

ליקויי בטיחות בגני ילדים

תקציר

רקע כללי

לבטיחות במוסדות חינוך - לרבות גני ילדים - נודעת חשיבות עליונה, והיא מצריכה זהירות והקפדה יתרה על קיום הנהלים. לשם כך על הרשות המקומית לפעול בשני מישורים במקביל: האחד, קיום הנחיותיו של משרד החינוך לגבי מבנה גן הילדים, החצר והמתקנים; השני, עריכת בדיקות מקצועיות לצורך גילויים והסרתם של מפגעים שנוצרו בשטח הגן ובמתקניו.¹ בג"ץ קבע כי הורים השולחים את ילדיהם מדי בוקר אל בית הספר, אל גן הילדים, נותנים פיקדון יקר שאין לו מחיר בידי מערכת החינוך, והם מפקידים את ילדם בידי המדינה מדי יום בכדי שזה יקנה השכלה, ידע, חינוך וערכים, ויהפוך לפרט המגשים את יכולותיו ותורם לחברה בה הוא חי. הנחתם של ההורים היא כי המדינה תדאג לביטחונם של ילדיהם, ואלה יחזרו בשלום אל ביתם בסוף יום הלימודים.² באמנת זכויות הילד, שאושרה בישראל באוגוסט 1991 ונכנסה לתוקף בנובמבר 1991, נקבע כי "המדינות החברות יבטיחו כי מוסדות ושירותים האחראיים לטיפול או הגנה על ילדים, וכיוצא באלה מיתקנים, יעמדו בתקנים הנקבעים בידי הרשויות המוסמכות, בפרט בתחום הבטיחות, הבריאות, מספר עובדיהם וכשירותם, והפיקוח הנאות"³.

משרד החינוך קבע נהלים לקיום הבטיחות במוסדות החינוך, ובכלל זה בגני הילדים. הגורמים האחראים לבטיחותם של גני הילדים נדרשים למלא את דרישות הבטיחות, הן לפני פתיחתם הן במהלך השנה, כדי לצמצם ככל האפשר כשלי בטיחות.

במערכת החינוך בישראל יש סוגים שונים של מוסדות חינוך; ניתן להבחין ביניהם על פי הבעלות והשליטה בהם ועל פי מידת כפיפותם לפיקוח המדינה: (1) החינוך הרשמי - מוסדותיו מוחזקים על ידי המדינה או על ידי הרשויות המקומיות⁴, ועובדי החינוך בו הם עובדי מדינה; במוסדות אלו, הכוללים גם גני

1 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (1993), "בטיחות במוסדות חינוך", עמ' 47.

2 בג"ץ 10980/04 **איגוד הממונים על בטיחות ברשויות המקומיות נ' שרת החינוך ואח'**, פס"כ (פורסם במאגר ממוחשב, 23.1.07).

3 אמנה בדבר זכויות הילד, סעיף 3, רשומות, כתבי אמנה, עמ' 224.

4 לפי סעיף 1 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), "רשות חינוך מקומית" היא אותה רשות מקומית לגבי תחום שיפוט של רשות מקומית.

ילדים ברשויות המקומיות, מונהג חינוך ממלכתי⁵ או חינוך ממלכתי-דתי⁶ על פי תוכנית לימודים שקובע שר החינוך. מוסדות החינוך הרשמי ממומנים באופן מלא על ידי המדינה ורשויות החינוך המקומיות; (2) החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - החינוך המוכש"ר)⁷ - מוסדותיו הם בבעלות גופים ציבוריים, כמו רשויות מקומיות ותאגידים, או בבעלות גופים פרטיים (להלן - הבעלויות או הבעלות).

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי 2018 עד נובמבר 2018 את פעולות הרשויות המקומיות להבטחת הבטיחות בגני הילדים שבתחומן, שחוק חינוך חובה חל עליהם, הן בחינוך הרשמי הן בחינוך המוכש"ר, וכן את התנהלותו של משרד החינוך, ובכלל זה פיקוחו והבקרה שהוא מקיים על פעולות אלה. הבדיקה נעשתה במשרד החינוך, במחוזות מרכז, תל אביב ודרום של משרד החינוך, וברשויות המקומיות האלה: **עיריות אשקלון, אור יהודה, יהוד-מונוסון, טירה; המועצה המקומית רכסים והמועצה האזורית בני שמעון**. כמו כן נבדקו פעולותיהן של **המועצות המקומיות לקייה ותל שבע** במסגרת בדיקה שנעשתה במחוז דרום של משרד החינוך.

במועד הביקורת כיהנו ראשי הרשויות המקומיות האלה: מר תומר גלאם, ראש עיריית אשקלון; גב' ליאת שוחט, ראשת עיריית אור יהודה; גב' יעלה מקליס, ראשת עיריית יהוד-מונוסון; מר מאמון עבד אלחי, ראש עיריית טירה; מר יצחק רייר, ראש המועצה המקומית רכסים; מר סאלם אבו עאיש, ראש המועצה המקומית לקייה; מר טואמן אבו רקייק, ראש המועצה המקומית תל שבע; גב' סיגל מורן, ראשת המועצה האזורית בני שמעון.

- 5 לפי סעיף 1 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי), חינוך ממלכתי הוא "חינוך הניתן מאת המדינה על פי תוכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידי".
- 6 לפי סעיף 1 לחוק חינוך ממלכתי, חינוך ממלכתי דתי הוא "חינוך ממלכתי, אלא שמסודותיו הם דתיים לפי אורח חייהם, תכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם ובהם מחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית".
- 7 לפי חוק לימוד חובה, "מוסד חינוך מוכר" פירושו - (א) כל מוסד חינוך רשמי; (ב) כל מוסד חינוך אחר שהשר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך מוכר לצורך חוק זה; ולפי חוק חינוך ממלכתי בו נקבע כי שר החינוך רשאי לקבוע בתקנות סדרים ותנאים להכרזת מוסדות לא רשמיים כמוסדות חינוך מוכרים.



משרד החינוך
איפשר את פעילותם
של עשרות גני
ילדים במועצות
המקומיות לקייה
ותל שבע במהלך
שנות הלימודים
התשע"ו, התשע"ז
והתשע"ח בלי שהן
הגישו לו את אישורי
הבטיחות השנתיים

הליקויים העיקריים

יישום הנחיות משרד החינוך על ידי הרשויות המקומיות

ניהול תיק ביטחון

תיק ביטחון לגן הילדים צריך לכלול את ריכוז המידע הנדרש לשם תכנונם של סדרי הביטחון השוטף והבטיחות בגן הילדים, וסדרי הכנתו של גן הילדים לשעת חירום והפעלתו במצבי חירום. עד תחילתה של שנת הלימודים התשע"ח (בספטמבר 2017) לא היו לגני הילדים **במועצה האזורית בני שמעון** תיקי ביטחון, ורק החל ממועד זה החלה המועצה לנהל תיקים כאלה בגני הילדים שבאחריותה; תיקים אלו עסקו בביטחון בלבד ולא בבטיחות; בגני הילדים **במועצה המקומית רכסים**, עד למועד סיום הביקורת לא נוהלו כלל תיקי ביטחון; **עיריית אשקלון** ניהלה תיקי ביטחון רק עבור חלק מגני הילדים שבאחריותה.

אישורי בטיחות שנתיים ועמידה בתנאים הכרחיים לפעילותם של גני ילדים

משרד החינוך איפשר את פעילותם של עשרות גני ילדים במועצות המקומיות **לקייה ותל שבע** במהלך שנות הלימודים התשע"ו, התשע"ז והתשע"ח⁸ בלי שהן הגישו⁹ לו את אישורי הבטיחות השנתיים.

בדיקות התאמתם של מתקני משחקים להוראות התקן

עיריית אשקלון וטירה המציאו למשרד החינוך אישורי בטיחות שנתיים עבור גני הילדים שבתחום שיפוטן, אף שלא ערכו את כל בדיקות הבטיחות הנדרשות ולא בדקו כלל את התאמתם של מתקני המשחקים בגנים לתקן ישראלי 1498 "מתקני משחקים דרישות בטיחות כלליות ושיטות בדיקה" (להלן - תקן מתקני משחקים או התקן). עיריית אלו לא זו בלבד שלא מילאו את חובתן בעניין זה, אלא הן גם מסרו מידע מטעה למשרד החינוך.

רובם המכריע של הגנים **במועצה המקומית רכסים** שייכים לחינוך המוכש"ר ומנוהלים על ידי בעלויות פרטיות, כך שעל פי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך חובת ביצוע התיקונים בגנים והגשת אישורי הבטיחות מוטלת על בעלויות אלו. נמצא כי עד אוגוסט 2018 לא נערכו כלל בדיקות הבטיחות הנדרשות במתקני המשחקים ב-38 גני ילדים של החינוך המוכש"ר. מציאות זו העמידה בסיכון את בטיחותם של ילדי הגנים.

8 שנת הלימודים מתחילה בחודש ספטמבר ומסתיימת בחודש יוני בשנה האזרחית העוקבת.

9 המועצה המקומית לקייה הגישה אישורי בטיחות לשנת הלימודים התשע"ו.

למשרד החינוך יש מידע חלקי בלבד על תאונות שאירעו בגני ילדים

בדיקות בטיחות של מערכות כיבוי אש ומערכת חשמל

עיריית טירה העבירה למשרד החינוך את אישורי הבטיחות השנתיים, בלי שבדקה את תקינותן של מערכות כיבוי האש ומערכות החשמל בגנים, היה בהתנהלותה זו כדי להטעות את משרד החינוך.

ליקויי בטיחות בגני הילדים

במסגרת סיורים שערך משרד מבקר המדינה בגני ילדים ברשויות המקומיות שבהן נערכה הביקורת נמצאו ליקויים בטיחותיים, כגון דלתות שלא הותקנו בהן מגיני אצבעות, מתלי מעילים בגובה נמוך מהנדרש (שגם לא מוגנו), אבני שפה בולטות בחצר, שער חירום של גן החסום בצמחייה שאינה מאפשרת מעבר, אחסון חומרי ניקיון בארון ללא מנעול ובהישג ידם של ילדים.

מבדקי בטיחות חמש-שנתיים בגני הילדים מטעם משרד החינוך

על מנת לבדוק את מהימנותם של אישורי הבטיחות שהרשויות המקומיות מעבירות למשרד החינוך, עליו לבדוק את קיומן של בדיקות הבטיחות שבהסתמך עליהן הן הגישו לו את אישורי הבטיחות. משרד החינוך לא בדק במסגרת הבדיקות החמש-שנתיות שהוא עורך אם בידי הרשויות המקומיות בדיקות בטיחות תקופתיות שהן ביצעו שבהסתמך עליהן הן הגישו לו את אישורי הבטיחות. משרד החינוך גם לא קיים בקרה על תוצאותיהם של מבדקי הבטיחות שהגישו לו עורכי המבדקים מטעמו.

משרד החינוך החל לקיים מעקב על תיקונם של ליקויי בטיחות בעקבות המבדקים החמש-שנתיים בבתי ספר, החל משנת הלימודים התשע"ה (מספטמבר 2014), אולם מעקב כזה לא התקיים בגני הילדים בחינוך הרשמי; ההחלטה בדבר אי הכללת גני הילדים לא לוותה בהליך סדור של קבלת החלטות ואף לא נקבעה מדיניות בעניין זה.

דיווח על תאונות בגני הילדים

למשרד החינוך יש מידע חלקי בלבד על תאונות שאירעו בגני ילדים.

נוהלי הבטיחות בגני הילדים קובעים כי הגורם המוסמך ברשות המקומית חייב לבדוק את סיבותיה של כל תאונה שהתרחשה בהם. **בעיריית אור יהודה** **ויהוד-מונוסון** קציני הביטחון (קבט"ים) של מוסדות החינוך לא ביצעו כלל הליכי הפקת לקחים כנדרש בעקבות תאונות שהתרחשו בגנים, וקצין הביטחון **בעיריית אשקלון** ביצע הליך הפקת לקחים רק בנוגע לחלק קטן מהתאונות.

ההמלצות העיקריות

על ראשי הרשויות
שנבדקו לבחון כיצד
אירעו המקרים בהם
התאפשר לבעלי
תפקידים להעביר
למשרד החינוך
דיווחים לא מהימנים

על משרד החינוך להעמיד את ראשי הרשויות המקומיות על נשיאתם באחריות כוללת להבטחת שלומם וביטחונם של כל הילדים בגני הילדים ברשות, לרבות האחריות לשלמות ולמהימנות של הדיווחים שהרשות מוסרת למשרד החינוך. בעניין זה אין נפקא מינה אם את הבדיקות בפועל מבצע קבלן או גורם אחר ברשות.

נוכח הממצאים שהועלו בדוח בדבר מסירת דיווחים לא מהימנים למשרד החינוך על מצב הבטיחות בגני ילדים על ידי הרשויות המקומיות שנבדקו, על ראשי הרשויות הנוגעות בדבר לבחון את המקרים שבהם התאפשר לבעלי תפקידים בהן למסור למשרד החינוך דיווחים לא מהימנים וכן את הנסיבות שהביאו לדיווח המטעה, ובמידת הצורך לנקוט את הצעדים המתאימים. כמו כן עליהם לפעול לאלתר כדי שתופעה פסולה זו לא תישנה.

על **המועצה המקומית רכסים ועל המועצה האזורית בני שמעון** להטמיע בקרב מנהלות הגן (להלן - מנהלות הגן או הגנות) את חשיבות ניהול תיקי הביטחון, ולוודא כי הן ממלאות את כל הדרישות בעניין זה. על **עיריית אשקלון** להקפיד כי תיקי ביטחון יימצאו ברשות כל גני הילדים. על משרד החינוך להטמיע את קיום הנחיותיו הנוגעות לתיק הביטחון.

על **עיריית אשקלון וטירה** להיערך לאלתר לביצוע הבדיקות החדשות, השנתיות, וכן לביצוע הבדיקות התלת-שנתיות באמצעות מעבדה מאושרת, כנדרש בתקן מתקני משחקים ובהנחיות משרד החינוך. על הרשויות המקומיות להגיש את אישורי הבטיחות השנתיים של גני הילדים שבאחריותן רק לאחר שיערכו במלואן את כל בדיקות הבטיחות הנדרשות. הדרישות שמשרד החינוך מפרסם בחוזר המנכ"ל בנוגע לבטיחותם של מתקני המשחקים בגני הילדים צריכות להתאים לדרישות התקן.

על משרד החינוך לשקול לבצע בקרה מדגמית על מהימנותם של אישורי הבטיחות השנתיים שהרשויות המקומיות מעבירות לו.

על **עיריית אשקלון, אור יהודה, יהוד-מונוסון, טירה והמועצה האזורית בני שמעון** לוודא כי תוקנו כל ליקויי הבטיחות שנמצאו בסיוורים שנערכו מטעם משרד מבקר המדינה בגני הילדים.

על משרד החינוך לשקול להגביר את אמצעי הפיקוח ואת הבקרה בכל גני הילדים במדינה, ובכלל זה בחינוך המוכש"ר, ולוודא כי כלל הרשויות המקומיות מגישות את אישורי הבטיחות השנתיים בדבר כשירות גני הילדים שבאחריותן רק לאחר שערכו את כל בדיקות הבטיחות הנדרשות, במלואן.

על **המועצה המקומית רכסים** להבהיר בכתב לבעליות הפרטיות בגנים של החינוך המוכש"ר כי הן האחראיות הן לביצוע בדיקות הבטיחות בגני הילדים שלהן, הן לתיקונם של ליקויי הבטיחות המתגלים בהם.

על משרד החינוך לוודא בתחילת כל שנת לימודים כי כל הרשויות המקומיות הגישו את כל האישורים הנדרשים, וכי לא נפתחו גני ילדים בלא שהוגשו

אישורי בטיחות שנתיים. על המשרד לפעול בנחישות ליישום הנחיותיו **במועצות המקומיות תל שבע ולקיייה.**

על משרד החינוך להיערך מייד לביצוע מלא של כל מבדקי הבטיחות החמש-שנתיים בהתאם להנחיותיו שלו, ובכלל זה בדיקת קיומם של כל האישורים בדבר בדיקות הבטיחות התקופתיות בגני הילדים.

על משרד החינוך לקיים מעקב אחר תיקון ליקויים המתגלים במבדקי הבטיחות החמש-שנתיים שהוא עורך, גם בגני הילדים של החינוך הרשמי.

על משרד החינוך לוודא שהרשויות המקומיות מקבלות את תוצאות מבדקי הבטיחות החמש-שנתיים שהוא עורך ולעקוב אם הליקויים מתוקנים על ידן.

על **עיריית אור יהודה, אשקלון ויהוד-מונוסון** להקפיד לפעול בהתאם לנוהלי הבטיחות בגני הילדים ולבדוק את הגורמים לתאונות שהתרחשו בגני הילדים אשר באחריותן, לצורך הפקת לקחים.

על משרד החינוך לפעול לאלתר לשם ריכוזם וגיבושם של נתונים בדבר תאונות שנגרמו עקב ליקויי בטיחות בגני הילדים. מאגר זה יאפשר לו להפיק לקחים ולקבוע מדיניות על בסיס תמונה מלאה וכוללת.

סיכום

לבטיחות במוסדות החינוך - ובכלל זה בגני הילדים - נודעת חשיבות עליונה, שכן גם מפגע בודד עלול לגרום לתוצאה הרת אסון. לפיכך, על הרשויות המקומיות והבעלויות למלא בקפדנות את הוראות החוק, הנהלים וההנחיות בכל הקשור לתקינות מבנה הגן וציודו, ובכל הקשור להתנהלות צוות הגן והאחראים לנושא זה ברשויות המקומיות ובעלויות. בנושא הבטיחות יש להקפיד על מצווה קלה כבחמורה.

הביקורת בגני הילדים ברשויות המקומיות ובמשרד החינוך העלתה כי ישנם ליקויים מהותיים שעניינם אי-מילוי הנחיותיו ונהליו של משרד החינוך על ידי הרשויות המקומיות, וכן חוסר פיקוח ואכיפה יעילים של משרד החינוך בקשר לקיום כללי הבטיחות בגני הילדים.

יש לראות בחמורה את המצב שבו רשויות מקומיות מדווחות למשרד החינוך על תקינות כביכול של גני הילדים שבתחומן, אף כי מרכיבים חשובים שהם נדבר מהותי בבדיקה כלל לא נבדקו. התנהלות הרשויות המקומיות בעניין זה מצביעה על אי-קבלת אחריות מלאה על ליקויי הבטיחות בגני הילדים. העובדה כי גני ילדים פועלים מבלי שנערכו בהם בדיקות בטיחות כלל, מעלה חשש לקיום ליקויי בטיחות המסכנים את שלום הילדים. זאת ועוד, רשויות מקומיות דיווחו למשרד החינוך כי הגנים כשירים לכאורה וכי קיבלו אישור על כך מטעם עורכיהם של מבדקי הבטיחות - בעוד שביקורת של משרד מבקר המדינה העלתה כי לאמיתו של דבר לא תוקנו ליקויים שהתגלו בעבר והצריכו

תיקון מידי - והדיווח האמור הוביל לאי-נקיטת צעדים על ידי משרד החינוך לתיקון המצב.

על משרד החינוך, כגוף מפקח, לבחון את יישום ההנחיות על ידי הרשויות המקומיות והבעלויות, ואת הצורך בשינוי ההנחיות כדי לאוכפן באופן אפקטיבי יותר וכדי לקבל תמונה מלאה ומדויקת יותר על מצב הבטיחות בגני הילדים.

על הרשויות המקומיות והבעלויות לקיים בקפידה את הוראות החוק, את הנהלים, את דרישות התקן ואת ההנחיות הנוגעים לבטיחות בגני הילדים הנתונים לאחריותן, במטרה לשמור על הבטיחות ועל ביטחון השהים בגני הילדים, וכדי למנוע מפגעי בטיחות בהם ולהסירם אם התגלו.

מבוא

לבטיחות במוסדות חינוך - ובכלל זה בגני הילדים - נודעת חשיבות עליונה, והיא מצריכה זהירות והקפדה יתרה על קיום נהלים. לשם כך חייבת הרשות המקומית לפעול בשני מישורים במקביל: האחד, קיום הנחיותיו של משרד החינוך לגבי מבנה הגן, החצר והמתקנים; השני, עריכת בדיקות מקצועיות לשם גילויים והסרתם של מפגעים אשר נוצרו בשטח הגן ובמתקניו¹⁰. בג"ץ קבע כי הורים השולחים את ילדיהם מדי בוקר אל בית הספר, אל גן הילדים, נותנים פיקדון יקר שאין לו מחיר בידי מערכת החינוך, וכי הם מפקידים את ילדם בידי המדינה מדי יום כדי שזה יקנה השכלה, ידע, חינוך וערכים, ויהפוך לפרט המגשים את יכולותיו ותורם לחברה שבה הוא חי. הנחתם של ההורים היא כי המדינה תדאג לביטחונם של ילדיהם, ואלה יחזרו בשלום אל ביתם בסוף יום הלימודים¹¹. באמנת זכויות הילד, שאושרה בישראל באוגוסט 1991 ונכנסה לתוקף בנובמבר 1991, נקבע כי "המדינות החברות יבטיחו כי מוסדות ושירותים האחראיים לטיפול או הגנה על ילדים, וכיוצא באלה מיתקנים, יעמדו בתקנים הנקבעים בידי הרשויות המוסמכות, בפרט בתחום הבטיחות, הבריאות, מספר עובדיהם וכשירותם, והפיקוח הנאות"¹².

בג"ץ קבע כי הבטיחות במוסדות חינוך מצריכה גם פעילות למניעת סיכונים משמעותיים וייחודיים הנובעים מאופי פעילותם, כגון טיפול בציוד ובמתקנים במוסדות החינוך, הבטחת תנאי הבטיחות לקראת חגים שאופן ציונם עשוי לצפון בחובו סכנה, בטיחות בדרכים, בטיחות בטקסים המתקיימים במוסדות החינוך, הוראות בטיחות בנויטי טיולים, במתקני שעשועים, בשיעורי ספורט, בפעילויות מחוץ לבית הספר ועוד. על כן מן הראוי כי גורם מרכזי אחד - משרד החינוך - הוא שיפקח על הטיפול בנושא זה ויתווה בענייני מדיניות כוללת בראייה ארצית¹³. עוד קבע בג"ץ כי "האחריות היומיומית, השוטפת, לבטיחות בבתי הספר הינה של הרשות המקומית, בעוד משרד החינוך משמש בתפקיד פיקוח ארצי כולל, שיאפשר שמירה על רף בטיחות אחיד ברחבי הארץ, ולא כזה שהוא תלוי בהתנהלותה של כל רשות מקומית".

בהחלטת הממשלה משנת 2001 נקבע, בין היתר, כי האחריות הישירה לבטיחות התלמידים והמורים מוטלת על בעלי מוסדות החינוך (כגון רשויות מקומיות וגופים פרטיים), ואילו האחריות הכוללת מוטלת על משרד החינוך¹⁴.

מילוי קפדני של הוראות הבטיחות עשוי למנוע תאונות, ואילו אי-הקפדה על קיומן עלולה אף לגרום למוות. כך למשל, בספטמבר 2000 נלכד ראשה של

10 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (1993), "בטיחות במוסדות חינוך", עמ' 47.

11 בג"צ 10980/04 **איגוד הממונים על בטיחות ברשויות המקומיות נ' שרת החינוך ואח'**, פס" 32 (פורסם במאגר ממוחשב, 23.1.07).

12 אמנה בדבר זכויות הילד, סעיף 3, רשומות, כתיב אמנה, עמ' 224.

13 בג"צ 10980/04 **איגוד הממונים על בטיחות ברשויות המקומיות נ' שרת החינוך ואח'**, פס" 21 (פורסם במאגר ממוחשב, 23.1.07).

14 החלטה 481 של הממשלה ה-29, "תיקון ליקויי בטיחות והסרת מפגעים בטיחותיים במוסדות חינוך" (22.7.01).

פעוטה כבת ארבע במתקן משחקים בחצר של גן הילדים במועצה המקומית עומר, שבו למדה, ועקב התאונה היא נפטרה. בית המשפט קבע כי המועצה המקומית פעלה בניגוד להוראותיו של משרד החינוך בנושא הבטיחות בגני הילדים, לא נתנה דעתה על כך שמדובר במתקן משחקים בגן ילדים שהאחריות לבטיחותו מוטלת עליה, ולא נתנה דעתה על התקנים ועל ההוראות כדי לשמור על הבטיחות במוסדות החינוך שבאחריותה¹⁵.

במערכת החינוך בישראל יש סוגים שונים של מוסדות חינוך; וניתן להבחין ביניהם על פי הבעלות והשליטה בהם ועל פי מידת כפיפותם לפיקוח המדינה: (1) החינוך הרשמי - מוסדותיו מוחזקים על ידי המדינה או על ידי הרשויות המקומיות¹⁶, ועובדי החינוך בו הם עובדי מדינה; במוסדות אלו, הכוללים גם גני ילדים ברשויות המקומיות, מונהג חינוך ממלכתי¹⁷ או חינוך ממלכתי-דתי¹⁸ על פי תוכנית לימודים שקובע שר החינוך; מוסדות החינוך הרשמי ממומנים על ידי המדינה ורשויות החינוך המקומיות; (2) החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - החינוך המוכש"ר)¹⁹ - מוסדות החינוך בו הם בבעלות גופים ציבוריים, כמו רשויות מקומיות ותאגידים, או בבעלות גופים פרטיים (להלן - הבעלויות או הבעלות); עובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה, והמוסדות נהנים ממדיה כלשהי של אוטונומיה בתוכנית הלימודים. משרד החינוך מפקח על פעילותם ומממן אותם באופן חלקי או מלא; (3) מוסדות פטור - מוסדות אשר המדינה מממנת בשיעור נמוך בהשוואה למוסדות החינוך המוכש"ר, והפיקוח של משרד החינוך על פעילותם מצומצם²⁰.

על פי נתוני משרד החינוך לשנת הלימודים התשע"ח (ספטמבר 2017 - יוני 2018)²¹ היו 13,045 גני ילדים בחינוך הרשמי, ו-6,365 גנים בחינוך המוכש"ר (4,636 גנים במגזר החרדי, 1,158 במגזר הערבי ו-571 במגזר הממלכתי-דתי).

- 15 ת"פ (רח"י) 2039/02 **מדינת ישראל נ' מועצה מקומית עומר** (פורסם במאגר ממוחשב, 29.12.03).
- 16 לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), "רשות חינוך מקומית" היא אותה רשות מקומית לגבי תחום שיפוטה של רשות מקומית.
- 17 לפי חוק חינוך ממלכתי, התש"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, ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידיו".
- 18 לפי חוק חינוך ממלכתי, חינוך ממלכתי דתי הוא "חינוך ממלכתי, אלא שמוסדותיו הם דתיים לפי אורח חייהם, תכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם ובהם מחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית".
- 19 לפי חוק לימוד חובה, "מוסד חינוך מוכר" פירושו: (א) כל מוסד חינוך רשמי; (ב) כל מוסד חינוך אחר שהשר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך מוכר לצורך חוק זה; ולפי חוק חינוך ממלכתי בו נקבע כי שר החינוך רשאי לקבוע בתקנות סדרים ותנאים להכרזת מוסדות לא רשמיים כמוסדות חינוך מוכרים.
- 20 ראו גם **דוח ביקורת שנתי 58 לשנת 2007** בפרק על "חינוך מוכר שאינו רשמי", עמ' 749.
- 21 שנת הלימודים מתחילה בחודש ספטמבר ומסתיימת בחודש יוני בשנה האזרחית העוקבת.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי 2018 עד נובמבר 2018 את פעולות הרשויות המקומיות להבטחת הבטיחות בגני הילדים שבתחומן, שחוק חינוך חובה חל עליהם, הן בחינוך הרשמי הן בחינוך המוכשר, וכן את התנהלותו של משרד החינוך, ובכלל זה פיקוחו והבקרה שהוא מקיים על פעולות אלה. הבדיקה נערכה במשרד החינוך, במחוזות מרכז, תל אביב ודרום של משרד החינוך, וברשויות המקומיות האלה: **עיריית אשקלון, אור יהודה, יהוד-מונוסון, טירה; המועצה המקומית רכסים והמועצה האזורית בני שמעון.** כמו כן נבדקו פעולותיהן של **המועצות המקומיות לקייה ותל שבע** במסגרת בדיקה שנערכה במחוז דרום של משרד החינוך.

במועד הביקורת כיהנו ראשי הרשויות המקומיות האלה: מר תומר גלאם, ראש עיריית אשקלון; גב' ליאת שוחט, ראשת עיריית אור יהודה; גב' יעלה מקליס, ראשת עיריית יהוד-מונוסון; מר מאמון עבד אלחי, ראש עיריית טירה; מר יצחק רייך, ראש המועצה המקומית רכסים; מר סאלם אבו עאיש, ראש המועצה המקומית לקייה; מר טואמן אבו רקייק, ראש המועצה המקומית תל שבע; גב' סיגל מורן, ראשת המועצה האזורית בני שמעון.

רקע נורמטיבי

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, גן ילדים מוגדר כמוסד חינוכי המוכר על ידי משרד החינוך, נושא סמל מוסד של משרד החינוך ומתחנכים בו ילדים בני 3 - 6 שנים, ובכלל זה גן רשמי-ממלכתי, גן ממלכתי-דתי וגן מוכשר²².

חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח) קובע כי "לא יתן המנהל הכללי [של משרד החינוך] רשיון אלא אם הוא סבור כי תובטח רמה נאותה בהתאם לתקן ולנהוג בסוג בית הספר [לרבות גן ילדים]²³ שהבקשה מתייחסת אליו בענינים המפורטים להלן: ... (4) תנאי הבטיחות בבית הספר".

בחוק הפיקוח נקבעו פטורים מקיום חובת הרישוי האמורה, ובהם פטור למוסדות חינוך שעובדי ההוראה שלהם הם עובדי מדינה. כלומר בתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים וגני הילדים ברשויות המקומיות פטורים מחובת רישוי²⁴.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך "נוהלי הביטחון בגני הילדים"²⁵ ריכז את כל ההוראות וההנחיות המחייבות בדבר תכנונם, ארגונם וביצועם של אמצעי הביטחון במערכת החינוך הרשמית והלא-רשמית בגני הילדים. בנובמבר 2016 עודכן חוזר מנכ"ל משרד החינוך והוא כונה "נוהלי ביטחון, בטיחות, שעת חירום וטיולים

22 חוזר מנכ"ל "נוהלי ביטחון, בטיחות ושעת חירום וטיולים בגני ילדים", נובמבר 2016, שהחליף את חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ח/3(ב) מיום 1.11.07.

23 בחוק הפיקוח נאמר כי "בית-ספר, לרבות גן ילדים וכל מוסד חינוכי אחר".

24 ראו חוק הפיקוח סעיף 2; ראו **מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי**, בטיחות במוסדות חינוך, התשנ"ג-1993, עמ' 48.

25 "התשסח/3(ב)", פורסם ב-1.11.07.

בגני הילדים²⁶ (להלן - נוהל הביטחון בגני הילדים). בנוהל עודכנו הנחיות הביטחון ופורטו תפקידי בעלי התפקידים בגן בתחום הביטחון: מנהלת הגן וסייעת הגן.

הנחיות משרד החינוך

אישורי בטיחות שנתיים

משרד החינוך דורש כי בכל מוסד חינוכי תיערך בדיקת בטיחות לקראת פתיחתה של כל שנת לימודים. תהליך הבדיקה ותוצאותיה מחייב סדרה של פעולות בביצוע הרשות המקומית (או הבעלות), האמורה להביא את המוסד החינוכי למצב בטיחותי תקין. בנוהל משרד החינוך²⁷ נקבעו פעולות שיש לנקוט בהתאם לרמת הסיכון שיוצר הליקוי הבטיחותי שנמצא בבדיקות. נקבעו שלוש רמות: ליקוי בקדימות 0 - מחייב סגירה מיידית של מוסד החינוך; ליקוי בקדימות 1 - מחייב את הסרתו המיידית; ליקוי בקדימות 2 - מחייב טיפול במסגרת תוכנית עבודה. משרד החינוך מפרסם מדי שנה לשימוש הרשויות המקומיות והבעלויות (לקראת פתיחתה של שנת הלימודים) את נוהל העבודה להגשת אישורי בטיחות שנתיים (להלן גם - אישורי הבטיחות) על ידי הרשויות המקומיות למשרד החינוך (ראו פרטים בהמשך).

מבדקים חמש-שנתיים

מדיניות משרד החינוך קובעת כי הוא יקיים בכל מוסד חינוך, בית ספר או גן ילדים, מבדק אחת לחמש שנים (להלן - מבדק בטיחות או מבדק חמש-שנתי); המבדק האמור הוא תהליך בדיקה מובנה ושיטתי של מצב הבטיחות הפיזית ושל אופן ניהול הבטיחות בכל מוסד חינוכי. הליך המבדק מתבצע לפי רשימת מבדק מובנית וקבועה (להלן - רשימה מנחה)²⁸. לפי הנחיות משרד החינוך, יחידת הביטחון, הבטיחות ושעת חירום המחוזית של משרד החינוך (להלן - יחידת הביטחון והבטיחות) מנהלת תוכנית שנתיית ותוכנית רב-שנתיית ליישום המדיניות באמצעות יועץ הבטיחות המחוזי.

26 חוזר עז/3(א) חשוון, התשע"ז, נובמבר 2016.

27 "פעילות עבודת יועץ הבטיחות המחוזי-מבדקי בטיחות במוסדות חינוך", יולי 2016.

28 "רשימה מנחה לעריכת מבדק מוסדות חינוך-כוללת", משרד החינוך, אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושעת חרום, אוקטובר 2016 סעיף 3, עמ' 2.

מבנה ארגוני ובעלי תפקידים

משרד החינוך

האגף לבטיחות סביבתית במשרד החינוך: האגף פועל בתוך אגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית של משרד החינוך (להלן - אגף בכיר לביטחון ולבטיחות) והוא אחראי לנושא הבטיחות במוסדות החינוך בכל הארץ. בכל מחוזות משרד החינוך²⁹ פועלים קציני ביטחון (להלן - קב"טים) ומנהלי תחומי ביטחון, בטיחות ושעת חירום מחוזיים. הקב"טים ומנהלי התחומים כפופים מבחינה מינהלית לאגף בכיר לביטחון ולבטיחות, והם אחראים, בין היתר, לניהול הבטיחות במוסדות החינוך ברשויות המקומיות שבתחומם, ומשמשים זרוע ביצוע ואנשי קשר בין מטה משרד החינוך לרשויות המקומיות.

גני ילדים בחינוך המוכש"ר

לצד ההליכים להגשת אישורי בטיחות שנתיים ולקיום מבדקים חמש-שנתיים מטעם משרד החינוך, הליכים אשר החובה לקיימם חלה גם על החינוך המוכש"ר והנובעים מחובת הרישוי, קיימים היבטים נוספים הנוגעים למסגרת חינוך זו. להלן הפרטים:

מינהל רישוי, בקרה ואכיפה במשרד החינוך (להלן - מינהל הרישוי): מינהל הרישוי תפקידו לאפשר למשרד החינוך לבצע בקרה על מימוש המדיניות, על השימוש במשאבים שאותם מקצה המשרד לבתי הספר ועל ביצוע תהליכים פדגוגיים בבתי הספר, וכן מתפקידו לאכוף את הנחיות משרד החינוך על מוסדות החינוך ועל גורמים חיצוניים הקשורים למערכת החינוך, ולשפר את הליך הרישוי למוסדות החינוך המוכש"ר³⁰.

אגף הרישוי במינהל הרישוי: אגף זה עוסק - מתוקף חוק הפיקוח - ברישוי מוסדות חינוך במוכש"ר ומסגרות חינוכיות המחויבות לקבל את אישור המשרד לפעול על פי חוק³¹. האגף מטפל בהענקת רישיון למוסד חדש או בחידוש רישיון של מוסד קיים. יחידת הבטיחות באגף הרישוי עוסקת בשלושה תחומים עיקריים: טיפול בבקשה לרישיון ובבקשה לחידוש רישיון וטיפול באישור בטיחות שנתי למוסד עם רישוי.

על פי נוהלי משרד החינוך הנוגעים לחינוך המוכש"ר, גני ילדים חדשים³² וגני ילדים שפג תוקף רישיונם והגישו בקשה לחידוש³³ - נדרשים לקבל המלצה

29 מחוזות משרד החינוך הם: מחוז צפון, מחוז חיפה, מחוז מרכז, מחוז תל אביב, מחוז ירושלים, מחוז דרום, המחוז החרדי, מינהל לחינוך התיישבותי.

30 אתר האינטרנט של משרד החינוך www.Edu.gov.il.

31 שם.

32 "נוהל רישוי ונוהל הכרה - גן ילדים חדש בחינוך המוכר שאינו רשמי". משנת 2003 החל משרד החינוך לפרסם נוהל להגשת בקשה לרישיון מוסדות חינוך, ראו **דוח ביקורת שנתי 2007 לשנת 2007** בפרק על "חינוך מוכר שאינו רשמי", עמ' 759.

33 "נוהל רישוי ונוהל הכרה - חידוש רישיון לגני ילדים בחינוך המוכר שאינו רשמי".

לעניין קבלת הרישיון וחידושו. לצורך זה נדרשת בדיקה של הגן, בין היתר, גם בתחום הבטיחות³⁴. הבקשה לקבלת חוות דעת בעניין הבטיחות³⁵ תמולא אך ורק על ידי מנהל בטיחות של מוסדות חינוך או עורך מבדק בטיחות של מוסדות חינוך, בעל הכשרה ותעודה מתאימה, שבאחריותו לבדוק את גן הילדים ולאשר שמצב הבטיחות בו עונה על הדרישות.

מוסד שחידש את רישיונו פטור מהגשת אישור בטיחות שנתי לאותה השנה, אך מוסד שברשותו רישיון בתוקף (אפילו לכמה שנים) נדרש לבצע אחת לשנה לפחות בדיקה באמצעות עורך מבדק מוסדות חינוך, שתבוצע בהתאם לחוזרי המנכ"ל מטעם משרד החינוך. בסופו של ההליך אמורה הבעלות להגיש "אישור בטיחות" למשרד החינוך, ולקבל את אישורו כי המוסד כשיר מבחינה בטיחותית לקראת פתיחתה של שנת הלימודים³⁶.

הרשויות המקומיות

ברשויות המקומיות פועלים בעלי תפקידים בתחום הבטיחות, כמפורט להלן:

קצין ביטחון מוסדות החינוך (להלן - קב"ט מוס"ח): בעל תפקיד ברשות המקומית האחראי לקיום סדרי הביטחון במוסדות החינוך, להיערכותם למצבי חירום ולטיפול בנושאי הבטיחות בהם. מדיניותו של אגף בכיר לביטחון ולבטיחות של משרד החינוך היא שקב"ט מוס"ח צריך להיות בקי בכל שלושת התחומים (ביטחון, בטיחות והיערכות למצבי חירום), גם אם אין הוא עוסק בהם באופן מלא.

מנהל בטיחות מוסדות חינוך: בהחלטת הממשלה משנת 2001 נקבע כי באחריות שר החינוך, בהתייעצות עם שר הפנים, לפעול להכשרתם ולהסמכתם של ממונים על הבטיחות במוסדות חינוך (להלן גם - מנהלי בטיחות). מנהלי הבטיחות ייבחרו מבין עובדי הרשויות המקומיות, והדרכתם והסמכתם יהיו באחריותו ובמימונו של משרד החינוך³⁷.

מפגעי בטיחות שכיחים בגני הילדים

בלוחות להלן מפורטים ליקויי הבטיחות השכיחים ביותר שנמצאו בגני הילדים בכל רחבי המדינה (בחינוך הרשמי ובחינוך המוכש"ר) לפי נתונים שריכוז משרד החינוך בשנות הלימודים התשע"ד-התשע"ח (ספטמבר 2013 עד יוני 2018).

- | | |
|----|---|
| 34 | התחומים האחרים, בין היתר, הם פדגוגיה, תברואה ובריאות, כספים, התאגדות הבעלות, המבנה הפיזי של גן הילדים. |
| 35 | טופס "בקשה לקבלת חוות דעת בטיחות למוסד מוכר שאינו רשמי, דוח התאמת לתשתית לייעודה". |
| 36 | הנחיות אגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית, תהליך בדיקות בטיחות ו"אישור בטיחות" לקראת פתיחת שנת לימודים, יוני 2017. |
| 37 | החלטה 481 של הממשלה ה-29, "תיקון ליקויי בטיחות והסרת מפגעים בטיחותיים במוסדות חינוך" (22.7.01). |

לוח 1: ליקויי הבטיחות השכיחים ביותר שנמצאו במבדקי הבטיחות בגני הילדים בחינוך הרשמי בשנות הלימודים התשע"ד עד התשע"ח³⁸

השכיחות (שיעור הגנים שבהם נמצא הליקוי)	הליקוי	
76%	דלתות ללא מגיני אצבעות, ללא מנגנון האטה וללא מעצור	1
37%	מתלי מעילים בגובה נמוך מ-1.5 מטר	2
22%	א-קיבוע הריסים לשם מניעת התהפכות ארונות וכונניות	3
21%	מפגעי בטיחות קבועים או זמניים בחצר	4
20%	ליקויים בתקינותם ובשלמותם של ציוד הכיבוי ומטפי הכיבוי	5
19%	מפגעי תשתית בבניין ובכיתות	6
14%	אחסון לא בטיחותי של חומרי ניקוי וחיטוי	7

לוח 2: ליקויי הבטיחות השכיחים ביותר שנמצאו במבדקי הבטיחות בגני הילדים בחינוך המוכש"ר בשנות הלימודים התשע"ד עד התשע"ח

השכיחות (שיעור הגנים שבהם נמצא הליקוי)	הליקוי	
80%	דלתות ללא מגיני אצבעות, ללא מנגנון האטה וללא מעצור	1
46%	ארגון החצר באופן שאינו מבטיח בטיחות מרבית	2
34%	היעדר מרווח של 4 ס"מ לפחות משני צידי השער	3
29%	ליקויים בתקינותם ובשלמותם של ציוד הכיבוי ומטפי הכיבוי	4
25%	הימצאות מרכיבים חדים בגדר הגן	5
24%	מתלי מעילים בגובה נמוך מ-1.5 מטר	6
24%	בליטת עצמים מן הקירות בגובה נמוך מ-1.5 מטר	7

מהנתונים לעיל עולה כי ליקויי הבטיחות השכיחים שנמצאו בגני הילדים בחינוך הרשמי ובגני הילדים בחינוך המוכש"ר היו דלתות ללא מגיני אצבעות, מתלי

38 על פי נתוני חברה עימה התקשר משרד החינוך בדצמבר 2015 לצורך ניהול וקידום הבטיחות במוסדות החינוך בתחומי הדרכה והשתלמות; ייעוץ, הנחייה והכוונה; בקרה. במסגרת הבקרה מבצעת החברה, בין היתר, את מבדקי הבטיחות במוסדות החינוך באמצעות יועצי הבטיחות המחוזיים.



ליקויי הבטיחות
השכיחים שנמצאו
בגני הילדים היו
דלתות ללא מגיני
אצבעות וארגון החצר
באופן שאינו בטיחותי

מעילים בגובה נמוך מ-1.5 מטר, וארגון החצר באופן שאינו מבטיח בטיחות מרבית.

משרד מבקר המדינה ערך סיורים אקראיים בגני ילדים ברשויות המקומיות שנבדקו, ומצא בהם ליקויי בטיחות נוספים על אלה שנמצאו בסקרי הבטיחות השנתיים שערכו הרשויות המקומיות עצמן, למשל: ארונות ללא קיבוע לקיר, אחסון חומרי ניקוי בארון ללא מנעול ובהישג ידם של הילדים, שער חירום של הגן חסום ו/או שאין לו גישה, פינות חדות בפתחי האזור של המקלטים, וכן ליקויים שונים בסביבה הפיזית של הגנים (ראו בהמשך).

יישום ההנחיות על ידי הרשויות המקומיות

ניהול תיק ביטחון

בנוהל הביטחון בגני הילדים³⁹ נקבעו הנחיות בדבר ניהול תיק ביטחון של גן ילדים, ריכוז המידע הנדרש לתכנון סדרי הביטחון השוטף והבטיחות בגן הילדים, וסדרי הכנתו של גן הילדים לשעת חירום והפעלתו במצבי חירום. התיק צריך לכלול, בין היתר, את נתוני היסוד של הגן; ממלאי התפקידים בו; השירותים החיוניים; רשימת התלמידים בגן; פרטים הנוגעים לתאורה ולחשמל; כיבוי אש; מיגון ומקלט; עזרה ראשונה ועוד. התיק צריך להימצא בגן הילדים.

נוהל הביטחון בגני הילדים עוסק גם בתוכנית העבודה השנתית של מנהלת הגן בנושאי ביטחון, בטיחות ושעת חירום. התוכנית מאפשרת למנהלת הגן לארגן את כל המשימות הקשורות לביטחות ולבצע עליהן מעקב ובקרה. התוכנית מחולקת למשימות על פי חודשים, ובכל חודש מצוינות המשימות שעל צוות הגן לבצע⁴⁰. תוכנית העבודה ופרטים על ביצועה בפועל צריכים להימצא בתיק הביטחון.

על פי הנחיות⁴¹ של מנהל תחום ביטחון ובטיחות ושעת חירום של מחוז דרום במשרד החינוך, על מנהל מחלקת ביטחון או קב"ט הרשות המקומית (האחראי גם לביטחות) ועל קב"ט מוס"ח, לבצע בין היתר את הפעולות האלה: להכין תוכנית עבודה שנתית לכל גן ברשות לא יאוחר מסוף ספטמבר; להכין אישורי בטיחות לכלל מוסדות החינוך לקראת פתיחת שנת הלימודים; להכין מבדקי בטיחות במוסדות החינוך על ידי יועץ הבטיחות המחוזי; לבצע ביקורות בטיחות בגנים; לרענן את הוראות הבטיחות לקראת פתיחת שנת הלימודים. ההנחיות האמורות נועדו לתת למנהלת הגן כלים למעקב על ביצוע הפעילות המתחייבת מתוכנית העבודה השנתית, ולאפשר מעקב של קב"ט מוס"ח רשותי אחר הפעילות המתבצעת בגן שבתחום אחריותו. אחת לשלושה חודשים מנהלת הגן

39 חוזר מנכ"ל "נוהלי ביטחון, בטיחות, ושעת חירום וטיולים בגני הילדים", חוזר עז/3(א) חשוון התשע"ז, נובמבר 2016, שהחליף את חוזר מנכ"ל משרד החינוך "תשסח/3(ב) מיום 1.11.07.

40 כך למשל: בחודש נובמבר, בדיקה חזותית של תקינותם של מרכיבי הביטחון - הגדר, השערים, ולחצן המצוקה, תדרוך הילדים לקראת אירועי חנוכה; בחודש ינואר, בדיקה חזותית של תקינותם של מרכיבי הביטחון; בחודש פברואר, תדרוך הילדים לקראת אירועי ט"ו בשבט ופורים; בחודש אפריל, ביצוע בדיקה לאיתור מפגעי בטיחות הנראים לעין והעברת תוצאותיה לקב"ט מוס"ח הרשותי לקראת שיפוצי הקיץ; בחודש מאי, תדרוך הילדים לקראת אירועי ל"ג בעומר; בחודש יוני, בדיקה חזותית של מפגעי בטיחות ובדיקה חזותית של תקינותם של מרכיבי הביטחון, מתוך נוהל הביטחון בגני הילדים, עמ' 23 - 25.

41 ההנחיות ניתנות מידי שנה לקראת פתיחת שנת הלימודים.

חלק מגני הילדים
בעיריית אשקלון,
במועצה האזורית בני
שמעון ובמועצה
המקומית רכסים
פעלו ללא תיקי
ביטחון כנדרש
בהוראות משרד
החינוך

צריכה להעביר דיווח פעילות תקופתי לקב"ט מוס"ח של הרשות המקומית על כל הנושאים המפורטים בתוכנית העבודה השנתית של מנהלת הגן⁴².

מבדיקה שערך צוות הביקורת עלה כי עד ספטמבר 2017 לא היו לגני הילדים **במועצה האזורית בני שמעון** תיקי ביטחון. עוד נמצא בביקורת כי בשנת הלימודים התשע"ח (שהחלה בספטמבר 2017) תיקי הביטחון שהכינה המועצה עבור גני הילדים עסקו רק בנושא הביטחון ולא בנושא הבטיחות, כך שלא נכללו בהם הביקורות הנדרשות לגילוי ליקויי בטיחות בגנים, כגון ליקויים בבטיחות מערכת החשמל, במתקני משחקים ועוד. בסיוור שערך צוות הביקורת בשמונה גנים באוקטובר 2018 עלה כי בשנת הלימודים התשע"ח, בשישה גנים לא היה תיק ביטחון, וממילא גם לא מולא תיק כזה; בגן אחד מולא תיק הביטחון בשלמותו ובגן שני מולא בחלקו. בסיוור שערך צוות הביקורת באוקטובר 2018 ב-11 גנים **בעיריית אשקלון**, בשישה מהם לא נמצאו תיקי הביטחון של שנת הלימודים התשע"ח; בשני גנים לא נמצאו תיקי ביטחון של שנת הלימודים התשע"ט. בסיוור שערך צוות הביקורת בספטמבר 2018 בעשרה גנים **במועצה המקומית רכסים** עלה כי הגננות לא ניהלו כלל תיק ביטחון.

עוד נמצא כי 23 גנים מתוך 31 **במועצה האזורית בני שמעון** לא שלחו דיווח פעילות תקופתי על שנת התשע"ח לקבט"ח מוסדות חינוך של המועצה, ואילו יתר הגנים שלחו דיווחים חלקיים בלבד. עוד עלה בביקורת כי הגננות **בעיריית אשקלון** לא שלחו למחלקת הביטחון של העירייה את דוח הפעילות התקופתי שהיו אמורות לשלוח מדי רבעון.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון, למועצה האזורית בני שמעון ולמועצה המקומית רכסים על כך שחלק מגני הילדים בתחומן פעלו ללא תיקי ביטחון כנדרש בהוראות משרד החינוך. היעדרם של תיקי ביטחון פוגע בניהול הביטחון השוטף, בבטיחות בגני הילדים, בסדרי הכנתם לשעת חירום ובהפעלתם במצבי חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון ולמועצה האזורית בני שמעון על כך שלא ביצעו בקרה על קבלתם של דוחות הפעילות התקופתיים בשנת הלימודים התשע"ח מגני הילדים בהתאם להנחיות מחוז דרום במשרד החינוך.

על המועצה המקומית רכסים ועל המועצה האזורית בני שמעון להטמיע בקרב מנהלות הגן את חשיבות מילוי תיקי הביטחון, ולוודא כי הן ממלאות את הדרישות בעניין זה. על עיריית אשקלון להקפיד כי תיקי הביטחון יימצאו ברשות כל גני הילדים. על משרד החינוך להטמיע את קיום הנחיותיו הנוגעות לתיק הביטחון.

42 מתוך תוכנית העבודה לשנת הלימודים לגננת, התשע"ח (תוכנית כוז מתפרסמת מדי שנה).

על משרד החינוך לפעול לכך שכלל הרשויות המקומיות במדינה יקימו את הוראותיו והנחיותיו בעניין ניהולו של תיק ביטחון; עליו לוודא שהרשויות המקומיות יגישו לו דיווח תקופתי ולבצע פיקוח ובקרה על מילוי הוראותיו והנחיותיו בעניין זה. הדבר יצמצם ככל האפשר פגיעה בילדים עקב מפגעי בטיחות, יאפשר לרשויות המקומיות לקבל תמונת מצב על הבטיחות בגני הילדים ויאפשר להכין תוכנית עבודה לתיקון כל ליקוי בטיחות שיתגלה.

המועצה האזורית בני שמעון מסרה בתשובתה בפברואר 2019 למשרד מבקר המדינה כי כבר במהלך הביקורת היא תיקנה את הליקוי וצירפה לתיקי הביטחון את הביקורות הנדרשות לאיתור ליקויי בטיחות בגנים. מחלקת החינוך, מחלקת הביטחון ומחלקת הבטיחות במועצה ימשיכו להטמיע בקרב מנהלות הגן את חשיבות מילוי תיקי הביטחון בגנים ויודאו באמצעות ביקורות והסברה כי הגנות ממלאות את הדרישות בעניין זה.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 כי נושא תיקי הביטחון טופל ובדק.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 כי הוא יבחן את יישום הנחיות המשרד בשטח ויעדכן את חוזר מנכ"ל משרד החינוך בסעיף זה.

אישורי בטיחות שנתיים ועמידה בתנאים הכרחיים לפעילותם של גני ילדים

סקרים ואישורי בטיחות שנתיים

בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, "נוהלי הבטיחות בגן הילדים" (להלן - נוהלי הבטיחות בגני ילדים)⁴³; "סידורי בטיחות במבני מוסדות החינוך" (להלן - סידורי הבטיחות במבני מוסדות החינוך)⁴⁴; נקבע בין היתר כי האחריות הישירה לתקינות המתקנים והתשתיות במוסדות החינוך ולעמידתם בדרישות החוק והתקנים מוטלת על הרשות המקומית או על הבעלות; הרשות המקומית (או הבעלות) תקיים מדי שנה, החל בחודש אפריל, סקרי בטיחות בכל גני הילדים להערכת הסכנות באותם גני ילדים הפועלים בתחומה או באלו הנמצאים בבעלותה; ממצאי הסקרים ישמשו בסיס לתוכנית עבודה לצורך תיקון הליקויים והכנת גני הילדים לקראת פתיחת שנת הלימודים וכן לצורכי פיקוח ובקרה; בתום תיקון הליקויים יחתום הגורם המוסמך ברשות המקומית (למשל, קב"ט מוס"ח), עד ל-15 באוגוסט מדי שנה, על אישור היערכות והכנה בטיחותית לכל

43 חוזר מנכ"ל מספר 0086 נכנס לתוקפו ב-4.3.18 והחליף את חוזר המנכ"ל הקודם 5.1-58.

44 חוזר מנכ"ל 1-52 נכנס לתוקף ב-1.2.13.

גן ילדים (אישורי הבטיחות השנתיים) לקראת פתיחת שנת הלימודים; הרשויות המקומיות או הבעלויות יעבירו אישור זה, המעיד על מוכנותו הבטיחותית של המבנה, לידי הממונה על הבטיחות במחוז של משרד החינוך. הסקרים יבוצעו בהתאם לרשימה המנחה לעריכת מבדקים חמש-שנתיים.

רשימה מנחה לעריכת מבדק בטיחות לעורכי מבדקי הבטיחות החמש-שנתיים במוסדות החינוך

אגף בכיר לביטחון ובטיחות פרסם "רשימה מנחה לעריכת מבדק מוסדות חינוך - כוללת" (להלן-רשימה מנחה) שהיא בבחינת כלי מקצועי לעורכי מבדקי הבטיחות החמש-שנתיים במוסדות החינוך, שמטרתו לפרט את רשימות הבקרה ולהצביע על הקווים המנחים בשימוש ברשימה⁴⁵. יצוין כי רשימה זו משמשת גם את הרשויות המקומיות ואת הבעלויות לצורך הגשת אישורי הבטיחות השנתיים עבור גני הילדים שבאחריותן.

ברשימה המנחה פורטו רשימות בקרה מקצועיות הנדרשות לשם עריכת מבדקי בטיחות במוסדות חינוך, בהתאם להנחיות הבטיחות בחוזרי המנכ"ל של משרד החינוך לבטיחות ולפי דרישות חוקים, תקנות ותקנים למיניהם (ראו בהמשך). הבדיקות כוללות למשל: אישור לתחזוקת מתקני המשחקים בתו תקן ממכון התקנים בהתאם לתקן ישראלי 1498 "מתקני משחקים דרישות בטיחות כלליות ושיטות בדיקה" (להלן - תקן 1498 או תקן מתקני משחקים); אישור חשמלאי מוסמך לבדיקה שנתי של ציוד ומכשירי החשמל באופן חזותי (ויזואלי); אישור לבדיקת מערכת החשמל⁴⁶ על ידי חשמלאי בודק אחת לחמש שנים; אישור בדיקה שנתי של חברה מאושרת לצורך ביקורת ותחזוקה של ציוד לגילוי אש ולכיבוי אש, לבדיקת מוכנותו ותקינותו של ציוד לכיבוי אש. עוד נדרש ברשימה המנחה כי יועצי הבטיחות מטעם מחוזות משרד החינוך יערכו את מבדקי הבטיחות בגני הילדים בהתאם לרשימה המנחה לעריכת מבדק בטיחות.

לפי הנחיות משרד החינוך עורך המבדק אומנם צריך לפעול בהתאם לרשימה המנחה, אולם עם זאת הן קובעות כי בעת המבדק עליו לעסוק גם בפערי הבטיחות שאותם הוא מזהה בעצמו בזמן אמת ואינם מצוינים במפורש בחוזר מנכ"ל.

ריכוז נתונים על אישורי בטיחות שנתיים

בביקורת נמצא כי משרד החינוך מרכז נתונים של כלל מוסדות החינוך (בתי ספר וגנים יחידים) שהגישו לו אישורי בטיחות, אולם לא היה בידי ריכוז נתונים נפרד של מספר גני הילדים שלא הוגשו לגביהם אישורי בטיחות לקראת פתיחת כל שנת לימודים, כדלהלן: החינוך הרשמי - לא היו בידי משרד החינוך נתונים

45 משרד החינוך, אגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית, "רשימה מנחה לעריכת מבדק מוסדות חינוך - כוללת", אוקטובר 2016.

46 למשל הארקה, הבדדה, שקעי חשמל, לוחות חשמל ועוד.

לשנים התשע"ז-התשע"ח (ספטמבר 2016 - יוני 2018); החינוך המוכשר - לא היו בידיו נתונים שנתיים לשנות הלימודים התשע"ו - התשע"ח (ספטמבר 2015 - יוני 2018). משרד החינוך החל לרכז נתונים אלה רק לקראת שנת הלימודים התשע"ט (לאחר הביקורת) ולפיהם 99% מגני הילדים בחינוך הרשמי ו-95% מגני הילדים בחינוך המוכשר הגישו אישורי בטיחות.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי המודעות להליך סדור של אישורי בטיחות התפתחה לאורך השנים. לפני עשר שנים עמד שיעור הדיווח על אישורי הבטיחות על 50%, ואילו בשנים 2017 עד 2018 עלה שיעורו ל-98%.

הפעלת גני ילדים ללא אישורי בטיחות במועצות המקומיות לקייה ותל שבע

מחוז דרום במשרד החינוך (להלן - מחוז דרום) כולל 40 רשויות מקומיות, מאשדוד ועד אילת. במחוז פועל "תחום ביטחון ובטיחות ושעת חירום" (להלן - יחידת הבטיחות והביטחון).

בביקורת נמצא כי על פי נתוני מחוז דרום, בשנות הלימודים התשע"ו והתשע"ז פעלו כל גני הילדים במועצה המקומית תל שבע מבלי שהיא הכינה את אישורי הבטיחות השנתיים למשרד החינוך וממילא לא הגישה לו אותם; המועצה אף לא יידעה אותו על מספר הגנים שפעלו בתחומה.

עוד נמצא בביקורת כי בשנת הלימודים התשע"ז, במועצה המקומית לקייה 20 גנים מתוך 41 לא עמדו בדרישות הבטיחות, ולמרות זאת הפעילה אותם המועצה מבלי שהגישה בגינם אישורי בטיחות למשרד החינוך. יתרה מזו, גני הילדים פעלו ללא אישור הבטיחות עד סוף שנת הלימודים ביוני 2017.

בשנת הלימודים התשע"ח הפעילו המועצות המקומיות לקייה ותל שבע 11 גנים ו-66 גנים בהתאמה, מבלי שהכינו וממילא לא הגישו למשרד החינוך אישורי בטיחות עד סוף שנת הלימודים. מחוז דרום מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2018 כי לכל הגנים במגזר הבדואי היו אישורי בטיחות לצורך פתיחתם לשנת הלימודים התשע"ט.

להלן פרטים על פעולות משרד החינוך בשנות הלימודים התשע"ו, התשע"ז והתשע"ח:

פעולות משרד החינוך בשנת הלימודים התשע"ו: הביקורת העלתה כי למרות אי-הגשת אישורי בטיחות למשרד החינוך על ידי המועצה המקומית תל שבע עד למועד הקבוע במחצית אוגוסט 2015, הממונה על הבטיחות במחוז הודיע למועצה ביום 20.12.15 (כמעט ארבעה חודשים לאחר פתיחת שנת הלימודים) כי "הגנים אושרו [על ידי משרד החינוך] לצורך אי עיכוב פתיחת שנת הלימודים מתוך הנחה שבתאריך 15.11.15 תישלחו [למשרד החינוך] את האישור". הממונה על הבטיחות הדגיש בהודעתו כי "הגנים פועלים נכון לעכשיו ללא אישור בטיחות... מסוכן מאד", וביקש בדחיפות את אישורי הבטיחות לגנים. זאת ועוד, הממונה על הבטיחות מסר לצוות הביקורת בספטמבר 2018 כי "הגנים אושרו [בשנת הלימודים התשע"ו] ללא אישור משרד

החינוך, אלא פעלו תחת המטריה של הרשות [המקומית], בהחלטתה ובאחריותה" (ההדגשות לא במקור).

לאחר **המועצה המקומית תל שבע** התעלמה מדרישות משרד החינוך ולא שלחה באופן מיידי את אישורי הבטיחות, הודיע הממונה על הבטיחות למועצה בהודעת דואר אלקטרוני נוספת בדצמבר 2015 כי "טרם התקבל אישור הבטיחות... [לגנים]... להזכיר, כי הגנים פועלים ללא אישור בטיחות בתוקף... **במידה ולא יישלחו אישורי הבטיחות אילץ להמליץ בפני מנהלת המחוז על סגירתם**". בביקורת נמצא, כאמור, כי הגנים פעלו עד סוף שנת הלימודים מבלי שהמועצה הגישה את אישורי הבטיחות ומבלי שמשד החינוך נקט כנגדה צעדי אכיפה, למעט משלוח ההודעות שצוטטו לעיל.

פעולות משרד החינוך בשנת הלימודים התשע"ז: עקב אי-הגשת אישורי בטיחות למשרד החינוך לקראת פתיחת שנת הלימודים התשע"ז התריע מנהל בטיחות מוסדות חינוך במחוז דאז לפני המועצה, במכתב בנובמבר 2016, דהיינו לאחר פתיחת שנת הלימודים התשע"ז, בעקבות ביקור שערך **במועצה המקומית לקייה**, על מצבם הבטיחותי של שני מתחמי גנים: ליקויי בטיחות שנמצאו במתחם של שלושה גנים, כגון ערמות חול ופסולת בניין בתוך חצר הגן, נדנדה חצויה לשניים, היעדר מעקה בטיחות בכניסה, כבל חשמל מעל לגדר ועוד; מתחם של ארבעה גנים שצוין לגביו כי הוא מוזנח וזקוק לניקיון בדחופות, חצר משחקים מסוכנת לילדים, והאזור האחורי של כיתות הלימוד מלא בזוהמה. מנהל מחלקת בטיחות ושעת חירום במחוז ביקש את התערבותה הדחופה של המועצה לטיפול בגנים בהתחשב בעובדה ש"הגנים מהווים בחלקם סכנה בטיחותית לילדים ולצוות".

בביקורת נמצא כי למעט הוצאת המכתב לעיל לא פעל משרד החינוך בשנת הלימודים התשע"ז מול המועצה המקומית לקייה להסדרת פעילות הגנים מן הבחינה הבטיחותית בהתאם לחוק ולנהלים. וכך, 20 גנים מתוך 41 הגנים שבאחריות המועצה פעלו ללא אישורי בטיחות במהלך כל שנת הלימודים.

עוד נמצא בביקורת כי כל גני הילדים שבאחריות **המועצה המקומית תל שבע** פעלו ללא אישורי בטיחות במהלך כל שנת הלימודים תשע"ז, ולמשרד החינוך אף לא היה ידוע על מספרם של הגנים שפעלו במועצה בשנה זו.

פעולות משרד החינוך בשנת הלימודים התשע"ח: בהודעת דואר אלקטרוני שהעביר הממונה על יחידת הבטיחות והביטחון ושעת חירום במחוז דאז לקראת פתיחת שנת הלימודים התשע"ח בסוף אוגוסט 2017 אל מנהלת מחוז דרום במשרד החינוך, אל מנהל אגף הבטיחות הארצי ואל גורמים נוספים במשרד החינוך, הוא ציין כי קיים פגישות עבודה עם נציגי **המועצות המקומיות לקייה ותל שבע** בנושא הגשת אישורי בטיחות שנתיים טרם פתיחת שנת הלימודים, ודיווח כי שתי המועצות המקומיות אינן שולחות באופן שיטתי אישורי בטיחות מדי שנה. עוד ציין בהודעת הדואר האלקטרוני כי הוא הדגיש לפני שתי המועצות המקומיות כי הן פועלות בניגוד להוראות משרד החינוך המפורטות

בחוזרי מנכ"ל, והוסיף כי המחוז אינו מתכוון לוותר בעניין זה, ובמקביל הציע להן את עזרתן המקצועית. בהודעת דואר אלקטרוני שהעביר בספטמבר 2017 הממונה על בטיחות ושעת חירום במחוז דאז אל מנהלת מחוז דרום הוא ציין כי המצב **במועצות המקומיות תל שבע ולקיה** אינו טוב מבחינה בטיחותית, וכי הן פועלות בניגוד לחוזר מנכ"ל משרד החינוך. עוד מסר כי "**ברשויות [המקומיות לקיה ותל שבע]** אדישים, השנה כבר נפתחה וזה כבר לא מעניין אותם כמו בכל שנה ('הכלבים נובחים והשיירה מבחינתם עוברת')". בהודעת דואר אלקטרוני נוספת ששלח באותו חודש למנהלת המחוז הוא דיווח על אי-קבלת אישורי הבטיחות השנתיים של **המועצות המקומיות לקיה ותל שבע** עד לאותו מועד.

בביקורת עלה כי למעט המצוין בתכתובת הדואר האלקטרוני הנזכרת לעיל לא פעל משרד החינוך מול המועצות המקומיות לקיה ותל שבע לצורך הסדרת פעילות הגנים בהתאם לנוהלי הבטיחות בשנת הלימודים התשע"ח. למעט התכתובות שתוארו לעיל, מחוז דרום לא דיווח למשרד החינוך על הבעיות הנוגעות למועצות המקומיות לקיה ותל שבע.

מנהל תחום (בטחון, בטיחות ושע"ח) במחוז דרום מסר לצוות הביקורת במהלך הביקורת כי "משרד החינוך עושה מהלכים מול הרשות המקומית בכדי לקבל אישור מוכנות [אישור בטיחות] של מוסד חינוך מבחינה בטיחותית. קיימת דילמה לא פשוטה בין הרצון לסגור את אותם מוסדות החינוך [הפועלים ללא אישורי בטיחות] ובכך להשאיר את הילדים במסגרת הבית והרחוב לבין הרצון לקדם את מתן האישור במתכונת הנוכחית מתוך הנחת מוצא כי קיימת השגחה ולימוד". מנהל בטיחות מחוזי במחוז דרום מסר לצוות הביקורת כי כלל לא ידוע לו אם **המועצות המקומיות לקיה ותל שבע** ערכו מבדקי בטיחות לשנים התשע"ו, התשע"ז והתשע"ח, וממילא הן לא דיווחו למשרד החינוך על ביצוע סקרי בטיחות ולא העבירו אליו את אישורי הבטיחות כנדרש.

סקרי בטיחות שמשרד החינוך ערך בלקיה ותל שבע: לנוכח אי-מילוי הוראותיו של משרד החינוך בדבר הגשת אישורי בטיחות מצד **המועצות המקומיות לקיה ותל שבע**, מחוז דרום ערך בהן ביוזמתו סקרים מדגמיים בשנות הלימוד התשע"ז והתשע"ח כדי לקבל תמונה עדכנית על מצב הבטיחות בגני הילדים שבאחריותן.

בביקורת נמצא כי אף שמשרד החינוך ערך סקרים ביוזמתו הוא לא סיווג את הליקויים שמצא בסקרים לפי דרגות קדימות, וממילא לא צוינו בסקרים ליקויים בדרגת קדימות המצריכה טיפול מיידי, כנדרש.

עוד נמצא בביקורת כי בשנת הלימודים התשע"ו לא ערך משרד החינוך ביוזמתו סקרים לצורך הערכת מצב הבטיחות בגנים שבאחריות **המועצה המקומית תל שבע**, כך שהם פעלו מבלי שלמשרד החינוך היה כל מידע על מצב הבטיחות בהם, וממילא לא היה בידו מידע על ליקויים המצריכים טיפול ברמת קדימות גבוהה שיש בה כדי לסכן את התלמידים.

פעילותם של גני
הילדים במועצות
המקומיות לקייה ותל
שבע במשך שנים
רצופות, בלי שמשרד
החינוך הכיר את
מצבם הבטיחותי
לעומקו, סיכנה את
הילדים

משרד החינוך מסר בתשובתו כי האחריות המוחלטת להכנת בתי הספר וגני הילדים חלה על הרשות המקומית. השיקול אם לסגור מוסד לנוכח אי-בדיקתו או להשאירו פתוח ללימודים היא החלטה כבדה מאוד ובעלת משמעות עצומה. במגזר הבדואי ההחלטה מורכבת אף יותר בשל מצב התשתיות המסוכן של חוסר בדרכים מסודרות, היעדר מתקני משחק בסביבה הציבורית וכדומה. עוד מסר משרד החינוך בתשובתו כי לפי הגדרתו, ברשויות שאינן מגישות לו אישורי בטיחות יבוצע לקראת פתיחת שנת הלימודים מבדק מדגמי במוסדותיהן כדי לעמוד על מצבם הבטיחותי.



משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית תל שבע ולמועצה המקומית לקייה כי באי-עריכת סקרי בטיחות שנתיים ובאי-הגשת אישורי בטיחות במהלך שנות הלימודים התשע"ו עד התשע"ח (מספטמבר 2015 עד יוני 2018, למעט שנת התשע"ו, שבה המועצה המקומית לקייה הגישה אישורי בטיחות) הן פעלו בניגוד להנחיות משרד החינוך ובכך העמידו את שלום הילדים ובטיחותם בסכנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך על שהניח למועצות המקומיות לקייה ותל שבע שלא לדווח לו על ביצוע סקרי הבטיחות ולא להעביר אליו אישורי בטיחות כנדרש. פעילותם של גני הילדים בתחום שתי המועצות דלעיל במשך שנים רצופות, בלי שמשרד החינוך הכיר את מצבם הבטיחותי לעומקו, סיכנה את הילדים בשל עצם קיומם של ליקויים לא מטופלים. אוזלת ידו וחוסר פעילותו הנחרצת של המשרד למיגור תופעת חוסר שיתוף הפעולה המתמשך מצד המועצות המקומיות ואי-קיום הנהלים, יש בהן משום התעלמות ממצב הבטיחות בגני הילדים בתחום המועצות והן אינן עולות בקנה אחד עם חובתו של משרד החינוך להבטיח את שלום התלמידים במערכת החינוך.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי לנוכח אי-שיתוף הפעולה מצד המועצות המקומיות לקייה ותל שבע היה ראוי שמשרד החינוך יערוך בדיקה מלאה וכוללת של כל הגנים כנדרש מהרשויות המקומיות בנהליו שלו - טרם פתיחתן של שנות הלימודים התשע"ז והתשע"ח. בדיקה מדגמית לא איפשרה לו לקבל מידע מלא וכולל על מצב הבטיחות בגנים. יתרה מזו, בדיקה מדגמית גם לא איפשרה לו לאתר ליקויי בטיחות העלולים ליצור סיכון מידי בגנים שלא נבדקו.

על משרד החינוך לפעול בנחישות ולשקול נקיטת אמצעי אכיפה שבסמכותו לשם קיום דרישותיו והנחיותיו, כדי לוודא כי הילדים ילמדו במסגרת חינוכית שבה יובטחו שלומם ובטיחותם.

בדיקות התאמתם של מתקני משחקים להוראות התקן

חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - חוק התקנים) מסדיר את התקינה בישראל ומעניק למכון התקנים הישראלי מעמד של תאגיד סטטוטורי⁴⁷. אכיפת תקנים רשמיים נעשית על פי סמכויות הניתנות לממונה על התקינה במשרד הכלכלה ולמפקחים שמינה, והכול - בהתאם לחוק התקנים⁴⁸. מטרת האכיפה היא לוודא את התאמתם של מצרכים לדרישות תקנים ישראליים רשמיים, וכפועל יוצא מכך - להגן על בטיחות הציבור ובריאותו ועל איכות הסביבה⁴⁹. חוק התקנים אוסר, בין היתר, להשתמש במצרך שמפרט שלו נקבע כתקן רשמי, ואף אוסר לבצע עבודה שהכללים הטכניים של תהליכה נקבעו כתקן רשמי, אלא אם כן התאימו המצרך או תהליך העבודה לדרישות התקן הרשמי. בפרק ה' לחוק התקנים נקבעו הוראות בדבר ביקורת והבטחת השמירה על התקן הרשמי. על פי חוק התקנים, הממונה רשאי לערוך ביקורת ולקיים פיקוח כדי לבדוק אם מקיימים את הוראות החוק.

האחריות להתקנתם ולתחזוקתם של מתקני המשחקים ולטיפול השוטף בהם מוטלת על הרשות המקומית או על הבעלות (לפי העניין). הרשויות המקומיות (והחברות המפעילות ו/או מתחזקות עבורן) חייבות לתחזק את מתקני המשחקים בהתאם להוראות תקן מתקני משחקים.

הפעילות בחצר היא חלק בלתי נפרד מתוכנית הלימודים בגן הילדים, והיא מזמנת לילדים פעילות מגוונת. בחצר הגן ישנם מתקנים ואבזרים שונים⁵⁰. בחזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע כי מתקני החצר מייצור תעשייתי המותקנים בגני הילדים יהיו בהתאם לדרישות תקן מתקני משחקים, שנכנס לתוקף בשנת 2006, והוא מפרט דרישות בטיחות כלליות למתקני משחקים.

חלק 7 לתקן 1498 "דרישות מחברות המתחזקות ו/או מפעילות מתקני משחקים" (להלן - חלק 7 לתקן) פורסם במרץ 2011, והוא מציג את הדרישות מהחברות המפעילות ו/או המתחזקות (להלן - החברות המתחזקות) את מתקני המשחקים בעבור רשויות מקומיות, או מרשויות מקומיות המתחזקות ו/או מפעילות את אתרי המשחקים בעצמם, וכולל הנחיות לגבי תדירות הבדיקות ומהותן. בתקן נקבע כי למתקני המשחקים ייערכו הבדיקות האלה: בחינת תפקודו, פעולתו ויציבותו של המתקן, לכל הפחות אחת לחודש והיא תבוצע על ידי הבעלים⁵¹ או החברות המתחזקות; בחינת תפקוד שנתית שעניינה רמת בטיחותם הכוללת של

47 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67 א** (2016), "מכון התקנים סדרי מינהל וליקויים בפעילותו", עמ' 825.

48 על פי סעיף 8(א) לחוק התקנים, התשי"ג-1953, שר הכלכלה רשאי, לאחר התייעצות עם נציגי היצרנים, היבואנים והצרכנים, להכריז על תקן כתקן רשמי משיקולים ציבוריים וכלליים המפורטים בחוק.

49 משרד הכלכלה, אכיפת תקנים רשמיים, אתר האינטרנט של המשרד www.economy.gov.il

50 חזר מנכ"ל משרד החינוך, הוראת קבע 0086 "נוהלי הבטיחות בגן הילדים", סעיף 10.

51 חלק 7 בתקן מגדיר את הבעלים: "מי שהאתר נמצא בחזקתו או שהוא אחראי לתפעולו, לרבות רשות מקומית".

המתקנים, יסודותיהם והמשטחים שעליהם הם מותקנים. את הבדיקה הזאת יערוך מהנדס מכונות רישוי או מהנדס אזרחי רישוי, שהוכשר במכון התקנים הישראלי לערוך את הבדיקות השנתיות; אחת לשלוש שנים תיערך בדיקה באמצעות מעבדה מאושרת⁵².

נספח ב' לחלק 7 לתקן "דרישות מבעלים של אתרי מתקני משחקים" קובע כי רשות מקומית האחראית למתקני המשחקים נדרשת לוודא שאתרי המשחקים שבבעלותה עומדים בדרישות התקן, ועליה לקבל היתר תו תקן בהתאם. עוד נקבע כי הסכמי הרשות המקומית עם החברה המתחזקת יבטיחו שהחברה המתחזקת תעמוד בדרישות התקן, וכי יינקטו אמצעי בקרה כדי לוודא שתקיים מחויבות זו; הרשות המקומית תקבע בנוהל את דרכי ההתקשרות בין החברה המתחזקת ובין המוקד העירוני; עוד תגדיר הרשות המקומית בנוהליה דרכי פעולה במקרי חירום שיש בהם כדי לפגוע בבטיחותם של המשתמשים במתקני המשחקים.

הגם שבחוזר מנכ"ל משרד החינוך "נוהלי הבטיחות בגן הילדים"⁵³ (להלן - נוהלי הבטיחות בגני הילדים) חייב משרד החינוך את הרשויות המקומיות או את הבעלויות (לפי העניין) לפעול בהתאם להוראות תקן מתקני משחקים (שלפיו נדרשת גם בדיקה תלת-שנתית), בביקורת נמצא כי בחוזר זה פורטו רק שתי בדיקות תקופתיות שעל הרשות המקומית לקיים באמצעות מהנדס או הנדסאי שהוכשרו ואושרו על ידי מכון התקנים הישראלי: בדיקה חודשית ובדיקה שנתי. בחוזר האמור לא צוינה החובה לעריכת בדיקה תלת-שנתית על ידי מעבדה מאושרת.

על משרד החינוך להתאים לדרישות התקן את דרישות הבטיחות של מתקני המשחקים בגני הילדים - דרישות שאותן הוא מפרסם בנוהלי הבטיחות במסגרת חוזרי המנכ"ל לרשויות המקומיות ולבעלויות - ולעגן בנהליו את חובת עריכת הבדיקה התלת-שנתית במעבדה מאושרת.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי יבחן את הוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך מול תקן מתקני המשחקים, ובמידת הצורך יעדכן אותו בהתאם.

עיריית אשקלון: בסיוור שערך צוות הביקורת באוגוסט 2018 במתקני משחקים ב-12 גני ילדים נמצא כי לכל מתקני המשחקים בגני הילדים היה תו תקן, אולם **עיריית אשקלון** לא ביצעה בדיקות חודשיות החל משנת 2017 ועד מועד סיום הביקורת; בשנת 2016 נמצאו אסמכתאות לבדיקות חודשיות שביצעה העירייה בחודשים ינואר, אפריל, יוני, אוגוסט, נובמבר, דצמבר, ובשאר החודשים לא נערכו בדיקות; משנת 2015 ועד מועד סיום הביקורת לא ערכה **עיריית אשקלון** בדיקות שנתיים בהתאם לדרישות התקן במתקני המשחקים בגני הילדים; משנת

52 סעיף 12(א) לחוק התקנים, התשי"ג-1953 קובע כי מעבדה מאושרת היא מכון התקנים הישראלי או מי שהממונה על התקינה אישר כי הוא רשאי לבדוק את התאמת המתקנים לתקן ולתת תעודת בדיקה על כך.

53 הוראת קבע 0086 שנכנסה לתוקפה ב-4.3.18 והחליפה את סעיף 58 - 5.1 בחוזר הוראות הקבע 58/עז(א) "נוהלי הבטיחות בגן הילדים".

2015 ועד מועד סיום הביקורת לא ערכה העירייה בגני הילדים בדיקות תלת-שנתיות מטעם מכון התקנים או באמצעות מעבדה מאושרת אחרת כנדרש בתקן.

כאמור, הגשת אישורי בטיחות מטעם רשויות מקומיות אמורה לכלול בין השאר אישורים על קיום בדיקות ועמידה בהוראות תקן מתקני משחקים 1498. הביקורת העלתה כי **עיריית אשקלון** הגישה למשרד החינוך אישורי בטיחות לשנות הלימודים התשע"ו, התשע"ז, והתשע"ח, ובהם הוצהר כי אין בגנים ליקויים מסכני חיים; ההצהרה האמורה נמסרה אף על פי שהעירייה לא ביצעה בדיקות בטיחות חשובות ביותר לבטיחות הילדים, בהתאם לתקן מתקני משחקים.

עיריית טירה: בעיריית טירה לא נמצאו הסכמי התקשרות עם חברה לתחזוקת מתקני המשחקים בגני הילדים או אישורים להיותה רשות מתחזקת בהתאם לתקן, וממילא גם לא נמצאו כל תוצאות בדבר הבדיקות התקופתיות (חודשיות, שנתיות ותלת-שנתיות) הנדרשות בהוראות התקן לשנים התשע"ח והתשע"ט. מכאן עולה כי העירייה לא קיימה את הוראות התקן לשם שמירה על תקינותם של מתקני המשחקים ועל בטיחות הילדים המשתמשים בהם. למרות זאת הגישה **עיריית טירה** למשרד החינוך אישורי בטיחות שנתיים, שלפיהם גני הילדים נמצאו כשירים כביכול מבחינה בטיחותית.

בבדיקה אקראית שערך צוות הביקורת בנובמבר 2018 בשישה גני ילדים **בטירה** נמצאו בשני גנים מתקני משחקים ללא תו תקן. לצוות הביקורת נמסר כי הורי הילדים הם שרכשו אותם כתרומה לגן, ללא מעורבות העירייה. בבדיקה בגן נוסף נמצאה בחצר נדנדה ללא תו תקן. לצוות הביקורת נמסר כי הגננת היא שרכשה את הנדנדה והתקינה אותה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון ולעיריית טירה על החומרה שבהצהרתן לפני משרד החינוך (במסגרת הגשת אישורי הבטיחות השנתיים) כי גני הילדים כשירים מבחינה בטיחותית ועומדים בדרישות התקן כביכול, מבלי שביצעו את כל הבדיקות הנדרשות. היה בהתנהלות העיריות כדי להטעות את משרד החינוך ולמנוע ממנו קבלת מידע אמין בדבר מצבם הבטיחותי של גני הילדים.

נוכח הממצאים שהועלו בדוח בדבר מסירת דיווחים לא מהימנים למשרד החינוך על מצב הבטיחות של מתקני המשחקים בגני ילדים על ידי הרשויות המקומיות שנבדקו, על ראשי הרשויות הנוגעות בדבר לבחון את המקרים שבהם התאפשר לבעלי תפקידים בהן למסור למשרד החינוך דיווחים לא מהימנים וכן את הנסיבות שהביאו לדיווח המטעה, ובמידת הצורך לנקוט את הצעדים המתאימים. כמו כן עליהם לפעול לאלתר כדי שתופעה פסולה זו לא תישנה.

עיריית אשקלון וטירה
לא ביצעו את
הבדיקות במתקני
המשחקים שבגני
הילדים בהתאם
לדרישות התקן, וכך
לא מילאו את חובתן
לשמור על בטיחותם
של ילדי הגנים
וצוותיהם

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית אשקלון וטירה על שלא ביצעו את הבדיקות במתקני המשחקים שבגני הילדים בהתאם לדרישות התקן. בכך הן לא מילאו את חובתן לשמור על בטיחותם של ילדי הגנים וצוותיהם. התקנה לקייה של המתקנים, הפעלה לא נכונה שלהם ותחזוקתם שלא בהתאם להוראות התקן עלולות לסכן את בריאותם של הילדים המשתמשים במתקנים ואף לגרום לאסון, וניתן לאתר תקלות באמצעות הבדיקות העתיות שמחייב התקן.

על העיריית האמורות להיערך לאלתר לביצוע הבדיקות החודשיות, השנתיות והתלת-שנתיות, כנדרש בתקן ובהנחיות משרד החינוך⁵⁴, וכן לוודא כי תחזוקת המתקנים מתבצעת בהתאם לדרישות התקן. על עיריית טירה להפעיל בגני הילדים מתקני משחקים העומדים בהוראות התקן ולוודא כי לא יותקנו בהם מתקני משחק לא-תקניים. השימוש במתקני משחקים שאינם עומדים בדרישות התקן מסכן את שלום הילדים ובטיחותם ומנוגד להוראותיו של חוק התקנים ולהנחיות בעניין זה.

עיריית טירה מסרה בתשובתה בפברואר 2019 כי לא הייתה מודעת לרכישת מתקני משחקים לגני הילדים על ידי ההורים וכי היא תפעל להכשרתם ולהתאמתם של המתקנים לדרישות התקן 1498. עיריית אשקלון מסרה בתשובתה בפברואר 2019 כי הוציאה נוהל לבדיקה שנתית של מתקני משחקים בגני ילדים בהתאם לדרישות התקן.

עיריית אור יהודה: עיריית אור יהודה התקשרה בשנת 2015 עם חברה לתחזוקת מתקני משחק, מתקני ספורט, ריהוט רחוב וסככות. על פי הסכם ההתקשרות, החברה המתחזקת אחראית, בין היתר, לשיפוץ מתקני המשחקים ולהתאמתם לדרישות התקן, לתחזוקתם החודשית של מתקני המשחקים בבתי הספר ובגני הילדים ולביצוע בדיקות שנתיות בגני הילדים. הביקורת העלתה כי העירייה לא הסדירה בהסכם ההתקשרות עם החברה המתחזקת אמצעי בקרה לוודא עמידתה בדרישות חלק 7 לתקן, לא הסדירה את דרכי ההתקשרות בין החברה המתחזקת ובין המוקד העירוני, ולא הגדירה דרכי פעולה במקרה חירום.

עיריית אור יהודה מסרה בתשובתה במרץ 2019 כי היא מקבלת את הערת הביקורת ביחס להיעדר ממשק ישיר בין החברה לבין המוקד העירוני, והיא תבדוק את האפשרות של חיבור ממשק בין ספק חיצוני לבין המוקד העירוני.

המועצה המקומית רכסים: המועצה המקומית רכסים מסרה לצוות הביקורת כי עד שנת הלימודים התשע"ט, הבעלויות הפרטיות המנהלות 38 גני ילדים של החינוך המוכשר לא ערכו בדיקות חודשיות, שנתיות ותלת-שנתיות (באמצעות מעבדה מאושרת)⁵⁵. רק באוגוסט 2018 החלו הבעלויות לראשונה (בעלות א' ובעלות ב') לערוך בדיקה שנתית באמצעות המועצה (ראו להלן

54 בדבר בדיקות חדשיות ושנתיות.

55 קיימים גם עשרה גנים של החינוך המיוחד, השייכים לרשת חינוך בבעלות פרטית המבצעת בעצמה את סקרי הבטיחות ואת תיקון ליקויי הבטיחות. המועצה אינה עורכת סקרים ואינה מתחזקת את הגנים הללו. צוות הביקורת לא בדק את הגנים האלה.

עד מועד סיום
הביקורת במועצה
המקומית רכסים לא
נעשו כלל בדיקות
בטיחות הנדרשות
למתקני המשחקים
ב-38 גני ילדים של
החינוך המוכש"ר

בעניין זה) של מתקני המשחקים בגני הילדים⁵⁶. בבדיקת מתקני משחקים ב-20 גנים שערכה המועצה נמצא כי המתקנים "לא היו מתאימים לדרישות התקן הישראלי 1498, בחלק מהסעיפים המופיעים ב'מהות הבדיקה'". נמצאו ליקויים כגון: חול על משטחי גומי, טבעת סל ממתכת שבורה, סכנת הילכדות ראש במתקן, סכנת היחטכות משברים בחלק התחתון של המגלשה, מנהרת זחילה מפח מחורר, עץ שבור ורקוב במתקן משחקים, חלודה בשרשרת המחזיקה את מושב הנדנדה, ועוד.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי האחריות המוחלטת לבדיקות שנתיות לבטיחות חלה על הבעלות.

על הבעלות לדווח לאגף הרישוי על "אישור המוכנות" (אישור הבטיחות) לקראת פתיחת שנת הלימודים עד סוף יולי באותה השנה. הדבר מחייב גם כאשר קיים רישיון לכמה שנים. המשרד ידגיש בפני הבודקים החל בשנה הקרובה את מחויבותם להתייחס באופן ספציפי למתקני משחקים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך, בהיותו הגורם המפקח וכמי שאמון על הענקת הרישיונות לגנים, על כך שעד מועד סיום הביקורת במועצה המקומית רכסים לא נעשו כלל בדיקות בטיחות הנדרשות למתקני המשחקים ב-38 גני ילדים של החינוך המוכש"ר. מציאות זו עלולה לסכן את בטיחות השהים בגנים. על משרד החינוך לוודא כי פעילות הגנים מתבצעת בהתאם להוראות המחייבות לעניין מתקני המשחקים בגני הילדים, ולוודא שיבוצעו הבדיקות הנדרשות במוסדות החינוך המוכש"ר במועצה המקומית רכסים וברשויות מקומיות אחרות.

על פי הנחיות משרד החינוך "האחריות הישירה לתקינות המתקנים והתשתיות במוסדות החינוך ולעמידתם בדרישות החוק והתקנים מוטלת על הרשות המקומית או על הבעלות"⁵⁷. בביקורת נמצא כי **המועצה המקומית רכסים** ביצעה בשנים 2016 - 2018 בעצמה ועל חשבונה, באמצעות עורך סקרי בטיחות חיצוני, את סקרי הבטיחות השנתיים ב-38 גנים של הבעלויות הפרטיות ברכסים וחתמה עליהם⁵⁸.

המועצה המקומית רכסים מסרה לצוות הביקורת באוגוסט 2018 כי הבעלויות מבצעות תיקוני ליקויים פשוטים בגנים ותחזוקה שוטפת שלהם, וכי המועצה מבצעת את תיקון הליקויים באמצעות מחלקת התחזוקה שלה במקרים שבהם אין ביכולת הבעלויות, כספית או מקצועית, לתקן את ליקויי הבטיחות. עוד הוסיפה המועצה כי אף שהיא עוזרת לבעלויות ברכסים בתיקון ליקויי הבטיחות,

56 בדצמבר 2017 החלה המועצה בבדיקה חודשית של גן אחד בלבד, שהוא הגן הממלכתי-דתי היחיד במועצה המקומית רכסים.

57 כנקבע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, פרק 5 "בטיחות, ביטחון ושעת חירום", סעיף 2.1.

58 למעט עשרה גנים של החינוך המיוחד, השייכים לרשת חינוך אחת בבעלות פרטית המבצעת את סקרי הבטיחות ואת תיקון ליקויי הבטיחות בעצמה. המועצה אינה עורכת סקרים ואינה מתחזקת את הגנים הללו. הגנים לא נבדקו על ידי צוות הביקורת. ולמעט גן אחד של החינוך הממלכתי דתי שבאחריותה ושהיא ערכה בו סקר כמתחייב.

המועצה המקומית
רכסים לא הבהירה
בכתב לבעלויות
בתחום שיפוטה שאין
בתיקון הליקויים על
ידה משום נטילת
אחריות לבטיחות
הגנים

להבנתה, האחריות לבטיחות הגנים מוטלת על הבעלויות בלבד. בביקורת עלה כי המועצה המקומית רכסים לא הבהירה בכתב לבעלויות בתחום שיפוטה שאין בתיקון הליקויים על ידה משום נטילת אחריות לבטיחות הגנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית רכסים כי עליה להבהיר בכתב לבעלויות של גני הילדים בחינוך המוכשר את חובתן לבצע בדיקות בטיחות בגנים, לתקן כל ליקוי שהתגלה בהם ולהגיש אישורי בטיחות, ולעגן את אחריותן זו בהסכם או בהתחייבות מצידן.

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה במרץ 2019 כי היא תסדיר את נושא האחריות של הבעלויות לביצוע בדיקות ותיקון ליקויים במסגרת הסכם בין הצדדים.

שילוט לצורך בקרה במתקני משחקים

החברות המתחזקות נדרשות להציב בכניסה לאתר שבו ניצבים מתקני המשחקים שילוט המציין את מועד ביצוע של פעולת התחזוקה האחרונה ואת התאריך שבו תבוצע פעולת התחזוקה הבאה.

בבדיקה אקראית בשבעה גני ילדים ביהוד-מונוסון ובשישה גני ילדים באור יהודה נמצא כי בכל הגנים שנבדקו לא תלו החברות המתחזקות שלט המציין את מועד ביצוע פעולת התחזוקה האחרונה במתקני המשחקים ואת תאריך הביצוע של פעולת התחזוקה הבאה, כנדרש.

שילוט מתאים בדבר קיום תחזוקה בהתאם לתקן נדרש לצורך בקרה ומעקב. על הרשויות המקומיות להקפיד שהגורם המפעיל יקפיד על קיום ההנחיות הנוגעות להצבת השלטים בגני הילדים.

עיריית יהוד-מונוסון מסרה בתשובתה בפברואר 2019 כי תפעל לתיקון הליקוי. עיריית אור יהודה מסרה בתשובתה כי היא פועלת להזמנת שילוט מתאים.

בדיקות בטיחות של מערכות כיבוי אש ומערכות חשמל

לפי הרשימה המנחה לעריכת מבדק בטיחות, יש לקיים בדיקות בטיחות מערכות חשמל ומערכות כיבוי אש לצורך הגשת אישורי בטיחות שנתיים למשרד החינוך.

אישורי תקינות מערכות החשמל: בבדיקה עלה כי עיריית אשקלון הגישה אישורי בטיחות למשרד החינוך בדבר כשירות גני הילדים שבאחריותה אף שהיא לא ערכה בשנת 2016 בדיקה שנתית של ציוד מכשירי החשמל באופן חזותי (בשנים 2017 - 2018 היא כן ערכה בדיקות כאלה); עיריית טירה לא ערכה

עיריית טירה דיווחה כי גני הילדים בתחום שיפוטה כשירים בטיחותית מבחינת מערכות כיבוי האש ומערכות החשמל, בלי שמילאה את הדרישות המובאות בנוהלי משרד החינוך

לקראת פתיחת שנות הלימודים תשע"ח בספטמבר 2017 ותשע"ט בספטמבר 2018 בדיקות שנתיות (חזותיות) ובדיקות חמש-שנתיות מטעם חשמלאי מוסמך. בביקורת נמצא כי למרות זאת היא הגישה באותן שנים אישורי בטיחות שנתיים למשרד החינוך.

אישורי תקינות מערכות כיבוי אש : עיריית טירה לא ערכה בדיקות תקינות של ציוד לכיבוי אש לשנים התשע"ח והתשע"ט (מספטמבר 2017). למרות זאת היא הגישה בשנים הללו למשרד החינוך את אישורי הבטיחות השנתיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טירה⁵⁹ כי אי-קיום בדיקות תקינות של מערכת החשמל בגני הילדים הוא גורם סיכון לילדי הגן ולצוותו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה על כך שלא ערכה את הבדיקות הנוגעות לתקינות כיבוי אש⁶⁰.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טירה על שדיווחה למשרד החינוך כי גני הילדים בתחום שיפוטה כשירים מבחינה בטיחותית, וכפועל יוצא מכך - מוכנים הם לקראת פתיחתה של שנת הלימודים גם מבחינת מערכות כיבוי האש ומערכות החשמל. דיווחיה אלו אינם מהימנים ואינם משקפים נכונה את מצבם הבטיחותי של גני הילדים, והיה בהתנהלותה זו כדי להטעות את משרד החינוך.

נוכח הממצאים שהובאו לעיל בדבר מסירת דיווחים לא מהימנים למשרד החינוך על מצב הבטיחות של מערכות כיבוי אש ומערכות חשמל בגני הילדים. על ראש העירייה לבחון את המקרים שבהם התאפשר לבעלי תפקידים למסור דיווחים לא מהימנים וכן את הנסיבות שהביאו לדיווח המטעה, לנקוט את הצעדים המתאימים ולפעול לאלתר כדי שתופעה פסולה זו לא תישנה.

מידע בדבר זהותם של מבצעי התיקונים בגני ילדים

לאחר ביצוע סקרי הבטיחות, על הרשות המקומית או הבעלות (לפי העניין) לתקן את הליקויים שנמצאו בסקרים. לצורך קיום בקרה ופיקוח יעילים על טיב התיקונים, מן הראוי כי הרשויות המקומיות יחזיקו במידע על זהות הגורם שביצע את התיקון ועל מועד התיקון, וכן יתעדו את הערותיו או הנחיותיו המקצועיות ואת חתימתו של הגורם שביצע את התיקון.

59 לשנות הלימודים התשע"ח ו-התשע"ט.

60 לשנות הלימודים התשע"ח ו-התשע"ט.

בביקורת עלה כי לא היה בידי עיריית אשקלון ויהוד-מונוסון והמועצה האזורית בני שמעון מידע על זהות מבצעי התיקון ועל מועד התיקון, ולא תיעוד חתימתו של הגורם שביצע את התיקון על טופס דוח התיקון. היעדר מידע כזה עלול לפגוע ביכולת הרשות המקומית לקיים בקרה ופיקוח נאותים על טיב התיקונים שנערכו בגני הילדים ואף על ביצועם בפועל.

עיריית יהוד-מונוסון מסרה בתשובתה שהיא החלה לפעול לתיקון הליקוי.

התקשרות עם חברות למתן שירותי ייעוץ בטיחותי

סקרי הבטיחות במוסדות החינוך יכולים להתבצע באמצעות עורך מבדק בעל תעודה של בוגר "קורס עורכי מבדק בטיחות במוסדות חינוך", המתבצע בגופי הכשרה מוכרים על ידי משרד החינוך, כגון מכון התקנים, או באמצעות מנהל הבטיחות ברשות המקומית, שהוכשר במסגרת קורס "מנהלי בטיחות במוסדות חינוך".

עיריית יהוד-מונוסון התקשרה עם חברה א' לצורך "מתן שירותי בטיחות וייעוץ בטיחות" במרץ 2016⁶¹. בהסכם נקבע כי החברה תערוך "מבדקי בטיחות במוסדות החינוך, בתי הספר והגנים שבתחום עיריית יהוד-מונוסון וזאת בהתאם לדרישות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, וכן מתן אישור [בטיחות] שנתי לכל מוסד חינוכי".

לאחר תום ההתקשרות עם חברה א' התקשרה העירייה באפריל 2018 בחוזה עם חברה ב' לצורך מתן אותם שירותים, אולם נמצא כי דרישת העירייה בנושא עריכת סקרי הבטיחות בגני הילדים הסתכמה ב"ביצוע סקר בטיחות בגני הילדים ומועדוניות הרווחה"; העירייה לא דרשה⁶² במסגרת התקשרות זו כי סקרי הבטיחות ייערכו בהתאם לדרישות הבטיחות בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית יהוד-מונוסון כי עליה להגדיר בהסכם ההתקשרות עם החברה את דרישותיה לעריכת סקרי הבטיחות השנתיים במוסדות החינוך כדי שיבוצעו בהתאם להנחיות משרד החינוך ויסייעו לעירייה להכשיר באופן בטיחותי את גני הילדים לקראת פתיחתה של כל שנת לימודים ולתחזקם במהלכה.

בביקורת נמצא כי סקרי הבטיחות שנערכו בשנת 2017 בגני הילדים **בטירה** סוכמו והוגשו לעירייה בתחילת יוני 2017 ככתב כמויות לביצוע לקראת שיפוץ מוסדות החינוך, אך ללא פירוט הליקויים שנמצאו וללא סיווגם לפי רמות קדימות לטיפול.

61 בספטמבר 2017 האריכה עיריית יהוד-מונוסון את הסכם ההתקשרות עם חברה א' עד ל-28.2.18.

62 בניגוד להסכם עם חברה א'.



משרד החינוך אינו
מקיים בקרה לצורך
בחינת תקפותם
ומהימנותם של אישורי
הבטיחות השנתיים
שהרשויות המקומיות
מעבירות לו ולצורך
מידת התאמתם
למציאות בפועל

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טירה על שלא קיבלה את המידע הנחוץ לה על הליקויים שהתגלו בגני הילדים ועל דחיפות תיקונם, מידע שהיה נחוץ לצורך הערכה נכונה של רמת הבטיחות בהם. על עיריית טירה היה לדרוש קבלת סקרים התואמים את הנחיות הבטיחות של משרד החינוך.

ביצוע בקרה על ידי משרד החינוך על אישורי הבטיחות השנתיים

כמצוין לעיל, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי קיימות רשויות מקומיות אשר דיווחו למשרד החינוך דיווחים לא-מהימנים שאינם משקפים את המציאות על מצב הבטיחות בגני הילדים שבאחריותן. כדי לאתר דיווחים מסוג זה על משרד החינוך לקיים בקרה על תקפות האישורים השנתיים ומהימנותם. בביקורת נמצא כי משרד החינוך אינו מקיים בקרה לצורך בחינת תקפותם ומהימנותם של אישורי הבטיחות השנתיים שהרשויות המקומיות מעבירות לו ולצורך מידת התאמתם למציאות בפועל.

לפיכך, על משרד החינוך לשקול להגביר את אמצעי הפיקוח והבקרה בכל גני הילדים ולהנהיג בקרה מדגמית לצורך בחינת תקפותם ומהימנותם של האישורים השנתיים שהרשויות המקומיות מעבירות אליו ומידת התאמתם למציאות בפועל. הליך בקרה כזה, שיערך מיד עם פתיחת שנת הלימודים, עשוי להבטיח את אפקטיביות הפיקוח על הבטיחות בגני הילדים, לשמש כלי הרתעתי ולתרום להגברת מחויבותן של הרשויות המקומיות לדווח דיווחים מהימנים ומלאים של אישורי הבטיחות; את זאת עליו לעשות נוסף על עריכת מבדקי הבטיחות החמש-שנתיים שהוא מקיים בגני הילדים.

משרד החינוך מסר בהתייחסותו כי בשנת הלימודים התשע"ט (דהיינו לאחר מועד סיום הביקורת) החל בביצוע "מבדק ניהול בטיחות ברשות המקומית" שבו הוא בודק בין השאר את הימצאותם של כלל האישורים המקצועיים שבהם מחויבת הרשות המקומית, כגון בדיקות מתקני משחק, בדיקות חשמל, בדיקות עצים, ובדיקות תקרות תלויות; וכן את רמת הטיפול המערכתי והניהול הכולל של הבטיחות במוסדות החינוך בכל רשות מקומית.

עוד מסר משרד החינוך כי יבחן לקראת שנת הלימודים הבאה אפשרות להגברת הבקרה על ניהול הבטיחות ברשויות המקומיות ויישם זאת אחת לשנה בכל הרשויות; כן ישקול ביצוע מבדק מדגמי ברשויות חלשות מיד עם פתיחת שנת הלימודים, כדי לבדוק את אמינות דיווחי המוכנות שלהם. המשרד קבע כי ברשויות שאינן מגישות לו אישורי בטיחות שנתיים הוא יקיים, לקראת פתיחת שנת הלימודים, מבדק מדגמי במוסדותיהם כדי לעמוד על מצב הבטיחות של בתי הספר והגנים.

ליקויי בטיחות בגני הילדים

משרד מבקר המדינה ערך סיורים אקראיים בגני ילדים ברשויות המקומיות, ומצא בהם ליקויי בטיחות נוספים על אלה שנמצאו בסקרי הבטיחות השנתיים שעורכות הרשויות המקומיות עצמן, כמפורט להלן⁶³:

עיריית אשקלון: בסיורים שערך צוות הביקורת ב-11 גנים ביוני 2018 ובאוקטובר 2018, דהיינו לאחר פתיחת שנת הלימודים, נמצאו ליקויי בטיחות בגנים, למשל: פינות חדות עשויות מתכת בפתח האוורור של מקלט; בליטות חדות בשעון מים; ארון משחקים ללא קיבוע לקיר, ועוד.

עיריית אור יהודה ועיריית יהוד-מונוסון: בסיורים שערך צוות הביקורת באפריל, במאי ובאוקטובר 2018 ב-18 גני ילדים **באור יהודה** וב-19 גני ילדים **ביהוד-מונוסון** נמצאו ליקויי בטיחות למשל: אחסון חומרי ניקוי בארון ללא מנעול ובהישג ידם של הילדים; מתלי מעילים בגובה הנמוך מ-1.5 מטר שלא מוגנו, דלתות שלא הותקנו בהן מגיני אצבעות, ועוד.

עיריית טירה: בסיור שערך צוות הביקורת בנובמבר 2018 בשישה גנים שבאחריות העירייה נמצאו ליקויי בטיחות, למשל: אפשרות נעילת תאי השירותים מבפנים; חסרון מרצפות במשטח מרוצף בחצר; ארונות חשמל לא נעולים; מטפי כיבוי אש פגי תוקף; מכשיר טלוויזיה בגובה נמוך מן המותר; חפצים בולטים וחדים בחצרות הגנים; חומרי ניקוי לא נעולים ובהישג ידם של ילדים; דלתות ללא מגיני אצבעות; ריהוט ללא קיבוע לקיר; מתלי מעילים בגובה הנמוך מ-1.5 מטר שלא מוגנו; שערי גן לא-תקינים באופן שלא איפשר את סגירתם; סוככי צל לא-יציבים המותקנים מעל מתקני משחקים בגובה נמוך מהמותר.

המועצה האזורית בני שמעון: בסיורים שערך צוות הביקורת בשמונה גני ילדים במועצה, ביולי 2018 ובאוקטובר 2018, דהיינו לאחר פתיחת שנת הלימודים, נמצאו ליקויי בטיחות בגני הילדים, ביניהם אבנים משתלבות ואבני שפה בולטות בחצר; מנעול שער המילוט נמצא מחוץ לגן ולא מצידו הפנימי; משטח הגומי במתקן המשחקים אינו שלם וחלקים ממנו בולטים באופן העלול לגרום למעידה; כבל החשמל של הטלוויזיה מצוי בהישג ידם של הילדים, ועוד.

המועצה המקומית רכסים: בסיורים שערך צוות הביקורת בשישה גני ילדים של רשת הגנים בבעלות א' ובארבעה גנים של מוסדות בבעלות ב', באוגוסט 2018 ובספטמבר 2018, דהיינו לאחר פתיחת שנת הלימודים, נמצאו ליקויי בטיחות כגון: מתלי מעילים בגובה נמוך מ-1.5 מטר לא-ממוגנים, מתקן מים קרים לא-מקובע, שער החירום של הגן חסום בצמחייה סבוכה ובאשפה רבה, וכן צמחייה סבוכה הגדלה פרא בכניסה לגן (ויוצרת סכנת זוחלים), ועוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אשקלון, יהוד-מונוסון, אור יהודה, טירה ולמועצה האזורית בני שמעון כי הליקויים שנמצאו מסכנים את שלום הילדים בגנים, ועל כן הן נדרשות לתקנם. על משרד החינוך לוודא כי יתוקנו הליקויים שנמצאו בגני הילדים בחינוך המוכש"ר במועצה המקומית רכסים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הוא ידגיש בפני הרשויות המקומיות שהטיפול במפגעים צריך להתקיים במשך כל השנה ולא רק לקראת פתיחת שנת הלימודים. כמו כן, המשרד יגביר את ביצוע מבדקי ניהול הבטיחות ברשויות המקומיות, לבחינת ניהול הבדיקות המחייבות בגני הילדים בתחומן.

המועצה האזורית בני שמעון מסרה בתשובתה כי כל הליקויים שהתגלו בסיור צוות הביקורת תוקנו על ידי מחלקת האחזקה. המועצה מודעת לחשיבות הנושא ותמשיך להקפיד בו כנדרש.

עיריית יהוד-מונוסון מסרה בתשובתה כי תיקנה את כל הליקויים שהועלו בביקורת בגני הילדים.

עיריית טירה השיבה כי רשימת הליקויים הועברה לטיפול מחלקת ההנדסה בערייה לצורך תיקונם.

עיריית אור יהודה מסרה בתשובתה כי ביוני 2018, במסגרת שיפוצי הקיץ הכלליים הנערכים בעיר מדי שנה, טופלו ותוקנו כל הליקויים שנמצאו בסיורים וכן רועננו הנהלים בנוגע לנעילת חומרי ניקוי בארונות.

ליקויי בטיחות שנמצאו על ידי משרד מבקר המדינה אף שדווח למשרד החינוך שהם תוקנו

בחדשים אפריל, מאי 2018 ערך צוות הביקורת סיורים אקראיים ב-19 גני ילדים **ביהוד-מונוסון** וב-18 גני ילדים **באור יהודה**, והסתמך בביקוריו גם על ממצאים קודמים שמקורם בסקרי הבטיחות שערכו העיריות בגנים הללו בשנים 2016 - 2017. בסיורים נמצא כי לא תוקנו ליקויים שסווגו בסקרי העיריות ברמת קדימות 1 - דהיינו מפגע בטיחותי המחייב את הסרתו המיידית - כגון ארונות וכונניות לא מקובעים לקירות; נורות פלואורסנטיות לא ממוגנות; מתלי מעילים בגובה נמוך מ-1.5 מטר שלא מוגנו כנדרש.

עוד עלה כי על גבי אישורי הבטיחות לגני הילדים לשנות הלימודים התשע"ז והתשע"ח, שהגישו **עיריות אור יהודה ויהוד-מונוסון** למשרד החינוך לקראת פתיחתן, הן הצהירו כי כל ליקויי הבטיחות שסווגו ברמת קדימות 1 הוסרו; אך לנוכח הממצאים שנתגלו בסיורים שערך צוות הביקורת, כפי שתואר לעיל, עולה כי העיריות חתמו על אישורי הבטיחות שהגישו למשרד החינוך אף כי נותרו ליקויים בטיחותיים ברמת קדימות 1 שלא טופלו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אור יהודה ויהוד-מונוסון על הצהרותיהן באישורי הבטיחות בשנות הלימודים התשע"ז והתשע"ח כי כל הליקויים שהצריכו טיפול מידי תוקנו כביכול וכי גני הילדים כשירים מבחינה בטיחותית לפתיחתן של שנות הלימודים. על ראשי העיריות לבדוק כיצד התאפשר מתן ההצהרות האלה ולהפיק את הלקחים הנדרשים על מנת שתופעה זו לא תישנה.

עריית אור יהודה מסרה בתשובתה כי הליקויים טופלו ותוקנו בחודש יוני 2018. עריית יהוד-מונוסון מסרה בתשובתה כי תיקנה את כל הליקויים.

מבדקים חמש-שנתיים בגני הילדים מטעם משרד החינוך

כאמור, מדיניות משרד החינוך קובעת כי אחת לחמש שנים יבדוק הוא כל מוסד חינוך, בית ספר או גן ילדים, באמצעות יועצי בטיחות מחוזיים (המועסקים בחברה שעימה התקשר).

כאמור, אגף בכיר לביטחון ולבטיחות במשרד החינוך פרסם רשימה מנחה לעריכת מבדק בטיחות שהיא כלי מקצועי העומד לשימושם של עורכי מבדקי הבטיחות החמש-שנתיים במוסדות החינוך. הרשימה המנחה מפרטת את רשימות הבקרה, ובכלל זה בדיקת קיומם של אישורים על הבדיקות התקופתיות הנדרשות על פי הנחיות משרד החינוך.

בהנחיות משרד החינוך נקבע כי בתום המבדק יגיש עורך המבדק דוח בטיחות מסכם לגורמים האחראים והמפקחים על הבטיחות במוסד החינוכי שנבדק, ויגדיר את רמותיהן של קדימויות הטיפול במפגעים שאותרו. הדוח המסכם יוקלד למערכת המבדקים המקוונת ויועבר למשרד החינוך בתוך 24 עד 48 שעות מתום המבדק. הדוח המסכם יועבר באופן זה (דרך מערכת המבדקים) גם למחוז, לרשויות המקומיות, למפקח על מוסד החינוך ולמנהל הבטיחות ברשות⁶⁴.

בחינוך המוכש"ר המבדק נשלח אל הבעלות בתוך 24 שעות בצירוף מכתב נלווה המפרט את הליקויים ברמות קדימות 1 ו-2 ואת מועד התיקון הנדרש, וכן דרישה לקבלת תגובה לעניין הליקויים המפורטים במבדק⁶⁵. ההתייחסות מועברת באמצעות מערכת הרישוי של מנהל הרישוי, ונבדקת על ידי יחידת הבטיחות של מנהל הרישוי. לאחר קבלת ההתייחסות של הבעלות יש שתי אפשרויות פעולה: במקרים שבהם התייחסות הבעלות עונה על הדרישות, על יחידת הבטיחות

64 משרד החינוך, אגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית, "פעילות עבודת יועצי הבטיחות המחוזי - מבדקי בטיחות במוסדות החינוך", 2016.

65 ליקויים בקדימות 0 יתוקנו באופן מידי.

במנהל הרישוי מוטלת האחריות להמליץ המלצה חיובית; במקרים שבהם ההתייחסות של הבעלות אינה תקינה, יחידת הבטיחות במנהל הרישוי צריכה לדחות אותה. תהליך הטיפול בליקויים נמשך עד אשר הבעלות מעבירה התייחסות הולמת. בהתאם להנחיות משרד החינוך, בעלות שלא תעביר תגובה לעניין הליקויים שצוינו במבדק לא תקבל את אישור הבטיחות הנדרש כתנאי לחידושו של רישיון למוסד חינוכי.

המבדקים החמש-שנתיים שמקיים משרד החינוך

עריית אשקלון: בבדיקה מדגמית אקראית שערך משרד מבקר המדינה **בעריית אשקלון** נמצאו דוחות מבדקים חמש-שנתיים שערך משרד החינוך בשלושה גני ילדים בשנות הלימודים התשע"ז והתשע"ח. אשר לבחינת קיומן של בדיקות תקן מתקני משחקים (1498), צוין בדוחות: "לא קיים/לא הוצג". מהאמור לעיל אין לדעת אם בדיקות התקן לא נערכו, או שהן נערכו אך תוצאותיהן לא הוצגו ליועץ הבטיחות המחוזי במסגרת עריכת המבדק.

עריית אור יהודה, טירה ויהוד-מונוסון: בבדיקת כל דוחות הסיכום של מבדקי הבטיחות שערך יועצי הבטיחות של מחוז תל אביב ומחוז מרכז של משרד החינוך בגני הילדים **בעריית אור יהודה, טירה ויהוד-מונוסון** לשנים 2014 - 2018 נמצא כי בחלקם לא נאמר דבר על תוצאות בדיקת קיומן של בדיקות בטיחות תקופתיות, וכי על גבי חלקם נרשם לעניין זה כי בדיקות הבטיחות התקופתיות "לא נמצאו/לא הוצגו"; אם כן גם כאן אין לדעת אם הבדיקות לא בוצעו כלל או שהן בוצעו אך לא הוצגו ליועץ הבטיחות המחוזי במסגרת עריכת המבדק.

בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצאו מסמכים שלפיהם משרד החינוך (מחוזות דרום, תל אביב ומרכז) קיים בקרה על תוצאות מבדקי הבטיחות, כך שממילא הם גם לא ראו את הכיתוב "לא קיים/לא נמצא" על גבי חלק מדוחות הסיכום של מבדקי הבטיחות, כיתוב שהצריך נקיטת פעולות לאלתר.

מן הממצאים עולה כי המבדקים החמש-שנתיים שערך משרד החינוך בגני הילדים לא כללו את בדיקת תקינותם של מערכות החשמל ומערכות כיבוי האש ושל מתקני המשחקים.

מנהל אגף בטיחות סביבתית במשרד החינוך⁶⁶ מסר לצוות הביקורת כי "אין בגן הילדים את האישורים המקצועיים... לפיכך, יועץ הבטיחות המגיע לגן הילדים [לצורך עריכת מבדק], לא יכול למצוא זאת בגן, כי הגנת לא מנהלת את האישורים [בדיקות הבטיחות התקופתיות]... יועץ הבטיחות בשטח, אינו יכול

66 מנהל אגף בטיחות סביבתית במוסדות חינוך מופקד על הבטיחות הסביבתית במשרד החינוך ובמוסדות החינוך ובמסגרת תפקידו, בין היתר, הוא קובע את תורת הבטיחות הסביבתית במוסדות החינוך; מהווה גורם מקצועי בתחום הבטיחות הסביבתית וקובע הנחיות ונהלים ליישום ואחראי על גיבוש תוכנית עבודה שנתית בתחום ועל יישומה. (לקוח ממאפיני העיסוק של תפקיד מנהל תחום בטיחות סביבתית במוסדות חינוך, 27.11.13).



משרד החינוך קיים את מבדקי הבטיחות במשך שנים באופן חלקי בלבד, ובלי שבדק אם האישורים הנדרשים על בדיקות הבטיחות התקופתיות מצויים בידי הרשויות המקומיות

לבדוק את הנושא באופן יסודי, מאחר והאישורים [בדיקות הבטיחות התקופתיות] לא מרוכזים בגן".

הממונה על הבטיחות במחוז תל אביב של משרד החינוך מסר לצוות הביקורת כי "בדיקת קיומם של האישורים התקופתיים [בדיקות הבטיחות התקופתיות] בגני הילדים, מופיעה בדוח המסכם של מבדק הבטיחות, למרות שידוע שגני הילדים לא מחזיקים ברשותם את האישורים הללו, ועל כן הנושא כלל לא נבדק במסגרת מבדק הבטיחות. המבדק שנעשה, מכוון בעיקרו לבדוק מדגמית ליקויים תשתיתיים במבני גני הילדים ולא את הימצאות [תוצאות] הבדיקות התקופתיות הנדרשות. הבעיה כיום היא שבתוצאות בדיקת קיומם של האישורים [בדיקות הבטיחות התקופתיות] כתוב בכל מבדקי הבטיחות 'לא קיים/לא הוצג', כך שאי אפשר לדעת אם בכלל יועץ הבטיחות ביקש לבדוק את האישורים במסגרת המבדק, מה גם שלפי [האמור לעיל] ידוע שהיועץ לא בודק זאת" (ההדגשות לא במקור).

הממצאים עולה כי משרד החינוך היה מודע לכך שיועצי הבטיחות אינם פועלים בהתאם לרשימה המנחה לעריכת מבדק הבטיחות ואינם בודקים את קיומם של האישורים על עריכת בדיקות הבטיחות התקופתיות; את האישורים האלה נדרשו להכין הרשויות המקומיות עבור גני הילדים במדינה כולה, אך משרד החינוך התעלם מכך לאורך שנים, ולא פעל לתיקון ליקוי זה ולעריכת מבדקי בטיחות מלאים ומקיפים. עקב כך לא הייתה לו תמונת מצב מלאה על בטיחותם של גני הילדים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך על שקיים את מבדקי הבטיחות במשך שנים באופן חלקי בלבד, ובלי שבדק אם האישורים הנדרשים על בדיקות הבטיחות התקופתיות מצויים בידי הרשויות המקומיות (למשל, בדיקות תקופתיות למתקני משחקים, בטיחות חשמל וכיבוי אש). בהתנהלות זו אין משרד החינוך יכול להבטיח שסיכונים בטיחותיים בגני ילדים במדינה יהיו לפניו. חוסר מידע בדבר עצם קיומם של האישורים, וממילא אי-בדיקתם (במקרה שהם קיימים אך לא הוצגו), הוא פגיעה מהותית בהליכי המבדק החמש-שנתי, במטרתו ובשלמותו.

על משרד החינוך להיערך לאלתר לביצוע מלא של כל מבדקי הבטיחות החמש-שנתיים בהתאם להנחיותיו, ובכלל זה בדיקת קיומם של כל האישורים בדבר בדיקות הבטיחות התקופתיות בגני הילדים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הוא הגיע למסקנה שלא ניתן לבצע מעקב מסודר של כלל הבדיקות במסגרת תהליך הבקרה והמבדק בגני הילדים ובבתי הספר ולכן הוא פועל זה כחצי שנה באמצעות בדיקות אל מול הקב"ט ומנהל הבטיחות ישירות. דבר זה נעשה באופן נפרד במסגרת "מבדק ניהול בטיחות ברשות", שמטרתו, בין היתר, לבחון את קיומם של כלל הבדיקות והאישורים המחייבים ותוקפם.

העברת תוצאות מבדקים חמש-שנתיים לרשויות מקומיות

במסגרת מדיניות משרד החינוך הקובעת כי מוסד חינוך, בית ספר או גן ילדים ייבדק על ידו אחת לחמש שנים, ביצע מחוז דרום של המשרד מבדקים חמש-שנתיים בגני הילדים **במועצה האזורית בני שמעון** במאי 2016 וביוני 2017. בביקורת נמצא כי המחוז לא וידא שתוצאות המבדקים החמש-שנתיים יועברו מייד לאחר עריכתם, ולא שהם התקבלו במועצה לצורך תיקון הליקויים; עקב כך העביר המחוז את תוצאות המבדקים החמש-שנתיים של השנים האמורות רק במאי 2018, דהיינו באיחור של שנתיים ושל שנה, בהתאמה.

בבירור שערך צוות הביקורת בעניין התעלמות המחוז מחוסר התגובה של **המועצה האזורית בני שמעון** בנוגע לתיקון הליקויים שנמצאו במבדקים החמש-שנתיים, מחוז דרום התייחס לצורך בבקרה על יישום תוצאות המבדקים החמש-שנתיים ומסר כי "נעשית [בקרה מדגמית] על ידי משרד החינוך דרך [יועץ הבטיחות שעימו הוא מתקשר]".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולמחוז דרום של משרד החינוך כי היה עליהם לוודא שהמועצה האזורית בני שמעון קיבלה את מבדקי הבטיחות שנערכו, ומשנוכחו בהיעדר התגובה מצדה על ליקויי הבטיחות שצוינו במבדקים החמש-שנתיים היה עליהם לפנות למועצה לבירור הדברים.

על משרד החינוך לוודא שהרשויות המקומיות אכן יקבלו את מבדקי הבטיחות שהוא ערך.

מעקב אחר תיקון ליקויים בגני הילדים

במרץ 2014 פרסם משרד החינוך "נוהל מעקב אחר תיקון ליקויים בעקבות מבדק" (להלן - ניהול מעקב אחר תיקון ליקויים), שנועד לבדוק אם הרשות המקומית או הבעלות תיקנה את הליקויים שנמצאו במבדק הבטיחות שערך משרד החינוך. בנוהל פורט תהליך המעקב אחר תיקון הליקויים שיבצע מטה המשרד⁶⁷; מעקב זה יתמקד בליקויים שהוגדרו ברמת קדימות 0 ו-1⁶⁸, ובמסגרתו תיעשה פנייה אל כל רשות מקומית לקבלת סטטוס הטיפול בליקוי, ותגובתה תתועד במערכת מבדקי הבטיחות של משרד החינוך. משרד החינוך החל

67 משרד החינוך, אגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית, "פעילות עבודת יועץ הבטיחות המחוזי - מבדקי בטיחות במוסדות החינוך", 31.7.16, סעיף 4.4.1 ב'.

68 משרד החינוך, אגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית, "ניהול מעקב אחר תיקון ליקויים בעקבות מבדק", 16.3.14.

מספטמבר 2014,
 המועד שבו החל
 משרד החינוך לקיים
 בקרות ומעקב אחר
 תיקון הליקויים, הוא
 לא עקב אחר תיקון
 הליקויים שעלו
 במבדקי הבטיחות
 בגני הילדים אלא רק
 בבתי הספר

במעקב אחר תיקון ליקויים באמצעות הנוהל האמור בשנת הלימודים התשע"ה (מספטמבר 2014).

יועץ בטיחות מחוזי: בהנחיות משרד החינוך נקבע כי לכל יחידת ביטחון ושעת חירום מחוזית יוקצה יועץ בטיחות שיפעל בתיאום מלא עימה ויעבוד בהתאם לתוכנית עבודה מחוזית. יועץ הבטיחות, במסגרת פעילותו, יבצע מבדקי בטיחות במוסדות החינוך על פי תוכנית העבודה השנתית, מעקב אחר תיקון ליקויים בעקבות מבדקים חמש-שנתיים, וכן את כל סוגי הבקורות והפקת הלקחים מתאונות או מאירועים בטיחותיים על פי דרישת המחוז⁶⁹. דוחות הסיכום של מבדקי הבטיחות יוקלדו על ידי היועץ למערכת מבדקי בטיחות של המשרד ויועברו למשרד החינוך (למטה ולמחוז האחראי) בתוך 24 שעות מתום המבדק החמש-שנתי, וכן יעבירו הוא לאחראים לבטיחות המוסד החינוכי - הרשויות המקומיות או הבעלויות ומנהלי מוסדות החינוך שנבדקו (לפי העניין)⁷⁰.

הטיפול בממצאי המבדקים החמש-שנתיים שנערכו במוסדות החינוך הרשמי

בביקורת נמצא כי בקרת משרד החינוך על תיקון הליקויים שנמצאו במבדקים החמש-שנתיים שערך נעשית בכל מוסדות החינוך המוכשר, ומעקב אחר תיקון הליקויים בבתי הספר של מוסדות החינוך הרשמי מבוצע בהתאם לנוהל, באמצעות פנייה אל כל רשות מקומית לשם בדיקתו של סטטוס הטיפול בליקוי⁷¹.

אולם, בביקורת נמצא כי מספטמבר 2014, המועד שבו החל משרד החינוך לקיים בקרות ומעקב אחר תיקון הליקויים, הוא לא עקב אחר תיקון ליקויים שעלו במבדקי הבטיחות בגני הילדים אלא רק בבתי הספר, כך שבתקופה האמורה לא היה בידי משרד החינוך שום מידע על פעולות הרשויות המקומיות לתיקון הליקויים שנמצאו בגני הילדים, והוא גם לא ידע אם הליקויים אכן תוקנו.

יתרה מזו, הימנעותו של משרד החינוך מביצוע מעקב אחר תיקון הליקויים בגני הילדים לא קיבלה תימוכין בשום החלטה בכתב, ולא ניתנה כל הנחיה רשמית בנושא.

מנהל האגף לבטיחות סביבתית במשרד החינוך מסר לצוות הביקורת במהלך הביקורת כי "ההחלטה על בדיקת בתי ספר [במסגרת] מעקב אחר תיקון ליקויים התקבלה בעל פה מתוך כך שהכוונה הייתה להגיע למוסדות בעלי כמות תלמידים רבה ככל האפשר. ברור שבית ספר של 1,200 תלמידים

69 משרד החינוך, אגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית, "פעילות עבודת יועץ הבטיחות המחוזי - מבדקי בטיחות במוסדות החינוך". 31.7.16. סעיפים 4.1, 4.1.1.

70 שם, סעיפים 4.4-4.3.

71 שם, סעיף 4.4.1.

לבדיקת מעקב, הוא בעדיפות על גן ילדים של 35 תלמידים, ולכן תחילתו של התהליך בשנים הראשונות עסק בבתי ספר בלבד".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי אי-עריכת המעקב אחר תיקון הליקויים בגני הילדים שמט מידיו כלי בקרה חיוני לקבלת החלטות והפקת לקחים, וכי היעדר הבקרה בכל גני הילדים בחינוך הרשמי לא לווה בהליך סדור של קבלת החלטות או קביעת מדיניות בעניין זה. על משרד החינוך לקיים מעקב אחר תיקון ליקויים שנמצאו במבדקי הבטיחות החמש-שנתיים שהוא עורך בגני הילדים בחינוך הרשמי.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי היה ער לצורך לערוך בקרה על הטיפול בליקויים המתגלים במוסדות החינוך הרשמיים, ולכן החל בשנת 2014 ביצע מעקב אחר תיקון ליקויים מדגמי, באופן סדור ומובנה, על המבדקים שהוא ביצע במוסדות חינוך. המשרד לא ערך בקרה בגני הילדים בהחלטה מושכלת, מתוך הרצון להפיק לקחים מהתהליך שיבוצע בבתי הספר, לפני שהוא מיושם גם בגני הילדים. מעקב אחר תיקון ליקויים בגני ילדים החל להתבצע משנת הלימודים התשע"ט (החל מספטמבר 2018)⁷².

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש בפני משרד החינוך כי כללי המנהל התקין מחייבים את קיומו של הליך קבלת החלטות בנושא בכתב.

דיווח על תאונות בגני הילדים

נתוני משרד החינוך על מספר התאונות בגני ילדים

בנוהלי הבטיחות בגני הילדים של משרד החינוך הוגדרה תאונה כ"אירוע פיזי, חיצוני, גלוי לעין, בלתי צפוי, הגורם לנזק גופני וניתן בו טיפול רפואי"⁷³. בנהלים נקבע כי אחת המטרות בדיווחים על תאונות היא הפקת לקחים⁷⁴. על פי הנהלים, מנהלת הגן חייבת לדווח על כל תאונה מייד - ולא יאוחר משבעה ימים לאחר שקרתה, בטופס "דוח על תאונה" הרשמי של משרד החינוך⁷⁵, בכתב קריא

72 תוכנית מעקב לתיקון ליקויים - התשע"ט - כולל גני ילדים.

73 סעיף 5.6.1 בחוזר מנכ"ל 0086 "נהלי הבטיחות בגני הילדים".

74 הוראות חוזר המנהלת הכללית, נובמבר 2016, סעיף 5.7, עמ' 41.

75 עותק מהטופס שממולא בכתב יד מיועד להישלח למשרד החינוך ולהיקלט במערכת ממוחשבת על ידי נציג חברה שעימה התקשר משרד החינוך.



כבר בדוח שנתי של
מבקר המדינה מ-
2012 צוין כי אין
למשרד החינוך נתונים
מלאים על כל
התאונות שאירעו
במערכת החינוך בכל
שנה. גם באוגוסט
2018 לא היו למשרד
החינוך נתונים מלאים
על מספר התאונות
שהתרחשו בגני
הילדים בשנים 2016 -
2018

ובתיאור מלוא הפרטים המדויקים - לממונים המפורטים בטופס הדוח⁷⁶. עותק של הדיווח יתייך בתיק התאונות במוסד החינוכי⁷⁷.

כבר בשנת 2012, בדוח שנתי של מבקר המדינה, צוין כי למעשה אין למשרד החינוך נתונים מלאים על כל התאונות שאירעו במערכת החינוך בכל שנה, ואף לא על מספרן, וכי ניתוח הגורמים לתאונות והפקת הלקחים במשרד החינוך מתבססים על מידע חלקי ולוקים בחסר⁷⁸.

גם במועד עריכת הביקורת (באוגוסט 2018) לא היו למשרד החינוך נתונים מלאים על אודות מספר התאונות שהתרחשו בגני הילדים בשנים 2016 - 2018 בחינוך הרשמי ובחינוך המוכשר. למשרד החינוך גם לא היו נתונים נפרדים על מספר התאונות שנגרמו עקב אירועי בטיחות. בהיעדר מידע זה, הרלוונטי להפקת לקחים, אי אפשר לקבל החלטות על דרכי פעולה למניעת תאונות דומות.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד החינוך על אי-תיקון הליקוי שעליו הוער לו כבר בשנת 2012. היעדר נתונים מלאים מקשה על הפקת הלקחים למניעת הישנותן של תאונות.

על משרד החינוך לפעול לאלתר לשם ריכוזם וגיבושם של נתונים על מספר התאונות שנגרמו עקב ליקויי בטיחות בגני הילדים. מאגר זה יאפשר לו להפיק לקחים ולקבוע מדיניות על בסיס תמונה מלאה וכוללת.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הוא מכיר בפערים הקיימים בדיווח על תאונות על ידי מנהלות גנים במערכת החינוך. הדיווח הממוחשב למערכות המשרד מבוצע כיום רק מבתי ספר. גני ילדים מדווחים באופן ידני בטופס קשיח, ובאופן מוגבל מאוד וחסר, והדיווחים מגיעים, אם בכלל, בפיגור זמן ניכר. לשם כך המשרד שוקד בימים אלו על שיפור המערכת לדיווח על תאונות תלמידים כך שבין היתר יתאפשר למנהלות הגנים לדווח מכל מחשב למערכות המשרד באופן פשוט וקל.

כמו כן מסר משרד החינוך כי הוא עוסק בימים אלו בפיתוח מאגר מערכתי וכולל של נתונים על תאונות תלמידים, הנאספים מגורמי המשרד וממשרד הבריאות, במטרה לנתח את הגורמים והמאפיינים של התאונות במוסדות החינוך ומחוצה להם, להפיק לקחים ולקבוע את תוכניות המניעה בהתאם.

הפקת לקחים בעקבות תאונות בגני ילדים

נוהלי הבטיחות בגני ילדים קובעים כי במקרה שהתרחשה תאונה בגן ילדים אפשר לבדוק את האירוע - למשל כשהמשרה אינה חוקרת את התאונה -

76 סעיף 5.6.1 לחוזר מנכ"ל 0086 "נוהלי הבטיחות בגני ילדים".

77 משרד החינוך, "דוח על תאונה. הנחיות למנהל/ת/גננת".

78 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2011), "פעולות למניעת תאונות במערכת החינוך", עמ' 755.

קב"ט מוסדות החינוך
בעיריות אור יהודה
ויהוד-מונסון לא
ביצעו כלל הליכי
הפקת לקחים
בעקבות תאונות
שהתרחשו בגנים,
כנדרש, ואילו קב"ט
עיריית אשקלון ביצע
הליכי הפקת לקחים
רק בנוגע לחלק קטן
מהתאונות

יבדוק קב"ט מוס"ח או מנהל בטיחות מוסדות החינוך ברשות המקומית את סיבותיה. אם יהיה צורך בכך, נציגי משרד החינוך הרלוונטיים יבדקו אף הם את האירוע, והרשות המקומית (או הבעלות) תנקוט פעולות מיידיות להסרת המפגעים שהתגלו או לסגירתו של אזור המפגע, והכול בהתאם לשיקול דעתה המקצועי של הרשות המקומית או של הבעלות (לפי העניין).

קב"ט מוס"ח בעיריות **אור יהודה ויהוד-מונסון**⁷⁹ לא ביצעו כלל הליכי הפקת לקחים בעקבות תאונות שהתרחשו בגנים, כנדרש, ואילו קב"ט **עיריית אשקלון** ביצע הליכי הפקת לקחים רק בנוגע לחלק קטן מהתאונות⁸⁰.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אור יהודה, אשקלון ויהוד-מונסון כי עליהן להקפיד לעבוד בהתאם לנוהלי הבטיחות ולבדוק את הסיבות לתאונות שהתרחשו בגני הילדים אשר באחריותן, לצורך הפקת לקחים.

משרד החינוך מסר בהתייחסותו כי בעקבות הערות הביקורת הוא ידגיש את הנושא לפני כלל נושאי התפקיד הרלוונטיים: מנהלות הגן, מפקחות, וגורמי החינוך והביטחון ברשות המקומית.

עיריית אור יהודה מסרה בתשובתה כי הנחתה את קב"ט מוס"ח לבצע הליך הפקת לקחים לאחר קבלת דיווח על תאונה.

אי-מינוי מנהל בטיחות מוסדות חינוך בעיריית טירה

כפי שנאמר לעיל, ברשויות המקומיות עוסקים בבטיחות בעלי התפקיד האלה: קב"ט מוס"ח - אחראי לקיום סדרי הביטחון במוסדות החינוך, להיערכותם למצבי חירום ולטיפול בנושאי הבטיחות בהם; מנהל בטיחות - מתפקידו לסייע למוסדות החינוך לנהל את שגרת הבטיחות.

על פי הנחיות משרד החינוך, מנהל בטיחות מוסדות חינוך ברשות המקומית הוא בעל תפקיד שממנה ראש הרשות המקומית (או הבעלות) ובאחריותו בין היתר, לוודא את מוכנותם הבטיחותית של מוסדות החינוך לקראת פתיחת כל שנת לימודים⁸¹.

כדי לשמש בתפקיד, מנהל בטיחות מוסדות חינוך נדרש לסיים בהצלחה קורס הכשרת "מנהלי בטיחות במוסדות חינוך" של משרד החינוך. על פי מדיניות אגף

79 בשנים 2015-2017 דיווחו הגננות על 16 תאונות.

80 הגננות באשקלון דיווחו על 54 תאונות, אך רק על חמש מהן ערך קב"ט גני הילדים בעיריית הפקת לקחים.

81 משרד החינוך, אגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית, "נוהל קורס מנהל בטיחות במוסדות חינוך ברשות המקומית".

בניגוד להנחיות משרד החינוך, עיריית טירה מתנהלת ללא מנהל בטיחות מוסדות חינוך זה כמה שנים והיא מסכנת בכך את תלמידיה

בכיר לביטחון ולבטיחות, כל קב"ט מוס"ח ברשות המקומית יעבור את הקורס להכשרת מנהלי בטיחות, כחלק מהכשרתו הבסיסית. אחריותו לניהול הבטיחות עוגנה בהגדרת התפקיד בקובץ הגדרת התפקידים של משרד הפנים⁸². מנהלי בטיחות (שאינם קב"טים) יוכשרו באותן רשויות מקומיות שבהן ניהול הבטיחות במוסדות חינוך מוגדר כיחידה נפרדת ברשות. בניגוד לתפקיד קב"ט מוס"ח, הרשויות המקומיות אינן מחויבות על פי חוק, להעסיק מנהלי בטיחות מוסדות חינוך.

ביוני 2015 מינתה **עיריית טירה** קב"ט מוס"ח חדש. בביקורת נמצא כי מאז שנכנס לתפקידו הוא לא השתתף בקורס מנהלי בטיחות מוסדות חינוך וממילא לא קיבל את ההכשרה הנדרשת לצורך מילוי התפקיד. העירייה גם לא מינתה מנהל בטיחות מוסדות חינוך אחר במקומו, כך שבניגוד להנחיות משרד החינוך, העירייה מתנהלת ללא מנהל בטיחות מוסדות חינוך זה כמה שנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טירה על שבניגוד להנחיותיו של משרד החינוך היא לא מינתה במשך שנים מנהל בטיחות מוסדות חינוך שיוודא את מוכנותם הבטיחותית של מוסדות החינוך לפתיחת כל שנת לימודים ויסייע להם בניהול ענייני הבטיחות במהלך כל השנה, והיא מסכנת בכך, הלכה למעשה, את תלמידיה.

עיריית טירה השיבה כי היא תפעל למינוי עובד מתאים לתפקיד מנהל בטיחות מוסדות חינוך.

82 משרד הפנים, מינהל השלטון המקומי - האגף לניהול ההון האנושי, קובץ התפקידים: "קצין ביטחון מוסדות החינוך (קב"ט מוס"ח)".

סיכום

לבטיחות במוסדות החינוך - ובכלל זה גני הילדים - נודעת חשיבות עליונה, שכן גם מפגע בודד עלול לגרום לתוצאה הרת אסון. לפיכך, על הרשויות המקומיות והבעלויות למלא בקפדנות את הוראות החוק, הנהלים וההנחיות בכל הקשור לתקינות מבנה הגן וציודו, ובכלל הקשור להתנהלות צוות הגן והאחראים לנושא זה ברשויות המקומיות ובבעלויות. בנושא הבטיחות יש להקפיד על מצווה קלה כבחמורה.

הביקורת בגני הילדים ברשויות המקומיות ובמשרד החינוך העלתה כי ישנם ליקויים מהותיים שעניינם אי-מילוי הנחיותיו ונהליו של משרד החינוך על ידי הרשויות המקומיות, וכן חוסר פיקוח ואכיפה יעילים של משרד החינוך בקשר לקיום כללי הבטיחות בגני הילדים.

יש לראות בחומרה את המצב שבו רשויות מקומיות מדווחות למשרד החינוך על תקינות כביכול של גני הילדים בתחומן, אף כי מרכיבים חשובים שהם נדבר מהותי בבדיקה כלל לא נבדקו. התנהלות הרשויות המקומיות בעניין זה מצביעה על אי-קבלת אחריות מלאה על ליקויי הבטיחות בגני הילדים. העובדה כי גני ילדים פועלים מבלי שנערכו בהם בדיקות בטיחות כלל, מעלה חשש לקיום ליקויי בטיחות המסכנים את שלום הילדים. זאת ועוד, רשויות מקומיות דיווחו למשרד החינוך כי הגנים כשירים לכאורה וכי קיבלו אישור על כך מטעם עורכיהם של מבדקי הבטיחות - בעוד שביקורת של משרד מבקר המדינה העלתה כי לאמיתו של דבר לא תוקנו ליקויים שהתגלו בעבר והצריכו תיקון מיידי - והדיווח האמור הוביל לאי-נקיטת צעדים על ידי משרד החינוך לתיקון המצב.

על משרד החינוך, כגוף מפקח, לבחון את יישום ההנחיות על ידי הרשויות המקומיות והבעלויות, ואת הצורך בשינוי ההנחיות כדי לאוכפן באופן אפקטיבי יותר וכדי לקבל תמונה מלאה ומדויקת יותר על מצב הבטיחות בגני הילדים.

על הרשויות המקומיות והבעלויות לקיים בקפידה את הוראות החוק, את הנהלים, את דרישות התקן ואת ההנחיות הנוגעים לבטיחות בגני הילדים הנתונים לאחריותן במטרה לשמור על הבטיחות ועל ביטחון השהיה בגני הילדים, וכדי למנוע מפגעי בטיחות בהם ולהסירם אם התגלו.