

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.

מתן שירותי חינוך למפונים

מבוא

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 מבתיהם כ-48,000 תלמידים ממחוזות הדרום והצפון (כ-2% מכלל התלמידים במדינה) ל-51 רשויות מקומיות קולטות ברחבי הארץ, שבהן 400 מלונות או מתקני אירוח¹. לפי נתוני משרד החינוך מחודש דצמבר 2023, 44% מהם שהו במלונות, 36% בקהילה ו-4% שהו בחו"ל; לגבי 16% הנותרים - נכון לינואר 2024 לא היה דיווח במערכת "יחד"² של משרד החינוך³. נוסף על התלמידים, צוותי ההוראה של התלמידים מהרשויות המפונות התפזרו אף הם ברשויות קולטות שונות. הפינוי האמור היה פינוי מתמשך, שמשמעו ניתוק פתאומי ומיידי של אלפי תלמידים מפונים ממסגרת החינוך הקבועה שאלה הם היו 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 לשגרה⁴.

סמוך לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל הקים משרד החינוך מינהלת חינוך לליווי, תמיכה וסיוע לתלמידים המפונים (להלן - מינהלת יחד)⁵. נכון לפברואר 2024, על פי נתוני מינהלת יחד, תלמידים מפונים ומתפנים נקלטו במוסדות החינוך כדלקמן: 1,300 בתי ספר, 294 מרכזי יחד⁶ ו-43 בתי ספר יחד⁷, מתוכם 16 בתי ספר חדשים.

1 מספר הרשויות הקולטות והמלונות שבהם שהו מפונים השתנה במשך כל תקופת הפינוי.

2 מערכת "יחד בחינוך" - מערכת מידע שהחל משרד החינוך לפתח בשבוע השלישי של המלחמה, שמטרתה לשמש כלי לאיסוף נתונים על מקום שהייתם של תלמידים מפונים ושיבוצם במסגרת חינוכית.

3 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירותי חינוך לתלמידים מפונים מבתיהם בתקופת מלחמת חרבות ברזל (דצמבר 2023) (להלן - ממ"מ, שירותי חינוך לתלמידים). לפי מסמך זה היו 54 רשויות קולטות ו-377 מתקני קליטה.

4 אורית חזן ואחרות, קווים מנחים ליצירת רציפות חינוכית בעת חירום מתמשך - פורום "חינוך בחירום" (פברואר 2024) (להלן - קווים מנחים ליצירת רציפות חינוכית).

5 על פי נתוני משרד החינוך, שהוצגו בפני חברי ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בנובמבר 2023.

6 מרכזי חינוך ברחבי הארץ, שנועדו לתת מענה חינוכי ייחודי המותאם לצורכיהם הרגשיים, הלימודיים והחברתיים של התלמידים המפונים.

7 בתי ספר חדשים שהוקמו במיוחד לתלמידים מפונים באמצעות מבנים יבילים או השכרת מבנים קיימים.

תרשים ט: פעולות משרד החינוך במלחמת חרבות ברזל - נתונים מרכזיים



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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. בטווח הקצר האתגרים המרכזיים בהיבטים הפדגוגיים והניהוליים בשעת חירום הם בניית מענים חינוכיים חלופיים, גיוס מורים והכשרתם, סוגיות פדגוגיות שנוצרות (אי-נוכחות תלמידים במסגרות החינוך, הפסד שעות הוראה), פגיעה ברצף תוכניות לימוד, היעדר סביבה חינוכית בטוחה, קשיים בדיגיטציה ושמירה על איכות החינוך.

בטווח הארוך החששות העיקריים שעולים ממצבי סיכון אלה הם חשש לרווחה האישית של התלמידים, סיכון לפגיעה פסיכולוגית, להעמקת הפערים ולהגדלת אי-השוויון, בייחוד כאשר מלכתחילה האוכלוסייה המפונה היא מאזורי פריפריה גיאוגרפית, שחלקה השתייכה לקבוצות מועדות לפגיעה בשוויון בחינוך וחוותה פערים בשירותי החינוך גם ערב המלחמה⁸.

אחד ההיבטים העיקריים של פעילות מערכת החינוך במלחמת חרבות ברזל הוא מתן מענה חינוכי ומסגרות חינוך לתושבים שעזבו את ביתם בשל הלחימה. למערכת החינוך יש תפקיד מהותי ביותר לתלמידים המפונים 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 לתלמידים ולצוות החינוכי; ומתן אפשרות להורים לשוב לעבודתם או להתפנות לעיסוקים נדרשים אחרים⁹.

בפרק זה מוצגים ממצאים על ניהול מערכת החינוך במערך הלימודים הפורמלי מפרוץ המלחמה, והוא מתמקד בחודשים הראשונים של הפינוי והמלחמה, בהיבטים הנוגעים לרשויות המקומיות הקולטות והמפונות¹⁰.

8 קווים מנחים ליצירת רציפות חינוכית.

9 ממ"מ, שירותי חינוך לתלמידים.

10 עיריית אופקים, שתושביה פונו לריענון בלבד בתחילת המלחמה, לא נכללה בביקורת בפרק זה.

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** ו**שדרות**, המועצות המקומיות **מטולה** ו**שלומי** 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** ו**תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **מטה יהודה**, **עמק הירדן** ו**תמר**. 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.

מערכת החינוך בשעת חירום

בישראל מוקנית הזכות לחינוך לכל אדם מגיל 3 עד 17¹¹. הגם שהזכות לחינוך מוכרת בישראל כזכות יסוד של האדם¹², היא איננה זכות מוחלטת, אלא זכות יחסית הניתנת להגבלה. בשעת חירום הזכות לחינוך עשויה להתנגש לעיתים עם האינטרס הציבורי לשמירה על שלום הציבור (במקרה זה התלמידים וצוותי החינוך), והיא עלולה לסגת מפני ההכרח בהגנה על שלומם של התלמידים וצוותי החינוך לנוכח המצב הביטחוני. נוסף על כך, על פי תפיסת ההפעלה בשעת חירום של משרד החינוך מפברואר 2022¹³, לפעמים הזכות לחינוך עלולה להיות נתונה לאילוצים ולהגבלות בשל נסיבות המלחמה - אם נפגע מהותית תפקודם של מוסדות חינוך ומתעורר קושי במימוש הזכות מצד גורמי השלטון המרכזי או המקומי או מצד גורמים התלויים במוסד החינוך. חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, קובע סמכויות לבעלי תפקידים הקבועים בחוק לגבי איסור או הגבלה של לימודים במוסדות חינוך בזמן של מצב מיוחד בעורף.

משרד החינוך הוא הרשות הייעודית לחינוך בשעת חירום, ותפקידו להכין את מערכת החינוך לקראת שעת חירום ולהפעילה בשעת חירום. משרד החינוך מוסמך לקבל החלטות בדבר הפעלה או הפסקה מלאה או חלקית של מערכת החינוך על פי הנחיות גורמי הביטחון; הוא שקובע את המדיניות להפעלת מערכת החינוך בשעת חירום בזיקה להנחיות גורמי הביטחון ובהתאם לנסיבות מצב החירום; הוא מפעיל את תוכניות הלימודים בשעת חירום; והוא שנותן לרשויות המקומיות הנחיות להפעלת מערכת החינוך ולקיום סדרי הלימודים בשעת חירום¹⁴.

11 על פי חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949, וחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, הזכות היא ל-15 שנות לימוד החל בגיל 3 וכלה בגיל 17.

12 בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך (פורסם במאגר ממוחשב, 31.8.10).

13 מסמך זה היה הבסיס לתפיסת ההפעלה של הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה), תפיסת הפעלת ראמ"ה בחירום - מלחמת "חרבות ברזל" בעזה (2023) (להלן - תפיסת הפעלת ראמ"ה).

14 המרכז הלאומי לאיתנות ישראלית, "כנס מנהלי מכלולי החינוך ברשויות המקומיות בחירום - יחד בחירום" (2016) (להלן - כנס מנהלי מכלולי החינוך).

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותי חינוך למפונים

על פי תפיסת ההפעלה בשעת חירום של משרד החינוך מפברואר 2022, עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל הוא חילק את אירועי החירום לשלושה שלבים: שלב המענה המיידי (עד 12 שעות), שלב המענה הראשוני (עד שבוע) ושלב השיקום הראשוני (עד חודש).

לוח ט: שלושת שלבי המענה הרשומי על פי תפיסת ההפעלה בשעת חירום של משרד החינוך

טווח זמן	מרחבי החלטת	נתונים תומכי החלטה (ומקורם)
מענה מיידי (עד 12 שעות)	הנחיות פעולה (קיום לימודים, קיום פעילויות, קיום טיולים, ניהול כ"א)	פקע"ר: רמת הסיכון, היקף נפגעים תפעולי: מניעות במוסדות, צוותים ותלמידים
מענה ראשוני (עד שבוע)	מתן שירותים (פנינים, ריענונים, סיוע נפשי, סיוע לימודי, סיוע רגשי) הקצאות והסעות (צוותים מקצועיים, ציוד פיזי, הקציבים ושעות הוראה) פיתוח מענים חדשים (שירותים, פתרונות, נהלים ומהלכים) דגשים, מסרים והנחיות (עדכונים לשטת, מסרים לצוותים ועוד)	בנוסף: תפעולי: שירותים שניתנים (סג ורחק מציוד), משאבים פנינים (צוותים, ציוד, שעות, תקציב), סטאטוס הנחיות (בעבודה, מורסמו), סטאטוס פיתוח מענים (בעבודה, הושלמו) ראמ"ה: מצב תלמידים ע"פ מחוזות וזרמים, מצב מורים ע"פ מחוזות וזרמים, מצב הורים ע"פ מחוזות וזרמים. פקע"ר: צפי סיכון ואירועים עתידי
שיקום ראשוני (עד חודש)	ניהול המשאבים (אפקטיביות המהלכים שנלקחו ואופן ביצועם) התאמות בתוכנית (הסטות השקעה, דגשים חדשים, שינויים ניהוליים) עדכוני נהלים והנחיות	בנוסף: תפעולי: מדדי חזרה לשגרה (נוכחות תלמידים וצוותים, יכולות פעולה). ראמ"ה: תובנות מעצבות ביחס להפעלת השירותים ומתן ההנחיות למערכת).

המקור: תפיסת הפעלת ראמ"ה, אוקטובר 2023.

במסגרת האחריות המוטלת על הרשות המקומית לאספקת צורכי האוכלוסייה - בשעת חירום כמו בעת שגרה - רשות מקומית מפונה צריכה לדאוג כי תלמידים שפוגו מתחומה יקבלו שירותי חינוך בתקופת הפינוי, ורשות מקומית קולטת נדרשת לתת שירותי חינוך לילדים שפוגו לתחומה. בשעת חירום, בהתאם לתיק האב ברשות מקומית, מחלקת החינוך ברשות פועלת כמכלול חינוך במסגרת מטה החירום הרשותי במקביל למכלולים נוספים ברשות. בשעת חירום, מכלול חינוך מסייע לראש הרשות בקבלת החלטות לגבי מערכת החינוך הרשותית בשלב ההיערכות¹⁵ ובשעת החירום וביישומן¹⁶.

החלטת הממשלה "מלון אורחים"¹⁷ מ-2012 וחוזר מנכ"ל משרד החינוך "נוהלי שעת חירום במערכת החינוך" משנת 2019¹⁸ (להלן - חוזר מנכ"ל שעת חירום) קבעו כי בשעת חירום על משרד החינוך להיערך לאספקת שירותי חינוך ברשויות המקומיות שאליהן פונתה אוכלוסייה, בהתבסס על המשאבים הפיזיים

15 משרד החינוך, "הוראת ארגון להכשרת מכלול החינוך לשע"ח ברשות המקומית" (2022).

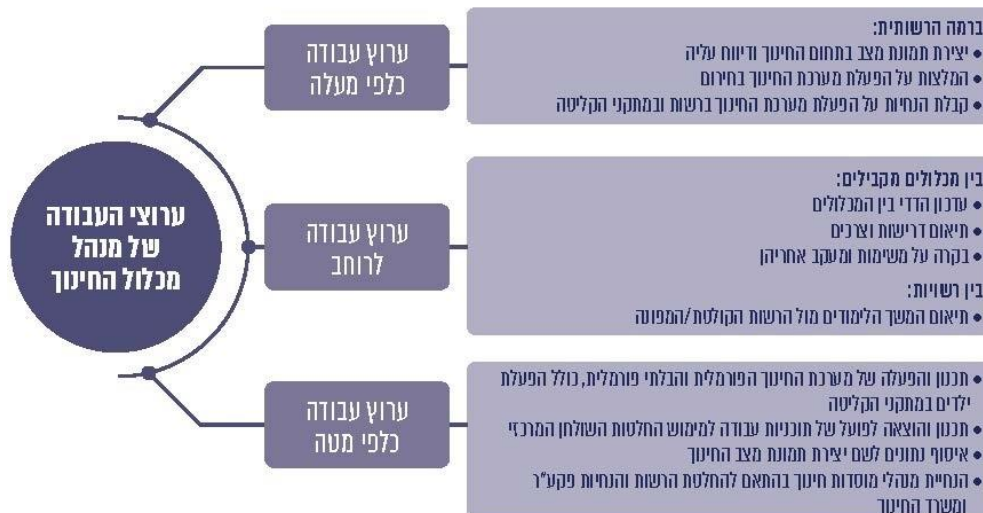
16 פורטל מוסדות חינוך, "היערכות למצבי חירום במוסדות חינוך", אתר משרד החינוך, mosdot.education.gov.il/content/security/emergency-situations1.

17 החלטת הממשלה 4877, "מלון אורחים" - פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים" (6.7.12).

18 חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0155, "נוהלי שעת חירום במערכת החינוך" (2019).

והפדגוגיים הקיימים¹⁹. כן הוטל על משרד החינוך בהחלטת הממשלה "מלון אורחים" להכין תוכניות לריתוק משקי של סגלי מוסדות חינוך בשעת חירום, ועל הרשויות המקומיות שבתחומן שוהה אוכלוסייה שהתפתה עצמאית לתת לה שירותים מוניציפליים בסיסיים.

תרשים ט: ערוצי העבודה של מנהל מכלול חינוך ברשות המקומית



על פי כנס מנהלי מכלולי חינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

השתתפות במתן מענה על ידי מערכת החינוך לתלמידים המפונים

תפיסת ההפעלה של משרד החינוך במלחמת חרבות ברזל

הפינוי במסגרת מלחמת חרבות ברזל התבצע על פי החלטות ממשלה מאוקטובר 2023 בהן הוחלט שמערך מתקני הקליטה יתבסס על פנימיות, אכסניות ובתי מלון. בשונה מההיערכות שנעשתה לפי תוכנית "מלון אורחים", קליטת המפונים כוונה לפרק זמן ארוך ולשהייה במלונות ולא במתקני קליטה מקומיים וארציים, והמפונים בכל אחת מהרשויות המפונות פוזרו על פני מספר רב של מלונות.

מדיניות ההתגוננות של פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) מחולקת לארבעה מדרגים שמסומנים בצבעים ירוק, צהוב, כתום ואדום: סיווג בצבע ירוק משמעותו פעילות מלאה ללא הגבלות, וסיווג בצבע אדום משמעותו קיום פעילות הכרחית בלבד (להלן - תוכנית הרמזור). ההנחיות ניתנות על פי חלוקת הארץ של פקע"ר

19 משרד החינוך קבע נוהלי שעת חירום במערכת החינוך המאוגדים כהוראת קבע, וגיבש את תוכנית "מלון אורחים" - משרד החינוך, שנועדה ליישם את החלטת הממשלה "מלון אורחים". כמו כן, באוגוסט 2022 קבע המשרד את תוכנית "מרחק בטוח" - משרד החינוך, המבוססת על תוכנית אב לאומית לקליטת אוכלוסייה מיישובים סמוכי גדר.

ל-30 אזורים הכוללים יישובים בעלי מאפיינים דומים לקיום שגרת חיים בעת ירי לעבר העורף, ומכונים "אזורי הנחיות". ההנחיות מופצות מדי יום ביומו²⁰ ונוגעות לתחומי החיים השונים²¹.

החל ב-8.10.23 חלה הגבלה על פעילות מערכת החינוך עקב המלחמה במסגרת "מצב מיוחד בעורף" שהכריז יום קודם לכן שר הביטחון; החל באמצע אוקטובר 2023 אפשר היה לקיים לימודים פיזיים במוסדות החינוך, בהתאם לאזורי ההנחיות ולהנחיות פקע"ר לרשויות מקומיות בכל אחד מהאזורים הללו ובהתאם לתוכנית הרמזור. שיקול הדעת בנוגע לאופן הפעלת כל מוסד חינוך הוקנה למנהל המוסד, בשיתוף הרשויות המקומיות ומחוזות משרד החינוך. ברבים מהמוסדות היה היקף החזרה ללמידה פיזית חלקי²². אחד מלקחי ההתנהלות השלטונית בתקופת הקורונה היה כי יש לתת לרשויות המקומיות שיקול דעת לגבי פתיחת מוסדות חינוך ולקבוע עם המוסד החינוכי את הותרתו סגור, על אף החלטה ארצית המאפשרת את פתיחתו²³.

במסגרת החלטות הממשלה 950 ו-975²⁴ שהתקבלו בראשית המלחמה, באוקטובר 2023 נדרש משרד החינוך לגבש, בתיאום עם משרד האוצר, מענה חינוכי לתלמידים המפונים השוהים ב"מרכזי הקליטה" (מלונות) בהתאם לצרכים המשתנים ולמצב בשטח.

תרשים ט: גורמי המענה בתחום החינוך בעת מלחמה



על פי תפיסת הפעלת ראמ"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

²⁰ "שאלות ותשובות - מדיניות התגוננות", אתר פיקוד העורף www.oref.org.il/13216-he/Pakar.aspx

²¹ ובהם התקהלויות ושירותים (דוגמת מרכזי קניות, מכוני כושר ועוד), מקומות עבודה ופעילויות חינוכיות.

²² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "פעילות מערכת החינוך במלחמת 'חרבות ברזל' - תמונת מצב" (2023).

²³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "פעילות מערכת החינוך במלחמת 'חרבות ברזל' - תמונת מצב" (2023).

²⁴ החלטת הממשלה 950, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמך לגבול רצועת עזה וקליטתה

- 'חרבות ברזל' (12.10.23); החלטת ממשלה 975, "תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון

(5 - 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה - מלחמת 'חרבות ברזל' (18.10.23).

לפי תפיסת ההפעלה לשעת חירום של משרד החינוך, שגובשה במהלך מלחמת חרבות ברזל, ניהול האירועים ברמה האישית (תלמידים, מורים, הורים) נעשה על ידי המחוז; וניהול היבטי המדיניות וחלוקת המשאבים ברמה הלאומית נעשה על ידי המטה²⁵. בשל אופי הפינוי כל החלטה וקידום מדיניות בתחום החינוך במהלך המלחמה דרשו תיאום בין מטה משרד החינוך, המחוז הרלוונטי של משרד החינוך ומחלקות החינוך של הרשות הקולטת והמפונה. לשם תיאום מיטבי ומסונכרן, הקים משרד החינוך את מינהלת יחד לתכלול המענים למפונים בהיבטים השונים: שירות פסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י) ורווחה נפשית, פדגוגיה, חינוך מיוחד, נוער בסיכון, הגיל הרך ועוד²⁶.

נוסף על כך, בשל מספרם הגדול של המפונים בעיר **אילת** הקים משרד החינוך בשבוע האחרון של אוקטובר 2023 את מינהלת אילת, תחילה כמינהלת חיצונית למטה המשרד, ובסוף דצמבר 2023 זו הוכפפה למחוז דרום. מטרת-העל שלה הוגדרה כבניית מסגרות חינוך וקיום שגרה לימודית וחברתית, מתוך התייחסות דיפרנציאלית לאוכלוסיות השונות. העקרונות המנחים שהוגדרו הם, בין היתר, שיתופי פעולה, הגברת נוכחות נציגי משרד החינוך, מתן מענים בטווחי זמן קצרים וגיבוש פתרונות בהסתמך על תמונת מצב עדכנית ונתוני אמת²⁷. אם כן, הסיוע לעירייה הגיע לאחר כשבועיים - ב-23.10.23 - עם הקמת מינהלת זו מטעם שר החינוך.

בהערכת מצב של משרד החינוך מסוף אוקטובר 2023 נאמר כי המשרד החליט להתמקד באופן מיוחד באוכלוסיית התלמידים המפונים שנקלטו בעיר **טבריה**, כמו שנעשה בעיר **אילת** ובאזור ים המלח - המועצה האזורית **תמר**.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 ציין משרד החינוך כי הקים מינהלת ייעודית לטיפול בתלמידים המפונים גם באזור ים המלח.

הנחיות משרד החינוך בדבר תפקידי הרשויות המפונות והקולטות בשעת חירום

חלוקת האחריות בין הרשויות הקולטות לרשויות המפונות בתחום החינוך וממשקי העבודה ביניהן לא עוגנו במסמכי משרד החינוך. בצד אחריות הרשויות המפונות, משרד החינוך ראה ברשויות הקולטות אחריות על מתן שירותי החינוך לשוהים בתחומן, וגם הרשויות עצמן תפסו כך את תפקידן, כמפורט להלן:

²⁵ קבלת ההחלטות בתחום החינוך בשעת חירום נעשת בארבעה צירים מרכזיים: **ציר המטה** - קובע מדיניות ארצית בחינוך על סוגיו, נותן הנחיה מקצועית ותמיכה במשאבים בהתאם לעדיפויות שהוא קובע; **ציר המחוז** - באמצעות המפקח המתכלל המחוזי מרכז את הפעילות החינוכית ברשויות המקומיות במרחבו ומפקח עליה; **ציר הרשות המקומית** - לבנת היסוד בהיערכות ובניהול של כל מערך העורף של מדינת ישראל. הרשות נותנת את המענה המרכזי ומנהלת האירוע; **ציר המוסד החינוכי** - מנוהל בשעת חירום על ידי מחלקת החינוך ברשות המקומית. משמש גם כמתקן קליטה ומוקד תמיכה יישובי. מקור: תפיסת הפעלת ראמ"ה.

²⁶ ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, "שירותי חינוך לילדים המפונים בעקבות מלחמת חרבות ברזל", דיון משותף של הוועדה המיוחדת לפניות הציבור והוועדה המיוחדת לזכויות הילד (6.11.23); ממ"מ, שירותי חינוך לתלמידים.

²⁷ ממ"מ, שירותי חינוך לתלמידים.

בנוהלי משרד החינוך העוסקים בפעילות מערכת החינוך בשעת חירום, שפורסמו לפני מלחמת חרבות ברזל ואחרי פרוץ המלחמה, אין נוהל העוסק בתחומי האחריות והפעילות של רשות מקומית בעת שתושביה פונו. על פי המשרד, בשל האתגרים, היכולות והמאפיינים השונים של הרשויות המפונות הוא בחר שלא להוציא הנחיות מחייבות, אלא לקבל החלטות בשיח משותף עם כל אחת מהרשויות בהתאם למצבה. מדיניות המשרד היא לתת לרשויות המפונות עד כמה שאפשר לטפל בתושביהן ולאפשר גמישות בהקשר זה²⁸. גם בדיון של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת מתחילת ינואר 2024 עלה כי אין הנחיות או מדיניות ברורה של משרד החינוך, או של גורם אחר, לגבי האופן שבו אמורה לפעול רשות מקומית מפונה במתן שירותי החינוך, וכי פעילות הרשויות המפונות בעניין זה תלויה מאוד ביכולותיהן ובמצבן²⁹.

במפגשים של צוות משרד מבקר המדינה עם נציגי הרשויות המפונות בצפון שנבדקו בינואר 2024 נאמר, בין היתר, כי הרשויות המפונות לא קיבלו ממשרד החינוך הנחיות ברורות לגבי תחומי אחריותן, סמכויותיהן ואופן ההפעלה שלהן.

נמצא שלמשרד החינוך לא היו הנחיות לתחומי האחריות בחינוך, לסמכויות ולאופן ההפעלה של הרשויות המפונות והקולטות במהלך תקופת הפינוי ולממשקים ביניהן³⁰. 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.

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 שיתייחסו לתרחישים ולמצבי חירום שונים וותירו גמישות, בהתאם לתרחישים שונים, למצבן של הרשויות המפונות וליכולתן לתפקד במצב החירום שנוצר.

המערך החינוכי במלחמת חרבות ברזל

בהתאם למדיניות משרד החינוך, פתיחת מוסדות החינוך ומתן מענה חינוכי לילדי המפונים הוגדרו במלחמה כמשימה בעלת חשיבות עליונה. יצירת שגרה מותאמת למצב ("שגרת חירום") וחזרה למסגרת תומכת בחוסן חשובות לרווחתם הנפשית של ילדים ונוער ויוצרות עוגן, מידה של יציבות ורציפות תפקודית במצב כאוטי, לילדים ולהוריהם גם יחד. כך, המעטפת החינוכית נועדה לתת **מענה חברתי** - פעילויות הפגה חברתית והעשרה; **מענה טיפולי/רגש/צרכים מיוחדים**; ו**מענה בסיסי** - שעות חינוך ולמידה.

רק בנובמבר 2023 גובשה במשרד החינוך תוכנית להפעלת יותר מ-300 מרכזי חינוך ברחבי הארץ, שנועדו לתת מענה חינוכי ייחודי המותאם לצורכיהם הרגשיים, הלימודיים והחברתיים של התלמידים המפונים שנקראו "מרכזי יחד" (להלן גם - מרכז יחד) - מערך חינוכי שהקים משרד החינוך, בשיתוף הרשויות המפונות והקולטות, במלונות ובמבנים ייעודיים בתחומי הרשויות הקולטות, ובהפעלת מחוזות משרד החינוך שקלטו מפונים (להלן - מחוז קולט). משרד החינוך הציב אחראי חינוכי מטעמו בכל מרכז, וקבע כי

28 ממ"מ, שירותי חינוך לתלמידים.

29 ועדת החינוך, התרבות והספורט, "המענים החינוכיים לילדי מפונים - סקירת משרד החינוך" (1.1.24).

30 ממ"מ, שירותי חינוך לתלמידים.

את מרכזי יחד יפעילו צוותי חינוך והוראה, קיימים וחדשים, בתגבור של מתנדבים, מורות חיילות, תנועות נוער וארגוני מגזר שלישי. עוד נקבע מתכלל מחוזי למערך מרכזי יחד בכל מחוז קולט, וכן תכלול המהלך ברמה הארצית על ידי מינהלת יחד. את ההנחיות להפעלת מרכזי יחד הפיץ משרד החינוך רק בנובמבר 2023. יודגש כי עוד קודם להפעלת מסגרות החינוך על ידי משרד החינוך הפעילו חלק מהרשויות המפונות והקולטות, בשיתוף גורמים התנדבותיים, מסגרות חינוך זמניות במלונות, כפי שיפורט בהמשך דוח זה.

ב-20.11.23 פרסם משרד החינוך נוהל בנושא שילוב תלמידים מאזורי לחימה מפונים או מתפנים במוסדות חינוך ברשויות מקומיות קולטות - הוראת שעה (להלן - נוהל שילוב תלמידים). בהוראת השעה נקבע כי "כחלק מהחוסן וחזרה לשגרה, מומלץ לשלב את התלמידים השוהים במתקני הקליטה במוסדות החינוך בעיר הקולטת. לשגרה יש פוטנציאל משמעותי בחיזוק החוסן, תחושת מסוגלות ובהתמודדות מיטבית עם המציאות". הנוהל כלל הנחיות לרישום תלמידים מפונים ומתפנים ולדיווח עליהם; הנחיות למשפחות; נוהלי דיווח תלמידים (בגני ילדים, בבתי ספר יסודיים, בחטיבות ביניים ובחטיבות עליונות קיימים וחדשים, לחינוך רגיל או לחינוך מיוחד), ומידע על תומכות חינוכיות (סייעות בחינוך המיוחד)³¹.

נציגי משרד מבקר המדינה קיימו בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 סיורים במלונות שבהם שהו מפונים. מדיווחי המפונים עלה כי לפחות עד סוף אוקטובר 2023 המענה החינוכי שניתן להם היה בעיקר פעילויות הפגה מטעם מתנדבים, הרשות הקולטת, או באמצעות מורות חיילות, למשך כשלוש שעות ביום. בתקופה זו דווח על תהליכים שיזמו הרשויות המפונות והקולטות, בשיתוף ארגוני מתנדבים, להקמת מסגרות חינוך לילדים המפונים. לדוגמה, במלון בחיפה לא היו כלל מסגרות בסוף אוקטובר 2023; בטבריה ובמועצה האזורית עמק הירדן דווח על התחלת הקמת מסגרות חינוך רק בשבוע הראשון של נובמבר 2023; בחודש נובמבר 2023 דווח בכל המלונות שבהם נערכו סיורים על התחלת שיבוץ תלמידים בבתי הספר ברשויות הקולטות, ועל הקמת מסגרות גני ילדים ומסגרות לחלק מתלמידי היסודי. עם זאת, התהליך היה איטי, כך שבאמצע נובמבר 2023, למשל, עדיין לא היה שיבוץ לתלמידי התיכון וחטיבת הביניים ששהו באחד המלונות בטבריה.

כך עלה גם בקבוצות מיקוד שערך משרד מבקר המדינה:

"גנים אין לי והם לא מוכנים [משרד החינוך] לפתוח לי גן. מהיום הראשון שהגעתי [למלון], 17 או 18 לאוקטובר, כבר ביקשתי ממשרד החינוך... להוריד מבנים יבילים. זה לא קרה עד שאנחנו עזבנו - לא היו לנו מבנים יבילים למרות שהיו לנו 800 ילדים [משדרות]... הילדים למדו במלון בתת-תנאים. כל הזמן ביקשתי [ממשרד החינוך] להוריד יבילים ולא הסכימו, וגם כשהם אמרו כן הם דחו את זה" (מפונה משדרות).

מהאמור עולה כי משרד החינוך נכנס לתמונה באופן מלא, הפיץ הנחיות והקים מסגרות רק מחודש נובמבר 2023. השתהות זו של משרד החינוך היה בה כדי לפגוע במענה החינוכי שניתן למפונים ולהכביד את הנטל על הרשויות הקולטות והמפונות.

משרד החינוך, "שילוב תלמידים מאזורי לחימה מפונים או מתפנים, במוסדות חינוך ברשויות קולטות - מלחמת "חרבות ברזל" (הוראת שעה) (20.11.23).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי כדי לתת את כל מעני החינוך הנדרשים הוא פיתח מנגנון ומערך של מרכזי יחד כמצוין לעיל, הקים בתי ספר, פעל לגיוס כוח אדם במגוון דרכים, הקצה תקציבים ייעודיים לרשויות המפונות והקולטות וגיבש נהלים ייעודיים לצורך מתן מענים לתלמידים המפונים בכל רחבי הארץ³². עוד הוא הוסיף כי החל בינואר 2024, כחלק מהיערכות לתרחיש בזירה הצפונית (עוגן איתן)³³, הוא ביצע מגוון פעולות היערכות לקליטה בבתי ספר וגיבש הוראה משותפת עם משרד הפנים ובתיאום השלטון המקומי למתן מענה כולל - חינוכי ורגשי - לתלמידים המפונים³⁴.

נוסף על אלו ציין משרד החינוך בתשובתו כי החל בתהליכי הפקת לקחים; אפיין והקים מרכז שליטת נתונים המתכלל את כלל הנתונים ותמונת מצב המפונים בכל הרשויות ברחבי הארץ; ויצא במכרז להקמה, הפעלה וניהול של מרכז לוגיסטי, רכש ושינוע, בשעת חירום ו/או בעת שגרה, כדי לתת מענה סדור לתלמידים המפונים ולרשויות המקומיות בכלל ההיבטים הלוגיסטיים הנדרשים בשעת חירום. במועד סיום הביקורת מצוי המשרד בעיצומו של תהליך הפקת לקחים נוסף, שנועד לקבוע תוכנית עבודה סדורה שתיישם את הפעולות ואת הלקחים מתפקודו עד כה, תיתן דגש לכלל ההיבטים והמענים שניתנו לתלמידים המפונים, ותסדיר את הממשקים בינו ובין הרשויות המקומיות - המפונות והקולטות.

מפגישות צוותי משרד מבקר המדינה עם מנהלי מחלקות החינוך ברשויות הקולטות וממידע שנמסר מאותן רשויות בחודשים ינואר עד אפריל 2024 - 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** - עלה כי ככלל, המענה החינוכי שניתן לתלמידים המפונים בתקופת הפינוי, עד מועד סיום הביקורת, נחלק לשתי תקופות: תקופה ראשונה, שנמשכה כמה שבועות, שבה ניתן מענה חינוכי ראשוני בעיקר במרכזי יחד שהוקמו במלונות או במבנים ייעודיים, אשר כלל גם פעילות הפגה ומסגרת תמיכה רגשית; ותקופה שנייה, מחג חנוכה ועד תום שנת הלימודים התשפ"ד, שבה ניתן מענה לימודי חינוכי סדור ברבים ממוסדות החינוך בכמה אופנים: המשך פעילות מרכזי יחד; הקמת מוסדות חינוך חדשים (בתי ספר יחד) - מרחבים חינוכיים שהוקמו במיוחד לתלמידים מפונים באמצעות מבנים יבילים או השכרת מבנים קיימים; מוסדות חינוך ברשות הקולטת שקלטו תלמידים בכיתות נפרדות שיועדו לקהילת המפונים; ושילוב מלא של תלמידים מפונים במוסדות הרשות הקולטת. יצוין כי המענים שניתנו היו דיפרנציאליים, ולכן הייתה שונות בין רשויות ובין היישובים בתוך המועצות האזוריות הקולטות, גם מבחינת לוחות הזמנים של המועדים שבהם ניתנו המענים השונים.

שירותי החינוך שניתנו לילדי הגן ולתלמידים המפונים ברשויות הקולטות שנבדקו נחלקו לארבעה סוגי מענים על ציר הזמן מפרוץ המלחמה ועד יולי 2024, מועד סיום הביקורת:

³² בין היתר פרסם משרד החינוך את נוהל "שילוב תלמידים מתפנים מאזורי ההתגוננות במוסדות חינוך ברשויות הקולטות - מלחמת חרבות ברזל" (עדכון הוראת שעה, 6.10.24); קולות קוראים בנושא תקצוב רשויות עוטף עזה שתושביהן פונו או התפנו ורשויות הצפון במרחק 0 - 5 ק"מ מהגבול שתושביהן פונו, עבור הפעלת מסגרות יום זמניות לגיל לידה עד 3 לחירום; ומידע בדבר שירותי רפואה ראשונית במרכזי יחד.

³³ תוכנית לאומית של רשות החירום הלאומית ופקע"ר שנכתבה על רקע המלחמה בדרום הארץ ועל רקע האפשרות לפתיחת מערכת בזירה הצפונית.

³⁴ משרדי החינוך והפנים, "חוברת קליטת אוכלוסייה מפונה 'מתקן קליטה' - חוברת הפעלה" (מאי 2024).

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותי חינוך למפונים

תרשים ט: מענים לילדי הגן ולתלמידי בתי הספר המפונים על ציר הזמן



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

בהפעלתם של שירותי החינוך לתלמידים המפונים היו מעורבים משרד החינוך והרשות המפונה והקולטת. נוסף על כך, מתנדבים ועמותות הפעילו מסגרות בפועל, בייחוד בשבועות הראשונים שלאחר הפינוי. מצב זה יצר תמונה מורכבת ביותר, שהשתנתה בין רשות מקומית אחת לאחרת והתפתחה לאורך זמן.

האתגר החינוכי הלאומי במלחמת חרבות ברזל

במלחמת חרבות ברזל נדרשה מערכת החינוך לעבור במהירות משגרה לחירום, ולראשונה גם נדרשה להתמודדות אפקטיבית עם מצב חירום מתמשך הנוגע לאוכלוסיית תלמידים גדולה הפרוסה מבחינה גיאוגרפית על מחוזות רבים. במציאות מורכבת זו, שבה קהילות אורגניות פוצלו וחלק מצוותי החינוך פונו והתפנו שלא בהלימה לשיוך המקורי, נדרשו משרד החינוך והרשויות המקומיות - המפונות והקולטות כאחד - לייצר מענה חינוכי מיידי.

האתגרים שעמדו לפני מערכת החינוך בתקופה הראשונה לאחר הפינוי השתקפו בסקירת שר החינוך, כעולה מפרוטוקול ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת מ-16.10.23: "נושא המפונים... ביום שני לפני שבוע בדיוק [9.10.23], הקמנו מנהלת חדשה... זו לא פעם ראשונה שעושים פינויים מהעוטף, וכביכול המערכת מתורגלת בזה, אבל הפינוי הזה הוא פינוי שונה לחלוטין... אנחנו פה בפינוי שנעשה חלקו תחת אש של משפחות מרוסקות, של שרידי משפחות, אנשים שעברו תופת, זה אירוע אחר, וגם זה אירוע ארוך טווח. צריך להבין, זה לא אירוע של כמה ימים... זו משימה שתלווה אותנו הרבה זמן" (ההדגשות אינן במקור).

שר החינוך ציין בדיון כי נוסף על המרכזים החינוכיים הרשמיים שפתח משרד החינוך, נפתחו מרכזיים עצמאיים פרי יוזמות אזרחיות, למשל למתפנים עצמאית, עוד בטרם קבלת החלטת הממשלה הרשמית לגביהם, והמשרד נדרש לתת מענה לכלל המרכזים. לדבריו, המשרד ניסה לאחד קהילות ולתת מענה לקהילות ייחודיות כדוגמת המגזר החרדי.

בדיון שנערך בנובמבר 2023 בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בנושא שירותי חינוך לילדים המפונים בעקבות מלחמת חרבות ברזל³⁵ (להלן - דיון הוועדה המיוחדת של הכנסת), עלה כי קשיים רבים התגלו בעקבות פריסת מפונים לא מוסדרת, כך שמפונים מרשות אחת פוזרו בין רשויות קולטות רבות, וכפועל יוצא כל רשות קולטת קלטה מגוון תלמידים מפונים מרשויות מפונות רבות, והתיאום בין אגפי החינוך של הרשויות המפונות והקולטות לקה בחסר.

סוגיות נוספות שעלו במסגרת הקשיים הרבים לאספקת שירותי חינוך ברשויות הקולטות הן מחסור באתרים מתאימים לקיום מסגרות חינוכיות; מחסור בכוח אדם זמין ומיומן; תקצוב חסר של סל הקליטה של משרד החינוך ברשויות הקולטות; היעדר פתרונות מותאמים אישית למפונים ממגזרים שונים; היעדר מענה נפשי-רגשי לתלמידים; שוטטות ואי-השתתפות של נוער בחטיבת הביניים ובתיכון במסגרות חינוך.

אחד מחברי הכנסת התייחס בדיון לאתגר הנובע מהפיזור הגדול של המפונים: "האתגר שעומד היום בפני משרד החינוך הוא אתגר גדול מאוד כי לא התכוננו לזה. אנחנו לא כל כך ערוכים לזה. כשאני נמצא היום במקומות כמו בקיבוץ... לשם העבירו את כל המפונים... זה הרבה יותר קל, זה גם קהילתי, גם חברתי וגם מבחינת החינוך. לעומת זאת, כשאני מסתכל על מלונות פזורים באזורים כמו נתניה, ירושלים, ים המלח ואילת, זה פשוט דבר שלא ניתן להתגבר עליו. לכן צריך להפיק בפועל לקחים לטובת הילדים ולטובת חינוכם, כי אנחנו מדברים פה לא רק על הלימודים, אלא גם על כל המערכת הנפשית והפסיכולוגית שלהם"³⁶.

חבר כנסת אחר התייחס בדיון לאתגר הנובע מהיעדר גורם מתכלל ברמה הלאומית: "כולנו נחשפנו לבעיה המרכזית של ניהול המערכת הזאת. התוצאה של בעיית הניהול מתבטאת מאוד בחינוך וגם בדברים אחרים. אתה מגיע למלון - ולא משנה איפה - אתה פוגש אנשים נחמדים ממשרד החינוך, אנשים נחמדים מעיריית אילת, אנשים נחמדים מעיריית שדרות, אנשים נחמדים מהקיבוצים, אנשים נחמדים ממשרד הרווחה, פקע"ר וכל אחד מנסה לעשות, אבל בסוף יש בעיית ניהול של האירוע... ואז אתה מוצא את עצמך מול אנשים טובים, אזרחים מדהימים, פקידי ממשלה מדהימים, אבל יש חוסר ניהול של המערכת... בסוף יש פה בעיה של אחריות של ניהול האירוע... יש מערכת שעובדת יפה, כולם רוצים לעבוד, אבל בסוף מישהו צריך לקחת אחריות לנהל את האירוע הזה... כי בסוף התושבים עומדים חסרי אונים, עם הרבה רצון טוב וכוח עזר של מתנדבים ופקידים. צריך מישהו שינהל את האירוע הזה"³⁷.

35 ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, "שירותי חינוך לילדים המפונים בעקבות מלחמת חרבות ברזל", דיון משותף של הוועדה המיוחדת לפניות הציבור והוועדה המיוחדת לזכויות הילד (6.11.23).

36 דיון הוועדה המיוחדת של הכנסת.

37 דיון הוועדה המיוחדת של הכנסת.

קשיים שהעלו המפונים בכל הנוגע לשירותי חינוך

המפונים שהשתתפו בקבוצות מיקוד שערך משרד מבקר המדינה תיארו את הקשיים באספקת שירותי החינוך:

"הרבה תושבים לא רצו לעזוב, פשוט [משרד החינוך] החליט שהוא סוגר את בית הספר. קיבלנו הודעה, כמעט מהיום להיום... זה ילדים שהיה להם עוגן, שהייתה להם יציבות, שהם מאוד מאוד התקדמו ואז הוא [בית הספר לחינוך מיוחד] פשוט נסגר, בלי לתת לי אפשרות להתכונן, למצוא מקום חליפי. אותו דבר לגבי בתי הספר - מהיום להיום. אין יותר. סוגרים את בתי הספר, תחזרו הביתה" (מפונה משדרות).

"הבן שלי חזר [לשדרות] בגלל המסגרות. הוא היה חודש איתנו פה במלון, אחר כך הם עברו למלון בירושלים, כי שם היו מסגרות לילדים, אז הם היו בירושלים, ולפני שבועיים הם חזרו לשדרות כי ביטלו להם את המסגרות שם לארבעה ילדים. זה לא פשוט, אז הם חזרו לשדרות... אילצו אותם לחזור" (מפונה משדרות).

"ההורים של התיכונים זועקים 'איך אתם בכלל מעיזים לחשוב שהילדים שלנו מסוגלים ללכת לבחינות בגרות'. זה נתק מוחלט ממה שקורה. הילדים האלה תקופה מאוד ארוכה בכלל לא למדו מתחילת שנת הלימודים. 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" (מפונה מקיבוץ בצפון הארץ).

בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם מפונים מצפון הארץ ומדרומה במלונות שהם שהו בהם, ובמפגשים אלו 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.

במסמך "שירותי חינוך לתלמידים" של מרכז המחקר והמידע של הכנסת צוין כי נכון למועד הכנתו, דצמבר 2023, יש חוסר בהירות לגבי חלוקת האחריות והסמכות בין הגורמים השונים בכל הנוגע למתן שירותי החינוך לתלמידים המפונים, ואף שרוב אוכלוסיית התלמידים המפונים איננה שוהה במרכזי הקליטה (במלונות), רוב המשאבים ותשומת הלב של הגורמים העוסקים בכך מופנית לתלמידים השוהים במרכזים אלה. עוד צוין כי הרשויות המפונות מתקשות להתמודד עם הפיזור הגיאוגרפי של התלמידים שלהן. מאחר שלמשרד החינוך אין הנחיות ברורות, ברשויות שונות התפתחו מודלים שונים בהתאם למצבה של כל רשות.

בחלק מן המקרים יש קושי בהעברת מידע בין משרד החינוך והרשות המפונה והקולטת, וגם חסמים הקשורים בשיבוץ ובהעסקה של עובדי ההוראה של הרשות המפונה במסגרות חדשות.

בדוח מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בנושא תלונות הציבור בשבועות הראשונים של מלחמת חרבות ברזל שפורסם בדצמבר 2023 צוין כי הקמה של מערכות חינוך לציבור המפונים הייתה אתגר חינוכי, וכי בשבועות הראשונים נפתחו במתחמי המלונות גנים, שחלקם הופעלו על ידי מתנדבים; אולם המענה לגילי בתי הספר היסודיים, חטיבות הביניים והתיכונים התעכב. עוד צוין כי חסרונם של מחשבים ניידים לכל התלמידים היה חסם ללימודים מקוונים לתלמידים המפונים במלונות, וכי צוותי חינוך שגויסו למערכת החינוך לצורך עבודה במסגרות הייעודיות למפונים טרם נקלטו באותו מועד במערכות משאבי האנוש של משרד החינוך, ואין למורים המלמדים בבתי הספר הזמניים כל מידע בדבר שכרם. בדוח נכתב: "ניכר כי נציגי משרד החינוך מצויים בשטח, ומשרד החינוך רתום לגיבוש המענה הלימודי, אולם האתגר בבנייה והקצאה של מוסדות חינוך למפונים וגיוס צוותי חינוך הוא משמעותי ולא בא על פתרונו המלא בתקופת הדוח"³⁸.

מהאמור עולה 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.

עיריית אילת הבהירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי בעיר אילת היו גורם מתכלל מקומי, הנחיות וממשקים עם משרד החינוך ועם הרשויות המפונות.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי בשונה מיתר הרשויות הקולטות, מורכבות הפינוי לעיר אילת, בדגש על מספר המפונים שנקלטו בתחומי הרשות, הובילה למעורבות רבה מצד משרד החינוך ולגיבוש מענים ייחודיים, דוגמת הקמת מינהלת ייעודית, כפי שצוין לעיל.

על משרד החינוך 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 ויציבות בתקופות חירום.

פערי נתונים על מצב התלמידים המפונים

בדצמבר 2023 דיווח משרד החינוך על כ-48,000 תלמידים שפנו מבתיהם, ובידיו היה מידע על מקום הימצאם של 84% מהם (כ-40,120 תלמידים)³⁹. ומכאן שבנוגע ל-16% מהם (7,905 ילדים) לא היה בידי משרד החינוך דיווח עדכני על מקום הימצאם. זאת ועוד, על פי משרד החינוך, בחלוף קרוב לשלושה

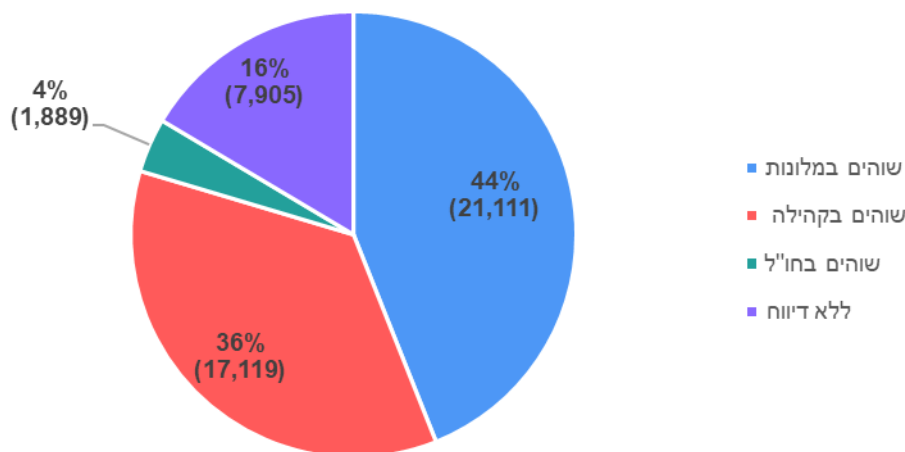
³⁸ נציב תלונות הציבור, דוח מיוחד - תלונות הציבור בשבועות הראשונים של מלחמת "חרבות ברזל" (2023), עמ' 53.

³⁹ ממ"מ, שירותי חינוך לתלמידים; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על קליטת תלמידים מפונים במלחמת חרבות ברזל ברשויות המקומיות (2024) (להלן - ממ"מ, נתונים על קליטת תלמידים). נתון זה תואם את נתוני משרד החינוך נכון ל-2.12.23.

חודשים ממועד פרוץ המלחמה, המידע המצוי במערכת הארצית של המשרד 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.

בתרשים שלהלן מפורטים הנתונים שהיו בידי משרד החינוך על מקום התלמידים המפונים מרשויות מקומיות בדרום הארץ ובצפונה נכון לסוף דצמבר 2023, שאותם דיווח למרכז המידע והמחקר של הכנסת באותו מועד.

תרשים 5: מקום שהייתם של התלמידים המפונים לפי נתוני משרד החינוך, 31.12.23



על פי ממו"מ, שירותי חינוך לתלמידים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדיון של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת מנובמבר 2023 בנושא מענים לילדים עם מוגבלויות במלחמת חרבות ברזל, מסר האגף לחינוך מיוחד כי להערכתו יש בידיו מידע על שיבוצם של כ-75% מהילדים המפונים, לאחר מאמץ של משרד החינוך לרכז נתונים ממקורות שונים ולהצליבם, על רקע תזוזה אוכלוסייה מתמדת וחוסר רצון של רבים מן ההורים לשלוח את ילדיהם למסגרות חינוך בשעת החירום. נציגי המשרד ציינו כי הם אינם מקושרים למערכת הדיגיטלית הממשלתית "יחד".

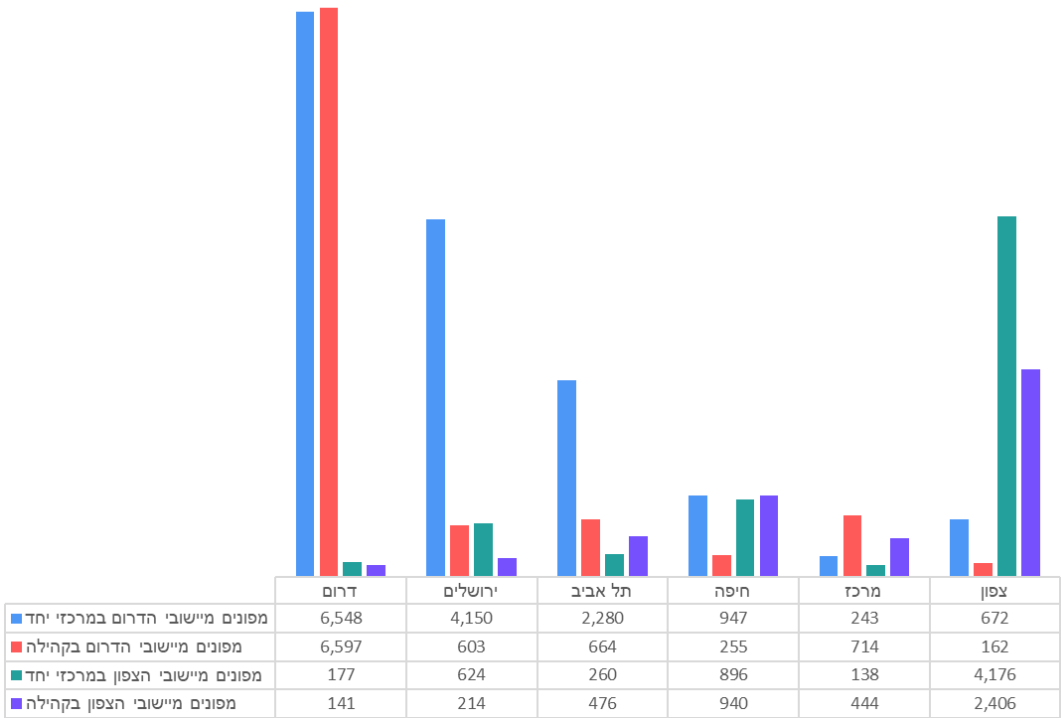
מהתרשים עולה כי נכון ל-31.12.23, לא היה למשרד החינוך דיווח על מקומם של 7,905 תלמידים מתוך כ-48,000 התלמידים ברשויות המקומיות שפנו (כ-16%)⁴⁰.

⁴⁰ יצוין כי על פי נתוני מערכת "יחד בחינוך" - נכון ל-31.12.23 לא היה למשרד החינוך דיווח על מקומם של כ-14% מהתלמידים שפנו.

גם בדיון של ועדת החינוך, התרבות והספורט בינואר 2024⁴¹ צוין שיש מחסור בנתונים על תלמידים, וכי יש דינמיות ושינויים רבים בשיבוץ התלמידים במסגרות החינוך.

בדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 5.2.24 בנושא "נתונים על קליטת תלמידים מפונים במלחמת חרבות ברזל ברשויות המקומיות" נקבע כי על פי נתונים שהתקבלו ממשרד החינוך, בידי המשרד דיווחים על תלמידים מפונים השהים בכ- 210 רשויות מקומיות בכל רחבי הארץ; תלמידים מפונים מיישובים בדרום פונו לכ- 150 רשויות ברחבי הארץ, ותלמידים מיישובי הצפון פונו לכ- 175 רשויות. בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על תלמידים מפונים מיישובי הדרום והצפון לפי המחוזות שבהם שהו נכון לדצמבר 2023⁴²:

תרשים ט: נתונים (חלקיים) על תלמידים מפונים, לפי מחוז קולט, דצמבר 2023



המקור: ממ"ה, נתונים על קליטת תלמידים.

41 ועדת החינוך, התרבות והספורט, "המענים החינוכיים לילדי מפונים - סקירת משרד החינוך" (1.1.24).
42 ממ"מ, נתונים על קליטת תלמידים.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותי חינוך למפונים

בלוחות שלהלן נתוני משרד החינוך על תלמידים מהרשויות שנבדקו :

לוח ט: תלמידים מהרשויות המפונות שנבדקו ששובצו במסגרות חינוך, 25.11.23, 31.12.23 ו-31.1.24*

התלמידים ששובצו במסגרות לימוד קיימות של הרשות הקולטת			התלמידים ששובצו במסגרות לימוד ייעודיות זמניות			מספר התלמידים ברשות המקומית ערב פרוץ המלחמה	הרשות המקומית
ינו' 24	דצמ' 23	נוב' 23	ינו' 24	דצמ' 23	נוב' 23		
1,873	1,577	1,343	1,680	1,461	1,041	5,740	קריית שמונה
81	47	22	78	91	21	350	מטולה
837	633	588	307	416	387	2,305	שלומי
817	768	697	912	858	753	2,634	הגליל העליון
301	284	246	257	271	188	860	מבואות החרמון
1,012	858	788	442	493	461	2,576	מטה אשר
365	337	318	182	224	210	1,014	מעלה יוסף
47	42	37	101	100	77	271	מרום הגליל
2,434	1,468	1,407	3,764	3,958	3,753	11,352	שדרות
1,141	828	799	1,920	2,027	1,911	5,588	אשכול
536	513	482	600	594	581	1,610	חוף אשקלון
9,444	7,355	6,727	10,243	10,493	9,383	34,300	סך הכול

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נתוני משרד החינוך לא כללו נתונים על עיריית אשקלון.

** מסגרות שהקימו הרשות המפונה, הרשות הקולטת או גורם אחר.

לוח ט3 : תלמידים מהרשויות המפונות שנבדקו שלא השתתפו במסגרות חינוך, 31.12.23, 25.11.23, ו-31.1.24*

הרשות המקומית	מספר התלמידים ברשות המקומית ערב פרוץ המלחמה	התלמידים שלמשרד החינוך לא היה מידע לגבי מקום הימצאם			התלמידים שאותרו שלמשרד החינוך לא היה מידע אם השתתפו במסגרות חינוך			סך כל התלמידים שלמשרד החינוך לא היה מידע לגבי מקום הימצאם או אם השתתפו במסגרות חינוך			שיעור התלמידים שלמשרד החינוך לא היה מידע לגבי מקום הימצאם או אם השתתפו במסגרות חינוך		
		נוב' 23	דצמ' 23	ינו' 24	נוב' 23	דצמ' 23	ינו' 24	נוב' 23	דצמ' 23	ינו' 24	נוב' 23	דצמ' 23	ינו' 24
קריית שמונה	5,740	1,884	1,056	530	1,303	1,108	1,204	3,187	2,164	1,734	56%	38%	30%
מטולה	350	257	76	50	44	130	112	301	206	162	86%	59%	46%
שלומי	2,305	454	300	257	855	910	816	1,309	1,210	1,073	57%	52%	47%
הגליל העליון	2,634	489	204	92	665	719	731	1,154	923	823	44%	35%	31%
מבואות החרמון	860	268	98	86	143	151	157	411	249	243	48%	29%	28%
מטה אשר	2,576	548	344	290	722	805	629	1,270	1,149	919	49%	45%	36%
מעלה יוסף	1,014	227	156	122	233	254	293	460	410	415	45%	40%	41%
מרום הגליל	271	73	21	20	85	108	103	158	129	123	58%	48%	45%
שדרות	11,352	1,441	933	655	4,860	5,069	4,383	6,301	6,002	5,038	56%	53%	44%
אשכול	5,588	728	342	194	2,135	2,363	2,297	2,863	2,705	2,491	51%	48%	45%
חוף אשקלון	1,610	193	75	62	357	409	374	550	484	436	34%	30%	27%
סך הכול	34,300	6,562	3,605	2,358	11,402	12,026	11,099	17,964	15,631	13,457	52%	46%	39%

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני משרד החינוך לא כללו נתונים על עיריית אשקלון.

מהלוח עולה כי ב-11 הרשויות המפונות שנבדקו בצפון ובדרום, בין 39% ל-52% מסך כל התלמידים המפונים, למשרד החינוך לא היה מידע אם שובצו במסגרות חינוך בשלושת החודשים הראשונים למלחמה: לגבי נובמבר 2023, למשרד החינוך לא היה מידע אם כ-52% (17,964) מהתלמידים שהיו מפונים באותו חודש היו משובצים במסגרות חינוך; בדצמבר 2023 ירד שיעורם לכ-46% (15,631) מהתלמידים המפונים באותו החודש; ובינואר 2024 הוסיף השיעור לרדת, ולמשרד החינוך לא היה מידע אם כ-39% (13,457) מהתלמידים המפונים באותו חודש היו משובצים במסגרות חינוך. נוסף על כך, על פי נתוני משרד החינוך, בסוף נובמבר 2023 למשרד החינוך לא היה מידע לגבי מקום הימצאם של 6,562 תלמידים. עם הזמן ירד המספר, ונכון לסוף ינואר 2024, כארבעה חודשים לאחר תחילת המלחמה, המשרד לא ידע על מקום הימצאם של 2,358 תלמידים.

מהאמור עולה כי 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.

עוד עולה כי יש פערים בין הנתונים של משרד החינוך לנתונים של הרשויות המפונות לגבי מספרם של התלמידים המפונים כדלהלן:

לוח 4ט: מספר התלמידים המפונים, נתוני משרד החינוך לעומת נתוני הרשויות המפונות, דצמבר 2023*

הרשות המקומית	מספר התלמידים המפונים על פי משרד החינוך	מספר התלמידים המפונים על פי הרשות המפונה**	הפער בין הנתונים, ביחס לנתוני משרד החינוך	הפער באחוזים, ביחס לנתוני משרד החינוך
קריית שמונה	4,116	4,580	-464	-11%
מטולה	264	199	65	25%
שלומי	1,952	1,486	466	24%
הגליל העליון	2,337	2,300	37	2%
מבואות החרמון	705	859	-154	-22%
מטה אשר	2,153	1,850	303	14%
מעלה יוסף	813	1,200	-387	-48%
מרום הגליל	249	270	-21	-8%
שדרות	9,845	5,212	4,633	47%
אשכול	5,218	4,837	381	7%
חוף אשקלון	1,497	1,780	-283	-19%
סך הכול	29,624	26,273	3,351	11%

על פי נתוני משרד החינוך והרשויות המפונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

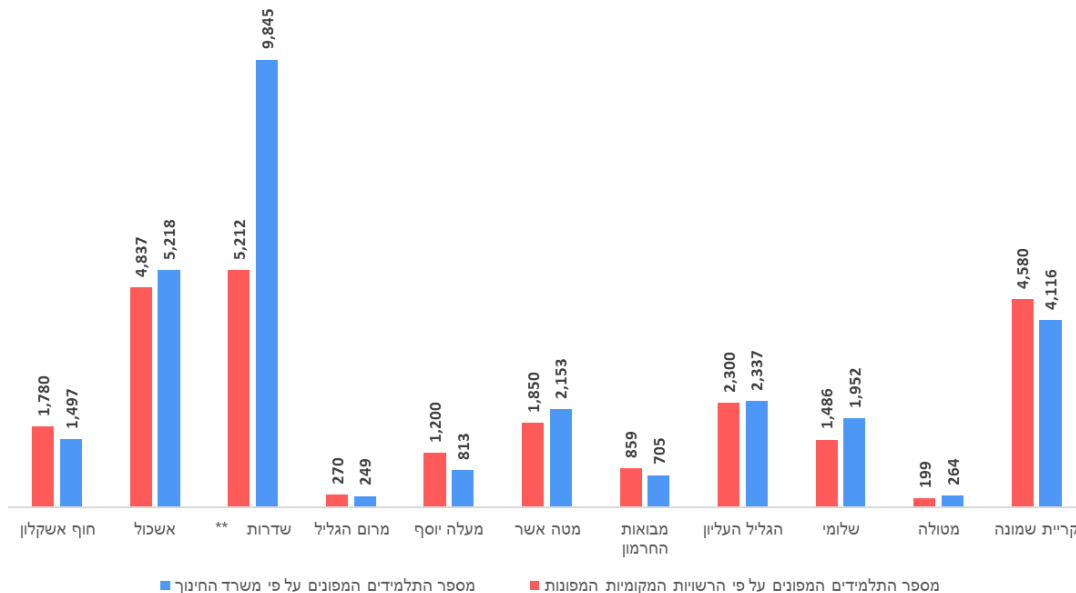
* נתוני משרד החינוך לא כללו נתונים לגבי עיריית אשקלון.

** נתוני הרשויות המקומיות התקבלו במועדים שונים, מאוקטובר 2023 ועד מרץ 2024.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותי חינוך למפונים

תרשים ט': מספר התלמידים המפונים לפי נתוני משרד החינוך, נכון לדצמבר 2023 לעומת נתוני הרשויות המפונות*



על פי נתוני משרד החינוך והרשויות המפונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נתוני משרד החינוך לא כללו נתונים לגבי עיריית אשקלון.

** נתוני הרשויות המקומיות נכונים למועדים שונים, מאוקטובר 2023 ועד מרץ 2024. מספר התלמידים המפונים בשדרות על פי משרד החינוך נכון ל-25.11.23 ועל פי עיריית שדרות נכון ל-23.11.23.

מן הנתונים עולה שהיו 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, והפער מגיע ל-47%. פער ניכר עולה גם מנתוני מעלה יוסף, אך במגמה הפוכה: הנתונים שבידי משרד החינוך בחודש דצמבר 2023 הם כמחצית מנתוני המועצה - 48%.

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.

במהלך שנת הלימודים התשפ"ד חזרו חלק מהמפונים מדרום הארץ לבתיהם או עברו למגורים חלופיים, ועל כן הנתונים בלוח להלן מתמקדים רק במפונים מצפון הארץ:

לוח ט: תלמידים מהרשויות המפונות בצפון שנבדקו שלא השתתפו במסגרות חינוך, אפריל ומאי 2024

שם הרשות		סך הכול תלמידים מפונים		תלמידים במוסד חדש למפונים		תלמידים במוסד אחר (קיים ברשות)		תלמידים במוסד מקורי בלמידה		תלמידים בלמידה שבתהליכי בירור מוסדות הלימוד		תלמידים ללא מידע על למידה	
		מאי 2024	אפריל 2024	מאי 2024	אפריל 2024	מאי 2024	אפריל 2024	מאי 2024	אפריל 2024	מאי 2024	אפריל 2024	מאי 2024	אפריל 2024
קריית שמונה		4,621	4,671	1,174	1,159	2,326	2,404	117	105	879	871	125	132
מטולה		242	242	20	20	110	107	71	71	35	37	6	7
שלומי		1,868	1,887	42	48	1014	985	148	172	583	598	81	84
הגליל העליון		2,117	2,134	337	339	981	969	239	239	536	559	24	28
מבואות החרמון		679	671	103	104	374	362	44	39	121	126	37	40
מטה אשר		2,051	2,191	97	120	766	900	356	131	696	861	136	179
מעלה יוסף		812	813	44	48	393	378	108	95	214	232	53	60
מרום הגליל		228	232	55	56	32	32	82	75	54	63	5	6
סך הכול		12,618	12,841	1,872	1,894	5,996	6,137	1,165	927	3,118	3,347	467	536

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני משרד החינוך עולה כי מספר התלמידים המפונים מהרשויות המקומיות בצפון בחודש אפריל 2024 הסתכם ב-12,841 ובמאי 2024 - ב-12,618. בחודשים אפריל ומאי 2024 לא היה במשרד החינוך מידע מהימן על אודות מקומות הלימוד של כ-25% מהתלמידים, ולגבי כ-4% לא היה מידע אם הם נמצאים במסגרת חינוך כלשהי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך ולרשויות המפונות שנבדקו כי היה עליהן לאסוף נתונים על כלל התלמידים המפונים, ולוודא כי כל התלמידים שולבו במסגרות החינוך המתאימות. עוד היה על הרשויות המפונות שנבדקו לעקוב מקרוב אחר התלמידים שאינם משולבים במסגרות החינוך ולדאוג לשלבם במהרה⁴³.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי נוסף על מרכז שליטת הנתונים שצוין לעיל, הוא הקים את מערכת הנתונים "יחד בחינוך" והגישה לרשויות המקומיות באופן מקוון⁴⁴. לדבריו, הוא התאים מערכת זו לשנת הלימודים התשפ"ה. עוד הוא ציין כי המערכת איפשרה איסוף נתונים ברמה פרטנית; תיאום בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך במצבי חירום; נגישות של כל מנהל אגף חינוך ברשות המקומית - המפונה והקולטת - למגוון מידע, דוגמת מעקב אחר מקום שהותם של תלמידים שפוננו ומקום לימודיהם, בין שהושמו במסגרת חינוך קיימת ובין שהושמו במרכז יחד; ועדכון עיתי בדבר מקום שהותם של תלמידים שאין לגביהם דיווח אחר או שחל שינוי במקום שיבוצם.

43 ראו גם להלן בפרק "נוכחות התלמידים המפונים במסגרות החינוך ברשויות הקולטות - מידע, רישום ודיווח".

44 דרך "פורטל רשויות ובעלויות חינוך" שבאתר המרשתת של משרד החינוך.

משרד מבקר המדינה מציין כי על אף תשובת משרד החינוך הביקורת ממחישה את חלקיות הנתונים שהיו בידי ואת אי-עדכניותם, וגם את הפערים שצוינו לעיל בין נתוני משרד החינוך לנתוני הרשויות המקומיות - המפונות והקולטות - בדבר שהותם של התלמידים לאורך שנת הלימודים התשפ"ד.

המענה החינוכי החלקי שנתנו הרשויות הקולטות למפונים

הפינוי, ועוד יותר מכך הטרגדיה והאסון שפקדו רבים מהמפונים, חייבו את מחלקות החינוך ברשויות הקולטות לתת מענה חינוכי ותמיכה רגשית לתלמידים המפונים ולהוריהם. המענים דרשו מענה ייחודי בהתאם לחוויות ולהתמודדויות האישיות והקהילתיות; בהתאם לסוגי הקהילות, שהתאפיינו בהטרוגניות רבה; בהתאם לחששות ההורים והילדים; בהתאם לצרכים הקהילתיים; ובמגבלות האילוצים של הרשות. בין יתר האילוצים אפשר למנות מיגון, הנחיות פקע"ר, מבנים זמינים הראויים ללמידה, ניסיון להימנע מצורך בהסעות ואי-ודאות תקציבית⁴⁵. המענים השונים נגזרו גם מתקופות השהייה הצפויות לכל אוכלוסייה ברשות הקולטת. לדוגמה, במיפוי הצרכים הדיפרנציאליים של האוכלוסיות העירוניות הובן כי הורי ילדים בגיל הגן חוששים מהוצאתם מהמלון ומבקשים לשמור עליהם במרחב קרוב ומוגן. אי לכך, הוקמו גני ילדים בתוך המלונות כדי שהילדים יישארו קרובים להוריהם.

הרשויות הקולטות שימשו גורם אחראי למילוי צורכי המפונים בשטחן והקדישו לכך משאבים ומאמצים רבים. לאחר התקופה הראשונית, שבה היו מעורבות בהפעלת מסגרות חינוכיות במלונות, הן עסקו בעיקר בשיבוץ תלמידים במסגרות הקיימות ברשות, בהקמת מסגרות ייעודיות למפונים בשיתוף הרשויות המפונות ומשרד החינוך, ובצרכים נלווים כגון הסעות ומסגרות משלימות⁴⁶.

בלוח להלן התפלגות התלמידים המפונים בשירותי החינוך שנתנו הרשויות הקולטות שנבדקו:

לוח 6ט: התפלגות התלמידים לפי רשויות קולטות, המוסדות שבהם נקלטו ורשויות המקור

הרשות הקולטת	מספר התלמידים המפונים בשיא	שולבו במוסדות של הרשות	בתי ספר ייעודיים	רשויות המקור של התלמידים
אילת	כ-13,500	295 (ממעונות ועד חינוך על-יסודי); 79 בחינוך המיוחד	בניית בית ספר אחד על ידי משרד החינוך ובשיתוף העירייה, שיועד לתלמידי שדרות מהחינוך היסודי והעל-יסודי; השכרת מבנים ברחבי העיר המיועדים לשמש כמוסדות חינוך	אופקים, אשקלון, קריית שמונה, שדרות, המועצה המקומית שלומי והמועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, מעלה יוסף ושדות נגב

⁴⁵ יצוין כי שר החינוך הורה למשרד החינוך לספק שירותים בלי להירתע מנושאים תקציביים, להסיר כל חסמים קיימים ולקצר הליכים בירוקרטיים, כדי לאפשר מתן מענה מהיר ומדויק לצורכי המשפחות. ראו הודעת דוברות משרד החינוך, "תמונת מצב מערכת החינוך ביום ה-23 למלחמה" (עדכון אחרון 30.10.23).

⁴⁶ ממ"מ, שירותי חינוך לתלמידים.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותי חינוך למפונים

הרשות הקולטת	מספר התלמידים המפונים בשיא	שולבו במוסדות של הרשות	בתי ספר ייעודיים	רשויות המקור של התלמידים
הרצלייה	1,165	500	שני בתי ספר (כ-200 תלמידים)	אופקים, אשקלון, קריית שמונה, שדרות והמועצות האזוריות שער הנגב, שדות נגב ואשכול
חיפה	821	783	שני גני ילדים	קריית שמונה, המועצה המקומית שלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מטה אשר ומרום הגליל
טבריה	3,000	1,100 ; 600 מחוץ לטבריה, כולל חינוך מיוחד וחינוך קיבוצי	600 ילדים בני 0 - 6, הוקמו מסגרות במלונות	קריית שמונה, המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל
ירושלים	כ-5,200 תלמידים. העירייה ציינה כי להערכתה ישנם רבים נוספים שלמדו במסגרות העיר, אך לא נרשמו באופן מסודר, בעיקר במגזר החרדי	עד 4,000 תלמידים וילדי גן השתלבו בבתי הספר ובגני הילדים בעיר	נפתחו 10 בתי ספר ייעודיים, כ-1,200 תלמידים למדו במרכז יחד	אופקים, אשקלון, נתיבות, קריית שמונה, שדרות, המועצה המקומית שלומי והמועצות האזוריות אשכול, שדות נגב ושער הנגב
נוף הגליל	322	322	26 ילדים שולבו במסגרות שהוקמו במלונות	המועצות האזוריות הגליל העליון ומעלה יוסף
נתניה	1,433	בבתי ספר בעיר שולבו תלמידי יסודי שפונו מצפון הארץ. נוסף עליהם, שולבו תלמידים ב-88 גנים, 43 בתי ספר יסודיים, 16 בתי ספר על-	נפתחו 3 בתי ספר (יסודי ועל-יסודי) עם סמל מוסד	אופקים, אשקלון, נתיבות, קריית שמונה, שדרות והמועצות האזוריות אשכול, מעלה יוסף ושדות נגב

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותי חינוך למפונים

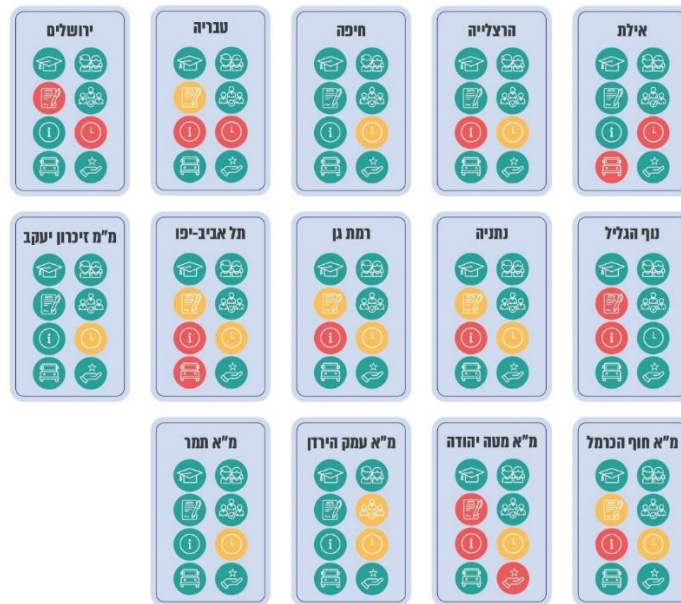
הרשות הקולטת	מספר התלמידים המפונים בשיא	שולבו במוסדות של הרשות	בתי ספר ייעודיים	רשויות המקור של התלמידים
		יסודיים ושל החינוך המיוחד		
רמת גן	כ-170 תלמידים	מרבית התלמידים שולבו במערכות החינוך הקיימות ברשות	מרכז חינוכי אחד בכפר המכביה	אשקלון, קריית שמונה, שדרות, המועצות המקומיות יסוד המעלה, מטולה ושלומי, המועצות האזוריות הגליל העליון ומטה אשר ויישובי עוטף עזה
תל אביב-יפו	כ-3,000 תלמידים	כל התלמידים המפונים, למעט מקריית שמונה, שולבו בבתי הספר הקיימים ברשות	הוקם בית ספר ייעודי לתלמידי כיתות א'-י"ב מקריית שמונה במתחם המסחרי בגלילות, שכלל כ-300 תלמידי יסודי (כולל מענה לתלמידי חינוך מיוחד) וכ-300 תלמידי חטיבת ביניים ותיכון. נוסף עליהם, היו 7 כיתות אם וכיתת חינוך מיוחד	אשקלון, קריית שמונה, שדרות והמועצות האזוריות אשכול, הגליל העליון, חוף אשקלון, מטה אשר ושער הנגב
זיכרון יעקב	248	248	שתי כיתות, גן ילדים ומרכז למידה	אשקלון, קריית שמונה, המועצה המקומית שלומי והמועצה האזורית מעלה יוסף
חוף הכרמל	620	81 תלמידים בגנים, 155 תלמידים בבתי ספר יסודיים, 127 תלמידים בבתי ספר על-יסודיים, 20 תלמידים בחינוך המיוחד	2 בתי ספר לתלמידים מהמועצה האזורית חוף אשקלון (בית ספר יסודי ל-168 תלמידים, ובית ספר על-יסודי ל-124 תלמידים)	המועצה האזורית חוף אשקלון
מטה יהודה	הרשות לא השיבה	כ-360 תלמידי א-י"ב נקלטו במגוון בתי ספר ברחבי המועצה,	מאות ילדי מפונים למדו ב-8 מלונות במסגרות שניהל משרד החינוך; את	אופקים, אשקלון, קריית שמונה, שדרות, המועצה המקומית שלומי והמועצות האזוריות

הרשות הקולטת	מספר התלמידים המפונים בשיא	שולבו במוסדות של הרשות	בתי ספר ייעודיים	רשויות המקור של התלמידים
		ו-64 ילדים שולבו בגני המועצה	מרבית גני הילדים במלונות פתח משרד החינוך. מעבר לכך, כ-60 תלמידים למדו בבית ספר שנפתח עבורם באחד מיישובי המועצה	אשכול, הגליל העליון, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב
עמק הירדן		294	נפתחו 3 כיתות ייעודיות לתלמידי יסודי, ונפתח בית ספר תיכון במכללה האקדמית כנרת	
תמר	המועצה השיבה כי נתונים על מפונים מצויים במשרד החינוך, וכי היא סיפקה מענים במסגרת מוסדות החינוך שלה רק לילדי מתפנים עצמאית. מנתוני משרד החינוך שנאספו על ידי ראמ"ה עולה כי ברחבי המועצה שהו 2,487 תלמידים בני 3 - 18, כולל תלמידי החינוך המיוחד*	סך הכול קלטה המועצה 11 תלמידים מגיל גן חובה עד כיתה י"א	בית ספר הממוקם בסולריום כלל 15 כיתות ו-6 מרחבים מוגנים ; בית ספר יסודי נוסף כלל 13 מבני כיתות ו-5 מבנים מוגנים	אשקלון, קריית שמונה, שדרות והמועצות האזוריות אשכול ושדות נגב

על פי דיווחי הרשויות הקולטות למשרד מבקר המדינה בחודשים דצמבר 2023-יוני 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתונים שהועברו על ידי ראמ"ה, 7.4.24.

בתרשים שלהלן שירותי החינוך שסופקו למפונים ברשויות הקולטות שנבדקו:

תרשים ט: שירותי חינוך שסיפקו הרשויות הקולטות למפונים



● בוצע ● חלקי ● לא בוצע

- שילוב בהתאמה לפי גיל/מסדר/צרכים מיוחדים
- שילוב תלמידים מפונים במערכת החינוך הרשותית
- מערכת שעות מלאה במסגרת הייעודית
- שילוב תלמידי החינוך המיוחד במוסדות חינוך מתאימים ברשות
- נטול חלק בפתיחת מסגרות חינוכיות ייעודיות לילדי מפונים
- נתונים על טכחות ילדי מפונים במסגרות החינוכיות
- יש בידי הרשות הקולטת מידע על ילדים מפונים שאינם משתתפים במסגרות חינוכיות
- הסעות תלמידי חינוך מיוחד למוסדות חינוך מתאימים

על פי דיווחי הרשויות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי כל 14 הרשויות הקולטות פתחו מסגרות חינוך ייעודיות לילדי המפונים⁴⁷ ושילבו אותם בהתאם לגילם ולמאפייניהם; וכי רובן המכריע של הרשויות הקולטות פעלו לשילוב תלמידים מפונים במערכת החינוך הקיימת בתחומיהן, להסדרת מערך ההסעות לתלמידי החינוך המיוחד ולשילובם במוסדות חינוך המתאימים לצורכיהם.

47 פתיחת מסגרות חינוך ייעודיות לילדי מפונים: מרכזי יחד; מוסדות חינוך חדשים שהוקמו במיוחד עבורם והופעלו במבנים יבילים או במבנים קיימים שהושכרו לצורך כך; ומוסדות חינוך בתחום שיפוטה של הרשות הקולטת שקלטו תלמידים מפונים בכיתות נפרדות.

את חשיבות המענה החינוכי שנתנה הרשות הקולטת הדגישה משתתפת באחת מקבוצות המיקוד שערך משרד מבקר המדינה:

"למי שיש מסגרת [חינוך] קבועה פה... הוא לא חוזר לשדרות, אין בשביל מה לחזור לשדרות. בשביל מה? בשביל קסאם פעם בשבוע?" (מפונה משדרות)

המועצה האזורית תמר הדגישה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי היא הקימה את המתחם החינוכי סולריום במימונה המלא. אף כי משרד החינוך תקצב את הקמת המתחם, בשלב הראשון היה מדובר במתן הרשאות בלבד, והתקציב הועבר למועצה רק לאחר שזו הגישה דוח ביצוע ואסמכתאות להוצאת התשלום. כך נוצר מצב שהמועצה נדרשה להעניק מימון ביניים ניכר למשרד החינוך לפרק זמן ארוך.

עיריית אילת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי לא נדרשו הסעות לתלמידי החינוך המיוחד, מפני שמרביתם למדו בבית ספר שהוקם בסמוך לאזור המלונות שבהם שהו המפונים. תלמידים אשר שולבו במסגרות החינוך המיוחד ברחבי העיר הוסעו על ידי הוריהם, וכשאלו לא יכלו - התקבל אישור משרד החינוך להסעתם באמצעות מוניות.

בנוגע להיקף הלמידה במסגרות החינוך הייעודיות עלה כי למעט עיריית נוף הגליל⁴⁸, בכל יתר הרשויות הקולטות - העיריות אילת, הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר - היו שעות הלימוד מצומצמות מאוד - שלוש-ארבע שעות לימוד ביום - ביחס ללימודים הסדירים בעת שגרה.

עוד עלה כי רק בידי שש רשויות קולטות - אילת, הרצליה, חיפה, 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 האזורית 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 תלמידים שלא השתתפו במסגרות החינוך כלל.

ברשויות הקולטות שנבדקו התגלתה שונות גדולה בטיב, בהיקף ובאינטנסיביות של הממשקים עם הרשויות המפונות השונות, אשר פשטה ולבשה צורה שונה גם לאורך ציר הזמן, ונגזרה ממכלול של רכיבים, כמו נסיבות הפינוי, פיזור האוכלוסייה, היקף כוח האדם, היערכות, מדיניות הרשות הקולטת אל מול מדיניות הרשות המפונה, ומיקום וזמינות של נושאי התפקידים הרלוונטיים בה.

מומלץ כי משרד החינוך יספק לרשויות המקומיות כלים כדי שאלו יוכלו לשלב תלמידים מפונים במסגרות חינוך בתחומן בשעת חירום; יפעל לחיזוק הממשקים בין הרשויות הקולטות והמפונות; ויפתח מערכות נתונים שיאפשרו גם לרשות הקולטת לעקוב אחר שהות התלמידים ולקבל מידע על תלמידים שפנו לתחומה.

עיריית נוף הגליל מסרה כי התלמידים המפונים שובצו במסגרות החינוך שלה בלבד.

המענה החינוכי הראשוני בתקופת הקליטה ברשות הקולטת

מוסדות החינוך ברשויות הקולטות נפתחו בהדרגה בהתאם להגבלות פקע"ר שחלו עליהם. בשבועות הראשונים לפינוי שרר חוסר סדר גם בכל הנוגע למסגרות חינוך; הרשויות הקולטות נדרשו לאסוף נתונים על המפונים ולהקים מערך קליטה במלונות יש מאין ללא התראה מוקדמת, ללא הגדרה והכרזה על תפקיד הרשויות המקומיות, וללא אפשרות שלהן להיערך⁴⁹.

באמצע אוקטובר 2023, כעשרה ימים לאחר פרוץ המלחמה, החלה החזרה ללימודים לכלל תלמידי ישראל ברחבי הארץ. משרד החינוך הבהיר כי חזרה זו תיעשה באופן הדרגתי ודיפרנציאלי על פי הנחיותיו והנחיות פקע"ר; תותאם לצורכי התלמידים, הצוותים, ההורים והקהילה; ותתבצע בשלושה אופנים אפשריים: **למידה מרחוק**; **למידה היברידית** - משולבת פיזית ומרחוק; **ולמידה פיזית** במוסדות החינוך. להלן דוגמאות לאופן שבו פעלו הרשויות הקולטות בתקופה הראשונה:

מהנתונים שהוצגו בלוח 6 ובתרשים 8 עולה כי בכל הרשויות הקולטות שנבדקו - העיריות **אילת**, **הרצליה**, **חיפה**⁵⁰, **טבריה**, **ירושלים**, **נוף הגליל**, **נתניה**, **רמת גן** ו**תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב**⁵¹ והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **מטה יהודה**, **עמק הירדן** ו**ותמר** - שולבו תלמידי מפונים במערכת החינוך של הרשות הקולטת על פי התאמה גילית ומגזרית. עוד נמצא כי בחודשיים הראשונים (עד חג חנוכה) נפתחו במלונות או במבנים סמוכים מרכזי יחד. כל הרשויות הקולטות שנבדקו דיווחו כי הפעלת מרכזי יחד נעשתה על ידי הרשות הקולטת או בשיתוף עימה, בסיוע של ארגוני החברה האזרחית ומשרד החינוך. חלק מהמסגרות הוקמו ביוזמה ובניהול של הרשויות המפונות.

על פי נתוני משרד החינוך, עד סוף אוקטובר 2023 נפתחו 370 מרכזי יחד במלונות ובמבנים ייעודיים ברשויות הקולטות, ועד סוף דצמבר 2023 - 470 מרכזים. המרכזים נפתחו בהדרגה, וכמחציתם (245) נסגרו בין דצמבר 2023 למרץ 2024.

כאמור, בעיריית **אילת**, שבה הוקמה מינהלת יחד, הייתה מעורבות משרד החינוך גבוהה וההתנהלות בתקופה הראשונה הייתה שונה מביתר הרשויות שנבדקו. עיריית **אילת** מסרה כי עד סוף אוקטובר 2023 לערך פעל אגף החינוך בעירייה במתכונת של מכלול חינוך לשעת חירום. בהתאם לכך סופחו המפקחות של משרד החינוך למכלול, ויחד יצרו מודל עבודה שממנו גזרו את תוכניות הפעולה ואת התכנים החינוכיים. אגף החינוך מיפה את הילדים המפונים, מינה מתכללת חינוכית בכל מלון, זו גיבשה סדר יום חינוכי לילדי המלון בשיח מול קהילות המפונים, והוא מומש על ידי מורות וגננות מהעיר אילת. נוסף על כך, יצרה העירייה מענים חינוכיים בתוך המלונות שבהם שהו מפונים, לפעוטות וילידי גן וכיתות לימוד בחינוך היסודי, וכן פתחה מתחם לילדי החינוך המיוחד. חלקם הוקמו במרחבי המלון וחלקם באוהלים שתרמו גופים פילנתרופיים חיצוניים.

49 ראו בקובץ דוחות זה, בפרק "קליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות".

50 בחיפה נפתחו במלונות רק גני ילדים.

51 בזיכרון יעקב החלו חלק מהתלמידים המפונים ללמוד במסגרות החינוך ביישוב עם חזרתם של תלמידי היישוב למסגרות.

עיריית **הרצלייה** מסרה במרץ 2024 כי פתחה מסגרות לימוד במלונות באמצעות מתנדבים, ואלו פעלו עד אמצע דצמבר 2023.

עיריית **חיפה** מסרה במאי 2024 כי לבקשתה של הרשות המפונה **שלומי** היא סייעה לה להפעיל שני גני ילדים בתוך שני מלונות, שפעלו בשעות 08:00 - 13:00.

עיריית **טבריה** מסרה בינואר 2024 כי ל-600 ילדים בני 0 - 6 הוקמו מסגרות במלונות בשיתוף משרד החינוך.

עיריית **ירושלים** מסרה במאי 2024 כי הקימה מערך חינוכי שפעל במלונות בשעות הבוקר, אשר איפשר לילדי הגיל הרך ובתי הספר מפגשי לימוד והעשרה ותחושת חזרה לשגרה ככל האפשר.

עיריית **נתניה** מסרה במרץ 2024 כי בשבוע הראשון היא סיפקה בעיקר פעילות הפגה ומענה פסיכולוגי באמצעות השירות הפסיכולוגי החינוכי (להלן - שפ"ח). בשבועות השני והשלישי הופעלו מוסדות חינוך ארעיים במלונות; ומסגרות חינוך במלונות לכל שכבות הגיל - מעונות, גני ילדים, יסודי ועל-יסודי - נפתחו בתוך שבוע והופעלו החל ב-15.10.23. מחלקת החינוך נפגשה עם נציגי הקהילות המפונות בכל המלונות כדי להתאים את המענה החינוכי לצורכיהם; ארגנה את מסגרות החינוך - אשר פעלו בשעות 09:00 - 13:00, בסיוע מתנדבים ועובדי מסגרות החינוך - באולמות ובחדרים שהעמידו המלונות לרשותה. מפונים במלונות קטנים השתלבו במסגרת שהוקמה במלון סמוך.

עיריית **רמת גן** מסרה ביוני 2024 כי היא פתחה מרכזי למידה למתפנים לכפר המכביה ולמלונות בעיר כבר מהשבוע הראשון; בתחילה במסגרת של מתנדבים ועובדות מכלול חינוך, ולאחר מכן בשיתוף משרד החינוך.

עיריית **תל אביב-יפו** ציינה במהלך הביקורת בינואר 2024 כי בחודש הראשון למלחמה התנהל נושא המפונים ברמה של רשות מפונה מול רשות קולטת, ללא כל מעורבות של משרד החינוך. זה, לדבריה, החל לפעול רק כשבועיים-שלושה מפרוץ המלחמה. העירייה הקימה מרחבים חינוכיים ללא סיוע או תקצוב ממשרד החינוך והשקיעה משאבים רבים באיתור צוותי הוראה והצטיידות, בהכשרת חדרים ומבנים במלונות ובמרחבי למידה שהוקמו ברחבי בתי הספר בעיר.

עוד ציינה העירייה כי השתהות מטה משרד החינוך הקשתה על הרשויות ועל התלמידים, ולעיתים מנעה מהם לקבל את המענה שנוזקו לו ובזמן, הן מענה רגשי הן מענה פיזי ואישי. משאבי מסגרות החינוך בעיר צומצמו בעקבות יציאת מורים רבים לשירות מילואים, בעוד שהיקף עבודתם גדל עם שילוב התלמידים המפונים. חרף זאת עיכב משרד החינוך את העברת הסיוע הנדרש (גיוס כוח אדם, הוספת שעות עבודה ורכישת ציוד לימודי), וכאשר זה התקבל הוא לא תמיד תאם את הצרכים בפועל. השכר ששולם למורים היה נמוך מאוד ועל בסיס שעות ספורות ולא הלם את הקושי בעבודה עם ילדים במצב רגשי מורכב כל כך, וכפועל יוצא הקשה מאוד לאתר אנשי צוות.

עוד ציינה עיריית **תל אביב-יפו** כי היא סיפקה מענים חינוכיים החל בשבוע הראשון למלחמה, עם פתיחת שלושה מרכזי למידה בעיר (לתלמידי כיתות א'-י"ב), אשר פעלו בשעות אחר הצהריים (13:30 - 18:00) על ידי מתנדבים וצוות חינוכי שגויס למטרה זו. מאחר שהעיר הייתה "אדומה" בהתאם לתוכנית הרמזור של

פקע"ר והוטלו בה מגבלות על פעילויות חינוכיות, התאפשרה הלמידה רק במוסדות שבהם היו מרחבים מוגנים בהתאם לקיבולת שנקבעה, והתלמידים תושבי תל אביב-יפו למדו בהם בשעות הבוקר. עוד הוקמו מסגרות חינוך במלונות ברחבי העיר.

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** מסרה בחודשים מרץ-מאי 2024 כי בחודש הראשון למלחמה היא הפעילה שני גני ילדים, שתי כיתות לחינוך יסודי ומרכז לימוד על-יסודי במלונות, בשיתוף משרד החינוך. מסגרות הגן והיסודי פעלו בשעות 9:00 - 13:00, והחינוך העל-יסודי בשעות 10:00 - 12:00.

המועצה האזורית **מטה יהודה** מסרה בינואר 2024 כי תלמידים מפונים למדו במסגרות חינוך - גני ילדים ובית ספר שפתח וניהל משרד החינוך - בשמונה מלונות; וכי שעות הלימודים במסגרות הייעודיות, הן במסגרות שניתנו במלונות בתקופה הראשונה (עד דצמבר) והן במסגרות הייעודיות שהוקמו לאחר מכן, היו מצומצמות והוגבלו לארבע שעות ביום בלבד (09:00 - 13:00), כדי להתאימן לשעות ארוחות הבוקר והצהריים המוגשות במלונות, וכן בשל אילוצי הסעות ומחסור במורים. נוסף על כך, במקרים מסוימים למדו בשעות מפוצלות עקב מחסור במבני חינוך ברחבי המועצה, ששירתו הן את תלמידי המועצה והן את התלמידים המפונים.

המועצה האזורית **עמק הירדן** דיווחה במאי 2024 כי מסגרות החינוך לילדי מפונים בני 0 - 6 נפתחו בסוף אוקטובר 2023; ולגבי תלמידי כיתות ז'-י"ב - במרחב החינוכי כנרת החלו הלימודים בסוף השבוע הראשון של נובמבר 2023, תחילה לכיתות ז'-ח' ובהדרגה לשאר שכבות הגיל.

המועצה האזורית **תמר** דיווחה בחודשים ינואר ואפריל 2024 כי הפינוי כלל אלפי תלמידים בגילים שונים בעלי צרכים מגוונים. אגף החינוך במועצה, עם נציגי משרד החינוך, אסף נתונים בחתכים שונים (מספר ילדים, שכבת גיל, זרם חינוכי, חינוך מיוחד וציויד למידה נדרש) ופעל לאיתור מקומות למסגרות חינוך. קהילות מפונות קיבלו מענה חינוכי במסגרות לימודיות שנפתחו במלונות, בשיתוף פעולה של הרשויות המפונות ומשרד החינוך ובסיוע המועצה האזורית וארגוני מתנדבים. באופן זה הוקמו מסגרות חינוך מלידה עד תיכון, כולל מסגרת חינוך מיוחד. המענים החלו להינתן מהשבוע השני למלחמה - בתחילה בעיקר לגיל הרך (0 - 6), והורחבו בהדרגה. באמצע השבוע השני למלחמה הוקמה באחד המלונות מערכת חינוך כוללת לתושבי שדרות. מוסדות החינוך הפורמלי לילדי המפונים נוהלו על ידי הרשויות המפונות - המועצות האזוריות **אשכול** ו**שער הנגב** ועיריית **שדרות** - בשיתוף משרד החינוך.

הקושי בהקמת מסגרות החינוך עלה גם בדיונים בכנסת. אחד מחברי הכנסת ציין: "הבעיה היא כללית... אבל בחינוך זה עוד יותר משמעותי. מי בסופו של דבר לוקח אחריות על החינוך? אני אתחיל מהדבר הכי פשוט: חללים לחינוך - ברצותו של מנהל המלון הוא נותן, ברצותו לא נותן, כי הוא לא מחויב במסגרת החוזה שלו עם החשב הכללי. מי אחראי פה על החינוך? ... ירושלים מספיק גדולה אולי באופן יחסי וראינו במלונות מסוימים שירושלים גם שילבה אותם יותר במערכת החינוך, אבל זה בטח לא יכול לקרות בים המלח, זה בטח לא קורה באילת בגלל הגודל של מערכת החינוך"⁵².

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 והרשויות המקומיות הקולטות והמפונות, בשיתוף החברה האזרחית ומתנדבים, הם שהעניקו מסגרות חינוך לילדי המפונים⁵³, ומעורבות משרד החינוך הייתה נמוכה, למעט באילת⁵⁴, בטבריה ובמועצה האזורית תמר, שבהן היה המשרד מעורב יותר. חלק מהרשויות המפונות היו אף הן מעורבות במתן מענה חינוכי והפגתי כבר בשלב הראשון⁵⁵, אם כי מעורבותן השתנתה בהתאם ליכולתן. לאחר תקופה זו הוקמו מרכזי יחד במלונות והחלה חזרה הדרגתית למוסדות החינוך, שמועדה השתנה מרשות לרשות ולעיתים גם בתוך אותה רשות קולטת. המענים שניתנו החלו לפעול במועדים שונים, פתיחת המסגרות הייתה דיפרנציאלית והדרגתית, ולא כל היישובים קיבלו מענה באותו מועד⁵⁶. 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.

על משרד החינוך להפיק לקחים מפעילותו במהלך מלחמת חרבות ברזל, לגבש מודל הפעלה למתן מענה מיידי לפעילות חינוכית לאוכלוסייה מפונה בשעת חירום, ולהגדיר בבירור את תפקידי הרשות הקולטת ואת הממשקים בינה ובין הרשויות המפונות. יש להביא בחשבון נסיבות שונות בהתאם למצבה של הרשות המפונה וזמינותה בשעת חירום. זאת ועוד, מסגרות חינוך מובחנות גיל בתוך המלונות מחדדות את הצורך בהפקת לקחים מבחינת שיבוץ האוכלוסייה במלונות. מומלץ לרשויות המקומיות, למשרד הפנים ולר"ל (רשות החירום הלאומית) כי אם יעלה הצורך בפינוי עתידי, בו קהילות ממלא תיזרשנה 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. עוד מומלץ כי התקשרויות עתידיות עם מלונות יכללו התחייבות להקצאת חללים לטובת מתן מענים חינוכיים.

בתשובתו של משרד הפנים למשרד מבקר המדינה במאי 2025 הוא ציין כי פעל ויפעל במסגרת שקבעה הממשלה לתוכנית הפינוי הלאומית "מלון אורחים". במסגרת זו נבחנה סוגיית שיבוץ המפונים וניתן משקל לפרמטרים הרלוונטיים, דוגמת שמירה על הרכב הקהילות. עוד הוא ציין כי כל שינוי במתווה האמור מחייב שינוי של החלטת הממשלה "מלון אורחים".

עיריית נתניה הרחיבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 בדבר הקשיים הבירוקרטיים שבהם נתקלה בשבועות הראשונים למלחמה, ובכלל זה היעדר הנחיות ברורות מצד משרד החינוך; קבלת מידע חלקי וחסר מצד משרד החינוך והרשויות המפונות; היעדר גוף מתכלל שישמש כתובת לפתרון בעיות ולקבלת החלטות; ואי-קבלת האמצעים הנדרשים לצורך מתן מענים מדויקים למפונים, דוגמת אי-מימון

53 וכן פעילויות פנאי, הפגה וחינוך בלתי פורמלי.

54 התמונה בעיר אילת הייתה שונה לנוכח החלטת משרד החינוך כבר באוקטובר 2023 על הקמת מינהלת חינוך בעיר.

55 ראו גם בפרק "מתן מענה חינוכי לתלמידים מפונים על ידי הרשויות המפונות".

56 כך גם על פי נתוני משרד החינוך.

הסעות תלמידים ומלווים להסעות אלו (ראו פירוט להלן בפרק "הסעות תלמידים"). עוד ציינה העירייה כי העלתה קשיים אלו מול משרד החינוך, והמענים הנדרשים ניתנו בחלוף הזמן.

המועצה האזורית **תמר**, הדגישה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי היא לא קיבלה מענה ממשרד החינוך למעט תקציבים, וכי היא עצמה נתנה מענה לרשויות המפונות ולמשרד החינוך בכל הצרכים שעלו, ובכלל זה צרכים הנדסיים, סיוע בהיסעים, הקמת מסגרות החינוך ועוד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2026, ציין משרד החינוך כי "גורמי המקצוע במשרד החינוך הקימו בקשות במערכת [ממוחשבת] בשם הרשות המקומית עבור תקצוב מענים למפונים וכן ליווי גורמי המקצוע בשחרור הכספים, בהסדרת השלמת מימון בתום הפרויקטים והסדרת היתר זמני להקמת מתחמי לימוד בקרקעות ייעודיות למלונאות ובשטחי מלונות".

משרד החינוך בחר בדרך של מענה דיפרנציאלי לרשויות הקולטות - סיוע מוגבר לרשויות קולטות מסוימות לפי מאפייניהן ומאפייני המפונים לתחומן, כמו הקמת מינהלת באילת וסיוע לעיריית טבריה ולמועצה האזורית תמר. עם זאת, לא נמצאו מסמכי משרד המשקפים את מיפוי הצרכים של הרשויות הקולטות, את מדיניות המענה הדיפרנציאלי בנושא ואת אופן חלוקת המשאבים בהתאם לצורכי הרשויות.

מומלץ כי לנוכח המענה המאוחר של משרד החינוך, ומאחר שהרשויות המקומיות היו הראשונות להגיב ולקלוט את המפונים, יפעל משרד החינוך להרחבת האוטונומיה של מנהלי מחלקות החינוך ברשויות הקולטות בנוגע למענים הראשוניים, ויאפשר הרשאה תקציבית גמישה. לצד זאת, נדרשת היערכות לכך בעת שגרה - הגדרת תפקידים ומתווה להפעלה מיידיית בשעת חירום.

מענה חינוכי מתמשך בתקופת שגרת החירום

מסקירת מרכז המחקר והמידע של הכנסת מסוף דצמבר 2023 עלה כי לאחר תקופה ראשונית שבה היו הרשויות הקולטות מעורבות בהפעלת מסגרות חינוך במלונות ובמבנים ייעודיים בתחומן, הן עסקו בעיקר במתן מענה לתלמידים ששובצו במסגרות קיימות בתחומיהן ובצרכים נלווים, כגון הסעות ומסגרות משלימות. עוד צוין כי הייתה חוסר בהירות לגבי חלוקת האחריות והסמכות בין הגורמים השונים בכל הנוגע למתן שירותי החינוך לתלמידים המפונים, וכי לקליטת התלמידים במסגרות הקיימות נדרשו משאבים רבים שלא תמיד ניתן להם מענה ממשרד החינוך⁵⁷. ממצאים אלה קיבלו אישוש גם ברשויות שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה כפי שיפורט להלן.

כמעט כל הרשויות שנבדקו - העיריות **אילת**, **הרצליה**, **חיפה**, **טבריה**, **ירושלים**, **נוף הגליל**, **נתניה**, **רמת גן** ו**תל אביב-יפו**, המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **מטה יהודה** ו**עמק הירדן** - דיווחו כי תלמידים מפונים שולבו במסגרות החינוך של הרשות המקומית: רבים מהתלמידים המפונים בקהילה בתחומי הרשות הקולטת וילדי מתפנים עצמאית השתלבו במסגרות החינוך בתוך הקהילות כתלמידים מן המניין. נוסף על כך, גם חלק מהמפונים במלונות שובצו במסגרות החינוך

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותי חינוך למפונים

הרשות הרגילות ברשות הקולטת. במועצה האזורית **תמר** רק ילדי מתפנים עצמאית שולבו במסגרות החינוך שלה.

עיריית **אילת** דיווחה בינואר 2024 כי שיבצה תלמידים מפונים לפי גיל ומגזר במסגרות הקיימות בעיר, ואלו למדו על בסיס מערכת השעות הרגילה. חלק מתלמידי שדרות המפונים למדו במשך שלושה שבועות במשמרת ב' (בשעות 14:00 - 17:30) בגני הילדים ובבתי הספר השייכים כולם למערכת החינוך של העיר, עד לפתיחת מסגרות ייעודיות עבורם.

עיריית **חיפה** מסרה בינואר ובמאי 2024 כי קלטה במסגרות החינוך שלה כ-800 תלמידים מפונים בני 0-18, מרביתם בכיתות קיימות לצד תלמידי העיר ב-33 בתי ספר. התלמידים שולבו במסגרות חינוך מתוך התייחסות למאפייניהם ולצורכיהם, ושעות הלימוד היו זהות לזמני הפעילות של המסגרת החינוכית ששובצו בה. העירייה סברה כי שילוב במסגרת חינוך קיימת הוא הפתרון המיטבי לתלמידים המפונים, מאחר שהמסגרת נותנת מענה זהה לזה שניתן לילדי העיר. עוד מסרה כי היא סייעה בהפעלת שני גנים בתוך המלוונות לטובת המפונים שביקשו להשאיר את ילדיהם בגיל הגן במסגרות חינוך אלו; וכי לבקשת ישובים להישאר כקבוצות הומוגניות, היא קלטה תלמידים מפונים בכיתות שלמות עם צוותי החינוך שלהם בשלושה בתי ספר בעיר.

עיריית **טבריה** מסרה בינואר ובפברואר 2024 כי לאחר כמה שבועות היא הקימה חפ"ק חינוך בשילוב ובשיתוף של משרד החינוך, שהיה אמון על שיבוץ התלמידים במערכת החינוך העירונית. לפי הנחיית משרד החינוך, ילדים בני 0-6 שובצו למסגרות חינוך במלוונות, וכ-1,100 תלמידים שובצו ללימודים במערכת החינוך בטבריה, בחלוקה לפי שכבת גיל, מגזר וצרכים מיוחדים. נוסף על כך, כ-960 תלמידים שובצו במסגרת ייעודית שפעלה תחילה באופן זמני במכללת כנרת, ובהמשך נפתח עבורם בית ספר ייעודי (במתחם המסחרי בצומת פורייה, ראו להלן). כ-400 עד 600 תלמידים שובצו במסגרות חינוך מחוץ לטבריה, ובכללם תלמידי חינוך מיוחד או חינוך קיבוצי. העירייה מסרה כי גייסה מורים ואנשי טיפול לטובת מענה ותגבור לימודי התלמידים, וכי קלטה עובדי חינוך מרשויות מפונות.

עוד מסרה עיריית טבריה כי נאלצה לצמצם את שבוע הלימודים לכלל התלמידים בעיר לחמישה ימים, כדי לאפשר לכוח האדם הבית ספרי לתת מענה מיטבי לתלמידים המפונים שהשתלבו בכיתות הלימוד הקיימות.

עוד עלה כי נכון ל-15.11.23 כלל המענה החינוכי לתלמידים מפונים משדרות שהתגוררו באחד המלוונות בטבריה גן ילדים במלון לבני 3-6, ותלמידי בתי הספר היסודיים שובצו בבתי ספר בטבריה. נכון למועד האמור, לא היה פתרון לתלמידי על-יסודי ולמעונות ילדים.

עיריית **ירושלים** מסרה בינואר 2024 כי קלטה במערכת החינוך שלה מאות תלמידים מפונים מכל המלוונות בעיר, בכל המגזרים ושכבות הגיל. לצד זאת, נפתחו מסגרות נפרדות (גנים), בתי ספר של חינוך רגיל וחינוך מיוחד) במלוונות ובמבנים ייעודיים לתלמידים המפונים.

עיריית **נוף הגליל** מסרה בינואר 2024 כי כבר בשבועות הראשונים לפינוי היא שילבה את התלמידים המפונים, בהתאם למגזר ולשכבת הגיל שלהם ובהתאם ליישוב המפונה, במערכת החינוך בעיר, וכי התלמידים הוסעו למסגרות ששולבו בהן.

עיריית **נתניה** מסרה במרץ 2024 כי עם פתיחת מערכת החינוך בעיר במלואה, בתחילת נובמבר 2023, הוחלט לסגור את המסגרות במלונות, וילדי המפונים הוזמנו להירשם למסגרות החינוך הקיימות בעיר; וכי היא הקימה מסגרות לימוד ייעודיות לתלמידים מרשות מקומית או קהילה מסוימת שביקשו שתלמידיהן ימשיכו ללמוד יחד. בבתי ספר אלו הצוות הניהולי והחינוכי היה של הרשות המפונה, ואילו העירייה סייעה ברכש של ציוד וריהוט.

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** מסרה במרץ 2024 כי שילבה תלמידים מפונים במערכת החינוך שלה, מתוך מאמץ להיענות לבקשות המפונים. קהילות שביקשו להישאר יחד, למשל, שובצו במסגרת חינוכית אחת.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** מסרה בפברואר 2024 כי במערכות החינוך של המועצה נקלטו 81 ילדים וילדות בגני הילדים, 155 תלמידים בבתי הספר היסודיים, 127 תלמידים בבתי הספר העל-יסודיים ו-20 תלמידים במסגרות החינוך המיוחדות⁵⁸. עוד ציינה כי התלמידים למדו על פי מערכת הלימודים של כלל התלמידים.

המועצה האזורית **מטה יהודה** דיווחה כי כ-360 תלמידים מפונים שולבו במסגרות חינוך במועצה, והשאר למדו במסגרות ייעודיות בניהול משרד החינוך בשטח המועצה, או הוסעו למסגרות מחוץ למועצה.

המועצה האזורית **עמק הירדן** מסרה באפריל 2024 כי לצד פתיחת מסגרות חינוך במלונות בסובב כינרת שהוביל משרד החינוך בשותפות עימה, היא קלטה כ-180 תלמידים בבתי הספר של המועצה⁵⁹, חלקם שובצו בכמה כיתות ייעודיות שנפתחו במיוחד עבורם. נוסף על כך, ביוזמת המועצה נרתמה המכללה האקדמית כנרת, ובשיתוף משרד החינוך נפתח במכללה בית ספר תיכון לילדי מפונים, שפעל כחודש עד לחזרת הסטודנטים ללימודים. לאחר מכן עברו הילדים למענה חלופי (שבו, לדברי המועצה, הייתה נוכחות של 50% בלבד) למשך כחודשיים, עד שעברו ללמוד בבית הספר הייעודי במתחם המסחרי בצומת פורייה (ראו להלן בפרק "הקמת מסגרות חינוך ייעודיות לתלמידים המפונים").

המועצה האזורית **תמר** דיווחה כי קלטה למערכת החינוך שלה ילדים של משפחות שהתפנו עצמאית, בתיאום עם הרשויות המפונות⁶⁰.

עלה כי שעות הלימודים בחלק מהמסגרות הייעודיות לילדי מפונים, הן במסגרות במלונות עד דצמבר 2023 והן במסגרות הייעודיות שהוקמו לאחר מכן, היו מצומצמות והוגבלו לארבע שעות ביום בלבד (9:00 - 13:00), כדי להתאימן לשעות ארוחות הבוקר והצהריים המוגשות במלונות, וכן בגלל אילוצי הסעות ומחסור במורים.

58 המועצה מסרה כי דאגה להסעות עבור התלמידים שלמדו במסגרות החינוך המיוחד.

59 וכן כמה עשרות של תלמידים מפונים לפרק זמן קצר (כחודש ימים).

60 הרשות מסרה כי היא דאגה להסעות עבור תלמידים אלה.

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 לשירותי מילואים והיעדר מורים עקב מצבים משפחתיים מורכבים שנגרמו מהמלחמה⁶¹. הרשויות הקולטות נדרשו להגיב למחסור במורים על ידי גיוס מתנדבים, מורות חילות ובנות שירות, שכן המחסור פגע בעיקר ביכולת לתת מענה חינוכי מלא במסגרות החינוך הייעודיות⁶².



מהאמור עולה כי עם התמשכות תקופת הפינוי פעלו הרשויות הקולטות למתן מענה חינוכי לתלמידים המפונים בכמה מישורים: המשך הפעלת מסגרות חינוך במלונות - בעיקר לילדים בני 0 - 6; שילוב תלמידים במערכת החינוך של הרשות הקולטת כתלמידים מן המניין; וסיוע למשרד החינוך ולרשויות המפונות בהעמדת מבנים וציוד לטובת פתיחת מסגרות חינוך ייעודיות.

להקמתה של מסגרת ייעודית השומרת על ההשתייכות הקהילתית של התלמידים המפונים יתרונות מבחינת היכולת לשמור על רצף חינוכי וחברתי, על תחושת שייכות ועל חוסן אישי. עם זאת, כשהמסגרות הייעודיות אינן מצליחות לתת לתלמידים מענה חינוכי מלא, יש יתרון בשילוב התלמידים המפונים במערכת החינוך של הרשות הקולטת, שהיא מערכת יציבה המקיימת יום לימודים מלא.

על משרד החינוך להיערך כדי שבמצב חירום יוכל להעמיד לרשות הרשויות הקולטות את המשאבים הנדרשים מבחינת מבנים, ציוד, כוח אדם ותקציב, כדי שיוכלו לשלב את התלמידים המפונים במערכת החינוך הקיימת באופן מיטבי וייצרו מענה חינוכי מלא, רציף ויציב. ממשקי הרשויות הקולטות עם משרד החינוך

הרשויות הקולטות דיווחו על עבודה בשיתוף פעולה עם משרד החינוך: כאמור לעיל, עיריית אילת דיווחה בינואר 2024 כי עד סוף אוקטובר 2023 סופחו המפקחות של משרד החינוך למכלול חינוך של הרשות, וכן בשל מספר המפונים הגדול שנקלטו בעיר הקים משרד החינוך את מינהלת אילת. עיריית טבריה מסרה בינואר 2024 כי לאחר כמה שבועות הוקם חפ"ק חינוך בשילוב ובשיתוף של משרד החינוך, שהיה אמון על שיבוץ התלמידים במערכת החינוך העירונית, ובכל מלון היה מתכלל מטעם משרד החינוך. עיריית נתניה דיווחה במרץ 2024 כי עמדה בקשר רציף עם מחוז משרד החינוך והציפה מולו את כל הצרכים⁶³; וכי משרד החינוך הציב בכל מלון מתכלל מטעמו ומפקחת שתכללה את כל המלונות בעיר. המועצה האזורית תמר דיווחה בינואר 2024 כי משרד החינוך העביר תקציבים ייעודיים עבור בינוי והצטיידות, לטובת הקמת בתי ספר ומבנים נוספים לחינוך הבלתי פורמלי.

61 קווים מנחים ליצירת רציפות חינוכית, עמ' 30-31.

62 ראו גם בפרק "הקמת מסגרות חינוך ייעודיות לתלמידים המפונים".

63 מול מטה של משרד החינוך ביררה עיריית נתניה סוגיות שעלו במכלול נושאים: פתיחת מוסדות חינוך ייעודיים, ביטוח לתלמידים, כוח אדם, מענים חינוכיים ורגשיים, לימודי תגבור ובגרויות, הסעות ועוד.

מנהלי מכלולים **בהרצלייה**, **ברמת גן** וב**תל אביב-יפו** ציינו לחיוב את הקשר מול מחוז תל אביב במשרד החינוך ואת הנכונות לסייע, אולם הלינו על הנוקשות ועל היעדר הגמישות של מטה המשרד. העיריות **אילת** ו**ירושלים** והמועצה האזורית **מטה יהודה** מסרו כי התקיים שיתוף פעולה שוטף עם משרד החינוך, אך הן נתקלו בקשיים שונים בעבודה מולו. להלן פירוט:

עיריית **אילת** דיווחה בינואר 2024 כי בשלב הראשון של הפינוי לא קבע משרד החינוך נהלים ולא הכין תוכניות למתן מענה חינוכי למפונים.

עוד ציינה עיריית **אילת** בתשובותיה למשרד מבקר המדינה בפברואר ובמרץ 2025 כי לאחר שאגף החינוך מינה מתכללת חינוכית לכל מלון ובנה מנגנון עבודה, היא עמדה בקשר שוטף עם נציגי משרד החינוך. היא הוסיפה כי מפקחות משרד החינוך סייעו לאגף החינוך ולמתכללות החינוכיות מטעמו בבניית התוכניות החינוכיות השבועיות לכל מוקד חינוכי שהוקם בתחומי הרשות.

עיריית **הרצלייה** דיווחה במרץ 2024 כי הסייעות הנוספות במערכת החינוך לא תוקצבו והעירייה נתנה את המענה על חשבונה; לדבריה, מאחר שלא מחשיבים את התלמידים המפונים כתלמידים מן המניין, הם לא תוקצבו.

עיריית **ירושלים** מסרה בינואר 2024 כי נתקלה בקשיים במימוש זכאות התלמידים וכי היה חסר לה ידע על זכאויות התלמידים המפונים; למשל זכאות להסעות לבתי ספר, העברת תיקי שפ"ח מהרשות המפונה לקולטת ועוד. במקרים מסוימים, כדי לקבל שירות בירושלים, נדרש התלמיד המפונה (באמצעות הוריו) לגרוע את עצמו ממצבת התלמידים ברשות המקומית שהוא מתגורר בה. עוד ציינה העירייה כי חלק מהמורים גויסו למילואים, ולכן ביקשה לקלוט סטודנטים שיחליפו אותם. בעניין זה לא היו הנחיות מוסדרות של משרד החינוך, והקליטה של הסטודנטים שסייעו בהוראה ארכה זמן רב.

עיריית **תל אביב-יפו** ציינה בינואר 2024 כי השתהותו של מטה משרד החינוך כשלושה שבועות מפרוץ המלחמה הקשתה עליה ועל התלמידים לקבל את המענה שנוקקו לו ובזמן, ולעיתים אף מנעה אותו מהם. עוד מסרה כי משאבי מסגרות החינוך בעיר צומצמו בעקבות יציאתם של מורים רבים לשירות מילואים, בעוד שהיקף עבודתן גדל עם שילוב התלמידים המפונים. על אף זאת עיכב משרד החינוך את העברת הסיוע הנדרש (גיוס כוח אדם, הוספת שעות עבודה ורכישת ציוד לימודי), וכאשר זה התקבל הוא לא תמיד תאם את הצרכים בפועל. לדבריה, הרשות נדרשת לתת מענה מיידי ואין לה אפשרות להמתין עד קבלת משאבי המשרד. אף שמשרד החינוך מקצה תקציב לכל תלמיד, שאותו יכול היה להעביר מהרשות המפונה לזו הקולטת כל זמן שהתלמיד לומד באחת ממסגרותיה, הדבר לא נעשה עד ינואר 2024.

המועצה האזורית **מטה יהודה** מסרה בינואר 2024 כי בשל פער בין מחירי מבנה חינוכי יביל של הספק הבלעדי ובין ההרשאה התקציבית שנתן משרד החינוך למבנה, שעמד על כ-300,000 ש"ח, והערמת קשיים על ידי משרד החינוך לגבי השמשת מבנים ושטחים לחינוך, חסרו בתחום המועצה מבנים למתן שירותי החינוך. בשל המחסור במבנים שישרתו הן את תלמידי המועצה והן את התלמידים המפונים, במקרים מסוימים למדו התלמידים בשעות מפוצלות. כך נדרשו תלמידי המועצה עצמה להצטמצם בשטחי החינוך וללמוד פחות שעות לטובת התלמידים המפונים.

המועצה האזורית **עמק הירדן** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי משרד החינוך מינה מנהלת מטעמו לכל מוקדי המפונים בתוך זמן קצר, ואלו סייעו רבות במתן המענים. עם זאת, הדגישה המועצה כי בשלב הראשון היא לא קיבלה תקציבים ממשרד החינוך עבור בתי הספר, והייתה אי-בהירות בכל הנוגע לילדים עם זכאות לחינוך מיוחד (סל אישי), בדגש על העסקת סייעות. עוד היא הבהירה כי כדי לאפשר את קליטת התלמידים המפונים בבתי הספר ובגני הילדים ולספק להם מענים חינוכיים נאלצו צוותי המורים להתמודד עם עומס משימות, נוסף על גיוס מתנדבים (מורים ומורות שפרשו לגמלאות) ומורות חיילות.

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

בהתייחס לתלמידי החינוך המיוחד מסר משרד החינוך בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי כדי להבטיח את המשך מתן המענים לתלמידים אלו, בנובמבר 2023 הוא גיבש הוראת שעה בדבר הארכה אוטומטית של הזכאות לשירותי חינוך מיוחדים בשנה אחת⁶⁴. הוראת שעה זו נועדה לאפשר לתלמידים להמשיך ולממש את זכאותם לשירותי חינוך מיוחד על פי צורכיהם גם בתקופת המלחמה.

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, לצד יצירת מנגנון בקרה אפקטיבי לבחינת השימוש התקין והיעיל במשאבי הציבור.

הסדרת ממשקים בין הרשויות הקולטות לרשויות המפונות

הממצאים מלמדים כי המענים שנתנה הרשות המפונה ומידת המעורבות שלה במתן שירותי החינוך השתנו בהתאם ליכולות הקהילות המפונות וצורכיהן, וכן בהתאם ליכולתן של הרשויות המפונות ולמידת מעורבותן במתן מענה חינוכי כבר בשלבי הפינוי הראשונים. עיריית **תל אביב-יפו** ציינה בינואר 2024, כתפיסת יסוד שלה כעירייה איתנה, שהיא יכולה להוציא משאבים טרם קבלת התחייבות מהמדינה על שיפוי, שכן באירוע כזה אין מקום לנהלים ותכתיבים ונדרשים שיקול דעת וביצוע מהיר, בלי לבזבז זמן על המתנה למשאבים הנדרשים.

מדיווח מחלקות החינוך ברשויות קולטות מסוימות שנבדקו, לדוגמה בעיריות **תל אביב-יפו** ו**נתניה** בינואר ומרץ 2024 (בהתאמה), עולה כי הרשויות הקולטות סייעו לקהילות מפונות שבחרו להישען על קהילת המקור שלהן, מבחינת כוח האדם, עיצוב החינוך והרכב המסגרות. נוסף על היתרון של הלימה לדרך החינוכית המתאימה לקהילה, גלום באפשרות זו היתרון של יצירת הזדמנויות תעסוקה זמניות למפונים

⁶⁴ חוק חינוך מיוחד (הוראת שעה - חרבות ברזל) (הארכת זכאות), התשפ"ד-2023. הוראת השעה נכנסה לתוקפה בנובמבר 2023.

ויצירת שגרה ותחושה של עצמאות ושליטה על חייהם⁶⁵. עיריית תל אביב-יפו מסרה כי מנהלי אגפי החינוך ביישובים המפונים מכירים את תושביהם, יודעים למפות היטב את צורכיהם ולקבוע את המענים שהם נזקקים להם, לא כל שכן כאשר מדובר בקהילות שהגיעו לעיר כמקשה אחת. ולכן היא דאגה ליצור קשר עם כל אחד מהם לתיאום וסיכום הדדי של המענים החינוכיים שניתנים וינתנו, ולהעמיד לרשותם את הכלים למתן המענים הללו כמיטב יכולתה. באופן עקרוני, הרשויות המפונות אמורות לוודא שתושביהן מקבלים את המענים החינוכיים שהם נדרשים להם ולהעמיד את כוח האדם הנדרש כדי לעשות כן, אך מטבע הדברים תפקודן נפגע עקב המלחמה והפינוי: לא כל עובדי הרשות זמינים ומתפקדים, ואלו שכן נאלצים לעבוד בתנאים שמקשים על נגישותם לתושביהן, וממילא גם על יכולתם לספק מענה.

יצוין כי בהתאם למבנה הארגוני שיצר משרד החינוך, דווקא לרשויות הקולטות אין תפקיד במסגרות הייעודיות שהוקמו לאחר הקמתן. לאחר שסייעו במציאת המבנה ובהצטיידות הן סיימו את תפקידן, ומשרד החינוך והרשויות המפונות נטלו את המושכות לידיהם.

מן האמור עולה כי משרד החינוך לא פעל להסדרת הממשקים בין הרשויות הקולטות והמפונות, כך שמידת התיאום ביניהן נותרה תלויה בשיקול הדעת, בזמינות וביוזמה של הרשויות עצמן.

מומלץ כי משרד החינוך יפעל למיסוד הממשקים בהיבטי חינוך בין הרשויות הקולטות למפונות במצבי חירום. מומלץ שהדבר ייעשה מתוך שמירה על גמישות בנוגע לשירותי החינוך, באופן שיאפשר התחשבות בנסיבות וברצון של הקהילות המפונות והיענות לצורכיהן, ובהתייחס למשאבים הקיימים ברשויות המפונות והקולטות. כמו כן, חשוב כי האוטונומיה הניהולית תישמר בידי מנהלי מכלולי חינוך מטעם הרשויות הקולטות הפועלים בשטח. פתרון אפשרי לשעת חירום הוא האצלת סמכויות לרשות המפונה ומתן משאבים מתאימים ומיידיים לרשות הקולטת.

הדברים נאמרים ביתר שאת לנוכח זמן התגובה האיטי של משרד החינוך יחסית לזמן התגובה של מחלקות החינוך ברשויות הקולטות בראשית המלחמה - בימים ובשבועות הראשונים שלאחר הפינוי ומתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, כפי שעולה בדוח זה.

רומי וולוד, "עקורים בארצם: כיצד לסייע לקהילות המפונות?" נייר מדיניות 11, מרכז טאוב (נובמבר 2023).

מתן מענה חינוכי לתלמידים מפונים על ידי הרשויות המפונות

מתן מענה חינוכי על ידי הרשויות המפונות מדרום הארץ⁶⁶

בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ועם פרוץ מלחמת חרבות ברזל פונו יישובים מאזור דרום הארץ מבתייהם ונקלטו בכמה רשויות ברחבי הארץ. הפרק שלהלן מתמקד במענה החינוכי שנתנו ארבע רשויות מפונות - העיריות **אשקלון** ו**שדרות** והמועצות האזוריות **אשכול** ו**חוף אשקלון** - לתלמידיהן המפונים בשנת הלימודים התשפ"ד, אלו ששובצו במסגרות החינוך שהוקמו במיוחד עבורם, ואלו ששולבו במסגרות החינוך הקיימות ברשויות הקולטות שאליהן פונו.

עיריית אשקלון

על פי רישומי העירייה, מקרב המפונים מאשקלון היו 1,700 תלמידים, כ-1,400 מהם בגיל גן ובית ספר יסודי, והיתר תלמידי על-יסודי וחינוך מיוחד.

בסיורים שקיימו צוותים ממשד מבקר המדינה במלונות בחודשים אוקטובר-דצמבר 2023 עלה כי בנוגע למפונים מאשקלון ששהו במלון בהרצלייה, רק בתחילת נובמבר 2023 התחיל משרד החינוך להפעיל מסגרות לימוד לילדי גן ולתלמידי בתי ספר יסודיים, וגם אלו רק בשעות 10:00 - 13:00. עוד עלה כי נכון ל-5.11.23 השתלבו תלמידי העל-יסודי מאשקלון מהמלון בבתי ספר בהרצלייה.

מחלקת החינוך בעיריית אשקלון מסרה בפברואר 2024 כי התלמידים שפנו והתפנו מאשקלון קיבלו שירותי חינוך במסגרות חינוך שהוקמו במלונות, או ששובצו ללימודים במוסדות חינוך קיימים ברשויות הקולטות. את שירותי החינוך סיפקו הרשויות הקולטות ועמותות אשר פעלו בשיתוף פעולה עימן.

עוד דיווחה העירייה כי לא הקימה מסגרות חינוך לתלמידי חינוך מיוחד מפונים מאשקלון, וכי חלק מהתלמידים שובצו במוסדות קיימים ברשויות הקולטות או במסגרות שפעלו במלונות המפונים.

עלה כי עיריית אשקלון לא נטלה חלק במתן שירותי חינוך לתלמידיה המפונים, ולא בהקמה או בהפעלה של מסגרות חינוך למפונים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 הדגישה עיריית אשקלון כי מורכבות פינוי תושביה (פינוי חלקי של כ-2% מאוכלוסיית הרשות בלבד), תנאי המלחמה ומצוקת כוח אדם קיצונית שחלקה נבעה ממגבלות העסקת עובדיה וחששם לצאת לעבודה בימי המלחמה בתנאי מלחמה -אלה הקשו עליה לספק את המענים בד בבד הן לתושביה המפונים הן לתושביה שנותרו בעיר, ובכלל זה מענים הנוגעים לחינוך. יתרה מזאת, ההחלטה לפנות את תושבי הרשות התקבלה בשלב מאוחר יותר, וכך לא נותרו מקומות שהייה עבור רבים מהם והם נאלצו להתפזר בין כ-100 מלונות ברחבי הארץ. גם פיזור זה הקשה על יכולתם של צוותי החינוך לעמוד בקשר עם התלמידים והוריהם.

⁶⁶ בפרק זה לא נבדקה עיריית אופקים, שכן משפחות מהעיר פונו להפוגה של ימים ספורים בלבד.

עוד הוסיפה העירייה בתשובתה כי על אף האמור היא פעלה ללא לאות ועשתה שימוש בכל הכלים שעמדו לרשותה, כדי לוודא שתלמידי העיר המפונים מקבלים את כלל השירותים הנחוצים להם; והנחתה את מנהלי מוסדות החינוך של כל שכבות הגיל ליצור קשר רציף עם כלל תלמידי העיר המפונים.

משרד מבקר המדינה מציין כי פינוי חלקי של תושבים היה מנת חלקן של כמה וכמה רשויות במלחמת חרבות ברזל, ורבות מהן נאלצו להתמודד עם מורכבות סוג זה של פינוי. עוד יודגש כי בפינוי חלקי אין כדי להפחית מאחריותה של הרשות לטפל בכל תושביה.

עיריית שדרות

על פי רישומי עיריית שדרות, בסוף שנת הלימודים התשפ"ג (יוני 2023) מנתה מערכת החינוך בעיר **שדרות** כ-7,500 תלמידים מגן עד תיכון (3 - 18)⁶⁷, ובמצבת תלמידי בתי הספר לשנת התשפ"ד (2023 - 2024) היו רשומים בה כ-3,770 תלמידי יסודי ו-2,010 תלמידי על-יסודי⁶⁸. מערכת החינוך ב**שדרות** הושבתה מתחילת המלחמה ועד 18.2.24.

הקמת מסגרות חינוך למפונים משדרות

על פי רישומי עיריית **שדרות**, ב-23.11.23 השתתפו במסגרות חינוך מחוץ לשדרות 5,212 תלמידים מפונים⁶⁹ (מתוך כ-7,500 תלמידים בני 3 - 18 שהיו רשומים בסוף שנת הלימודים התשפ"ג), דהיינו כ-70% מכלל מצבת התלמידים בעיר. גם כחודש וחצי לאחר שהחל תהליך הפינוי משדרות כ-30% מכלל מצבת התלמידים לא השתתפו במסגרת לימוד כלשהי.

עיריית **שדרות** מסרה בינואר 2024 שהיא לא נערכה מראש להקמת מסגרות חינוך למפונים משטחה בשעת חירום, וכי למחרת תחילת הפינוי מהעיר היא נערכה לשלוח צוותי חינוך לריכוזי מפונים במלונות ולגייס צוותי חינוך נוספים לתגבור.

בביקורת עלה כי עיריית **שדרות** פעלה לספק שירותי חינוך לתלמידיה המפונים בכמה דרכים:

1. הקמת מסגרות חינוך במרחבים פתוחים במלונות שבהם שוכנו המפונים, שחייבה הובלת ציוד ממסגרות החינוך בשדרות ורכישת ציוד נוסף.

2. הקמת מסגרות חינוך מחוץ למלונות במרחבים עירוניים כגון ספריות, אוניברסיטאות ואולמות אירועים. את המסגרות הקימה ותפעלה העירייה, לעיתים בשיתוף הרשות הקולטת. מרחב כזה נתן שירות לתלמידים מכמה מלונות, ודרש לספק הסעות מהמלונות השונים למרחב.

⁶⁷ ממ"מ, שירותי חינוך לתלמידים.

⁶⁸ על פי נתונים שהתקבלו מאגף החינוך בעיריית שדרות.

⁶⁹ יצוין כי חלק מהתלמידים הם מפונים בקהילה.

3. הקמת מסגרות חינוך בבתי ספר של הרשות הקולטת בתום יום הלימודים של ילדי אותה רשות, דבר שאיפשר שימוש במתקנים תקינים עם ריהוט שמותאם לקבוצות הגיל השונות, כמעט ללא עלויות נוספות.

4. שילוב תלמידים מפונים במסגרות חינוך קיימות ברשויות הקולטות.

5. חלק מהרשויות הקולטות, דוגמת עיריית **הרצליה**, הקימו מסגרות חינוך חדשות לתלמידים מפונים, ובהן למדו גם תלמידים משדרות.

כך תיארה עיריית **שדרות** בינואר 2024 את עבודת מכלול חינוך בשבועות הראשונים למלחמה:

בשבוע הראשון: מיפוי וזיהוי של מעגלי נפגעים של תלמידים משדרות ועובדי מסגרות החינוך בעיר ואיתור מקומם של התלמידים שהתפנו עצמאית מהעיר; הנגשה של מצרכי יסוד לתושבים; סיוע בפינוי משפחות של ילדים בחינוך המיוחד; ותמיכה בתושבים שנפגעו. נוסף על כך, עובדי אגף החינוך ביקרו משפחות שנפגעו (לדוגמה משפחות שבן משפחה נרצח או נעדר) במתקני הקליטה.

בשבוע השני: עובדי אגף החינוך עברו במתקני הקליטה שאליהם פונו תושבי העיר, והחלו בהקמת מרחבי חינוך בתיאום ובשיתוף של הרשות הקולטת. התהליך כלל חיפוש מבנה מתאים למרחב החינוך, גיוס מנהל למרחב מקרב מנהלי בתי הספר בעיר, שינוע ציוד למידה, ארגון מערך ההיסעים ופרסומו לתושבים, בניית המענים החינוכיים ופתיחת מרחב החינוך. בית הספר ראשון למפונים במלון באזור ים המלח נפתח ב-16.10.23, ויום למחרת נפתח בית ספר ראשון למפונים בירושלים. בהמשך נפתחו מסגרות חינוך רבות נוספות, בעיקר בערים **אילת**, **ירושלים**, **נתניה** ו**תל אביב-יפו** ובמועצה האזורית **תמר**. בשלב הראשון נפתחו גני ילדים, מסגרות חינוך לתלמידי חינוך מיוחד ובתי ספר יסודיים; ובהמשך נפתחו בתי ספר על-יסודיים ומעונות יום.

בשבוע השלישי: לאחר שהעירייה פתחה מרחבי חינוך במרבית המלונות היא גייסה עובדים בשכר שירכזו את הפעילות החינוכית בכל מרחב חינוך, ורכזים שויבילו את מערך החינוך הבלתי פורמלי בערים הגדולות ויעזרו לייצב את המערכת שנתנה מענים לתלמידים שהיו מפוזרים ביישובים קטנים יותר. בין היתר, אושר תקציב מיוחד לגיוס שלוש רכזות לגיל הרך.

בשבוע הרביעי: החלו בבניית מענים למעונות יום. נוסף על כך, העירייה מצאה שהורים לא שלחו את ילדיהם למסגרות שהוקמו למפונים במסגרות חינוך של רשויות קולטות בתום יום הלימודים הרגיל (כמשמרת שנייה), ועל כן החליטה לסגור מסגרות אלו ולפתוח מסגרות חינוך חדשות בשעות הבוקר. להערכתה, מהלך זה הוביל להכפלת מספר התלמידים במסגרות.

להערכת העירייה, 80% ממסגרות החינוך הוקמו על ידי עיריית שדרות ו-20% על ידי הרשויות הקולטות או יוזמות מקומיות ברשויות הקולטות.

עוד מסרה עיריית **שדרות** כי ב-16.10.23 היא פתחה מסגרות לתלמידי חינוך מיוחד המפונים מהעיר באחד המלונות בים המלח, וכי בסוף נובמבר 2023 הקימה באילת בית ספר לחינוך מיוחד למפונים. בירושלים ובתל אביב-יפו שובצו תלמידי החינוך המיוחד משדרות במסגרות של הרשויות הקולטות.

עם זאת, בנוגע למעונות יום מסרה העירייה בינואר ובאוגוסט 2024 שהיו בעיות אסדרה שערכו את פתיחתם, ולכן היא החלה בהקמתם באיחור ניכר ביחס למסגרות חינוך אחרות. המעונות הראשונים נפתחו בתחילת נובמבר 2023, ורובם הוקמו החל באמצע נובמבר. סך הכול הקימה העירייה כ-90 מעונות ביותר מ-60 רשויות מקומיות בארץ.

במפגש שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בחודשים אוקטובר-דצמבר 2023 באחד המלונות בים המלח דווח כי נכון ל-31.10.23 המענה החינוכי לתלמידים מפונים משדרות שהתגוררו במלון ניתן למשך שלוש שעות ביום, במסגרת חינוך מחוץ למלון שהתלמידים הוסעו אליה. עוד עלה כי במועד זה עדיין לא היו מסגרות חינוך לילדי גנים וטרום הוקמו מעונות יום.

הסיוע שקיבלה עיריית שדרות להקמת מסגרות חינוך למפונים

עיריית שדרות מסרה בינואר 2024 כי בשלושת השבועות הראשונים לפינוי היא קיבלה עזרה מועטה מהמדינה וממשרד החינוך בפתיחה ובתפעול של מסגרות החינוך, וכי בתקופה זו היא נעזרה ברשויות הקולטות, במתנדבים ובארגונים, שסייעו לה בהקמת המסגרות ובתחזוקתן, ובכלל זה ארגון מתנדבים אזרחי שסייע לעירייה, בין היתר, בהקמת גני ילדים ובית ספר לחינוך מיוחד, איסוף ושינוע ציוד למידה וגיוס כוח אדם של תומכי הוראה. יצוין כי ארגוני מתנדבים (בעיקר ארגון אזרחי מרכזי) סייעו גם בהכנת מבני הגנים ובתי הספר בעיר שדרות, לקראת פתיחתה המחודשת של מערכת החינוך במרץ 2024, לאחר שזו הייתה סגורה במשך כשישה חודשים בעקבות המלחמה.

תנאי הלימוד במסגרות חינוך למפונים משדרות

בביקורת עלה כי בחלק ממרחבי הלימוד במלונות ובבתי הספר הייעודיים נאלצה עיריית **שדרות** להפעיל מסגרות חינוך בתנאים שאינם מתאימים. באילת, למשל, היו קשיים בשל אי-התאמת המבנים, גודל הכיתות והרכבן; והיה מחסור במגרשי משחקים וחצרות לילדים במסגרות החינוך שהוקמו ברשויות אחרות, דוגמת **תל אביב-יפו** ובמלונות באזור **ים המלח**. עוד הועלה כי תנאי הלימוד בחלק ניכר ממסגרות החינוך שפתחה עיריית **שדרות** באזור ים המלח היו ירודים מאוד. בחלק ממרחבי הלימוד, למשל, לא היו חלונות; היו אזורים במלונות ששימשו ללימוד, ומספר גדול של ילדים מכיתות שונות למדו בהם ללא מחיצות בין הכיתות.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטת ברשויות המקומיות
מתן שירותי חינוך למפונים

תמונות ט - 4ט : סביבת הלימוד במסגרות חינוך שנפתחו למפונים בכמה מלונות בים המלח



צולם בידי עיריית שדרות בדצמבר 2023.

קשיים בהפעלת מסגרות חינוך למפונים משדרות

בביקורת עלה כי בגלל הפיזור הגיאוגרפי של המפונים המשליך בין היתר על יכולת השליטה של אגף החינוך בעיריית שדרות, נדרשו מנהלי מסגרות החינוך שהוקמו לאלתר לעיתים קרובות. פיזור התושבים מן הקהילות המפונות בין מתקני אירוח שונים לא איפשר שמירה על מסגרות החינוך שפעלו בשדרות,

העסקה של אנשי הצוות החינוכי בהן ומעקב ושליטה על נוכחות התלמידים שפנו⁷⁰. נדרש היה להמשיך ולהפעיל מסגרות, אף שבחלק מהאתרים שאליהם פונו התושבים עדיין היו אזעקות בימי לימודים, דבר שעורר חששות בקרב ההורים והתלמידים. כמו כן, הורים נמנעו מלשלוח תלמידים למסגרות שפעלו אחר הצהריים, והעירייה התמודדה עם מחסור בצוותי הוראה: עובדי מסגרות החינוך בשדרות עברו טראומה והתפזרו ברחבי הארץ, והיו מורים שבחרו שלא לעבוד בתקופת המלחמה, למשל על רקע היעדר מסגרות לילדיהם וצורך בתמיכה נפשית. בעקבות זאת רוב המורים במסגרות שהוקמו היו מורים שהצוות הניהולי והתלמידים לא הכירו, וחלקם גויסו במיוחד לצורך זה.



מהאמור עולה כי לא הייתה היערכות מוקדמת להקמת מסגרות לימוד למפונים מחוץ לתחום העיר שדרות, וחוסר היערכות זה ניכר ביתר שאת לנוכח הפיזור הרב של המפונים במקומות שונים בארץ. העירייה, בסיוע הרשויות הקולטות, מתנדבים וארגוני החברה האזרחית, הצליחה בתוך כמה שבועות להקים מסגרות חינוך לתלמידיה המפונים, אך גם כחודש וחצי לאחר שהחל תהליך הפינוי משדרות, כ-30% מתלמידיה המפונים לא השתתפו במסגרת לימוד כלשהי, והמענה החינוכי נתקל בקשיים רבים, ובהם היעדר תנאים, מתקנים וציוד מתאימים לקיום שגרת לימודים, הרכב הטרוגני של תלמידים וקושי בגיוס כוח אדם למתחמי הלימוד והתאמתו לצורכי התלמידים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 מסרה עיריית שדרות כי בצל אירוע הטרור שהכה בעיר בשבעה באוקטובר התגייסו צוותי החינוך במרחבי הפינוי לטובת תושבי העיר, על אף תנאי השהות במלונות, פיזור רב של תושביה והצורך באלתור פתרונות בשטח; וכי היא הייתה הרשות הראשונה שהצליחה לפתוח מרחבי חינוך למפונים במרחבי הפינוי.

המועצה האזורית אשכול

בשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023) היו במערכת החינוך במועצה האזורית אשכול כ-5,300 תלמידים⁷¹, ונכון לחודשים נובמבר ודצמבר 2023 כ-85% מתלמידי החינוך הרגיל שפנו (כ-3,900 מתוך כ-4,600) שובצו במסגרות לימוד ייעודיות זמניות, וכ-230 שובצו במסגרות לימוד קיימות של הרשות הקולטת. מתוך כ-200 תלמידי החינוך המיוחד שפנו, 150 שובצו במסגרות לימוד ייעודיות זמניות, 48 שובצו במסגרות לימוד קיימות של הרשות הקולטת, ו-2 נותרו ללא מסגרות.

הליכי פינוי קודמים שהיו במועצה נמשכו לפרק זמן מוגבל. במבצע צוק איתן בשנת 2014, למשל, נמשך הפינוי חודש עד חודש וחצי. המועצה לא נערכה לפינוי דוגמת הפינוי שקרה במלחמת חרבות ברזל, בין היתר בכל מה שקשור למתן שירותים לתושבים.

⁷⁰ ממ"מ, שירותי חינוך לתלמידים.

⁷¹ מועצה אזורית אשכול - דוח ביקורת מפורט לשנת 2022.

בהתאם לדיווחי המועצה האזורית **אשכול** בפברואר ובמאי 2024, את שירותי החינוך שניתנו לתלמידי המועצה לאחר הפינוי אפשר לחלק לשלוש תקופות:

"תקופת המלונות" (אוקטובר - נובמבר 2023): בתקופה זו ניתנו מרבית המענים החינוכיים למפונים בתוך המלונות. המסגרות לגיל הרך הופעלו על ידי כוח אדם שהורכב ממתנדבים, ארגוני החברה האזרחית וסייעות של המועצה בשיתוף יישובי המועצה (הקהילות), בין שלוש לחמש שעות ביום. התכנים שהועברו היו רובם חברתיים וחלקם לימודיים, וההיענות הייתה בעיקר של תלמידי בית הספר היסודי והגיל הרך.

"תקופת השלוחות" (נובמבר 2023 - ינואר 2024): בתקופה זו הוקמו והופעלו מסגרות, בשיתוף משרד החינוך והרשויות הקולטות שסיפקו תשתיות, במתקני הקליטה. המסגרות יועדו לחינוך הרגיל ותלמידי החינוך המיוחד שולבו בכיתות הרגילות. **באילת**, במועצה האזורית **תמר** ובמועצה האזורית **הערבה התיכונה** נהלו בתי הספר על ידי המועצה. עבור בית הספר היסודי באילת הושכר מתחם במימון משרד החינוך, והלימודים התקיימו באוהלים גדולים. צוותי החינוך, השפ"ח וההסעות למתחם היו באחריות המועצה. מערכת השעות הורכבה מתכנים לימודיים, מפעילויות חוסן ומטיולים. תלמידי חטיבות הביניים והתיכונים למדו במבנה בית ספר תיכון שבעיר; ובאזור ים המלח הוקם על ידי המועצה האזורית **תמר** מתחם חינוכי לתלמידים מגיל יסודי עד תיכון, והלימודים התקיימו במבנים יבילים. מענים נוספים ניתנו במסגרות בית ספר שדה ואכסניית הנוער בעין גדי (לתלמידי שכבת י"ב) במימון משרד החינוך. על פי נציגי המועצה, פתיחת מענים אלו הובילה לעלייה בנוכחותם של תלמידי שכבת י"ב המפונים.

ברשויות קולטות אחרות, ובהן עיריית **ירושלים** והמועצות האזוריות **גוש עציון**, **הערבה התיכונה** ו**רמת הנגב**, הוקמו גני ילדים ומתחמים חינוכיים לתלמידי בתי הספר היסודי והתיכון, ששמרו על המסגרת הקהילתית של היישוב המפונה. חלק מהתלמידים שולבו במוסדות החינוך של הרשויות הקולטות. צוותים חינוכיים מהמועצה האזורית **אשכול** הצטרפו לצוותי המועצה האזורית **רמת הנגב** כדי לתגבר את כוח האדם.

"תקופת המעברים" (ינואר 2024 - סוף שנת הלימודים התשפ"ד): בתקופה זו עברו התושבים המפונים מהיישובים סמוכי הגדר לרשויות קולטות כמענה ביניים. בד בבד, מסוף ינואר 2024 החלו חלק מהתושבים לחזור לבתיהם במועצה. לא ניתן היה לפתוח את בית הספר האזורי של המועצה בשל מיקומו בסמוך לגבול, ולכן הוחלט בדצמבר 2023 על שיפוץ בתי ספר עורפיים במתחם הבשור כמענה זמני לתלמידי המועצה. עד תום השיפוץ, ובשל אילוצים, הוקם בית ספר זמני בקיבוץ גבולות שבתחום המועצה, המרוחק יותר משבעה קילומטר מגבול רצועת עזה. בית הספר פעל מפברואר 2024 ויכול היה להכיל רק מספר מוגבל של תלמידים. המועצה ציינה כי לכל החלטה בדבר הקמת בית ספר בתחומי המועצה קדם תהליך של שיתוף ציבור.

בביקורת עלה כי המועצה האזורית אשכול התמודדה עם קשיים שונים בכל הקשור לאיתור ולהקמה של תשתיות אשר יתאימו לשמש מסגרות חינוך. גם כאשר נמצאו המקומות, התגלו קשיים בהתאמת המבנים ומחסור בכוח אדם, ובכלל זה מחסור בסייעות, ביועצות ובעובדי הוראה; בין היתר בשל מסוגלות של כוח האדם, הפיזור הגיאוגרפי של צוותי החינוך (שהיו במלונות וברשויות קולטות שונות) וכן

תמריצים שליליים לחזרה לעבודה. מנהלי בתי הספר נדרשו לגבש צוותים חדשים, ובכלל זה סייעות, תומכי הוראה, מורים ומתנדבים נוספים; וכן לבנות מערכות לימוד. אתגר שעיימו התמודדה המועצה היה איסוף נתוני תלמידים ושיבוצם בכיתות. מאחר שהתלמידים היו מפוזרים במתקני הקליטה, נדרשה המועצה לבנות מחדש את הכיתות ולקבל סמל מוסד חדש⁷² לכל בית ספר שנפתח. נוסף על כך, נדרשה המועצה לנהוג בגמישות במקרים רבים, להקשיב להורים ולתלמידים ולמצוא פתרונות יצירתיים, כדי לאפשר את המשך הלמידה גם בתנאים המורכבים שנוצרו עקב הפינוי, דוגמת למידה משותפת של שכבות גיל או למידה מחוץ למתחם החינוכי.

לקראת סוף ינואר 2024 החלו תושבי המועצה לחזור לבתיהם, ואולם המועצה התקשתה לגייס עובדי הוראה אף שמשדך החינוך הוסיף ותגבר תקנים. גם סייעות היו חסרות: לפני המלחמה היו למועצה 140 סייעות, ונכון לפברואר 2024 עבדו רק מחציתן. זאת ועוד, החזרה למועצה הובילה לירידה במספר התלמידים ואנשי הצוות במוקדי הפינוי. האתגר המרכזי בשלב זה היה הרצון להמשיך להחזיק את המערכות פעילות, ולשמור על יציבות גם בקרב התושבים שעדיין מפונים.

המועצה האזורית חוף אשקלון

בין מפוני המועצה האזורית חוף אשקלון נכללו כ-2,320 תלמידים, מהם 2,200 תלמידים במסגרות החינוך הרגילות ו-120 תלמידי חינוך מיוחד⁷³. בהתאם לדיווחי המועצה ממרץ 2024, תלמידים אלו קיבלו מענה חינוכי בכמה דרכים:

1. המועצה האזורית חוף אשקלון הקימה, בשיתוף הרשויות הקולטות, מסגרות חינוך של גנים ומעונות לילדים במלונות עבור יישובי המועצה. חלק מהגנים הופעלו על ידי הרשות הקולטת וחלק על ידי המועצה עצמה. חלק מהתלמידים הופנו למסגרות של הרשות הקולטת (המועצה האזורית מטה יהודה) או למסגרות חינוך משותפות במלון שבו שהו גם מפונים מרשויות מפונות אחרות (למשל באילת).
2. תלמידים שולבו במסגרות חינוך קיימות ברשויות הקולטות, לדוגמה בבתי הספר בעיריית תל אביב-יפו⁷⁴.
3. מסגרות ייעודיות הוקמו בשיתוף המועצה האזורית חוף אשקלון והרשויות הקולטות. לדוגמה, בית ספר על-יסודי שהוקם במתחם החינוכי במועצה האזורית חוף הכרמל תופעל בשיתוף פעולה בין שתי המועצות האזוריות חוף אשקלון וחוף הכרמל, ובמימון משרד החינוך. הסעות התלמידים בוצעו על ידי המועצה האזורית חוף הכרמל.

⁷² קבלת קוד/סמל מוסד על ידי משרד החינוך נחוצה לשם הכרה במסגרת החינוך וסיווגה על ידי המשרד, ובין היתר היא תנאי לקבלת תקציבים למסגרת האמורה.

⁷³ מתוך כ-6,000 תלמידי המועצה בני 3 - 18.

⁷⁴ תלמידי על-יסודי שבחרו בכך יכלו להגיע באמצעות הסעה מסודרת מהמלון לבית הספר התיכון במועצה האזורית חוף אשקלון.

4. שילוב בבתי ספר ייעודיים שהקים משרד החינוך למפונים (למשל באילת).

עלה כי המועצה האזורית חוף אשקלון התמודדה עם קשיים בכל הנוגע למתן שירותי חינוך לתלמידים המפונים: פיזור הקהילות וחזרה בלתי מבוקרת של תלמידים מפונים למועצה; ארגון הסעות; חוסר בכוח אדם מקצועי, ובכלל זה מורים מפונים שלא חזרו לעבודה; קושי בקליטה וגיוס של סייעות ברשויות מרוחקות; מצב רגשי מורכב של התלמידים, ההורים והצוות החינוכי; עיכוב בקבלת החלטות ותקציב הוביל לקשיים בחיפוש מבנים מתאימים למתן מענה חינוכי; נסיעות ארוכות; אי-תגמול בגין עבודה נוספת; ועומס גדול מאוד על מינהל החינוך של המועצה.

המועצה מסרה במרץ 2024 כי הקשיים טופלו על ידי מינהל החינוך במועצה, בשיתוף פעולה עם משרד החינוך ומינהלת תקומה.



הרשויות המקומיות המפונות בדרום 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 הקימה או הפעילה מסגרות חינוך עבורם; וכי עיריית שדרות 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 (כך למשל ל-30% מתלמידי שדרות לא היו מסגרות חינוך לאחר חודש וחצי מפרוץ המלחמה), בתקופה שבה היו נתונים למצבי טראומה, לאי-ודאות ולערעור היציבות החברתית, והיו זקוקים יותר מכול למסגרת חינוכית תומכת.

על הרשויות המפונות ועל משרד החינוך למפות את הפערים הלימודיים שנוצרו במהלך המלחמה והפינוי עקב הקשיים בהענקת שירותי החינוך למפונים, ולפעול לסגירתם ולמתן מענה חינוכי מלא.

לנוכח הקשיים הרבים בהענקת שירותי החינוך למפונים במלחמת חרבות ברזל - 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 - 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 יפנו ממגוריהם לפרקי זמן ארוכים.

משרד החינוך פירט בתשובתו למשרד מבקר המדינה את הדרכים שבהן הוא פעל בשנת הלימודים התשפ"ה לצמצום הפערים, דוגמת מיפוי מצב התלמידים בכלל מוסדות החינוך; העברת תקציב ייעודי לתגבור לימודי, רגשי וחברתי במחוזות הדרום והצפון, שבאמצעותו יכולה הייתה הרשות המקומית לרכוש מענים לימודיים, רגשיים וחברתיים לתלמידי הרשות; מתן "סל מחוזי" לכלל המחוזות לצורך מענים נוספים שיידרשו על פי צורכיהם; וגיבוש תוכנית מערכתית "צומחים מחדש", המיועדת לצמצום פערים ולתגבור תלמידים.

מתן מענה חינוכי לתלמידים שלא התפנו משדרות

להערכת עיריית שדרות, בסוף אוקטובר 2023 נשארו בעיר כ-600 תלמידים, ולקראת סוף ינואר 2024 גדל מספרם לכ-700. יצוין כי לתלמידים שמשפחותיהם בחרו שלא להתפנות מהעיר למרות החלטת הממשלה לא היו מסגרות חינוך בעיר.

עלה כי אף שהעיר פונתה ומסגרות החינוך בה לא פעלו, חיפשה מחלקת החינוך בעיריית שדרות מענים ל-26 תלמידי חינוך מיוחד⁷⁵ שנשארו בעיר: 6 שולבו והוסעו למסגרות מחוץ לעיר, 8 למדו בזום, ואולם ל-12 תלמידים לא נמצאה מסגרת חינוך מתאימה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי היה עליו לפעול, בשיתוף עיריית שדרות, למציאת מסגרת חינוך לתלמידים שנותרו בעיר בתקופת הפינוי, בין ברשות סמוכה שלא פונתה ובין בלימודים בזום.

מתן מענה חינוכי על ידי הרשויות המפונות מצפון הארץ

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל וחזית הלחימה בצפון הארץ פנו יישובים מאזור זה מבתייהם ונקלטו בכמה רשויות ברחבי הארץ. הפרק שלהלן מתמקד במענה החינוכי שנתנו שמונה רשויות מפונות - עיריית קריית שמונה, המועצות המקומיות מטולה ושלומי, והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל - לתלמידיהן המפונים בשנת הלימודים התשפ"ד ובמחצית הראשונה של שנת הלימודים התשפ"ה, אלו ששובצו במסגרות החינוך שהוקמו במיוחד עבורם ואלו ששולבו במסגרות החינוך הקיימות ברשויות הקולטות שאליהן פונו.

עיריית קריית שמונה

על פי נתוני העירייה, בתחילת שנת הלימודים התשפ"ד (ספטמבר 2023) היו רשומים כ-4,700 תלמידים בני 3 - 18 במערכת החינוך העירונית ו-474 תלמידים בחינוך המיוחד. תושבי העיר פוזרו בכ-270 מלונות בכל רחבי הארץ, והעירייה פעלה באמצעות שבע מינהלות אזוריות שהקימה כדי שתהיה לה מוטת שליטה, ובהתאם פעלה כך גם מחלקת החינוך. לכל מינהלת אזורית מונה אחראי בתחום החינוך, שתפקידו היה, בין היתר, לדאוג לשיבוצם של התלמידים במסגרות חינוך ולטיפול בהם, לרבות הסדרת הסעות למסגרות.

⁷⁵ לא כולל תלמידים במסגרות רגילות שלהם יש סל חינוך מיוחד.

הקמת גנים ומעונות במלונות

כחודשיים לאחר הפינוי פתחה עיריית קריית שמונה 29 מעונות ו-26 גני ילדים בתוך המלונות. הגנים מוקמו בחדרים שאינם מותאמים לייעודם, לעיתים גם בלי חלונות וללא גישה לחצר, שנדרשת להתפתחותם של הילדים. המעונות הופעלו על ידי עמותות והחברה למתנ"סים, ונמצאו בפיקוח של משרד החינוך. חלק מגני הילדים נוהלו על ידי העירייה, וחלקם בניהול משותף עם רשויות מפונות נוספות.

באחת מקבוצות המיקוד שערך משרד מבקר המדינה הצביעו על הקושי הנובע מתחלופה במטפלות במסגרות לילדים בני 0 - 3:

"עיריית קריית שמונה באיזשהו שלב פתחה מסגרת 0 - 3 מחוץ למלון, אבל מאחר ואין להם מספיק אנשים, הם רוצים להעביר את זה למלון אחר. כלומר יש עקירה של ילדים ממקום למקום, וגם המטפלות שם מתחלפות... לא קיימת יציבות בתחום החינוך" (מפונה מקריית שמונה).

עיריית קריית שמונה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי היא פתחה גני ילדים, בסיוע משרד החינוך, בעיריות אילת, טבריה ותל אביב-יפו בהדרגה ובסמוך למועדי הפינוי. מרבית הגנים פעלו במלונות, והחל במרץ 2024 פעלה העירייה להעברתם מחוץ למלונות. בנוגע למעונות השיבה העירייה כי אלו הוקמו בשלב הראשון על ידי ארגוני החברה האזרחית, והפעלתם הועברה לאחריות הרשויות המפונות רק לאחר פרסום קול קורא⁷⁶ של משרד החינוך בנובמבר 2023. נכון לדצמבר 2023 הפעילה העירייה 29 מעונות יום. בנוגע לסוגיית העברת גני הילדים והמעונות בין המלונות, השיבה העירייה כי העברות אלו בוצעו מדי פעם, הן מטעמי שילוב בין מסגרות כגון אלו במלונות שונים והן בשל בקשת בעלי המלונות.

שיבוץ תלמידי קריית שמונה בבתי הספר

חלק מהתלמידים המפונים שובצו במערכת החינוך של הרשויות הקולטות, ואחרים בבתי ספר ייעודיים שהוקמו בסיוע משרד החינוך והרשויות הקולטות. נוסף על כך, הקים משרד החינוך לתלמידים מקריית שמונה שני בתי ספר אזוריים: אחד באילת ואחד במתחם המסחרי בגלילות. העירייה מינתה לבתי הספר האזוריים מנהלים ומורים מתוך הצוות החינוכי שעבד במוסדות חינוך בקריית שמונה בעת שגרה⁷⁷.

⁷⁶ משרד החינוך, "תקצוב רשויות עוטף עזה שתושביהן פונו או התפנו ורשויות הצפון במרחק 0 - 5 ק"מ מהגבול שתושביהן פונו, עבור הפעלת מסגרות יום זמניות לגילי לידה-3 לתקופת החירום" (נובמבר 2023).

⁷⁷ ראו פירוט בפרק "הקמת מסגרות חינוך ייעודיות לתלמידים המפונים". בינואר 2025 קבעה הממשלה בהחלטה 2677 את המתווה להחזרת תושבי הצפון לבתיהם, וזה הוביל, בין היתר, להודעת משרד החינוך כי יסגור את מסגרות החינוך הייעודיות, שכן אין באפשרותו להפעיל מסגרות אלה בד בבד עם חידוש הפעילות החינוכית בקריית שמונה. עקב כך, עתרה עיריית קריית שמונה לבג"ץ בדרישה להאריך את מתווה הפינוי ואת פעילותם של בתי הספר הארעיים שהוקמו לתלמידי העיר המפונים עד סוף שנת הלימודים התשפ"ה. העתירה נדחתה במרץ 2025: בג"ץ 13726-02-25 עיריית קריית שמונה ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 10.3.25).

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

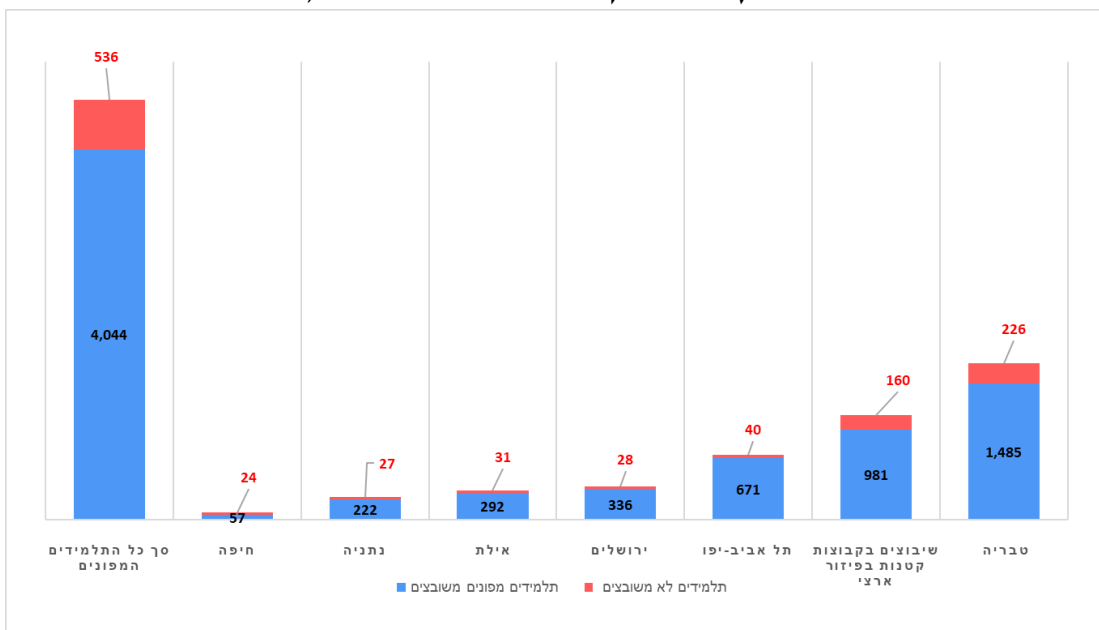
פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותי חינוך למפונים

נמצא כי התלמידים המפונים מקריית שמונה ששובצו במסגרות החינוך הייעודיות למדו שלוש-ארבע שעות ביום בלבד. התלמידים שהשתלבו בבתי ספר של עיריית טבריה, למשל, למדו שלוש שעות וחצי ביום בלבד, שישה ימים בשבוע.

על משרד החינוך לתת את הדעת לצורך בגישור על הפערים הלימודיים שנוצרו עקב מיעוט שעות הלימוד של התלמידים המפונים מקריית שמונה.

בתרשים שלהלן נתונים על שיבוץ תלמידי קריית שמונה לפי מקום מוסדות החינוך ששובצו בהם:

תרשים 90: שיבוץ תלמידי קריית שמונה לפי מרחבים, ינואר 2024



על פי נתוני עיריית קריית שמונה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בינואר 2024 מתוך 4,580⁷⁸ התלמידים המפונים מקריית שמונה, 536 (12%) לא היו משובצים במסגרות חינוך, וכי 1,485 (כ-37% מהתלמידים שפנו מקריית שמונה ושובצו במסגרות) למדו במוסדות חינוך במרחב טבריה.

עיריית קריית שמונה דיווחה כי נכון לפברואר 2024, 407 מתוך 474 (86%) מתלמידי החינוך המיוחד משובצים במסגרות, ואילו 67 תלמידים אינם משובצים במסגרת חינוך מתאימה.

⁷⁸ כאמור לעיל, לא היה בידי הרשויות המפונות מצפון הארץ, וקריית שמונה בכללן, מידע מלא על מספר התלמידים המפונים. ראו בפרק "פערי נתונים על מצב התלמידים המפונים".

עוד מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי חלק מהתלמידים לא שובצו כי לא הסכימו לשיבוץ שהוצע להם, לחלקם היו קשיים בארגון ההסעות, וחלקם המתווכים לשיבוץ למוסד חינוך אחר.

מנתוני משרד החינוך לחודשים אפריל ומאי 2024 עלה כי שיעורם של תלמידי קריית שמונה שלא היו משובצים במסגרות חינוך ירד ל-3%.

על אף הירידה הניכרת בשיעור התלמידים שאינם משובצים במסגרות חינוך בחודשים אפריל ומאי 2024, הממצאים מלמדים שתלמידים מפונים רבים לא למדו באופן סדיר במהלך שנת הלימודים התשפ"ד.

על משרד החינוך ועיריית קריית שמונה לתת את הדעת בגישור על הפערים הלימודיים שנוצרו עקב היעדרות ממושכת ממסגרות החינוך או עקב מיעוט שעות הלימוד השבועיות, ולגייס את המשאבים הנדרשים לכך.

בתשובתה בפברואר 2025 ציינה עיריית קריית שמונה כי היא פעלה להקמת מסגרות חינוך לתלמידיה המפונים בסמוך למועד הפינוי בעיריית אילת ותל אביב-יפו; ובשאר הרשויות הקולטות שבהן שהו מפונים היא סייעה בקליטת תלמידיה המפונים בבתי הספר הקיימים ברשויות אלו.

עוד היא הדגישה בתשובתה כי האתגר הגדול היה באזור **טבריה**, שם לא ניתנה לה האפשרות לפעול, ומשרד החינוך הוא שקיבל אחריות מלאה על איתור מקומות לשיבוץ תלמידיה ובהמשך החליט על הקמת שני בתי ספר למפונים (יסודי ועל-יסודי), שנפתחו רק ב-14.1.2024⁷⁹. כך, קרוב לחודשיים ממועד הפינוי, ניתן מענה חלקי לחלק מהתלמידים המפונים ששהו בעיר **טבריה** וסביבתה.

משרד החינוך, בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2026, הדגיש כי "בצו השעה, משרד החינוך הסדיר עשרות מסגרות חינוך בפריסה ארצית 'אד הוק' עבור התלמידים המפונים בסמיכות לריכוזי אוכלוסין המפונים תוך מיצוי מלוא פוטנציאל קיבולת המענים הפיזיים הסמוכים... בתוך כך, ניתן מענה של מסגרת חינוך לתלמידים המפונים מקרית שמונה בכל הארץ". עוד הדגיש כי "מינהל הפיתוח [של משרד החינוך] סיפק מענים פיזיים כפי שהוכרו במשל"ט הנתונים של 'חדר מצב'".

המועצה המקומית מטולה

המועצה המקומית **מטולה** מסרה במרץ 2024 כי נכון לסוף ינואר 2024 למדו כל תלמידי המועצה במערכות חינוך חלופיות שהוקמו עבור המפונים במקום שהותם: 74 תלמידי חטיבת ביניים ותיכון, 83 תלמידי יסודי ו-42 תלמידי גן. יומיים לאחר הפינוי נפתחו באחד המלונות בטבריה מעון, גנים ובית ספר יסודי שבהם לימדו עובדי מוסדות חינוך ממטולה. מכיוון שהמרחבים שיועדו לכך לא התאימו, הועברו המסגרות כעבור כשבוע למבנה חלופי בטבריה. תלמידי חטיבת הביניים והתיכון שובצו תחילה לבתי ספר **בטבריה**, וכן השתתפו בתחילת המלחמה בלימודים בזום שהועברו מאחד מבתי הספר שפנו מהמועצה האזורית **הגליל העליון**.

79 ראו בפרק "הקמת מסגרות חינוך ייעודיות לתלמידים המפונים".

עוד מסרה המועצה כי התקיימה שגרת פעילות שוטפת בנושא ביקור סדיר ומציאת פתרונות לתלמידים בשיתוף הרשויות הקולטות: ביקורים שבועיים בבתי הספר היסודיים ובגנים, דיווחים שוטפים מגורמי שפי"ח של עיריית **טבריה** ופגישות שבועיות בין מנהלי מחלקות החינוך של המועצה המקומית **מטולה** ועיריית **טבריה**.

המועצה המקומית מטולה העלתה קושי במתן מענה להסעות, שנוצר בשל הפיזור של תושבי המועצה.

ה מועצה המקומית שלומי

המועצה המקומית **שלומי** מסרה בינואר 2024 כי ניתנו שירותי חינוך לילדים מגיל לידה עד 18 ביישובים שאליהם הם התפנו. תושבי המועצה המפונים מילאו טופסי קליטה דרך אתר המועצה, ובהמשך קיבלו הודעה בנוגע לשיבוץ הילדים בגנים ובבתי הספר, וכלל מעונות הסמל קלטו ילדי מפונים ללא עלות או בעלות סמלית. עוד נמסר כי בחלק קטן מן המלונות נפתחו מסגרות חינוך מסוג מעונות, גני ילדים לגיל 3 - 6 ובית ספר יסודי; ואילו בשאר המלונות שובצו הילדים בבתי ספר ובגנים של הרשויות הקולטות **חיפה**, **טבריה** ו**ירושלים**. לדברי המועצה, בכל הרשויות הקולטות היה שיתוף פעולה מלא וזמינות רבה, הן מצד גורמי משרד החינוך והן מצד נציגי אגפי החינוך ברשויות.

עוד ציינה המועצה כי הרשויות הקולטות מימנו את מרבית ההסעות. עם זאת, חלק מההסעות היו חריגות, ולפיכך היא מימנה אותן, בכפוף לאישור העומד בראשה. מענה של סייעות אישיות ומלווים להסעות ניתן בסיוע של עובדי מחלקת החינוך במועצה, במקרים שבהם היה מחסור בכוח אדם ברשות הקולטת.

ה מועצה האזורית הגליל העליון

נכון לראשית המלחמה פונו כ-2,300 תלמידים מהמועצה האזורית **הגליל העליון**. חלק ממסגרות החינוך של המועצה נתנו מענה חינוכי גם לרשויות מקומיות נוספות, ובהן המועצות המקומיות **יסוד המעלה** ו**מטולה** והמועצות האזוריות **מבואות החרמון** ו**מרום הגליל**.

המועצה הפעילה 32 גנים במלונות שבהם שהו המפונים. תלמידי היסודי נקלטו בבתי הספר של הרשויות הקולטות, והמועצה שלחה צוותי הוראה וציוד, וכן שולבו מורות חיילות. כ-600 תלמידי המועצה שובצו בבית הספר שהקים משרד החינוך במתחם המסחרי בצומת פורייה (ראו להלן).

בפברואר 2024 מסרה המועצה כי מספר שעות הלימוד היומיות התייצב, ונכון למועד דיווחה היה כדלהלן: בפעוטונים למדו בשעות 08:00 - 17:00, בגני הילדים - שבע שעות ומעלה, בבתי הספר היסודיים - חמש-שש שעות, ובבתי הספר העל-יסודיים - לפחות ארבע שעות.

עם זאת, למועצה האזורית הגליל העליון לא היו נתונים על תלמידים שמשפחותיהם התפנו עצמאית (שלא על פי החלטת הממשלה), והיא מסרה כי נתונים אלה נאספו על ידי משרד החינוך ובתי הספר ברשויות המקומיות שבהן הם נקלטו.

תלמידים מיישובים שלא פונו אולם לומדים בעת שגרה בבתי ספר הנמצאים ביישובים שפוננו, הועברו לבתי ספר עורפיים יותר. בבתי הספר היסודיים למדו חמש שעות ביום, חמישה ימים בשבוע, ואילו בבתי הספר התיכוניים למדו 12 שעות שבועיות לכל הפחות. ביישובים שלא פונו על פי החלטת הממשלה למדו בתפוסה של כ-50% מכיוון שמשפחות התפנו מהם עצמאית.

המועצה מסרה כי קיבלה סיוע שוטף ממשרד החינוך, זה הציב מתכלל מטעמו בכל מלון; וכן קיבלה סיוע מארגוני מתנדבים בכל הקשור לתקצוב של כוח אדם חינוכי וציוד.

המועצה האזורית מבואות החרמון

בששת היישובים שפוננו על פי החלטת הממשלה לומדים בעת שגרה כ-860 תלמידים, כ-540 מהם במעונות, בגנים ובבתי הספר היסודיים, וכ-320 בחטיבות הביניים ובתיכון.

המועצה האזורית מבואות החרמון מסרה בפברואר 2024 כי היא הפעילה באמצעות החברה למתנ"סים שלושה מעונות ושישה גנים במלונות באזור טבריה. בתחילת הפינוי הופעלו מרכזים חינוכיים גם לתלמידי בתי הספר היסודיים בכל המלונות, ובהדרגה שולבו התלמידים בבתי ספר קיימים ברשויות הקולטות. תלמידי חטיבות הביניים והתיכוניים שולבו בבית הספר למפונים שהוקם במתחם המסחרי בצומת פורייה.

בינואר 2024 מסרה המועצה האזורית מבואות החרמון כי תלמידי בתי הספר התיכוניים מיישובים שלא פונו, הלומדים בעת שגרה במוסדות חינוך הנמצאים ביישובים מפונים, שולבו בבתי ספר ביישובים עורפיים שלא פונו, והלימודים התקיימו במשמרת שנייה, מהצהריים, ורק ארבעה ימים בשבוע, כשלוש שעות ביום בלבד⁸⁰. זאת ועוד, הריהוט בכיתות היה מיועד לתלמידי בית ספר יסודי ולא התאים לתלמידי תיכון.

המועצה האזורית מבואות החרמון ציינה כי התמודדה עם קשיים רבים, ובהם קושי במעקב אחר התלמידים לנוכח שינויים רבים במקומות מגוריהם ובמציאת מסגרת חינוך זמנית; קושי בשיבוץ התלמידים במסגרות החינוך של המועצה הנמצאות ביישובים שלא פונו, לנוכח מספרם הרב של המפונים שבחרו להתפנות ליישובים הדרומיים; קושי בהסדרת מערך הסעות לבתי הספר בשל פיזור התלמידים; קושי בגיוס סייעות (בגנים, וסייעות אישיות/רפואיות) מכיוון שרבות מהן פונו או עזבו את האזור; קושי בהערכות לשנת הלימודים התשפ"ה בשל חוסר הוודאות לגבי מועד סיום המלחמה וחזרת התושבים המפונים לבתיהם.

המועצה האזורית מטה אשר

מבין התושבים המפונים של המועצה האזורית **מטה אשר**, כ-1,850 הם תלמידים. אלו שולבו במסגרות חינוך שפעלו במלונות (לגיל הרך, 0 - 6) ובבתי ספר ברשות הקולטת. נוסף על כך, הוקמו בתי ספר ייעודיים לתלמידים המפונים מהמועצה (למשל באחד המלונות **בתל אביב-יפו**).

המועצה האזורית מטה אשר מסרה בינואר 2024 כי הנחיות משרד החינוך בכל הנוגע לאחריות המועצה האזורית או הרשות הקולטת לא היו ברורות. לא היה ברור, למשל, אם צריך לקלוט מתפנים עצמאית במערכות החינוך ברשות הקולטת.

עוד מסרה המועצה כי היא פעלה בשיתוף פעולה עם משרד החינוך, שהציב מתכלל במלונות, ועם הרשויות הקולטות; קיבלה סיוע מארגוני מתנדבים, בעיקר ציוד לגני הילדים; וכי פעלה כדי לתת מענה חינוכי לתלמידים שלא התפנו בתוך מרחבים מוגנים.

בסוף ינואר 2024 הצביעה המועצה האזורית מטה אשר על מחסור במורים וגננות במוסדות החינוך שבתחומה, בין היתר משום שמורים שמועסקים בבתי הספר פונו לאזורים מרוחקים ולא התייצבו לעבודה. זאת ועוד, נוצר מחסור גם בסייעות לילדים בחינוך המיוחד עקב התפנות הסייעות למקומות מרוחקים, ומחסור במרחבים מוגנים במוסדות חינוך ולגנים.

המועצה האזורית מעלה יוסף

במועצה האזורית **מעלה יוסף** כ-1,200 תלמידים מפונים: כ-880 על פי החלטת הממשלה וכ-300 תלמידים מתפנים עצמאית.

המועצה מסרה בינואר 2024 כי בשבועות הראשונים לפינוי היא פתחה פעוטונים וגנים וכן מסגרות חינוך לתלמידי בתי הספר במלונות; ובהמשך שולבו תלמידי בתי הספר במסגרות החינוך ברשויות הקולטות. לפי נתוני המועצה, מאמצע ינואר 2024 השתלבו כל התלמידים בבתי הספר ברשויות הקולטות. כוח האדם ששובץ במסגרות החינוך במלונות אותר בין המפונים שנמצאו במלונות. לדוגמה, תומכות חינוך אותרו על ידי המועצה, וגננות אותרו על ידי משרד החינוך. נוסף על כך, משרד החינוך הציב נציג מטעמו בכל אחד מהמלונות וסייע בהצטיידות ראשונית.

בתחילת המלחמה ניתן מענה במסגרות החינוך שנפתחו במלונות, עד לרישום למסגרות חינוך ברשויות הקולטות. הבעיה העיקרית בתקופה זו הייתה קושי בארגון הסעות תלמידים וחוסר במסגרות חינוך מיוחד, שניכר גם בעת שגרה, והחמיר בשל עומס על הרשויות הקולטות.

לתלמידי חטיבת הביניים והתיכון המפונים ניתנה אפשרות להשתלב בבתי ספר של הרשויות הקולטות או במסגרות חינוך ייעודיות (שהוקמו, בין היתר, **באילת** ו**בתל אביב-יפו**). לתלמידים אשר התקשו להשתלב במסגרות חדשות או שנזקקו למענה חינוכי במקצועות לימוד ספציפיים, ניתן מענה על ידי בית הספר בתחום המועצה באזור שלא פונה, אשר קיים למידה היברידית - למידה מרחוק לכל תלמיד מפונה, ולמידה פיזית לשאר התלמידים או לתלמידים אשר התפנו ליישוב קרוב יחסית לבית הספר.

בין הקשיים שהעלתה המועצה האזורית מעלה יוסף היו קשיים בהפעלת הסעות ומימון על ידי הרשויות הקולטות, ודרישת בתי הספר ברשויות הקולטות לקניית ספרים חדשים ולתשלומי הורים. הקשיים נבעו במידה רבה מהיעדר הנחיות ברורות של משרד החינוך.

המועצה האזורית מרום הגליל

משני יישובים במועצה האזורית **מרום הגליל** פונו כ-270 תלמידים לשני מלונות בעיר **טבריה**. בינואר 2024 דיווחה המועצה כי הקימה והפעילה במלון, באמצעות עובדי מחלקת החינוך שלה, שני מעונות לפעוטות, שני גני ילדים ומרכז למידה לתלמידי בתי ספר יסודיים, אשר החלו לפעול כבר מהיום הרביעי של הפינוי, ובהם השתתפו כ-90 ילדים. כמו כן, דאגה המועצה למערך הסעות לתלמידים שבתי הספר שלהם לא פונו, והתאימה את זמני הנסיעה לשעות הלימודים. לאחר כחודשיים שובצו התלמידים בבית הספר הייעודי במתחם המסחרי בצומת פורייה. נוסף על כך, המשיכה המועצה להפעיל מסגרות חינוך לילדי הגנים במלונות באמצעות עובדות המועצה, וכן נתנה שירותי חינוך בלתי פורמלי למגוון הגילים, ובכלל זה לנוער, בליווי מקצועי של עמותה פרטית כדי למנוע מצבי סיכון.

המועצה האזורית **מרום הגליל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי כבר מתחילת הפינוי "ראש המועצה הנחה כעיקרון פעולה, שהרשות לוקחת אחריות מלאה על כלל הצרכים של התושבים המפונים, ובכללם את צרכי החינוך, ללא תלות וללא המתנה לגורמי מדינה, לרשות קולטת... גופי סיוע וכד'".



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 יפנו 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, מעלה יוסף) ועד חודשיים (קריית שמונה, לתלמידיה שפנו לעיר טבריה), לאחר השלב שבו נפתחו מסגרות חינוך במלונות (מרכזי יחד). כמפורט לעיל, התלמידים שולבו במוסדות חינוך ברשויות הקולטות או במסגרות חינוך ייעודיות שנפתחו ברשויות הקולטות, חלקן ביוזמת הרשויות המפונות ובחלקן הן היו שותפות. פתיחת מסגרות החינוך נעשתה בשיתוף הרשויות הקולטות, משרד החינוך וארגוני מתנדבים.

במחלקות החינוך ברוב הרשויות המפונות מצפון הארץ - עיריית קריית שמונה, המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר ומעלה יוסף - 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. 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.

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. עליהן 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 (ראו להלן), להקצאת כוח אדם חינוכי ולהעמדת מבנים מתאימים, גם לרשויות מקומיות שלא פונו, שיסדירו את פעולתן במצב שבו מצאו עצמן תחת אש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי פעל מייד, באמצעות מחוז צפון, לשיבוץ כלל התלמידים על פי מקום הפינוי שלהם, ונתן מענים לימודיים, רגשיים וחברתיים; וכן הפעיל מערך הסעות בהתאם לצורכי התלמידים ומקומם; נוסף על התקציב הייעודי שניתן לצורך תגבור לימודי, רגשי וחברתי כמצוין לעיל.

הקמת מסגרות חינוך ייעודיות לתלמידים המפונים

כמפורט לעיל, הרשויות הקולטות שנבדקו - העיריות אילת, הרצלייה, חיפה, טבריה, ירושלים, נתניה, נוף הגליל, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר - דיווחו כי הוקמו בתחומן מסגרות חינוך ייעודיות לתלמידים מפונים. מסגרות אלו הוקמו בשיתוף פעולה של הרשויות המפונות והקולטות ובסיוע משרד החינוך. חלק ממסגרות החינוך הייעודיות שירתו תלמידים מיישוב (קהילה) ספציפי, ובאחרים למדו תלמידים מכמה רשויות מפונות.

להלן ממצאים על הפעלת מסגרות החינוך הייעודיות באילת, בטבריה ובהרצלייה (המשרתת בעיקר את המפונים השוהים בתל אביב-יפו).

מסגרות ייעודיות בעיר אילת

עיריית אילת ומינהלת אילת של משרד החינוך, שפעלה בתחומי הרשות, הובילו את פתיחת מסגרות החינוך הייעודיות, ואגף החינוך בעיריית אילת סייע בהיבטים של בינוי, הצטיידות, שכירויות, ניקיון ואבטחה. העירייה ומשרד החינוך בנו בית ספר יביל ייעודי שהכיל 30 כיתות לימוד, ואוכלס על ידי תלמידים מפונים משדרות מהחינוך היסודי והעל-יסודי⁸¹. נוסף על כך, נפתחו מסגרות לימוד בבניינים שהושכרו, שופצו והותאמו כמרחבי לימוד, האחד לילדי המועצה האזורית שדות נגב והשני לילדי קריית שמונה (בחינוך היסודי והעל-יסודי). מתחם של אחד מבתי ספר שדה בעיר אילת הותאם לתלמידי יסודי מהמועצה האזורית אשכול⁸², אולם בשל מחסור במבנים התקיימו הלימודים באוהלים. כמו כן, הוקם מתחם טיפולי (חוסן) לכל ילדי החינוך המיוחד מקרב המפונים.

⁸¹ עד להשלמת בנייתו של מתחם זה, למדו תלמידים מפונים מהעיר שדרות באחת המסגרות האקדמיות הממוקמות בעיר אילת.

⁸² עד תחילת שנת הלימודים האקדמית למדו תלמידים אלו באחת המסגרות האקדמיות הממוקמות בעיר אילת.

עיריית **אילת** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי הלימודים באוהלים לא נבעו מחוסר במבנים שבהם יכלו התלמידים המפונים ללמוד, כי אם מהעדפתה של המועצה האזורית **אשכול** ללמידה במתכונת של בית ספר שדה, התואמת את רוח החינוך של המועצה.

החברה להגנת הטבע ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי היא נענתה מייד לפנייה שהתקבלה והעמידה לרשות המועצה האזורית **אשכול** את המתקנים שברשותה, ואף סייעה בהכנת התשתיות ובקליטת התלמידים כדי להקל עליהם את הקליטה ולאפשר את קיומה של מסגרת לימודית זמנית עד למציאת פתרון אחר.

המועצה האזורית **אשכול** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 את בעיית היעדר המיגון במוסדות החינוך שהוקמו. חסרו, למשל, מרחבים מוגנים בבית הספר היסודי שהוקם באילת עבור תלמידי המועצה, ולכן הם למדו במשמרות, ובפועל כל תלמיד למד חצי שבוע בלבד.

נמצא כי חלק ממסגרות החינוך באילת פעלו בתנאים שאינם מתאימים ללמידה ממושכת. במתחם של מסגרת אקדמית הממוקמת באילת, למשל, שבה התקיימו הלימודים בחודשים הראשונים, למדו תלמידים בכיתות של עד 60 ילדים, שהגיעו מכמה זרמי חינוך ומכמה בתי ספר בשדרות וברשויות מקומיות אחרות, בלי קירות או חציצה בין כיתה לכיתה, עם ריהוט שאינו תואם לעיתים את גיל הילדים, ועם צוות לא אורגני שהתחלף מפעם לפעם. תלמידי המועצה האזורית **אשכול** למדו באוהלים שלא היו ממוזגים או ממוזגים.

באילת נפתחו גנים ופעוטונים לכ-100 ילדים מפונים מקריית שמונה, ובאמצע נובמבר 2023 נפתח בית ספר תלת-שכבתי (יסודי, חטיבת ביניים ותיכון), שבו למדו כ-300 תלמידים מפונים מכיתה א' עד י"ב. עיריית קריית שמונה מסרה כי באילת התקיימו הלימודים חמישה ימים בשבוע בשעות 09:00 - 13:00, וכי בכל מתקני הקליטה חוו תלמידי קריית שמונה מחסור במרחבי למידה ומחסור קריטי במורים המלמדים את מקצועות הליבה לבגרות החיצונית. לימודי המגמות התקיימו באמצעות למידה מרחוק, ולא ניתנו השעות הנדרשות כדי להשלים את חומר הלימוד לבגרות ואת ההתנסויות הנדרשות במגמות הטכנולוגיות.

בית הספר במתחם המסחרי בצומת פורייה

בתחילת נובמבר 2023 נפתחה באחת המכללות האקדמיות הסמוכות ל**טבריה** מסגרת חינוך ייעודית לתלמידי כיתות ז'-י"ב שנקלטו ביישובי סובב כינרת **מגדל וטבריה**, ועיריית **טבריה** מסרה שכ-1,100 תלמידים מפונים שובצו באופן זמני במכללה זו. עם פתיחת שנת הלימודים התשפ"ד במוסדות להשכלה גבוהה נדרש פינוי של המכללה, ועלה צורך במציאת פתרון לתלמידים המפונים שלמדו בה. רשות מקרקעי ישראל אישרה הקצאת קרקע להקמת בית ספר, וזה הוקם בתוך כחודשיים ונפתח באמצע ינואר 2024. בבית הספר למדו בשנת הלימודים התשפ"ד 800 תלמידים מיישובים שונים בכיתות א'-י"ב, 250 מהם מקריית שמונה, והאחרים מרשויות אחרות (כגון המועצות האזוריות **הגליל העליון** ו**מרום הגליל**). חלק גדול מצוותי ההוראה היו מקרב המפונים, מורים חיילים ומורים שגייס משרד החינוך. בסיוע של המבקר וצוותו בספטמבר 2024 צוין כי בבית ספר לומדים כ-180 תלמידים מפוני קריית שמונה וצוות ההוראה

כולל 16 מורים. בית הספר הופעל על ידי עיריית קריית שמונה, ועיריית טבריה סייעה בביטחון ותחזוקה. עם פתיחת שנת הלימודים התשפ"ה היו רוב התלמידים בבית הספר מקריית שמונה (97%).

על פי דיווחי עיריית קריית שמונה, בחודשים דצמבר 2023 עד פברואר 2024 למדו תלמידי היסודי חמישה ימים בשבוע ארבע שעות ביום, ואילו תלמידי התיכון למדו ארבעה ימים בשבוע ארבע שעות ביום, ויום אחד למידה מרחוק. בבית הספר היה מחסור במורים לאנגלית, ולכן התלמידים לא למדו מקצוע זה. מסקירת מנהלת אגף החינוך של העירייה במסגרת סיור של מבקר המדינה וצוותו בספטמבר 2024 עלה, בין היתר, כי המחסור החמור במורים הוביל לכיתות לימוד עמוסות של כ-45 תלמידים, וכי יום הלימודים המקוצר לא מאפשר ללמוד את השעות הנדרשות. עוד עלה בסיור כי בית הספר פעל חמישה ימים בשבוע שש שעות ביום. במועד זה, עם פתיחת שנת הלימודים התשפ"ה, בספטמבר 2024, נמסר כי כל מקצועות הלימוד נלמדו בבית הספר. עם זאת, דווח על מחסור במעבדות ועל חצר דלה. תמונה דומה הועלתה גם בקבוצת המיקוד. אחת המשתתפות בה ציינה כי "איכות המורים שם היא מאוד בינונית... זה לא בית ספר, זו קייטנה" (מפונה מקיבוץ בצפון הארץ).

מיקומו של בית הספר הייעודי בטבריה עורר את התנגדות הורי התלמידים בשל חשש שהוא חשוף לקרינה אלקטרומגנטית מסוכנת בהיותו סמוך, במידה החורגת מהתקן, לתחנת המשנה (להלן - תחמ"ש) פורייה של חברת החשמל, כעולה מן התמונות הבאות. יצוין כי משרד החינוך ערך בדיקות קרינה, ואלה יצאו תקינות⁸³.

תמונות ט 5 - 6: רחבת בית הספר שבמתחם המסחרי בצומת פורייה



"דוח בדיקת קרינה בלתי מייננת בתחום תדרי חשמל - בית ספר למפונים צפונית לתחמ"ש פורייה" (דצמבר 2023).

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
מתן שירותי חינוך למפונים

צולם בידי צוות הביקורת ב-7.2.24.

חברת החשמל לישראל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי "תחמ"ש פורייה הוקמה בשנת 1996 וקיבלה את כל האישורים וההיתרים הנדרשים להפעלתה לרבות היתר הפעלה מהמשרד להגנת הסביבה. בשנת 2021 ביצעה חברת החשמל מדידות לבדיקת רמות השדה המגנטי בסמוך לאתר התחמ"ש באמצעות מודדי קרינה מוסמכים מטעם המשרד להגנת הסביבה. מדוח המדידה עלה כי במרחק של מטרים ספורים מגדר התחמ"ש נמדדו ערכי מיליגאוס (שדות מגנטיים) בודדים, המדובר ברמות הנמוכות משמעותית מערך הסף הקבוע בחוק ואין לייחס להן השלכות בריאותיות כלשהן".

בית הספר במתחם המסחרי בגלילות

בראשית נובמבר 2023 נפתח בית ספר ארעי במסגרת אקדמית באזור המרכז, לתלמידים שפנו מקריית שמונה. עם תחילת שנת הלימודים האקדמית התשפ"ד הועתקה פעילות בית הספר למתחם המסחרי בגלילות, ביוזמה משותפת של משרד החינוך ובסיוע ארגוני מתנדבים. במתחם פעלו בית ספר יסודי ובית ספר תיכון. הרשויות הקולטות, **הרצלייה ותל אביב-יפו**, סייעו בהקמתו עם משרד החינוך, אך את בתי הספר הפעילה עיריית קריית שמונה. מנהלי בתי הספר היסודי והתיכון במתחם משמשים בעת שגרה מנהלים של בתי ספר בקריית שמונה, וכיתות הלימוד הורכבו מתלמידי כמה בתי ספר בקריית שמונה. נוסף על כך, פעלה במתחם כיתת גן לילדי המורים. רובם המכריע של המורים וצוותי החינוך היו מורים מקריית שמונה שפנו לאזור המרכז. לפי נתוני עיריית קריית שמונה, בפברואר 2024 למדו בבית הספר כ-600

תלמידים בכיתות א'-י"ב; תלמידי בית הספר היסודי למדו חמישה ימים בשבוע ארבע שעות ביום, ואילו תלמידי התיכון למדו ארבעה ימים בשבוע ארבע שעות ביום, ויום אחד למידה מרחוק.

בסיוור של נציגי משרד מבקר המדינה במתחם בית הספר בפברואר 2024, בליווי מנהל בית הספר התיכון ומנהלת בית הספר היסודי במתחם, הועלו הממצאים הבאים:

מנהל בית הספר התיכון ציין כי הייתה צפיפות, בייחוד בהפסקות אך גם בכיתות, וכן היה מחסור במרחב לאנשי הצוות. ההרכב הרב-גילאי הוליד אתגרים רבים של חשיפה לתכנים לא מותאמי גיל ובעיות מוגנות, אם כי הדבר גם ייצר קשרים יפים וסיוע של הבוגרים לילדים הקטנים.

מהסיוור עלה כי בית הספר ממוקם במבנה המיועד למסחר, פנאי ותעשיות עתירות ידע ואינו מותאם לבית הספר: הייתה רק יציאה/כניסה אחת למבנה, ובתחילת יום הלימודים ובסופו היה עומס על היציאה/כניסה. לא היו חלונות שאפשר לפתוח במבנה, כך שהוא היה מחניק מאוד, אף שהיה מואר. שיעורי הספורט התקיימו בחלל סגור די קטן, שנדרש להכיל לעיתים ארבע כיתות בו זמנית; מספר מצומצם של תאי שירותים - שמונה לבנות וחמישה לבנים; אין בו חצרות ומגרשי ספורט; והוא אינו נגיש.

מנהלת בית הספר היסודי במתחם ציינה כי הכיתות היו הטרוגניות והיו פערים לימודיים בכיתות, היה מחסור במורים, בייחוד לאנגלית ומתמטיקה, והם נעזרו בעמותה המספקת מורים, במורות חיילות ובמתנדבים. לדברי המנהלת, משרד החינוך לא איפשר למורים שאינם מקריית שמונה ללמד בבית הספר, ובכלל זה למורות משדרות שלא חזרו לעיר. לדבריה, תוכניות ייחודיות במסגרת גפ"ן - התוכנית לגמישות פדגוגית ניהולית (המאפשרת לקיים שיעורי העשרה ותגבור לימודי) - לא התאימו למוסד הייחודי, מאחר שרבות מהן מיועדות לקבוצות קטנות של 15 ילדים, ולא היה בבית הספר מרחב או כיתות שבהן אפשר היה לקיים את הפעילות למספר קטן של תלמידים, דבר שמנע מהתלמידים לקבל תוכניות ייחודיות שהם היו זקוקים להן.

בסיוור של מבקר המדינה וצוותו בספטמבר 2024 מסרו נציגי עיריית קריית שמונה כי בית הספר עבר למשכן חדש במתחם בית ספר לשעבר בעיר **תל אביב-יפו**. בבית הספר למדו 17 מקצועות, חלקם באמצעות זום. אף שלמידה מקוונת היא פתרון נגיש ומהיר, הרי שבדומה ללימודים שנערכו במתחם בית הספר עצמו, נדרשו מעקב ובקרה על נוכחות התלמידים בשיעורים המקוונים, על התכנים הנלמדים ועל אפקטיביות הלימוד.



מהאמור עולה כי 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.

עקב הימשכות תקופת הפינוי והמלחמה, בעיקר לתלמידי קריית שמונה ויתר יישובי הצפון, עלה חשש לגבי איכות המענה החינוכי שקיבלו חלק מהתלמידים בתקופה קשה זו, שבה נעקרו מביתם וחוו חוסר ודאות.

נמצא כי לפחות עד סיום שנת הלימודים התשפ"ד לא היה המענה החינוכי שנתן משרד החינוך שלם ומלא לכלל התלמידים המפונים ששובצו בבתי ספר ייעודיים. על משרד החינוך לבחון כיצד הוא פועל לצמצום הפערים שנוצרו לתלמידי המסגרות הייעודיות בשנת הלימודים התשפ"ד ובחלק משנת הלימודים התשפ"ה, ובעיקר לשים דגש על תחושת החוסן ועל מצבם הרגשי של התלמידים.

בשעת חירום על משרד החינוך לפעול למיפוי הקשיים והחסרים בבתי הספר הזמניים, לאתר מבנים מתאימים ובטיחותיים, להסיר חסמים בירוקרטיים, להעמיד כוח אדם ייעודי הולם, לשלב תוכניות העשרה בצד תגבור לימודי, לנסות להדביק את תוכניות הלימודים ואת פערי הידע, 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 משרד החינוך לפעול כדי להבטיח לתלמידים המפונים בשעת חירום מענה חינוכי מלא כפי שמגיע לכל תלמיד במדינת ישראל, על אחת כמה וכמה לתלמידים שפוננו מבתיים ונתונים למצבי טראומה ולחוסר יציבות, ועל כן זקוקים ביתר שאת לתמיכה חינוכית מוגברת.

מומלץ למשרד החינוך לבחון מודל שיאפשר תגבור לימודי לתלמידים, בשיתוף פעולה עם אוניברסיטאות ומכללות להכשרת מורים, שחלקן היו מצויות בסמיכות גדולה לרשויות הקולטות שבהן שהו מפונים.

הסעות תלמידים

פיזור המפונים במלונות, הנמצאים פעמים רבות באזורי התיירות בעיר, ושיבוצם במגוון של מוסדות חינוך קיימים וזמניים ברחבי הרשויות הקולטות דרשו לעיתים הסעות תלמידים למוסדות החינוך, בשל מרחקם מהמלונות או ממקום המגורים. ההסעות נועדו להבטיח כי התלמידים יוכלו להשתתף בלימודים באופן סדיר, יוסעו בבטחה אל מוסדות החינוך ויוחזרו בשלום לביתם, בהתאם לתנאי הבטיחות הנדרשים.

התנאים להסעת תלמידים למוסדות חינוך בעת שגרה הוסדרו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2022.⁸⁴ על פי החוזר, הסעת תלמידים עם מוגבלות מחייבת נוכחות מלווים ברכב המשמש להסעות, כדי להבטיח את שלומם ואת בטיחותם של הילדים בעת עלייתם לרכב המסיע, בעת נסיעתם בו ובעת ירידתם ממנו. בעת שגרה ההסעות הן באחריות ובמימון של הרשויות המקומיות, והן מקבלות שיפוי חלקי ממשרד החינוך.⁸⁵

ב-24.10.23 הוציא משרד החינוך נוהל הסעת תלמידים מפונים למרכזי קליטה ומתפנים עצמאית מאזורי לחימה, העוסק בהסעת תלמידים שהתפנו עם משפחותיהם באופן עצמאי לרשות מקומית אחרת או שוהים במרכז קליטה. על פי הנוהל, משרד החינוך יממן את הוצאות הנסיעה עבור כל תלמיד, והרשות הקולטת תהא זכאית ל-100% מימון. ההנחיה הנוגעת לרשות המפונה תקפה רק למועצות האזוריות בעוטף עזה, ולפיה משרד החינוך יממן את הוצאות הנסיעה עבור כל תלמיד ויגבה מהרשות המפונה את שיעור ההשתתפות הנהוג בה. בנוהל הובהר כי על התלמיד לעמוד בתבחין המרחק ממרכז הקליטה או מכתובת המגורים הזמנית למוסד החינוך החלופי שבו שובץ. עוד נקבע בנוהל כי את מערך ההסעות יתפעלו הרשויות הקולטות, שיהיו אחראיות על ארגון הגעת התלמידים למוסדות החינוך או מרכזי יחד, או המועצות האזוריות בעוטף עזה, שיהיו אחראיות על הפעלת מערך ההסעות של תלמידיהן שיישוביהם פונו. נוסף על כך, לפי הנוהל, תלמידי החינוך המיוחד ישולבו ככל האפשר בהסעות קיימות, ואם עולה צורך במסלול חדש, יהיה שיעור ההשתתפות 100%.⁸⁶ הסעות הילדים המפונים בוצעו באמצעות מפעילים של משרד התחבורה.

בנובמבר 2023 פרסם משרד החינוך נוהל מימון הסעות תלמידים לרשויות שקלטו מפונים/מתפנים - "חרבות ברזל". על פי הנוהל, שהחליף את הנוהל הקודם, יינתן מימון של 100% להסעת תלמידי החינוך הרגיל והמיוחד מפונים ומתפנים עצמאית, ועל המועצות האזוריות להשתמש בראש ובראשונה באוטובוסים "צהובים" (אוטובוסים המשמשים להסעת תלמידים במועצות האזוריות). ההסעות הממומנות לא מיועדות לפעילויות הפגה ולמפגשים חברתיים, אלא רק להסעה ללימודים במוסדות החינוך.⁸⁷

בסוף שנת 2023 הודיע משרד החינוך על הפסקת הסעת ילדים מפונים באמצעות מפעילים של משרד התחבורה, ונקבע כי על הרשות הקולטת לתת שירותי חינוך, לרבות שירותי הסעה וליווי לילדים שפוננו לתחומה. בתוך כך נקבע כי רשות קולטת שאין באפשרותה לארגן הסעות, רשאית רשות האם (הרשות המפונה) להפעיל מערך הסעות באופן עצמאי. הוראה זו חלה החל בסוף פברואר 2024 כדי לאפשר לרשויות הקולטות להתארגן, כלומר אינה רלוונטית לרוב תקופת הביקורת.

84 חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשפ"ב/12 - 0334, "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" (22.8.22). הוראה זו מפרטת את הנהלים המעודכנים להשתתפות המשרד במימון הסעות של תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים.

85 להרחבה ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "הסעות תלמידים ברשויות המקומיות".

86 משרד החינוך, "נוהל הסעת תלמידים מפונים למרכזי קליטה ומתפנים עצמאית מאזורי לחימה" (24.10.23).

87 משרד החינוך, "נוהל מימון תלמידים לרשויות שקלטו מפונים/מתפנים - "חרבות ברזל" (9.11.23).

בתחילת מרץ 2024 פרסם משרד החינוך מסמך בנושא ניהול ותקצוב של הסעות תלמידים מפונים בשנת הלימודים התשפ"ד. על פי הנוהל, עבור משפחות שמתגוררות במרכזי מפונים או בדיוור ביניים יש לקבל אישור למפרע של תחום ההסעות במחוז לקבלת 100% מימון; בנוגע למתפנים עצמאית, תנאי הזכאות הם אותם תנאים החלים על ילדי הרשות המקומית שבה שכרו דירה; ולמשפחות שחזרו להתגורר ביישובי הקבע תנאי הזכאות הם כפי שהיו עד תחילת אוקטובר 2023.

עיריית **טבריה** מסרה בינואר 2024 שיש רשויות מפונות שהסדירו בעצמן את הסעות תלמידיהן המפונים ל**טבריה**, כמו המועצה האזורית **מטה אשר**, אך הסעתם של תלמידים מפונים מרשויות אחרות, כמו **קריית שמונה**, הוסדרה על ידי עיריית **טבריה**, והיא קיבלה שיפוי ממשרד החינוך. ממסמכים שהמציאה העירייה עלה כי היא מיפתה צרכים של תלמידים מפונים לפי בתי ספר, ובין היתר טיפלה בבעיות שעלו בתחום ההסעות, כמו עיכובים ומחסור בהסעה.

המועצה האזורית **מרום הגליל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי כלל מערך ההסעות של תלמידיה המפונים, כולל הסעות וליווי לתלמידי החינוך המיוחד, הופעל בלעדית על ידיה. בין היתר, העבירה המועצה לעיריית **טבריה** שני אוטובוסים "צהובים" להסעות תלמידים, בהפעלת נהגים שהם עובדי המועצה ומפונים בעצמם, לצורך הסעת תלמידים מפונים למוסדות החינוך לפעילויות חינוך בלתי פורמלי.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה בינואר 2024 כי ההסעות לבתי הספר נעשו במימונה המלא, בהתבסס על הבטחת משרד החינוך כי תקבל החזר מלא. בפועל מימון משרד החינוך ניתן רק החל במועד שבו הוא פרסם נוהל בדבר מימון הסעות תלמידים, כלומר ב-9.11.23. כך לדבריה משרד החינוך, שהתמהמה במתן המענים הנדרשים לתלמידים, "מעניש" את הרשויות שדאגו לעשות כן במועד ואיננו מוכן לשפותן באופן מלא (הפער הכספי הוערך בכ-200,000 ש"ח). מנהל בית הספר התיכון במתחם המסחרי בגלילות שיתף בפברואר 2024 כי הילדים מגיעים לבית הספר בהסעה, שלעיתים אורכת כשעה, מכל רחבי האזור - **הרצלייה**, **תל אביב-יפו** ועוד.

בחודשים ינואר-יוני 2024 מסרו העיריות **הרצלייה**, **חיפה**, **ירושלים**, **נוף הגליל** ו**נתניה** (למעט לתלמידי **שדרות**), המועצה המקומית **זיכרון יעקב** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל** ו**מטה יהודה** כי הן מימנו את ההסעות לתלמידי החינוך הרגיל והחינוך המיוחד שפנו לתחומן, וקיבלו החזר מלא ממשרד החינוך. חלק מהרשויות המפונות, כגון עיריית **שדרות**⁸⁸ והמועצות האזוריות **אשכול**⁸⁹ ו**מטה אשר**, הסדירו הסעות לחלק מתלמידיהן בעצמן.

המועצה האזורית **אשכול** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מרגע פתיחת מערכות החינוך ברשויות שאליהן פונו תושביה, ובהן **אילת**, **ירושלים** ו**המועצה האזורית תמר (ים המלח)**, החל מערך ההיסעים לפעול במימון משרד החינוך, ורכבי ההסעה הוקצו על ידי משרד התחבורה. נוסף על כך, השתמשה המועצה במשאביה (אוטובוסים צהובים); אלו פוזרו ברשויות הקולטות הרלוונטיות ונתנו שירותי הסעות לתלמידים אל מוסדות החינוך, כתוספת להקצאת רכבי ההסעה ממשרד התחבורה. עוד הוסיפה המועצה כי המועצה

⁸⁸ למסגרות חינוך מיוחד בירושלים ובתל אביב-יפו.

⁸⁹ למסגרות חינוך באילת.

האזורית **תמר** הייתה הרשות הקולטת היחידה שסיפקה אוטובוס להסעת תלמידי המועצה האזורית **אשכול** שפוגו לים המלח.

עיריית **קריית שמונה** מסרה בספטמבר 2024 כי "משרד החינוך מאוד מסייע לנו לארגן את ההסעות ומממן אותן. אנחנו מבינים את שיקולי התקציב. יחד עם זאת יש קווים שחייבים לפצל ולייעל בכדי שתלמידים לא ייסעו שעה ורבע בתוך טבריה למוסד חינוכי".

משרד החינוך מסר באוגוסט 2024 כי השתתפותו בעלויות ליווי תלמידי החינוך המיוחד הייתה אחידה לכלל הרשויות בארץ, וניתנה בהתאם לאפיון המוגבלות של הילד. התקציב עבור הוצאות ליווי הועבר לרשות שהסיעה בפועל את הילד (הקולטת או המפונה), והמימון היה בהתאם לתקופה שבה הוסע הילד. העלות החודשית למשרד הייתה 933 ש"ח לילד.

עיריית **נתניה** מסרה במרץ 2024 כי משרד החינוך סירב לממן את מלוא עלות המלווים בחינוך המיוחד⁹⁰, ובעקבות זאת היא דרשה שהילד ילווה על ידי הוריו או שהרשות המפונה תממן את הליווי. כאשר לא היה מקור מימון לא התקיימה הסעה.

לעומת זאת, העיריות **הרצלייה**, **טבריה**, **ירושלים**, **נוף הגליל** ו**תל אביב-יפו** והמועצות האזוריות **חוף הכרמל**, **מטה יהודה** ו**עמק הירדן** מסרו בחודשים ינואר-יוני 2024 כי הן פעלו להסעת תלמידי החינוך המיוחד ומימנו את המלווים הנדרשים, בין היתר בדרך של שילוב התלמידים בהסעות קיימות.

המועצה האזורית **אשכול** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי משרד החינוך מימן הסעות לתלמידי החינוך המיוחד ברשויות הקולטות שאליהן פוגו תלמידי המועצה ככל שנדרש. תפעול המערך נעשה על ידי מחלקת התחבורה במועצה ובתיאום עם אגף החינוך של המועצה ומשרד החינוך.

המועצה האזורית **מרום הגליל** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי "תוך שבוע מתחילת הפינוי, כלל תלמידי החינוך המיוחד שובצו, הוסעו וקיבלו ליווי למוסדות חינוך מיוחד - המוסדות המקוריים או מוסדות חלופיים. מערך הסייעות והמלוות התבסס על עובדות מועצה מפונות, תוך התאמה של המשימות למצב האישי ולצרכים של התלמידים".

המועצה האזורית **עמק הירדן** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי היה שיתוף פעולה הדוק בין אגף החינוך למחלקת התחבורה במועצה, אשר הביא להסדרה ולניהול של מערך היסעים רחב מהרגיל, וכך איפשר לספק מענה זה גם למפונים. עוד היא ציינה כי שיתוף הפעולה עם משרד החינוך היה משמעותי ותרם להצלחת מהלך זה: המועצה סיפקה מימון ביניים עד להעברת תקציב ממשרד החינוך, כפי שהבטיח.

מהאמור עולה כי 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 ברצונן הטוב של הרשויות הקולטות, ביכולותיהן התקציביות ובקשר עם הרשות המפונה. הועלו קשיים בתחום ההסעות, דוגמת מחסור

90 בעת שגרה משרד החינוך משתתף רק בכ-10% מעלות הליווי.

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 בתמודדו, בין היתר בשל הפיזור הרב של התלמידים המפונים ברחבי הארץ⁹¹. בסיוור של מבקר המדינה וצוותו בטבריה בספטמבר 2024, למשל, דיווחו נציגי עיריית קריית שמונה על הקושי בביצוע ההסעות, שכן מסלולי ההסעות מוגבלים, ההסעות לא תמיד הספיקו לכל התלמידים והיו תלמידים שהמרחק ממקום מגוריהם הזמני לנקודת ההסעה גדול מאוד. כך גם ציין אחד המשתתפים באחת מקבוצות המיקוד: "יש הרבה ילדים שלא הולכים לבית ספר כי אין להם הסעות או שלא רוצים ללכת" (מפונה מקריית שמונה).

משרד החינוך מסר באוגוסט 2024 כי לנוכח האתגרים בביצוע הסעות תלמידים על ידי רשויות קולטות או מפונות, הוא פנה למשרד התחבורה בבקשה לסייע בנושא. משרד התחבורה נרתם וביצע הסעות (באמצעות מכרזים עם מפעילים של תחבורה ציבורית) בכל רשות שבה עלה הצורך, בתכלול של משרד החינוך בהתאם לצרכים שעלו מהשטח. עוד מסר המשרד כי מימון ההסעות ניתן מתאריך תחילת הביצוע וכל עוד בוצעה ההסעה, ובהסתמך על דיווח הרשות המקומית.

נוהלי ההסעות והסדריהן במלחמת חרבות ברזל נקבעו רק בדיעבד, ולאחר שהרשויות המקומיות נתקלו בקשיים בעניין זה. נושא ההסעות למוסדות חינוך הוא קריטי לשם הבטחת נוכחות התלמידים במסגרות החינוך, והיעדר הסעה מסודרת פגע באפשרות לספק מענה חינוכי רציף ויציב. על משרד החינוך לקבוע, במסגרת היערכותו לשעת חירום ובהפקת הלקחים ממלחמת חרבות ברזל, נהלים והנחיות שיסדירו מראש את אופן המימון בשעת חירום של היבטים החיוניים 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 בביצוען עוד קודם לפרסום הנחיותיו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הדגיש משרד החינוך כי הוא נהג גמישות יתרה בכל הקשור להסעות תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחד, הן ביישובי קו העימות והן ביישובים המרוחקים יותר, והעמיד לרשות המפונים הסעות בעלויות חריגות, כדי לצמצם את הפגיעה בלימודיהם ככל האפשר. עוד הוא הבהיר כי לכל בקשה חריגה שנגעה לתחום ההסעות נמצא פתרון הולם, וכי הוא קיים ערוצים שונים לאישור הסעות לתלמידי החינוך המיוחד למסגרות קיימות וחדשות שנפתחו עבורם באזורי הפינוי.

ראו גם בפרק "מתן מענה חינוכי לתלמידים מפונים על ידי הרשויות המפונות".

מסגרות לימוד משלימות בשעות אחר הצהריים - צהרונים

ככלל, בעת שגרה רק בגני ילדים ובבתי ספר בכיתות א' ו-ב' של רשויות המדורגות באשכולות 1 - 5 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מופעלים צהרונים מסובסדים - צהרונים ניצנים⁹². תוכנית זו נועדה להקנות תכנים חינוכיים, חברתיים וערכיים, למידה והעשרה, סיוע בשיעורי בית ועוד. במלחמת חרבות ברזל קבע משרד החינוך כי הורים שנאלצו להתפנות מבתיהם וילדיהם השתלבו בגני ילדים ובכיתות א' ו-ב' בבתי ספר יסודיים ברשויות המקומיות שבהן הם עברו להתגורר זמנית, לא ישלמו עבור השתתפות ילדיהם בצהרונים ניצנים⁹³.

עם זאת, לגבי הרשויות הקולטות שבהן לא מופעלים צהרונים ניצנים, לא קבע משרד החינוך הסדרים להשתתפות תלמידים מפונים בצהרון.

נמצא כי חלק מהרשויות הקולטות, לדוגמה העיריות הרצלייה, טבריה, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו, השתתפו במימון ונתנו שירותי צהרון לתלמידים מפונים על חשבונן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 ציינה עיריית נתניה כי דאגה לשלב תלמידים מפונים בצהרונים שברחבי הרשות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 ציינה עיריית הרצלייה כי סייעה במימון צהרון לתלמידים המפונים ששהו בתחומי הרשות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הרשויות הקולטות שסייעו בסבסוד צהרונים לתלמידים המפונים. מומלץ כי משרד החינוך יבחן את סוגיית סבסוד שהייתם של תלמידים מפונים גם בצהרונים שאינם חלק מתוכנית ניצנים, כך שבשעת חירום עתידית יינתן מענה חינוכי העשרתי לתלמידים אלו, והוריהם יוכלו להשתלב בשוק העבודה.

⁹² תוכנית ניצנים היא מסגרת העשרה חינוכית-תומכת בהמשך ליום הלימודים הפורמלי בגן ובבית הספר, המאפשרת לכל ילד וילדה להישאר במרחב שבו הם לומדים משעות הבוקר ועד לשעות אחר הצהריים במשך כל שנת הלימודים. להרחבה ראו פורטל הורים, "צהרונים ניצנים וחופשות", אתר משרד החינוך, 24.9.24.

parents.education.gov.il/prhnet/gov-education/leisure/after-school-programs/lobby-nitzanim

⁹³ משרד החינוך, "קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות שפנו בהתאם להחלטות ממשלה לאור מלחמת חרבות ברזל" (ספטמבר 2024).

נוכחות תלמידים מפונים במוסדות החינוך

מערך ביקור סדיר ברשויות המקומיות בעת שגרה

נוכחות סדירה ורצופה של התלמידים בבית ספר והשתלבותם בהווה הלימודית, החינוכית והחברתית (להלן - ביקור סדיר) הן תנאי בסיסי לתפקוד תקין בבית הספר ולהצלחה בלימודים⁹⁴. חובת הביקור במוסד חינוך מוכר נועדה להבטיח כי התלמידים ילמדו לפי תוכניות היסוד, אשר נועדו לפתח אצלם ידע בסיסי, השכלה, מיומנויות למידה, כישורי חיים וערכי חיים משותפים.

על פי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), רשות מקומית היא "רשות חינוך מקומית" בתחום שיפוט. בסעיף 4 לחוק לימוד חובה נקבע כי הפרת חובת לימוד סדיר של ילד או נער עד גיל 15 היא עבירה פלילית של ההורים ועונשה מאסר או קנס, אלא אם הוכיח ההורה מעל כל ספק סביר שעשה כמיטב יכולתו כדי שהילד או הנער ילמד. בין היתר, נקבע בחוק כי בית משפט הדן בעבירה כאמור ישמע את חוות דעתו של עובד סוציאלי או קצין ביקור סדיר של הרשות המקומית. לעניין זה הוגדר בחוק "קצין ביקור סדיר" - עובד המדינה או עובד רשות מקומית ששר החינוך והתרבות הסמיכו לעניין זה (להלן - גם קב"ס). תקנות לימוד חובה (כללי דיווח של מנהל מוסד חינוך), התשס"ה-2004 (להלן - תקנות דיווח של מוסד חינוך), מפרטות את אופן הדיווח ומועדי הדיווח על לימוד בלתי סדיר, על היעדר רישום לשנת הלימודים הקרובה ועל אי-הגעה ללימודים. בתקנות הוגדרו הגורמים במשרד החינוך⁹⁵ האמונים על קיום הוראות חוק לימוד חובה ותקנותיו בדבר ביקור סדיר במוסד חינוך, ופורטו בהן כללי הדיווח על לימוד בלתי סדיר של תלמידים⁹⁶.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך "מביקור סדיר למניעת נשירה" (להלן - חוזר מנכ"ל משרד החינוך)⁹⁷ מפרט את ההנחיות, את ההליכים ואת הפעולות שעל בעלי התפקידים במשרד החינוך, במוסדות החינוך וברשויות החינוך המקומיות לנקוט כדי ליישם את מדיניות משרד החינוך בנוגע לעקרונות ההמשכיות, הרצף, ההתמדה וביסוס ההישגים; מדיניות שנועדה להבטיח את הביקור הסדיר במוסדות החינוך בכל שלבי החינוך ולמנוע נשירה של תלמידים ממערכת החינוך. בעלי התפקידים ברשויות המקומיות שהחוזר חל עליהם כוללים את מנהל מחלקת החינוך - כהגדרתו בחוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקה לחינוך),

94 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (2013), "טיפולן של רשויות מקומיות בבני נוער מנותקים ממסגרות לימודים", עמ' 3 - 27; מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "פעולות הרשויות המקומות לאיתור תלמידים נושרים ממוסדות חינוך, למניעת הנשירה ולטיפול בה".

95 "הממונה הארצי" - הממונה הארצי על ביקור סדיר ומניעת נשירה במשרד החינוך; "ממונה מחוזי" - עובד המשרד הממונה על ביקור סדיר ומניעת נשירה בכל מחוז; "מפקח" - עובד המשרד המפקח על מוסד חינוך שהסמיכו השר לפי סעיף 12א לחוק לימוד חובה.

96 סעיף 4 לתקנות דיווח של מוסד חינוך קובע: "(א) מנהל מוסד חינוך ידווח למפקח על כל הודעה להורים על לימוד בלתי סדיר ששלח בהתאם לסעיף 4(ז) לחוק. (ב) חלפו 7 ימים מיום שליחת ההודעה להורים לפי תקנת משנה (א), והתלמיד לא חזר ללמוד באופן סדיר במוסד החינוך, ידווח מנהל מוסד החינוך על כך בכתב למפקח, לממונה המחוזי ולמנהל מחלקת החינוך. (ג) חלפו 30 ימים מיום שליחת ההודעה להורים כאמור בתקנת משנה (א) והתלמיד לא חזר ללמוד באופן סדיר במוסד החינוך, ידווח מנהל מוסד החינוך על כך בכתב למפקח, לממונה המחוזי, לממונה הארצי ולמנהל מחלקת החינוך".

97 חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשפ"ב/11 - 0303, "מביקור סדיר למניעת נשירה" (12.7.22).

התשס"א-2001, ואת קצין הביקור הסדיר - "אדם שהוסמך על ידי שר החינוך ברשומות להיות קצין ביקור סדיר לצורך קיום חוק לימוד חובה".

הרשויות המקומיות מעסיקות את הקב"סים כעובדי אגף החינוך, ומשרד החינוך מנחה אותם מבחינה מקצועית ומתקצב את עבודתם. באוגדן תיאורי תפקידים של עובדי הרשויות המקומיות שמשרד הפנים מפרסם⁹⁸ נקבע כי מבחינה מינהלית הקב"ס כפוף למנהל יחידת החינוך ברשות המקומית, ומבחינה פדגוגית הוא כפוף למפקח על הביקור הסדיר במחוז משרד החינוך. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע כי על מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית להקצות "קצין ביקור סדיר לכל מוסד חינוך שבתחום שיפוטתה של רשות החינוך המקומית", ולהודיע על כך למנהל מוסד החינוך לקראת תחילתה של כל שנת לימודים.

בתקנות דיווח של מוסד חינוך ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע, בין היתר, כי על מנהלי מוסדות חינוך לדווח לרשות החינוך המקומית ולמשרד החינוך על ביקור בלתי סדיר במוסד החינוך. הקב"סים נדרשים לעקוב אחר נתוני הדיווח על רישום תלמידים במוסדות החינוך בתחילת שנת הלימודים, לסייע למנהלי מוסדות החינוך ליישם את המדיניות למניעת נשירה, ליצור קשר בין הצוותים החינוכיים לגורמים רלוונטיים ברשות המקומית בדבר תלמידים הנמצאים בסכנת נשירה, לקיים קשר עם הורים ועם תלמידים לפי הצורך, ולהנחות ולסייע בגיבוש תוכניות להכלה ולהשתלבות⁹⁹ של תלמידים במוסדות חינוך ולמניעת נשירה.

הפעלת הביקור הסדיר במלחמת חרבות ברזל

תלמידים מפונים שלא שובצו במסגרות חינוך

על פי נתוני משרד החינוך בינואר 2024, 13,457 מתוך 34,300 תלמידים מפונים - שהם כ-39% מכלל הילדים המפונים ברשויות המפונות שנבדקו - לא היו משובצים במסגרות חינוך¹⁰⁰. כמו כן, למשרד החינוך לא היה מידע על מקום הימצאם של 2,358 תלמידים מהרשויות המקומיות שנבדקו.

בלוח להלן נתוני משרד החינוך על מספר התלמידים שהיו בטיפול קב"ס ברשויות המפונות שנבדקו:

לוח ט': מספר התלמידים שהיו בטיפול קב"ס ברשויות המפונות שנבדקו, השוואה בין ארבעה מועדים

הרשות המקומית	יוני 23	נובמבר 23	ינואר 24	מאי 24
קריית שמונה	184	163	172	184
מטולה	18	14	14	14
שלומי	109	111	111	111
הגליל העליון	240	221	239	245

⁹⁸ עודכן באפריל 2024.

⁹⁹ משרד החינוך, הכלה והשתלבות בחינוך היסודי (2019); הכלה והשתלבות בחינוך העל יסודי (2022).

¹⁰⁰ ראו גם בפרק "פערי נתונים על מצב התלמידים המפונים".

הרשות המקומית	יוני 23	נובמבר 23	ינואר 24	מאי 24
מבואות החרמון	123	120	128	131
מטה אשר	236	223	235	245
מעלה יוסף	83	49	49	49
מרום הגליל	249	246	247	262
אשקלון	1,019	877	940	1,087
שדרות	319	269	270	291
אשכול	45	42	40	41
חוף אשקלון	224	197	209	230
סך הכול	2,849	2,532	2,654	2,890

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן הלווח עולה כי ברשויות המפונות שנבדקו מספר התלמידים שהיו בטיפול קב"ס ביוני 2023, קודם שפרצה מלחמת חרבות ברזל, היה דומה למספרם באמצע מאי 2024 (פרט למועצה האזורית מעלה יוסף). במהלך השנה היו תנודות קלות במספר התלמידים המטופלים.

משרד החינוך מסר ביוני 2024 כי "עפ"י הנחיות מנכ"ל, חלה חובת דיווח נוכחות של כלל התלמידים, וככל שתלמיד נעדר מעל שלושה ימי לימוד יש ליצור עמו קשר ולוודא סיבת היעדרותו. במהלך המלחמה המשרד פרסם דגשי ביטחון וחירום לשגרת למידה בחירום, וחידד את ההנחיות לגבי נוכחות תלמידים בשעת חירום".

משרד החינוך מסר עוד כי אחריות הפעלת הביקור הסדיר היא של הרשות הקולטת. עם זאת, תלמידים שטופלו על ידי קב"ס לפני שבעה באוקטובר, הטיפול בהם נמשך בשיתוף פעולה של הקב"ס מהרשות המפונה וקב"ס מהרשות הקולטת.

בעניין המעקב אחר נוכחות התלמידים במוסדות החינוך הייעודיים שנפתחו, ציין משרד החינוך כי כלל התלמידים המפונים במסגרות החינוך שנפתחו (מרכזי יחד) מדווחים במערכת ממוחשבת של משרד החינוך, שבה מתעדים הקב"סים את המידע על תלמידים שבטיפולם (הקב"סנט). מעקב אחר נוכחות התלמידים במוסדות החינוך הייעודיים שנפתחו עבור מפונים נעשה בתוכנה לניהול פדגוגי. לכל בית ספר ייעודי שנפתח מימן המשרד תוכנה לניהול פדגוגי, והנחה את מנהלי בתי הספר במגוון ערוצים: בחוברת הפעלה - בתי ספר "יחד", בקבוצת ווטסאפ ובמפגש מקוון.

עוד הוסיף משרד החינוך כי האגף האחראי לטיפול בילדים ונוער בסיכון הקים 30 יחידות עצמאיות או משולבות - "מרכז יחד לנוער", ובכל מרכז היו כ-40 נערים בסיכון. המרכז היה מיועד לתלמידים שלא פקדו

את מוסדות החינוך באופן סדיר, וזוהו כבעלי מאפיינים של נשירה סמויה והתנהגויות סיכון. הנערים אותרו בתהליכי "יישוג וחיזור"¹⁰¹, ולכל תלמיד נבנתה תוכנית לימודית, רגשית וחברתית.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת כתב בסוף דצמבר 2023 כי "בחלוף קרוב לשלושה חודשים ממועד פרוץ המלחמה המידע הקיים במערכות משרד החינוך על השירותים הניתנים בפועל לכלל התלמידים הוא חלקי בלבד", וציין כי המידע נמצא במחוזות המשרד אך לא בהכרח מדווח במערכת הארצית¹⁰².

קביעתו של משרד החינוך כי הפעלת הביקור הסדיר היא באחריות הרשות הקולטת אינה מתיישבת עם העובדה שמסגרות החינוך הייעודיות הופעלו לעיתים על ידי הרשות המפונה ולעיתים על ידי הרשות הקולטת, וכן מתעלמת מהצורך בהמשכיות וברציפות של המעקב מצד הרשות המפונה אחרי תלמידים, שמאז שבעה באוקטובר אינם פוקדים את מסגרות החינוך בקביעות, לאחר שובם לביתם או במקרים ששינו את מקום שהותם.

עוד עולה מהממצאים כי יותר משליש מהילדים המפונים במערכת החינוך לא היו משובצים במסגרת חינוך גם כשלושה חודשים לאחר תחילת הפינוי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי ככלל קב"ס הרשות הקולטת טיפל בתלמידים המפונים, לרבות קיום מפגשים פרונטליים וביקורי בית. עם זאת, קב"ס הרשות המפונה עמד בקשר עם מקביליו ברשויות הקולטות כדי לייצר רצף ושייכות. בנוגע לתלמידים מפונים שהיו מטופלי קב"ס טרם הפינוי, הקב"סים הונחו גם על שמירת קשר עימם מרחוק.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך בשל העובדה שגם כשלושה חודשים לאחר תחילת הפינוי תלמידים רבים לא היו משובצים במסגרת חינוך ולא זכו למענה חינוכי יציב. על משרד החינוך 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.

פעילות קציני ביקור סדיר ברשויות המפונות מדרום הארץ

עיריית אשקלון

עלה כי ברשות עיריית אשקלון לא היו נתונים לגבי שילוב התלמידים המפונים בשיעורים במסגרות חינוך ברשויות הקולטות או במסגרות חינוך ייעודיות, וכי הקב"סים של העירייה טיפלו בתלמידים שהיו מוכרים להם לפני המלחמה. לאחר חזרת התלמידים המפונים לעיר בסוף נובמבר 2023, פעלו הקב"סים למעקב אחר ביקור סדיר של תלמידים אשר לא שבו ללמידה סדירה.

¹⁰¹ תהליכים לאיתור, ליצירת קשר, לבניית מוטיבציה ותחושת אמן. להרחבה ראו "יישוג ושיווק", אתר משרד הרווחה והביטחון החברתי, 24.9.24 gov.il/he/pages/molasa-yated-for-me-reaching-in-and-marketing.

¹⁰² ממ"מ, שירותי חינוך לתלמידים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 ציינה עיריית אשקלון כי במסגרת קליטת תלמידיה המפונים בבתי הספר ברשויות הקולטות הם נקלטו למצבת התלמידים ברשויות אלו, ועל כן היו באחריות הקב"סים באותן רשויות. עם זאת, בוצע מעקב מטעם מנהלי מוסדות החינוך.

עיריית שדרות

ביחידה לביקור סדיר בעיריית שדרות עובדים ארבעה קב"סים, ואלו פונו ממנה במהלך המלחמה. העירייה מסרה בפברואר 2024 כי בתקופת הפינוי קיבלה דיווחי נוכחות ממסגרות החינוך שהקימה העירייה למפונים, וגם לעיתים מבתי הספר שפתחו רשויות קולטות אחרות, כמו הרצליה, וכי הקב"סים פעלו למעקב וטיפול בתלמידים שהיו בטיפולם קודם לשבעה באוקטובר.

עלה כי ברשות אגף החינוך בעיריית שדרות אין נתונים מדויקים לגבי נוכחות תלמידים במסגרות השונות לכל אורך המלחמה. לדברי העירייה, הנתונים השתנו מדי יום ביומו, ותלמידים עברו מעיר לעיר וממסגרת למסגרת.

עיריית שדרות מסרה בפברואר וביוני 2024 כי בלתי אפשרי לקיים מעקב אחר כל הילדים בעשרות רבות של רשויות, מה עוד שלדבריה האחריות על ילדים אלו היא על הרשויות הקולטות ועל משרד החינוך. עוד מסרה כי היא ביקשה נתונים ממשרד החינוך לגבי תלמידים משדרות שלמדו במערכות החינוך ברשויות אחרות, ונענתה שגם למשרד החינוך אין נתונים.

נציג יחידת הביקור הסדיר בעיריית שדרות, שהיה אחראי על הביקור הסדיר של התלמידים שהתפנו משדרות לאילת, מסר במרץ 2024 כי רוב התלמידים שהתפנו משדרות לאילת למדו במסגרות החינוך שהקימה עיריית שדרות באילת, ורק תלמידים ספורים למדו במערכת החינוך של עיריית אילת, רובם תלמידים שמשפחתם שכרה דירה באילת ולא גרו במלונות המפונים (מפונים בקהילה). בעקבות המלחמה היו בטיפול היחידה פי שלושה יותר ילדים מלפני המלחמה; ותלמידים רבים מאוד שלא היו בטיפול קב"ס לפני המלחמה הגיעו בעקבות הפינוי והטראומה למצב של "סיכון מצבי" ונדרשו לטיפול של הקב"ס.

עוד מסר הנציג כי חלק מההורים לא רצו שילדיהם יצאו מהמרחב הבטוח של המלון, ולכן הם לא השתתפו במסגרות החינוך; וכי משרד החינוך שלח עובדים לעזרה ולתמיכה, ובכלל זה קב"סים שיצאו לגמלאות. לדבריו, עבודת הקב"ס ברשות המפונה כללה בעיקר ריכוז ובדיקה של רשימות נוכחות של התלמידים במסגרות החינוך הייעודיות, ולאחר מכן שכנוע בשיחות טלפון שהתלמידים יגיעו למסגרות. לעיתים גם ערכו הקב"סים ביקורים אצל משפחות במלונות או במקומות אחרים.

המועצה האזורית אשכול

המועצה האזורית אשכול מסרה במאי 2024 כי לאחר הפינוי עברו קב"סיות המועצה למלא תפקיד אחר (שתיהן הועסקו בחצי משרה). בשל כך היועצות החינוכיות בבתי הספר הן שניהלו את מערך התקשורת של בתי הספר, קיבלו מידע ואיתרו את הילדים באמצעות מחנכי הכיתות.

עלה כי במהלך המלחמה קיבלה המועצה האזורית אשכול מידע מרשויות קולטות במסגרת פגישות שהתקיימו איתן, אולם לא היה בידיה רישום מדויק של התלמידים שנקלטו במערכת החינוך ברשויות הקולטות ושל המענים שקיבלו. עוד מסרה המועצה כי לא היו בידיה נתונים, מאחר שאת המיפוי עשו בתי הספר והרשויות הקולטות.

המועצה האזורית חוף אשקלון

נכון ל-21.3.24 היו 25 תלמידים מהמועצה האזורית חוף אשקלון שלא הגיעו למוסדות החינוך של המועצה בכל שלוחותיה באתרי הפינוי בארץ. המועצה מסרה במרץ 2024 כי הפעילה את קציני הביקור הסדיר שלה בכל אתרי הפינוי בארץ.

המועצה האזורית חוף אשקלון לא המציאה לבקשת צוות הביקורת נתונים לגבי נוכחות התלמידים המפונים במסגרות החינוך.



מהממצאים עולה כי עיריית אשקלון לא ביצעה מעקב אחר הביקור הסדיר של התלמידים המפונים עד לחזרתם ללימודים סדירים בעיר; 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.

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

בתשובתה בפברואר 2025 ציינה המועצה האזורית אשכול כי ביקשה ממשרד החינוך לקבל תקן נוסף של קב"ס.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2026 כי "ב-31.3.25 לאחר המלצת המפקח על ביקור סדיר במחוז דרום, אושרה על ידי מנהל האגף תוספת של 0.5 משרת קב"ס, כך שנכון למועד התשובה מאוישות במועצה 1.5 משרות קציני ביקור סדיר..., כל אחד בהיקף של 0.75 משרה".

פעילות קציני ביקור סדיר ברשויות המפונות מצפון הארץ

עיריית קריית שמונה

באגף החינוך בעיריית קריית שמונה מועסקים שני קב"סים, האחד לגנים ולבתי הספר היסודיים והשני לבתי הספר העל-יסודיים. בחודשי המלחמה הראשונים פעלו הקב"סים בהנחיית העירייה בעיקר בסיוע בשיבוץ תלמידים, ובחלק מזמנם היו אחראים על תלמידי החינוך המיוחד במוקד הפינוי שאליו הגיעו התלמידים.

עיריית קריית שמונה מסרה ביוני 2024 כי שני תקני הקב"סים הקיימים בעת שגרה אינם מספיקים לנוכח הפיזור הרב של התלמידים בכל הארץ. שני הקב"סים היו מפונים בעצמם, ולכן לא הצליחו לתת את המענה ולקיים את המעקב הנדרש; ונדרשים לה לפחות עוד שני תקני קב"ס.

שני הקב"סים המועסקים בעת שגרה בעיריית קריית שמונה לא יכלו לתת מענה לתלמידי קריית שמונה שלמדו במוסדות חינוך הפזורים ברשויות מקומיות רבות בכל הארץ. על משרד החינוך לסייע לעירייה ולהקצות לה תקני קב"סים נוספים, שיוכלו לעקוב אחר השתלבות התלמידים במוסדות החינוך, ולתת לאלו הזקוקים את המענה הנדרש.

המועצה המקומית מטולה

המועצה המקומית מטולה מסרה במרץ 2024 כי התקיימו שגרת פעילות שוטפת בנושא ביקור סדיר ומציאת פתרונות לתלמידים מול הרשויות הקולטות, ביקורים שבועיים בבתי הספר היסודיים ובגנים, דיווחים שוטפים מגורמי שפ"ח של עיריית טבריה ופגישות שבועיות בין מנהלי אגפי החינוך במועצה המקומית מטולה ובעיריית טבריה.

המועצה המקומית שלומי

המועצה המקומית שלומי עקבה אחר שיבוץ הילדים דרך מנהלות בתי הספר.

המועצה המקומית שלומי הצביעה בינואר 2024 על הקושי בזהוי התלמידים שלא למדו במערכות חינוך ובאיתורם, לנוכח הפיזור הרב של התושבים המפונים.

המועצה האזורית הגליל העליון

המועצה האזורית הגליל העליון ציינה באפריל 2024 כי בין קב"סי המועצה ובין הקב"סים של הרשויות הקולטות אין הסדר פורמלי, והמועצה קיימה איתם דיון למציאת פתרונות במקרים שהיא העבירה לטיפולם. מתחילת המלחמה קיימה המועצה קשר ישיר עם מסגרות החינוך הייעודיות בתיאום עם היועצות החינוכיות. קב"ס המועצה יצר קשר עם בתי ספר אחרים שבהם לומדים תלמידים מהמועצה, על בסיס נתונים שהגיעו למועצה דרך מוקד הפניות שלה (מהתושבים המפונים ומבתי ספר אחרים שבהם הם

לומדים). כמו כן, מספרי הטלפון של הקב"סים של המועצה פורסמו והיו נגישים לכל תושבי המועצה המפונים.

המועצה האזורית מבואות החרמון

המועצה האזורית מבואות החרמון מסרה בפברואר 2024 כי היה ידוע לה על כעשרה תלמידים, בעיקר בגיל תיכון, שלא שובצו במסגרות חינוך. הסיבות שבגינן לא שובצו תלמידים היו מעברים של ההורים לאזורים שלא היה בהם מקום פנוי בבתי הספר, או תלמידים והורים שלא היו מעוניינים בשיבוץ בבתי הספר באזור שבו שהו. לטענת המועצה, הקב"סית של המועצה הייתה בקשר עם בית הספר והמשפחות.

המועצה האזורית מטה אשר

הקב"סים במועצה האזורית מטה אשר קיימו מעקב אחר התלמידים המפונים בחודשים אוקטובר 2023 עד ינואר 2024. בנובמבר 2023 הם טיפלו ב-102 תלמידים, מתוכם 61 תלמידים מיישובים מפונים, 6 מיישובים שהתפנו עצמאית, 35 מיישובים שמחוץ למועצה שלמדו בבתי הספר של המועצה בעת שגרה (21 מהם מיישובים מפונים ו-14 מיישובים שהתפנו עצמאית). בינואר 2024 ירד מספר התלמידים שבטיפולם ל-9 בלבד.

המועצה האזורית מעלה יוסף

נמצא כי הקב"סים במועצה האזורית מעלה יוסף לא ביצעו מעקב אחר התלמידים המפונים בחודשים אוקטובר 2023 עד ינואר 2024.

המועצה האזורית מרום הגליל

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 ציינה המועצה האזורית מרום הגליל כי הקב"סים מטעמה הגיעו באופן תדיר וקבוע למלון שבו שהו המפונים, כדי לאסוף מידע ולטפל בקשיים הנובעים מהפינוי ומשפיעים על ההשתתפות במסגרות החינוך.



מהממצאים עולה כי 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 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.

על הרשויות המפונות 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.

יודגש כי איתור תלמידים שאינם מבקרים באופן סדיר במסגרת החינוך ומניעת נשירתם חשובים שבעתיים לאור הנתונים שנאספו בעקבות מלחמת חרבות ברזל, שמהם עלה כי אחד מכל שלושה בני נוער נמצא במצב של נשירה גלויה או סמויה ממסגרת חינוכית או חברתית, אף שמדובר באוכלוסייה שעד פרוץ המלחמה והפינוי הייתה רובה מורגלת למסגרות. מכאן שנשירה היא גורם סיכון מובהק אשר יש בו כדי להשפיע באופן שלילי על כל תחומי החיים, לרבות בתחום הלימודים¹⁰³.

נוכחות התלמידים המפונים במסגרות החינוך ברשויות הקולטות - מידע, רישום ודיווח

נוהל שילוב תלמידים מ-20.11.23 קבע כי הדיווח במערכות המצבת של גני הילדים ובתי הספר יחל מיום 1.11.23, הן לתלמידים ששובצו לפני מועד זה והן לתלמידים ששובצו ממועד זה. הנוהל קבע מוקד תמיכה במקרה של כפילות תלמידים, וכי אם נדרש שיבוץ מעבר לתקן יש לפנות למחוז בבקשה לחריגה ולמטה המשרד לצורך בקשת תקצוב מתאים.

בהתאם לנוהל שילוב תלמידים, משפחות התלמידים שהתפנו עצמאית נדרשו להגיש לרשות הקולטת אישור מן הרשות שהתפנו ממנה, לצורך שיבוץ במסגרות החינוך ברשות הקולטת. משמעות אישור זה היא גריעה של התלמיד מהמצבת של הרשות שהתפנה ממנה. על פי הנוהל, התלמידים שובצו במוסדות חינוך ברשות הקולטת בהתאם ליכולת הקליטה שלה. תלמידים מפונים שהשתלבו בבתי הספר ברשות הקולטת לא נדרשו להגיש אישור גריעה.

עיריית אילת ציינה כי אחת הבעיות הגדולות שליוו את קליטת המפונים הייתה היעדר מסד נתונים. בתקופה הראשונה, עד כניסת משרד החינוך, נאסף המסד הראשוני על ידי צוות אגף החינוך של העירייה והפיקוח של משרד החינוך, שעבר ממלון למלון וליקט את הנתונים. גם למנהלי מחלקות החינוך של הרשויות המפונות לא היו נתונים - מסגרות הלימוד נפתחו, ומי שהגיע אליהן נכנס לרשימת נוכחות. הקב"סים של העירייה הסתובבו בין המלונות כדי לאתר ילדים שלא השתתפו בשיעורים, והאחריות על הטיפול בילדים שלא נכחו בשיעורים הוטלה על הרשות המפונה.

עיריית הרצלייה ציינה במרץ 2024 כי היא עשתה מיפוי ורישום של נוכחות. נציגי העירייה ונציגי משרד החינוך במלונות דלו את הפרטים, והעירייה יזמה פנייה אל המפונים.

עיריית טבריה מסרה בפברואר 2024 כי כ-300 תלמידים שובצו בבתי ספר ברחבי העיר, אך הם כלל לא הגיעו או שלא הגיעו באופן סדיר מסיבות שונות. בתחילה חששו ההורים לשלוח את ילדיהם לבתי הספר,

103 עלם - העמותה לנוער במצבי סיכון, "בני הנוער בצל מלחמת 'חרבות ברזל' - דוח חצי שנה למלחמה" (אפריל 2024); "תסתכלו להם בעיניים - בני הנוער בישראל - שנה בצל מלחמת 'חרבות ברזל'" (דצמבר 2024).

ובהתאם היה שיעור נוכחותם נמוך, בעיקר בקרב תלמידי תיכון, שכן קשה היה להם להשתלב בבתי הספר ששובצו בהם. להערכת נציגי העירייה, בתקופה הראשונה לאחר פרוץ המלחמה כ-40% מהתלמידים המפונים לא הגיעו ללימודים, ובפברואר 2024 הוערך כי שיעור זה ירד לכ-25%. עם זאת, נציגי העירייה הדגישו כי מדובר בהערכה בלבד, ולא היו בידיהם נתונים מדויקים על שיעור הנוכחות במסגרות החינוך הייעודיות לתלמידים מפונים. נתונים אלו היו מצויים במאגרי משרד החינוך.

עיריית **נוף הגליל** מסרה במאי 2024 כי לא היו בידיה נתוני נוכחות של תלמידים מפונים, אך בבתי הספר הייתה מערכת נוכחות והמורים דיווחו באמצעותה. עוד ציינה כי אם תעלה בעיית ביקור סדיר של התלמידים המפונים היא תדווח לקב"ס העירייה, ואולם היא לא קיבלה דיווח כאמור.

עיריית **נתניה** קלטה כבר בסוף אוקטובר 2023 את מרבית המפונים במסגרות החינוך בעיר. נושא הנוכחות של המפונים נוהל כחלק מהנוכחות של המסגרת עצמה.

עיריית **רמת גן** מסרה כי מאחר שלא תמיד עודכנה לגבי עזיבת תלמידים, לא היו בידיה נתונים מלאים. מי שנקלט בבתי ספר של העירייה נרשמה נוכחותו עם שאר תלמידי המסגרת.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה בינואר 2024 כי נתונים לוקטו על ידי מתכללים מטעמה שהוצבו במלונות, במקביל לנתונים שאספו הרשויות המפונות. לדברי העירייה, הנתונים של משרד החינוך והנתונים של הרשויות המפונות היו חלקיים בלבד. נוסף על כך, לעירייה לא היו נתונים על הילדים המפונים שלא נקלטו במוסדות החינוך.

מנהלת בית הספר היסודי במתחם המסחרי בגלילות ציינה בפברואר 2024 כי רישומי הנוכחות כללו רק את מי שפקד את בית הספר לפחות פעם אחת; ומנהל בית הספר התיכון במתחם ציין בפברואר 2024 כי מרכז יחד שהקים משרד החינוך במתחם המסחרי בגלילות (בפברואר) סייע בהתמודדות עם תלמידים שאומנם פקדו את בית הספר אך היו "נוכחים נפקדים", מאחר שלא השתתפו בפעילות לימודית. עוד ציינו השניים, שבעת שגרה משמשים מנהלי בתי ספר **בקריית שמונה**, כי הם קיימו קשרים עם כל תלמידי בתי הספר המקוריים שלהם; וביקשו מהמחנכות בבית הספר המקורי **מקריית שמונה** לעקוב אחר התלמידים ולקבל מידע היכן נמצא כל תלמיד. לדבריהם, בשל המעברים של משפחות ממלון למלון או לדירות בקהילה, נוצרו עומס ושינויים תכופים בכיתות.

המועצה המקומית **זיכרון יעקב** מסרה במרץ 2024 כי עם הגעת המפונים נעשה מיפוי של התלמידים על ידי מתנדבים ומשרד החינוך. עוד ציינה המועצה כי דיווחה על מספר התלמידים המפונים שקלטה ועל נוכחותם במוסדות החינוך למחוז חיפה במשרד החינוך.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** מסרה באפריל 2024 כי באגף החינוך של המועצה היו נתונים שוטפים בעיקר על כניסת תלמידים למסגרות החינוך, ועזיבתם עם שובם לבתיהם. במקרה של ביקור לא סדיר עבר הטיפול לקב"סית המועצה, וזו עבדה בתיאום עם הרשות המפונה.

המועצה האזורית **עמק הירדן** מסרה באפריל 2024 כי התלמידים המפונים למדו במסגרת בתי הספר של המועצה במערכת שעות רגילה (ארבע שעות לימוד ביום), וכי בשלוש הכיתות הייעודיות שנפתחו עבור תלמידים מפונים באחד מבתי הספר היסודיים הייתה נוכחות מלאה וקבועה ולא היו בעיות ביקור סדיר.

המועצה האזורית **תמר** ציינה בינואר 2024 כי לא היו בידיה נתונים על מספר התלמידים והתפלגותם, על היקף השעות החינוכיות ועל התוכן הנלמד. לדבריה, הללו נמצאו בידי משרד החינוך. איתור הנוער נעשה באמצעות משרד החינוך ומשרד הרווחה והביטחון החברתי בעזרת נציגי המועצה, והוא נעשה בשלב הראשוני כאשר הורים לא הסכימו לשלוח את ילדיהם למוסדות החינוך. באפריל 2024 לא היו בתחומי המועצה תלמידים שלא השתלבו כלל, וסך הכול איתרה קב"סים המועצה שישה ילדים שלא השתלבו במסגרות חינוך מסיבות שונות.

מהאמור עולה כי 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. כאמור, 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 שפוננו, 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 לבתיהם, ולסייע לאלו שנמצאים בסכנת נשירה ועלולים להידרדר למצבי סיכון.

על משרד החינוך למפות את הנוכחות וההשתתפות 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, 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.

בתשובתנו למשרד מבקר המדינה ציין משרד החינוך כי בתחילת ינואר 2024 הוא הקים מענה ייחודי של "מרכז יחד לנוער", המיועד לבני נוער בסיכון מצבי שאינם פוקדים את מסגרות החינוך ובעלי מאפיינים של נשירה סמויה והתנהגויות סיכון. סך הכול הקים משרד החינוך 30 מרכזים שפעלו במסגרות החינוך, לרבות במסגרות חינוך חדשות שנבנו עבור התלמידים המפונים; בכל מרכז טופלו כ-40 תלמידים אשר קיבלו מעטפת הוליסטית, הכוללת התייחסות פדגוגית, חינוכית וטיפולית, כך שלכל אחד מהם נבנתה תוכנית אישית בהתאם לרמתו הלימודית ולמצבו הנפשי. כל זאת נוסף על פועלו של המשרד לניטור תלמידים מפונים ולשמירת קשר של הקב"סים עם התלמידים המפונים.

עוד הדגיש משרד החינוך בתשובתו כי הוא פועל כדי לתת מענים לכלל התלמידים, לרבות לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, ובכלל זה גיוס צוותי הוראה ובעלי תפקידים נוספים למרכזי יחד ולמסגרות החינוך ברשויות הקולטות; איתור התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים, מיפוי צורכיהם הייחודיים בהתאם לסוג המוגבלות, לרמת התפקוד ולתמיכות שהם זכאים להן בשגרה, ובכלל זה הנגשה לימודית, פיזית וטכנולוגית; שיבוץ התלמידים במוסדות הקיימים בכיתות חינוך מיוחד וכיתות רגילות, וליווי ההורים בתהליך השיבוץ; פתיחת מסגרות חינוך מיוחד חדשות ברשויות הקולטות שבהן שהו מפונים; וליווי שוטף של המתנ"א¹⁰⁴ את מרכזי יחד ואת שינויי השיבוץ שנעשו.

על משרד החינוך, בשיתוף הרשויות הקולטות והמפונות, לפעול בשעת חירום לאיתור כלל התלמידים, לרבות אלו הזקוקים לחינוך מיוחד, כדי להבטיח שיקבלו את המענה החינוכי והטיפולי 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, שישדירו את פעולתן במצב שבו הן נמצאות תחת אש.

סיכום

אחד ההיבטים העיקריים של פעילות מערכת החינוך במלחמת חרבות ברזל הוא מתן מענה חינוכי ומסגרות חינוך לתושבים שעזבו את ביתם 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.

¹⁰⁴ מרכז תמיכה יישובי/אזורי (מתנ"א), המיועד לשמש מערכת תומכת למסגרות החינוך הרגיל ולמסגרות החינוך המיוחד ביישום חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988.

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. השתהות 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 ובכוננותה 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 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. נמצא כי עיריית אשקלון לא נטלה חלק באספקת שירותי חינוך לתלמידיה המפונים, ולא בהקמה או בהפעלה של מסגרות חינוך למפניה.

הרשויות המפונות מהדרום - עיריית שדרות והמועצות האזוריות אשכול וחוף אשקלון; ומהצפון - עיריית קריית שמונה, המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום 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 שפוננו לעיר טבריה). הרשויות המפונות התמודדו עם קשיים רבים בהענקת שירותי חינוך, 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.

במאמץ משותף של הרשויות הקולטות, הרשויות המפונות ומשרד החינוך הוקמו מסגרות חינוך ייעודיות לטובת התלמידים המפונים. עם זאת, הקמת המסגרות לוותה בקשיים, והמענה החינוכי לקה בחסר:

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. המסגרות שניתנו כללו ארבע שעות לימוד ביום לכל היותר, לארבעה עד חמישה ימים בשבוע לכל ילדי בית הספר, לרבות תלמידי תיכון ותלמידים שניגשו לבחינות הבגרות.

עם הימשכות תקופת הפינוי, בעיקר לתלמידי קריית שמונה ויתר יישובי הצפון, עלה חשש לגבי איכות המענה החינוכי שקיבלו חלק מהתלמידים, בייחוד בתקופה קשה זו שבה נעקרו מביתם וחוו חוסר ודאות. נמצא כי עד סיום שנת הלימודים התשפ"ד לא היה המענה החינוכי שנתן משרד החינוך שלם ומלא לכלל התלמידים המפונים ששובצו בבתי הספר הייעודיים.

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. קביעתו שהפעלת הביקור הסדיר היא באחריות הרשות הקולטת אינה מתיישבת עם העובדה שמסגרות החינוך הייעודיות מופעלות לעיתים על ידי הרשות המפונה ולעיתים על ידי הרשות הקולטת, וכן מתעלמת מהצורך בהמשכיות וברציפות של המעקב של הרשות המפונה אחרי תלמידים שמאז שבעה באוקטובר לא פקדו את מסגרות החינוך בקביעות, לאחר שובם לביתם או במקרים ששינו את מקום שהותם.

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 להגדיר בנוהלי החירום שלו את תפקידי הרשויות המפונות והקולטות במתן שירותי חינוך למפונים ואת הממשקים ביניהן. מומלץ לקבוע קווים מנחים, שיתייחסו לתרחישים ולמצבי חירום שונים וויתירו גמישות, בהתאם למצבן של הרשויות המפונות וליכולתן לתפקד במצב החירום שנוצר. עוד מומלץ, לנוכח המענה המאוחר של משרד החינוך ומאחר שהרשויות המקומיות הן הראשונות להגיב ולקלוט את המפונים, שיורחבו שיקול הדעת והאוטונומיה שלהן בנוגע למענים הראשונים של מנהלי מחלקות החינוך ברשויות הקולטות, ותינתן הרשאה תקציבית גמישה. לצד זאת, נדרשת היערכות לכך בעת שגרה - הגדרת תפקידים ומתווה להפעלה מיידית בשעת חירום.

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. עוד על המשרד לפעול כדי להבטיח לתלמידים המפונים בחירום מענה חינוכי מלא כפי שמגיע לכל תלמיד במדינת ישראל, על אחת כמה וכמה לתלמידים שפנו מבתיים ונתונים לטראומה ולחוסר יציבות, ועל כן זקוקים ביתר שאת לתמיכה חינוכית מוגברת.

זאת ועוד, על משרד החינוך לבחון כיצד הוא פועל לצמצום הפערים שנוצרו לתלמידי המסגרות הייעודיות בשנות הלימודים התשפ"ד והתשפ"ה, ובעיקר לשים דגש על תחושת החוסן ועל מצבם הרגשי של התלמידים ועל תלמידים הניגשים לבחינות הבגרות.

על הרשויות המפונות - אלו בדרום ואלו בצפון 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. עם חזרת המפונים לבתיים על הרשויות המקומיות המפונות מהצפון שנבדקו - עיריית קריית שמונה, המועצות המקומיות מטולה ושלומי והמועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל - לעקוב אחר התלמידים המפונים, לאתר את התלמידים שאינם משובצים במסגרות חינוך, ולפעול באופן יזום מול ההורים כדי לוודא כי התלמידים יתייצבו למסגרת החינוך שבה שבו ללמוד עם חזרתם לבתיים.

על משרד החינוך למפות את נוכחותם והשתתפותם של התלמידים שפנו מבתיים 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 לבתיים, 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.