

ש"ח. באותה תקופה קיבלה המכללה מאגף השתלמויות לתשלום שכרן סך של 100,134 ש"ח. לפי זה, המשרד נותר חייב למכללה סך של 55,659 ש"ח.

(ב) עוד עולה מן הנתונים, כי בעלות השכר נכללו עלות מעביד בסך 135,473 ש"ח ותקורה בסך 20,320 ש"ח; שיעור התקורה היה 15% מעלות המעביד. בעלות מעביד נכללו שכר נטו בסך 69,747 ש"ח, ניכוי מס הכנסה במקור בשיעור 40% בסך 45,965 ש"ח, ומע"מ בסך 19,761 ש"ח. אשר לתקורה הסביר גזבר המכללה, כי המכללה מבקשת בדרך כלל תקורה בשיעור 30%, אולם במקרה דנן היא הסתפקה ב-15% אחרי שהפחיתה מן התקורה הוצאות, כגון תחזוקה, חשמל, מים, דואר, שמירה, גינון, ניקיון וביטוח, משום שהעבודה בוצעה מחוץ לכותלי המכללה.

לדעת מבקר המדינה, שילם המשרד לעובדות שכר בניגוד לכללי מינהל תקין ובדרך פסולה. בחומרה יתרה יש לראות את העובדה שפעילות המשרד בעניין זה היתה כרוכה באמירות שאינן אמת בקשר להקצאת כספים. התשלום גם היה בגדר בזוז כספי ציבור, שכן הוא היה כרוך בתשלום מע"מ בסך 19,761 ש"ח ותקורה בסך 20,320 ש"ח, שהם כרבע מעלות השכר.



משרד החינוך, התרבות והספורט שם לו למטרה להגביר ולהעמיק את לימודי היהדות בחינוך הממלכתי, על פי השקפת העולם החילוני הרואה ביהדות תרבות לאומית ופלורליסטית השרויה בתהליך של התהוות. כדי להשיג את היעד הזה הוקמו במשרד צוות היערכות ראשונית ומטה ביצוע, ונקבע תקציב מיוחד להשגת הנושא.

הביקורת העלתה ליקויים חמורים בסדרי גיוס כוח אדם ובסדרי תשלום שכר לעובדות שגויסו. הממצאים מצביעים על אפשרות לניגוד עניינים בין עבודת כמה מהעובדות הללו לבין עיסוקיהן מחוץ למשרד. עוד הועלה, כי הטיפול במתן תמיכות למוסדות ציבור הופקד בידי עובדת חסרת ידע וניסיון בתחום זה. בנסיבות אלה חולקו התמיכות שלא על פי נוהל תמיכות.

ממצאי הביקורת משתקפת תמונה לא נאותה על ניהול משאבי אנוש, סדרי תקצוב וסדרי תשלומים של המשרד. על המשרד לעשות בדק בית בתחומים הללו ולשמור בהקפדה על קיום נוהל תמיכות.

טיולי בתי ספר

ריכוז ממצאים

משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד) מייחס חשיבות לעריכת טיולים שנתיים ורואה בהם חלק מתכנית הלימודים השנתית. המשרד פרסם הנחיות הנוגעות לארגון הטיולים ולביצועם, בעיקר בנושאי ביטחון, בטיחות ותשלומים.

פקחי הטיולים הפועלים מטעם המשרד, שעיקר תפקידם לעשות ביקורות בשטח במהלך הטיולים ולדווח על ליקויים, לא מסרו דיווחים מפורטים על ממצאיהם אלא רק מידע כללי ביותר.

פקחי הטיולים דיווחו על העדר מכשירי קשר או אי-התאמתם לצרכים; על אי-מילוי ההנחיות בדבר מספר המאבטחים וסוג הנשק; ועל העדר מידע הדרוש למלווים על פי הנחיות המשרד.

מתחילת שנת הלימודים (להלן - שנה"ל) התשנ"ב (ספטמבר 1991) עד תחילת שנה"ל התשנ"ז (נובמבר 1996) נספו בטיולים שבעה תלמידים, מהם ארבעה בטביעה ושלושה בהידרדרות לתהום. הוועדות שהמשרד הקים לבירור התאונות ציינו, ששלוש מתאונות הטביעה אירעו במקומות שלא היו מותרים לרחצה. שלוש מהוועדות שבדקו את התאונות שבהן הידרדרו תלמידים לתהום, ייחסו את התאונה לגורמי השטח. ועדה לבחינת הבטיחות בטיולים, המליצה באפריל 1995 על דרכים לעדכון המידע על מפגעי בטיחות במסלולים מטיולים, אולם המלצותיה עדיין לא יושמו.

בדיקה של שיעור ההשתתפות של התלמידים בטיולים שנתיים שנעשתה ב-13 מ-20 בתי ספר על-יסודיים שנבחרו בבחירה אקראית העלתה, כי בממוצע כ-21% מהתלמידים לא השתתפו בטיולים השנתיים, אף שטיולים אלה הם חלק מתכנית הלימודים וחובה להשתתף בהם; כמחצית מבתי הספר לא הכינו פעילות חלופית במסגרת בית הספר בעבור התלמידים שלא השתתפו בטיולים, ולא דרשו מהם להיות נוכחים בבית הספר בימי הטיול.

המשרד אוסר על בתי הספר לכלול ביקורים באתרי "אטרקציה" במהלך הטיולים. למרות זאת, כללו כמה בתי ספר בטיוליהם ביקורים באתרים מסוג זה. מנהלי בתי הספר הסבירו, שביקורים באתרים כאלה מגבירים את המוטיבציה של התלמידים להשתתף בטיולים.

התשלום בעד טיולים הוא רכיב נכבד בתשלומי ההורים. תשלום זה נמנה בעבר עם תשלומי החובה, במסגרת של החזר הוצאות. אף שמשנה"ל התשנ"ו התשלום בעד טיולים נכלל במסגרת תשלומי הרשות, המשרד עדיין מחייב תלמידים להשתתף בטיולי בתי הספר. מנהלי בתי הספר מתקשים לכפות תשלום זה על הורים שמסרבים לשלמו.

המשרד קבע מחיר מרבי שבית ספר רשאי לגבות מהורי תלמיד בעד טיול, לפי סוג הטיול, ומחירים מרביים שבית הספר רשאי לשלם בעד שירותים שניתנים במסגרת הטיול. ב-15 מבין 38 טיולים שקיימו בתי ספר שנכללו במדגם נגבה מההורים תשלום שחרג מהמחיר המרבי. היו גם בתי ספר ששילמו בעד הסעת התלמידים מחירים שהיו גבוהים מהמחיר המרבי שהמשרד קבע.

מרבית בתי הספר שבמדגם שכרו מדריכים של החברה להגנת הטבע (להלן - החברה) או מדריכים של חברות טיולים פרטיות. עם מדריכי החברה נמנות גם מורות חיילות ובנות בשירות לאומי, שהמשרד מממן את עלות עבודתן. נוסף על כך המשרד מממן 50% ויותר משכרם של מדריכי החברה. אף על פי כן מחירי החברה בעד יום הדרכה היו גבוהים ממחירי החברות הפרטיות, לעתים בהפרש של עשרות שקלים.

המשרד ממליץ על דרכים להוזלת הטיול השנתי, כגון לינה בתנאי שדה. רק אחד מבתי הספר שנבדקו יישם את המלצות המשרד בעניין זה. בית ספר זה גבה מההורים מחיר שהיה נמוך בכ-55% מהמחיר המרבי שקבע המשרד.

אין פיקוח שוטף וסדיר של הרשויות המקומיות על הכספים שגובים בתי הספר. בכמחצית מבתי הספר שנכללו במדגם לא נעשתה בשנתיים האחרונות ביקורת על גביית הכספים. לשלושה מבתי הספר שנבדקו נותרו עודפי הכנסות מהתשלומים בעד

טיולים בסכומים של עשרות אלפי שקלים. כמה בתי ספר לא מסרו כנדרש דוח כספי לוועד ההורים בסוף שנת הלימודים.

אף שארגון הטיולים בבית הספר הוא באחריותו של רכז הטיולים, כמחצית מבתי הספר שנבדקו מסרו את ארגון הטיולים וביצועם לחברות טיולים פרטיות או לחברה. על אף הסכומים הגבוהים שבתי הספר משלמים לחברות הטיולים הפרטיות בעבור ארגון הטיולים השנתיים - עשרות אלפי שקלים, ויש שאף מאות אלפי שקלים - לא קבע המשרד קריטריונים להתקשרות עם חברות אלה.



בתי הספר מקיימים טיולים במהלך שנת הלימודים, וטיולים אלה נחשבים חלק מתכנית הלימודים. משרד החינוך, התרבות והספורט מייחס חשיבות לעריכת טיולים לסוגיהם, שכן הם מסייעים להעמקת הזיקה לארץ ולחיוזוק החברות והעזרה ההדדית בין התלמידים.

במרוצת השנים הוציא המשרד הנחיות בכל הקשור לארגון הטיולים ולביצועם, והן רוכזו בחוזר מנכ"ל שעניינו "טיולים במערכת החינוך". חוזר מעודכן התפרסם בשנת 1992 (להלן - חוזר טיולים).

החוזר מגדיר שלושה סוגי טיולים: טיול המתקיים בחלק מיום הלימודים; טיול חודשי, המתקיים במשך כל יום הלימודים; וטיול ארוך - טיול שנתי הנמשך יומיים עד שישה ימים, ומתקיים אחת לשנה.

הורי התלמידים מממנים את העלות המלאה של הטיול. בחוזר מיוחד מיולי 1994 (להלן - חוזר תשלומים א') פרסם המשרד לראשונה מחירים מרביים שמנהלי בתי הספר רשאים לגבות מההורים בעד טיולים. מחירים אלה משתנים בהתאם למספר המשתתפים ולמספר ימי הטיול. המשרד קבע גם את המחירים המרביים שבתי הספר רשאים לשלם בעבור השירותים השונים בטיול.

במשרד פועלת ועדת טיולים ארצית שתפקידה לייעץ למשרד ולמוסדות החינוך בכל הקשור לטיולים בבתי הספר ולתאם בין המעורבים בהכנת הטיולים ובביצועם במשרד ומחוצה לו.

בטיולי בתי הספר נחשפים התלמידים לסכנות שאינן קיימות בין כותלי בית הספר, ולכן מוטלת על המלווים בטיול אחריות מרובה. בהנחיות המשרד נקבע, שיש לצרף לכיתה בת 40 תלמידים שני מלווים, רצוי מקרב המורים או ההורים או מקרב תלמידי כיתות י"א או י"ב שאומנו בידי המשמר האזרחי. נוסף על כך יש לצרף לטיול מלווים נושאי נשק. מספר המלווים האלה תלוי בגודל הקבוצה ובאזור שבו מתקיים הטיול.

האגף לבריאות, ביטחון ושעת חירום (להלן - האגף), שאחד מיעדיו הוא צמצום מספר התאונות במערכת החינוך, אחראי, בין היתר, להדרכה ולהכנת הנהלים בנושאי בטיחות וביטחון בטיולים. באגף שתי יחידות שפועלות בתחום הטיולים: האגף לבריאות וזיהור ברכים, העוסק בכל הקשור לתאונות בטיולים; והיחידה לפיקוח על הביטחון בטיולים ומפעלים (להלן - היחידה לפיקוח), שעושה ביקורת על הטיולים, בעיקר במהלכם. בפיקוח על הטיולים משתתפים גם קציני הביטחון למוסדות חינוך (להלן - קב"טים) ברשויות המקומיות. מחלקת הבריאות שבאגף מרכזת את המידע על תאונות בטיולים.

בחודשים אוקטובר 1995-נובמבר 1996 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את טיפולו של המשרד בכל הקשור לטיולי בתי הספר, בעיקר הטיולים השנתיים, ובאיו מידה מיישמים בתי

הספר את הנחיות המשרד בעניין זה. הבדיקות נעשו ביחידות מטה של המשרד ובמדגם של 20 בתי ספר. בירורי השלמה נעשו בחברה להגנת הטבע. ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה על טיולי בתי ספר נעשתה בשנת 1988 ופורסמה בדוח שנתי 39, עמ' 312.

משרד מבקר המדינה בדק מדגם של 20 בתי ספר על-יסודיים עירוניים שנבחרו בבחירה אקראית, מבין 159 בתי ספר על-יסודיים עירוניים ברחבי הארץ. בכל אחד מבין 159 בתי הספר למדו בשנה"ל התשנ"ו (ספטמבר 1995 - אוגוסט 1996) בכיתות י'-י"ב 200 תלמידים לפחות. במדגם נכללו 14 בתי ספר מהמגזר היהודי, מהם 11 בתי ספר ממלכתיים ו-3 ממלכתיים-דתיים; ו-6 בתי ספר מהמגזר הערבי. לצורך בחירת המדגם חולקו בתי הספר לקבוצות על פי מאפיינים אלה: מגזר - יהודי וערבי (ביישובים של ערבים, דרוזים וברווים); וזרם - ממלכתי וממלכתי-דתי. בכל קבוצה נבחר מדגם אקראי של בתי ספר. מספר בתי הספר שנדגמו מכל קבוצה נקבע על פי שיעורם מכלל בתי הספר שבאותה קבוצה.

בטיחות וביטחון בטיולים

הנחיות הבטיחות והביטחון בטיולים הנוגעות להכנות לטיולים ולביצועם, מתפרסמות בחוזר טיולים. מפעם לפעם המשרד מפרסם עדכונים בחוזרי מנכ"ל ובהודעות של מנהל האגף. ההנחיות קובעות את חלוקת האחריות בין בעלי התפקידים בטיול, וכן את כללי ההתנהגות החלים על המטיילים, בעת הליכה בכבישים, בנחלים, או בשטח הררי; בכניסה למערות או למים; בזמן נסיעה ברכב; בחניית לילה; בהבערת אש וכד'.

יציאה לטיול באזורים רגישים מבחינה ביטחונית מותנית באישור של הצבא או של המשטרה - על פי חלוקת תחומי האחריות בין שני הגופים והטיפול בקבלת אישור זה נעשה בידי הלשכות לייעוץ ולתיאום טיולים של המשרד ושל החברה (להלן - הלשכות).

הפיקוח על הטיולים

1. בשנת 1993 הוקמה באגף היחידה לפיקוח שתפקידה כאמור לפקח על יישום הנהלים בכל הקשור לטיולים ועל מתן הדרכה לבתי הספר בנושאי ביטחון ובטיחות. במסגרת פעולות ההדרכה היא הכינה לבתי הספר מפה, קלטת וידאו וספר כיס המכיל פירוט של הנחיות הבטיחות וציון של מקומות חשובים למטיילים, כגון תחנות מגן דוד אדום ובתי ספר שדה.

עיקר עבודת הפיקוח של היחידה נעשית בידי פקחים המבקרים בשטח במהלך הטיולים. על כל אחד מהאזורים שמתקיימים בהם טיולי בתי ספר מופקד פקח. הפקח קובע את תכנית הבדיקה שלו על פי מידע מהלשכות על הטיולים שהן אישרו.

על הפקח לוודא שניתן לטיול אישור ביטחוני, שהוכן הציוד הדרוש למטיילים (מים, ציוד עזרה ראשונה ומפות), שהמלווים והמאבטחים נוכחים ושמצוי בידיהם המידע הדרוש על האזור ומידע שימושי, כגון רשימת מספרי טלפון לשעת חירום ולבירור תחזית מזג אוויר מעודכנת. כמו כן עליו להבטיח שכל המשתתפים בטיול יתודרכו לפני היציאה למסלול.

2. בשנה"ל התשנ"ה (ספטמבר 1994 - אוגוסט 1995) היו ביחידה לפיקוח שישה פקחי טיולים, וכל אחד מהם הועסק בחצי משרה. על פי דיווח של מנהל היחידה לפיקוח למנהל האגף, ביצעו פקחי הטיולים באותה שנה כ-1,500 ביקורות. בעקבות ביטול גף פיקוח והכשרות (ראה להלן) גדל בשנה"ל התשנ"ו תקן היחידה, והועסקו בה שבעה פקחי טיולים במשרה מלאה ושלושה בחצי משרה. פקחים אלה ביצעו במחצית הראשונה של השנה כ-2,700 ביקורות.

כל פקח נדרש להגיש לאחראי לטיול ולמנהל בית הספר דוח מסכם על ממצאי הבדיקה בכל טיול שבדק. מנהל היחידה מדווח על ליקויים בולטים לקצין הבטיחות המחוזי של המשרד.

מבדיקת דוחות של פקחים על הביקורת שעשו בטיולים שהתקיימו בשנה"ל התשנ"ה עולה, שבמרבית הדוחות לא היה פירוט של ממצאי הביקורת, והמידע על הליקויים היה כללי ביותר.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד שבהעדר דיווח מדויק ומפורט של פקחי הטיולים על ממצאיהם אי אפשר לנקוט צעדים לתיקון הליקויים ולהפיק את הלקחים הדרושים. בתשובתו מאוגוסט 1996 הודיע המשרד, שבעקבות הביקורת תודרכו הפקחים להכין את הדוחות בקפדנות.

3. אלה הליקויים העיקריים שנמצאו בטיולים, על פי דוחות הפקחים ועל פי מסמכי היחידה לפיקוח לשנה"ל התשנ"ה ולמחצית שנה"ל התשנ"ו:

(א) למלווים לא היו מכשירי קשר, או היו להם מכשירי קשר שלא סיפקו את הצרכים.

(ב) בכמה מהטיולים היה מספר המאבטחים קטן מהדרוש לפי הנחיות המשרד. מקצת המאבטחים נשאו בטיול תת-מקלע מסוג עוזי, אף שלפי הנחיות האגף, נאסר להשתמש בו בטיולים. מרבית המלווים החמושים לא עשו קודם יציאתם לטיול אימוני ירי בכלי הנשק שנשאו עמם. לדברי מלווים אחדים, הם לא קיבלו הדרכה להכרת רובה ה"קרבין" המשמש בדרך כלל את המלווים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המשרד, כי חימוש המלווים ואימונם במטווח קודם ליציאתם לטיול נמצא בדיון עם המשטרה, ובסיומו יפורסמו הנחיות בעניין זה.

(ג) בטיולים רבים לא היה בידי המלווים מידע חיוני, כגון מספרי טלפון לשעת חירום, מפות טיולים, ורשימות מלאות של פרטי התלמידים.

מנהל היחידה לפיקוח סיכם את דוחות הביקורת של הפקחים לשנות הלימודים התשנ"ה והתשנ"ו, ומצא שרוב הליקויים שנמצאו בטיולים בהתשנ"ה חזרו ונשנו גם בשנה שלאחר מכן.

4. עד שנה"ל התשנ"ו, נהגו פקחי גף פיקוח והכשרות, הממונים על הפיקוח על אבטחת מוסדות החינוך, לעשות במסגרת תפקידם גם ביקורות לפני יציאה לטיולים. הביקורות האלה נעשו כדי לוודא שההכנות לטיול הושלמו במלואן, ושביית הספר ממלא את הנחיות המשרד; וכן כדי לסייע לאחראים לטיול לפתור בעיות שהתעוררו סמוך לטיול. בשנה"ל התשנ"ה עשו הפקחים כ-330 ביקורות כאלה.

בעקבות החלטת הממשלה מיוני 1995 על העברת האחריות המלאה לאבטחת מוסדות החינוך לידי המשטרה, בוטל בשנה"ל התשנ"ו גף פיקוח והכשרות. תפקידיו, כולל הביקורות לפני היציאה לטיולים, הוטלו על הקב"טים של הרשויות המקומיות. הקב"טים, שבאותה שנה היה מספרם הכולל בכל הרשויות המקומיות כ-250, ביצעו, על פי דיווחיהם, בחודשים ספטמבר 1995 עד פברואר 1996, כ-560 ביקורות של טיולי בתי ספר. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המשרד, שהקב"טים אינם מדווחים על כל הבדיקות שהם עושים, ולכן אי אפשר לדעת מהו המספר המדויק של בדיקות אלה ואין מידע על כל הליקויים שנתגלו בהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לדרוש מהקב"טים דיווח מלא על הליקויים שנמצאו במהלך הביקורת, כדי שיהיה אפשר לנקוט צעדים למניעת הישנותם בעתיד.

5. מדיווח שמסרו למשרד מבקר המדינה 16 מ-20 בתי הספר שנכללו במדגם (בארבעה בתי הספר האחרים לא התקיימו טיולים שנתיים) עולה, שבמהלך שנות הלימודים התשנ"ה והתשנ"ו רק בבית ספר אחד היתה ביקורת של קב"ט לפני היציאה לטיול השנתי וניתנה הדרכה לאחרים לטיול. לעומת זאת, ב-11 מבתי הספר נעשו בדיקות בשטח במהלך הטיולים השנתיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההנחיות שהוציא המשרד הן פרי ניסיון שהצטבר במהלך השנים ולקחים שהופקו מאירועים שונים, והן נועדו למנוע תאונות בטיולים ופגיעות בנפש. לפעולות הפיקוח תפקיד חשוב באכיפת הנחיות אלה, ולכן יש להקפיד ולקיים את הביקורות בבתי הספר לפני היציאה לטיולים, ואף להגביר את תדירותן. נוסף על כך יש לעשות פעולות הדרכה בקרב תלמידי בתי הספר וצוותי המורים, כדי להקנות להם את כללי ההתנהגות הנדרשים בטיולים.

בדיקת תאונות שאירעו בטיולים

1. **סדרי הדיווח על תאונות:** בחוזר מנכ"ל מיוחד מיולי 1993 התפרסם "נוהל הטיפול בתאונות". על פי ההגדרה בנוהל, "תאונה" היא "אירוע פיזי, חיצוני, גלוי לעין, בלתי צפוי הגורם להיזק גופני וניתן בו טיפול רפואי". הנוהל עוסק בטיפול הרפואי שיש להגיש לתלמיד שנפגע ובסדרי הדיווח על התאונה.

(א) לפי הנוהל, על מנהל בית הספר לדווח על כל תאונה, כמוגדר לעיל, לא יאוחר משבעה ימים מהמועד שבו אירעה, בטופס "דוח תאונה" רשמי של המשרד, ולפרט בו את נסיבות התאונה ואת הפעולות שננקטו לשם מניעת תאונות דומות בעתיד. המידע בדוח התאונה אמור לסייע בבדיקה אם היתה התרשלות במילוי הנחיות הבטיחות, ולאפשר הפקת לקחים שיסייעו למערכת החינוך לאתר את מוקדי התאונות, ולמנוע תאונות בעתיד.

על פי נתוני מנהל המחלקה לבטיחות שבגף, בשנות הלימודים התשנ"ב עד התשנ"ה דיווחו בתי הספר על כ-46,500 תאונות במוסדות החינוך.

מתברר, כי עד 1996 לא הפרידו הממונים על המחוזות, שקיבלו את הדיווחים מבתי הספר, בין הטיפול בדוחות על תאונות שאירעו במהלך טיולים לבין הטיפול בדוחות על תאונות שאירעו בנסיבות אחרות. משום כך לא היו למערכת החינוך נתונים נפרדים על מספר הנפגעים בטיולים, על סוג הפגיעות ועל הנסיבות שבהן אירעו התאונות. בשנת 1996 החל המשרד לרכז בקובץ ממוחשב את כל המידע הדרוש על תאונות שאירעו בטיולים החל בשנה"ל התשנ"ה.

(ב) בחוזר טיולים נקבע, שנוסף על הדיווח על תאונות רכוז הטיולים צריך לדווח לאחרים לבטיחות ולביטחון במחוז על כל בעיה בטיחותית או ביטחונית שהתעוררה בטיול, גם אם לא היו בו נפגעים. במסמך מיולי 1995 ציין מנהל היחידה לפיקוח שמתקבלים מעט מאוד דיווחים כאלה מבתי הספר, ושלדעתו דיווחים כאלה חשובים לשם הדרכת המורים והתלמידים ולשם הפקת לקחים גם מ"כמעט תאונות".

2. **ועדות לבירור תאונות:** באפריל 1991 פרסם המשרד חוזר ובו "נוהל הפעלת ועדה לבירור תאונה במוסד חינוך". לפי הנוהל, מנהל המחוז או מנהל אגף הנוער מוסמכים למנות ועדת בירור, שבין תפקידיה -להמליץ על פעולות למניעת הישנותן של תאונות כאלה ועל נקיטת אמצעי משמעת כלפי עובד הוראה שהתברר שלא פעל כשורה.

עוד נקבע בנוהל, כי מנכ"ל המשרד, המשנה למנכ"ל או יו"ר המזכירות הפדגוגית מוסמכים למנות ועדה ארצית לבירור תאונה קטלנית או אסון המוני שאירעו לתלמידים. דוחות הוועדות הם מסמכים חסויים, ואין לפרסמם בלי הרשאה מאת היועץ המשפטי של המשרד.

על פי נתוני מנהל הגף לבטיחות וזהירות בדרכים על תאונות שאירעו מספטמבר 1991 (תחילת שנה"ל התשנ"ב) עד נובמבר 1996 (מועד סיום הביקורת) הוקמו באותו פרק זמן 92 ועדות בירור ארציות. ועדות אלה בדקו תאונות שבהן נספו תלמידים, מרביתן היו התאבדויות ותאונות דרכים, ושבע מהן, שבהן נספו שבעה תלמידים, אירעו במהלך טיולים: שלוש תאונות אירעו בארבע השנים התשנ"ב-התשנ"ה, וארבע - במהלך חצי שנה, בחודשים יוני-נובמבר 1996.

להלן תיאור הנסיבות של התאונות האמורות והמסקנות וההמלצות העיקריות של שבע ועדות הבירור הארציות, על פי דוחותיהן:

בארבע מהתאונות טבעו ארבעה תלמידים, שלושה מהם במהלך חמישה חודשים - מיוני עד נובמבר 1996. בשלוש התאונות האחרות התדרדרו שלושה תלמידים לתהום ממסלולי ההליכה.

ברוב הטיולים שבהם טבעו תלמידים לא נכללה בתכנית הטיול רחצה במים, ובשלוש מבין ארבע תאונות הטביעה נכנסו התלמידים למים במקום שלא הותר לרחצה.

שש מוועדות הבירור, הסיקו שצוות ההוראה והמדריכים לא קיימו במלואן את הנחיות הבטיחות בטיולים, והמליצו להם לרענן ולשנן הנחיות אלה. כל הוועדות הצביעו על ליקויים בתפקוד עובדי ההוראה, אך רק שלוש מהן המליצו על נקיטת אמצעי משמעת נגד עובדי ההוראה שהשתתפו בטיול; יתר הוועדות לא הסיקו מסקנות במישור האישי ולא קבעו מי היו האחראים למחדלים.

אחת הוועדות המליצה להפסיק להתקשר עם חברת הטיולים שהדריכה בטיול, וועדה אחרת המליצה להוציא הנחיות לבתי הספר המבקשים להתקשר עם חברות טיולים (ראה להלן).

שלוש מהוועדות ייחסו את התאונה לגורמי השטח. אחת ציינה שבמקום התאונה אירעו בשנה קודמת שתי תאונות שהסתיימו בפציעה. מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עולה, שתאונות אלה לא נבדקו ולא הופקו מהן לקחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים האמורים, ראוי שהמשרד יפרסם בקרב המורים והתלמידים בבתי הספר את נסיבות התאונות האמורות ואת מסקנות הוועדות, בלא פרטים מזהים, כדי להגביר את מודעותם לסכנות האורבות בטיולים וכדי להמחיש את החשיבות שבציות להוראות המשמעת והזהירות.

3. מאגר מידע על מפגעי בטיחות: אחת הוועדות הדגישה במסקנותיה את החשיבות שבקבלת מידע מוקדם על סכנות האורבות במסלולי הטיולים. הדבר ימנע קיום טיולים במקומות מסוכנים ויאפשר להכין כראוי את המטיילים לקראת ההליכה במסלולים קשים.

בנובמבר 1994 מינה מנהל חברה ונוער במשרד ועדה לבחינת הבטיחות בטיולים ובמסעות, בראשות מנהל תחום של"ח (שדה, לאום וחברה) וידיעת הארץ. באפריל 1995 הגישה הוועדה את מסקנותיה למנהל המינהל. המסקנה העיקרית היתה, כלשון הוועדה, ש"העניין המרכזי הדורש טיפול בסוגיה כאובה זו הינו עדכון מפגעי בטיחות באזורים ובמסלולים מטוילים". הוועדה המליצה לשלב את המערכת הממוחשבת "מרכז מידע שטח", שפותחה בעבור חוגי הסיירות של החברה להגנת הטבע במסגרת עבודת הלשכות. המערכת מכילה מידע על כ- 10,000 אתרים ונקודות ציון ברחבי הארץ ועל מפגעים, כגון מחצבות פתוחות ובורות.

על פי הערכה של החברה ממאוס 1995, עלות הפיתוח של מאגר מידע מסוג זה בשביל מערכת החינוך היא כ-645,000 ש"ח. נוסף על כך, יידרשו להפעלתו כ-380,000 ש"ח בשנה. לעומת זאת, העריך יו"ר הוועדה את עלות הפיתוח בכמחצית סכום זה, אם מאגר המידע יופעל באמצעות הלשכות.

עד נובמבר 1996, מועד סיום הביקורת, לא יושמה המלצת הוועדה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, שהבקשה לאישור התקציב לפיתוח מאגר המידע נמצאת בבדיקה.

ביצוע הטיול השנתי ושיעור ההשתתפות של התלמידים בטיול

משרד מבקר המדינה בדק ב-20 בתי הספר שבמדגם מה היה משך הטיולים השנתיים שקיימו בשנות הלימודים התשנ"ה והתשנ"ו, ומה היה שיעור ההשתתפות בהם.

1. בחוזר טיולים המליץ המשרד כי כיתות ז' ו-ח' יקיימו טיולים שנתיים שיימשכו יומיים-שלושה; וכיתות ט'-י"ב, ארבעה עד שישה ימים. התברר כי 14 בתי הספר במגזר היהודי קיימו טיולים במתכונת האמורה, ואילו חמישה מששת בתי הספר במגזר הערבי קיימו טיולים יום אחד, ומכאן שלמעשה חמשת בתי הספר לא קיימו כלל טיולים שנתיים (כאמור, טיול שנתי הוא טיול שנמשך יותר מיום אחד). מנהלי חמשת בתי הספר האמורים הסבירו, כי קיימו רק טיולים קצרים, בגלל ההתנגדות של הורים ללינת בנותיהם מחוץ לבית, ובגלל הקושי שיש למקצת ההורים לשלם בעד טיולים ארוכים, שמטבע הדברים עלותם גבוהה יותר.

2. בחוזר טיולים נקבע, כי הורים רשאים לבקש לפטור את ילדיהם מהשתתפות בטיולים "מטעמי בריאות", על פי אישור מרופא. בחוזר לא נרשמו סיבות נוספות, הפוטרות את התלמידים מהשתתפות בטיול. בחוזר מנכ"ל מאפריל 1996 הדגיש המשרד שוב, שהטיול הוא חלק מתכנית הלימודים וקבע במפורש שהתלמידים חייבים להשתתף בו.

הנתונים שהתקבלו מ-13 מבין 20 בתי הספר הכלולים במדגם מראים, כי בשנות הלימודים התשנ"ה והתשנ"ו, לא השתתפו בטיולים שנתיים 2,722 (21%) מבין 13,027 תלמידים בכיתות י'-י"ב. עוד מראים הנתונים, כי במקצת בתי הספר היה שיעור ההיעדרות מטיולים גבוה במיוחד: בבית ספר בחדרה לא השתתפו בטיולים השנתיים בהתשנ"ה 136 (כ-47%) מבין 289 תלמידים, ובהתשנ"ו - 75 (כ-26%) מבין 193 תלמידים; ובבית הספר בקריית גת לא השתתפו בטיולים השנתיים בהתשנ"ו 324 (כ-45%) מבין 712 תלמידים.

כמה מבתי הספר מסרו למשרד מבקר המדינה, כי תלמידים לא השתתפו בטיולים בשל סיבות שונות ומגוונות, ובעיקר בשל בעיות בריאות, חוסר עניין ומוטיבציה, אי-יכולת של ההורים לשלם בעד הטיול או התנגדות של הורים ליציאת ילדיהם לטיול בגלל סכנות ביטחוניות ובריאותיות. עוד נאמר, כי היו תלמידים שנאסר עליהם לצאת לטיולים בגלל בעיות משמעת.

מהאמור לעיל עולה, שאף שהטיולים הם חלק בלתי נפרד מתכנית הלימודים, ואף שהמשרד התיר לפטור תלמידים מהשתתפות בטיול אך ורק בשל סיבות רפואיות, נעדרו מהטיולים תלמידים רבים, גם בשל סיבות שאינן רפואיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1996 כתב המשרד: "על פי הדוח | דוח מבקר המדינה| שיעור ההיעדרות מהטיולים השנתיים גבוה ומטיל בספק את כדאיות קיומם". המשרד הוסיף, כי ועדת הטיולים תבדוק את הנושא על כל היבטיו ותגבש את המלצותיה.

3. בחוזר טיולים לא קבע המשרד כיצד ינהגו בתי הספר בתלמידים שלא יצאו לטיול. הנחיות בעניין זה נקבעו לראשונה בחוזר מנכ"ל מאפריל 1996. בחוזר נאמר, שבתי הספר צריכים לקיים פעילות חלופית הולמת לתלמידים שלא יצאו לטיול מסיבות רפואיות (אם מצב בריאותם מאפשר השתתפות בפעילות), וכי פעילות זו תהיה באחריות בית הספר, או תיעשה בידי ההורים בתיאום אתו.

בחוזר לא נאמר מה ייעשה בתלמידים שלא יצאו לטיול מסיבות שאינן רפואיות, כמפורט לעיל. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להחיל הנחיה זו גם על תלמידים שלא השתתפו בטיולים מסיבות שאינן רפואיות.

הבדיקה העלתה שבשבעה מ-14 בתי הספר במגזר היהודי שקיימו טיולים שנתיים (ראה לעיל), לא נדרשו התלמידים שלא השתתפו בטיול להיות נוכחים בבית הספר בימי הטיול; ואילו בשני בתי ספר נכחו התלמידים בבית הספר, אך לא הועסקו בו בפעילות חלופית כלשהי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לעמוד על כך שבתי הספר יקיימו את הפעילות החלופית בימי טיולים כדי שכל התלמידים שלא ישתתפו בהם ימצאו במסגרת נאותה.

ביקור באתרי "אטרקציה" במהלך הטיולים

בשנים האחרונות נכללו בטיולי בתי הספר פעילויות מיוחדות המתקיימות באתרים פרטיים ברחבי הארץ, הקרויות "אטרקציות". מדובר בפעילויות כגון, רכיבה על חמורים וסוסים, שיט בנחלים בסירות קייק, גלישה ממצוקים ופעילויות בפארקי מים.

1. בחוזר תשלומים א' אסר המשרד על בתי הספר לשלב "אטרקציות" בטיולים השנתיים. המשרד סבור, כי ה"אטרקציות" אינן בגדר פעילות חינוכית-לימודית, והזמן שמייחדים להן בא על חשבון סיורים בטבע וביקורים בשמורות טבע ובאתרים היסטוריים. המשרד אסר על הפעילויות האמורות גם משום שהמחיר הנדרש בעד ההשתתפות בהן הוא יקר מאוד וגבוה בהרבה מהמחיר המרבי שמותר לשלם בעד כניסה לאתרים על פי חוזר תשלומים א'.

הבדיקה העלתה, כי כמה בתי ספר מהמגזר היהודי שנכללו במדגם כללו בטיולים השנתיים ביקורים באתרי "אטרקציה". בתי הספר האלה הסבירו, כי הדבר נעשה כדי להניע כמה שיותר תלמידים להשתתף בטיולים.

כמה מבתי הספר האמורים טענו כי ההנחיות האוסרות על ביקור באתרי "אטרקציה" במהלך הטיולים אינן מגדירות בבירור מה הן הפעילויות הנכללות במונח "אטרקציה".

מתברר, כי אף שבשטח יש פעילויות רבות שאפשר להגדירן "אטרקציות", בחוזרי המשרד הוגדרו כך רק ארבע פעילויות. עוד מתברר, שכמה מהפעילויות שהוגדרו בהנחיות המשרד "אטרקציות" אינן משוללות בהכרח היבטים חינוכיים ולימודיים, לדוגמה: נסיעה בג'יפים. אמנם העלות של נסיעה בג'יפים גבוהה, אך לעתים ניתן לשלב פעילות זו בתכנית הסיורים שמטרתה הכרת השטח.

2. לפי חוזר תשלומים א', דמי הכניסה המרביים בעד כרטיס כניסה לאתר שהותר לבתי הספר לשלם בשנה"ל התשנ"ה היו 6 ש"ח, בשנה"ל התשנ"ו - 7 ש"ח. התברר, כי היו בתי ספר שהתעלמו מההוראה, וביקרו באתרים שמחיר הכניסה אליהם היה יקר בהרבה מהמותר. לדוגמה, בעד כניסה לאחד האתרים שילם בית ספר 38 ש"ח; בית ספר אחר שילם בעד כניסה לאתרים,

כולל אתרי "אטרקציה" במהלך טיול של שלושה ימים, 75 ש"ח בעבור כל תלמיד, לעומת סך 18 ש"ח שאושר בהנחיות המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח האמור לעיל ולנוכח טענותיהם של מנהלי בתי הספר שיש אי-בהירות באשר להנחיות המשרד בעניין פעילויות ה"אטרקציה", על המשרד לבחון מחדש את הנחיותיו בנושא זה. עליו להביא בחשבון שפעילויות כאלה, עשויות לדרבן תלמידים להשתתף בטיולים, ושלחלק מהן אף עשויה להיות תרומה חינוכית. אם יחליט המשרד להתיר פעילויות "אטרקציה", עליו להתיר רק את אלה שיעלו בקנה אחד עם המטרות החינוכיות של הטיול, ושעלותן לא תייקר במידה ניכרת את עלות הטיול.

ההוצאה על הטיולים וגביית התשלום מההורים

התשלום בעד הטיול

מימונם של מקצת השירותים הניתנים במוסדות החינוך מוטל על הורי התלמידים. בסעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, נקבע בין היתר, כי רשות החינוך המקומית רשאית לגבות מהורי התלמידים באישור שר החינוך, התרבות והספורט בכל שנה, תשלומים והחזרי הוצאות בשיעורים שיקבע השר. אישור השר וקביעת שיעור התשלומים טעונים את אישורה של ועדת החינוך והתרבות של הכנסת. התשלומים נחלקים לתשלומי חובה - אגרת שירותים נוספים והחזר הוצאות - ולתשלומי רשות.

1. המשרד מפרסם מדי שנה בשנה בחוזרי מנכ"ל את הסכומים המרביים שמותר לבית ספר או לרשות מקומית לגבות מההורים תמורת השירותים הניתנים במוסדות החינוך. עד שנה"ל התשנ"ה נכלל התשלום בעד טיולים בתשלומי החובה, במסגרת של החזר הוצאות. בחזור, שעוסק בתשלומי הורים לשנה"ל התשנ"ו (להלן - חוזר תשלומים ב') תשלום זה נכלל בתשלומי רשות.

יצוין כי על פי הנחיות המשרד, בית הספר רשאי למנוע את השירות מתלמיד שהוריו סירבו לשלם תשלומי חובה או החזר הוצאות שלא מסיבות כלכליות, לאחר שהביעו קודם לכן את הסכמתם לתכנית הלימודים הכוללת את השירותים שבעבורם הם נדרשו לשלם. בתשובתו הסביר המשרד, כי לפי מדיניותו "הטיול הוא חלק בלתי נפרד מתכנית הלימודים והתשלום עבורו נחשב כהחזר הוצאות. לפיכך, אין אפשרות להתחמק מהטיול ומהתשלום".

מנהלי בתי ספר מסרו למשרד מבקר המדינה, שהיו הורים שסירבו לשלם בעד הטיול; במקצת בתי הספר מנעו המנהלים מילדיהם של סרבני התשלום להשתתף בטיול, כיוון שלא היו בידיהם כלים לכפות עליהם לשלם.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקביעה של המשרד שההשתתפות בטיולים היא חובה אינה עולה בקנה אחד עם הקביעה שהתשלום בעבורם הוא רשות. אם בידי ההורים הברירה שלא לשלם, משמעות הדבר היא שבידיהם גם האפשרות להחליט שילדם לא יצא לטיול. מן הראוי אפוא, שבהחלטה על ביצוע הטיול השנתי ישותפו גם הורי בית הספר, שהם המממנים את מלוא עלותו.

2. כמה מנהלי בתי ספר הסבירו למשרד מבקר המדינה, שבקרב התלמידים היו מי שהתקשו לשלם בעד הטיול השנתי. לדבריהם, לא נמנעו מתלמידים אלה להשתתף בטיול, והתשלום בעבורם מומן בדרך כלל מהכספים ששילמו יתר ההורים. מקצת בתי הספר מסרו על מימון ממקורות הכנסה אחרים של בית הספר, או בסיוע של הרשות

המקומית, מקרנות של מלגות וכדו'. מקצת בתי הספר אינם מקיימים טיולים שנתיים; לדברי מנהלי בתי הספר האלה, הסיבה לכך היא שעלות הטיולים גבוהה, והורי התלמידים מתקשים לשלמה. כאמור, תופעה זו נפוצה יותר בקרב בתי ספר במגזר הלא-יהודי.

מחיר הטיול השנתי

חוזרי מנכ"ל מפרטים את השירותים הניתנים במסגרת הטיול ושכית הספר רשאי לגבות תשלום בעבורם: הסעה, כניסה לאתרים, מלווה חמוש, מכשיר קשר או טלפון סלולרי, כלכלה ולינה, הדרכה, חובש ואירוח המלווים. המשרד מפרסם מדי שנה בשנה טבלה ובה פירוט הסכומים המרביים שבית הספר רשאי לשלם בעד כל אחד מהשירותים האמורים.

על בסיס הסכומים האמורים נקבעו גם המחירים המרביים שבית הספר רשאי לגבות מתלמיד בעד הטיול; מחירים אלה משתנים בהתאם למספר ימי הטיול ולגודל הכיתה. לדוגמה: המחיר המרבי לטיול של שלושה ימים בקבוצה של 40 תלמידים היה בשנה"ל התשנ"ה 317 ש"ח לתלמיד ובשנה"ל התשנ"ו - 361 ש"ח; המחיר לתלמיד בקבוצה של 35 תלמידים היה בשנה"ל התשנ"ה - 332 ש"ח, ובשנה"ל התשנ"ו - 377 ש"ח; והמחיר לתלמיד בקבוצה של 30 תלמידים היה בשנה"ל התשנ"ה - 352 ש"ח, ובשנה"ל התשנ"ו - 399 ש"ח.

1. **חריגה במחיר וגביית יתר:** משרד מבקר המדינה השווה את המחירים שנגבו מהתלמידים בשישה בתי ספר בעד הטיולים השנתיים שהתקיימו בשנות הלימודים התשנ"ה והתשנ"ו, עם המחירים המרביים שקבע המשרד לאותן שנים.

(א) הבדיקה הראתה שבארבעה בתי ספר, שילמו ההורים בעבור 15 מבין 38 טיולים שנתיים של יומיים עד ארבעה ימים, מחירים שחרגו מהמחירים המרביים שנקבעו בחוזרי התשלומים. לדוגמה: בית ספר בחיפה גבה בשנה"ל התשנ"ה מכל אחד מ-249 תלמידים שהשתתפו בטיול, 47 ש"ח יותר מהמחיר המרבי לתלמיד, דהיינו כ-11,700 ש"ח יותר מהמותר, ובית ספר באשדוד גבה בשנה"ל התשנ"ו מ-250 תלמידים, 37 ש"ח יותר מהמחיר המרבי לתלמיד, דהיינו 9,250 ש"ח יותר מהמותר.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק את המסמכים הכספיים לשנה"ל התשנ"ה של שניים מבתי הספר שגבו מחירים חריגים בעד טיולים, והתברר שנוצרו אצלם בשל כך עודפי הכנסות גדולים, כמפורט להלן:

ההכנסות של בית ספר בחיפה מטיולים שנתיים בשנה"ל התשנ"ה היו 518,235 ש"ח, וההוצאות בגין טיולים אלה - 485,427 ש"ח; מכאן שהיה לבית הספר עודף הכנסות על הוצאות בסך של 32,808 ש"ח, שהם 6.8% מההוצאות. בית הספר מסר למשרד מבקר המדינה ש-9,750 ש"ח מעודפי ההכנסות בשנה"ל התשנ"ה נוצלו למימון מופע פעולות בקולנוע.

בבית ספר באשדוד היו ההכנסות 393,610 ש"ח, וההוצאות - 342,134 ש"ח, דהיינו עודף הכנסות על הוצאות בסך של 51,476 ש"ח, שהם 15% מההוצאות. בית הספר מסר למשרד מבקר המדינה, שהוחלט להעביר 17,107 ש"ח מהעודף למימון טיולים בשנה"ל התשנ"ז, וש-34,213 ש"ח הנותרים ינוצלו למטרות שייקבעו בתיאום עם ועד ההורים של בית הספר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שעודפי כספים שנוצרים בשל גביית יתר בעד טיול שנתי ישמשו למימון ההוצאות על טיולים שיתקיימו בשנת הלימודים הבאה. הדבר יאפשר להוזיל את מחיר הטיולים האלה, ובכך לפצות את ההורים על תשלום היתר ששילמו. להורים שילדיהם סיימו את לימודיהם בבית הספר יש להחזיר את תשלום היתר שניגבה מהם.

2. **פיקוח על הגבייה והכספים:** (א) בחוזר תשלומים ב' נאמר, שהאחריות לפיקוח שוטף וסדיר לניהול הכספים והגבייה בבית הספר מוטלת על הרשות המקומית, ושכסוף כל שנת לימודים על בית הספר להגיש לרשות המקומית דוח כספי.

תשעה מנהלים של בתי ספר שנכללו במדגם מסרו למשרד מבקר המדינה, שהרשות המקומית לא בדקה את גביית הכספים בבית ספרם במהלך השנתיים האחרונות.

(ב) עוד נאמר באותו חוזר, כי סעיפים מן הדוח הנוגעים לשימוש בכספים שנגבו מהורים יובאו לפני ועד ההורים. מהמידע שמסרו מנהלי בתי הספר עולה, שבשישה בתי ספר לא היתה כל מעורבות של ועד ההורים. מקצת בתי הספר מסרו, שוועד ההורים היה מעורב הן בקביעת מחיר הטיול והן בבחירת חברות הטיולים שסיפקו את שירותי הטיול. שמונה ממנהלי בתי הספר מסרו למשרד מבקר המדינה, שהם לא דיווחו לוועד ההורים על השימוש בכספים שנגבו מההורים.

3. **חריגה בתשלומים לחברות ההסעה:** כאמור, בחוזרי המשרד יש פירוט של התשלומים המרביים שמותר לשלם בעד שירותים שניתנים במסגרת הטיול, ובהם התשלום בעד הסעת המטיילים. כיוון שתשלום זה הוא אחד הרכיבים הגדולים בעלות הטיול, בדק משרד מבקר המדינה אם בתי הספר שבמדגם לא חרגו מהמחירים המרביים שהמשרד קבע לשירות זה.

מבדיקת המסמכים הכספיים של 50 טיולים עולה, כי ב-33 טיולים שילמו בתי הספר מחיר גבוה מהמחיר המרבי שנקבע בחוזרי המשרד. עוד עולה מהמסמכים, שהמחיר לאוטובוס מושפע בעיקר ממספר ימי הטיול, ויש שגם ממרחק הנסיעה.

להלן בטבלה פרטים על טיולים שבהם קנו בתי ספר שירותי הסעה מאחת החברות הגדולות בארץ במחירים שחרגו מהמחירים המרביים שנקבעו בחוזרי המשרד (בש"ח):

תשלומי יתר בעד הסעות בטיולים

בית הספר	יעד הטיול ומספר הימים	שנת הלימודים	המחיר		הפרש בין המחיר ששולם למחיר המרבי		ס"ה ההפרש
			המחיר המרבי לפי החוזר	המחיר ששולם	ההפרש במחיר לאוטובוס	מספר אוטובוסים שנשכרו	
בי"ס באשדוד	רמת הגולן (3)	התשנ"ה	3,000	3,665	665	6	2,660
בי"ס בבאר שבע	הכרמל (2)	התשנ"ו	2,114	2,800	686	4	4116
בי"ס בבאר שבע	הגליל העליון (3)	התשנ"ה	3,000	3,886	886	5	4,430
בי"ס בבאר שבע	רמת הגולן (3)	התשנ"ו	3,171	4,452	1,281	6	7,686
בי"ס בכפר סבא	הנגב (3)	התשנ"ה	3,000	3,562	562	8	4,496
בי"ס בבאר שבע	אילת (3)	התשנ"ו	3,171	3,600	429	6	2,574
בי"ס בבאר שבע	אילת (3)	התשנ"ה	3,000	4,914	1,914	5	9,570

בנתניה

הנתונים שבטבלה מראים, שבתי הספר שילמו לחברת ההסעה אלפי שקלים יותר מהסכום המרבי שנקבע. כמה מנהלי בתי ספר הסבירו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה, שהם העדיפו לשכור את שירותי ההסעה מחברה גדולה כיוון שחברה גדולה היא אמינה יותר, ויש בה אפשרות לקבל רכב חלופי בעת תקלה.

עוד עולה מהטבלה, שבית ספר בנתניה שילם לחברת ההסעה בשנה"ל התשנ"ה בעד טיול של שלושה ימים לאילת, 4,914 ש"ח לאוטובוס, ואילו בית ספר בכפר סבא שילם לה בשנה"ל בהתשנ"ו, שנה לאחר מכן, בעד טיול לאותו יעד ולאותו מספר ימים כ-25% פחות.

מהאמור לעיל עולה, שלחברת ההסעה לא היו תעריפים קבועים, והיה אפשר לנהל עמה משא ומתן כדי להשיג מחירים נמוכים יותר. לדברי מנהלי בתי הספר, אפשר להוזיל את מחירי ההסעה אם כמה בתי ספר יתארגנו ויפרסמו במשותף מכרז לשכירת שירות זה.

4. התשלום בעד שירותי הדרכה: מרבית בתי הספר, כולל בתי ספר אשר להם מורה לשל"ח, נוהגים לשכור מדריכים מחברות טיולים פרטיות וכן מהחברה להגנת הטבע. לדברי מנהל אגף של"ח וידיעת הארץ, בשל המספר הרב של תלמידים המשתתפים בטיולים, נדרש סיוע של מדריכים שאינם נמנים עם צוותי ההוראה המועסקים בבית הספר.

יצוין, כי בחוזר טיולים ממליץ המשרד "שלא לבנות טיולים וסיוורים על מדריכי טיולים מבחוץ, אלא להסתייע במומחים הקשורים למערכת החינוך (עובדי החברה להגנת הטבע, בתי ספר שדה, רשות העתיקות וכדומה) הן בהכנת הטיול והן בביצועו".

כמחצית מבתי הספר שנכללו במדגם שכרו מדריכים של החברה. הבדיקה העלתה, שהמחירים ששילמו אותם בתי הספר בעד יום הדרכה לא חרגו מהתעריף ליום הדרכה שקבע המשרד. עם זאת, מהשוואה בין המחיר ליום הדרכה שגבתה החברה בשנות הלימודים התשנ"ה והתשנ"ו לבין המחיר שגבו חברות פרטיות עולה, כי מחירי החברה היו גבוהים ממחירי החברות הפרטיות, כמפורט להלן:

בשנה"ל התשנ"ה שילמו בתי הספר שבמדגם לחברות פרטיות בעד מדריך ליום טיול בין 290 ש"ח ל-350 ש"ח, ואילו לחברה - 365 ש"ח; ובשנה"ל התשנ"ו הם שילמו לחברות פרטיות בעד שירות זה בין 282 ש"ח ל-390 ש"ח, ואילו לחברה - 398 ש"ח. יוצא אפוא, שעלות של טיול של שלושה או ארבעה ימים עם מדריכים של החברה היתה גבוהה במאות שקלים מזו של טיול עם מדריכים של חברות פרטיות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה אישרה החברה, שמחירי ההדרכה שהיא גובה גבוהים לפעמים ממחיריהן של חברות פרטיות, אולם עם זאת, בחישוב כולל, טיוליה זולים יותר, שכן החברות הפרטיות גובות עמלות גבוהות יותר על דמי הכניסה לאתרים ול"אטרקציות".

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בחברה (ראה בדוח זה, עמ' 412) נמצא, שהמשרד מכסה 50% מעלות שכרם של המדריכים בחברה. עם המדריכים בחברה נמנות גם מורות חיילות ובנות בשירות לאומי, שהמשרד מממן את עלות עבודתן. יצוין, כי החברה היא עמותה שפועלת בלא כוונות רווח. בנסיבות אלה ניתן היה לצפות שהתשלום בעד מדריך של החברה לא יהיה גבוה מהתשלום בעד מדריך של חברות אחרות, שפועלות למטרות רווח ואינן מסובסדות בידי הממשלה.

5. הוזלת עלות הטיול השנתי: בחוזר תשלומים א' ממליץ המשרד על דרכים להוזיל את עלות הטיול השנתי. המשרד ממליץ על לינה בחניונים מוסדרים בתנאי שדה; על הכנת ארוחות באופן עצמאי ועל ניצול מרבי של מקומות הישיבה באוטובוס. כמו כן נאמר בחוזר, שהורים המתנגדים לתשלום דמי כלכלה רשאים לצייד את ילדיהם במזון מהבית, וכי אפשר לגייס מלווים מבין מורי בית הספר ומבין ההורים.

משרד מבקר המדינה בדק אם בתי הספר שבמדגם יישמו את ההמלצות האמורות כדי להוזיל את עלות הטיולים. התברר, שבמרבית הטיולים לנו התלמידים באכסניות, ואלו גם סיפקו להם את

הארוחות, ורק הטיולים השנתיים של בית ספר בקריית גת התקיימו בתנאי שדה: המלווים והתלמידים לנו באוהלים בחניונים מוסדרים והכינו חלק מהארוחות בעצמם. עוד התברר, שמרבית בתי הספר, חוץ מבית הספר בקריית גת, שכרו מלווים מחברות אבטחה, כיוון שלדבריהם היענות ההורים להצטרף לטיול כמלווים היתה מועטה.

בדיקת המחירים שגבה בית הספר בקריית גת העלתה, כי עלות הטיול לתלמיד היתה נמוכה בהרבה מהמחיר המרבי שהמשרד קבע. לדוגמה, בעד טיולים של ארבעה ימים בשנה"ל התשנ"ה שילם תלמיד עד 43% מהמחיר המרבי (בין 160 ש"ח ל-190 ש"ח) ובשנה"ל התשנ"ו - עד 45% מהמחיר המרבי (בין 205 ש"ח ל-235 ש"ח).

הבדיקה העלתה שהיה פער ניכר בין המחירים שגבה בית ספר זה למחירים שגבו בתי ספר אחרים תמורת טיול לאותו אזור שנמשך אותו מספר ימים, כמפורט להלן:

בשנה"ל התשנ"ה גבה בית הספר בקריית גת בעד טיול של ארבעה ימים לאילת 190 ש"ח לתלמיד, ואילו בית ספר באשדוד - 420 ש"ח, ובית ספר באזור מודיעין - 484 ש"ח. בשנה"ל התשנ"ו גבה בית הספר בקריית גת בעד טיול של שלושה ימים לרמת הגולן 205 ש"ח לתלמיד, ואילו בית ספר באשדוד - 380 ש"ח, ובית ספר באזור מודיעין - 350 ש"ח.

התקשרויות בתי הספר עם חברות טיולים

1. **תשלום בעד הטיול:** על פי הנחיות המשרד, מוטל על רכז הטיולים של בית הספר, בין יתר תפקידיו, לסייע למנהל ולמורים בארגון מקום הלינה, בארגון ההסעות, בהחזקת ציוד לבישול ועוד.

משרד מבקר המדינה בדק כיצד התארגנו בתי הספר שנכללו במדגם לביצוע הטיולים השנתיים בשנות הלימודים התשנ"ה והתשנ"ו, ומי סיפק להם את השירותים השונים. הבדיקה העלתה, שתשעה מ-16 בתי הספר שיצאו לטיולים שנתיים, התקשרו עם חברות טיולים; מקצתם רכשו מחברות אלו שירותי לינה, כלכלה, הסעה, הדרכה וביקור באתרים, ומקצתם - את כל השירותים, חוץ משירותי הסעה.

הסכומים ששני בתי ספר שילמו לחברות הטיולים הסתכמו בעשרות אלפי שקלים, ויש שאף במאות אלפי שקלים.

על אף הסכומים הגדולים שמשלמים בתי הספר בהתקשרויות עם חברות טיולים, לא קבע המשרד נהלים להתקשרויות כאלה ולא גיבש קריטריונים לבחירת חברת הטיולים.

2. **הפיקוח על חברות הטיולים:** בשנת 1989 הכין יו"ר ועדת הטיולים הארצית הצעה בנושא "פיקוח על חברות המציעות שירותי טיול". במסמך נאמר, כי "בשנים האחרונות פועלות בארץ חברות מסחריות המציעות שירותי טיול שונים הדרכה, רכב, מזון ועוד. מרבית טיולי בתי הספר, לפחות בחטיבות היסודיות והביניים נעזרים בהן".

במהלך 1995 דנה ועדת הטיולים הארצית בהצעה חדשה בנושא "נוהל לפעילות חברות מסחריות לטיולים במוסדות החינוך". על פי ההצעה, יישמר העיקרון הקיים, שלפיו ביצוע הטיול הוא בידי מחנך הכיתה, והוא גם רשאי להיעזר במדריך טיולים.

כאמור, ארבע מבין ועדות הבירור שחקרו תאונות קטלניות שאירעו במהלך טיולים, מצאו ליקויים בתפקודם של המדריכים בטיולים אלה. אחת הוועדות אף המליצה

להורות לבתי הספר לבל יתקשרו עם חברת טיולים מסוימת, מאחר שהיא והמדריך מטעמה סירבו לשתף פעולה עם הוועדה שבדקה את התאונה. ועדה שבדקה תאונה אחרת המליצה לקבוע קריטריונים לבחירת חברות שונות שירותים לבתי ספר ולמדריכים שהם מעסיקים.

עד מועד סיום הביקורת לא גובשה הצעה סופית, והמשרד לא פרסם הנחיות בנושא זה.



הטיולים בבתי הספר הם חלק מתכנית הלימודים, ויש להם מטרות חינוכיות וחברתיות. מרבית בתי הספר מקיימים במהלך שנת הלימודים טיול שנתי של יומיים עד ארבעה ימים. משרד החינוך, התרבות והספורט פרסם במהלך השנים הנחיות הנוגעות לתכנון הטיול ולביצועו, לנקיטת אמצעי בטיחות וביטחון בטיול, לטיפול בתאונות ולגביית התשלום בעד הטיול מההורים.

בארבע השנים האחרונות נספו שבעה תלמידים במהלך טיול - שלושה במסלולים קשים וארבעה בטביעה. לפי קביעת ועדות הבירור שחקרו את התאונות, שלוש מתאונות הטביעה קרו במקומות אסורים לרחצה. ועדות הבירור המליצו, בין השאר, שהמורים והתלמידים ישנו את הוראות הבטיחות ויקפידו למלא אחריהן. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לקיים פעולות הדרכה בקרב תלמידים ומורים באשר לאמצעי הזהירות וכללי המשמעת הנדרשים מהתלמידים בעת הטיול, ובעיקר בעת הליכה במסלולים מסוכנים ובפעילויות המתקיימות במים.

התשלום בעד הטיולים הוא אחד הרכיבים הנכבדים בתשלומים שנדרשים ההורים לשלם לבית הספר מדי שנה בשנה. המשרד פרסם מחירים מרביים שבתי הספר רשאים לגבות מהורים בעבור טיולים. לדוגמה, בשנת הלימודים התשנ"ו היה המחיר המרבי לטיול של שלושה ימים 399 ש"ח. מבדיקת 14 בתי הספר במגזר היהודי שנכללו במדגם עולה, שרובם גבו בעבור הטיולים שקיימו מחירים שחרגו מהמחירים המרביים שהמשרד קבע, וכי לכמה מהם נוצרו עודפי הכנסות מתשלומי ההורים בעד טיולים. רק אחד מבתי הספר האמורים יישם את המלצות המשרד בדבר הדרכים להוזלת עלות הטיולים השנתיים, והוא הצליח להוזיל את עלות הטיולים שקיים ביותר מ-50% מהמחיר המרבי.

אף שכמה בתי ספר שילמו לחברות טיולים בעד ארגון טיולים עשרות אלפי שקלים, ויש שאף מאות אלפי שקלים, לא קבע המשרד קריטריונים להתקשרויות עם חברות אלה.

המשרד רואה בטיולים השנתיים חלק מתכנית הלימודים; בהתאם לכך הוא קבע שהשתתפות בטיולים אלה היא חובה, וכי אין לקיים בהם פעילויות שאינן נושאות אופי חינוכי-לימודי כגון פעילויות חווייתיות שמוגדרות "אטרקציות". הביקורת העלתה, שלא תמיד מולאו הנחיות אלה, ושבתי ספר לא מעטים קיימו פעילויות כאלה במסגרת הטיולים השנתיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה שמסיבות שונות תלמידים רבים נעדרים מהטיולים השנתיים של בתי הספר, על המשרד לבחון מחדש את מדיניותו בנושא זה, ולשקול האם יש טעם להמשיך לראות בטיולים אלה פעילות שהיא חלק מתכנית הלימודים ושחובה לקיימה בכל בתי הספר. עקב הנזק שעלול להיגרם לתלמידים שנמנע מהם לצאת לטיול רק בשל העובדה שיד הוריהם אינה משגת לממן, שומה לעשות ככל שניתן כדי למנוע תופעה זו.