

## טיולים במערכת החינוך

### תקציר

בתי הספר מקיימים טיולים כחלק מתכנית הלימודים השנתית שלהם. לתכנון הטיול במערכת החינוך ולביצועו שותפים גורמים רבים במשרד החינוך (להלן - המשרד) ובמחוזותיו, ובהם מנהלי מוסדות חינוך, רכזי טיולים, האחראים לתכנון הטיולים בבתי הספר ולהכנתם ומורים. המשרד התקשר עם רשות הטבע והגנים להפעלת מערכת בקרה על הטיולים באמצעות פקחי טיולים. המשרד התקשר גם עם החברה להגנת הטבע להפעלת לשכה לתיאום טיולים במערכת החינוך ולאישורם וכן להפעלת חדר מצב העומד בקשר רצוף עם מבצעי הטיולים.

### פעולות הביקורת

בחודשים יוני-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולו של המשרד בטיולי בתי ספר. הבדיקה נעשתה במטה המשרד ובמחוזות; בדיקות השלמה נעשו ברשות הטבע והגנים ובחברה להגנת הטבע. ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה בנושא "טיולים במערכת החינוך" פורסמה לאחרונה בשנת 2005<sup>1</sup> (להלן - הביקורת הקודמת).

### עיקרי הממצאים

#### המבנה הארגוני - מעמד מינהלת הטיולים

בהתאם להמלצות ועדת בדיקה בעניין הרצח של שבע תלמידות שביקרו בנהר'ים במסגרת טיול בית ספר, הקים המשרד בספטמבר 1997 מינהלת טיולים, וזו פעלה כיחידת מטה עצמאית. בינואר 2004 העביר המשרד את האחריות לצד הביטחוני והבטיחותי בטיולים ממינהלת הטיולים לאגף ביטחון, שעת חירום ובריאות סביבתית במשרד, ובאוגוסט 2008 הוחלט במשרד להכפיפה לתחום של"ח וידיעת הארץ. החלטות אלה פגעו בעצמאותה של מינהלת הטיולים ולא עלו בקנה אחד עם התכלית שעמדה בבסיס ההחלטה להקימה.

1 ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), עמ' 645 ואילך.

### מדיניות טיולים ותכנית טיולים ארצית

המועצה הציבורית שהקים המשרד לטיפול בנושא הטיולים<sup>2</sup> נדרשה להתוות את מדיניות המשרד ולהמליץ לשר ולמנכ"ל על צעדים שיקדמו את הטיולים. מאז מרס 2003 לא כינס המשרד את המועצה הציבורית.

בפברואר 2007 הציגה ועדה "לקידום הכרת הארץ ואהבת המולדת" בפני מנכ"ל המשרד תכנית לסיורים ולהכרת הארץ בכיתות א'-י"ב. בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008)<sup>3</sup> הופעלה התכנית כניסוי בעשר רשויות מקומיות, אך לא פורטו השלבים הבאים להפעלתה המלאה. הוחלט שהניסוי ילווה במחקר הערכה מעצבת, אך המשרד לא עשה מחקר כזה.

### ועדות טיולים מחוזיות

בחוזר מנכ"ל בנושא טיולי בתי ספר שפרסם המשרד במאי 2005 (להלן - חוזר טיולים) נקבע שעל כל מנהל מחוז למנות ועדת טיולים מחוזית ונקבעו בעלי התפקידים שאמורים לכהן בה. עוד נקבע שהוועדה אמורה לפעול ברציפות לאורך כל השנה. הרכבי הוועדות המחוזיות לא תאמו את ההרכב שהומלץ עליו בחוזר טיולים, והן התכנסו בתדירות נמוכה. רק שתיים מתוך שש הוועדות קיבלו מכל בתי הספר את תכניות הטיולים שלהם, ומחוז אחד בלבד בדק אם בתי הספר מיישמים את התכניות שהגישו; יוצא שהוועדות אינן מוודאות שבתי הספר אכן מבצעים את ההנחיות הפדגוגיות של המשרד בעניין הטיולים.

### רכזי טיולים

על פי חוזר טיולים, על מנהל בית ספר למנות את אחד המורים לתפקיד רכז טיולים, והוא אמור להיות אחראי לתחום הפדגוגי ולצד הארגוני של הטיולים ולקשר בין בית הספר לבין ועדת הטיולים המחוזית. מנתוני הוועדות המחוזיות עולה שבבתי ספר יסודיים רבים אין רכז טיולים או שהוועדה המחוזית אינה יודעת מיהו. בכ-79% מבתי הספר אין רכז שהוכשר כראוי לתפקיד.

### הדרכת טיולים

חוזר טיולים קובע כי המורים ולא מדריכי הטיולים (שאינם מסגל המורים בבית הספר) אחראים לטיול, וכי רצוי שמורים מסגל בית הספר ידריכו את הטיול. אולם נמצא שהמשרד לא הנחה את המכללות להכשרת מורים כמה שעות יש לייחד לפן הפדגוגי של טיולי בתי ספר.

אף על פי שהאחריות לטיולים מוטלת על צוות המורים הקבוע בבתי הספר, הנחה המשרד את המכללות להכשרת מורים להקדיש שתי שעות לימוד לנושא בטיחות

2 המועצה הציבורית מונתה בעקבות המלצות ועדת הבדיקה בעניין רצח התלמידות בנהרס. ראו בביקורת הקודמת: מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2005), עמ' 649.

3 שנת הלימודים מתחילה בחודש ספטמבר ומסתיימת בחודש אוגוסט בשנה שלאחר מכן.

בטיולים; זאת בעוד שמדריכי הטיולים במערכת החינוך נדרשים ללמוד נושא זה שמונה שעות.

ביוני 2003 קבע המשרד שמשנת הלימודים התשס"ה (ספטמבר 2004) יורשו להדריך בטיולי בתי ספר רק מדריכים שקיבלו הסמכה מיוחדת ויש להם היתר הדרכה. אולם במאי 2004 הודיע המשרד על הפעלה מדורגת של ההנחיה במשך שלוש שנים, ובאוקטובר 2006 הוא קבע ששיעור המדריכים בעלי היתר הדרכה הנדרש הוא 50%. מאז לא הרחיב המשרד את דרישתו בנוגע לשיעור המדריכים בעלי היתר הדרכה, אף שלפי ההנחיות מ-2003 ו-2004 כבר היו אמורים כל המדריכים להיות מוסמכים.

### טיולים בירושלים

ביוני 2005 החליטה ממשלת ישראל לעודד ביקורים וסיורים בירושלים. עוד קודם להחלטה הנחה המשרד שכל תלמיד יבקר בירושלים שלוש פעמים בעת לימודיו. למשרד אין מידע אם ההחלטה מיושמת במלואה. המשרד איננו בודק אם תכניות הטיולים של בתי הספר כוללות ביקור בירושלים, ואין הוא מוודא שאכן התכניות מתקיימות.

### תשלומי הורים

הורי התלמידים הם המממנים את עלות הטיולים. עוד ב-1991 מינה מנכ"ל המשרד מועצה ציבורית מייצגת לנושא תשלומי הורים; זו הגיעה למסקנה שיש להטיל את מימון שירותי החינוך על כל האוכלוסייה, והמליצה שאת הדרך המתאימה תקבע הממשלה. עד מועד סיום הביקורת לא הביא המשרד את הנושא לדיון בממשלה, ולכן היא לא קיבלה החלטות בנושא זה.

### יחידת הפיקוח על הטיולים

במאי 2005 חתמו המשרד ורשות הטבע והגנים על הסכם למתן שירותי בקרה על טיולי בתי ספר (להלן - החוזה), ולפיו הפעילה הרשות יחידת פיקוח על הטיולים בבתי ספר (להלן - יחידת הפיקוח) ובה מנהל ועשרה פקחי טיולים. המשרד קבע שתקן הפקחים יאפשר בקרה של 15% מהטיולים, אולם נמצא שעל פי החוזה, אפשר לבצע בקרה רק על כ-8.5% מהטיולים שאושרו בלשכה לתיאום טיולים. בפועל בוצעו כ-77% בלבד מהבקורות הנדרשות בחוזה. זאת ועוד, מנתוני מנהל יחידת הפיקוח עולה כי בשנת הלימודים התשס"ח נבדקו 9.6% בלבד מהטיולים שהתקיימו.

המשרד לא עמד על יישום סעיפים בחוזה שעשויים להסדיר ולייעל את עבודת יחידת הפיקוח: הוא לא דרש מיחידת הפיקוח להכין תיק נהלים ותכנית עבודה שנתית שימשו גם כלים ליישום מדיניות המשרד, צרכיו והדגשיו; הפקחים קבעו את תכניות הבקורות השבועיות שלהם בעצמם, הן לא נבדקו מראש, וגם לא נבדק ביצוען; שיטת חישוב התשלום לרשות הטבע והגנים עודדה ביצוע בקורות במקומות ריכוז של הטיולים ולא בנקודות מסוכנות ו"קריטיות" לאורך מסלולי הטיולים.

דיווחי הפקחים לא הוזנו למאגר מידע שמאפשר לבצע עיבודים וחיטוכים של המידע ולהפיק דוחות ממוחשבים, ולא נעשה שימוש במערכת המידע שמסר המשרד לרשות הטבע והגנים לצורך כך. עקב כך אין למשרד נתונים על סוגי ליקויים שחוזרים לעתים קרובות, מאפיינים של בתי ספר שיש בהם ליקויים רבים או בתי ספר "מועדים".

מדי חודש הגיש מנהל יחידת הפיקוח למשרד דיווח על פעילות היחידה, ובכללו מידע על כל סוג פעילות וחישוב הסכום לתשלום. נמצא כי מנהל היחידה דיווח על פעולות שלא נכללו כלל בחוזה (למשל בקרות על קייטנות ובדיקות מסלול). בשנת הלימודים התשס"ח 16% מכלל הפעילות של היחידה, כפי שדיווח עליה מנהל היחידה, לא נכללו בחוזה.

בדיווחי מנהל היחידה לשנת הלימודים התשס"ח נמצאו חריגות נוספות מהמוסכם בחוזה. על פעולות שהתשלום עליהן גבוה עשתה יחידת הפיקוח יותר בקרות מהנדרש בחוזה, ואילו על פעילויות שהתשלום עליהן נמוך היא עשתה פחות בקרות מהנדרש; היחידה ביצעה בקרות במחנות קיץ בחודשים שלא היו בהם כלל חופשות מלימודים. אף שהדיווחים של מנהל יחידת הפיקוח לא התאימו לנדרש בחוזה, לא ביקש ממנו המשרד לפעול בהתאם לחוזה ולחלופין לשנות את החוזה ולהתאימו לנעשה בשטח. במצב זה אין ודאות שכוח האדם המצומצם לצורכי בקרה מנוצל ניצול מיטבי - פיזית וכספית.

#### מאגר מידע לניהול הסיכונים במסלולי הטיולים

מאז שנת 1995 המליצו כמה ועדות על הקמת מאגר מידע לניהול הסיכונים במסלולי הטיולים כדי להבטיח את שלומם ואת בטיחותם של התלמידים ושל המורים. נמצא שעד מועד סיום הביקורת (ספטמבר 2008) לא הקים המשרד מאגר מידע כזה. החברה להגנת הטבע מפעילה עבור המשרד את הלשכה לתיאום טיולים ואת חדר המצב, ובידה תכנה שפיתחה, ובה מאגר של הסיכונים במסלולים שונים. המשרד לא התקשר עמה כדי להשתמש בתכנה שפיתחה, ולחלופין לא פעל להשגת תכנה אחרת שתתמודד עם הסיכונים במסלולים אשר בתי הספר מבקשים לטייל בהם.

#### ועדות לבדיקת מקרי מוות בטיולים

חוזר מנכ"ל מפברואר 2002 קובע נהלים להקמת ועדות לבדיקת תאונות במוסד חינוך ולהפעלתן (להלן - חוזר ועדת בדיקה). מאז תחילת 2005 עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2008 הקימו מנכ"לי המשרד שש ועדות לבדיקת תאונות קטלניות שאירעו בעת טיולים ונספה בהן תלמיד (להלן - ועדות הבדיקה); בשלוש מהתאונות טבעו תלמידים בברכות מים טבעיות שהיו במסלול הטיול.

הביקורת העלתה שבכל ועדות הבדיקה מונה ממונה הבטיחות הארצי במשרד לתפקיד מנחה הוועדה; מינוי המנחה נעשה אף שבחוזר ועדת הבדיקה אין כלל אזכור של תפקיד זה, והמשרד אף לא הגדיר את תפקידיו ואת סמכויותיו. השתתפות המנחה בוועדות הבדיקה מעלה חשש שביכולתו להשפיע על כיווני הבדיקה ועל מסקנותיה.

יושבי הראש שמונו לעמוד בראש שש ועדות הבדיקה האמורות לא נמנו עם בעלי התפקידים אשר צוינו בחוזר ועדות בדיקה ואשר יושבי הראש אמורים להיבחר מהם.

בחוזר ועדות בדיקה נקבע כי יש להכשיר עובדים לתפקיד של יו"ר ועדת בדיקה כדי לצרפם למאגר של יו"ר לוועדות בדיקה. בפועל יושבי הראש של ועדות הבדיקה פועלים בלא שקיבלו ידע וכלים בסיסיים לנושאים הרלוונטיים לעבודת הוועדות.

הביקורת העלתה שבוועדות הבדיקה האמורות מונו גם חברים שלא היו ברשימת בעלי התפקידים שנקבעה בחוזר ועדות בדיקה. יתר על כן, נמצא שלעתים מונו חברי ועדות הבדיקה לבדוק את תפקודם שלהם או את תפקודם של חבריהם.

בשום ועדה לא מונו נציג חיצוני (מתוך מאגר גמלאי המשרד), נציג של הקו הפתוח, נציג של ביקורת הפנים ונציג של תלונות הציבור, אף שהם נכללו ברשימת בעלי התפקידים שנקבעה בחוזר ועדת בדיקה.

### טיולים במוסדות החינוך החרדי שבפיקוח החינוך המוכר שאינו רשמי

אגף בכיר לחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - אגף מוכש"ר) פועל במתכונת של מחוז ארצי, ומרבית מוסדות החינוך החרדיים נמצאים בפיקוחו והוא האחראי לטיולים המתקיימים במוסדות אלה. שניים מהתלמידים שטבעו בטיולים מתחילת 2005 הם ממוסדות חינוך חרדיים אשר כפופים לפיקוח אגף מוכש"ר.

הוועדות לבדיקת התאונות האלה הצביעו על ליקויים חמורים בהתנהלות מוסדות החינוך לפני הטיול ובזמן הטיול.

האגף לא יישם את ההחלטות של הסמנכ"ל הבכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד, לא הכשיר רכזי טיולים ולא הקים באגף ועדת טיולים.

היבטים שונים של טיולי בתי ספר המטופלים בידי הוועדות המחוזיות אינם מטופלים באגף מוכש"ר. כך למשל אין באגף מידע על רכזי הטיולים במוסדות החינוך החרדיים, והוא אף אינו יודע לכמה מבתי הספר יש למנות רכז טיולים, ולכן אינו יכול להיערך להכשרתם. בהיעדר ועדת טיולים אין לבתי הספר למי להגיש את תכניות הטיולים שלהם, וגם אם הם מכינים תכניות טיולים, הן אינן נבדקות בידי איש מקצוע מתחום הטיולים במשרד, ואין מי שיתקן במידת הצורך על פי הנורמות הפדגוגיות שקבע המשרד.

האגף לא הכין למוסדות החינוך החרדיים תכנית טיולים המותאמת למוסדות האלה שתשמש בסיס לטיולי בתי הספר כמו תכניות הטיולים המחוזיות. האגף גם לא פעל להכנת תכנית מתאימה המקנה לתלמידי מוסדות החינוך המוכש"ר את מיומנות הטיול, ובייחוד ללמדם לטייל בבטחה.

ממסמכי המשרד עולה תמונה קשה של ליקויים חמורים בניהול הטיולים במוסדות חינוך חרדיים, ליקויים העלולים להוביל לסיכון שלומם וחייהם של תלמידים. על אף זאת אגף מוכש"ר לא בחן אם די בפעולות ההסברה שנקט כדי למנוע את סיכון שלומם של התלמידים.

## סיכום והמלצות

הטיולים במערכת החינוך מתקיימים כחלק מתכנית הלימודים, והמשרד מייחס להם חשיבות פדגוגית רבה ורואה בהם מרכיב מרכזי בתהליך עיצוב הנוער. המשרד הקים מינהלת טיולים שהייתה אחראית לכל התחומים הקשורים לטיולים וללמידה מחוץ לבית הספר, אך במשך השנים נפגעה עצמאותה. משרד מבקר המדינה מעיר שעל המשרד לבחון את המבנה הארגוני הקשור בטיולי בתי ספר: מעמדה של מינהלת הטיולים והקמת פורום בכיר שיעסוק בהתוויית מדיניות הטיולים של המשרד.

הביקורת העלתה סוגיות פדגוגיות הקשורות בטיולי בתי ספר שעל המשרד להתמודד עמן: יישום תכנית הסיורים; מינוי רכזי טיולים בכל בתי הספר והכשרתם; הבטחת קיומן של תכניות טיולים בבתי הספר ומעקב אחר יישומן; יישום החלטת הממשלה בדבר החובה לבקר בירושלים. משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שטיולי בתי הספר הם חלק מתכנית הלימודים, על המשרד מוטלת האחריות לתת דעתו לכל ההיבטים הקשורים לצד הפדגוגי של הטיולים וליצור את התנאים ואת המסגרת שיאפשרו להפיק תועלת פדגוגית מרבית מהטיולים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד ישוב וידון בתשלומי הרשות של ההורים בעבור הטיולים ויתמודד עם הבעיה של עלות הטיולים, לאור קביעותיו שהטיול הוא חלק מתכנית הלימודים ומרכיב מרכזי בתהליך עיצוב הנוער והקניית ערכים.

כדי להתמודד טוב יותר עם הסיכונים הטמונים בטיולים וכדי להבטיח את שלומם של התלמידים המטיילים, על המשרד להשתמש טוב יותר בכלים העומדים לרשותו. בין היתר על המשרד ליישם את הנאמר בחוזה שחתם עם רשות הטבע והגנים, בכל הקשור לתכנון עבודת יחידת הפיקוח, יישום התכניות ודיווח על פעילות הפקחים; לוודא שכל הפעילויות תואמות את הנאמר בחוזה; לבחון אם די במספר הבקורות המרבי שנקבע. משרד מבקר המדינה מעיר שעל המשרד להקים מאגר מידע לניהול סיכונים במסלולי טיולים או להשתמש במאגר קיים בהתאם להמלצות ועדות של המשרד זה 13 שנה.

משרד מבקר המדינה מעיר שעל המשרד לבחון מחדש מי הם בעלי התפקידים הראויים להיכלל בוועדות הבדיקה, כדי למנוע מצב שעיסוקם הקבוע של מנחה הוועדה וחבריה ישפיע על החלטותיה.

אגף מוכש"ר אינו מטפל בטיולי מוסדות החינוך שבפיקוחו. ועדות בדיקה שהוקמו בעקבות מקרי טביעה של תלמידים בשנים האחרונות הצביעו על ליקויים בהתנהלות מוסדות החינוך של התלמידים ושל אגף מוכש"ר, אך ניסיונות להסדיר את הנושא לא עלו יפה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד בכלל ועל אגף מוכש"ר בפרט לפעול וליישם את המלצות ועדות הבדיקה ולהטמיע את הנחיות המשרד בעניין טיולי בתי ספר במוסדות החינוך החרדיים. בין היתר יש למנות רכזי טיולים ולהכשירם כנדרש ולהקים ועדת טיולים באגף מוכש"ר עבור מוסדות החינוך החרדי.



בתי הספר מקיימים טיולים כחלק מתכנית הלימודים השנתית שלהם. לתכנון הטיול במערכת החינוך ולביצועו שותפים גורמים רבים במשרד החינוך (להלן - המשרד) ובמחוזותיו, ובהם מנהלי מוסדות חינוך, מורים ורכזי טיולים, האחראים לתכנון הטיולים בבתי הספר ולהכנתם. במאי 2005 פרסם המשרד חוזר מנכ"ל מעודכן - "טיולים - היבטים פדגוגיים-ארגוניים, בטיחותיים וביטחוניים והביטחון בפעילות חוץ-בית-ספרית" (להלן - חוזר טיולים). חוזר זה החליף את החוזר מינואר 1997.

המשרד התקשר עם רשות הטבע והגנים להפעלת מערכת בקרה על הטיולים באמצעות פקחי טיולים. המשרד התקשר גם עם החברה להגנת הטבע להפעלת לשכה לתיאום טיולים במערכת החינוך ולאישורם וכן להפעלת חדר מצב העומד בקשר רצוף עם מבצעי הטיולים. תקציב המשרד לטיולים נועד בעיקר למימון ההתקשרויות עם שני הגופים האלה; ובפועל הוא הסתכם בשנת 2006 בכ-3.5 מיליון ש"ח, בשנת 2007 בכ-5.4 מיליון ש"ח, ובחודשים ינואר-יוני 2008 הסתכם התקציב בכ-2.9 מיליון ש"ח.

בחודשים יוני-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולו של המשרד בטיולי בתי ספר. הבדיקה נעשתה במטה ובמחוזות<sup>4</sup> המשרד; בדיקות השלמה נעשו ברשות הטבע והגנים ובחברה להגנת הטבע. ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה בנושא "טיולים במערכת החינוך" פורסמה בשנת 2005<sup>5</sup> (להלן - הביקורת הקודמת). הביקורת הנוכחית (להלן - הביקורת הנוכחית או בדיקת המעקב) נועדה בין היתר לעקוב אחר יישום המלצות מבקר המדינה בביקורת הקודמת.

### המבנה הארגוני - מעמד מינהלת הטיולים

במרס 1997 רצח חייל ירדני שבע תלמידות שביקרו באי השלום בנהר'ים בטיול בית ספר. על פי הנחיית שר החינוך לשעבר, מר זבולון המר ז"ל, מינה מנכ"ל משרד החינוך לשעבר ועדת בדיקה בראשות מי שהיה יועץ ראש הממשלה למלחמה בטרור מר יגאל פרסלר (להלן - ועדת פרסלר), שתבחן את מכלול ההיבטים של הטיול אשר אירע בו הרצח. הוועדה המליצה בין היתר כי המשרד יקבע גוף אחד שירכז את הטיפול המקצועי הכולל בטיולים במערכת החינוך, שיהיו לו סמכויות ביצוע והנחיה מקצועית כלפי הגופים השונים במערכת החינוך. ועדה שהקים המשרד ליישום דוח ועדת פרסלר (להלן - ועדת אלרן) המליצה ביוני 1997 על הקמת מינהלת טיולים. בספטמבר 1997 הקים המשרד את מינהלת הטיולים; וקבע כי היא תהיה אחראית לכל התחומים הקשורים לטיולים וללמידה מחוץ לבית הספר, ללשכת התיאום, ולחדר המצב המופעלים בידי החברה להגנת הטבע ולפקחי הטיולים, ותפעל כיחידה עצמאית בכפיפות לסמנכ"ל הבכיר למינהל ולמשאבי אנוש (להלן - הסמנכ"ל למינהל).

בינואר 2004 פיצל המשרד את הטיפול בטיולים בין שתיים מיחידותיו: מינהלת הטיולים עברה למינהל חברה ונוער ונשארה אחראית לטיפול בצד הפדגוגי של הטיולים; והאחריות לצד הביטחוני-בטיחותי הועברה לאגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית (להלן - אגף ביטחון).

בסוף אוגוסט 2008 כתב ממלא מקום מנהל מינהל חברה ונוער (להלן - מנהל המינהל), מר יוסי לוי, לראש מינהלת הטיולים כי הוא החליט "לרענן את מבנה המינהל", ובכוונתו לצרף את מינהלת

4 למשרד שבעה מחוזות: צפון, חיפה, מרכז, תל אביב, ירושלים, הדרום והמינהל לחינוך התיישבותי. ועדת הטיולים המחוזית של מחוז ירושלים מטפלת גם בבתי הספר הכפופים למנהלת חינוך ירושלים (מנח"י).

5 ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2005), עמ' 645 ואילך.

הטיולים לתחום של"ח וידיעת הארץ (להלן - תחום של"ח), ומנהל תחום של"ח יהיה הממונה על ראש המינהלת. הוא הנחה את מנהל תחום של"ח לבצע את המעבר עד סוף ספטמבר 2008.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 מסר הסמנכ"ל למינהל לשעבר, מר גד אביקסיס, שהחלטה על השינוי הפנימי הנוגע למינהלת הטיולים במינהל חברה ונוער "התקבלה על דעתו ושיקולו" של ממלא מקום מנהל המינהל. בתשובה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 מסר ממלא מקום מנהל המינהל: "המינהלת במתכונתה הנוכחית פעלה אך ורק בנושאים הפדגוגיים והקבילה בפעולותיה לפעולות של תחום השל"ח. יותר מזאת, כל יכולות כוח האדם שהוקצו לצורך הפעילות במטה ובמחוזות הושטת על מפקחי ומורי השל"ח. על פי החלטת המשרד נדרש ממני לבצע תהליך של התייעלות במינהל חברה ונוער. לצורך כך איחדתי יחידות מקבילות שונות תחת יחידה מתכללת אחת".

במשרד לא נמצאו מסמכים על דיונים המצביעים שבהחלטה ניתנה הדעת לכלל ההיבטים והשיקולים הכרוכים בשינוי המוצע. לתשובות גם לא צורפו הסברים כיצד הועברה מינהלת הטיולים שעסקה בטיולים של כל הגילים במערכת החינוך לאחריות תחום של"ח הפועל בבתי הספר העל-יסודיים בלבד.

כאמור, בשנת 1997 קבעה מנכ"לית המשרד כי מינהלת הטיולים תהיה יחידת מטה עצמאית, כפופה ישירות לסמנכ"ל למינהל ותנחה מקצועית את הגופים הקשורים לטיולים, ובהם את תחום של"ח. יוצא אפוא שהכפפת מינהלת הטיולים לתחום של"ח פגעה בעצמאותה ולא עלתה בקנה אחד עם התכלית שעמדה בבסיס ההחלטה להקים את המינהלת. הנהלת המשרד לא נימקה מדוע לאחר שאימצה את המלצת ועדת ארן והקימה את מינהלת הטיולים היא נוקטת צעד נוסף שיש בו משום פגיעה בעצמאותה. הדברים שכתב משרד מבקר המדינה ב-2004, אשר לפיהם "ראוי היה שבמסגרת זו [הדיונים על פיצול המינהלת] יועלו ויידונו כל השיקולים בעד ונגד ויתקבלו החלטות באופן מסודר ומתועד", נכונים גם להחלטה האמורה שקיבל ממלא מקום מנהל המינהל.

## היבטים פדגוגיים של טיולי בתי ספר

בחזור טיולים, במבוא לפרק, נכתב: "הטיול השנתי הוא אחת מגולות הכותרת של מערכת החינוך ומרכיב מרכזי בתהליך של עיצוב הנוער והקניית ערכים הקשורים ביחסים שבין הנוער לארצו... משרד החינוך רואה חשיבות רבה ביציאה לטיולים המשתלבים בתכנית הלימודים, כמו גם ביציאה לפעילויות חוץ-בית-ספריות בעלות ערך לימודי, חינוכי או חברתי". מטרת הטיול לפי החוזר היא "הכרת הארץ ואהבתה וטיפוח המחויבות והאחריות לארץ ישראל (לנוף, לטבע, לאדם ולחברה) ולמדינה". החוזר גם קבע יעדים לטיול, ובהם בתחום הלימודי, החינוכי-ערכי והחוויתי-ריגושי.

בחזור טיולים הבחין המשרד בין שלושה סוגי טיולים (שעת סיור, יום סיור וטיול שנתי) והמליץ על מספר ימי טיול לכל אחד מהם. סיכום מספר הימים האמורים להיות לכל סוגי הטיולים העלה שכל תלמיד צפוי להשתתף בתשעה-עשרה ימי טיול בשנה, שהם עד 5%-4% מימי הלימודים בשנה<sup>6</sup>, ובסך הכול יותר מ-100 ימי טיול בכיתות א'-י"ב. הורי התלמידים נדרשים לממן את עלות הטיולים

6 בבתי הספר היסודיים יש כ-220 ימי לימודים בשנה, ובעל-יסודי יש כ-210 ימים.



(ראו להלן), והמשרד מממן את הפעלת הלשכה הארצית לתיאום טיולים וחדר המצב ואת מערך הפיקוח על הטיולים.

מחזור טיולים עולה שהמשרד מייחס לטיולי בתי ספר חשיבות פדגוגית רבה. משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול של המשרד בכמה סוגיות פדגוגיות הקשורות לטיולי בתי ספר, ולהלן ממצאיו:

### מדיניות טיולים ותכנית טיולים ארצית

1. ועדת אלרן המליצה על הקמת מינהלת טיולים שתנחה אותה מועצה ציבורית (להלן - המועצה); המועצה נדרשה להתוות את מדיניות המשרד ולהמליץ לשר ולמנכ"ל על צעדים שיקדמו את הטיולים. עם הקמת מינהלת הטיולים מינה המשרד מועצה שמטרתה קידום נושא הטיולים והיציאה לשדה במערכת הלימודים. הביקורת הקודמת העלתה שדיוני המועצה לא הביאו לגיבוש מדיניות בנושא הטיולים ושנאזר מרס 2003 היא לא התכנסה כלל. בדיקת המעקב העלתה שגם ממועד סיום הביקורת הקודמת עד סיום הביקורת הנוכחית (ספטמבר 2008) לא כינס המשרד את המועצה.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 מסר ראש מינהלת הטיולים: "אני באופן אישי והמינהל באופן מרוכז, נקטנו דיונים ויוזמות נרחבות בנושא... בכל שנה נערך כנס ארצי... בתוכו אנשי רוח ואקדמיה רבים, בצד אנשי פדגוגיה". תשובה דומה מסר למשרד מבקר המדינה גם מנהל המינהל. בתשובותיהם לא נמסר אם הכנסים מילאו את התפקידים המקוריים של המועצה וכיצד סייעו בקביעת מדיניות המשרד בענייני טיולים.

2. במאי 2005 מינתה הנהלת המשרד ועדה "לקידום הכרת הארץ ואהבת המולדת" (להלן - הוועדה לקידום הכרת הארץ). לראש הוועדה מונה מנהל המינהל לשעבר, ועם חבריה נמנו עובדי המשרד, מנהלי בתי ספר, אנשי אקדמיה וגורמים נוספים שקשורים לטיולי בתי ספר. בנובמבר 2006 סיימה הוועדה להכין את התכנית לסיורים ולהכרת הארץ בכיתות א'-י"ב (להלן - תכנית הסיורים). התכנית כללה עקרונות מנחים; דרכים לשילוב התכנית בהווה החינוכית של בית הספר; תכניות סיורים לחינוך היסודי ולחינוך העל-יסודי בהתייחסות לאזורי סיור בכל שכבת גיל ולמקצועות הלימוד; ומהלכים אופרטיביים לקידום התכנית, בשימת דגש על מקומן של הרשויות המקומיות. לפי התכנית, הפעלת התכנית הארצית והטמעתה אמורות להימשך עשר שנים.

(א) הפעלה מלאה של תכנית הסיורים משמעותה הפעלתה במאות יישובים, ולכן הייתה אמורה תכנית הפעולה לקבוע בין היתר בכמה יישובים היא תופעל מדי שנה ולכלול אומדן תקציבי רב-שנתי.

(ב) בפברואר 2007 הוצגה התכנית למנכ"ל המשרד לשעבר מר שמואל אבואב. בסיכום הדיון נכתב שהמנכ"ל "מייחס חשיבות רבה להפעלת התכנית", אך לא נכתב שהוא מאשר אותה לביצוע, ואין בו אזכור למשאבים הדרושים ליישומה.

3. בתכנית הסיורים היו שלושה שלבים: השלב הראשון אמור להימשך שנתיים, ובהן המשרד נדרש בין היתר לקיים ניסוי מבוקר תוך כדי ביצוע מחקר הערכה; השלב השני אמור להימשך שלוש שנים, ובהן המשרד נדרש להפעיל את התכנית "בקרב אוכלוסיות מועדפות"; והשלב השלישי אמור להימשך חמש שנים, ובהן המשרד נדרש להרחיב את התכנית לכלל מערכת החינוך.

בדיון בלשכת המנכ"ל שהתקיים באפריל 2007 הוחלט בין השאר שתכנית הסיורים תופעל בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008)<sup>7</sup> בעשר רשויות ואת מימושה יוביל תחום של"ח וידיעת הארץ.

נמצא שבשנת הלימודים התשס"ח אכן הופעלה תכנית הסיורים בעשר רשויות מקומיות, הפעלתה בשלב הראשון הייתה אמורה להיות במתכונת של "ניסוי מבוקר תוך ביצוע מחקר הערכה מעצבת", אולם המשרד לא עשה מחקר כזה במשך השנה, ואין בידיו מסקנות ונתונים על מידת הצלחתה. אף על פי כן מסר באוגוסט 2008 מנהל תחום של"ח למשרד מבקר המדינה שהמשרד עומד להפעיל את התכנית בעוד 12 רשויות בשנת הלימודים התשס"ט (2008-2009).

בתשובה למשרד מבקר המדינה מסר מנהל המינהל כי בהתייעצות עם הגורמים המקצועיים סוכם שראוי לבצע את המחקר לא בתום השנה הראשונה אלא בשנה שלאחר מכן או בתומה. ממלא מקום מנהל המינהל לא פירט מיהם הגורמים המקצועיים האמורים, ולא צירף מסמכים שניתן ללמוד מהם מה הנימוקים אשר בגינם לא בוצע המחקר בשנה הראשונה להפעלת התכנית, כמו שתוכנן מראש.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המשרד ללוות את הפעלת תכנית הסיורים במחקר עוד בשנתה הראשונה. בהיעדר ליווי כזה, אין ליישום התכנית ערך רב מכיוון שאי-אפשר להפיק מהניסוי לקחים.

4. על פי חוזר טיולים, יש לשלב בטיול גם "פיתוח מיומנויות של טיול אישי, כדי שהטיול האישי יוכל לשמש את התלמיד בפעולות פנאי". ואכן, בתכנית החינוך של תחום של"ח נכלל הנושא "מיומנויות של שדה וטיול", שנועד להקנות יכולת לעסוק בידיעת הארץ כחלק מתרבות הפנאי, וכולל התייחסות להתמצאות, ללבוש ולציוד, להליכה נכונה ולבטיחות.

הביקורת העלתה שתכנית הסיורים לא כללה התייחסות לפיתוח מיומנויות של טיול אישי. מלבד זה, תכנית של"ח מופעלת רק בכ-60% מבתי הספר העל-יסודיים, אך בבתי הספר הנתרים התלמידים אינם רוכשים את המיומנויות האמורות, למרות הדרישה האמורה בחוזר טיולים.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל שפיתוח מיומנות של מטייל עצמאי, לרבות הכרת הסיכונים והמגבלות הכרוכים בטיולים שכאלה, עשוי לסייע לבני הנוער ולעודדם לטייל עצמאית, ובכך להכיר וללמוד את הארץ מקרוב ולתרום להשגת יעדי הטיול. חשיבות רבה יש להקניית המיומנויות גם כדי למנוע סיכונים מיותרים ותאונות של המטיילים עצמאית.

## ועדות טיולים מחוזיות

חוזר טיולים קובע שוועדות הטיולים המחוזיות הן הגוף בעל הסמכות במחוז בתחום הטיולים והלמידה שמחוץ לבית הספר; על פי החוזר, "ועדת הטיולים המחוזית תנחה, תבדוק ותוודא את ביצוע ההנחיות הפדגוגיות במלואן", וכן היא תתווה את המדיניות הפדגוגית המחוזית בנושא הטיולים. ועדות אלה אמורות לפעול ברציפות ובמשך כל השנה.

7. שנת לימודים מתחילה בחודש ספטמבר ומסתיימת בחודש אוגוסט בשנה שלאחר מכן.

על פי חוזר טיולים, ימנה כל מנהל מחוז ועדת טיולים מחוזית, בראשה יעמוד מפקח השל"ח המחוזי, ויתר חבריה יהיו מפקח כולל, קב"ט המחוז, פקח הטיולים במחוז, מנהל אחד מבית ספר במחוז ותלמיד ממועצת התלמידים המחוזית.

1. במחוזות המשרד וכן במינהל לחינוך התיישבותי<sup>8</sup> פועלות ועדות טיולים מחוזיות. משרד מבקר המדינה בדק במחוזות את התנהלותן ואת פעילותן של הוועדות, ולהלן ממצאיו:

**(א) נמצא שבשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) במחוז תל אביב לא התכנסה הוועדה כלל; במחוז מרכז לא היו נתונים בנוגע לוועדה; ובשאר המחוזות הוועדות התכנסו בין פעם אחת לשלוש פעמים. בשנת הלימודים התשס"ח התכנסה ועדת הטיולים בשש מהמחוזות פעם אחת בלבד וועדת הטיולים במחוז מרכז, התכנסה באותה שנה פעמיים.**

**(ב) במחוזות חיפה, תל אביב וירושלים פעלו גם הרכבים מצומצמים של ועדות הטיולים, והם התכנסו פעמים אחדות בשנת הלימודים, אף שבחוזר טיולים אין אזכור לאפשרות של מינוי הרכב מצומצם שיחליף את הוועדה המחוזית וימלא את תפקידיה.**

מסיכומי הפגישות של ההרכב המצומצם במחוז ירושלים עולה כי הוא עסק בנושאים הקשורים למדיניות טיולים שהיו צריכים להיות נדונים בידי הוועדה המלאה. בדיוני ההרכבים המצומצמים של מחוז חיפה ומחוז תל אביב לא נרשמו סיכומי דיון ואי-אפשר לדעת מה נדון בהם ואילו החלטות התקבלו. במחוזות אין תיעוד של דיוני ההרכבים המצומצמים, של הסיכומים של ההחלטות לשאר חברי הוועדה המחוזית.

**(ג) הדיווחים מהמחוזות העלו שגם ההרכבים המלאים של הוועדות המחוזיות בשנת הלימודים התשס"ח לא תמיד תאמו את ההרכב שבחוזר טיולים: במחוזות צפון, חיפה ומרכז לא היו פקחי הטיולים חברים בוועדות; במחוזות צפון, מרכז וירושלים לא כללו ועדות הטיולים המחוזיות מנהל בית ספר מהמחוז; כל המחוזות למעט מחוז תל אביב ומינהל לחינוך התיישבותי לא כללו את נציג מועצת התלמידים המחוזית.**

**יוצא שוועדות הטיולים המחוזיות לא פעלו ברציפות במשך שנת הלימודים כנדרש מהן. זאת ועוד, אי-הכללתם של כל הנציגים בוועדות או קיום דיונים בפורומים מצומצמים עלולים לפגום ביכולת הוועדות המחוזיות לדון בסוגיות השונות מכל היבטיהן.**

2. על פי חוזר טיולים, על בתי הספר להכין תכנית טיולים רב-שנתית ולהעבירה גם לוועדת הטיולים המחוזית. המשרד פרסם בחוזר טיולים את העקרונות ואת המרכיבים שיש לבנות על פיהם תכנית רב-שנתית לבתי הספר, ובהם התייחסות למרחק הטויל ולזמן הנסיעה מבית הספר או מהיישוב, היכרות עם חבלי ארץ שונים ועם אתרים מסוגים שונים (למשל אתרי התיישבות, שמורות טבע ומוזיאונים) ומתקופות היסטוריות שונות.

**(א) מנתונים שמסרו יושבי הראש של ועדות הטיולים המחוזיות בנוגע לתכניות הטיולים בבתי הספר היסודיים עולה: רק מחוז חיפה ומחוז המרכז קיבלו תכניות טיולים מכל בתי הספר; במחוז הצפון כ-40% בלבד מבתי הספר מסרו את תכניות הטיולים שלהם לוועדה; בשאר המחוזות העבירו בין 60% ל-86% מבתי הספר את תכניות הטיולים שלהם לוועדות.**

8 במינהל לחינוך התיישבותי פועלים רק בתי ספר על-יסודיים.

(ב) שתי ועדות מחוזיות לא בדקו את כל תכניות הטיולים שקיבלו. במחוז הצפון בדקה הוועדה רק 50 מ-153 תכניות (כ-33%); במחוז הדרום בדקה הוועדה 200 מ-225 (כ-89%) תכניות. מהתכניות שנבדקו היו שלא קיבלו את אישור הוועדה; יו"ר הוועדה המחוזית במחוז הצפון מסר כי הוועדה אישרה 5% בלבד מכלל התכניות, במחוז ירושלים אישרה הוועדה רק 47 מ-78 (60%) מהתכניות, ובמחוז הדרום אישרה הוועדה 180 מ-200 (90%) מהתכניות.

(ג) נמצא שרק ועדת הטיולים במחוז תל אביב עשתה בדיקה מדגמית באמצעות לשכת התיאום אם בתי הספר מבצעים את תכניות הטיולים שלהם. ועדות הטיולים של מחוז הצפון והמינהל לחינוך התיישבותי בדקו רק אם בתי ספר מיישמים את החובה לנסוע לירושלים. ביתר המחוזות הוועדות אינן בודקות כלל אם בתי הספר מיישמים את תכניות הטיולים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנהלי המחוזות למנות את ועדות הטיולים לפי ההרכב שנקבע בחוזר טיולים, ולוודא שהן מתכנסות לעתים מזומנות ומטפלות בכל הסוגיות העולות על סדר היום, ובייחוד שהן בודקות את כל תכניות הטיולים בבתי הספר ואת יישומן.

## רכזי טיולים

על פי חוזר טיולים, על מנהל בית ספר למנות את אחד המורים לתפקיד רכז טיולים, והוא אמור להיות אחראי לתחום הפדגוגי ולצד הארגוני של הטיולים בבית הספר. בין היתר עליו לסייע בתכנון השנתי של הטיולים, להכין ולנהל את "תיק הטיולים" של בית הספר ולכלול בו מידע שיסייע למורים לתכנן למידה מחוץ לכותלי בית הספר. כן עליו לסייע למורים בהכנות לקראת הטיול השנתי ולעדכן את המורים בכל הנוגע לטיולים.

בנוגע לרכזי טיולים נקבע בחוזר טיולים: "הרכז יהיה בוגר השתלמות רכזי טיולים ולמידה מחוץ לביה"ס" או בעל תעודת הוראה בתחום של"ח. בחוזר גם נקבע: "מנהל בית הספר אחראי לוודא שרכז הטיולים יעבור בהקדם קורס רכזי טיולים שיכשיר אותו לתפקידו". הקורס להכשרת רכזי טיולים הוא בן 112 שעות.

בדצמבר 2007 כתב ממונה ביטחון מוסדות חינוך ארצי (להלן - ממונה ביטחון ארצי) ליושבי ראש הוועדות המחוזיות: "ישנם לא מעט בתי ספר שבהם אירעו ליקויים חמורים בטיולים... בבתי ספר אלה לא מונה ו/או לא הוכשר רכז טיולים בית ספרי וגם לא תוכנן מועד ליציאתו להכשרה... לנוכח נתונים אלו הוחלט לחסום בפני בתי הספר את האפשרות מלקבל 'אישור בטחוני' מהלשכה לתיאום טיולים" (ההדגשות במקור). "החסימה" הוסרה מבתי הספר כאשר שלחו (או התחייבו לשלוח) רכזי טיולים להשתלמות.

רכזי הטיולים אחראי בין היתר לקשר בין ועדת הטיולים המחוזית לבית הספר. מכאן הצורך שכל ועדת טיולים תדע מיהו הרכז בכל בית ספר וכיצד ליצור עמו קשר, ולכן עליה לנהל מעקב אחר בתי ספר כדי לדעת באילו מהם יש רכזי טיולים ובאילו אין. משרד מבקר המדינה בדק את המידע שהעבירו יושבי הראש של הוועדות המחוזיות על רכזי הטיולים במחוז, בבתי הספר היסודיים, והעלה:

1. במחוז מרכז ובמחוז ירושלים לא ידעו יושבי הראש של ועדת הטיולים בכמה בתי ספר יש רכזי טיולים. במחוז הדרום היו רכזי טיולים רק ב-146 מ-263 בתי הספר היסודיים (כ-56%), במחוז הצפון - ב-312 מתוך 395 (כ-79%), ובמחוז תל אביב - ב-140 מ-179 בתי הספר היסודיים (כ-78%). יוצא אפוא שבכ-30% מבתי הספר היסודיים בשלוש מהמחוזות אין רכזי טיולים ובשני מחוזות הוועדה המחוזית אינה יודעת אם יש רכזים.

2. מנתונים שמסרו יושבי הראש של הוועדות המחוזיות למשרד מבקר המדינה עלה שבשנת הלימודים התשס"ח מתוך 1,447 בתי ספר יסודיים ב-1,142 בתי ספר לא היו רכזי טיולים שהוכשרו לתפקיד. באותה שנה הכשיר המשרד רק 157 רכזי טיולים.

מהנתונים עלה שבכ-79% מבתי הספר היסודיים לא היו רכזי טיולים אשר הוכשרו לתפקיד בהשתלמות האמורה. כך למשל רק ב-4.3% מבתי הספר במחוז המרכז וב-14% מבתי הספר במחוז תל אביב היו רכזים שהוכשרו; מספר הרכזים שהמשרד הכשיר היה 14% בלבד ממספר הרכזים החסרים. יוצא אפוא שבלי להגביר את קצב הכשרת רכזי הטיולים יעברו עוד שנים רבות עד שתתמלא מכסת רכזי הטיולים בבתי הספר אשר הוכשרו.

3. מתיאור התפקיד של רכז הטיולים עולה שמדובר בתפקיד הדורש הכשרה ארוכה וכוון באחריות לשלומם ולביטחונם של התלמידים היוצאים לטיולים, ומטבע הדברים הניסיון הוא יתרון חשוב בו. בחוזר טיולים גם נקבע: "הרכז ישא בתפקידו לא פחות מ-3 שנים. מדי שנה יתחדש מינויו... באמצעות המפקחים הכוללים המאשרים את גמולי הרכוז בבית הספר".

(א) מחוז טיולים עולה שרכזי הטיולים זכאים לגמול על מילוי התפקיד, אך בפועל המשרד אינו מתגמל את רכזי הטיולים. בשל כך כמה מרכזי הטיולים אינם מוכנים להתמיד ולמלא את התפקיד לתקופה ארוכה, ותקופת ההכשרה והניסיון שנצברו יורדים לטמיון.

בדיווח שהעביר יו"ר הוועדה במחוז צפון למנהל המינהל לשעבר על ישיבת ועדת הטיולים המחוזית שהתקיימה בינואר 2007 נכתב: "על דעת כל חברי הוועדה אי מתן גמול הולם תקני לרכזי טיולים יוצר חוסר מחויבות של בעלי התפקיד... קרי - חוסר מוטיבציה... לעבור את ההכשרה הפורמלית או להגיע לריענונים". יו"ר הוועדה במחוז המרכז מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2008 שתפקיד רכז הטיולים "נוזל" מכיוון שהרכז אינו מקבל גמול עבור התפקיד, וציין כי אינו יודע כמה רכזים ממלאים את התפקיד שלוש שנים; גם ליושבי הראש של הוועדות המחוזיות במחוזות חיפה וירושלים לא היו נתונים בעניין זה. ראש מינהלת טיולים ויו"ר הוועדה המחוזית ירושלים הציגו בפני נציגי משרד מבקר המדינה את הקשיים במינוי רכזי טיולים בהיעדר תגמול הולם.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מסר ראש מינהלת הטיולים: "במהלך השנים הוכשרו לא פחות מ-1,033 רכזי טיולים", אך הוא לא ציין אם הם ממלאים את התפקיד שהוכשרו לו. בתשובה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 מסר יו"ר ועדת הטיולים המחוזית במחוז תל אביב: "אי תגמולו של הרכז מחד והעבודה הקשה כמו האחריות הרבה מאידך, גורמות למצב שמורים רבים מסרבים לשמש בתפקיד, ואף רכזים שהוכשרו... עוזבים את התפקיד... קיימת בעיה בסיסית לחייב מורה לצאת להשתלמות, כשבפועל המורה מתנדב".

(ב) הוועדה לקידום הכרת הארץ הדגישה בתכנית הסיוורים את הצורך במינוי "רכז סיוורים בית ספרי האמון על הנושא, שיוכשר כראוי למילוי תפקידו... ללא מיסוד ותגמול תפקיד רכז סיוורים להכרת הארץ (רכזי הטיולים) בביה"ס, לא ניתן לממש את התכנית".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד שעליו לפעול לחיזוק מעמדו של רכז הטיולים בבית הספר. בין היתר על המשרד לוודא כי כל בתי הספר ימנו רכזי טיולים וכי פרטיהם יועברו לוועדות המחוזיות. כן על המשרד להקפיד שכל הרכזים יוכשרו כנדרש לתפקיד, ולבחון כיצד אפשר לעודד רכזי טיולים לצבור ותק וניסיון בתפקיד.

## הדרכת הטיולים

1. חוזר טיולים קבע שמנהל בית הספר "ימנה כאחראי לטיול חבר בצוות ההוראה הקבוע של בית הספר". עוד קבע החוזר: "הממונה על הלמידה החוץ-כיתתית הוא המורה המלמד את המקצוע בכיתתו... רצוי מאוד שמורים מסגל בית הספר ידריכו את הטיול".

משרד מבקר המדינה בדק אילו הנחיות נתן המשרד למכללות להכשרת מורים בעניין הכשרת הסטודנטים להדרכת טיולים, ולהלן הממצאים:

(א) ממלא מקום מנהל האגף להכשרת עובדי הוראה מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2008 שאמנם האגף הנחה את המכללות שבאחריותו לכלול בתכנית ההכשרה של הסטודנטים להוראה פרק בנושא "ערכי הפדגוגי של הסיור הלימודי והדרכים הנכונות להפעלת תלמידים בסיור במקצועות לימוד אחדים" (לימודי גאוגרפיה, מקרא, של"ח, ארץ ישראל וביולוגיה), אולם הוא לא הנחה כמה שעות על המכללות לייחד לנושא. להנחיה זו אין משמעות מעשית בלי לקבוע את מספר שעות הלימוד לנושא.

ראש מינהלת הטיולים כתב בנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה: "מיומנות הטיול בכל רמה שהיא ובכלל זה הכשרת מורים להדרכה בטיול - מותנת בהכנת תשתית להכשרת מורים. פרק 'הסיור הלימודי' במכללות כמעט ואינו מיושם. נסיונות... לקדם את הנושא נכשלו, לאחר שנתקלו בחומה בצורה של המכללות להכשרת מורים". יוצא שבפועל פרחי ההוראה במכללות כמעט אינם מקבלים הכשרה הקשורה לפן הפדגוגי של הטיול.

(ב) עוד מסר ממלא מקום מנהל האגף להכשרת עובדי הוראה שעל פי הנחיותיו, חובה על כל הסטודנטים הלומדים בתכניות הכשרת מורים ללמוד עזרה ראשונה, ביטחון ובריאות, ובכלל זה שעתיים בנושא הבטיחות בטיולים.

הכשרה זו קצרה הרבה יותר מהכשרת מדריכי הטיולים (שאינם מסגל המורים בבית הספר) שקבע הצוות לבחינת הכשרת הבטיחות וניהול הסיכונים בטיול כחלק מהכשרת מדריכי טיולים במערכת החינוך (ראו להלן), ולפיו על מדריך טיולים במערכת החינוך לקבל הכשרה בת שמונה שעות בנושא בטיחות בטיול והכשרה בת שלוש שעות בנושא ביטחון בטיול.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר וחוזר טיולים הטיל את האחריות לטיול על צוות ההוראה הקבוע של בית הספר, על המשרד לפעול שהכשרת הצוות החינוכי תהיה דומה לזו של מדריך הטיולים, כדי שיכירו את הנהלים וידעו כיצד להתמודד עם מצבים שעלולים להתעורר בעת הטיול.

2. המשרד קבע תכנית הכשרה למדריכי טיולים והקים ועדה מקצועית שתפקידה להסמיך מוסדות להכשרת המדריכים. בחוזר מנכ"ל מיוני 2003 קבע המשרד: "החל משנת הלימודים

התשס"ה יורשו להדריך בטיולי מערכת החינוך רק מדריכי טיולים שיש להם היתרי הדרכה המאושרים על ידי משרד החינוך". אולם כעבור פחות משנה, במאי 2004 - לקראת שנת הלימודים התשס"ה (2004-2005), הודיע המשרד בחוזר מנכ"ל: "בכל טיול ישתתף מדריך אחד בעל היתר להדרכת טיולים..." לאחר שהתברר למשרד "כי מספר המדריכים שאושרו עד כה להדרכה אינו מספק את כל צורכי המערכת, [ולכן] החלטנו על הפעלה הדרגתית של ההוראה במשך 3 שנים עד להפעלתה המלאה", כלומר בתחילת שנת הלימודים התשס"ח.

(א) המשרד לא פעל בהתאם להחלטתו שבתום שנת הלימודים התשס"ז יחויבו כל המדריכים להיות בעלי היתר הדרכה. באוקטובר 2006 קבע המשרד שבכל טיול יהיה מספר המדריכים בעלי היתר 50% לפחות ממספר המדריכים. שיעור זה נקבע אף שכבר במאי 2006 נמצא בבדיקה אקראית שיזם המשרד כי כ-62% (266 מ-481) ממדריכי הקבוצות שהדריכו קבוצות היו בעלי היתר הדרכה.

(ב) בשנת הלימודים התשס"ח לא הושלמה הסמכת מדריכי הטיולים, ודרישת המשרד מאוקטובר 2006 לא שונתה. למשרד מבקר המדינה נמסר שגם לקראת שנת הלימודים התשס"ט אין בכוונת המשרד לשנותה. המשרד לא בחן אם יש מספיק מדריכים ולא ביקש נתונים מיחידת הפיקוח לפני שהחליט כי אין לדרוש שיעור בעלי היתר הדרכה גבוה יותר, אף שאחד הנושאים שפקחי הטיולים בודקים הוא מספר המדריכים הכולל ומספר בעלי היתר הדרכה מהם.

מנתוני מנהל יחידת הפיקוח מספטמבר 2008 עלה שבשנת הלימודים התשס"ח רק בכ-1% מכלל הטיולים שברקה היחידה היה מספר המדריכים המוסמכים קטן מ-50% (ראו להלן). אחוז נמוך זה מלמד שכמעט כל הטיולים עמדו בנורמה הזמנית והחלקית שקבע המשרד, והוא היה צריך לדרוש שיעור גבוה יותר של מדריכים בעלי היתר הדרכה, בהתאם לדרישה המקורית שקבע המשרד בחוזר המנכ"ל ביוני 2003.

(ג) ראש מינהלת הטיולים במשרד אחראי לוועדה למתן היתר הכשרה למוסדות, ותחום של"ח אחראי להכשרת המדריכים. נמצא שלא היו במשרד נתונים מעודכנים על מספר מדריכי הטיולים החסרים במערכת, ואף לא הוכנו אומדנים בעניין זה. מן האמור לעיל עולה כי מצד אחד המשרד ויתר למעשה על כוונתו שהמורים ידריכו בטיולים, ומצד אחר הוא גם לא עמד על הנורמה המקורית שקבעה כי המדריכים יהיו בעלי הסמכה להדרכה. במצב זה קיים חשש שמא ייפגע הפדגוגי של הטיול.

## טיולים בירושלים

ב-6.6.05 החליטה ממשלת ישראל<sup>9</sup> לרשום לפנייה את "יוזמת משרד ראש הממשלה ומשרד החינוך התרבות והספורט לעודד ביקורים וספורים בירושלים, כחלק מתכנית הלימודים". עוד היא החליטה "להטיל על משרד החינוך התרבות והספורט לגבש ולהפעיל, החל משנת הלימודים התשס"ו, תכניות חינוכיות בנושא ירושלים, שבמרכזן ביקור וספור בירושלים... הביקור במקומות הבאים יהיה חובה במסגרת סיורי התלמידים בירושלים: הכותל המערבי ומנהרות הכותל, הכנסת, יד ושם, בית-המשפט העליון והר הרצל". בדבריי ההסבר להצעת ההחלטה נאמר שעל פי נתוני המשרד, חלה

9 החלטת ממשלה מספר 3694.

מירידה ניכרת בהיקף הביקורים והסיוורים של בני נוער בירושלים, ורבים מהמתגייסים לצה"ל לא ביקרו מעולם בבירה.

1. עוד לפני החלטת הממשלה הנחה המשרד בחוזר טיולים: "במהלך 12 שנות הלימוד יבקרו התלמידים לפחות שלוש פעמים בירושלים - ביקור בכל חטיבת גיל". לפי תכנית הסיוורים, יש לבקר בירושלים בכיתות ה', ז' או ח' וי'.

ממלא מקום מנהל המינהל מסר בנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה שהמשרד גם פיתח "תכניות חברתיות ופדגוגיות ל-3 שכבות הגיל"; עוד מסר שהמשרד גם מארגן "ביקורים בירושלים במסגרת יום ירושלים, ולקחו בהם חלק בשנת הלימודים התשס"ח כ-35,000 תלמידים".

נמצא כי למשרד אין נתונים מלאים על מספר תלמידים אשר ביקרו בירושלים מאחר ורק טיולים באתרים שבמזרח ירושלים (למשל הכותל והרובע היהודי) מחייבים דיווח ללשכת התיאום. כאמור, גם ועדות הטיולים המחוזיות, למעט ועדות הטיולים של מחוז הצפון והמינהל לחינוך התיישבותי, אינן מוודאות כי טיולי בתי הספר מתקיימים בהתאם לתכניות שהגישו, לרבות ביקורים בירושלים.

בהיעדר נתונים אלה המשרד אינו יכול לוודא שהנחיותיו בדבר ביקורים בירושלים - שאף קיבלו תוקף של החלטת ממשלה - מיושמות, ואינו יודע באילו בתי ספר יש למקד מאמצים ופעילות כדי להגדיל את מספר המטיילים. יצוין שהמשרד גם לא פעל כדי למצוא דרכים להגדלת מספר בתי הספר השולחים את תלמידיהם לירושלים.

2. ממסמכים שמסרו יושבי הראש של ועדות הטיולים המחוזיות למשרד מבקר המדינה עולה שגם כאשר נודע להם כי בתי ספר אינם מתכננים לטייל בירושלים כנדרש, הם לא הביאו לתיקון התכנית. כך לדוגמה:

(א) מרכז ועדת הטיולים במחוז הצפון דיווח לראש מינהלת הטיולים הארצית שבישיבת ועדת הטיולים במחוז הצפון בינואר 2007 נמסר: "למעלה מ-50% מבתי הספר היסודיים עולים לירושלים בעיקר בכיתות ה' ו'"; בדיווח נוסף של ישיבת ועדת הטיולים המחוזית, במאי 2007, צוין כי: "בחלק מהתכניות לא שולבה שכבת כיתות ה' בטיול בירושלים". יצוין שבשני הדיווחים לא נמסרו נתונים מספריים מדויקים.

בשני הדיווחים לא התייחס מרכז הוועדה לסיבות אשר הביאו לכך שתלמידיהם של חלק ניכר מבתי הספר אינם עולים לירושלים כנדרש, והוא לא דיווח על פעולות שעשתה הוועדה להגדלת מספר בתי הספר שתלמידיהם מטיילים בירושלים. גם ראש מינהלת הטיולים לא ביקש הסברים כאלה או דיווח על פעולות שננקטו כדי להגדיל את מספר בתי הספר הפועלים לפי הנחיות המשרד.

(ב) במאי 2008 שלח יו"ר הוועדה המחוזית במחוז המרכז הנחיות להערכות לקראת שנת הלימודים התשס"ט בנושא למידה מחוץ לכותלי בית הספר וטיולים. בהנחיות פורטו שמונה עקרונות והנחיות של ועדת הטיולים להכנת תכנית הטיולים של בית הספר. יו"ר הוועדה לא כלל בהנחיותיו לבתי הספר התייחסות לחובת הביקור בירושלים. גם במסמכים של ועדת הטיולים במחוז המרכז לא הייתה התייחסות לביקורים בירושלים, ובדיקת הפרוטוקולים של הוועדה העלתה שהנושא לא עלה כלל בישיבותיה.

מהאמור לעיל עולה שלמשרד אין מידע אם החלטת הממשלה בעניין ביקור תלמידים בירושלים מיושמת במלואה. משרד מבקר המדינה מעיר שעל המשרד להביא ליישום החלטת הממשלה שיוזם בעצמו; בין היתר, עליו לוודא במטה ובמחוזות שתכניות הטיולים של בתי הספר כוללות ביקור בירושלים, ושבתי הספר מקיימים את התכניות.



## תשלומי הורים

1. בנובמבר 1991 מינה מנכ"ל המשרד לשעבר מועצה ציבורית מייעצת לנושא תשלומי הורים (להלן - ועדת לנגרמן). במאי 1992 קבעה ועדת לנגרמן כי בתהליך של סחף הדרגתי הוטל על הורי התלמידים לממן יותר ויותר פעולות של מערכת החינוך, ועובדה זו מעמיקה את אי-השוויוניות בחינוך. ועדת לנגרמן הגיעה למסקנה שיש להטיל את מעמסת המימון של שירותי החינוך על כל האוכלוסייה ואין לחייב בכך את הורי התלמידים בלבד. הוועדה הציעה שלוש חלופות: תוספת לארנונה שהרשות המקומית גובה, היטל חינוך או תוספת לתשלומי הביטוח לאומי. ועדת לנגרמן המליצה שההכרעה בדבר הדרך המתאימה תתקבל בידי הממשלה. עד מועד סיום הביקורת הקודמת, אוגוסט 2004, לא דנה הממשלה בנושא זה ולא קיבלה החלטות בעניין.

**נמצא שגם בחלוף ארבע שנים מאז הביקורת הקודמת לא הביא המשרד את הנושא לדיון בממשלה, ולכן היא לא קיבלה החלטות בעניין.**

2. בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, בסעיף 6(ד), נכתב: "מי שזכאי לחינוך חנם... לא יידרשו בעדו דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו במוסד חינוך רשמי או בעד לימודיו במוסד חינוך אחר שאוצר המדינה נושא בשכרם... ואולם רשות החינוך... או בעל המוסד יהיו רשאים באישור השר לגבות תשלומים והחזר הוצאות בשיעורים שהשר יקבע בעד אספקה שהם נותנים לו, ובעד שירותים שהם נותנים לו נוסף על השירותים אשר השר הגדיר אותם בתקנות כשירותים מקובלים. אישור השר וקביעת שיעור התשלומים והחזר ההוצאות בידי השר טעונים התייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת". ועדת החינוך והתרבות של הכנסת כללה את הטיוח בין תשלומי הרשות וקבעה את גובה תשלומי ההורים.

לקראת שנת הלימודים התשס"ה החליט המשרד להגביל את מספר ימי הטיוח של כיתות ו-י"א ליומיים; לתלמידי י"ב אושר טיוח של שלושה ימים, לאחר שבשנה הקודמת קיצר המשרד את הטיוח מחמישה ימים לארבעה. הגבלת מספר ימי הטיוח באה לחסוך בהוצאות ההורים ולהקטין את התשלומים הנדרשים מהם.

באוגוסט 2008 אישרה ועדת הכנסת את סכומי תשלומי ההורים לשנת הלימודים הקרובה - התשס"ט. נמצא שההגבלות על מספר ימי הטיוח שנקבעו לקראת שנת הלימודים התשס"ה לא הוסרו ונותרו גם לקראת שנת הלימודים התשס"ט.

מפקחת מתאמת במינהל הפדגוגי השיבה בנובמבר 2008: "הטיולים במערכת החינוך אינם מתוקצבים מתקציב המדינה. מעמדם של הטיולים במערכת החינוך הוא מעמד של שירותים נוספים על השירותים המוגדרים בתקנות שירותים מקובלים. לאור זאת הגבייה עבורם טעונה קביעת גובה התשלום המרבי המותר בגבייה על ידי שר החינוך, ואישורו בוועדת החינוך של הכנסת".

**בדוח הקודם כתב מבקר המדינה: "מן הראוי כי תשלומי הרשות של ההורים בעבור הטיולים יידונו מחדש, משקבע המשרד (בחוזר המנהל הכללי מינואר 1997), כי הטיולים הם חלק בלתי-נפרד מתכנית הלימודים". יצוין שגם בחוזר טיולים ממאי 2005 קבע המשרד כי הטיול הוא אחת מגולות הכותרת של מערכת החינוך ומרכיב מרכזי בתהליך של עיצוב הנוער והקניית ערכים. לדעת משרד מבקר המדינה, כוחם של הדברים מהדוח הקודם יפים גם היום. על המשרד לבחון מהי הדרך המיטבית להתמודד עם הסוגיה של עלות הטיולים והצורך בהשגת היעדים הפדגוגיים.**

## סוגיות בנושא בטיחות בטיולים

בפעילות מחוץ לבית הספר טמונים סיכונים שאינם קיימים בין כותלי בית הספר, ועל המשרד להבטיח את שלומם של התלמידים המטיילים. בהנחיות ובנהלים (חוזרי מנכ"ל) שפרסם אגף הביטחון ישנן הנחיות מפורטות להבטחת הבטיחות בטיולים, בסיורים ובפעילויות שדה ושטח. הוראות הבטיחות חלות על בתי הספר היסודיים והעל-יסודיים ועל כל שאר הגופים שהמשרד מפקח עליהם.

### יחידת הפיקוח על הטיולים

מזה שנים מפקח המשרד באזורי הטיול על הטיולים במערכת החינוך. הפיקוח נועד בעיקר להבטיח שמוסדות החינוך יקיימו את הנחיות המשרד בנושאי ארגון הטיול, ביטחון ובטיחות והוא אינו עוסק בהיבטים הפדגוגיים של הטיולים.

במאי 2005 פרסם המשרד מכרז ל"תפעול שירותי בקרה על טיולים ופעילות מחוץ לבית הספר" (להלן - המכרז). ביולי 2005 בחרה ועדת הרכישות של המשרד בהצעת רשות הטבע והגנים, וב-1.9.05 נחתם חוזה עמה (להלן - החוזה)<sup>10</sup>. המשרד האריך את החוזה מדי שנה, ולאחרונה - ביולי 2008 - הוארך החוזה עד אוגוסט 2009.

לפי החוזה, על רשות הטבע והגנים להפעיל מנהל ועשרה פקחי טיולים במשרה מלאה (להלן - פקחים), שתפקידם העיקרי הוא לבצע בקרות על ביצוע הטיולים, באזור גאוגרפי שהוגדר לכל אחד מהם (להלן - יחידת הפיקוח). החוזה כולל "טבלת פעילות" המחלקת את הפעילות של יחידת הפיקוח לנושאים ראשיים כמו מפגשים, הדרכה, ועדות ופורומים ולנושאי משנה כמו בקרת שטח, ביקורת לפני טיול בבתי הספר ופעולות הדרכה. התשלום לרשות הטבע והגנים נקבע לפי מספר יחידות תפוקה - פעולות שבוצעו, שמוכפלות במקדם שנקבע לכל סוג פעילות (להלן - טבלת הפעילות)<sup>11</sup>. לפי החוזה, ההיקף השנתי של הפעילות הוא 12,000 יחידות תפוקה, שהן 24,000 שעות עבודה, והתשלום עבור כל יחידה הוא 159 ש"ח. על פי החוזה, היקף ההתקשרות המרבי הוא 1.9 מיליון ש"ח.

### מספר הבקרות בשנה

בביקורת הקודמת נכתב שוועדת אלרן המליצה ביוני 1997 כי תקן פקחי הטיולים יאפשר נוכחות של פקחים ב-15% מכל הטיולים במערכת החינוך. עוד צוין שבוועדה נדונו שלוש חלופות להפעלת יחידת הפיקוח, הכוללת 18, 25 ו-30 פקחים, ובסופו של דבר היו ביחידת הפיקוח 16 פקחים. הביקורת הקודמת העלתה שבשנת הלימודים התשס"ג (2002-2003) התקיימו כ-49,000 טיולים, מהם בדקו הפקחים 8,120 טיולים, דהיינו כ-16.6% מהטיולים - שיעור העומד בהמלצות של ועדת אלרן.

1. מטבלת הפעילות עולה שעל רשות הטבע והגנים לבצע 8,450 "מפגשים", דהיינו בקרות על קבוצות מטיילים. בין היתר רשות הטבע והגנים אמורה לבצע 7,200 בקרות שטח בשעות היום ועוד

10 על פי החוזה, מסמכי המכרז הם נספחים לחוזה ומהווים חלק בלתי נפרד ממנו.

11 בטבלת הפעילות מפורט מקדם לכל סוג פעילות. המקדמים הם בין 1 ל-3.

250 בקרות בשעות הלילה ו-450 בקרות בבתי ספר לפני היציאה לטיול. בסך הכול הקצה המשרד 9,850 יחידות תפוקה לכל סוגי הבקרות, שהם כ-82% מיחידות התפוקה בחוזה<sup>12</sup>. היות שוועדת אלרן המליצה כי הפקחים יהיו נוכחים ב-15% מהטיולים והיות שהמשרד הקצה לרשות הטבע והגנים 8,450 בקרות, המשרד יעמוד בתקן שקבעה ועדת אלרן, רק אם לא יעלה מספר הטיולים על 56,333.

נמצא שבמקרו להפעלת לשכת תיאום טיולים וחדר מצב שהתפרסם עם המכרז לתפעול שירותי בקרה על טיולים נכתב שהיקף הפעילות בשנת הלימודים התשס"ה היה כ-100,000 טיולים. יוצא שהמשרד לא עמד ביעד של בקרה על 15% מהטיולים, ומספר הבקרות המרבי האפשרי לפי החוזה היה כ-8.5% מהטיולים בלבד, דהיינו רק קצת יותר מחצי משיעור הטיולים שהמליצה עליו ועדת אלרן ומהבקרות שנעשו בשנת הלימודים התשס"ג.

2. במשרד אין נתונים על מספר הטיולים בפועל, והוא מסתמך על נתוני לשכת התיאום. התברר שנתוני לשכת התיאום אינם משקפים את מספר הטיולים שהתקיימו היות שלפי הנחיות המשרד, אין צורך לתאם טיולים בכמה אזורים בתחומים מיושבים, בעיקר במרכז הארץ, ולכן הטיולים האלה אינם נקלטים בלשכת התיאום ואינם נכללים בנתוניה. מנגד, טיולים רבים אינם מתקיימים בסופו של דבר אף לאחר שתואמו. המשרד לא בירר מהו מספרם או שיעורם של הטיולים שהתבטלו. ראש מינהלת הטיולים העריך כי 20% לפחות מהטיולים שתואמו אינם מתקיימים, ומנהל היחידה העריך שמדובר בכ-30% מהטיולים.

**בהיעדר מידע מבוסס על מספר הטיולים המתקיימים מדי שנה, לא ברור כיצד קבע המשרד מהו מספר הבקרות הדרוש.**

3. מסיכום הדיווחים החודשיים של מנהל יחידת הפיקוח עולה שבשנת הלימודים התשס"ח בדקה יחידת הפיקוח 6,492 טיולים (מתוך 8,450 מפגשים) והיא ניצלה לשם כך 8,387 יחידות תפוקה (מתוך 9,850 יחידות תפוקה).

**(א) יוצא שיחידת הפיקוח קיימה 77% בלבד ממספר המפגשים בשטח שנקבעו בחוזה, וניצלה כ-85% בלבד מכלל יחידות התפוקה שהקצה לה המשרד על פי החוזה.**

מנהל אגף ביטחון כתב בנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי להערכת האגף "יחידת הפיקוח קיימה רק 77% ממספר הבקרות בשטח בשנת התשס"ח כתוצאה משביתת בתי הספר העל יסודיים בתחילת שנה"ל התשס"ח שאורכה היה כחודשיים".

משרד מבקר המדינה העלה שעל פי דיווחי מנהל היחידה בשלושת החודשים הראשונים של שנת הלימודים התשס"ז בוצעו 1,414 בקרות על טיולים, ובתקופה המקבילה בשנת התשס"ח בוצעו 1,163 בקרות. ההפרש של 251 בקרות אינו יכול להסביר פער של כ-2,000 בקרות בין המספר השנתי של הבקרות שנדרשות בחוזה לבין מספר הבקרות שבוצעו בפועל. זאת ועוד, לאחר סיום השביתה קיימו בתי הספר טיולים, ולפיכך יכולה יחידת הפיקוח להגביר את הפיקוח בחודשים הנותרים לאחר סיום השביתה.

12 יתר יחידות התפוקה מיועדות לפעולות אחרות של הפקחים, ובהם: הדרכות, והשתתפות בוועדות וכנסים.

(ב) מנתוני הלשכה לתיאום טיולים שהועברו למשרד מבקר המדינה עולה שבשנת הלימודים התשס"ז היא תיאמה 96,873 טיולים, ובשנת התשס"ח - 96,595 טיולים. גם בהנחה שלא התקיימו 30% מהטיולים שתואמו, בדקה יחידת הפיקוח בשנת הלימודים התשס"ח כ-9.6% בלבד מהטיולים שתואמו בלשכה, שיעור הנמוך מאוד מהמלצות ועדת אלרן.

4. בביקורת הקודמת צוין שהמשרד לא בחן את ההשפעה של פיטורי שישה מתוך 16 הפקחים שפעלו אז על מספר הטיולים שיפוקחו. בביקורת הנוכחית נמצא כי אף שבשנות הלימודים האחרונות - התשס"ז והתשס"ח - היה מספר הטיולים כפול ממספרם בשנת הלימודים התשס"ג, לא בחן המשרד אם עשרה פקחים עונים על הצרכים ולא הגדיל את מספר הבקורות שנדרשו בחוזה.

מספר הטיולים המפוקחים קטן מהנדרש בהמלצות ועדת אלרן. לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד להגדיל את מספר הטיולים המפוקחים בלי לפגוע באיכות הפיקוח, ולתקן את החוזה עם רשות הטבע והגנים בהתאם.

### משך זמן הבקרה

על פי החוזה, תהיה כל יחידת תפוקה בת שתי שעות עבודה לפחות; כדי לאפשר זאת נקבע בחוזה כי היקף התעסוקה של פקח יהיה עד 230 שעות חודשיות הכוללות שעות נוספות. בכנס המציעים שהתקיים ביולי 2005 נמסר: "לא תתקבל יחידת תפוקה אשר נמשכה פחות משעתיים".

לפי החוזה, מרבית הבקורות הן בהיקף של יחידת תפוקה אחת, אך יש בקורות בהיקף שתיים או שלוש יחידות תפוקה, למשל בדיקה לפני טיול בבית הספר או בקרה בלילה, ומשמעות הדבר היא שזו אמורה להימשך ארבע או אף שש שעות.

הבקרה נעשית באמצעות טופס הכולל 30 - 40 פריטים, ובנוגע לכל אחד מהם הפקח צריך לסמן אם הוא תקין או לא תקין. ברוב המקרים פקח מיומן אינו זקוק לשעתיים מלאות כדי לבדוק את הפריטים ולמלא את הטופס, למעט במקרים חריגים ביותר. זאת ועוד, המשרד לא בחן אם בדיקות הנמשכות שעתיים או יותר אינן משבשות את לוח הזמנים של טיול.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 מסר מנהל אגף ביטחון: "בשנים הראשונות של התקשרות המשרד עם החברה שזכתה במכרז לביצוע הביקורות על הטיולים, התשלום בוצע גלובלי מבלי להתחשבן ביחידות תפוקה. בשנתיים האחרונות, בגין אילוץ של ועדת המכרזים במשרד, התגמול עבור עבודת הפיקוח מתבצע בהתאם ליחידות תפוקה". הוא הוסיף: "הניסיון מוכיח כי ביקורות המשלבות מפגש בשטח, אינו פוגע ואינו משבש את לוח הזמנים של הטיולים".

משרד מבקר המדינה מכיר בחשיבות הדרישה שהתגמול ייקבע בהתאם ליחידות תפוקה, אך מעלה ספקות לגבי היכולת לבצע את הבקורות בשטח כפי שנדרש בחוזה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון אם השיטה של "יחידות תפוקה" שנקבעה בחוזה אכן ניתנת ליישום ואכן מתאימה למציאות בשטח. על המשרד להתאים את יחידות התפוקה לנעשה בשטח בלי לפגוע בטיול, במספר הבקורות, בפזורים במסלולי טיולים רבים ובאיכות הבדיקה.

### קביעת הנהלים של יחידת הפיקוח

בחווה נקבע: "על כל קבלן להכין תיק נהלים עפ"י התצורה שיאשר המשרד, שיוצג כמסמך במפגש ההיערכות הראשון. הנהלים יקיפו את כלל הפעילות הנדרשת". עוד נקבע שעל רשות הטבע והגנים להפיק חוברת נהלים מעודכנת בכל שנת התקשרות חדשה כתנאי להמשך ההתקשרות; כן על רשות הטבע והגנים לתת מענה לדרישות המשרד באמצעות נהלים מתאימים. נהלים מסוג זה אמורים להסדיר את העבודה השוטפת של הפקחים ולאפשר למשרד לקיים בקרה יעילה על פעילות היחידה על פי נורמות שסוכמו מראש בין הצדדים. במכרז אף נקבע: "כל הנהלים יובאו לאישור מראש של המשרד". בחווה לא פורטו הנושאים האמורים להיכלל בתיק הנהלים.

נמצא שרשות הטבע והגנים לא הציגה למשרד תיק נהלים, וממילא לא היה למשרד מה לאשר. כך למשל לא נקבע היכן יש לבצע את הבקרות - בנקודות היציאה לטיולים או במסלולי הטיול, ולא נקבע היחס בין שני סוגי הבקרות האלה. משרד מבקר המדינה מעיר שהיה על המשרד לעמוד על קיום תנאי החווה ולדרוש מרשות הטבע והגנים להכין את הנהלים כתנאי להתקשרות ולחידושה מדי שנה.

### תכנון עבודת הפקחים

בשל המספר הרב של טיולי בתי ספר המתקיימים בו בזמן במאות מסלולי טיול בכל הארץ, לעומת מספרם של הפקחים הנמוך מהנדרש על פי ועדת אלרון, וכדי להגדיל את היעילות של הבקרה קבע המשרד שרשות הטבע והגנים תכין תכנית עבודה, ואף קבע קנס בסך של 500 ש"ח לכל 1% סטייה על אי-עמידת רשות הטבע והגנים בתכנית.

1. בחווה נקבע: "המשרד יכין תכנית עבודה שנתית אשר תגדיר לגבי כל נושא את ההיקף, אופן הביצוע, לוח זמנים וכו'", וגם: "צוות הבקרה יבצע פעולות ביקורת בשטח על פי מדגם טיולים עפ"י תכנית המשרד". תכנית זו הייתה צריכה לשמש כלי ליישום מדיניות המשרד, צרכיו ודגשיו ולהנחות את רשות הטבע והגנים באילו סוגי טיולים, אזורים גאוגרפיים וליקויים עליה להתמקד.

הביקורת העלתה כי המשרד לא הכין תכנית שנתית כפי שנקבע בחווה וכי הבקרות בשטח נעשות לא על פי מדגם. בהיעדר תכנית שנתית רשות הטבע והגנים חופשית לקבוע את תכנית הבקרות לפי צרכיה ושיקוליה כקבלן, ואף לפי נוחותם של הפקחים. במצב הקיים אין למשרד אפשרות לבדוק אם יש לקנוס את רשות הטבע והגנים ולקזז מהתשלומים המגיעים לה מהמשרד.

2. החווה גם קבע: "בקר הטיולים יערוך, על פי תכנית עבודה שתוגדר בתיאום עם המשרד, ביקורות מדגמיות". הטיולים שייכללו בביקורות המדגמיות יהיו על פי תכנית שתקבע בהתאם לדוח טיולים של הלשכה לתיאום טיולים. הביקורות המדגמיות ייקבעו שבוע מראש בישיבה של מנהל צוות בקרת טיולים והקב"ט המחוזי.

בפועל, מדי שבוע קיבל כל פקח מלשכת התיאום את רשימת הטיולים המתוכננים לשבוע שלאחר מכן באזור שהוא מופקד עליו, וקבע בעצמו את תכנית הבקרות שלו, אולם הישיבה השבועית שאמורה להתקיים לפי המכרז לא התקיימה. אמנם מנהל יחידת הפיקוח קיבל את התכניות השבועיות של הפקחים, אך לדבריו, הוא לא התערב בתכנון ולא שינה אותן, ולא בדק שאכן ביצעו הפקחים את תכניותיהם.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מסר מנהל אגף ביטחון: "בתחילת עבודתם של הפקחים אכן התקיימו פגישות שבועיות עם הקב"טים המחוזיים לקביעת תכנית העבודה השבועית... עם הזמן הופסקו הפגישות השבועיות מאחר... וכל פקח הכיר במדויק את המקומות שבהם הוא מחויב לבקר, בהתאם למספר הטיולים... ואת אותם האתרים בהם מבקרים הטיולים מידי שבוע" (ההדגשות במקור).

מתשובת מנהל אגף ביטחון עולה שלקב"טים המחוזיים לא היה מידע על תכניות העבודה של הפקחים ועל יישומן. לדעת משרד מבקר המדינה, הכוונה בחוזה הייתה שבמשרד יהיה מידע מלא על עבודת הפקחים ושהבקורות יהיו בתיאום עמו. על המשרד לקבוע דרך שתאפשר לו לעקוב אחר עבודת הפקחים, ולבקר את טיבה.

3. השיטה בחוזה לחישוב סכום התשלום לרשות הטבע והגנים עודדה ביצוע בקורות רבות ככל האפשר, עד מספר הבקורות המרבי הנקוב בחוזה. בפועל, כדי לעמוד במכסת הבקורות נהגו הפקחים לקיימן במקומות שנמצאות בהם קבוצות רבות (למשל בנקודות יציאה למסלולי הטיול), ולא באמצע המסלולים, אף שלכאורה נוכחות הפקחים שם חשובה יותר.

עניין זה נדון ב"פורום טיולים", שממונה הביטחון, האחראי באגף הביטחון לטיולי בתי ספר, מכנס פעמים אחדות בשנה<sup>13</sup>. בסיכום דיון של הפורום מיוני 2007 נכתב שיש להורות לפקחים "לבצע ביקורות מזדמנות בנקודות קריטיות". בדיון נוסף, במאי 2008, סוכם שיש לאזן בין מספר הבקורות בתחילת מסלול ל"ביקורת תצפית" במסלול הרגלי.

זאת ועוד, בסיכום הפעילות לשנת התשס"ח שהגיש מנהל יחידת הפיקוח למשרד באוקטובר 2008 הוא התריע: "הפקחים נדרשים לבצע הקצאה מוכתבת של מפגשים", ועקב כך הם צריכים "לאתר מקומות ריכוז של טיולים", במקום לעשות את הבקורות "באתרים בעלי פוטנציאל סכנה גבוה". מנהל היחידה המליץ "למפות מסלולים/אתרים על פי רמות סיכון שונות. להנחות את הפקחים לביקורים על פי רמות הסיכון. לבנות את מדרג יחידות התפוקה... על פי רמת הסיכון שלהם".

בתשובה למשרד מבקר המדינה כתב מנהל אגף ביטחון שהאגף "מתדרך את פקחי הטיולים לבצע את הביקורות במהלך הטיול ולא באתרים קיבוציים". לכאורה נראה שאין די בתדרכים אלה, ולפקחים בשטח אין הוראת ברורות. על כך אפשר ללמוד גם מתשובתו של מנהל היחידה, שנכתב בה: "יש לקיים דיון מעמיק בנושא: היכן יבוצעו מרבית המפגשים. מצד אחד יש צורך לפגוש מספר רב ככל האפשר, של טיולים, בטרם התחילו את מסלול ההליכה ובכך למנוע הצטיידות ותדרוך לא נכונים, או מצד שני כדאי להתייבב באמצע מסלול, להמתין לקבוצות ולרשום דוח על פעילות לא נכונה אך ללא יכולת לתקן או למנוע".

13 פורום משתתפים בין היתר נציגים מאגף בטיחות במשרד, מנהל מינהלת הטיולים, נציגי רשות הטבע והגנים (לרבות מנהל היחידה) ונציגי החברה להגנת הטבע (המפעילה את לשכת התיאום ואת חדר המצב). מטרת הפורום היא לתאם בין הגורמים העיקריים העוסקים בטיולי בתי ספר, אם כי ההחלטות אינן מחייבות את המשתתפים.

עד מועד סיום הביקורת, בספטמבר 2008, לא הגיע פורום הטיולים להסכמות ולא הכין הנחיות המתייחסות להגדרה של הנקודות הקריטיות והמסלולים המחייבים בקרה, לשיעור הבקורות שיש לעשות במסלולים אלה ולסדרי העדיפות של הפיקוח בשטח. יצוין שכבר בשנים 2005 ו-2006 הדגישו ועדות הבדיקה לנסיבות טביעתם של שני תלמידים את חשיבות הפיקוח במקומות מועדים לסכנה. בראשונה נכתב: "ראוי למטה הפקחים לתת את הדעת יותר לגבי אותם מסלולים שבהם מטיילים יותר ושבהם קיימת ייתכנות מסלול בעל סיכון גבוהה יותר מן המסלולים האחרים שבאזורם". בשנייה נכתב: "את סדרי העדיפות של הפקח, יש לבחון שוב, ולקבוע עקרונות מנחים אשר ימקמו את הפקחים באותם אתרים שבהם השפעתו תהיה הגדולה ביותר". המלצות הוועדות אושרו במשרד, אך הן לא יישמו, ולא נקבעו עקרונות מנחים לקביעת סדרי העדיפות של הפיקוח בשטח.

המשרד ויחידת הפיקוח, שהיו ערים לחשיבות תכנון וקביעת סדר עדיפות לעבודת הפקחים ולצורך לוודא שהפקחים יפעלו במקומות שיש בהם פוטנציאל סיכון רב יותר, לא יישמו זאת בקשרי העבודה השוטפת ביניהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד שעליו לדרוש מיחידת הפיקוח להכין תכנית בקרות שנתית שיבואו בה לידי ביטוי סדרי העדיפויות והדגשים של המשרד, ואף לבחון את האפשרות לשנות את תנאי החוזה באופן שיתמרץ ביצוע בקרות במקומות מועדים. כן על המשרד לוודא שיחידת הפיקוח תעמוד בתכנית זו - הן בתכנון הפרטני של עבודת הפיקוח והן בכיצוד הבקורות.

#### דיווחי יחידת הפיקוח על עבודתה

1. על פי החוזה, יעביר המשרד לרשות הטבע והגנים מערכת מידע ממוחשבת שפיתח לניהול פעילות יחידת הבקרה, ורשות הטבע והגנים תפעיל אותה בהתאם לדרישות המשרד. עוד נקבע בחוזה: "כל הנתונים המתקבלים מבקרת הטיולים יוזנו למאגרי מידע מתאימים אשר יאפשרו איחזור שלהם במתכונת של דוחות שונים". לשם כך המשרד נדרש להעמיד לשימוש רשות הטבע והגנים "תכנה ייעודית שפותחה על ידי המשרד לעניין זה". המשרד פירט במכרז רשימה ארוכה של נושאים שעל הזוכה להזין למערכת, ובהם דוחות חודשיים, תקופתיים ושנתיים, דיווח ממוחשב של כל פקח, דיווח על כל אירוע וטיול לקוי.

עוד נקבע בחוזה שעל רשות הטבע והגנים לספק לפקחים מחשבים ניידים ועל הפקחים למלא את דוחות הבקרה ישירות למחשב, ולשלוח באמצעות האינטרנט את תוצאות הבקרות למשרדי רשות הטבע והגנים. קליטת המידע באופן הזה יכולה לאפשר הפקת דוחות בחתכים רבים ולשמש מקור מידע למשרד לצרכיו השונים.

הביקורת העלתה כי רשות הטבע והגנים לא השתמשה במערכת המידע שמסר לה המשרד. לדברי מנהל יחידת הפיקוח, היו תקלות רבות במערכת ולא ניתן להשתמש בה. לדבריו, לא סיפק המשרד מערכת חלופית.

בפועל שלחו הפקחים דוחות עם תוצאות בדיקותיהם בכתב יד או מודפסים. מנהל יחידת הפיקוח לא העביר למשרד מידע במדיה מגנטית אלא דוחות חודשיים מודפסים בלבד. המשרד לא עמד על קבלת המידע במדיה מגנטית.

יוצא אפוא שגם בעניין זה התמוססו דרישות המכרז מאחר שמסירת המידע באופן זה איננה מאפשרת ביצוע עיבודים וחיתוכים של המידע. בסופו של דבר, למשרד אין ריכוז של סוגי הליקויים החוזרים לעתים קרובות, ואין הוא יכול לאתר מאפיינים של בתי ספר שיש להם ליקויים רבים או בתי ספר "מועדים". לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לעמוד על קיום כל תנאי החוזה, ולשם כך עליו לספק ליחידת הבקרה את האמצעים הדרושים.

2. **דיווחים שנתיים**: על פי החוזה, "הקבלן יעביר, אחת לשנה, או במועדים אחרים כפי שייקבע ע"י המשרד, את כל המידע שייאגר במערכת על גבי מדיה כגון CD. המשרד יוכל לפנות בכל עת ולקבל לידיו מידע מהמערכת בכל חיתוך או סוג מידע".

הביקורת העלתה שהמשרד לא קבע מועדים להעברת המידע ולא דרש שיוגשו לו דוחות שנתיים. בשנת הלימודים התשס"ז לא הכינה רשות הטבע והגנים דוח שנתי, והמשרד לא עמד על קבלתו כמתחייב בחוזה, ולפיכך נמנע ממנו כלי לקביעת מדיניות והפקת לקחים. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, הכין מנהל יחידת הפיקוח טיוטת דוח לשנת הלימודים התשס"ח, שטרם גובש לדוח סופי, והעבירו למשרד מבקר המדינה.

3. **דיווחים חודשיים**: החוזה קובע שבסיום כל חודש תפיק רשות הטבע והגנים "דוחות חודשיים בחתכים סטטיסטיים שונים... לפי דרישות האגף".

בפועל, מדי חודש הגיש מנהל יחידת הפיקוח לממונה על הביטחון דיווח המסכם את פעילות היחידה בחודש החולף, את הנתונים על הליקויים החמורים שאיתרו הפקחים ואת הפעולות שעשו הפקחים מלבד הבקורות (למשל הדרכות). בכל דיווח חודשי יש טבלה בשם "ריכוז הפעילות" המפרטת כמה פעמים ביצעה היחידה כל סוג פעילות, וחישוב של סכום יחידות התפוקה שבוצעו, כמוסכם בטבלת הפעילות שבחוזה. סכום התשלום החודשי לרשות הטבע והגנים מבוסס על הדיווח הזה.

משרד מבקר המדינה השווה את הדיווחים החודשיים שהגיש מנהל יחידת הפיקוח בשנות הלימודים התשס"ז והתשס"ח לטבלת הפעילות שבחוזה, והעלה את הממצאים האלה:

(א) אחד הנושאים בטבלת הפעילות בחוזה הוא "הדרכה" המחולק לשבעה נושאי משנה (סוגים של הדרכות). על נושא משנה אחד הייתה רשות הטבע והגנים אמורה לקבל תשלום עבור שלוש יחידות תפוקה, על נושא משנה אחד שתי יחידות ועל היתר יחידה אחת; בסך הכול לפי טבלת הפעילות אמורות להיות 1,100 פעולות ו-1,490 יחידות תפוקה, ובמוצע 1.35 יחידות תפוקה עבור כל פעולת הדרכה.

(1) מנהל יחידת הפיקוח רשם בדוחות החודשיים "הדרכות" בלי לפרט את מהותן, וכל הדרכה חושבה לפי שתי יחידות תפוקה. גם המשרד לא עמד על כך שמנהל יחידת הפיקוח יגיש לו דוח פעילות מפורט, והוא שילם לרשות הטבע והגנים בהתבסס על הדוח המעורפל שהוגש לו.

(2) מהדוחות החודשיים עולה שבשנת הלימודים התשס"ח ביצעה יחידת הפיקוח 154 פעולות הדרכה בלבד, דהיינו כ-14% בלבד מהמוסכם בחוזה. המשרד מצדו שילם לרשות הטבע והגנים לכל פעולת הדרכה שתי יחידות תפוקה, ובסך הכול 308 יחידות תפוקה, שהן כ-21% מהמוסכם.

(ב) **בדיווחים החודשיים נכללו פעילויות שעשו הפקחים שלא נכללו בטבלת הפעילות, כדלהלן:**



(1) מנהל יחידת הפיקוח דיווח מדי חודש על "עזרה ראשונה", וייחס לכל פעילות כזו שתי יחידות תפוקה. בשנת הלימודים התשס"ח הוא דיווח על 35 פעולות כאלה, דהיינו 70 יחידות תפוקה. נושא זה לא נכלל בטבלת הפעילות.

(2) החוזה כלל בקרות על טיולים ומחנות קיץ, אך לא כלל בקרות על קייטנות. למרות זאת, דיווח מנהל יחידת הפיקוח על 321 בקרות יום ולילה בקייטנות (שתיים ושלוש יחידות תפוקה - בהתאמה) בשנת הלימודים התשס"ח, וחייב את המשרד ב-645 יחידות תפוקה. גם אם הייתה כוונת המשרד שיחידת הפיקוח תבדוק גם את הקייטנות, הוא לא פעל לתיקון החוזה ולא קבע לכך יחידת תפוקה מתאימה.

(3) מנהל יחידת הפיקוח דיווח על מספר הליקויים שנמצאו בכל חודש, וכל ליקוי חויב ביחידת תפוקה נוספת ליחידות התפוקה בגין הפעילות שבמסגרתה נתגלה הליקוי. בטבלת הפעילות לא נאמר דבר על גילוי ליקויים כפעילות נוספת ועל תשלום נוסף עבורן. בסך הכול דווח על 753 ליקויים בשנת הלימודים התשס"ח.

(4) בשנת הלימודים התשס"ח דיווח מנהל יחידת הפיקוח על 82 בדיקות מסלול (שתי יחידות תפוקה) המתייחס לשבילי ההליכה בטיולים, ובסך הכול 164 יחידות תפוקה. גם נושא זה לא נכלל בטבלת הפעילות, ולכן לכאורה לא הייתה רשות הטבע והגנים זכאית לתמורה בגינו. זאת ועוד, לבדיקה זו יש טופס שונה מטופס הבקרה הקבוע המשמש את הפקחים, וממנו עולה שהבדיקה נעשת עבור רשות הטבע והגנים לצרכיה, ולא כחלק מהחוזה עם המשרד. למרות זאת קיבל המשרד את הדיווחים האלה.

מן האמור לעיל עולה שבסך הכול נכללו בדיווחים החודשיים של רשות הטבע והגנים 1,632 יחידות תפוקה שלא נכללו בחוזה. יוצא שכ-16% מ-10,210 יחידות התפוקה שדיווחה עליהן רשות הטבע והגנים בשנת הלימודים התשס"ח, אשר עלותן למשרד הייתה כ-260,000 ש"ח, לא היו מעוגנות בחוזה.

(ג) טבלת הפעילות בחוזה כוללת גם בקרות במחנות קיץ; נקבע שבקרה ביום שווה שתי יחידות תפוקה ובקרה בלילה - שלוש יחידות. לעומת זאת בטיולים, בקרה ביום שווה יחידת תפוקה אחת ובלילה - שתי יחידות. במשרד לא נמצאו הסברים מדוע קבע יחידות תפוקה שונות לפעילויות אלה.

בשנת הלימודים התשס"ח דיווח מנהל יחידת הפיקוח על ביצוע 82 בקרות במחנה קיץ ביום ו-53 בקרות בלילה, נמצא, כי רק 54 מהבקרות ביום (66%) ו-17 מהבקרות בלילה (32%) נעשו בחודשי הקיץ (יולי ואוגוסט). גם בשנת הלימודים התשס"ז היו רק 45 מ-90 הבקרות ביום (50%) ו-18 מ-48 הבקרות בלילה (37.5%) בחודשי הקיץ.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מסר מנהל אגף ביטחון ש"מחנות קיץ" פועלים גם בחופשות סוכות, חנוכה ופסח. נמצא שגם בחודשים אשר לא חלה בהם שום חופשה מהחופשות האלה דיווח מנהל היחידה על בקרות במחנות קיץ. למשל בנובמבר 2007 הוא דיווח על ארבע בקרות, בפברואר 2008 - על חמש בקרות, ובמרס 2008 - על 18 בקרות. בעקבות תשובת מנהל האגף מן הראוי שבחוזה יוגדר מהו "מחנה קיץ".

(ד) בדיקת הדיווחים החודשיים העלתה עוד שהיו סטיות גדולות במספר הבקרות בטיולי בתי הספר שעשתה רשות הטבע והגנים לעומת הנדרש לפי טבלת הפעילות, כמפורט בטבלה:

שיעור הביצוע בשנה		מספר פעולות בשנה לפי "הדוחות החדשיים"		מספר הפעולות בשנה לפי "טבלת הפעילות"		סוג הבקרה
התשס"ח	התשס"ז	התשס"ח	התשס"ז	כמות	יחידות תפוקה	
66.0%	75.4%	4,753	5,427	7,200	1	בקרת שטח (יום)
188.0%	153.3%	846	690	450	2	בקרת טרום-טיול בבתי הספר
174.8%	157.6%	437	394	250	2	מפגש בחניון (לילה)
76.4%	82.4%	6,036	6,511	7,900		סה"כ

מהטבלה עולה שבשנת הלימודים התשס"ח עשתה רשות הטבע והגנים כשני שלישים בלבד מבקרות היום בבית הספר ששוות יחידת תפוקה אחת, והעדיפה לעשות בקרות בשתי פעילויות אחרות ששוות שתי יחידות תפוקה, ובסך הכול עשתה בשתי פעילויות אלה כ-83% בקרות יותר משקבע בחוזה. עוד עולה מהטבלה שבשנת הלימודים התשס"ח שיעור בקרות היום קטן בכ-12.5% לעומת שנת הלימודים התשס"ז, ואילו שיעור הבקרות האחרות ("שוות יותר") גדל בכ-18%.

מן האמור לעיל עולה כי הדיווחים שהגיש מנהל יחידת הפיקוח למשרד על פעילות היחידה במשך כל התקופה שנבדקה (דהיינו מספטמבר 2006) אינם תואמים את הנדרש בטבלת הפעילות שבחוזה, ומכאן שהפיקוח אינו מתבצע כנדרש בחוזה. המשרד מצדו לא דרש ממנו לפעול בהתאם לחוזה או לחלופין לשנות את החוזה ולהתאימו לנעשה בשטח.

משרד מבקר המדינה מעיר שכדי שיהיה אפשר לבדוק את הדיווחים על פעילות היחידה ולנצל טוב יותר את המשאבים שהוקצו לבקרה על הטיולים, על המשרד לבחון ולארגן את עבודת הפקחים על פי נהלים מוסדרים ותכנון מוקדם, לתכנן מראש את הבקרות ולוודא שהתכנון יבוצע. כן על המשרד להעביר לרשות הטבע והגנים את מערכת המידע הדרושה לעבודתה ולעמוד על כך שיוגשו לו דוחות שיוכל לעשות בהם עיבודים וחיתוכים, כדי שיהיה אפשר להפיק את התועלת המרבית מהמידע שהפקחים אוספים. במצב הנוכחי אין ודאות שכוח האדם המצומצם המיועד לבקרה מנוצל באופן מיטבי, פיזית וכספית. כן על המשרד להתאים מחדש את טבלת הפעילות שבחוזה לצרכים הקיימים במשרד או לחלופין להחליט שאינו מכיר בפעילויות פיקוח שאינן מובאות בה, ולהפסיק לשלם עבורן.

### מאגר מידע לניהול הסיכונים במסלולי הטיולים

1. באפריל 1995 הגישה ועדה שמינה מנהל המינהל לשעבר את מסקנותיה בנושא הבטיחות בטיולים ובמסעות. המסקנה העיקרית הייתה, כלשון הוועדה: "העניין המרכזי הדורש טיפול בסוגיה כאובה זו הינו עדכון מפגעי בטיחות באזורים ובמסלולים מטיולים". הוועדה המליצה לשלב את המערכת הממוחשבת שפותחה בעבור חוגי הסיירות של החברה להגנת הטבע, המכילה מידע על כ-10,000 אתרים ונקודות ציון ברחבי הארץ ועל מפגעים, כגון מחצבות פתוחות ובורות. המלצת הוועדה לא יושמה. המשרד הסביר עוד בשנת 1997 שהבקשה לאישור התקציב לפיתוח מאגר

המידע נמצאת בבדיקה<sup>14</sup>. בבדיקה הנוכחית נמצא שעד ספטמבר 2008 לא פיתח המשרד מאגר מידע כזה.

2. נמצא שגם בשנים האחרונות המליצו ועדות במשרד על הקמת מאגר מפגעים וסיכונים במסלולי טיולים, כדלהלן:

(א) באוגוסט 2005 דיווח ממונה בטיחות ארצי למנכ"ל המשרד לשעבר, גב' רונית תירוש, על "ההמלצות בעקבות דוח הסיכום לבדיקת מותו של הילד [...] ז"ל" במאי של אותה שנה. אחת ההמלצות הייתה "לשלב בתוך מאגר המסלולים הקיים באתר מינהלת הטיולים באינטרנט, מידע בזמן אמת (און ליין) אודות מקרים וסיכונים... בכל אחד ממסלולי הטיולים הנ"ל". עוד באותו חודש אישרה המנכ"לית את ההמלצה, ומנהל אגף הביטחון נקבע כאחראי לביצוע המטלה ומועד הביצוע של ההמלצה היה אמור להיות "במהלך שנת הלימודים התשס"ו", דהיינו עד סוף אוגוסט 2006.

(ב) בעקבות המלצה אחרת של הרוח דלעיל, מאוגוסט 2005, הקים מנהל המינהל לשעבר צוות לבדוק את פרק הכשרת הבטיחות וניהול הסיכונים בטיול בעת הכשרת מדריך הטיולים במערכת החינוך. ביוני 2006 המליצה הוועדה שבהכשרת היסוד של מדריכי הטיול תלמד שיטת ניהול הסיכונים בטיול. עוד המליצה הוועדה "כ[י]ן משרד החינוך יבחן ניהול מאגר מעודכן על כלל המסלולים המטיילים במערכת החינוך. במאגר זה יקבעו רמות הסיכון בטיול ונקודות התורפה והפעולות המחייבות כדי למזער סיכונים אלה. מאגר זה יהיה נגיש ופתוח לכל באתר האינטרנט". הוועדה ציינה שהחברה להגנת הטבע "יצרה מרכז לניהול מידע וידע זמין לכל מדריך במסלולים השונים והטמיעה את שיטת 'ניהול הסיכונים' היכולה לשמש כדוגמה".

החברה להגנת הטבע הציגה למשרד מבקר המדינה מאגר מידע ממוחשב על המפגעים שאותרו במסלולי הטיולים ושעובדיה מעדכנים באופן שוטף. בטיולים שהחברה להגנת הטבע מארגנת כל אחראי לטיול נערך מראש ומקבל באמצעות המאגר תיאור של המפגעים לאורך מסלול הטיול ומפה המציינת את מקומם המדויק.

מאז שנת 1995 המליצו כמה ועדות על הקמת מאגר מידע כזה, ובחלוף יותר מ-13 שנים המצב נשאר כשהיה, ועד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, המשרד לא הקים מאגר מידע שכזה, ולחלופין לא פעל להשגת תכנה אחרת שתתמודד עם הסיכונים במסלולים אשר בתי הספר מבקשים לטייל בהם. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד שעליו לפתח או לרכוש מאגר מידע לניהול הסיכונים במסלולי הטיולים כדי לסייע להבטיח את שלומם ואת בטיחותם של התלמידים ושל המורים.

## ועדות לבדיקת מקרי מוות בטיולים

חוזר המנכ"ל בנושא "הבטחת הבטיחות במוסדות החינוך" מפרברואר 2002 כולל פרק בנושא "הפעלת ועדות לבדיקת תאונות במוסד החינוך", ונקבעו בו נהלים להקמת ועדת בדיקה ולהפעלתה (להלן - חוזר ועדת בדיקה); בין היתר נקבע שבמקרה של תאונה קטלנית "יפנה מנהל המחוז אל מנכ"ל המשרד להקמתה ולמינויה של ועדת בדיקה". בחוזר ועדת בדיקה יש רשימה של בעלי

14 ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 47 (1997), עמ' 403-404.

תפקידים שמנכ"ל המשרד יכול לבחור מהם את יושב ראש הוועדה ואת חברי הוועדה (מקצתם כמשקיפים).

על פי נתוני ממונה בטיחות ארצי במשרד, מתחילת 2005 עד מועד סיום הביקורת, בספטמבר 2008, מונו שש ועדות לבדיקת תאונות שאירעו בטיולים ונספה בהן תלמיד (להלן - ועדות הבדיקה), כדלהלן: בשלוש מהתאונות טבעו תלמידים בברכות מים טבעיות שהיו במסלול הטיול, בתאונה אחת נחבטה פעוטה בגן בראשה בעת טיול מנפילה של נדנדה, תלמיד אחד נחנק בעת אכילת פיתה שנאפתה בפעילות בטיול, ותלמיד אחד נמצא בבוקר ללא רוח חיים בחדרו באכסניה.

### מנחה ועדות בדיקה

חוזר ועדת בדיקה קבע שבדיקתם של אירועים חריגים, ובעיקר אירועים שנפגעו בהם תלמידים, משמשת כלי חיוני ללמידה ולשיפור הפעילות במערכת החינוך. החוזר המליץ כי במקרה שהמלצות הבדיקה מתייחסות למסקנות אישיות בנוגע לעובד הוראה או לעובד המשרד, יש לקיים בדיקה מיוחדת של המשמעויות הנובעות מהמלצות אלה.

1. ברוח הקודם התריע מבקר המדינה<sup>15</sup> כי בוועדות הבדיקה "השתתפו הגורמים המשרדיים האחראים לטיולים" וכי "בשתיים מהוועדות שהקים המשרד השתתף ממונה בטיחות ארצי כמנחה הוועדה, ובאחת מהן הוא עמד בראשה". אמנם מבקר המדינה ציין כי הוא "מכיר בנחיצותם של גורמים מקצועיים בוועדות החקירה כדי שיתרמו מן הידע שלהם ומניסיונם במטרה להגיע לחקר האמת", אך הוא קבע: "מאחר שהכשלים והסיבות לאסונות, לפי ממצאי הוועדות השונות, מקורם בבעיות בטיחות, מן הראוי שהאחראים על הבטיחות במשרד לא ישתתפו כחברים בוועדות החקירה, וודאי שלא - כיושבי ראש".

בדיקת המעקב העלתה שהנהלת המשרד לא שינתה את חוזר ועדת הבדיקה, שעל פיו המנכ"ל רשאי למנות את ממונה בטיחות ארצי ליו"ר ועדת בדיקה או חבר בה.

2. בדיקת ההרכבים של שש ועדות הבדיקה האמורות העלתה שאמנם לא מינו מנכ"ל המשרד את ממונה בטיחות ארצי ליו"ר ועדת בדיקה או חבר בה, אך בכל ועדות הבדיקה האלה הוא מונה לתפקיד מנחה הוועדה. יצוין כי מינוי המנחה נעשה אף שבחוזר ועדת הבדיקה אין שום אזכור של התפקיד הזה ואף שלא הגדיר המשרד את תפקידיו ואת סמכויותיו. ממסמכי המשרד עולה שבשנים 2001-2002 יזם ממונה בטיחות ארצי השתלמות להכשרת מנחי ועדות בדיקה לאירועי בטיחות שנועדה ליצור מאגר מנחים. אולם ההשתלמות לא יצאה אל הפועל.

לבקשת משרד מבקר המדינה בספטמבר 2008 תיאר ממונה בטיחות ארצי, שאף מנסח את כתב המינוי של ועדות הבדיקה (כתבי המינוי מובאים לאישור מנהל אגף הביטחון ולאחר מכן לחתימת המנכ"ל המשרד), את תפקידיו בפועל כמנחה הוועדה: הוא מנחה את הוועדות כיצד לבצע את הבדיקה, סוקר את ההנחיות ואת החוזרים הרלוונטיים; מסייע ביצירת קשר עם גורמי חוץ לרבות המשטרה והפרקליטות, בין היתר לצורך קבלת אישורים וחומרים הנדרשים לעבודת הוועדה; מארגן את סיורי הוועדה במקום התאונה ומשתתף בהן; ומסייע בעריכה מקצועית של דוחות הסיכום על פי התבנית שנקבעה להם.

15 ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 255 (2005), עמ' 645 ואילך.

תיאור תפקיד המנחה כמו שהציג ממונה בטיחות ארצי מעלה חשש שביכולתו להשפיע על כיווני הבדיקה של ועדת הבדיקה ועל מסקנותיה, ולכן על המשרד להגדיר את תפקידיו, את מעמדו ואת סמכויותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ועדת בדיקה שעוסקת בתאונות צפויה מטבע הדברים להידרש לבחינת הוראות הבטיחות של המשרד. אם המשרד סבור שיש צורך במנחה לוועדות הבדיקה, היה עליו להגדיר את תפקיד המנחה ואת סמכויותיו בנוהל ועדות בדיקה, ולשקול למנות איש מקצוע חיצוני, שאינו קשור לאחריות ולהוראות אלו.

3. מנהל אגף ביטחון כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008 שהמשרד "ימשיך למנות אנשי ביטחון ובטיחות כחברי ועדות בדיקה מתוך חשיבותם של נושאי תפקיד אלו להיות שותפים בתהליכי בדיקה, לימוד ושיפור בתחום זה". הוא הוסיף שהאגף רואה בוועדות הבדיקה כלי חיוני ללמידה ולשיפור הפעילות הבטוחה וכן שמינוי ועדות בדיקה מבטא "תרבות ארגונית של גוף הבודק עצמו מתוך בשלות והבנה שעליו להשתפר".

משרד מבקר המדינה אינו חולק על דבריו של מנהל אגף ביטחון ואף תומך בקביעותיו בנוגע לחשיבות הקמתן של ועדות בדיקה והכללת מומחי בטיחות בתוכן. עם זאת, משרד מבקר המדינה אינו מסכים עם מנהל האגף בנוגע למינוי ממונה בטיחות ארצי למנחה ועדות בדיקה משום שקיים חשש שמא תהיה התנגשות בין שני התפקידים ותחומי האחריות הנובעים מהם. יצוין שלפי חוזר ועדות הבדיקה אפשר למנות "יועץ מומחה (לפי הצורך והנסיבות)". לפיכך המנכ"ל יכול למנות מומחה בטיחות חיצוני לחבר ועדה.

### יו"ר ועדת הבדיקה וחבריה

1. חוזר ועדת בדיקה צי"ן: "עם קבלת ידיעה על תאונה קטלנית... יפנה מנהל המחוז אל מנכ"ל המשרד להקמתה ולמינויה של ועדת בדיקה".

(א) משרד מבקר המדינה בדק את רשימת יושבי הראש של ועדות הבדיקה שמינו מנכ"לי המשרד בשש ועדות הבדיקה האמורות, והעלה כי יושבי הראש שמונו לא היו ברשימת בעלי התפקידים שפורטה בחוזר ועדות בדיקה, אשר ממנה אמור להיבחר יושב ראש ועדת בדיקה.

כך למשל מונתה המפקחת על הבריאות במזכירות הפדגוגית ליושבת ראש של שתי ועדות; ועדה אחת בדקה אירוע שתלמיד בעל לקות קשה נחנק למוות בעת אכילת פיתה שנאפתה באתר תיירות, וועדה אחרת בדקה אירוע שאחד התלמידים, חולה אפילפסיה, נמצא בבוקר ללא רוח חיים באכסניית נוער. שתי הוועדות היו אמורות להעלות בבדיקתן שאלות הנוגעות לנהלים ולפעולות שבאחריות המפקחת האמורה.

(ב) על פי חוזר ועדת בדיקה, יוכשרו יושבי הראש הפוטנציאליים [ובהכשרה] הם יקבלו את הידע ואת הכלים הבסיסיים לנושאים הרלוונטיים לעבודת הוועדות, אולם המשרד לא קיים השתלמות כזאת, ויושבי הראש פועלים בלא שקיבלו כלים למלא את התפקיד.

(ג) חוזר ועדת הבדיקה קבע שבכל מחוז ייבחרו שלושה נציגים (רצוי מקרב המפקחים הכוללים), ואלה יצורפו למאגר מועמדים של עובדים לשעבר. שמות המועמדים יועברו למנהל גף הבטיחות, והם יוכלו לשמש יושבי ראש של ועדות. נמצא שלא הוקם מאגר כזה.

2. חוזר ועדת בדיקה קבע את בעלי התפקידים המתאימים שמהם ייבחרו החברים בוועדות בדיקה, ובהם: מפקח כולל או מקצועי, נציג רשות שאינה קשורה למקרה, נציג שפ"י (שירות פסיכולוגי ייעוצי) במשרד<sup>16</sup>, יועץ מומחה, נציג היועץ המשפטי כיועץ או כמשקיף, נציגי הקו הפתוח או נציגי תלונות הציבור או נציגי הביקורת הפנימית כמשקיפים, מנהל גף בטיחות ונציג חיצוני.

(א) הביקורת העלתה שבוועדות הבדיקה האמורות מונו גם חברים אשר לא היו ברשימת בעלי התפקידים שחברי ועדת בדיקה אמורים להיבחר ממנה, כדלהלן: בוועדה אחת מונתה מנהלת בית ספר, באחרת מנהל מחלקת הבטיחות באגף בכיר לחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - אגף מוכש"ר), ובשתי ועדות מונו פקחי טיולים (ראו להלן).

(ב) נמצא שבשום ועדה מוועדות הבדיקה לא מונה נציג חיצוני (מתוך מאגר גמלאי המשרד), נציג של הקו הפתוח, נציג של ביקורת הפנים ונציג של תלונות הציבור.

(ג) נמצא שחברי ועדות הבדיקה האמורות היו צריכים לבדוק את תפקודם שלהם או את תפקודם של חבריהם. להלן דוגמאות:

(1) חברת המתנ"סים הייתה המארגנת של הביקור באתר שנאפתה בו פיתה ותלמיד נחנק ממנה למוות. אף שהיה ראוי לבדוק גם את תכנון הטיול בידי החברה, מינתה מנכ"לית המשרד לשעבר, גב' רונית תירוש, את הקב"ט הארצי של החברה לחבר בוועדה.

בפועל, לא התייחס דוח ועדת הבדיקה כלל לארגון ולתכנון הטיול על ידי חברת המתנ"סים, למעט הליווי הרפואי. ברוח צוין: "המארגנים, 'החברה למתנ"סים', נערכו במשנה זהירות בכל הנוגע לטיפול ופינוי רפואי", אבל הוועדה לא דיווחה אם נבדקו היבטים אחרים של התכנון כמו שנבדק בוועדות בדיקה אחרות, ובהם אם התאימה הפעילות לקבוצת התלמידים שהשתתפה בביקור.

(2) באפריל 2007 טבע בנחל סער ברמת גולן תלמיד ממוסד חינוך מירושלים, שנמצא בפיקוח אגף מוכש"ר. יו"ר הוועדה ושניים מארבעת חברי ועדת הבדיקה לא נכללו ברשימת בעלי התפקידים שנקבעה בחוזר ועדת בדיקה.

פקח הטיולים מרשות הטבע והגנים שמונה לחבר בוועדה הוא הפקח האחראי לרמת הגולן, ומכאן שגם נחל סער נכלל באזור האחוריות שלו, ולכאורה הייתה אמורה ועדת הבדיקה להתייחס גם לפעולות הפיקוח באזור, לתדירותן ולבדוק אם היו התרעות על מפגע בטיחות במסלול. דוח הוועדה לא התייחס לשאלות אלה.

זאת ועוד, תאונה זו אירעה פחות משנתיים לאחר שטבע תלמיד אחר ברמת הגולן, בנחל אל-על. בשני המקרים היו כמה מאפיינים דומים (מסלול שלאורכו יש ברכות טבעיות עמוקות, המורים והמלווים איבדו שליטה וקשר עין עם התלמידים, התלמידים שטבעו לא ידעו לשחות). הוועדה לא התייחסה גם לטביעה בנחל אל-על ולא ביקשה ללמוד מה נעשה מאז, אילו מסקנות הסיקו במחוז ובמשרד ואם ניתנו הוראות מיוחדות לפקחים באזור.

(3) באותה ועדת בדיקה השתתף כחבר גם מנהל מחלקת בטיחות באגף מוכש"ר, אף שמוסד החינוך שארגן את הטיול הוא בפיקוח אגף מוכש"ר. בנוגע למוסדות שבאחריות האגף, אמנם הדוח

16 בעניין שפ"י ראו גם: מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2005), עמ' 797 ואילך.

ציינן שעלתה "תמונה קשה ביותר של חוסר ידע בכל דרישות המשרד בעניין טיולים ובכל הקשור לארגון והכנה של פעילות זו". עוד ציינה הוועדה כי לא מונה רכז טיולים במוסד החינוך האמור, מינוי האחראי הטיול היה בניגוד להנחיות המשרד והמסלול שאירעה בו התאונה הקטלנית לא נכלל באישור של לשכת התיאום. למרות הנאמר ברוח הוועדה, לא התייחסו המלצותיה לעניינים הקשורים להיבטים של בטיחות באגף.



מן האמור לעיל עולה כי אף שכבר התריע משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת כי גורמים משרדיים האחראים לטיולים משתתפים בוועדות הבדיקה, עדיין התופעה קיימת והמשרד לא תיקן את הנחיותיו.

על פי חוזר המנכ"ל, יש להכשיר את יושבי ראש ועדות הבדיקה הפוטנציאליים לתפקיד, אך הדבר לא נעשה; החוזר גם מאפשר לכלול בוועדות הבדיקה בעלי תפקידים שעבודתם היום-יומית אינה קשורה ישירות לטיולים ולבטיחות - שהם בעלי זווית ראייה חיצונית, אשר עשויה להיות ביקורתית למערכת - אולם הם לא נכללו בוועדות. בפועל המשרד משתף בוועדות בעלי תפקידים שבעשייתם משיקים לנושא הטיולים. כאמור, דבר זה עלול לפגוע באי-תלותן של הוועדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון מחדש מי הם בעלי התפקידים הראויים להיכלל בוועדות הבדיקה, כדי למנוע חשש לניגוד עניינים. כן יש להקנות לחברים בוועדות הבדיקה כלים מקצועיים למילוי תפקידם ולכלול בוועדות מגוון של בעלי תפקידים.

## טיולים במוסדות החינוך החרדי שבפיקוח החינוך המוכר שאינו רשמי

אגף מוכש"ר פועל במתכונת של מחוז ארצי. מרבית מוסדות החינוך ובתי הספר החרדיים נמצאים בפיקוח אגף זה<sup>17</sup>, והוא האחראי לטיולים המתקיימים במוסדות אלה. משרד מבקר המדינה בדק כיצד המשרד בכלל ואגף מוכש"ר בפרט מטפלים בהיבטים שונים של טיולי בתי ספר במוסדות החינוך החרדי.

1. שניים מהתלמידים שטבעו בטיולים ביולי 2006 ובאפריל 2007 למדו במוסדות חינוך חרדיים הכפופים לפיקוח אגף מוכש"ר. הוועדות לבדיקת התאונות האלה הצביעו על ליקויים חמורים בהתנהלות מוסדות החינוך, לפני הטיול ובזמן הטיול, והיה דמיון בליקויים ובמסקנות של שתי הוועדות, כדלהלן:

(א) בעלי התפקידים רכז טיולים ואחראי לטיול: הוועדה שבדקה את הטביעה ביולי 2006 באגם ניצנים (להלן - ועדה א') העלתה שאמנם בית הספר מינה רכז טיולים,

17 בעניין אגף המוכש"ר ראו גם: מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), עמ' 749.

אך הוא לא הוכשר לתפקיד ולא היה בקיא דיו בחוזרי מנכ"ל המשרד הרלוונטיים. הוועדה שבדקה את הטביעה באפריל 2007 בנחל סער (להלן - ועדה ב') העלתה כי במוסד החינוך לא מונה כלל רכז טיולים וכי "מדובר באי הכרה מוחלטת של הנהלים, ומתוך כך גם אי ביצועם". בנוגע לאחראי לטיול הייתה מסקנת הוועדה: "הגדרת אחראי הטיול לא הייתה בפועל, וכמוכן לא נעשתה בהתאם להנחיות המשרד".

(ב) **תכנון הטיול**: שתי ועדות הבדיקה הצביעו על כך שהתלמידים טבעו בעת פעילות שלא היו בתי הספר רשאים לקיימה.

(ג) **שליטת צוות החינוך על התלמידים**: שתי הוועדות הצביעו על קשיים בשליטת צוות החינוך של בית הספר על התלמידים. ועדה ב' אף ציינה במסקנותיה שחוסר שליטה ובקרה היה אחד הגורמים התורמים לטביעתו של התלמיד.

2. בנוגע לאגף מוכש"ר מצאה ועדה א' במסקנותיה "כ"ן חסר גוף ידע וחניכה בנושא זה מול המפקחים. אם במחוז רגיל יש גופים מקצועיים... כמוכר שאינו רשמי לא קיימים גופים אלו". הוועדה אף הוסיפה כי היה אפשר לצפות ממנהלת אגף מוכש"ר "שתפעל יותר בתחום זה מתוקף תפקידה ואחריותה כמנהלת האגף".

ועדה א' המליצה למנכ"ל לבחון את אחריותו של אגף מוכש"ר "בכל הקשור לפיקוח על ניהול טיולים בבתי הספר. לקבוע עמדה ברורה באשר לציפיות מהאגף... בנושא הטיולים". עוד המליצה הוועדה "לבחון העברת האחריות לטיפול בתי ספר של המוכר שאינו רשמי בכל הקשור לביטחון ובטיחות בטיולים למחוזות המשרד" או לחלופין "למנות ועדת טיולים בדומה למחוזות המשרד אשר תרכז את נושא הטיולים... באגף המוכר שאינו רשמי". הוועדה קבעה שמועד ביצוע ההמלצות יהיה לא יאוחר מ-1.3.07. מנכ"ל המשרד לשעבר אישר את המלצות הוועדה ב-6.2.07.

3. על פי חוזר ועדות בדיקה, הסמנכ"ל למינהל אחראי לגיבוש דרך היישום של דוחות הוועדות. ב-25.3.07 קיים הסמנכ"ל למינהל לשעבר, ישיבה בנושא יישום המלצות ועדה א'. רק ב-18.4.07 הפיץ הסמנכ"ל לשעבר את סיכום הדיון שנקבעו בו נושאים לטיפול אגף מוכש"ר, ובהם הגדרת עובד שירכז את נושא הטיולים, הקמת ועדת טיולים באגף מוכש"ר שתעסוק בין היתר בהכשרת רכזי טיולים ובהפקת לקחים מאירועים חריגים ובהטמעת חוזרי מנכ"ל והוראות המשרד בכל הקשור לטיולים. הסמנכ"ל למינהל ביקש לקבל דיווח ב-1.7.07.

ב-3.7.07 הודיעה מנהלת אגף מוכש"ר לסמנכ"ל למינהל לשעבר שהיא החליטה כי ממונה בטיחות, בטיחות ושעת חירום באגף מוכש"ר (להלן - ממונה הבטיחות באגף) ירכז את נושא הטיולים, אך הוסיפה כי יש להכשיר אותו לנושא. נמצא שעד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2008 לא הוכשר ממונה הבטיחות באגף, ובשל כך אין באגף איש מקצוע שירכז את נושא הטיולים.

4. מנהלת אגף מוכש"ר צירפה למכתבה דיווח על פגישה שהתקיימה ב-22.6.07 בהשתתפות סגנית מנהלת האגף, ממונה הבטיחות באגף, ראש מינהל הטיולים וממונה בטיחות ארצי. באותה פגישה הסביר ממונה בטיחות ארצי את הצורך בהקמת ועדת טיולים, וציין שיש "פערים משמעותיים ביותר בהכרת הנחיות המשרד". למרות זאת, הוחלט שוועדת טיולים לא תוכל לפעול באגף מוכש"ר ו"האגף יוכל להנחות באופן יותר מסודר את שתי רשתות החינוך הגדולות ולהפיץ חומרים מעת לעת". בנוגע לטיפול בבתי הספר שאינם שייכים לרשתות החינוך הגדולות ולהקמת ועדת טיולים באגף כתבה מנהלת האגף שאין האגף יכול לקבל עליו מטלות נוספות בשל מספר המפקחים הקטן לעומת מספר בתי הספר שבאחריותו.



מהדיווח של מנהלת אגף מוכש"ר אי-אפשר ללמוד מדוע התקבלו ההחלטות שפורטו לעיל בניגוד להסבריו של ממונה בטיחות ארצי ואם ההחלטות שהתקבלו היו מוסכמות על כל הנוכחים בפגישה. היא גם לא צירפה הסברים מדוע לא תוכל ועדת טיולים לפעול באגף, ולא פירטה אילו נהלים אחרים בכוונתה להכין כדי שתוכל להנחות את הרשות וכיצד תוודא שההנחיות יגיעו למוסדות. יצוין כי ההחלטה שהתקבלה עומדת בסתירה לסיכום של הסמנכ"ל לשעבר למינהל, והוא אף אישר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008, שבאגף תוקם ועדת טיולים והאחריות לא תועבר לוועדות המחוזיות.

5. משרד מבקר המדינה העלה שבפועל חמש משש ועדות הטיולים המחוזיות לא טיפלו בטיולים בבתי הספר החרדיים; רק ועדת הטיולים של מחוז ירושלים פעלה להכשרת מורות לשל"ח ולהכשרת רכזי טיולים במוסדות חרדיים. עד סיום הביקורת לא התקבלה החלטה בנושא, ובשל כך אין ועדת טיולים שמטפלת בטיולים במוסדות החינוך שבפיקוח אגף מוכש"ר ומפקחת עליהם.

6. משרד מבקר המדינה העלה כי היבטים שונים בטיולי בתי ספר המטופלים בידי הוועדות המחוזיות אינם מטופלים באגף מוכש"ר. להלן דוגמאות:

(א) באגף מוכש"ר אין מידע על רכזי הטיולים במוסדות החינוך החרדיים, ולפיכך האגף אינו יודע לכמה מבתי הספר יש למנות רכז הטיולים, ואינו יכול להיערך להעברת הכשרות לרכזי טיולים.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מסר יו"ר הוועדה המחוזית של מחוז תל אביב כי במכתבים שהוציא המחוז לבתי ספר החרדיים שבפיקוח המוכש"ר, אשר היו בהם ליקויים חמורים, "נדרשו המנהלים לשלוח מורים להשתלמויות רכזי טיולים. למכתבים אלו לא היה כל מענה".

(ב) בהיעדר ועדת טיולים באגף מוכש"ר אין לבתי הספר למי להגיש את תכניות הטיולים שלהם, ומשום כך ספק אם בכלל הם מכינים תכניות כאלה. על כל פנים, גם אם הם מכינים תכניות טיולים, הן אינן נבדקות בידי איש מקצוע מתחום הטיולים מטעם המשרד. ועדות הבדיקה דלעיל אף הצביעו על כך שלבתי הספר שנבדקו לא היו כלל תכניות טיולים; סביר להניח שגם בבתי ספר רבים אחרים אין תכניות טיולים.

אגף מוכש"ר לא פעל למצוא פתרון חלופי לטיפול בתכניות הטיולים. לפיכך אף גורם במשרד לא מתקן את תכניות הטיולים של המוסדות שבפיקוח האגף אם אין עומדות בנורמות הפדגוגיות שקבע המשרד.

(ג) הביקורת העלתה שלא הוכנה למוסדות החינוך החרדיים תכנית טיולים כוללת המותאמת למוסדות האלה אשר תשמש בסיס לטיולי בתי הספר כמו תכניות הטיולים המחוזיות וכמו שנדרש בחוזר מנכ"ל המשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, בשל האופי הייחודי של מוסדות החינוך החרדיים, הצרכים המיוחדים והרגישויות המאפיינות אותם, מתבקשת תכנית המותאמת במיוחד למוסדות האלה, מה גם שהתכנית הארצית לא התייחסה לכך.

(ד) על פי חוזר טיולים, יש לשלב בטיולי בתי ספר את פיתוח היכולת לטייל עצמאית, כדי שתלמידים יוכלו לטייל בזמנם הפנוי ובחופשות. כאמור, הנושא נכלל בתכנית הלימודים של של"ח, אולם במוסדות החינוך החרדיים (למעט בתי ספר אחדים לבנות) אין לימודי של"ח.

תלמידי מוסדות החינוך החרדיים מרבים לטייל בחופשות ממסגרות הלימודים<sup>18</sup>. היו מקרים שתלמידים אלה נקלעו למצוקה, ואף היו כאלה שנפגעו, והדבר נבע לעתים מחוסר מודעות מספקת לסיכונים הכרוכים ביציאה עצמאית לטיול.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד, ובייחוד על אגף מוכש"ר, מוטלת האחריות למצוא את המסגרת המתאימה ללמד תלמידים אלה את מיומנויות הטיול, ובייחוד ללמדם לטייל בבטחה.

6. מנהלת אגף מוכש"ר כתבה: "האגף רואה בחיוב הקמת צוות אשר ירכז את הנושא ויפעל לקידום בטיחות בטיולים תוך מיצוי היכולות המקסימאליות של האגף. בראש הצוות יעמוד... מרכז הבטיחות באגף". מנהלת האגף ביקשה שראש מינהלת הטיולים וממונה בטיחות ארצי יונחו בכתב ללוות את הצוות הזה.

משרד מבקר המדינה העלה כי למעשה הצוות לא פעל בשנת הלימודים התשס"ח, ולא היה מי שיטפל בטיולי בתי הספר החרדיים שבאגף מוכש"ר באותה שנה. אמנם סגנית מנהלת אגף מוכש"ר ומרכז בטיחות מסרו למשרד מבקר המדינה שהצוות התכנס פעם אחת בשנת הלימודים התשס"ח, אך בהיעדר סיכום מהישיבה אי-אפשר לדעת מה נדון והוחלט בה. מלבד זה, לכל ועדות הטיולים המחוזיות הוקצו שני ימי הדרכה לצורך העבודה השוטפת של מרכז ועדת הטיולים, ואילו אגף מוכש"ר לא הקצה ימי הדרכה לצורך עבודת הצוות.

7. משרד מבקר המדינה פנה לאגף מוכש"ר לקבל נתונים על הטיולים שבפיקוחו. באוגוסט 2008 השיבו סגנית מנהלת אגף מוכש"ר וממונה בטיחות באגף שאין באפשרות האגף להפעיל ועדת טיולים, ולא פירטו בכמה מוסדות מדובר והיכן הם פרוסים. הם הוסיפו: "האגף מנחה... את רשתות החינוך הגדולות העצמאיות ומעייין החינוך התורני", ומפיץ באמצעות הרשתות חומרים וערכונים. מלבד זה, האגף מטפל באירועים חריגים שאגף הביטחון מעביר אליו.

סגנית מנהלת אגף מוכש"ר וממונה הבטיחות באגף כתבו למשרד מבקר המדינה והציגו תמונה קשה הכוללת ליקויים חמורים בהתייחסות מוסדות חינוך חרדיים לטיולי בתי ספר. בין היתר הם ציינו: "חסרה התייחסות לחוזר המנכ"ל לטיולים", והוסיפו שקיימים "עיגול פינות" ו"פריקת עול מוגברת ממסגרת השגרה בפעילות בטיול". מדבריהם עולה חשש שליקויים אלה עלולים אף להוביל לסיכון שלומם וחייהם של תלמידים בטיולים של המוסדות האלה.

אגף מוכש"ר לא כחן אם די בפעולות ההסברה שנקט כדי למנוע את סיכון שלומם של התלמידים. לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף מוכש"ר לקיים פעולות הסברה והטמעה אינטנסיביים של נוהלי הבטיחות בקרב מנהלי המוסדות שבפיקוחו לרבות שימוש באמצעי משמעת במקרים מסוימים. לפעולות אלה חשיבות רבה מכיוון שלא חל שינוי של ממש בטיפול האגף בטיולי מוסדות החינוך שבפיקוחו, על אף התאונות ודוחות ועדות הבדיקה שבאו בעקבותיהן.



18 בקרב תלמידי הישיבות שמה של תקופה זו - של חופשה ממסגרות הלימודים - "בין הזמנים", ובעיקר הכוונה לתקופת הקיץ, בשלושת השבועות שבין מוצאי ט' באב לא' באלול.

מן האמור לעיל עולה תמונה עגומה בכל הקשור לפעולות אגף מוכש"ר בנושא הטיולים במוסדות שבפיקוחו. אגף מוכש"ר לא הקים ועדת טיולים ואף לא הקים צוות לטיפול בטיולים ובלמידה מחוץ לבית הספר; לא הנחה את המוסדות שבפיקוחו והטיפול גם לא הועבר לוועדות המחוזיות. משרד מבקר המדינה מעיר שעל המשרד בכלל ועל אגף מוכש"ר בפרט לפעול ביתר נמרצות ליישם את המלצות ועדות הבדיקה דלעיל, שנכתבו בעקבות תאונות קטלניות בטיולים של בתי ספר בפיקוח האגף. יש להטמיע את הנחיות המשרד, הן הביטחוניים והבטיחותיים והן הפדגוגיים, בעניין טיולי בתי ספר גם במוסדות החינוך החרדיים (עם ההתאמות המתבקשות למאפיינים המיוחדים שלהן). בין היתר יש למנות רכזי טיולים ולהכשירם כנדרש, ולדאוג לליווי של ועדת טיולים למוסדות החינוך החרדי שתעסוק בנושאים שוועדות הטיולים המחוזיות עוסקות בהם - במתכונת שתחליט עליה הנהלת המשרד.

## סיכום

הטיולים במערכת החינוך מתקיימים כחלק מתכנית הלימודים, והמשרד מייחס להם חשיבות פדגוגית רבה ורואה בהם מרכיב מרכזי בתהליך עיצוב הנוער. המשרד הקים מינהלת טיולים שהייתה אחראית לכל התחומים הקשורים לטיולים ולמידה מחוץ לבית הספר, אך במשך השנים נפגעה עצמאותה של המינהלת. משרד מבקר המדינה מעיר, שעל המשרד לבחון את המבנה הארגוני הקשור בטיולי בתי ספר: מעמדה של מינהלת הטיולים והקמת פורום בכיר שיעסוק בהתוויית מדיניות הטיולים של המשרד.

הביקורת העלתה סוגיות פדגוגיות הקשורות בטיולי בתי ספר שעל המשרד להתמודד עמן: יישום תכנית הסיורים; מינוי רכזי טיולים בכל בתי הספר, הכשרתם ותגמולם; הבטחת קיומן של תכניות טיולים בבתי הספר ומעקב אחר יישומן; יישום החלטת הממשלה בדבר החובה לבקר בירושלים. משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר וטיולי בתי הספר הם חלק מתכנית הלימודים על המשרד מוטלת האחריות לתת דעתו לכל ההיבטים הקשורים לצד הפדגוגי של הטיולים, וליצור את התנאים ואת המסגרת שיאפשרו להפיק תועלת פדגוגית מרבית מהטיולים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד ישוב וידון בתשלומי הרשות של ההורים בעבור הטיולים ויתמודד עם הבעיה של עלות הטיולים, לאור קביעותיו שהטיול הוא חלק מתכנית הלימודים ומרכיב מרכזי בתהליך עיצוב הנוער והקניית ערכים.

כדי להתמודד טוב יותר עם הסיכונים הטמונים בטיולים וכדי להבטיח את שלומם של התלמידים המטיילים, על המשרד להשתמש טוב יותר בכלים העומדים לרשותו. בין היתר על המשרד ליישם את הנאמר בחוזה שחתם עם רשות הטבע והגנים, בכל הקשור לתכנון עבודת יחידת הפיקוח, יישום התכניות ודיווח על פעילות הפקחים; לוודא שכל הפעילויות תואמות את הנאמר בחוזה; לבחון אם די במספר הבקורות המרבי שנקבע; ולבדוק אם התנאים שנקבעו בחוזה בנוגע למשך כל בקרה מיושמים הלכה למעשה. משרד מבקר המדינה מעיר שעל המשרד להקים מאגר מידע לניהול סיכונים במסלולי טיולים או להשתמש במאגר קיים בהתאם להמלצות ועדות של המשרד זה 13 שנה.

משרד מבקר המדינה מעיר שעל המשרד לבחון מחדש מי הם בעלי התפקידים הראויים להיכלל בוועדות הבדיקה, כדי למנוע מצב שעיסוקם הקבוע של מנחה הוועדה וחבריה ישפיע על החלטותיה.

אגף מוכש"ר אינו מטפל בטיולי מוסדות החינוך שבפיקוחו. ועדות בדיקה שהוקמו בעקבות מקרי טביעה של תלמידים בשנים האחרונות הצביעו על ליקויים בהתנהלות מוסדות החינוך של התלמידים ושל אגף מוכש"ר, אך ניסיונות להסדיר את הנושא לא עלו יפה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד בכלל ועל אגף מוכש"ר בפרט לפעול וליישם את המלצות ועדות הבדיקה, ולהטמיע את הנחיות המשרד בעניין טיולי בתי ספר במוסדות החינוך החרדיים. בין היתר יש למנות רכזי טיולים ולהכשירם כנדרש, ולהקים ועדת טיולים באגף מוכש"ר עבור מוסדות החינוך החרדי.