקצר. החיסכון המשמעותי הוא דווקא בטווח הארוך. ההערכות בדבר התשואה להשקעה בגיל הרך הן רבות. מחקרים מישראל ומהעולם העלו את החסכונות הגלומים בהשקעה בחינוך. לדוגמה, מחקריו של חתן פרס נובל לכלכלה, פרופסור ג'יימס הקמן, הקובע שכל דולר המושקע בחינוך בגיל הרך יכול לשאת תשואה של בין 4$ ל-16$ בטווח הארוך. המשמעות של משפט זה היא שכל השקעה בגיל הרך עתידה להחזיר את עצמה במהלך 25 שנים במקרה הגרוע ביותר, ותוך ארבע עד חמש שנים במקרה הטוב ביותר. כל זאת, בלי להתחשב בחסכונות כתוצאה מהשינוי ביתר שלבי הגיל, באמצעות איתור מוקדם ומניעה של התפתחות קשיים בקרב כלל התלמידים ולא רק תלמידים זכאים לשירותי חינוך מיוחדים.

סיכום אומדן החסכונות			
סעיף	**הסבר**	**אומדן שמרני**	**אומדן ריאלי**
עלייה בשילוב תלמידים זכאי סל אישי בביתות חינוך כללי (מתוך 120,000 הלומדים במסגרות חינוך מיוחד)	הפער בין עלות תלמיד במסגרת נפרדת לעלות תלמיד משולב הוא כ-20 אלף ₪	30 אלף תלמידים 600 מיליון ₪	60,000 תלמידים 1.2 מיליארד ₪
האטה בקצב הגידול המהיר במספר התלמידים הזכאים לשירותי חנ"מ	ירידה בשיעור הגידול הצפוי בתלמידים חנ"מ	אחוז 300 מיליון ₪	4 אחוזים 1.2 מיליארד ₪
הפחתת נשירה של עובדי הוראה (מורות וגננות)	עלות הכשרת עובד הוראה מתמיד 200 אלף ₪	1,000 נושרים פחות = 200 מיליון ₪	2,000 נושרים פחות 400 מיליון ₪

צמצום ועדות אפיון וזכאות	הקטנת מספר הוועדות עקב שינוי בדרך עבודתן היום	30 מיליון ₪	40 מיליון ₪
הקטנת ההוצאה על היסעים	עלות היסעים כיום כ-2 מיליארד ₪. מעבר לחמישה ימי לימוד יקטין את מספר ההיסעים. מעבר מכיתות חינוך מיוחד לשילוב יצמצם את הצורך בהיסעים ותקטין מרחקים	100 מיליון ₪	200 מיליון ₪
צמצום הוצאות תפעוליות (חשמל, מים, שמירה, מינהלה) עקב מעבר ל-5 ימי לימוד	עלות הפעלה שנתית 100,000 אלף ₪ לבית ספר, 10,000 ₪ לגן. 5,000 בתי ספר 20 אלף גנים	100 מיליון ₪	200 מיליון ₪
סך הכל:		**1.4 מיליארד** ₪	**3.15 מיליארד** ₪

תוספת עלויות

את הדיון בדבר ההשלכות התקציביות של המלצות דוח זה יש לראות בהקשר לתחזית מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך. בהתאם לתחזית, בהנחה שקצב הגידול במספר תלמידי החינוך המיוחד יעמוד על 8 אחוזים בשנה (למעשה, קצב נמוך מהגידול השנתי בשנים האחרונות) ובכפוף להישארות ברמת המענה החינוכי בחינוך הכללי ובמנגנון האפיון והזכאות הקיים, התוספת התקציבית הממוצעת בחמש השנים הקרובות שתידרש תהיה בסדר גודל 2.5 מיליארד ₪[114] למתן המענים לגידול בתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים. משאבים שיושקעו, בלית ברירה, במקום הלא נכון ללא שיפור במענים החינוכיים בחינוך הכללי מחד, וללא מימוש זכותו של תלמיד ללמוד בקהילה שלו.

כל תהליך שינוי כרוך בהשקעה תקציבית. הוועדה ראתה כחלק מתפקידה לוודא שהמלצותיה יהיו ישימות, ולכן חלק ניכר מעבודתה הוקדש לניתוח העלויות הכרוכות ביישום ההמלצות ובחינת היתכנותן. ניתוח העלויות מצא כי העלויות השוטפות מוערכות בכ-1.4 מיליארד ₪ לשנה בתקציב השוטף וכ-14 מיליארד ₪ בעלות חד פעמית עבור רכיב הבינוי, מידע מלא על רכיבי העלויות מפורט בסוף הפרק.

ההשקעה בתשתיות בגובה 14 מיליארד ₪ גולמה כהוצאה שנתית על ידי הערכה שאם המדינה תממן את ההשקעה בתשתיות בגובה 14 מיליארד ₪ באמצעות הלוואה בסכום הזה של אגרות חוב בריבית 5 אחוזים ל-40 שנים, כראוי לפרויקט תשתית לאומי, אזי ההוצאה השנתית של החזר קרן וריבית תהיה בגובה של כ-950 מיליון ₪ כמפורט בטבלה.

[114] ראו לוח 8 **תוספת ההוצאה לחינוך המיוחד במהלך 5 שנים** בפרק הנספחים לדוח זה.

מרכיבי העלות העיקריים נובעים מההצעות הנוגעות להיפוך הפירמידה בגני הילדים. המעשה הקל לוועדה היה למקד את המלצותיה לגילי בית הספר, אך בניין לא נבנה מהקומה השנייה ולכן, למרות האתגר המורכב, הוועדה רואה חשיבות עליונה בהתייחסות לרכיבים המפורטים בפרק היפוך הפירמידה לדוח זה.

מהלך הקטנת הגנים לממוצע 19 ילדים בכיתת גן ותקן מקסימום של 22 ילדים משמעו תוספת עלות לתקציב השוטף על סך 1.4 מיליארד ₪ הנובעים מתוספת גננות נדרשת המוערכת בכ-3,000 גננות. תוספת בסך 72 מיליון ₪ בגין גמול ניהול גן לכ-4,800 גננות שעובדות כיום במערכת כגננות משלימות. תוספת כוח אדם של 925 מנהלות אשכול גנים ומינהלה לניהול האשכול בעלות מוערכת של 278 מיליון ₪. ותוספת עלות מוערכת של כ-600 מיליון ₪ בגין המעבר לחמישה ימי לימוד בשבוע והפעלת "שישון" בימי שישי בהנחת מודל הפעלה בדומה לתכנית "ניצנים" של פעילות בגני הילדים וביתות א'-ג', ובהשתתפות הורים[115].

סך הכל תוספת עלויות שוטפות				
השינויים המרכזיים	**השלכות התפעול והתקציב**	**כמות מוערכת**	**עלות**	**הערות**
צמצום מספר תלמידים בגן ל-19 תלמידים	תוספת גננות	כ-3,000 גננות	450 מיליון ₪	גננות שסיימו הכשרה ולא שובצו, שיבוץ גמיש מהמגזר הערבי, גננות פורשות, מסיימות הכשרה
	תוספת ניהול לגננות משלימות	כ-4,800 גננות	72 מיליון ₪	
	תומכות חינוך	כ-7,950 תומכות חינוך		
מעבר ל-5 ימי לימוד בשבוע	יצירת שישונים	36 ימים	600 מיליון ₪	העלות חושבה ע"פ רמת שירות של ניצנים בחופשות. כולל השתתפות הורים כפי שמתקיים היום
מבנה של אשכולות תוספת דרג ניהולי	מנהלות אשכול	925 משרות	185 מיליון ₪	
	תוספת מנהלה לאשכולות	925 משרות	93 מיליון ₪	
סה"כ (ללא בינוי*):			**תוספת של כ- 1.4 מיליארד ₪**	

[115] ראו לוח 7 **הערכת עלויות שישונים במערכת החינוך** בפרק הנספחים לדוח זה.

עלות ההשקעה המוערכת אל מול החסכונות הצפויים

הבסיס לדיון בכל המלצה שהועלתה היה בחינת הישימות שלה במגבלת כוח האדם הקיים במערכת, מלבד יוצאים מן הכלל בהם הובהר המקור לכוח האדם הנוסף. הנחת היסוד הייתה שתקציב כספי ניתן לייצר בכפוף לסדרי העדיפויות של המדינה, לא כך באשר לתוספת כוח אדם. אין בזאת כדי לטעון כי ההמלצות שהוצגו אינן מאתגרות, אך הן מהוות את החלופה המיטבית מבין כלל ההצעות שהועלו בפני הוועדה.

אל מול העלויות צפויים חסכונות ניכרים, העולים באופן משמעותי על העלויות. זאת מבלי לכלול את החסכונות הצפויים למדינה ולמשק הגלומים במהלך החיים הבוגרים כגון חיסכון בקצבאות, תקציבי רווחה ועוד.

סך הכל חסכונות לכל שנת לימודים	3.15 מיליארד ₪
סך הכל תוספת עלויות שוטפות ועלות ההשקעה המוערכת	2.55 מיליארד ₪ המורכבים מ:
תוספת עלויות שוטפות	1.4 מיליארד ₪
תוספת עלויות שוטפות בלתי צפויות	250 מיליון ₪
החזר השקעה שנתי בהנחה של השקעה של 14 מיליארד ב-5 אחוזים ריבית ל-40 שנה	950 מיליון ₪

אתגר היישום

יישום המלצות הוועדה הוא שינוי מערכתי כולל ואתגר גדול לכל מערכת ובוודאי למערכת גדולה ומסועפת כמו מערכת החינוך בישראל. הוא יחייב הידברות ושיתוף פעולה עם כל הגורמים השותפים לעשייה החינוכית.

אין בזאת לטעון שכל המלצה היא האפשרות הטובה ביותר, אך בתוך מכלול השיקולים, כל המלצה כפי שהיא מובאת כאן היא הגרסה הטובה ביותר מבין ההצעות שהובאו ולא הוצגה חלופה טובה יותר. עוד חשוב לומר שלדעת מרבית חברי הוועדה יש ליישם את כל ההמלצות כמקשה אחת בהיותן תלויות זו בזו.

יודגש כי הוועדה לא דנה מי מבין הרשויות יקצה את המקורות ויהיה אחראי על הביצוע. וכל ההמלצות בכל הקשור למקורות תקציב וליישום מופנות למדינה כגוף אחד. שיתופי הפעולה בין הגופים השונים (שלטון מקומי, משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הבריאות, ביטוח לאומי ועוד) למתן מענה מותאם לכלל התלמידים עם צרכים מיוחדים יכול למקסם את המענה ולשפר אותו משמעותית.

לא ניתן להישאר במצב הקיים – יישום ההמלצות כמקשה אחת הכרחי: היעדר האמון והספקנות שנובעים מניסיון עבר היוו אתגר גדול במהלך עבודת הוועדה ואין ספק שהם עתידים להוות אתגר משמעותי בשלב יישום של ההמלצות. עם זאת, כאמור לעיל, כלל חברי הוועדה הביעו הבנה כי שימור המצב הקיים אינו אפשרי.

גורם מרכזי המוביל לדעה שיישום ההמלצות הכרחי הינו הגידול השנתי הקיים במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים. מצב זה מחייב את המערכת לגידול תקציבי ניכר, גידול שהאגף האמון במשרד החינוך, מנהל כלכלה ותקציבים, מעריך בכ-2.5 מיליארד ₪ בשנה בממוצע ב-5 השנים הקרובות. גם הערכה זו היא הערכה שמרנית היות והיא לוקחת בחשבון גידול שנתי של 8 אחוזים, בעוד בשנים האחרונות הגידול במספר התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים היה גבוה מכך. כלומר, בין אם ההמלצות יתקבלו ובין אם לאו, ההוצאה התקציבית תתבצע.

אחת הסיבות המרכזיות שהובילו למצב הקיים היא בחירה להטמיע שינויים בטלאים, למשל כלל דוחות ועדות עבר שעסקו בחינוך המיוחד לא הוטמעו במלואם. לקחי היישום של ועדות עבר מראים כי לעתים פרשנות שגויה של המלצות, הובילה לפגיעה באיכות הביצוע המצופה. לכן, קיימת חשיבות עליונה שבתהליך היישום ישולבו גורמים אשר היו חלק מעבודת הוועדה. פלסטרים וחצאי מהלכים נכשלו בעבר וייכשלו גם בעתיד.

כל ילד מיוחד בדרכו שלו, בין אם מאובחן עם צרכים מיוחדים או לא. מערכת שאיננה מסוגלת לתת מענה חינוכי ראוי למגוון התלמידים בה, חוטאת לתפקידה. לפיכך, יישום ההמלצות יהיה לתועלת כלל התלמידים בישראל ובכלל זה אלה הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים.

חשוב לציין שבכל מקרה ההמלצות ייושמו בהדרגה עקב אילוצים שונים ולא יהיה מצב בו ילד יועבר ממסגרת בה הוא לומד ואליה הוא רגיל למסגרת אחרת, אלא אם בחירת ההורים תהיה כזאת לפני יישום שיפור המענים המומלץ.

בעקבות אילוצים שונים של המערכת, בדגש על אילוצי תשתית ובינוי, היישום הוא בהכרח הדרגתי. יש לתת את הדעת לכך שתתקיים תקופה שבה יפעלו שני מנגנונים שונים, המנגנון הקיים (המנגנון של תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד) והמנגנון החדש בעקבות יישום המלצות ועדת שפירא.

במהלך עבודת הוועדה פרצה מלחמת "חרבות ברזל". אירוע מכונן שהשפיע וישפיע עוד רבות על מדינת ישראל והחברה הישראלית. לכאורה אין זה הזמן לשינויים מרחיקי לכת, אך הוועדה רואה זאת שונה. האירוע הטראומתי וגלי ההלם משפיעים גם על החינוך המיוחד – בעלייה במספר התלמידים שזכאים לשירותי חינוך מיוחדים עם אפיון מוגבלות הפרעות נפשיות, תלמידים עקורים מכל הארץ ועל אחת כמה וכמה, מצפון הארץ ועוטף עזה שעולמם טולטל ובעקבות זאת חווים משברים שמשפיעים על יכולת הלמידה. כל אלה צפויים להשפיע עמוקות על מערכת החינוך בשנים הקרובות והמערכת מחויבת לספק מענה לצורך.

מדובר בשינוי כלל מערכתי מורכב, לאורך פרק זמן של 4-6 שנים**,** בו צוות היישום יצטרך לבנות תוכנית עם לוחות גאנט ונתיבים קריטיים, המכילים מדדים ויעדים לכל מרכיב מהתוכנית, לכל שלב, בחתך של שכבת גיל, אזור גיאוגרפי, מגזר, מדרג טיפוח, ובבך לסנכרן את הצירים קריטיים של השינויים הנובעים מכל ההמלצות שיישומן תלוי אלו באלו כגון : בניית אמון, מדדי הכלה והשתלבות, תהליכי ההכשרה ופיתוח הצוותים, הקטנת הגנים והביתות, שינויי חקיקה ועוד. היכולת לסנכרן את כל הפעילויות האלו, תוך כדי תקשורת אפקטיבית עם כל הגורמים השותפים, ובמיוחד עם ההורים וצוותי החינוך הוא תנאי הכרחי.

תנאי הכרחי ליישום הוא מסר נחוש והחלטי מצד השר והנהלת המשרד באשר לכוונה ליישם את כל ההמלצות וראיית המהלך ואופן יישומו כפרויקט לאומי. זה מחייב הקמת מנהלת ביצוע בראשות מנכ"ל משרד החינוך (ולא מישהו בדרג נמוך יותר), במעורבות גדולה של השלטון המקומי ושותפים נוספים ומתן סמכויות, אמצעים וקביעת מדדי ביצוע ומעקב לטווח של כשש שנים, שלא יהיו תלויים בשר או מנכ"ל כזה או אחר.

חיזוק היכולת להביע דעה עצמאית וגם מנוגדת לדעת הממונים והדעה הרווחת בארגון: אף זה תנאי הכרחי להצלחת מהלך יישום מורכב. בגיבוש ההמלצות היו מעורבים גורמים רבים כדי לשמוע כמה שיותר דעות וגישות ולמרות זאת, בגלל השתנות נסיבות עם הזמן או כי יסתבר שגורם מסוים לא נלקח בחשבון על-ידי הוועדה במשקל הראוי למציאות העתידית, יהיה צורך להתאים החלטות תוך כדי תנועה. כדי שזה יקרה, חשובה ביותר תרבות ארגונית שלוקחת בחשבון שינויים אפשריים ומאזינה לכל הגורמים תוך כדי היישום – כלל השותפים ליישום בתוך המשרד ומחוצה לו חייבים להאמין שמדובר בהאזנה אמיתית ולא כדי להימנע מיישום באופן מלא.

מחקרים בתחום הניהול והמנהיגות, כגון מחקרה של פרופסור אדמונדסן מאוניברסיטת הרווארד[116] ופרויקט אריסטו של חברת "גוגל"[117], מעלים כי הגורם החשוב ביותר להצלחה ולמניעת כישלונות ואסונות של צוותים וארגונים, הוא היכולת של ארגון ומנהלים בכל רמה להאזין גם לדעות מנוגדות לדעתם, ללא קשר לדרגתם ודעתם. מתכתבת עם זה היא התחושה של עובדים ומנהלים שהם יכולים להביע את דעתם בצורה נינוחה, גם אם היא מנוגדת לדעת הבכירים מהם ולמקובל בארגון. במחקר האקדמי הנושא הזה נקרא - Psychological safety. ברמה ההצהרתית, רוב המנהלים מביעים תמיכה בחשיבות היכולת הזאת, אולם בארגונים רבים היכולת הזאת אינה מתקיימת בפועל כתוצאה מגורמים רבים כגון, מינוי וקידום מנהלים על פי קרבתם ונאמנותם לדעת הבכירים יותר ולמקובל בארגון, האופן בו מתנהלים דיונים, הקפדה יתרה על גינוני כבוד של בכירים ועוד.

יש בסיס לשאלה מדוע ההמלצה הזאת היא בראש סולם החשיבות של ההמלצות. האם היכולת הזאת להביע דעה עצמאית חשובה יותר מאסטרטגיה ותוכנית ראויה? מאנשי צוות מוכשרים? התשובה לשאלה זו היא שכל

[116] Edmondson, Amy C. (2018) **The Fearless Organization: Creating Psychological Safety in the Workplace for Learning, Innovation, and Growth**. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
[117] Google (2014) re:Work – Understand team effectivness

רכיב ורכיב חשוב, אך היבטי תרבות ארגונית מהווים את הקרקע שמאפשרת לפתח סביבה שתסייע ליתר ההמלצות להתקיים ולהצליח. הרי כל ההמלצות יכלו, וחלקן גם הופיעו בדוחות ובמסמכים פנימיים של האגפים השונים במשרד החינוך. ועדת שפירא לא מתיימרת להמציא את הגלגל. עבודת הוועדה כללה שמיעת הקולות וזיהוי ההזדמנויות לשינוי אמיתי בתחומי המיקוד של הוועדה.

מחקרים כמו זה של פרופסור אדמונדסן מאוניברסיטת הרווארד נותנים תשובה חיובית לשאלה הזאת – בניית אסטרטגיה היא תהליך ארגוני שיצא לקוי במידה שלא קיימת יכולת של הבעת דעה עצמאית. כשהיכולת הזאת לוקה בחסר, ארגון עלול לפספס סימנים המעידים על הצורך לשנות החלטות שהתקבלו ולשנות כיוון. פרויקט אריסטו (Project Aristotle) שנעשה בגוגל בקרב 180 צוותים מראה גם הוא שהגורם המשפיע יותר מכל על רמת הביצועים של צוותים הוא רמת היכולת להביע דעה בניגוד לעמדת הממונה או למקובל בארגון. גורם זה נמצא חשוב אפילו יותר מכמות ה"גאונים" בצוות.

תרבות ארגונית חלשה, בה קיים חשש מהבוס, ממי שמשפיע על קידום, חוסר סובלנות של קבוצות בארגון ליחיד בעל דעה חריגה, מחויבות לדרג יותר מאשר מחויבות לטובת העניין, מינוי וקידום מנהלים על-פי נאמנותם האישית לממונים ולדעתם, ופיטורים של כאלה שלא התיישרו עם הדעה השולטת, כל אלה נמצאו כסיבה לכישלונות של ארגונים עסקיים ולא עסקיים, כמו תאונות אוויריות, טעויות בחדרי ניתוח וכישלונות שוק כמו אלה של נוקיה וקודאק שפספסו את השינוי העומד לקרות למרות שהמידע היה בתוך הארגון.

פעם אחר פעם הוכח שהסיבה לכישלונות נבע מתרבות ארגונית שלא אפשרה פתיחות ולא טעות נקודתית או קונספציה כזאת או אחרת. תחקירים שנעשים לאחר כישלונות של מהלכים, עוסקים בתחקיר הטעויות ומי טעה, במקום בתרבות שהצמיחה את הטעויות ואת ההתעלמות ממצב שיש לשנות החלטות, כי המציאות השתנתה או כי לא נלקחו בחשבון בתום לב עוצמת כלל המשתנים. תחקור הטעויות דומה למתן תרופה להורדת חום, במקום עיסוק באיתור המחלה שהסימפטום שלה הוא החום. מנהלים בכירים מצהירים על מחויבותם ותמיכתם ברעיון היכולת להביע דעה אך המציאות בשטח שונה לחלוטין ומתבהרת באכזריות כאשר קורה האסון או הכישלון ונשאלת השאלה איך המנהלים לא ראו ולא הבינו כשכל המידע היה בארגון. כדי להבטיח שהיכולת הזאת תתקיים, **ולא רק ברמת הצהרה,** הכרחי שהיכולת להביע דעה מנוגדת תימדד בעזרת סקר ארגוני, אנונימי, שנתי, בקרב צוותי חינוך ומנהלים במערכת החינוך, בשטח ובמטה, ובקרב יתר המעורבים לעשייה החינוכית מחוץ למשרד החינוך כמו שלטון מקומי, הורים ועמותות ועוד. הכרחי גם שהממצאים ומה הוחלט לעשות איתם יפורסמו תוך פרק זמן סביר ממועד הביצוע. הפומביות של הממצאים ומה הוחלט לעשות איתם היא תנאי חשוב לבניית אמון במקבלי ההחלטות מצד עובדי ומנהלים בארגון עצמו ומצד שותפים לעשייה החינוכית מחוץ למערכת החינוך.

הסקר ישאל, בהתאמות הנדרשות, בין היתר את השאלות:

- באיזו מידה אני יכול להביע את עמדתי בניגוד לעמדת הממונה עלי.

- באיזו מידה עמדתי זכתה להתייחסות רצינית.

מומלץ שממצאי הסקר ינותחו בחתכים של דרג, אגף מחוז, גורמי חוץ. מהרמה הבכירה ועד למנהלים בשטח וצוותי חינוך. מומלץ שבשנתיים הראשונות מתחילת יישום ההמלצות הסקר יתקיים פעמיים בשנה ולאחר מכן פעם בשנה.

בסקר עתי מהסוג הזה ניתן לשלב שאלות בנושאים נוספים שמחייבים משוב עתי מהשטח כפי שיאמר מעת לעת בהמלצות בהמשך, כמו למשל רמת האפקטיביות וההתאמה של הכשרת המורים לצורכי השילוב וההכלה בחינוך הכללי, השפעת הקטנת הגנים על עמדות גננות והורי ילדים בגן וכיו"ב. זה עלול להראות כמהלך מכביד אולם בעידן האינטרנט וה-AI אין מורכבות מיוחדת ליישם מהלך מסוג זה, והוא בעל ערך גדול מאין כמוהו ליצירת אמון של כל השותפים בתוך מערכת החינוך ומחוצה לה. כמובן שערך זה יהיה תלוי לא רק בבצוע הסקרים אלא במיוחד מהלקחים ליישום שהמערכת תפיק מהם. יש אמצעים נוספים שמומלץ לנקוט כדי להגדיל את הסבירות להצלחה של מהלכים מורכבים. פה צוין האמצעי בעל המשמעות המיידית הגדולה ביותר ובעלת אפשרות היישום המהירה והפשוטה ביותר.

גיבוש צוות יישום: רבות מהצעות הוועדה דורשות עבודה מורכבת עם כלל בעלי העניין השותפים. לשם כך, נדרש גיבוש צוות שיוביל את המהלך בשיתוף פעולה מלא של כלל שלוחות משרד החינוך, משרדי ממשלה וגופים ציבוריים נוספים ובראשם משרד האוצר, השלטון המקומי, ארגוני המורים, הנהגת ההורים, תוך מטרה להכין את הכלים והמסגרות הנדרשים לצורך הביצוע. במקביל לעבודה על ההסכמות יש לכנס צוות ייעודי לבחינת שינויי הרגולציה הנדרשים בכל הרמות – חקיקה, תקנות, חוזרי מנכ"ל וחוזרים מקצועיים, כמו גם צוות מטעם מנהל הפיתוח לעבודה על פרוגרמות מותאמות לתהליך השינוי, בדגש על אשכולות גנים ומבנה חינוכי המותאם להכללת תלמידים ממגוון מוגבלויות.

שלבי הביצוע: בניגוד להלך הרוח של רפורמות בשנים האחרונות, הוועדה אינה רואה לנכון להמליץ על יישום באמצעות פיילוט. גורמים בכירים במשרד החינוך התבטאו לאורך עבודת הוועדה על כך שהמשרד לא צלח ביישום באמצעות פיילוט. יתרה מכך, לא הייתה אף רפורמה או צעד חינוכי משמעותי בהיסטוריה של מדינת ישראל שקדם לו ניסוי. חוק לימוד חובה 1949, חוק חינוך ממלכתי 1952, הרפורמה של חטיבות הביניים 1968, ההחלטות על בתי הספר המקיפים – כל אלה התקבלו ברמה הבכירה ביותר, יושמו מיידית או בהדרגה, ללא ניסוי כלשהו. פיילוט אמיתי של מהלך חינוכי מחייב לקחת בחשבון משך זמן של מספר שנים ניכר עד שהתוצאות ניכרות.

במידה שמנהלת הביצוע תמצא לנכון לחלק את תהליך היישום לשלבים, הוועדה רואה לנכון להמליץ לעשות זאת לפי שלבי גיל ולהתחיל מהבסיס, מהגיל הרך. כך ילדים שנכנסים למערכת ייכנסו למערכת העולם החדש בה מוטמעים עקרונות ועדת שפירא והיישום ההדרגתי יהיה בשלבי גיל עולים, כלומר לאחר הגיל הרך, יסודי וחטיבות ביניים, ולבסוף חטיבה עליונה.

עדיפות לבינוי באזורים שנפגעו במלחמה: עוד מומלץ לבחון זה לתת עדיפות להתחלת היישום בתשתיות של אזור הדרום ואזור הצפון שנפגעו קשות במלחמה ומחייבים בכל מקרה בינוי נרחב.

אחרית דבר

פירוש המילה "אחרית" הוא סוף, אולם בשום אופן לא מדובר בסוף תהליך, אלא רק בתחילתו של שינוי הכרחי.

חינוך בכלל ומערכת גדולה ומורכבת כמו מערכת החינוך העוסקת בילדים ועתידם, מחייבת את כל העוסקים בה ובמתן המלצות לשינויים, בספקנות, ענווה וחרדה. אני מקווה שכך היה.

כל מי שקראו את המסמך הזה ויש להם הערות והמלצות באשר ליישום בעתיד, מוזמנים לכתוב לוועדה ולשלוח בדואר אלקטרוני: shapiravaada@education.gov.il. הוועדה תעביר את הדברים לצוות היישום של משרד החינוך שעל הקמתו כבר הודיע שר החינוך.

נספחים

נספח א' – כתב מינוי הוועדה

מטרת הקמת הוועדה היא לבחון את מערכת החינוך המיוחד ואת השפעת התהליכים בחינוך המיוחד על כלל מערכת החינוך וזאת לנוכח האתגרים הקיימים כיום. במסגרת זו הוועדה תבחן את תפיסת מערכת החינוך לגבי הבלה והשתלבות של תלמידים ובכלל זה את המענים הניתנים לתלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחד. כמו כן, הוועדה תבחן את האסטרטגיה של המשרד לנוכח האתגר הנובע מהגידול בצרכים ובתקציב של החינוך המיוחד ובכלל זה: הכשרה, תהליכי אפיון וזכאות, כוח אדם, תקציב, תשתיות, סמכויות ומסגרות. בנוסף, הוועדה תבחן את הצורך בתיקוני חקיקה וכן תהליכי תקצוב והשפעתם על התנהגות הגורמים השונים במערכת.

בוועדה יהיו חברים נציגים בכירים ממטה משרד החינוך ומחוזותיו, השלטון המקומי, נציגי הורים ,נציגי עמותות ונציגי אקדמיה, תוך בניית אמון בין כלל הגורמים השותפים המצפים לשינוי משמעותי במערכת החינוך המיוחד, תוך מתן ייצוג הולם למטה המשרד, לדרגי השטח ולשותפים מחוץ למערכת החינוך.

צוותי הוועדה יוכלו לזמן נציגים שיהיו שותפים לדיון בסוגיות אד הוק בהתאם לרלוונטיות ולצורך.

עבודת הוועדה תתקיים במליאת הוועדה ובחלוקה לצוותי משנה בהם חברים מבין חברי מליאת הוועדה ומחוצה לה, ובהתאם לנהלים הרלבנטיים. הוועדה תגיש המלצות אופרטיביות לשר החינוך בסיום עבודתה.

נספח ב' – אפיוני מוגבלות[118]

אפיון המוגבלות	רמת שכיחות
מוגבלות שכלית התפתחותית	נמוכה
חשד למוגבלות שכלית התפתחותית	נמוכה
אוטיזם/ A.S.D	נמוכה
הפרעות נפשיות	נמוכה
מוגבלות פיזית	נמוכה
מוגבלות בשמיעה	נמוכה
מוגבלות בראייה	נמוכה
מחלה/תסמונת נדירה	נמוכה
משכל גבולי	גבוהה
הפרעות התנהגותיות ורגשיות	גבוהה

[118] המקור: משרד החינוך, חוזר מנכ"ל יישום חוק החינוך המיוחד – ועדות מתוקף חוק: צוות רב-מקצועי, ועדת זכאות ואפיון ביושבה כהשגה על החלטת צוות רב-מקצועי, ועדת זכאות ואפיון, לרבות דיונים במקרים חריגים וועדת השגה, נספח 12.2

לקות למידה רב-בעייתית/AD(H)D	גבוהה
עיכוב התפתחותי בתחום התפקודי	גבוהה
עיכוב התפתחותי בתחום השפתי	גבוהה

נספח ג' – ישימות האפשרות לצמצום מספר התלמידים באמצעות צמצום שעות ההוראה בביתה

כדי לבחון את האפשרות להקטנת מספר התלמידים בביתה הסתמכה הוועדה על שני מקורות, האחד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כפי שהם מתוארים בלוח 1 [119] והשני, נתוני מנהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך.[120], שני המקורות מפרטים את המקורות התקציביים שעמדו לרשות בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים. לא מדובר בתקציב כספי, אלא הקצאת שעות. כלומר, כמה שעות הוראה שבועיות, שעות שבהן המורה מלמד ביתה, או קבוצת תלמידים הגדולה מחמישה תלמידים. לצד זאת נבחנו שעות המוקצות לטובת ייעוד כלשהו בהתאם לצרכים ולא בצורה אחידה לכלל בתי הספר, כגון שעות תפילה, שעות טיפוח ועוד, המהוות כ-10 אחוזים מסך השעות המועברות לבתי ספר.

לבסוף, תקציב תוכנית גפ"ן, תקציב שקלי בסדר גודל של מעל 2 מיליארד ₪. השימוש בו נתון בעיקרו של דבר לשיקול דעתם של מנהל בית הספר וצוותו (בכפוף למגבלות שהוצבו על ידי משרד החינוך) ויכול לשמש בין היתר, לרכישת שעות נוספות.

בכל האופציות שנבחנו נעשה שימוש בשעות הפרטניות בכפוף למגבלות השימוש בשעות אלה. אך לא נעשה שימוש בכל המקורות התקציביים המשתנים ברמת בית ספר, כגון תוספות תקציביות שמעבירות הרשויות המקומיות, מענקים המתקבלים מעמותות שונות ותשלומי הורים עבור שירותים שונים.

כלומר, מבחינת סך השעות לביתה, עולה כי במצב הקיים כל ביתת יסודי מקבלת מינימום של 46.8 שעות. וכל ביתה בחטיבת הביניים מקבלת כ-57.3 שעות.[121] אל מול נתונים אלה בחנה הוועדה אפשרויות שונות לניצול המשאבים הזמינים לטובת הפחתת מספר התלמידים הממוצע בביתה. האפשרויות שנבחנו עמדו תחת 2 מגבלות: אין הגדלה של סך השעות הכללי ולא תידרש תוספת כוח אדם עבור ההקטנה.

לאחר ניתוח המקורות התקציביים, כל אחת מהאופציות נבחנה בכך שהיא ישימה בהנחה שגודל ביתה ממוצע עומד על כ-19 תלמידים, מספר שעות התקן הבסיסי לביתה בחינוך היסודי הוא 25 ומספר שעות התקן לביתה בחטיבת הביניים הוא 30. נדגיש שלמרות צמצום של שעות ההוראה הפרונטליות, כלומר שעות בהן מורה מלמד ביתה או קבוצה הגדולה מ-5 תלמידים, מספר שעות העבודה של המורים וכתוצאה מכך גם מספר המורים הנדרש עבור המהלך, אינו משתנה.

[119] ראו לוח 3 **ממוצע תלמידים למשרה מלאה, ממוצע תלמידים לביתה, ממוצע משרות מלאות לביתה, ממוצע שעות פרונטליות לביתה, וממוצע שעות פרטניות תשפ"ג** בפרק הנספחים לדוח זה.

[120] ראו לוח 2 **המקורות (במונחי שעות שבועיות) בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים** בפרק הנספחים לדוח זה.

[121] ראו לוח 2 **המקורות (במונחי שעות שבועיות) בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים** בפרק הנספחים לדוח זה.

ההבדל בין האופציות השונות שנבחנו הוא תקן המקסימום לכיתה, כלומר מספר התלמידים המקסימלי, שבכיתת יסודי עומד תמיד על 22 תלמידים ובחטיבת הביניים נע בין תקן מקסימום של 23 או 24 תלמידים[122].

מבחינת המקורות עולה כי מספר התלמידים וכפועל יוצא מזה, מספר השעות המוקצות לכיתה אינו מספיק ליישום. מטרת מהלך הוועדה הוא הגברת השילוב וכפועל יוצא הוועדה מניחה כי לאחר שיפור המענים בכיתות החינוך הכללי, תלמידים עם מוגבלויות בשכיחות גבוהה יבחרו ללמוד עם חבריהם בבית הספר הקרוב לביתם. עם זאת, אין הוועדה רואה לנכון "לסגור" כיתות קיימות ולכפות על תלמידים מעבר לחינוך כללי, בהתאם לכך נבחנה הישימות לאיגום של 75 אחוזים או 100 אחוזים מסך הכיתות הנפרדות של החינוך המיוחד בשכיחות הגבוהה בחינוך הכללי. שתי האפשרויות נמצאו ישימות, אך יש להדגיש כי ככל שהאיגום יהיה רחב יותר, כפועל יוצא סך המשאבים הזמינים לבית ספר יהיה גבוה יותר ובהתאם יכולת מתן המענים תשתפר.

בכל האופציות שנבחנו מספר השעות לכיתה, לאחר הטמעת השינוי של צמצום מספר התלמידים לתקן מקסימום של 22 או 23 תלמידים בכיתת חטיבת ביניים ואיגום כיתות חינוך מיוחד בחינוך הכללי, עומד על כ-40 שעות שבועיות. כמו כן, כתוצאה מהאיגום מתאפשרת הגדלה של סל ההכלה והשילוב מ-7.7 אחוזים ל— 15 אחוזים, שמירה על צוות המומחים הקבועים במתי"אות או בבתי הספר, מיסוד הייעוץ בתקן, הוספת סייעות ועוד. באופן שמונע פגיעה בתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים.

העלות התקציבית (וכתוצאה מכך מספר המורים) הנדרשת בכל אחת מהאופציות מפורטת בלוח 3[123]. מהלוח עולה שגם באופציה היקרה ביותר, כלומר תקן מקסימום של 23 תלמידים בחטיבת ביניים ואיגום רק 75 אחוזים מכיתות החינוך המיוחד בשכיחות גבוהה בחינוך הכללי, מדובר ב"מחסור" של כ-800 מיליון ₪, סכום נכבד, אך די זניח בהשוואה לעלות הכוללת של שעות הלימוד במערכת החינוך היסודי וחטיבות הביניים הקרובה ל-25 מיליארד ₪.

מה גם שכפי שנאמר לא נלקח בחשבון שימוש במקורות התקציביים המשתנים ברמת בית ספר, מקור תקציבי העומד על סך של כ-2.5 מיליארד ₪ בקירוב. שימוש חלקי במקור תקציבי זה, כמו גם במקורות תקציביים נוספים העומדים לרשות המנהלים וצוינו לעיל, יכול לכסות מחסור זה.

[122] ראו לוח 3 **מספר תלמידים ממוצע לכיתה ביסודי, בחט"ב ובסך הכל והגירעון הצפוי בארבעה תרחישים שונים לגבי מקסימום התלמידים בכיתה ורמות האיגום של כיתות חנ"מ בשכיחות גבוהה**, בפרק נספחים לדוח זה.
[123] ראו לוח 3 **מספר תלמידים ממוצע לכיתה ביסודי, בחט"ב ובסך הכל והגירעון הצפוי בארבעה תרחישים שונים לגבי מקסימום התלמידים בכיתה ורמות האיגום של כיתות חנ"מ בשכיחות גבוהה**, בפרק נספחים לדוח זה.

לוח 1 ממוצע תלמידים למשרה מלאה, ממוצע תלמידים לכיתה, ממוצע משרות מלאות לכיתה, ממוצע שעות פרונטליות לכיתה, וממוצע שעות פרטניות תשפ"ג[124]

הנתונים המפורטים בלוח הינם נתוני בסיס מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אשר מצביעים על כך שמספר שעות העבודה הכולל של המורים לכל כיתה הוא גדול בהרבה משעות ההוראה הפרונטליות שהכיתה לומדת בפועל. לא מדובר כאן בהכרח על ניהול לא תקין ובזבזני, כי אם על תפיסה ניהולית וארגונית במערכת החינוך הישראלית, המעדיפה בפועל כיתות גדולות עם הרבה שעות עבודת מורה על פני כיתות קטנות עם פחות שעות. כדי להסביר את הנחת היסוד לפיה הפחתת מספר התלמידים בכיתת יסודי וחטיבת ביניים לממוצע 19 תלמידים אינו דורש כוח אדם נוסף. נראה כי מניתוח שעות ההוראה של מורים עולה כי ממוצע השעות הפרטניות בכל המגזרים ושלבי הגיל עומד על 9.42, ממוצע השעות הפרונטליות, כלומר שעות הוראה בכיתה, עומד על 51.3 שעות פרונטליות (שעות הוראה) לכיתה. כלומר, סך השעות הממוצע עומד על 60.76 שעות שבועיות בממוצע (שעות פרטניות ופרונטליות, לא כולל שעות שהיה). המשמעות היא שלכל כיתה מוקצות כיום מעל 50 שעות הוראה. היות וההצעה מדברת על הורדת תקן הבסיס ל-25 שעות הוראה שבועיות, נוצר מקור תקציבי המאפשר את המהלך.

שלב חינוך[1]	ממוצע תלמידים למשרה מלאה בתשפ"ג	ממוצע תלמידים לכיתה בתשפ"ג	ממוצע משרות מלאות לכיתה	ממוצע שעות פרונטאליות לכיתה	ממוצע שעות פרטניות לכיתה	סך הכל פרטני +פרונטאלי (לא כולל שהיה)
סך הכל	12	24.2				
יסודי – סך הכל	13.1	23.6	1.80	46.8	9.0	55.8
יסודי – ממלכתי	13.3	24.1	1.81	47.1	9.1	56.2
יסודי – ממלכתי-דתי	12.7	23.3	1.83	47.7	9.2	56.9
יסודי – חרדי	12.5	22.2	1.78	46.2	8.9	55.1
יסודי – ערבי	13.6	24.4	1.79	46.6	9.0	55.6
חטיבת ביניים – סך הכל	10.8	26.9	2.49	57.3	10.0	67.3
חטיבת ביניים – ממלכתי	11.2	28.2	2.52	57.9	10.1	68.0
חטיבת ביניים – ממלכתי-דתי	9.7	24.1	2.48	57.1	9.9	67.1
חטיבת ביניים –ערבי	10.9	26.2	2.40	55.3	9.6	64.9

[124] הודעה לתקשורת , עובדי הוראה במערכת החינוך תשפ"ג 28.3.2023. הנתונים כוללים את מערכת החינוך המיוחד

לוח 2 המקורות (במונחי שעות שבועיות) בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים

כהשלמה ללוח 1 שמביא את נתוני השלכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 2 מפרט נתוני מינהל כלכלה ותקציבים של משרד החינוך למקורות המצביעים על היתכנות מהלך הקטנת ממוצע התלמידים בכיתות ל-19 תלמידים. הלוח מפרט את הקצאת השעות. כלומר, כמה שעות הוראה שבועיות, שעות שבהן המורה מלמד כיתה, או קבוצת תלמידים הגדולה מחמישה תלמידים. לצד זאת נבחנו שעות המוקצות לטובת ייעוד כלשהו בהתאם לצרכים ולא בצורה אחידה לכלל בתי הספר, כגון שעות תפילה, שעות טיפוח ועוד, המהוות כ-10 אחוזים מסך השעות המועברות לבתי ספר.

עלות ש"ש יסודי **עלות ש"ש משוקללת**

שלב חינוך	מקורות	סך הכל
יסודי	סך הכל שעות יסודי	1,734,274
	סך הכל שעות לכיתה	45.8
שלב חינוך	**מקורות**	**סה"כ**
חטיבת ביניים	סך הכל שעות חטיבת ביניים	529,891
	סך הכל שעות לכיתה	53.4
סך הכל	סך הכל יסודי וחטיבת ביניים	2,264,165
	סך הכל שעות לכיתה	47.4

*מספר המורים המופיע כאן אינו כולל מורים בחינוך המוכר שאינו רשמי

** מספר התלמידים והכיתות בחינוך המיוחד אינו כולל תלמידים וכיתות בשכיחות נמוכה

לוח 3 מספר תלמידים ממוצע לכיתה ביסודי, בחט"ב ובסך הכל והגירעון הצפוי בארבעה תרחישים שונים לגבי מקסימום התלמידים בכיתה ורמות האיגום של כיתות חנ"מ בשכיחות גבוהה

הלוח מציג ארבעה מודלים של צמצום מספר התלמידים בכיתה, בדגש על תקן מקסימום לחטיבת הביניים ואחוז כיתות החינוך המיוחד בחינוך הכללי המיועדות למוגבלויות בשכיחות גבוהה וצפויות להצטמצם עקב שיפור טיב המענים בחינוך הכללי. מהלוח עולה **שגם באופציה היקרה ביותר מדובר בגירעון של כ-800 מיליון ₪** – סכום נכבד, אך די זניח בהשוואה לעלות הכוללת של שעות הלימוד במערכת החינוך היסודי וחטיבות הביניים הקרובה ל-25 מיליארד ₪. היות ועלות הסלים היא 2.5 מיליארד ₪ בקירוב. שימוש חלקי ב"סלים", וביתר המקורות העומדים לרשות המנהלים ושצוינו לעיל, יכול לכסות מחסור זה בנקל.

	ממוצע תלמידים בכיתה יסודי	ממוצע תלמידים בכיתה חטיבת ביניים	עודף/ גירעון יסודי (מלש"ח)	עודף/ גירעון חט"ב (מלש"ח)	עודף/ גירעון סך הכל (מלש"ח)
אחרי השימוש ב"סלים"	19.7	20.8	1,330,047	378,699	1,708,746

יסודי 22 חט"ב 24 איגום 100%	19.5	19.1	-36,834	-36,834	-36,834
יסודי 22 חט"ב 23 איגום 100%	19.5	19.1	-248,094	-145,299	-393,392
יסודי 22 חט"ב 24 איגום 75%	19.7	20.8	-468,004	-129,754	-597,758
יסודי 22 חט"ב 23 איגום 75%	19.7	20.8	-468,004	-340,483	-808,487

על בסיס נתוני מינהל כלכלה ותקציבים 18.07.2024

עלות הסלים היא כ-2.5 מיליארד ₪ (10 אחוזים) מעלות השעות ללא סלים. הלוח מתייחס בהקשר זה לחלופה הראשונה, כאשר הגירעון הוא כ-800 מיליון ₪.

לוח 4 שעות עבודה שבועיות, לפי שלב חינוך, מגזר ופיקוח, תש"פ-תשפ"ד (2023/24-2019/20) [125]

הנתונים המפורטים בלוח הינם נתוני בסיס מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אשר מצביעים על כך שקיימים הבדלים רבים בין שלבי חינוך ומגזרים, כמו גם על גידול בסך השעות לאורך השנים. אינדיקציה נוספת לישימות מהלך הקטנה ל-19 תלמידים בממוצע.

	תש"פ (2019/20)	**תשפ"ג (2022/23)**	**תשפ"ד (2023/24)**
חינוך עברי			
גיל רך	462,919	528,360	527,777
יסודי	1,991,693	2,245,434	2,214,392
חטיבת ביניים	985,390	1,098,782	1,134,919
חטיבה עליונה	1,426,391	1,556,220	1,604,738
יחס בין כמות השעות בגן לכמות השעות בשאר שלבי הגיל			
חינוך עברי			
יסודי	0.23	0.24	0.24
חטיבת ביניים	0.47	0.48	0.47
חטיבה עליונה	0.32	0.34	0.33
חינוך ערבי			

[125] למ"ס הודעה לתקשורת "עובדי הוראה במערכת החינוך, תשפ"ד (2023/24)", 19.3.24

גיל רך	87,427	97,256	100,232
יסודי	656,720	679,614	694,064
חטיבת ביניים	283,843	288,769	293,643
חטיבה עליונה	394,876	413,859	426,898
יחס בין כמות השעות בגן			
יסודי	0.13	0.14	0.14
חטיבת ביניים	0.31	0.34	0.34
חטיבה עליונה	0.22	0.23	0.23

לוח 5 נתוני הבסיס גני ילדים – מצב קיים ועתידי לאחר הקטנת מספר תלמידים בגן לממוצע של כ-19 ילדים בגן

	נתוני בסיס קיים ועתידי		
	גני חינוך כללי	גנים חינוך מיוחד שביחות גבוהה	גנים חינוך כללי וגני חינוך מיוחד בשביחות גבוהה
גנים מצב קיים	18194	1671	19,865
ילדים מצב קיים	512086	14,832	526,918
ממוצע ילדים מצב קיים	28.1	9.6	25.5
ילדים מצב עתידי	519,502	7416	526,918
גנים מצב עתידי	26869	835	27,704
ממוצע עתידי	19.3	9.6	19.3
הפרש במספר גנים	8675	-835	7,840

לוח 6 תוספת העלויות השוטפות הצפויות בגין מהלך היפוך הפירמידה בגיל הרך גילי 3-6

מספר גננות קיים: 22,623				
הצורך: 7,840 גננות ו-925 מנהלות אשכול סה"כ 8,765				
השינויים המרכזיים	**השלכות התפעול והתקציב**	**כמות מוערכת**	**עלות**	**הערות**
צמצום מספר תלמידים בגן ל-19 תלמידים	תוספת גננות	כ-3,000 גננות	450 מיליון ₪	גננות שסיימו הבשרה ולא שובצו, שיבוץ גמיש מהמגזר הערבי, גננות פורשות, מסיימות הבשרה
	תוספת ניהול לגננות משלימות	כ-4,800 גננות	72 מיליון ₪	
	תומכות הוראה	כ-7,950 סייעות		
מעבר ל-5 ימי לימוד בשבוע	יצירת שישונים	36 ימים	375 מיליון ₪	העלות חושבה ע"פ רמת שירות של ניצנים בגנים. כולל השתתפות הורים כפי שמתקיים היום
מבנה של אשכולות תוספת דרג ניהולי	מנהלות אשכול	925 משרות	185 מיליון ₪	
	תוספת מינהלה לאשכולות	925 משרות	93 מיליון ₪	
סה"כ (ללא בינוי*):			**תוספת של כ- 1.175 מיליארד ₪**	

לוח 7 הערכת עלויות שישונים במערכת החינוך

שלב חינוך	מספר ילדים	עלות תלמיד ליום בסטנדרט תוכנית "ניצנים" בחופשות	עלות ליום	מספר ימי שישי בשנה	סך עלות שנתית ל-36 ימי שישי	אחוז התלמידים שיבחרו לקחת חלק בפעילות*	
גני ילדים	520,018	40 ₪	20,800,720 ₪	36	748,825,920 ₪	50%	374,412,960 ₪
יסודי	1,122,040	20 ₪	22,440,800 ₪	36	807,868,800 ₪	25%	201,967,200 ₪
סך הכל:							**576,380,160 ₪**

במידה ומשרד החינוך יבחר לסבסד באופן מלא את עלות ה"שישונים", ללא השתתפות הורים, כלל העלות המוערכת הינה כ-900 מיליון ₪.

לוח 8 תוספת ההוצאה לחינוך המיוחד במהלך 5 שנים

גידול טבעי חינוך מיוחד (מחירי 2024)	
אחוז גידול צפוי: 8%	
תשפ"ה (2024-2025)	1,986,250 אלפי ₪
תשפ"ו (2025-2026)	2,145,150 אלפי ₪
תשפ"ז (2026-2027)	2,316,762 אלפי ₪
תשפ"ח (2027-2028)	2,502,103 אלפי ₪
תשפ"ט (2028-2029)	2,702,271 אלפי ₪
תש"צ (2029-2030)	2,918,453 אלפי ₪
ממוצע	**2,428,498 אלפי ₪**

* נתוני מינהל כלכלה ותקציבים – משרד החינוך

ביבליוגרפיה

<u>מקורות בעברית</u>

איילון, ח., בלס, נ., פניגר, י. ושביט, י. (2019). אי שוויון בחינוך ממחקר למדיניות (פרק 6) .*מרכז טאוב*.

ארז, ה. (2024, 26 ביוני). *דיון הוועדה יחד עם שר החינוך ויו"ר ארגון המורים לא הביא להסכמות במשבר החינוך העל-יסודי*. חדשות הכנסת.

אשר, א. (2014). *גודל כיתה ויחס תלמידים למורה – סקירת מדיניות בינלאומית וממצאי מחקר* .משרד החינוך – לשכת המדען הראשי.

בג"ץ. (2011, 1 במרץ). 5989-07 *בג"ץ לא יתערב: יש לאפשר למדינה לפעול לשילוב תלמידי החינוך המיוחד בבי"ס רגילים,* מאתר Psakdin.

בלס, נ. (2022). *המאבק המתמשך לשוויון בתקצוב החינוך המיוחד: סקירה היסטורית*. מרכז טאוב. נייר מדיניות 04.2021.

בלס, נ. ובלייך, ח .(2013). *יישום חוק לימוד חובה לגילאי 4-3: קשיים והצעות פתרון*.

בן דויד, י. (2020, 9 בדצמבר). *במקום סיסמאות, מגיעה לנו מערכת חינוך טובה יותר* .YNET.

בן דויד, י. (2021, 11 באוגוסט). *הדרישה לפני פתיחת שנת הלימודים: "לנצל את הקורונה ולעבור לכיתות קטנות"* .YNET.

ג'וינט ישראל – אשלים ו-Social Finance Israel. (2021, נובמבר). *הכדאיות הכלכלית של השקעה בגיל הרך בישראל: בחינת התועלות החברתיות והכלכליות בהשקעה בילדים בגילאי לידה עד 6*.

גילור, א. (2013) . *יעד 12* .הד החינוך, כרך פ"ז, גיליון 06, עמודים 53-52.

גילעד, ע. (2025, 30 בינואר) .*שנת ה AI-במערכת החינוך: תוכנית מותאמת אישית לכל ילד*. YNET.

גרינברג, י. (2015). *זלמן ארן והרפורמה במבנה החינוך: פריצת הדרך באמצע שנות השישים*. עיונים בתקומת ישראל, כרך 25, עמודים 378-354.

דגן-בוזגלו, נ. (2024). *ההשקעה לתלמיד בחינוך בישראל נמוכה מהממוצע במדינות ה-OECD*. מרכז אדווה.

וייסבלאי, א. (2020). *יישום חוק המועצה לגיל הרך* .מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

וייסבלאי, א. ווינינגר, א. (2015). *מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת*. אתר הכנסת.

וינינגר, א. (2022, 14 בפברואר). *בינוי כיתות לימוד במערכת החינוך*. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

זונטג, נ. (2020, נובמבר) .*מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל והישגים לימודיים* .מרכז טאוב.

חוק המועצה לגיל הרך, תשע"ז-2017.

חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953.

טרכטנברג, מ., זר-אביב, ה., לייזר, ר. ועוזיאל א' (2019), *היפוך הפירמידה: חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל*. מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית.

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. (2024, 19 במרץ) .*עובדי הוראה במערכת החינוך, תשפ"ד. (2023/24)*. ירושלים [הודעה לעיתונות].

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. (2023, 28 במרץ) .*עובדי הוראה במערכת החינוך, תשפ"ד. (2022/23)*. ירושלים [הודעה לעיתונות].

מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. (2006). *שילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך הרגילה - סקירת ספרות*. אתר מט"ח.

מילשטיין, א. וריבקין, ד .(2013) .*שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים בבתי-ספר רגילים: קידום השילוב ויצירת תרבות בית-ספרית משלבת* .מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

מכון מופ"ת. (2015, 26 במרץ). *דוח הוועדה לתכניות הכשרה להכלת תלמידים עם צרכים מיוחדים בכל מסלולי ההכשרה לחינוך והוראה.*

משרד האוצר. (2023, 8 באוגוסט) .*רפורמת תומכות החינוך (סייעות) יוצאת לדרך* [הודעה לעיתונות].

משרד הבריאות. (2013, 10 בנובמבר). *חוזר מנכ"ל אבחון ילדים בספקטרום האוטיזם.*

משרד החינוך. (2017, 7 בפברואר). *חוזר הוראות קבע מספר 0032: הנוהל להגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך – בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים.*

משרד החינוך. (2021, 25 באפריל). *חוזר מנכ"ל לקידום ההכלה במערכת החינוך.*

משרד החינוך. (2022, דצמבר). *חוזר מנכ"ל סייעות במוסדות החינוך המיוחד וסייעות לתלמידים משולבים בחינוך הרגיל.*

משרד החינוך. (2022, 17 בנובמבר). *חוזר מינהל פדגוגי – שאלון רמת תפקוד (ראמ"ה) לצורך דיון בוועדת אפיון וזכאות.*

משרד החינוך. (2024). *חינוך בונה חברה – המיקוד האסטרטגי של תוכנית העבודה לשנת הלימודים תשפ"ה.*

משרד החינוך. (2021, 19 ביולי). *הרפורמה של מעבר הגיל הרך למשרד החינוך.*

משרד החינוך. (2015, 1 בינואר) .*לוקחים אחריות על הילדים בגילאי 3-4* .דוברות משרד החינוך.

משרד החינוך. (2025, 7 בינואר). *משרד החינוך מכריז על 2025 כשנת הבינה המלאכותית* [הודעה לעיתונות].

משרד החינוך, אגף חינוך מיוחד .(2020). *יישום תיקון 11 לחוק החינוך המיוחד – חוברת מידע.*

משרד החינוך – מינהל חדשנות וטכנולוגיה. (2025, 20 בינואר). *הנחיות שימוש בכלי בינה מלאכותית במערכת החינוך.*

משרד ראש הממשלה (2024, 11 בינואר). דו"ח סיכום עבודת הצוות הבין-משרדי לבחינה ויישום של צעדי מדיניות להתמודדות עם פערי כוח האדם במקצועות הבריאות.

נוי, מ. (2023, 19 במרץ). *הייעוץ החינוכי במערכת החינוך*. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

סילברמן, ש., וינרב, א. ובלס, נ .(2024) .*אי-שוויון בהתאמות לתלמידים עם לקויות למידה בבחינות הבגרות והשפעתו על הישגים* .נייר מדיניות 07.2024, מרכז טאוב.

פורום ועדי ההורים היישוביים למערכת החינוך בישראל. (2023, 26 בדצמבר). *תקנון*.

פלוטקין-עמרמי, ג., פריד, ט., פינסון, ה. ובץ, ר .(2024). *דוח מחקר*. אוניברסיטת בן גוריון: קרן משפחת ליאון.

ראמ"ה .(2023) .*מחקר פיזה 2022 :(PISA) אוריינות במתמטיקה, במדעים ובקריאה: תמונת מצב בני 15*.

ראמ"ה. (2023). *מהלך ההכלה וההשתלבות – התיקון לחוק החינוך המיוחד: ממצאי מחקר הערכה לשנה"ל תשפ"ב*.

רבינוביץ', מ. (מרץ). *רפורמת הגיל הרך במערכת החינוך* .מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

רום, ע., ירקוני, מ. ופסטרנק, מ. (2025, פברואר) .*פיתוח מקצועי בעידן הבינה המלאכותית: מעבר לבינה* (גיליון 1).

שי, ד. (עורכת). (2022, נובמבר) .*הגיל הרך בישראל – ממצאי מחקר נבחרים* .מרכז טאוב.

שפיגל, א. (2000). *דו"ח מרגלית – נייר רקע לדיון וועדת החינוך והתרבות*. אתר הכנסת.

תקנות חינוך ממלכתי (כללים ותנאים להנהגת שבוע לימודים מקוצר), תשס"ה-2004.

<u>מקורות בלועזית</u>

Bassok, D., Gibbs, C. R., & Latham, S. (2019). *Preschool and children's outcomes in elementary school: Have patterns changed nationwide between 1998 and 2010?* Child Development, 90(6), 1875-1897.

Blatchford, P., Bassett, P., & Brown, P. (2011). *Examining the effect of class size on classroom engagement and teacher-pupil interaction: Differences in relation to pupil prior attainment and primary vs. secondary schools*. Learning and Instruction, 21(6), 715-730.

Dinstein, I., Solomon, S., Zats, M., Shusel, R., Lottner, R., Gershon, B. B., Meiri, G., Menashe, I., & Shmueli, D. (2024). *Large increase in ASD prevalence in Israel between 2017 and 2021*. Autism Research, 17(2), 410-418.

Drucker, P. F. (2006). *The effective executive*. HarperCollins.

Edmondson, A. C. (2018). *The fearless organization: Creating psychological safety in the workplace for learning, innovation, and growth*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

Eurostat. (2022). *Primary education statistics*.

European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2024). *European agency statistics on inclusive education: 2021/2022 school year dataset cross-country report*.

Fletcher, J., Lyon, G. R., Fuchs, L., & Barnes, M. (2018). *Learning disabilities: From identification to intervention*. New York, NY: Guildford Press.

Google. (2014). *reWork - Understand team effectiveness*.

Gromada, A., & Shewbridge, C. (2016). *Student learning time: A literature review* (OECD Education Working Papers No. 127). OECD Publishing.

Heckman, J. J., & Masterov, D. V. (2007). *The productivity argument for investing in young children*. Review of Agricultural Economics*, 29*(3), 446-493.

Maras, P., & Brown, R. (2000). *Effects of different forms of school contact on children's attitudes toward disabled and non-disabled peers.* British Journal of Educational Psychology, 70(3), 337-351.

OECD. (2024). *Education at a glance: Country note Israel.*

OECD. (2024). *Education at a glance 2024: OECD indicators*. OECD Publishing.

OECD. (2024). *The potential impact of artificial intelligence on equity and inclusion in education*. OECD Artificial Intelligence Papers No. 23. OECD Publishing.

Olusanya, B. et al. (2022). *Global and regional prevalence of disabilities among children and adolescents: Analysis of findings from global health databases*. Frontiers in Public Health, 10.

Ruijs, N. M., & Peetsma, T. T. D. (2009). *Effects of inclusion on students with and without special educational needs reviewed.* Educational Research Review*, 4*(1), 67-79.

Tooley, U. A., Bassett, D. S., & Mackey, A. P. (2021). *Environmental influences on the pace of brain development.* Nature Reviews Neuroscience*, 22*, 372–384.

United Nations. (2006). *Convention on the rights of persons with disabilities*. Treaty Series, 2515, 3.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (1994). *The Salamanca statement and framework for action on special needs education: Adopted by the World Conference on Special Needs Education: Access and Quality,* Salamanca, Spain. UNESCO.

United Nations General Assembly. (1948). *Universal Declaration of Human Rights* (Resolution 217A (III), A/RES/217(III)). https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights

Velez, M. P., Dayan, N., Shellenberger, J., Pudwell, J., Kapoor, D., Vigod, S. N., & Ray, J. G. (2023). *Infertility and risk of autism spectrum disorder in children*. JAMA Network Open, 6(11).

World Bank. (2024). *Understanding poverty*, "Early childhood development".

Young, G. et al. (2019). *Exploring the impact of quality early child education on special education: Can we prevent placement in special education?*