



# מימון מערכות חינוך מכיל באירופה

עיבוד והנגשה



המסמך שלהלן הוא תרגום ועיבוד של חלקים מתוך דוח בנושא מימון מערכות חינוך מכיל של הסוכנות האירופית לצרכים מיוחדים וחינוך מכיל. הטקסט תורגם, עובד ונערך בהזמנת לשכת המדען הראשי במשרד החינוך, כחלק ממטרת היוזמה לקדם שימוש בידע מחקרי בתהליכי עיצוב מדיניות.

יוני 2019

במסגרת פרויקט "מימון מערכות חינוך מכיל" נאסף מידע מהספרות המחקרית וכן נאספו נתונים מהמדינות שהשתתפו בפרויקט בין השנים 2015 ל-2016. בתום הפרויקט פרסם הצוות דוח מסכם, העוסק במנגנוני מימון של מערכות חינוך מכיל.

הדוח המקיף כולל כמה חלקים:

| **תקציר מנהלים.**

| **מבוא.**

| **פרק ראשון** אתגרים בתקצוב מערכות חינוך כתוצאה מעלייה באבחון תלמידים עם צרכים מיוחדים.

| **פרק שני** פיתוח מתמשך של מערכות בחינוך מכיל: חשיבות הקשר בין משרד החינוך ומשרדי ממשלה נוספים.

| **פרק שלישי** עקרונות הביזור והגמישות בהפעלת מערכות חינוך מכילות.

| **פרק רביעי** חשיבותם של מנגנוני פיקוח ודיווח בהפעלה של מערכות חינוך מכילות.

| **סיכום, מסקנות והמלצות.**

| **רשימת מקורות.**

| **נספח** מיפוי הקצאת המשאבים למערכות חינוך מכיל.

המסמך שלפניכם הוא עיבוד מקוצר של תרגום הדוח המקיף (לקריאת הדוח המלא לחצו כאן). מתוך הדוח המקיף תורגמו המבוא, פרקים 1 ו-3, פרק הסיכום ומיפוי הקצאת המשאבים במדינות הולנד, שוודיה ובריטניה - מתוך הנספח. לרשימת המקורות ראו עמ' 69-73 בדוח המלא. **הטקסט תורגם, נערך ועובד בהזמנת לשכת המדען הראשי במשרד החינוך, כחלק ממטרת היוזמה לקדם שימוש בידע מחקרי בתהליכי עיצוב מדיניות.**

### מבוא

1 אתגרים בתקצוב מערכות חינוך כתוצאה מעלייה באבחון תלמידים עם צרכים מיוחדים

2 עקרונות הביזור, והגמישות בהפעלת מערכות חינוך מכילות

3 סיכום, מסקנות והמלצות

**נספח:** מיפוי הקצאת המשאבים למערכות של חינוך מכיל

לפי חזונה של הסוכנות האירופית לצרכים מיוחדים ולחינוך מכיל (להלן "הסוכנות"), על מדינות אירופה לפעול ליצירת מערכות חינוך מכילות יותר, ולהבטיח שכל התלמידים יקבלו הזדמנויות חינוכיות שוות לצד חבריהם. כל המדינות החברות בסוכנות שותפות לחזון, אך כל מדינה פועלת בדרכים שונות מאוד לפיתוח מערכות לחינוך מכילי אשר יישמו את החזון הזה.

הנחת היסוד של פרויקט המימון לחינוך מכיל היא שמערכות חינוך שאופות להיות מכילות יותר ויותר. כדי להשיג זאת, הקצאת המשאבים מעודדת מערכות המשלבות בעלי עניין רבים ברמות שונות. יתר על כן, הקצאת המשאבים כוללת הן את החינוך הכללי הן את החינוך המיוחד, וקשורה למנגנוני תקצוב חוצי־משרדים וחוצי־מגזרים.

תקצוב מערכת חינוך מכיל כולל גם היבטים שאינם חינוכיים המשפיעים על הנגישות של התלמידים לחינוך. עם היבטים אלו נמנים נגישות בבניינים או באמצעי תחבורה, תמיכה מיוחדת, וכן אמצעים להפחתת ההשלכות התפקודיות של מוגבלויות שונות. כמו כן, הם כוללים אמצעים כלכליים ותמיכה למשפחות.

משום כך מערכות לחינוך מכיל בצורתן הנוכחית הן מורכבות הרבה יותר ממערכת החינוך הכללי,<sup>2</sup> והן נדרשות לערוך שינויים הכרחיים במנגנוני המימון.

במסמך זה ניתן למצוא תיעוד והפניות למנגנונים שהתפתחו ב-18 מדינות, במטרה להטמיע פרקטיקת חינוך מכיל בעבודתם של כל בעלי העניין. מערכות החינוך המכיל במדינות השונות נבדלות זו מזו, כיוון שיעד המדיניות של החינוך המכיל אינו מפורש בדרך אחת בלבד (Ebersold, 2008; 2014; European Agency, 2015). הבנת המושג חינוך מכיל מוטמעת בתוך התרבויות, המסורות והדינמיקים הלאומיים הקשורים ללכידות חברתית, לחינוך באופן כללי ולחינוך מכיל בפרט (Watkins and Meijer, 2016).

הדוח שעל בסיסו עובד מסמך זה בוחן כיצד מדינות פועלות לקראת מימוש חזון הסוכנות באמצעות מימון מערכות לחינוך מכיל. הדוח מציג את הממצאים העיקריים של הפרויקט לחינוך מכיל. הסוכנות האירופית לצרכים מיוחדים ולחינוך מכיל הובילה את הפרויקט המדובר בשנים 2015 עד 2016, בשיתוף 18 מדינות שחברות בה: קרואטיה, אסטוניה, פינלנד, איטליה, לטביה, ליטא, לוקסמבורג, מלטה, הולנד, נורווגיה, פולין, פורטוגל, סלובניה, שוודיה, שוויץ ובריטניה (אנגליה, סקוטלנד וויילס).

### מימון חינוך מכיל כנושא בעדיפות גבוהה

מדינות רבות החברות בסוכנות פיתחו תמריצים שונים לקידום מערכות לחינוך מכיל, המעודדים בתי ספר לכלול את כולם ולהיענות לצרכים אינדיווידואליים של כל תלמיד ותלמיד (European Agency, 2015; Ebersold and Meijer, 2015).

תמריצים אלו נועדו לטפח את היכולת של מערכות החינוך למלא את צורכי כל התלמידים ולהימנע מהעלויות שנובעות מהחרגה (כלומר, העלויות הנובעות מהפרדת תלמידים עם צרכים מיוחדים לבתי ספר נפרדים).

יתר על כן, התמריצים נובעים - לפחות חלקית - מהאשרור שמגיע מאמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (United Nations, 2006) והפרוטוקול האופציונלי שלצידו, שכן מדינות רבות בוחנות כעת את הליכי החקיקה שלהן.

1 כמה חלופות עבריות משמשות לתרגום המונח Inclusive education: חינוך מכיל, חינוך כולל, חינוך כוללני וחינוך מכיל. המילה "הכלה" מבטאת יותר טוב מכול את תפיסת העולם שבבסיס השיטה החינוכית, ומשום כך כנראה בחרו במשרד החינוך בישראל בשם רפורמת ההכלה וההשתלבות. יתר על כן, "חינוך מכיל" הוא התרגום הנפוץ ביותר בז'רגון החינוכי ועל כן נבחר גם במאמר זה (כל ההערות הן של מעבדות הדוח - תמי חלמיש אייזנמן ומוריה יזרעאלב, אלא אם צוין אחרת).

2 בחרנו לתרגם את הביטוי general education system למערכת חינוך כללי. המונח מתייחס למערכת חינוך שבה יש הפרדה בין התלמידים על פי יכולותיהם, והיא איננה כוללת את תלמידי החינוך המיוחד.

סעיף 24 באמנה, העוסק בחינוך, עשוי לחייב שינויים במערכות המימון הקיימות. הסעיף דורש מהמדינות לספק את הצרכים החינוכיים של כל אדם ואדם. נראה כי סיפוק הצרכים החינוכיים דורש הקצאת משאבים אנושיים, כלכליים וטכניים, שיאפשרו לתלמידים לעמוד בדרישות אקדמיות, חברתיות ומקצועיות. זאת לצד חיזוק מוסדות החינוך והנגשתם מבחינה פדגוגית (למידה מותאמת אישית, שעות הוראה פרטנית וכדומה) למגוון של צרכים.

נוסף על כך, תמריצים להפעלה מיטבית של החינוך המכיל משקפים את הכדאיות הכלכלית-מדינית שבתפיסה זו. לפי הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD), העלות להשמת תלמידים במוסדות חינוך מיוחד גבוהה פי שבעה עד תשעה בממוצע מאשר שילובם בכיתות רגילות עם תמיכה ראויה. באופן דומה, כאשר משווים את ההשקעה פר תלמיד בחינוך ובחינוך הכללי נמצא כי ההשקעה פר תלמיד בחינוך המיוחד גבוהה פי שניים וחצי מההשקעה בתלמיד בחינוך הכללי (OECD, 1999; Evans, 2008). כל אלו הופכים את הכדאיות הכלכלית לנושא מכריע ביישום חינוך מכיל.

## איסוף מידע

תהליך איסוף המידע בפרייקט המימון לחינוך מכיל מתבסס על דוח נתוני רקע שעוסק במימון חינוך מכיל (European Agency, 2016) ועל דיווחים שמסרו המדינות המשתתפות.

איסוף המידע מהמדינות השונות היה מורכב: לא כל המידע היה קיים או זמין בקלות; חלק מהמדינות סיפקו דיווחים מפורטים מאוד, ואחרות סיפקו פרטים מעטים יותר. המידע שנאסף מן המדינות התמקד במנגנוני מימון במערכות חינוך מכיל, המיועדות למלא את צרכיהם של תלמידים מאובחנים עם צרכים מיוחדים.

דיווחי המדינות כללו את התלמידים המקבלים תמיכה לצורך חינוכי מיוחד מוכר, כפי שהוגדר בחקיקת המדינה. במידת האפשר, נערכה הבחנה בין מנגנוני מימון לתלמידים עם צרכים מיוחדים מאובחנים ובלתי מאובחנים. כפי שהגדירה הסוכנות, תלמידים עם צרכים מיוחדים מאובחנים הם מי שזכאותם לתמיכה עומדת בקריטריונים הבאים:

- התקיים הליך אבחון חינוכי שכלל צוות רב-תחומי. האבחון הרשמי נתון להליך סקירה קבוע ורשמי (European Agency, 2016b, p. 13).
- הצוות הרב-תחומי כלל אנשי מקצוע מתוך בית הספר של התלמיד ומחוצה לו.
- ישנו מסמך משפטי המתאר את התמיכה שזכאי התלמיד לקבל, ועומד בבסיס התוכנית לתלמיד.

דיווחי המדינות התבססו על תבנית אחידה ומוכנה מראש, והתמקדו בכמה סוגיות עיקריות. ראשית, האם מנגנוני המימון תומכים בחינוך מכיל והאם נדרשת השקעה כספית נוספת? שנית, האם אופני המימון תומכים בבניית היכולת של צוות בית הספר? שלישית, האם מימון חינוך מכיל אכן תומך בזכות לחינוך ולמעורבות חברתית? ולבסוף, האם מנגנוני ניטור ואחריותיות תומכים בכללי מדיניות יעילים בנושא החינוך המכיל?

בעזרת רשת מומחים לאומית, התבקשו נציגי המדינות לבחון את כל התחומים שנכללו בסוגיות שהוצגו לעיל. כמו כן, התבקשו נציגי המדינות לציין כל נושא או רכיב רלוונטיים אחרים הנוגעים למדיניות מימון של חינוך מכיל במדינה, גם אם לא נשאלו עליה ישירות.

הדוח המלא מסכם את כל ההזדמנויות שניתנות לתלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרת חינוך החובה: בתי ספר כלליים, כיתות כלליות, כיתות חינוך מיוחד ובתי ספר לחינוך מיוחד. בהמשך לסעיף 24 באמנת האו"ם בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות (United Nations, 2006), הדיווח אינו מתמקד אך ורק בחינוך מכיל הנותן מענה לחלק מהתלמידים, אלא בתפיסה כוללת המתייחסת לכל התלמידים בבית הספר. לשם כך ניתוח המידע התמקד בקשר שבין מנגנוני מימון לבין יכולתם של המנגנונים לקדם כמה גישות ומהלכים:

- זיהוי של מחסומים בכל הרמות והמוסדות, על מנת להועיל בסופו של דבר לכל התלמידים. לשם כך יש להביא בחשבון את הצרכים האינדיווידואליים של כל לומד באמצעות תכנון טווח של תגובות מראש (עיצוב אוניברסלי<sup>3</sup>).
  - התמקדות בזכויות התלמידים ובשינוי התרבות החינוכית. לשם כך המערכת מעמידה לרשות הצוותים החינוכיים כלים ואמצעים שיעזרו להם להגיב לצרכים המגוונים של כל התלמידים בלי לתייג ולסווג אותם (וזאת במקום להתמקד בתמיכה אינדיווידואלית המבוססת לרוב על אבחון רפואי).
  - השוואת איכות הלמידה לכל התלמידים כחלק ממערכת חינוך שמתייחסת לעקרונות של נגישות, הוגנות, צדק חברתי, ערכים דמוקרטיים ופיתוח קהילות מלוכדות, שדוגלות בגיוון ומעריכות אותו.
  - פיתוח האישיות, היכולות והיצירתיות של כל תלמיד ותלמיד עד להשגת הפוטנציאל המלא.
- במסמך זה מוצגים עיקרי הממצאים המתייחסים לשני נושאים בדוח המלא. הנושא הראשון הוא אתגרים בתקצוב מערכות חינוך לנוכח העלייה באבחון תלמידים עם צרכים מיוחדים. הנושא השני הוא הצורך להטמיע עקרונות של ביזור וגמישות בחלוקת התפקידים בין הגורמים המפעילים מערכות חינוך מונגשות. כמו כן מסתיים המסמך בהמלצות לדיון המשך, ובמיפוי הקצאת המשאבים למערכות של חינוך מכיל בשלוש מדינות חברות בסוכנות. בדוח המלא ניתן למצוא התייחסות לנושאים נוספים.

---

3 עיצוב אוניברסלי (Universal design) הוא עיצוב שמטרתו להפוך מכשיר, מבנה או נוהל לשמישים וקלים לתפעול בידי מגוון רחב של אנשים, ובכלל זה אנשים עם לקות. המושג עיצוב אוניברסלי הוא מושג יחסי, שכן לא ניתן לתכנן מערכת שתשרת ביעילות את כל האנשים, אך ניתן לשפר את העיצוב האוניברסלי של מערכות רבות. דוגמה טובה לעיצוב אוניברסלי היא מערכת התמרורים המובנת גם למי שאיננו דובר את שפת המקום.

# 1. אתגרים בתקצוב מערכות חינוך כתוצאה מעלייה באבחון תלמידים עם צרכים מיוחדים

מנגנוני מימון ממלאים תפקיד משמעותי בשכנועם של בעלי תפקידים ברשויות המקומיות וברשויות המחוזיות לשלב פרקטיקות מכילות יותר בבתי הספר. מאיסוף הנתונים במדינות השונות עולה כי אם רשויות מקומיות ומחוזיות מרגישות שאין ביכולתן למלא את תחומי האחריות שלהן, ייתכן שיהססו ליישם עקרונות או תוכניות שהוגדרו על ידי המדינה או משרד החינוך.

בבסיס התפיסה של חינוך מכיל ישנה ציפייה כי בתי הספר יפעלו באופן שמתאים לצורכי כל התלמידים ולא יתמקדו במתן מענה לאינדיווידואלים על סמך אבחון זה או אחר (זאת בניגוד לגישה שבה התמיכות והאמצעים ניתנים לבית הספר לפי מספר התלמידים הנדרשים לחינוך מיוחד וצרכיהם). לשם כך יש לתמוך בתלמידים ובצוות החינוכי, שכן ללא התמיכה הזאת ובהיעדר הכשרה מספיקה לצוות החינוכי, ההכלה עשויה להיתפס כגישה מתקנת, שמבוססת על תיוג רשמי של התלמיד וכוללת עלויות נוספות (Ebersold and Mayol, 2016).

המורים הם גורם מפתח ביישום חינוך מכיל, שכן פחדים ותחושת אי-מסוגלות עשויים לרפות את ידיהם. הסקר הבין-לאומי להוראה ולמידה (TALIS) של ה-OECD חושף כי רוב המורים מרגישים שאינם יכולים להתמודד עם מגוון בכיתותיהם לאחר ההכשרה הראשונית שקיבלו וכן לאחר הדרכות נוספות במהלך התפקיד (OECD, 2009). מנהלים רבים מאמינים כי המחסור במורים המסוגלים ללמד מגוון רחב של תלמידים מקשה על בתי הספר לספק לתלמידיו הוראה איכותית (European Agency, 2011; OECD, 2014).

כל דיווחי המדינות מצביעים על כך שמנקודת מבט כלכלית, חינוך מכיל מיושם באמצעות פיתוח מערכות בעלות שתי מטרות:

1. לספק לתלמידים שזקוקים לכך תמיכה ושוויון הזדמנויות, כפי שהם ניתנים לתלמידים אחרים;
2. לאפשר לבעלי העניין לפעול באופן מכיל.

השקעה במורים איננה מספיקה; כדי להפעיל מערכות חינוך מכיל בצורה מיטבית יש להקצות משאבים גם לגורמים נוספים במערכת. הכוונה היא לשירותים ולתשתיות, היוצרים יחד תוכנית ייעודית<sup>4</sup> למנגנוני הקצאת המשאבים של מערכות החינוך המכיל, כפי שהיא מתוארת בתרשים הבא.<sup>5</sup> התרשים מראה כי מערכות אלו בנויות על גבי מנגנונים חוצי-משרדים להקצאת משאבים. משרד הבריאות ומשרד הרווחה, למשל, אחראים לעיתים קרובות על מתן תמיכה כספית או קצבה בהתאם לצורך המיוחד, ואלו עשויות להשפיע גם על החינוך (בכתום). תמיכה זו יכולה להשלים את מסגרת החינוך הכללי, ולהיות מוקדשת במיוחד ליישום חינוך מכיל (בירוק). הקצאת המשאבים עשויה לאפשר לרשויות ולבתי הספר המקומיים לקדם הכלה בבית הספר או לפתח כלים ואמצעים שיעזרו לאחרים לקדם הכלה. הקצאת משאבים לחינוך מכיל כוללת גם נושאים שאינם חינוכיים אך משפיעים על החינוך, כגון נגישות פיזית או נגישות לשירותים משניים. דרכן של מדינות רבות ליישום חינוך מכיל דורשת גם הקצאה למסגרות מיוחדות (בסגול), שמשלימות הן את מערכת החינוך הכללית (בכחול) הן את המשאבים המוקדשים לבניית היכולת של בעלי עניין (בירוק).

4 המונח תוכנית ייעודית הוא תרגום לא מילולי שבחרנו למונח framework. מונח זה מתאר שינוי מערכתי מתוכנן, אשר מיועד לקבוצת תלמידים מאופיינת בתוך מערכת גדולה. השינוי המערכתי עשוי לפעול ברמות שונות - קהילה, בית ספר וכו'. דוגמה לכך היא תוכנית ייעודית ללקויי ראייה בתוך הפעילות השוטפת בבית הספר ולצידיה.

5 בדוח המלא זהו תרשים מספר 2, ראו עמודים 31-32 במקור.

## תרשים 1. תוכנית ייעודית למנגנוני הקצאת המשאבים של מערכות לחינוך מכיל



התרשים שלעיל מדגים עד כמה חשוב החיבור בין הגורמים המעורבים ביישום ההכלה לשם מימוש חזון הסוכנות: לספק לכל התלמידים הזדמנויות חינוכיות שוות לצד חבריהם. עם זאת חשוב לציין כי האופן שבו מעוצבות המערכות האלה משתנה ממדינה למדינה וכולל בכל אחת מהן צורות שונות של אמצעים ותמיכה. הדבר תלוי בתרבות של המדינה, בהבנת המשימות והתפקידים של בתי הספר, בגישה כלפי מוגבלויות, ולעיתים קרובות - בהפיכתם של בתי הספר לחינוך מיוחד למרכזי משאבים.

הטבלה הבאה<sup>6</sup> מתארת את הרכיבים בתקציב המערכות לחינוך מכיל כפי שדיווחו המדינות. דיון מפורט יותר ברכיבים מופיע בהמשך הפרק. הטבלה מראה כי רק חלק מהמשאבים הכלכליים הוקצה למסגרת עבודה ספציפית, התומכת ביישום החינוך המכיל ברשויות המקומיות. כמו כן, היא חושפת שרק חלק מהמדינות מממנות תוכנית ייעודית התומכת בבתי ספר שפועלים באופן מכיל. במקום זאת, משימה זו מועברת לבתי הספר לחינוך מיוחד, שהפכו למרכזי משאבים.

לעומת זאת, כל דיווחי המדינות מעידים על כך שהושקעו משאבים בפיתוח נגישות פיזית, שירותים משניים וסביבה מיוחדת המשלימה את הסביבות הרגילות. כמו כן הם מעידים על מעורבותן של מערכות הבריאות והרווחה בתהליך.



## טבלה מס' 1. רכיבים במערכות לחינוך מכיל

מדינה	הוצאות על תוכנית ייעודית ליישום חינוך מכיל ברמה הבית ספרית	הוצאות על תוכנית ייעודית ליישום חינוך המחוזית או המוניציפלית	הוצאות על התאמות מיוחדות בבתי ספר כלליים	הוצאות על הפיכת בתי ספר לחינוך מיוחד למרכזי משאבים	הוצאות הקשורות לשירותי בריאות ורווחה	הוצאות על הנגשת בניינים ושירותים משניים	הוצאות על הכשרת הצוות החינוכי בנושא חינוך מכיל
קרואטיה			✓	✓	✓	✓	✓
אסטוניה	✓		✓	✓	✓	✓	✓
פינלנד		✓	✓	✓	✓	✓	✓
איטליה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
לטביה			✓	✓	✓	✓	✓
ליטא	✓		✓	✓	✓	✓	✓
לוקסמבורג			✓	✓	✓	✓	✓
מלטה	✓		✓	✓	✓	✓	✓
הולנד			✓	✓	✓	✓	✓
נורווגיה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
פולין	✓		✓	✓	✓	✓	✓
פורטוגל	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
סלובניה	✓		✓	✓	✓	✓	✓
שוודיה	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
שוויץ			✓	✓	✓	✓	✓
בריטניה (אנגליה)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
בריטניה (סקוטלנד)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
בריטניה (וויילס)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

החלקים הבאים בפרק עוסקים בשיתוף הפעולה הנחוץ בין כל הגורמים המעורבים ביישום חינוך מכיל: משרדי ממשלה, מחוזות, רשויות מקומיות ובתי הספר עצמם. החלק האחרון של הפרק יתייחס למסגרות מיוחדות בתוך החינוך המכיל.

### א. שילוב בעלי עניין רבים במערכות החינוך המכיל

לפי דיווחי המדינות, מערכת לחינוך מכיל מביאה בחשבון את המרכיבים שמשפיעים על הנגישות, ההשתתפות וההישגים של התלמידים, ומערבת בעלי עניין רבים ברמות שונות. כל המדינות מקצות משאבים כדי לעמוד בדרישה לנגישות פיזית, לפי סעיף 9 באמנת האו"ם בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות (United Nations, 2006). בניינים שאינם נגישים מציבים מחסום בפני אנשים המתמודדים עם מוגבלות פיזית. על אף שהחוק מחייב נגישות במוסדות חינוך, עדיין קיימות בעיות רבות ביישומן.

בנורווגיה, החוק למניעת אפליה ולנגישות וכן חוקים נוספים כגון חוק התכנון והבנייה, מבססים תוכנית ייעודית לעיצוב אוניברסלי, לשימושי קרקע<sup>7</sup> ולתכנון חברתי-כלכלי, וכן לתכנון מבנים. המשרד למנהל

7 המונח שימושי קרקע מתייחס לשימושים השונים הנעשים בקרקע, כגון מגורים, מלאכה ותעשייה, מסחר, משרדים, תחבורה, מבני ציבור ושטחים פתוחים.

מקומי ולמודרניזציה במדינה ממונה על המדיניות לתכנון, שיכון ובנייה. העיריות בפורטוגל חייבות לוודא שכל הבניינים המשרתים ילדים מגיל גן ועד כיתה ט' הם נגישים. בו בזמן, מחלקה מרכזית אחרת - Parque Escolar - אחראית לשיפוץ ולבניית בתי ספר תיכוניים. לטביה השתמשה בקרנות המבניות של האיחוד האירופי (European Structural Funds, ESIF) כאשר העיריות במדינה לא הצליחו לממן את הנגשת בתי הספר. באסטוניה, המדינה מממנת שיפוץ של בתי ספר במסגרת חינוך החובה.

מערכת לחינוך מכיל כוללת גם הוצאות הקשורות לתחבורה או לפעילויות מחוץ לבית הספר. התחבורה היא רכיב חשוב בחינוך מכיל, כיוון שהיא מאפשרת לתלמידים להגיע לבתי הספר הכלליים וללמוד בהם. בפורטוגל ובלטיא תלמידים מאובחנים רשמית זכאים להשתתפות בכל הנוגע לעלויות התחבורה לבית הספר. כמו כן, הם יכולים לקבל תמיכה בפעילויות חינוכיות הנערכות מחוץ לבית הספר לצד חבריהם. בקרואטיה, תלמידים עם מוגבלות שאינם יכולים להשתמש בתחבורה ציבורית, זכאים להשתתפות בעלויות תחבורה מיוחדת.

במדינות רבות, המימון שמגיע ממשרד הבריאות או משרד הרווחה משלים את ההוצאה שמשקיע משרד החינוך. המימון המשותף מכסה עלויות הקשורות לבריאות, לטיפול או לשיקום. הוא עשוי לכלול תמיכה כלכלית הניתנת לתלמידים ולמשפחותיהם, וכן שירותים כגון קלינאות תקשורת או פיזיותרפיה. המשרד לעניינים חברתיים באסטוניה מממן גם תמיכה בהוראה, והמשרד המקביל לו בלוקסמבורג משתתף בעלויות של אמצעים טכנולוגיים ושירותים נוספים. בשוודיה, משרד זה מממן סיוע אישי לתלמידים שזקוקים ליותר מ-20 שעות תמיכה בשבוע. משרד הרווחה בלטביה משלם על ציוד מיוחד שניתן לתלמידים עם צרכים מיוחדים (כגון כיסאות גלגלים, מערכות אפנון תדר לסיוע לילדים לקויי שמיעה ועוד).

בקרואטיה, מערכת הרווחה מספקת לתלמידים קצבת נכות אישית, והורים לתלמידים עם מוגבלות חמורה יכולים לקבל מעמד של מטפל, שזכאי גם הוא לסיוע כלכלי. באיטליה, הורים לילדים עם מוגבלות זכאים לתמיכה, ומשרד הביטוח הלאומי באיטליה מקצה להם קצבת נכות חודשית. יתר על כן הורים לילדים עם מוגבלות זכאים לתקופת היעדרות מהעבודה או שתי שעות היעדרות ביום עד שהילד מגיע לגיל שלוש. לאחר מכן, מוקצבים להורים שלושה ימים בחודש כדי לסייע לילדם, והם רשאים לבחור מקום עבודה קרוב יותר לביתם. בניסיון לכמת את הסיוע להורים לילדים עם מוגבלות דיווחה איטליה כי ההוצאות הנלוות עלו מ-179 מיליון יורו בשנת 2006 ל-219 מיליון יורו בשנת 2008.

## ב. תמיכה ביישום מערכות לחינוך מכיל ברמה המחוזית וברמה המקומית

מערכות לחינוך מכיל כוללות שירותים, מבנים וארגונים שמטרתם לעזור לבעלי עניין ליישם את עקרונות החינוך המכיל. שירותים אלו מיועדים לילדים, לאנשים צעירים, לקהילה, לעירייה או למחוז כולו. הם כוללים תמיכה טכנית, חומרים לתכנון וליישום התמיכה וכן ייעוץ ברמה המערכתית וברמה האישית. במדינות רבות, שירותים אלו ממומנים בחלקם על ידי משרדים שאינם משרד החינוך - בדרך כלל משרדי הבריאות והרווחה.

התוכניות הייעודיות והשירותים הספציפיים שנועדו לתמיכה בחינוך מכיל, מספקים במדינות רבות הזדמנויות הכשרה תוך כדי מילוי התפקיד. בפינלנד, מרכז ולטרי (Valteri) ללמידה ולייעוץ מארגן קורסי הכשרה וסמינרים ברמה לאומית, מחוזית, מקומית ובית ספרית. קורסים לחינוך מכיל עשויים לכלול תהליכי הכשרה ופיתוח לטווח ארוך, מפגשי הכשרה המתמקדים בנושאים מסוימים או ייעוץ אישי וייעוץ במקום העבודה.

בנורווגיה, מספר המורים שהוסמכו ללמד בחינוך המכיל עלה בהדרגה בשנים האחרונות. מספר חברי הצוות של השירות הפסיכולוגי-חינוכי (Educational and Psychological Counselling Service - PPT<sup>o</sup>) שמחזיקים בתואר שני עלה ב-10% בין השנים 2008-2012. בשנת הלימודים 2013-2014, שלושה מתוך ארבעת העובדים בשירות הפסיכולוגי-חינוכי החזיקו בתואר שני או מקביל לו בפסיכולוגיה, בפדגוגיה של חינוך מיוחד או בהוראה.

בבריטניה (אנגליה), משרד החינוך הקים קהילה לומדת בנושא חינוך מכיל, המיועדת לפרחי ההוראה. מטרתה לשפר את הידע ואת המיומנויות של פרחי ההוראה בעבודה עם תלמידים עם צרכים מיוחדים. יתר על כן משרד החינוך מממן קורס בנושא צרכים מיוחדים במסגרת פיתוח מקצועי למורים.

הסוכנות לחינוך ולהכשרת מורים בקרואטיה אחראית על הפיתוח המקצועי של המורים, ובמסגרת זו היא פועלת כדי לאפשר למורים להתמודד עם מגוון הפרופילים החינוכיים השונים של התלמידים.

תוכניות ייעודיות מהסוג הזה עשויות להפוך את בתי הספר לחינוך מיוחד למרכזי משאבים. **פינלנד**, לדוגמה, בתי ספר לחינוך מיוחד שהיו בעבר בבעלות המדינה הפכו לרשת, ולאחרונה גם למרכז לאומי (Valteri Centre for Learning and Consulting). המרכז משלים את הלימודים בבית הספר העירוני ואת ההשתתפות בו, ומציע מגוון שירותים ותמיכה כללית מוגברת ומיוחדת. **קרואטיה** מתכננת להפוך את בתי הספר לחינוך מיוחד שנועדו לתלמידים עם קשיי התפתחות חמורים למרכזי משאבים, והם מקווים לעשות זאת גם במקרה של צרכים מסוגים אחרים. משרד החינוך ב**פורטוגל** מקדם את הפיכתם של בתי ספר לחינוך מיוחד למרכזי משאבים לחינוך מכיל, כחלק מהסכמים רשמיים.

**בשוודיה**, הסוכנות הלאומית לחינוך מיוחד ולבתי ספר לחינוך מיוחד (SPSM) מציעה, בין היתר, תמיכה בצרכים מיוחדים, חומרי הוראה נגישים ומימון ממשלתי. מרכזי המשאבים שמפעילה המדינה פועלים בשיתוף בתי ספר לחינוך מיוחד ותומכים בעיריות, בתלמידים ובצוות בית הספר, במטרה להשאיר את התלמידים עם הצרכים המיוחדים בתוך החינוך הכללי. השירות הפסיכולוגי החינוכי (PPT) ב**נורווגיה** מספק יעוץ והכוונה לבתי ספר, לעיריות ולמחוזות בנושא ילדים ומתבגרים עם צרכים מיוחדים. **פינלנד** דיווחה כי הוציאה 45 מיליון יורו בשנים 2009-2012 כדי לתמוך במומחים המפתחים אסטרטגיות להכלה. **קרואטיה** יצרה צוותי מומחים רב-תחומיים שתומכים במורים בחינוך הכללי בעבודתם עם תלמידים עם צרכים מיוחדים.

## ג. תמיכה ברמה הבית ספרית ביישום מערכות לחינוך מכיל

תמיכה הניתנת ברמה הבית ספרית שואפת להעצים את הצוות החינוכי בבית הספר, ולהקנות לו פרקטיקות המתאימות למאפייני התלמידים. כמו כן, היא מבקשת לספק לתלמידים שוויון הזדמנויות ללמידה ולהצלחה.

**באיטליה**, מרכזי תמיכה מקומיים מעצימים את הצוות החינוכי באמצעות יישום למידת עמיתים, לימוד פרקטיקות יעילות, מתן יעוץ הנוגע לניהול צרכים מיוחדים ואספקת עזרים טכנולוגיים לבתי הספר. מרכזי המשאבים למען הכלה ב**פורטוגל** מספקים שירותים ייעודיים לתלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הכללי, למשפחותיהם ולמורים שלהם. כמו כן, הם מפקחים על פעילויות בסכום של יותר מ-10 מיליון יורו לשנה. שירותי התמיכה ב**סלובניה** מספקים יעוץ לבתי ספר ותומכים בתלמידים עם צרכים מוכרים.

תוכנית ייעודית לחינוך מכיל כוללת מורים המתמחים בחינוך מיוחד, והם מייעצים לעמיתיהם ותומכים בהם ביישום חינוך מכיל. ב**פורטוגל**, ההוצאות על מורים כאלו הגיעו ל-200 מיליון יורו בשנת 2016, ועוד 7 מיליון יורו הוצאו על אנשי מקצוע טכניים מומחים ברמה הבית ספרית.

תוכנית ייעודית לחינוך מכיל כוללת גם תוספת של חומרי לימוד, עזרי הוראה וכיתות לחינוך מיוחד. **פורטוגל** הוציאה יותר מ-500,000 יורו בשנה על תפעול 25 מרכזי טכנולוגיות מידע ותקשורת לחינוך מיוחד. מרכזים אלו פועלים בכמה מישורים:

- מעריכים את מידת הצורך של התלמידים בטכנולוגיה מסייעת.
- מספקים טכנולוגיה מסייעת לתלמידים עם צרכים מיוחדים שרשומים לבתי ספר ציבוריים.
- מתאימים ומפיצים ספרי לימוד לבתי ספר יסודיים ולתיכונים בפורמטים נגישים (כתב ברייל, פורמט DAISY לספרי שמע ו-PDF), וכן ספרים בעיצוב אוניברסלי שמיועדים לספריות בתו.

**בנורווגיה**, מערכת התמיכה הלאומית לחינוך מיוחד (STATPED) אחראית לפיתוח חומרי לימוד מותאמים, המאפשרים לבתי הספר לספק הוראה פרטנית מותאמת לתלמידים.

במדינות רבות, בתי הספר מעסיקים עוזרי מורים (תומכי הוראה) שתפקידם לקדם שוויון הזדמנויות לתלמידים עם צרכים מיוחדים בבתי ספר כלליים. **במלטה** למשל, ההוצאות המוגברות על עוזרי מורים לתמיכה בלמידה היוו יותר מ-92% מהעלייה בהוצאות על כל התמיכה בחינוך המיוחד בשנים 2013-2011 (European Agency, 2014). מספר עוזרי המורים באיטליה גדל ב-82% בין השנים 2001-2014, וההוצאות הוכפלו באותה תקופה.

חלק מהמדינות מספקות לתלמידים עם צרכים מיוחדים שעות הוראה נוספות, שניתנות לעיתים בקבוצות קטנות. באיטליה מוקצות שעות סיוע נוספות בתחומי תקשורת, חברות ועצמאות לתלמידים עם

לקיויות חמורות. בשנת 2013 הוקצו 11 שעות סיוע בשבוע לכל תלמיד בבתי הספר היסודיים והתיכונים. **בנורווגיה**, מספר שעות ההוראה שהוקצו לחינוך המיוחד עלו ב-17% לכל תלמיד בשנים 2002-2004 וכן 2013-2014. החינוך המיוחד היווה 18% משעות ההוראה בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים בשנת 2013.<sup>9</sup>

#### ד. מערכת לחינוך מכיל הכוללת מסגרת מיוחדת

סעיף 24 באמנת האו"ם בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות (United Nations, 2006) קובע כי אנשים עם מוגבלויות לא יודרו ממערכת החינוך הכללית בשל מוגבלותם. עם זאת, בכל מדינה עדיין מתקיימות מסגרות חינוכיות מיוחדות ונפרדות.

מוסדות אלו מספקים חינוך לתלמידים שמוגבלויותיהם דורשות גישות חינוכיות המשלבות נושאים פדגוגיים, פסיכולוגיים ושיקומיים. במוסדות אלו אמורים ללמוד מספר זעום בלבד של תלמידים עם צרכים מיוחדים. **בנורווגיה**, בתי ספר לחינוך מיוחד דואגים לתלמידים עם מוגבלויות חמורות ומרובות, ורשומים בהם רק 3% מהתלמידים עם אבחנה רשמית, בעוד שבמלטה רשומים בהם רק 2% מהתלמידים הללו. **בפורטוגל**, הרישום לבתי ספר לחינוך מיוחד מיועד רק לתלמידים עם לקויות חמורות. הרישום לבתי ספר אלו נעשה באחד משני המקרים: (א) כאשר צורכי התלמידים דורשים התאמות ניכרות לתהליכים החינוכיים, ולא ניתן להשיגם בחינוך הכללי עם תמיכה ושילוב; (ב) כאשר מסגרת ההכלה התגלתה כבלתי מספקת. **באיטליה**, 0.4% מהתלמידים עם מוגבלות לומדים במרכזי שיקום במימון שירותי הבריאות המקומיים, אולם מרכזי השיקום הללו נמצאים בתוך בתי ספר כלליים.

בקבוצת מדינות אחרת, בתי ספר לחינוך מיוחד הם חלק מרצף שירותים, המספקים הזדמנות חינוכיות לתלמידים המתאגרים ביותר לבית הספר. הם רושמים למוסדותיהם חלק ניכר מהתלמידים שאובחנו באופן רשמי. **בהולנד**, כמעט שני שלישים מהתלמידים המאובחנים רשמית עם צרכים מיוחדים נרשמו לבתי ספר לחינוך מיוחד במהלך שנת הלימודים 2012-2013. בתי ספר לחינוך מיוחד רשמו 36% מהתלמידים עם אבחון רשמי **באסטוניה**, ו-41% מהתלמידים **בבריטניה** (אנגליה).

במדינות אלו, מנגנוני הקצאת המשאבים מוגדרים על פי יחס התלמידים בבית הספר (כלומר, כמות או שיעור תלמידי החינוך המיוחד הנרשמים לבתי הספר האלה מתוך כלל התלמידים). **באסטוניה**, הרשויות המרכזיות מפעילות בתי ספר לחינוך מיוחד לאנשים עם לקויות חמורות או שהן מוודאות שישנם מקומות זמינים בבתי ספר פרטיים או עירוניים לחינוך מיוחד. התוספת לסל מוקצית לתלמידים הרשומים בבתי ספר לחינוך מיוחד או בפנימיות, ששיעורם נע בין 1.8% ל-14.3% במוסד החינוכי, תלוי באבחנה הרשמית שנתן הצוות הרב-תחומי. מנגנוני הקצאת המשאבים **בליטא** מקצים את אותה תוספת לסל לבתי ספר לחינוך מיוחד, כפי שהם מקצים לבתי ספר כלליים שבהם לומדים תלמידים עם צרכים מיוחדים. גם **בבריטניה** (אנגליה), בתי הספר הפרטיים ובתי הספר הציבוריים לחינוך מיוחד מקבלים מימון דומה ובאותם הערוצים.

#### ה. סיכום הפרק

מימון ותמיכה כלכלית בתוכניות ייעודיות במערכת החינוך המכיל ממלאים תפקיד חשוב בהטמעתה. המדינות המפתחות פרקטיקות חינוך מכיל נבדלות זו מזו לא רק במידת השקעתן הכספית אלא גם בפירושי יעד המדיניות של החינוך המכיל (Ebersold, 2008; 2014; European Agency, 2015). הבדלים אלו משקפים את המציאות, שבה קיימות צורות מורכבות של תמיכה ואמצעים בדרך ליישום חינוך מכיל.

במדינות רבות, מערכות לחינוך מכיל כוללות תוכנית ייעודית שמאפשרת לבתי הספר למלא את צורכי התלמידים ולעזור להם להתמודד עם דרישות מערכת החינוך. במקרים רבים התוכנית הייעודית מכירה בחשיבותה של התמיכה במשפחות התלמידים. לעיתים קרובות, משרדי הרווחה והבריאות מסייעים במימון מסגרות אלו.

רוב המדינות כוללות במנגנוני הקצאת המשאבים שלהן תוכנית ייעודית לתלמידים שאינם יכולים להתמודד עם החינוך הכללי, וזקוקים לאמצעים נפרדים. הבחירה האם למקם את המסגרות המיוחדות באחריות משרד החינוך או משרד הרווחה קשורה לגישה שנוקטת כל מדינה כלפי מוגבלות.

9 מהניסוח במקור קשה להבין האם מספר שעות ההוראה נוספו לתלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך המיוחד או לתלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים בבתי ספר כלליים.

יכולתן של מדינות ליישם מערכות חינוך מכיל תלויה בקשר שבין רכיבי המערכת השונים, וביכולתו של הצוות החינוכי בבית הספר ליישם גישה מכילה כלפי התלמידים ומשפחותיהם. יישום של פרקטיקת חינוך מכיל תלויה, למשל, בהקצאת המשאבים לנגישות פיזית שתאפשר גם לתלמידים עם מוגבלויות להשתלב בפעילויות בבית ספר כללי לצד חבריהם.

לא ניתן להסתפק בהפניית המשאבים אל התלמידים הזקוקים לכך, אלא חשוב גם לדאוג לתמיכה טכנית ותמיכה מתודולוגית בצוותים החינוכיים אשר מיישמים בפועל את החינוך המכיל. זאת משום שיישום העקרונות של החינוך המכיל קשור ישירות ליכולתן של המסגרות לתפקד בצורה מועילה כמרכזי משאבים, לתמוך בבתי הספר הכלליים ובכל הגורמים המעורבים בהפעלתם.

## 2. עקרונות הביזור והגמישות בהפעלת מערכות חינוך מכילות

בפרק זה נתמקד בשני עקרונות חשובים להפעלת מערכות חינוך מכיל: ביזור וגמישות. הגמישות באה לידי ביטוי בשיתוף הפעולה בין בעלי עניין ובמתן אוטונומיה לצוותים החינוכיים ברמות השונות. היא מחזקת את המורים כדי שיוכלו למלא מגוון של צרכים חינוכיים. הביזור יוצר הזדמנויות לפתח צורות חדשניות של חינוך מכיל, מקדם גישה מבוססת קהילה המעודדת מעורבות רבה יותר של המשפחה, ומחזק את הנהלת בית הספר (Stubbs, 2008; NESSE, 2012).

נראה כי מערכות שבהן המימון לצורכי התלמידים מוקצה לבתי הספר הכלליים במקום למסגרות נפרדות, ובהן הרשויות המקומיות נעזרות בצוות בית הספר כדי לקבל החלטות מושכלות - מצליחות לממש טוב יותר את חזון החינוך המכיל (Meijer, 1999).

פרק זה מורכב מ-4 חלקים: החלק הראשון עוסק באמצעים ובשירותים תומכים בחינוך המכיל, כגון צוותי הוראה נוספים ונגישות פיזית, וממפה את הגורמים האחראים על אספקתם בכל מדינה: משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד החינוך, הרשויות המקומיות או בתי הספר. החלק השני בוחן את הגמישות במנגנוני הקצאת המשאבים בכל מדינה, וסוקר איזו מידה של אוטונומיה מקבלים הצוותים בבתי הספר וברשויות המקומיות. החלק השלישי עוסק בקריטריונים המשמשים להקצאת המשאבים לחינוך: האם קיימים קריטריונים מוגדרים וכיצד ניתן לכמת אותם לתקציב מסודר? החלק הרביעי עוסק בנושא הנגישות החינוכית וחשיבותו ביישום מערכות חינוך מכיל, ומציג שתי גישות מרכזיות בהקשר זה: גישה מפצה לנגישות וגישה המתבססת על עקרונות העיצוב האוניברסלי.

### א. מימון חינוך מכיל: אחריות בעלת רמות רבות

הדרישה לגמישות תלויה באופן שבו מנגנוני הקצאת המשאבים מפזרים את האחריות בין בעלי התפקידים ברמה הלאומית, המחוזית, המקומית והבית ספרית. במדינות רבות, משרד הבריאות ומשרד הרווחה מקצים מימון מקיף לרשויות המחוזיות או המקומיות. כספים אלו מנוצלים באופן מבוזר, פחות או יותר, כדי לספק תנאים נאותים לתלמידים עם מוגבלויות: נגישות, טכנולוגיה מסייעת, תמיכה בתוך בית הספר (סייעת, למשל) ומחוצה לו. ההחלטה מה לכלול ובאיזה היקף משתנה ממדינה למדינה.

בתי הספר בליטא אחראים לפיתוח חומרי לימוד, ובאסטוניה הם אחראים על נגישות הבניינים. בתי ספר בשוודיה מחויבים לספק סייעת אישית לתלמידים שזקוקים לתמיכה שאינה עולה על 20 שעות בשבוע. בבריטניה (אנגליה), בתי הספר מספקים לתלמידים אנשי צוות נוספים לתמיכה או להוראה מתקנת, טכנולוגיות מידע ותקשורת, עזרים טכניים וחומרי לימוד מותאמים.

אופן חלוקת המימון עשוי לאפשר אוטונומיה גדולה יותר או קטנה יותר ברמה המקומית, בהתאם למדינה. לדוגמה, הרשויות המקומיות והעירויות בפינלנד מממנות 75% מהשירותים החינוכיים שמקבלים התלמידים, בעיקר באמצעות הטלת מס. הן משתמשות בהיטל המס כדי למלא את חובתן לספק לבתי הספר חומרים, תמיכה חוץ בית ספרית, צוותי הוראה נוספים וכן בניינים נגישים. הקנטונים (מדינות הפדרציה) בשווייץ מממנים את החינוך הכללי, את מרכזי המשאבים, את בתי הספר לחינוך מיוחד, את הפעילויות החוץ בית ספריות ואת התחבורה. רשויות החינוך המקומיות באנגליה מקבלות מימון נוסף המיועד ליישום חינוך מכיל. בסקוטלנד הן מממנות עזרים טכנולוגיים, סייעות אישיות ותנאים מותאמים לתלמידים עם מוגבלויות. בוויילס, רשויות החינוך המקומיות מספקות חומרי לימוד, תמיכה או צוותי הוראה נוספים וכן טכנולוגיות מידע ותקשורת. כ-15% מכלל התקציב העירוני בשוודיה מבוסס על מענקים ממלתיים (כלליים ויעודיים).

לעומת זאת, בלוקסמבורג משרד החינוך הוא האחראי הבלעדי להקצאת משאבים ליישום חינוך מכיל. באיטליה, מימון ציבורי המוקצה לבתי הספר מגיע מהשלטון המרכזי (80.72%), מהרמה המחוזית (9.01%) ומהרמה המקומית (10.27%). בפורטוגל, משרד החינוך מקצה 74% מהתקציב לצוותי הוראה ובעלי תפקידים נוספים בבית הספר, וכן עבור ציוד ושירותים תפעוליים בבתי הספר. כמו כן ניתנת תמיכה כלכלית חברתית למשפחות עם הכנסה נמוכה לצורך רכישת אביזרים לבית הספר, ארוחות בבית הספר ודויר קרוב (כאשר בית התלמיד מרוחק מבית הספר). העירויות מנהלות קרנות ציבוריות שמספק משרד האוצר, ואחראיות על אספקת ארוחות ותחבורה לבית הספר. כמו כן, הן מממנות פעילויות חוץ בית ספריות בבתי ספר יסודיים.

חלוקת האחריות משתנה בין מדינה למדינה. הטבלה הבאה<sup>10</sup> מתארת את הרשויות ואת סוגי התמיכה שתלמידים עם צרכים מיוחדים זכאים להם, לפי דיווחי המדינות. רשויות אלו כוללות את משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הבריאות, המחוזות או האזורים, הרשויות המקומיות או העירויות וכן בתי הספר.

- משרד החינוך
- משרד הרווחה
- משרד הבריאות
- הרשויות המקומיות
- בתי הספר
- המחוזות
- לא ברור מדיווח המדינה ?

## טבלה מס' 2. אמצעים ושירותים תומכים לפי אחריות מנהלית

מדינה	חומרי לימוד	מסגרות מיוחדות	עזרים כלכליים	שיקום	צוות הוראה נוסף	תמיכה חוץ בית ספרית	נגישות פיזית	מתמחים	קבלת ייעוץ ממרכזי ייעוץ
קרואטיה	■	■	■	■	■	■	■	■	■
אסטוניה	■	■	■	■	■	■	■	?	■
פינלנד	■	?	?	?	■	■	■	?	■ ■
איטליה	■ ■	■ ■	■	■	■	■	■ ■	■ ■	■ ■ ■
לטביה	■	■ ■	■	■	■	■	■	?	■
ליטא	■	■	■	■	■	■	■	■	■
לוקסמבורג	■	■	■	■	?	?	?	■	?
מלטה	■	■	?	■	■	■	■	■	■
הולנד	■	■	?	?	■	■	■	■	?
נורווגיה	■	■	?	?	?	■	■	■	■
פולין	■	■	■	■	■	■	■	■	■
פורטוגל	■	■	■	■ ■	■	■	■	■	■
סלובניה	■	■	■	■	■	■	■	?	■
שוודיה	■	■	■ ■	■ ■	■	■	■	■	■
שוויץ	■	■	?	?	■ ■	■ ■	■	?	?
בריטניה (אנגליה)	■	■ ■	■	■	■ ■	■ ■	■	■	■
בריטניה (סקוטלנד)	■	■	■	■	■	■	■	■	■
בריטניה (וויילס)	■	■	■	■	■	■	■	■	■

כפי שניתן לראות בטבלה, בחלק מהמדינות משרד החינוך הוא האחראי העיקרי להקצאת משאבים לנושאים חינוכיים ופדגוגיים בחינוך המכיל. המשרד מפעיל בתי ספר כלליים, בתי ספר לחינוך מיוחד ופנימיות, ומספק להם חומרי לימוד ספציפיים. בו בזמן, הרשויות המחוזיות או המקומיות אחראיות לנגישות הפיזית, לפעילויות מחוץ לבית הספר או לאפשרויות תחבורה לתלמידים עם צרכים מיוחדים.

**בליטא**, מקציבה המדינה סל תלמיד לעיריות מתוך תקציב המדינה. הסל מכסה את העלויות הקשורות בתלמידים, והתקציב העירוני מממן את תחזוקת בתי הספר. **באסטוניה**, המדינה אחראית על חומרי לימוד מיוחדים ועל מימון טכנולוגיה מסייעת ותמיכה פדגוגית לבתי הספר. היא גם מממנת ארוחות, אך העיריות אחראיות על הוצאות הקשורות בתחבורה ובהסעות.

במדינות אחרות, הרשויות המקומיות הן האחראיות העיקריות למימון וליישום חינוך מכיל. בהתאם לכך, הן חופשיות לנתב את התקציבים בהתאם לצרכים שזוהו בכל בית ספר. **בפינלנד** הרשויות המקומיות אחראיות למימון חומרי לימוד, לתמיכה מחוץ לבית הספר, לנגישות לבנייני בתי הספר ולצוותי הוראה נוספים. **בליטא**, הן אחראיות על מתן סיוע פדגוגי ופסיכולוגי. הן נדרשות להקצות 7% מהכספים שבסל

התלמיד לצרכים חינוכיים מוכרים. **בשוודיה** הן מחויבות לספק תחבורה חינם ובניינים נגישים בבתי הספר, ולממן צוותי תמיכה או צוותי הוראה נוספים. בנורווגיה הרשויות המקומיות אחראיות לפעילויות מחוץ לבית הספר ולנושאים הקשורים לעיצוב אוניברסלי. **באיטליה**, המחוזות הם שאחראים על הסדרת הסיוע לבתי הספר. הרשויות המקומיות מספקות שירותים וסיוע משניים, והעיריות מציעות שירותי תמיכה וסיוע לצורכי עצמאות אישית.

השתתפות הרשויות תלויה גם בחומרת המוגבלויות או ברמת התמיכה הנדרשת לתלמידים. **בלטביה**, משרד החינוך מממן צוותי תמיכה נוספים לאנשים עם מוגבלויות חמורות. הרשויות המקומיות אחראיות ללמידה, לתמיכה מחוץ לבית הספר, לנגישות של בנייני בתי הספר ולהקצאת צוותי הוראה נוספים. משרד החינוך **בשוודיה** מספק מימון מלא לרשויות המקומיות עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים הזקוקים לתמיכה. עמיתו **הנורווגי** מפעיל בתי ספר לחינוך מיוחד. **בשווייץ**, הקנטונים אחראים לתלמידים עם צרכים מיוחדים שקיבלו אבחנה רשמית, ולבתי ספר עבור אלו שלא קיבלו אבחנה רשמית. **בבריטניה** (וויילס), הרשויות המקומיות מספקות תמיכה לתלמידים עם אבחנה; בתי הספר אחראים לשירותי תמיכה עבור תלמידים שלא קיבלו אבחנה.

## ב. גמישות בהקצאת המשאבים ואוטונומיה לצוותים בשטח

אחריות משותפת של בעלי העניין השונים יכולה לקדם גמישות במנגנוני הקצאת המשאבים, ואוטונומיה לצוותים בבית הספר ולגורמים ברשויות המקומיות. **בנורווגיה**, **בפינלנד** ו**בשוודיה**, למשל, העיריות אחראיות על הקצאת משאבים נוספים לבתי הספר לפי התנאים, הצרכים וסדרי העדיפויות המקומיים. בתי הספר חופשיים למדי לקבל החלטות הנוגעות לחלוקת המשאבים שהוקצו להם. **בבריטניה** (אנגליה, סקוטלנד וויילס), הרשויות המקומיות מקבלות החלטות הנוגעות למימון תמיכה נוספת ללמידה בבתי ספר כלליים ובבתי ספר לחינוך מיוחד, וכן לתלמידים בודדים. בתי הספר אחראים לזיהוי צורכיהם החינוכיים וכן לבחירת הגישות והאמצעים המתאימים ביותר למילוי הצרכים הללו. **בהולנד**, איגודי בתי הספר אחראים למימון הנוסף עבור בתי ספר לחינוך מיוחד ולמימון המשאבים הנוספים לבתי הספר הכלליים.

מדינות רבות מגלות גמישות באמצעות מתן אוטונומיה מספקת לבתי הספר, וזו מאפשרת להם לפעול באופן מכיל. **בהולנד**, לדוגמה, איגודי בתי הספר יכולים לבחור מתוך מגוון רחב של שירותי תמיכה המוצעים לחברים באיגוד. תלמידים בודדים יכולים לבקש תמיכה נוספת, כגון מתורגמן לשפת הסימנים, טכנולוגיה מסייעת ותחבורה. התלמידים **בנורווגיה** זכאים למגוון רחב של שירותי תמיכה, כגון למידה בקבוצות קטנות או הוראה מותאמת. הם יכולים לקבל תמיכה ממורים ומעוזרי מורים. **בבריטניה** (אנגליה), בתי הספר מחויבים לספק תנאים נאותים, כגון נגישות פיזית, אמצעי טכנולוגיה מסייעת ותמיכה מחוץ לבית הספר. כאשר עלויות התמיכה בתלמידים חורגות מהסכום המוקצה לבית הספר, ביכולתו לבקש משאבי מימון נוספים, כולל צוות תמיכה. משאבים אלו ניתנים כחלק מתוכנית חינוך, בריאות וטיפול. **באיטליה** ניתנת לבתי הספר האפשרות להתאים את זמן ההוראה ותוכנית הלימודים לפי ראות עיניהם.

רפורמות שהתקיימו לאחרונה **בפורטוגל**, בדומה למדינות רבות אחרות, מבקשות להרחיק את מוקד הכוח מהשלטון המרכזי, במטרה לתת לרשויות המקומיות ולבתי הספר אפשרות להיות מעורבות יותר בתהליך קבלת ההחלטות. נוסף על כך, בתי הספר אמורים לקבל עצמאות גדולה יותר בקשר לניהול תוכנית הלימודים, זמני ההוראה וגמישות בתכנון הכשרת המורים.

מדינות אחרות הן ריכוזיות יותר או מחזיקות בגישה לאומית בנוגע לחינוך. הדיווח **מקראטיה** מצביע על כך שהליכי הקצאת המשאבים מנהלים במרוכז, וחברי הצוות ברמות הנמוכות יותר אינם אחראים עליהם. מהדיווח **מלוקסמבורג** עולה כי החינוך המיוחד מנוהל ברמה הלאומית. נראה כי לבתי הספר במדינה יש פחות אוטונומיה מאשר במדינות אחרות. **בליטא**, לדוגמה, בתי הספר מספקים 93% מהמימון לסל התלמיד. אף על פי כן, הוצאות בית הספר חייבות להיצמד לתוכנית שנקבעה בתקציב המדינה. לפי הדיווח **מלטביה**, לבתי הספר מוקצה סכום קבוע פעמיים בשנה, אך הוא לא בהכרח מספיק כדי למלא את הצרכים המוכרים של לומדיהם.

## ג. אילו קריטריונים משמשים להקצאת המשאבים לחינוך המכיל, וכיצד הם משפיעים על האוטונומיה של בתי הספר?

יכולתה של המערכת ליישם את עקרונות החינוך המכיל תלויה בקריטריונים המשמשים להקצאת משאבים. מנגנוני מימון המבוססים על צרכים, לדוגמה, נוטים להיות מכילים פחות מאשר אלו המתמקדים בתוצאות, כיוון שהם מעודדים, בין היתר, תיוג תלמידים כזקוקים לאבחנה רשמית (Meijer, 1999).



בחלק מהמדינות אין קריטריון מימון ספציפי ליישום חינוך מכיל ברמה הלאומית. במקום זאת, הן מעבירות תשלומים בודדים לעיריות או לרשויות המקומיות, שאחראיות על הגדרת הקריטריונים ועל חלוקת הכספים. כתוצאה מכך, מדינות רבות אינן מעבירות מידע הנוגע לקריטריונים שמשמשים ברמה המקומית. קריטריונים אלו נמצאים באחריותן של העיריות, וקשורים לחובות שיש למלא ולסדרי עדיפויות וצרכים מוכרים ספציפיים.

כאשר המידע אכן ניתן, הוא עשוי להצביע - כפי שקורה בפינלנד ובלטביה - על כך שלא מוקצה מימון ספציפי לטובת תלמידים עם צרכים מיוחדים. בהולנד, התקציב המוקצה לאיגודי בתי הספר מבוסס על מספר התלמידים במחוז, בהנחה שהסבירות לעלויות נוספות זהה בכל המחוזות. בפורטוגל, קריטריון המימון לבתי ספר שקיבלו אוטונומיה (באמצעות הסכם עם הרשויות) מביא בחשבון שיפור בתוצאות החינוכיות וצמצום הנשירה מבית הספר.

חלק מהכספים מיועד למטרות מסוימות, וחלק אינו ייעודי. בלטביה, התמיכות הכספיות המיועדות לאביזרים חינוכיים מוקצות לעיריות. הכספים מחולקים בין המוסדות החינוכיים בהתאם לצרכים המקומיים. בנורווגיה, השלטון המרכזי מספק מענקים ייעודיים למגוון תוכניות לשיפור המערכת, ובעיקר לתוכניות לפיתוח מקצועי עבור מורים ומנהלי בתי ספר. בשוודיה, ניתן להקצות משאבים נוספים לבתי הספר כחלק מהליך בקשה רשמי. בפולין, הרשויות המקומיות מקבלות מימון ייעודי לתלמידים עם צרכים מיוחדים.

קבוצת מדינות אחרת מכירה בקריטריונים ברמה הלאומית. קריטריונים אלו מתבססים על צרכי התלמיד ומקשרים בין מתן המשאבים ועלותם. בליטא, התוספת עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים בבתי ספר לחינוך מיוחד נעה בין פי 2.2 ל-4.4 מהעלות לתלמיד בבית ספר כללי, תלוי בהיקף הצרכים. תלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים בבתי הספר הכלליים זכאים לתוספת של 35% לסל התלמיד הבסיסי. בשוודיה, שכר הלימוד של התלמידים משולם לבתי הספר באמצעות שובר חינוך (school voucher). המשאבים הנוספים לתלמידים עם צרכים מיוחדים מתווספים על פי צורך לסכום הבסיסי. באסטוניה, התוספת על עלות הבסיס לתלמידים עם אבחנה רשמית של צרכים מיוחדים נעה בין 1.79% ל-14.3%, בהתאם לאבחנה. בלטביה, משאבי החינוך המיוחד מוקצים לעיריות, והם כוללים תוספת של 1.84% עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים. העיריות יכולות להשתמש בהם בהתאם לצרכים המקומיים שזיהו. הקריטריונים נשקלים בהתאם להקשר המקומי או למאפייני בתי הספר.

בשוודיה, תמיכה ואמצעים ספציפיים מוצעים לבתי ספר עם תוצאות נמוכות ותנאים קשים. בליטא, משאבים רבים יותר מוקצים לאזורים כפריים מאשר לאזורים עירוניים. בנורווגיה, יחס התלמידים עם צרכים מיוחדים משפיע על התקציב המוקצב פר תלמיד. בבריטניה (וויילס), האופן שבו השלטון המקומי מקצה משאבים לכל רשות מחושב לפי נוסחה שמביאה בחשבון את המאפיינים הדמוגרפיים של כל רשות ואת העלות המיוחסת של אספקת שירותים, כולל שירותים ייעודיים לתלמידים עם צרכים מיוחדים. בתי הספר יכולים לבקש משאבים נוספים מהרשויות המקומיות עבור תלמידים עם לקויות חמורות. באנגליה, בית ספר כללי מקבל מימון עבור תלמידים עם צרכים מיוחדים מהרשויות המקומיות. המימון עבור תלמיד עם צרכים מיוחדים גבוה ב-20% מהמימון הניתן לכל תלמיד ותלמיד, באמצעות בקשה שמגישים בתי הספר לרשויות המקומיות. משרד החינוך באיטליה מקצה כספים מיוחדים לבתי ספר עם תלמידים עם אבחנה רשמית של צרכים מיוחדים. כספים שמקצים משרד הרווחה, המחוזות והרשויות המקומיות מחולקים לפי הסכמי עבודה ברמה המחוזית, ובאמצעות תכנון מקומי ברמות הנמוכות יותר.

**למעשה, רוב המדינות משתמשות במודל מעורב, המשלב מימון תלוי-תלמיד עם גישה מקומית או טריטוריאלית המבוססת על צרכים.** הדיווח מבריטניה (אנגליה), למשל, מצביע על כך שהקטגוריות במודל לתקצוב תלמידים עם צרכים מיוחדים קשורות למאפיינים דמוגרפיים, תקציב לאומי לצרכים מיוחדים וכספים נוספים המיועדים לתלמידים עם הלקויות החמורות ביותר. באיטליה, גודל הכיתה תלוי בגורמים גיאוגרפיים ודמוגרפיים, וכן בנוכחותם של תלמידים עם צרכים מיוחדים. גודלה הממוצע של כיתה משולב בה תלמיד עם צרכים מיוחדים מוכרים אינו צריך לעלות על 20 תלמידים, זאת בהנחה שהתהליך מוגדר בתוכנית לימודים אישית (תל"א), שמגדירה גם את שיטות ההוראה. כמו כן, החוק קובע כי היחס בין מספר עוזרי ההוראה למספר התלמידים אינו אמור לעלות על עוזר הוראה אחד לכל שני תלמידים עם צרכים מיוחדים.

#### **ד. נגישות חינוכית ותמיכות שמספקים בתי הספר לתלמידים עם צרכים מיוחדים**

נגישות היא גורם חשוב ביישום חינוך מכיל. לרוב מתייחס המונח ליכולותיהם של תלמידים עם מוגבלות פיזית להגיע לבית הספר, להשתמש במתקניו ולהשתתף בשיעורים. אך הדבר איננו מסתכם רק בנגישות פיזית, וחשוב בהקשר זה להתעכב גם על נושא הנגישות החינוכית. נגישות חינוכית פירושה התאמת

פעילויות חינוכיות, שיטות הוראה ותוכניות לימודים לצורכיהם של תלמידים עם מוגבלות ועם צרכים מיוחדים.

ישנן שתי גישות מרכזיות לנגישות חינוכית: גישה מפצה לנגישות וגישה המתבססת על עקרונות העיצוב האוניברסלי.

הגישה המפצה לנגישות עוסקת בקשיים שהתלמידים נתקלים בהם בעת יישום מטלות בבית הספר. ההתמודדות עם הקשיים נעשית באמצעות מתן תמיכה או משאבים נוספים, המטפלים בצורך חינוכי מוכר ועוזרים להנגיש טוב יותר את תוכנית הלימודים לתלמידים הזכאים לכך. ההנגשה עשויה לכלול, למשל, משאבי הוראה נוספים, כיתות או יחידות לחינוך מיוחד, שעות הוראה נוספות ותוכנית לימודים ייחודית.

לעומת זאת, גישה המתבססת על עקרונות העיצוב האוניברסלי מתמקדת ביצירת סביבות למידה מותאמות אישית לצורכיהם האינדיווידואליים של הלומדים. מטרתו של העיצוב האוניברסלי היא לספק לתלמידים מגוון דרכים לרכישת מידע וידע, ולאפשר להם להפגין את ידיעותיהם. תכנון כזה נועד לקלוע לתחומי העניין של התלמידים, לאתגר אותם באופן המתאים להם ולהניע אותם ללמוד (Rose and Meyer, 2002).

בשונה מהגישה המפצה לנגישות, גישת העיצוב האוניברסלי איננה מבקשת לכפות על תוכנית הלימודים רכיבים בלתי גמישים שאינם עונים על מגוון צורכי התלמידים. במקום זאת, היא שואפת למנוע כישלון ונשירה מהלימודים באמצעות עיצוב מתוכנן מראש ומותאם של מרכיבים בתוכנית הלימודים כגון, מטרות, שיטות, חומרים והערכות-לכל התלמידים כולל תלמידים עם צרכים מיוחדים. אפשר לקדם את גישת העיצוב האוניברסלי לנגישות חינוכית באמצעות עזרי הוראה (ספרים, תמונות או מפות) או מכשירים (מחשבים, טכנולוגיה מסייעת ותוכנות) המאפשרים למורים להחיות את ההוראה בכיתה. גם סביבות למידה המותאמות לצרכים אינדיווידואליים מקדמות את גישת העיצוב האוניברסלי.

מנגנונים אלו מאפשרים למורים לפעול באופן מכיל, כלומר, לתת מידע גמיש לתלמידים, לשלב אותם בתהליכים ולתמוך בהם באמצעות מתן תגובה או הפגנת ידע ומיומנויות. בדרך זו יש ציפיות גבוהות להישגים מכל התלמידים.

הנגישות החינוכית תלויה בשאלה עד כמה עקרונות העיצוב האוניברסלי מיושמים בסביבת הלמידה. כאשר עקרונות אלו משולבים בתכנון ובפיתוח השיעורים, הם מניחים את היסודות לפעילויות ולשיטות הוראה שמשפרות את הנגישות לכל התלמידים (Rose and Meyer, 2002). לעומת זאת, היצמדות לתוכנית לימודים רשמית ולשיטות הוראה מסורתיות מונעת למידה שיתופית, למידה בקבוצות וכדומה. התמקדות במבחני הישגים כחלק מתוכנית הלימודים הבית ספרית מציעה לתלמידים הזדמנויות מוגבלות להדגים למידה חברתית או הישגים חברתיים, מה שמוביל לַנְתֵק בין ההוראה לבין הלמידה.

טבלה 3 שלהלן<sup>11</sup> ממפה את סוג התמיכה שניתן לתלמידים עם צרכים מיוחדים ברמה הבית ספרית. היא מראה כי ברוב המדינות, תלמידים עם צרכים מיוחדים זכאים למגוון רחב של שירותי תמיכה. התמיכה ניתנת על ידי בתי הספר או על ידי שירותי תמיכה ייעודיים הפועלים ברמה הלאומית, המחוזית או המקומית. חשוב לציין כי בבסיס התמיכות המתוארות בטבלה נמצאת בעיקר הגישה המפצה לנגישות.

### טבלה מס' 3. תמיכות שמספקים בתי הספר לתלמידים עם צרכים מיוחדים

מדינה	עזרי הוראה	כיתות או יחידות לחינוך מיוחד	משאבי הוראה נוספים (עוזרים לתמיכה בלמידה)	שעות הוראה נוספות	קבוצות / קטנות הוראה מתקנת, יחס מורה-תלמיד מצומצם	חינוך מורחב (לימודי המשך, מעבר ללימודי החובה)	תוכנית לימודים ייחודית	טכנולוגיות מידע ותקשורת או טכנולוגיה מסייעת
קראטיה	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
אסטוניה	✓	✓	✓		✓			✓
פינלנד	✓	✓			✓	✓	✓	✓
איטליה	✓		✓		✓	✓	✓	✓
לטביה		✓	✓					✓
ליטא	✓	✓				✓		✓
לוקסמבורג		✓	✓					✓
מלטה			✓					✓
הולנד	✓	✓	✓					✓
נורווגיה	✓	✓	✓	✓	✓			✓
פולין	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
פורטוגל	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
סלובניה	✓	✓	✓					✓
שוודיה	✓		✓			✓		✓
שוויץ	✓	✓	✓					✓
בריטניה (אנגליה)	✓	✓	✓					✓
בריטניה (סקוטלנד)	✓	✓	✓					✓
בריטניה (וויילס)	✓	✓	✓					✓

### ה. סיכום הפרק

רוב המדינות פעלו לביזור מערכת החינוך שלהן בדרכים שונות, כדי לשפר את איכותה ולהגדיל את תחומי האחריות של העיריות ושל בתי הספר. בחלק מהמדינות יכולות הרשויות המקומיות לנתב את המשאבים העומדים לרשותן בהתאם לצרכים המקומיים שזיהו. מדינות אחרות משתמשות במודל מעורב, המשלב מימון תלוי-תלמיד עם גישה מקומית המבוססת על צרכים. יכולתם של הצוותים החינוכיים למלא את צורכיהם הייחודים של התלמידים תלויה לעיתים בגמישותן של שיטות ההוראה והלמידה, וכן בתמיכה הניתנת להם.

רוב המדינות תומכות בגמישות בהוראה ובלמידה באמצעות הקניית מגוון רחב של שירותי תמיכה לתלמידים. בבסיס הגמישות נמצאת בדרך כלל גישה מפצה, במקום גישת עיצוב אוניברסלי לנגישות. ואכן, מעט מדינות משלבות הוראה מתקנת או משנות את תוכנית הלימודים. רוב המדינות ציינו כי הן מספקות צוותי הוראה נוספים או כיתות לחינוך מיוחד כדי לקדם נגישות חינוכית.

דומה כי הגמישות היא אחד הגורמים החשובים ליישום חינוך מכיל באיכות גבוהה. עם זאת, מנגנוני המימון עשויים לפגוע בבתי ספר קטנים או בתי ספר באזורים מרוחקים, עד לרמה של גרימת נזק לאיכות החינוך ולהכלת כל התלמידים. לא תמיד מסוגלות הרשויות המקומיות להשתמש ביעילות בגמישותן של אפשרויות הקצאת המשאבים. בתי הספר עשויים לחוש כי אין בכוחם לפעול באופן מכיל, או שהם מטופלים באופן בלתי שוויוני. הדבר נכון במיוחד כאשר ישנו מחסור בצוות תמיכה שיכול לסייע כהלכה לתלמידים לא עצמאיים עם תסמונות חמורות.

המגמה לקראת מערכות חינוך מבוזרות וגמישות מגדילה את הצורך בבניית יכולת ובתמיכה ברמה המקומית והבית ספרית. כמו כן, היא מדגישה את חשיבותם של המנגנונים השלטוניים שמשלבים חינוך מבוזר וגמיש עם עקרונות המצוינים בכללי המדיניות, וכן עם דרישות לצדק חברתי.

## סיכום, מסקנות והמלצות

מדיווחי המדינות עולה כי היישום של חינוך מכיל **נתפס** כקשור להגדלת העלויות. עלויות אלו נובעות ממספרם הגדל והולך של התלמידים עם צרכים מיוחדים מוכרים הזקוקים לתמיכה. ההכרה בצרכים המיוחדים קשורה לקבלת אבחנה רשמית, שנראה כי היא סותרת את מטרתה של ההכלה (הקטנת היקף האבחון ובעקבותיו - התיוג).

בבחינת כל מקורות המידע שהתקבלו בפרויקט, ניתן לזהות ארבעה תחומי מסקנות:

### א. הגדלת התקצוב בעקבות אבחון תלמידים

מערכות חינוך מכיל מקצות משאבים לבתי ספר כדי שיוכלו לתמוך בתלמידים עם צרכים מיוחדים מאובחנים. בעקבות כך גדל אחוז האבחונים, ומכאן שאופני המימון מעודדים בידול של תלמידים. יתר על כן, הגישה המכילה בחינוך הביאה לכך שיש גיוון בפרופילים של תלמידים עם צרכים מיוחדים. הדבר נגרם בעקבות הקצאת משאבים אשר נועדה לתמוך גם בתלמידים מתקשים מרקע סוציו־אקונומי נמוך או בני מיעוטים. מנגנוני מימון שמטרתם למנוע כישלון ונשירה מבית הספר תומכים במגמת הגיוון בפרופילים של תלמידים עם צרכים מיוחדים, ולעיתים אף מספקים תמיכה מוגברת לתלמידים בלי לדרוש מהם אבחון רשמי.

עם זאת, במקרים רבים התמיכה הניתנת לתלמידים עם צרכים מיוחדים קשורה באבחנה רשמית. ייתכן שאופני המימון קידמו גם התנהגויות אסטרטגיות שקשורות להחרגה, **כאשר עודדו את בתי הספר לקשר בין התמיכה שנדרשה לתלמידים לבין אבחנה רשמית למטרות כלכליות**. התיוג יכול לתמוך בהכלה לתלמידים שזקוקים לתמיכה מורכבת יותר מאשר הוראה מותאמת ותמיכה פדגוגית מוגברת, בעיקר אם המענק המוסף נתון לשינויים. למרות זאת, התנהלויות מסוג זה מובילות לתיוג שלא לצורך, שמכפיש ומקרבת הן את התלמידים הן את משפחותיהם. מנגנוני מימון מבוססי משאבים עשויים להתגלות כהזדמנות כלכלית לבתי ספר, ולאפשר להם להתגבר על קשיים בעמידה בצורכיהם של תלמידים ללא אבחנה רשמית. התנהלויות כאלה מתחזקות כאשר הנסיבות הכלכליות המתאגרות דורשות יותר אפקטיביות וכדאיות מבתי הספר. ייתכן שמנגנוני המימון והממשל הנוכחיים מובילים את בית הספר יותר ויותר לקשר בין הוגנת ואפקטיביות בחינוך לבין תיוג תלמידים הזקוקים לתמיכה.

לכן, נדרש ניתוח מעמיק יותר כדי לתכנן מנגנונים כלכליים אשר יאפשרו תמיכה בתלמידים ללא צורך לתייג אותם כנדרשים לאבחנה רשמית. יתר על כן חשוב להקפיד שמנגנונים אלו לא יהיו קשורים להצלחתו או לכישלונם של בית הספר לתמוך בצרכי התלמידים. במקום זאת יש לתכנן מנגנונים מבוססי עיצוב אוניברסלי ללמידה, אשר יצליחו לתת מענה לכל התלמידים.

### ב. מערכת מכילה לכל תלמידה

ייתכן כי העלייה במספר התלמידים המאובחנים עם צרכים מיוחדים קשורה לפיתוח מערכות חינוך מכיל אשר יכולות לתמוך בהם. במילים אחרות: בשונה מבעבר, מערכת החינוך מסוגלת היום לתת מענה לתלמידים מאובחנים, והאבחון איננו תווית בלבד כי אם אמצעי לנתב משאבים למי שזקוק לכך. תוכנית ייעודית ליישום כוללת היבטים שונים שמשפיעים על נגישותם של התלמידים לחינוך. למערכת זו כמה מאפיינים:

- היא מביאה בחשבון את ההכרח בהנגשת בניינים ושירותים, את הצורך להשתתף בעלויות הטיפול בתלמידים עם מוגבלויות ובהוריהם, וכן את התמיכה הטכנית, הכלכלית והאנושית שהתלמידים ובני משפחותיהם עשויים להזדקק לה לצורך לימודיהם.
- מערכת זו איננה קשיחה אלא כוללת גם תוכניות ייעודיות שמטרתן למלא את צורכיהם של מגוון פרופילים חינוכיים ברמה המקומית וברמה הבית ספרית. התוכניות עשויות לכלול פיתוח מקצועי לצוות החינוכי וכן אמצעים להעצמת התלמידים כגון הוראה מותאמת ותמיכה נוספת.
- היא כוללת סביבות לחינוך מיוחד ברוב המדינות, הפועלות כמרכזי משאבים או דואגות לתלמידים שאינם יכולים לקבל את הדרוש להם ממערכת החינוך הכללי.

הכלה של מערכות חינוך תלויה בשאלה האם מתקיימות ההנגשות ההכרחיות של בניינים ושירותים, ועד כמה משתפת המערכת בעלויות הטיפול בתלמידים עם מוגבלויות. יתר על כן היא תלויה בכלים ובסוגי תמיכה הניתנים לצוותים החינוכיים ולאנשי המטה, המאפשרים להם ליישם את עקרונות ההכלה.

## ג. הצורך לקדם גישת עיצוב מכילה

הקשים ביישום מדיניות חינוך מכיל עשויה להוביל להעדפה של גישה מפצה לנגישות חינוכית במקום גישת עיצוב אוניברסלי.

גישה מפצה מטפלת בקשיים שתלמידים עשויים להיתקל בהם במילוי המטלות הלימודיות, באמצעות מתן תמיכה או משאבים נוספים. היא מקשרת בין תמיכה גמישה והוראה נאותה לתלמידים עם אבחנה רשמית של צרכים מיוחדים, ודורשת מהתלמידים להיות מתויגים.

לעומת זאת, גישת עיצוב אוניברסלי שואפת מלכתחילה לטפל באופן מערכתי ומכוון בהבדלים האינדיווידואליים, כדי למנוע נשירה והחרגה חינוכית. מטרתה לעמוד בצורכי כל התלמידים. היא עושה זאת באמצעות מגוון דרכים לרכישת מידע וידע, ומאפשרת לתלמידים להפגין את ידיעותיהם. היא משלבת אותם באופן פעיל בתהליכים כדי לקלוע לתחומי העניין שלהם, מאתגרת אותם באופן המתאים להם ומניעה אותם ללמוד.

נגישות חינוכית המשלבת את גישת העיצוב האוניברסלי ללמידה יחד עם גישה מפצה לתלמידים עם הצרכים החמורים ביותר - עשויה לעודד מדיניות חינוך מכיל המשתמשת בתיוג מצומצם בלבד.

## ד. צורך לשפר את הממשל

קשיים ביישום מערכות חינוך מכיל קשורים לחולשה במנגנוני הממשל הקיימים. חולשה זו אינה מאפשרת ליישם בהצלחה עקרונות חשובים כמו ביזור וגמישות. למרות המאמצים, מנגנוני הממשל אינם מצליחים תמיד להטמיע את האמצעים והמשאבים בתוכנית ייעודית משולבת, המאפשרת להם ליצור מסגרת בין-מוסדית, משתפת פעולה ומתואמת.

יתר על כן, אי שימוש בנתונים ובידע מדעי בתהליכי עיצוב מדיניות מקשים גם הם על יישום מערכות חינוך מכיל. חשוב שמקבלי החלטות יהיו מודעים לתוצאות האקדמיות והחברתיות של החינוך המכיל, ויכירו את נקודות החוזק ונקודות החולשה שלו. מנגנוני דיווח חלשים או לא יעילים מפריעים למדינות לקשר בין מימון מערכות החינוך המכיל לבין האפקטיביות שלהן.

חולשה במנגנוני הממשל הקיימים עשויה להוביל לכך שהמשאבים לא יוטמעו כהלכה בתוכנית ייעודית של חינוך מכיל, וכן לנתק בין הגורמים והמוסדות אשר אמורים לתת מענה לתלמידים עם צרכים מיוחדים.

על כן יש לבחון בצורה עמוקה יותר את מנגנוני הממשל הקיימים, כדי ליצור מנגנונים המאפשרים סינרגיה משופרת בין כל הגורמים המטפלים בתלמידים עם צרכים מיוחדים: מקבלי החלטות בדרג המדיני, המחוזי והמקומי, צוותים חינוכיים ואנשי מקצוע תומכים. יתר על כן חשוב לשכלל את מנגנוני הדיווח, להפוך אותם לאפקטיביים ומדויקים יותר.

## נספח: מיפוי הקצאת המשאבים למערכות חינוך מכיל<sup>12</sup>

בנספח זה מופיעים תרשימים של מערכות המימון לחינוך מכיל במדינות שנסקרו בדוח.

התרשימים מתבססים על המודל של רשת החינוך האירופית יורדייס לתיאור מנגנוני מימון כלליים במערכות החינוך של המדינה (European Commission/EACEA/Eurydice, 2014). הם מספקים מידע נוסף לסכמה המקורית שהציעה יורדייס, וכוללים את כל המרכיבים והמגזרים שמתערבים במתן משאבים לחינוך מכיל, לכל התלמידים ובעיקר לתלמידים שאובחנו רשמית עם צרכים מיוחדים.

התרשימים פותחו באמצעות הנתונים שסיפקו המדינות כחלק מפרויקט המימון לחינוך מכיל. הם מתמקדים בתוכנית ייעודית להקצאת משאבים, שמטרתה לתמוך בחינוך מכיל ולמלא את צורכי כל התלמידים. התרשימים מייצגים את מנגנוני המימון בחינוך החובה. הם כוללים את החינוך הכללי ואת החינוך המיוחד בבתי ספר יסודיים ובחטיבות הביניים.

**צבעי החיצים** בתרשימים מייצגים את הצד המקבל של הוצאה. החיצים הכחולים מתייחסים להוצאות במערכות החינוך הכללי, והצבעים האחרים מצביעים על הוצאות הקשורות לחינוכם של תלמידים עם צרכים מיוחדים. לדוגמה, החיצים הכתומים מתקשרים להוצאות הקשורות לבריאות ולרווחה; החיצים הירוקים מתארים הוצאות שמוקדשות במיוחד ליישום היעדים של חינוך מכיל; החיצים הסגולים מבטאים הוצאות הקשורות לבתי ספר לחינוך מיוחד והחיצים האדומים מציינים הוצאות הקשורות לתלמיד.

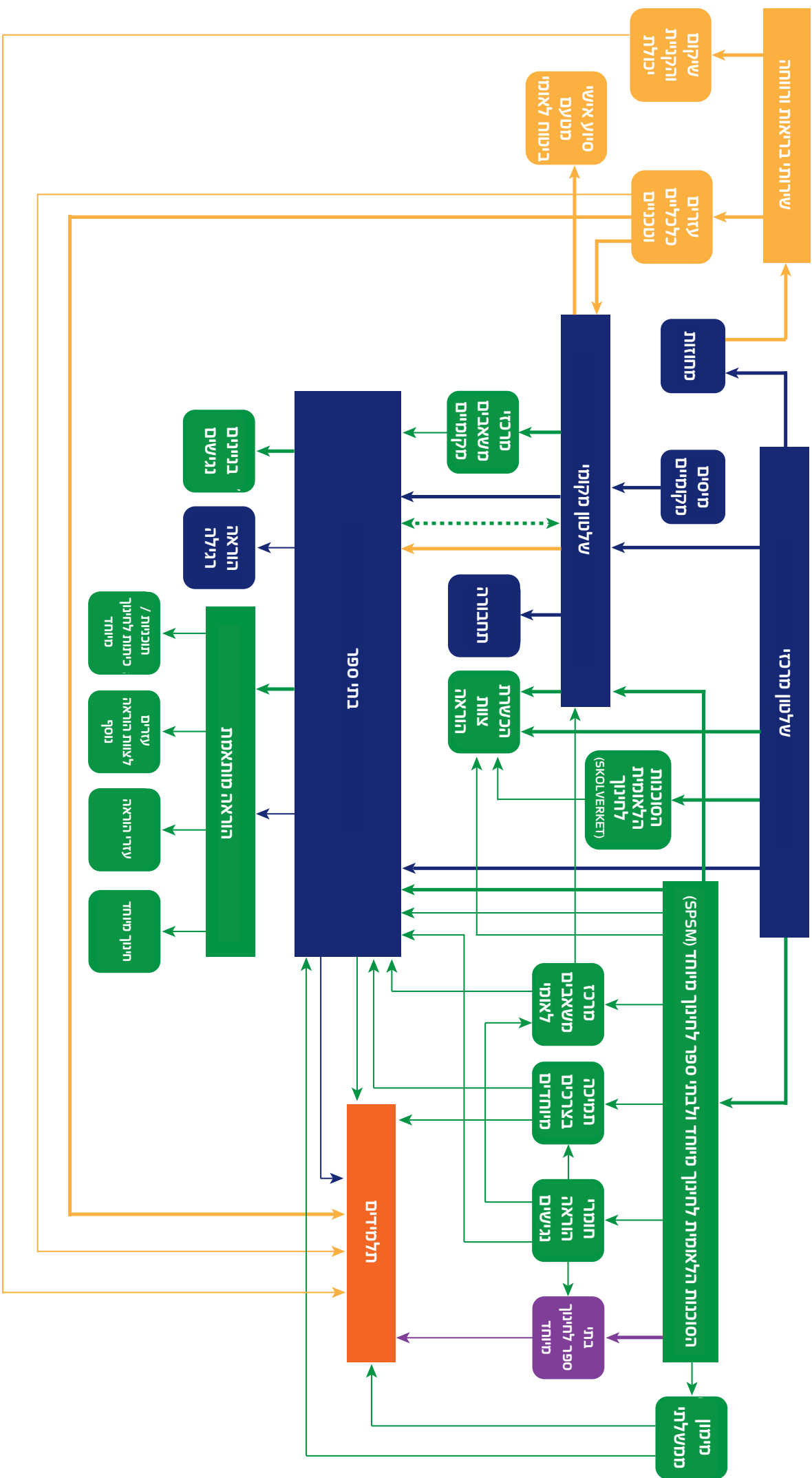
**צורת החיצים** מייצגת את אופן הקצאת המשאבים. החיצים העבים קשורים להעברות מזומן, והחיצים הדקים קשורים להעברות בשווה כסף, כגון תמיכה ושירותים שניתנים לבתי ספר, לעיריות ולמחוזות, וכן לתלמידים ולבני משפחותיהם.

מקרא צבעים:	
כתום	הוצאות הקשורות לבריאות ולרווחה
ירוק	הוצאות הקשורות לחינוך מכיל
כחול	הוצאות הקשורות למערכת החינוך הכללי
ירוק	הוצאות הקשורות לתלמיד
סגול	הוצאות הקשורות לבתי ספר לחינוך מיוחד
פירוש החיצים:	
חץ עבה בעל ראש בודד	העברה במזומן
חץ עבה בעל ראש כפול	העברה במזומן לאחר בקשה
חץ דק בעל ראש בודד	העברה בשווה כסף, כלומר מתן שירותים, תמיכה מתודולוגית או טכנית
חץ דק בעל ראש כפול	העברה בשווה כסף לאחר בקשה, כלומר מתן שירותים, תמיכה מתודולוגית או טכנית
חץ שבור בעל ראש בודד	מענקים ייעודיים

12 בעמודים 73-92 בדוח המלא ניתן למצוא מיפוי לכל אחת מהמדינות שנסקרו בדוח: קרואטיה, אסטוניה, פינלנד, איטליה, לטביה, ליטא, לוקסמבורג, מלטה, הולנד, נורווגיה, פולין, פורטוגל, סלובניה, שוודיה, שווייץ ובריטניה – אנגליה, סקוטלנד וויילס. במסמך זה בחרנו להתמקד בהולנד, שוודיה ואנגליה.









תרגום: לירון רובינס  
עריכת תרגום: מוריה יזרעאלב  
עיבוד והנגשה: ד"ר תמי חלמיש אייזנמן ומוריה יזרעאלב  
עיצוב גרפי: תמר רפאלי

תודתנו נתונה לד"ר איתי אשר, המדען הראשי במשרד החינוך,  
ולד"ר אודט סלע, מנהלת תחום מחקרים וניסויים חינוכיים,  
אשר העירו בדייקנות ובתבונה ועזרו לטעת את הטקסט בהקשר הישראלי.