

בטיחות במוסדות חינוך

בחודשים ינואר-אוגוסט 2000 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בנושא הבטיחות במוסדות חינוך, בתחומים האלה: הרישיונות שמשרד החינוך¹ (להלן - המשרד) נותן למוסדות החינוך, נוהלי הבטיחות שקבע המשרד ויישומם בעיריית ירושלים (להלן - העירייה) או על-ידי בעלי המוסד החינוכי, ביקורות הבטיחות מטעם המשרד ומטעם העירייה ובטיחות מוסדות החינוך בירושלים וסביבתם.

הבדיקה נעשתה במשרד, בין היתר באגף בכיר לחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - האגף המוכר), ובלשכה המחוזית של המשרד בירושלים; ובעירייה - במינהלה לחינוך ירושלים (להלן - מנח"י), המטפלת במוסדות החינוך הממלכתיים, הממלכתיים-דתיים והערביים, ובמינהלה לחינוך חרדי ירושלים (להלן - מנח"ח), המטפלת במוסדות חינוך במגזר החרדי. בביקורת באגף המוכר בדק משרד מבקר המדינה את תיקיהם של כ-200 מוסדות חינוך מוכרים - בתי-ספר (להלן - בתי"ס) וגני-ילדים - בירושלים, וכן נעשו סיורים ב-44 מוסדות חינוך מכל הזרמים בירושלים. על ביקורת קודמת בנושא ראו דוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ג-1992, עמ' 47.

אף שהבדיקה התמקדה במשרד ובעירייה, משרד מבקר המדינה מצביע על כך שהאחריות לחלק ממצאי הבדיקה מוטלת גם על בעלי תפקידים שלא נכללו בבדיקה, כגון מנהלי בתי"ס ועובדיהם.

משרד החינוך

המשרד הוא, בין היתר, האחראי לקביעה ולהפצה של הוראות הבטיחות למוסדות החינוך (להלן גם "המוסדות") ולניהול מערך הבטיחות, באמצעות גופי המטה והלשכות המחוזיות שלו.

1 עד אוקטובר 1999 נקרא המשרד: משרד החינוך, התרבות והספורט; באותו מועד הועברו תחומי התרבות והספורט למשרד המדע, התרבות והספורט.

על המשרד החובה לאכוף את ההוראות והתקנים על הרשויות המקומיות ובעלי המוסדות. המשרד פרסם בחוזרי המנהל הכללי שלו הסברים להוראות שבדברי החקיקה השונים, ופירט את הצעדים שעל רשות החינוך המקומית², דהיינו הרשות המקומית או בעלי המוסד, לנקוט כדי למנוע היווצרות מפגעי בטיחות וכדי לשמור על ביטחון התלמידים. הוראות אלה קובצו בחוזרי מנכ"ל מיוחדים שמעודכנים מדי פעם בפעם, ואלה האחרונים שבהם: חוזר מיוחד ד' (התשנ"ז) - נוהלי בטיחות במערכת החינוך, שפורסם באפריל 1997, וחוזר מיוחד ד' (התשנ"ח) - נוהלי בטיחות, ביטחון ושעת חירום בגני-ילדים, שפורסם בספטמבר 1997 (להלן - חוזר המנכ"ל).

על פי נתוני המשרד, בשנת הלימודים התש"ס³ היו בארץ כ-3,300 בתי"ס וכ-10,000 גני-ילדים בפיקוחו, לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה). מוסדות החינוך נחלקים לשלושה סוגים עיקריים: מוסדות חינוך רשמיים, מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (להלן - מוסדות חינוך מוכרים או מוסדות מוכרים) ומוסדות פטור.

מוסדות חינוך רשמיים: בחוק לימוד חובה נקבע כי מוסד חינוך רשמי הוא "מוסד חינוך מוחזק על ידי המדינה, או על ידי רשות-חינוך מקומית, או על ידי רשויות-חינוך מקומיות אחדות במשותף ... ואשר השר הכריז עליו, באכרזה שפורסמו ברשומות, שהוא מוסד-חינוך רשמי לצורך חוק זה".

מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים: מוסדות חינוך שאינם רשמיים, אך המדינה הכירה בהם לצורך פיקוח ותקצוב, כגון: רשת "עמל", "אורט", "מעין החינוך התורני", "בית יעקב". הבעלים של מוסדות אלה (להלן - הבעלים) הם בעיקר עמותות, אגודות וגופים פרטיים או ציבוריים, ואת עובדי המוסדות מעסיקים הבעלים, ולפיכך הם אינם עובדי המדינה. שלא כמוסדות החינוך הרשמיים, רבים מהמוסדות המוכרים אינם שוכנים במבנה שנועד להיות מוסד חינוכי.

מוסדות פטור: חוק לימוד חובה מטיל על ההורים חובה לדאוג שילדיהם ילמדו באופן סדיר במוסד חינוך מוכר ולהבטיח את ביקורם הסדיר בו. החוק גם קובע את חובת ההורים לרשום את ילדיהם במוסד חינוך, או ברשות חינוך מקומית. על פי החוק האמור, שר החינוך רשאי לפטור תלמידים הלומדים באופן סדיר במוסדות חינוך מסוימים, שאינם מוסדות חינוך רשמיים או מוכרים (המכונים "מוסדות פטור"), מן החובות המוטלות על כלל התלמידים, כחובת לימוד סדיר המפורטת בחוק. התנאי היחיד להפעלת מוסד שהוכר כמוסד פטור הוא עמידה בבדיקת בטיחות, כמו שאר סוגי מוסדות החינוך; על בעלי המוסדות לתחזק את מבני המוסדות ועל המשרד הסמכות, ומכאן גם החובה, לאכוף את קיומה של רמת בטיחות תקנית במוסדות אלה.

2 לפי חוק לימוד חובה, רשות חינוך מקומית היא כל רשות מקומית, או אדם או חבר בני אדם במועצה אזורית, או ועד מושב או מוזכירות קבוצה או קיבוץ, המקיימים מוסד חינוכי לגילאי לימוד חובה בתחום שטח שיפוטם.

3 ספטמבר 1999 - אוגוסט 2000.

הפיקוח על בטיחות מוסדות החינוך הרשמיים הוא באחריות הלשכות המחוזיות של המשרד. מוסדות החינוך המוכרים ומוסדות הפטור נמצאים בפיקוחו הישיר של האגף המוכר ולא בפיקוח הלשכות המחוזיות. האגף המוכר ממלא לגבי מוסדות אלה בכל הארץ את התפקידים שממלאות הלשכות המחוזיות לגבי המוסדות הרשמיים שבתחום אחריותן.

כוח-אדם, תקנים והכשרה

1. כישורי בעלי תפקידים: בעלי תפקידים רבים במשרד עוסקים בבטיחות מוסדות החינוך, ובהם: מנהל האגף לביטחון, בטיחות ושעת חירום (להלן - מנהל האגף לביטחון), מנהל האגף המוכר, מנהלות המחלקות של גני-ילדים ובתי"ס באגף המוכר, קצין הביטחון (להלן - הקב"ט) המחוזי והממונה המחוזי על הבטיחות (להלן - ממונה הבטיחות המחוזי). לעיסוקם של בעלי תפקידים אלה זיקה ישירה או עקיפה לתחום הבטיחות, באורח שוטף, וחלקם אמורים לקבל החלטות יומיומיות בתחום זה.

נמצא, כי איש מבעלי תפקידים אלה לא קיבל הכשרה כלשהי בתחום הבטיחות, והם אף הסבירו למשרד מבקר המדינה שאין להם כל ידע בתחום הבטיחות בכלל ובתחום בטיחותם של מוסדות חינוך בפרט.

בתשובת מנהל האגף לביטחון למשרד מבקר המדינה, מספטמבר 2000, נאמר כי "הוחלט מבעוד מועד לשנות את תאור התפקיד של כל בעלי התפקידים העוסקים בתחום הבטיחות, ברמת המטה וברמת המחוז, כאשר התנאי הבסיסי יהיה לקלוט עובד עם כישורים מקצועיים מתאימים, או לחילופין, הכשרתו בתחום המקצועי תבוצע על-ידי המשרד".

2. תקני ממונים על הבטיחות בלשכות המחוזיות: למשרד שש לשכות מחוזיות, ונוסף על כך מתפקדים האגף המוכר והמינהל לחינוך התיישבותי (להלן - האגפים הייעודיים) כלשכות מחוזיות. חוזר המנכ"ל מטיל על ממונה הבטיחות בלשכה המחוזית תפקידים רבים, ובהם: לטפל בנושאים המינהליים והארגוניים הנוגעים לבטיחות במוסדות החינוך; לטפל בביצוע ביקורות בטיחות יזומות, נוסף על ביקורות הבטיחות במועד הרישוי; להכין תכנית עבודה כדי שכל מוסדות החינוך ייבדקו מבחינה בטיחותית; למפות את המוסדות, המבנים והמתקנים הבעייתיים ולעקוב אחר תיקון ליקויי הבטיחות, בידי הרשויות המקומיות או הבעלים; להיות הזרוע הביצועית של הנהלת המשרד, בכל הקשור לתמונת המצב הבטיחותית במחוזות; לבצע מעקב אחר דוחות על תאונות במוסדות ולטפל בהם, להפנות בעיות חמורות במיוחד אל הממונה הארצי על הבטיחות; ליזום השתלמויות בתחום הבטיחות לסגל ההוראה, לעובדי המינהל והמשק ולתלמידים במוסדות.

נמצא, כי יש תקן לממונה בטיחות מחוזי רק בלשכות המחוזיות הפריפריאליות (צפון, מרכז ודרום), ואילו בלשכות המחוזיות העירוניות (ירושלים, תל אביב וחיפה) ובאגפים הייעודיים אין תקן למילוי תפקיד זה. עוד נמצא, כי בלשכות הפריפריאליות התפקיד מאויש, בלשכות העירוניות ממלאים את התפקיד עובדים זמניים של חברת כוח אדם, ובאגפים הייעודיים התפקיד אינו מאויש כלל. עקב כך, יכולתם של הלשכות העירוניות ושל האגפים הייעודיים לקיים את הפיקוח והבקרה כנדרש בחוזר המנכ"ל היא מוגבלת. יודגש, כי האגפים הייעודיים אחראיים לבטיחותם של אלפי מוסדות חינוך ושל מאות אלפי תלמידים.

עוד העלתה הביקורת, כי ממונה הבטיחות במחוז ירושלים אינו מבצע את כל התפקידים המוטלים עליו, כפי שהוגדרו בחוזר המנכ"ל, וביניהם: הכנת תכנית עבודה; מיפוי המוסדות, המבנים והמתקנים הבעייתיים; רישום שוטף של דוחות על תאונות; הפניית בעיות חמורות לממונה הארצי על הבטיחות; ייזום השתלמויות בתחום הבטיחות לסגלי ההוראה, המינהל והמשק ולתלמידים, והחדרת הידע למוסדות על ידי קיום ימי עיון, תחרויות וכו'.

הקב"ט וממונה הבטיחות המחוזי בירושלים הסבירו למשרד מבקר המדינה, כי אדם אחד אינו מסוגל לקיים כראוי את כל התפקידים שהוטלו על ממונה הבטיחות המחוזי בחוזר המנכ"ל. זאת ועוד, לדבריהם, תפקידים רבים אינם מבוצעים בהעדר מדיניות ברורה של המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון את יכולת הביצוע הנדרשת מממוני הבטיחות המחוזיים, באמצעות ניתוח העיסוק של תפקיד זה, ולהטיל על ממוני הבטיחות משימות בהיקף שהם מסוגלים לבצע.

חלוקת האחריות בין המשרד לבין הרשויות המקומיות והבעלים

לפי הוראות חוזר המנכ"ל, לשם שמירה על השהים במוסדות החינוך מפני פגיעה עקב ליקויי בטיחות, על הרשות המקומית או הבעלים לפעול בשני מישורים: (א) למנוע מפגעי בטיחות ולעמוד על קיום הנחיות המשרד לגבי מבנה מוסד החינוך, חצריו ומתקניו, לרבות ייזום בדיקות מקצועיות לגילוי מפגעים והקניית כללי בטיחות לעובדי חינוך ותחזוקה; (ב) להסיר מפגעי בטיחות.

עוד נאמר בחוזר המנכ"ל, כי "תכנון הביקורת הבטיחותית במוסדות חינוך קיימים, יעשה על-ידי האחראי על הבטיחות בלשכה המחוזית של משרד החינוך, עם המדריך לבטיחות ובהתאם לתכנית העבודה השנתית".

כדי לבחון את מצב הבטיחות במוסדות החינוך, התקשר המשרד מאז שנות השישים ועד סוף שנת 1999, פעמים מספר עם חברות לייעוץ בטיחות, כדי שיעשו בדיקות בטיחות במוסדות החינוך בכל הארץ.

יועצי הבטיחות עשו את הבדיקות בתיאום עם רכזי הבטיחות בלשכות המחוזיות של המשרד. הבדיקות כללו בעיקר נושאים הקשורים לתנאים הפיזיים והסביבתיים של המוסד החינוכי, מתקניו ומגרשיו, ובהם: סירוג החלונות, קיומם של פתחי מילוט, מידותיהם של פרוזדורים, מדרגות ומעקים, מקלטים, מערכת החשמל, אולמות ספורט, הימצאותם ותקינותם של אמצעי כיבוי אש, שירותים, דלתות וחלונות ועוד.

יש לציין, כי הנוהג שלפיו המשרד הוא שמממן את העסקת יועצי הבטיחות ומרכז את עבודתם היה הסדר נורמטיבי שהתקיים עשרות שנים. המשרד השריש אפוא נורמה, שלפיה הוא המאתר את ליקויי הבטיחות במוסדות החינוך וממפה אותם, ואילו על הרשות המקומית או הבעלים חלה חובת התחזוקה השוטפת ותיקון הליקויים.

ב-1.1.2000 הודיע מנהל האגף לביטחון לרשויות המקומיות ולבעלים, כי מאותו מועד לא ייעשו בדיקות בטיחות על ידי יועצי בטיחות מטעם המשרד, ועל כל רשות מקומית או בעלים להתקשר בעצמם עם חברות ייעוץ, לשם ביצוע בדיקות בטיחות במוסדותיהם, לממן את הבדיקות ולדווח למשרד על מצב הבטיחות בכל מוסד בצירוף חוות-דעת מקצועית.

המסמך הופץ, בין השאר, משום שהחווה עם חברת הייעוץ שהעסיק המשרד עד אותה עת לא הוארך ובשל כוונת המשרד לאמץ את המלצת ועדת אלול (ראו להלן), להעביר את האחריות לביצוע בדיקות הבטיחות לידי הרשויות המקומיות והבעלים.

הביקורת העלתה, כי מינואר 2000 עד מועד סיום הביקורת, נובמבר אותה שנה, לא התקשרו הרשויות והבעלים, למעט יחידים, עם חברות לייעוץ בטיחות, ולא נעשו בדיקות בטיחות סדירות במוסדות חינוך על ידי יועצי בטיחות, כפי שראוי היה לעשות במוסדות שבהם לא נעשתה בדיקה כזאת משך תקופה ארוכה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד, כי לא נכון היה לעשות שינוי כה מהותי ללא הודעה מראש ובלא הכנה, ובייחוד בעת שחלק ממוסדות החינוך עדיין לא סיימו את היערכותם בתחום הבטיחות לאותה שנה והיו עסוקים בהכנות לקראת שנת הלימודים התשס"א⁴.

בדיקות הבטיחות ואכיפת דרישות הבטיחות

בחוק הפיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח) נקבע, כי "לא יפתח אדם בית-ספר ולא יקיימו אלא אם יש בידו רישיון לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו". הסמכות

4 ספטמבר 2000-אוגוסט 2001.

לתת רישיון היא בידי מנכ"ל המשרד, ובחוק נקבע כי "לא ייתן המנהל הכללי רישיון אלא אם הוא סבור כי תובטח רמה נאותה ובהתאם לתקן ולנהוג בסוג [המוסד] שהבקשה מתייחסת אליו", בין היתר בתחומים האלה: "מבני [המוסד] והגישה אליהם, החצר, מספר הכיתות וחדרי-הלימוד, הספח והשירותים ... תנאי הבטיחות בבית-הספר ... הריהוט והציוד" (להלן - מבחן הבטיחות). עוד נקבע בחוק, ש"המנהל הכללי רשאי להתנות את מתן הרישיון בתנאים שיש לקיימם מראש, ורשאי לקבוע ברישיון תנאים שיש לקיימם אחרי נתינתו". חוק הפיקוח נועד, בין השאר, לאפשר למשרד לאכוף את כללי הבטיחות שקבע, על ידי התניית מתן הרישיון או חידושו בקיום רמת בטיחות נאותה.

1. בחוק הפיקוח נקבעו פטורים מחובת הרישוי, ובהם פטור למוסדות חינוך רשמיים. מכאן שבתייה"ס הממלכתיים והממלכתיים-דתיים ומרבית גני-הילדים העירוניים פטורים מחובת הרישוי.

בחוק לא נקבעו האמצעים שבידי המשרד לנקוט כדי לאכוף על הרשויות המקומיות, שהן בעלות מבני החינוך הרשמיים - הפטורים מחובת הרישוי - את העמידה בדרישות הבטיחות במוסדות אלה, והמשרד לא הפעיל מנגנונים שיאפשרו לו לעשות זאת.

2. נמצא חוסר אחידות בנושאים שבדקו חברות הייעוץ, עקב העדרן של הנחיות ברורות מטעם המשרד בדבר נושאי הבדיקה וההדגשים שעל היועצים לשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה להכין טופסי בדיקה ממוחשבים, שבהם יירשמו התחומים שיש לבדוק, ידורגו הליקויים על פי חומרתם ויצוינו סדרי הקדימויות של תיקונם.

מנהל האגף לביטחון הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת נקבעו שאלוני בדיקה אחידים, הם הועברו בנובמבר 2000 לחברות הייעוץ שהמשרד התקשר עמן לצורך בדיקות מדגמיות, ופורסמו בחוזר המנכ"ל הבא.

3. מתן רישיונות, פיקוח ואכיפה בידי האגף המוכר: על האגף המוכר להבטיח כי בוצעו ביקורות בטיחות במוסדות המוכרים, לפני הנפקת רישיון או חידושו, לעקוב אחר דיווח הרשות המקומית או הבעלים על תיקון ליקויי הבטיחות, ולוודא באמצעות יועצי הבטיחות שהליקויים שהתגלו בבדיקות תוקנו.

מנהלות המחלקות לגני-ילדים ובתי"ס באגף המוכר אמורות לנהל את המעקב אחר עמידת מוסדות החינוך בדרישות חוק הפיקוח, ובכלל זה במבחן הבטיחות. על פי הנתונים שברשותן, על מנהלות המחלקות - החסרות כאמור הכשרה בתחום הבטיחות - להחליט אם להמליץ למנכ"ל לתת או לאחדש רישיון למוסד חינוך, לתת רישיון מותנה, לבטל או להתלות רישיון ואף לסגור מוסד שאינו עומד בדרישות החוק.

(א) הביקורת העלתה, כי למסמכים הנמסרים למנכ"ל לצורך אישור רישיון למוסד חינוכי אין מצורפת חוות-דעת של יועץ הבטיחות שבדק את המוסד, או של כל גוף אחר שבדק את מצב הבטיחות בו. עקב כך נמנעת מהמנכ"ל היכולת לבחון בעצמו אם ראוי מבחינה בטיחותית לתת למוסד רישיון, ואם ראוי להתנות את הרישיון בתנאי בטיחות, שיש לקיימם מראש או לאחר מתן הרישיון. ואכן נמצא, כי מאחר שלא הוצגה למנכ"ל חוות-דעת בטיחותית, הוא אישר הנפקת רישיונות למוסדות חינוך, בלא שנתן את דעתו להיבטים בטיחותיים.

(ב) התנאים למתן רישיון מותנה למוסד שנמצאו בו ליקויי בטיחות אינם מפורטים בחוק או בחוזר המנכ"ל, ועקב כך יש חוסר בהירות בדבר התנאים שצריכים להתקיים, כדי שמוסד יהיה זכאי לרישיון מותנה.

(ג) בחוזר המנכ"ל לא צוינה התדירות שבה יש לעשות בדיקות בטיחות במוסדות החינוך. כל שנבקע בחוק הפיקוח הוא, כי עמידה בדרישות הבטיחות שנקבעו בו, היא תנאי לקבלת רישיון או חידושו. הביקורת העלתה, כי בחלק מהמוסדות שנבדקו לא נעשו בדיקות במשך שנים רבות (עד 15 שנה). לעשרה מהמוסדות שתיקיהם נבדקו הונפק או חודש רישיון בלא שנעשתה בהם בדיקת בטיחות עדכנית.

לדוגמה: גן-הילדים א' הגיש בקשה לרישיון באפריל 1983. רק בשנת 1996, 13 שנים לאחר מכן, נעשתה בגן בדיקת בטיחות. מנהלת האגף המוכר הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מנובמבר 2000, כי בינתיים, במאסר אותה שנה הוצא לגן-הילדים צו סגירה.

דוגמה נוספת: לישיבה התיכונית א' ניתן רישיון ראשון לשנים 1991-1993, בלא שנעשתה בה בדיקת בטיחות. בדיקת הבטיחות הראשונה נעשתה במוסד בשנת 1993; לאחר מכן, בשנים 1994-1999, במשך שש שנים, חודש רישיונו של המוסד שלוש פעמים, שוב בלא בדיקת בטיחות. בבדיקה שנעשתה לבסוף בנובמבר 1999 התגלו ליקויים שמנעו מתן אישור בטיחות.

כן נמצא, כי גן-הילדים ב', שבו לומדים 105 ילדים, הגיש בחודש יוני 1990 בקשה לרישיון, והיא אושרה בלא שנעשתה בו בדיקת בטיחות. בשנים 1990-1998 חודש רישיונו של הגן ארבע פעמים, בלא שנעשו בו בדיקות בטיחות, כלומר לא נעשו בגן בדיקות בטיחות במשך שמונה שנים.

בתשובות מנהלת האגף המוכר מספטמבר ומנובמבר 2000 למשרד מבקר המדינה, צוין כי "בעבר, בהעדר הנחיות בנושא זה, נעשו בהרבה מן המקרים בדיקות חד פעמיות. בשנים האחרונות, על פי הנחיה של מנהלת האגף לעובדים בנושא הרישוי, נעשית בדיקת בטיחות אחת לשנתיים - שלוש, זאת במקרים בהם דו"ח הבטיחות היה תקין. ואילו במקרים בהם הרישיון היה מותנה בטיפול בליקויים מסוימים נערכת בדיקת בטיחות פעם בשנה לפחות" (ההדגשה במקור).

יצוין, כי על אף דבריה של מנהלת האגף, נמצאו ליקויים רבים בנושא תדירות בדיקות בטיחות. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לקבוע בנוהלי המשרד תדירות לביצוע הבדיקות ולהקפיד על קיום בדיקת בטיחות לפני מתן רישיון או חידוש.

(ד) נמצאו 15 מוסדות חינוך שקיבלו רישיון, אף שיועצי הבטיחות קבעו שרמת הבטיחות בהם אינה מאפשרת מתן רישיון. זאת ועוד, ברבים מהמוסדות שנבדקו לא אכף המשרד את חוק הפיקוח, בדרך של סגירה, התליית רישיון, או באמצעים אחרים העומדים לרשותו, גם כשהיו בידיו נתונים ברורים על ליקויי בטיחות המתקיימים בהם לאורך שנים.

לדוגמה: גן-הילדים ג', שבו שוהים כ-40 ילדים, הגיש בקשה למתן רישיון בשנת 1984. במשך כעשר שנים נעשו בגן שלוש בדיקות בטיחות וממצאיהן היו חמורים. בינואר 1994 הוצא לגן צו סגירה, ובאפריל 94 עשה יועץ בטיחות בדיקת בטיחות בגן וקבע כי "אין לתת רישיון הפעלה עד לתיקון..."; אף על פי כן במאי 1994 נתן המשרד לגן רישיון לשנים 1994-1997. בשנים 1997-1998 נעשו בגן שתי בדיקות, ובשל חומרת ממצאיהן, המליץ יועץ הבטיחות שלא לתת לו רישיון. למרות זאת ניתן לגן בדצמבר 1998 רישיון לשנת הלימודים התשנ"ט⁵. באותו חודש נעשתה שוב בדיקה ויועץ הבטיחות שב והמליץ שלא לתת לו רישיון. ביולי 1999 דיווח המוסד על תיקון ליקויים, אולם על פי ממצאיה של בדיקה חוזרת, שנעשתה בנובמבר אותה שנה, היה יועץ הבטיחות בדעה כי אין לתת רישיון לגן. מנהלת האגף המוכר דיווחה כי הוצא לגן צו סגירה נוסף באפריל 2000.

(ה) נמצאו 23 מוסדות חינוך שפעלו ללא רישיון משום שלא קיבלו רישיון מלכתחילה, או משום שתוקף רישיונם פג. לחלקם לא ניתן רישיון בשל מצבם הבטיחותי, ובחלקם לא נעשו בדיקות בטיחות. המשרד לא עשה פעולות ממשיות לאכיפת החוק, בדרך של דרישה מהמוסדות לתקן את הליקויים, אזהרה, סגירה וכד'.

כך לדוגמה: גן-הילדים ד' פעל בשנים 1987-2000, משך 13 שנים, ללא רישיון. גן-הילדים ה' הגיש בקשה לרישיון בחודש דצמבר 1993, ואף על פי שלא ניתן לו רישיון, הוא פועל זה שבע שנים.

בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מספטמבר ומנובמבר 2000 ציינה מנהלת האגף המוכר, כי בחלק מ-23 המוסדות תוקנו הליקויים, וכי ל-6 מהם הוצאו צווי סגירה, אך היא אינה יודעת אם אכן נסגרו.

(ו) בחוק הפיקוח נקבע, כי רישיון יינתן למוסד חינוכי מוכר לפרק זמן שלא יפחת משנת לימודים אחת. עוד נקבע, כי חובה על המוסד להגיש בקשה לחידוש הרישיון

5 ספטמבר 1998-אוגוסט 1999.

ארבעה חודשים לפני תום תוקפו של הרישיון, או אם החליף המוסד את המבנה שבו הוא פועל, או שינה את המבנה שבו הוא פועל, את מספר הכיתות וכד'.

בחוק לא נקבע תוקפו המרבי של הרישיון. תוקף הרישיון נקבע בהמלצת האגף המוכר ובאישורו של מנכ"ל המשרד, והוא שונה מרישיון לרישיון, מחודשים מספר ועד שבע שנים. מאחר שלא נקבעה התדירות המזערית לבדיקת בטיחות - במוסדות שניתן להם רישיון לפרק זמן ארוך - לא נעשתה בדיקת בטיחות במשך זמן רב.

(ז) מעקב אחר תיקון ליקויי הבטיחות: חלק מתהליך אישור הבקשות לרישיונות למוסדות חינוך וביצוע ביקורות הבטיחות, הוא מעקב אחר מילוי ההוראות שניתנו למוסדות בדבר תיקון ליקויים שנמצאו בהם.

הביקורת העלתה, כי הן במחלקות גני-הילדים ובתי"ס באגף המוכר והן במשרד של ממונה הבטיחות במחוז ירושלים, אין מעקב אחר מסמכים כנדרש, ולכן הם אינם יכולים לעקוב אחר ביצוע ההוראות בהם בתחום הבטיחות.

בביקורת נמצאו מוסדות חינוך שהוכתבו להם פרקי זמן קצובים לתיקון ליקויים ולדיווח על תיקונם, אך ההוראות לא מולאו, ובהעדר מעקב לא נקט המשרד אמצעים נגד אותם מוסדות. כתוצאה מכך נמצאו 17 מוסדות שבבדיקות הבטיחות שנעשו בהם הועלו שוב ושוב אותם ליקויים.

לדוגמה: ביה"ס היסודי ב' קיבל לראשונה רישיון בשנת 1976. בדוח הבטיחות מאותה שנה נרשם שסורגי החלונות אינם בטיחותיים, כיוון שהם חסרים פתחי מילוט; כמו כן נרשם כי התגלו ליקויים בטיחותיים במערכת החשמל. בדוח הבעלים על תיקון הליקויים נכתב כי "החשמל נבדק והוסדר מחדש", אך בדוח הבטיחות מאוקטובר 1993 צוינו אותם הליקויים. הבעלים דיווחו בדצמבר 1993 שהליקויים המסוכנים תוקנו, ובפברואר 1997 דיווח ביה"ס כי "כל הליקויים תוקנו". שלוש ביקורות שנעשו ב-1997 וב-1998, העלו את אותם ליקויי בטיחות.

לדעת משרד מבקר המדינה יש לראות בחומרה לא רק את אי-ביצוע התיקונים, אלא גם את הדיווח הלא נכון של מנהלי המוסדות, הנושאים באחריות ישירה לנעשה בהם.

בתשובת מנהלת האגף המוכר למשרד מבקר המדינה, מספטמבר 2000, נאמר: "אנו מודעים לעובדה שנושא המעקב באשר לבדיקות הבטיחות לוקה קצת בחסר כתוצאה מעומס יתר בעבודה ומחסור בכח אדם. אך יחד עם זאת אנחנו משתדלים לעשות כמיטב יכולתנו ולעקב אחר הדברים ככל שניתן, ונשפר את המצב". עוד ציינה שחלק ממצאי הביקורת כבר תוקנו, לחלק מן המוסדות כבר הונפק רישיון, ולאחרים הוצאו צווי סגירה.

(ח) על-פי חוזר המנכ"ל, יש להביא את ממצאי בדיקות הבטיחות לידיעת מכותבים שונים, ובראש ובראשונה לממונה הבטיחות המחוזי האחראי למוסדות שבהם נעשו הבדיקות.

הביקורת העלתה, כי האגף המוכר לא מסר את דוחות הבטיחות לממוני הבטיחות המחוזיים, אף על פי שהם צוינו ברשימת המכותבים שבדוחות. עקב כך נמנעה מהם האפשרות לקבל תמונת מצב ערכנית של הבטיחות במוסדות החינוך המוכרים, כדי להטיל את כובד משקלם ולדרבן את הנוגעים בדבר לתקן את הליקויים.

בתשובת מנהלת האגף המוכר למשרד מבקר המדינה, מספטמבר 2000, נאמר כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה, ולדעתה הדבר נבע מאי-הבנה, "שכן עד סוף דצמבר 1999 הקשר של האגף לחינוך מוכר היה קשר ישיר עם יועצי הבטיחות שיצאו לשטח". כמו כן כתבה, ש"מאד יתכן שמצב זה נבע מכך, שהאגף הבכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי הוא בסטטוס של מחוז והממונים המחוזיים התייחסו רק למוסדות החינוך הרשמיים שבתחום המחוז הגיאוגרפי, אליו הם שייכים. מכל מקום נבדוק את הנושא עם מנהל אגף הבטיחות וננהג כפי שיוחלט".

מנהל האגף לביטחון הודיע למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2000, כי "בחזור מנכ"ל החדש המתוכנן לצאת בימים אלה, נתן המשרד את הדעת להערות הביקורת ואומנם קיים מנחה לנושאי הבטיחות המאגד בתוכו את הערות הביקורת".

ועדת אלול

1. בעקבות אסונות אחדים שאירעו במערכת החינוך⁶ מינה שר החינוך לשעבר, מר יצחק לוי, באוגוסט 1998, ועדה בראשותו של חבר הכנסת דאז מר רפי אלול (להלן - ועדת אלול או הוועדה), כדי לבחון את נוהלי הבטיחות במוסדות החינוך. הוועדה פרסמה את ממצאיה והמלצותיה ב-26.4.99, ואלה עיקרי ההמלצות:

(א) **על המשרד לעדכן את הגדרת תפקידיו של ממונה הבטיחות המחוזי; לדאוג שדוחות הבטיחות יוכנו באופן שיאפשר להבחין בקלות בחומרת הליקויים; לעדכן את נוהל הטיפול בתאונות והדיווח עליהן.**

(ב) **על הרשות המקומית למנות "ממונים לבטיחות מטעמה, כך שעל כל 300 כיתות יהיה ממונה בטיחות"; עליה לעדכן את "תהליך התכנון, האישור, הבנייה וקבלת המבנה ..."; הרשות המקומית אחראית "לתקינות המבנים, המקלטים, המיתקנים והחצרות ... לאחזקה שוטפת ובדק בית במוסדות"; היא "תפעל לתיקון מפגעי הבטיחות שעליהם יצביעו יועצי הבטיחות"; ועליה למנות רכזי הדרכה בית-ספריים לבטיחות.**

(ג) **תפקידם של הרשות המקומית או הבעלים, על פי כל ההגדרות וההוראות הקיימות, לנקוט פעילות מניעה והסברה בתחום בטיחות מוסדות החינוך, לדרג**

6 ב-11.6.98 התמוטטה תקרת אולם הספורט בביה"ס התיכון בבאר שבע, ושני תלמידים נהרגו. ב-16.6.98 נפלה ילדה אל מותה מחלון בית-ספרה בירושלים. ב-23.6.98 התמוטטה תקרת כיתה בבי"ס ליד באר שבע. המשרד והרשויות המקומיות מינו כמה ועדות כדי לחקור את האירועים.

את הליקויים שהתגלו על פי חומרתם ולתקנם על פי סדר העדיפויות שנקבע, במסגרת כלל התקציבים שעומדים לרשות הרשות המקומית.

(ד) **על המוסד החינוכי** להיערך למניעת תאונות בשני מישורים עיקריים: (1) "התחום החינוכי (הוראה, הסברה, הדרכה)"; (2) "התחום המינהלי-ארגוני (איתור מיפגעי בטיחות, הכרת נוהלי הבטיחות והפצתם) היערכות נכונה של ביה"ס והכרה של בעלי התפקידים את תחומי אחריותם בנושא הבטיחות יסייעו בודאי לירידה במספר התאונות והנפגעים".

2. המשרד דן בהמלצות ועדת אלול, ושר החינוך החליט בשיתוף מנכ"ל המשרד ויו"ר מרכז השלטון המקומי, בנובמבר 1999, לאמץ את ההמלצות, בשינויים מסוימים.

נמצא, כי לא נקבע לוח זמנים לביצוע ההמלצות והמקורות למימון ביצוען, וגם בשנת הלימודים התשס"א (עד נובמבר 2000), לא מומשו המלצות הוועדה, ובכלל זה:

- (א) הביקורת הפיזית במוסדות החינוך לא רק שלא התהדרקה, אלא הופסקה לחלוטין.
- (ב) בעלי התפקידים העוסקים בנושא לא הוכשרו לביצוע תפקידיהם.
- (ג) לא נקבעה תכנית לקורס ממוני בטיחות במוסדות חינוך, לא נחתם חוזה עם הספק שיקיים את הקורסים, וממילא טרם נקבע לוח זמנים לכך.
- (ד) טרם אושר וממילא לא פורסם "המדריך לבטיחות" שהכין מכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים) ושאמור להחליף את חוזר המנכ"ל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע מנהל האגף לביטחון, כי המלצות ועדת אלול טרם מומשו מאחר שמרכז השלטון המקומי טרם נתן את הסכמתו לכך, עקב העלות הכרוכה ביישומן.

כאמור, בנושא הבטיחות יש תלות הדדית בין המשרד לבין הרשות המקומית והבעלים. ממצאים בעניין קיומן של הוראות המשרד בידי העירייה מובאים בפרק הבא, המסכם את הבדיקה בעירייה.

עיריית ירושלים

בחוזר המנכ"ל נאמר כי "הרשות המקומית (הבעלות) תוודא שמוסדות חינוך בתחומה, על מתקניהם, ייבנו בהתאם למפרטי הבטיחות שפורסמו על-ידי המשרד". עוד נאמר, כי "הרשות המקומית (הבעלות) אחראית לתקינות המבנים, המקלטים, המתקנים והחצרות הכלולים בשטח של מוסד החינוך ושל דרכי הגישה אליו", וכן "לתכנון בדק בית, שיפוצים ותיקונים בטיחותיים במוסדות החינוך שבבעלותה".

בנושא בטיחות מוסדות החינוך מטפלים כמה יחידות ובעלי תפקידים בעירייה: המישנה למנכ"ל העירייה וראש המטה העירוני, היחידה לחירום וביטחון, מהנדס הבטיחות, מנהלי מנח"י ומנח"ח ומחלקות בדק בית במנח"י ובמנח"ח.

להלן נתונים שרוכזו משנתוני מנח"י ומנח"ח לשנת הלימודים התש"ס (1999-2000), על היקף מוסדות החינוך שמנח"י ומנח"ח מפקחות עליהן: במגזר הממלכתי והממלכתי-דתי 2,740 כיתות ו-67,715 תלמידים; במגזר הערבי 958 כיתות ו-29,183 תלמידים; ובמגזר החרדי 2,855 כיתות ו-68,795 תלמידים. בסך הכול היו בירושלים בפיקוח מנח"י ומנח"ח בהתש"ס כ-1,550 מוסדות, כ-6,550 כיתות וכ-165,700 תלמידים.

בדיקות בטיחות

1. בחוזר המנכ"ל מפורט, בין השאר, הטיפול הנדרש מהרשות המקומית או הבעלים בדוחות הבטיחות ובפניות של מנהלי המוסדות. נקבע, כי על יועץ הבטיחות להעביר את ממצאי בדיקתו לידי ממונה הבטיחות המחוזי, לרשות המקומית ולמנהל המוסד החינוכי. עם קבלת דוח הבטיחות, או פנייה של מנהל המוסד החינוכי, על הרשות המקומית או הבעלים לפעול לתקן כל מפגע בטיחותי שדוח הבטיחות מצביע עליו, או שמנהל מוסד החינוך הביא לידיעתם, ואין ביכולתו של המוסד לתקן בכוחות עצמו.

עד יוני 1998⁷ נמסרו דוחות הבטיחות ליחידה לחירום וביטחון, ומאותו מועד ואילך נמסרו למנח"י ומנח"ח; מהם הועברו הדוחות אל מחלקות בדק בית, האחראיות לביצוע התיקונים במסגרת אחריותן הכללית לתחזוקת מוסדות החינוך בעיר.

מנהל היחידה לחירום וביטחון בעירייה כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו בספטמבר 2000, כי כשהתקבל דוח הבטיחות ביחידתו, גזרו עובדיו את החלקים העוסקים בנושאים שבאחריות יחידתו, ואת יתר חלקי הדוח העבירו למנח"י.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2000 ציין מנהל מנח"י כי עד יוני 1998 לא קיבל את דוחות הבטיחות שהגיעו אל המחלקה לחירום וביטחון.

⁷ ב-16.6.98 נפלה כאמור ילדה מחלון ב"ס בירושלים ונהרגה.

2. כאמור, עד 31.12.99 נעשו בדיקות הבטיחות על ידי יועצי בטיחות מטעם המשרד, וב- 1.1.2000 העביר המשרד, באופן חד-צדדי, את האחריות לבדיקות לידי הרשות המקומית או הבעלים.

מתחילת שנת 2000, במהלך שנת הלימודים התש"ס (המועד שבו הפסיק המשרד לעשות בדיקות בטיחות) ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2000, לא עשתה העירייה בדיקות בטיחות במוסדות החינוך בצורה מסודרת ושיטתית: מנח"י לא עשתה בדיקות בטיחות בשום מוסד שבפיקוחה, ואילו מנח"ח עשתה בדיקות בטיחות חלקיות במוסדות חינוך מוכרים שתוקף רישיונם פג ונדרש אישור יועץ בטיחות כדי לחדשו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2000, כתב המשנה למנכ"ל העירייה וראש המטה העירוני, כי "בשנים 1994-1996, בעת ששימש כמנהל מנח"י והוקם האגף לחינוך חרדי, הוא סרב לאשר למגזר החרדי פתיחת מוסדות חינוך במבנים מסוכנים. 'הפיתרון' שנמצא על ידי מנח"ח היה פנייה ישירה (מסלול עוקף) למשרד החינוך והוצאת רישיונות **ללא אישורי בטיחות**" (ההדגשה במקור).

3. עם הפסקת בדיקות הבטיחות מטעם המשרד בתחילת שנת 2000 ובעקבות אימוץ המלצות ועדת אלול בנובמבר 1999, החליט המשרד, בין השאר, להגדיל את מספר הקב"טים ברשויות המקומיות ולהכשירם לפיקוח בנושא הבטיחות. העירייה החליטה למנות ארבעה מפקחי בטיחות, שיעסקו אך ורק בבטיחות מוסדות החינוך, כדי למנוע מצב שבו ייאלצו הקב"טים לעסוק בבטיחות נוסף על הביטחון.

נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת לא מינתה העירייה את מפקחי הבטיחות, כיוון שטרם הסדירה עם המשרד את מימון העסקתם. לעומת זאת, מנח"ח מצאה תקציב לשכירת חברת ייעוץ לבדיקות בטיחות. העירייה גם לא גייסה, ולו זמנית, חלק מ-14 הקב"טים העומדים לרשותה, כדי שיעסקו באיתור מפגעי בטיחות.

מנהל מנח"י כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "מנח"י פנתה ליחידה לחירום וביטחון אשר באחריותה 14 קב"טים של מוסדות חינוך וביקשה לשלב ביניים 4 קב"טים לטובת בטיחות. בשל צרכי הביטחון הבקשה לא נענתה. דיון נוסף שהתקיים אצל המישנה למנכ"ל, השאיר החלטה זו בעינה".

ממונה על הבטיחות במוסדות החינוך

1. כבר בחוזר המנכ"ל מיולי 1993 קבע המשרד, כי על הרשות המקומית למנות ממונה על בטיחות מוסדות חינוך (להלן - ממונה בטיחות), שמתפקידו יהיה למנוע מפגעים בטיחותיים במוסדות החינוך שבבעלותה ולפקח על הסרתם. עוד קבע המשרד, כי כל עוד לא מונה עובד מיוחד לתפקיד זה, יטפל מנהל המחלקה לחינוך גם בענייני בטיחות.

הביקורת העלתה, כי בעירייה לא היה ממונה בטיחות. רק במאי 2000 מינתה העירייה ממונה, שהוגדר (על-פי המכרז להעסקתו) "מהנדס בטיחות". עד מינוי זה לא היה בעירייה בעל תפקיד שריכוז את הטיפול במפגעי הבטיחות במוסדות החינוך, אף שעל-פי הוראות המשרד היה על מנהל מחלקת החינוך לעשות זאת.

2. תפקיד ממונה הבטיחות הוא תפקיד חדש בעירייה, ולפיכך יש להגדירו ולפעול להטמיעו בארגון.

נמצא, כי העירייה לא קבעה נהלים ודפוסי עבודה בכל הנוגע לקשרים בין ממונה הבטיחות לבין הגופים ובעלי התפקידים שעמם עליו לעבוד, בהם מוסדות החינוך, המפקחים על המוסדות, היחידה לחירום וביטחון, ממוני הבטיחות בלשכה המחוזית ובמשרד, הנהלות מנח"י ומנח"ח והאחרים במנח"י ומנח"ח לבטיחות מוסדות החינוך (כגון מחלקות בדק בית, מחלקת תכנון וקבלת מבנים) ועוד.

זאת ועוד, עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2000) לא קיבל ממונה הבטיחות כוח-אדם, אמצעי מחשוב ותקציבים לטיפול בבעיות הבטיחות בעיר, לא גובשו דרכי פעולה למיצוי יכולתו וכישוריו ואף לא הוגדרו בבירור סמכויותיו וכפיפותו.

3. מעיון במכרז לתפקיד ממונה הבטיחות ובסיכום הדיון בנושא הבטיחות אצל המישנה למנכ"ל העירייה עולה, כי ממונה הבטיחות יהיה אחראי לכל מוסדות החינוך בעיר.

הביקורת העלתה, כי עדיין לא נוצרו קשרי עבודה של ממש בין הנהלת מנח"ח לבין ממונה הבטיחות העירוני, ומנח"ח אינה מנצלת את האפשרות להיעזר באדם מקצועי וזמין, כדי לתקן את ליקויי הבטיחות במוסדות החינוך שלה בדרך מיטבית.

4. עוד נמצא, כי אף שבסוף מאי 2000 הגיש ממונה הבטיחות להנהלת מנח"י, על-פי בקשת מנהל מנח"י, תכנית בנושא "הערכות מנח"י בנושא בטיחות במוסדות חינוך (בחינת הליקויים במוסדות חינוך, הנעה וטיפול לצמצום ליקויי הבטיחות וקביעת מדיניות בנושא)", טרם נדונה התכנית.

מנהל מנח"י כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2000, כי "המסמך נדון במנח"י ואומץ על-ידי מנהל מנח"י. גיבוש סופי של המסמך יהיה לאחר דיון אצל מנכ"ל העירייה". עוד ציין כי הנהלת העירייה טרם אישרה את המסמך.

ליקויי בטיחות הנובעים מאי-קיום הוראות המשרד

הדוחות על בדיקות הבטיחות שנעשו מטעם המשרד מבליטים את רמת הבטיחות הנמוכה ברוב מוסדות החינוך. עובדי משרד מבקר המדינה סיירו ב-44 מוסדות חינוך בירושלים (32 בתי"ס ו-12 גני-ילדים), כדי לבחון את מצב הבטיחות בהם. המוסדות נבחרו אקראית מכל הזרמים: ממלכתי, ממלכתי-דתי וחרדי ומהמגזר היהודי והערבי. בסיורים נמצאו ליקויים בסיסיים וחמורים, בקשת רחבה של תחומים, הן במוסדות שבפיקוח מנח"י והן במוסדות שבפיקוח מנח"ח. להלן התחומים העיקריים שבהם נמצאו הליקויים: בטיחות חשמל, מניעת שריפות וציוד לכיבוי אש, פתחי חירום ומילוט.

בטיחות חשמל

הביקורת העלתה ליקויים רבים, חלקם חמורים, במרבית מוסדות החינוך שנבדקו, בכל הקשור לבטיחות חשמל: אי-ביצוע בדיקות תקופתיות למכשירים; מאווררים שהותקנו בצורה מסוכנת; חיבורי חשמל רופפים; שקעים, תקעים וחוטי חשמל גלויים; גופי תאורה שחוברו לקיר או לתקרה בניגוד להוראות המשרד.

בניגוד להוראות המשרד, לא נעשו במוסדות בדיקות שנתיים של מכשירי חימום וקירור ושל מתקני מים, על-ידי חשמלאי מורשה. נמצאו במוסדות מכשירי חשמל והתקני חשמל המסכנים את בטיחות השוהים במוסדות. יצוין כי מנהל מנח"י כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "לא התקיימה בדיקה שנתיית על-ידי חשמלאי מומחה וזאת בשל העלות הגבוהה של פעולה זו".

לדוגמה: בכיתה א' בביה"ס ג' נמתח קו חשמל לא תקני ללא אישורי העירייה הדרושים. בבתי"ס ד' ו-ה' נמצאו קופסאות חשמל שחוטי החשמל בהן חשופים וללא אמצעי הבטיחות המתאימים. בגן ו' לא נמצאו ממסרי פחת (המיועדים למנוע התחשמלות) בלוח החשמל. גם בגן ז' נמצאו לוחות חשמל ללא ממסרי פחת, ושקעי החשמל הותקנו נמוך מכפי שנקבע בהוראות.

בביה"ס ו' נמצא מפזר חום שפתחי האוורור שלו כוסו בכרזת קרטון, והוא עלול להתלקח עקב התלהטות גופי החימום שבו, באין לאוויר פתחי יציאה. בכניסה לביה"ס ז' נמצא מתקן חשמלי לקירור מים, ללא עיגון וללא תווית המעידה כי הוא נבדק בבדיקה בטיחותית; חוט החשמל שלו מאולתר ומחובר באופן רשלני באמצעות חוטים מאריכים לשקע חשמלי; אין למתקן מערכת לניקוז מים עודפים, והם נקווים סביבו.

אלתורים בעבודות חשמל מסכנים את השוהים במוסדות החינוך, ועל המשרד והעירייה להגביר את ההסברה והאכיפה בעניין זה בקרב מנהלי המוסדות. יובהר, כי בחוזר המנכ"ל נקבע, כי מנהל מוסד החינוך אחראי לקיום סדרי הבטיחות והוראות הבטיחות במוסד.

**בעמוד זה חסרה תמונה המופיעה בדוח המודפס בלבד
עמכם הסליחה**

ביה"ס' ה: שקע חשמלי חשוף ומסוכן במקום נמוך מאוד

מניעת שריפות וציוד לכיבוי אש

1. בהוראות נקבע אופן פריסת ציוד כיבוי האש במוסדות החינוך, ונקבע כי פעם בשנה תיעשה ביקורת בתחום זה.

הביקורת העלתה 40 ליקויים בתחום בטיחות אש, בהם ליקויים חמורים, העלולים להפוך כיתות לימוד ומוסדות חינוך למלכודות אש. נמצאו מוסדות חינוך ללא ציוד כיבוי אש, מוסדות שכמות ציוד כיבוי האש בהם קטנה מהנדרש בהוראות, ציוד כיבוי אש שתוקף בדיקתו פג זה מכבר, וציוד כיבוי אש מוזנח שבשל מצבו הירוד אינו מתאים לייעודו, כמו גלגלונים ללא זרנוקים או מזנקים, מטפי כיבוי אש ריקים וכד'.

בעמוד זה חסרה תמונה המופיעה בדוח המודפס בלבד
עמכם הסליחה

ביה"ס ט': מטפה כיבוי אש ריק שנבדק לאחרונה בשנת 1995
(במקום בכל שנה)

לדוגמה: בבתי"ס ד', ח' ו-ט', שציוד כיבוי האש שבהם נמצא לקוי, לא נעשו חמש שנים ויותר ביקורות על ציוד כיבוי האש. בביה"ס ו' נמצא ציוד רב של כיבוי אש שאינו תקין; מטפי כיבוי האש במבנים הניידים של ביה"ס נמצאו ריקים, ולכן לא יוכלו לשמש לייעודם בשעת הצורך. כל המטפים בביה"ס ט' נמצאו ריקים. בביה"ס י' היה מחסור ניכר בציוד כיבוי אש; כל הציוד שנבדק היה לא תקין ותוקפו פג.

2. זרנוקי מים נמצאים בארונות כיבוי אש. חובה שארונות אלה יהיו פתוחים, כדי שבעת הצורך יהיה הצידוד שבתוכם זמין.

נמצא, שחלק ממוסדות החינוך נועלים את ארונות כיבוי האש, ולכן בשעת שריפה ייתכן שלא יהיה אפשר להשתמש בזרנוקי המים, או שהשימוש בהם יתעכב.

3. בהוראות נקבע כי שטיחים ומרבדים יהיו עשויים מחומר שימנע התלקחות. בביקורת נמצאו בכ-20 מוסדות שטיחי רצפה ושטיחי קיר (לבד) שלא היו חסיני אש במקורם, וצריכים היו להיות מטופלים באמצעות חומר מעכב בעירה.

לשום מוסד מהמוסדות שנבדקו לא היה אישור על ריסוס השטיחים בחומר מעכב בעירה.

מנהל מנח"י הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי ב-28 בתי-ספר במערב העיר רוססו השטיחים בחומר מונע התלקחות, ובמוסדות החינוך שבמזרח העיר "מנח"י תדאג לריסוס השטיחים".

מנהל היחידה לחירום וביטחון בעירייה כתב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2000, כי בשנת הלימודים התשס"א (2000-2001) הוקצה התקציב הנדרש לביצוע ביקורות בתחום בטיחות אש בכל מוסדות החינוך שבאחריות העירייה.

פתחי חירום ומילוט

1. בחוזר המנכ"ל נקבע כי בכל מפלס או קומה של ב"ס יהיו לפחות שני פתחי מילוט או חירום (חדרי מדרגות, שערי יציאה חיצוניים וכו'; להלן - פתחי חירום) נפרדים, המרוחקים זה מזה במידת האפשר, כדי שהשוהים בביה"ס יוכלו להימלט בבטחה מהמקום בעת שריפה או כל אירוע אחר המחייב מילוט.

ב-6 מ-44 המוסדות שנבדקו התגלו ליקויים בתחום פתחי החירום. בין היתר נמצאו מוסדות שאין בהם פתחי חירום - רובם פועלים במבנים שלא יועדו מלכתחילה לשמש מוסדות חינוך - ומוסדות שסגרו את פתחי החירום שלהם.

לדוגמה, בתלמוד תורה ה' לא נמצא בתחום ביה"ס מקום לתלמידי כיתה ג', והנהלת ביה"ס החליטה להעבירם ל"עזרת הנשים" של בית-הכנסת הסמוך. תנאי הלימוד בכיתה אינם עולים בקנה אחד עם הוראות הבטיחות הנוגעות למוסדות חינוך, בין היתר משום שאין בה פתחי חירום, אין ציוד לכיבוי אש, המקום מגודר רק בחלקו ומידות הגדר אינן כפי שנקבעו בהוראות.

בגן-הילדים ו' אין פתח חירום בגדר ההיקפית. בביה"ס י"א נחסם פתח החירום מהמקלט (המשמש כיתת לימוד). גם בביה"ס י"ב פתח החירום מהמקלט חסום. בביה"ס י"ג דלת המקלט פתוחה, אי-אפשר להזיז אותה והיא חוסמת את פתח החירום.

מנהל היחידה לחירום וביטחון כתב למשרד מבקר המדינה כי לדעתו, הנהלת ביה"ס היא האחראית הבלעדית למנוע את חסימת פתחי החירום, שכן "את האחריות יש להטיל על מי שקודם כל ניתנת בידי הסמכות להחליט וכן על מי שיכול לקיים את האחריות באופן האפקטיבי ביותר. אין בדברים אלה מלגרוע מהאחריות המוטלת על הרמה הממונה ועל גורמי הפיקוח השונים".

2. **פתחי מילוט בחדרים שחלונותיהם מסורגים:** בהוראות נקבע, בין השאר, כי "בכל חדר שמוקנים בו סורגים, בכל הקומות של המוסד החינוכי, חובה להתקין בסורגים פתח מילוט אחד לפחות, ללא קשר למספר הפתחים הקיימים בחדר. פתח המילוט יהיה במידות של: רוחב - 0.80 מ', גובה - 1 מ' לפחות. פתח זה יפתח כלפי חוץ ויכלול אוזניות לסגר מנועול תלייה (מפתח אחיד) בצד הפנימי. מפתח המנועול ימצא בתוך קופסת ניפוח צבועה באדום ... קופסת הניפוח תיקבע על הקיר, במרחק לא גדול מהמנועול שעל הסורג. מפתח נוסף ימצא בארון מפתחות כללי ובידי הגננת/מורה, או כל אדם אחר השייך לחדר זה ...".

בשום מוסד מן המוסדות שנבדקו לא מולאו כל ההוראות הנוגעות לסורגים, ובכמה מוסדות נמצאו ליקויים חמורים במיוחד.

לדוגמה: בבתי"ס ח', ט', וי"ד, שבחלונותיהם מותקנים סורגים, לא הותקנו בסורגים פתחי מילוט (להלן - סורגי מילוט, ראו תמונה בעמוד הבא). בבתי"ס ט"ו הותקנו כנדרש סורגי מילוט, אך על חלק מהם מותקנים סורגים קבועים המונעים את המעבר. בבתי"ס ט"ז וי"ז, סורגי המילוט מותקנים על חלונות שכל רוחבם 15-20 ס"מ (החלון על גבי ציר מרכזי); דרך חלונות אלה לא יוכל לעבור אפילו ילד קטן.

ב-16 מוסדות חינוך נמצאו ליקויים בתחום השמירה על מפתחות סורגי המילוט ובנוגע לקופסאות הניפוח.

מנהל היחידה לחירום וביטחון בעירייה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הדעות חלוקות בשאלה אם נכון להתקין סורגים על חלונות, בהתחשב במפגעים הבטיחותיים שהם יוצרים. עוד ציין, כי הוא רואה במוסד החינוכי אחראי לקיום הנהלים בדבר הגישה החופשית לפתחי המילוט.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין באחריותם של מנהלי מוסדות חינוך כדי להסיר מהעירייה את אחריותה כלפי מוסדותיה.

**בעמוד זה חסרה תמונה המופיעה בדוח המודפס בלבד
עמכם הסליחה**

ביה"ס ט': סורגי מילוט מותקנים מאחורי סורגים קבועים שאינם מאפשרים יציאה

אי-הגנה מפני גורמי סיכון שונים

1. **מרחק ביטחון ממתקנים מסוכנים** : למיקום מוסדות החינוך יוחד פרק בחוזר המנכ"ל, שבו מוגדרים מרחקי הבטיחות שיש לשמור מגורמי סיכון שונים. בחוזר נקבע, בין היתר, כי "המרחק המזערי בין גבול המגרש שבית-הספר בנוי עליו לבין מקום-מקורה או לא-מקורה - ששטחו עולה על 50 מ"ר, ובו חומרים מסוכנים (נפוצים, לקיחים, רעילים, רדיו-אקטיביים) או חלל בעל מטען-אש העולה על 50,000 קלוריות על מ"ר, או תחנת דלק מכל סוג שהוא - המרחק המזערי ממקומות אלה יהיה 100 מ'".

נמצא, כי בשנים 1999-2000 בנתה העירייה בצפון ירושלים מבנה לשני גני-ילדים, שחצרו גובלת בחוות גז המכילה שלושה מכלי גז צמודים, שנפחם הכולל כ-14.4 מ"ק, וכמות הגז המרבית שאפשר לאגור בהם היא כ-8 טון. בבניית מבנה זה לא נשמרו מרחקי הבטיחות המזעריים הדרושים, לפי חוזר המנכ"ל ולפי התקן הישראלי בעניין זה שהיה בתוקף בזמן הבנייה⁸, וקל וחומר לפי התקן המעודכן⁹, המחמיר יותר.

באמצע אוגוסט 2000 הכין מהנדס חיצוני בעבור העירייה חוות-דעת על רמת הסיכון של מאגר הגז. בחוות-הדעת נכתב, בין השאר, כי "רצוי לסלק ממקומו את מאגר הגז ... בכל מקרה, קיימות מספיק עילות לפסול לאלתר את מיקומם של מכלי הגז, מאחר ולא מולאו הנחיות התקן שהיה בתוקף בעת התקנת המכלים ולדרוש את הסרתם ממקומם הנוכחי ... ביצענו הערכת סיכונים לנקודה הנוכחית להעמדת המכלית, וגם לנקודות נוספות קרובות לה, ונמצא שקיימים סיכונים פיצוץ רציניים ובלתי קבילים". ב-22.8.2000 פנתה העירייה למשרד בבקשה לאשר לה את הפעלת הגנים. מנהל אגף הביטחון במשרד השיב לעירייה, במכתבו מ-27.8.2000, כי "המקום מסכן את ילדי הגן", ו"על כן אין היתר להפעלת הגן במיקומו".

לאחר שלא אושרה הפעלת הגנים, התקיימו דיונים בין העירייה לבין משרד העבודה והרווחה ומכון התקנים, במטרה לאשר את הפעלתם. מכון התקנים החליט שלא לשנות, לפי שעה, את התקן בעניין זה, אך קבע תנאים שעל חברת הגז לעמוד בהם כדי לאפשר את הפעלת הגנים.

מנהל מנח"י כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2000, כי בהתחשב בצפיפות הבנייה בארץ, אם יאומצו כפשוטן הוראות המשרד, לא יהיה אפשר למקם גני-ילדים במרכזי אוכלוסייה. לפיכך, ביוזמת מנח"י נבדק הנושא שוב, והוגדרו התנאים שבהם ניתן להפעיל את גני-הילדים סמוך למכלי הגז. תנאים אלה הובאו לידיעת גופים שונים, ובהסכמתם הפעילה מנח"י את הגנים.

תהליך איתור המקום לבניית גני-הילדים, בנייתם וקבלת אישורים מאולצים בדיעבד להפעלתם, מצביעים על כך שתהליך קבלת ההחלטות של העירייה ושל המשרד היה שגוי, ודבר זה אילץ את הנוגעים בדבר, המשרד ואחרים, למצוא פתרונות מאולתרים שאינם תואמים את ההוראות והתקנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם העירייה או המשרד בדעה שיש לבחון מחדש את התקן הישראלי, עליהם לפנות לגופים הנוגעים בדבר, כגון משרד התשתיות הלאומיות, משרד העבודה והרווחה ומכון התקנים. אולם אין בידם לסטות מן התקן כל עוד הוא בתוקף.

8 תקן ישראלי 462 ממארכ 1996.

9 תקן ישראלי 158 מנובמבר 1999.

2. **גדרות** : בהוראות נקבע, כי יש להתקין מסביב למוסדות החינוך גדר שגובהה 2 מ' לפחות, ללא תיל דוקרני; גדר סורגים תיוצב בבסיס בטון, והסורגים יהיו אנכיים ובמרווחים של 10-11.5 ס"מ נטו בין סורג לסורג. גדר רשת חייבת להיות מתיל שקוטר המזערי 3 מ"מ, וגודל משבצות הרשת יהיה 3-4 ס"מ.

הביקורת העלתה, כי ב-14 מהמוסדות שנבדקו יש ליקויים בתחום הגדרות והמעקים החיצוניים. נמצאו בעיקר גדרות בגובה נמוך מהנדרש ופרצות בגדרות, חלקן סמוך למתלולים ומצוקים מסוכנים.

לדוגמה, חצר ביה"ס י"ח, המשמשת גם מגרש משחקים, גובלת במדרון תלול ומסוכן. החצר מוקפת בגדר רשת, ולדברי מנהלת ביה"ס, בשל טיב החומר שממנו עשויה הגדר, היא נפרצת לעיתים קרובות בידי ילדים המבקשים להחזיר כדורים שעברו את הגדר במהלך משחק. המקום מסוכן ביותר, ולדעת משרד מבקר המדינה יש לפתור את הבעיה לאלתר.

בעמוד זה חסרה תמונה המופיעה בדוח המודפס בלבד
עמכם הסליחה

ביה"ס ו': גדר נמוכה ופרוצה מעל מדרון תלול ומסוכן, שמתחתיו כביש ראשי

בתשובת מנהל היחידה לחירום וביטחון מנובמבר 2000 נאמר כי "העירייה החליטה להגדיל את התקציב המיועד לגידור היקפי ... בהיקף כספי של 850,000 ש"ח".

3. **מעקים** : בהוראות המשרד בעניין מעקים נקבע ש"בכל מקום בבניין או בחצר שבו הפרשי הגובה בין מפלסים סמוכים עולים על 50 ס"מ ובכל מקום בו מספר המדרגות עולה על שלוש, יותקן מעקה בגובה מזערי של 1.10 מ', שייבנה מאלמנטים אנכיים, שהרווח ביניהם לא יעלה על 10 ס"מ נטו". ההוראות המפרטות את גובה המעקים פורסמו החל בחוזר המנכ"ל התשמ"א (1981), כלומר לפני כ-20 שנה.

נמצאו 11 מוסדות שהיה צורך להתקין בהם מעקים וגדרות פנימיים, אך הם לא הותקנו או לא הותקנו כנדרש.

לדוגמה: בכניסה לבתי"ס ח' ו-י' יש צורך במעקים על פי ההוראות, אך הם לא הותקנו. בביה"ס י"ז נמצאו מקומות רבים שבהם יש סכנה ממשית של נפילה מגובה רב בשל אי-התקנת מעקה לגדר נמוכה של מגרשי ספורט שמתחתיה, בהפרש גובה של כ-8 מטרים. בביה"ס כ', שבו שלוש קומות, מעקה המדרגות הפנימיות נמוך, ובמקום שלבים אנכיים כנדרש בהוראות, שלביו אופקיים ומאפשרים טיפוס ונפילה מגובה רב. בביה"ס כ"א, שבו ארבע קומות, הוגבה מעקה המדרגות הפנימיות במידה שאינה מספקת.

בעמוד זה חסרה תמונה המופיעה בדוח המודפס בלבד
עמכם הסליחה

ביה"ס י"ז: גרם מדרגות שמעקהו נמוך מדי, וקיימת סכנת נפילה מגובה רב

מידות חלקיו השונים של מבנה המוסד

בחזור המנכ"ל פורטו אמות המידה שבהן על המבנה לעמוד כדי שיהיה ראוי לשמש מוסד חינוכי. בין השאר פורטו המידות המזעריות של הכיתות, הפרוזדורים, המעברים והמדרגות, וכן מספרם וגודלם של פתחי המילוט, השירותים וכד' - הכול לפי מספר התלמידים במוסד. ההוראות בעניין זה משתנות מדי פעם בפעם וכן נקבעות הוראות חדשות. לפיכך, מבנה שהוקם לפי אמות המידה שחלו בעת הקמתו, עלול שלא להתאים לאמות המידה כעבור שנים מספר, ולעיתים לא ניתן להתאימו לדרישות החדשות.

יועצי הבטיחות הצביעו לעיתים בדוחותיהם על ליקויים הנוגעים למידות חלקי המוסד, כגון: כיתות ומקלטים שאינם עומדים בתקן השטח המזערי לתלמיד, מסדרונות וחדרי מדרגות צרים מכפי שנקבע בהוראות ומעקים נמוכים מדי. חלק מהליקויים, בעיקר במוסדות חינוך השוכנים במבנים ישנים, הוסברו בכך שההוראות או התקנים שונו במשך השנים.

משרד מבקר המדינה לא מצא שהעירייה טיפלה באותם ליקויים שניתן לתקנם, כגון, התקנת פתחים נוספים עם מדרגות מילוט חיצוניות. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהעירייה תקים ועדה מקצועית שתבחן כל ליקוי כזה לגופו, תקבע את מידת חומרתו ואת האפשרות לתיקונו המלא או החלקי.

בתשובת מנהל מנח"י למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2000 נאמר כי כעת, לאחר שמונה ממונה בטיחות, יהיה אפשר לקבוע נוהל שלפיו תיעשה בחינה מיוחדת לגבי ליקויים הנובעים משינוי אמות המידה.

בטיחות המתקנים באולמות ההתעמלות

ההוראות קובעות כי המורה להתעמלות יבדוק את מתקני ההתעמלות באולמות הספורט לאחר כל חופשה, והרשות המקומית תבדוק אותם פעם בשנה לקראת פתיחת שנת הלימודים.

עובדי משרד מבקר המדינה ביקרו ב-14 מוסדות שיש בהם אולם התעמלות עם מתקנים (סולמות, "חמורי קפיצה" וכד') והעלו כי אין מקיימים את ההוראות האמורות. המורים אינם עושים בדיקות תקופתיות והעירייה אינה עושה בדיקות שנתיות. המנהלים והמורים להתעמלות טענו כי לא ידועה להם החובה לעשות בדיקות אלה. בחלק מאולמות הספורט נמצאו סולמות שהשילבים בהם שבורים וחבלי טיפוס משופשפים שעלולים להיקרע, והמטפס עליהם מסתכן בנפילה מגובה רב.

מנהל מנח"י כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי חובת הביקורות השנתיות רחבה ביותר, ובהן ביקורות בנושאי: חשמל, מתקני אזהרה וכיבוי, מתקני משחקים בגני-

הילדים, מעבדות, מתקני ספורט וכד'. עלות ביצוע הבדיקות גבוהה מאוד, ונדרש להקצות תקציב גבוה לסעיף זה בהוצאות השוטפות. הוא הוסיף, כי יוצאו הנחיות רענון בדבר חובת הבדיקה על ידי המורים להתעמלות.

כאמור, בדיקת המתקנים על ידי המורים לחינוך גופני אינה מספקת, ויש לעשות גם בדיקה מקצועית שנתית. על העירייה מצדה למצוא לאלתר פתרון תקציבי לקיום הבדיקות. על מנהלי מוסדות החינוך לדאוג לאלתר לקיום הבדיקות בידי מורי ההתעמלות, כדי למנוע את סיכון התלמידים.

התנועה אל מוסד החינוך וממנו

1. ההוראות קובעות, כי היציאה משטח ביה"ס תוגן באמצעות מעקה בטיחות (להלן - מעקה) ממתכת המיועד להפרדה בין המדרכה לכביש, שייקבע בשפת המדרכה, מול שער היציאה, במרחק של 1.5 מ' לפחות ממנו. אורכו של המעקה יהיה 10 מ' וגובהו 1.0 מ', שלביו יהיו אנכיים והרווחים ביניהם לא יהיו גדולים מ-30 ס"מ.

רק במקצת ממוסדות החינוך נמצאו מעקים המתאימים לאמור בהוראות. ברוב מוסדות החינוך היה חסר מעקה, או שהמעקה היה קצר מהנדרש. נוסף על כך נמצאו מעקים ששלביהם אינם אנכיים והרווח ביניהם גדול מ-30 ס"מ.

2. בהוראות נקבע כי הגישה למוסד תהיה "דרך פסי ירק, שדרות, גנים וכו', או דרך שבילים להולכי-רגל, או לפחות דרך רחובות צדדיים, רצוי חד-סטריים". חובה להתקין מדרכות מרוצפות או סלולות בדרך למוסד, ודרכי הגישה יהיו בגובה אחיד ובשיפוע שאינו גדול מ-12.5%. בדרכי הגישה אל מוסדות החינוך ובשטחם לא יהיו מכשולים.

בביקורת נמצאו דרכי עפר מאולתרות, מהמורות ומדרגות עקומות בדרכים המובילות אל מוסדות לא מועטים ובתוך שטחם של המוסדות.

לדוגמה: הגישה לביה"ס ח' קשה בשל סלעים, מהמורות ומדרגות שאינן תקינות, המצויים בדרכי העפר המוליכות לביה"ס. כל אלה עושים את הדרכים ללא ראויות לשימוש. בביה"ס י"ז פועלות שמונה כיתות במבנים ניידים ולומדים בהן כ-300 תלמידים. כדי להגיע לכיתות יש לעבור דרך העשויה ברובה רשתות ברזל ומשטחי פח, שההולכים עליהם עלולים לאבד את שיווי המשקל ולמעוד. בכניסה לביה"ס כ"ב יש בור שעליו אמורה להיות רשת לניקוי בוץ מהנעליים. הרשת חסרה, והבור הפתוח מסכן את הנכנסים לביה"ס.

בתשובת מנהל מנח"י למשרד מבקר המדינה הוא כתב, בעניין דרכי הגישה הקשות לביה"ס ח', כי "אין אפשרות לטפל בשל בעיה משפטית של בעלות על המגרש".

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל הסכנה לשלום התלמידים, חובה על העירייה למצוא פתרון שיכשיר דרך גישה בטוחה והולמת אל ביה"ס.

תחזוקת מוסדות החינוך

התחזוקה השוטפת היא חלק בלתי נפרד משמירת רמת בטיחות נאותה במוסדות החינוך; רמה גבוהה של תחזוקה וניקיון מונעת מפגעי בטיחות ומאפשרת גילוי מפגעי בטיחות בתחילת התהוותם.

בביקורת במוסדות החינוך נמצאה הזנחה בתחזוקת המבנים, המתקנים והציוד. בביה"ס י"ג נמצאה באחת הכיתות תקרה אקוסטית בשלבים מתקדמים של פירוק והרס, שחלקים ממנה עלולים ליפול על התלמידות. גם בביה"ס י"ד, המשמש בי"ס לחינוך מיוחד, נמצאו חלקים מתקרות אקוסטיות וחלקי טיח שנפלו בכיתות הלימוד.

בעמוד זה חסרה תמונה המופיעה בדוח המודפס בלבד
עמכם הסליחה

- ביה"ס י"ד: 1. כיתת לימוד שחלק מתקרתה נפל וחלקה האחר עומד ליפול;
2. סורגים קבועים מונעים את הגישה אל הסורגים הנפתחים

בביה"ס ח', באגף חדש שנחנך בספטמבר 1999, נמצאו קירות גבס הרוסים ומערכות חשמל שלמות שנעקרו ממקומן. בביה"ס י"ז חדר האחות מעופש עקב חדירת מי גשמים אליו הגורמים לעובש ונפילת חלקי טיח.

בבתי"ה ס' ה', ו' ו-י' נמצאו בתאי השירותים נוסף על לכלוך רב, אסלות שבורות ללא כיסויי אסלה ואריחי חרסינה שבורים וחדים, המסכנים את המשתמשים בשירותים. כמו כן נמצאו במוסדות חינוך דלתות תאי שירותים שנפלו, ודלתות התלויות על ציר אחד בלבד, והעלויות ליפול על הנכנסים לתאי השירותים.

השימוש ב"חלונות גיליוטינה"

בהוראות נקבע שאסור להשתמש בחלונות גרירה אנכיים (להלן - חלונות גיליוטינה)¹⁰, המופעלים בעזרת בריחים צדדיים או באמצעות משקולות נגדיים, אלא אם כן יש בחלון התקן המאפשר בידי מכון התקנים, המבטיח שתימנע נפילה חופשית של הכנף העליונה של החלון.

בכמה מהמוסדות שנבדקו נמצאו חלונות גיליוטינה. הביקורת העלתה כי מנהל מנח"י הנחה את מחלקת בדק בית שלא להחליף חלונות אלה, אף על פי שהשימוש בהם נוגד את הוראות המשרד.

מנהל מנח"י כתב בתשובותיו למשרד מבקר המדינה כדלהלן: "הוריתי שלא להחליף החלונות בשל העלות הגבוהה ובהעדר תקציב". כמו כן כתב כי הורה ביוני 1998 את יחידת בדק בית לבדוק את תקינות חלונות הגיליוטינה בעיר.

עד מועד סיום הביקורת לא היו בידי מנהל מנח"י תוצאות בדיקת החלונות כפי שהורה, כאמור, לבצע ביוני 1998.

סקרים בעירייה

בחוזר המנכ"ל נקבע כי "רשות החינוך (הבעלות) אחראית לתכנון בדק בית, שיפוצים ותיקונים בטיחותיים במוסדות החינוך שבבעלותה, ועליה להבטיח את ביצועם בחופשת החגים ובפגרת הקיץ". עוד נאמר, ש"הרשות המקומית (הבעלות) תפעיל את שירותיה, כגון שירותי אחזקה ובדק בית, שירותי תברואה וכיו"ב, כדי לתקן או להסיר את המפגעים העלולים לגרום לתאונות במוסדות חינוך".

1. **סקר תחזוקה:** על פי הוראות חוזר המנכ"ל, ובמסגרת ההיערכות לכל שנת לימודים, עשתה העירייה מדי שנה בשנה במהלך שנת הלימודים (בדרך כלל במאוס - אפריל), סקר היערכות לשנת הלימודים (להלן - סקר תחזוקה) במוסדות החינוך. מטרת הסקר למפות את הליקויים (לאו דווקא הבטיחותיים) במוסדות החינוך, במגמה להיערך

10 חלונות המורכבים משתי כנפיים אנכיות, זו מעל זו. סגירת החלון ופתיחתו נעשות באמצעות גרירת כנף אחת כלפי מעלה או כלפי מטה. לעיתים המנגנון הקפיצי המונע נפילה חופשית של הכנף העליונה נשחק או נשבר, וכתוצאה מכך הכנף העליונה נופלת במהירות רבה.

מבחינה תקציבית לטיפול בהם, להיערך להוצאת מכרזים, ולתקנם במהלך חופשת הקיץ לקראת שנת הלימודים הבאה. נמצא כי לקראת שנת הלימודים התש"ס (1999-2000) נעשה סקר תחזוקה במזרח העיר ובמוסדות החינוך החרדיים, ולקראת שנת הלימודים התשס"א (2000-2001) נעשה סקר במערב העיר.

משמע, כי לקראת שנת הלימודים התש"ס לא נעשה סקר תחזוקה בכל מערב העיר, ולקראת שנת הלימודים התשס"א לא נעשה סקר תחזוקה במזרח.

מנהל מנח"י כתב למשרד מבקר המדינה כי "הסקרים לא בוצעו בשל מגבלות תקציב".

2. **סקר בטיחות:** בעקבות האסונות שאירעו ביוני 1998 במערכת החינוך¹¹, החליטה העירייה ביולי אותה שנה לנקוט שתי יוזמות: האחת - ביצוע סקר בטיחות עדכני בכל מוסדות החינוך בעיר, כדי לאמוד את היקף ליקויי הבטיחות; האחרת - מינוי ועדה בראשותו של המישה למנכ"ל העירייה, מר איתן מאיר, לבדיקת "היבטים שונים בנושא הבטיחות במוסדות החינוך בעיריית ירושלים" (ראו להלן).

לצורך ביצוע סקר בטיחות עדכני במוסדות החינוך בעיר שכרה העירייה את שירותיה של חברה ג' שהיא יועצת בטיחות (להלן - חברת הייעוץ או החברה). החברה עשתה בדיקות בטיחות מ-4.8.98 עד 5.1.99, ב-338 מוסדות חינוך מתוך 1,590 מוסדות החינוך בירושלים, דהיינו בכ-21% בלבד מהמוסדות; מזה 298 (כ-44%) מ-681 מוסדות החינוך שבאחריות מנח"י, ו-40 (כ-4.5% בלבד) מ-909 מוסדות החינוך שבאחריות מנח"ח. משיחות עם סגן מנהל מנח"י לכספים ועם מנהל מחלקת בדיקת בית ושרתים של מנח"י במגזר הערבי, עולה כי העירייה התכוונה לבדוק באמצעות חברת הייעוץ רק מבנים שיועצי הבטיחות של המשרד לא בדקו אותם באותה שנת לימודים (התשנ"ח), כדי להשלים את בדיקות הבטיחות של מוסדות החינוך בעיר.

בהעדר נתוני מעקב בעירייה, אי-אפשר לדעת אם בדיקת חברת הייעוץ אכן השלימה את הבדיקות שעשו יועצי הבטיחות של המשרד. כמו כן לא היה אפשר לקבל מהעירייה נתונים על מספר מוסדות החינוך שנבדקו בעיר לפני שנת 1998.

עוד התברר, כי במגזר הערבי, שרבים ממוסדות החינוך שבו מפוצלים במספר רב של מבנים, בדקה החברה בשנת 1998 שיעור קטן ממבני החינוך, וזאת משום שמנהל מנח"י הורה לבדוק רק את מוסדות החינוך שבנתה העירייה, ושיעורם של אלה במגזר הערבי מוערך בכ-20% לכל היותר. יצוין, כי במגזר הערבי נמצאו מבנים שלא נבדקו מעולם בדיקת בטיחות.

11 ראו לעיל הערה מס' 6.

מנהל מנח"י כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כדלהלן: "הנחייתי הייתה לבצע הסקר בכל מוסד"ח [מוסדות החינוך] למעט אלו שמשרד החינוך ביצע בהם בדיקה בשנת תשנ"ח. כמו כן הנחתי שלא לבצע הסקר במוסדות חינוך במזרח ירושלים השוכנים במבנים שלא נבנו כמבני חינוך וזאת עקב הידיעה כי הם בוודאות אינם עומדים בתקנים". לדבריו, כ-35% מהכיתות במזרח העיר פועלות במבנים שלא נועדו לשמש מוסדות חינוך. עוד כתב מנהל מנח"י: "יש לציין כי מטרת הסקר הייתה לבדוק השוואה בין המצוי לבין התקן ולא לעמוד על בעיה שיש בה פיקוח נפש. בעיות מסוג זה צריכות להיות מועלות על ידי המנהלים ו/או מפקחי בדיק בית כחלק מהשגרה".

החלטתו של מנהל מנח"י שלא לבדוק מבנים במזרח העיר שלא נועדו מלכתחילה לשמש מוסדות חינוך, ולכן בוודאות אינם עומדים בתקן, מנציחה ואף מגדילה את הפער הקיים, בתחום הבטיחות, בין המוסדות האמורים לבין מוסדות הפועלים במבנים שיועדו לשמש מוסדות חינוך. זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה, לא נכון להטיל את האחריות לגילוי ליקויי בטיחות שיש בהם משום פיקוח נפש, רק על מנהלי בתי"ס או מפקחי בדיק בית, ויש צורך בבחינה מקצועית של הנושא באמצעות סקר בטיחות.

במוסדות החינוך שלא נבדקו על פי הנחיית מנהל מנח"י, לומדים על פי נתוני העירייה כ-10,000 תלמידים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לבחון אם מבני מוסדות החינוך מתאימים לצורכיהם, ובמבנה שאינו כשיר לשמש לייעודו ויש סכנה לשוהים בו, אסור לקיים מוסד חינוך.

3. הביקורת העלתה, כי ממצאי סקרי התחזוקה וסקר הבטיחות של מוסדות החינוך שעשתה חברת הייעוץ טופלו רק בחלקם הקטן. מהמסמכים שהוצגו למשרד מבקר המדינה עולה, כי העירייה לא העמידה תקציבים לטיפול בליקויי הבטיחות, ולכן לא קיבלו קבלנים תשלום בעבור עבודות שעשו. כתוצאה מכך לא ניגשו קבלנים למכרזים החדשים מחשש שהעירייה לא תשלם להם בעתיד.

עוד העלתה הביקורת, כי הנהלת העירייה לא קבעה סדר עדיפויות ברור לתיקון הליקויים לסוגיהם ולא מסרה לגופי הביצוע שלה הנחיות בעניין זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב מנהל מנח"י, כי הוא נדרש לקבל החלטות בדבר סדרי העדיפות של תיקון הליקויים בהעדר גורם מקצועי שיעשה זאת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה לקבוע סדר קדימויות ברור לתיקון ליקויי הבטיחות שנרשמו בדוחות.

1. מחלקת בדק בית מתמחרת את עלות הליקויים שצוינו בכל דוח בטיחות לשם תקצובם. הביקורת העלתה, כי בשל מחסור בתקציב, בחלק מדוחות הבטיחות מתוקצבת רק עלות תיקון חלק מהליקויים, ואלה בלבד מתוקנים.

מנהל מנח"י הודיע למשרד מבקר המדינה כי "קיימים במנח"י כ-15 קלסרים בהם רשומים מפגעי בטיחות". ואולם הביקורת העלתה, כי העירייה אינה מרכזת את המידע על ליקויי הבטיחות שלא תוקנו כנדרש, ואינה תמיד מתקנת ליקויים אלה כאשר נמצא התקציב הדרוש לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה להכין דוחות על המפגעים הבטיחותיים שלא הוסרו במוסדות החינוך, לקבוע סדרי קדימויות לתיקונם ולתקנם.

2. כאמור, נושא בטיחות מוסדות החינוך בעיר הופקד בידי כמה יחידות ובעלי תפקידים בעירייה, ובהם היחידה לחירום וביטחון, המישנה למנהל מנח"י, סגן מנהל מנח"י לכספים ומחלקות בדק בית של מנח"י ומנח"ח. יחידות ובעלי תפקידים אלה לא נדרשו לדווח על המפגעים שבהם טיפלו, ולכן לא היה למנהלי מנח"י ומנח"ח מידע שוטף ועדכני על המפגעים הבטיחותיים ועל דרכי הטיפול בהסרתם.

במכתביו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר ומנובמבר 2000, אישר מנהל מנח"י ממצאים אלה וציין, כי איש לא התריע לפניו על כך שליקויי בטיחות רבים לא תוקנו. עוד כתב שעד ינואר 2000, למרות בקשות חוזרות ונשנות, לדבריו, מיחידת בדק בית, לא היה בידיו דוח מדויק על ביצוע תיקון הליקויים. מעיון בפרוטוקולים שהוצגו למשרד מבקר המדינה עולה, כי אכן רבים בעירייה עוסקים בבטיחות, אך אין יד מכוונת שמרכזת את הטיפול בליקויי הבטיחות ובתיקונם.

3. על פי חוזר המנכ"ל, הרשות המקומית נדרשת להודיע לממונה הבטיחות בלשכה המחוזית של המשרד על ביצוע ההמלצות שנכתבו בדוחות הבטיחות, ולפי הצורך תזמין לביקורת חוזרת את יועץ הבטיחות.

מהביקורת עולה, כי אין תהליך מסודר וקבוע שבו יחידה או בעל תפקיד בעירייה מוסרים לממונה הבטיחות המחוזי דוח תקופתי על ביצוע תיקון הליקויים או על מצבם. גם המשרד אינו עומד בתקיפות על כי העירייה תדווח לו כפי שנקבע בהוראות, וכתוצאה מכך נמצא, כי ליקויים רבים שצוינו בדוחות לא תוקנו וחזרו וצוינו בדוחות הבאים אחריהם.

ועדת איתן מאיר

ב-7.7.98 מינתה העירייה ועדה בראשותו של המישנה למנכ"ל, מר איתן מאיר, במטרה לבחון "היבטים שונים בנושא בטיחות מוסדות החינוך בירושלים". הוועדה הגישה את המלצותיה למנכ"ל העירייה באוגוסט 1998. ההמלצות נגעו בתחום הגדרת האחריות של הגופים השונים העוסקים בנושא: המשרד, העירייה ומוסדות החינוך.

למעט מינוי ממונה בטיחות עירוני - דבר שמעוגן זה כבר בהוראות המשרד - לא מומשו המלצות הוועדה, ובהן המלצות אלה:

א. פעולות שעל העירייה לעשות: (1) קביעת גוף בעל אחריות כוללת לתחום הבטיחות במוסדות החינוך, שתפקידו יהיה לרכז את מכלול הפעולות הנוגעות לבטיחות, להפעיל את כל גופי הביצוע ולקיים פיקוח, מעקב ובקרה על ביצוע תיקוני ליקויי הבטיחות. (2) איחוד גופי הביצוע העוסקים בבטיחות. (3) קביעת תקציב ייחודי לנושא הבטיחות. (4) "להביא לרמת התחזוקה ובקרה זהה, שווה ואחידה בהיבט עומק הטיפול הבטיחותי בכל מוסדות החינוך בכל המגזרים". (5) הגדרת גבולות האחריות של מנכ"ח בנושא הבטיחות, בכל הקשור למוסדות חינוך שאינם רשמיים או מוכרים (תלמודי תורה).

ב. פעולות שעל מוסדות החינוך לעשות: (1) על מנהל המוסד למנות רכז בטיחות, שיהיה הממונה על הבטיחות בתחום המוסד, בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל. (2) "רכז הבטיחות יהיה אחראי אחריות ישירה לבטיחות האקטיבית, ואחראי לפיקוח בקרה ודיווח בהקשר של הבטיחות הפאסיבית ובטיחות המבנה". (3) על רכז הבטיחות להטמיע את תודעת הבטיחות בקרב התלמידים. (4) על מנהל המוסד לוודא שבידי רכז הבטיחות יהיה תיק נוהלי בטיחות המותאם לצרכים הייחודיים של המוסד. (5) קיום תרגולות בטיחות כמתחייב מהוראות חוזר המנכ"ל.

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה על פעולותיהם של משרד החינוך ועיריית ירושלים, למניעתם, גילויים והסרתם של מפגעי בטיחות במוסדות חינוך. ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים חמורים בכל הנוגע להבטחת תנאי בטיחות נאותים - ליקויים העלולים לסכן את חיי השהים במוסדות חינוך.

משרד החינוך: רבים מבעלי התפקידים במשרד העוסקים בנושא הבטיחות חסרי הכשרה בנושא. המשרד אישר הנפקה וחידוש של רישיונות למוסדות מוכרים שאינם רשמיים בלא שנעשתה בהם בדיקת בטיחות עדכנית, ולעיתים אף בניגוד לקביעתו המפורשת של יועץ בטיחות. נמצאו מוסדות חינוך שפעלו ללא רישיון משך שנים רבות.

כשהיו בידי המשרד נתונים ברורים על ליקויי בטיחות המתקיימים לאורך שנים במוסדות חינוך, הוא לא תמיד אכף את חוק הפיקוח בדרך של סגירת המוסד, התליית רישיונו, או באמצעים אחרים שעומדים לרשותו. בכל אלה תרם המשרד את חלקו להמשך קיום הליקויים במוסדות החינוך.

המשרד גם לא יצר מנגנון שיאפשר לו לאכוף על הרשויות המקומיות את העמידה בדרישות הבטיחות במוסדות החינוך הרשמיים, הפטורים מרישיון.

המשרד לא עקב אחר ביצוע הנחיותיו בדבר תיקון הליקויים, ובדבר הדיווח שעל העירייה היה למסור לו על תיקונם ולא אכף הנחיות אלה בתקיפות.

באוגוסט 1998 מינה המשרד ועדה לבחינת נוהלי הבטיחות במוסדות החינוך; שר החינוך אימץ את המלצותיה בנובמבר 1999, אך הן לא יושמו, לא נקבע לוח זמנים למימושן ולא נקבעו מקורות מימון לביצוען.

עיריית ירושלים: העירייה לא עשתה בדיקות בטיחות בכל מוסדות החינוך בעיר; בדיקות מעטות במיוחד נעשו במזרח העיר, והן נעשו רק במוסדות שבנתה העירייה. מינואר עד נובמבר 2000 לא נעשו בדיקות בטיחות במוסדות החינוך הרשמיים, ואילו במוסדות המוכרים ובמוסדות הפטור נעשו בדיקות חלקיות ולא בצורה מסודרת ושיטתית.

עד חודש מאי 2000 לא היה בעירייה ממונה על בטיחות במוסדות החינוך, בניגוד להוראות משרד החינוך. גם כשמונה ממונה על הבטיחות, לא הגדירה העירייה את סמכויותיו ולא קבעה דפוסי עבודה להסדרת הקשרים בינו לבין הגופים שעמם עליו לעבוד. נוסף על כך, לא הוקצו לממונה הבטיחות כוח אדם, אמצעי מחשוב ותקציבים.

הביקורת העלתה ליקויים רבים, חלקם חמורים, במרבית מוסדות החינוך שנבדקו. נמצא, כי מכשירים חשמליים הותקנו בצורה מסוכנת, ונמצאו מערכות חשמל לקויות. מוסדות חינוך חסרו ציוד כיבוי אש, ונמצא ציוד כיבוי אש מוזנח ולא תקין. במרבית המוסדות נמצאו סורגי מילוט ללא מפתחות למנעולים, או סורגים קבועים שמונעים מילוט. המשמעות היא כי בעת שריפה עלולים מוסדות אלה ליהפך למלכודת אש.

העירייה לא ביצעה, ביוזמתה ובניגוד להוראות המשרד, בדיקות תקופתיות של מערכות חשמל ומכשירי חשמל, אולמות התעמלות וציוד ספורט וציוד כיבוי אש, ולא קבעה סדרי קדימויות לתיקון ליקויי הבטיחות.

ביולי 1998 מינתה העירייה ועדה לבחינת "היבטים שונים בנושא בטיחות מוסדות החינוך בירושלים". למעט מינוי ממונה בטיחות - דבר שעוגן זה כבר בהוראות המשרד - לא מומשה אף לא אחת מהמלצות הוועדה, ובהן: איחוד גופי הביצוע שעוסקים בבטיחות מוסדות החינוך, ייחוד תקציב לנושא הבטיחות והשוואת רמת התחזוקה והבקרה על מצב הבטיחות בכל המוסדות בעיר.

אומנם הביקורת התמקדה במשרד ובעיריית ירושלים, אך לדעת משרד מבקר המדינה האחריות לחלק מהליקויים שנמצאו חלה גם על מנהלי המוסדות ועובדיהם. עם זאת, היות שהרשות המקומית והבעלים הם המפעילים את מוסדות החינוך, עליהם להגדיר באופן ברור את חלוקת הסמכויות והאחריות ביניהם לבין הנהלות המוסדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להשלים עם המצב החמור שתואר בדוח זה. על המשרד והעירייה לנקוט צעדים מידיים וממשיים לתיקונם המערכתי של הליקויים. בידיהם המלצות של ועדות מקצועיות שהם עצמם הקימו, ועליהם להתחיל לאלתר ביישומן. במצב הקיים, כל השהיה בתיקון הליקויים מגבירה את הסיכון לאסון נוסף.

על כל הגורמים הנוגעים בדבר לעשות כל שניתן לעשות כדי שילדים יחזרו הביתה בשלום בתום יום הלימודים.