



זכאותם של תלמידים עם מוגבלות לשירותי חינוך מיוחד: סקירת תמונת המצב בארצות הברית ובאירלנד

עדי הרקוביץ-אמיר מריאלה יאבו נורית גדג'

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

סקירה זו הוזמנה על ידי משרד החינוך ומומנה בסיועו.

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | סיוון תשפ"ה | יוני 2025

רקע

מתן שירותי חינוך מיוחדים המותאמים לצורכיהם ולרמת תפקודם של תלמידים עם מוגבלות או עם קשיים בריאותיים והתנהגותיים, הוא תנאי חיוני להבטחת הצלחתם בלימודים ובחברה ולשילובם בכל תחומי החיים השונים בעתיד. בפועל, המידה שבה מערכת החינוך המיוחד פועלת בנושא זה משתנה ממדינה למדינה ובין סוגי מוגבלויות. מחקרים בחנו באילו אופנים נקבעת זכאות לשירותי חינוך מיוחדים במדינות שונות בעולם ומהן רמות התפקוד הנדרשות לצורך קבלת הזכאות לשירותים אלו, אך הם לא התמקדו באוכלוסיות ייחודיות, כגון תלמידים עם קשיים נפשיים או רגשיים, או תלמידים החולים במחלה נדירה. כך, תמונת המצב על זכאותם של תלמידים אלו לשירותי חינוך מיוחדים לוקה בחסר. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל התבקש על ידי האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך להכין סקירה שתשפוך אור על סוגיות אלו.

מטרה ושאלות המחקר

מטרת הסקירה הייתה לבחון את מידת הזכאות של אוכלוסיות התלמידים שלהלן לשירותי חינוך מיוחדים בארצות הברית ובאירלנד: (1) תלמידים עם קשיים נפשיים; (2) תלמידים עם קשיים התנהגותיים-רגשיים; (3) תלמידים עם לקויות למידה; ו-(4) תלמידים החולים במחלות נדירות למיניהן (כגון תסמונות נוירולוגיות או מחלות כגון סרטן). בנוגע לארבע האוכלוסיות האלה נשאלו השאלות:

א. האם ארבע אוכלוסיות המחקר **זכאיות** לשירותי חינוך מיוחדים במדינות הנבחרות?

ב. מהם **הקריטריונים** לקביעת הזכאות לשירותי חינוך מיוחדים במדינות אלו?

ג. מהם **שירותי החינוך המיוחדים** הניתנים לתלמידים אלו?

שיטת המחקר

הסקירה נערכה בשני שלבים:

השלב הראשון: בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2024 נערך חיפוש נרחב אחר מידע הנוגע לזכאות לשירותי חינוך מיוחדים בקרב ארבע אוכלוסיות התלמידים במגוון מקורות מידע מקוונים. כמו כן נערכו שיחות היועצות עם חמישה אנשי מקצוע בתחום החינוך המיוחד והכלת אוכלוסיות שונות בחינוך המיוחד. בסוף השלב הזה עלה כי אין מספיק מידע גלוי המספק תשובות מתאימות לשאלות המחקר והוחלט כי יש לעבור לאיסוף מידע באמצעות שיחות היועצות נוספות עם אנשי מקצוע ומומחים במדינות נבחרות.

השלב השני: בחודשים דצמבר 2024-ינואר 2025 בוצעו שיחות היועצות עם חמישה מומחים בתחום החינוך המיוחד: ארבעה מארצות הברית ואחד מאירלנד. המומחים הפנו את צוות המחקר לספרות ומידע רלוונטיים הנוגעים למדיניות כלפי תלמידים עם מוגבלות במדינותיהם, כולל ארבע אוכלוסיות המחקר.

ממצאים

מקורות המידע השונים סייעו לענות על שאלות המחקר, גם אם עבור חלק מהן המידע שנמצא מציג תמונה חלקית בלבד:

1. **שאלת המחקר הראשונה (זכאות):** הגם שבכל מדינה יש הגדרות שונות למהי מוגבלות, עולה כי בשתי המדינות, ארבע אוכלוסיות המחקר **זכאיות** לשירותי חינוך מיוחד.
 2. **שאלת המחקר השנייה (קריטריונים):** בשתי המדינות אין קריטריונים או הנחיות לקביעת זכאות לשירותי חינוך מיוחד וכל מקרה נבחן לגופו על ידי צוות 'תוכנית הלימודים האישית' (ה-IEP Individualized Education Program) בבית הספר לפי צורכי התלמיד.
 3. **שאלת המחקר השלישית (שירותים):** השירותים נקבעים בתוכנית הלימודים האישית של כל תלמיד (IEP) וכוללים סוגי תמיכה וטיפול שונים המשתנים לפי צורכי התלמיד ורמות התמיכה הנדרשות לו.
- נוסף על כך כדי לספק תמונת מצב על המדיניות הנוגעת לתלמידים עם מוגבלות בארצות הברית ובאירלנד, כולל על אודות ארבע אוכלוסיות המחקר, מסמך זה מרחיב בנושאים אלו:
- א. קהל היעד הזכאי לשירותי חינוך מיוחד על פי חוק
 - ב. שכיחות סוגי מוגבלויות ומסגרות חינוך בקרב תלמידי חינוך מיוחד
 - ג. קריטריונים לזכאות לשירותי חינוך מיוחד
 - ד. תהליך קביעת הזכאות לשירותי חינוך מיוחד
 - ה. סוגיות תקצוב
- ו. תפיסות על אודות הכלת תלמידים עם מוגבלות בחינוך הרגיל

בנוגע לסוגי מסגרות החינוך, בסקירה עלה כי בארצות הברית שני שלישים מן התלמידים עם מוגבלות לומדים בכיתה רגילה 80% או יותר משעות יום הלימודים, שיעור הנמצא במגמת עלייה קלה בעשור האחרון בהתאם למרכזיות התפיסה כי על תלמידים עם מוגבלות להיות משולבים ומוכלים כמה שיותר במערכת החינוך הרגיל ובכיתה הרגילה. באירלנד, 97% מן התלמידים הזקוקים לשירותי חינוך מיוחד מקבלים אותם במסגרת מערכת החינוך הרגיל, ללא צורך באבחון מוגבלות אלא לפי צורכי התלמיד ורמות התמיכה הנדרשות לו.

סיכום

מסקירה זו עולה כי ארבע אוכלוסיות המחקר זכאיות על פי חוק לשירותי חינוך מיוחד בארצות הברית ובאירלנד וכי אין רשימה של קריטריונים לקביעת זכאותם זו ושל השירותים שיקבלו, אלא כל מקרה נבחן לגופו על ידי צוות מקצועי בית ספרי לפי צורכי התלמיד ורמות התמיכה הנדרשות לו. כך, תוכנית הלימודים האישית נבנית לכל תלמיד בבית הספר, ובאחריות בית הספר לבצע מעקב שוטף אחר התקדמות התלמיד בלימודים, אחר מימוש יעדי הלימדה שנקבעו לו על ידי הצוות המקצועי ואחר הצורך בביצוע שינויים נדרשים בתוכנית. הסקירה גם הראתה כי בארצות הברית כמו גם באירלנד, מרבית התלמידים עם מוגבלות מקבלים שירותי חינוך מיוחד במסגרת מערכת החינוך הרגיל ובכיתה הרגילה.

תוכן עניינים

1	1. רקע
2	2. מטרה ושאלות המחקר
2	3. שיטת המחקר
3	4. ממצאים
3	4.1 ארה"ב
10	4.2 אירלנד
15	5. סיכום
16	מקורות

רשימת איורים

6	איור 1: תלמידים עם מוגבלות בגילים 5–21 הלומדים לפחות 80% מיום הלימודים בכיתה לחינוך רגיל, על פי מדינה בארצות הברית, בשנת הלימודים 2020–2021
11	איור 2: רמות תמיכה לפי המודל Continuum of Support באירלנד

1. רקע

מתן שירותי חינוך מיוחדים המותאמים לצורכיהם ולרמת תפקודם של תלמידים עם מוגבלות או עם קשיים בריאותיים והתנהגותיים הוא תנאי חיוני להבטחת הצלחתם בלימודים ובחברה ולשילובם בחברה בכל תחומי החיים בעתיד, והוא אחד מן המפתחות לחברה שוויונית ומגוונת. בפועל, המידה שבה מערכת החינוך המיוחד פועלת בנושא זה – מי היא מגדירה כקהל היעד שלה, האם יש התייחסות לרמת התפקוד של התלמיד, מי הם הגורמים המעורבים בתהליך קביעת הזכאות ומהם שירותי החינוך המוצעים – משתנה ממדינה למדינה ובין סוגי מוגבלויות. מחקרים מעלים כי תלמידים עם קושי נפשי (Becker et al., 2011), קושי רגשי והתנהגותי (Stoutjesdijk et al., 2012), לקות למידה או החולים במחלה נדירה (Belzer et al., 2022) אינם מקבלים את שירותי החינוך הנדרשים להם.

בישראל תלמידים עם קשיים נפשיים, קשיים התנהגותיים או לקות למידה יכולים להיות זכאים לשירותי חינוך מיוחד. קטגוריה נוספת המזכה בשירותי חינוך מיוחדים בישראל על פי [חוק החינוך המיוחד](#) היא 'מחלות ותסמונות נדירות'. מתוקף חוק זה, מופיעה [בחוזר מנכ"ל 7](#) רשימת המחלות והתסמונות הנדירות המזכות בשירותים (משרד החינוך, 2022), אך בפועל מופנים לוועדות גם תלמידים עם מחלות ותסמונות שאינן מופיעות ברשימה זו. מכאן עולה צורך לקבוע הגדרה רשמית למחלות ולתסמונות שנכון שיכללו ברשימה. יצוין כי רוב המחלות האלה הן מחלות בשכיחות נמוכה באוכלוסייה הנובעות ממקור גנטי או מבעיות במערכת החיסון, מזיהומים או מהידרדרות של רקמות ואיברים בגוף (מייזל, 2022). תלמידים החולים במחלה נדירה ומשפחותיהם מתמודדים עם קשיים הכרוכים במחלה אך גם עם אתגרים ייחודיים, ובהם היעדר אבחנה ברורה שהיא תנאי חיוני לקבלת התאמות לימודיות (Verger et al., 2020). נציבות האו"ם התייחסה לסוגיה זו ולצורך להתגבר על בעיות בהנגשה של מסגרות חינוך ושל שיטות הוראה בלתי מותאמות כדי לאפשר לתלמידים עם מחלות נדירות גישה שווה לשירותי חינוך איכותיים המתאימים לצורכיהם (United Nations General Assembly, 2021). בפועל, שלא כמו הכללת תלמידים עם מוגבלויות מסוגים שונים, כולל לקויות למידה וקשיים רגשיים ונפשיים באוכלוסייה הזכאית לשירותי חינוך מיוחדים, סקירת הספרות העלתה כי רק אוסטרליה, יוון (Brussino, 2020) ואנגליה (שפרלינג ואח', 2019) כוללות תלמידים עם מחלות נדירות באוכלוסייה זו.

מחקרים קודמים בחנו באילו אופנים נקבעת זכאות לשירותי חינוך מיוחדים במדינות שונות בעולם ומהן רמות התפקוד הנדרשות לצורך קבלת הזכאות (שפרלינג ואח', 2019), אך הם לא התמקדו באוכלוסיות ייחודיות, כגון תלמידים עם קשיים נפשיים או רגשיים שונים או תלמידים החולים במחלה נדירה. כך, תמונת המצב על זכאותם של תלמידים אלו לשירותי חינוך מיוחדים לוקה בחסר. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל התבקש על ידי האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך להכין סקירה בנושא זה.

2. מטרה ושאלות המחקר

מטרת הסקירה הייתה לבחון את מידת הזכאות של אוכלוסיות התלמידים שלהלן לשירותי חינוך מיוחדים במדינות נבחרות בעולם: (1) תלמידים עם קשיים נפשיים; (2) תלמידים עם קשיים התנהגותיים-רגשיים; (3) תלמידים עם לקויות למידה; ו-(4) תלמידים החולים במחלות נדירות למיניהן (כגון תסמונות נוירולוגיות או מחלות זמניות כגון סרטן).

שאלות המחקר היו:

א. האם ארבע אוכלוסיות המחקר **זכאיות** לשירותי חינוך מיוחד במדינות הנבחרות?

ב. מהם **הקריטריונים** לקביעת הזכאות לשירותי חינוך מיוחד במדינות אלו?

ג. מהם **שירותי החינוך המיוחד** הניתנים לתלמידים אלו?

3. שיטת המחקר

הסקירה נערכה בשני שלבים:

השלב הראשון: בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2024 ערך צוות המחקר חיפוש נרחב אחר מידע הנוגע לזכאותן של אוכלוסיות התלמידים הנדונות בסקירה זו לשירותי חינוך מיוחד. החיפוש נערך באתרי אינטרנט של גופים ממשלתיים, גופים עירוניים וארגוני חברה אזרחית בארצות הברית, אנגליה, ספרד, אוסטרליה, אירלנד, קנדה ודנמרק. כמו כן בוצע חיפוש בספרות מקצועית, בספרות אכורה ובדוחות של ארגונים בין-לאומיים. מילות החיפוש שבהן נעשה שימוש היו: mental disability, behavioral disorders, rare illness/disease, emotional disturbances/difficulties, learning disabilities students/children/ pupils. נוסף על כך נערכו שיחות היועצות עם חמישה אנשי מקצוע בתחום החינוך המיוחד והכלת אוכלוסיות תלמידים שונות בחינוך המיוחד – שלושה מישראל ושניים מארצות הברית. בסוף השלב הזה עלה כי אין מידע כתוב המספק תשובות מתאימות לשאלות המחקר וכי אין התייחסות מפורשת לארבע אוכלוסיות המחקר בפרסומים הפומביים של המדינות השונות. בתיאום עם נציגת האגף לחינוך מיוחד ונציג לשכת המדען הראשי במשרד החינוך הוחלט כי יש לעבור לאיסוף מידע באמצעות שיחות היועצות נוספות עם אנשי מקצוע ומומחים. כמו כן בשל בעיות של נגישות שפתית לחומרים שאינם בשפה האנגלית, הוחלט כי בשלב השני ייעשה ניסיון להתמקד בארצות הברית ואירלנד.

השלב השני: בשלב זה בוצעו בדצמבר 2024-ינואר 2025 ראיונות עם חמישה מומחים מובילים בתחום החינוך המיוחד: ארבעה מארצות הברית ואחד מאירלנד. ארבעה מן המומחים שראיינו עובדים בהווה או עבדו בעבר במשרד החינוך במדינתם; מומחית אחת היא חוקרת בתחום החינוך לתלמידים עם מוגבלות. גיוס המראיינים נעשה דרך קשרים מקצועיים קודמים של צוות המחקר, דרך שיטת "כדור שלג" ודרך פנייה לסוכנות האירופית לצרכים מיוחדים והכלה בחינוך ([The European Agency for Special Needs and Inclusive Education](#)), שהיא רשת של משרדי חינוך במדינות אירופה. המומחים הפנו את צוות המחקר לחומרים רלוונטיים הנוגעים למדיניות בנוגע לתלמידים עם מוגבלות במדינותיהם, המתייחסת גם לארבע אוכלוסיות המחקר.

4. ממצאים

מסמך זה מציג את המידע שעלה בראיונות עם המומחים ובסקירת הספרות שערך צוות המחקר או שהומלצה בנוגע למדיניות בארצות הברית ובאירלנד. יש לציין כי השיחות עם המומחים וניתוח חומרי הקריאה יכלו לספק מענה חלקי בלבד לשאלות המחקר כפי שהוגדרו:

1. **שאלת המחקר הראשונה (זכאות):** הגם שבכל מדינה יש הגדרות שונות למהי מוגבלות, עולה כי בשתי המדינות, ארבע אוכלוסיות המחקר **זכאיות** לשירותי חינוך מיוחד.
 2. **שאלת המחקר השנייה (קריטריונים):** בשתי המדינות אין קריטריונים או הנחיות לקביעת זכאות לשירותי חינוך מיוחד וכל מקרה נבחן לגופו על ידי צוות 'תוכנית הלימודים האישית' (ה-IEP Individualized Education Program) בבית הספר לפי צורכי התלמיד.
 3. **שאלת המחקר השלישית (שירותים):** השירותים נקבעים בתוכנית האישית של כל תלמיד (IEP) וכוללים סוגי תמיכה וטיפול שונים המשתנים לפי צורכי התלמיד ורמות התמיכה הנדרשות לו.
- כדי לספק תמונת מצב על המדיניות הנוגעת לתלמידים עם מוגבלות, כולל ארבע אוכלוסיות המחקר, מסמך זה מרחיב בנושאים אלו:
- א. קהל היעד הזכאי לשירותי חינוך מיוחד על פי חוק
 - ב. שכיחות סוגי מוגבלויות ומסגרות חינוך בקרב תלמידי חינוך מיוחד
 - ג. קריטריונים לזכאות לשירותי חינוך מיוחד
 - ד. תהליך קביעת הזכאות לשירותי חינוך מיוחד
 - ה. סוגיות תקצוב
 - ו. תפיסות על אודות הכלת תלמידים עם מוגבלות

4.1 ארה"ב¹

קהל היעד הזכאי לשירותי חינוך מיוחד על פי חוק

חוק החינוך לאנשים עם מוגבלות ([The Individuals with Disabilities Education Act – IDEA](#)) נחקק בקונגרס האמריקני בשנת 1975² והוא החוק המרכזי לקביעת זכאות לשירותי חינוך מיוחד לתלמידים עם מוגבלות בני 3–21 בארצות הברית. החוק קובע כי זכאות לשירותי חינוך מיוחד תינתן לתלמידים שיש להם מוגבלות אחת לפחות מתוך 13 קטגוריות מוגבלות שהוגדרו, ובהינתן

¹ במסמך זה מוצגת תמונת מצב ברמה הכלל ארצית (פדרלית) בארצות הברית. כפי שדיווחו המרואיינים בסקירה, אומנם יש הבדלים בין המדינות השונות בארצות הברית, אך ההגדרות לתנאי הזכאות לשירותי חינוך מיוחד הנקבעות ברמה הפדרלית מהוות רף מינימום והמדינות השונות מחויבות על פי חוק, לכל הפחות, לעמוד בו (חלקן לעיתים מציעות אף תנאים מקלים יותר).

² בשעת חקיקתו כונה החוק 'חוק החינוך לכל הילדים הנכים' (Education for All Handicapped Children Act). התיקון האחרון לחוק היה בשנת 2004.

שמוגבלות זו פוגעת ביכולתם להתקדם בלמידה בבית הספר. [13 קטגוריות המוגבלות](#) שהוגדרו בסעיף 1401 לחוק הן: מוגבלות שכלית, לקות שפתית, מוגבלות שמיעה, מוגבלות ראייה, קשיים רגשיים-התנהגותיים³, לקות על רקע אורתופדי, אוטיזם, לקות על רקע כגיה מוחית, לקות אחרת על רקע בריאותי⁴ (Other Health Impairments – OHI), לקות למידה, עיכוב התפתחותי (לילדים עד גיל 9), כפל מוגבלויות (הדורש סיוע מיוחד, למשל תלמיד עם מוגבלות שכלית ומוגבלות ראייה) וחרשות-עיוורון. פירוט המונחים המגדירים כל אחת מ-13 הקטגוריות נמצא [בספר התקנות הפדרלי של ארצות הברית](#).

לטענת אחת המרואיינות, החוק נתן מענה לצורך להרחיב את מספר קטגוריות המוגבלות שכן עד אז חלק מן התלמידים עם מוגבלות לא הצליחו לצרוך שירותים מכיוון שלא היו כלולים באוכלוסיות הזכאיות. החוק קובע עוד בסעיף 1401 כי על בתי הספר להבטיח לתלמידים עם מוגבלות חינוך ציבורי מותאם וללא תשלום (Free Appropriate Public Education – FAPE) וכן שעליהם ללמוד לצד תלמידים ללא מוגבלות כמה שיותר זמן במשך יום הלימודים, בסביבה המוגדרת 'מאפשרת ככל האפשר' (Least Restrictive Environment – LRE) (סעיף 1406). לדברי מרואיינת נוספת, עיקרון ה-LRE מבוסס על כך שהוצאת תלמיד מכיתה לחינוך רגיל תיעשה רק במקרים שבהם חומרת המוגבלות שלו היא כזו שאינה מאפשרת לספק לו שירותי חינוך מתאימים, אפילו בעזרת התאמות ותמיכות.

שני חוקים נוספים מעגנים זכויות לילדים (כמו גם לבוגרים) עם מוגבלות: **סעיף 504 בחוק השיקום (Section 504 of the Rehabilitation Act)** שנחקק בשנת 1973 על ידי הקונגרס האמריקני. החוק אוסר על אפליית אנשים עם מוגבלות בתוכניות הזכות למימון פדרלי כגון [בתי הספר הציבוריים](#) ומחייב הצעת התאמות, תמיכות ועזרים טכנולוגיים לצורך הסרת חסמים ללמידה; **וחוק האמריקנים עם מוגבלות (Americans with Disabilities Act - ADA)** שנחקק בשנת 1990 ואוסר על אפליית אנשים עם מוגבלות על ידי נותני שירותים לציבור, כגון בתי ספר. מרואיינת טענה כי שיעור התלמידים עם מוגבלות הלומדים בבתי הספר ומממשים זכויות דרך סעיף 504 בחוק השיקום, גדל עם השנים, מה שהקל את העומס על מערכת החינוך המיוחד. זאת מכיוון שהמקור התקציבי לכך הוא התקציב הכללי של בית הספר שעל פי סעיף 504 בחוק השיקום הוא חלק ממחויבות המחוז לספק לתלמידים עם מוגבלות גישה שווה לסביבת הלימוד, ולא מקורות המימון של בית הספר המיועדים לשירותי חינוך מיוחד. לטענתה, סעיף 504 בחוק השיקום וחוק האמריקנים עם מוגבלות מבוססים על תפיסה שונה, אך משלימה, לנושא של מוגבלות. בעוד סעיף 504 בחוק השיקום מבוסס על **גישה שיקומית**, ולפיה אין אפשרות 'לתקן' את המוגבלות אך אפשר לחשוב אילו שירותים והתאמות האדם צריך (הערכה המתבצעת על ידי **איש מקצוע**), חוק האמריקנים עם מוגבלות מבוסס על **גישת זכויות האדם**, ולפיה הדגש הוא לא על איך לתמוך או לתקן, אלא על מה **האדם** רוצה ומה הוא חושב שהוא צריך כדי לעזור לו להתגבר על חסמים.

³ יש לציין כי אף על פי שהקטגוריה מכונה 'הפרעה רגשית' (emotional disturbance), בפועל היא מתייחסת גם לקשיים נפשיים, כגון הפרעת חרדה כוללת והפרעה דו-קוטבית וכן לקשיים התנהגותיים, כגון הפרעת התנגדות (Oppositional Defiant Disorder – ODD). קשיים רגשיים או התנהגותיים מסוימים עשויים להיות כלולים בקטגוריה של לקות אחרת על רקע בריאותי (OHI).

⁴ מתייחסת [למצבים בריאותיים כרוניים](#) המגבילים את החיוניות, הכוח והקשב של תלמיד בהקשר של הסביבה הלימודית וכך גם את הישגיו, כגון תסמונת טורט, מחלות דם, מחלות לב, מחלות כליות, וגם אפילפסיה, סכרת, אסטמה והפרעת קשב וריכוז (ADHD/ADD).

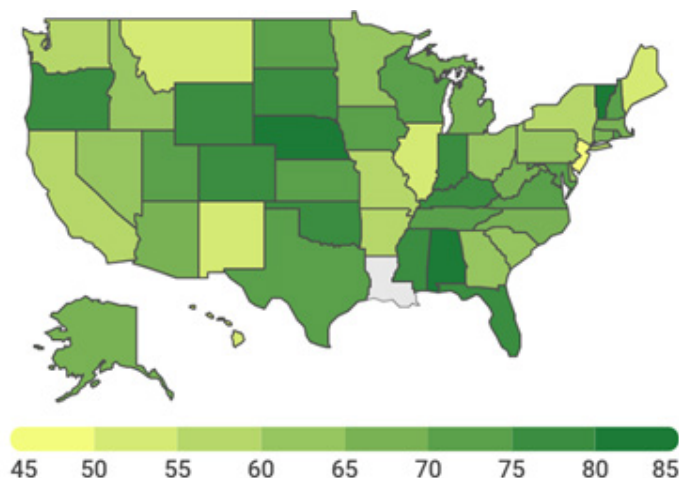
שכיחות סוגי מוגבלויות ומסגרות חינוך

חוק החינוך לאנשים עם מוגבלות (IDEA) קובע כי משרד החינוך האמריקני יעביר בכל שנה לקונגרס דוח על יישום הנחיות החוק, ויכלול בו את מספר התלמידים עם מוגבלות המקבלים שירותים תחת הנחיות החוק בכל המדינות בארצות הברית. הדוח האחרון לקונגרס משנת 2022 (ה-45 במספר) מצביע על כך כי בסוף שנת 2021, יותר מ-6.8 מיליון תלמידים בני 5–21 קיבלו שירותי **חינוך מיוחד** בארצות הברית על פי חוק זה.⁵ **סוג המוגבלות** השכיח ביותר בקרב תלמידים בגילים 5–21 היה לקות למידה (34%), ובסדר יורד 'לקות אחרת על רקע בריאותי' (הכוללת גם מחלות נדירות) (18%), לקות שפתית (17%), אוטיזם (12%), מוגבלות שכלית (6%) וקשיים רגשיים-התנהגותיים (5%).⁶ שאר התלמידים עם מוגבלות (מסוג שמיעה, ראייה, עיכוב התפתחותי, פגיעה מוחית או אורתופדית וכפל מוגבלויות) מוגדרים בקטגוריה "סוגי מוגבלות אחרים" (8%). הדוח מלמד עוד כי בשנים 2012–2019 חלה **עלייה ניכרת** בשיעור התלמידים בני 6–21 עם אוטיזם (עליה של 57%) ולקות אחרת על רקע בריאותי (עלייה של 45%). בשיעור המוגבלויות האחרות הייתה עלייה מתונה, למשל לקות למידה (6%). בקשר ללקות זו, אחד המרואיינים ציין כי יש עלייה באבחון לקות למידה בעיקר בגילי 8–10 כאשר התלמידים מתחילים ללמוד לקרוא. עוד עולה בדוח כי בבחינת **סוג מסגרת החינוך** נמצא כי יותר מ-95% מן התלמידים עם מוגבלות בגילים 5–21 למדו בשנת 2022 בכיתה לחינוך רגיל לפחות כמה שעות בכל יום לימודים ו-67% למדו בכיתה רגילה 80% ויותר משעות יום הלימודים. שיעור זה נמצא במגמת עלייה קלה בעשור האחרון (בשנת 2012 שיעור הלימודים בכיתה רגילה 80% משעות היום היה 62%). איור 1 להלן מציג את [שכיחות הלומדים בכיתה לחינוך רגיל על פי מדינות בארצות הברית](#) בשנת הלימודים 2020–2021 וממנו עולה כי יש הבדלים ניכרים בין המדינות בארצות הברית.

⁵ בגילים 6–21 שיעור התלמידים עם מוגבלות היה 9.6% מכלל התלמידים בגילים אלו בארצות הברית (U.S Department of Education, 2024). לא נמצאו נתונים על שיעור התלמידים עם מוגבלות מכלל התלמידים בגילים 5–21.

⁶ לפי דברי אחת המרואיינות, קטגוריית המוגבלות בכל המדינות בארצות הברית, פרט לאיווה, נקבעת על ידי ועדת ה-IEP של בית הספר. עם זאת, לצורך דיווח לקונגרס גם איווה נדרשת לדווח על מספרי התלמידים על פי קטגוריית המוגבלות.

איור 1: תלמידים עם מוגבלות בגילים 5–21 הלומדים לפחות 80% מיום הלימודים בכיתה לחינוך רגיל, על פי מדינה בארצות הברית, בשנת הלימודים 2020–2021 (באחוזים)



מקור: Office of Special Education Programs, 2022.

בבחינת שיעור הלומדים בכיתות לחינוך רגיל לפחות 80% מיום הלימודים, **בחלוקה לסוג מוגבלות**, עולה כי בהתייחס לאוכלוסיות התלמידים במחקר זה, יותר תלמידים עם לקות למידה או לקות אחרת על רקע בריאותי (הכוללת מחלות נדירות) לומדים בכיתות לחינוך רגיל לפחות 80% מן היום (75%-70% בהתאמה), לעומת תלמידים עם קשיים רגשיים-התנהגותיים (55%). עוד נמצא כי רק כ-5% מן התלמידים עם מוגבלות בארצות הברית בגילים 5–21 למדו בשנת 2021 במסגרות שאינן במערכת החינוך הרגיל (U.S. Department of Education, 2024), כאשר מבין ארבע האוכלוסיות שסקירה זו מתמקדת בהן, רק תלמידים עם קשיים רגשיים-התנהגותיים למדו בהן בשיעור הגבוה מן הממוצע (14%) לעומת תלמידים עם לקות אחרת על רקע בריאותי (4%) ותלמידים עם לקות למידה (2%).

קריטריונים לזכאות לשירותי חינוך מיוחד

צרכים: בארצות הברית, הקריטריונים לזכאות לשירותי חינוך מיוחד מוגדרים לפי סוג ה**צרכים** של התלמיד. אחת מן המרואיינות ציינה כי הגדרת ה"צרכים" אינה ברורה מספיק ועל כן לעיתים קשה לזהות מי הם התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד. ואכן סעיף 1401 בחוק החינוך לאנשים עם מוגבלות מתייחס לזכאות המבוססת על "צרכים ייחודיים" של התלמיד, ללא פירוט. לטענת המרואיינת, קשה לקבוע מהם הצרכים של התלמיד ומהי רמת התפקוד שלו, בייחוד במקרים של תלמידים עם לקות למידה או קשיים התנהגותיים (לעומת תלמיד עם מוגבלות שכלית, למשל). באופן כללי, המרואיינת ציינה כי הצרכים מתייחסים לכל היבט בתפקוד הילד המפריע לצריכת שירותי החינוך המוצעים לאוכלוסיית התלמידים הכללית. בהקשר זה, הקושי העולה כאן לטענתה הוא כי יש תלמידים עם צרכים המפריעים להם ללמידה שאין להם מוגבלות ועל כן אינם זכאים לשירותי חינוך מיוחד.

מרואיינת אחרת שעבדה בעבר במשרד החינוך האמריקני ציינה בהקשר זה:

”אין קריטריונים לזכאות לשירותי חינוך מיוחד על בסיס גיל, אבחנת מוגבלות או כל דבר אחר. תוכנית הלימודים האישית (ה-IEP) נקבעת על ידי צוות מומחים בבית הספר וההורים כאשר לתלמיד יש מוגבלות או לקות ברורה או כאשר הוא מתקשה ללא תמיכות.”

מכאן כי ההחלטה על צורכי הילד מתקבלת 'כל מקרה לגופו' ברמת בית הספר (או לעיתים ברמת המחוז של בית הספר), כפי שציינה אחת המרואיינות:

”הכול מותאם אישית בהתאם לצרכים של הילד. כמו שאומרים 'אם פגשת ילד עם אוטיזם אז אתה מכיר רק ילד אחד עם אוטיזם'. הכול תלוי בביצועים וברמות התפקוד של הילד.”

רמות תפקוד: בארצות הברית אין סולם מספרי של רמות התפקוד (functional levels) וככלל הנושא אינו מוזכר בחוק ה-IDEA. לדברי אחת מן המרואיינות, בתוכנית ה-IEP של התלמיד יש תיאור נרטיבי של אופן התפקוד הנוכחי שלו ושל הקשיים שהוא חווה בלימודים ומצוינים יעדי ההתקדמות שלו בלימודים שעל פיהם ייקבעו השירותים והתמיכות שיקבל, אך מצבו זה לא מיתרגם לדירוג מספרי של רמות תפקוד.

תהליך קביעת הזכאות

כפי שעלה בראיונות ובסקירת הספרות, תהליך קביעת הזכאות לשירותי חינוך מיוחד בארצות הברית נקבע על ידי צוות ה-IEP בבית הספר, שחברים בו אנשי חינוך (מיוחד וחינוך רגיל), פסיכולוג והורים ולעיתים גם הילד. לטענת אחת המרואיינות, לעיתים הפסיכולוגים הם עצמאים העובדים בחוזה עם בתי הספר ולעיתים ההורים שוכרים שירות של פסיכולוג מן הקהילה, שלא דרך בית הספר. מן הראיונות עלה כי צוות ה-IEP מאבחן את התלמיד, בוחן את הישגיו בלימודים ומבצע תצפיות בכיתה ולאחר מכן כותב דוח המתייחס לקשיים, לצרכים ולנקודות החוזקה של התלמיד ומציין אם מצבו נכלל באחת מ-13 קטגוריות המוגבלות על פי חוק ה-IDEA. על תהליך האבחון להסתיים תוך 60 יום. בשלב הבא הצוות יקבע אם התלמיד זקוק לשירותי חינוך מיוחד ואם כן, תיבנה לו תוכנית לימודים אישית (IEP). אם הצוות קובע שהתלמיד אינו נכלל באחת מ-13 קטגוריות המוגבלות ועל כן אינו עומד בתנאי סף לקבלת שירותי חינוך מיוחד, באפשרות ההורים לפנות למתאמת מחוזית שאליה משויך בית הספר לצורך קבלת שירותים לילד על פי סעיף 504 של חוק השיקום ([504 plan](#)), הקובע זכות לתמיכות ולהתאמות שונות (כגון הארכת זמן במבחנים, נושאי נגישות ועוד).⁷

מכאן כי צוות ה-IEP קובע שלושה היבטים: קטגוריית המוגבלות (ראשית ומשנית במצבים של כפל מוגבלויות), עמידה בזכאות לשירותי חינוך מיוחד ואילו שירותים התלמיד צריך. היבטים אלו נקבעים לרוב בשתי ישיבות. הפנייה אל צוות ה-IEP מתבצעת

⁷ יש לציין כי אף על פי שאינם שכיחים, יש **מקרים מעטים** שבהם יש לתלמיד גם תוכנית לימודים אישית (IEP) וגם 504 plan, למשל כאשר תלמיד עם מוגבלות נפצע או חווה מצב בריאותי זמני, בית הספר עשוי להעדיף לספק תמיכות דרך סעיף 504 בחוק השיקום ולא להוסיף זאת ל-IEP שלו. מצב נוסף הוא כאשר לתלמיד עם מוגבלות יש אלרגיה למזון שאינה משפיעה על הלמידה, אזי הנושא יופיע ב-504 plan.

על פי המלצה של מורה או בקשה של הורה. אחת המרואיינות ציינה כי תהליך קביעת הזכאות אורך זמן שכן הוא מערב פגישות, אבחונים ותצפיות, ולעיתים ההורים מגישים ערעור על החלטת הצוות. תהליך קביעת ה-IEP מבוצע מחדש בכל שלוש שנים, אך צוות ה-IEP בוחן את כלל התוכניות של התלמידים בבית הספר בכל שנה כדי לראות אם יש צורך בשינויים, אם יש שיפור או החמרה ברמות התפקוד של הילד ועוד. כמו כן באפשרות ההורה לבקש דיון מוקדם על התוכנית אם הוא סבור שאינה תואמת את מצבו של הילד. יש לציין כי כל תהליך קביעת הזכאות לשירותי חינוך מיוחד בארצות הברית מוסדר בסעיף 1411 [לחוק ה-IDEA](#) ומופיע גם [בספר התקנות הפדרלי של ארצות הברית](#). לדברי אחד מן המרואיינים, המדינות השונות בארצות הברית קובעות אף הן הנחיות ספציפיות בנוגע לאופן שבו על בתי הספר לבצע את שלבי האבחון השונים ומה יש לכלול בתהליך בניית ה-IEP (ר' לדוגמה: [טופס המקוון של בניית ה-IEP של מדינת וירג'יניה](#)).

בראיונות לא עלתה התייחסות לנושא **העומס** שמטילות ארבע קבוצות התלמידים שבמוקד הסקירה על מערכת החינוך, אך כאמור לעיל, יש עלייה ניכרת בשיעור התלמידים המאובחנים עם לקות על רקע בריאותי בשנים האחרונות (עלייה של 45% בין השנים 2012–2019). כמו כן 14% מן התלמידים עם קשיים רגשיים-התנהגותיים לומדים במסגרות שאינן במערכת החינוך הרגיל, שיעור הגבוה כמעט פי שלושה מכלל התלמידים עם מוגבלות (5%). נוסף על כך אחד המרואיינים טען כי בארצות הברית יש לעיתים 'אבחון יתר' של אוכלוסיות תלמידים מרקע אתני מסוים, למשל תלמידים מרקע אפרו-אמריקני המאובחנים עם מוגבלות שכלית.

שיטת התקצוב של תלמידים עם מוגבלות

חוק החינוך לאנשים עם מוגבלות (IDEA) קובע כאמור כי כל תלמיד עם מוגבלות בארצות הברית זכאי לחינוך ציבורי מותאם וללא תשלום (FAPE). לצורך כך, הקונגרס מקצה בכל שנה סכום כסף (שבשנת 2023 למשל עמד על כ- [14 מיליארד דולר](#)) המועבר למדינות השונות ומשם למחוזות הבית ספריים ולבתי הספר לצורך יישום הוראות החוק. הסכום מתייחס למתן שירותי חינוך מיוחד בגילים 3–21. על פי המרואיינים, סכום זה מכסה כ-15% מן ההוצאות עבור השירותים הנוספים הנדרשים לתלמידים עם מוגבלות. על פי החוק, המפתח לחלוקת התקציב נקבע לפי [מספר התלמידים בכל מדינה הזכאים לשירותי חינוך מיוחד על פי הגדרות חוק ה-IDEA](#) כמו גם לפי מספר התלמידים הכללי במדינה ומספר התלמידים החיים בעוני בגילי הזכאות 3–21. עם זאת, לטענת אחד המרואיינים, סעיף זה עבר שינוי בשנות התשעים שכן לדבריו הוא יצר מצב שבו מדינות שונות היו 'מנפחות' את מספרי התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד כדי להגדיל את נתח התקציב המוקצה להן. על כן כיום, המפתח לחלוקת תקציב הקונגרס לתלמידים עם מוגבלות נקבע לפי מספר התלמידים הכללי בכל מחוז במדינה בגילי בתי ספר יסודי ועל יסודי ומספר התלמידים החיים בעוני בגילים אלו. שאר התקציב לשירותי חינוך מיוחד מגיע מן התקציבים הכלליים של כל מדינה בהתאם לקריטריונים שונים שהמדינה קובעת לכל מחוז (כגון מספר התלמידים עם מוגבלות, סוגי מסגרות החינוך שבהם הם לומדים ורמות התמיכה הנדרשות) ומסוכנות [תוכנית הבריאות הממשלתית בארה"ב Medicaid](#) המממנת בין 4–6 מיליארד דולר בשנה שירותי חינוך מיוחד מתחומי מקצועות הבריאות, כגון קלינאות תקשורת, פיזיותרפיה, שירותים פסיכולוגיים ורגשיים ועוד.

תפיסות הכלה של תלמידים עם מוגבלות

נשות המקצוע שהתראיינו למחקר הדגישו את מרכזיות התפיסה בארצות הברית כי על תלמידים עם מוגבלות להיות משולבים ומוכלים כמה שיותר במערכת החינוך הרגיל ובכיתה הרגילה. תפיסה זו מעוגנת בעיקרון החינוך הציבורי המותאם וללא תשלום (FAPE) המוזכר בחקיקה האמריקנית ובאה לידי ביטוי גם בתנונים המורים על שיעור של 5% בלבד מן התלמידים עם מוגבלות הלומדים במסגרות שאינן במערכת החינוך הרגיל. לטענת אחת מן המרואיינות, ההעדפה היא כאמור שתלמידים עם מוגבלות לא יוצאו מן הכיתה הרגילה במהלך יום הלימודים וילמדו עם שאר הכיתה את תוכנית הלימודים הרגילה, לעיתים יחד עם סייעת, אך אם יש צורך בכך התלמידים הללו לומדים מחוץ לכיתה שעות אחדות ביום עם 'מורת משאבים' ([resource teacher](#)) בקבוצה קטנה של תלמידים. המרואיינת הדגישה כי תפיסת ההכלה בארצות הברית משולבת עם תפיסה רחבה יותר כי על כלל התלמידים, כולל תלמידים עם מוגבלות, ללמוד בבתי ספר הקרובים לביתם ומכאן מעודדת בחירה בחינוך הרגיל. זאת עקב תפיסה כי בתי הספר נושאים באחריות (accountability) לקביעת מדדים ואספקת תשתית להגעה להישגים לימודיים של תלמידים המתגוררים באזור הרישום שלהם, בעיקר מקבוצות מוחלשות כגון תלמידים עם מוגבלות. תפיסה זו, התקפה בכל מדינות ארצות הברית, מעוגנת בחוק 'כל תלמיד מצליח' ([The Every Student Succeeds Act - ESSA](#)) שנחקק בשנת 2015.⁸ מרואיינת נוספת הדגישה כי מסגרות חינוך נפרדות ו/או על פי סוג המוגבלות של הילד (למשל כיתות לתלמידים עם אוטיזם) מנוגדות [לאמנה בדבר זכויות של אנשים עם מוגבלות \(CRPD\)](#) ומובילות לטענתה את הילדים "לחיות חיים קטגוריאליים, כלומר זהו סוג של מיסוד".

אשר לנושא ההכלה והעלות-תועלת שלה, אחת מן המרואיינות ציינה כי בארצות הברית יש שיח ציבורי ער בנוגע לתוצאות (outcomes) של ההשקעה הפדרלית בשירותים עבור תלמידים עם מוגבלות ובשאלה האם התקציבים הציבוריים המושקעים בחינוך המיוחד מובילים לערך ולתוצאות. לטענתה השיח מתייחס לשלבי החיים השונים של אדם עם מוגבלות – הן בילדות בנוגע לשאלה האם תלמידים עם מוגבלות לומדים את כל מה שנדרש כמו תלמידים ללא מוגבלות, הן בבגרות בנוגע לשאלה האם הם נוחלים הצלחה בתחומי החיים השונים. לצד זאת, מרואיינת זו טוענת כי מדינות שונות מלינות על כך שהממשל הפדרלי אינו מקצה מספיק תקציבים לחינוך של תלמידים עם מוגבלות וכך אף על פי שהשילוב בכיתה הרגילה נתפס כפתרון הנכון ביותר, חסרים תקציבים להכשרת צוותי המורים. מרואיינת אחרת התייחסה להיבט נוסף בשיח של קולות המדגישים כי מערכת חינוך מכילה היא חסכונית יותר ממערכת שמפרידה תלמידים עם מוגבלות. יתרה מכך, היא גורסת כי באמצעות שילוב במערכת החינוך הרגיל, גם אם הדבר דורש התאמות ותמיכות, יש אפשרות לנצל את הכישורים הייחודיים של האדם עם מוגבלות. לדבריה:

”אנשים עם דיסלקציה או ADHD לפעמים מצוינים בביצוע משימות רבות בו זמנית. להוציא אותם מחינוך רגיל זו טעות. צריך לספק להם התאמות, למשל להגיש משימות מוקלטות במקום כתובות. מבחינת יעילות צריך לחשוב לא על נטל על המערכת אלא על איזה כישורים אנחנו מונעים מהחברה בכך שאנחנו לא מספקים להם התאמות.”

⁸ חוק זה מחליף את חוק 'לא משאירים אף ילד מאחור' ([No Child Left Behind Act \(NCLB\)](#)) שהיה תקף בין שנת 2002 ל-2015.

4.2 אירלנד

קהל היעד הזכאי לשירותי חינוך מיוחד על פי חוק

[חוק החינוך לאנשים עם צרכי חינוך מיוחדים \(2004\)](#) באירלנד מגדיר בסעיף 1 את קהל היעד של החוק כתלמידים עד גיל 18 שאינם יכולים להשתתף ולהיתרם משירותי חינוך עקב מוגבלות מתמשכת – פיזית, חושית, נפשית או לקות למידה או כל מצב אחר המוביל לכך כי התלמיד לומד באופן שונה מתלמיד ללא אותה מוגבלות.

בשנת 2017 החל לפעול באירלנד מודל חדש בשם Continuum of Support (להלן: CoS) [להקצאת משאבי הוראה בבתי ספר לחינוך רגיל](#) לטובת תלמידים הזקוקים לשירותי חינוך מיוחד **וללא צורך באבחון מוגבלות**. המודל נוסח על ידי משרד החינוך ונוסח כפיילוט ב-47 בתי ספר בשנים 2015–2016 ולאחר הצלחתו המועצה הלאומית לחינוך המיוחד (National Council for Special Education – NCSE) שבמשרד החינוך האירי החליטה על יישומו דרך הוראות לכל [בתי הספר היסודיים](#) [ובתי הספר העל יסודיים](#) במדינה (אשר [עודכנו בדצמבר 2024](#)). על פי המודל, משאבי ההוראה יוקצו לכלל התלמידים הזקוקים לשירותי חינוך מיוחד, כאמור ללא צורך באבחון מוגבלות, ויכללו גם תלמידים שאנגלית אינה שפת אימם (Department of Education and Skills, 2017). כפי שהציג זאת איש מקצוע בכיר בתחום החינוך המיוחד שהתראיין למחקר:

”אנו מתייחסים לנושא במונחים של גישה לתמיכה ולמשאבים נוספים. אנחנו לא מבדילים בין סוגי מוגבלויות. אנו לא אומרים [לתלמיד] 'לך יש קשיים נפשיים ולכן אתה מקבל משאבים כאלה'. בעיקרון אנחנו אומרים לבתי ספר 'אתם צריכים לזהות את התלמידים בבית הספר שלכם שהכי זקוקים לתמיכה כעת' ואנו מספקים את המשאבים לבית הספר“.

שכיחות סוגי מוגבלויות ומסגרות חינוך

חיפוש מדוקדק במקורות מידע רבים לא העלה נתון על אודות הפילוח של תלמידים עם מוגבלות המקבלים שירותי חינוך מיוחד באירלנד. מה שידוע הוא כי בשנת 2022 היו 131,764 ילדים עם מוגבלות באירלנד, שהיוו כ-11% מאוכלוסיית הילדים (Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth, 2024). ואכן בבדיקה עם איש מקצוע בכיר בתחום החינוך המיוחד באירלנד שהתראיין למחקר, עלה כי רק בבתי הספר עצמם יש רישום – כל בית ספר בנוגע לתלמידים עם מוגבלות הלומדים בין כתליו. גם חיפוש מידע על אודות פילוח סוגי מוגבלויות הקיים בקרב ספקי בריאות לילדים עם מוגבלות באירלנד העלה מידע חלקי בלבד שאינו מספק תמונה מלאה על כלל הילדים.

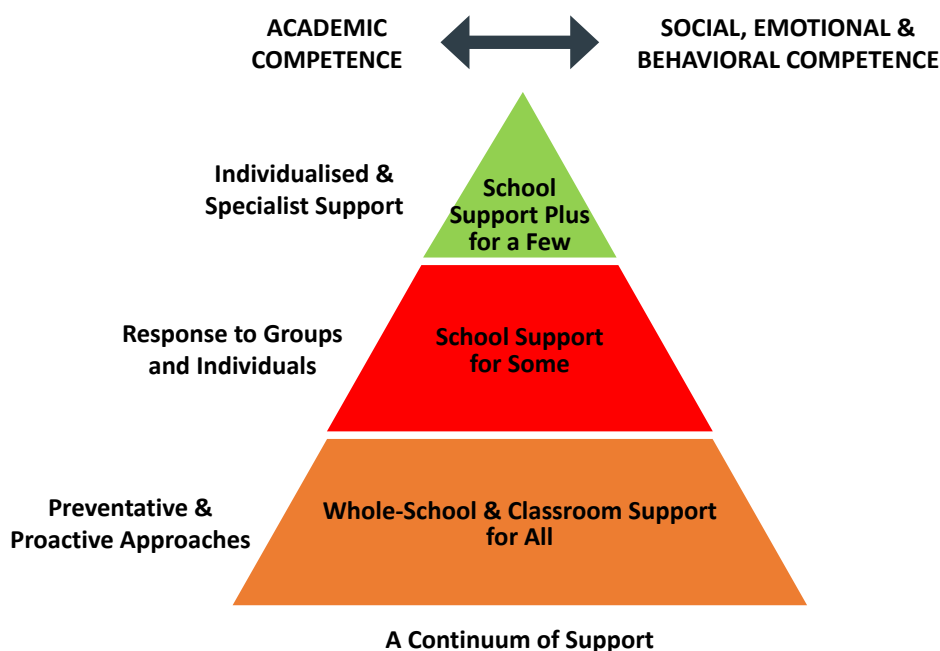
לפי דבריו של איש מקצוע זה, רוב התלמידים (97%) הזקוקים לשירותי חינוך מיוחד באירלנד מקבלים אותם במסגרת מערכת החינוך הרגיל. יחד עם זאת, מיעוט התלמידים הזקוקים לתמיכה שאי אפשר לספקה במסגרת החינוך הרגיל, לומדים בכיתות מיוחדות בבתי הספר לחינוך רגיל, לרוב מדובר על כיתה אחת בכל בית ספר המיועדת בעיקר לתלמידים עם קשיי תקשורת או אוטיזם ובה לומדים מספר קטן של תלמידים (כ-6 תלמידים) יחד עם מורה ושני סיעי חינוך מיוחד (special needs assistance). נוסף על כך בבתי ספר לחינוך מיוחד לומדים לדבריו רק 0.8% מן התלמידים והם מיועדים לתלמידים עם הצרכים המורכבים

ביותר, כגון תלמידים עם מוגבלות שכלית חמורה או עם שילוב מוגבלויות, וכן לתלמידים המהווים קהל יעד ספציפי, כגון תלמידים עיוורים, חירשים או עם קשיים התנהגותיים-רגשיים חמורים. יש גם בתי ספר בבתי חולים כלליים המיועדים לילדים עם מחלות הדורשות אשפוז ממושך, וכן בתי ספר המיועדים לילדים המאושפדים בבתי חולים לבריאות הנפש לילדים ונוער.

קריטריונים לזכאות לשירותי חינוך מיוחד

מודל ה-CoS מבוסס על הנחת היסוד שצרכים לחינוך מיוחד נעים על רצף, מצורך מתון לצורך חמור, ומצורך זמני לצורך ארוך טווח. לפיכך המענים הם הדרגתיים, ומחולקים למענים כלליים וכיתתיים ולמענים אינטנסיביים ואישיים יותר (**איור 2**). התמיכה לתלמידים שזוהו ככאלה הזקוקים לה, ניתנת על בסיס **צורכי התלמיד** ועל פי קביעת סדרי העדיפויות של הכיתה ובית הספר, והיא לא דורשת אבחון או הכרה רשמית במוגבלות כלשהי (Department of Education and Skills, 2017).

איור 2: רמות תמיכה לפי המודל Continuum of Support באירלנד



מקור: Department of Education, 2024

איש המקצוע שהתראיין למחקר טען כי אם תלמיד זקוק לתמיכות שאי אפשר לספקן במסגרת המודל בחינוך הרגיל, יש צורך באבחון מגורם מקצועי רפואי כדי לשבצו בכיתה מיוחדת בבית ספר לחינוך רגיל או באחד מבתי הספר לחינוך מיוחד. לדבריו, השאיפה של משרד החינוך היא ששיבוץ בכיתה מיוחדת לא ידרוש צורך באבחון מראש, זאת כדי לאפשר לבית הספר להיות מכיל יותר, וכן להגדיל את הגמישות ולאפשר מעבר חזרה לחינוך הרגיל ביתר קלות.

תהליך קביעת הזכאות

לפי מודל ה-CoS על התהליך לקביעת סוג ומידת התמיכה לתלמיד לכלול שלושה שלבים (Department of Education and Skills, 2017):

א. **זיהוי צרכים:** בעזרת המודל על המורים לזהות צרכים חינוכיים, כולל אקדמיים, חברתיים ורגשיים, וכן כאלה הנובעים מקשיים פיזיים, חושניים, שפתיים או תקשורתיים. המודל כולל כמה כלים לשימוש של המורה, כגון רשימת היבטים לבחינת הסביבה הלימודית של התלמיד או לבחינת מבנה הכיתה.

ב. **מתן מענה לצרכים:** המודל שם דגש על גמישות, כך שאפשר לספק מענה לצורך שעולה אצל תלמיד בהקדם האפשרי. תלמידים עם צרכים רבים יותר מקבלים את רמות התמיכה הגבוהות יותר, בהתאם למודל (איור 2 לעיל) המתייחס לשלוש רמות תמיכה: תמיכה לכל התלמידים, תמיכה לחלק מן התלמידים ותמיכה למעט תלמידים.

ג. **מעקב ודיווח אחר התקדמות:** המודל שם דגש על איסוף מידע ומעקב שוטף אחר צורכי התלמידים והמענים להם. המעקב מתבצע על בסיס כלי מדידה ובחינה המאפשרים לתלמיד להפגין את ההתקדמות שלו, ושנקבעו על ידי צוות בתי הספר. מעקב זה מסייע לצוות בית הספר לזהות כיצד התלמיד מגיב לתמיכה שקיבל ולקבוע מהו הצעד הבא עבור המשך ההתקדמות שלו.

בתהליך זיהוי הצרכים, קביעת המענה והמעקב צריכים להשתתף מורה הכיתה, מורי חינוך מיוחד בבית הספר, ההורים, התלמיד ואנשי מקצוע הרלוונטיים למקרה (כגון מרפא בעיסוק, קלינאי תקשורת, פסיכולוג). בתהליך יש ניסיון לתעדף את צורכי החינוך של התלמיד ולבנות תוכנית לימודים שתפרט את המטרות המוסכמות, את המשאבים הנדרשים, את האסטרטגיות ליישום ואת מסגרת הזמן לביצוע המעקב. לאחר ביצוע מעקב אחר התערבות מסוימת, מתקבלת החלטה בנוגע לרמת התמיכה שלה זקוק התלמיד כעת. במעמד זה אפשר להחליט להוריד את רמת התמיכה או להפסיק אותה, להישאר באותה רמת תמיכה, או לעלות לרמת תמיכה גבוהה יותר (Department of Education and Skills, 2017).

מדברי המראיין עלה כי השאיפה היא שמשך הזמן שבו תלמידים מקבלים תמיכה מקסימלית יהיה קצר ושבהתאם להתקדמותם תרד התמיכה בהם לרמה נמוכה יותר וכיתתית. בד בבד, אם לאחר כמה ניסיונות למציאת תמיכה נכונה המעקב מראה כי התלמיד זקוק לעוד תמיכות, בית הספר יכול לפנות לשירות הפסיכולוגי החינוכי הלאומי (NEPS – National Education Psychological Service), אשר מציע סיוע בביצוע אבחון לכמה תלמידים בשנה לכל בית ספר. לדבריו, בחלק קטן מן המקרים ייתכן שיוחלט לאחר האבחון של השירות על מעבר לכיתה מיוחדת בבית ספר לחינוך רגיל או לבית ספר לחינוך מיוחד.

אשר ל**עומס** המוטל על מערכת החינוך עקב בקשות לתמיכות בשירותי חינוך מיוחד, טען המראיין כי עיקר העומס מתבטא כשיש צורך ששירותי הבריאות יעריכו את צורכי התלמידים. לפי החוק, ההערכה צריכה להיעשות תוך שישה שבועות, אך לרוב נדרש זמן רב יותר בשל עומס יתר על מערכת הבריאות ומחסור בתורים, בפרט במקצועות כמו קלינאות תקשורת. נוסף על כך עקב הביקוש הרב להערכות צרכים, מעט אנשי המקצוע הקיימים משקיעים את רוב זמנם בהערכות ומצב זה יוצר מחסור באנשי מקצוע שיספקו בפועל את שירותי התמיכה הנדרשים לתלמידים בבתי הספר לחינוך רגיל. לדבריו, הביקורת המרכזית על הספקת השירותים בבתי הספר לחינוך רגיל היא מחסור באנשי מקצועות הבריאות ואנשי בריאות הנפש. לטענתו מתקיימים דיונים על

העברת שירותי הבריאות בבתי הספר לאחריות משרד החינוך, אך עדיין לא ברור אם תתקבל החלטה בנושא זה ומתי, כך שלעת עתה לא נותר למשרד החינוך אלא להתמודד עם המחסור. לדבריו, לפעמים הפתרון הוא שאיש המקצוע המועסק בבית הספר יכשיר את מורי החינוך הרגיל כדי שהם יהיו אלו שיספקו את התמיכה או חלק ממנה לתלמידים.

שיטת התקצוב של תלמידים עם מוגבלות

לפי מודל CoS החדש, משרד החינוך מעביר משאבי הוראה ישירות לבתי ספר בהתאם לפרופיל שלו, המבוסס על מגוון מאפיינים וכן על צורכיהם של תלמידי בית הספר. המודל מספק אוטונומיה לבתי הספר להקצות את המשאבים שהם מקבלים בגמישות על פי צורכי התלמידים, וכאמור, ללא צורך באבחון רפואי (Department of Education and Skills, 2017).

המראיין הסביר שבעבר הקצאת המשאבים הייתה ריכוזית יותר, כל בית ספר נדרש להגיש בקשה אישית עבור כל תלמיד עם צורך בתמיכות נוספות וכל שינוי דרש פנייה חדשה למשרד החינוך. בעקבות המודל החדש, כל בית ספר מקבל משאבים לשעות הוראה נוספות כדי לתת מענה לצורכי התלמידים. לדבריו, המשאבים שניתנים לכל בית ספר נקבעים לפי מדדים שונים, למשל גודל בית הספר, מתן מענה לקהילה מוחלשת (למשל מספר רב של מהגרים או של תלמידים במעמד חברתי-כלכלי נמוך), מספר התלמידים הזקוקים לתמיכה נוספת, תוצאות נמוכות מאוד במבחנים, ועוד. אם בית הספר עונה על קריטריונים אלו הוא יקבל תוספת משאבים. כמו כן בתי ספר לחינוך רגיל מקבלים תוספת תקציבית על כל תלמיד ששובץ בכיתה מיוחדת.

תפיסות הכלה של תלמידים עם מוגבלות

משרד החינוך באירלנד מוביל בשנים האחרונות את התפיסה ולפיה כל התלמידים, ללא קשר לצורכיהם החינוכיים, זכאים ללמוד בבית הספר המקומי הקרוב לביתם. לפיכך, השאיפה במדיניות המשרד היא לאפשר לכמה שיותר תלמידים עם צורכי חינוך מיוחדים לקבל את התמיכה שלהם זקוקים במסגרת בתי הספר לחינוך רגיל (Department of Education, 2024). מדיניות המשרד מבוססת על שמונה עקרונות:

1. **מערכת חינוך מכילה:** מערכת המאמצת גיוון וגמישות, מעריכה שונות ומסירה חסמים.
2. **תרבות בית ספרית מכילה:** באחריות כל קהילת בית הספר להכיר בצורך בשייכות, בחיבור כל חברי הקהילה ובהערכתם.
3. **שיתוף פעולה:** גישה הכוללת את כל קהילת בית הספר ובתוכה תלמידים, מורים והורים.
4. **רווחה (wellbeing):** רווחת התלמידים ושמירה על שייכותם וחיבורם הן מרכזיות במערכת והן חלק מכל מדיניות, תוכנית ופעולה של בית הספר.
5. **מעורבות והשתתפות:** נקודת מבטם של התלמידים מובאת בחשבון בכל נושא המשפיע עליהם. מדיניות ופעולות בית הספר תומכות בהשתתפות משמעותית של התלמידים בלמידה שלהם ובחיייהם בבית הספר.
6. **התמקדות בצורכי התלמיד:** זיהוי ומתן מענה לצורכיהם המיוחדים של התלמידים, ומעקב אחר תגובתם להתערבות. שירותי חינוך מיוחד נמצאים על רצף, ממתונים למשמעותיים, מזמניים לארוכי טווח, ומשתנים לאורך זמן.

7. **פרקטיקות ותוצאות מבוססות מידע:** ההתערבויות והתמיכות המסופקות לתלמיד מבוססות על מידע ועל זיהוי של החוזקות והצרכים הלימודיים שלו. תוצאות התלמיד להתערבויות שקיבל מזוהות ונערך מעקב אחריהן.

8. **ממשל ואחריות:** באחריות בית הספר לעמוד בחקיקה ובהנחיות המשרד הרלוונטיות כדי לספק תמיכה נוספת וממוקדת לתלמידים עם צורכי חינוך מיוחד.

לפי המשרד, בתי ספר עם תרבות הכלה מיטבית הם אלו המדגישים הוראה ולמידה יעילות לכלל תלמידי בית הספר ושיתופי פעולה שוטפים וטובים בין חברי הצוות בבית הספר, ומקפידים על מעורבות של הורים ותלמידים בבית הספר ובקהילה. המשרד מעודד את בתי הספר לקיים סביבה לימודית מגוונת בכיתה מבחינת יכולות שתאפשר הכלה משמעותית של כלל התלמידים. הוראה המביאה בחשבון יכולות שונות של התלמידים הוכחה כמשפיעה לטובה על כל התלמידים וכמקדמת התפתחות חברתית ואישית (Department of Education and Skills, 2017; Department of Education, 2024).

5. סיכום

מסקירה זו עולה כי ארבע אוכלוסיות המחקר זכאיות על פי חוק לשירותי חינוך מיוחד בארצות הברית ובאירלנד וכי אין רשימה של קריטריונים לקביעת זכאותם זו ושל השירותים שיקבלו, אלא כל מקרה נבחן לגופו על ידי צוות מקצועי בית ספרי לפי צורכי התלמיד ורמות התמיכה הנדרשות לו. בצוות זה חברים בשתי המדינות מחנך הכיתה, מורה לחינוך מיוחד בבית הספר, פסיכולוג או איש מקצוע נוסף הרלוונטי למקרה, הורי התלמיד והתלמיד, והוא בונה את תוכנית הלימודים האישית של התלמיד על סמך צרכיו, קשייו הנובעים מן המוגבלות, הישגיו בלימודים ונקודות החוזקה שלו. כך, תוכנית הלימודים האישית נבנית לכל תלמיד בבית הספר, ובאחריות בית הספר לבצע מעקב שוטף אחר התקדמות התלמיד בלימודים, אחר מימוש יעדי הלמידה שנקבעו לו על ידי הצוות המקצועי ואחר הצורך בביצוע שינויים נדרשים בתוכנית.

בארצות הברית, החוק קובע כי זכאות לשירותי חינוך מיוחד תינתן לתלמידים שיש להם מוגבלות אחת לפחות מתוך 13 קטגוריות מוגבלות שהוגדרו, ובהינתן שמוגבלות זו פוגעת ביכולתם להתקדם בלמידה בבית הספר. שני שלישים מן התלמידים עם מוגבלות לומדים בארצות הברית בכיתה רגילה 80% או יותר משעות יום הלימודים, שיעור הנמצא במגמת עלייה קלה בעשור האחרון. הנתונים מורים כי תלמידים עם קשיים רגשיים-התנהגותיים לומדים במסגרות שאינן במערכת החינוך הרגיל בשיעור הגבוה כמעט פי שלושה מכלל התלמידים עם מוגבלות. בראיונות עלתה מרכזיות התפיסה בארצות הברית כי על תלמידים עם מוגבלות להיות משולבים ומוכלים כמה שיותר במערכת החינוך הרגיל ובכיתה הרגילה, תפיסה המעוגנת בעיקרון החינוך הציבורי המותאם וללא תשלום (FAPE – Free Appropriate Public Education) המוזכר בחקיקה האמריקנית.

באירלנד, משאבי הוראה לתלמידים הזקוקים לשירותי חינוך מיוחד מוקצים ללא צורך באבחון מוגבלות אלא לפי צורכי התלמיד ורמות התמיכה הנדרשות לו כפי שנקבע על ידי צוות מקצועי בית ספרי. הנתונים מורים כי 97% מן התלמידים הזקוקים לשירותי חינוך מיוחד באירלנד מקבלים אותם במסגרת מערכת החינוך הרגיל. כחות מ-1% מן התלמידים עם מוגבלות לומדים בבתי ספר לחינוך מיוחד המיועדים לתלמידים עם הצרכים המורכבים ביותר, כגון מוגבלות שכלית חמורה או ריבוי מוגבלויות. השאר לומדים בכיתות לחינוך מיוחד בבתי הספר לחינוך רגיל, בעיקר תלמידים עם קשיי תקשורת או אוטיזם. יש לציין כי מודל הקצאת משאבי הוראה לתלמידים הזקוקים לשירותי חינוך מיוחד באירלנד מבוסס על השאיפה כי משך הזמן שבו תלמידים אלו מקבלים תמיכה ומענים אינטנסיביים יהיה קצר ושבהתאם להתקדמותם תרד התמיכה בהם לרמה נמוכה יותר וכיתתית.

מקורות

מייזל, י. (2022). סוגיות בהתמודדות עם מחלות נדירות בישראל. הכנסת: מרכז המחקר והמידע. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/2aef5b31-978d-ec11-8147-00155d0401c3/2_2aef5b31-978d-ec11-8147-00155d0401c3_11_19830.pdf

משרד החינוך (2022). 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, הוראת קבע מס' 0287. <https://apps.education.gov.il/Mankal/horaa.aspx?siduri=385>

שפרלינג, ד', רייטר, ש' ויוספסברג בן-יהושע, ל' (2019). מדיניות בנושא זכאות לשירותי חינוך מיוחד. ל' יוספסברג בן-יהושע (עורכת). מכון מופ"ת. https://meyda.education.gov.il/files/Scientist/sen_financing.pdf

Becker, S. P., Paternite, C. E., Evans, S. W., Andrews, C., Christensen, O. A., Kraan, E. M., & Weist, M. D. (2011). Eligibility, assessment, and educational placement issues for students classified with emotional disturbance: Federal and state-level analyses. *School Mental Health*, 3, 24-34. <https://doi.org/10.1007/s12310-010-9045-2>

Belzer, L. T., Wright, S. M., Goodwin, E. J., Singh, M. N., & Carter, B. S. (2022). Psychosocial considerations for the child with rare disease: a review with recommendations and calls to action. *Children*, 9(7), 933. <https://doi.org/10.3390/children9070933>

Brussino, O. (2020). Mapping policy approaches and practices for the inclusion of students with special education needs. *OECD Education Working Paper No. 227*. <https://doi.org/10.1787/600fbad5-en>.

Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth (2024). *State of the Nation's Children – Part 1 Sociodemographics*. <https://www.gov.ie/en/campaigns/1f703-state-of-the-nations-children/>

Department of Education and Skills (2017). *Guidelines for Primary Schools: Supporting Pupils with Special Educational Needs in Mainstream Schools*. Department of Education and Skills, Ireland.

Department of Education (2024). *Guidelines for primary schools: Supporting children with special educational needs in mainstream classes*. Department of Education, Ireland.

Office of Special Education Programs (2022). *OSEP fast facts: Educational environments of school aged children with disabilities*. <https://sites.ed.gov/idea/osep-fast-facts-educational-environments-school-aged-children-disabilities/>

Stoutjesdijk, R., Scholte, E. M., & Swaab, H. (2012). Special needs characteristics of children with emotional and behavioral disorders that affect inclusion in regular education. *Journal of emotional and behavioral disorders*, 20(2), 92-104. <https://doi.org/10.1177/1063426611421156>

United Nations General Assembly (2021). *Addressing the challenges of persons living with a rare disease and their families*. 76th session, 3rd committee, Agenda item 28 - Social development. 10 November 2021.

U.S. Department of Education (2024). 45th *Annual report to Congress on the implementation of the Individuals with Disabilities Education Act*. <https://sites.ed.gov/idea/files/45th-arc-for-idea.pdf>

Verger, S., Negre, F., Rosselló, M. R., & Paz-Lourido, B. (2020). Inclusion and equity in educational services for children with rare diseases: Challenges and opportunities. *Children and Youth Services Review*, 119, 105518. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2020.105518>