



דוח מבקר המדינה

חיסוני קורונה ובדיקות קורונה במערכת החינוך

אייר התשפ"ד | מאי 2024



חיסוני קורונה ובדיקות קורונה במערכת החינוך

מבוא

עקב התפרצות מגפת הקורונה בעולם בסוף 2019, כ-186 מדינות בעולם, ובהן כ-1.5 מיליארד תלמידים, סגרו את בתי הספר בגבולותיהן באופן חלקי או מלא בהתאם למצב התחלואה ולהחלטות מקומיות שהתקבלו. חלקן עברו ללמידה מרחוק. גם בישראל נסגרו מוסדות החינוך, ומ-13.3.20 יותר מ-1.8 מיליון תלמידי מדינת ישראל, נכון לאותה עת, נדרשו ללמוד מרחוק זמן ממושך. ממרץ 2020 עד פברואר 2021 היו 81 ימי סגר מלא שבהם מערכת החינוך פעלה בלמידה מרחוק בלבד, ו-128 ימים של למידה משולבת - בבתי הספר (להלן - בתי"ס או בתי"ס) ומרחוק. באפריל 2021 חלה נסיגה ניכרת בהתפשטות מגפת הקורונה, ומערכת החינוך שבה ללימודים במתכונת רגילה ומלאה; ואולם ביוני 2021 שבה להתפשט מגפת הקורונה, עם התפרצות הגל הרביעי שלה (גל ה"דלתא"), כך שעלה חשש ממשי ששנת הלימודים (להלן - שנה"ל) התשפ"ב (2021 - 2022)¹ תיפתח בכפוף למגבלות ולתנאים ייחודיים בשל חוסר היכולת לקיים לימודים סדירים ורגילים.²

בעיצומו של הגל הרביעי של הקורונה (גל ה"דלתא"), ב-22.8.21, לקראת פתיחת שנה"ל התשפ"ב, התקבלה ההחלטה על אופן פתיחת שנה"ל ב"ועדת שרים לעניין התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו" (להלן - ועדת השרים לעניין הקורונה). החלטה זו נסמכה גם על המלצתם של שרת החינוך דאז ונציגי הדרג המקצועי של משרדה. ב-2.9.21 קיבלה החלטה זו תוקף של החלטת ממשלה לאחר דיון בנושא "תמונת מצב התחלואה ומתווה החינוך לקראת שנה"ל התשפ"ב".³ בהחלטתה אימצה הממשלה את התפיסה של משרד החינוך בעניין הפעלת מערכת החינוך, תפיסה שביסודה חתירה לתפקוד רציף של המערכת והבטחת למידה פיזית, רציפה ובטוחה של התלמידים במוסדות החינוך לצד הקפדה על אורחות חיים מותאמים לשגרת הקורונה; מתן מענה לקשיים הרגשיים, החברתיים והלימודיים שעייסם התמודדו התלמידים בעטייה של הלמידה הלא רציפה בבית"ס במהלך שנות הלימודים התש"ף (2019 - 2020) והתשפ"א (2020 - 2021); ומתן כלים לצוותים החינוכיים, כלים שיופעלו גם בבתי"ס, לשם התמודדות יעילה עם קשיים אלה. במרץ 2022, לאחר ירידה ניכרת בתחלואה, הוסרו המגבלות על פעילות מוסדות החינוך במדינת ישראל.

מנתוני ארגון הבריאות העולמי עולה שחודשים לפני פתיחת שנה"ל התשפ"ב, סוף המחצית הראשונה של שנת 2021, שררה הסכמה רחבה בקרב מדינות בעולם שסגירת בתי"ס לשם מניעה של התפשטות התחלואה בקורונה תהיה מוצא אחרון בלבד. התפיסה הייתה שלפתיחת בתי"ס ולשמירה על רציפות הלמידה ערך רב, ולסגירתם - השפעות פיזיות, נפשיות וחינוכיות קשות.⁴ אונסק"ו - ארגון החינוך, המדע והתרבות של האומות המאוחדות (UNESCO) - עמד מדי יום ביומו על היקף הפעילות של מערכת החינוך וטיבה בכל אחת ממדינות הארגון וסיווג את הסטטוס של מערכת החינוך שם על פי חלוקה לארבע קבוצות: (א) מדינות שסגרו את מוסדות החינוך על פי חוק או צו ממשלתי ולא התקיימו בהן לימודים בקרב רוב אוכלוסיית התלמידים או כולה (להלן - סגור בשל מגפת הקורונה); (ב) מדינות שהשביתו את כל פעילויות ההוראה בכל סוגי המוסדות במערכת החינוך ובאקדמיה (להלן - הפסקה במערכת החינוך ובמוסדות אקדמיים); (ג) מדינות

¹ ככלל, שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

² ראו גם מבקר המדינה, דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה התשפ"א, פרק העוסק בהוראה ולמידה מרחוק בתקופת הקורונה.

³ ראו החלטת הממשלה 392, "תמונת מצב התחלואה ומתווה החינוך לקראת פתיחת שנת הלימודים התשפ"ב" (2.9.21) בכתובת: https://www.gov.il/he/pages/dec392_2021.

⁴ ראו דוח של ארגון הבריאות העולמי (World Health Organization) בנושא Schooling during COVID-19 מיוני 2021 בכתובת: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/342075/WHO-EURO-2021-2151-41906-59077-eng.pdf>; וגם ראו דוח של ה-European centre for Disease Prevention and Control בנושא Covid-19 in children and the role of school settings in transmission - second update, מ-8.7.21 בכתובת: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/children-and-school-settings-covid-19-transmission>.

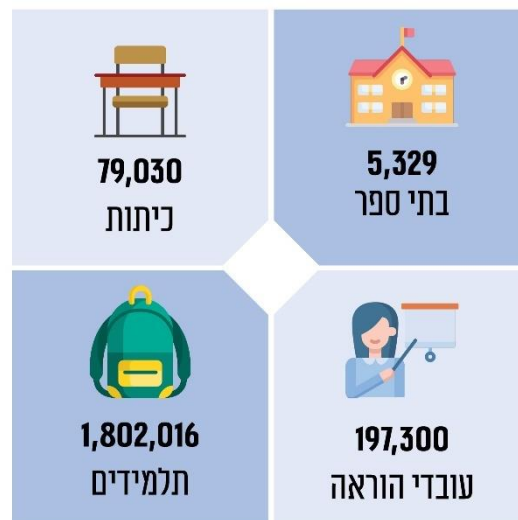


שפתחו את בתי"ס ולימדו פיזית את כל אוכלוסיית התלמידים או מרביתה (להלן - פתוח באופן מלא); (ד) מדינות שהפעילו חלקית את מערכת החינוך בשילוב של למידה מרחוק (להלן - פתוח באופן חלקי)⁵.

על פי הסיווג של אונסק"ו, ב-1.9.21 - מועד פתיחת שנת הלימודים בישראל - ב-74 מדינות מתוך 210 מדינות, בכלל זה בישראל, מערכות החינוך היו פתוחות באופן מלא; ב-33 מדינות מערכות החינוך היו פתוחות באופן חלקי; ב-89 מדינות הן היו בהפסקה במערכת החינוך ובמוסדות האקדמיים; וב-14 מדינות הן היו סגורות בשל מגפת הקורונה. חודש לאחר מכן, ב-1.10.21, ב-116 מדינות ובהן ישראל מערכות החינוך כבר היו פתוחות באופן מלא; ב-46 מדינות - פתוחות באופן חלקי; ב-28 מדינות - הפסקה במערכת החינוך ובמוסדות האקדמיים; וב-20 מדינות - סגורות בשל מגפת הקורונה⁶.

בתרשים 1 שלהלן מוצגים נתונים על מספר בתי"ס, הכיתות, עובדי ההוראה והתלמידים בתחילת שנה"ל התשפ"ב, בספטמבר 2021 (בעת הגל הרביעי של התפרצות הקורונה בישראל). יצוין כי הנתונים לא מתייחסים לעובדי הרשויות המקומיות המועסקים בבתי"ס, בכללם: מזכירות, שרתים, עובדי ניקיון, סייעות שילוב אישיות וכיתות, ספרניות, מאבטחים ועוד אשר היו שותפים גם הם להתמודדות עם התפרצות המגפה והטיפול בה.

תרשים 1: מספר בתי הספר, מספר הכיתות, מספר התלמידים ומספר עובדי ההוראה במערכת החינוך, התשפ"ב⁷



על פי נתוני משרד החינוך⁸, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁵ ראו מסמך של UNESCO בנושא "Partial School Closures Visualizations" שצולם מאתר האינטרנט של UNESCO ב-31.8.22, בכתובת: <https://covid19.uis.unesco.org/global-monitoring-school-closures-covid19/partial-school-closures-visualizations>.

⁶ ראו מסד נתונים של אונסק"ו בנושא UNESCO school_closures_database. מסד הנתונים נכון ל-31.8.22. ניתן להורדה בכתובת: <https://covid19.uis.unesco.org/global-monitoring-school-closures-covid19>.

⁷ הנתונים על מספר התלמידים הלומדים בכיתות א' עד י"ב המוצגים בדוח זה מתבססים על תמונת המצב שהוצגה במסמך של משרד החינוך בנושא "הפעלת מערכת החינוך בשגרת קורונה שנה"ל תשפ"ב", אוגוסט 2021. הנתונים על מספר בתי"ס ומספר הכיתות המוצגים בדוח זה מתבססים על מסמך של משרד החינוך בנושא "נתוני בית ספר, כיתות ותלמידים" מ-9.8.22. הנתונים על אודות מספר עובדי הוראה נכונים ל-24.7.22 ונלקחו מתוך אתר משרד החינוך בנושא "במבט רחב מספרים על החינוך".

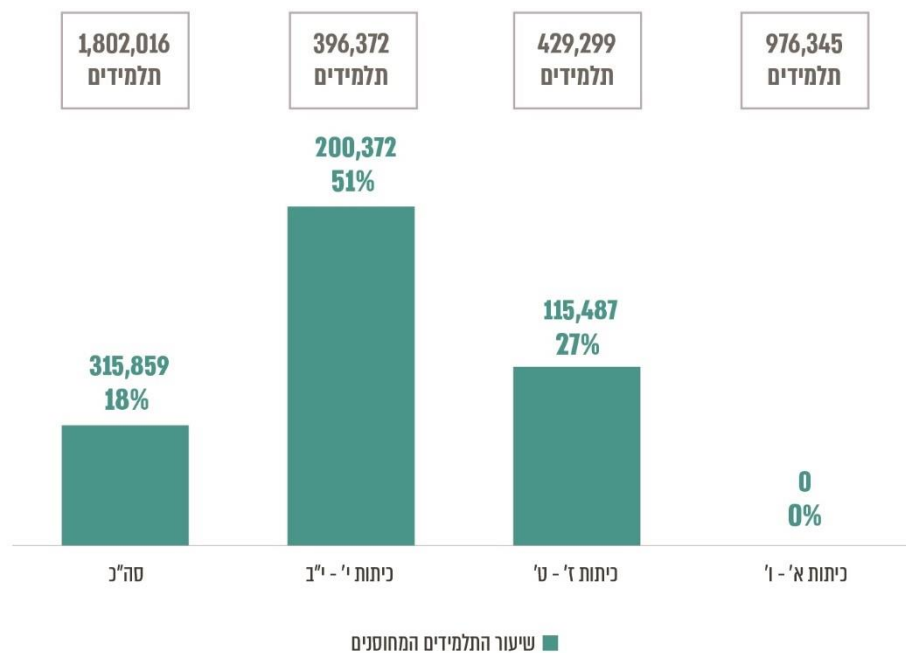
⁸ 976,345 תלמידי החינוך היסודי (כיתות א'-ו') למדו ב-44,946 כיתות וב-3,030 בתי ספר (להלן - בתי"ס); 825,671 תלמידי העל-יסודי (כיתות ז'-י"ב) למדו ב-34,084 כיתות וב-2,299 בתי"ס; הנתונים לגבי מספר עובדי ההוראה כוללים את כלל העובדים בשלבי החינוך השונים בבית ספר.



התחסנות התלמידים: בני 16 ומעלה (כיתות י"ב) החלו להתחסן כנגד קורונה ב-23.1.21, בני 12 ומעלה (כיתות ז'-ט') החלו להתחסן ב-6.6.21, ובני 5 ומעלה (כיתות א'-ו') החלו להתחסן ב-22.11.21.

בתרשים 2 שלהלן מוצג מצב התחסנות התלמידים בתחילת ספטמבר 2021 (תחילת שנה"ל התשפ"ב) בחלוקה לפי שכבות הגיל. ניתן לראות כי ככל ששכבת הגיל הייתה בוגרת יותר, כך שיעור המוחסנים היה גבוה יותר:

תרשים 1: התפלגות מצב ההתחסנות של התלמידים בתחילת שנת הלימודים התשפ"ב



על פי נתוני משרד החינוך⁹, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין כי בתחילת שנה"ל התשפ"ב, בספטמבר 2021 - המועד שבו ניתן החיסון לילדים מגיל 12 ומעלה (כיתות ז'-י"ב) זה כמה חודשים - 28% מכלל התלמידים (496,000 מתוך 1.8 מיליון תלמידים) היו מוחסנים, מחלימים או מאומתים לקורונה כדלקמן: כ-316,000 מהם היו מוחסנים לקורונה (מכיתות ז' עד י"ב) וכ-180,000 תלמידים החלימו מקורונה או שהיו מאומתים לקורונה (מכיתות א' עד י"ב).

עוד יצוין כי נכון לסיום גל הקורונה האחרון, אפריל 2022, שיעור המוחסנים, המחלימים מקורונה או המאומתים לקורונה מקרב תלמידים מכיתה א' ועד כיתה י"ב עמד על 66% מכלל התלמידים (1.26 מיליון מתוך 1.9 מיליון תלמידים)¹⁰.

התוכנית הלאומית לפתיחת שנת הלימודים התשפ"ב - בתקופת הקורונה: בהמשך להחלטות הממשלה מאוגוסט ומספטמבר 2021 בעניין אישור פתיחת שנה"ל התשפ"ב, אישרה הממשלה מתווים לחיסון התלמידים בבתי"ס ולניטור התחלואה בקרב התלמידים והמורים (להלן - מתווי הבדיקות והחיסונים). בסוף אוגוסט 2021 אישר ראש הממשלה דאז (להלן - רה"מ דאז)¹¹, את המתווה שגיבש משרד החינוך לפתיחת שנה"ל התשפ"ב¹², בכפוף לכמה תיקונים. המתווה נקרא "התוכנית הלאומית לפתיחת שנה"ל התשפ"ב - בתקופת הקורונה

⁹ ראו מסמך של משרד החינוך בנושא "הפעלת מערכת החינוך בשגרת קורונה שנה"ל תשפ"ב", אוגוסט 2021.

¹⁰ ראו מסמך של משרד החינוך בנושא "דוח מנהלים דו שבועי אינטגרטיבי תמ"צ תחלואת קורונה", 11.4.22.

¹¹ רה"מ דאז כיהן בתפקידו מה-13.6.2021 ועד ה-30.06.2022 במסגרת הממשלה ה-36.

¹² המתכלל הלאומי "חתימה" קורונה' לאומי יומי מס' 6 - סיכום ראש הממשלה", 23.8.21.



- ימתחברים לחינוך¹³ (להלן - התוכנית הלאומית לפתיחת שנה"ל התשפ"ב). במבוא לתוכנית ציין מנכ"ל משרד החינוך דאז כי התפקוד הרציף של מערכת החינוך הוא יעד לאומי מן המעלה הראשונה, בייחוד בשנה"ל התשפ"ב, שכן מערכת החינוך נדרשת לתת מגוון מענים לתלמידים ועליה לפעול לצמצום הפערים שצברו התלמידים בשנות הלימודים התש"ף (כאמור, במרץ 2020 פרצה מגפת הקורונה) והתשפ"א¹⁴; עוד ציין המנכ"ל דאז שמערכת החינוך היא עוגן של יציבות עבור התלמיד, עבור משפחתו, עבור עובדי ההוראה ועבור כלל הציבור בישראל. משכך, המערכת רואה חשיבות רבה הן בשמירה על רציפות הלמידה בשנה"ל והן בשמירה על בריאותם של התלמידים, של צוותי ההוראה ושל הציבור כולו, ועליה לפעול גם לניטור התחלואה ולבלימתה.

בתוכנית הלאומית לפתיחת שנה"ל התשפ"ב עמד משרד החינוך על שלושה עקרונות מנחים:

1. למידה רציפה פיזית: בסדר קדימות ראשון, קידום למידה פיזית ורציפה בכל רמות המערכת (גן ילדים, כיתה, מוסד חינוכי, רשות מקומית), גם בהינתן מעבר לתחלואה גבוהה ברמת היישוב, לצד הקפדה על אורחות חיים מותאמים לקורונה;
2. צמצום היקפי הבידוד: צמצום ככל האפשר של היקפי הבידוד (של תלמידים ואנשי חינוך) באמצעות הגברת צעדי המניעה, הגדלתם של אמצעי איתור ובדיקה (שכבות הגנה) וקיום בדיקות של מי שבאו במגע עם חולה מאומת חלף בידוד;
3. גמישות ניהולית: מתן גמישות ניהולית למנהל המוסד החינוכי כדי לקדם ככל האפשר למידה פיזית ולאפשר מעבר מיידי ויעיל ללמידה מרחוק כתלות במצבי התחלואה המשתנים במוסד החינוכי.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד אוקטובר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את יישום מתווי החיסונים בקרב תלמידים בבתי"ס וכן את יישום מתווי בדיקות הקורונה בקרב התלמידים ועובדי ההוראה, כפי שהופעלו בזמן החזרה ללימודים בבתי"ס בתחילת שנה"ל התשפ"ב, בספטמבר 2021 (להלן - מתווי החיסונים והבדיקות). הבדיקה נעשתה בכמה מוקדים: בהנהלת משרד החינוך¹⁵, באגף הביטחון במשרד החינוך - הגוף שריכוז את התמודדות מערכת החינוך עם הנושא - ובמרכז השליטה והבקרה (להלן - משל"ט) במשרד החינוך; במרכז השליטה לניהול המאבק הלאומי בנגיף במשרד הבריאות¹⁶ (להלן - משל"ט קורונה של משרד הבריאות), שהיה אחראי למכלול החיסונים וכלל את דסק חינוך, האחראי לתכלול עבודת משרד הבריאות מול משרד החינוך בכל הקשור לתחום הקורונה (להלן - דסק חינוך). בדיקות השלמה נעשו במחוזות משרד החינוך ובפיקוד העורף (להלן - פקע"ר), המשמש פיקוד משימתי לסיוע האזרחי ובכלל זה הפעלת תוכנית חלוקת התרופות והחיסונים¹⁷. כמו כן בוצע גם הליך של שיתוף הציבור באמצעות פנייה למנהלי בתי"ס ולהורים, כמפורט להלן:

1. **סקר המנהלים:** במסגרת הביקורת, בחודשים יולי עד אוגוסט 2022, ביצע משרד מבקר המדינה סקר בקרב מנהלי בתי"ס¹⁸ (להלן - סקר המנהלים). הסקר נועד לקבל מידע על אודות

¹³ ראו מסמך משרד החינוך בנושא "התוכנית הלאומית לפתיחת שנת הלימודים תשפ"ב - בתקופת הקורונה עדכון מס' 1 מתחברים לחינוך", 31.8.21 בכתובת:

<https://meyda.education.gov.il/files/Bitachon/emergency/Outline-opening-of-school-year-Corona.pdf>

¹⁴ מהרבע האחרון של שנה"ל התש"ף, ממרץ 2020 ועד סוף שנת הלימודים התשפ"א באוגוסט 2021.

¹⁵ בדצמבר 2021 היו חילופי גברי במשרד החינוך, ובתפקיד זה החלה לכהן מנכ"לית (להלן - המנכ"לית המכהנת עד סיום תקופת הביקורת) במקום המנכ"ל ששימש בתפקידו עד אז (להלן - המנכ"ל דאז).

¹⁶ על פי החלטת הממשלה מ-3.7.20. מרכז שליטה, ידע, לוגיסטיקה ותפעול במשרד הבריאות שימש גוף זמני לצורך ריכוז המאמץ להתמודדות עם התפשטות הנגיף. הוא שימש גוף אופרטיבי שריכוז ידע והכוונה בכל הקשור לגיבוש המלצות למשרד הבריאות על המדיניות ועל דרכי הפעולה וההתמודדות. הוא הונחה מקצועית, והיה אמון על יישום מדיניות הממשלה בכל הקשור למאבק בנגיף.

¹⁷ התוכנית הלאומית להיערכות לתרחיש פנדמיה - נוסח מ-2018 הופץ ע"י פורום חינוך מצב קורונה הלאומי בראשות עוזר שר הביטחון להתגוננות ששימש המתכלל הלאומי (המתכלל הלאומי).

¹⁸ משרד מבקר המדינה הסתייע בחברת "סי. איי מידע שיווקי" בגיבוש השאלון, בהפצתו למנהלים, באיסוף תשובותיהם ובעיבודן.



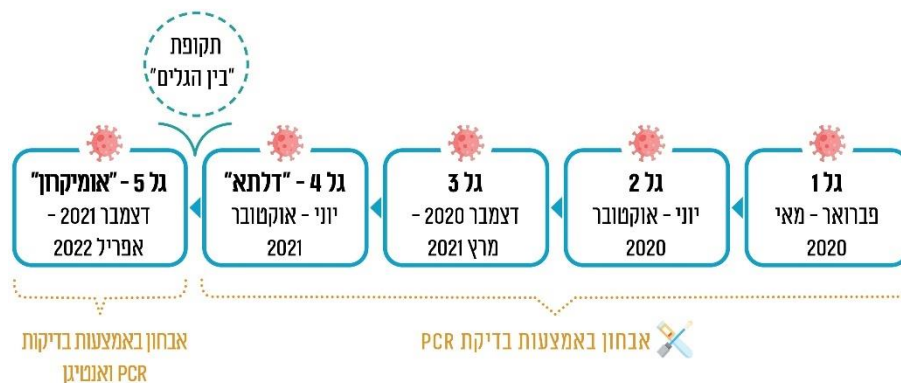
תובנות המנהלים מתקופת הקורונה, בדגש על הגל הרביעי של הקורונה (גל "דלתא" מיוני עד אוקטובר 2021) ועל הגל החמישי של הקורונה (גל "אומיקרון" מדצמבר 2021 עד אפריל 2022). כמו כן נבחן בסקר אופן ההתמודדות של ביה"ס בכל הקשור לשמירה על רציפות הלמידה וכן נעשה ניסיון להעריך מהי רמת המוכנות של ביה"ס במקרה של התפרצות גל קורונה נוסף.

במסגרת הסקר נשלח שאלון לכל מנהלי בתי"ס באותה עת (4,706 מנהלים), ומהם השיבו עליו 703 מנהלים (14.9% מכלל מנהלי בתי"ס). המדגם של מנהלי בתי"ס שהשיבו על השאלון מייצג נאמנה את כלל בתי"ס בישראל בכל המדדים בהם: פיקוח (ממלכתי, ממלכתי-דתי, ממלכתי-ערבי וחרדי), חברה ושלב החינוך (יסודי, חטיבת ביניים וחטיבה עליונה) וכן את מחוזות המשרד.¹⁹

2. סקר ההורים: במסגרת הביקורת, ביולי 2022, ביצע משרד מבקר המדינה סקר לבחינה של עמדות ההורים לתלמידים בכיתות א' עד י"ב, הלומדים במסגרות החינוך הרגילות (להלן - סקר ההורים). בסקר נבחן נושא החיסונים ובדיקות הקורונה במערכת החינוך במהלך שנה"ל התשפ"ב. במסגרת הסקר נשלח שאלון ל-5,317 הורים, ומהם השיבו עליו 633 הורים (11.9% מהם), דגימה מייצגת דיה של כל שכבות הלימוד והמסגרות.²⁰

בתרשים שלהלן מוצגים חמשת גלי הקורונה בישראל, מהגל הראשון שהחל בסוף פברואר 2020 ועד הגל החמישי שהסתיים באפריל 2022:

תרשים 2: פרקי הזמן העיקריים של גלי הקורונה בישראל²¹



תפקיד משרד החינוך בהתפרצות פנדמיה בכלל ובקורונה בפרט

תפקידיו של משרד החינוך בכל הקשור לטיפול בפנדמיה²² (להלן - מגפה פנדמית או מגפה) מפורטים באסדרה הקיימת בעניין היערכות לאומית לטיפול בפנדמיה. האסדרה נקבעה בפעם הראשונה בהחלטת הממשלה משנת 2005 בעניין הטיפול בשפעת פנדמית; היא הושלמה במקבץ החלטות ממשלה וסיכומי דיון של פורום חיתוך מצב קורונה לאומי (להלן - פורום חתמ"ץ) בראשות עוזר שר הביטחון להתגוננות ששימש המתכנן הלאומי (להלן - המתכנן הלאומי) ושהתקבלו בעת התפשטות מגפת הקורונה, באוגוסט 2021, לקראת פתיחת שנה"ל התשפ"ב. בלוח

¹⁹ ת"א, חיפה, דרום, מרכז, צפון, ירושלים, מינהל חינוך ירושלים (מנח"י), מחוז חרדי ומניהל החינוך ההתיישבותי.

²⁰ שיטת הדגימה הייתה הסתברותית אקראית; טכניקת הפצת השאלון ואיסוף המידע התבצעו על גבי הפאנל האינטרנטי של חברת סי. איי מידע שיווקי. טעות הדגימה - $\pm 3.9\%$.

²¹ תוכנית "בין הגלים" נבנתה תחת הנחה כי גל חמישי של תחלואה יגיע לישראל ויש לשמר את כלל הכלים המיועדים לעבוד בחירום באופן שיוכלו לתת מענה בעצימות גבוהה תוך שבוע עד עשרה ימים. ראו בפרק "הפעלת מערך בדיקות אנטיגן המוסדיות והכרתן כבדיקות מאבחנות לנגיף הקורונה" בדוח זה.

²² בעניין מודל ההיערכות הלאומית לטיפול בפנדמיה בכלל וטיב המענה הקיים בנחשול בריא בפרט, ראו בפרק "ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית בתקופת הממשלות ה-35 וה-36" בדוח זה.



שלחן מוצגת האסדרה בתחום החינוך בעת מגפה פנדמית לפי החלטות והנחיות משנת 2005 ואילך:

לוח 1: האסדרה בתחום החינוך בעת מגפה פנדמית, משנת 2005 ואילך

האסדרה הקיימת להתפרצות מגפת פנדמיה	נושא ההחלטה או ההנחיה	אחריות משרד הבריאות ומשרד הביטחון	אחריות משרד החינוך
החלטת הממשלה מ-2005 ⁽¹⁾	היערכות לקראת התפרצות של שפעת פנדמית בכל הקשור לתפקידי המשרדים הממשלתיים ולרכישת תרופות	בהתמודדות עם שפעת פנדמית יוביל משרד הביטחון ברמה הלאומית את המענה לנושאי משק חיוני על ידי "צוות ניהול משבר", ומשרד הבריאות יהיה אחראי להיבטים המקצועיים והרפואיים	היערכות למתן מענה בתחומי המקצועי; פיתוח נהלים בתחומי בהתאם להנחיות משרד הביטחון
מענה משרד החינוך מספטמבר 2016 ⁽²⁾	התאמת תוכנית משרד החינוך לתוכנית הלאומית בעת התפרצות מגפה פנדמית		בהתאמה לנחשול בריא מ-2018 שאושר במרץ 2020 העברת מערכת החינוך למצב חירום; המשמעות: נציגי המשרד ישתתפו בפורומים שיובילו משרד הביטחון או משרד הבריאות;
התוכנית הלאומית להיערכות לתרחיש פנדמיה (להלן - תוכנית נחשול בריא או נחשול בריא ⁽³⁾) - טיוטה מ-2018 ⁽⁴⁾ , אשר הופצה ע"י המתכנן הלאומי, ושר הביטחון אישרה במרץ 2020 בתחילת מגפת הקורונה	בתוכנית שני נדבכים: אופן גיבוש התוכנית ואופן הפעלתה מטרתה להיות מודל מנחה בזמן אמת לכל הגופים הרלוונטיים התוכנית מושתתת על אחידות ושיתוף פעולה כדי לצמצם את נזקי המגפה	בשלב ההיערכות - בניית המוכנות ברמה הלאומית באחריות שני המשרדים בשלב המענה להתפרצות המגפה - האחריות לניהול ההתמודדות ותכלולה תעבור ממשרד הבריאות למשרד הביטחון	המשמעות: נציגי המשרד ישתתפו בפורומים שיובילו משרד הביטחון או משרד הבריאות; יפתח חדר מצב לניהול (להלן - חמ"ל) כולל של האירוע במערכת החינוך; הגורמים במערכת החינוך יסבירו ויתווכו את הנחיות משרד הבריאות לאוכלוסיית התלמידים והוריהם בכל הקשור להתמודדות עם המגפה, וזאת בתיאום עם משרד הבריאות ובכפוף להנחיותיו; ינקטו פעולות למניעת פגיעה בתלמידים הלומדים, בכלל זה קבלת החלטות בדבר קיום לימודים וסגירת מוסדות חינוך על פי הנחיות רשות חירום לאומית (רח"ל) ומשרד הבריאות

על פי החלטות ממשלה, משרד החינוך בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) על פי החלטה 4356 של הממשלה ה-30, "היערכות לקראת התפרצות של שפעת פנדמית" (6.11.05): בעת הכרזת ארגון הבריאות העולמי על שפעת פנדמית ירכז המתכנן הלאומי עבור שר הביטחון את עבודת "צוות ניהול משבר", האמון על היערכות לניהול המשק בפנדמיה. ראו:

https://www.gov.il/he/pages/2005_des4356

(2) משרד החינוך "תרחיש פנדמיה במערכת החינוך - תכנית המענה", מ-15.08.16.

(3) בפועל התוכנית לא הופעלה בעת ההתמודדות עם הקורונה.

(4) עדכון לתוכנית נחשול בריא: בתוכנית נקבעו ארבעה שלבי היערכות; בכל אחד מהם מפורטים טיבו של השלב ותחומי האחריות. ראו דוח מבקר המדינה בנושא "ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית - תהליכי קבלת ההחלטות ומימושן" עמ' 72.



בלוח 1 שלעיל, העוסק באסדרה הקיימת להתפרצות מגפת פנדמיה, מפורטים העקרונות הלאומיים שנקבעו בנוגע להיערכות מוקדמת להתפרצות פנדמית ולהתמודדות בפועל עם התפרצות כזו. במקרה כזה האחריות להובלת ההתמודדות מוטלת על משרד הביטחון בשיתוף משרד הבריאות; אחריות משרד החינוך נוגעת לתפקידי הסברה והנחיית התלמידים והוריהם כיצד להתנהל במצב החירום שהוכרז בשל המגפה; עוד באחריותו להבטיח את שגרת הלימודים וכן לנקוט פעולות למניעת פגיעה בתלמידים הלומדים.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2023 (להלן - תשובת משרד החינוך) הוא ציין כי במסגרת ההתמודדות עם הקורונה הוא פעל בהתאם לתחומי אחריותו בעת התפרצות מגפה פנדמית, ובכלל זה הוא שילב את נציגיו בפורומים של משרד הבריאות ומשרד הביטחון, הפעיל חמ"לים הן במטה המשרד והן במחוזותיו והקים משל"ט לניטור ולעצירה של התחלואה במוסדות החינוך כדי לאפשר קיום לימודים במוסדות החינוך ולמנוע פגיעה בתלמידים. כן הוא פעל עם משרד הבריאות לקבוע את השיטה והכללים לסגירת מוסד חינוכי במקרה של תחלואה. עוד ציין המשרד כי הוא ישמח לשתף פעולה בעדכון תוכנית נחשול בריא כדי לשפר את ההיערכות של מערכת החינוך ומדינת ישראל לתרחיש עתידי.

עם זאת, בעת התמודדות עם משבר הקורונה לא הופעלה תוכנית נחשול בריא, ולפיכך, הוטלו על משרד החינוך משימות שלא הוגדרו בתוכנית נחשול בריא ובהן: אחריות לתכלול ולהפעלה של מתווי חוסן לתלמיד והיערכות להם בבתי"ס וכן אחריות להפעלת חלק ממתווי הבדיקות בבתי"ס (כמפורט בלוח 2 שלהלן).

יצוין כי מתקיימת עבודה מטה לעדכון תרחיש הייחוס והתפיסה של תוכנית נחשול בריא בהובלת רח"ל, שאליה הועברה האחריות לטיפול בפנדמיה בינואר 2022, ובשיתוף משרד הבריאות, והיא עתידה להסתיים בסוף שנת 2023.

החלטות הממשלה והנחיות משרד הבריאות בנושא חיסונים ובדיקות תלמידים

בבואה לפתוח את שנה"ל התשפ"ב בעיצומו של הגל הרביעי ובמהלך הגל החמישי מיד לאחר מכן החליטה הממשלה כמה החלטות אד-הוק לשם הבטחת תפקוד רציף של מערכת החינוך. החלטות אלו עניינן גיבוש המתווים והכללים שיבטיחו שמירה על בריאותם של התלמידים וצוותי ההוראה. ההחלטות התקבלו הן בוועדת השרים לענייני קורונה, שבראשה עמד רה"מ דאז והשתתפה בה גם שרת החינוך דאז²³, והן בפורום חתמ"ץ, שהשתתף בו גם מנכ"ל משרד החינוך דאז²⁴. בבסיס ההחלטות שהתקבלו בפורומים הייתה החלטה עקרונית של רה"מ דאז להציב את מבצע חיסוני התלמידים בבתי"ס בראש סדר העדיפויות הלאומי ולהסיט לטובתו משאבים²⁵.

בלוח שלהלן מוצגים תחומי האחריות של משרד הבריאות, פקע"ר, מטה משרד החינוך ובתי"ס בכל הקשור לחיסון תלמידים²⁶ בבתי"ס²⁷ ולאיתור תחלואה בקרב תלמידים באמצעות הבדיקות. תחומי האחריות נקבעו על פי החלטות הממשלה, החלטות פורום חתמ"ץ והנחיות משרד הבריאות.

²³ ראו החלטה 392 של הממשלה ה-36 "תמונת מצב התחלואה ומתווה החינוך לקראת פתיחת שנת הלימודים התשפ"ב" (2.9.21) בכתובת: https://www.gov.il/he/pages/dec392_2021.

²⁴ לעניין הפעלת פורום חתמ"ץ ומינוי המתכנל הלאומי ראו בדוח זה פרק "אסדרת מנגנוני ניהול וקבלת החלטות במשרד הקורונה ברמה הלאומית".

²⁵ "חתמ"ץ 'קורונה' לאומי יומי מס' 6 - סיכום רה"מ מ-23.8.22.

²⁶ ראו מסמך עדכון בנושא מתחברים לחינוך "התוכנית הלאומית לפתיחת שנת הלימודים תשפ"ב - בתקופת הקורונה עדכון מס' 1", 31.08.21 בכתובת:

<https://meyda.education.gov.il/files/Bitachon/emergency/Outline-opening-of-school-year-Corona.pdf>.

²⁷ מתוך דיון חתמ"ץ סיכום רה"מ דאז מתאריכים 23.8.21 ו-30.8.21.



לוח 2: האחריות לחיסונים ולבדיקות של תלמידים לפי החלטות הממשלה, החלטות פורום החתמ"ץ והנחיות משרד הבריאות, 2021 - 2022

הנושא	משרד הבריאות	פיקוד העורף	משרד החינוך	בתי הספר
הנחיות בנושא בריאות	הפצת הנחיות וצווים על פי חוק		התאמה של צווי משרד הבריאות למערכת החינוך והנגשתם למנהלי בתי"ס, לצוותי ההוראה, לתלמידים ולהורים	הפצת הנחיות לתלמידי ביה"ס ולהוריהם. ההנחיות שפורסמו כללו גם משימות ספציפיות כדוגמת פרסום אורחות חיים במוסד החינוכי, שמירת מרחק, היגיינה ולמידה במרחבים פתוחים ⁽¹⁾
מתווה "חוסן לתלמיד" - חיסון תלמידים מכיתות א-י"ב (בני 5-18) באמצעות הגעת ניידות חיסון לתלמידי בתי"ס בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה בעיקר⁽²⁾	אחריות תפעולית וארגונית - שינוע החיסונים, שליחת ניידות החיסון לבתי"ס וביצוע החיסונים לתלמידים בבתי"ס ע"י צוותי חיסון; וידוא כי עמדת החיסון מאורגנת בהתאם להנחיות המשרד; שאר תיאומים מול בתי"ס	אחריות ארגונית ברמה הלאומית - קביעת תוכנית עבודה יומית או שבועית ליישום המתווה בהתבסס על תמונת מצב של שיעור המתחסנים; ניהול מעקב ובקרה אחר היישום באמצעות משל"ט בניהולו, שכלל גם את נציגי משרדי הבריאות והחינוך	אחריות לתכלול הפעלת המתווה וההיערכות לו בביה"ס. קבלת הסכמה כתובה מההורים לחיסון, העברת בקשות ביה"ס להפעלת המתווה למשל"ט פקע"ר לצורך גיבוש תוכנית החיסונים ותיאום הגעת ניידת החיסון לבתי"ס באמצעות הרשות המקומית	הפעלת המתווה בביה"ס - קבלת הסכמות ההורים לחיסון ילדיהם; הקצאת מקום לחיסון בביה"ס
מתווה חיסון על ידי אחיות שירותי בריאות התלמיד - חיסון תלמידי יסודי⁽³⁾	אחריות ארגונית ותפעולית ליישום המתווה באמצעות מערך אחיות שירותי בריאות התלמיד; הסברה להורים והנגשת מידע בשיתוף משרד החינוך; ביצוע תיאומים מול בתי"ס		הסברה לצוות החינוכי, להורים ולתלמידים והנגשת מידע בשיתוף משרד הבריאות	קבלת הסכמת ההורים לחיסון ילדיהם; הקצאת מקום לחיסון בביה"ס
מתווה בדיקות - "מגן חינוך"⁽⁴⁾	אחריות להפעלת המתווה - הפניית צוותי הבדיקות לבצע את הדגימות; הנחייה והסברה על המתווה		אחריות להפעלת המתווה בביה"ס בתיאום משרד הבריאות	ביה"ס רשאי להחליט אם להשתתף במתווה כתלות בהסכמתם של כלל הפחות 75% מהורי התלמידים; הצעת המתווה להורים; איסוף אישורי הורים; הקצאת מקום בביה"ס לביצוע הבדיקות
מתווה בדיקות - "ביתה ירוקה"⁽⁵⁾	חלוקת ערכות לבדיקת אנטיגן לביה"ס		הפצת נהלים	חלוקה של ערכות האנטיגן לתלמידים ובדיקה שהתלמידים פועלים בהתאם לנהלים
מתווה בדיקות - "בזקיקים ולומדים"⁽⁶⁾	חלוקת ערכות לבדיקת אנטיגן לביה"ס		הפצת נהלים	חלוקה של ערכות האנטיגן לתלמידים ובדיקה שהתלמידים פועלים בהתאם לנהלים

על פי החלטות ממשלה, החלטות פורום חתמ"ץ, משרד הבריאות, משרד החינוך ופקע"ר בעיבוד משרד מבקר המדינה. מסמך עדכון בנושא מתחברים לחינוך "התוכנית הלאומית לפתיחת שנת הלימודים תשפ"ב - בתקופת הקורונה עדכון מס' 1, 31.8.21 בכתובת:

⁽¹⁾



<https://meyda.education.gov.il/files/Bitachon/emergency/Outline-opening-of-school-year-Corona.pdf>

- (2) ראו "צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (מתן חיסונים נגד COVID בבתי הספר) (הוראת שעה), התשפ"א-2021", 18.8.21 בכתובת <https://www.gov.il/he/pages/kor78>; ראו בין השאר פקודת פקע"ר "חוסן לתלמיד" - הוראת תכנון 26.8.21 סימוכין קור/2596; פקע"ר "חוסן לתלמיד" - פקודה פיקודית" מ-30.8.21 סימוכין קור/2610; מתוך דיון פורום חתמ"ץ סיכום רה"ם דאז מתאריך 29.11.21; פקע"ר "ממשיכים לנצח חיסון ילדים בגילים 5 - 11 - פקודת היערכות עדכון" 9.12.22; פקע"ר, משרד הבריאות, משרד החינוך וגופים נוספים מצגת "הצגת תוכניות ואינטגרציה לתוכנית החיסונים 5 - 11 ממשיכים לנצח" בית הספר פתוח בטוח" דצמבר 2021; מצגת פקע"ר, משרד הבריאות ומשרד החינוך בנושא "מבצע חוסן לתלמיד סיכום מבצע 'חוסן לתלמיד' [ללא תאריך]; מצגת מבצע פקע"ר, משרד הבריאות ומשרד החינוך בנושא "מבצע 'חוסן לתלמיד' סיכום מבצע חוסן לתלמיד ולאזרח המכללה לאיתנות" [ללא תאריך].
- (3) ראו מסמך של משרד הבריאות בנושא "הוראת שעה - מתן חיסון נגד נגיף קורונה חדש לתלמידים בני 5 - 11 שנים בבתי הספר", מ-19.12.21 בכתובת: <https://meyda.education.gov.il/files/Bitachon/emergency/Temporary-instruction-vaccination-against-new-corona-virus-for-aged-5-11.pdf>; הנחיות משרד החינוך "חיסוני קורונה בבתי"ס ע"י אחיות שירותי בריאות לתלמיד" מ-20.12.21.
- (4) ראו החלטה 904 של הממשלה ה-35, "תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות של מוסדות המקיימים פעילות חינוך והוראות נוספות) (תיקון מס' 27), התשפ"א-2021" (10.3.21) בכתובת: <https://www.gov.il/he/pages/dec904>; ביצוע דיגום יום של תחלואת תלמידים ועובדי הוראה בביה"ס אחת לשבוע. ראו פירוט בהמשך. ראו קישור לפורטל מוסדות חינוך של משרד החינוך <https://mosdot.education.gov.il/homepage/corona/sampling-tests>.
- (5) ראו "צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 5), התשפ"ב-2021", 3.10.21; ראו מסמך של משרד החינוך בנושא "הנחיות ארגוניות - חלוקת ערכות בדיקת (אנטיגן) ביתית לתלמידים וצוותי החינוך בבתי הספר" מ-19.1.22; ראו מסמך של משרד החינוך בנושא "היערכות ארגונית של הרשות המקומית בחלוקת ערכות בדיקת אנטיגן ביתית לתלמידים וצוותי החינוך" מ-19.1.22; המשך הלימודים בכיתה שתלמידיה נחשפו לחולה קורונה. ראו פירוט בהמשך.
- (6) ראו "צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 24), התשפ"ב-2022", 27.1.22; ראו מצגת משרד החינוך בנושא "תחקיר מבצע אנטיגן 8", מ-27.3.22. על פי המתווה, כלל התלמידים יבצעו בדיקות אנטיגן ביתיות פעמיים בשבוע, ואם תוצאת הבדיקה תהיה שלילית - יוכלו לחזור לביה"ס. ראו פירוט בהמשך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי הוא נקט גישה מרחיבה והפעיל את מתווי הבדיקה השונים במערכת החינוך למניעת התפשטות תחלואה בקרב התלמידים. הוא הוסיף וציין כי ביצע פעולות הסברה, הנחיה והדרכה למערכת החינוך ולהורי התלמידים, הקים פורטלים ייעודיים לקורונה וכן הפעיל מערכת שליחת הודעות לטלפונים.

בתשובת פקע"ר למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2023 (להלן - תשובת פקע"ר) ציין הפיקוד כי הוא פעל כגורם מסייע למשרד הבריאות בטיפול בקטיעת שרשרת ההדבקה ובשמירה על רמת התחלואה הנמוכה לפי החלטת ממשלה ייעודית שניתנה בנושא²⁸. בהתאם להחלטת הממשלה כלל פעילות המפקדה המשימתית "אלון" [שהוקמה לקטיעת שרשרת ההדבקה] היווה סיוע למשרד הבריאות בהתאם לרשימה סגורה של מטלות שהוטלו עליה בהתאם לאותה החלטת ממשלה. משרד הבריאות היה הגוף שהנחה מקצועית את פעולת מפקדת "אלון" שפעלה כגוף זמני בהתאם להוראות של משרד הבריאות.

המשימות שהוטלו בפועל על משרד החינוך ומפורטות בלוח 2 (אחריות לחיסונים ובדיקות של תלמידים לפי החלטות הממשלה, החלטות פורום חתמ"ץ והנחיות משרד הבריאות) כללו לא רק משימות שנקבעו באסדרה הקיימת (הסברה, הנחיה של התלמידים והוריהם כיצד להתנהל בעת התפרצות המגפה ומניעת פגיעה בתלמידים הלומדים כדי להבטיח את שגרת הלימודים), אלא גם פעולות שהמשרד לא הכיר, כדוגמת סיוע בהפעלת מתווי החיסונים בבתי"ס ואחריות על הפעלת מתווי הבדיקות וניהול כולל של האירוע במערכת החינוך. בפועל, המשרד לא היה ערוך ומוכן למשימות אלו - לא הייתה לו תוכנית פעולה שבה פורטו הפעולות שיש לבצע והוא גם לא

מס' 482 "הקמת מפקדה ייעודית משימתית לקטיעת שרשרת ההדבקה" מ-8.10.20. מכוח החלטה זו הוקמה מפקדת אלון, ותוקף פעילותה הוארך מפעם לפעם במסגרת החלטות ממשלה נוספות עד לסוף מרץ 2023.



תורגל בהפעלתו, לא קבע את בעלי התפקידים במשרד האחראים לביצוע המשימות, ואף לא הסדיר לפני פרוץ המגפה בתוכנית נחשול בריא את ממשקי העבודה בינו לשותפים המרכזיים לטיפול במגפה - משרד הבריאות ומשרד הביטחון. משמעות הדבר שהוא התוודע לפעולות שעליו לבצע רק בזמן אמת במהלך המגפה. בנסיבות אלו נחשף אפוא משרד החינוך לאירוע חריג, שבו הוא נדרש לבצע פעולות בלי שהיה ערוך ומוכן ליישמן.

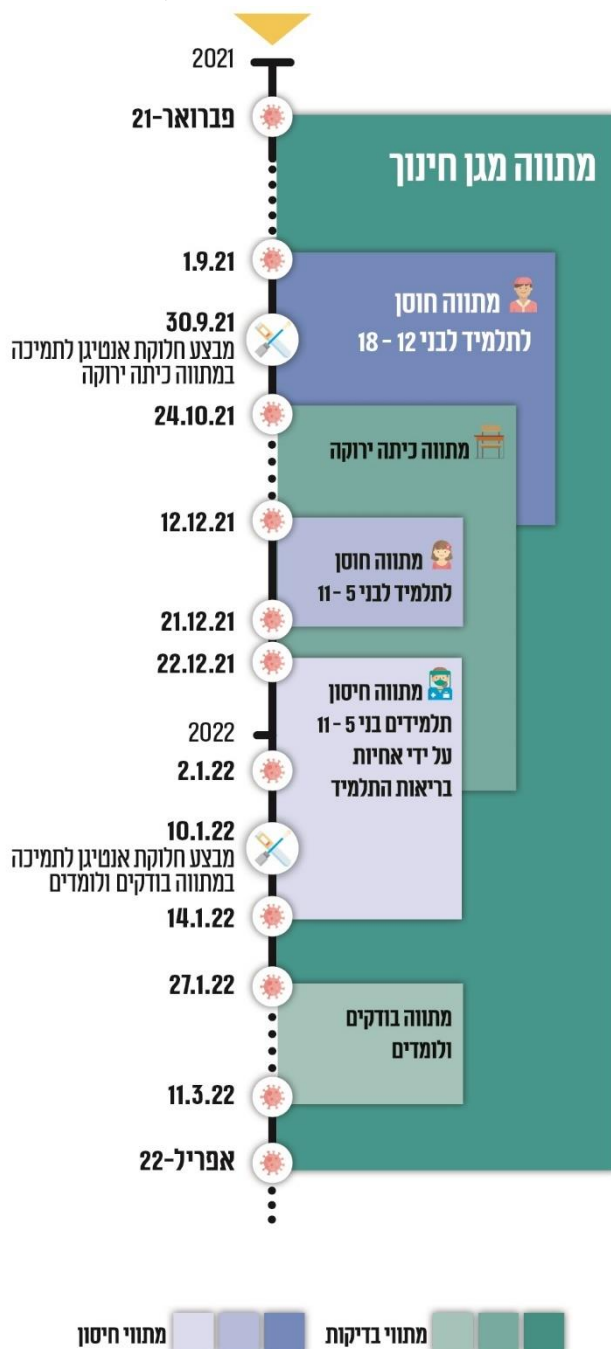
מומלץ שמשרד הביטחון, האחראי להוביל את תוכנית ההיערכות הלאומית נחשול בריא, יבהיר את אחריות משרד החינוך בעת התפשטות מגפות פנדמיות ושיקבע בשיתוף משרד הבריאות, משרד החינוך ופקע"ר כפיקוד משימתי לסיוע אזרחי להפעלת תכנית חלוקת תרופות והחיסונים בהתפרצות פנדמיה וגם לנוכח הניסיון שצבר בהשתתפותו בתהליך, את המשימות שהמשרד החינוך אחראי לביצוען בעת כזו. כמו כן, בשל אחריות הרשויות המקומיות על נושא החינוך בתחום שיפוטן, מומלץ שהמרכז לשלטון מקומי יהיה שותף למהלך זה. בכלל זה ייקבעו ממשקי העבודה של המשרד מול שאר גופי המערך, יוגדרו בעלי התפקידים הייעודיים הדרושים למשרד החינוך לשם ביצוע משימותיו, וכן ייבחנו המשאבים והכשירויות הנדרשות לעובדים. בהמשך מומלץ שמשרד החינוך יכין נוהל מפורט המתרגם את המשימות שייקבעו באחריותו לתוכניות מגירה, והן יופעלו מיידית על פי הצורך. עוד מומלץ כי משרד החינוך יתרגל את התוכנית. מומלץ גם שעד לעדכון הנדרש של נחשול בריא יכין המשרד תוכנית זמנית להתמודדות עם מגפה פנדמית אם אומנם תתפרץ, תוכנית המתבססת על הניסיון שצבר לא מכבר בהתפרצות מגפת הקורונה.

מתווי חיסונים ובדיקות קורונה לתלמידים והפעלתם בבתי הספר

בתרשים שלהלן מוצג ציר הזמנים של הפעלת מתווי הבדיקות והחיסונים במערכת החינוך:



תרשים 4: ציר הזמנים של הפעלת מתווי החיסונים והבדיקות במערכת החינוך, 2021 - 2022



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתווי החיסונים בבתי הספר - המערך, היעדים והיקף החיסונים באמצעותו

במצב שגרה מוסדות החינוך אחראים לבריאותם של התלמידים במהלך יום הלימודים. שירותי בריאות לתלמיד בביה"ס ניתנים לתלמידי כיתות א' - ט'²⁹ מתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, ובהתאם להנחיות משרד הבריאות. השירות ניתן באמצעות צוות בריאות הכולל

משנה"ל התשע"ח (2017 - 2018) השירות ניתן על ידי שלושה ספקים של משרד הבריאות בחלוקה אזורית.



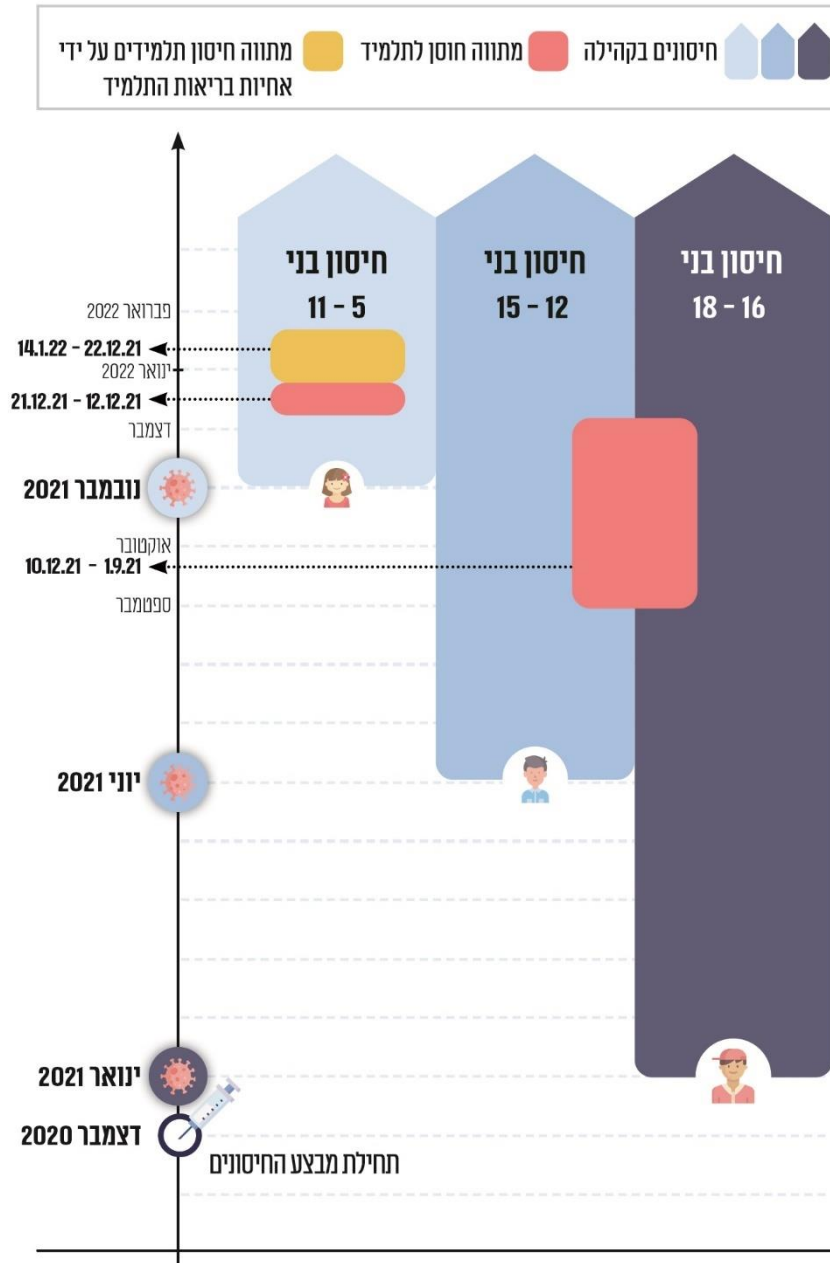
אחות, רופא ואנשי בריאות אחרים לפי הצורך, והוא כולל גם מתן חיסוני שגרה³⁰. אשר לתלמידי כיתות י'-י"ב, קופות החולים נותנות שירותי בריאות בשגרה, ובמקרים מיוחדים (כגון השלמת חיסונים) - לשכות הבריאות של משרד הבריאות.

עד אמצע ינואר 2022 עיקר המאמץ לחיסון התלמידים היה בקהילה, באמצעות קופות החולים ובמתחמים ייעודיים שהפעילו הרשויות המקומיות בשיתוף פקע"ר ומשרד הבריאות. מתחילת ספטמבר 2021 יכלו התלמידים להתחסן גם בבתי"ס, על פי מתווי החיסונים. בתרשים 5 שלהלן מופיע לוח הזמנים להתחסנות אוכלוסיית התלמידים כולה, ובכלל זה הפעלת מתווה החיסונים בבתי"ס:

ראו אתר משרד החינוך בנושא "פורטל מוסדות חינוך בריאות התלמיד" מ-26.7.22 בכתובת: <https://mosdot.education.gov.il/content/health/students-health>. החיסונים לתלמידי כיתה א' כוללים חצבת, חזרת, אדמת ואבעבועות רוח; החיסונים לתלמידי כיתה ב' כוללים אסכרה (דפטריה), פלצת (טטנוס), שעלת, שיתוק ילדים ושפעת; לתלמידי כיתה ג' ולתלמידי כיתה ד' ניתן חיסון כנגד שפעת; לתלמידי כיתה ח' החיסונים כוללים אסכרה, פלצת, שעלת וחיסון נגד נגיף הפפילומה.



תרשים 5 : מועדי תחילת חיסון התלמידים נגד קורונה, 2021 - 2022



על פי החלטות ממשלה, החלטות פורום חתמ"ץ ומשרד הבריאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הפעלת מתווי החיסונים לתלמידים בבתי"ס נועדה להגדיל את מספר התלמידים המתחסנים באמצעות הנגשת החיסונים והגדלת זמינותם בתוך כותלי בתי"ס; כך בנוגע לתלמידים בני 12 - 18 נקבע יעד כולל להגעה להתחסנות של 70% מהתלמידים הן בקהילה והן בבתי"ס³¹. יצוין כי יעד זה הושג. בהיערכות להפעלת מתווי החיסונים בבתי"ס וביישומם השקיעו משרד הבריאות ופקע"ר מאמצים רבים. כמותם, גם כלל מנהלי בתי"ס במערכת החינוך שעסקו בהיערכות בתי"ס לקבלת החיסונים ובהשגת הסכמותיהם ואישוריהם של ההורים לחיסון. בלוח 3 שלהלן מוצגים המרכיבים של מתווי החיסונים לתלמידים בבתי"ס ומספר התלמידים שהתחסנו באמצעותם:

לוח 3: מתווי החיסונים לתלמידים בבתי הספר בשנה"ל התשפ"ב (2021 - 2022)³²

המתווה	מועדי התחלה וסיום להפעלת המתווה	מהות המתווה	מספר תלמידים בגילים הרלוונטיים	יעד המתווה	מספר המתחסנים בפועל במסגרת המתווה
חוסן לתלמיד לבני 12 - 18⁽¹⁾ באמצעות ניידות חיסון בבתי"ס	1.9.21 - 10.12.21	המתווה התבסס על צו בריאות העם שהוציא מנכ"ל משרד הבריאות. הצו מורה למנהלי ביה"ס ולביה"ס לאפשר לצוותים הרפואיים מטעם משרד הבריאות להיכנס לביה"ס בשעות הלימודים לצורך חיסון תלמידי המוסד ועובדיו נגד קורונה. <u>תנאי סף לשליחת ניידת לביה"ס - הסכמות הורים לחיסון של 50 תלמידים מביה"ס לכל הפחות.</u>	כ-1.1 מיליון	לא נקבע (נקבע יעד כולל - התחסנות בקהילה ובביה"ס בשיעור של 70%)	37,000 (3.4% מהתלמידים בני 12-18)
חוסן לתלמיד לבני 5 - 11⁽²⁾ באמצעות ניידות חיסון בבתי"ס	12.12.21 - 21.12.21	המתווה התבסס על החלטת הממשלה מסוף נובמבר 2021. בתחילת דצמבר 2021 פורסמה הנחיה לחסן באמצעות ניידות גם ילדים בני 5 - 11. על פי ההנחיה, לכל בתי"ס היסודיים נקבע יום ייעודי לחיסון תלמידיו. <u>תנאי סף לחיסון התלמידים - על ביה"ס היה לקבל הסכמות ההורים לחיסון ילדיהם.</u>	כ-1.2 מיליון תלמידים	1,500 בתי"ס (150 בתי"ס ב-10 ימים)	17,000 (ב-429 בתי"ס, כ-1.4%; 29% מהתלמידים בני 5-11)
חיסון תלמידים בני 5 - 11 ע"י אחיות שירותי בריאות התלמיד⁽³⁾	22.12.21 - 14.1.22	המתווה מתבסס על החלטות פורום חתמ"ץ מדצמבר 2021. ב-19.12.21 פרסם משרד הבריאות הוראת שעה ולפיה במשך כשלושה שבועות יעסקו אחיות שירותי בריאות התלמיד רק בחיסון התלמידים נגד קורונה, בבתי"ס היסודיים. <u>תנאי להתחסנות - הסכמות התומות של ההורים.</u>		הגעה לכל בתי"ס היסודיים 2,636-	44,545 (ב-1,314 בתי"ס, כ-3.7%; 50% מהתלמידים בני 5-11)
סך הכול			2.3 מיליון תלמידים		98,545

³¹ מפקדת פקע"ר "חוסן לתלמיד" - הוראת תכנון 26.8.21 סימוכין: קור-2596 ו'חוסן לתלמיד" - פקודה פיקודית 30.8.21 סימוכין: קור 2610.

³² אין חפיפה מלאה בין מספר בני 12 - 18 לתלמידים בכיתות ז' - י"ב ומספר בני 5 - 11 לתלמידים בכיתות א'-ו'. הנתונים של מספר התלמידים בגילים הרלוונטיים למתווים מתבססים על נתוני משרד הבריאות "שיעור המחסנים", נתונים הכוללים את מספר המתחסנים מכלל האוכלוסייה לפי גילים.



על פי החלטות פורום חתמ"ץ, משרד הבריאות, משרד החינוך ופקע"ר בעיבוד משרד מבקר המדינה.
(1) ראו "צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (מתן חיסונים נגד nCoV בבתי הספר) (הוראת שעה), התשפ"א-2021", 18.8.21 בכתובת:

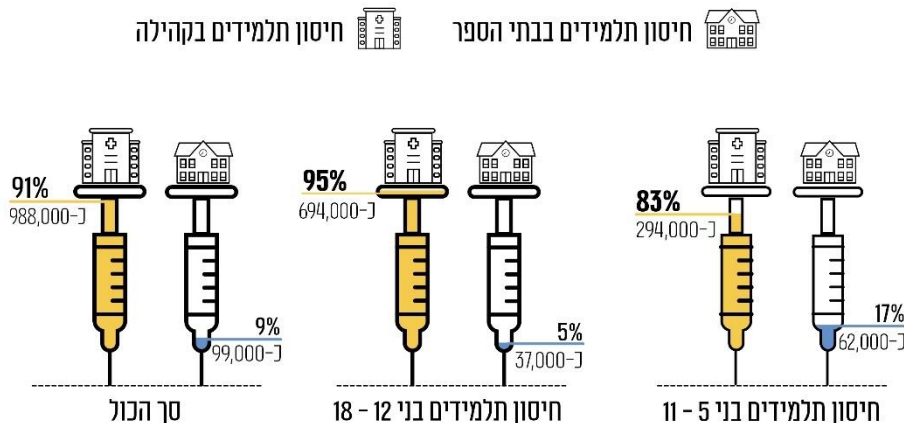
https://www.gov.il/BlobFolder/legalinfo/kor78/he/files_legislation_corona_Kor78.pdf; ראו בין השאר פקודת פקע"ר "חוסן לתלמיד" - הוראת תכנון 26.8.21 סימוכין קור-2596; פקע"ר "חוסן לתלמיד" - פקודה פיקודית" מ-30.8.21 סימוכין: קור/2610.

(2) מתוך דיון פורום חתמ"ץ סיכום רה"ם דאז מתאריך 29.11.21; פקע"ר "ממשיכים לנצח חיסון ילדים בגילים 5 - 11 - פקודת היערכות עדכון" מ-9.12.21; פקע"ר, משרד הבריאות, משרד החינוך וגופים נוספים מצגת "הצגת תוכניות ואינטגרציה לתוכנית החיסונים 5 - 11 ממשיכים לנצח - בית הספר פתוח בטוח", דצמבר 2021.

(3) ראו מסמך של משרד הבריאות בנושא "הוראת שעה - מתן חיסון נגד נגיף קורונה חדש לתלמידים בני 5 - 11 שנים בבתי הספר" מ-19.12.21 בכתובת: <https://meyda.education.gov.il/files/Bitachon/emergency/Temporary-instruction-vaccination-against-new-corona-virus-for-aged-5-11.pdf>; הנחיות משרד החינוך "חיסוני קורונה בבתי"ס ע"י אחיות שירותי בריאות לתלמיד" מ-20.12.21.

בתרשים שלהלן מוצג מספר הילדים שהתחסנו בקהילה ביחס למספר הילדים שהתחסנו בבית"ס, לפי שלבי החינוך שלפיהם הוגדרו המתווים, נכון למועד סיום הפעלת כל מתווה חיסונים בבתי"ס (המועד המאוחר ביותר הוא אמצע ינואר 2022).

תרשים 6: שיעור התלמידים ומספרם שחוסנו בקהילה ובבתי"ס נכון לסיום הפעלת כל מתווה חיסונים, 2021 - 2022³³



על פי נתוני משרד הבריאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה מלוח 3 והתרשים לעיל כי נכון לסיום המועדים של מתווי ההתחסנות בבתי"ס רק כ-99,000 תלמידים בכל הגילים התחסנו בבתי"ס, המהווים כ-4% מכלל התלמידים (2.3 מיליון תלמידים) וכ-9% בלבד מאוכלוסיית התלמידים המוחסנים (1.1 מיליון תלמידים מוחסנים), זאת לעומת כ-91% מתלמידים המוחסנים שהתחסנו בקהילה.

כמו כן, רק 429 בתי"ס מתוך יעד של 1,500 בתי"ס השתתפו במתווה ההתחסנות של בני 5 - 11 באמצעות ניידות חיסון בבתי הספר (כ-29% מהיעד). בנוסף, רק 1,314 בתי"ס מתוך 2,636 בתי"ס שהוגדרו כיעד (כ-50% מהיעד) התחסנו באמצעות מתווה אחיות שירותי בריאות התלמיד בבתי"ס.

³³ הנתונים לחיסון תלמידים בני 12 - 18 נכונים לתאריך 1.12.21; הנתונים לחיסון תלמידים בני 5 - 11 נכונים לפרק הזמן שבין ה-12.12.21 ל-18.1.22.



אומנם במסגרת מתווי החיסונים שהופעלו בבתי"ס התחסנו כ-99,000 תלמידים אך מדובר בשיעור נמוך יחסית (כ-4%) של התחסנות בקרב תלמידים, דבר המשקף כי המתווים לא השיגו את יעדיהם.

בתשובת משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2023 הוא ציין כי 99,000 ילדים שחוסנו זה כמות גדולה של מחוסנים. לדבריו "המטרה בחיסונים בבתי"ס לא הייתה להחליף את הקופות אלא להנגיש בעוד מקום חיסונים לילדים. הפעלה של אחיות בריאות הציבור הייתה רק לתקופה מוגבלת של 3 שבועות".

צורך בעדכון מתכונת החיסונים בבתי"ס : במסגרת הפקות לקחים שבוצעו עם סיום הפעלת מתווי החיסונים, מאוקטובר 2021 וממרץ 2022³⁴, עמדו פקע"ר, משרד הבריאות ומשרד החינוך על שורה של שינויים שיש לבצע כדי להפוך את מתכונת החיסונים בבתי"ס ליעילה יותר.

לצד הצורך בשינוי מתכונת החיסונים עליו עמדו המשרדים בהפקות הלקחים עלה שנכון לאפריל 2023 הם לא קבעו שיטה המגלמת בתוכה פתרונות לצרכים ולתובנות שעלו מהפעלת המתווים; בכלל זה לא נקבעו כללים להפעלת מתווה שבו יש יתרון יחסי למשרד הבריאות לעומת קופות החולים; לא נקבעו זמני היערכות; לא נבחנו קווים מנחים לשיתוף פעולה של משרד הבריאות ופקע"ר עם משרד החינוך שיאפשרו בעתיד היערכות טובה יותר של בתי"ס.

מומלץ למשרד הבריאות ולמשרד החינוך בשיתוף פקע"ר לבחון את נתוני ההתחסנות של התלמידים לפי שכבות הגיל ולפי מקום ההתחסנות - קהילה אל מול בתי"ס לשם גיבוש מתווה פעולה אפקטיבי לחיסוני תלמידים בעת התפרצות מגפה. במסגרת זו מומלץ לקחת בחשבון את היתרונות היחסיים של כל אחד מהגופים המרכזיים שהיו שותפים למהלך - משרד הבריאות, מערכת החינוך ופקע"ר - אל מול תפקידיהם הייעודיים בשגרה ובחירום, ולבחון חלופות לחיסון תלמידים בבתי"ס באזורים שבהם יש למענה זה יתרון יחסי - לדוגמה בתי"ס שלתלמידיהם קושי בנגישות או שבאזור מגוריהם פריסה מוגבלת של קופות חולים.

המתווים לבדיקות תלמידים ועובדי הוראה והפעלתם

במוסדות החינוך הופעלו ארבעה מתווי בדיקות מרכזיים שתכליתם הייתה איתור ובידוד ממוקדים של תחלואת תלמידים וצוותי הוראה באופן שיאפשר המשך של הלימודים הרציפים בכל מערכת החינוך - בתי"ס יסודיים, חטיבות ביניים וחטיבות עליונות (וכן גם גני ילדים, אך דוח זה אינו עוסק בגיל זה). בכל ארבעת מתווי הבדיקות נדרש שיתוף פעולה של הורי התלמידים, בין שיתוף פעולה פסיבי שבו ההורים מסכימים שילדיהם ישתתפו במתווה ובין שיתוף פעולה אקטיבי, הכולל בדיקה של הילדים ודיווח לביה"ס על תוצאות הבדיקות. יודגש כי תלמיד שלא השתתף במתווה הבדיקות המחויב לגביו, לא הורשה להיכנס לביה"ס ולא השתתף בלמידה השגרתית בביה"ס³⁵. בלוח שלהלן מוצגים פירוט המתווים והיקף הפעלתם:

³⁴ הפקת לקחים הנוגעת להפעלת מתווה חוסן לתלמיד - ראו משל"ט פקע"ר (פקע"ר, משרד החינוך ומשרד הבריאות) "סיכום מכלול תכנון משל"ט חוסן לתלמיד" מ-3.10.21; מצגת משרד החינוך בנושא "סיכום והפקת לקחים עד כאן - פתיחת שנה"ל תשפ"ב ועד היום", 23.3.22; מסמך משרד החינוך בנושא "חיסוני תלמידים בבית הספר, שנה"ל התשפ"ב", ללא תאריך.

³⁵ יובהר כי במתווה מגן חינוך נדרשו אישורי הורים להשתתפות, אך לא נדרשו הצהרות הורים על ביצוע בדיקה, שכן כל הבדיקות נערכו בביה"ס.



לוח 4: הפעלת מתווי הבדיקות לתלמידים בבתי הספר, 2021 - 2022

שם המתווה	תאריכי התחלה וסיום של הפעלת המתווה	מהות המתווה
מגן חינוך ⁽¹⁾	מרץ 2021 - אפריל 2022	בדיקה מדגמית בביה"ס של תחלואת תלמידים והצוות החינוכי והמינהל ⁽²⁾ של ביה"ס. הבדיקה בוצעה אחת לשבוע, באופן ייזום ומחזורי, באמצעות איתור תלמיד או איש צוות החולה בקורונה ⁽²⁾ .
כיתה ירוקה ⁽³⁾	3.10.21 עד תחילת ינואר 2022	המתווה הופעל בגני הילדים ובבתיה"ס היסודיים (בקרוב בני 3 - 11), ומטרתו הייתה לאפשר לתלמידים או עובדים במוסד חינוכי שבכיתתם נמצא תלמיד מאומת לקורונה, להמשיך ולהגיע לביה"ס, בתנאי שתוצאת הבדיקה שעשו הייתה שלילית; על ההורים היה להסכים להשתתפות ילדיהם במתווה, והם נדרשו לבצע את הבדיקות לילדים במשך שבוע ימים (מיום החשיפה), לפי המתכונת שנקבעה בפקודת המתווה ⁽⁴⁾ . משרד הבריאות סיפק את הבדיקות; הרשויות המקומיות הנפיקו אותן לבתיה"ס, ובתיה"ס חילקו אותן לתלמידים.
בדיקת אנטיגן מהירה לקורונה לתלמידים לפני חזרתם מחופשות ⁽⁵⁾	המתווה הופעל במהלך שנה"ל התשפ"ב בארבעה מועדים שונים	המתווה נועד לגלות תחלואה מוקדמת של התלמידים בטרם חזרתם מחופשות לשם מניעה של הידבקות תלמידים ובידודם. בערב החזרה ללימודים נדרשו הורי התלמידים לבצע לילדיהם בדיקת אנטיגן מהירה לקורונה, והתלמידים נדרשו להציגה בביה"ס. רק אם התקבלה תוצאה שלילית לבדיקה הורשה התלמיד להיכנס לביה"ס. משרד הבריאות סיפק את בדיקות האנטיגן; הרשויות המקומיות הנפיקו אותן בפתיחת שנה"ל התשפ"ב לילדי גני הילדים, וחברת שליוחיות פרטית העבירה אותן לבתיה"ס; בחזרת מחופשת סוכות חילק מגן דוד אדום (מד"א) את הבדיקות ישירות להורים שהגיעו לעמדות חלוקה; בחזרת תלמידי החינוך היהודי מחופשת חנוכה חילקו בתיה"ס את הבדיקות לתלמידים, והרשויות המקומיות חילקו אותן לגני הילדים; ובחזרת תלמידי החינוך הלא-היהודי מחופשת החורף חילקו הרשויות המקומיות את הבדיקות לבתיה"ס ולגני הילדים.
מתווה בודקים ולומדים ⁽⁶⁾	27.1.22 - 10.3.22	המתווה נועד לאפשר שגרת לימודים רציפה בביה"ס באמצעות ביצוע בדיקת אנטיגן ביתית לתלמידים ולאנשי הצוות החינוכי שנחשפו לחולה מאומת לקורונה. ההורים התבקשו לבדוק את ילדיהם פעמיים בשבוע של החשיפה ולדווח על תוצאות הבדיקות. הצהרה על ביצוע הבדיקה אינה מהווה תנאי לכניסה לביה"ס. משרד הבריאות סיפק את הבדיקות, הרשויות המקומיות הנפיקו אותן לבתיה"ס, ובתיה"ס חילקו אותן לתלמידים.

על פי החלטות ממשלה, משרד הבריאות ומשרד החינוך ופקע"ר בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) ראו החלטת הממשלה 904, "תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות של מוסדות המקיימים פעילות חינוך והוראות נוספות) (תיקון מס' 27), התשפ"א-2021" (10.3.21) בכתובת: https://www.gov.il/he/pages/dec904_2021; ראו קישור לפורטל מוסדות חינוך <https://mosdot.education.gov.il/homepage/corona/sampling-tests>.

(2) יצוין שכדי להפעיל את המתווה בביה"ס נדרשו ההורים לאשר את השתתפות ילדיהם בו.

(3) ראו "צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 5), התשפ"ב-2021", 3.10.21. יצוין כי התקנה המורה על המתווה חודשה בתאריכים 12.10.21, 22.10.21, 4.11.21, 18.11.21, 2.12.21 ו-18.12.21.

(4) הבדיקה המהירה כוללת בדיקת קורונה לשימוש ביתי שתוצאותיה מתקבלות מיד. הבדיקה נרשמה לשימוש ביתי בפנקס האביזרים והמכשירים הרפואיים במשרד הבריאות כמשמעותו בסעיף 25 ל"חוק ציוד רפואי, התשע"ב-2012".

(5) ראו החלטת ממשלה מס' 392, "תמונת מצב התחלואה ומתווה החינוך לקראת פתיחת שנת הלימודים תשפ"ב", בפתיחת שנה"ל התשפ"ב (2.9.21) בכתובת: https://www.gov.il/he/pages/dec392_2021. על פי המתווה חויבו בבדיקה תלמידים מגן ועד כיתה ט'; החלטת הממשלה 429, "תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות של מוסדות המקיימים פעילות חינוך והוראות נוספות) (תיקון מס' 3), התשפ"ב-2021" (19.09.21), בחזרה מחופשת סוכות, בכתובת: https://www.gov.il/he/pages/dec429_2021; החלטת הממשלה 750, "תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות של מוסדות המקיימים פעילות חינוך



והוראות נוספות) (תיקון מס' 7), התשפ"ב-2021" (05.12.21), בחזרה מחופשת חנוכה, בכתובת: https://www.gov.il/he/pages/dec-750_2021; החלטת הממשלה 946, "תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות של מוסדות המקיימים פעילות חינוך והוראות נוספות) (תיקון מס' 11), התשפ"ב-2022" (07.01.22), בחזרה מחופשת החורף, בכתובת: https://www.gov.il/he/pages/dec946_2022.

(6) ראו "צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 24), התשפ"ב-2022", 27.1.22, בכתובת: <https://rfa.justice.gov.il/SearchPredefinedApi/Documents/8HBFRznZlPqBBqBlhhXAb7jbmrxr> JeJFe~iDsLAv0Eo8. התקנה המורה על המתווה חודשה מדי שבועיים.

מהלוח עולה כי במשך כשנה, ממרץ 2021 ועד אפריל 2022, הופעלו בבתי"ס שלושה מתווי בדיקות מרכזיים ועוד מתווים הופעלו לאחר חזרה של התלמידים מחופשות.

בביקורת עלה שמספר הכיתות ובתי"ס שהשתתפו במתווי הבדיקות מגן חינוך וכיתה ירוקה היה נמוך - במתווה מגן חינוך השתתפו רק 12% מבתי"ס היסודיים (374 בתי"ס מתוך 3,030 בתי"ס), ובמתווה כיתה ירוקה השתתפו רק 13% מהכיתות (5,800 כיתות מתוך 45,000 כיתות).

אשר למתווה בודקים ולומדים ולמתווים שהופעלו לאחר החזרה מחופשות, הנתונים על מספר התלמידים שנבדקו בפועל מתבססים על הצהרות הורים באשר לבדיקה שעשו לילדיהם, כמפורט להלן:

הצהרות ההורים בפועל

חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, קובע כי הורים של ילד או של נער בגיל לימוד חובה חייבים, כל אחד מהם, לדאוג לכך שהילד או הנער ילמד באופן סדיר במוסד חינוך מוכר³⁷; חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, קובע כי כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין. כמו כן חוק זכויות התלמיד קובע כי מוסד חינוך לא ינקוט אמצעי ענישה נגד תלמיד בשל מעשה או מחדל של הוריו וכן לא ימנע מתלמיד לממש את זכויותיו כאמור בחוק זה או בכל דין אחר³⁸.

לצד החוקים האלה, המבטיחים את זכותו של התלמיד להגיע לבתי"ס, חוקק במהלך תקופת הקורונה גם חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, המעניק לממשלה סמכות נרחבת לקבוע הגבלות על פעילות של מוסדות חינוך ובהן "חובת בדיקת תסמינים לנכנסים למקום הפעילות, ובכלל זה לעובדים, או חובת תשאול או קבלת הצהרת בריאות מהם, ולעניין קטין - לרבות מהאחראי על הקטין", כולל האפשרות להגביל כניסתם למקום הפעילות³⁹. תקנות מותאמות הותקנו ועודכנו מעת לעת.

במסגרת הפעלת חלק ממתווי הבדיקות התנה משרד החינוך את כניסת התלמידים לבתי"ס ואת ההשתתפות שלהם ביום הלימודים הפרונטלי בהצגה של הצהרות הורים⁴⁰. ההצהרה שנדרשה הייתה בעניין ביצוע בדיקות אנטיגן לילדיהם וקבלת תוצאה שלילית: **במתווה חלוקת הבדיקות לאחר חגי תשרי (מספטמבר 2021), במתווה חלוקת הבדיקות לאחר חופשת חנוכה (מדצמבר 2021) ובמתווה חלוקת הבדיקות לאחר חופשת החורף בחברה הערבית (מדצמבר 2021) הדרישה לבצע את הבדיקה ולהצהיר על כך הייתה חובה, והיותה תנאי לכניסה למוסד הלימודים וללמידה**

³⁷ סעיף 4(א).

³⁸ סעיפים 3, 11 ו-12 לחוק.

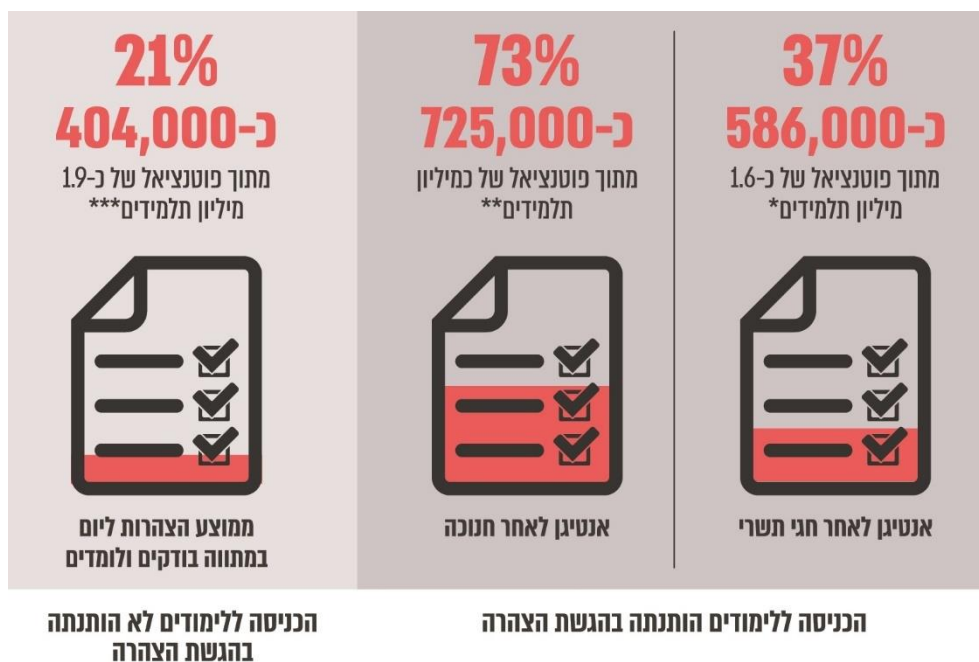
³⁹ סעיף 10ב(6) קבע בנוגע למוסד חינוכי ש"חובת בדיקת תסמינים לנכנסים למקום הפעילות, ובכלל זה לעובדים, או חובת תשאול או קבלת הצהרת בריאות מהם, ולעניין קטין - לרבות מהאחראי על הקטין" וכן "הגבלה על כניסה של אדם למקום פעילות, ובכלל זה עובד, בשל החשש שהוא עלול להדביק בנגיף הקורונה על סמך בדיקת תסמינים או תשאול או קבלת הצהרת בריאות לפי פסקה (6)". יצוין כי סעיף זה בוטל ב-15.2.23.

⁴⁰ בחלק מההנחיות בנוגע למתווי הבדיקות הוגדרה הבקשה כ"דיווח" ובחלק "הצהרה". ההורים נדרשו לחתום על "הצהרת הורים".

פרונטלית. במתווה **בודקים ולומדים** (מינואר 2022) התבקשו ההורים לבצע בדיקה ולהצהיר על תוצאותיה, אך היא לא הוגדרה חובה ולא הייתה תנאי לכניסה למוסד.

בתרשימים שלהלן מוצגים שיעורי הצהרות ההורים שהתקבלו במסגרת מבצעי בדיקות האנטיגן הנקודתיים: לאחר חופשות חגי תשרי וחנוכה שעה שתנאי החזרה ללימודים פרונטליים של התלמידים היה הצהרה על תוצאת בדיקה שלילית, ובמסגרת מתווה **בודקים ולומדים** אז ההורים התבקשו להצהיר על תוצאת בדיקה שעשו לילדיהם אך הכניסה לביה"ס לא הותנתה בהגשת ההצהרה על ביצוע הבדיקה.

תרשים 7: שיעור ההצהרות שהתקבלו במבצעי בדיקות האנטיגן הנקודתיים - לאחר חופשת חגי תשרי, לאחר חופשת חנוכה ושיעור ההצהרות במסגרת מתווה **בודקים ולומדים**, 2021 - 2022



ממוצע הצהרות ליום
במתווה **בודקים ולומדים**

אנטיגן לאחר חנוכה

אנטיגן לאחר חגי תשרי

הכניסה ללימודים לא הותנתה
בהגשת הצהרה

הכניסה ללימודים הותנתה בהגשת הצהרה

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* פוטנציאל הנבדקים מבוסס על מספר התלמידים בני 3 - 16 (למתווה הבדיקות לאחר חגי תשרי).

** פוטנציאל הנבדקים מבוסס על מספר התלמידים בני 3 - 12 (במתווה הבדיקות לאחר חופשת חנוכה).

*** פוטנציאל הנבדקים מבוסס על מספר התלמידים מגן ועד כיתה י"ב (עבור מתווה **בודקים ולומדים**).

מהתרשים עולה כי אף שחלה חובה להגיש הצהרות על ביצוע בדיקות כתנאי לכניסה לביה"ס במסגרת מתווי הבדיקות שלאחר חופשת חגי תשרי ולאחר חופשת חנוכה, בפועל - לאחר חופשת חגי תשרי עמד שיעור ההורים שהגישו הצהרה על 37% בלבד (ההורים הגישו הצהרות על כ- 586,000 ילדים בני 3 - 16 מתוך כ-1.6 מיליון ילדים בגילים אלה); לאחר חופשת חנוכה עמד שיעור ההורים שהגישו הצהרות על 73% (כ-725,000 הורים לילדים בני 3 - 12 מתוך כ-1 מיליון ילדים בגילים אלה). בכל הנוגע למתווה **בודקים ולומדים** - כ-79% מההורים לא הגישו הצהרות יומיות, ורק כחמישית מההורים (כ-404,000 מתוך כ-1.9 מיליון תלמידים בגילי גן עד כיתה י"ב) הצהירו בממוצע בכל יום על בדיקה שעשו לילדיהם ונמצאה שלילית. כפי שעלה בביקורת ומוצג בהמשך, תלמידים שלא הוגשה עבורם הצהרה על ביצוע הבדיקה ועל תוצאותיה הגיעו לעתים לבתי"ס ללא ההצהרה, או לחלופין נשארו בביתם, למשל בשל צורך בבידוד. בביקורת עלה גם כי במתווה **"בודקים ולומדים"**, שבו כאמור ההורים התבקשו להצהיר על ביצוע בדיקה לילדיהם ועל תוצאת הבדיקה, אך הדבר לא היה תנאי לכניסה לביה"ס, חלה במרוצת הזמן ירידה במספר ההצהרות שהוגשו:



תרשים 8: הצהרות ההורים במסגרת מתווה בודקים ולומדים (בימים א' ו-ד'), 30.1.22 - 419.3.22



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי לאורך התקופה שבה הופעל מתווה בודקים ולומדים - כחודש ועשרה ימים - חלה מגמת ירידה (בשיעור של כ-80%) במספר ההצהרות שהוגשו - מכ-697,000 הצהרות הורים שהוגשו בתחילת המבצע לכ-142,000 הצהרות בלבד שהוגשו בסופו.



מתווי הבדיקות בבית"ס נועדו לתת בידי מערכת החינוך כלים להבטחת רציפות הלמידה במסגרות החינוך לצד שמירה על בריאות התלמידים והצוותים החינוכיים. זאת, בין השאר, באמצעות יצירת תמונת מצב של התחלואה בבית"ס, איתור מהיר של תלמידים עם סימפטומים לקורונה ומניעת הגעתם לבית"ס והקפדה שילד חולה יטופל בביתו. פעולות אלו תכליתן הייתה מניעת התפשטות המגפה וקיום שגרת לימודים רגילה בבית"ס ככל האפשר. מהנתונים עולה שהיקף היישום של מתווי הבדיקות היה נמוך, והדבר מלמד, בין השאר, על קושי ברתומת ההורים לביצועם ובעיות נוספות בהפעלתן.

מומלץ שמשרד החינוך בשיתוף משרד הבריאות יפיקו לקחים מאופן היישום של מתווי בדיקות התלמידים במהלך שנה"ל התשפ"ב וכי הם יעמדו על החסמים בהפעלתם, לרבות חסמים שאותם יש להסיר, כך שבראייה צופה פני עתיד, במקרה של התפרצות חדשה של הקורונה או כל מגפה פנדמית אחרת, תגדל נכונות ההורים ליישם את מתווי הבדיקות. כן מומלץ שהמשרדים יבחנו את יעילות יישום המתווים - בכלל זה מומלץ לבדוק אם בבית"ס שבהם יושמו המתווים שיעורי התחלואה וההדבקה היו נמוכים ביחס לבית"ס שלא יישמו את המתווים; מומלץ גם שתיעשה בדיקה דומה בבית"ס שבהם יושמו המתווים, ויבחנו שיעורי התחלואה וההדבקה בתקופה שהמתווים יושמו לעומת התקופה שהמתווים לא יושמו.



אתגרים ביישום בפועל של מתווי החיסונים והבדיקות

לקראת פתיחת שנה"ל התשפ"ב פעל משרד החינוך לפתיחה תקינה של שנת הלימודים, כך שתאפשר למידה רציפה בבתי"ס על אף התחלואה בקורונה. בכלל זה, כאמור, בסוף אוגוסט 2021 פרסם המשרד למנהלי המחוזות ולמנהלי בתי"ס את תוכנית משרד החינוך לשנה"ל התשפ"ב; הוא פתח את חדר המצב הארצי ואת חדרי המצב המחוזיים לניהול הפעולות; הקים מספר מערכות לריכוז וניהול נתונים לשם סיוע בגיבוש תמונת המצב במערכת החינוך על תחלואה, מחוסנים ומחלימים; הציב את נציגיו ב"חמ"ל חיסונים לאומי בין-ארגוני" בהובלת פקע"ר (משל"ט פקע"ר) ובדסק חינוך במשל"ט קורונה של משרד הבריאות.

מטה משרד החינוך פעל להיערכות בתי"ס ליישום מתווי החיסונים והבדיקות ולגיוס הורים התלמידים בעיקר באמצעות גיבוש הנחיות להורים ולתלמידים והפצתן וכן באמצעות ניטור התחלואה; הפעלת מערך נאמני קורונה בבתי"ס שתפקידם היה לסייע לצוות החינוכי בביצוע מגוון פעולות לוגיסטיות ופעולות לאיתור ומניעה של תחלואה בבתי"ס; חלוקה של ערכות בדיקות האנטיגן; דרישה להצהרת הורים על ביצוע בדיקת אנטיגן לילדיהם וקבלת תוצאה שלילית כתנאי לכניסת תלמידים לבתי"ס; הסברה ועידוד להתחסנות הילדים והשתתפות במתווי הבדיקות.

להלן הממצאים שעלו בנוגע להתמודדות של משרד החינוך עם אתגרים אלו:

הנחיות להפעלת מתווי חיסונים ובדיקות קורונה מטעם משרד החינוך

קווים מנחים והמנגנון להפצת ההנחיות

לשם ניהול מערך החיסונים והבדיקות של תלמידים בשנה"ל התשפ"ב ולשם יישום מתווי החיסונים והבדיקות, פרסם מטה משרד החינוך הנחיות רבות ליחידות ובעלי התפקידים בדרגים השונים של מערכת החינוך ועדכן אותן תדיר. ההנחיות התבססו על החלטות הממשלה וצווים של משרד הבריאות⁴² או גורמים אחרים, חיצוניים למערכת החינוך. כל אלה תורגמו לתוכניות ולהנחיות של משרד החינוך, ובאמצעותם הסדירה הנהלת המשרד את קביעת המשימות ותהליכי העבודה של המחוזות ומוסדות החינוך. נוסף עליהן הפיץ מטה המשרד הנחיות שהתבססו על החלטות הנהלת המשרד.

בהתבסס על הניסיון שנצבר לא מכבר עם פרוץ מגפת הקורונה, קבע מטה משרד החינוך באוגוסט 2021, ערב פתיחת שנה"ל התשפ"ב, שהודעה על היערכות לפתיחת שנה"ל בצל המגפה תצא למוסדות החינוך רק לאחר שיכירו אותה הנהלת המשרד ומנהלי המחוזות; נקבע שההחלטות יהיו מתואמות כדי למנוע מסרים סותרים הנובעים מחוסר ידע; ההודעות ישקפו לדרגי השטח את השיקולים שבבסיס ההחלטה; המסרים יועברו בשפה העברית והערבית⁴³. כמו כן נקבע שמערכת אחת תעביר את המסרים למוסדות החינוך, וזאת לשם הבטחת סדר ובהירות, צמצום מספר המסרים והאחדת ההנחיות המועברות מהיחידות השונות. לשם כך הקים משרד החינוך אתר ייעודי לנושא הקורונה בתוך פורטל עובדי הוראה, ובו רוכזו כל ההנחיות (ובהן הנחיות בענייני בריאות, אורחות חיים והנחיות פדגוגיות)⁴⁴.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הוא הקים מרכז מידע ארצי בנוגע להפעלת המתווי השונים, פרסם מידע באמצעות שליחת מסרונים (SMS) וקיים מסע הסברה.

⁴² לדוגמה "צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 24), התשפ"ב-2022" בכתובת: <https://rfa.justice.gov.il/SearchPredefinedApi/Documents/8HBFRznZlPqBBqBlhhXAb7jb>

⁴³ <https://rfa.justice.gov.il/SearchPredefinedApi/Documents/8HBFRznZlPqBBqBlhhXAb7jb>, שיועדן בהתאם לתחלואה והחלטות הממשלה. לאחר מכן הועברו הנחיות לכלל הגורמים במערכת החינוך.

⁴⁴ ראו מסמך משרד החינוך בנושא "הפקת לקחים מתקופת הקורונה והמלצות אופרטיביות ליישומם", מ-17.8.21.

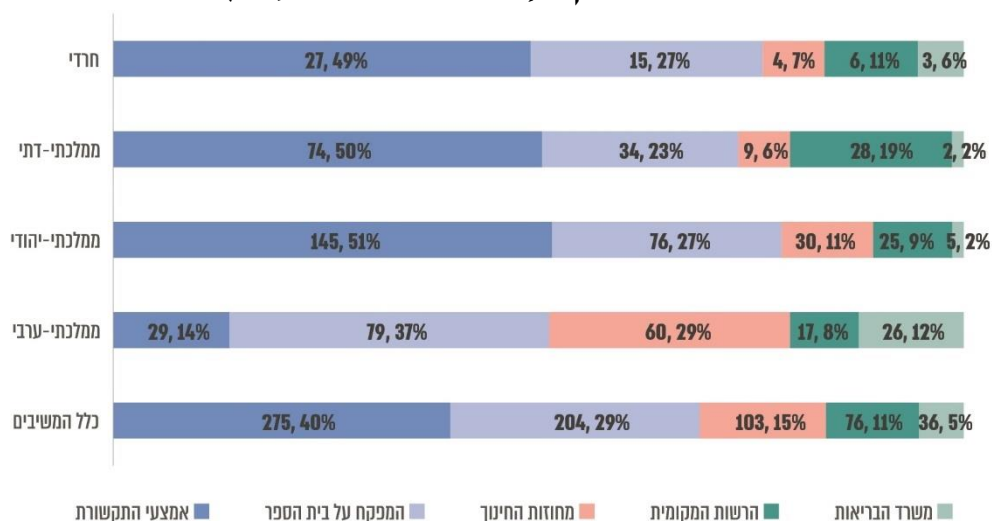
⁴⁵ צוין כי ההנחיות שהוצגו הן רק ההנחיות שבתוקף.



הנגשת ההנחיות

במסגרת הסקרים שביצע צוות הביקורת נשאלו מנהלי בתי"ס וההורים לגבי האופן שבו נחשפו לראשונה להנחיות ולמתווים הנוגעים לחיסונים ולבדיקות קורונה. כמו כן נשאלו מה הייתה מידת שביעות רצונם מההנחיות לפי הגורם שעדכןם לראשונה. בתרשים 9 מוצגת התפלגות של תשובות 694 המנהלים שהשיבו לשאלה: "על ידי איזה גורם בדרך כלל עודכנת לראשונה בדבר הנחיות הנוגעות לחיסונים ולבדיקות קורונה במערכת החינוך?"; בתרשים 10 מוצגת התפלגות תשובות 633 ההורים שהשיבו לשאלה "לרוב מיהו הגורם שבאמצעותו עודכנת לראשונה בדבר נהלים או הנחיות של משרד החינוך הנוגעים לחיסונים לקורונה ולבדיקות קורונה?".

תרשים 9: תשובות של מנהלי בתי הספר בעניין הגורם הראשון שעדכן אותם על מתווי החיסונים והבדיקות (מספר המנהלים ושיעורם)

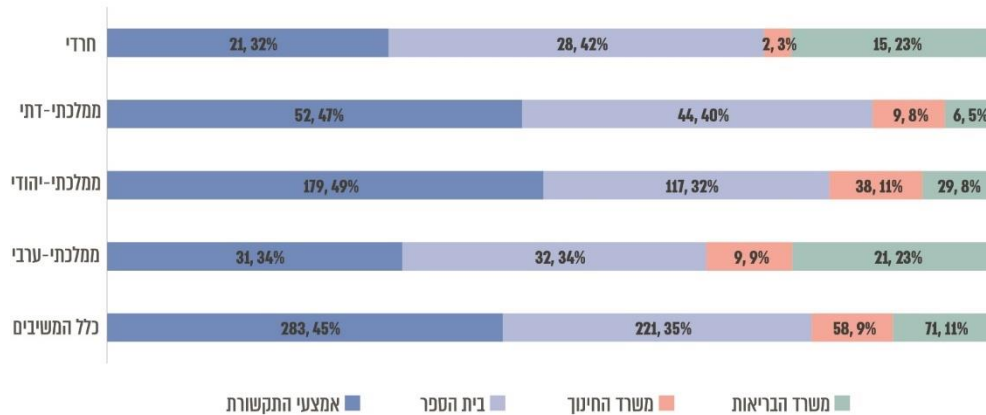


על פי נתוני סקר המנהלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 9 עולה כי אמצעי התקשורת היו הגורם השכיח ביותר שממנו למדו כלל מנהלי בתי"ס על ההנחיות (40% - 275 מתוך 694 מנהלים שהשיבו על השאלה) ואחריו - המפקח המחוזי (29% - 204 מתוך 694 מנהלים). לעומת זאת, משרד בריאות והרשויות המקומיות נתפסו אצל המנהלים כגורמים הכי פחות שכיחים שמהם הם למדו על ההנחיות - הרשויות המקומיות רק 11% (76 מתוך 694 המנהלים) ומשרד הבריאות רק 5% (36 מתוך 694 המנהלים). מניתוח התשובות לפי סוגי פיקוח עולה שבפיקוח החרדי, הממלכתי-דתי והממלכתי-יהודי הייתה כמעט זהות בעניין זה: כמחצית מהמנהלים ציינו שאמצעי התקשורת היו הגורם הראשון שממנו התעדכנו. לעומת זאת מנהלים בפיקוח הממלכתי-ערבי ציינו שהיה זה המפקח על ביה"ס דווקא (37% - 79 מתוך 211 מנהלים).



תרשים 10: תשובות של ההורים בעניין הגורם הראשון שעדכן אותם על מתווי החיסונים והבדיקות (מספר ההורים ושיעורם)

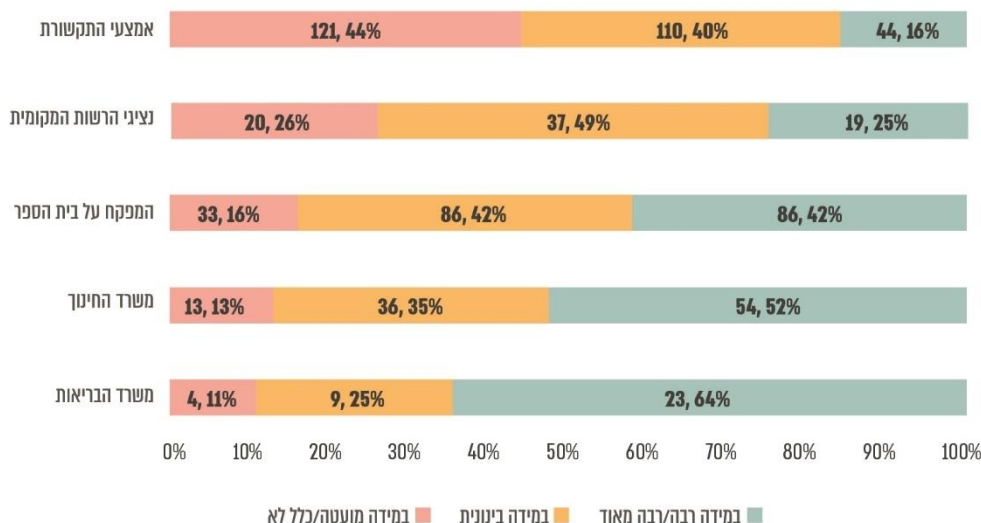


על פי נתוני סקר ההורים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים זה עולה שכמו בסקר המנהלים, גם בסקר ההורים אמצעי התקשורת היו הגורם השכיח ביותר שממנו למדו ההורים על ההנחיות והנהלים (45% - 283 מתוך 633 הורים), הגורם שאחריו - בית הספר (35% - 221 מתוך 633 הורים); מניית התשובות לפי סוגי פיקוח עולה שונות בהתאם למאפיינים החברתיים-תרבותיים של האוכלוסיות - אצל הורים לתלמידים בחינוך הממלכתי-יהודי אמצעי התקשורת היו הגורם השכיח ביותר שממנו התעדכנו על ההנחיות והנהלים - 49% (179 מתוך 363), ואילו בקרב הורים לתלמידים בפיקוח הממלכתי-ערבי היה שוויון בין שני הגורמים - 34% (32 ו-31 מתוך 93). בהתייחס להורים לתלמידים בבתי"ס שבפיקוח החירי, הסתמנה מגמה הפוכה: במקום הראשון - בית הספר (42% - 28 מתוך 66 הורים), ובמקום השני - אמצעי התקשורת (32% - 21 מתוך 66 הורים).

בתרשימים 11 ו-12 שלהלן מוצגת ההתפלגות של תשובות מנהלי בתי"ס וההורים בעניין שביעות רצון מההנחיות לפי גורם מעדכן ראשון.

תרשים 11: שביעות הרצון של מנהלי בתי הספר מההנחיות לפי גורם מעדכן ראשון (מספר המנהלים ושיעורם)



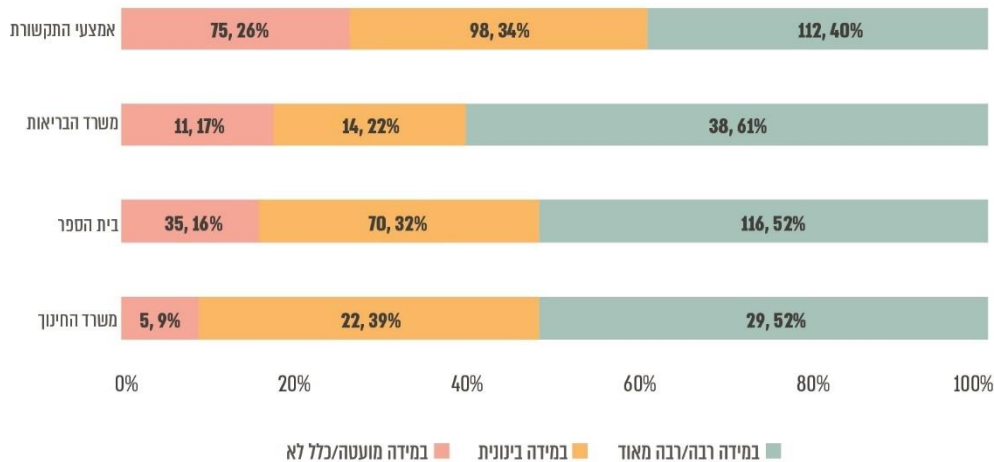
על פי נתוני סקר המנהלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 11 עולה שמנהלי בתי"ס היו שבעי רצון במידה רבה או במידה רבה מאוד כשההנחיות התקבלו תחילה דרך משרד הבריאות (64% - 23 מתוך 36 מנהלים שהשיבו על השאלה) ודרך



משרד החינוך (52% - 54 מתוך 103 מנהלים), אף שאלו לפי תרשים 9 לא היו הגורם הראשון שממנו למדו על ההנחיות; לעומת זאת שביעות הרצון מהתקשורת - הגורם הראשי שדרכו הם עודכנו על ההנחיות לראשונה - הייתה ברמה הנמוכה ביותר - 44% ממנהלי בתי"ס (121 מתוך 275 שהשיבו על השאלה) ציינו שהיו שבעי רצון במידה מועטה בלבד או לא שבעי רצון כלל מטיב המידע שהתקבל מהתקשורת.

תרשים 12: שביעות הרצון של ההורים מההנחיות לפי גורם מעדכן ראשון (מספר ההורים ושיעורם)



על פי נתוני סקר ההורים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 12 עולה שרוב הורי התלמידים שהשיבו היו שבעי רצון במידה רבה או במידה רבה מאוד כשההנחיות התקבלו תחילה דרך משרד הבריאות (61% - 38 מתוך 63 מההורים שהשיבו על השאלה). כמחצית מההורים היו שבעי רצון כשההנחיות התקבלו הן מבית הספר (52% - 116 מתוך 222 מההורים שהשיבו על השאלה) והן ממשרד החינוך (52% - 29 מתוך 56 הורים), אף שגורמים אלו לפי תרשים 10 לא היו האמצעי הראשון שממנו הם למדו על ההנחיות; לעומת זאת שביעות הרצון מאמצעי התקשורת - הגורם הראשי שדרכו הם עודכנו על כך לראשונה - הייתה ברמה הנמוכה ביותר - 60% מהורי התלמידים (175 מתוך 285 שהשיבו על השאלה) ציינו שהיו שבעי רצון במידה בינונית ומטה מהמידע שהתקבל מהתקשורת.

בתרשים 13 שלהלן מוצגות תשובותיהם לשאלה הפתוחה "מהי לדעתך הבעיה העיקרית הנוגעת לבדיקות קורונה ולחיסוני קורונה במערכת החינוך וכיצד היית מציע לפתור אותה או לשפר את המצב?". הורי התלמידים הצביעו על בלבול וחוסר בהירות לגבי ההנחיות שפורסמו בגלי התחלואה במהלך שנה"ל התשפ"ב:



תרשים 13 : עמדת ההורים באשר לבעיה העיקרית הנוגעת לבדיקות קורונה ולחיסוני קורונה במערכת החינוך ודרכים לתת לכך מענה



על פי נתוני סקר ההורים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



אמצעי התקשורת היו בדרך כלל הגורם המרכזי והשכיח ביותר שדרכו התעדכנו מנהלי ביה"ס (40% מהם) וההורים (45% מהם) בנוגע להנחיות, כפי שעולה מתרשימים 9 ו-10, ואף על פי כן מידת שביעות הרצון שלהם מהמידע שהתקבל מאמצעי זה הייתה יחסית נמוכה, כפי שעולה מתרשימים 11 ו-12 (84% מהמנהלים לא היו שבעי רצון מגורם זה או שהיו שבעי רצון ממנו במידה בינונית בלבד וכך 61% מההורים). מנגד מסתמנת שביעות רצון גבוהה בקרב המנהלים וההורים כשההנחיות הגיעו ממשרד הבריאות (64% מהמנהלים ציינו שביעות רצון במידה רבה עד רבה מאוד וכך גם 59% מההורים), ואולם רק 5% ו-11% מהמנהלים ומההורים, בהתאמה, ציינו שמשרד הבריאות היה הגורם הראשון שממנו למדו על ההנחיות.

מומלץ שמשרד החינוך ומשרד הבריאות ייבחנו את העמדות שהציגו מנהלי ביה"ס וההורים בנוגע לגורם הראשון - התקשורת שממנה הם התעדכנו על ההנחיות שניתנו באשר לשגרת הלימודים של ילדיהם בעת המגפה ועם זאת שביעות רצונם מאמצעי זה הייתה נמוכה. כמו כן, היות שהמנהלים וההורים הביעו שביעות רצון גבוהה כשההנחיות הגיעו ממשרד הבריאות וממערכת החינוך וזאת אף שלא היו אלו הגורמים הראשונים השכיחים שמהם הם למדו על ההנחיות, מומלץ שמשרד החינוך בתיאום עם משרד הבריאות ירחיב את מערך הפצת ההנחיות שלו למנהלי ביה"ס ויסתייע במשרד הבריאות בהפצתן לציבור ההורים בכדי להביא לשיפור זמינותן והנגשתן.

**בהירות ההנחיות שהופצו למנהלי בתי הספר ולהורים**

נוכח כוונת משרד החינוך להפיץ הנחיות בהירות, חד משמעיות ופשוטות לביצוע⁴⁵, נשאלו מנהלי בתי"ס בסקר המנהלים לגבי מידת שביעות רצונם מבהירות המנהלים וההנחיות שהפיץ משרד החינוך בנוגע לחיסונים ובדיקות קורונה. נוסף על כך התבקשו המנהלים, בהתאם לתשובותיהם, לציין את הגורמים או הסיבות לחוסר שביעות הרצון⁴⁶ ולשביעות הרצון⁴⁷ (בנוגע למידת שביעות הרצון היה אפשר לציין יותר מתשובה אחת). בתרשים 14 מוצגת התפלגות תשובות המנהלים⁴⁸; תרשים 15 אחריו מציג את התפלגות תשובות המנהלים לגבי מידת שביעות הרצון מההנחיות והמנהלים לפי סוגי פיקוח.

45 מסמך הפקת לקחים מ-17.8.21.

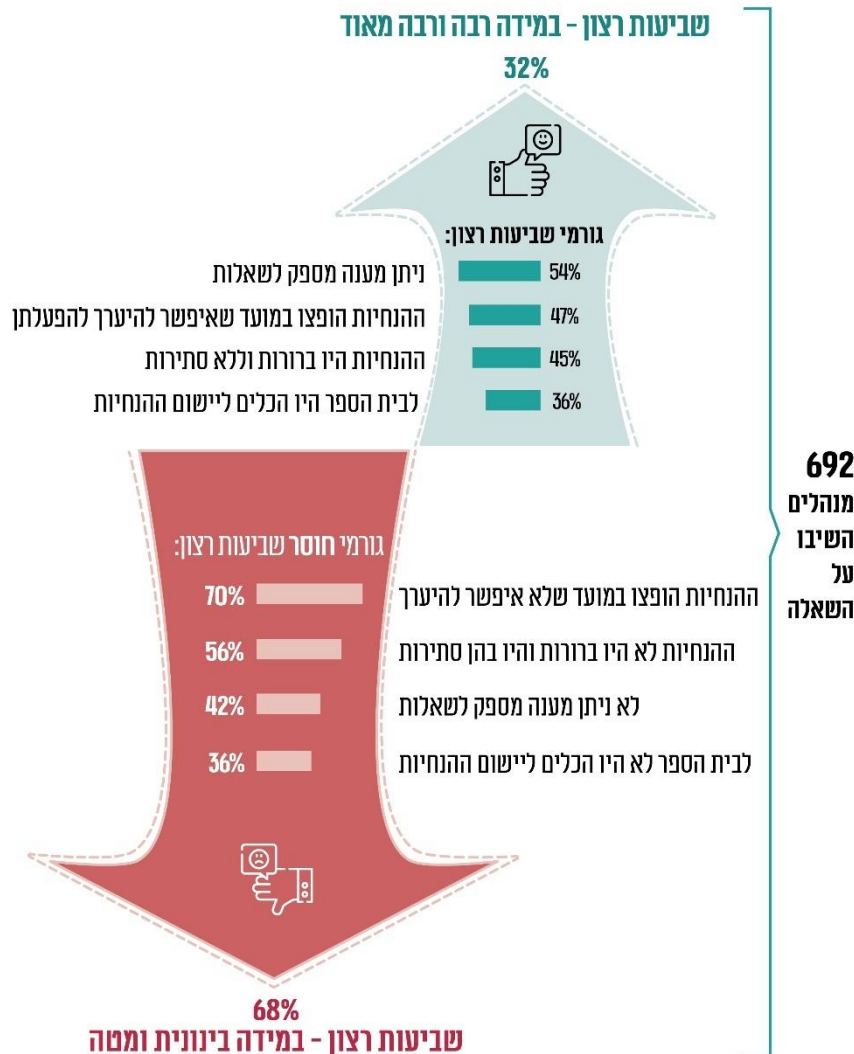
46 מנהלי בתי"ס שציינו שמידת שביעות הרצון שלהם מההנחיות ומהמנהלים הייתה במידה רבה או כלל לא, התבקשו לבחור את כל הסיבות לכך מתוך הרשימה הבאה: ההנחיות הופצו במועד שלא איפשר להיערך להפעלתן; ההנחיות לא היו ברורות והיו בהן סתירות; לא ניתן מענה מספק לשאלות מורים, תלמידים והורים; לבית הספר לא היו הכלים והמשאבים הנדרשים ליישום ההנחיות; אחר.

47 מנהלי בתי"ס שציינו שמידת שביעות הרצון שלהם מההנחיות ומהמנהלים הייתה במידה רבה או במידה רבה מאוד, התבקשו לבחור את כל הסיבות לכך מתוך הרשימה הבאה: ההנחיות הופצו במועד שאיפשר לנו להיערך להפעלתן; ההנחיות היו ברורות וללא סתירות; ניתן מענה מספק על שאלות מורים, תלמידים והורים; לבית הספר היו כלים והמשאבים הנדרשים ליישום ההנחיות; אחר.

48 לצורך כך נדרש כל מנהל לסמן את אחת מהאפשרויות הבאות: 1 - כלל לא; 2 - במידה מועטה; 3 - במידה בינונית; 4 - במידה רבה; 5 - במידה רבה מאוד.



תרשים 14: מידת שביעות הרצון של המנהלים מההנחיות והנהלים שהפיץ משרד החינוך והגורמים לכך⁴⁹



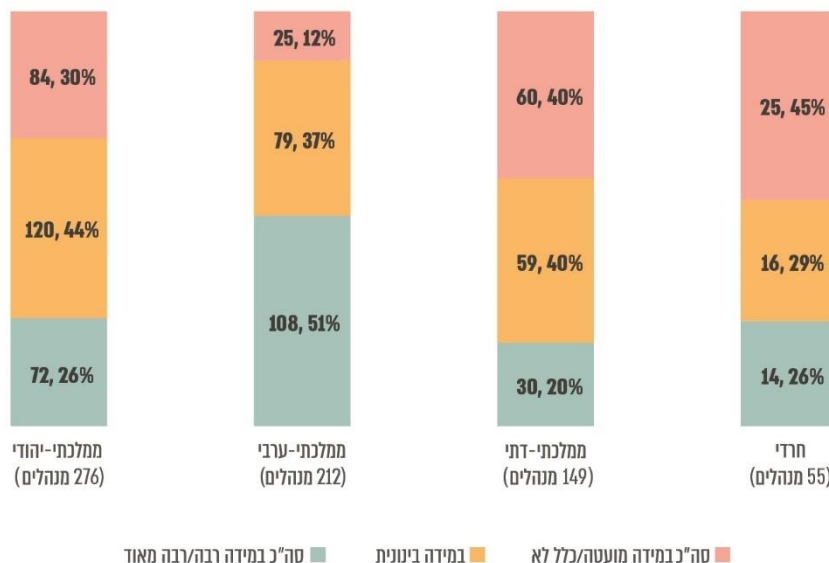
על פי נתוני סקר המנהלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 14 עולה כי שליש בלבד מהמנהלים (32% - 221 מתוך 692 שהשיבו על השאלה) הביעו שביעות רצון במידה רבה מאוד או במידה רבה מההנחיות והנהלים שהפיץ משרד החינוך בנוגע לחיסונים ולבדיקות קורונה. שני שליש מהמנהלים (68% - 471 מתוך 692 מנהלים), ששביעות רצונם מההנחיות והנהלים שהפיץ משרד החינוך בנוגע לחיסונים ולבדיקות קורונה הייתה במידה בינונית ומטה; מבין המנהלים שהשיבו לשאלה והביעו חוסר שביעות רצון, ציינו שהסיבות העיקריות לו נבעו ממועד פרסום ההנחיות שלא איפשר למנהלי בתי"ס די זמן להיערך (70% - 325 מתוך 464) ומחוסר בהירות של ההנחיות והיותן לעיתים סותרות זו את זו (56% - 260 מתוך 464 מנהלים). סיבה אחרת לשביעות הרצון הנמוכה של המנהלים מההנחיות הייתה היעדר מענה מספק לשאלות (42% - 195 מתוך 464 מנהלים).

מבין 692 המנהלים שהשיבו על השאלה 464 ציינו גם סיבות עיקריות לחוסר שביעות הרצון. יובהר עוד כי הנתונים לגבי הסיבות העיקריות לשביעות הרצון או לחוסר שביעות הרצון עולים על 100% נוכח העובדה שהמנהלים יכלו לבחור יותר מאפשרות אחת.



תרשים 15: מידת שביעות הרצון של מנהלי בתי ספר מההנחיות והנהלים שהפיץ משרד החינוך, לפי סוג הפיקוח

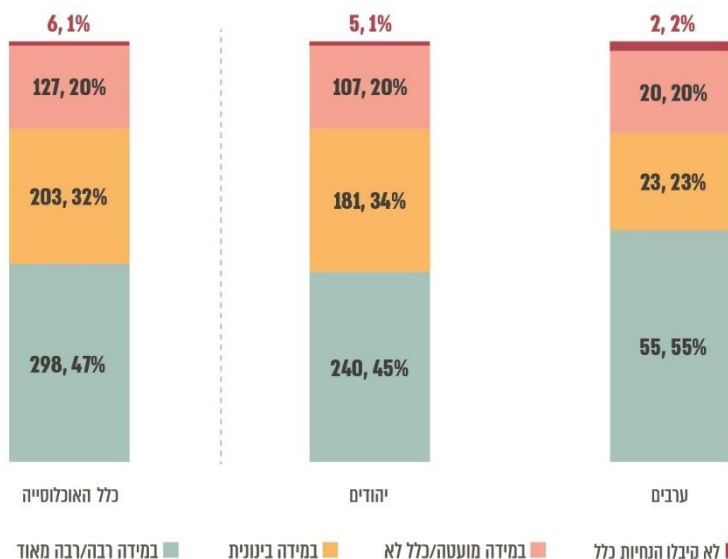


על פי נתוני סקר המנהלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים מסתמנת שביעות רצון ניכרת שהביעו מנהלי בתי"ס בפקוח הממלכתי-ערבי (51% מהמשיבים), גבוהה פי שניים ויותר מזו של המנהלים בפקוח הממלכתי-יהודי, הממלכתי-דתי והחרדי (26%, 20% ו-26% בהתאמה).

בתרשים 16 מוצגת ההתפלגות של תשובות ההורים בנוגע למידת הבהירות של ההנחיות שהפיץ משרד החינוך. בתרשים שאחריו מוצגת התפלגות תשובות הורים לתלמידים בחברה הערבית בנוגע לתרגום ההנחיות.

תרשים 16: מידת בהירות המתווים להורים, על פי סקר ההורים



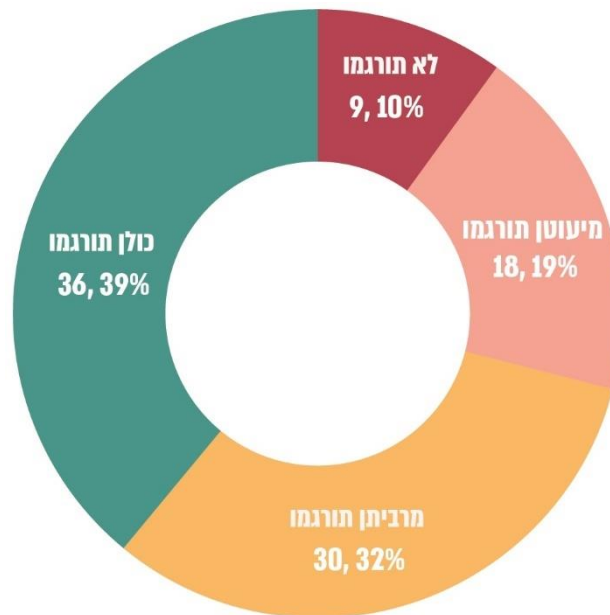
על פי נתוני סקר ההורים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* 633 הורים השיבו לשאלה.

מתרשים 16 עולה שכלל-53% מההורים ציינו שהנחיות שקיבלו משרד החינוך בנוגע לחיסונים ובדיקות היו בהירות וברורות במידה בינונית או מועטה; הורי התלמידים מהחברה הערבית



הביעו שביעות רצון במקצת רבה יותר מההנחיות שקיבלו מהורי התלמידים מהחברה היהודית, כאשר 55% מהם הביעו שביעות רצון רבה או רבה מאוד מבהירות ההנחיות לעומת 45% בחברה היהודית. יוסף כי בהתאמה גם רוב ההורים מהחברה הערבית (71%) ציינו שמרבית ההנחיות או אפילו כולן תורגמו לערבית, כמוצג להלן בתרשים 17:

תרשים 17: התפלגות התשובות של ההורים לתלמידים בחברה הערבית בנוגע לתרגום ההנחיות של משרד החינוך



על פי נתוני סקר ההורים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתשובות לעיל של המנהלים וההורים לסקרים עולה כי אף שמשרד החינוך קבע לעצמו קווים מנחים לניסוח והפצה של הנחיות ונהלים, בפועל, לשיטתם של המנהלים וההורים, הוא הפיץ את הנחיותיו ונהליו בעיתוי שלא איפשר היערכות מוקדמת לביצוע המטלות הנדרשות במתווי החיסונים והבדיקות. כמו כן ההנחיות לא היו ברורות דיין למנהלים ולהורים, מה שהקשה על ביצוען.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבחון את העמדות שהציגו מנהלי בתי"ס וההורים בנוגע למתן ההנחיות - הן את המקור המפיץ את ההנחיות והן את טיבן ואיכותן של ההנחיות. בכלל זה מומלץ לבחון את התהליך למתן ההנחיות למנהלים ולהורים בתרחישי חירום בעת התפשטות של מגפות בכלל ובעת התפרצות נוספת של הקורונה בפרט. במסגרת זו מומלץ שמשרד החינוך יכין בשיתוף שאר הגורמים - משרד הבריאות, פקע"ר, משרד הביטחון והרשויות המקומיות - מתווה מתאים להעברת ההנחיות לגורמים אלו. מומלץ גם שהמשרד יטמיע את המתווה בקרב הגורמים שיפעילו את המתווה ובכלל זה דרגי המטה, המחוז ומנהלי בתי"ס, כך שיוכלו להכירו מבעוד מועד להתארגן לקראת הפעלתו וכן לתרגל באופן שוטף את ההנחיות.



גורם מטפל בנושא הבדיקות וחיסוני הקורונה בבתי הספר

נאמן קורונה

נאמן קורונה בבתי"ס היסודיים: במסגרת התוכנית הלאומית לפתיחת שנה"ל התשפ"ב⁵⁰, מאוגוסט 2021, תקצבה הממשלה "נאמן קורונה" בית-ספרי בבתי"ס היסודיים במימון מלא של המדינה, וזאת במטרה לתמוך במאמצים לבלימה של התפשטות הקורונה, לניטור התחלואה ולבדיקות דיגום⁵¹ בהתאם להחלטת משרד החינוך. בתפקיד נאמני הקורונה יכלו לשמש עובדי הוראה שהיו מועסקים בביה"ס (לא על חשבון זמן משרתם כעובדי הוראה) או אנשים מחוץ לביה"ס שעמדו בתנאי הסף שנקבעו.

משרד החינוך ומשרד הבריאות הטילו על נאמן הקורונה בביה"ס כמה תפקידים ובהם סיוע למנהל ביה"ס בניהול "אורחות חיים" והיגיינה; קיום הנחיות הבריאות; ביצוע פעולות דיגום (בדיקות אנטיגן ו-PCR); סיוע בחקירות אפידמיולוגיות; הדרכת הצוותים והתלמידים בכל הקשור למניעת תחלואה; ניהול אירוע של גילוי מאומת בביה"ס אל מול הגורמים הרלוונטיים (במשרד הבריאות, במחוז, ברשות המקומית ובמשרד החינוך); תיאום דיגומים בעת התפרצות.

לנאמן הקורונה נקבעו ממשקי עבודה ויחסי גומלין עם גורמים רבים בביה"ס ובהם מנהל ביה"ס, הצל"ח (צוות לשעת חירום), הסגל, היועצת החינוכית ורכז הביטחון והבטיחות; גם עם גורמים מחוץ לביה"ס ובהם משל"ט משרד החינוך, ממונה הקורונה ברשות המקומית וקב"ט הרשות המקומית. האחריות להיערכות לקליטת נאמני הקורונה בבתי"ס הוטלה על השלטון המקומי בשיתוף משרד החינוך; משרד החינוך היה אחראי לעדכן את היקף גיוסם, את עיתוי תחילת עבודתם, את פרופיל המועמדים ואת שיטת ההעסקה; העסקת נאמני הקורונה בוצעה באמצעות הרשויות המקומיות בכפוף לתקציב שהוקצה לנושא.

תקן נאמני הקורונה בבתי הספר היסודיים: עם החלטת הממשלה בעניין נאמן קורונה בוצעה עבודת מטה ובה היו שותפים נציגי משרד החינוך, משרד האוצר, משרד הבריאות ומרכז השלטון המקומי. בעבודת המטה נקבע כי איוש נאמני הקורונה בבתי"ס היסודיים יבוצע על פי המפתח המוצג בתרשים שלהלן:

⁵⁰ תקנות שמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות של מוסדות המקיימים פעילות חינוך והוראות נוספות) (תיקון), התשפ"א-2021. החלטה מספר קור/21 של ועדת שרים להתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו מיום 16.8.21 שצורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 16.8.21 ומספרה הוא 337 (קור/21).

⁵¹ יובהר כי נוסף על נאמני הקורונה הבית ספריים מונו גם נאמני קורונה רשותיים ונאמני קורונה לגני הילדים - דוח זה אינו עוסק בנאמנים האלה.



תרשים 18 : מפתח התקינה למינוי נאמני קורונה בבתי ספר יסודיים



על פי המפתח המוצג בתרשים, לבתי"ס המונים עד 249 תלמידים הוקצה חצי תקן של נאמן קורונה ולבתי"ס שבהם לפחות 250 תלמידים - תקן אחד של התפקיד.

בהתאם למפתח זה ובהתבסס על נתוני מוסדות החינוך לשנה"ל התשפ"א (ולאחר עדכונים לנתוני שנה"ל התשפ"ב), נקבע כי בסה"כ יתוקנו ויתוקצבו 2,775 תקני נאמני קורונה בעלות תקציבית של כ-91.5 מיליון ש"ח. ואכן, בכ-71% מבתי"ס היסודיים (2,273) תוקצב תקן מלא לבתי"ס, ובשאר בתי"ס היסודיים (918 בתי"ס) תוקצב נאמן בחצי תקן, וזאת בהתאם למפתח התקינה.

יצוין לחיוב כי נכון לדצמבר 2021 (אז שיעור הילדים המאומתים לקורונה היה גבוה ובקרב ילדים בני 5 - 11 עמד בכל יום על 562 ילדים מאומתים חדשים ועל כ-5,600 ילדים מבודדים), עמד פער האיוש על 52 נאמני קורונה בלבד - מונו 3,139 נאמנים מתוך 3,191 שהיו אמורים להיות ממונים - קרי איוש של 98%.

העסקת נאמני הקורונה בבתי"ס היסודיים נקבעה למשך כשלושה חודשים (לחודשים אוקטובר עד דצמבר 2021) ובהמשך הוארכה כמה פעמים, עד לסיום העסקתם באופן מוחלט בסוף אפריל 2022⁵². בעת סיום העסקת נאמני הקורונה עמד מספר התלמידים המאומתים בבתי"ס היסודיים על 1,558 תלמידים חולים פעילים בני 6 - 11, מתוכם 120 שאומתו באותו היום, ומספר התלמידים בני 6 - 11 שדיווחו על בידוד עמד על 2,738 תלמידים.

בדיון פורום חתמ"ץ שנערך בפברואר 2022 ציין נציג משרד החינוך כי ככל שיהיה צורך לשוב ולגייס את נאמני הקורונה לאחר סיום העסקתם, צפוי המהלך להימשך מעל לחודש ימים. במענה לכך בדיון פורום חתמ"ץ שהתקיים במרץ 2022, קבע רה"מ דאז כי יש לשמור את פרטי הנאמנים הבית-ספריים שהעסקתם הסתיימה עבור העסקה פוטנציאלית בעתיד.

מומלץ כי הגורמים הרלוונטיים - משרד החינוך, משרד האוצר ומשרד הבריאות בשיתוף מרכז השלטון המקומי - אשר עמדו על חשיבות גיוסם של נאמני קורונה למערכת החינוך במקרים של התפרצות פנדמית, יידרשו גם לעניין זמן הגיוס של נאמני קורונה. מומלץ שיגבשו מאגר של

⁵² יובהר כי העסקת נאמני הקורונה הרשותיים (להבדיל מהנאמנים הבית-ספריים) הוארכה עד לסוף יוני 2022, אך כאמור דוח זה אינו עוסק בהם.



נאמני פנדמיה פוטנציאליים לבתיה"ס היסודיים וכי ייערכו מבעוד מועד לתרחיש התפרצות נוסף, שבו ישוב ויעלה הצורך בגיוסם של אלפי נאמנים והכשרתם בזמן קצר.

בתשובת מרכז השלטון המקומי למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2023 (להלן - תשובת מרכז השלטון המקומי) הוא ציין כי שמות הנאמנים שהועסקו, מצויים בידי הרשויות ועל כן קיים מאגר לכאורה. עם זאת ככל שיחלפו שנים עד לפרוץ המגפה הבאה, כך יהפוך המאגר פחות רלוונטי. הפעלת המאגר, כפי שמציין מרכז השלטון המקומי, תלויה בהסדרת ההתחייבויות הכספיות.

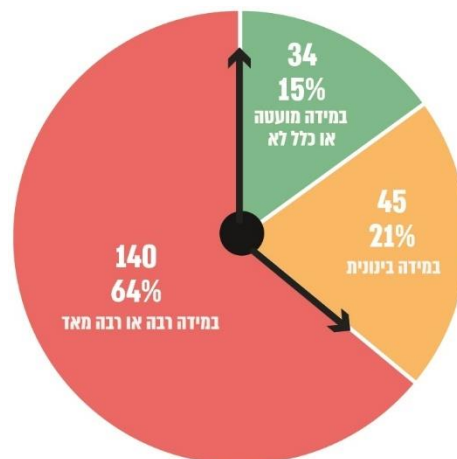
נאמני קורונה בבתי הספר העל-יסודיים (כיתות ז'-י"ב): בשנה"ל התשפ"ב פעלו כ-2,000 בתי"ס על-יסודיים, שבהם למדו כ-800,000 תלמידים. יצוין כי על פי התוכנית הלאומית לפתיחת שנה"ל התשפ"ב (שבעקבותיה מונו הנאמנים, כאמור) - לא היו זכאים בתי"ס העל-יסודיים למימון של נאמן קורונה, ולכן מנהל ביה"ס או צוותו הם שביצעו את המשימה בפועל.

על פי עמדת משרד החינוך הוחלט לא למנות נאמני קורונה בבתי"ס העל-יסודיים כיוון שתלמידי בתי"ס העל-יסודיים כבר היו באותה העת זכאים לחיסון, ורבים מהם כבר היו מחוסנים. כמו כן מתווה כיתה ירוקה⁵³ לא הופעל בבתי"ס העל-יסודיים, ולכן לא נדרשו צוותי בתי"ס להשקיע זמן רב בנושא הבדיקות והחיסונים.

בסקר המנהלים ציינו 24% ממנהלי בתי"ס העל-יסודיים (68 מתוך 287 מנהלים בבתי"ס העל-יסודיים שהשיבו על השאלה) כי בבית ספרם לא פעל גורם שריכוז את נושא הבדיקות וחיסוני הקורונה. ביתר בתי"ס היה זה לרוב מנהל ביה"ס או איש צוות אחר.

בתרשים שלהלן מוצגות תשובות של מנהלי בתי"ס העל-יסודיים בעניין העומס שהוטל על איש צוות ביה"ס בשל הדרישה לנהל את הליך בדיקות הקורונה והחיסונים:

תרשים 19: השפעת הטיפול בבדיקות הקורונה ובחיסוני הקורונה על עומס המשימות השוטפות של הגורם המטפל בבתי הספר העל-יסודיים



על פי תשובות המנהלים בבתי"ס העל-יסודיים במסגרת סקר המנהלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * השאלה הופנתה למנהלים בבתי הספר העל-יסודיים שצינו בסקר כי בבית ספרם פעל גורם מרכז לנושא בדיקות וחיסוני הקורונה.

כעולה מן התרשים, כשני שלישים מהמנהלים בבתי"ס העל-יסודיים שבבית ספרם פעל גורם מרכז (140 מנהלים מתוך 219 שהשיבו על השאלה - 64%), סברו כי ריכוז הנושא של בדיקות הקורונה וחיסוני הקורונה השפיע במידה רבה או במידה רבה מאוד על ניהול המשימות השוטפות של הגורם המרכזי בבית"ס.

⁵³ מתווה שאיפשר המשך של לימוד בכיתה אף שהתגלה בה תלמיד מאומת, ראו בדוח זה בפרק "המתווים בבדיקות תלמידים ועובדי הוראה והפעלתם".

בפגישה שקיים צוות הביקורת ביולי 2022 עם משרד החינוך הבהיר המשרד את המשמעות של תוספת המשימות הנוגעות לעניין בדיקות הקורונה והחיסונים שבתיה"ס העל-יסודיים נאלצו לבצע בעצמם, בשל חוסר בנאמני קורונה; המשרד ציין כי בשל כך, נאלצו מנהלי בתיה"ס לסטות במידה ניכרת מהמשימות המרכזיות של תפקידם - חינוך התלמידים ויישום תוכנית הלימודים הפדגוגית. המשרד סבר כי בראייה לעתיד אחד מהדברים החשובים ביותר שיש לשפר בכל הנוגע לנאמני קורונה הוא הצורך בגיוס של נאמני קורונה לכל הגילים, מגני הילדים עד לבתיה"ס העל-יסודיים, וזאת לטובת סיוע מקצועי וצמוד למנהל המוסד החינוכי בכל המטלות הנדרשות בתחום.

דברים אלו אף הובאו לפני מקבלי ההחלטות. כך לדוגמה בפברואר 2022 פנה סמנכ"ל ומנהל אגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית במשרד החינוך לממונה על ההתגוננות במשרד הביטחון דאז, ששימש גם כאופרטור (מתכלל) לאומי לנושא הקורונה וראש פורום חתמ"ץ⁵⁴. הוא ציין כי בעטיו של העומס על מנהלי בתיה"ס העל-יסודיים, נדרש למנות נאמני קורונה גם עבור בתיה"ס האלה. הוא ביקש שיוקצו למשרד החינוך 1,957 תקנים לתקופה שמתחילת אפריל ועד לסוף שנה"ל התשפ"ב - קרי עד לסוף יוני 2022 - בעלות כוללת של כ-64.6 מיליון ש"ח. גם בהפקת הלקחים ממרץ 2022 המליצו משרד הבריאות ומשרד החינוך להרחיב את מודל נאמני הקורונה לבתיה"ס העל-יסודיים. בפועל באפריל 2022 הופסקה כליל פעילותם של כל נאמני הקורונה.

בסקר המנהלים ציינו המנהלים (הן המנהלים בבתי"ס היסודיים והן בבתי"ס העל-יסודיים) כי הצבת בעל תפקיד בביה"ס היא אמצעי מרכזי שיידרש להערכתם במצב של גל מגפה נוסף.

נוכח הטענות על עומס חריג שהוטל על המנהלים ועל גורמים בבתי"ס העל-יסודיים בכל הקשור לטיפול בבדיקות קורונה וחיסוני קורונה, ונוכח הסטייה הניכרת מתפקידם העיקרי ומפעילותם השוטפת, הפדגוגית והמינהלית - מומלץ שמשרד החינוך בשיתוף משרד הבריאות והשלטון המקומי יבחנו בחיוב את הצורך בהצבת נאמני קורונה בבתי"ס אלו אם תשוב ותפרוץ הקורונה או כל מגפה אחרת. עוד מומלץ שנאמני הקורונה שימונו יערכו לקראת הצורך במילוי משימות כאלו בבתי"ס העל-יסודיים.

מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו כי מניסיונו יש צורך באיזון נאמן קורונה גם בבתי"ס העל-יסודיים, וכי הוא מצטרף להמלצה זו.

נאמני קורונה בראייה לעתיד - המודל של נאמני הקורונה של מד"א

משבר הקורונה עורר גל של התנדבויות. רבים התנדבו במערכת הבריאות, ערכו קניות עבור אנשים בסיכון גבוה להידבקות בנגיף או תמכו בעמותות. באוקטובר 2020 החל לפעול פרויקט נאמני קורונה של מד"א, פרויקט שגויסו אליו כ-27,000 מתנדבים מקרב בני הנוער והמבוגרים⁵⁵ כדי לסייע בקטיעת שרשרות ההדבקה בקרב בני משפחותיהם, ידידיהם ומכריהם. זאת באמצעות הקפדה על כללי הזהירות וההיגיינה, ניהול פעולות למניעת הדבקה, הסברה לשם הגברת המודעות למחלה, תגובה מהירה בעת חשד להדבקה וכן סיוע למבודדים, לבודדים ולחולים⁵⁶. הפרויקט הופעל בקהילה אך לא בבתי"ס.

ראו הרחבה על הממונה על ההתגוננות ועל פורום חתמ"ץ בדוח זה בפרק "אסדרת מנגנוני ניהול וקבלת החלטות במשבר הקורונה ברמה הלאומית".

אתר האינטרנט של עמותת ידידי מדי"א בישראל - מגן דוד אדום מסכם את שנת 2020 במספרים, בכתובת : <https://www.ifmda.org.il/he/news/item/422-%D7%9E%D7%92%D7%9F-%D7%93%D7%95%D7%93-%D7%90%D7%93%D7%95%D7%9D-%D7%9E%D7%A1%D7%9B%D7%9D-%D7%90%D7%AA-%D7%A9%D7%A0%D7%AA-2020-%D7%91%D7%9E%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D>

הפרייקט התנהל בשיתוף פעולה עם גלי צה"ל, מרכז השלטון המקומי, משרד החינוך (במסגרת מעורבות חברתית), התאחדות התעשיינים, עיתונות ועוד. ראו מכון הנרייטה סאלד - ד"ר עמליה שחף, ד"ר אדר אניסמן, יהודית סימן טוב, תוכנית "נאמני קורונה" - נוער מז"א מתנדב בימי קורונה - מחקר הערכה, אוקטובר 2021 (להלן: המחקר המלווה), בכתובת: [https://www.szold.org.il/wp-](https://www.szold.org.il/wp-content/uploads/2022/04/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%9E%D7%93%D7%90-%D7%A0%D7%90%D7%9E%D7%9E%D7%A0%D7%99-)



כפי שסוכם במחקר המלווה של פרויקט נאמני הקורונה של מד"א - להתנדבות בשעת חירום ערך רב בפיתוח הקהילה, בחיזוקה ובגיבושה. התנדבות מעודדת התמודדות מיטבית של התושבים עם הקשיים שמעמיד מצב החירום, מחזקת אצלם את תחושת המסוגלות, מאפשרת להם לפרוק תסכולים, חרדות ולחצים, תורמת למצב הרוח ומונעת דחיקה של קבוצות חברתיות לשוליים. ההתנדבות מחישה אפוא את תהליך ההתמודדות והשיקום של הקבוצות האלה. תהליך כזה תורם למשימה הלאומית ולמתנדבים עצמם גם יחד.

הפרויקט שהפעיל מד"א באמצעות מתנדבים מאוקטובר 2020 עשוי לשמש מקרה בוחן לשימוש בעתיד במתנדבים (שאינם בהכרח בני נוער). אפשר שבעת הצורך, בגלי התפרצות בעתיד, ישמשו המתנדבים כנאמני פנדמיה בתוך בתי"ס או לכל הפחות יסייעו בבתי"ס שבהם יחסרו נאמנים. לגיוס מתנדבים לתפקיד זה ערך מוסרי רב ותרומה ניכרת בכל הקשור לקהילה, לחברה ולרווחת התושבים. יש לה גם ערך מעשי רב - סיוע של מתנדבים בבתי"ס יאפשר גיוס מהיר וקל של נאמנים רבים שיוכלו להיות פעילים בבתי"ס היסודיים ובבתי"ס העל-יסודיים ולהקל על העומס הרב המוטל על מנהלי בתי"ס והצוותים.

מומלץ כי משרד הבריאות - בשיתוף מד"א ומשרד החינוך - יבחנו אפשרות שבעיתית משבר בכלל ובהתפרצויות נוספות של גלי הקורונה בפרט, יופעל מודל של מתנדבים נאמני פנדמיה בבתי"ס.

חלוקת ערכות האנטיגן במסגרת המתווים שהופעלו במערכת החינוך

בגלים הרביעי והחמישי חולקו במערכת החינוך בדיקות אנטיגן ביתיות בכמה הזדמנויות. תהליך חלוקת הערכות כלל ארבעה שלבים: תכנון החלוקה ובכלל זה קביעת היקף הרכש ולוחות הזמנים; רכש ערכות הבדיקות; היערכות לחלוקה ובכללה גיבוש מתווה ומנגנון לחלוקה, מיפוי פוטנציאל החלוקה ובחינת מלאים; וחלוקה בפועל - שינוע הערכות, אריזתן וחלוקתן לתלמידים.

פורום חתמ"ץ הטיל את משימת רכש הבדיקות (הן התכנון והן הרכש עצמו) על משרד האוצר, משרד הבריאות ופקע"ר, ולעיתים גם על משרד החינוך בשיתוף הגורמים האלה. משימת ההיערכות לחלוקת הערכות וחלוקתן בפועל הוטלה לרוב על משרד החינוך בשיתוף משרד הבריאות ומרכז השלטון המקומי; נקבע כי מרכז השלטון המקומי יסייע למשרד החינוך בכל הקשור לתכנון השיטה [האופרטיבית] לחלוקת הערכות להורים ולחלוקתן לבתי"ס.

מספר ערכות האנטיגן לחלוקה בבתי הספר

לשם הפעלת מתווי בדיקות האנטיגן במערכת החינוך - על פי מתכונת ההפעלה שנקבעה להם ובהתאם למועדים להפעלתם - היה צורך לחלק ערכות בדיקות אנטיגן לכלל התלמידים (הרלוונטיים למתווה). לשם כך היה צורך בתכנון יעיל (המבוסס על רשימות מלאי מדויקות של בדיקות בבתי"ס ואמידה של היקף התלמידים המדויק שצריך לקבל בדיקות כדי להשתתף בכל אחד מהמתווים); בקיומו של מלאי בדיקות זמין לחלוקה טרם תחילת המתווה; ובחלוקה בפועל של הבדיקות שתנוהל בצורה מסודרת, ביעילות ובזמן סביר לפני החלת המתווים. ההנחה הייתה שהפעלה יעילה של המתווים תסייע לאתר תלמידים מאומתים, תסייע לקטוע שרשרות הדבקה, ותאפשר את המשך רצף הלימודים בבתי"ס. יתרה מכך, הפעלה יעילה של התהליך חיונית גם לצורך ביסוס אמון הציבור במתווים ובגורמים המפעילים אותם - משרד החינוך ומשרד הבריאות - ובכך עשויה גם לחזק את אמון הציבור בעצם ההחלטה על התחסנות.

בביקורת עלה כי משרד החינוך ומשרד הבריאות ידעו על מחסור בערכות אנטיגן שנדרשו לשם הפעלת המתווים במערכת החינוך, והדבר עלה בהפקת הלקחים שביצעו.



המחסור נוצר בין היתר בשל הסיבות הבאות:

1. **מידע חסר בנוגע למספר ערכות הבדיקות הדרוש להפעלת המתווים:** בחלק מהמתווים דרש המשרד מהמנהלים למפות את הערכות החסרות בביה"ס ולדווח על המלאי שברשותם, כדי שיימסרו להם ערכות בהיקף הנדרש. מתהליכי הפקת לקחים שערכו משרד החינוך ומשרד הבריאות במרץ ובאפריל 2022 עלה כי בחלוקת הערכות במתווה **כיתה ירוקה** (שהחל לפעול החל מספטמבר 2021), במבצע **חלוקת הערכות לאחר חופשת חנוכה** (מדצמבר 2021), במבצע **חלוקת הערכות לאחר חופשת החורף** (אף הוא מדצמבר 2021) ובמבצע **בודקים ולומדים** (מינואר 2022) - הנתונים לגבי מלאי הבדיקות בשטח (כפי שהעבירו בתי"ס והרשויות המקומיות ושעליהם הושתתה חלוקת הערכות) - לא היו מדויקים דיים וסיפקו תמונת מצב שגויה לגבי מספר התלמידים שיש לספק להם ערכות בדיקה; לפיכך נוצרו פערים באספקת מלאי הערכות לשטח.

2. **מחסור בערכות בדיקה בשל זמן היערכות לא ריאלי:** בהפקת הלקחים עלה גם כי במתווה **בודקים ולומדים** (מינואר 2022) לא ניתן די זמן להיערכות ולכן נוצר מחסור בערכות. מחסור זה הביא לכך שהערכות חולקו בפעימות קטנות, דבר שאינו רצוי, שכן הוא מייצר בציבור תחושת מחסור - תחושה שהביקוש גובר על ההיצע - ומכאן גם פוגע באמון הציבור. בעטי של מחסור זה יישום המתווה באופן מלא נעשה רק שבועיים לאחר תחילת מבצע החלוקה. בהפקת הלקחים צוין אפוא כי נדרש זמן התארגנות הולם לשם הטמעת תהליך החלוקה והכנת מלאי מתאים של ערכות הבדיקה עוד לפני שהמתווה מופעל; לחלופין - קביעת תעודף לחלוקת הערכות, למשל בהתאם לגיל התלמידים.

3. מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו כי אספקת הערכות לרשויות לא תאמה את המועדים שנקבעו, ולעיתים התקבל מספר ערכות נמוך מהנדרש לחלוקה לכן נוצר בהן מחסור.

4. **תלונות על רישום שגוי של איסוף ערכות:** צוות הביקורת איתר כדוגמה, במערכת התלונות של משרד החינוך, ארבע תלונות של הורים על רישום שגוי של איסוף הערכה, והדבר הוביל לטעויות במעקב אחר מלאי ערכות הבדיקה. כך לדוגמה הורים התלוננו שעל פי הרישום הם אספו את הערכה, אף שלא עשו כן; וגם להפך - הורים התלוננו שנרשם שהם לא אספו את הערכה, אף שאספו אותה.

עולה מתוך כך, שאף שמתווי הבדיקות גובשו בשיתוף משרד החינוך ומשרד הבריאות ואף שפורום החתמ"ץ אישר את המתווים והנחה את משרד החינוך והגורמים האחרים (משרד הבריאות, מרכז השלטון המקומי ופקע"ר) לפעול בהתאם להם, המתווים לא הופעלו כמתוכנן; החסמים שמנעו את הפעלתם התקינה היו בין היתר נתונים לא מדויקים ומידע חסר על אודות כמות הבדיקות הנדרשת והכמות המצויה במלאי; היעדר זמן מספיק לשם היערכות והתארגנות לבניית מלאי בדיקות נדרש; ומחסור בבדיקות אנטיגן אישיות לחלוקה לתלמידים.

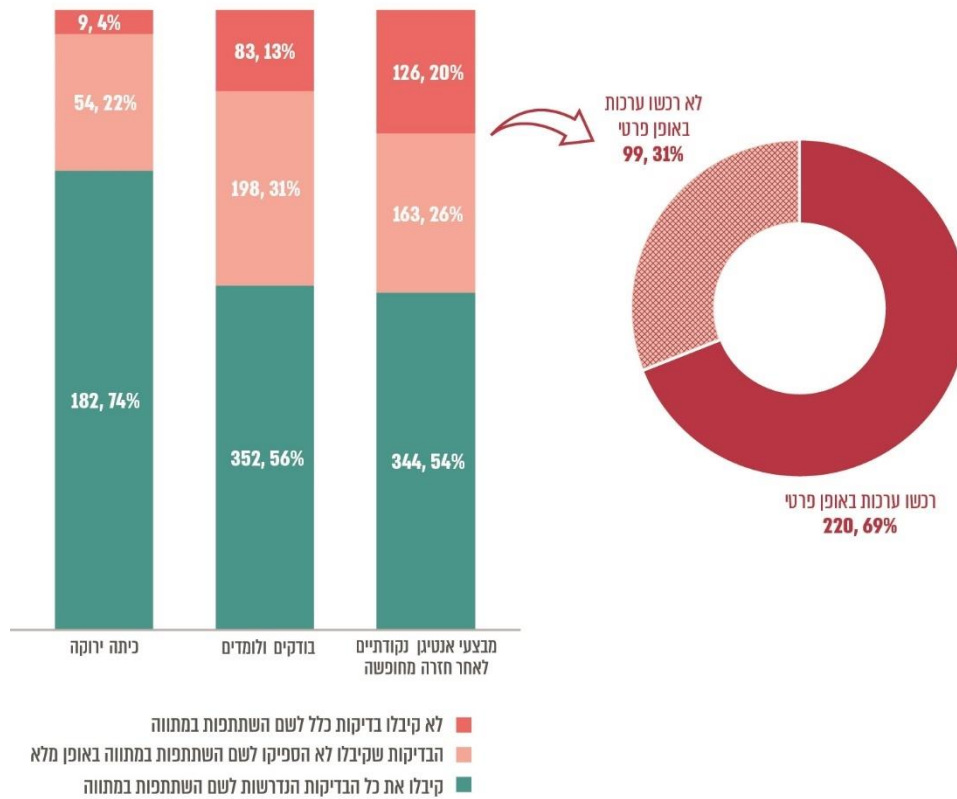
במסגרת סקר ההורים התבקשו ההורים להשיב אם קיבלו עבור ילדיהם מלאי ערכות בדיקה אנטיגן שאיפשר להם להשתתף במלוא מתווי הבדיקות השונים⁵⁷. אם לא קיבלו כלל או קיבלו רק חלק מהערכות הדרושות - התבקשו להשיב אם נאלצו לרכוש ערכות בדיקה מכספם⁵⁸. בתרשים שלהלן מוצגות תשובותיהם.

57 בנוגע לכיתה ירוקה - השאלה נשאלה רק בקרב הורים שהשיבו כי אישרו השתתפות ילדיהם במתווה, והמתווה הופעל בפועל בבית ספרם. ההורים נשאלו כך: "האם קיבלת עבור ילדך מלאי בדיקות אנטיגן שאיפשר לך להשתתף במתווים המפורטים להלן?"

58 השאלה נשאלה רק בקרב הורים שהשיבו שלא קיבלו כלל ערכות בדיקה או שלא קיבלו די ערכות (319 הורים). הם נשאלו כך: "האם נדרשת לקנות ערכות אנטיגן באופן פרטי על מנת להשתתף באחד המתווים שצינו?"



תרשים 20: תשובות ההורים לשאלה אם קיבלו עבור ילדיהם ערכות בדיקת אנטיגן לשם השתתפות במתווים, ואם לא קיבלו ערכות בדיקה כלל או שהבדיקות שקיבלו לא הספיקו לשם השתתפות במתווים באופן מלא - האם רכשו ערכות באופן פרטי



על פי תשובות ההורים במסגרת סקר ההורים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שכ-26% מההורים שילדיהם השתתפו במתווה כיתה ירוקה (63 מתוך 245 ההורים שהשיבו על השאלה), 44% מההורים שילדיהם השתתפו במתווה בודקים ולומדים (281 מתוך 633 הורים שהשיבו על השאלה) ו-46% מההורים שילדיהם השתתפו במתווי הבדיקות הנקודתיים (289 מתוך 633 הורים שהשיבו על השאלה), ציינו כי לא קיבלו כלל ערכות או שקיבלו רק חלק מהערכות הנדרשות.

ההורים שלא קיבלו ערכות בדיקה כלל (או שהבדיקות שקיבלו לא הספיקו לשם השתתפות במתווים באופן מלא) נשאלו האם לשם הפעלת המתווים הם רכשו ערכות באופן פרטי. מהתרשים עולה כי מתוך 319 ההורים שהשיבו על שאלה זו, רובם - 220 הורים (69%) ציינו כי רכשו את הערכות באופן פרטי לשם השתתפות במתווים.

עוד נמצא כי גם מתלונות הורים למשרד החינוך, כפי שאיתרן צוות הביקורת במערכת התלונות של משרד החינוך, עלו טענות דומות בדבר אי-קבלת ערכות ובדבר הצורך לרכוש ערכות מכספם הפרטי של ההורים, והדבר עלה גם במסגרת הפקת הלקחים שביצע משרד החינוך. כך עלה גם במחקר שערכה לשכת הפרסום הממשלתית (לפ"ס) בפברואר 2022 בנוגע למתווה **בודקים ולומדים** (מינואר 2022); 76% מההורים לילדים בני 13 - 18 ו-52% מההורים לילדים בני 5 - 12 ציינו כי לא כל ילדיהם קיבלו ערכות אנטיגן ולעיתים גם לא קיבלו כלל.

מניתוח תלונות הורים שהתקבלו במשרד החינוך עלו גם בעיות הנוגעות לשיטת החלוקה של ערכות הבדיקות לתלמידים או ליעילותה - כך לדוגמה הורים שילדיהם למדו בבתי"ס שונים נדרשו לאסוף מכל ביי"ס ערכה אחת בלבד; היו הורים שהלינו על הנהלת ביה"ס שסירבה לחלק להם את



הבדיקות באמצעות צוות ביה"ס; אחרים הלינו על היעדר מידע בנוגע לשיטת האיסוף ובנוגע למקום החלוקה.

מסקר ההורים אשר נתונו הוצגו לעיל, עולה שהמחסור בבדיקות אנטיגן נע בין 26% במתווה כיתה ירוקה ועד 46% במתווי הבדיקות הנקודתיים; עולה החשש שהמחסור היה גדול אף יותר - כפי שמסתמן ממחקרה של לפ"ם שבו הוצג מחסור בבדיקות אנטיגן בשיעור של 76% במתווה בודקים ולומדים בקרב תלמידים בני 13 - 18.

בשל המחסור בבדיקות אנטיגן נמנעה מחלק מהתלמידים האפשרות להשתתף במתווים שהפעיל משרד החינוך. לעניין זה עלולות להיות השלכות שליליות על אמון ההורים במתווי הבדיקות ובגורמים שהפעילו אותם - משרד החינוך, בתי"ס, משרד הבריאות והרשויות המקומיות. כמענה למחסור רכשו חלק מההורים את ערכות הבדיקה מכספם, וזאת כדי להבטיח שילדיהם יוכלו להשתתף במתווים ולהמשיך בשגרת הלימודים. רכישה פרטית של ערכות הבדיקה עלולה ליצור מצב של חוסר שוויון, שכן חלק מההורים לא רכשו את הערכות, למשל בשל הכבדת הנטל הכלכלי ברכישתן, חוסר זמינות של ההורים או היעדר מלאי של בדיקות לרכישה פרטית. אי-הפעלה מלאה של מתווי הבדיקות פוגעת ביעילות המתווים ובהשגת המטרה שלשמה גובשו - איתור תלמידים מאומתים, קטיעת שרשרת ההדבקה והמשך הלימודים הרציפים בביה"ס. יש בכך משום סכנה להתפשטות התחלואה ולפגיעה בבריאות הציבור.

מומלץ שמשרד הבריאות, בשיתוף עם משרד החינוך, יסדיר תהליך ממוחשב לניהול מלאי הבדיקות עבור תלמידים, כך שיובטחו רמות מלאי מספקות של ערכות הבדיקה בהתאם לצורך. מומלץ שתקינות התהליך תיבדק מעת לעת כדי לוודא כניסה מהירה לפעולה בעת הצורך.

פירוק של מארזי בדיקות והרכבה של ערכות בדיקה אישיות לתלמידים

בחלק ממתווי הבדיקות שהופעלו הגיעו לבתי"ס ערכות בדיקה אישיות המוכנות לחלוקה לכל תלמיד ותלמיד, בכמות התואמת למספר התלמידים בביה"ס; כך היה במתווה חלוקת הבדיקות לאחר חופשת הקיץ (החופש הגדול, מאוגוסט - ספטמבר 2021) ובמתווה החלוקה לאחר חופשת הסוכות (מספטמבר 2021) וכן במתווה כיתה ירוקה (אף הוא החל בספטמבר 2021).

ואולם במקרים אחרים, למשל במתווה החלוקה לאחר חופשת חנוכה (מדצמבר 2021) ובמתווה בודקים ולומדים (מינואר 2022), נדרשו בתי"ס להכין בעצמם את ערכות הבדיקה האישיות לתלמידים - בתי"ס נדרשו לפרק מארזי ערכות שקיבלו וליצור מהם ערכות בדיקה אישיות, לצלם דפי הסבר, הוראות שימוש והנחיות מטעם משרד הבריאות ולצרפם לכל אחת מהערכות האישיות. כן נדרשו לרשום ולתעד את חלוקת הערכות לתלמידים ולתת מענה להורים שלא לקחו ערכה.

בביקורת עלה כי הכנת ערכות הבדיקה גזלה זמן רב מבתי"ס - כך למשל מהליך הפקת לקחים שקיימו משרד החינוך ומשרד הבריאות עלה כי במבצעי החלוקה לאחר החזרה מחופשת חנוכה ומחופשת החורף נדרשו בתי"ס להשקיע בתהליך זה ארבעה ימי עבודה. יצוין כי הקושי באריזת הבדיקות לערכות אישיות וחלוקתן עלה כבר במבצע החלוקה שבוצע באוגוסט 2021 (לאחר חופשת הקיץ ולקראת תחילת שנה"ל התשפ"ב), אך כפי שעלה בביקורת לא ניתן לכך מענה ובתי"ס נדרשו להמשיך ולייצר ערכות בדיקה אישיות לתלמידים (במסגרת הפעלת מתווה כיתה ירוקה, במבצע החזרה מחופשת חנוכה, במבצע החזרה מחופשת החורף ובמתווה בודקים ולומדים).

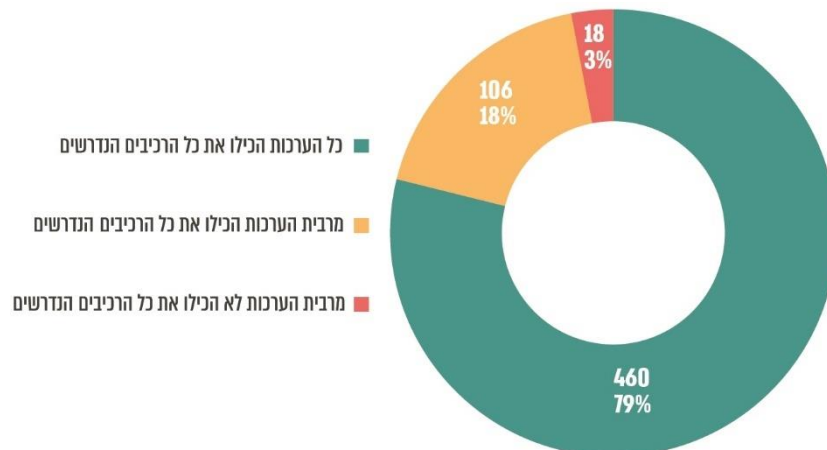
עוד עלה כי חלק מהערכות שקיבלו ההורים לא היו תקינות ולא הכילו את כל הרכיבים הנדרשים. עניין זה עלה גם בדיון שנערך בוועדת החינוך של הכנסת, ובו ציינה נציגת הנהגת ההורים



האמצית כי בבדיקות אנטיגן שחולקו במבצע החזרה ללימודים לאחר חופשת הקיץ לא נכללו כל החלקים (מבחנות והוראות).⁵⁹

בתרשים שלהלן מוצגות תשובות ההורים לשאלה שהוצגה להם בסקר ההורים בעניין שלמות ערכות הבדיקה ותקינותן.

תרשים 21: תשובות ההורים לשאלה "האם כל ערכות הבדיקות שקיבלת במסגרת המתווים המיועדות לשימוש ילדך היו שלמות והכילו את כל הרכיבים הנדרשים?"⁶⁰



על פי תשובות ההורים במסגרת סקר ההורים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי אומנם רוב ההורים (79% מהם) ציינו שקיבלו את הערכות בשלמותן, אך שיעור לא מבוטל מהם, יותר מ-20% מהם (124 מתוך 584 הורים שהשיבו על השאלה) ציינו שלא קיבלו ערכות שלמות.

מומלץ כי אם יעלה בעתיד הצורך לחלק לתלמידים ערכות בדיקה אישיות או כל אביזר רפואי אישי אחר, הגורמים אשר הוטלה עליהם משימת רכש הערכות לבדיקות האנטיגן - משרד האוצר ומשרד הבריאות, יבצעו בדיקות של אבטחת איכות קודם החלוקה, כך שיובטח שכל הציוד שחולק שלם ותקין. כמו כן, מומלץ שמשרד האוצר ומשרד הבריאות ישתפו בתהליך בדיקות אבטחת האיכות גם את פקע"ר אשר היה מעורב במשימת רכש ערכות בדיקות האנטיגן.



עולה כי תהליך אריזת הערכות לערכות אישיות וחלוקתן לתלמידים גזל מצוותי החינוך זמן רב (כארבעה ימי עבודה עבור מבצע אריזה) ופגע ביכולת שלהם להתמסר לתפקידם העיקרי - פדגוגיה וחינוך. בחלק מן המקרים חסרו ערכות לחלוקה לתלמידים, במקרים אחרים חסרו הערכות כמה מהרכיבים הנדרשים לביצוע הבדיקות (יותר מ-20% כפי שעלה מסקר ההורים). בשל כך נפגע התהליך התקין של מתווי הבדיקות שהפעילה מערכת החינוך. כמו כן בשל מחסור בערכות בדיקה נותרו תלמידים רבים ללא בדיקות (עד כדי מחסור של 76% במתווה בודקים ולומדים כפי שהצביע מחקר של לפ"ם), באופן שלא איפשר להם להשתתף במתווים כל עוד לא רכשו בדיקות מכספם הפרטי.

המשימה של ניהול מלאי הערכות - ועל אחת כמה וכמה המשימה של הכנת ערכות הבדיקה האישיות וחלוקתן - היא בירוקרטית, לוגיסטית וטכנית במהותה, שאינה בתחום המומחיות והידע של אנשי החינוך ושל משרד החינוך.

⁵⁹ פרוטוקול מס' 15 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, בנושא תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות של מוסדות המקיימים פעילות חינוך והוראות נוספות) (תיקון מס' 3), התשפ"ב-2021, 19.9.21.

⁶⁰ השאלה הופנתה ל-584 ההורים שהשיבו כי קיבלו את כל הערכות או את חלקן.



אומנם היה מדובר במצב חריג וייחודי, ועם זאת, בראיה הצופה פני עתיד, ובמיוחד בשל החשש להתפרצות גל נוסף של קורונה או מגפה פנדמית אחרת, נדרש להבטיח כי תהליך כזה יתקיים ביעילות ובתכליתיות. מומלץ אפוא כי במקרים כאלה, לשם הבטחת לימודים רציפים, יגבשו משרד החינוך בשיתוף פקע"ר, משרד הבריאות והרשויות המקומיות את התהליך הלוגיסטי לחלוקת הערכות לתלמידים ובכלל זה יקבעו את האחראים למשימה.

עוד מומלץ שבמסגרת גיבוש התהליך יישקלו ההצעות שהעלו גורמים שעסקו בסוגיה זו, לדוגמה חלוקה ישירה של הערכות לאוכלוסייה באמצעות שוברים בעמדות פריסה רחבות - בקופות החולים, במד"א או ברשתות השיווק והפארם - או חלוקה באמצעות חברת הפצה ישירות לבתי"ס.

מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו כי הוא תומך בהמלצת הביקורת לחלוקה ישירה של הערכות לאוכלוסייה, וכי הרשויות המקומיות יחלקו אותן רק במקרים שבהם קיים כשל בנקודות החלוקה.

חלוקת בדיקות לעובדי ההוראה

למעט במתווה **בדקים ולומדים** (מינואר 2022), שבמסגרתו חולקו בדיקות אנטיגן לתלמידים, לעובדי ההוראה ולעובדי הרשות (צוותי הצהרונים, הסייעות ואנשי צוות העובדים בבתי"ס בקביעות), במתווים האחרים שהופעלו מאז אוגוסט 2021, חולקו הבדיקות בבתי"ס לתלמידים בלבד.

צוות הביקורת בדק כמה עובדי הוראה נמצאו מאומתים לקורונה בימים הסמוכים למועדים שבהם בוצעו מבצעי הבדיקות הנקודתיים. אפשר שעובדי ההוראה הללו, המאומתים לקורונה, התייצבו באותם הימים בבתי"ס, ולו היו מקבלים ערכות בדיקות ונדרשים לבצע בדיקה עם התלמידים יחד - היו מאותרים מיד ונשארים בבידוד. בתרשים שלהלן מוצגים הנתונים.

תרשים 22: מספר עובדי ההוראה המאומתים החדשים שהתגלו ביומיים שלאחר מועד ביצוע הבדיקות הנקודתיות (שנת הלימודים התשפ"ב)



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי עשרות עד מאות עובדי הוראה (36 - 380) התגלו כמאומתים חדשים ביום הראשון וביום השני של החזרה לבית"ס לאחר חופשת הקיץ, לאחר חופשת חגי תשרי ולאחר חופשת חנוכה - שלושה מועדים שבהם בוצעו מבצעי בדיקות אנטיגן נקודתיים לתלמידים. כאמור, באותה העת לא הייתה כל הנחיה לחלק ערכות בדיקה גם לעובדי ההוראה.



קיימת אפשרות כי עובדי ההוראה שנמצאו מאומתים ביום הראשון או השני לחזרה ללימודים⁶¹, הגיעו לבתיה"ס בימים אלה בלי שביצעו בדיקות אנטיגן מקדימות, שכן כאמור הן לא חולקו להם. עולה אפוא האפשרות שהביאו לידי הדבקה נרחבת של עובדי ההוראה ושל תלמידים בבתיה"ס.

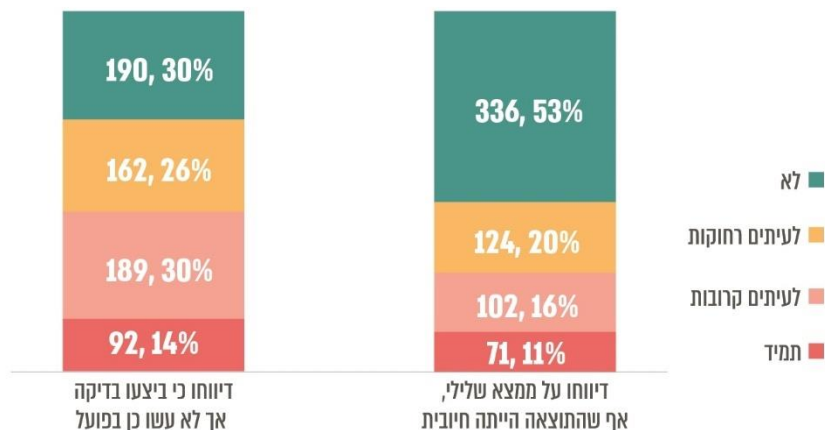
ביה"ס והכיתה הם מכלול אחד הדוק של תלמידים ועובדי ההוראה השוהים יחד, ללא הפרדה, ועלולים להביא לידי הדבקה איש של רעהו. הואיל ותכליתם של מבצעי הבדיקות לאפשר לימודים רציפים בבתיה"ס, מומלץ כי בעתיד, בכל מבצעי הבדיקות (שיידרשו בעת התפרצות פנדמית או התחדשות של גל נוסף של קורונה), ישקלו משרד החינוך ומשרד הבריאות לספק ערכות בדיקה גם לעובדי ההוראה.

חסמים בביצוע בדיקות ביתיות

כאמור מהנתונים עלה שהיקף היישום של מתווי הבדיקות היה נמוך - עובדה הנלמדת, בין השאר, מהיקף ההצהרות הנמוך שהגישו ההורים. עמדות המנהלים וההורים, כפי שהוצגו בסקר המנהלים ובסקר ההורים, תומכות בנתונים אלו, כך לדוגמה כ-61% ממנהלי בתיה"ס ציינו כי ההורים הקפידו על מתן הצהרות בדבר ביצוע בדיקות ביתיות לילדיהם במידה בינונית ומטה.

בתרשים שלהלן מוצגות תשובות של ההורים בסקר להיגדים על הורים אחרים: "למיטב ידיעתי, בסביבתי היו מקרים שבהם הורים דיווחו אף שלא ביצעו בפועל את הבדיקה"; "למיטב ידיעתי, בסביבתי היו מקרים שבהם הורים דיווחו תוצאה שלילית אף שבבדיקה יצאה תוצאה חיובית":

תרשים 23: ביצוע בדיקות ביתיות ודיווח על תוצאותיהן, לפי עמדת 633 ההורים בעניין ההתנהלות של הורים אחרים בסביבתם



על פי תשובות ההורים במסגרת סקר ההורים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי כאשר נשאלו ההורים בסקר ההורים על פעולתם של הורים אחרים בסביבתם, כ-44% מהם (281 הורים מ-633 ההורים שהשיבו על השאלה) ציינו כי למיטב ידיעתם, בסביבתם היו הורים שתמיד או לעיתים קרובות דיווחו כי ביצעו בדיקה לילדיהם, אף שבפועל לא ביצעו אותה; כ-27% (173 הורים מתוך 633 הורים) ציינו כי בסביבתם היו הורים שתמיד או לעיתים קרובות דיווחו על ממצאי בדיקה שלילית, אף שהייתה חיובית.

⁶¹ העומס הנגיפי עולה בהדרגה בימים שאחרי ההדבקה, ובשלב הראשוני הבדיקות עלולות לפספס את הנגיפים ולהציג תוצאה שלילית כוזבת. לכן - לפי ההנחיות שניתנו עבור בדיקות אנטיגן, היה צריך לבצען 72 שעות ממועד החשיפה. משכך - מורה שבדיקתו הראתה תוצאה חיובית, מרבית הסיכויים שהוא נדבק מספר ימים קודם לכן - ובוודאי שלא באותו יום או יום קודם לכן.



יצוין שממצאים אלה עולים בקנה אחד גם עם ממצאי המחקר שערכה לפ"ס (לשכת הפרסום הממשלתית) בפברואר 2022, בנוגע למתווה **בזקקים ולומדים**⁶². מהממצאים עלה כי "למעלה ממחצית מההורים סבורים כי הורים לא יקיימו את המתווה" (56%).

מניתוח הנתונים מסקר ההורים עולה גם ששיעור ההורים בחברה הערבית שצינו כי הורים אחרים דיווחו שביצעו בדיקה אף שלא עשו כן - היה גבוה יותר משיעור ההורים בחברה היהודית שצינו כך (כ-58% לעומת כ-42%); שיעור ההורים בחברה הערבית שצינו כי הורים אחרים דיווחו על תוצאה שלילית אף שהייתה חיובית, גם הוא היה גבוה בהרבה משיעור ההורים בחברה היהודית שצינו כך (כ-42% לעומת כ-24%).

א-י- מתן הצהרות

מבדיקה של תלונות שהגיעו למשרד החינוך עלה כי בתקופה שבין אוגוסט 2021 לפברואר 2022 הוגשו לכל הפחות 20 תלונות של הורים לילדים בבתי"ס, ומהן הסתמן שהורים לא הבינו אם ההשתתפות במתווי הבדיקות וביצוע בדיקות האנטיגן הביתיות היו חובה או רשות. עוד עולה שלא הבינו אם היו מחויבים להגיש הצהרות הורים על ביצוע הבדיקה ותוצאותיה; הורים אחרים התלוננו כי בתי"ס התנו את כניסת ילדיהם בביצוע הבדיקות (והצגת ההצהרה). חלקם אף סברו כי הדבר לא היה חוקי, מפלה ואחרים דרשו לקבל אסמכתה לסמכות זו; היו שצינו שהם מתנגדים לבצע בדיקה לילדיהם מסיבות שונות; אחרים ציינו כי התקשו לבצע לילדיהם בדיקה בשל פחד או התנגדות של הילדים; מספר הורים הלינו על הליך המילוי ומשלוח הצהרות ההורים שלוה לעיתים בתקלות ובקשיים טכניים או מעשיים⁶³.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן את הקשיים שעמדו בפני ההורים בכל הנוגע להצהרות על ביצוע בדיקות לילדיהם, יסיר חסמים שעמדו בפניהם, יטיב את פעולות ההסברה ויעמוד על החשיבות בביצוע הבדיקות ומתן ההצהרות. עוד מומלץ כי בעטייה של ההיענות הנמוכה בהגשת ההצהרות, יבחן המשרד את יעילות המתווים הדורשים ביצוע בדיקות ביתיות או לחלופין את יעילות הדרישה להגשת ההצהרות. מומלץ כי במקרה של התפרצות פנדמית או התחדשות של גל נוסף של קורונה, ישקול המשרד גם ביצוע מתווים חלופיים שאינם דורשים זאת, ובהם מתווים לביצוע בדיקות בפתח ביה"ס או בדיקות באמצעות אחיות שירותי בריאות התלמיד, מתנדבים וכיו"ב.

אוכלוסיות מיוחדות : במסגרת הפקת הלקחים שקיים משרד החינוך התרשם המשרד כי במתווה **בזקקים ולומדים (מינואר 2022) הורים מהחברה החרדית, הבדואית והערבית לא מסרו הצהרות, ואף לא היה אפשר לאכוף זאת. כך לדוגמה, בבדיקה שערך המשרד על אחד מימי הבדיקה (16.2.22) במסגרת מתווה **בזקקים ולומדים**, עלה כי שיעור הצהרות ההורים מהחברה הכללית עמד באותו יום על כ-31%. בה בעת שיעור ההצהרות בחברה הערבית עמד על כ-13%, ובחברה החרדית - כ-2% בלבד.**

עוד עלה ממסמכי המשרד שכ-13% מההורים שילדיהם למדו בבתי"ס בפיקוח חרדי ציינו כי ביצעו את הבדיקות לעיתים רחוקות, וכ-15% ציינו כי לא ביצעו אותן כלל; כ-19% ציינו כי לא דיווחו על ממצאי הבדיקות.

מנהלי בתי"ס ציינו בסקר המנהלים שכ-65% מההורים שילדיהם למדו בבתי"ס בפיקוח חרדי הקפידו על מתן הצהרות (דיווחים) בדבר ביצוע של בדיקות ביתיות לילדיהם במידה בינונית ומטה בלבד.

⁶² ההורים נשאלו כך: "לפי דעתך, האם ההורים לילדים הלומדים בבתי הספר והגנים יקפידו על ההנחיות ויקיימו את המתווה או שלא יקפידו על ההנחיות ולא יקיימו את המתווה?" - הורים סימנו ש"בטוח שההורים לא יקפידו ויקיימו את המתווה", וגם סימנו "חושב שההורים לא יקפידו ויקיימו את המתווה".

⁶³ בין היתר: קשיים במילוי יום-יומי של טפסים ידניים; מילוי מחדש של הפרטים במערכת הממוחשבת מדי יום; עומס ואיטיות בהפעלת המערכת הממוחשבת (לעיתים ללא הצלחה להפעילה); תקלות טכניות של חוסר אפשרות להזין נתונים; שיבוש בנתונים שמולאו; היעדר משוב מהמערכת על קליטת ההצהרה; הדרישה לבצע את הבדיקה בבוקר ולמלא את ההצהרה בבוקר (ולא בערב הקודם) מקשה עליהם.



עולה מסקר ההורים כי שיעור ההורים שלא הגישו הצהרות היה גבוה - כ-79% (במתווה בודקים ולומדים) ובקרב ההורים המשתייכים לחברה החרדית או הערבית, שיעור זה אף היה גבוה יותר, לדוגמה לפי בדיקת משרד החינוך הוא הגיע עד כדי 98% בחברה החרדית באחד מימי הבדיקה במתווה זה.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן את החסמים הייחודיים שעמדו בפני הורים מהחברה החרדית ומהחברה הערבית בכל הקשור לביצוע הבדיקות לילדיהם ולהגשת הצהרות לבתיה"ס. מומלץ כי יפעל להסיר חסמים אלו וכן יקבע צעדים המתאימים לאורחות חייהם במקרה שמגפה פנדמית תשוב ותפרוץ.

כלים להתמודדות בהיעדר הצהרה

כאמור, במסגרת הפעלת חלק ממתווי הבדיקות, למן ספטמבר 2021⁶⁴, התנה משרד החינוך את הכניסה של הילדים לבתיה"ס ואת השתתפותם ביום הלימודים הפרונטלי בהצגה של הצהרות הורים על ביצוע בדיקות אנטיגן לילדיהם וקבלת תוצאה שלילית.

בדיון מנכ"ל שנערך בספטמבר 2021, בנוכחות מנהלי המחוזות ומנהלי יחידות מטה המשרד, עלה הצורך להיערך למקרים שבהם יתייצבו תלמידים לביתיה"ס בלי שהוריהם מסרו הצהרה קודם לכן. צוין כי "לא יתכן שתלמיד שלא נבדק יכנס לכיתה וילמד רגיל, זה יגרום לחוסר אמון מוחלט". הוחלט בדיון שיש למנוע ככל האפשר כניסה של תלמיד ללא הצהרה ולהיערך מראש לאפשרות שיידרש ליצור קשר עם ההורים בטרם יוכנס לביתיה"ס. עם זאת, ההחלטה הסופית הושארה לשיקול דעתו של המנהל.

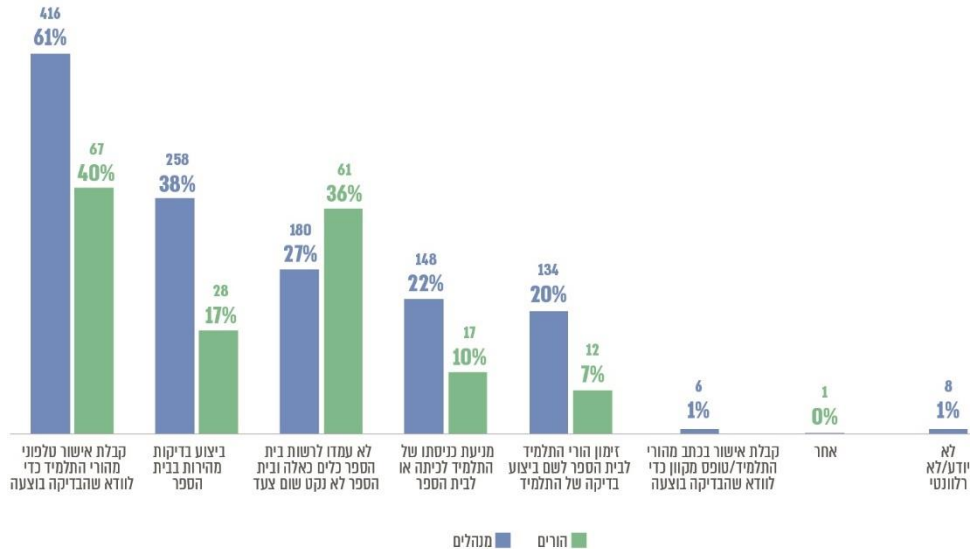
כך למשל במתווה **חלוקת הבדיקות לאחר חופשת חנוכה** (מדצמבר 2021), קבע המשרד למנהלי בתיה"ס כי במקרה שהגיע תלמיד לביתיה"ס ללא הצהרה ויש קושי לאוספו מביתיה"ס, יאפשרו לתלמיד להיכנס אך יפרידוהו ככל האפשר משאר התלמידים (בשיח ובתיאום עם היועצת, בצורה שאינה מוחצנת, השומרת על כבודו). כן ידווחו להוריו או לאחראי עליו להגיע בהקדם ולאוספו חזרה הביתה. עוד נקבע כי על המנהלים להיערך מבעוד מועד לתרחישים הללו - לקבוע מי יוצר קשר עם ההורים, להכין מקום המתנה ראוי לתלמידים עד לאיסופם, לקבוע איש צוות חינוכי שישמש משגיח, לארגן חומר למידה מותאם לזמן ההמתנה ועוד, וכן לפעול מתוך רגישות מירבית, בדגש על הסברה להורים ומתוך דאגה לתלמידים, כל זמן שהם ממתינים לאיסוף.

במסגרת סקר המנהלים נשאלו המנהלים מהם הכלים שעמדו לרשותם כדי להתמודד עם מצבים שבהם הורים שלחו את ילדיהם ללימודים ללא הצהרה, וההורים נשאלו בסקר ההורים כיצד התנהלו בתיה"ס במקרים כאלה. בתרשים שלהלן מוצגות תשובותיהם של המנהלים וההורים.

במבצע הבדיקות בחזרה ללימודים לאחר חגי תשרי (ספטמבר 2021); בחזרה לאחר חופשת חנוכה; ובחזרה מחופשת החורף בחברה הערבית; יובהר כי במתווה מגן חינוך נדרשו אישורי הורים להשתתפות, אך לא נדרשו הצהרות הורים על ביצוע בדיקה, שכן כל הבדיקות נערכו בביתיה"ס; ובמתווה בודקים ולומדים הבדיקה התבקשה, אך לא הוגדרה חובה, ולא הייתה תנאי לכניסה למוסד.



תרשים 24: הכלים שעמדו לרשות בתי הספר כדי להתמודד עם מצבים שבהם תלמידים הגיעו ללא הצהרת הורים, והאופן שבו התנהלו בתי הספר במקרים כאלו⁶⁵



על פי תשובות המנהלים וההורים במסגרת סקר המנהלים וסקר ההורים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים מסתמנת לרוב הלימה בין תשובות המנהלים לתשובות ההורים - הכלי הנפוץ ביותר שבו נעשה שימוש במקרים שבהם הגיע ילד לבית"ס ללא הצהרת הורים היה פנייה של ביה"ס להורים לשם קבלת אישור טלפוני (67 הורים שהם 40%; ו-416 מנהלים שהם 61%). כלי נפוץ נוסף היה ביצוע בדיקות מהירות בבית"ס (28 הורים שהם 17%; ו-258 מנהלים שהם 38%).

עוד עולה מהתרשים כי נתח משמעותי מהמנהלים ומההורים סברו כי לא היו לביה"ס כלים להתמודד עם מצב של חוסר בשיתוף פעולה של ההורים בנוגע להצהרה על ביצוע בדיקות לילדים: 27% מהמנהלים (180) ציינו כי לא עמדו לרשות ביה"ס שום כלים במצב כזה, ובדומה לכך - 36% מההורים (61) ציינו כי במקרה שבו ילדיהם הגיעו לביה"ס ללא הצהרה, לא נקט ביה"ס שום צעד ונהג בהם כרגיל.

יצוין כי בחברה החרדית שיעור ההורים שהשיבו שביה"ס לא נקט שום צעד ונהג בילדים כרגיל, גם כאשר הגיעו לביה"ס ללא הצהרה, עמד על 64%. גם מתלונות הורים שהתקבלו במשרד החינוך עלו דברים דומים, ולפיהם ביה"ס איפשרו לילדים להיכנס לביה"ס עם הצהרה או בלעדיה, בלי לבדוק אותה.

מומלץ כי משרד החינוך יקבע מראש סל כלים שיעמוד לרשות מנהל ביה"ס למקרה של התפרצות פנדמית או התחדשות של גל נוסף של קורונה. סל כלים כזה ישמש את המנהל במקרים שתלמידים יתייצבו בביה"ס ללא הצהרה כנדרש. מומלץ שסל הכלים יהיה חלק ממסגרת סמכות המנהל ובמסגרת החוק, ובעת הצורך ינקוט המשרד צעדי גיבוי למנהל המפעיל את הכלים.

התפיסה שעמדה ביסוד מערך הבדיקות הביתיות - כפי שהותווה ע"י הממשלה, משרד החינוך, משרד הבריאות והשלטון המקומי - נסמכה על נכונות ההורים לשתף פעולה ולתת אמון בתהליך וביעילותו. הציפייה הייתה ששיתוף הפעולה והאמון יבואו לידי ביטוי בהקפדה עקבית על ביצוע הבדיקות ועל דיווח התוצאות. הצהרת ההורים מחייבת את ההורה לבצע את הבדיקה לילדו, ואם התוצאה חיובית, עליו לדווח על כך כדי לסייע בקטיעת שרשרת ההדבקה בבית"ס. בהיעדר הצהרה בכלל ובהיעדר הצהרה אמינה בפרט, וכן בהיעדר התניה של הצהרה בכדי להגיע לביה"ס, מוטל ספק של ממש ביעילות המתווים להשגת מטרה זאת.

⁶⁵ יובהר כי הנתונים עולים על 100% נוכח העובדה שהמנהלים וההורים יכלו לבחור יותר מאפשרות אחת.



עולה מנתוני משרד החינוך כי בעטיין של מגוון סיבות שיעור ניכר של ההורים (כ-79% במתווה "בודקים ולומדים") לא הגישו הצהרות על בדיקות אנטיגן שערכו לילדיהם (בין לא ביצעו את הבדיקות בפועל ובין ביצעו את הבדיקות אך לא דיווחו עליהן) - מקצתן סיבות טכניות, אחרות אי-הבנה, חוסר מוטיבציה ואף ההנחה שהדבר לא ימנע את כניסת ילדיהם לביה"ס.

מומלץ כי משרד החינוך ינתח את מגוון הבעיות והקשיים בכל הקשור לביצוע הבדיקות ולהצהרות עליהן. כמו כן מומלץ שיעמוד על הקשיים שניצבו בפני מנהלי בתי"ס במקרים שבהם הגיעו התלמידים לביה"ס ללא הצהרות - קשיים שהטילו ספק בהשגת מטרת המתווים. עוד מומלץ כי המשרד יבחן את התאמת המתווה להשגת המטרה, ובין היתר יגבש שיטה שתבטיח את ביצוע הבדיקות בקרב מרבית התלמידים ואת מהימנות הדיווח על תוצאותיהן. כן היא תיעל את שיטת חלוקת הבדיקות ואת הדיווח על התוצאות.

אישורי הורים כתנאי לחיסון הילדים ובדיקותם

חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, קובע כי אדם שלא מלאו לו 18 הוא קטין, וכי פעולה משפטית של קטין טעונה הסכמה של נציגו⁶⁶. מתן הסכמה מדעת לטיפול רפואי נחשב לפעולה משפטית, ולכן בדרך כלל נדרשת הסכמת נציגו של קטין לפני מתן טיפול רפואי לקטין, פרט למקרים מסוימים שנקבעו בחוק. גם חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, שעוגנו בו הזכויות של כל מטופל ("חולה וכל המבקש או מקבל טיפול רפואי"), כפוף לדין הכללי המחייב אישור מהאפוטרופוס של הילד לפעולות המשפטיות, לרבות מתן הסכמה מדעת לטיפול רפואי. לעניין זה יצוין כי הן פעולת הבדיקה והן פעולת החיסון נכללות במסגרת טיפול רפואי.

לשם הפעלה של מתווי הבדיקות מגן חינוך וכיתה ירוקה בבתי"ס וכן לשם הפעלה של מתווי החיסונים באמצעות ניידות או אחיות שירותי בריאות התלמיד, נדרשו הורים לאשר בכתב שהם מסכימים שילדיהם יצטרפו למתווים, ייבדקו או יתחסנו בבית"ס (באמצעות טפסים ייעודיים שההורים חתמו עליהם באופן מקוון או ידני)⁶⁷. האישורים הופצו במספר שפות (עברית, ערבית, אנגלית ותיגרנית) וצורפו אליהם מטעם משרד החינוך ומשרד הבריאות דפי הסבר, דפי מידע על אודות החיסון או הבדיקה ודפי תשאל (לאיתור מצבים רפואיים שונים).

כמו כן בשניים מהמתווים שהופעלו באמצעות ניידות (מגן חינוך וחיסונים באמצעות ניידות) קבעו משרד הבריאות ומשרד החינוך, אשר היו שותפים לתוכנית, כי נדרש שיעור מינימלי של אישורי הורים, כדי שמלכתחילה יוכל ביה"ס להזמין ניידת ולהפעיל את המתווה. כך את מתווה מגן חינוך היה אפשר להפעיל רק אם לפחות 75% מההורים בבית"ס נתנו לכך את אישורם בכתב, ולמתווה החיסונים באמצעות ניידות נדרשו אישורי הורים עבור לפחות 50 ילדים.

בתרשים שלהלן מובאות עמדות המנהלים אשר לשיטתם, הסיבה העיקרית לכך שמתווי הבדיקות (מגן חינוך וכיתה ירוקה) ומתווי החיסונים (באמצעות אחיות שירותי בריאות התלמיד ובאמצעות ניידות חיסון)⁶⁸ לא הופעלו, הייתה - אי-קבלת אישורי הורים או התנגדות ההורים להפעלת המתווים:

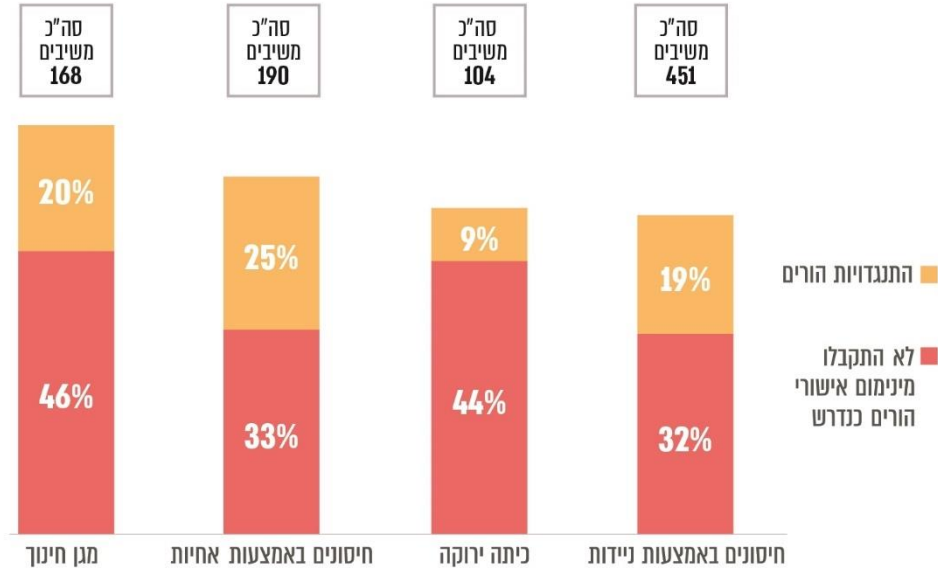
⁶⁶ בדרך כלל נציגים אלו הם ההורים, שהם האפוטרופוסים הטבעיים של ילדם הקטין, אך ייתכנו מצבים שבהם ממונה לילד אפוטרופוס אחר.

⁶⁷ אישור נדרש גם במקרים של ביצוע בדיקות קורונה שונות במסגרת החינוכית (בעת הצורך או במקרה של התפרצות). הטפסים כללו הסבר על אודות המתווים ולוו בדפי הסבר על הבדיקות המבוצעות. יובהר כי מתווה בודקים ולומדים היה מתווה חובה שחייב את כל תלמידי ישראל (למעט מחוסנים, מחלימים או מאומתים לקורונה), ולכן לא נדרשו אישורי ההורים להשתתפות בו; מתווים מגן חינוך וכיתה ירוקה - הופעלו בבתי"ס היסודיים (לתלמידים בכיתות א'-ו').

⁶⁸ כאמור, מבצעים שבוצעו עם החזרה מחופשת הקיץ, מחופשת סוכות, מחופשת חנוכה ומחופשת החורף.



תרשים 25: המנהלים שציינו כי הסיבות העיקריות לאי-ההפעלה של מתווי הבדיקות והחיסונים בבתי הספר היו היעדר אישורי הורים או התנגדות ההורים להפעלת המתווים⁶⁹



על פי תשובות המנהלים במסגרת סקר המנהלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בכל המתווים היו מנהלים שציינו שלדעתם הסיבה העיקרית לכך שלא הופעלו המתווים בביה"ס הייתה היעדר אישורי הורים - בכל הנוגע למתווה החיסונים באמצעות ניידות, שנקבע שלשם הפעלתו נדרש רף מזערי (מינימלי) של 50 אישורי הורים (בהיעדרם לא יכלו בתיה"ס להזמין ניידת חיסונים ולהשתתף במתווה) - בסקר עלה שכ-32% מהמנהלים ציינו כי הסיבה העיקרית לכך שלא הופעל המתווה הייתה היעדר אישורי הורים; כ-46% מהמנהלים ציינו כך בנוגע למתווה מגן חינוך, שגם לצורך הפעלתו נדרש רף מזערי של אישורים - 75% מההורים. כמו כן בכל המתווים היו מנהלים שסברו שהסיבה העיקרית שהמתווה לא הופעל הייתה התנגדות ההורים - בין 9% במתווה כיתה ירוקה ל-25% במתווה החיסונים באמצעות אחיות שירותי בריאות התלמיד.

אין עוררין על כך שבכל הקשור לחיסונים ובדיקות המבוצעים על קטינים, הסכמת ההורים לבדיקה או לחיסון בביה"ס היא תנאי הכרחי. עם זאת לא אחת הדרישה לרף מזערי של אישורי הורים כתנאי להפעלת המתווים הייתה חסם להפעלת המתווים בבתיה"ס. ואכן, התייחסות לכך צוינה גם במסגרת תהליך הפקת הלקחים שקיים משרד החינוך במרץ 2022, ולפיה אומנם מתווה מגן חינוך נתן להורים יותר תחושת ביטחון משהעניק לתלמידים תו ירוק, אך בה בעת רצוי לשוב ולבחון את התנאי של קבלת אישורים בהיקף המזערי שנקבע, שכן הוא גרם לבלימת התוכנית.

מומלץ שמשרד הבריאות עם משרד החינוך יחד יקבעו שיטה גמישה ויעילה ככל האפשר להפעלת מתווי הבדיקות והחיסונים בבתיה"ס, לכל מקרה עתידי של התפרצות מגפה פנדמית או חידוש התפרצות הקורונה. בכלל זה מומלץ שיבחנו את הצורך בהצבת רף מזערי גמיש של אישורי הורים לצורך הפעלת המתווים וזאת בהתאם למאפייני ביה"ס - שיעור המוחסנים בו, שיעור היענות ההורים לשיתוף פעולה עם הנהלת ביה"ס, מיקומו הגיאוגרפי ומספר התלמידים

⁶⁹ התנגדויות הורים ומעט אישורי הורים, היו שתיים משבע הסיבות שהוצגו בפני המנהלים ככאלו שהביאו לאי-הפעלת המתווים בבית ספרם (ואלה הסיבות הנוספות: לא ניתנו לבית הספר האפשרות להפעלת המתווה או האישור להפעלתו; לא היה צורך בהפעלת המתווה משום שרוב התלמידים היו מחוסנים, מחלימים או מאומתים לקורונה; לא הוקצו לבית הספר המשאבים או הכלים הנדרשים להפעלת המתווה; פעולות ההסברה והפרסום לא היו מספיקות, משכנעות או מיטביות). המנהלים התבקשו לבחור בסיבה העיקרית לאי-הפעלת המתווים. תרשים זה מציג רק את שיעור ההורים שבחרו בשתי הסיבות של התנגדויות הורים ומעט אישורי הורים - כסיבות העיקריות.



בו. מומלץ גם שיינתן דגש בהנגשת החיסונים והבדיקות בבתי"ס, בייחוד בקרב אוכלוסיות שבהן שיעור התחסנות הילדים נמוך והנגשת החיסונים בקהילה אינה מספקת דיה.

הסברה, פרסום ועידוד להתחסנות ולהצטרפות למתווי הבדיקות

אחת הדרכים להגדלת מספר אישורי ההורים ולהפחתת התנגדויות היא הסברה יעילה ועידוד להצטרפות למתווי הבדיקות והחיסונים. את פעולות ההסברה ביצעו בין היתר משרד הבריאות, משרד החינוך ומערך ההסברה הלאומי. בבדיקת זו בחן משרד מבקר המדינה את יעילות ההסברה של משרד החינוך ובתי"ס לצורך השגת מטרה זו. להלן הממצאים:

תפקיד משרד החינוך בהסברה: משרד מבקר המדינה ציין בדוח קודם⁷⁰ כי הסברה בעת חירום מתבססת על תהליך רצוף ומתמשך של העברת מידע לציבור, המכוון להניעו לפעולה ולהתנהגות מצילת חיים. עוד צוין בדוח כי שלושה גופים מרכזיים עמדו במוקד ההסברה והעברת המידע לציבור בישראל במהלך משבר הקורונה: מטה ההסברה הלאומי במשרד רה"ם שהופקד על התיאום בין כלל גורמי ההסברה הממשלתיים בישראל והנחיתם בשעת חירום; משרד הבריאות שהופקד על הובלת ההסברה; פיקוד העורף בצה"ל ששימש גורם מסייע במאמץ ההסברה.

כאמור, על פי האסדרה הקיימת לטיפול בהתפרצות מגפת פנדמיה (ראו לוח 1), האחריות להובלת ההתמודדות עם המגפה מוטלת על משרד הביטחון בשיתוף משרד הבריאות; אחריות משרד החינוך נוגעת להסברה ולהנחיית התלמידים והוריהם כיצד להתנהל במצב החירום שהוכרז בשל המגפה, להבטחת שגרת הלימודים ולנקיטת פעולות למניעת פגיעה בתלמידים הלומדים. אסדרה זו השתקפה גם בהנחיות ובמשימות שהוטלו על משרד החינוך במסגרת החלטות שהתקבלו בפורום חתמ"ץ. אומנם שם במרבית המקרים הטילו את משימת ההסברה בנושא חיסוני ילדים על משרד הבריאות, פיקוד העורף, פרויקטור הקורונה ומערך ההסברה הלאומי, אך לעיתים גם על משרד החינוך (בשיתוף הגורמים האלה). הדרישה ממשרד החינוך הייתה לעודד התחסנות במערכת החינוך ולקדם קמפיינים לעידוד התחסנות במוסדות החינוך. כך גם לגבי עידוד להצטרפות למתווי הבדיקות - אז הוטלה משימת ההסברה בעיקר על משרד החינוך.

בפועל, גם כאשר הוטל תפקיד ההסברה ישירות על משרד החינוך וגם כשלא, נרתם המשרד לנושא וסייע בכל הקשור להסברה, לפרסום, לעידוד של התחסנות הילדים (חיסוני קורונה בכללותם ולא רק החיסונים שהתקיימו בבתי"ס) ולעידוד השתתפותם במתווי הבדיקות שהופעלו במערכת החינוך. פעילות זו עלתה בקנה אחד עם עמדת מנכ"ל משרד החינוך שכיהנו בתקופת הקורונה ולפיה להסברה מטעמו של המשרד - ערך רב.

בהתאם למדיניותו הנחה משרד החינוך את מנהלי בתי"ס לבצע פעילות הסברה כדי לעודד התחסנות של תלמידים והצטרפות למתווי הבדיקות. הוא עשה כן באמצעות עשרות איגרות והודעות (הודעות טקסט - SMS, וטסאפ ודוא"ל) ששלח להם, הנחיות שהפיץ ושיבות שערך בהשתתפות מנהלי מחוזות, מנהלי בתי"ס ועוד בעלי תפקידים. כן העמיד לרשותם כלים לביצוע המשימה (כגון סרטונים, דפי הסבר וכיו"ב).

פעולות הסברה שביצע משרד החינוך

שני גורמים עיקריים במטה משרד החינוך פעלו בתחום ההסברה בכל הקשור לעידוד ההתחסנות ולעידוד ההצטרפות למתווי הבדיקות:

- 1. אגף ביטחון ובטיחות:** פעל בשם הנהלת המשרד ומנהליו הכלליים ועסק בעיקר בתחום ההסברה הפנימית. כמו כן פעל מול בתי"ס וישירות מול ההורים והתלמידים.

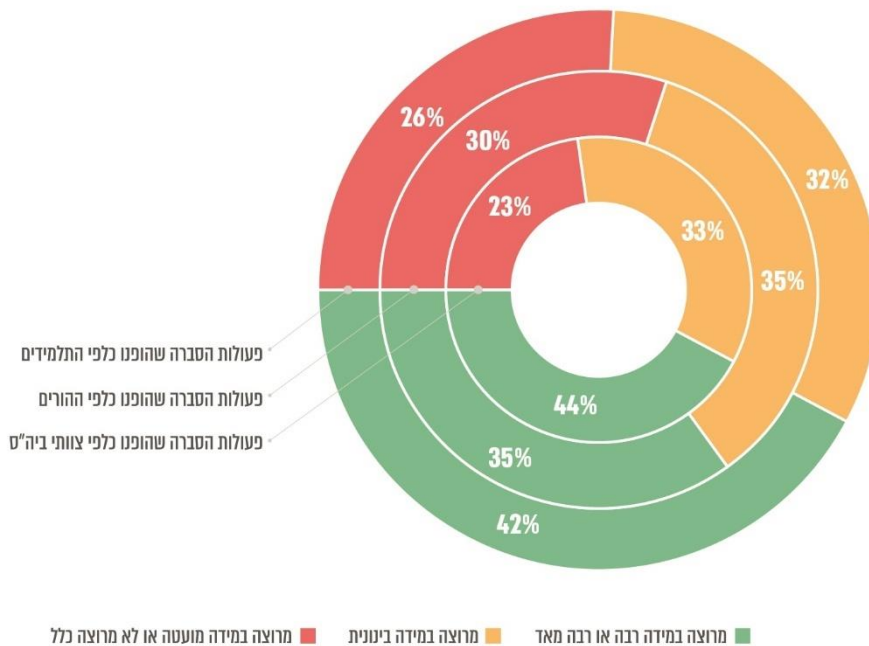


2. לשכת הדוברות של משרד החינוך⁷¹: מכוח תפקידה לשכת הדוברות מפרסמת מידע לתקשורת על הפעילויות השוטפות של המשרד, על עמדותיו ומדיניותו, והיא מדווחת על אירועים המתקיימים בתחום החינוך. נוסף על כך הלשכה אחראית לניהול אסטרטגיית התוכן וההסברה לציבור הרחב באמצעי הדיגיטל והניו-מדיה של משרד החינוך.

בין פעולות ההסברה שננקטו: מסעות פרסום וקמפיינים, סרטוני הסברה, ראיונות בתקשורת, הודעות רשמיות מטעם המשרד, תדריך לכתבים, פרסום דפי מידע, הפצת שאלות ותשובות, הפצת מכתבים לרבנים, צילומים של שיעורים מקוונים והרצאות מקוונות להורים. חלק מהפעולות נעשו בשיתוף משרד הבריאות והרשויות המקומיות. גם מטה משרד החינוך ודרגי השטח - בתי"ס והמחוזות - נקטו פעולות מגוונות כדי להפחית את חשש ההורים והתלמידים, להנגיש להם מידע הסברתי ולרתום אותם לחסן את הילדים ולהשתתף במתווי הבדיקות. הפעולות הופנו כלפי ציבור ההורים, הילדים והתקשורת, הוגש באמצעותן מידע וניתנה אפשרות לקבלת תשובות לשאלות.

שביעות רצון המנהלים מפעולות ההסברה של מטה המשרד (דוברות המשרד ואגף ביטחון ובטיחות): נוסף על ניתוח שביעות רצון המנהלים מההנחיות והנהלים שהפיץ להם המשרד לשם ניהול מערך החיסונים והבדיקות של תלמידים, התבקשו המנהלים לתת דעתם בסקר גם לתחום פעולות ההסברה והפרסום שעשה המשרד. פעולות אלו הופנו לצוותי ביה"ס, להורים ולתלמידים, ומטרתן הייתה לעודד התחסנות ולהגביר את השתתפות התלמידים במתווי הבדיקות. תשובותיהם של המנהלים מוצגות בתרשים שלהלן:

תרשים 26: שביעות הרצון של מנהלי בתי הספר (כ-660 מנהלים) מפעולות ההסברה והפרסום



על פי תשובות המנהלים במסגרת סקר המנהלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שביעות רצון המנהלים מפעולות ההסברה של המשרד הייתה הנמוכה ביותר מפעולות ההסברה שיועדו להורים - שביעות הרצון של 30% מהם הייתה מועטה ומטה, של 35% - בינונית, ורק 35% מהמנהלים היו מרוצים מפעולות ההסברה להורים במידה רבה או רבה מאד. שביעות הרצון של המנהלים מפעולות ההסברה של המשרד כלפי צוותי ביה"ס הייתה הגבוהה ביותר - 44% היו מרוצים מהן במידה רבה או רבה מאד, 42% מהמנהלים היו מרוצים במידה רבה או רבה מאד מההסברה כלפי התלמידים.



מניתוח הנתונים עלה גם שמרבית המנהלים (75% מהם - 502 מנהלים מתוך 671 שהשיבו על השאלה) ציינו כי אין כל הבדל בין מידת שביעות רצונם מפעולות ההסברה של המשרד בנוגע לחיסונים למידת שביעות הרצון מפעולות ההסברה בנוגע למתווי הבדיקות השונים. 16% מהם (108 מנהלים מתוך 671) ציינו שמידת שביעות רצונם מפעולות ההסברה שעשה המשרד בעניין מתווי הבדיקות הייתה גבוהה יותר מזו שבעניין החיסונים; 9% מהם (61 מנהלים מתוך 671) ציינו ההפך - שמידת שביעות רצונם מפעולות ההסברה בעניין החיסונים הייתה גבוהה יותר ממידת שביעות רצונם מפעולות ההסברה בעניין מתווי בדיקות הקורונה.

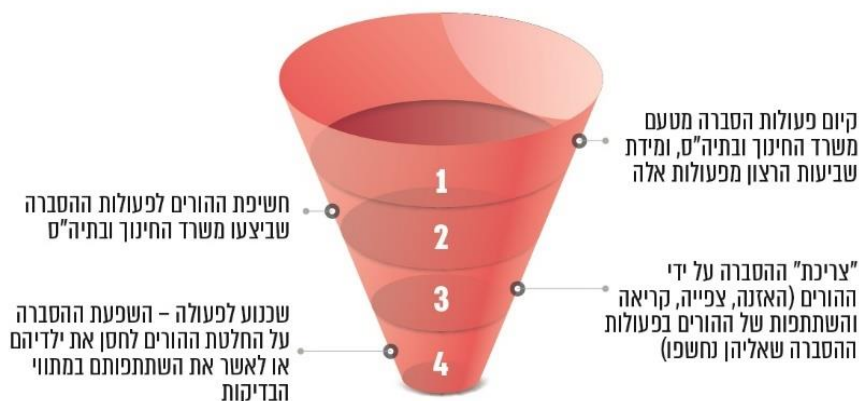
כדי להגדיל את מספר המתחסנים והנבדקים בקרב התלמידים מומלץ כי משרד החינוך יבחן את הסיבה לחוסר שביעות רצון המנהלים מפעולות ההסברה שביצע המשרד ואת ההשלכות האפשריות שיש לחוסר שביעות הרצון על נכונותם לבצע את ההסברה בעצמם. מומלץ גם כי אם ישוב וידרש משרד החינוך לפעולות הסברה, בהתפרצות נוספת של קורונה או של מגפה פנדמית אחרת תהיה ההסברה מותאמת יותר לכל אחת מאוכלוסיות היעד - צוותי ביה"ס, התלמידים, ובעיקר ההורים, שלגביהם מידת שביעות הרצון הייתה הנמוכה ביותר.

יעילות ההסברה מטעם משרד החינוך ובתי הספר לעידוד התחסנות והשתתפות במתווי הבדיקות

כפי שציין משרד מבקר המדינה בדוח קודם משנת 2021⁷², כדי לבצע את תפקידי ההסברה ביעילות, על גורמי ההסברה לוודא כי הנחיות ההתנהגות לשעת חירום מגיעות לכלל האוכלוסייה, על כל מרכיביה וגווניה; כן עליהם לוודא שהמסרים מובנים ומופנמים היטב ושהציבור נכון לנהוג לפי ההנחיות. בדוח זה משמעות הדבר שההורים נאותים לחסן את ילדיהם ולאשר השתתפותם במתווי הבדיקות שהפעיל משרד החינוך.

במסגרת הביקורת נבחנה יעילות ההסברה של משרד החינוך ובתיה"ס להורי התלמידים (קהל היעד למרבית פעולות ההסברה) ולמנהלי בתי"ס שהיו אמורים להפעיל את המתוויים. בתרשים שלהן מוצגים המרכיבים שנבחנו ובאלו שלאחריו מוצגת היעילות של כל אחד מהמרכיבים:

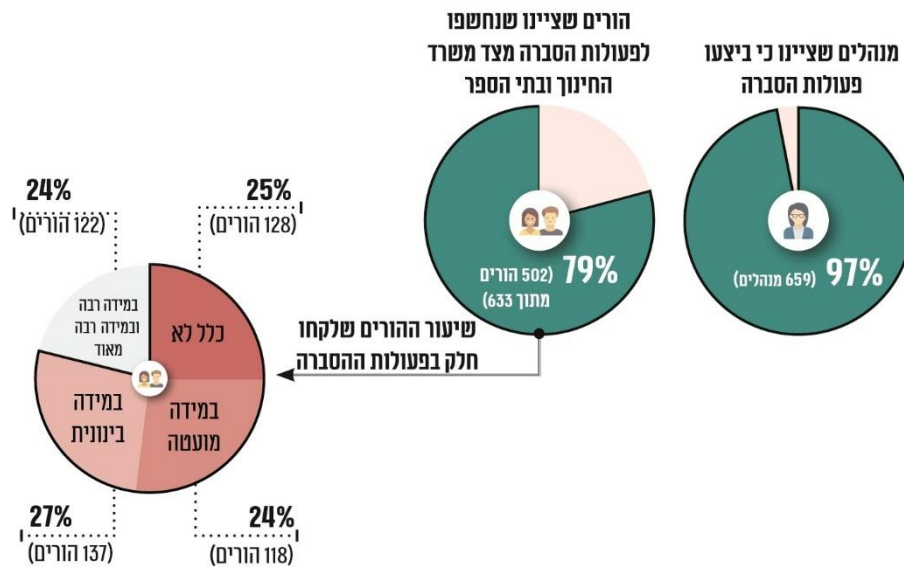
תרשים 27: מרכיבים שנבדקו בתהליך ההסברה לעידוד להתחסנות ולהצטרפות למתווי הבדיקות



72 מבקר המדינה, דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה, "הסברה לציבור במהלך משבר הקורונה" (2021).

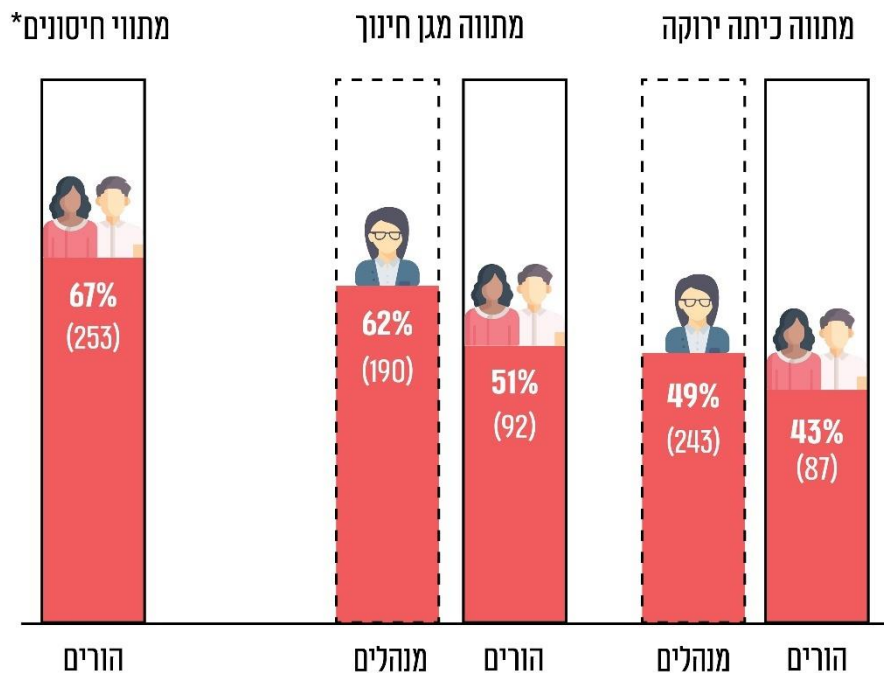


תרשים 28: ביצוע פעולות הסברה על ידי מנהלי בתי הספר, חשיפת ההורים לפעולות ההסברה של משרד החינוך ובתי הספר, ושיעור ההורים שלקחו חלק בפעולות ההסברה אלול⁷³



על פי תשובות המנהלים במסגרת סקר המנהלים ותשובות ההורים במסגרת סקר ההורים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 29: פעולות ההסברה רתמו את ההורים במידה בינונית ומטה לאשר את השתתפות ילדם במתווי הבדיקות והחיסונים



לקחו חלק בפעולות ההסברה - צפו, האזינו, קראו או השתתפו בפעילות ההסברה.



על פי תשובות המנהלים במסגרת סקר המנהלים ותשובות ההורים במסגרת סקר ההורים, בעיבוד משרד מבקר המדינה⁷⁴.

* מתווי החיסונים באמצעות אחיות שירותי בריאות התלמיד או נידות. יובהר כי שאלה זו הופנתה להורים בלבד.

עולה מהתרשים כי הורים רבים שנחשפו לפעולות ההסברה, ואולי אף צרכו אותן, ציינו כי פעולות אלה שכנעו אותם לאשר לילדיהם להתחסן או להצטרף למתווי הבדיקות במידה בינונית ומטה (43% בנוגע למתווה כיתה ירוקה, 51% בנוגע למתווה מגן חינוך ו-67% בנוגע למתווי החיסונים). המנהלים אף היו זהירים יותר, וסברו כי פחות הורים שוכנעו לאשר השתתפות ילדם במתווים בעקבות פעולות ההסברה - (49% מהמנהלים סברו כי ההסברה שכנעה את ההורים לאשר השתתפות ילדם במתווה כיתה ירוקה במידה בינונית ומטה, ו-62% סברו כך בנוגע למתווה מגן חינוך).

מהאמור עולה כי אף שבוצעו פעולות הסברה, הן לא נחשפו לכלל ההורים, ההורים לא צרכו אותן, וההסברה לא הניעה אותם לפעולה - ומשכך השפעת ההסברה על ההורים ושכנועם לאשר את השתתפות ילדם להיבדק במסגרת המתווים או להתחסן לא הייתה מיטבית.

מומלץ כי משרד החינוך ובתיה"ס יבחנו את הסיבות שבעטיין הפעולות שביצעו לא הגיעו לכלל ההורים, וכן יבחנו מדוע פעולות אלו לא נצרכו על ידם בפועל. במסגרת זאת מומלץ כי משרד החינוך יטיב את פעולות ההסברה, יגביר את הנגשתן, ויודא כי ההורים אומנם צורכים פעולות אלה.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן מה היו החסמים שמנעו מההורים לאשר את השתתפות ילדיהם במתווים ויפעל להסרתם. כמו כן מומלץ, בראיה צופה פני עתיד, כי המשרד יבחן דרכים לשיפור שיתוף הפעולה עם ההורים במטרה להביא ליתר אומון שלהם במערכת ולכך שיאשרו לילדיהם להשתתף במתווים.

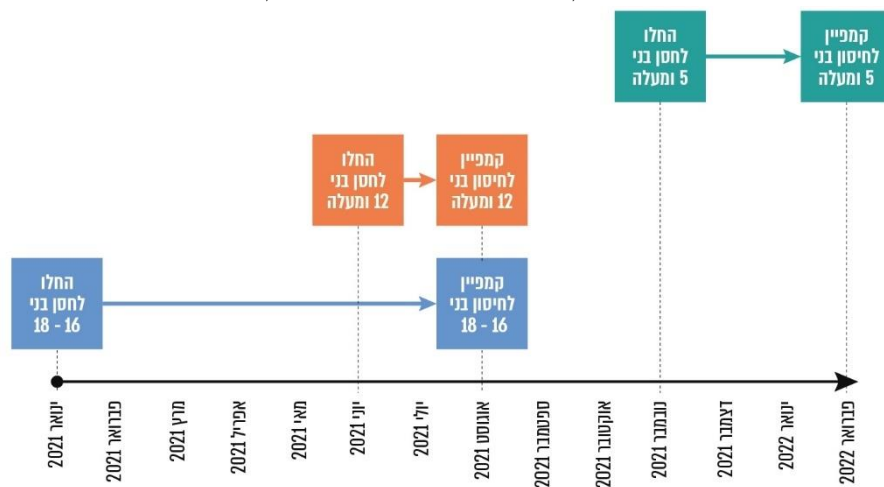
הסיבות האפשריות לחשיפה המוגבלת של פעולות ההסברה שקידמו משרד החינוך ובתי הספר ולקושי ברתימת ההורים

מועד מסעות הפרסום (הקמפיינים) שפרסמה הדוברות: כדי להבטיח את יעילות ההסברה, ובמיוחד הסברה שמטרתה העברת מידע לציבור ושכנועו לבצע פעולות, חשוב שהיא תבוצע סמוך לאירוע, כדי שתוכל להשפיע על הפעולות שינקוט הציבור. בתרשים שלהלן מוצג פער הזמנים בין המועד של תחילת החיסון למועד של מסעות הפרסום (להלן - הקמפיין).

74 ההורים שהשתתפו במתווים השונים נשאלו באיזו מידה פעולות הסברה רתמו אותם לאשר השתתפות ילדם במתווי הבדיקות או החיסונים; המנהלים נשאלו באיזו מידה תרמו פעולות ההסברה שבוצעו לרתימת ההורים להשתתפות במתווי הבדיקות השונים.



תרשים 30 : מועדי תחילת החיסון לילדים ומועדי פרסום הקמפינים של משרד החינוך



מהתרחשים עולה כי אף שחיסון לבני 16 - 18 החל להינתן בפברואר 2021 ולבני 12 ומעלה - ביוני 2021, עד למועדים אלו לא הפעיל משרד החינוך קמפינים של הסברה, של עידוד ההתחסנות ושל מסירת מידע; רק באוגוסט 2021 - באיחור של שישה חודשים משהחל להינתן החיסון לבני 16 - 18, ובאיחור של חודשיים משהחל להינתן החיסון לבני 12 ומעלה - החל המשרד להפעיל קמפינים בנושא. כך גם לגבי בני 5 ומעלה - אף שהחלו לחסן גילים אלה כבר בנובמבר 2021, החל המשרד להפעיל קמפינים רק בחלוף חודשיים, בינואר 2022.

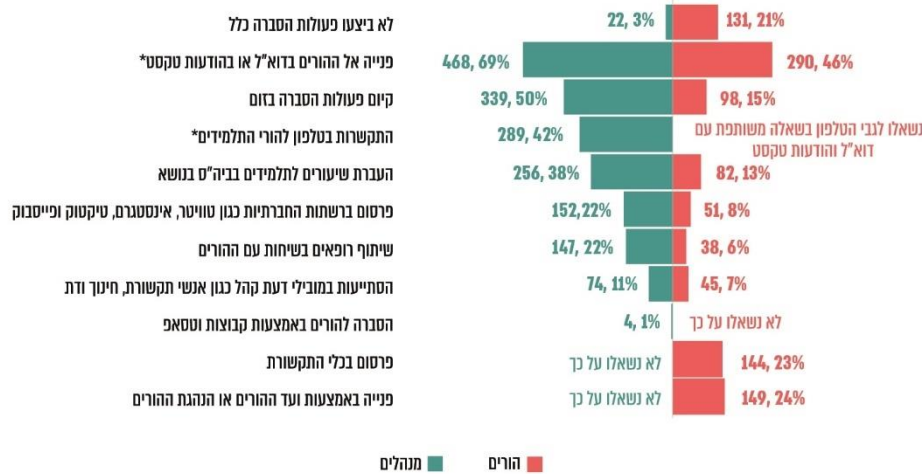
מסתמן אפוא שהיה שיהוי ניכר בפעולות של משרד החינוך בין מועד תחילת ההתחסנות (של כל שלב ושלב) למועד פרסום הקמפיין, ומשמעות הדבר פגיעה ברמת היעילות של הקמפיין ובמידת השכנוע שאפשר להפיק ממנו; במיוחד יכולה להיווצר פגיעה בשל האפשרות שבתקופה זו תהיה חשיפה של ההורים והתלמידים למידע כוזב (פייק ניוז), להשפעות של מתנגדי חיסונים ולגורמים מסיחים אחרים.

מומלץ כי דוברות משרד החינוך תיתן את דעתה למועד פרסום הקמפינים שהיא מעלה לצורך הסברה בנוגע להתחסנות, ובעתיד תתאים את מועד הפרסום למועד תחילת מבצע החיסונים, שכן סביר שהתמודדות עם מידע כוזב (פייק ניוז) לאחר שזה כבר פורסם, אף אם היא נעשית בצורה נרחבת, יעילה פחות ממניעתו מלכתחילה באמצעות הסברה מוקדמת ויעילה.

אמצעי הסברה : הורים שהשיבו בסקר שנחשפו לפעולות ההסברה נשאלו: "אילו פעולות הסברה ביצע משרד החינוך או צוות ביה"ס לעידוד התחסנות ולעידוד הצטרפות למתווי הבדיקות?", תשובותיהם הוצגו עם תשובות המנהלים בסקר בנוגע לפעולות ההסברה שהם ביצעו בפועל. בתרשים שלהלן מוצגת תוצאת ההצלחה.



תרשים 31 : פעולות ההסברה שביצעו צוותי בתי הספר לשם עידוד התחסנות וביצוע בדיקות, ותשובות ההורים לשאלה אילו פעולות הסברה הפעילו המשרד ובתי הספר⁷⁵



על פי תשובות המנהלים וההורים במסגרת סקר המנהלים וסקר ההורים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המנהלים נשאלו על פנייה בנפרד בדוא"ל או בהודעה (כ-69%) ועל פנייה בטלפון (כ-42%). ההורים נשאלו את שתי השאלות במרוכז (46%).

מהתרשים עולה כי הן המנהלים והן ההורים סברו כי פעולות ההסברה הנפוצות ביותר היו דוא"ל, הודעת טקסט או טלפון (46% בקרב ההורים ו-69% בקרב המנהלים בנוגע לדוא"ל ולהודעת טקסט, ו-42% מנהלים בנוגע לטלפון). שיעור ניכר של המנהלים סברו שפעולות הסברה בזום היו אף הן נפוצות (50% מהמנהלים ו-15% מההורים). בקרב ההורים שתי פעולות הסברה נפוצות נוספות היו פרסום בכלי התקשורת (23%) ופנייה באמצעות ועדי ההורים או הנהגות ההורים (24%)⁷⁶.

עם זאת, על אף החשיפה הגבוהה של ילדים, בני נוער⁷⁷ והוריהם לרשתות חברתיות⁷⁸, מהתרשים עולה כי מרבית המנהלים (78%) וההורים (92%) ציינו שלא נעשה כל שימוש ברשתות החברתיות השונות לצורכי הסברה.

כמו כן רוב המנהלים (78%) וההורים (94%) ציינו כי משרד החינוך ובתי"ס לא שיתפו רופאים בפעילות ההסברה שלהם. יצוין שבהפקת הלקחים שביצע משרד החינוך עוד במרץ 2022 עלה כי יש לחזק את ההסברה בנושא חשיבות החיסון (הסברה שעליה אחראי משרד הבריאות); המשרד העלה צורך זה גם בהערכת מצב שביצע ביולי 2021, בתחילת הגל הרביעי, ובהערכת המצב שהתבצעה לקראת הפעלת מתווה מגן חינוך.

כמו כן מרבית המנהלים (89%) ומרבית ההורים (93%) ציינו כי בתי"ס ומשרד החינוך לא הסתייעו במובילי דעת קהל (אנשי תקשורת, דת או חינוך) לצורכי הסברה אף שאלו אנשים בעלי השפעה רבה על הקהל שלהם (המונה לעיתים מיליוני עוקבים).

⁷⁵ המנהלים נשאלו על פעולות שביצע בית ספרם, ואילו ההורים נשאלו על פעולות שביצעו הן משרד החינוך והן ביה"ס (שכן, הם לאו דווקא ידעו להפריד).

⁷⁶ הפעולות האלה אפיינו את אופן ההסברה של מטה המשרד, ועל כן המנהלים לא נשאלו עליהן.

⁷⁷ ראו בעניין זה דוח ביקורת מיוחד מבקר המדינה "הגנה על קטינים במרחב המקוון" (התשפ"ב 2022).

⁷⁸ מסקר שנערך עבור איגוד האינטרנט הישראלי בחודש יולי 2022 ע"י מכון המחקר מאגר מוחות בהנהלת פרופ' יצחק כ"ץ, בקרב מדגמים מייצגים של 500 בני נוער בני 13 - 18 ו-500 משיבים שהם הורים לילד אחד לכל הפחות בגילם האלה, עלה כי עבור 54% מההורים ו-58% מבני הנוער השימוש ברשתות החברתיות הוא אחד משני השימושים העיקריים הנפוצים ביותר. ראו: https://www.isoc.org.il/sts-data/screentime_2022.



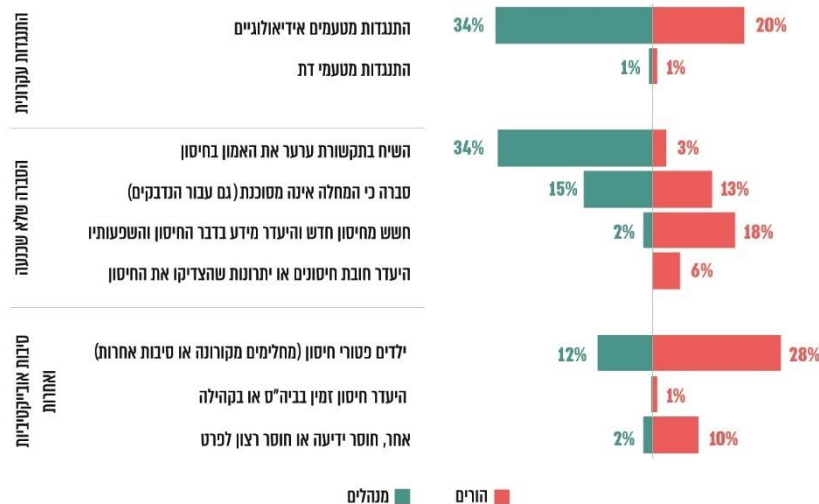
נוכח האמור עולה כי פעולות ההסברה שנקטו משרד החינוך ובתיה"ס לא התקיימו בכלים הרלוונטיים ביותר להורים ולילדיהם, הנפוצים ביותר, הנגשים ובעלי כושר השכנוע הנרחב ביותר. שימוש בכלים כאלו היה מאפשר להגדיל את היקף החשיפה של ההסברה וליעל אותה.

מערך ההסברה הלאומי ציין בתשובתו כי במסגרת המבצע ההסברתי רחב היקף שהוא הפעיל החל בינואר 2022, הוא עשה בין היתר שימוש בראיונות בתקשורת של רופאים (לרבות רופאי ילדים) ופעילות עם משפיעני רשת לבני נוער. עוד הוא ציין כי הוא יזם מסעות (קמפיינים) הסברה בתקשורת וברשתות החברתיות, וכי בממצאי סקר דעת קהל שביצע עלה כי פעולות ההסברה השפיעו לחיוב על שיעור ההתחסנות.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן לעומק את שיטות ההסברה שלו ושל בתיה"ס, יעמוד על השיטות שמרבית ההורים נחשפו אליהן ויעודד שימוש בשיטות האלה במקרים שבהם תידרש הסברה גם בעתיד; עוד מומלץ כי המשרד יבחן שימוש באמצעים שלפי עמדת המנהלים וההורים לא נעשה בהם די שימוש - סיוע ברופאים ובמובילי דעת קהל ושימוש ברשתות חברתיות. זאת בשל פוטנציאל התרומה הגדול שיש להם מבחינת אמון הציבור ומבחינת היקף החשיפה אליהם. מומלץ גם שהמשרד יוועץ עם מערך ההסברה הלאומי שעשה שימוש במגוון כלי הסברה ואף מצא אותם יעילים.

סברה שההסברה אינה משכנעת: כדי לעמוד על השפעת ההסברה על החלטת ההורים לחסן את ילדיהם, נשאלו ההורים שלא חיסנו את ילדיהם: "מהי הסיבה העיקרית לכך שלא חיסנת את ילדך מפני קורונה?" המנהלים נשאלו אף הם: "לגבי התלמידים שלא התחסנו (או שהוריהם התנגדו לחסנם) - מה לדעתך הסיבה העיקרית לכך?" בתרשים שלהלן מוצגות תשובותיהם של 233 ההורים שלא חיסנו את ילדיהם והשיבו על השאלה ושל 597 המנהלים שהשיבו על שאלה זו.

תרשים 32: הסיבה העיקרית לפי דעת המנהלים וההורים שבעטיה לא התחסנו תלמידים (או שבעטייה התנגדו הוריהם לחיסון ילדיהם)



על פי תשובות המנהלים וההורים במסגרת סקר המנהלים וסקר ההורים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שכ-40% מ-233 ההורים שלא חיסנו את ילדיהם נמנעו מחיסון הילדים בשל סיבות הנובעות באופן ישיר או עקיף מהסברה לא משכנעת (הפחד מחיסון חדש וחוסר במידע, חוסר הבנה של סכנות הקורונה וחוסר הבנה של היתרונות המצדיקים חיסון); 39% הורים נוספים לא חיסנו את ילדיהם מסיבות אובייקטיביות ואחרות (כגון מחלה קודמת של הילד או מחסור בחיסונים); ו-21% מההורים לא חיסנו את ילדיהם בשל התנגדות לחיסון (מטעמים אידיאולוגיים או מטעמי דת). המנהלים אף הם סברו שכ-51% מההורים לא חיסנו את ילדיהם בשל הסברה לא יעילה, 35% - בשל התנגדות עקרונית, ו-14% - מסיבות אובייקטיביות ואחרות.



מניתוח תשובות המנהלים וההורים עולה כי הן לפי עמדת ההורים והן לפי עמדת המנהלים הסיבה העיקרית שבעטייה הורים לא חיסנו את ילדיהם הייתה (באופן ישיר או עקיף) הסברה לא משכנעת. עובדה זו תואמת את דברי ההורים בסקר שלדעתם הבעיה העיקרית הנוגעת לבדיקות קורונה ולחיסוני קורונה במערכת החינוך הייתה "חוסר הסברה מתאימה - [והצורך] להגביר ולשפר את מערך ההסברה והאמון".

מערך ההסברה הלאומי ציין בתשובתו כי במהלך תקופת משבר הקורונה בוצעו מחקרים שבחנו את עמדות הציבור בנוגע להתחסנות בכל הגילים ולחסמים המונעים התחסנות. את המחקרים ביצעה לשכת הפרסום הממשלתית, ועל סמך הממצאים שעלו הופקו לקחים והוחלט על אסטרטגיית הסברה ופעולות מתאימות לעידוד התחסנות הילדים.

מומלץ כי משרד החינוך ובתי"ס, בהיותם הגורמים המרכזיים הפועלים בנושא ההסברה לתלמידים ולהוריהם, וכמותם הגורמים הרלוונטיים האחרים - משרד הבריאות, מערך ההסברה הלאומי ופיקוד העורף - ינתחו את החסמים שעלו בביקורת זו בנוגע ליעילות ההסברה שננקטה בתקופת הקורונה. מומלץ שבמסגרת זו יובא הצורך בהסברה נגישה ויעילה שיהיה בכוחה להסיר או לפחות לצמצם את הסיבות שבעטיין הורים לא חיסנו את ילדיהם. כן יודגש הצורך בהנגשת מידע רלוונטי לאירוע לשם הפחתת התנגדויות מסוגים שונים; הדבר עשוי להידרש בעיקר אם יוחלט על חיסון נוסף לילדים או על מתן מנות דחף לילדים שהתחסנו לא מכבר, וגם לאירועי חירום אחרים שעלולים להתרחש.

הסברה לאוכלוסיות ייחודיות

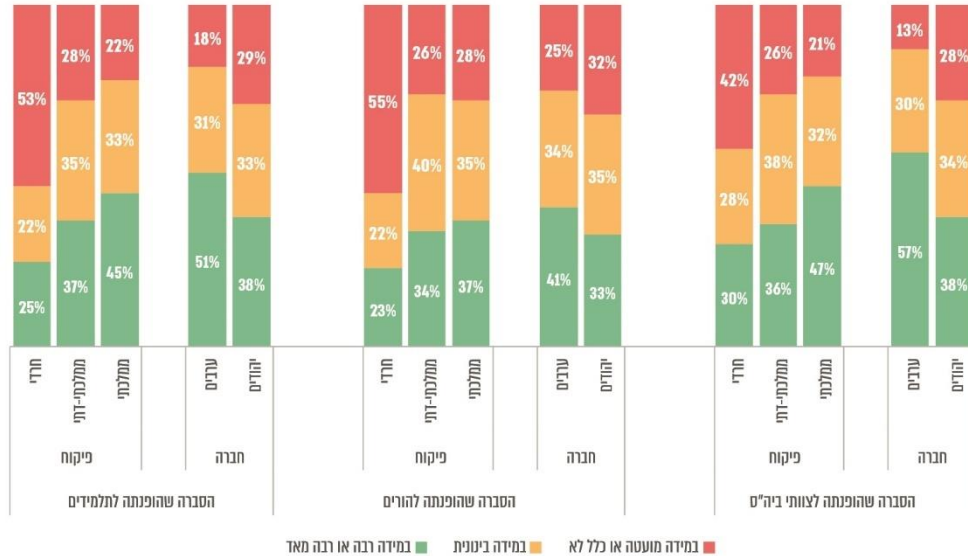
מלבד החברה הכללית התמקדה פעילות המשרד בתחום ההסברה גם בשתי אוכלוסיות ייחודיות - החברה החרדית והחברה הערבית.

בביקורת עלה כי דוברות המשרד העסיקה גורם הסברה ייעודי לחברה הערבית, והוא סייע בפעולות ההסברה לחברה זו, בין היתר בתרגום ובהתאמה חברתית ובחיזוק קשרי העבודה עם מנהלים בחברה, עם מפקחים ועם כלי תקשורת מתאימים; לעומת זאת במשרד לא היה כל גורם הסברה ייעודי לחברה החרדית, המכיר את מאפייניה הייחודיים ואת סביבתה החברתית ובעל ניסיון בקשר עם כלי התקשורת הרלוונטיים לה⁷⁹.

בתרשים שלהלן מוצגת מידת שביעות הרצון של מנהלי בתי"ס מההסברה שביצע המשרד ושהופנתה כלפי צוותי ביה"ס, כלפי ההורים וכלפי התלמידים, כפי שבאה לידי ביטוי בסקר המנהלים - באבחנה לפי אוכלוסיות וסוגי פיקוח.



תרשים 33: שביעות הרצון של מנהלי בתי הספר מפעולות ההסברה והפרסום של המשרד, לפי חברה וסוגי פיקוח



על פי תשובות המנהלים במסגרת סקר המנהלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי שיעור מנהלי בתי"ס שבחברה הערבית, שהביעו שביעות רצון רבה או רבה מאד מפעולות ההסברה והפרסום שביצע משרד החינוך (כלפי התלמידים - 51%, כלפי ההורים - 41% וכלפי צוותי ביה"ס - 57%) היה גדול יותר משיעור עמיתיהם המנהלים בבתי"ס שבחברה היהודית שהביעו שביעות רצון גבוהה (38%, 33% ו-38%, בהתאמה).

לעומת זאת, כעולה מהתרחשים, המנהלים בפיקוח של החינוך החרדי הביעו שביעות רצון נמוכה יותר מפעולות ההסברה והפרסום שביצע משרד החינוך (כלפי התלמידים - 25%, כלפי ההורים - 23% וכלפי צוותי ביה"ס - 30%) מזו שהביעו עמיתיהם - מנהלים בבתי"ס שבפיקוח הממלכתי (45%, 37%, 47% בהתאמה) או הממלכתי-דתי (37%, 34%, 36% בהתאמה).

שלא כמו טיב ההסברה שהופנתה כלפי החברה הערבית, כאן עולה החשש כי בהיעדר הפעלה של גורם הסברה ייעודי לחברה החרדית, נפגעה יכולתו של המשרד להפעיל הסברה יעילה ומיטבית המותאמת לחברה זו.

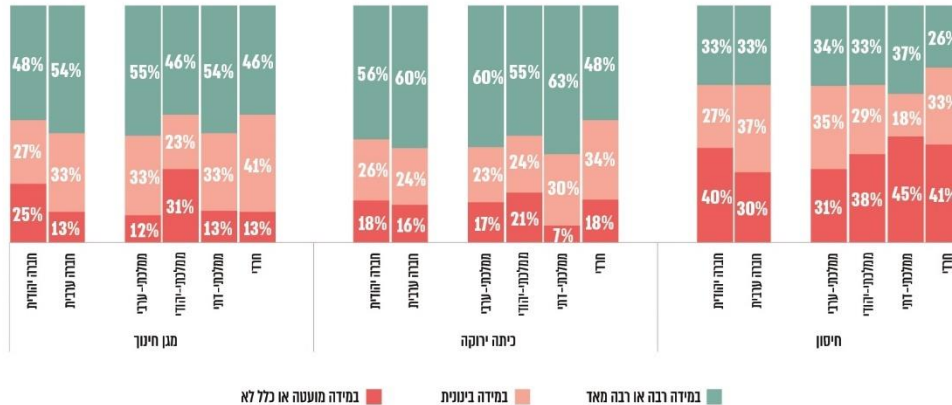
מערך ההסברה הלאומי ציין שהוא הפעיל הסברה בחברה החרדית אשר פעלה מול כלי התקשורת הייעודיים, מול הרבנים ומנהיגי הקהילות, ברחוב ובמדיה.

מומלץ למשרד החינוך להסדיר הסברה ייעודית למגוון החברות בחברה הישראלית, שתופעל בכל עת שיתעורר אירוע או תקופה שיוגדרו חריגים; כן מומלץ כי המשרד ייתן דעתו להעסקת נציגים מאוכלוסיות ייחודיות ביחידת הדוברות, בייחוד נציגים מהחברה החרדית. כמו כן מומלץ שהוא ייוועץ בעניין עם מערך ההסברה הלאומי שהפעיל הסברה ייעודית לחברה החרדית.

ליעילות ההסברה בהיבטי החברה הייחודית הייתה השלכה גם על רתימת ההורים לפעולה ונבחנה השפעת ההסברה על פעולות ההורים. ההורים שצינו שהשתתפו (במידה כלשהי) בפעולות ההסברה נשאלו בסקר: "באיזו מידה לדעתך פעולות הסברה שבוצעו ופירטת רתמו אותך לביצוע הפעולות הבאות: לאשר השתתפות ילדך במתווה מגן חינוך/לאשר השתתפות ילדך במתווה כיתה ירוקה/לחסן את ילדך?"; בתרחשים שלהלן מוצגות תשובות ההורים:



תרשים 34 : תרומת פעולות ההסברה לשכנוע ההורים לאשר את השתתפות ילדיהם במתווי הבדיקות מגן חינוך וכיתה ירוקה ובמתווי החיסונים, לפי עמדת ההורים



■ במידה רבה או רבה מאד ■ במידה בינונית ■ במידה מעטה או כלל לא

על פי תשובות ההורים במסגרת סקר ההורים, בעיבוד משרד החינוך ובמבקר המדינה.
* 203 הורים השיבו על השאלה בנוגע לכיתה ירוקה, 184 הורים השיבו בנוגע למגן חינוך, ו-377 הורים בנוגע לחיסונים.

מהתרשים עולה כי בהשפעת פעולות ההסברה שביצעו משרד החינוך ובתיה"ס, הורים מהחברה הערבית נרתמו לפעולה במידה דומה להורים מהחברה היהודית או אף במידה רבה יותר (שיעור ההורים בחברה הערבית שצינו כי פעילות ההסברה רתמה אותם לאשר את הצטרפות ילדיהם למתווה מגן חינוך במידה רבה או רבה מאד עמד על 54% לעומת שיעור ההורים בחברה היהודית שעמד על 48%; בנוגע לכיתה ירוקה - שיעור ההורים מהחברה הערבית שצינו כך עמד על 60% לעומת 56% בחברה היהודית, ובנוגע לחיסונים - שיעור ההורים מהחברה היהודית והערבית היה זהה ועמד על 33%).

לעומת זאת בקרב הורים בחברה החרדית מסתמן שההסברה רתמה אותם לפעולה פחות מהורים המשתייכים לפיקוח הממלכתי - כך לדוגמה בנוגע למגן חינוך ציינו 46% מההורים שילדיהם לומדים בבתי"ס בפיקוח החרדי כי ההסברה רתמה אותם לפעולה במידה רבה או במידה רבה מאד, שיעור הזהה להורים בפיקוח הממלכתי-יהודי אך פחות משיעור ההורים שסברו כך בפיקוח הממלכתי-ערבי (שעמד על 55%) והממלכתי-דתי (ששיעורם עמד על 54%); בנוגע למתווה כיתה ירוקה הפערים היו אף גדולים יותר בין הפיקוח החרדי לפיקוח הממלכתי - בעוד שרק 48% מההורים בפיקוח החרדי ציינו כי ההסברה רתמה אותם לפעולה במידה רבה או רבה מאד בקרב ההורים בפיקוח הממלכתי היה השיעור גבוה בהרבה (63% בקרב הורים מהפיקוח הממלכתי-דתי; 60% בקרב הפיקוח הממלכתי-ערבי, ו-55% בקרב הפיקוח הממלכתי-יהודי); כך גם בנוגע לחיסונים - 26% מההורים בפיקוח החרדי ציינו כי נרתמו במידה רבה או רבה מאד בזכות ההסברה, לעומת 33% - 37% מההורים בפיקוח הממלכתי.

מומלץ כי משרד החינוך ייתן דעתו על השפעת ההסברה על שכנוע ההורים ועל הפערים בעמדתם של המנהלים ושל ההורים בהקשר זה. כמו כן מומלץ כי יבחן כיצד אפשר לשפר ולטייב את פעולות ההסברה ולהתאימן להורים מחברות שונות - החברה הערבית, החרדית והיהודית-ממלכתית.

סיכום

בסוף 2019, בצל התפרצות מגפת הקורונה, 186 מדינות בעולם, ובהן כ-1.5 מיליארד תלמידים, סגרו את בתי"ס בתחומן, באופן חלקי או מלא, בהתאם למצב התחלואה ולהחלטות מקומיות שהתקבלו. חלקן עברו ללמידה מרחוק. בישראל ממרץ 2020 עד פברואר 2021 היו בסה"כ 81 ימי סגר מלא שבהם מערכת החינוך פעלה בלמידה מרחוק בלבד, ו-128 ימים של למידה משולבת, שבהם יותר מ-1.8 מיליון תלמידים למדו גם בבתי"ס וגם מרחוק. לקראת שנה"ל התשפ"ב, בתחילת ספטמבר 2021, החליטה הממשלה לפתוח את כל בתי"ס על אף התפשטות המגפה



ואף שמרבית התלמידים, בייחוד בני 5 - 11, טרם התחסנו (בקרוב בני 16 - 18 ו-12 - 15 שיעור התלמידים שהתחסנו עמד אז על 51% ועל 27% בהתאמה). האתגר המרכזי שניצב בפני מערכת החינוך באותה העת היה לאפשר את חזרת התלמידים ללמידה בבתי"ס ולקיים בהם שגרת לימודים. על פי החלטות הממשלה והנחיות משרד הבריאות, האמצעים המרכזיים שנועדו לאפשר את החזרה המלאה ללימודים בבתי"ס היו מתווים לחיסון התלמידים בבתי"ס וכן מתווים לביצוע בדיקות אנטיגן מהירות שנועדו לסייע באיתור של תחלואות תלמידים וצוותי חינוך ובבידודם. זה היה אתגר רחב היקף, ראשון מסוגו, שחרג מתחומי המומחיות של משרד החינוך וייעודו הפדגוגי ניהולי, אתגר שטרם נדרש לו משרד החינוך בעבר.

עלה כי נכון למועדי הסיום של מתווי ההתחסנות בביה"ס רק כ-99,000 תלמידים בכל הגילים התחסנו במסגרת מתווי ההתחסנות בבתי"ס, המהווים כ-4% מכלל התלמידים (2.3 מיליון תלמידים) וכ-9% בלבד מאוכלוסיית התלמידים המוחסנים (1.1 מיליון תלמידים מוחסנים), זאת לעומת 91% מהתלמידים המוחסנים שהתחסנו בקהילה. כמו כן, רק 429 בתי"ס מתוך יעד של 1,500 בתי"ס השתתפו במתווה ההתחסנות של בני 5 - 11 באמצעות ניידות חיסון בבתי"ס (כ-29% מהיעד). בנוסף, רק 1,314 בתי ספר מתוך 2,636 בתי"ס שהוגדרו כיעד (כ-50% מהיעד) התחסנו באמצעות "מתווה אחיות שירותי בריאות התלמיד" בבתי"ס.

השיעור הנמוך של התחסנות התלמידים במסגרת מתווי החיסונים שהופעלו בבתי"ס משקף כי המתווים לא השיגו את יעדיהם.

גם תרומת מתווי הבדיקות הייתה נמוכה והשתקפה הן בשיעור הנמוך של ההשתתפות במתווים אלה (12% מבתי"ס השתתפו במתווה מגן חינוך ו-13% מהכיתות השתתפו במתווה כיתה ירוקה) והן בשיעור הנמוך של הצהרות ההורים שהוגשו במסגרת מתווי הבדיקות - כך לדוגמה במתווה בודקים ולומדים עמד שיעור הצהרות ההורים על 21% בממוצע ליום שבו הופעל המתווה.

נוסף על התרומה המוגבלת של מתווי הבדיקות והחיסונים עלתה בביקורת סדרה של ליקויים הנוגעים למערך הפעלתם: משרד החינוך לא היה ערוך ליישם את החלטת הממשלה בכל הקשור להפעלת מתווי החיסונים והבדיקות, שכן משימה זו לא נקבעה כחלק מהמשימות שבאחריותו בעת התפרצות של מגפה פנדמית; למשרד לא הייתה תוכנית פעולה סדורה שבה נקבעו מראש הפעולות שעליו לבצע במקרה של התפרצות מגפה, והוא גם לא הסדיר את פרטיה ולא תורגל בהפעלתה. משרד החינוך התוודע לפעולות שעליו לבצע רק בזמן אמת במהלך המגפה. בנסיבות כאלה, של אירוע חריג שבו משרד החינוך נדרש לבצע פעולות בלי שהיה ערוך ומוכן ליישמן, הועלו ליקויים בהפעלתו את מתווי החיסונים והבדיקות. הליקויים נגעו להיבטים שונים של התהליך. כך בעניין נאמני קורונה שבתיה"ס העל-יסודיים לא היו זכאים לקבל עכורם מימון, הנחיות משרד החינוך ונהליו הופצו בעיתוי שלא איפשר היערכות מוקדמת של בתי"ס, התגלו גם פערים ביעילות פעילות מערך ההסברה של המשרד שנועד לעודד את ההורים לאשר את השתתפות ילדיהם במתווי החיסונים והבדיקות.

מומלץ שמשרד החינוך בשיתוף משרד הבריאות יפיקו לקחים מאופן יישום מתווי בדיקות התלמידים במהלך שנה"ל התשפ"ב, וכי הם יעמדו על החסמים שיש להסיר. כך, בראייה צופה פני עתיד, במקרה של התפרצות נוספת של הקורונה או כל מגפה פנדמית אחרת, תגדל נכונות ההורים ליישם את מתווי הבדיקות. עוד מומלץ שמשרד הביטחון - בהיותו האחראי להוביל את נחשול בריא, התוכנית הלאומית להתפרצות של מגפה פנדמית - יקבע את המשימות שלהן אחראי משרד החינוך, ויעשה כן בשיתוף משרד הבריאות, משרד החינוך ופקע"ר. בכלל זה ייקבעו ממשקי העבודה של המשרד עם גופי המערך הנוספים, יוגדרו בעלי התפקידים הייעודיים הדרושים למשרד החינוך לשם ביצוע משימותיו וכן ייבחנו המשאבים והכשירויות הנדרשים לעובדים. מומלץ גם שמשרד החינוך יכין נוהל מפורט של כלל המשימות שייקבע שהן באחריותו, כך שתאפשר הפעלה מיידית שלו בעת הצורך. עוד מומלץ שהוא יבחן את התהליך למתן ההנחיות למנהלים ולהורים בתרחישי חירום בכלל ובהתפשטות של מגפות בפרט, בכלל זה גם לתרחיש התפרצות נוסף של הקורונה, וכי הוא יטמיע אותן בקרב דרגי המטה, המחוז והשטח של מערכת החינוך ויתרגל את ההנחיות באופן סדיר ושוטף.



מומלץ גם כי משרד החינוך ינתח את מגוון הבעיות והקשיים בכל הקשור לביצוע הבדיקות ולהצהרות עליהן. מומלץ שיגבש שיטה שתבטיח את ביצוע הבדיקות בקרב מרבית התלמידים ואת מהימנות הדיווח על תוצאותיהן וכי הוא יבחן את החסמים הייחודיים שעמדו בפני הורים מהחברה החרדית ומהחברה הערבית בכל הקשור לביצוע הבדיקות ויקבע צעדים המתאימים לאורחות חייהם, שיינקטו במקרה שמגפה פנדמית תשוב ותפרוץ. כמו כן, נוכח ממצאי הביקורת, מומלץ שיינתן מענה להיבטים הקשורים לטיוב של הפעלת נאמני קורונה בבתי"ס ובחינה מחדש של הצורך להציבם גם בבתי"ס העל-יסודיים.

מומלץ כי יינתן דגש לשיפור ההסברה - תחילה רצוי שמשרד החינוך ובתי"ס, בהיותם הגורמים המרכזיים הפועלים בנושא ההסברה לתלמידים ולהוריהם, ינתחו את החסמים שעלו בביקורת זו בנוגע ליעילות ההסברה שננקטה בתקופת הקורונה, זאת בשיתוף הגורמים הרלוונטיים האחרים - משרד הבריאות, מערך ההסברה הלאומי ופיקוד העורף. במסגרת זו מומלץ כי המשרד ייתן דעתו למועד פרסום הקמפיינים של ההסברה ויתאים אותם למועד תחילת מבצע החיסונים; כן יעמוד על הצורך בהסברה נגישה ויעילה שיהיה בכוחה להסיר או לפחות לצמצם את הסיבות שבעטיין הורים לא חיסנו את ילדיהם והעלו התנגדויות מסוגים שונים. עוד עליו לבחון כיצד לשפר ולטייב את פעולות ההסברה ולהתאימן להורים מאוכלוסיות מגוונות - החברה הערבית, החרדית והיהודית-ממלכתית.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

