

טיולים במערכת החינוך - היבטים פדגוגיים וארגוניים

תקציר

משרד החינוך (להלן - המשרד) רואה חשיבות רבה ביציאה לטיולים המשתלבים בתכנית הלימודים. ביטוי לכך ניתן במבוא לחוזר מנכ"ל המשרד ממאי 2005¹ (להלן - חוזר הטיולים) המפרט את מדיניות המשרד, הנחיותיו ונהליו בנושא טיולי בתי הספר (להלן - בתיה"ס או ביה"ס). בחוזר נכתב כי "הטיול השנתי הוא אחת מגולות הכותרת של מערכת החינוך ומרכיב מרכזי בתהליך של עיצוב הנוער והקניית ערכים הקשורים ביחסים שבין הנוער לארצו".

בספטמבר 2008 פרסם המשרד לראשונה תכנית חינוכית מובנית לטיולים המכונה "תכנית הליבה להכרת הארץ ואהבת המולדת" (להלן - תכנית הליבה). התכנית נועדה לשמש מצע לתהליך חינוכי מובנה ומחייב עבור כל בתיה"ס בתחום הטיולים תוך כדי השגת יעדים בתחומים אלה: הלימודי, החינוכי-ערכי, האישי-חברתי והחוויתי-ריגושי. בתכנית גובשו שלושה עקרונות פעולה מרכזיים: מסלולי טיול המתפתחים מקרוב לרחוק בהתאם לשכבת הגיל, חיבור הטיולים לתכנית הלימודים של ביה"ס ושילוב הטיול בהוויה הערכית-חברתית שלו.

באוגוסט 2009 גיבש המשרד לראשונה תכנית עבודה רב-שנתית לשנים 2009-2012 (התשע"ג-התשע"ט) שאחד מיעדיה היה העמקת החינוך לערכים; יעד זה כלל, בין השאר, בנייה, חיזוק והטמעה של תכניות להעמקת הזהות היהודית, הציונית והישראלית (להלן - התכנית האסטרטגית).

אגף של"ח² וידיעת הארץ (להלן - אגף של"ח וגם האגף) הפועל במינהל חברה ונוער (להלן - מינהל ח"ן) של המשרד אחראי לתחומים הפדגוגיים והארגוניים של הטיולים, והאחריות לצד הביטחוני-בטיחותי שלהם מוטלת על אגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית שבמשרד (להלן - אגף ביטחון).

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-יולי 2013 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולו של משרד החינוך בהיבטים הפדגוגיים והארגוניים של טיולי בתיה"ס³. נבדקו בעיקר הנושאים האלה: מבנה ארגוני וחלוקת אחריות בטיפול בטיולים, הטמעת תכנית הליבה בבתיה"ס, כוח אדם מקצועי העוסק בטיולים, בקרה על הטיולים, מימון הטיולים ומשכם. הבדיקה נעשתה במטה אגף של"ח ובשלושה ממחוזות המשרד: מחוז חיפה, מחוז תל אביב (להלן - ת"א) ובאגף א' לחינוך מוכר שאינו רשמי (חינוך חרדי), שבטיפולו נמצאים

1 חוזר המנכ"ל בנושא "טיולים ופעילות חוץ-בית-ספרית", התשס"ה/9(ג) (מאי 2005).

2 של"ח - שדה, לאום, חברה.

3 על ביקורות קודמות ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), "טיולים במערכת החינוך", עמ' 737 ואילך; דוח שנתי 62 (2012), "תשלומי הורים במערכת החינוך", עמ' 575 ואילך.

בתיה"ס החרדיים, והוא פועל בעניין בתיה"ס האלה גם במתכונת של מחוז ארצי (להלן - מחוז מוכש"ר). בדיקת השלמה נעשתה במינהל הפדגוגי של המשרד.

עיקרי הממצאים

המבנה הארגוני וחלוקת האחריות לטיפול בטיולים

1. ב-1997 הקים המשרד יחידה עצמאית שטיפלה בתחומים הפדגוגיים, הארגוניים, הבטיחותיים והביטחוניים של הטיולים (להלן - מינהלת הטיולים). ב-2004 פיצל המשרד את הטיפול בטיולים בין שתיים מיחידותיו: מינהלת הטיולים הועברה למינהל ח"ן ונשארה אחראית לטיפול בצד הפדגוגי והארגוני של הטיולים, והאחריות לצד הביטחוני-בטיחותי הועברה לאגף הביטחון. ב-2008 צורפה מינהלת הטיולים לאגף של"ח.

(א) לא נמצא באגף של"ח מסמך המרכז, מגדיר ומפרט את תפקידי האגף בתחום הטיולים, ואת הנושאים שהוא אחראי להם. אף לא נמצא מסמך המגדיר באיזו מידה מינהלת הטיולים ממשיכה לשמש גוף האחראי בפועל לנושא הטיולים, מה הם תפקידיה ומהו המדרג (היררכיה) של בעלי התפקידים המטפלים בנושא הטיולים.

(ב) עוד עלה שאין באגף של"ח מידע מדויק וממצה על מניין הטיולים המבוצעים בפועל, ובמועד סיום הביקורת, יולי 2013, טרם הוקמה במשרד מערכת ממוחשבת שתיתן בידי אגף של"ח כלי לניהול התחום הפדגוגי של הטיולים במערכת החינוך, ותאפשר הקמת מאגר נתונים ארצי בנושא ותשמש בסיס לביצוע בקרה שיטתית על הטיולים ולהפקת דוחות ונתונים נדרשים.

2. (א) בטיפולו בנושא הטיולים פועל אגף של"ח במחוזות המשרד באמצעות ועדת הטיולים המחוזית (להלן - הוועדה המחוזית) שהיא הגוף בעל הסמכות המקצועית בתחום הטיולים במחוז⁴. אולם לא נמצא מסמך המסדיר ומגדיר את נוהלי העבודה ואת דרכי הדיווח של הוועדות המחוזיות לאגף של"ח, ואף לא את דרכי המעקב של האגף אחר פעולות הוועדות המחוזיות או את דרכי הפיקוח שלו עליהן.

(ב) בשלושת המחוזות שבהם נערכה הביקורת נמצא כי בשנה"ל התשע"ב (2011-2012) ובשנה"ל התשע"ג (2012-2013) הוועדות המחוזיות לא התכנסו כנדרש. כן נמצא שהתשתית הארגונית שנועדה לקדם את הטיולים במחוז מוכש"ר הייתה שונה מזו של המחוזות חיפה ות"א, וכוח האדם שעמד לרשותה היה קטן יותר.

3. ועדה לקידום הטיול השנתי במערכת החינוך (להלן - הוועדה לקידום הטיול) בראשות מנהל אגף של"ח ציינה, בדוח שהגישה בפברואר 2011 למנכ"ל המשרד דאז, שיש פער גדול בין תפיסת הגורמים האחראים במשרד, ולפיה לטיול יש משמעות חינוכית-ערכית ראשונה במעלה בטיפוח הכרת הארץ ואהבת המולדת ובין האופן שבו תופסים אותו חלק לא מבוטל מצוותי החינוך, התלמידים וההורים, הרואים בטיול פעילות שעיקרה הפוגה, נופש ופנאי. בהתחשב בכך המליצה הוועדה, בין השאר, להתקשר עם חברה חיצונית לצורך הקמת מטה פדגוגי מקצועי שינהל את הטיפול

4 משרד החינוך פועל באמצעות מטה המשרד ומחוזותיו; למשרד שישה מחוזות גאוגרפיים ושני מחוזות למגזרים ייחודיים באוכלוסייה (התיישבותי וחרדי). למינהל ח"ן מחוז נוסף עבור המגזר הערבי.

בתהליכים החינוכיים של הטיולים ויכלול את שלבי התכנון, הביצוע, הפיקוח והאכיפה. בדצמבר 2011 הגיש מינהל ח"ן לאגף רכש מכרזים והתקשרויות של המשרד טיוטת מכרז בנושא, אולם במועד סיום הביקורת, שנה וחצי לאחר מכן, המכרז טרם פורסם.

הטמעת תכנית הליבה

מערכת החינוך בישראל מורכבת מכמה סוגים של מוסדות חינוך: מוסדות של החינוך הרשמי, אשר מונהג בהם חינוך ממלכתי או ממלכתי-דתי (להלן - ממ"ד), מוסדות של החינוך המוכר שאינו רשמי (מוכש"ר)⁵ ו"מוסדות פטור"⁶.

על פי חוזר הטיולים, האחריות לביצוע הטיול מוטלת על מנהל ביה"ס, ועליו למנות רכז טיולים לביה"ס; על בתי"ס להגיש תכנית טיולים שנתית לאישורם של הוועדה המחוזית, ולמפקח הכולל⁷ הפועל במחוז.

1. החל משנה"ל התש"ע הנחה המשרד את בתי"ס הממלכתיים⁸ (המוסדות של החינוך הרשמי) לפעול על פי תכנית הליבה. אולם ככלל, מאז ועד שנה"ל התשע"ב, אגף של"ח החיל את החובה רק על בתי"ס היסודיים, ורק משנה"ל התשע"ג היא הוחלה על כל בתי"ס, לרבות במוסדות של מחוז מוכש"ר⁹.

יתרה מזאת, גם בשנה"ל התשע"ג מוסדות החינוך של מחוז המוכש"ר לא הגישו את תכניות הטיולים לאישור המחוז, זאת על אף שמנהל המחוז הטיל את חובת הגשת התכניות על יותר ממחצית ממוסדות החינוך שבמחוז שאינם מוסדות פטור; הוועדה המחוזית ואגף של"ח לא נקטו פעולות לאכיפת הגשת התכניות. כמו כן עלה מנתוני אגף של"ח כי 154 בתי"ס ממחוז ירושלים הפועלים במזרח העיר לא נדרשו על ידי הוועדה המחוזית להגיש תכניות לאישורה.

אשר ל-2,710 בתי"ס הנותרים, הועלה שבאגף של"ח לא היו נתונים על מספר תכניות הטיולים שבתיה"ס אלה הגישו למחוזות אלא היו רק נתונים על התכניות שאושרו. נתוני האגף מצביעים שהוועדות המחוזיות אישרו תכניות טיולים ל-90% מהם. עם זאת, במחוז דרום אושרו תכניות רק ל-65% מבתי"ס היסודיים, ובמחוזות ת"א, דרום וירושלים אושרו תכניות רק ל-60%-73% מבתי"ס העל-יסודיים (להלן - העי"ס).

2. (א) אף שכבר בפברואר 2011 הנחה מנכ"ל המשרד לעדכן את חוזר הטיולים, במועד סיום הביקורת, יולי 2013, הוא טרם עודכן. כמו כן עלה שהמשרד לא קבע את חלוקת התפקידים בין הוועדה המחוזית לבין המפקח הכולל בהליך בדיקת תכנית הטיולים השנתית ובהליך אישורה.

5 רוב מוסדות החינוך המוכש"ר הם בתי"ס על-יסודיים, מוסדות חינוך במגזר החרדי ומוסדות חינוך במגזר הלא-יהודי.
6 "מוסדות פטור" הם מוסדות חינוך שאינם מוכרים, שהשר פטר את התלמידים הלומדים בהם ואת הוריהם מחובת לימוד סדיר על פי סעיף 5(א) בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949.
7 תפקידיו של המפקח הכולל נקבעו בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956.
8 כולל הממ"ד.
9 ביולי 2013 היו רשומים באגף של"ח 4,179 בתי"ס, מהם 1,315 השייכים למחוז מוכש"ר, 154 השייכים למחוז ירושלים הפועלים במזרח העיר והיתר - 2,710 בשאר המחוזות.

(ב) בביקורת במחוזות חיפה ות"א עלה שהם לא צרפו בשנה"ל התשע"ג מסמך רשמי מטעם הוועדה המחוזית בדבר אישור התכניות השנתיות, ולכן לא היה אפשר לשחזר את הליך קבלת ההחלטות. כן עלה שבבתי"ס העי"ס שבהם הייתה הוראת של"ח¹⁰ אישור הטיולים נעשה במסגרת אישור תכנית הוראת של"ח, ובדיקת תכניות הטיולים וסיכומם נעשו באופן הדוק יותר - הבדיקה כללה רכיבים פדגוגיים נוספים על אלו שנבחנו בטיולים בבתי"ס האחרים שלא הופעלה בהם הוראת של"ח.

3. (א) מן הביקורת עלה שהמשרד ביצע הערכה ראשונית בלבד בנוגע לתרומתה בפועל של תכנית הליבה. את ההערכה ביצעה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה) שהגישה את ממצאיה בנושא למינהל ח"ן באוגוסט 2012. בין ממצאי ההערכה צוין כי הפן הארגוני של הטיולים מתאפיין במורכבות רבה, וכי הגורם המניע של הטיולים הם גופים חיצוניים. לכן, לא ברור עד כמה הטיולים קשורים למטרות הערכיות והפדגוגיות של בתי"ס ועד כמה הידע וההתנסויות בטיוול הופכים ל"ידע חי"י" בביה"ס; כן נאמר שנראה כי היישום של עיקרון הפעולה הראשון של תכנית הליבה - מקרוב לרחוק, מתקדם, ואילו היישום של שני העקרונות האחרים - חיבור הטיולים לתכנית הלימודים של ביה"ס ושילוב הטיול בהווה הערכית- חברתית שלו - רק בתחילתו. בהתחשב בממצאים אלה המליצה ראמ"ה לבצע מחקר רחב שיבחן סוגיות אלו. מן הביקורת עלה שמינהל ח"ן טרם יזם מחקר הערכה מקיף שיבחן באיזו מידה תכנית הליבה משיגה את היעדים החינוכיים והערכיים שנועדה להשיג.

(ב) בסיכום ממצאי ההערכה שעשתה ראמ"ה נאמר, בין השאר, כי למעשה אין במשרד פיקוח ובקרה על יישום של היבטים ערכיים ופדגוגיים של הטיולים (בהכנה, בזמן הביצוע, ובפעילות שלאחר הטיול). בשנה"ל התשע"ג סבסד המשרד את תשלומי ההורים עבור טיולים, ובעקבות זאת תוגברו הבקורות על הטיולים. אולם המשרד לא ניצל הזדמנות זו לביצוע בקורות כדי להעמיק ולבחון את הפן הפדגוגי של הטיולים.

4. בתכנית האסטרטגית של המשרד שנועדה להעמקת החינוך לערכים נכללו שתי תכניות טיולים ייחודיות: (א) התכנית "נעלה לירושלים" שלפיה על כל תלמיד לבקר בעיר שלוש פעמים במהלך 12 שנות לימודיו; בכיתות ה', ז' ו-י', והיא כוללת תכנים שהתווה המשרד לכל שכבת גיל; (ב) התכנית "מסע ישראלי מבראשית" המיועדת לכיתות י"א וכוללת שישה ימי מסע ברחבי הארץ המסתיימים בירושלים.

על פי נתוני המשרד, בשנה"ל התשע"ב והתשע"ג השתתפו בתכנית "נעלה לירושלים" רק חלק מתלמידי שכבות הגיל האמורות. כן הועלה שאף שהמשרד קבע יעד להגדיל את מניין התלמידים שישתתפו בתכנית "מסע ישראלי מבראשית", מנתוני המשרד לשנה"ל התשע"ב והתשע"ג עולה שהשתתפות בה הייתה קטנה מהיעד שהציב המשרד (61%, 64% בהתאמה).

10 תכנית חינוכית-ערכית דו-שנתית להכרת הארץ ואהבת המולדת שאגף של"ח אחראי לה, המיועדת לבתי"ס העי"ס. בשנה"ל התשע"ג הייתה הוראת של"ח בכ-560 (כ-34%) מ-1,650 בתי"ס עי"ס, שהם כ-13% מ-4,179 בתי"ס שהיו רשומים באגף של"ח.

כוח אדם מקצועי בנושא הטיולים

1. כאמור, על פי חוזר הטיולים, על מנהל ביה"ס למנות בביה"ס רכז טיולים (להלן - גם רכז) שהוא בעל הסמכות המקצועית בביה"ס לנושא הטיולים, ועליו להשתתף בקורס שמנחה הוועדה המחוזית כדי שיוכשר ויוסמך לתפקיד, או שתהיה לו תעודת הוראה בתחום של"ח.

(א) הועלה שבידי האגף לא היו נתונים על איוש תפקיד הרכז בבתי"ס במחוז מוכש"ר ובבתי"ס במחוז ירושלים הפועלים במזרח העיר. בביקורת בוועדה המחוזית במחוז מוכש"ר הועלה שאף בידיה לא היה מידע המפרט באילו מבתי"ס שבאחריותה מונה רכז, וממילא לא היה בידיה מידע כמה מהם הוכשרו והוסמכו לתפקיד. לגבי רכזים ביתר בתי"ס, מנתוני האגף עלה שרק כ-57% מהם הוכשרו והוסמכו לתפקיד¹¹. שיעור הרכזים בעלי ההכשרה נמוך במיוחד במגזר הערבי (מחוז של מינהל ח"ן) ובבתי"ס היסודיים במחוז ת"א, 38% ו-47% בהתאמה.

(ב) נוכח החשיבות של התמדה, הידע והניסיון של הרכז קבע חוזר הטיולים שהרכז יישא בתפקידו לא פחות משלוש שנים. אולם ממצאי הערכה שעשתה ראמ"ה מלמדים כי יש תחלופה רבה של רכזים בשל ריבוי המטלות שלהם מחד גיסא ובשל היעדר תגמול מאידך גיסא. הועלה בביקורת שאף כי המשרד פעל לתגמל את הרכזים על מילוי תפקידם, טרם הסתיימה הסדרת הנושא במועד סיום הביקורת.

2. הוועדה לקידום הטיול ציינה בדוח שהגישה בפברואר 2011 כי במרבית בתי"ס שאין בהם הוראת של"ח, הצוות החינוכי חסר ידע מקצועי לתכנון טיולים, ארגונים וניהולם. כן הוסיפה הוועדה והדגישה כי לא נמצאה הכשרה ייעודית לנושא הטיול בתהליך הכשרת סגל ההוראה והניהול. לפיכך המליצה הוועדה להכין תכנית הכשרה בנושא הטיול לפרחי הוראה¹², להוסיף להכשרת מנהלי בתי"ס היכרות עם תכנית הליבה ולהיערך לביצוע השתלמויות בנושא לסגלי החינוך הוותיקים. הועלה שבמועד סיום הביקורת טרם הסתיימה הסדרת תכנית הכשרתם של פרחי ההוראה בנושא הטיולים, וטרם הוחל במתן הכשרות בחדרי המורים של בתי"ס.

3. ועדות שהקים המשרד המליצו לבנות מאגר של גופים המורשים לספק שירותים לעניין תכנון, ארגון וביצוע הטיולים במערכת החינוך. הועלה שאמנם המשרד הסדיר את הליך הכשרתם של מדריכי טיולים חיצוניים וקבע כי עליהם להיות בעלי היתר תקף מטעם המשרד, אולם עדיין הוא לא הקים מאגר של גופים המורשים לספק שירותים כאמור.

מימון הטיולים ומשכם

חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, מעגן את הזכות לחינוך חינם של תלמיד במוסד חינוך רשמי וכן של תלמיד אשר אי-אפשר להבטיח את לימודיו במוסד רשמי בתנאים שנקבעו בחוק. עם זאת קובע החוק נסיבות ותנאים שבהם ניתן לגבות תשלומים והחזר הוצאות מהורים בסכום ששר החינוך קבע ובאישור של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן - ועדת החינוך של הכנסת). בתשלומים אלו כלולים

11 נתונים אלו כוללים גם בעלי תעודת הוראה בתחום של"ח.

12 מצויים בשלב ההכשרה להוראה.

תשלומי רשות שניתן לגבות מהורים עבור טיולים, ומדי שנה מפרסם המשרד את הסכומים המרביים שוועדת החינוך של הכנסת התירה לגבות מההורים באותה שנה (להלן - חוזר תשלומי הורים).

בשנה"ל התשע"ג (2012-2013) סבסד המשרד לראשונה את תשלומי ההורים עבור טיולים בסכום של כ-276 מיליון ש"ח. הסבסוד ניתן לכל בי"ס על פי מדד הטיפוח שהמשרד חישב לו¹³, ועל ביה"ס הוטל לנכות מהסכום שהותר לגבות מכל הורה את הסכום שהעביר לו המשרד.

1. (א) המשרד מבצע בקרה על דרישת התשלומים של בתיה"ס מההורים: על ביה"ס לקבל אישור לדרישותיו מהגורם האחראי לכך במחוז באמצעות מערכת ממוחשבת - מערכת "אפיק". מנתוני המינהל הפדגוגי של המשרד¹⁴ עלה שבשנה"ל התשע"ג כל בתיה"ס במחוז מוכש"ר (1,352 בתי"ס שהם כ-32% מבתיה"ס) לא הזינו את נתוניהם למערכת "אפיק", כמתחייב מהוראות חוזר תשלומי ההורים; וממילא לא אושרו דרישותיהם בידי הגורם האחראי במחוז מוכש"ר, והמשרד והמחוז לא פעלו לאכוף חובה זו עליהם. בנוגע ל-2,920 בתיה"ס מהמחוזות האחרים, הדרישות לתשלומים של רק 76% מהם הוזנו למערכת "אפיק" ואושרו.

(ב) אף כי הוועדה המחוזית אמורה לבחון ולאשר את ההיבט הפדגוגי של תכניות הטיולים השנתיות של בתיה"ס, וגורם אחר במחוז אמור לבחון ולאשר את דרישת התשלומים עבור הטיולים; הועלה שלא נקבע גורם במחוז שיבחן ויאשר כי עלות תכניות הטיולים שאושרו בוועדות המחוזיות לא תחרוג מהסכומים המרביים שהותרו לגבייה.

(ג) מדצמבר 2012 תגבר אגף של"ח את הבקרה על הטיולים: הוא החל לאסוף מידע על העברת התקציב הייעודי לבתיה"ס, לבחון באיזו מידה נוכו התשלומים מההורים ואת מידת ההשפעה של המהלך על היציאה לטיולים. אולם במועד סיום הביקורת לא סיים האגף לרכז ולעבד את המידע בנושא.

(ד) המשרד גם נהג לבצע בקרה מדגמית על מגוון נושאים ובהם גביית תשלומי ההורים בפועל. מ-2011 החל המשרד לבצע בקרה בשיטה חדשה, ומדי שנה בחר בנושאים שבהם תתמקד הבקרה; ואולם בקרה זו לא כללה גביית תשלומי הורים, ובכלל זה לא על גביית תשלומי הורים בגין טיולים.

2. חוזר תשלומי הורים מגדיר את הסכום המרבי שניתן לגבות מהורים לכל שכבת גיל עבור טיולים וגם את מכסת ימי הטיול שסכום זה אמור לממן. אולם מכסת ימי הטיול שבי"ס אמור להוציא אל הפועל על פי תכנית הליבה גדול מזה הקבוע בחוזר התשלומים. מנהל בי"ס, המבקש לעמוד בחוזר הטיולים, עלול להפר את ההנחיות בחוזר תשלומי ההורים ולהפך.

3. בחוזר תשלומי הורים כלולות פעילויות שיכולות להיעשות בנוסף על תכנית טיולים שנבנתה על פי תכנית הליבה. הועלה שלא נקבע בחוזר תשלומי הורים סדר עדיפויות לסוג הפעילויות הממומנות באמצעות הכספים שנגבו מההורים עבור טיולים.

13 מדד סוציו-אקונומי של ביה"ס שהמשרד מחשב מדי שנה.

14 הנתונים של אגף של"ח ושל המינהל הפדגוגי בנוגע למספר בתיה"ס אינם תואמים במלואם.

סיכום והמלצות

משרד החינוך רואה חשיבות רבה בטיולים המשתלבים בתכנית הלימודים, שהם מרכיב מרכזי בהקניית ערכים רבים, בהם אהבת המולדת וערכי טבע ונוף.

בביקורת עלו ליקויים בטיפולו של המשרד בפן הפדגוגי של הטיולים ובמידת הטמעת תכנית הליבה בכל מערכת החינוך. כמו כן עלו ליקויים בהיבטים ארגוניים ובמימון הטיולים.

להבטחת ההיבטים הפדגוגיים של הטיול ראוי שהמשרד יפעל ביתר שאת להגדיל את מניין רכזי הטיולים שהוכשרו והוסמכו לתפקידם ויפעל ליצירת תנאים שיעודדו אותם להתמיד בתפקידם. כן ראוי שהמשרד יקדים ויבצע מחקר הערכה מעמיק לתכנית הליבה כדי שיוכל להעריך נכונה את תרומתה, יאתר את הנושאים הטעונים שינוי או שיפור ויביא בכך למיצויה; יפעל להענקת סיוע וליווי מקצועי לבתי"ס בכל הנוגע לטיולים; ירחיב את הבקרה על הפן הפדגוגי של הטיולים, ויפרסם חוזר טיולים מעודכן.

בנוגע לליקויים ארגוניים, מן הראוי שהמשרד יפעל לשפר את היערכות המטה והמחוזות לטיפול בטיולים - יגדיר בשיטתיות את תפקידי אגף של"ח בתחום הטיולים, ואת חלוקת האחריות בתוך האגף בנושא זה; יגדיר את סדר מעורבותם ואת חלוקת הסמכויות בין ועדת הטיולים המחוזית לבין המפקח הכולל בהליך אישורן של תכניות הטיולים השנתיות; יסדיר הליך מובנה ואחיד לבדיקת התכניות בוועדות הטיולים המחוזיות. כמו כן, ראוי שהמשרד יפעל להתאמת מבנה ועדות הטיולים המחוזיות ותשתיתן כדי לאפשר להן לבצע את מכלול תפקידיהן, יבחן יזמות מועילות שפותחו בכל אחת מהוועדות וישקול להחיל אותן על כל הוועדות המחוזיות.

עוד ראוי שהמשרד יקים בהקדם מאגר של גופים המורשים לספק שירותים הקשורים בתכנון, בארגון ובביצוע טיולים למערכת החינוך, ואף יזרז הקמת מערכת ממוחשבת שתאגם נתונים לגבי טיולים במערכת החינוך. זאת ועוד, מן הראוי שהמשרד יקבע את מכסת ימי הטיול שבתיה"ס אמורים להוציא אל הפועל על פי הסכומים המרביים שהותרו לגבייה; ימנה גורם במחוז שבאחריותו לבחון את עלות תכנית הטיולים השנתית שביה"ס מגיש לאישור ויקבע שאינה חורגת מהסכומים המרביים שהותרו לגבייה; ואף יבצע בקרה על ההוצאה בפועל עבור טיולים כדי להבטיח שבתיה"ס עומדים במגבלת הגבייה המותרת.

לפיכך, לצד עבודת המטה שביצע המשרד במרוצת השנים לגיבוש העקרונות המנחים של הטיול ויעדיו הערכיים, חשוב כי מערכת החינוך על מדרגיה - המטה, המחוז וביה"ס, תנקוט מגוון פעולות כדי להפוך את הטיול, שכל תלמיד מכיתה א' ועד כיתה י"ב נדרש להשתתף בו, לחוויה שנתית ייחודית מבחינה חינוכית, חברתית וערכית. תשומת לב מיוחדת ראוי ליתן למחוזות ייחודיים כמו מחוז מוכש"ר, ובכלל זה ראוי להקנות להם אמצעים וכלים לביצוע מטלות בתחום הטיולים.



מבוא

1. מדיניות משרד החינוך (להלן - גם המשרד), הנחיותיו ונהליו בנושא טיולי בתי הספר (להלן - בתי"ס או ביה"ס) מובאים בחזר מנכ"ל המשרד בנושא טיולים ופעילות חוץ-בית-ספרית ממאי 2005¹⁵ (להלן - חוזר הטיולים או החוזר). במבוא לחוזר נכתב כך: "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 על פי החוזר היא הכרת הארץ ואהבתה וטיפוח המחויבות והאחריות לארץ ישראל (לנוף, לטבע, לאדם ולחברה) ולמדינה.

2. על פי חוזר הטיולים, האחריות לביצוע הטיול¹⁶ מוטלת על מנהל ביה"ס. כדי להבטיח את מימושו של ההיבטים הפדגוגיים, הערכיים והארגוניים של הטיול, בין השאר עליו למנות מבין המורים בביה"ס "רכז טיולים". עוד נקבע בחוזר כי ביה"ס יגיש תכנית טיולים שנתי¹⁷ לאישורם של ועדת טיולים מחוזית (להלן - גם הוועדה המחוזית), שהיא הגוף בעל הסמכות המקצועית בתחום הטיולים במחוז¹⁸, ולמפקח הכולל¹⁹ הפועל במחוז.

בספטמבר 2008 פרסם המשרד לראשונה תכנית טיולים חינוכית מובנית המכונה "תכנית הליכה להכרת הארץ ואהבת המולדת" (להלן - תכנית הליכה), שנועדה לשמש מצע לתהליך חינוכי מובנה ומחייב עבור כל בתי"ס - מטרת העל שלה היא חינוך להכרת הארץ ואהבת המולדת תוך השגת יעדים נוספים בארבעה תחומים: הלימודי, החינוכי-ערכי, האישי-חברתי והחוויתי-ריגושי. על מנת לקדם יעדים אלה גובשו שלושה עקרונות פעולה מרכזיים: מסלולי הטיול מתפתחים מקרוב לרחוק בהתאם לשכבת הגיל, חיבור הטיולים לתכנית הלימודים בביה"ס ושילוב הטיול בהוויה הערכית-חברתית שלו. לשכבות הגיל השונות נקבעה מסגרת מנחה הכוללת את המקצועות שבהם יתמקד הטיול, נושאי הלימוד שבהם יעסוק ומספר ימי הטיול (בוודדים או רצופים). בחוזר מנכ"ל המשרד מנובמבר 2009²⁰ נקבע שמשנת הלימודים (להלן - שנה"ל) התש"ע (2009-2010) על בתי"ס הממלכתיים²¹ להגיש את תכנית הטיולים השנתית בהתאם לתכנית הליכה שעקרונותיה נסמכים, בין השאר, על חוזר הטיולים.

15 חוזר מנכ"ל, התשס"ה/9(ג), פרקים 6.2-24 - "היבטים פדגוגיים-ארגוניים", 6.2-25 - "היבטים בטיחותיים", 6.2-26 - "היבטים ביטחוניים", 6.2-27 - "הביטחון בפעילות חוץ-בית ספרית" (מאי 2005).

16 חוזר הטיולים ומסמכים נוספים של משרד החינוך משתמשים גם במונח "סיוור".
17 בתכנון הטיול השנתי אמור ביה"ס להסתייע בתלמידים, בהורים ובנציגי חברת הרכה שהוא נעזר בשירותיה - חוזר הטיולים, ס' 5.4 בפרק "הפדגוגיה של הטיול", עמ' 20.

18 משרד החינוך פועל באמצעות מטה המשרד ומחוזותיו. למשרד שישה מחוזות גאוגרפיים: צפון, חיפה, מרכז, תל אביב, דרום וירושלים; כמו כן יש שתי יחידות משרדיות הממלאות תפקיד של מחוז לאוכלוסיות ייחודיות: מינהל לחינוך התיישבותי (להלן - המחוז התיישבותי), ואגף בכיר לחינוך המוכר שאינו רשמי הפועל במתכונת של מחוז ארצי למוסדות חינוך ובתי ספר חרדיים. נוסף על כך, מינהל חברה ונוער שבמשרד מפעיל מסגרת של מחוז ייחודי למגזר הערבי במחוזות הצפון, חיפה והמרכז. שאר אוכלוסיית המיעוטים, בהן בדואים, דרוזים וערבים ממחוזות גאוגרפיים אחרים של המשרד מטופלים במחוזות הגאוגרפיים.

19 תפקידיו של המפקח הכולל נקבעו בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, ובהם אישור לביצוע מדיניות החינוך והוראות המשרד במוסד חינוך וכן לוודא את ביצוען, לרבות ביצוען של תכניות הלימוד ותכניות נוספות; בקרה של המוסד והערכתו; טיפול בפניות הנוגעות למוסד שבפיקוחו.

20 חוזר מנכ"ל, התש"ע/3 (נובמבר 2009).

21 כולל הממלכתי-דתי.

באוגוסט 2009 גיבש המשרד לראשונה תכנית עבודה רב-שנתית לשנים 2009-2012, ו"העמקת החינוך לערכים" הוא אחד מיעדיה; יעד זה כולל, בין השאר, בנייה, חיזוק והטמעת תכניות להעמקת הזהות היהודית, הציונית והישראלית (להלן - התכנית האסטרטגית).

3. במערכת החינוך בישראל כמה סוגים של מוסדות חינוך: מוסדות של החינוך הרשמי שמונהג בהם חינוך ממלכתי²² או ממלכתי-דתי²³ (להלן - ממ"ד), והם ממומנים מימון מלא בידי המדינה והרשויות המקומיות; ומוסדות של החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר)²⁴ ו"מוסדות פטור"²⁵ שמשרד החינוך מממן אותם מימון חלקי או מלא.

חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), מעגן את הזכות לחינוך חינם של תלמיד במוסד חינוך רשמי וכן של תלמיד אשר אי-אפשר להבטיח את לימודיו במוסד רשמי, בתנאים שנקבעו בחוק. עם זאת, החוק קובע מקרים ותנאים שבהם ניתן לגבות תשלומים והחזר הוצאות מהורים, בסכום ששר החינוך קבע ובאישור של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן - ועדת החינוך של הכנסת). במסגרת תשלומים אלו כלולים תשלומי רשות שאפשר לגבות מהורים עבור טיולים, ומדי שנה מפרסם המשרד את הסכומים המרביים שוועדת החינוך של הכנסת התירה לגבות מן ההורים באותה שנה (להלן - חוזר תשלומי הורים).

בשנה"ל התשע"ג (2012-2013) סבסד המשרד לראשונה את תשלומי ההורים עבור הטיולים בסכום של כ-276 מיליון ש"ח. הסבסוד ניתן לכל בי"ס בהתאם למדד טיפוח שהמשרד חישב לו²⁶, ועל ביה"ס הוטל לנכות מהסכום שהותר לגבות מכל הורה את הסכום שהעביר לו המשרד.

4. אגף של"ח²⁷ וידיעת הארץ (להלן - אגף של"ח וגם האגף) הפועל במינהל חברה ונוער (להלן - מינהל ח"ן) של המשרד אחראי לתחומים הפדגוגיים והארגוניים של הטיולים, והאחריות לצד הביטחוני-בטיחותי שלהם מוטלת על אגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית שבמשרד (להלן - אגף ביטחון).

על פי נתוני אגף של"ח, ביולי 2013 היו באחריות טיפולן של הוועדות המחוזיות 4,179 בתי"ס ובכלל זה בתי"ס יסודיים ועל-יסודיים (להלן - עי"ס).

5. בחודשים מרץ-יולי 2013 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולו של המשרד בהיבטים הפדגוגיים והארגוניים של טיולי בתי"ס²⁸. נבדקו בעיקר הנושאים האלה: מבנה ארגוני וחלוקת אחריות בטיפול בטיולים, הטמעת תכנית הליכה בבתי"ס, כוח אדם מקצועי בנושא הטיולים, בקורות על הטיולים, מימון הטיולים ומשכם. הבדיקה נעשתה במטה אגף של"ח ובשלושה מחוזות המשרד: מחוז חיפה, מחוז תל אביב (להלן - ת"א) ובאגף א' לחינוך מוכש"ר (חינוך חרדי)

-
- 22 לפי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי), חינוך ממלכתי הוא חינוך הניתן מאת המדינה על פי תכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ונתון לפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידיו.
- 23 לפי חוק חינוך ממלכתי, חינוך ממלכתי-דתי הוא חינוך ממלכתי, אלא שמוסדותיו הם דתיים, לפי אורח חייהם, תכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם, ומתחנכים בהם לחיי תורה ומצוות, על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית.
- 24 רוב מוסדות החינוך המוכש"ר הם בתי ספר על-יסודיים, מוסדות חינוך במגזר החרדי ומוסדות חינוך במגזר הלא-יהודי; הם בבעלות גופים ציבוריים או בבעלות גופים פרטיים ועובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה.
- 25 "מוסדות פטור" הם מוסדות חינוך שאינם מוכרים, שהשר פטר את התלמידים הלומדים בהם ואת הוריהם מחובת לימוד סדיר על פי סעיף 5(א) בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949.
- 26 מדד סוציו-אקונומי של ביה"ס המחושב מדי שנה על ידי המשרד.
- 27 של"ח - שדה, לאום, חברה.
- 28 על ביקורות קודמות ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), "טיולים במערכת החינוך", עמ' 737 ואילך; דוח שנתי 62 (2012), "תשלומי הורים במערכת החינוך", עמ' 575 ואילך.

שבטיפולו נמצאים בתי"ס החרדיים, הפועל בעניין בתי"ס אלה גם במתכונת של מחוז ארצי (להלן - מחוז מוכש"ר²⁹). בדיקת השלמה נעשתה במינהל הפדגוגי של המשרד.

המבנה הארגוני וחלוקת האחריות בטיפול בטיולים

במרץ 1997 נרצחו שבע תלמידות בפיגוע בנהריים בטיול שנתי של ביה"ס. בעקבות זאת מינה המשרד שתי ועדות: ועדת בדיקה³⁰ (להלן - ועדת פרסלר), ולאחריה ועדה לצורך יישום המלצות ועדת הבדיקה (להלן - ועדת אלרון)³¹. ועדת פרסלר המליצה, בין השאר, כי המשרד יקבע גוף אחד שירכז את הטיפול המקצועי הכולל בטיולים במערכת החינוך. על פי המלצה זו, בספטמבר 1997 הקים המשרד את "מינהלת הטיולים" כיחידה עצמאית שהייתה כפופה לסמנכ"ל הבכיר למינהל ולמשאבי אנוש שבמשרד. על מינהלת הטיולים הוטל לטפל בכל הנושאים הקשורים לטיולים במערכת החינוך לרבות בתחומי הפדגוגיה, הארגון, הבטיחות והביטחון.

בינואר 2004 פיצל המשרד את הטיפול בטיולים בין שתיים מיחידותיו: מינהלת הטיולים הועברה למינהל ח"ן ונשארה אחראית לטיפול בהיבטים הפדגוגיים והארגוניים של הטיולים, והאחריות להיבט הביטחוני-בטיחותי הועברה לאגף הביטחון. ב-2008 ממלא מקום (להלן - מ"מ) מנהל מינהל ח"ן דאז צירף את מינהלת הטיולים לאגף של"ח והכפיף את מנהל מינהלת הטיולים למנהל אגף של"ח.

יצוין כי נוסף לטיפול האגף בתחום הטיולים הוא גם מפעיל תכנית חינוכית-ערכית להכרת הארץ ואהבת המולדת ששמה "דרך ארץ ברכי הארץ", המיועדת לבתי"ס העיי"ס. התכנית היא דו-שנתית וכוללת לימודים בכיתה, פעילות בימי שדה ומסע הנמשך כשלושה-ארבעה ימים (להלן - הוראת של"ח). מנתוני אגף של"ח בשנה"ל התשע"ג הפעיל האגף את הוראת של"ח בכ-560 (כ-34%) מכלל 1,650³² בתי"ס עיי"ס שהיו רשומים באגף.

כאמור, מ-2008 הועברה לאגף של"ח גם האחריות לטיפול בצד הפדגוגי והארגוני של הטיולים בכל בתי"ס, וביוני 2013 היו רשומים אצלו 4,179 בתי"ס (יסודיים ועיי"ס).

1. הגדרת נושאי האחריות וחלוקת התפקידים באגף של"ח:
(א) בעת הביקורת לא נמצא באגף של"ח מסמך המרכז, מגדיר ומפרט את תפקידי האגף בתחום הטיולים והנושאים שהוא אחראי להם, כגון קביעת מדיניות, כללים ונהלים, ריכוז נתונים ומידע, הכשרת גורמים מקצועיים ופירוט דרכי הפיקוח והבקרה.

- 29 מוסדות מוכש"ר שאינם חרדיים מטופלים במחוזות הגאוגרפיים.
30 לראשות הוועדה מונה יועץ ראש הממשלה למלחמה בטרור דאז, מר יגאל פרסלר; הוועדה הגישה דוח באפריל 1997.
31 המלצות ליישום שלב א' לדוח ועדת הבדיקה לטיול ביה"ס אמית' ע"ש פירסט, יוני 1997.
32 בתי"ס שיש בהם כיתות יסוד וגם כיתות עיי"ס סווגו בקבוצת בתי"ס יסודיים, והם משתייכים בעיקר לחינוך המיוחד.

כמו כן, לא נמצא באגף מסמך המגדיר, לאחר השינוי הארגוני שבעקבותיו הוכפפה מינהלת הטיולים לאגף של"ח, באיזו מידה המינהלת ממשיכה לשמש בפועל גוף שאחראי לנושא הטיולים, מה הם תפקידיה ומהו המדרג (היררכיה) של בעלי התפקידים המטפלים בנושא הטיולים. אמנם במסגרת אגף של"ח יש בעל תפקיד המוגדר "מנהל מינהלת הטיולים", אולם טיפול בנושאים מרכזיים הקשורים לטיולים מטופלים בידי בעלי תפקידים אחרים באגף ומתואמים במישור עם מנהל האגף ולא עם מנהל מינהלת הטיולים. כך למשל, הטיפול בהטמעת תכנית הליכה בבתיה"ס באמצעות הוועדות המחוזיות, הבקרה על פעולות הוועדות המחוזיות, וכן הטיפול בתכניות ייחודיות של המשרד הקשורות לתכנית הליכה כמו "נעלה לירושלים".

(ב) אגף של"ח נעזר בוועדות הטיולים המחוזיות לצורך הטמעת תכנית הליכה בבתיה"ס. חוזר הטיולים מפרט את מבנה הוועדה המחוזית, את עיקרי תפקידיה, וקובע בין השאר שמתפקידי ליזום פעולות פדגוגיות בתחום הטיולים בתיאום ובבקרה של מינהלת הטיולים. אולם בביקורת לא נמצא מסמך המגדיר ומסדיר את נוהלי העבודה ודרכי הדיווח של הוועדות המחוזיות למטה אגף של"ח ואף לא את אמצעי הפיקוח והבקרה של מטה האגף אחר פעולות הוועדות המחוזיות.

2. עדכון חוזר הטיולים : כבר בשנת 1997 העירה ועדת אלרון כי חוזר מנכ"ל בנושא טיולים שהיה תקף אז³³ מפורט מדי כדי שישמש בצורה יעילה את המנהלים ואת רכזי הטיולים. הוועדה המליצה שהחוזר הקיים יוסיף לשמש מדריך מלא למשתמש בו, אך יגובש חוזר מנכ"ל מקוצר שירכז את ההיגדים ההכרחיים המגדירים את התנאים לביצוע תקין של טיול.

הביקורת העלתה שלא גובש חוזר מקוצר כמומלץ, ולא זו בלבד אלא שחוזר הטיולים ממאי 2005, אשר החליף את החוזר האמור והיה תקף במועד הביקורת, מפורט עוד יותר.

כן העלתה הביקורת שכבר בפברואר 2011 ביקש המנכ"ל דאז מאגף של"ח לעדכן את חוזר המנכ"ל בנושא הטיולים. במועד הביקורת, יותר משנתיים לאחר מכן, עדכון החוזר לא הסתיים, ועדיין הוא בטיפול יחידות המשרד.

3. ריכוז מידע על הטיולים המתבצעים בפועל : (א) על פי חוזר הטיולים, לפני יציאה לטיול בתייה"ס צריכים לפנות ל"לשכה ארצית לתיאום טיולים" (להלן - לשכת התיאום)³⁴ הפועלת באגף הביטחון לצורך קבלת אישור ביטחוני. מנתוני לשכת התיאום, כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה מאגף של"ח, בשנה"ל התשע"ג (2012-2013) יצאו מכיתות א-י"ב 73,752 טיולים.

אולם מהביקורת עולה כי נתוני לשכת התיאום אינם משקפים את היקף ימי הטיול בפועל בשנת לימודים מכיוון שעל פי חוזר הטיולים, ביה"ס יכול לבצע טיולים גם ללא בקשת אישור ביטחוני מלשכת התיאום (למשל נסיעה מיישוב ליישוב ברצועת החוף מעכו בצפון ועד אשקלון בדרום וכן טיול בתחום היישוב); עם זאת, בתייה"ס מתבקשים לקבל אישור ביטחוני מלשכת התיאום, על פי חוזר הטיולים, גם על פעילויות שאינן טיול גרידא (למשל השתתפות בתהלוכה או צעדה או פעילות מחוץ לביה"ס שאינה טיול אך משלבת לינה בשטח) אך הן מוגדרות "טיולים" בנתוני לשכת התיאום. עוד עלה בביקורת כי אין בידי המשרד ריכוז מידע אחר, מדויק וממצה, בנוגע למספר הטיולים בפועל בשנה"ל.

33 חוזר מיוחד ו' (התשנ"ז) (ינואר 1997).

34 משרד החינוך מפעיל את הלשכה לתיאום טיולים באמצעות חברה חיצונית.

(ב) המשרד עמד על חסרונו של מאגר מידע לרבות מערכת ממוחשבת המאגמת מידע על הטיולים הכוללת נתונים על היקף הטיולים בפועל - בתחילת שנה"ל התשע"ג (2012-2013), בשלב שבו התארגן המשרד לסבסוד תשלומי ההורים עבור הטיולים ונערך למעקב אחר ביצועו.

באוגוסט 2012 התנהל דיון בראשות סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי והשתתפו בו נציגים מיחידות שונות של המשרד. בדיון הובהר כי אין במשרד מערכת ממוחשבת משולבת לאישור טיולים ולדיווח על ביצועם. עוד צוין כי המערכות הממוחשבות שבמשרד, העוסקות גם בנושא הטיולים, "אינן פועלות על פלטפורמה אחת", מידת המנשק שלהן עם מערכות משרדיות אחרות לא ברורה, המידע שהן צוברות אינו מקיף את כל הטיולים, את כל בתיה"ס ואת כל המגורים, והמידע שניתן לדלות מהן הוא חלקי בלבד.

בעקבות זאת, בסיכום הדיון הוחלט כי מינהל ח"ן בשיתוף מינהל תקשוב ומערכות מידע יפעל בדחיפות לאפיין מערכת ממוחשבת לרישום, דיווח, תיאום וניהול טיולים שתעבוד במנשק עם המערכות הממוחשבות של המשרד.

הועלה שבסיום הביקורת, יולי 2013, טרם הוקמה במשרד מערכת ממוחשבת שתספק לאגף של"ח כלי לניהול התחום הפדגוגי של הטיולים במערכת החינוך, תאפשר הקמת מאגר נתונים ארצי בנושא ותשמש בסיס לביצוע בקורות שיטתיות לגבי הטיולים והפקת דוחות ונתונים נדרשים.

4. מתן סיוע וליווי לבתיה"ס בהיבט הפדגוגי והארגוני של הטיול: בפברואר 2010 מינה מ"מ מנהל מינהל ח"ן דאז, באישור המנכ"ל דאז, ועדה לקידום הטיול השנתי במערכת החינוך (להלן - הוועדה לקידום הטיול) בראשות מנהל אגף של"ח, שחבריה הם עובדי המשרד ונציגים מגופים חיצוניים. על הוועדה הוטל לבחון את נושא הטיולים ולהמליץ להנהלת המשרד בכמה נושאים: קידום הטיול השנתי על פי תכנית הליכה, מיצוי הפוטנציאל החינוכי-ערכי בגלום בטיול השנתי ושילוב הטיול והסיוע בכלל מרכיבי התהליך החינוכי-ערכי של ביה"ס.

בפברואר 2011 הגישה הוועדה למנכ"ל המשרד דוח בנושא. בדוח צוין, בין השאר, כי הוועדה מצאה פער גדול בין תפיסת הגורמים האחראים במשרד, ולפיה לטיול יש משמעות חינוכית-ערכית ראשונה במעלה בטיפוח הכרת הארץ ואהבת המולדת, כפי שהוגדר בחוזר הטיולים, ובין האופן שתופסים אותו חלק לא מבוטל מצוותי החינוך, התלמידים וההורים, הרואים בטיול פעילות שעיקרה הפוגה, נופש ופנאי.

לפיכך המליצה הוועדה, בין השאר, שיוקם מטה פדגוגי-מקצועי שינהל את הטיפול בתהליכים החינוכיים והפדגוגיים של הטיולים ויכלול את שלבי התכנון, הביצוע, הפיקוח והאכיפה; הוועדה המליצה ששירותים אלו יירכשו מחברה חיצונית באמצעות מכרז.

בפברואר 2011 התנהל דיון בראשות מנכ"ל המשרד דאז בממצאי הוועדה ובהמלצותיה. את הדיון סיכם המנכ"ל ואמר שהוא רואה בחיוב הקמת "מינהלת מצומצמת" לטיפול בטיולים (להלן - מטה טיולים). הוא ביקש שתוגש לעיונו הצעה מפורטת בעניין. במאי 2011 אישר המנכ"ל להמשיך בתהליך של הקמת מטה הטיולים.

בדצמבר 2011 הגיש מינהל ח"ן לאגף רכש מכרזים והתקשרויות של המשרד (להלן - אגף הרכש) טיוטת מכרז לצורך קבלת "סיוע בבניית תכנית הטיולים השנתיים הבית ספריים". על פי הנוסח של טיוטת המכרז המעודכנת לתחילת יוני 2013, הכוונה היא שהקבלן שיזכה במכרז יפעל בפיקוח אגף של"ח ובהנחייתו ובתיאום עם אגף הביטחון של המשרד. תפקידו יהיה לרכז את הטיפול בטיולי בתי"ס שיכלול ליווי מספר מוגדר של בתי"ס שהוועדות המחוזיות ימליצו עליהם וסיוע לבתי"ס אלה בתכנון הטיול, לרבות בהיבטיו החינוכיים. כמו כן תפקידו יכלול תיאום בין הגופים המעורבים בטיפול בטיולים במערכת החינוך ואחריות להקמת מאגר נתונים ומידע לנושא הטיולים והפקת דוחות ונתונים בנושא.

כאמור, כבר בדצמבר 2011 הוגשה לאגף הרכש טיוטת מכרז. ואולם במועד סיום הביקורת, ביולי 2013 - שנה וחצי לאחר מכן, טרם פורסם המכרז. ממסמך של אגף הרכש מ-18.6.13 עולה שהמכרז בנושא מטה הטיולים נכלל ברשימת מכרזים שהאגף מתכוון להעביר למנכ"לית המשרד כדי לקבוע בהם סדר עדיפויות לקראת היערכות המשרד לפתיחת שנה"ל התשע"ד ולביצוע התקציב.

5. ועדת טיולים מחוזית : חוזר הטיולים קובע שוועדת הטיולים המחוזית היא הגוף בעל הסמכות במחוז בנושאי הטיולים והלימודים מחוץ לבית הספר, ועליה, בין השאר, להתוות את המדיניות הפדגוגית המחוזית בתחום על פי חוזרי המנכ"ל ומנהל המחוז.

על פי חוזר הטיולים, ימנה כל מנהל מחוז ועדת טיולים מחוזית, שבראשה יעמוד איש חינוך, וימונה לה מרכז ועדה. חוזר הטיולים גם מפרט את הרכב הוועדה וממליץ שבראשה יעמוד המפקח הממונה על הוראת של"ח במחוז (להלן - גם ממונה של"ח או יו"ר הוועדה המחוזית), ויתר חבריה יהיו מפקחים כוללים, קצין ביטחון (להלן - קב"ט) של המחוז, פקח הטיולים במחוז, מנהל ב"ס במחוז ותלמיד ממועצת התלמידים המחוזית. עם זאת נקבע בחוזר שהרכב הוועדה עשוי להשתנות ממחוז למחוז, לפי דגשים של מנהל מינהל ח"ן במחוז.

בביקורת נמצא שבששת המחוזות הגאוגרפיים של המשרד ובמחוז של המגזר הערבי (שמפעיל מינהל ח"ן) אכן מונה לתפקיד יו"ר הוועדה המחוזית ממונה של"ח במחוז, ואילו במחוז מוכש"ר ובמחוז ההתיישבותי מונו לתפקיד מפקחים מתחומים אחרים.

חוזר הטיולים אף קובע שהוועדה המחוזית אמורה לפעול ברציפות ובמשך כל השנה, אך הוא אינו מפרט את תדירות התכנסותה. במסמכי אגף של"ח צויין שהוועדות אמורות להתכנס לפחות שלוש פעמים בשנה.

משרד מבקר המדינה בדק את התנהלותן של ועדות הטיולים המחוזיות בשלושה מחוזות: חיפה, ת"א ובמחוז מוכש"ר.

(א) נמצא כי בשנה"ל התשע"ב (2011-2012) ובשנה"ל התשע"ג (2012-2013) לא התכנסו הוועדות המחוזיות בשלושת המחוזות כנדרש. במחוז חיפה כונסה הוועדה פעם אחת בלבד בכל אחת משנות הלימודים. במחוז ת"א נמצא כי בשנה"ל התשע"ג התכנסה הוועדה פעם אחת בלבד בראשות מנהלת המחוז, ולגבי שנה"ל התשע"ב - לא נמצא מסמך המעיד שהתכנסה ולו פעם אחת; יו"ר הוועדה הסביר למשרד מבקר המדינה שדיון בראשות מנהלת המחוז התקיים, אך בביקורת לא נמצא סיכום של אותו דיון. במחוז מוכש"ר נמצא כי בשנה"ל התשע"ב התכנסה הוועדה פעמיים, ואילו בשנה"ל התשע"ג היא התכנסה פעם אחת בלבד; יו"ר הוועדה המחוזית הסביר למשרד מבקר המדינה שהיה דיון נוסף, אך בביקורת לא נמצא סיכום של אותו דיון.

יו"ר הוועדות במחוזות חיפה ות"א הסבירו למשרד מבקר המדינה כי במהלך אותן שנים הם כינסו פעמים אחדות הרכב מצומצם של הוועדה כדי לדון בנושאים שבטיפול הוועדה ולפתור בעיות שהתעוררו. אולם בחזור הטילים אין אוכור לאפשרות של מינוי הרכב מצומצם שיחליף את הוועדה המחוזית וימלא את תפקידיה. כמו כן, לא נמצא תיעוד של הדיונים שהתנהלו בהרכב המצומצם, וממילא גם לא נמצא מידע בעניין הנושאים שנדונו והחלטות שהתקבלו.

כל אחת מן הוועדות המחוזיות אמורה לשמש גורם מניע ויוזם בקידום של הטילים במחוז שלה ולפעול לשילובם בתכנית הלימודים. על כל אחת מהן לפעול ברציפות כל השנה, אולם מניין ההתכנסויות המועט של הוועדות אינו עונה על הוראה זו. כמו כן, בשל ההתכנסויות המעטות של הוועדות במתכונת של פורום מלא, כלל חברי הוועדות אינם יכולים להיות מעורבים בנושאים השוטפים שבטיפול הוועדות, וממילא גם אינם יכולים להיות שותפים להליך קבלת ההחלטות; הדבר פוגם ביכולת הוועדות לבצע סיעור מוחות ולהעלות נושאים שאפשר לחדש ולשפר את הטיפול בהם.

(ב) בחזור מנכ"ל המשרד מנובמבר 2009 נקבע שוועדת הטילים המחוזית תנחה את בתיה"ס בהגשת תכנית טילים על פי עקרונות תכנית הליבה ותבקר אותה, והיא גם האחראית לפיקוח על ביצוע התכנית.

בביקורת במחוזות חיפה ות"א עלה כי כדי להטמיע את תכנית הליבה בטיולי בתיה"ס נעזרים יו"ר הוועדה המחוזית ומרכז הוועדה בכוח אדם (להלן - כ"א) נוסף הכפוף ליו"ר הוועדה מכוח היותו מפקח ממונה על הוראת של"ח. כ"א זה כולל מורים שהוכשרו להוראת של"ח, והם גם משמשים בתפקיד "מנחי של"ח" במסגרת הוראת של"ח וגם פועלים לקידום הטילים. בשנה"ל התשע"ג חמישה אנשים מילאו תפקידים אלה במחוזות חיפה ות"א (בהיקף של 15 ו-19 ימי הדרכה בהתאמה).

נוסף על כך, במחוז ת"א ממונה של"ח פיצל את הטיפול בין בתיה"ס היסודיים ובין העי"ס. האחריות להטמעת תכנית הליבה בבתיה"ס העי"ס הוטלה על מנחי השל"ח האמורים, ולבתיה"ס היסודיים הוא מינה מורי של"ח לשמש "רכזי ליבה" שינחו אותם בנושא הטילים; בשנה"ל התשע"ג מילאו תפקיד זה שמונה עובדים שתוגמלו בשעות נוספות.

הן במחוז חיפה והן במחוז ת"א חולקה האחריות לטיפול בבתיה"ס השייכים לרשות מקומית מסוימת בין מנחי של"ח או בין רכזי הליבה, והם האחראים באותן רשויות מקומיות לשמור על קשר עם בתי הספר, להנחות אותם בדבר הטמעת תכנית הליבה בטיולים ולעקוב אחר יישומה. יצוין שהיערכות במתכונת זו לא הוסדרה בהנחיות שפורסמו בחזורי המנכ"ל.

נוסף על כך, בשנה"ל התשע"ג, מדצמבר 2012, תוגבר כ"א במחוזות בעקבות סבסוד תשלומי ההורים. לשם מעקב אחר יישום הסבסוד בבתיה"ס ולשם בקרה עליו הוקצו למחוז ת"א שלושה ימי הדרכה נוספים ולמחוז חיפה יום הדרכה אחד.

לעומת זאת, בביקורת עלה כי התשתית הארגונית וכ"א של מחוז מוכש"ר היו שונים מאלה של מחוזות חיפה ות"א. כוח האדם שעמד לרשות הוועדה המחוזית במוכש"ר ויועד לקידום הטילים במחוז כלל רק את יו"ר הוועדה המחוזית, שהוא מפקח כולל שלא עבר הכשרה של מורה של"ח. כמו כן, מדצמבר 2012 נעזר יו"ר הוועדה במרכזת הוועדה שהוכשרה להוראת של"ח.

יוער שעל פי נתוני אגף של"ח מיולי 2013, בטיפולה של הוועדה המחוזית בחיפה היו 218 בתי"ס יסודיים ועי"ס, בטיפולה של הוועדה המחוזית של ת"א היו 400 בתי"ס, ואילו מחוז מוכש"ר היה אמור לטפל בכ-1,300 בתי"ס ברחבי הארץ.

יצוין שוועדה מחוזית במתכונת שמכתיב חוזר הטיולים מונתה על ידי מנהל מחוז מוכש"ר רק בדצמבר 2011,³⁵ לאחר שאגף של"ח יזם דיונים בנושא עם נציגי מחוז מוכש"ר ויחד מאמצים לקידום הטיפול בטיולים במחוז זה. אולם לדעת משרד מבקר המדינה, לא די בעידוד ובסיוע של אגף של"ח להקמת וועדה מחוזית ואף לא די ללוות אותה מקצועית, אלא שהיה על אגף זה, האחראי למימושם ולקידום של הטיולים במערכת החינוך, לפעול כדי להקים לוועדה המחוזית במוכש"ר תשתית ארגונית מתאימה, לפחות כמו זו שיש במחוזות חיפה ות"א. והכול, כדי להבטיח את יכולתה של הוועדה המחוזית במחוז מוכש"ר לעמוד במשימות המוטלות עליה ולתרום בכך לקידום הטיולים במתכונת שקבע המשרד לבתי"ס שבאחריות מחוז מוכש"ר (על הליקויים בתפקודה של הוועדה המחוזית במחוז מוכש"ר ראו להלן).

מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים ואילך עוסק המשרד בגיבוש המבנה הראוי לגוף שיטפל במשימות המטה הנוגעות לטיולים, לרבות אלו הנוגעות להיבטים הפדגוגיים שלהם, אולם עדיין לא הוסדרו מרכיבים מרכזיים של תשתית ארגונית זו. מן הראוי שהמשרד יפעל להגדיר את תפקידי אגף של"ח בתחום הטיולים ואת חלוקת האחריות בתוך האגף בנושא זה; יפעל להתאמת מבנה הוועדות המחוזיות ותשתיתן כדי שיוכלו לבצע את מכלול המטלות שלהן; יפעל כדי שבתי"ס יקבלו סיוע וליווי מקצועיים בכל הנוגע לתהליכים הפדגוגיים והארגוניים של הטיולים; יזרז הקמת מערכת ממוחשבת שתאגם נתונים לגבי הטיולים במערכת החינוך ותאפשר בכך גם בקרה יעילה על הטיולים; ויקדים לפרסם חוזר טיולים מעודכן.

משרד החינוך, בתשובתו מנובמבר 2013, מסר למשרד מבקר המדינה כי יעדכן בחוזר מנכ"ל את הגדרת תפקידי אגף של"ח בתחום הטיולים ואת נוהלי העבודה ודרכי הדיווח של ועדות הטיולים המחוזיות לאגף, וכי הכנת חוזר מנכ"ל, נגיש וידידותי למשתמש, בנושא הטיולים לצורך ארגון, תכנון וביצועם מצויה בשלב מתקדם. כמו כן מסר המשרד כי המכרז בדבר הקמת מטה טיולים, שנועד לתת סיוע וליווי מקצועי לבתי"ס, פורסם ב-30.10.13 ומבין המציעים ייבחר הזכיין שיפעיל אותו; כמו כן נאמר בתשובה כי המשרד מצוי בהליך בניית מערכת ממוחשבת שתאפשר ביצוע בקרה על הטיולים במערכת החינוך, וכי תוקם ועדת טיולים באגף החרדי (מחוז מוכש"ר), בדומה לוועדות הפועלות בשאר המחוזות, ויובהר בכלל המחוזות נוהל התכנסות ועדות הטיולים.

הטמעת תכנית הליבה

כאמור על פי עקרונות תכנית הליבה, הטיולים במערכת החינוך נועדו לשמש מצע לתהליך חינוכי מובנה ומחייב עבור כל בתי"ס. בתכנית גובשו שלושה עקרונות פעולה מרכזיים: התפתחות מסלולי הטיול מקרוב לרחוק על פי שכבת הגיל, חיבור הטיולים לתכנית הלימודים של ביה"ס ושילוב הטיול בהוויה הערכית-חברתית שלו. נקבעה מסגרת מנחה לשכבות הגיל השונות הכוללת את המקצועות שבהם יתמקד הטיול, נושאי הלימוד שבהם יעסוק ומספר ימי הטיול (ימי טיול

35 קודם לכן פעלה במחוז מוכש"ר ועדה בראשות קב"ט המחוז.

בודדים או ימים רצופים). בתכנית הליבה אף פורט סדר (פרופיל) רצוי של יום טיול, שנועד לשלב הליכה עם תחנות פעילות מומלצות ובהן פתיחה של יום הטיול, תצפית על הסביבה, תחנות למידה, הפוגה, פעילות חברתית וסיכום יום הטיול.

החלת תכנית הליבה על בתי"ס

1. על פי חוזר מנכ"ל מנובמבר 2009, משנה"ל התש"ע (2009-2010) כל בתי"ס הממלכתיים (המוסדות של החינוך הרשמי) היו אמורים לשלב את עקרונות תכנית הליבה בתכנית הטיולים השנתית שלהם. בינואר ובדצמבר 2011 פרסם המשרד חוזרי מנכ"ל שנועדו לרענן את ההנחיות לעריכת טיול³⁶ (להלן - חוזרי מנכ"ל מ-2011). בחוזרים אלו החובה להגיש תכנית טיולים שנתית על פי עקרונות תכנית הליבה לא הוגבלה לבתי"ס ממלכתיים.

מן הביקורת עלה שבפועל, עד שנה"ל התשע"ב (2011-2012) הוחלה החובה רק על בתי"ס היסודיים, ורק משנה"ל התשע"ג (2012-2013) היא הוטלה על כל בתי"ס, לרבות על העי"ס.

2. אשר להיקף החלת החובה ויישומה במחוזות, על פי תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, מנהל מחוז אחראי ליישם את הוראות המנכ"ל במוסדות החינוך שבתחום אחריותו; בנוגע למוסדות החינוך הממלכתי, עליו לפעול לפי הוראות המנכ"ל או משנהו; בנוגע למוסדות החינוך הממ"ד, עליו לפעול בעניינים מנהליים בלבד.

בביקורת במחוזות חיפה, ת"א ומוכש"ר עלה שבהנחיות שנתנו מנהלי מחוזות חיפה ות"א לשנה"ל התשע"ג צוין, בין השאר, שבשנה זו חובת הגשת תכנית טיולים שנתית לאישורם של הוועדה המחוזית ושל המפקח הכולל חלה על כל בתי"ס על פי עקרונות תכנית הליבה. ואולם בהנחיות שנתן מנהל מחוז מוכש"ר הוחלה חובה זו רק על מוסדות החינוך שאינם שייכים למוסדות הפטור, המהווים כ-61% (796) ממוסדות החינוך שבטיפול המחוז³⁷.

ביולי 2013 מסר אגף של"ח למשרד מבקר המדינה נתונים מוועדות הטיולים המחוזיות בדבר תכניות טיולים שנתיות שהגישו בתי"ס לוועדות ואושרו על ידן בשנה"ל התשע"ג.

(א) על פי נתוני האגף, היו כפופים לוועדה המחוזית במחוז מוכש"ר 1,315 (כ-31%) מ-4,179 בתי"ס שהיו רשומים אצלו. בביקורת במחוז מוכש"ר עלה שבתי"ס במחוז לא הגישו תכניות לאישור הוועדה המחוזית כנדרש, אף שמנהל המחוז הטיל את החובה האמורה על 796 מוסדות חינוך במחוז, שאינם מוסדות פטור. כן עלה שהוועדה המחוזית ואף אגף של"ח לא נקטו פעולות לאכיפת הגשת התכניות.

יור ועדת הטיולים המחוזית ומרכזת הוועדה הסבירו למשרד מבקר המדינה כי הוקצה לוועדה המחוזית של מחוז מוכש"ר כ"א לצורך מילוי תפקידה, אך הוא לא היה בהיקף ובמתכונת של שאר המחוזות. לפיכך, לטענתם, הוועדה התקשתה לזוּם טיפול פרטני מול בתי"ס, להדריכם ולהניעם להגיש תכניות טיולים שנתיות על פי עקרונות תכנית הליבה.

36 חוזר "רענון ההנחיות לקראת יציאה לטיול", התשע"א/5 (ינואר 2011); התשע"ב/4 (דצמבר 2011).
37 ביולי 2013 מסר יור ועדת הטיולים במחוז מוכש"ר למשרד מבקר המדינה קובץ נתונים שכלל 1,298 מוסדות חינוך שבאחריות המחוז. מהם 502 (39%) מוסדות פטור, 400 (31%) מוסדות השייכים לרשתות (מעיין החינוך התורני ורשת החינוך העצמאי) ו-396 (30%) מוכש"ר אחרים. יצוין שמספר המוסדות בקובץ זה קטן ב-17 מאלה שהיו רשומים באגף של"ח.

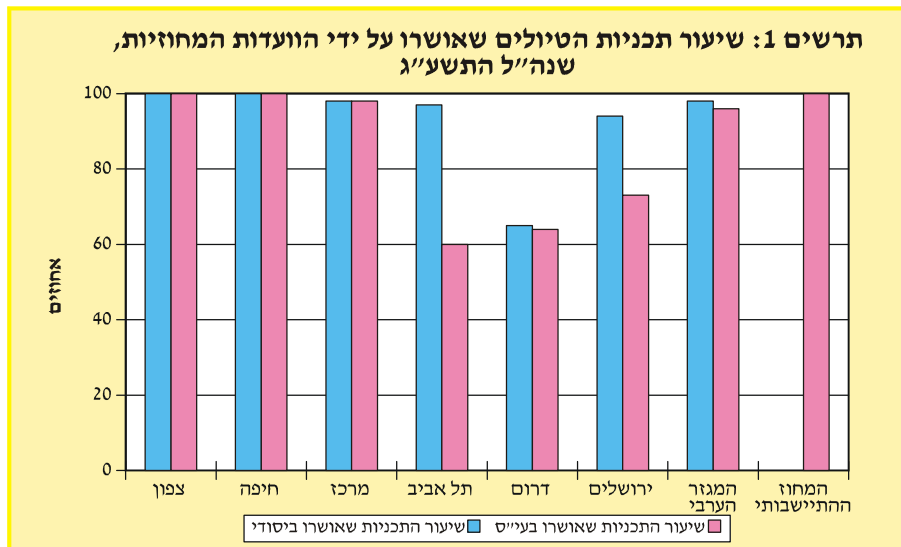
העוזרת של מתאמת המפקחים במחוז מוכש"ר מסרה לביקורת שבתיה"ס במחוז אינם מוסרים תכניות טיולים שנתיות לאישור המפקחים הכוללים. עם זאת היא הסבירה כי אם ביה"ס מבצע טיולים בחופשות או בסופי שבוע, תכנית הטיול המסוים מוגשת לאישור המפקח הכולל. אישורו של המפקח הכולל נדרש עוד לפני פניית ביה"ס ללשכת התיאום הפועלת באגף הביטחון כדי להנפיק אישור ביטחוני, משום שרק לאחר אישורו מוחל על המטיילים ביטוח במועדים אלו.

עוד עלה שבמאי 2013 הגישה הוועדה המחוזית של מחוז מוכש"ר לאגף של"ח הצעה מפורטת של תכנית הליכה שתכניה הותאמו למוסדות החינוך של מוכש"ר. הצעה זו כללה מסלולי טיולים לשכבות הגיל השונות. בפגישה עם יו"ר הוועדה ומרכזת הוועדה ביולי 2013 נמסר למשרד מבקר המדינה שאגף של"ח טרם אישר את ההצעה, אך הם הונחו לפעול, לפי שעה, על פי אותה ההצעה.

יצוין שכדי לקדם את נושא הטיולים במחוז מוכש"ר יזם מנהל אגף של"ח דיון חוזר עם נציגי מחוז מוכש"ר. הדיון יצא אל הפועל במאי 2013 והשתתף בו גם מנהל המחוז. בין השאר סוכם בסופו כי לקראת שנה"ל התשע"ד (2013-2014) יתאם מנהל המחוז מפגש פתיחה שבו ידונו בקידום הטיולים במחוז, בצורך בהגשת תכניות טיולים שנתיות לאישורם של הוועדה המחוזית ושל המפקחים הכוללים ובחובה של מנהלי בתי"ס למנות רכזי טיולים ולדאוג להכשרתם כנדרש. למפגש זה יוזמו בעלי תפקידים בכירים במחוז, בהם אנשי הנהלה, מפקחים כוללים ומנהלי הרשתות הפועלות במחוז.

(ב) כן עלה מן הביקורת שנתוני אגף של"ח כללו 154 בתי"ס ממחוז ירושלים הפועלים במזרח העיר, אולם הוועדה המחוזית במחוז זה לא טיפלה בהטמעת עקרונות תכנית הליכה בתי"ס אלו, והם לא נדרשו להגיש תכניות לאישורה.

(ג) אשר ל-2,710 (65%) בתי"ס הנותרים שהיו רשומים באגף של"ח הועלה שבאגף של"ח לא היו נתונים על מספר תכניות הטיולים שהגישו בתי"ס למחוזות אלא היו רק נתונים על התכניות שאושרו. מהנתונים שמסר האגף למשרד מבקר המדינה עולה שהוועדות המחוזיות אישרו תכניות טיולים ל-2,449 (90%) בתי"ס (93% בבתי"ס היסודיים ו-87% בעי"ס).



ואולם, מהנתונים עולה שבמחוז דרום אושרו תכניות רק ל-65% מבתי"ס היסודיים, ובמחוזות ת"א, דרום וירושלים אושרו תכניות רק ל-60%-73% מבתי"ס הע"ס.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לאחר שיקים ועדת טיולים במחוז החרדי (מחוז המוכש"ר), בדומה לוועדות הקיימות בשאר מחוזות המשרד, הוא יטפל ויסדיר גם את נושא הגשת תכניות הטיולים במחוז זה. כן מסר משרד החינוך כי בשנה"ל התשע"ג הוא פתח בתהליך של הטמעת שינוי תרבות הטיולים בחברה הערבית במזרח ירושלים ובמרוצת שנה"ל התשע"ד מהלך זה יוגבר.

הליך אישור תכניות הטיולים במחוזות

1. חלוקת תפקידים בין הגורמים המאשרים את התכניות : (א) על פי חוזר הטיולים וחזורי המנכ"ל שפורסמו אחריו, על בתי"ס לבנות את תכנית הטיולים השנתית על פי עקרונות תכנית הליבה ולהגישה לאישורם של הוועדה המחוזית ושל המפקח הכולל.

עם זאת, לא הוגדר מה כל גורם אמור לאשר. לעניין זה יצוין שבחוזר הטיולים (מ-2005) נקבע כי הוועדה המחוזית תהיה הגוף בעל הסמכות במחוז בתחום הטיולים; חוזר מנכ"ל מנובמבר 2009 הוסיף וקבע שהוועדה תנחה ותבקר תכנית טיולים שנתית שתתוכנן על פי עקרונות תכנית הליבה ובאחריותה גם לפקח על ביצועה. לעומת זאת, בהוראות רענון חוזר מנכ"ל מדצמבר 2011³⁸ נקבע כי תפקידו של המפקח הכולל לוודא שהתכנית השנתית שהוגשה לו ערוכה על פי עקרונות תכנית הליבה, וכן כי עליו לוודא שהתכנית אושרה בידי ועדת הטיולים המחוזית.

38 חוזר מנכ"ל, "רענון ההנחיות לקראת יציאה לטיול", התשע"ב/4 (דצמבר 2011).

עולה מכך כי למעשה המשרד לא הסדיר את חלוקת התפקידים של הליך בדיקת תכנית הטיולים ואישורה בין הוועדה המחוזית לבין המפקח הכולל. כמו כן, לא נקבעו חלוקת האחריות ביניהם, התחומים השונים וההדגשים השונים שעל כל גורם לבחון, דרך שיתוף הפעולה שלהם בנושא, סדר בחינת התכנית על ידם, ומי הגורם שאישורו מביא לסיום תהליך האישור.

בביקורת במחוזות חיפה ות"א עלה שלקראת שנה"ל התשע"ד נקבע במחוז חיפה הליך שלפיו תכנית הטיולים המוגשת למפקח הכולל אמורה קודם לכן לקבל את אישור הוועדה המחוזית; ואילו במחוז ת"א לא נקבע הליך דומה.

בחדשים יוני-יולי 2013 קיים משרד מבקר המדינה פגישות עם מפקחים מרכזים במחוז חיפה ובמחוז ת"א. המפקחים מסרו שהם רואים בוועדה המחוזית גורם מקצועי המוסמך לבחון ולאשר את תכניות הטיולים. לדבריהם, כאשר המפקחים הכוללים בוחנים את התכנית, הם שמים דגש בחיבור הטיולים לתכנית הלימודים של ביה"ס ובמידת התאמתם להוויה הערכית-חברתית של ביה"ס. כן הם בוחנים היבטים נוספים, למשל הבטיחות בטיול. יוער שנושאים אלו נבחנים במידה זו או אחרת גם על ידי הוועדה המחוזית.

(ב) על פי חוזר הטיולים, על ביה"ס לשלוח את תכנית הטיול, בטרם ביצועו, ללשכת התיאום הפועלת באגף הביטחון כדי לקבל אישור ביטחוני, הו"ן מנסיבות שבהן פוטר החוזר את ביה"ס מהליך זה. עולה כי עד מועד סיום הביקורת המשרד לא הסדיר ולא דאג לאמצעים שיאפשרו שטרם מתן האישור הביטחוני לשכת התיאום תוכל לוודא כי התכנית שביה"ס הגיש לה לאישור תואמת לתכנית שהוועדה המחוזית אישרה.

2. אישור התכניות בידי ועדות מחוזיות : בביקורת במחוזות חיפה ות"א עלה כי הטיפול בתכניות הטיולים השנתיות שהוגשו לאישור הוועדות המחוזיות ובדיקתן לקו בחסר :

(א) אישור תכניות בתיה"ס היסודיים בשונה מהעי"ס : בביקורת עלה כי הן במחוז חיפה והן במחוז ת"א הטיפול בתכניות הטיולים של בתיה"ס היסודיים, לקראת שנה"ל התשע"ג, היה שונה מהטיפול בבתיה"ס העי"ס.

(1) א. בתיה"ס היסודיים נדרשו להגיש לוועדה המחוזית תכנית שנתית המפרטת לכל שכבת גיל את המקצוע, את נושא הלימוד שהטיול יעסוק בו ואת פירוט המסלול שלו. במחוז חיפה בחנו מנחי של"ח את התכניות, ומרכז הוועדה אישר אותן; ובמחוז ת"א בחנו רכזי הליבה את התכניות ואישרו אותן ואח"כ העבירו אותן למרכז הוועדה. אולם הועלה כי בשנה"ל התשע"ג אף לא אחד משני המחוזות דאג שאישור התכנית השנתית ילווה במסמך רשמי מטעם הוועדה המחוזית, ולא היה אפשר לשחזר את הליך קבלת ההחלטות.

ב. כן עלה שבמחוז ת"א הונחו בתיה"ס היסודיים להגיש לאישור הוועדה פירוט של שלושה ימי טיול לכל שכבת גיל, ושניים מימי הטיול אמורים להיות בסביבה הקרובה לבתיה"ס, דהיינו עלותם נמוכה או שאפשר לבצעם ללא עלות. אולם במחוז חיפה הדבר לא נדרש, והוועדה אישרה תכניות שכללו לפחות יום טיול אחד לכל שכבת גיל.

(2) בשני המחוזות לא התבקשו בתיה"ס העי"ס להגיש את תכניות הטיולים בפירוט ובמבנה הדומים לאלה שהתבקשו להגיש בתיה"ס היסודיים; ובבתיה"ס שבהם הופעלה הוראת של"ח, אושרו הטיולים במסגרת האישור לתכנית ההוראה של של"ח לשנה"ל.

כאמור, הוראת של"ח כוללת מסע של שלושה-ארבעה ימים, טיול שגם ממומן באמצעות תשלומי ההורים. בביקורת עלה שתכניות בהוראת של"ח לשנה"ל, שהגישו בתיה"ס לאישור המפקח הממונה על הוראת של"ח במחוז או למנחי של"ח הכפופים לו כללו, בדרך כלל, את אזור המסע המיועד בלבד לפי שכבת גיל. עם זאת עלה שבסמוך ליציאה למסע נדרש ביה"ס להגיש לאישור מנחי של"ח תכנית מפורטת של ימי המסע על גבי טופס מובנה - "טופס תדריך ואישור מסע/טיול שנתי", וכן תכנית נפרדת לכל אחד מימי המסע. כמו כן, במסגרת אותו הליך מורה של"ח, המדריך את הטיול מטעם ביה"ס, קיבל תדריך ממנחה של"ח בנוגע לטיול המסוים. זאת ועוד, כדי לצאת למסע, על ביה"ס לקבל אישור פרטני לטיול ממנחה של"ח, ובסיום המסע ידווח ביה"ס בפירוט על ביצועו למנחה של"ח.

בביקורת עלה כי בשנה"ל התשע"ג במחוז חיפה בכל בתיה"ס העי"ס בוצעה הוראה של של"ח, ולפיכך פעלו במחוז במתכונת האמורה בכל בתיה"ס העי"ס שבו. אולם במחוז ת"א נעשתה הוראה של של"ח בכ-80% (53%) מ-151 בתיה"ס העי"ס ולגביהם נהג המחוז במתכונת זו. על פי הנחיית אגף של"ח ומנהלת המחוז, בשנה"ל התשע"ג הוטלה על כל בתיה"ס חובה להגיש תכנית טיולים על פי עקרונות תכנית הליבה. למרות זאת, הוועדה המחוזית בת"א לא אכפה את ההנחיה להגיש תכניות טיולים לאישורה על בתיה"ס העי"ס שבהם לא בוצעה הוראת של"ח, ובפועל רק 60% מבתיה"ס העי"ס במחוז הגישו תכניות שאושרו על ידי הוועדה.

יור"ר הוועדה המחוזית ומרכז הוועדה הסבירו למשרד מבקר המדינה כי הוועדה סיכמה עם כל רשות מקומית על "תכנית טיול רשותית" המפרטת את אזור הטיול לכל שכבת גיל (להלן - מודל רשותי), ובבתיה"ס העי"ס שלא הופעלה בהם הוראת של"ח חויבו לטייל על פי מודל זה. אולם הביקורת העלתה שיישום המודל הרשותי בבתיה"ס העי"ס האמורים לא נבדק על ידי הוועדה המחוזית באופן שיטתי.

יוצא אפוא שבבתיה"ס שבהם הופעלה הוראת של"ח, מנחה של"ח ליווה באופן הדוק יותר את הכנת הטיול ואת סיכומו. בבתי"ס אלה גם תהליך בדיקת תכנית הטיולים היה הדוק יותר וכלל רכיבים פדגוגיים נוספים על אלו שנבחנו בנוגע לטיולים בבתי"ס האחרים - היסודיים והעי"ס. יוער שעל פי נתוני אגף של"ח, רק בכ-13% (כ-560) בלבד מ-4,179 בתי"ס הרשומים באגף יש הוראת של"ח.

(ב) האמצעים שהוועדות המחוזיות נעזרות בהם במהלך אישור התכנית : בביקורת עלה שאין אחידות באמצעים ששתי הוועדות המחוזיות נעזרות בהם לצורך קידום הטיולים במחוזן :

(1) לצורך קבלת תמונת מצב על מידת היערכות בתיה"ס היסודיים בהטמעת תכנית הליבה, הוועדה המחוזית בת"א החלה לפני כשלוש שנים לתת ציונים לבתיה"ס על מידת עמידתם בעקרונות תכנית הליבה. הציון הוא שקלול של שלושה פרמטרים שנבדקו בכל ביי"ס: ציון מקסימלי של 50% ניתן למידת התאמת התכנית השנתית של ביה"ס לעקרונות תכנית הליבה ולמודל הרשותי; ציון מקסימלי של 30% ניתן ליציאה לשלושה ימי טיול בשנה; וציון של 20% ניתן לבי"ס שרכזו הטיולים

בו הוכשר והוסמך לתפקיד. ברוח מסכם של נתוני המחוז לשנה"ל התשע"ג צוין כי הממוצע המחוזי הכולל³⁹ עמד על 80.8%.

בביקורת עלה שהוועדה המחוזית במחוז חיפה לא ריכזה מידע בנוגע לבתייה"ס היסודיים והעי"ס כפי שעשה מחוז ת"א לגבי בתייה"ס היסודיים. יוער שמחוז ת"א לא בחן ולא העריך את היערכות בתייה"ס העי"ס לטיולים בדרך דומה לזו שעשה לגבי בתייה"ס היסודיים, ולא ציין באיזו מידה תכניות הטיולים תואמות את עקרונות תכנית הליבה.

(2) כן עלה שמחוז ת"א ניסח טופס סיכום שנתי שבייה"ס התבקש לרווח באמצעותו על הטיולים שבוצעו בפועל. דיווח זה הוא כלי בקרה שהוועדה המחוזית יכולה להשתמש בו; טופס הסיכום יאפשר לה לבחון באיזו מידה הטיולים שבוצעו בפועל תואמים לתכניות שאושרו על ידי הוועדה, להפיק לקחים מהממצאים ולפעול לשיפור הנושא. במועד סיום הביקורת טרם רוכזו כל הטפסים הנוגעים לשנה"ל התשע"ג ונתונייהם טרם עובדו.

(3) א. בשונה משנה"ל התשע"ג, לקראת שנה"ל התשע"ד (2013-2014) ניסחה הוועדה המחוזית בחיפה מסמך מובנה למתן האישור המאפשר לכלול בו גם הערות של מאשר התכנית - דבר שיאפשר מעקב ושחזור של תהליכי האישור. כמו כן התבקשו בתייה"ס היסודיים במחוז חיפה להגיש את תכנית הטיולים השנתית במתכונת אחידה ומובנת שתכליתה להנחות את ביה"ס מה עליו להדגיש בתכנית. מתכונת זו יכולה לשמש לבייה"ס גם מצע לתכנית רב-שנתית, אולם הדבר לא נדרש מבתייה"ס העי"ס.

הגשת תכנית טיולים שנתית במתכונת אחידה מספקת מידע על התכנית הרב-שנתית של טיולי בתייה"ס ויכולה לשמש למאשר התכנית כלי עזר לבחינת טיולי בתייה"ס במרוצת השנים; כך אפשר לבחון אם בשכבות הגיל השונות יועדו הטיולים לאזורים שונים בארץ על פי עקרונות תכנית הליבה. לפיכך, ראוי שגם בתייה"ס העי"ס יידרשו להגיש תכנית טיולים שנתית במתכונת אחידה, כפי שנדרשו לעשות זאת בתייה"ס היסודיים.

ב. מחוז ת"א, בשונה ממחוז חיפה, החל להיעזר במערכת ממוחשבת בהיערכותו לקראת שנה"ל התשע"ד כדי לאשר את תכניות הטיולים השנתיות. שימוש במערכת זו יאפשר מעקב אחר תהליכי האישור ושחזורם ובחינה של מידת התיקונים שנעשו בעקבות הערות שניתנו.

יצוין שבמועד סיום הביקורת הטיפול באישור התכניות השנתיות לשנה"ל התשע"ד, הן במחוז חיפה והן במחוז ת"א, היה מצוי עדיין בתהליך שטרם הסתיים.

3. הליך אכיפה בשל אי-קבלת אישור לתכנית כנדרש: בהוראות רענון חוזר מנכ"ל מדצמבר 2011 נקבע, בין השאר, כי ביה"ס יוכל לפנות ללשכת התיאום לצורך קבלת אישור ביטחוני לטיול, רק אם הוועדה המחוזית והמפקח הכולל אישרו את תכנית הטיולים שלו, ואם היא ערוכה על פי תכנית הליבה. דהיינו, ללא אישור זה ביה"ס לא יוכל לצאת לטיול (להלן - הליך חסימה). הליך החסימה והתרתו, לאחר שבייה"ס דאג לקבל את האישורים הנדרשים, מפורטים במסמך של אגף של"ח מדצמבר 2012. לפיו, בשני המצבים יו"ר הוועדה המחוזית אמור לפנות לנציג אגף של"ח בבקשה בנוגע לבי"ס מסוים, והוא אמור להעביר פנייה זו ללשכת התיאום.

מנתונים שהעביר אגף של"ח למשרד מבקר המדינה במאי 2013 עלה שמחוז המגזר הערבי הפעיל באוקטובר 2012, במהלך שנה"ל התשע"ג, הליך חסימה נגד 170 בתי"ס בשל אי-הגשת תכניות

39 ללא הערים פתח תקווה ונתניה שצורפו למחוז רק כשנה קודם.

לאישור, ומחוז המרכז ביצע הליך זה נגד 61 בתי"ס בנובמבר 2012. יוער שעל פי הנתונים שמסר אגף של"ח למשרד מבקר המדינה, ביולי 2013 שיעור אישור התכניות בשני המחוזות האמורים עמד על 96%-98%. יצוין שהליך אכיפה זה לא הופעל על בתי"ס במחוז מוכש"ר שלא הגישו תכניות טיולים שנתיות לאישור; ההליך גם לא הופעל על בתי"ס העיי"ס במחוז ת"א שלא הופעלה אצלם הוראת של"ח ולא הגישו תכניות שנתיות לאישור - בתי"ס אלה יכלו לפנות ללשכת התיאום לצורך קבלת אישור ביטחוני ולהמשיך לצאת לטיולים.

ראוי שהמשרד יקבע הליך מובנה ואחיד לבדיקת תכנית הטיולים השנתית ויפעל להגדלת שיעור התכניות המוגשות לאישור בכל המחוזות. כן, ראוי שהמשרד יקבע את חלוקת האחריות להליך אישור התכניות בין הוועדה המחוזית לבין המפקח הכולל, וגם יסדיר דרכי עבודה אחידות לוועדות המחוזיות. כמו כן ראוי שהמשרד יפעל לאפשר לוועדות גישה למערכות ממוחשבות זהות אשר, בין השאר, יספקו תקשורת בין המחוזות ובין מטה המשרד, ואף יקלו את הליך הפיקוח של המחוז ושל מטה אגף של"ח. זאת ועוד, ראוי שהמשרד יבחן יזמות מועילות שפותחו בכל אחת מהוועדות וישקול ליישם אותן בכלל הוועדות המחוזיות כדי לייעל ולשפר את עבודתן ולקדם את נושא הטיולים במערכת החינוך.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יסדיר בחזור מנכ"ל את חלוקת התפקידים בין ועדת הטיולים המחוזית למפקח הכולל בכל הקשור לאישור תכניות הטיולים, יבחן אפשרויות להעצים את פעילות אגף של"ח בבתי"ס העיי"ס תוך כדי סיוע לבתי"ס היסודיים. כן מסר המשרד כי יעדכן את נוהל הפעלת ועדות הטיולים המחוזיות שבאמצעותו יסדרו תהליך בדיקה ודרכי דיווח אחידים של הוועדות המחוזיות, נוהל שגם יחייב אותן לתת אישור רשמי לבתי"ס על הגשת תכניות הטיולים ואישורן. כמו כן מסר המשרד שמערכת ממוחשבת המצויה בשלב בנייה תאפשר ללשכת התיאום לוודא שתכניות הטיולים שבתיה"ס הגישו לאישורה תואמות לתכניות שהוועדות המחוזיות אישרו; ומשנה"ל התשע"ד תיחסם בפני בתי"ס שלא יגישו תכנית טיולים כנדרש האפשרות להוציא אישור ביטחוני לטיול.

שילוב הטיול כמשימה ביעדי משרד החינוך

כאמור, באוגוסט 2009 גיבש המשרד תכנית אסטרטגית - תכנית עבודה רב-שנתית לשנים 2009-2012, שבה הוגדרו מטרות לחיזוק הערכים ושיפור ההישגים במערכת החינוך. מטרות אלה פורטו ליעדים ולמשימות ונועדו להנחות את עבודת עובדי המשרד ולמקדם ביעדים שנגזרו מכך. לכל משימה נקבעו מדדי תפוקה מתוכננים לשנת הלימודים, והם נועדו לאפשר הערכה של פעילות המשרד בנושאים אלו בסוף השנה.

כדי לחזק את הערכים אצל תלמידי בתי"ס החליט המשרד שהיעד הראשון יהיה "העמקת החינוך לערכים". תקציר מנהלים של תכנית העבודה של המשרד לשנת התשע"ג⁴⁰ מיולי 2012 מפרט יעד זה וכולל בו, בין השאר, בנייה, חיזוק והטמעת תכניות להעמקת הזהות היהודית, הציונית והישראלית; בנייה, חיזוק והטמעת תכניות להעמקת ערכים דמוקרטיים וחברתיים; היכרות והזדהות - ירושלים, בירת מדינת ישראל והעם היהודי.

1. כדי לממש את יעד העמקת הערכים כלל המשרד שתי תכניות טיולים ייחודיות: התכנית "נעלה לירושלים" שמטרתה לעודד את בתי"ס לבצע סיורים חינוכיים בירושלים ולהדק בכך את

40 "תכנית עבודה לתשע"ג וסטאטוס תכנון מול ביצוע בתשע"ב; יעדי ומשימות משרד החינוך", לשכת המשנה למנהלת הכללית, יחידת התכנון (יולי 2012).

הקשר של התלמידים עם העיר; והתכנית "מסע ישראלי מבראשית" (להלן - מסע ישראלי) - תכנית חינוכית להעמקת הזהות האזרחית והזהות היהודית-ציונית, הכוללת שישה ימי מסע ברחבי הארץ שמסתיימים בירושלים.

(א) "נעלה לירושלים": על פי החלטת הממשלה⁴¹ מיוני 2005, משנה"ל התשס"ו (2005-2006) יש לעודד בתי"ס לשלב בתכנית הלימודים שלהם ביקורים וסיורים בירושלים. עוד קודם להחלטת הממשלה, במאי 2005, הנחה המשרד בחוזר הטיולים כי יש לשלב את הטיול לירושלים בתכנית הטיולים השנתית וקבע כי התלמידים יבקרו בה לפחות שלוש פעמים במהלך 12 שנות לימוד.

מרכז התכנית "נעלה לירושלים" באגף של"ח (להלן - מרכז התכנית "נעלה לירושלים") הסביר למשרד מבקר המדינה במאי 2013 שאמנם התכנית הייתה אמורה להיות מיושמת משנה"ל התשס"ו (2005-2006), אולם בפועל במסגרת הטמעת תכנית הליכה, רק בשנה"ל התש"ע (2009-2010) היא קיבלה תנופה. בשנה זו גיבש המשרד את התכנית, וכדי להבטיח שכל תלמיד יבקר בירושלים שלוש פעמים לפחות במהלך לימודיו נקבע שהביקור בעיר הבירה יתקיים בכיתות ה', ז' ו-י' (להלן - שכבות הגיל הייעודיות). הערכה שהמשרד פרסם בה את התכנית כללה חוברת הסבר לרצף החינוכי בשלבי הגיל השונים, לרבות שיעורי הכנה, הנחיות להתארגנות והצעות לסיורים בירושלים על פי שכבות הגיל ונושאי הלימוד; כמה הצעות לסיורים ותצלום אוויר של ירושלים. התכנית נועדה להקנות מידע בשלושה נושאים מרכזיים: מורשת עם, בירה ומוסדות שלטון ומוסדות תרבות והנצחה, ולמימושה שותפים גם גופי תירות בירושלים שעמדו בתנאי המשרד להפעלתה.

כדי לממש את התכנית העביר אגף של"ח בנובמבר 2009 הנחיות בנוגע להליך הפעלת התכנית למפקחים הממונים על הוראת של"ח במחוזות, הממלאים גם את תפקיד יו"ר ועדת הטיולים המחוזית. בהנחיות נקבע, בין השאר, שתהליך אישור ההשתתפות בתכנית לכיתות בשכבות הגיל הייעודיות ייעשה באמצעות הוועדות המחוזיות. התכנית "נעלה לירושלים" כלולה בתכנית הטיולים השנתית המוגשת לאישור הוועדה המחוזית, והטיול ממומן ככל הטיולים באמצעות תשלומי ההורים. עם זאת נקבע בהנחיות אגף של"ח כי נוסף על ההליך האמור, בתי"ס שיהיו מעוניינים להשתתף בתכנית יתבקשו לפנות לוועדה המחוזית באמצעות טופס בקשה מובנה ולהתחייב כי יעמדו בתנאים המפורטים בו. כן נקבע בהנחיות כי בתי"ס שהוועדה המחוזית תאשר את השתתפותם בתכנית יזכו להשתתפות המשרד במימון ההיסעים לירושלים בהיקף של 50% מהעלות. עם זאת, הוועדה המחוזית רשאית להגדיל את הסיוע ל-90% מעלות ההיסעים על פי החתך הסוציו-אקונומי של ביה"ס (להלן - מדד הטיפוח). ההנחיות אף קבעו אמות מידה וסדר עדיפויות לקביעה אילו בתי"ס יזכו לתמיכת המשרד: ניקוד גבוה על פי מדד הטיפוח והתחייבות מנהל ביה"ס לעמוד בתנאים שפורטו בטופס הבקשה.

על פי נתוני המשרד מיולי 2012 המובאים בתקציר מנהלים של תכנית העבודה של המשרד לשנת התשע"ג, ומנתונים שמסר מרכז התכנית "נעלה לירושלים" למשרד מבקר המדינה ביולי 2013, בשנה"ל התשע"ב כללו שכבות הגיל הייעודיות שהיו אמורות להשתתף בתכנית "נעלה לירושלים" 292,143 תלמידים, אך המשרד תכנן כי ישתתפו בתכנית רק 168,800 תלמידים, שהם כ-58% מהם. אשר לשנה"ל התשע"ג, תוכנן כי ישתתפו בתכנית "נעלה לירושלים" 193,600 תלמידים, אולם מנתוני המשרד מיוני 2013 עולה כי השתתפו בתכנית רק 25% (48,788) מהם.

41 החלטה 3694 של הממשלה ה-30 (6.6.05).

(1) מרכז התכנית "נעלה לירושלים" הסביר למשרד מבקר המדינה ביוני 2013 כי הפערים נובעים מכך ששיעור ההשתתפות מותנה בתקציב שהקצה לכך המשרד. לפיכך, משרד מבקר המדינה ביקש מסגן מנהל מינהל ח"ן והאחראי לתחום הכספי במינהל ביולי 2013 נתונים על תקצוב התכנית בשנה"ל התשע"ב והתשע"ג. ואולם, עד מועד סיום הביקורת לא עלה בידי המשרד להמציא למשרד מבקר המדינה נתונים מלאים בנושא; והמשרד אף לא המציא נתונים כאמור בתשובתו בנובמבר 2013.

(2) כאמור, המשרד תכנן כי בשנה"ל התשע"ב ישתתפו בתכנית 168,800 תלמידים. בפועל השתתפו בתכנית 177,623 תלמידים, שהם 105% מההיקף שתוכנן (שכאמור היה קטן מסך כל התלמידים בשכבות הגיל הייעודיות). כן ציין המשרד שבמהלך שנה"ל התשע"ב הגיעו לירושלים כ-500,000 תלמידים, דהיינו כ-322,377 תלמידים הגיעו לעיר שלא בסיוע המשרד, כלומר שלא במסגרת התכנית "נעלה לירושלים".

יוער שלכל שכבת גיל ייעודית התווה המשרד תכנים המיועדים לה בתכנית "נעלה לירושלים". מידת עמידת תכנית הטיוול במסגרת התכנית "נעלה לירושלים" בתכנים שהתוו מבוקרת ומאושרת בידי הוועדה המחוזית בשני שלבים: בשלב הראשון, כאשר בוחנים את תכנית הטיוולים השנתית כדי לאשרה, ובשלב השני היא נבדקת באופן פרטני לפני שניתן לביה"ס אישור להשתתפות המשרד במימון ההיסעים.

ואולם, אין למשרד מידע מרוכז ושיטתי על תכנית הביקור של 322,377 התלמידים שהגיעו לעיר בשנה"ל התשע"ב שלא בסיוע המשרד, דהיינו שלא במסגרת התכנית "נעלה לירושלים". לפיכך גם אין אפשרות לדעת באיזו מידה תכנית הביקור שלהם ענתה לתכנים שהמשרד התווה, ואף לא מה הן שכבות הגיל של התלמידים.

(3) הביקורת העלתה שבמחוז מוכשר הכיתות בשכבות הגיל הייעודיות לא השתתפו כלל בתכנית "נעלה לירושלים".

(4) כמו כן, עלה שלא אגף של"ח ואף לא מחוזות חיפה ות"א, שבהם נערכה ביקורת, ניהלו במרוצת השנים רישום שיטתי של הכיתות בשכבות הגיל הייעודיות שהשתתפו בתכנית. על כן, אין בידי המשרד כלי שיאפשר מעקב אחר מימוש היעד שקבע המשרד.

יתרה מזאת, על פי הנתונים, כאמור, בשנה"ל התשע"ב והתשע"ג השתתפו בתכנית רק חלק מתלמידי שכבות הגיל הייעודיות. נתונים אלה מלמדים שהמשרד אינו יכול להבטיח שכל תלמיד יבקר בירושלים שלוש פעמים לפחות במהלך לימודיו במתכונת שהתווה בתכנית "נעלה לירושלים".

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה שהוא יגדיר נוהל אחיד לדיווח על השתתפות תלמידים בתכנית "נעלה לירושלים". כן מסר המשרד שהתכנית מפורסמת בחוזר מנכ"ל, והוא מקצה משאבים ומאפשר לבתיה"ס לבחור את השתתפותם בתכנית, וכי במהלך שנה"ל התשע"ג (2012-2013) לא היה תקציב מדינה מאושר ולא היה אפשר לקיים את התכנית במלואה.

משרד מבקר המדינה מעיר שגם בשנה"ל הקודמת - התשע"ב, מלכתחילה קבע המשרד יעד מתוכנן שעמד רק על 58% מכלל שכבות הגיל הייעודיות, למרות שהיה תקציב מאושר. יוצא אפוא כי הנתונים בדבר היקף ההשתתפות אינם נובעים בהכרח מאי-אישור התקציב. כמו כן מעיר משרד מבקר המדינה כי על פי הנחיות המשרד, כל תלמיד אמור לבקר בירושלים שלוש פעמים לפחות במהלך לימודיו, והמשרד אף קבע שהביקור במסגרת תכנית זו יצא אל הפועל בכיתות ה' ז' ו-י' במתכונת שהתווה. לא ברור, אם כן, כיצד מתן אפשרות לביה"ס לבחור אם להשתתף בתכנית (ובכלל זה לגבי בתי"ס ממחוז מוכש"ר) עולה בקנה אחד עם ההנחיות האמורות.

בנוגע להערת משרד מבקר המדינה כי למשרד החינוך אין מידע מרוכז ושיטתי על תכנית הביקור של תלמידים שהגיעו לירושלים שלא בסיוע המשרד, דהיינו שלא במסגרת תכנית "נעלה לירושלים", מסר המשרד שהוא מבצע הערכה ובקרה באמצעות הלשכה לתיאום טיולים.

משרד מבקר המדינה מעיר שהלשכה לתיאום טיולים בוחנת את תכנית ביה"ס לביקור בירושלים לצורך מתן אישור ביטחוני, ואינה בוחנת את עמידת התכנית ביעדים החינוכיים שהתווה המשרד בתכנית "נעלה לירושלים", יעדים שאמורה לבחון הוועדה המחוזית. לפיכך, במקרים האמורים, אין למשרד מידע מרוכז ושיטתי בדבר התאמתם של ביקורים אלו למתכונת החינוכית שהמשרד התווה בתכנית "נעלה לירושלים".

(ב) "מסע ישראלי": זהו חלק מתכנית לימודית-חינוכית המיועדת לתלמידי כיתות י"א. מטרת התכנית לחזק את תחושת ההשתייכות והאהבה לעם, לארץ ולמדינה תוך העמקת הזהות היהודית, הציונית והישראלית בקרב בני הנוער במדינה. עד שנה"ל התשע"ג התכנית הופעלה כמיזם חינוכי שהמשרד הפעיל בשיתוף עמותת "מבראשית - תנועה חברתית רוחנית" (להלן - עמותת "מבראשית" או העמותה). במהלך שנה"ל התשע"ג הוציא המשרד את התכנית למכרז חיצוני, ועמותת "מבראשית" זכתה בו.

מטרת התכנית, תכניה ודרכי הפעלתה כלולים בחוברת הסבר שפרסמו המשרד והעמותה, ובהנחיות שהוציא מדי פעם בפעם אגף של"ח. על פי הסבר שנתן המפקח הארצי על "מסע ישראלי" באגף של"ח (להלן - מפקח ארצי על מסע ישראלי) למשרד מבקר המדינה מיוני 2013, עד אותה העת (לרבות שנה"ל התשע"ג) הקצה אגף של"ח לוועדות המחוזיות את היקף התלמידים שהמחוז יכול לאשר את השתתפותם במסע. ביי"ס המעוניין לצאת למסע היה אמור לקבל אישור לכך במסגרת אישור תכנית הטיולים השנתית בוועדה המחוזית ועל פי המכסה שהוקצתה למחוז. לאחר מתן האישור לביה"ס, אמור ביה"ס לפנות לעמותה ולהתקשר עמה בחוזה לצורך ביצוע המסע. קודם לזכיית העמותה במכרז מימון המסע - כ-25% מן העלות, נעשה באמצעות תשלומי הורים, המשרד מימן כ-25% נוספים ועמותת "בראשית" מימנה את 50% הנותרים. מינואר 2013, לאחר שהעמותה זכתה במכרז, שיעור השתתפות ההורים נשאר כשהיה, ואילו השתתפות המשרד בעלות המסע עלתה לכ-41%.

תלמידים ממחוז מוכש"ר אינם משתתפים בתכנית "מסע ישראלי" וכך גם תלמידים מהמגזר הערבי. הביקורת העלתה שהמשרד לא התאים את יעדי התכנית למגזרים אלו ואף לא הציג להם תכנית חלופית.

מתקציר מנהלים של תכנית העבודה של המשרד לשנה"ל התשע"ג מיוולי 2012, ומנתונים שמסר המפקח הארצי על "מסע ישראלי" למשרד מבקר המדינה ביולי 2013, עולה שהמשרד שם לו ליעד להגדיל את מניין תלמידי כיתות י"א שישתתפו במסע; המשרד תכנן כי בשנה"ל התשע"ב ישתתפו בו 16,780 תלמידים. אולם בפועל השתתפו בו רק 10,210 תלמידים (כ-61%).

ממסמכי המשרד עולים נתונים מתוכננים שונים לשנה"ל התשע"ג: לפי תקציר מנהלים של תכנית העבודה של המשרד לשנת התשע"ג מיוולי 2012, תוכנן שישתתפו במסע 20,000 תלמידים, ואילו במסמכי המפקח הארצי על "מסע ישראלי" שנמסרו למשרד מבקר המדינה, צוין שהתכנון עמד על 13,800 תלמידים. על פי נתוני המשרד מיוני 2013, השתתפו במסע בפועל רק 8,831 (64%) מ-13,800 התלמידים, שהיו אמורים להשתתף בו לפי מסמכי המפקח הארצי. על פי התכנון שהוזכר בתקציר המנהלים, שיעור המשתתפים בפועל אף נמוך יותר. יוצא אפוא שבשנתיים האחרונות ההשתתפות ב"מסע ישראלי" הייתה קטנה מהיעד שהציב המשרד.

יצוין שעל פי נתונים שמסר באוגוסט 2013 סגן מנהל מינהל ח"ן, האחראי לתחום הכספי במינהל, למשרד מבקר המדינה, סכום ההתקשרות עם עמותת "מבראשית" בתאריכים 31.12.13-8.11.11 עבור "מסע ישראלי" עמד על 29,234,432 ש"ח, והיו אמורים להשתתף בו 16,400 תלמידים (ובתקופה הקודמת לכך, בחודשים ספטמבר-נובמבר 2011, לא הייתה פעילות). אולם הנתונים הללו לגבי שיעור המשתתפים אינם תואמים לנתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה על ידי המפקח הארצי על "מסע ישראלי"; לפיהם, בשנה"ל התשע"ב והתשע"ג יחד (ספטמבר 2011 - יוני 2013), דהיינו בתקופה קצרה יותר, השתתפו יותר תלמידים ב"מסע ישראלי" - 19,041 (בתשע"ב ו-8,831 בתשע"ג). כלומר פער של 2,641 תלמידים; אם עד דצמבר 2013 יצאו ל"מסע ישראלי" תלמידים נוספים, הפער יהיה אף גדול יותר.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה שהתכנית "מסע ישראלי" עוסקת בזהות יהודית וציונית והיא הוצעה לחברה הערבית, ומנהלי בתי"ס בחרו שלא להשתתף בה, כך גם בחברה החרדית, וכי סך כל התקציב מכתוב את מספר המשתתפים בתכנית. עוד מסר המשרד שהוא מגדיר יעדים שהוא שואף להשיג, ובהתאם לתוצאות הוא משפר ומתקן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי הצבת יעדים שאינם מושגים לאורך זמן עשויה ללמד על הצבת יעדים שאינם ריאליים. כדי שהמשרד יקבע מדדי תפוקה בני השגה, ראוי שמדי שנה ייבחנו היעדים של כל תכנית, תוך כדי התחשבות בתקציבים העומדים לרשות המשרד, ואת מידת העמידה בהם. כמו כן, מן הראוי שהמשרד יתאים את התוכן של תכניות הטיולים הייחודיות גם לתלמידים ממגזרים ייחודיים, או שיציע להם תכניות חלופיות.

2. בדוח שהגישה הוועדה לקידום הטיול בפברואר 2011 היא המליצה לשלב את הטיולים כמשימה חינוכית ביעד של העמקת החינוך לערכים שקבע המשרד כדי לקדם את הטיולים ולהקנות להם מעמד בר-חשיבות בתהליך החינוכי-חברתי והערכי במערכת החינוך. הועלה כי עד מועד סיום הביקורת לא נעשה הדבר.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי משנה"ל התשע"ד יישום תכנית הליכה בטיולים שולב כמשימה חינוכית ביעדי המשרד.

הערכת תרומתה של תכנית הליבה

תכנית הליבה גובשה בידי ועדה פנים-משרדית בשנים התשס"ו-התשס"ז (2005-2007). בדיון שנעשה באפריל 2007 בראשות המנכ"ל דאז הוחלט כי במהלך שנה"ל התשס"ח (2007-2008) התכנית תופעל ותיבחן בעשר רשויות מקומיות (להלן - פיילוט). בשנה"ל התשס"ט (2008-2009) הוסיף המשרד לבחון את יישום התכנית והרחיב את הפיילוט לכ-25 רשויות מקומיות. כאמור, משנה"ל התש"ע (2009-2010), על פי חזון מנכ"ל מנובמבר 2009, הונחו בתיה"ס לפעול על פי תכנית הליבה.

יצוין כי תכנית הליבה במתכונתה הראשונה פורסמה ב-2008 ונועדה להיות מיושמת מגני הילדים ועד כיתה י"ב. ואולם, בנוסף מעודכן של התכנית שפורסם ביוני 2010 הוסרו ממנה גני הילדים, ונקבע שהתכנית תיועד לכיתות א' ואילך.

הביקורת העלתה שהפיילוט לא לווה במחקר הערכה, והפיכת תכנית הליבה לתכנית מחייבת נעשתה עוד בטרם בחן המשרד בחינה שיטתית את מידת יישום התכנית, ואם אכן היא משיגה את היעדים החינוכיים והערכיים שנועדה להשיג.

רק בשנת 2010 פנה אגף של"ח אל הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך הפועלת במשרד החינוך (להלן - ראמ"ה) בבקשה שתעריך את תהליכי היישום וההטמעה של תכנית הליבה.

במסמך מיוני 2013 הסבירה מ"מ מנכ"לית ראמ"ה למשרד מבקר המדינה, כי במהלך שנה"ל התש"ע-התשע"א ביצעה ראמ"ה הערכה ראשונית של תכנית הליבה וצירפה מצגת המציגה את ממצאי הבדיקה הסופיים וכן מסמך המרכז את תמצית הממצאים שהוצגו באוגוסט 2012 לנציגי מינהל ח"ן.

במסמך המציג את תמצית הממצאים נכתב, בין השאר, כי המסמך "מהווה תקציר של ממצאים שנאספו במסגרת בדיקה ראשונית ואיננו מהווה מחקר הערכה מלא". כן צוין בו שהגישה המחקרית שנבחרה היא הגישה האיכותנית, אשר אינה מתיימרת להציג תמונה מייצגת של המציאות אלא לאתר ולחדד תובנות, שאלות ונקודות משמעותיות שיהוו בסיס לדיונים של הגורמים הרלוונטיים וכן יהוו בסיס למחקר המשך. כמו כן צוין שעיקר הנתונים נאספו מבעלי תפקידים במטה ולא מאנשי השטח (להלן - ממצאי הערכה ראשונית של ראמ"ה מאוגוסט 2012).

המעריכים בראמ"ה סיווגו את ממצאיהם לתחום הארגוני של הטויל ולתחום הפדגוגי-ערכי שלו. בסיכום המסמך נאמר שמתוך הראיונות עולה שהפן הארגוני של הטוילים מתאפיין במורכבות רבה וגורמים רבים מעורבים בתהליך. כן נאמר במסמך שעל פי התרשמותם הכללית, ההובלה של רכזי הטוילים בבתי"ס ושל האחראים לטויל כלשהו (מורים מבתי"ס) איננה מספקת, ופעמים רבות גופים חיצוניים הם הגורם המניע של הטוילים. באופן הזה, אומרים המעריכים בראמ"ה, לא ברור עד כמה הטוילים מקושרים למטרות הערכיות והפדגוגיות של בתי"ס ועד כמה הידע וההתנסויות בטויל הופכים ל"ידע חי" בביה"ס.

בתחום הפדגוגי-ערכי מפרט המסמך את מטרות התכנית ואת עקרונותיה ומציין שהיא נועדה לקדם ארבע מטרות (ערכית, לימודית, אישית-חברתית וחוויתית-רגשית). על מנת לקדם מטרות אלה גובשו שלושה עקרונות פעולה מרכזיים: טוילים מקרוב לרחוק, שילוב הטויל בהוויה הערכית חברתית של ביה"ס וחיבור הטוילים לתכנית הלימודים של ביה"ס.

במסמך צוין כי בהערכה הראשונית נראה שהיישום של העיקרון הראשון, טיול מקרוב לרחוק, מתקדם. ואולם, היישום של שני העקרונות האחרים רק בתחילתו. כן נאמר במסמך כי לצורך בחינה של השגת המטרות ויישום העקרונות האמורים, יש לבצע מחקר רחב שיבחן סוגיות אלו בבתיה"ס.

במסמך מיולי 2013 הסבירה מ"מ מנכ"לית ראמ"ה כי באוגוסט 2012 התקיימה פגישה עם נציגי מינהל ח"ן. בפגישה ציינו אותם נציגים שהמינהל מבצע שינוי בדפוסי העבודה, והוסכם כי לאחר שהמהלך יוטמע, מינהל ח"ן יפנה לראמ"ה בבקשה להמשיך הבדיקה.

בביקורת עלה כי עד מועד סיומה לא יזם מינהל ח"ן מחקר הערכה מקיף של תכנית הליבה. בהיעדר מחקר הערכה, אין בידי המשרד מידע מבוסס שיכול לפרט באיזו מידה, אם בכלל, שילוב עקרונות תכנית הליבה בטיולים אכן תורם לקידום היעדים החינוכיים והערכיים שהתכנית נועדה להשיג. ראוי שהמשרד יקדים ויערוך מחקר כדי שיוכל להעריך נכונה את תרומתה של התכנית, יאתר את הנושאים הטעונים שינוי או שיפור ויביא בכך למיצוי מרבי של תכנית הליבה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא יפעל להערכת תרומתה של תכנית הליבה.

כוח אדם מקצועי בנושא הטיולים

רכז טיולים

כאמור, על פי חוזר הטיולים, על מנהל ביה"ס למנות אחד ממורי ביה"ס לתפקיד רכז טיולים (להלן - גם רכז). הרכז הוא בעל הסמכות המקצועית בביה"ס לנושא הטיולים. עליו מוטלת האחריות לתחום הפדגוגי ולצד הארגוני של טיולי ביה"ס, ובין היתר עליו לסייע בתכנון השנתי של הטיולים, להכין ולנהל "תיק טיולים בית ספרי" (ראו להלן בפרק בקורות על הטיולים) ולכלול בו מידע שסייע למורים לתכנן למידה מחוץ לכותלי ביה"ס, לסייע למורים בהכנות לקראת הטיול ולעדכן את המורים בכל הנוגע לטיולים, וכן הוא אחראי לקשר בין ועדת הטיולים המחוזית לביה"ס.

כן נקבע בחוזר הטיולים שהרכז יהיה בוגר השתלמות "רכזי טיולים ולמידה מחוץ לביה"ס" (להלן - קורס רכזי טיולים), או בעל תעודת הוראה בתחום של"ח. מנהל ביה"ס אחראי לוודא כי הרכז שהוא מינה ישתתף בהקדם בקורס רכזי הטיולים ויסיים אותו, ועל הוועדה המחוזית מוטלת, בין השאר, האחריות לפיתוח סגל רכזי טיולים בבתיה"ס ולהכשרתם המקצועית באמצעות קורס רכזי הטיולים.

משנת הלימודים התש"ע קורס רכז הטיולים מורכב משני חלקים: שלב א' כולל הכשרה בסיסית, לרבות שיעורי מבוא הדרושים לרכז הטיולים לצורך מימוש חוזר הטיולים בהיקף של 60 שעות; ושלב ב' כולל התנסות, העשרה והעמקה בהיקף של 60 שעות נוספות; סה"כ 120 שעות⁴².

כאמור, נוסף על הנחיות חוזרי המנכ"ל, פעילותם של בתי"ס מונחית גם על ידי מנהלי המחוזות שהם פועלים בהם. בהנחיות שנתנו מנהלי מחוזות חיפה, ת"א ומוכש"ר לשנה"ל התשע"ג צוינה, בין השאר, החובה המוטלת על מנהלי בתי"ס למנות רכז טיולים כנדרש בהוראות חוזר הטיולים, וצוין כי עליהם לדאוג שהרכז יוכשר ויוסמך לתפקידו כנדרש. מנהלות מחוזות חיפה ות"א ציינו עוד כי בבי"ס שלא יתמנה רכז תהיה זו אחריותו של המנהל לרכז את נושא הטיולים.

42 לפני כן הקורס היקף 112 שעות.

1. מחסור ברכזים מוסמכים : (א) אגף של"ח מנהל קובץ נתונים של רכזים שהוסמכו לתפקידם משנת התשנ"ט (1998-1999) (להלן - רשימת רכזים מוסמכים). מנתונים שמסר האגף למשרד מבקר המדינה ביולי 2013 עולה שעד שנה"ל התשע"ג הוסמכו 2,350 רכזי טיולים; 441 מהם הוכשרו במהלך השנה האחרונה. כאמור, ביולי 2013 היו רשומים באגף של"ח 4,179 בתי"ס, נתונים המלמדים לכאורה על מחסור של יותר מ-1,800 רכזים מוסמכים. יצוין שבחלק מבתי"ס שבהם פועלת הוראת של"ח מורי של"ח משמשים רכזי טיולים⁴³, לכן ייתכן שהמחסור בפועל קטן מהאמור.

אגף של"ח לא ציין ברשימת הרכזים המוסמכים מי מהרכזים עדיין עובד במערכת החינוך. יצוין שהרשימה גם לא כללה מידע על שעות ההכשרה של כל רכזי וחסרים בה פרטים נוספים, כמו מספר תעודת הזהות של חלק מהרכזים או ציון ביה"ס שהרכז קשור אליו.

(ב) מנתוני האגף עולה שבשנה"ל התשע"ג הפעילו הוועדות המחוזיות 17 קורסי הדרכה, שכאמור הוכשרו בהם 441 רכזים. עם זאת, בביקורת במחוז מוכשר עלה שעל אף עידודו של אגף של"ח לבצע קורס רכזי טיולים במחוז, ואף שמנהל האגף ציין בדצמבר 2012 בדוא"ל שנשלח אל יו"ר הוועדה המחוזית כי את עלות ההדרכה בקורס יישא האגף - נתקלה הוועדה המחוזית בקשיים במימון הקורס. יו"ר הוועדה ומרכזת הוועדה מסרו למשרד מבקר המדינה כי במרץ 2013 נפתחו שני קורסים שהשתתפו בהם כ-110 מתלמדות. אולם לדבריהם, הוועדה נתקלה בקשיים הן במימון שעות ההדרכה בקורסים שמעבירה מרכזת הוועדה והן במימון ההסעות הנדרשות כדי לקיים יום סיור במהלך הקורס. לדבריהם, הקשיים הועלו לפני אגף של"ח. עם זאת, הועלה שעד מועד סיום הביקורת לא נתן האגף פתרון לכך, ועלתה השאלה אם קורסים אלו יגיעו לכלל סיום.

2. איוש תפקיד הרכז בביה"ס על ידי מי שהוסמך לכך : (א) מנתונים שמסר אגף של"ח למשרד מבקר המדינה על איוש תפקיד הרכז בבתי"ס הועלה שמכלל 4,179 בתי"ס שהיו רשומים לא היו בידי האגף נתונים על איוש תפקיד הרכז ב-1,315 בתי"ס במחוז מוכשר וב-154 בתי"ס במחוז ירושלים הפועלים במזרח העיר.

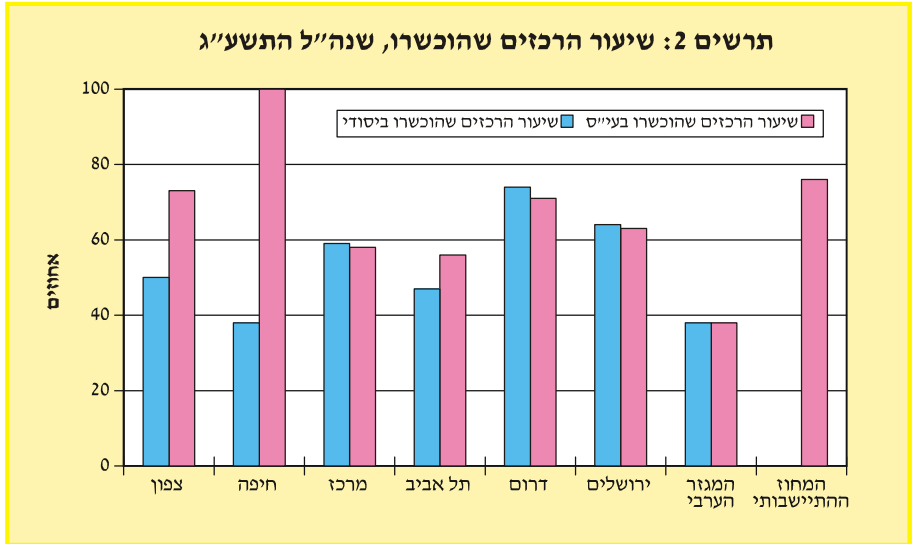
בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בוועדה המחוזית שבמחוז מוכשר עלה שלא היה בידי הוועדה המחוזית מידע באילו מכלל 1,315 בתי"ס שבאחריותה מונה רכז טיולים, וממילא לא היה בידיה מידע כמה מהם הוכשרו והוסמכו לתפקיד.

יו"ר ועדת הטיולים המחוזית ומרכזת הוועדה הסבירו למשרד מבקר המדינה כי ביולי 2012, לקראת שנה"ל התשע"ג, הופץ למנהלי בתי"ס שאלון, והם התבקשו בו למסור מידע על איוש התפקיד של רכז הטיולים בביה"ס. השאלון כלל בקשה למלא פרטים נוספים על הרכז ועל ביה"ס. מנהלי בתי"ס התבקשו להחזיר את השאלון לוועדה באמצעות המפקח הכולל של ביה"ס, ואולם לדבריהם, הוועדה קיבלה דיווח רק מבתי"ס מעטים. להסברי יו"ר הוועדה, המשמש גם מפקח כולל במחוז, לא היה ביכולתם לברר ולאסוף את המידע באופן פרטני מכל בתי"ס שבמחוז.

יצוין שעל פי רשימת הרכזים המוסמכים שמסר אגף של"ח למשרד מבקר המדינה ביולי 2013, כ-137 רכזים מוסמכים היו מהמגזר החרדי; ואולם כאמור, אין בקובץ מידע המפרט מי מהם עדיין פעיל במערכת החינוך.

43 באגף של"ח לא נמצאו נתונים המפרטים כמה מבין הרכזים המוסמכים הם מורי של"ח.

(ב) בנוגע לרכזי הטיולים ב-2,710 (65%) בתיה"ס הנותרים שהיו רשומים באגף של"ח, מהנתונים שמסר האגף למשרד מבקר המדינה, עולה ש-1,552 (57%) מהרכזים בלבד הוכשרו והוסמכו לתפקיד⁴⁴ (54% רכזים הוסמכו בבתי"ס היסודיים ו-63% בעי"ס). יצוין שבקבוצת הרכזים שהוסמכו לתפקידם כלל אגף של"ח את כל אלה שהשתתפו בהכשרה בסיסית לפחות של שלב א' בקורס רכזי הטיולים. ואולם, לא היה בידי האגף מידע מרוכז המפרט מי מבין הרכזים המוסמכים השתתף ביותר מ-60 שעות הכשרה.



כן עולה מהנתונים שבמחוז המטפל במגזר הערבי (בבתי"ס היסודיים ובעי"ס) שיעור הרכזים בעלי ההכשרה עמד על 38% בלבד, ובבתי"ס היסודיים במחוז ת"א שיעור הרכזים בעלי ההכשרה עמד על 47% בלבד.

כאמור, מן הנתונים עולה שרק ב-57% מבתי"ס מילאו את תפקיד הרכז מורים שהוכשרו והוסמכו לכך. אולם מבירור עם אגף של"ח עולה כי גם בשאר בתי"ס, חוץ מ-19 בתי"ס במחוז דרום, אויש התפקיד אך הרכזים לא הוכשרו ולא הוסמכו לתפקיד כנדרש.

3. תחלופת רכזים: רכזי הטיולים הוא הגורם המקצועי שמערך הטיולים בביה"ס נסמך עליו ובידיו מופקדת האחראיות לנושאים החינוכיים, הארגוניים והבטיחותיים הכרוכים ביציאה משטח ביה"ס. כדי למלא את התפקיד באופן מיטבי, יש חשיבות להתמדה, לידע ולניסיון שנצבר ולהתמקצעות הרכז לאחר שהוכשר והוסמך לתפקיד. הנחיות חוזר הטיולים עונות על צורך זה וקובעות שהרכז יישא בתפקידו לא פחות משלוש שנים.

44 נתונים אלו כוללים גם בעלי תעודת הוראה בתחום של"ח.

בממצאי הערכה ראשונית של ראמ"ה מאוגוסט 2012 נאמר, בין השאר, כי מורים רבים במערכת הוכשרו לתפקיד אך אינם משמשים רכזים. כמו כן נאמר כי למרות ההנחיות לייצר המשכיות לתפקיד, עלה שיש תחלופה רבה של רכזי הטיולים בשל המטלות הרבות של הרכז מחד גיסא והיעדר תגמול מאידך גיסא.

(א) בביקורת במחוזות חיפה ות"א נמסרו למשרד מבקר המדינה רשימות של רכזים שהועדות המחוזיות אישרו את הסמכתם, אך לא מילאו תפקיד זה בשנה"ל התשע"ג - 72 רכזים במחוז חיפה ו-24 רכזים במחוז ת"א. אולם בשני המחוזות לא היה ידוע אם רכזים אלה עדיין עובדים במערכת החינוך, ולכן לא ניתן לדעת כמה מהם אינם ממלאים בפועל את התפקיד.

(ב) בביקורת של משרד מבקר המדינה מ-2009⁴⁵ כבר הוער כי על המשרד לפעול לחיזוק מעמדו של רכז הטיולים בביה"ס.

ב"דוח מעקב אחר תיקון ליקויים וביצוע החלטות ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה" מנובמבר 2009 מסר המשרד, בהתייחסו להערות משרד מבקר המדינה, כי רכזי הטיולים בבתי"ס לא מתוגמלים בשעות, והדבר גורם לקשיים לא מעטים בהפעלתם, והוסיף שאגף של"ח יגבש במהלך התש"ע תכנית לחיזוק מעמדו של רכז הטיולים שתובא לאישור המנכ"ל.

בדוח שהגישה הוועדה לקידום הטיול למנכ"ל המשרד דאז בפברואר 2011, היא המליצה, בין השאר, לתקן את תפקיד רכז הטיולים ולתגמלו באופן נאות. בביקורת עלה שאף כי המשרד פעל לקדם את הנושא, הסדרתו טרם הסתיימה בסיום הביקורת, כלהלן:

במסמך מיוני 2012 של מנהל אגף בכיר לכוח אדם בהוראה (כא"ב) במשרד צוין שעל פי ההסכם הקיבוצי "אופק חדש", ניתן לתגמל שבעה ממלאי תפקיד של רכז בביה"ס על מילוי תפקידם; עליהם ניתן להוסיף את רכז הטיולים. אך רק שבעה מבין השמונה יוכלו לקבל את הגמול האמור. יוער שלמעשה, לא ניתן תגמול ייעודי לרכזי טיולים, ותגמולו יבוא על חשבון רכז אחר.

ואולם במסמך של מנהלת תחום משכורות מורים באגף הכספים של המשרד מאפריל 2013 הוסבר כי טרם התקבל אישור סופי מהיחידה להסכמי שכר בנוגע לדיווח על מילוי תפקיד רכזי טיולים, ולכן לא ניתן בשנה"ל התשע"ג לשלם תגמול עבור רכזי טיולים.

עם זאת צוין במסמך שתשלום גמול לרכזי הטיולים במסגרת הסכם "אופק חדש" יאושר משנה"ל התשע"ד. כן צוין במסמך כי מי שכפוף להסכם הקיבוצי "עוז לתמורה" אינו זכאי לתוספת אחוזית לשכר, אך הוא זכאי ל-2.5 נקודות המזכות בתוספת דרגת קידום על פי הכללים המפורטים בהסכם.

יצוין שההסדר האמור אינו מתנה זכאות לגמול בהכשרת הרכז ובהסמכתו לתפקיד.

(ג) בדוח שהגישה הוועדה לקידום הטיול בפברואר 2011 היא המליצה גם שיינתנו לרכזים שני ימי השתלמות בשנה על חשבון ימי העבודה. ואכן, בשנה"ל התשע"ב (2011-2012) סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי אישרה לראשונה הקצאה של שני ימי השתלמות לרכזים על חשבון ימי העבודה, ואף חזרה ואישרה זאת בשנה"ל התשע"ג שלאחריה.

הוועדות המחוזיות נהנו את ימי ההשתלמות לרכזים בשנה"ל התשע"ב והתמקדו בהם, על פי הנחיות אגף של"ח, בנושאי העצמה של הרכז בעבודתו ובהכנת הצוות החינוכי לטיולים, בהקניית

45 מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, "טיולים במערכת החינוך", עמ' 737 ואילך.

כלים פדגוגיים וארגוניים להכנת הטיוול, ביצעו וסיכמו, בהגברת הבטיחות בטיולים ובהנחיות לכתובת תכנית טיולים שנתית; ובשנה"ל התשע"ג הם עסקו בקידום תכנית הליבה, בקידום הטיולים, בטיפול בנושאים הקשורים לסבסוד תשלומי הורים ובמתן כלים להתמקצעות הרכז בעבודתו.

ימי ההשתלמות נועדו לתת לרכזים כלים למילוי תפקידם, ולתרום בכך לקידום הטיולים בבתי"ס, אולם היו רכזים שלא השתתפו בהם.

בשנה"ל התשע"ב השתתפו בימי ההשתלמות רק רכזים שעברו הכשרה והוסמכו לתפקידם, ואילו בשנת הלימודים התשע"ג כלל קהל היעד להשתלמויות את כל הרכזים, גם את אלו שלא עברו הכשרה; עם זאת, בשתי שנות הלימודים לא השתתפו בהשתלמויות רכזי טיולים שהם מורי של"ח מאחר שהכשרתם רחבה יותר.

על פי תוניי אגף של"ח שנמסרו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2013, בשנה"ל התשע"ג השתתפו ביום הראשון להשתלמות 1,420 רכזים וביום השני - 1,100 רכזים. הועלה שבמחזור מוכשר לא התקיימו ימי השתלמות לרכזים, לא בשנה"ל התשע"ב ואף לא בהתשע"ג, וב-2,845 בתי"ס הנותרים תפקיד הרכז היה אמור להיות מאויש, והרכז היה אמור להגיע לימי ההשתלמות. אולם גם אם בחלק מאותם בתי"ס מילא את תפקיד הרכז מורה של"ח, הנתונים מעלים כי לא כל הרכזים האחרים הגיעו להשתלמות בשנה"ל התשע"ג; וביום השני להשתלמות הגיעו אף פחות מאשר ליום הראשון.

רכזי הטיולים הוא הסמכות המקצועית בנושא הטיולים בבתי"ס, ועליו מוטלת האחריות לתחומים הפדגוגיים הארגוניים והבטיחותיים הכרוכים ביציאה לטיול. מכאן החשיבות הרבה באיש תפקיד הרכז בבתי"ס, הכשרתו המקצועית והתמדתו בתפקיד לצורך צבירת ידע וניסיון. על המשרד לפעול ביתר שאת להגדיל את מניין הרכזים שהוכשרו והוסמכו, עליו לאתר בהקדם את הרכזים המשמשים בתפקיד וטרם הוכשרו כנדרש ולדאוג להכשרתם המקצועית, וכן עליו ליצור תנאים שיעודדו את הרכזים להתמיד בתפקידם.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ימשיך לבצע קורסים והשתלמויות לצורך הכשרת רכזי הטיולים ויבהיר את נוהלי הדיווח של המחוזות לאגף של"ח בנושא איש רכזי הטיולים. כן מסר המשרד שעל פי ההסכמים עם ארגוני המורים, רכזי הטיולים יקבלו תגמול על מילוי התפקיד.

הכשרת המורים בתחום הטיולים

חוזר הטיולים קובע כי נוסף למינוי רכזי טיולים, על מנהל ביה"ס למנות לכל טיול "אחראי לטיול" מצוות ההוראה הקבוע של ביה"ס, שאמור לקבל הדרכה וליווי מקצועי מרכזי הטיולים של ביה"ס. האחראי לטיול הוא הסמכות העליונה בכל נושא ועניין הקשור לטיול מסוים, הן בשלב הכנתו והן במהלכו; בשלב ההכנה עליו להדריך את מחנכי הכיתות, ובמהלך הטיול עליו להבטיח שהוא מתבצע על פי היבטיו החינוכיים, הלימודיים, החברתיים, המנהליים, הביטחוניים והבטיחותיים. חוזר הטיולים אף קובע כי על מחנך הכיתה מוטלת האחריות להתנהלות נכונה של הכיתה במהלך הטיול.

1. בדוח שהגישה הוועדה לקידום הטיוול למנכ"ל דאז בפברואר 2011, היא ציינה, בין השאר, כי בבת"ס שבהם מופעלת הוראת של"ח נסמכים על הידע המקצועי של מורי של"ח לשם עריכת טיולים, אולם בשונה מהם, במרבית בתיה"ס שלא מתקיימת בהם הוראת של"ח, הצוות החינוכי חסר ידע מקצועי לתכנון הטיולים, ארגון וניהולם.

תמונה דומה עולה מממצאי הערכה ראשונית של ראמ"ה מאוגוסט 2012 העוסקים, בין השאר, בתפקיד של האחראי לטיול. המעריכים ציינו כי לעתים קרובות האחראי לטיול אינו בקיא במהות תפקידו ואף אינו בקיא בטיול עצמו, ומי "שלוקח את המושכות" הוא המדריך מטעם החברה החיצונית. הם הוסיפו שאף כי האחראי לטיול אמור לקבל הנחיות והדרכה מרכז הטיולים של ביה"ס, אין הכשרה מיוחדת עבורו, והלכה למעשה לא ברור אם ההדרכה שהוא מקבל מן הרכז יסודית ואפקטיבית.

2. הוועדה לקידום הטיוול, בדוח שהגישה, הוסיפה והדגישה כי לא נעשתה הכשרה ייעודית לנושא הטיוול בתהליך הכשרת סגל ההוראה והניהול, והמליצה להכין תכנית הכשרה פרחי הוראה⁴⁶ בנושא הטיוול, להוסיף להכשרת מנהלי בתיה"ס היכרות עם תכנית הליבה ולהיערך להשתלמויות בנושא לסגלי החינוך הוותיקים.

הביקורת העלתה שכבר בפברואר 2012 פנה מנהל אגף של"ח למנהל אגף א' להכשרת עובדי הוראה במשרד וביקש לשלב את הוראת הנושא הפדגוגי של הטיולים בסמינרים ובהכשרות למורים וצירף הצעה של קורס בהיקף של 12 שעות. אולם הנושא לא קודם היות שלא הייתה הסכמה על הקצאת שעות ההוראה לכך.

רק באפריל 2013, לאחר יותר משנה, בדיון בראשותה של מנהלת מינהל הכשרה ופיתוח מקצועי שבמשרד, הוחלט כי תיבדק האפשרות שבשנה"ל התשע"ד תופעל התכנית שהציע אגף של"ח, והיא תהיה פיילוט במסגרת הוראת פרחי הוראה מצטיינים.

נוסף על כך הוחלט כי אגף של"ח יבנה הצעת תכנית בנושא "הכנה והיערכות לקראת טיול" בהיקף של 30 שעות, והיא תוגש לבחינתו של אגף א' לפיתוח מקצועי לעובדי הוראה (עו"ה). התכנית תיחשב פיתוח מקצועי ותשולב בהכשרות הניתנות בחדרי המורים של בתיה"ס. היא תהיה תכנית חובה ותיתן באופן מחזורי ומעודכן מדי כמה שנים.

בעת הביקורת, ביוני 2013, עלה שאגף של"ח גיבש במאי 2013 הצעת תכנית, כאמור, אך היא טרם אושרה בידי מינהל הכשרה ופיתוח מקצועי, וקידום הפיילוט במסגרת הכשרת פרחי הוראה מצטיינים עדיין היה בטיפול.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי משנה"ל התשע"ב הוא מפעיל השתלמויות ייעודיות לרכזי הטיולים הכוללות התייחסות לתפקידם, בליווי מקצועי של האחראי לטיול. עוד הוסיף המשרד כי קידום הטיפול בליווי המקצועי ייעשה לאחר שיסתיים המכרז הנוגע להקמת מטה טיולים. כן מסר המשרד שהוא החל בתהליך להכשרתם של פרחי הוראה בנושא טיולים, ובשנה"ל התשע"ד, במסגרת הסכם "אופק חדש" הוא החל להעביר השתלמויות בנושא טיולים בחדרי המורים.

מדריכי טיולים חיצוניים וחברות הטיולים

1. הוועדה לקידום הטיול, בדוח שהגישה בפברואר 2011 למנכ"ל דאז, העירה, בין השאר, על התלות הרבה של בתי"ס בגופים חיצוניים לצורך ביצוע הטיולים, וציינה כי בחלק לא מבוטל ממערכת החינוך נחשב הטיול למשימה שיש לבצעה באמצעות רכישת "סוכני חוץ" ולא באמצעות המערך החינוכי והביצועי של ביה"ס. תמונה דומה עולה, כאמור, גם בממצאי הערכה ראשונית של ראמ"ה מאוגוסט 2012, שם הוזכרה, בין היתר, המעורבות העמוקה של חברות מסחריות בכל שלבי התכנון והביצוע של הטיולים. המערכים של ראמ"ה העירו שבמצב זה לא ברור עד כמה הטיולים קשורים למטרות הערכיות והפדגוגיות של ביה"ס, ועד כמה הידע וההתנסויות בטיול הופכים ל"ידע חי" בביה"ס.

כבר ב-1997 המליצה ועדת פרסלר לקבוע אמות מידה להכשרת גופים לספק שירותים הקשורים בתכנון, בארגון ובביצוע טיולים למערכת החינוך, למתן היתרים לגופים אלה ולפיקוח עליהם; הוועדה הוסיפה שיש להבטיח כי רק גופים מאושרים ומפוקחים כאמור, יהיו רשאים לספק שירותים הקשורים בתכנון ובביצוע טיולים במערכת החינוך. כן המליצה הוועדה כי הגורמים והגופים שמשרד החינוך יאשרם לספק שירותים אלו יתחייבו לעמוד בדרישות המקצועיות ולקיים את כל הנחיות משרד החינוך הקשורות בשירות שהם מספקים, לפני הטיול ובמהלכו.

ועדת אלרן שהוקמה, כאמור, לצורך יישום המלצות ועדת פרסלר, העירה בהמלצותיה מ-1997 כי הנושא העיקרי הדורש בחינה ושינוי הוא קביעת אמות מידה מחייבות לגופים מפעילי הטיולים. הוועדה ציינה בהמלצותיה שההנחה הבסיסית היא שיש להפסיק את הנוהג של בתי"ס לשכור את שירותיהם של מפעילים פרטיים שאין בידם רישוי לנהל טיולים של מוסדות חינוך, וכמו כן המליצה לקבוע אמות מידה לרישוי מפעילי טיולים ומדריכים; לקבוע מנגנון להפעלת אמות המידה שנקבעו, פיקוח על יישומן ובכלל זה אכיפה. כן ציינה הוועדה שיש לבחון דרך לבחירת גופים מפעילים שיעמדו באמות המידה, ובתי"ס יוכלו לבחור מהם את המפעיל המתאים להם.

המלצה ברוח זו כללה גם הוועדה לקידום הטיול בדוח מפברואר 2011. על פי המלצה זו, על המשרד לקבוע תו תקן לחברת הטיולים; על פיו תקבל החברה הרשאה לספק שירותי טיולים למערכת החינוך לפי המטרות החינוכיות-חברתיות-ערכיות שמערכת החינוך קבעה.

הביקורת העלתה כי המשרד הסדיר את הליך הכשרתם של מדריכי טיולים חיצוניים וקבע כי עליהם להיות בעלי היתר תקף מטעם המשרד⁴⁷. ואולם, הוא טרם הקים מאגר של גופים המורשים לספק שירותים בתחומי התכנון, הארגון וביצוע הטיולים למערכת החינוך, הכוללים שירותי הדרכה, הסעה, ליווי רפואי, ליווי חמוש, הלנה והסעה.

2. עם זאת הועלה שבאפריל 2013 התיר אגף הרכש של המשרד למינהל ח"ן להכין מכרז לצורך הקמת "מאגר גופים למתן שירותי הדרכה לטיולים במערכת החינוך". בדין של ועדת הרכישות מאפריל 2013 צוין שהמכרז פורסם בתחילת 2012, אולם לאחר פרסומו עוררו הגופים שאלות רבות ומגוונות. לכן הוחלט, על פי בקשת אגף של"ח, לבטלו ולפרסמו מחדש לאחר שיערכו בו שינויים. לפיכך, ההיתר שניתן באפריל 2013 הוא אישור להכנת מכרז חוזר בנושא האמור.

במצב הקיים בתי"ס נדרשים לוודא רק שלמדריך החיצוני שהם נעזרים בו בטיול יש היתר הדרכה תקף מטעם המשרד; ואילו הגופים המספקים שירותים הכרוכים בתכנון, בארגון ובביצוע הטיולים

47 חוזר מנכ"ל, התש"ע/4 (1.12.09).

למערכת החינוך אינם נדרשים לעמוד בדרישות הסף של המשרד ואף אינם מבוקרים על ידו. על פי נוסח המכרז, גופים אלה יצטרכו לספק לבתייה"ס שירותי הדרכה על פי אמות מידה שייקבעו במכרז. כמו כן, החברות המורשות יצטרכו להעסיק בעל תפקיד שירכז את נושא ההדרכה ומדריכי טיולים בעלי היתר הדרכה, להתחייב לבצע תהליך הכנה והסברה בבתייה"ס לפני הטיול, להעסיק קב"ט שיקפיד על נושא הבטיחות בטיולים ולהתחייב לעמוד בתנאי התשלום שחוזר תשלומי הורים מתיר.

החשיבות והצורך במאגר של גופים המורשים לספק למערכת החינוך שירותים הקשורים בתכנון, בארגון ובביצוע טיולים עלו לדיון לפני יותר מעשור בוועדות שהקים המשרד. ועדה שהקים המשרד בשנים האחרונות חזרה והעלתה צורך זה. ראוי שהמשרד יפעל בהקדם להסדרת הנושא וכך גם יבטיח שהחברות שייכללו במאגר יחויבו לפעול בהתאם למטרות הערכיות שהתווה המשרד בתחום הטיולים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי מאז שנת 2000 נעשו ארבעה ניסיונות לבצע ולסיים מכרז בנוגע לחברות שיספקו שירותים לטיולים אך מכרזים אלו כשלו מסיבות שונות, והוסיף שכעת המשרד נמצא בשלבי עיבוד של מכרז נוסף.

יוצר שבביקורת הועלה כאמור שהמכרז הנמצא על הפרק עוסק בהסדרת שירותי הדרכה ולא בהקמת מאגר של גופים המורשים לספק שירותים הכרוכים בתכנון, ארגון וביצוע של טיולים במערכת החינוך, כפי שהמליצו ועדות שהקים המשרד. מן הראוי שהמשרד יפעל להוציא אל הפועל מכרז לצורך הקמת מאגר של גופים מורשים שיספקו את מכלול השירותים הכרוכים ביציאה לטיולים.

בקורת על הטיולים

תכנית הליכה נועדה, כאמור, להתוות מצע אחד של תהליך חינוכי בכל בתייה"ס במערכת החינוך שיוביל להעמקת הכרת הארץ ואהבתה. הנחיות וחוזרי מנכ"ל שפרסם המשרד נועדו להביא להשגת יעד זה.

לצורך בחינת יישום ההנחיות עשה, כאמור, אגף של"ח באמצעות הוועדות המחוזיות מעקב אחר השלב הראשוני של ההליך - היקף הגשתן של תכניות טיולים שנתיות שהוגשו לאישור ומידת התאמתן לעקרונות תכנית הליכה כנדרש; כן בדק האגף את מידת איוש תפקיד רכז הטיולים בבתייה"ס ואם הרכזים הוכשרו והוסמכו לתפקיד כנדרש. בקרות אלו הן שלב ראשוני בבדיקת הפן הפדגוגי של הטיולים, הכולל גם את ההכנה לטיול, ביצועו וסיכומו:

1. בקרה על הפן הפדגוגי של הטיול: חוזר הטיולים מפרט פעולות שעל ביה"ס לבצע לפני הטיול ולאחריו. בין השאר מפרט החוזר פעילות הכנה שאמורה להתבצע במהלך ההוראה השוטפת בביה"ס. את הפעילות יש לעשות לקראת הטיול, והיא כוללת, בין היתר, בניית מערך שיעורים שישלבו המחשה והפעלת גירויים, כמו כתיב חידה מתוכננים, דפי משימה ועוד. כן קובע החוזר שלאחר סיום הטיול יש לבצע פעילויות המשך כדי שהפעילות החינוכית שנעשתה במהלך הטיול תוטמע אצל התלמידים; ובשבוע שלאחר הטיול, יש להתמקד בסיכומו של הטיול. כמו כן קובע החוזר שעל האחראי לטיול לעשות הליך של משוב על הטיול, הן אצל התלמידים והן אצל המלווים, ועליו לרשום דוח סיכום טיול מפורט ולמסור אותו למנהל.

(א) בסיכום ממצאי הערכה ראשונית של ראמ"ה מאוגוסט 2012 נאמר, בין היתר, "כי בעוד שקיים מערך מוסדר של פיקוח ובקרה על היבטים ביטחוניים ובטיחותיים של הטיולים, הרי שלא קיים למעשה מנגנון של פיקוח ובקרה על יישום של היבטים ערכיים ופדגוגיים של הטיולים (בהכנה, בזמן הביצוע, ובפעילות שלאחר הטיול)".

(ב) כאמור, בשנה"ל התשע"ג סבסד המשרד את תשלומי ההורים עבור הטיולים. בדצמבר 2012 החל אגף של"ח לבדוק את יישום הסבסוד בפועל ואת השפעתו על ביצוע הטיולים: נאסף מידע על העברת התקציב הייעודי לבתי"ס ונבחנה השפעתו על קידום הטיולים באמצעות קשר טלפוני או באמצעות מפגשים של נציגי הוועדות המחוזיות במדגם בתי"ס. ממאי 2013 הונחו נציגי הוועדות המחוזיות לבצע בקרה במדגם בתי"ס אחרים (שלא נכללו בבדיקות הקודמות) באמצעות שאלון מובנה שנועד לבחון את ביצוע הטיולים בפועל ואת הדרך שבאמצעותה ניצלו בתי"ס את התקציב שהועבר להם לצורך סבסוד תשלומי ההורים.

שיחות הטלפון והמפגשים (כולל בבקרות שנערכו ממאי 2013) של נציגי הוועדות המחוזיות עם נציגי בתי"ס, מנהלים או רכזים אפשרו לברר את התנהלות בתי"ס בנושא הסבסוד, לקבל מידע, להעביר מידע, לתאם ציפיות, לבחון באיזו מידה ביה"ס זקוק לעזרה בנושא הטיולים ולרענן הנחיות בכל הנוגע להיערכות המומלצת של בתי"ס לטיולים (להיבטים הנוגעים לסבסוד, ראו להלן בפרק סבסוד תשלומי הורים).

הגעת נציגי הוועדה המחוזית לבתי"ס אפשרה אף בדיקת נושאים שלא היה אפשר לבדוק בדרך אחרת, למשל בדיקת "תיק טיולים בית ספרי" (להלן - תיק טיולים) שעל פי חוזר הטיולים, על כל ביי"ס לנהל. על פי חוזר הטיולים, תיק זה אמור להכיל "תכנון כל טיול, פעולות הכנה וסיכום וכן לקחים והמלצות מביצוע הטיול בעבר שניתנו על ידי מורים אחרים".

דפי המפגש ושאלון הבקרה שנציגי הוועדה היו אמורים למלא בהגיעם לביה"ס כללו גם שאלה בדבר תיק הטיולים, ובשאלון הבקרה אף צוין שיש לפרט "מה מכיל תיק טיולים בית ספרי שהוצג בפגישה". עיסוק בתכנים של המסמכים האמורים יכול ללמד על התנהלות בתי"ס בנושא הטיולים מהיבט הפדגוגי, לאפשר ניתוח של ידע זה ועיבודו ולשמש כלי להפקת לקחים והסקת מסקנות ברמת בתי"ס, הוועדות המחוזיות ומטה המשרד.

(ג) בחודשים יולי-אוגוסט 2013 העביר אגף של"ח למשרד מבקר המדינה קבצים שנאספו מהוועדות המחוזיות שהכילו מידע שנאסף מבתי"ס באמצעות השאלות המנחות. מעיון בקבצים אלו עלה שבמקרים רבים ציינו נציגי הוועדות המחוזיות שתיק הטיולים נמצא, אולם הדיווח לא כלל פירוט של תכולת התיק, אלא נאמרה אמירה כללית, למשל "התיק מנוהל כנדרש". במקרים אחרים פורטה תכולת התיק, למשל במחוזות ירושלים ומרכז, אך היה זה פירוט של טפסים ואישורים שונים שנדרשים להיכלל "בתיק האחראי לטיול". בדרך כלל הדיווח לא כלל מידע על פעולות ההכנה שנעשו בביה"ס, ורק לעתים רחוקות צוין שהתיק הכיל דוח סיכום טיול או דפי משוב. יוצא אפוא שלצד הבקרה על התנהלות בתי"ס בנושא סבסוד תשלומי ההורים, היה ניתן באמצעות תיק הטיולים ללמוד על ההיבט הפדגוגי של הטיולים, אך הדבר לא נעשה.

2. בקרה באמצעות מסכי ניהול: אגף של"ח ביקש מהוועדות המחוזיות לבצע גם בדיקה מדגמית של בתי"ס, שנועדה לבחון באיזו מידה טיולי בתי"ס שנעשו בפועל תאמו את עקרונות תכנית הליכה ואת התכנית שאושרה בידי הוועדות המחוזיות.

לשם ביצוע בקרה זו קיבלו נציגי הוועדות המחוזיות הרשאה להיכנס למערכת הממוחשבת של לשכת התיאום שבאגף הביטחון. הגישה למערכת זו אפשרה לוועדות המחוזיות לבחון באיזו מידה תכניות הטיולים שהגישו בתי"ס ללשכת התיאום, לצורך קבלת אישור ביטחוני לפני היציאה

לטיול, תואמות לתכניות שהוועדות המחוזיות אישרו קודם לכן (להלן - בקרת מסכי ניהול). מקובץ הנתונים שמסר אגף של"ח למשרד מבקר המדינה ביולי 2013 עולה שהאגף החל לרכז נתונים על בקרה זו בדצמבר 2012.

(א) מנתונים שרוכזו בקובץ מחודשים דצמבר 2012 - מאי 2013 עולה שעל אף שכל המחוזות התבקשו לבצע בקרה באמצעות מסכי ניהול מדי חודש בחודשו ולהעביר את ממצאי הבקרות לאגף של"ח, לא כלל הקובץ מידע המציין אם נעשתה בדיקה במחוז ההתיישבותי ובמחוז מוכש"ר; כן עלה שבשאר המחוזות, חוץ ממחוז ת"א, לא נמצאו נתוני בקרה חודשיים. למשל, בנוגע למחוז חיפה יש מידע כי הוא ביצע עשר בקרות בחודש פברואר, אך אין נתוני בקרות בשאר החודשים. עם זאת, בבקרה שעשה מבקר המדינה במחוז חיפה דווח לו כי המחוז עשה גם שש בקרות באפריל וארבע במאי. יצוין שאף לא באחת מן הבקרות של מחוז חיפה צוינה אי-תקינות בהתנהלות בתי"ס.

(ב) בקובץ דווחו 269 בקרות, וב-34 (13%) מהן ציינו המחוזות אי-תקינות בהתנהלות בתי"ס. בין הליקויים נכללו עריכת טיול בלי להגיש תכנית לאישור הוועדה המחוזית; יעד הטיול היה שונה מזה שאושר בוועדה המחוזית; הטיול לא תאם לתכנית הליכה; התכנית שאושרה בלשכת התיאום לא תאמה לתכנית שאושרה בוועדה המחוזית. יצוין שבחלק מן האירועים שבגינם צוינה אי-תקינות, לא נמצא תיאור או הסבר לבעיה שהועלתה.

אף כי הנתונים עוסקים בבקרה שנעשתה בנוגע למדגם קטן מכלל הטיולים שיצאו לפועל, אפשר ללמוד מהם כי על הוועדות המחוזיות להוסיף ולהתמיד בפעולות יזומות מול בתי"ס כדי לעודדם לטייל על פי תכנית הליכה.

3. טיפול באירועים חריגים בטיולים : באגף לביטחון של המשרד פועלת יחידה לפיקוח על הטיולים ומתפקידה לבדוק את ההיבטים הארגוניים, הביטחוניים והביטחוניים של הטיולים. פעולות הפיקוח אמורות להיעשות הן בשלבים שלפני היציאה לטיול, הן במהלך הטיול עצמו.

על פי חוזר מנכ"ל מדצמבר 2011⁴⁸, בהיוודע לאגף הביטחון על אירוע חריג בטיול, הוא אמור לדווח על כך מיידית לוועדת הטיולים המחוזית שאליה שייך ביה"ס המעורב באירוע. חוזר המנכ"ל מפרט גם את הפעולות שעל הוועדה המחוזית לבצע בעקבות הדיווח שקיבלה, וכיין השאר מוטל עליה לבדוק מול ביה"ס את האירוע, את השתלשלותו ואת סיבותיו, להחליט על פי חומרתו כיצד לנהוג עם ביה"ס בנוגע למקרה עצמו ובנוגע לעריכת טיולים בעתיד ולדווח על כך לאגף הביטחון. יצוין שהמשרד מסווג את האירועים החריגים ל"אירוע חמור" ו"אירוע חמור". על פי חוזר הטיולים, משנודע על אירוע חמור (למשל, יציאה לטיול ללא אישור מלשכת התיאום, פציעת תלמיד, יציאה לטיול ללא ליווי רפואי או חמוש), על אגף הביטחון, בתיאום הוועדה המחוזית, להחליט אם לנקוט נגד ביה"ס הליך חסימה. אם הוחלט לנקוט הליך זה, ביה"ס לא יקבל אישור ביטחוני לטיולים עד שהמקרה יתברר בוועדה המחוזית ויוחלט, בתיאום אגף הביטחון, לאפשר לו לשוב ולהוציא טיולים.

בד בבד לדיווח אגף הביטחון לוועדות המחוזיות על אירוע חריג, ידווח אגף הביטחון על האירוע גם לאגף של"ח. אגף של"ח מבצע מעקב אחר שלבי טיפול הוועדות המחוזיות באירועים אלו, והן אמורות לדווח לו על הפעולות שנקטו עד גמר הטיפול במקרה.

מקובצי נתונים שמסר אגף של"ח למשרד מבקר המדינה ביולי 2013 עולה כי בשנה"ל התשע"ג בחודשים ספטמבר 2012 - יוני 2013 דיווח אגף הביטחון על 120 אירועים שקרו בטיולים, בהם

48 חוזר מנכ"ל, התשע"ב/4 (1.12.11).

פציעת תלמידים או מלווים, יציאה לטיפול בלי אישור ביטחוני מלשכת התיאום, תלמיד נעדר או שנשכח בדרך, היעדר ליווי רפואי או חימוש כנדרש.

מהנתונים עלה ש-22 (18%) מ-120 האירועים שדווחו התרחשו בטיולי בתי"ס השייכים לאגף מוכש"ר. ואולם, חוץ מאירוע אחד שנבדק וטופל על ידי הוועדה המחוזית של מחוז ת"א, בכל שאר 21 האירועים הוועדה המחוזית שבמחוז מוכש"ר לא דיווחה לאגף של"ח על דרכי הטיפול שלה.

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה במחוז מוכש"ר התברר שבמועד הביקורת, ביולי 2013, לא הייתה בידי הוועדה המחוזית רשימה מסודרת של שיעור האירועים החריגים שהועברו לטיפול בשנה"ל התשע"ג, של מניין האירועים שטופלו בפועל, וכן פירוט בנוגע לכירור כל אחד מן האירועים ודרך הטיפול בהם. ולא זו בלבד אלא שבשל אחסון לא שיטתי של המסמכים הנוגעים לאירועים החריגים שטופלו על ידי הוועדה המחוזית, לא היה ניתן בעת הביקורת לשחזר את השתלשלות הטיפול באירועים השונים, ולו של מקרה אחד, ולפיכך גם לא היה ניתן לבדוק מה נעשה בפועל.

יו"ר הוועדה המחוזית במוכש"ר הסביר למשרד מבקר המדינה כי היות שהוא משמש בתפקיד של מפקח כולל וגם יו"ר הוועדה, הוא השתדל בזמן אמת, כאשר דווח לו על אירוע חריג בטיול, להקצות זמן לטיפול באירוע - לברר מה קרה, להנחות את ביה"ס בהיבטים שיש לשים בהם דגש ובדברים שיש לתקן, ואף לפעול לאחר מכן לביטול הליך החסימה שהוטל על ביה"ס. אולם לפי הסבריו, במסגרת הזמן שהיה יכול להקצות לטיפול בענייני הוועדה המחוזית לא היה יכול לעסוק בתיעוד שיטתי של הטיפול באירוע, ולא היה מסוגל לרכז את המסמכים ואת תיעוד התהליכים כנדרש.

בנוגע ל-98 האירועים הנוטרים, שהתרחשו בטיולים של בתי"ס השייכים למחוזות האחרים, הועלה שבסיום הביקורת הוועדות המחוזיות טרם דיווחו על טיפולן ב-33 (34%) מהאירועים; 13 מהאירועים התרחשו עוד בחודשים פברואר-אפריל 2013, ו-20 הנוטרים התרחשו במאי ויוני 2013.

טיולי בתי"ס, לצד תרומתם לחינוכם ולעיצוב דמותם של התלמידים, טומנים בחובם סיכונים. לפיכך, יש חשיבות להליכי פיקוח ובקרה על התנהלותם. המשרד, באמצעות אגף הביטחון ואגף של"ח, הסדירו את הליכי הפיקוח והבקרה המחייבים לבחון את האירועים החריגים שהתרחשו בטיולים, המאפשרים תהליך למידה, הפקת לקחים והסקת מסקנות לצורך מניעת אירועים דומים בעתיד. ראוי שהוועדות המחוזיות המצויות בקשר ישיר עם בתי"ס יקפידו לבצע את הבירורים הנדרשים בצמידות להתרחשות האירוע, ככל האפשר, כדי להבטיח את שלומם, את ביטחונם ואת ביטחונם של התלמידים המטיילים.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה שפיקוח ובקרה על ההיבטים הערכיים והפדגוגיים של הטיולים ועל ניהול תיק טיולים בית ספרי כנדרש, יבוצעו וייבדקו באמצעות מטה הטיולים, שכאמור מכרו להקמתו פורסם בסוף אוקטובר 2013. כן מסר המשרד שאגף של"ח בשיתוף אגף הביטחון והוועדות המחוזיות יקפידו על טיפול מהיר בכל ליקוי שיתגלה בטיול. המשרד הוסיף שהוא פועל להסדרת הטיפול באירועים חריגים בטיולים, כנדרש גם על ידי ועדת הטיולים באגף החרדי (מחוז מוכש"ר), וציין שבאגף זה - עד גמר הטיפול באירוע חריג בטיול, ביה"ס חסום ואינו יכול להוציא אישור ביטחוני לטיול.

לעניין הבקרה באמצעות מסכי ניהול, שנועדה לבחון באיזו מידה בתי"ס מטיילים על פי עקרונות תכנית הליכה ובהתאם לתכנית שאושרה על ידי הוועדה המחוזית, מסר המשרד כי יובהר לוועדות

המינהל הפדגוגי שבמשרד אחראי גם לריכוז עבודת המטה בנושא תשלומי הורים; את הטיפול מטעמו מרכזת מנהלת אגף יישומי חוק ומדיניות (להלן - האחראית לתשלומי הורים).

1. סבסוד תשלומי הורים: הטיולים במערכת החינוך ממומנים, כאמור, באמצעות תשלומי הורים. עם זאת, בינואר 2012 החליטה הממשלה⁵⁵ לבצע כמה פעולות הנוגעות לתשלומי הורים "במטרה לצמצם פערים בחברה ולהגביר את שוויון ההזדמנויות על ידי הקטנת ההוצאה הפרטית של משקי הבית על חינוך בשכבות החלשות". על פי החלטה זו, הונחה המשרד ליצור מנגנון פרוגרסיבי⁵⁶ לסבסוד תשלומי הורים משנה"ל התשע"ג (2012-2013), ולצורך ביצוע הוקצה למשרד תקציב נוסף. שר החינוך דאז החליט כי בשנה"ל התשע"ג רוב התקציב ישמש להקלת נטל תשלומי ההורים עבור טיולים.

מנתונים שמסרה האחראית לתשלומי הורים למשרד מבקר המדינה ביולי 2013 עולה כי בשל הסכום המרבי שוועדת החינוך של הכנסת התירה לגבות בשנה"ל התשע"ג מכל שכבת גיל⁵⁷, אפשר לגבות מהורים בגין טיולים עד 493 מיליון ש"ח, והיקף הסבסוד שהקצה המשרד עמד על 56% מסכום זה (כ-276.5 מיליון ש"ח). תקציב זה נועד, כאמור, להקל את נטל תשלומי ההורים ולא הגדיל את היקף ההוצאה על טיולים יותר מן המגבלה שוועדת החינוך של הכנסת קבעה. תקציב הסבסוד הועבר באופן מדורג לכל ביי"ס על פי מדד הטיפוח שקבע המשרד לביה"ס בשנה"ל התשע"ג, והוא נע בין 40%-80% מהסכום המרבי שוועדת החינוך של הכנסת התירה לגבות מכל שכבת גיל; שיעור הסבסוד הממוצע של סכום הגבייה המרבי בכל שכבות הגיל עמד על כ-62%.

במכתב הנחיה שהעביר המשרד בספטמבר 2012 למנהלי בתי"ס, שחתומים עליו מנהל מינהל ח"ן והאחראית לתשלומי הורים, הוטל על בתי"ס להפחית את הגבייה מההורים עבור טיולים על פי הסכום שקיבלו בגין הסבסוד. בין השאר נמסר להם שהתקציב שהועבר לביה"ס מותנה בהוצאה לפועל של טיולים, ועל ביה"ס להגיש תכנית טיולים שנתית לאישור של ועדת הטיולים המחוזית ושל המפקח הכולל ולוודא שתעמוד בדרישות תכנית הליבה. כמו כן, נמסר שמנהל ביה"ס יתבקש לדווח למשרד על תכנון הטיולים ועל מידת ביצועם, ובתום שנה"ל יסכם המשרד את הנתונים ויעבדם. אם לא יבצע ביה"ס טיולים כנדרש, הסכום עבור הסבסוד שניתן לו ינוכה מהתשלומים שיעמדו לזכותו.

כאמור, באוגוסט 2012, בדיון בראשות סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי הובהר כי אין במשרד מערכת ממוחשבת משולבת לאישור טיולים ולדיווח על ביצועם, וצוין שללא מערכת כזו, יש קושי לבצע בקרה שתבדוק אם השימוש בתקציב הסבסוד, שיועבר לבתי"ס, מנוצל לשם המטרה המוצהרת. בסיכום הדיון הוחלט כי המשרד ייערך להקמת מערכת ממוחשבת שתאפשר ריכוז מידע בנושא הטיולים, ובד בבד, עד הקמתה, יאתר המשרד מערכות משרדיות קיימות שיהיה ניתן להשתמש בנתונים שלהן לשם ביצוע בקרה על העברת התקציב ליעדו ועל מידת ניצולו למטרתו המוצהרת.

כדי לעקוב אחר ביצוע הסבסוד בפועל וכדי לבחון את השפעתו על טיולי בתי"ס, באוקטובר 2012 הקצתה מנכ"לית המשרד 15 ימי הדרכה לאגף של"ח למימון כ"א שיעסוק בנושא. ימי ההדרכה חולקו בין הוועדות המחוזיות. מדצמבר 2012 החל אגף של"ח, באמצעות נציגי הוועדות המחוזיות,

55 החלטה 4088 של הממשלה ה-32, שעסקה ב"שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)" (8.1.2012).

56 על פי החלטת הממשלה, המנגנון הפרוגרסיבי אמור להיבנות "בהתייחס להמלצות ועדת שושני". ועדה זו כללה בין המלצותיה את האפשרות להסדיר את תשלומי ההורים באמצעות "גבייה של תשלום מדורג מהורים, על פי ההכנסה לנפש במשפחת התלמיד" – כמובא ב"דו"ח הוועדה לבדיקת סוגיית תשלומי הורים במערכת החינוך - טיוטה 3" (12.9.11).

57 בשנה"ל התשע"ג הותר לגבות בכיתות א-ב 101 ש"ח; בכיתות ג-ד הותר לגבות 126 ש"ח; בכיתה ה' הותר לגבות 252 ש"ח; בכיתות ו-ט - 387 ש"ח; בכיתות י-יא - 513 ש"ח; י"ב - 616 ש"ח.

לאסוף מידע על העברת התקציב הייעודי לבתייה"ס ולבחון את מידת השפעתו על קידום הטילים, באמצעות קשר טלפוני או באמצעות קיום מפגשים במדגם בתי"ס. באפריל 2013 הנחה מנהל אגף של"ח את הוועדות המחוזיות כי ממאי 2013 על נציגיהן להגיע למדגם בתי"ס אחרים (שלא נכללו בבדיקות הקודמות) ולבצע בהם בקרה באמצעות שאלון מובנה שנועד לבחון את ביצוע הטילים בפועל ואת הדרך שבתייה"ס ניצלו את התקציב שהועבר להם כדי לסבסד את תשלומי ההורים.

בד בבד, ביוני 2013 העביר מינהל ח"ן למנהלי בתייה"ס שאלון, והם התבקשו לענות עליו באמצעות המרשתת (אינטרנט). השאלון כלל שאלות הקשורות לסבסוד הטילים, ובהן שאלות על התקציב שהועבר אליהם בפועל, גובה התשלומים שגבו מההורים, אם נוכח מתשלומי ההורים הסכומים שהועברו לבתייה"ס וכמה טילים ביצע ביה"ס בפועל.

במועד סיום הביקורת עדיין לא סיים המשרד לרכז ולעבד את המידע בנושא, וממילא לא נמסר למשרד מבקר המדינה מידע המפרט כיצד פעל המשרד לאור ממצאיו.

יצוין שבשנה"ל התשע"ג הגדיל המשרד את התקציב שהופנה לטובת מלגות לתלמידים לכ-55 מיליון ש"ח. תקציב המלגות מוקצה לבתייה"ס על פי מדד הטיפוח, והוא מיועד לסייע לתלמידים שיד הוריהם אינה משגת לממן רכישת ספרים, אביזרי לימוד ופעולות העשרה חינוכיות וחברתיות⁵⁸. אולם הליך מתן המלגות אינו מאפשר לבודד את הסיבה הפרטנית להענקת המלגה, וממילא לא ניתן לדעת באיזו מידה תרמו המלגות ליציאה לטיולים של כלל התלמידים.

2. בקרות על תשלומי הורים: (א) מערכת "אפיק": על פי חוזרי תשלומי הורים, ביה"ס מחויב להעביר לידי ההורים חוזר שוועד ההורים המוסדי אישר ובו פירוט של סעיפי הגבייה, בכלל זה גבייה עבור טיולים (להלן - חוזר תשלומים מוסדי). החוזר אמור להינתן רק לאחר שגורם מטעם מנהל המחוז (להלן - רפרנט תשלומים מחוזי) בדק כי הסכומים אינם חורגים מהסכומים שהותרו לגבייה והוא אישר אותם. האישור של רפרנט התשלומים המחוזי נעשה באמצעות מערכת ממוחשבת המכונה "אפיק".

מערכת "אפיק" היא מערכת ממוחשבת אינטרנטית, הקולטת נתונים שמזינים בתייה"ס על דרישות התשלום שלהם מההורים. רפרנט התשלומים המחוזי בוחן את הנתונים, מחליט אם לאשרם, והוא מציין במערכת בנוגע לכל סוג תשלום אם הוא מאושר. התשלומים, לאחר שאושרו, מתפרסמים במערכת לציבור הרחב, וכך ההורים יכולים לברר אם הסכומים הנגבים מהם אושרו במשרד, ואם הם תואמים לסכומים המותרים לגבייה. מערכת זו מאפשרת למינהל הפדגוגי, למנהלי המחוזות ולממונים מטעמם לפקח על הסכומים שבתייה"ס מבקשים לגבות ולהתריע על חריגות מן הכללים שקבע המשרד.

(1) הביקורת העלתה שאין במשרד נוהל המנחה את רפרנט התשלומים המחוזי במילוי תפקידו וכדי למלא את תפקידם, הרפרנטים מקבלים הדרכה מהאחראית לתשלומי הורים באמצעות הנחיות כתובות או באמצעות מפגשים שהיא מקיימת אתם.

(2) על פי נתוני מערכת "אפיק" מ-22.5.13, מסמרה האחראית לתשלומי הורים למשרד מבקר המדינה, במועד זה היו רשומים במערכת 4,272 בתי"ס⁵⁹.

58 חוזר מנכ"ל, התשע"ג/1(א), "הענקת מלגות לתלמידים שהוריהם מתקשים בתשלום עבור אביזרי לימוד ופעילויות חינוכיות וחברתיות" (27.8.12).
 59 הנתונים של אגף של"ח, של המינהל הפדגוגי ושל מחוז מוכש"ר בנוגע למספר בתייה"ס אינם תואמים במלואם.

מהנתונים עלה שבשנה"ל התשע"ג בתי"ס ששויכו במערכת "אפיק" למחוז מוכש"ר (1,352 בתי"ס שהם כ-32% מבתי"ס שהיו רשומים במערכת) לא הזינו את נתונייהם למערכת, כמתחייב מהוראות חוזרי תשלומי הורים. זאת, על אף שהוראות המשרד בנושא תשלומי ההורים חלות על כלל מוסדות החינוך - בחינוך הרשמי ובחינוך המוכש"ר.

בפגישה ביולי 2013 עם סגנית מנהל אגף מוכש"ר, הממלאת גם את תפקיד רפרנט התשלומים במחוז זה, נמסר למשרד מבקר המדינה שבתי"ס במחוז לא הגישו לרפרנט המחוזי חוזרי תשלומים מוסדיים לאישורה, וממילא גם לא אושרו תשלומי הורים עבור טיולים. הועלה שהמשרד והמחוז לא פעלו לאכוף על בתי"ס להגיש חוזרי תשלומים מוסדיים לאישור.

בנוגע ל-2,920 (68%) בתי"ס מהמחוזות האחרים של המשרד, הועלה שרק ל-2,208 (76%) מהם אישר רפרנט התשלומים המחוזי את חוזרי התשלומים המוסדיים.

(ב) בקרה על גביית תשלומי הורים בפועל: משנה"ל התשס"ה (2004-2005) ביצע המשרד בקרת תשלומים שבמסגרתה נאסף ממדגם אקראי של בתי"ס מידע על גבייה של תשלומי הורים לסוגיהם. מטרת הבקרה היו, בין השאר, איסוף מידע על סכומי הגבייה ועל תהליכי הגבייה הנהוגים במוסדות החינוך ועל מידת התאמתם להנחיות המשרד בחוזר מנכ"ל; כמו כן, המשרד שם לו למטרה לאתר ולאפיין את החריגות⁶⁰ מן ההוראות בתהליך הגבייה, להביאן לפני מנהל המוסד החינוכי ומנהל המחוז לשם תיקון הליקויים שהועלו ולהביא את הממצאים לפני גורמי המטה המקצועיים לקבלת משותף פדגוגי.

את הטיפול בבקרות בבתי"ס מטעם המינהל הפדגוגי שבמשרד מרכז מנהל אגף א' לבחינות (להלן - האחראי לבקרות). ביולי 2013 מסר האחראי לבקרות למשרד מבקר המדינה כי מ-2011 החל המשרד לבצע בקרה בשיטה חדשה, והבקרה האחרונה על תשלומי ההורים על פי המתכונת הקודמת נעשתה בשנה"ל התש"ע (2009-2010).

לפי הסברי האחראי לבקרות, כמתכונת הקודמת בוצע בבתי"ס שנכללו במדגם מקבץ של כמה בקרות בזמנית, ואילו בשיטה החדשה הוגדרו נושאי גרעין לבקרה, הכוללים את מקצועות הליכה, המורים המלמדים ותקצוב שעות התקן מול הביצוע בפועל; לצד נושאי הגרעין הוגדרו נושאי בקרה נוספים, בהם בקרת תשלומי הורים. מדי שנה המשרד אמור להחליט, על פי הרלוונטיות של הנושאים, באיזה נושאי גרעין תתמקד הבקרה ואילו נושאים נוספים ייבדקו. אולם לפי הסבריו, לאחר שנה"ל התש"ע לא בוצעה בקרה ממוקדת על נושא תשלומי ההורים, ולא נבדקו תשלומי הורים בגין טיולים.

יוצר שלמערכת "אפיק" מדווחים בתי"ס את שבכוונתכם לגבות במסגרת תשלומי ההורים, ואילו הבקרות המבוצעות במדגם בתי"ס אמורות לבחון את הגבייה בפועל ויכולות להעלות חריגות מהתשלומים המרביים שהותרו לגבייה, כפי שנעשה בבקרת התשלומים עד שנה"ל התש"ע. כך לדוגמה, בתקציר מנהלים המסכם את ממצאי בקרת תשלומי ההורים של שנה"ל התש"ע⁶¹ נאמר כי סעיף הגבייה בנושא הטיולים הוא הסעיף שבו אחוז החריגה מהדרישה הכספית המותרת הוא הגבוה ביותר. עם זאת נכתב בדוח, כי אף שבמרוצת השנים יש עלייה בסכום הדרישה הכספית, אחוז בתי"ס החורגים בסעיף זה נמצא במגמת ירידה.

60 חריגה, על פי הבקרה, נחשבה כל גבייה שביה"ס גבה עבור שירות מסוים והייתה גבוהה מהסכום שהותר לגבות.

61 "סיכום ממצאי בקרת תשלומי הורים של שנת הלימודים התש"ע", ינואר 2011.

ואולם, היות שמאז שנה"ל התש"ע לא נעשתה בקרה בנושא תשלומי ההורים, אין לדעת את המצב לאשורו, ולא ניתנה בידי המשרד האפשרות לקבל תמונת מצב ולטפל בסוגיות שדרוש בהן בירור ותיקון.

3. קביעת מכסת ימי הטיול על פי מגבלת הסכומים שהותרו לגבייה: כאמור, חוזרי תשלומי הורים מגדירים את הסכומים המרביים שוועדת החינוך של הכנסת התירה לגבות עבור טיולים על פי שכבת גיל, ואת מכסת ימי הטיול שסכום זה אמור לממן: טיול של יום עד יומיים בכיתות א'-ט' (על פי שכבת הגיל), ושלושה ימי טיול בכיתות י'-י"ב. אולם על פי תכנית הליכה, יש לבצע שלושה ימי טיול בכיתות א'-ח', ושלושה-ארבעה ימי טיול בכיתות ט'-י"ב. דהיינו, על פי תכנית הליכה, מכסת ימי הטיול של כיתות א'-ט' גדולה יותר, ואילו בכיתות י'-י"ב היא תואמת לחוזרי תשלומי ההורים, אם ביה"ס מבצע רק את המינימום הנדרש.

יצוין כי לפני שנת התש"ע, על פי חוזר הטיולים, נדרש ביה"ס ליישם ימי טיול רבים יותר, אך עם החלת תכנית הליכה על מערכת החינוך בשנה"ל התש"ע נקבע בה כי מכסת ימי הטיול שבתיה"ס מתבקשים לבצע מתבססת רק על כשליש מהנדרש בחוזר הטיולים.

בדוח שהגישה הוועדה לקידום הטיול בפברואר 2011 צוין כי מסגרת הזמן של הטיול שהגדיר המשרד בחוזר תשלומי הורים, התואמת את החלטות ועדת החינוך של הכנסת, קצרה, ועל כן אינה מאפשרת להכיר את הארץ ולהגשים תהליך חינוכי-ערכי של ממש.

מנהל מינהלת הטיולים שבאגף של"ח דן בהנחיות הסותרות של שני חוזרי המנכ"ל (הטיולים והתשלומים) של המשרד בפנייתו אל האחראית לתשלומי הורים בינואר 2012. שם נאמר, בין היתר, "ברצוננו לחזור ולחדד את תשומת הלב לכמה נקודות העשויות להיות קריטיות בעת אי מציאת השוויון בין דרישת חוזר מנכ"ל 'טיולים במערכת החינוך', למספר ימי הטיול, לבין העלות המאושרת ע"י ועדת החינוך בכנסת בהשוואה למציאות שהשוק מכתוב לנו" והוסיף כי "שנה"ל תשע"ב, היא השנה ה-6 שבה לא עודכנו תשלומי ההורים לטיולים, יתרה מכך, הם אף הורדו בין השנים תשס"ו לתשס"ז. מזה שנים העלות המותרת לגבייה, אינה תואמת למציאות המחירים בשטח". יצוין שגם תשלומי ההורים לטיולים לשנה"ל התשע"ג, אשר אושרו בידי ועדת החינוך של הכנסת, היו דומים לאלה של שנה"ל התשע"ב.

תוצאת מגמה זו עולה, כאמור, בתקציר המנהלים המסכם את ממצאי בקרת תשלומי הורים של שנה"ל התש"ע. לפיו, בסעיף הגבייה בנושא טיולים אחוזי החריגה מהדרישה הכספית המותרת הוא הגבוה ביותר, וכי במרוצת השנים מסתמנת מגמה של עלייה בסכום הדרישה לתשלום, הנובעת מהתייקרויות בתחומי העלויות של ההסעות וליווי הטיולים.

בסקירת תשלומי הורים בעשור הראשון לשנות האלפיים, שעשתה בספטמבר 2010 האחראית לתשלומי ההורים, נאמר, בין היתר, כי לחץ של ועדת החינוך של הכנסת בתהליך אישור תשלומי הורים בשנת 2004 הביא לקיצוץ בסכום המותר בגבייה בסעיף הטיולים לרמה שחייבה הפחתה בהיקף הטיולים. כך נוצרה סתירה בין הוראות הקבע של המשרד בנושא הטיולים ובין האפשרויות לביצוע בהיקף התקצוב המותר. כאמור, עם החלת תכנית הליכה בשנה"ל התש"ע צומצמה מכסת ימי הטיול שבתיה"ס אמורים להפעיל, אך הסתירה בין חוזרי המנכ"ל עומדת בעינה.

יצוין שעוד בשנת 2006 העלתה האחראית לתשלומי הורים לפני שרת החינוך דאז את ההוראות הסותרות של שני חוזרי המנכ"ל וציינה שלא ניתן בשום פנים ואופן לעמוד בהנחיות הפדגוגיות והארגוניות שבחוזר הטיולים (שיעור הטיולים, היקפם, אתרים שבהם אמור התלמיד לבקר, מלווים חמושים, עזרה ראשונה) תוך עמידה בתשלום המרכי המאושר לגבייה על ידי ועדת החינוך. היא הוסיפה כי מנהל ב"ס המבקש לקיים את חוזר תשלומי ההורים מפר את ההנחיות בחוזר הטיולים, ומנהל ב"ס המבקש לקיים את הנחיות חוזר הטיולים מפר בהכרח את הנחיות חוזר תשלומי ההורים.

4. בהגדרת יום סיור בחוזר תשלומי ההורים כלולות פעילויות שיכולות להיעשות בנפרד ולא במסגרת תכנית הטיולים שגובשה על פי תכנית הליבה, כמו צעדה וימי שדה העוסקים בספורט ובמשחקי חברה. מנהל ביה"ס יכול לממן פעילויות אלו בנפרד באמצעות הכספים שגבה במסגרת תשלומי ההורים לטיולים, אף שהן לא שולבו בפעילויות של תכנית הטיולים הבנויה על פי עקרונות הליבה, המחייבת אישור מקדים של ועדת הטיולים המחוזית. הועלה שלא נקבעו בחוזר תשלומי ההורים סדרי עדיפות לניצול הכספים שהותרו לגבייה. כלומר אין חובה להשתמש בכסף כדי לממן קודם כול טיולים במתכונת שחוזר מנכ"ל קבע על פי עקרונות תכנית הליבה שאושרו בוועדת הטיולים המחוזית. כמו כן, לא נקבע שמימון פעילויות אחרות שלא על פי תכנית הליבה מותנה ביתרה של כספי הגבייה, לאחר ניצול הכספים כאמור.

5. מן הביקורת עלה שאין גורם במחוז המבצע בקרה כדי לוודא כי עלות תכניות הטיולים השנתיות, שאושרו על ידי ועדות הטיולים המחוזיות והמפקחים הכוללים, לא תחרוג מהסכומים המרביים שהותרו לגבייה.

בחודשים יוני-יולי 2013 קיים משרד מבקר המדינה פגישות עם האחראית לתשלומי הורים ועם רפרנטים לתשלומי הורים במחוזות חיפה ות"א⁶². עלה כי רפרנט התשלומים המחוזי, בטרם אישור חוזר התשלומים המוסדי במערכת "אפיק", בודק רק אם גובה הסכום שביה"ס דורש מן ההורים אינו חורג מהגבייה המותרת. לפי הסבריהם, אין זה מתפקידו של רפרנט התשלומים המחוזי לבחון את מהות מטרת ההוצאה - לא את סוג הטיול שימומן מאותו סכום, לא את ימי הטיול שיתבצעו ואף לא את רכיבי העלות שימומנו מאותו סכום. רפרנט התשלומים גם אינו קובע סדר עדיפויות לסוגי הפעילות שבעבורם ינוצלו כספים אלו.

כמו כן עלה כי בטרם אישור ועדות הטיולים המחוזיות במחוזות חיפה ות"א את תכניות הטיולים השנתיות, הן התמקדו בבדיקתן בהיבטים הפדגוגיים של התכנית ובאיזו מידה תכניות הטיולים מתאימות לעקרונות תכנית הליבה. אולם הן לא בדקו את עלויות הטיולים המוצעים באופן פרטני ומעמיק וכן לא בדקו באיזו מידה ביצועם אינו חורג מהסכומים המרביים שהותרו לגבייה.

יו"ר הוועדות המחוזיות ומרכזי הוועדות הסבירו למשרד מבקר המדינה שבבדיקתם הם עושים הערכה כללית של העלות לפני שהם מאשרים את תכניות הטיולים, אך כאמור, אינם עושים בדיקה מעמיקה.

62 מחוז ת"א אישור חוזר התשלומים המוסדי ניתן על ידי המפקחים הכוללים באמצעות מערכת "אפיק"; והרפרנטית לתשלומי הורים מבצעת בקרת-על.

יוצא אפוא שאין גורם במחוז המצליב בבדיקתו בין הסכומים שביה"ס מבקש לגבות מהורים עבור טיולים ובין עלות תכנית הטיולים שהוגשה לאישור הוועדה המחוזית. יצוין שכאמור, בתיה"ס מתבקשים להגיש לאישור הוועדות המחוזיות תכניות טיולים שנתיות, אך הם לא מתבקשים לפרט בהן את רכיבי ההוצאה ואת דרכי מימונן. כמו כן, בתיה"ס מתבקשים לשלוח באמצעות מערכת "אפיק" את פירוט הסכומים שהם מבקשים לגבות מההורים עבור טיולים לאישור רפרנט התשלומים המחוזי. אולם בתיה"ס אינם מתבקשים לפרט במערכת "אפיק" את הפעילות שתמומן בסכומים שייגבו. עם זאת, יש נושאים שבתיה"ס נדרשים לפרט בהם את רכיבי ההוצאה באמצעות מערכת זו, והרפרנט אמור להתייחס לכך בתהליך אישור הגבייה, למשל גבייה בנושא "רכישת שירותים מרצון".

מן הראוי שהמשרד יקבע את מכסת ימי הטיול שבתיה"ס אמורים לבצע על פי הסכומים המרביים המותרים לגבייה. כן ראוי שייקבע גורם במחוז שיהיה אחראי לבחון אם עלות תכנית הטיולים השנתית שביה"ס מגיש לאישור אינה חורגת מהסכומים המרביים שהותרו לגבייה; כמו כן, ראוי שתבוצע בקרה על ההוצאות בפועל עבור טיולים כדי להבטיח שבתיה"ס עומדים במגבלת הגבייה המותרת.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא יסדיר נוהל מנחה לתפקיד רפרנט התשלומים המחוזי. כן מסר שהמשרד השקיע מאמץ וימשיך להשקיע מאמץ להעלאת מספר בתיה"ס המדווחים למערכת אפיק על גובה דרישתם לתשלומי הורים ובכלל זה בתיה"ס מהמחוז החרדי. כמו כן מסר המשרד שמדצמבר 2013 יתחיל המשרד בבקרה ממוקדת על גביית תשלומי הורים לטיולים.

בעניין הסתירה שבין מכסת הטיולים שנקבעה על פי הסכומים המרביים שהותרו לגבייה בחוזר תשלומי הורים לבין הנדרש בתכנית הליבה, נמסר כי המשרד פועל על פי הנחיות ועדת החינוך של הכנסת ובהתאם להן הוא מפרסם מדי שנה את חוזר תשלומי הורים. כן מסר המשרד שלא כל הטיולים עלותם כנקוב בחוזר תשלומי הורים וניתן לקיים טיולים במימון נמוך יותר בסביבה הקרובה לביה"ס.

משרד מבקר המדינה מעיר שגם אם אפשר לצמצם את עלויות הטיולים, כפי שמסר המשרד, בפועל ממצאי בקרת תשלומי הורים שנעשתה לאחרונה בשנה"ל התש"ע הצביעו, כאמור, על שיעור חריגה גבוה בגבייה עבור טיולים. מן הראוי שהמשרד יקפיד על איסור החריגה מן הסכומים המרביים שהותרו לגבייה בידי ועדת החינוך של הכנסת ויוודא שמכסת ימי הטיול שבתיה"ס מתבקשים לבצע לא תחרוג מהם.

בעניין הערת משרד מבקר המדינה כי משרד החינוך לא קבע סדרי עדיפות לניצול הכספים שהותרו לגבייה עבור טיולים, ולמצא כי אין גורם במחוז המבצע בקרה כדי לוודא שתכנית הטיולים השנתית אינה חורגת מהסכומים המרביים שהותרו לגבייה, מסר המשרד כי במסגרת האוטונומיה של מנהל ביה"ס יש למנהל סמכות להחליט על תכניתו החינוכית הכרוכה בפעילות חוץ בית ספרית ומסמכותו לקבוע את ימי הטיול כך שלא יחרגו מסכום הגבייה המרבי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד החינוך דואג לפרסם מדי שנה בחוזר תשלומי הורים את סכום הגבייה המרבי שמותר לגבות מהורים בנושאים שונים; מתוקף תפקידו מצא המשרד לנכון לעשות בקרה על גובה דרישת התשלומים של בתי"ס מההורים, ואף לקבוע מנגנון לפיו גורם במחוז אמור לאשר את דרישות ביה"ס באמצעות מערכת "אפיק". בדומה לכך, ראוי שהמשרד יקבע כי במסגרת ההליך שבו מגיש ביה"ס תכנית טיולים שנתית לאישור הוועדות המחוזיות, ייבחן באופן שיטתי אם אין חריגה מהגבייה המותרת עבור ביצוע התכנית.

בעניין האוטונומיה של מנהל ביה"ס בנושא הטיולים, משרד מבקר המדינה מעיר שאוטונומיה זו ניתנת במסגרת הנחיות חוזר מנכ"ל בנושא טיולים ובכפוף להן - המנחה כי טיולי בתי"ס ייעשו על פי עקרונות תכנית הליכה. מן הראוי שהמשרד ידאג כי המסר בשני חוזרי המנכ"ל (טיולים ותשלומי הורים) יהיה אחיד ובהתאם לכך יקבע המשרד סדרי עדיפות לניצול הכספים שהותרו לגבייה עבור טיולים.

בסיכום תשובתו לפרק מימון הטיולים מסר משרד החינוך שיבחן את נושא תשלומי ההורים לקיום טיולים במערכת החינוך.

סיכום

משרד החינוך רואה חשיבות רבה בטיולים המשתלבים בתכנית הלימודים, שהם מרכיב מרכזי בהקניית ערכים רבים, בהם אהבת המולדת וערכי טבע ונוף.

משנת 2009-2010 הנחה המשרד להכין תכניות טיולים שנתיות שתכליתן הכרת הארץ ואהבת המולדת - תכנית הליכה. התכנית שמה לה למטרה לקדם יעדים בנושאים ערכיים, חברתיים, חווייתיים-ריגושיים וכן יעדי למידה, שהשגתם מתבססת, בין היתר, על היערכות ארגונית שנקבעה בחוזר מנכ"ל בנושא טיולים. האחריות לתחומים הפדגוגיים והארגוניים של הטיולים במערכת החינוך הוטלה ברמת המטה על אגף של"ח וידיעת הארץ שבמינהל חברה ונוער במשרד; ברמת המחוז הוטלה האחריות על ועדות הטיולים המחוזיות ועל המפקחים הכוללים; וברמת ביה"ס - על המנהל ועל רכז הטיולים.

בביקורת עלו ליקויים בטיפולו של המשרד בפן הפדגוגי של הטיולים ובמידת הטמעת תכנית הליכה בכל מערכת החינוך. כמו כן עלו ליקויים בהיבטים ארגוניים ובמימון הטיולים.

להבטחת ההיבטים הפדגוגיים של הטיול ראוי שהמשרד יפעל ביתר שאת להגדיל את מניין רכזי הטיולים שהוכשרו והוסמכו לתפקידם ויפעל ליצירת תנאים שיעודדו אותם להתמיד בתפקידם. כן ראוי שהמשרד יקדים ויבצע מחקר הערכה מעמיק לתכנית הליכה כדי שיוכל להעריך נכונה את תרומתה, יאתר את הנושאים הטעונים שינוי או שיפור ויביא בכך למיצויה; יפעל להענקת סיוע וליווי מקצועי לבתי"ס בכל הנוגע לטיולים; ירחיב את הבקרה על הפן הפדגוגי של הטיולים, ויפרסם חוזר טיולים מעודכן.

בנוגע לליקויים ארגוניים, מן הראוי שהמשרד יפעל לשפר את היערכות המטה והמחוזות לטיפול בטיולים - יגדיר בשיטתיות את תפקידי אגף של"ח בתחום הטיולים, ואת חלוקת האחריות בתוך האגף בנושא זה; יגדיר את סדר מעורבותם ואת חלוקת הסמכויות בין ועדת הטיולים המחוזית לבין המפקח הכולל בהליך אישורן של תכניות הטיולים השנתיות; יסדיר הליך מובנה ואחיד לבדיקת התכניות בוועדות הטיולים המחוזיות. כמו כן, ראוי שהמשרד יפעל להתאמת מבנה ועדות הטיולים המחוזיות ותשתיתן כדי לאפשר להן לבצע את מכלול תפקידיהן, יבחן יזמות מועילות שפותחו בכל אחת מהוועדות וישקול להחיל אותן על כל הוועדות המחוזיות.

עוד ראוי שהמשרד יקים בהקדם מאגר של גופים המורשים לספק שירותים הקשורים בתכנון, בארגון ובביצוע טיולים למערכת החינוך, ואף יזרוז הקמת מערכת ממוחשבת שתאגם נתונים לגבי טיולים במערכת החינוך. זאת ועוד, מן הראוי שהמשרד יקבע את מכסת ימי הטיול שבתיה"ס אמורים להוציא אל הפועל על פי הסכומים המרביים שהותרו לגבייה; ימנה גורם במחוז שבאחריותו לבחון את עלות תכנית הטיולים השנתית שביה"ס מגיש לאישור ויקבע שאינה חורגת מהסכומים המרביים שהותרו לגבייה; ואף יבצע בקרה על ההוצאה בפועל עבור טיולים כדי להבטיח שבתיה"ס עומדים במגבלת הגבייה המותרת.

לפיכך, לצד עבודת המטה שביצע המשרד במרוצת השנים לגיבוש העקרונות המנחים של הטיול ויעדיו הערכיים, חשוב כי מערכת החינוך על מדרגיה - המטה, המחוז וביה"ס, תנקוט מגוון פעולות כדי להפוך את הטיול, שכל תלמיד מכיתה א' ועד כיתה י"ב נדרש להשתתף בו, לחוויה שנתית ייחודית מבחינה חינוכית, חברתית וערכית. תשומת לב מיוחדת ראוי ליתן למחוזות ייחודיים כמו מחוז מוכש"ר, ובכלל זה ראוי להקנות להם אמצעים וכלים לביצוע מטלות בתחום הטיולים.

