

פרק ט'

מתן שירותי חינוך למסוננים

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידה של **מעין עידן ז"ל**, אשר נרצחה בשבעה באוקטובר בביתה בקיבוץ נחל עוז. מעין סיימה את לימודי התיכון והייתה לקראת גיוס. היא עבדה בגן בקיבוץ והתנדבה בספריית הקיבוץ בשל אהבתה הגדולה לקריאת ספרים. אביה, צחי עידן ז"ל, נחטף לעזה ונרצח בשבי חמאס.

דוח מיוחד - פינוי אוכלוסייה וקליטתה

מתן שירותי חינוך למפונים

תקציר

רקע

מלחמת חרבות ברזל הציבה בפני מערכת החינוך אתגרים מורכבים של חינוך בשעת חירום שערים התמודדה לראשונה בתולדותיה. לפי נתוני משרד החינוך מפברואר 2024, בעקבות המלחמה פונו והתפנו עם משפחותיהם באופן עצמאי מבתיים כ-48,000 תלמידים ממחוזות הדרום והצפון (כ-2% מכלל התלמידים במדינה) ל-51 רשויות מקומיות קולטות ברחבי הארץ. נוסף על התלמידים, צוותי ההוראה של התלמידים מהרשויות המפונות התפזרו אף הם ברשויות קולטות שונות. הפינוי האמור היה פינוי מתמשך, שמשמעו ניתוק פתאומי ומידי של אלפי תלמידים מפונים ממסגרת החינוך הקבועה שאליה הם משויכים, וכן ניתוק מחלק מקהילת הילדים וחברי הצוות המוכר, למשך כמעט שתי שנות לימודים (התשפ"ד והתשפ"ה), והסתגלות למערכת חדשה זמנית, לעיתים יותר מאחת, בתנאי חוסר ודאות בנוגע למועד החזרה לשגרה. המשבר החינוכי שנלווה לשבר הכולל שפקד את כל תושבי מדינת ישראל אופיין בהשלכות בעלות עוצמות משתנות על האוכלוסיות השונות, וחלק מהתלמידים הנפגעים חוו טלטלה עזה ורבת-ממדים עם הניתוק מביתם ומקהילתם, עם שינוי דרסטי באורח החיים ועם נשיאתן של טראומות ממתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.

למערכת החינוך יש תפקיד מהותי ביותר לתלמידים המפונים במגוון היבטים הקשורים בחיי התלמידים המפונים ובני משפחותיהם: יצירת מסגרת ושגרה עבורם; שמירה על רצף חינוכי ולימודי; בניית חוסן אישי, חברתי וקהילתי; תמיכה בהמשכיות הקהילות ובשיקומן; הגברת חוויית הביטחון, המוגנות והיציבות לתלמידים ולצוות החינוכי; ומתן אפשרות להורים לשוב לעבודתם או להתפנות לעיסוקים נדרשים אחרים. המפונים שהשתתפו בקבוצות מיקוד שערך משרד מבקר המדינה תיארו את הקשיים באספקת שירותי החינוך:

"רק לאחר כחודשיים המערכות [החינוך] התחילו לעבוד, בצורה מקרטעת. בתקופה הראשונה לא ניתן היה לתת מענים בגלל המון סיבות. לא היו צוותים, לא היו תקציבים, לא היה ברור ממשרד החינוך איך הדברים פועלים. המון אי-ודאות, מי אחראי?"; "יש עקירה של ילדים ממקום למקום, וגם המטפלות שם מתחלפות... לא קיימת יציבות בתחום החינוך."

נתוני מפתח

כ-25%	47%	16%	כ-48,000
שיעור התלמידים המפונים מהרשויות המקומיות בצפון הארץ, שנכון לחודשים אפריל-מאי 2024 לא היה במשרד החינוך מידע מהימן על מקומות הלימוד שלהם	הפער בין מספר התלמידים המפונים מהעיר שדרות על פי עיריית שדרות ובין מספרם על פי משרד החינוך, נכון לנובמבר 2023	שיעור התלמידים - מתוך כלל התלמידים המפונים - שלמשרד החינוך לא היה מידע על מיקומם, נכון לסוף דצמבר 2023	מספר התלמידים המפונים ממחוזות הדרום והצפון, נכון לדצמבר 2023

פעולות הביקורת



בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפינוי והקליטה של המפונים. הביקורת נעשתה ב-12 רשויות מקומיות מפונות: העיריות **אשקלון, קריית שמונה ושדרות**, המועצות המקומיות **מטולה ושלומי** והמועצות האזוריות **אשכול, הגליל העליון, חוף אשקלון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל**; וכן ב-14 רשויות שקלטו בתחומיהן מפונים: העיריות **אילת, הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר**. במסגרת הביקורת נבדקו ההיערכות ומתן השירותים למפונים, בדגש על שירותי חינוך. עוד ראו בקובץ דוחות זה, בפרק "קליטת האוכלוסייה שפונתה במלחמת חרבות ברזל והטיפול בה על ידי גופי הממשלה". יצוין כי ייתכנו פערים בנתונים בשל שונות במקורות המידע או במועד קבלתם.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הנחיות משרד החינוך בדבר תפקידי הרשויות המפונות והקולטות בשעת חירום - נמצא שלמשרד החינוך לא היו הנחיות לתחומי האחריות בחינוך, לסמכויות ולאופן ההפעלה של הרשויות המפונות והקולטות במהלך תקופת הפינוי ולממשקים ביניהן. בהיעדר הנחיות כאמור ובנסיבות המורכבות של הפינוי, הוטל קושי נוסף על הרשויות - המפונות והקולטות - בניסיון לספק מעני חינוך לילדים המפונים, ואגב כך לסייע בהסדרת שגרה ובהקניית תחושת יציבות להם ולהוריהם. זאת ועוד, מידת התיאום בין הרשויות המפונות והקולטות נותרה תלויה בשיקול הדעת, בזמינות וביוזמה של הרשויות עצמן.



קשיים שהעלו המפונים בכל הנוגע לשירותי חינוך - במפגשים של נציגי משרד מבקר המדינה בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 עם מפונים מצפון הארץ ומדרומה במלונות שבהם שהו, דיווחו המפונים על בעיות וקשיים רבים באספקת שירותי חינוך במלונות: גם לאחר כחודש מהפינוי לא הופעלה מסגרת חינוך מוסדרת לכלל הילדים (בני 0 - 18) בחלק ממקומות הפינוי; בחלק מהמלונות לא היו מענים לילדים בני 0 - 3; בחלק מהמקומות לא היה מענה לתלמידי הכיתות הגבוהות, ואם היה כזה, התלמידים לא ידעו עליו; היו מקומות שפעל בהם מעין בית ספר באולם כנסים, ללא חלוקה לחדרים או לכיתות, לקבוצות הילדים השונות; מתחם לימוד שהילדים בו חולקו לקבוצות של 60 - 70 ילדים; הטרוגניות הלומדים הקשתה להפעיל שגרת לימודים וליצור קבוצות לימוד הומוגניות ויציבות.



השתוות במתן מענה על ידי מערכת החינוך לתלמידים המפונים - עלה כי מערכת החינוך לא הייתה ערוכה להתמודדות עם האתגר החינוכי הכרוך בפינוי עשרות אלפי תלמידים וקליטתם בעשרות רשויות מקומיות ברחבי הארץ. בשל היעדר הנחיות ברורות של משרד החינוך וממשקים לא מוסדרים בין הרשויות המפונות לקולטות ומחסור בכוח אדם ובציוד טכנולוגי, לקה המענה החינוכי שקיבלו התלמידים בחסר. רק החל בנובמבר 2023 נכנס משרד החינוך לתמונה באופן מלא, הפיץ הנחיות והקים מסגרות. השתוות זו של משרד החינוך היה בה כדי לפגוע במענה החינוכי שניתן למפונים ולהכביד את הנטל על הרשויות הקולטות והמפונות.



פערי נתונים על מצב התלמידים המפונים - בדצמבר 2023, בחלוף קרוב לשלושה חודשים ממועד פרוץ המלחמה, המידע המצוי במערכת הארצית של משרד החינוך לגבי השירותים הניתנים בפועל לכלל התלמידים המפונים היה עדיין חלקי. נוסף על כך, לא היו בידי משרד החינוך נתונים בדבר תלמידים שהתפנו עם משפחותיהם באופן עצמאי. זאת ועוד, בארבעת החודשים הראשונים למלחמה לא היה למשרד החינוך ולרשויות המפונות מצפון הארץ ומדרומה מידע מלא ואמין על חלק ניכר מהתלמידים המפונים, על מקום שהייתם ואם היו משובצים במסגרת חינוך.



בביקורת עלה כי בינואר 2024 למשרד החינוך לא היה מידע אם כ-39% (13,457) מהתלמידים המפונים באותו חודש היו משובצים במסגרות חינוך. כמו כן, היו פערים, לעיתים של עשרות אחוזים, בין הנתונים שהתקבלו ממשרד החינוך על מספרם של התלמידים המפונים ובין הנתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה מן הרשויות המפונות, ובמצטבר מדובר בפער של 11%. לדוגמה, מספרם של התלמידים המפונים בסוף נובמבר 2023 מהעיר שדרות על פי עיריית **שדרות** הוא כמחצית ממספרם על פי משרד החינוך.

 **המענה החינוכי החלקי שנתנו הרשויות הקולטות למפונים** - מדיווחי רוב הרשויות שנבדקו - העיריות **הרצלייה, חיפה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל, מטה יהודה ועמק הירדן** - עולה כי בנוגע לתלמידים מפונים, סיוע משרד החינוך למרבית הרשויות הקולטות החל רק לאחר כשלושה שבועות מתחילת מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. בשלושת השבועות הראשונים - המלונות, הרשויות המקומיות הקולטות והמפונות, בשיתוף החברה האזרחית ומתנדבים, הם שהעניקו מסגרות חינוך לילדי המפונים, ומעורבות משרד החינוך הייתה נמוכה, למעט **באילת, בטבריה** ובמועצה האזורית **תמר**, שבהן היה המשרד מעורב יותר. פתיחת מסגרות החינוך הייתה דיפרנציאלית והדרגתית, ולא כל היישובים קיבלו מענה באותו מועד. בעקבות זאת היה המענה החינוכי שקיבלו התלמידים בשלב הראשון תלוי במידה רבה ביכולותיה ובנכונותה של הרשות הקולטת.

כל 14 הרשויות הקולטות - העיריות **אילת, הרצלייה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר** - פתחו מסגרות חינוך ייעודיות לילדי המפונים, ורובן המכריע פעלו לשילוב תלמידים מפונים במערכת החינוך הקיימת בתחומיהן, להסדרת מערך ההסעות לתלמידי החינוך המיוחד ולשילובם במוסדות חינוך המתאימים לצורכיהם. עם זאת, הועלה כי למעט עיריית **נוף הגליל** (שבה שובצו התלמידים המפונים במסגרות החינוך שלה בלבד), בכל יתר הרשויות הקולטות היו שעות הלימוד מצומצמות מאוד - שלוש-ארבע שעות לימוד ביום - ביחס ללימודים הסדירים בעת שגרה; ורק בידי שש רשויות קולטות - העיריות **אילת, הרצלייה וחיפה**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **עמק הירדן ותמר** - היו נתונים על נוכחות תלמידים מפונים במסגרות החינוך; ואילו ליתר הרשויות הקולטות לא היו נתונים (**ירושלים, נוף הגליל** והמועצה האזוריות **מטה יהודה**) או שהיו בידיהן נתונים חלקיים בלבד (**טבריה, נתניה, רמת גן, תל אביב-יפו** והמועצה האזורית **חוף הכרמל**). ומכאן שהנתונים על נוכחות במסגרות היו חלקיים ביותר, והיו חסרים נתונים לגבי ילדים שלא השתתפו במסגרות החינוך כלל.

עוד עלה כי המחסור במורים, שניכר כבר לפני משבר מצב החירום, החמיר בעקבותיו. נוצר קושי בגיוס כוח אדם חינוכי שנבע מכמה סיבות: פיזור התלמידים ברחבי הארץ שלא על פי יישובי המקור, גיוס מורים לשירות מילואים והיעדר מורים עקב מצבים משפחתיים מורכבים שנגרמו מהמלחמה.

 **ממשקי הרשויות הקולטות עם משרד החינוך** - גם לאחר שמשרד החינוך נכנס לתמונה והחל לעבוד בשיתוף הרשויות הקולטות ליצירת מסגרות חינוך לתלמידים, הן נתקלו לא אחת בקשיים בירוקרטיים ובסחבת, למשל בנוגע לתקציבים לתלמידים, להעמדת מבנים, להקצאת שעות לימוד, למימוש זכויות

התלמידים המפונים ששולבו בבתי הספר שלהן ולגיוס כוח אדם. אלו הקשו עליהן לתת מענה מיטבי לתלמידים המפונים.

הסדרת ממשקים בין הרשויות הקולטות לרשויות המפונות - עלה כי משרד החינוך לא פעל להסדרת הממשקים בין הרשויות הקולטות והמפונות, כך שמידת התיאום ביניהן נותרה תלויה בשיקול הדעת, בזמינות וביוזמה של הרשויות עצמן.

מתן מענה חינוכי לתלמידים המפונים על ידי הרשויות המפונות מדרום הארץ - בביקורת עלה כי הרשויות המפונות מדרום הארץ שנבדקו - העיריות **אשקלון ושרות** והמועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון** - לא נדרשו על ידי משרד החינוך להיערך להקמה ולהפעלה של מסגרות לימוד לתושביהן למקרה שיפונו לרשויות מקומיות אחרות, וכן לא נקבעו תחומי האחריות והתפקיד של הרשות המפונה בהקמת מסגרות לימוד או במתן מענים בתחום החינוך למפונים. רשויות אלו פיתחו תפיסות שונות לגבי תפקידן בעת הפינוי והאופן שבו הן ממלאות אותו, בהתאם לאתגרים שהן התמודדו עימם, כמו פיזור האוכלוסייה במספר רב של מלונות ורשויות קולטות ברחבי הארץ ומידת המוכנות וההיערכות שלהן למצב זה. כך עלה כי עיריית **אשקלון** לא נטלה חלק באספקת שירותי חינוך לתלמידיה המפונים, ולא בהקמה או בהפעלה של מסגרות חינוך עבורם; וכי עיריית **שרות** והמועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון** נקטו יוזמות ופעלו רבות לצורך מתן שירותי חינוך לתושביהן המפונים, ובין היתר פתחו בעצמן מסגרות חינוך וסיפקו צוותי חינוך למסגרות, בשיתוף פעולה עם משרד החינוך והרשויות הקולטות. עם זאת, הן התמודדו עם קשיים רבים בהענקת שירותי החינוך, ובהם פיזור האוכלוסייה, קושי בגיוס כוח אדם ועובדי הוראה, מחסור במתקנים ובחללים מתאימים לקיום מסגרות חינוך, ומחסור בנתונים לגבי הענקת שירותי חינוך על ידי הרשויות הקולטות. קשיים אלו פגעו באפשרות לספק מענה חינוכי רציף ויציב לתלמידים המפונים, בתקופה שבה הם היו נתונים למצבי טראומה, לאי-ודאות ולערעור היציבות החברתית, והיו זקוקים יותר מכול למסגרת חינוכית תומכת.

מתן מענה חינוכי לתלמידים המפונים על ידי הרשויות המפונות מצפון הארץ - הרשויות המפונות מהצפון - עיריית **קריית שמונה**, המועצות המקומיות **מטולה ושלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל** - לא נדרשו על ידי משרד החינוך להיערך להקמה ולהפעלה של מסגרות לימוד לתושביהן אם יפונו לרשויות מקומיות אחרות, וכן לא נקבעו תחומי האחריות והתפקיד של הרשות המפונה בהקמת מסגרות לימוד או במתן מענים בתחום החינוך למפונים. הרשויות נבדלו בזמן שלקח להן לפתוח מסגרות חינוך לתלמידים - מכמה ימים (**מטולה ומעלה יוסף**) ועד לחודשיים (**קריית שמונה**), לתלמידיה שפונו לעיר **טבריה**). מחלקות החינוך ברוב הרשויות האלו הצביעו על קושי בניהול שוטף של מסגרות החינוך לנוכח הפיזור הרב של התלמידים, על קושי במציאת מסגרת חינוך זמנית ובמעקב אחר התלמידים לנוכח שינויים רבים במקומות מגוריהם, על קושי בהפעלת הסעות ועל מחסור בכוח אדם.

מתן מענה חינוכי ברשויות באזורי עימות שלא פונו - בחמש המועצות האזוריות שהיו בהן יישובים שלא פונו לפי החלטת ממשלה והתקיימו בהם לימודים בבתי הספר, שלעיתים היה צורך להסיע אליהם תלמידים מיישובים אחרים כפי שהיה בשגרה, היו קושי וסכנה לקיים לימודים סדירים לנוכח המצב המלחמתי העצים שהתרחש במשך תקופה ארוכה עד נובמבר 2024 בצפון. נוסף על כך, המועצה האזורית **מבואות החרמון** הצביעה על קושי בהסדרת מערך הסעות לבתי הספר בשל פיזור התלמידים ועל קושי בגיוס סיעות (בגנים, וסייעות אישיות/רפואיות), מכיוון שרבות מהן פונו או עזבו את האזור; המועצה האזורית **מטה אשר** הצביעה על מחסור במורים, בגננות ובסייעות לילדים בחינוך המיוחד, בין היתר משום שרבים מהם פונו לאזורים מרוחקים ולא התייצבו לעבודה, ועל מחסור במרחבים מוגנים למוסדות חינוך ולגנים; והמועצה האזורית **מעלה יוסף** ציינה את הקשיים שנבעו במידה רבה מהיעדר הנחיות ברורות של משרד החינוך, דוגמת קשיים בהפעלת הסעות ומימון.

הקמת מסגרות חינוך ייעודיות לתלמידים המפונים - במאמץ משותף של הרשויות הקולטות והמפונות ומשרד החינוך הוקמו מסגרות חינוך ייעודיות לטובת התלמידים המפונים. עם זאת, הקמת המסגרות לוותה בקשיים: מחסור במבנים ולימוד במבנים שאינם מתאימים, מחסור בכוח אדם שבעטיו לא נלמדו בבתי הספר מקצועות לימוד חיוניים, כיתות הטרוגניות, שעות לימוד מצומצמות וקושי במעקב אחר נוכחות התלמידים. במסגרות שהוקמו למדו בדרך כלל ארבע שעות ביום לכל היותר, ארבעה עד חמישה ימים בשבוע לכל ילדי בית הספר, ובכלל זה תלמידי תיכון ותלמידים שניגשו לבחינות הבגרות. המצב בבית הספר **בטבריה** (במתחם המסחרי בצומת פורייה) ובבית הספר במתחם המסחרי **בגלילות**, שבהם למדו מאות תלמידים, רובם **מקריית שמונה**, היה חמור במיוחד. לכן, חרף המאמצים הרבים, עד תום שנת הלימודים התשפ"ד ובמחצית הראשונה של שנת הלימודים התשפ"ה, לא הצליחו משרד החינוך והרשויות המקומיות לתת לתלמידים מענה חינוכי מלא.

הסעות תלמידים - נושא ההסעות - שהיה מחויב במציאות הפינוי כדי להבטיח שגרת לימודים - הוסדר על ידי משרד החינוך רק בדיעבד, כחודש לאחר תחילת הפינוי. כך שבתקופה הראשונה לא ניתן מימון לרשויות הקולטות בגין ביצוע ההסעות, וקיום ההסעה היה תלוי ברצון הטוב של הרשויות הקולטות, ביכולותיהן התקציביות ובקשר עם הרשות המפונה. הועלו קשיים בתחום ההסעות, דוגמת מחסור בהסעות, עיכובים בהגעתן ומשכי נסיעה ארוכים במיוחד. עוד עלה כי משרד החינוך לא נתן מענה מלא למלווים להסעות החינוך המיוחד. במקרים שבהם לא היה גורם מממן - הרשות הקולטת, הרשות המפונה או ההורים - נוצר פוטנציאל לפגיעה בתלמידי החינוך המיוחד ובהוריהם - אוכלוסייה פגיעה הזקוקה למסגרת חינוכית קבועה לשם הבטחת יציבות ושגרה.

כמו כן, החזרי התשלום מצד משרד החינוך עבור ההסעות שכבר בוצעו התעכבו ודרשו מימון ביניים ניכר של הרשויות הקולטות. זאת ועוד, מהממצאים לגבי מתן המענה החינוכי על ידי הרשויות המפונות עולה כי נושא ההסעות היה אחד הקשיים העיקריים שעיינו התמודדו, בין היתר בשל הפיזור הרב של התלמידים המפונים ברחבי הארץ.

תלמידים מפונים שלא שובצו במסגרות חינוך - על פי נתוני משרד החינוך בינואר 2024, 13,457 מהתלמידים המפונים - שהם כ-39% מכלל הילדים המפונים ברשויות המפונות שנבדקו - לא היו משובצים במסגרות חינוך. כמו כן, למשרד החינוך לא היה מידע על מקום הימצאם של 2,358 תלמידים מהרשויות המקומיות שנבדקו.

פעילות קציני ביקור סדיר ברשויות המפונות מדרום הארץ - עיריית אשקלון לא ביצעה מעקב אחר הביקור הסדיר של התלמידים המפונים; עיריית שדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון אומנם ביצעו מעקב אחר התלמידים המפונים, אולם לא היו להם נתונים ומיפוי מלא על נוכחותם. זאת ועוד, מאז שבעה באוקטובר פעלה המועצה האזורית אשכול ללא קציני ביקור סדיר.

פעילות קציני ביקור סדיר ברשויות המפונות מצפון הארץ - המועצה המקומית מטולה והמועצות האזוריות מבואות החרמון ומטה אשר קיימו מעקב אחר נוכחות תלמידיהן המפונים במסגרות החינוך. עיריית קריית שמונה, המועצה המקומית שלומי והמועצה האזורית הגליל העליון קיימו אף הן מעקב אחר התלמידים, אולם התקשו לעשות כן באופן מלא, בין היתר בשל הפיזור הרב של המפונים, שהקשה את איתורם; בשל מספרם המצומצם של קציני הביקור הסדירים (הקב"סים) המועסקים ברשות, שלא סיפק את הצרכים; ובשל היעדר ממשקים ממוסדים להעברת מידע בין הרשויות הקולטות לרשות המפונה. המועצה האזורית מעלה יוסף לא קיימה כלל מעקב אחר תלמידיה המפונים.

נוכחות התלמידים המפונים במסגרות החינוך ברשויות הקולטות - מידע, רישום ודיווח - הרישום והנוכחות בבתי הספר לא הוסדרו באופן סדור ואחיד, וגם לא שותפו נתונים בין הרשויות הקולטות לרשויות המפונות ולמשרד החינוך. אף שמשרד החינוך קבע כי האחריות לביקור סדיר היא של הרשות הקולטת, הוא לא הסדיר את אופן המעקב אחר נוכחות תלמידים במסגרות החינוך הייעודיות ברשויות הקולטות שנבדקו. מהממצאים עולה כי איסוף הנתונים הנוגעים לתלמידים שלא שולבו במערכת החינוך הרגילה, אלא במסגרות חינוך ייעודיות, נעשה בידי מוסדות הלימוד, ולרשויות הקולטות לא היה מידע על נוכחות התלמידים. נוסף על כך, גם לרשויות המפונות לא היה מידע מלא על נוכחות התלמידים במסגרות החינוך. בשל התנהלות זו לא היה מאגר אחוד שממנו אפשר לקבל מידע מלא ושלם על נוכחות התלמידים בבתי הספר, והיה קושי לעקוב אחר השתתפותם של התלמידים במסגרות החינוך ולזהות תלמידים שאינם נוכחים באופן סדיר.

עוד עולה כי לרשויות הקולטות שנבדקו לא היה מידע על ילדים מפונים בתחומן אשר לא נרשמו למסגרות חינוך. ומכאן שהמידע על ילדים שנשרו מהמסגרות או שאינם משתתפים בלימודים כלל רק תלמידים שנרשמו לבית הספר ופקדו אותו באופן סדיר. בהיעדר מידע מלא וסדור בידי משרד החינוך או הרשויות הקולטות והמפונות כאחד על כלל התלמידים שפוגו, עולה חשש חמור כי מספר ניכר של תלמידים מפונים נשרו מהמערכת החינוכית ואינם לומדים באופן סדיר. יתרה מזאת, בהיעדר מידע כאמור אין בידי משרד החינוך והרשויות הקולטות והמפונות היכולת לעקוב אחר נוכחותם של תלמידים מפונים ואלו ששבו לביתם, ולסייע לאלו שנמצאים בסכנת נשירה ועלולים להידרדר למצבי סיכון.



מסגרות לימוד משלימות בשעות אחר הצהריים - צהרונים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הרשויות הקולטות שסייעו בסבסוד צהרונים לתלמידים המפונים.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד החינוך להגדיר בנוהלי החירום שלו את תפקידי הרשויות המפונות והקולטות במתן שירותי חינוך למפונים ואת הממשקים ביניהן. מומלץ כי משרד החינוך יקבע קווים מנחים שתייחסו לתרחישים ולמצבי חירום שונים ויתירו גמישות, בהתאם לתרחישים שונים, למצבן של הרשויות המפונות וליכולתן לתפקד במצב החירום שנוצר. עוד עליו לקבוע הנחיות ברורות להסדרת ממשקי העבודה בין הרשויות המקומיות, כך שבשעת חירום הן תוכלנה לפעול במהירות וביעילות לטובת התלמידים והוריהם, ואגב כך לסייע ביצירת שגרה וציבות בתקופות חירום.

מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף הרשויות המקומיות שנבדקו, יבדוק את הסיבות לפער המהותי בין מספר התלמידים שהיו רשומים במערכות החינוך ברשויות המפונות ובין מספר התלמידים שהיו רשומים במשרד החינוך, יגבש מנגנון שיאפשר איסוף נתונים מדויק ומתואם בין הרשויות המקומיות ובין משרד החינוך במצבי חירום ויבצע בקרה על יישומו. עוד מומלץ כי משרד החינוך יפתח מערכות נתונים שיאפשרו גם לרשות הקולטת לעקוב אחר שהות התלמידים ולקבל מידע על תלמידים שפונו לתחומה.

מומלץ לרשויות המקומיות, למשרד הפנים ולרח"ל (רשות החירום הלאומית) כי אם יעלה הצורך בפינוי עתידי, בו קהילות ממילא תידרשנה להתפצל לכמה מלונות, שהשיבוץ במלונות ייעשה גם לפי גילאי ילדי המשפחה, כך שמשפחות עם ילדים מאותה רשות מקומית יהיו בסמיכות גיאוגרפית, באופן שיאפשר שיבוץ מרבי ומיטבי של הילדים במרחבים החינוכיים שבמלונות ולכל הילדים יוכל להימצא הסדר חינוכי הולם.

לנוכח הקשיים הרבים בהענקת שירותי החינוך למפונים במלחמת חרבות ברזל - ובהם פינוי האוכלוסייה, קושי בגיוס כוח אדם ועובדי הוראה, מחסור במתקנים ובחללים מתאימים לקיום מסגרות חינוך ומחסור בנתונים לגבי הענקת שירותי חינוך על ידי הרשויות הקולטות - על משרד החינוך והרשויות המפונות מדרום הארץ להפיק לקחים מהקשיים שעלו מהפעלת מסגרות החינוך למפונים במלחמת חרבות ברזל, ולהיערך לאפשרות של פינוי תושבים עתידי שבו תלמידים רבים יפונו ממקום מגוריהם לפרקי זמן ארוכים.

על הרשויות המפונות בצפון, אשר תלמידיהן פונו מביתם למשך תקופה ארוכה - שנמשכה שתי שנות לימודים - לפעול כדי להבטיח את שילובם וחזרתם התקינה של כל התלמידים למסגרת חינוך מתאימה. עליהם למפות את הפערים שנוצרו בתקופת הפינוי ולפעול למתן מענה חינוכי מלא ככל האפשר. על משרד החינוך לסייע לרשויות אלו ולהסיר חסמים, בעיקר בכל הנוגע לארגון ההסעות, להקצאת כוח אדם חינוכי ולהעמדת מבנים מתאימים, גם לרשויות מקומיות שלא פונו, שיסדירו את פעולתן במצב שבו מצאו עצמן תחת אש.



על משרד החינוך לקבוע, במסגרת היערכותו לשעת חירום ובהפקת הלקחים ממלחמת חרבות ברזל, נהלים והנחיות שיסדירו מראש את אופן המימון בשעת חירום של היבטים החינוכיים לקיום שגרת לימודים, כמו הסעות וליווי לתלמידי החינוך המיוחד. זאת ועוד, על משרד החינוך להסדיר את ההחזר המלא על מימון ההסעות בתקופת מלחמת חרבות ברזל לרשויות הקולטות, שהחלו בביצוע עוד קודם לפרסום הנחיותיו. כמו כן, עליו להסדיר את נוהלי הביקור הסדיר החלים על התלמידים המפונים, ובכלל זה את הממשקים בין הרשות הקולטת לרשות המפונה, את תחומי האחריות שלהן ואת דרכי העברת המידע.



על העיריות **אשקלון ושרות** והמועצות האזוריות **אשכול וחוף אשקלון** לתגבר את המעקב אחר תלמידיהן, אלו ששבו ללימודים סדירים בתחומי הרשות המקומית ואלו שעדיין לא שבו לביתם, ולערך מיפוי מלא של מקומות שהייתם ונוכחותם במסגרות החינוך. על משרד החינוך לסייע למועצה האזורית **אשכול** לאייש את תקני הקב"סים במועצה.



על הרשויות המפונות בצפון שנבדקו - עיריית **קריית שמונה**, המועצות המקומיות **מטולה ושלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר ומעלה יוסף** - לעקוב אחר התלמידים המפונים עם שובם לבתיהם, לאתר את התלמידים שלא פוקדים את מסגרות החינוך ולפעול באופן יזום מול ההורים, כדי לוודא שהתלמידים יתייצבו למסגרת החינוך המתאימה, בשיתוף פעולה עם קב"ס מהרשות הקולטת.



על משרד החינוך למפות את הנוכחות וההשתתפות של התלמידים שפונו מבתיהם במסגרות החינוך ולנתח את הטעמים לנשירת התלמידים. עוד עליו לבחון כיצד להתאים את המענים בשעת חירום לצורכיהם של התלמידים המפונים, ולמצוא דרכים להגדיל את נוכחותם של תלמידי חטיבת הביניים והתיכון המפונים, להגביר את המעקב אחר נוכחותם, ולטפל בילדים שאינם פוקדים את מסגרות הלימוד ולתת להם מענה, כך שלנוכחותם במסגרות יהיה ערך של ממש עבור שיקומם וחוסנם.





על משרד החינוך, בשיתוף הרשויות הקולטות והמפונות, לפעול בשעת חירום לאיתור כלל התלמידים, לרבות אלו הזקוקים לחינוך מיוחד, כדי להבטיח שיקבלו את המענה החינוכי והטיפול הנדרש. אין לקבל מצב שבו עקב הפינוי תלמידים "נופלים בין הכיסאות" ואינם משתתפים באופן סדיר במסגרת חינוך, קל וחומר כאשר מדובר באוכלוסייה הנזקקת לסיוע מוגבר בשעת חירום. הדבר מדגיש את החשיבות בהיערכות מוקדמת לפינוי וקליטה של תלמידים, ובהם התלמידים הלומדים בחינוך המיוחד, למקומות שבהם יוכלו להשתלב בקלות ובבטחה בלימודים סדירים. זאת ועוד, על משרד החינוך לגבש תוכניות והנחיות רלוונטיות גם לרשויות מקומיות שאינן מפונות, שיסדירו את פעולתן במצב שבו הן נמצאות תחת אש.

מענים לילדי הגן ולתלמידי בתי הספר המפונים על ציר הזמן



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

סיכום

אחד ההיבטים העיקריים של פעילות מערכת החינוך במלחמת חרבות ברזל הוא מתן מענה חינוכי ומסגרות חינוך לתושבים שעזבו את בתם בשל הלחימה. למערכת החינוך תפקיד מהותי ביותר במגוון היבטים הקשורים בחיי התלמידים המפונים ובני משפחותיהם: יצירת מסגרת ושגרה עבור הילדים ובני משפחותיהם; שמירה על רצף חינוכי ולימודי; בניית חוסן אישי, חברתי וקהילתי; תמיכה בהמשכיות הקהילות ובשיקומן; הגברת חוויית הביטחון, המוגנות והיציבות של התלמידים והצוות החינוכי; ומתן אפשרות להורים לשוב לעבודתם או להתפנות לעיסוקים נדרשים אחרים.

הממצאים מלמדים כי מערכת החינוך לא הייתה ערוכה להתמודדות עם האתגר החינוכי הכרוך בפינוי עשרות אלפי תלמידים ובקליטתם בעשרות רשויות מקומיות ברחבי הארץ. משרד החינוך נכנס לתמונה באופן מלא, הפיץ הנחיות והקים מסגרות רק החל בחודש נובמבר 2023. השתתפות משרד החינוך, היעדרו של גורם מתכלל ברמה הלאומית, היעדר הנחיות ברורות של משרד החינוך וממשקים לא מוסדרים בין הרשויות המפונות לקולטות, מחסור בכוח אדם וצידוד טכנולוגי - כל אלה הביאו לכך שהמענה החינוכי שקיבלו התלמידים לקה בחסר ואף הכבידו את הנטל על הרשויות הקולטות והמפונות.

בשלושת השבועות הראשונים למלחמה - המלונות, הרשויות הקולטות והחברה האזרחית הם שהעניקו מסגרות חינוך לילדי המפונים, ואילו מעורבות משרד החינוך הייתה נמוכה, למעט באילת, בטבריה ובמועצה האזורית **תמר**, שבהן הייתה מעורבותו רבה יותר. הרשויות המפונות היו מעורבות במתן המענה החינוכי הראשוני בהתאם ליכולתן, אולם פתיחת המסגרות הייתה דיפרנציאלית והדרגתית, ולא כל היישובים קיבלו מענה באותו מועד. משרד החינוך לא הגדיר לרשויות הקולטות את תפקידן במתן מענה חינוכי למפונים, ולא הסדיר את הממשקים בינו ובין הרשויות המפונות. בעקבות זאת היה המענה החינוכי שקיבלו התלמידים בשלב הראשון תלוי במידה רבה ביכולותיה ובנכונותה של הרשות הקולטת. גם לאחר שמשרד החינוך נכנס לתמונה והחל לעבוד בשיתוף הרשויות הקולטות ליצירת מסגרות חינוך לתלמידים, נתקלו הרשויות לא אחת בקשיים בירוקרטיים ובסחבת, למשל בנוגע לתקציבים לתלמידים, להעמדת מבנים, להקצאת שעות לימוד, למימוש זכויות התלמידים המפונים ששולבו בבתי הספר שלהן ולגיוס כוח אדם. אלו הקשו עליהן לתת מענה מיטבי לתלמידים המפונים.

הרשויות המפונות מהדרום - עיריית **שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון**; ומהצפון - עיריית **קריית שמונה**, המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** והמועצות האזוריות **הגליל העליון**, **מבואות החרמון**, **מטה אשר**, **מעלה יוסף** ו**מרום הגליל** - פעלו למתן שירותי חינוך לתושביהן המפונים, ובין היתר פתחו מסגרות חינוך וסיפקו צוותי חינוך למסגרות, בשיתוף הרשויות הקולטות, משרד החינוך וארגוני מתנדבים. סוג המענה ומשך הזמן שעבר עד פתיחת מסגרת חינוך לתלמידים השתנו בהתאם ליכולותיה של הרשות המפונה. עיריית **קריית שמונה**, למשל, החלה במתן מענה חינוכי רק לאחר כחודשיים (לתלמידיה שפנו לעיר **טבריה**). הרשויות המפונות התמודדו עם קשיים רבים בהענקת שירותי החינוך, ובהם פיזור האוכלוסייה, קושי בגיוס כוח אדם ועובדי הוראה, מחסור במתקנים ובחללים מתאימים לקיום מסגרות חינוך, קושי בהפעלת הסעות, מחסור בנתונים לגבי הענקת שירותי חינוך על ידי הרשויות הקולטות, ונוכחות חסרה של התלמידים במסגרות הלימוד שהוקמו.

למשרד החינוך לא היה מידע מלא ואמין על כלל התלמידים המפונים, על מקום שהותם ואם הם היו משובצים במסגרת חינוך. נכון ל-31.12.23 - בחלוף כשלושה חודשים מפרוץ המלחמה - עדיין לא היה לו מידע על מיקומם של כ-16% מהתלמידים המפונים. בהיעדר מידע מלא בידי משרד החינוך או בידי הרשויות המקומיות הקולטות והמפונות כאחד על כלל התלמידים שפוננו, עולה חשש חמור כי מספר ניכר של תלמידים מפונים נשרו בתקופת הפינוי מהמערכת החינוכית או לא למדו באופן סדיר. היעדר ביקור סדיר בתקופת הפינוי עלול לפגוע בהמשך לימודיהם במסגרות החינוך, גם לאחר שובם לבתיהם.

על משרד החינוך לפעול להעמיד לרשות הרשויות הקולטות את המשאבים הנדרשים בשעת חירום מבחינת מבנים, ציוד, כוח אדם ותקציב, כדי שאלו יוכלו לשלב את התלמידים המפונים במערכת החינוך הקיימת. מומלץ כי משרד החינוך יקבע דרכי פעולה שיבטיחו את הגמישות הנדרשת בשעת חירום ויסירו חסמים בירוקרטיים, כדי להקל ככל האפשר על ציבור המפונים ועל הרשויות הקולטות ולאפשר להן לתת לתלמידים את המענים הנדרשים באופן מיטבי. על משרד החינוך לפעול בשעת חירום למיפוי הקשיים והחסרים בבתי הספר הייעודיים, לאתר מבנים מתאימים ובטיחותיים, להסיר חסמים בירוקרטיים, להעמיד כוח אדם ייעודי הולם, לשלב תוכניות העשרה בצד תגבור לימודי, כדי למנוע פיגור בתוכניות הלימודים ופערי ידע, ולקיים מסגרת רציפה ששומרת על החוסן ומאפשרת רציפות תעסוקתית להורים ומניעת נשירה של התלמידים; כל זאת כדי להבטיח מענה חינוכי הולם ומותאם לצורכי התלמידים.

על הרשויות המפונות - אלו בצפון ואלו בדרום שחלק מתלמידיהן שבו לביתם רק בשנת הלימודים התשפ"ו - לפעול כדי להבטיח את שילובם של כל התלמידים במסגרת חינוך מתאימה, למפות את הפערים שנוצרו בשנות הלימודים התשפ"ד והתשפ"ה, ולפעול למתן מענה חינוכי מלא ככל האפשר.

על משרד החינוך למפות את נוכחותם והשתתפותם של התלמידים שפוננו מבתיהם במסגרות החינוך, ולנתח את הטעמים לנשירת התלמידים. עוד עליו לבחון כיצד להתאים את המענים בשעת חירום לצורכיהם של התלמידים המפונים, ולמצוא דרכים להגדיל את נוכחותם של תלמידי חטיבת הביניים והתיכון המפונים עם חזרתם לבתיהם, להגביר את המעקב אחר נוכחותם, ולטפל בילדים שאינם פוקדים את מסגרות הלימוד ולתת להם מענה, כך שלנוכחותם במסגרות יהיה ערך של ממש עבור שיקומם וחוסנם. על המשרד לסייע לרשויות המפונות לאייש את תקני הקב"סים ברשות המקומית.