



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בטיחות תלמידים בטיולים ובפעילות חוץ-בית-ספרית

י"א בחשוון תשע"ב

8 בנובמבר 2011

כתיבה: שלי מזרחי

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת זבולון אורלב, והוא עוסק בבטיחות תלמידים בטיולים ובפעילות חוץ-בית-ספרית.

משרד החינוך רואה בטיולים חלק בלתי נפרד מתוכנית הלימודים השנתית; לדברי מנכ"ל משרד החינוך לשעבר, מר שמשון שושני, "לטיול ערך חינוכי עליון"¹. בטיולים ובפעילות החוץ-בית-ספרית יש סיכונים שאינם קיימים בתוך מוסדות החינוך, והדבר מצריך היערכות מיוחדת של משרד החינוך ושל מוסדות החינוך.

במסמך יוצגו הנהלים בדבר ארגון הטיולים והפעילות החוץ-בית-ספרית וקיומם; ייסקרו הגופים ובעלי התפקידים הממונים על יישום הנהלים ומסייעים למוסדות החינוך בסוגיית הבטיחות; יוצגו דרכי הטיפול של משרד החינוך באירוע בטיחותי ויובאו נתונים על אירועי בטיחות בשנות הלימוד תשס"ח-תשע"א; לבסוף ייבחנו הטיולים במוסדות לחינוך החרדי באחריות האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי. מהמסמך עולות, בין היתר, הנקודות האלה:

☒ **משנת תשס"ח ועד שנת תשע"א עלה מספר הטיולים שנערכו במערכת החינוך: בשנת תשס"ח נערכו 88,147 טיולים מתואמים, ובשנת תשע"א – 99,482. בד בבד, ירד שיעור אירועי הבטיחות בשנים אלו: בשנת תשס"ח היה שיעורם 0.32% מכלל הטיולים, ובשנת תשע"א – 0.23%.**

☒ **כ-50% מאירועי הבטיחות בשנים שנבדקו מוגדרים "קלים", כגון נקע ברגל, תחושה רעה ופציעה כללית. ברוב אירועי הבטיחות בשנים אלו לא היה צורך בפינוי מיוחד (פינוי מוסק או על-ידי יחידת חילוץ). בשנת הלימודים תשע"א בעשרה אירועים נדרש פינוי מוסק, וב-18 אירועים – פינוי על-ידי יחידת חילוץ.**

☒ נושא הבטיחות והביטחון בטיולים ובפעילות החוץ-בית-ספרית מוסדר בכמה חוזרי מנכ"ל משרד החינוך. החוזר העיקרי שבו מפורטים עקרונות הבטיחות וכללי ההתנהגות בטיולים הוא חוזר מנכ"ל סה/9(ג), "טיולים ופעילות חוץ-בית-ספרית", שהתפרסם במאי 2005. חוזר זה חל על כל מוסד או ארגון חינוכי שבפיקוח משרד החינוך, ובכלל זה תנועות נוער ומרכזים קהילתיים לבני נוער עד גיל 18. הנהלים בחוזר מפורטים ומקיפים, אך לדברי גורמים הנוגעים בדבר ייתכן כי הטמעתם בקרב הצוות החינוכי אינה מספקת.

☒ במשרד החינוך יש שני אגפים שלפי החוזר האמור הם הגורמים האחראים לנושא הטיולים והפעילות החוץ-בית-ספרית: מינהלת הטיולים והלמידה מחוץ לבית-הספר, הפועלת במסגרת מינהל החברה והנוער ואחראית בעיקר לפן הפדגוגי, והאגף לבטיחות, לביטחון ולשעת חירום. בדוח מבקר המדינה לשנת 2008 נכתב כי "על המשרד לבחון את המבנה הארגוני הקשור בטיולי בתי-הספר: מעמדה של מינהלת הטיולים והקמת פורום בכיר שיעסוק בהתוויית מדיניות הטיולים של המשרד". בתגובה על ביקורת זו ציין משרד החינוך כי הוא אינו רואה צורך לשנות את המבנה הקיים.

¹ פרוטוקול מס' 401 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 29 במרס 2011.

☒ שלושה גופים מקצועיים מסייעים למוסדות החינוך לשמור על הבטיחות והביטחון בטיולים ובפעילות החוץ-בית-ספרית: לשכה ארצית לתיאום הטיולים לפני הטיול, חדר מצב לשליטה בעת הטיול ויחידת הפיקוח טיולים.

☒ **ביחידת הפיקוח עשרה פקחים ומנהל, וכולם מועסקים במשרה מלאה.** מדובר בחברה חיצונית שמשרד החינוך מתקשר עמה לצורכי פיקוח והדרכה בנושאי בטיחות. בהסכם העבודה הנוכחי שנחתם בין משרד החינוך לחברה נקבע כי מספטמבר 2010 יעלה היקף הפעילות הכולל של החברה מ-7,670 ל-9,725 פעולות. **מספר הבקורות בשטח (מפגשים) שהבקרים נדרשים לקיים עלה מ-6,450 ל-9,326:** מספר הבקורות בשעות היום בנקודת ההתחלה, במהלך המסלול ובסיומו עלה מ-4,700 ל-5,880, מספר הבקורות בשעות הלילה עלה מ-350 ל-1,330 ומספר הבקורות לפני היציאה לטיול עלה מ-800 ל-1,456.

☒ **משרד החינוך הקים את ועדת אלרן לשם בדיקת נושא הבטיחות והביטחון בטיולים. בשנת 1997 המליצה הוועדה כי תקן פקחי הטיולים יוגדל כדי לאפשר נוכחות של פקחים ב-15% מכלל הטיולים במערכת החינוך.** בשנת 2008 מצא מבקר המדינה כי מספר הטיולים המפוקחים קטן מהמומלץ. **מן מסמך עולה כי על אף העלייה במספר המפגשים שהפקחים נדרשים לקיים, בשל העלייה במספר הטיולים, מספר הבקורות שנקבע קטן מהמלצת הוועדה.** כאמור, משרד החינוך קבע שיערכו 9,326 בקורות בשטח, וכך כיום הבקורות נערכות ב-10% מכלל הטיולים. יצוין כי בשנת הלימודים תשע"א אכן נבדקו 10% מכלל הטיולים על-ידי צוות יחידת הפיקוח.

☒ על-פי חוזר מנכ"ל, על מנהל בית-הספר למנות את אחד המורים לרכז הטיולים, והוא יהיה אחראי לתחום הפדגוגי ולצד הארגוני של הטיולים. מומלץ כי הרכז ישמש בתפקיד לא פחות משלוש שנים. בדוח מבקר המדינה האמור נאמר כי בבתי-ספר יסודיים רבים אין רכז טיולים או שהוועדה המחוזית אינה יודעת מיהו. כמו כן, המבקר העיר שאין למשרד החינוך נתונים על ותק הרכזים. **מן המסמך עולה כי המצב לא השתנה שינוי של ממש מאז פרסום דוח המבקר, והליקויים המהותיים שמצא המבקר בנוגע לרכזי הטיולים עומדים בעינם:** אין רכז טיולים או שהוא לא הוכשר לתפקיד ב-77% מבתי-הספר היסודיים במחוז חיפה, בכ-50% מבתי-הספר היסודיים במחוז תל-אביב ובמחוז המרכז וב-69% מבתי-הספר היסודיים במחוז ירושלים. אשר לחינוך העל-יסודי, במחוז הצפון ובמחוז המרכז אין רכז טיולים או שהוא לא הוכשר לתפקיד בקרוב ל-60% מבתי-הספר, במחוז תל-אביב – ב-45% מבתי-הספר, במחוז ירושלים – ב-28% ובמחוז הדרום – ב-18%. יצוין כי בכל בתי-הספר העל-יסודיים במחוז חיפה יש רכז טיולים שהוכשר לתפקיד. **אין למשרד נתונים על ותק רכזי הטיולים.**

☒ האחריות בטיולים מוטלת על צוות המורים הקבוע של בית-הספר. לפיכך, בדוח מבקר המדינה נאמר כי **חשוב שהכשרת הצוות החינוכי תהיה דומה לזו של מדריך הטיולים.** לפי משרד החינוך, בתוכנית ההכשרה לפרחי הוראה שסוכמה בימים אלו ותחל בשנת הלימודים הנוכחית (תשע"ב) במכללות להכשרת מורים ועובדי הוראה מוקצות **ארבע שעות** לביטחון ובטיחות. **יצוין כי על אף הגדלת היקף השעות ללימודי הבטיחות בטיולים במכללות להכשרת מורים, הכשרה זו קצרה מהכשרת מדריכי הטיולים במערכת החינוך שאינם מורים בנושא זה.**

☒ במקרה של אירוע חריג חמור יושהה הטיול מייד ובית-הספר לא יוכל לקבל אישור ביטחוני לטיול עד סיום הטיפול במקרה. ליקוי לא חמור יטופל לפי אופי הבעיה. בשני סוגי האירועים

הטיפול המתמשך יהיה כרוך בבירור המקרה. מדרג הבירור יותאם לחומרת האירוע, ממפקח בית-הספר, דרך ועדת הטיולים המחוזית ועד מנהל המחוז.

☒ במקרה מוות בטיול עקב רשלנות בטיחותית תוקם ועדת בדיקה מטעם מנכ"ל המשרד. הוועדה תפיק לקחים מערכתיים על נוהלי המשרד, על תהליכי ההכנה וההכשרה ועל תפקוד גורמי הפיקוח והבקרה. דוח הוועדה אינו מתפרסם בפומבי, והוא נמסר להורים לאחר אישור של הלשכה המשפטית ושל מנכ"ל המשרד. מבקר המדינה מתח בעבר ביקורת על הרכב הוועדות, אך לפי משרד החינוך, בעקבות הביקורת שונו הנהלים.

☒ בשנות הלימוד תשס"ז-תשע"א הוקמו שבע ועדות בדיקה בעקבות מוות במהלך טיול – שתיים בתשס"ז, שלוש בתשס"ט ושתיים בתש"ע. בשנים תשס"ח ותשע"א לא היו מקרי מוות בטיולים. מסקנות ועדות הבדיקה לא נמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת עד מועד סגירת מסמך זה. יש מקום לנתח את מסקנות הוועדות ולבחון אם הן תומכות בטענה שיש קושי בהטמעת הנהלים בקרב הצוות החינוכי.

1. רקע כללי

משרד החינוך רואה בפעילות החוץ-בית-ספרית נדבך חשוב בתוכני הלימוד של מערכת החינוך.² בשל אופי הפעילות היא דורשת ממשרד החינוך וממוסדות הלימוד היערכות מיוחדת. משרד החינוך מבחין בין למידה מחוץ לכיתה, שהיא חלק מובנה מתוכנית הלימודים במקצוע מוגדר, ובין הטיול הלימודי השנתי הארוך, שתכנון עומדים בפני עצמם. הלמידה החוץ-כיתתית נעשית בדרך כלל סמוך לבית-הספר, ואילו הטיול כרוך בנסיעה למקום רחוק. יש הבדל ארגוני בין שלבי התכנון והביצוע של השניים: הלמידה החוץ-כיתתית על-פי רוב אינה מחייבת תיאום ביטחוני ואישור הורים, ואילו הטיול השנתי בדרך כלל מחייב את כל אלה.³ בשנת הלימודים תשע"א התקיימו 99,482 טיולים מתואמים ועוד עשרות אלפי טיולים לא מתואמים.⁴

1.1. הנהלים בדבר קיום הטיולים והפעילות החוץ-בית-ספרית

הבטיחות והביטחון בטיולים ובפעילות החוץ-בית-ספרית מוסדרים בכמה חוזרי מנכ"ל משרד החינוך. החוזר העיקרי שבו מוצגים עקרונות הבטיחות וכללי ההתנהגות בטיולים הוא חוזר מנכ"ל סה/9(ג) "טיולים ופעילות חוץ-בית-ספרית", ממאי 2005.⁵ בחוזר זה ארבעה סעיפים, ובהם היבטים פדגוגיים וארגוניים, היבטים בטיחותיים והיבטים ביטחוניים. הנושאים המוסדרים בחוזר בנוגע להיבטים הבטיחותיים הם בין השאר הליכה סמוך לכבישים; תנועה ליד מסילת ברזל; תנועה בשטחי אימונים של צה"ל; תנועה בנחלים; תנועה בשטח הררי ובמקומות שעלולה להיות בהם סכנת נפילה מגובה; תנועה באזורים צחיחים; פעילות לילה; כניסה למערות; כניסה למים; חנייה ולינה; הבערת אש; טיולים בתנאי מזג אוויר קשים; שתייה, מזון וסניטציה; התנהגות במצבי חירום. חוזר זה חל על כל מוסד וארגון

² אתר משרד החינוך, אגף בכיר לביטחון, בטיחות וש"ח, [טיולים ופעילות חוץ-בית-ספרית – כללי](#), תאריך כניסה: 13 בספטמבר 2011.

³ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"ה/9(ג), [טיולים ופעילות חוץ-בית-ספרית](#), כ"ב בניסן התשס"ה, 1 במאי 2005.

⁴ אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות וש"ח במשרד החינוך, שיחת טלפון, 24 באוקטובר 2011.

⁵ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"ה/9(ג), [טיולים ופעילות חוץ-בית-ספרית](#), כ"ב בניסן התשס"ה, 1 במאי 2005.

חינוכי הנתון בפיקוח משרד החינוך, ובכלל זה תנועות נוער ומרכזים קהילתיים לבני נוער עד גיל 18. בחוזר נקבע כי ארבעה גופים אחראים ליישום ההוראות המופיעות בו: ועדת הטיולים המחוזית, המפקח הכולל, מערכת לתיאום טיולים והפיקוח על הטיולים. על גופים אלו ותפקידם יורחב בהמשך.

בנוגע לחוזר זה ולחוזרים אחרים העוסקים בטיחות ציינה גבי' דפנה קלנברג מארגון "בטרם" כי "חוזרי המנכ"ל הם בין המתקדמים בעולם בכל הקשור בנושא בטיחות ילדים, אבל הבעיה האמיתית היא ההטמעה, הבאת הידע כלשונו לצוות החינוכי, להורים ולילדים...".⁶ לביקורת זו הצטרפה יושבת-ראש הנהגת ההורים הארצית, גבי' אתי בנימין.⁷ נוסף על חוזרי המנכ"ל מתפרסמים באתר האגף לביטחון, בטיחות ושעת חירום עדכונים וחומר בנושא, ובכלל זה רעון הנחיות ודגשים מרכזיים.

1.2. ארגון הטיול

להלן תיאור של ארגון הטיול המופיע בחוזר מנכ"ל.⁸ הפעולות המוצגות במסמך זה נוגעות בעיקר להיבטים הבטיחותיים.

פעולה	לוח זמנים
הכנת תוכנית טיולים רב-שנתית; הכנת תוכנית טיולים שנתית על-ידי רכז הטיולים ורכזי השכבה והמקצוע; הגשת התוכנית לאישור מנהל בית-הספר.	בשנה"ל שלפני היציאה לטיול
מינוי אחראי לטיול ואחראי ביטחון; ציוות מורי בית-הספר ושילובם בתוכנית הכוללת.	בחופשת הקיץ לפני תחילת שנה"ל
תכנון ופירוט של הטיול על גבי מפה על-ידי אחראי הטיול וקבלת אישור מנהל בית-הספר; הגשת בקשה ללשכה לתיאום טיולים; תכנון וביצוע של סיור מקדים והצגת מסקנות מסיור זה על גבי מפה למנהל בית-הספר; סגירה סופית עם חברות נותנות שירותים בטיולים.	עד חודש לפני היציאה לטיול
אישור מנהל בית-הספר; בדיקת נקודות בעייתיות במסלול וההנחיות בנוגע להן בחוזר; תכנון אלטרנטיבות; בניית תיק טיול; חלוקת עלון מידע לתלמידים ולהורים ובו טופס לחתימה על אישור השתתפות בטיול.	בחודש שבו נערך הטיול
קבלת אישור ביטחוני לטיול; קבלת אישור על הזמנות; בדיקת אישור השתתפות; סגירה סופית של מלווים; שיחת הכנה ותדרוך התלמידים.	שבוע לפני הטיול
תיאום עם הרשויות לפי הנחיות הביטחון; הכנת רשימת תלמידים בעלי מגבלה רפואית; הכנת הציוד הנדרש לטיול; בדיקת תחזית מזג האוויר.	יום לפני הטיול
העמסת הציוד; בדיקת הזמנות ובדיקת אוטובוסים על-פי הנהלים בחוזר; בדיקת התאמת המלווים על-פי החוזר; תדרוך המלווים ובעלי התפקידים בדבר כללי התנהגות ופתיחה באש; הכנת רשימות תלמידים ושיבוצם באוטובוסים; בדיקת מספרי טלפון ודרכי התקשרות עם	ביום הטיול

⁶ פרוטוקול מס' 401 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 29 במרס 2011.

⁷ שם. ביקורת דומה הועלתה בתחקיר התוכנית "360" של ערוץ 2 ששודר בפברואר 2011. בתוכנית הוצגו מסקנות ועדת משרד החינוך מבדיקת מותו של תלמיד, שבהן עלה כי "לבית-הספר לא היה אישור תוכנית טיולים שנתית. בית-הספר לא הודיע להורים שתהיה רחצה וממילא הם לא נתנו אישור לכך כנדרש. אף מורה לא בדק מי מהילדים יודע לשחות. בזמן השחייה המורים היו בישיבת צוות רחוק מהבריכות. מדריכי הטיול לא היו בעלי הכשרה מתאימה". [הסכנות הבטיחותיות של טיולים שנתיים במערכת החינוך](#), 28 בפברואר 2011.

⁸ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"ה/ה'9(ג), [טיולים ופעילות חוץ-בית-ספרית](#), כ"ב בניסן התשס"ה, 1 במאי 2005.

בית-הספר ; בדיקת הימצאות תיק טיול ואישור ביטחוני.	
דיווח יומי למנהל בית-הספר ; בכל בקשה לשינוי מסלול – קבלת אישור ממנהל בית-הספר ; בכל שאלה ובקשה לסיוע – פנייה אל חדר מצב.	בזמן הטיול
הגשת סיכום, מסקנות ולקחים למנהל בית-הספר ; כתיבת משוב על החברות שנתנו שירותים בטיול והעברתו למנהל.	בשבוע שלאחר החזרה מהטיול

2. הגופים ובעלי התפקידים העוסקים בבטיחות בטיולים

גורמים רבים עוסקים בתכנון הטיול ובביצועו. בפרק זה יוצגו האגפים האחראים לנושא במשרד החינוך, היחידות המקצועיות המסייעות למוסדות החינוך בארגון, בתיאום ובביצוע של טיולים, בעלי התפקידים במוסדות החינוך העוסקים בבטיחות ומקומה של הרשות המקומית בתחום זה.

2.1. הגופים ובעלי התפקידים במשרד החינוך

מינהלת הטיולים ואגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית

בחוזר מנכ"ל נזכרים שני אגפים במשרד החינוך כאחראים העיקריים לטיולים ולפעילות החוץ-בית-ספרית: מינהלת הטיולים והלמידה מחוץ לבית-הספר שבמינהל חברה והנוער, ואגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית.

בשנת 1997 נרצחו שבע תלמידות שביקרו בנהריים במסגרת טיול של בית-הספר. לפי המלצות ועדת הבדיקה שהוקמה בעקבות הרצח הקים משרד החינוך בספטמבר 1997 מינהלת טיולים, וזו פעלה כיחידת מטה עצמאית. בתחילת 2004 הועברה האחריות להיבטים הביטחוניים והבטיחותיים לאגף בכיר לביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית במשרד החינוך. בשנת 2008 הוכפפה מינהלת הטיולים לתחום של"ח וידעת הארץ. בדוח מבקר המדינה לשנת 2008, שבו נבחן הטיפול של משרד החינוך בטיולי בתי-הספר, נכתב כי "החלטות אלו פגעו בעצמאותה של מינהלת הטיולים ולא עלו בקנה אחד עם התכלית שעמדה בבסיס ההחלטה להקימה". המבקר קבע בין השאר כי "על המשרד לבחון את המבנה הארגוני הקשור בטיולי בתי-הספר: מעמדה של מינהלת הטיולים והקמת פורום בכיר שיעסוק בהתוויית מדיניות הטיולים של המשרד".⁹ בתגובה על המלצות אלו ציין משרד החינוך כי "מבנה ארגוני זה הנו המבנה הנכון והראוי לצורך מתן מענה של פיקוח ואכיפה של הנחיות הביטחון והבטיחות בטיולים..."¹⁰, וכי הוא אינו רואה צורך לשנות את המבנה הקיים.¹⁰

ועדת הטיולים המחוזית

בחוזר מנכ"ל נקבע כי על כל מנהל מחוז למנות ועדת טיולים מחוזית אשר תפעל ברציפות כל השנה. החוזר מטיל על הוועדה את האחריות להנחות את רכזי הטיולים בבתי-הספר ולוודא שההנחיות הפדגוגיות מיושמות במלואן.¹¹ על-פי החוזר, על בתי-הספר להכין תוכנית טיולים ולהגישה לוועדת הטיולים המחוזית לאישור. לפי משרד החינוך, בהוראת אגף של"ח, על ועדות הטיולים המחוזיות

⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 59(ב) לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, 6 במאי 2009.

¹⁰ תגובת משרד החינוך על דוח מבקר המדינה, תאריך כניסה: 7 בנובמבר 2011.

¹¹ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"ה/9(ג), טיולים ופעילות חוץ-בית-ספרית, כ"ב בניסן התשס"ה, 1 במאי 2005

להתכנס שלוש פעמים בשנה, וכן להתכנס בשעת הצורך לצורך טיפול בליקויים שהתגלו בטיולי בתי-הספר במחוז.¹² בדוח המבקר נקבע כי הוועדות התכנסו בתדירות נמוכה, רק שתיים מתוך שש הוועדות קיבלו מכל בתי-הספר את תוכנית הטיולים, ומחוז אחד בלבד בדק אם בתי-הספר מיישמים את התוכנית שהגישו.¹³ מנתונים שהועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי בשנת הלימודים תשע"א ועדות הטיולים המורחבות במחוז הצפון, במחוז המרכז ובמחוז הדרום התכנסו שלוש פעמים, במחוז ירושלים – פעמיים ובמחוז חיפה, במחוז תל-אביב ובמגזר הערבי – פעם אחת.¹⁴

להלן מספר בתי-הספר אשר הגישו את תוכניתם לשנת הלימודים הנוכחית (תשע"ב) בכל מחוז:¹⁵

תוכניות טיולים לשנת תשע"ב שהוגשו לוועדת הטיולים המחוזית ושאושרו בה

בתי-הספר העל-יסודיים ¹⁷		בתי-הספר היסודיים ¹⁶			מחוז
מספר בתי-הספר	תוכניות שאושרו	מספר בתי-הספר	תוכניות שאושרו	תוכניות שהוגשו	
196	182	248	246	246	צפון
50	50	145	57	129	חיפה
184	79	345	307	307	מרכז
121	64	186	170	170	תל-אביב
71	58	264	227	227	דרום
123	94	174	144	144	ירושלים
-	-	148	103	103	ערבי ¹⁸

בשנת הלימודים תשע"א, במחצית המחוזות הוועדות לא התכנסו כנדרש בהנחיית משרד החינוך. רוב בתי-הספר היסודיים הגישו לוועדה את תוכנית הטיולים לשנת הלימודים תשע"ב. למשל, במחוז צפון הגישו תוכנית 99% מבתי-הספר, במחוז תל-אביב – 91%, במחוז חיפה ובמחוז המרכז – 89%, במחוז הדרום – 86% ובמחוז ירושלים – 83%. לא התקבלו נתונים על מספר בתי-הספר העל-יסודיים אשר הגישו את תוכניתם לאישור הוועדה.

המפקח הכולל – חוזר מנכ"ל מטיל על המפקח הכולל לבדוק את תוכנית הטיולים הבית-ספרית במסגרת אישור תוכנית העבודה של בית-הספר. על המפקח לוודא כי תוכנית הטיולים ערוכה לפי "תוכנית הליבה להכרת הארץ ואהבת המולדת" וקיבלה אישור של ועדת הטיולים המחוזית.¹⁹

¹² אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 20 בספטמבר 2011.

¹³ מבקר המדינה, דוח שנתי 59(ב) לשנת 2008 ולחשבונית שנת הכספים 2007, 6 במאי 2009.

¹⁴ אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 20 בספטמבר 2011.

¹⁵ שם. הנתונים נכונים ל-20 בספטמבר 2011 ונוגעים לבתי-הספר אשר הגישו את תוכניתם לשנת הלימודים הנוכחית (תשע"ב).

¹⁶ שם.

¹⁷ רותם זהבי, ממונה בטיחות ארצי, האגף הבכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 6 בנובמבר 2011.

¹⁸ מהאגף הבכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח לא התקבלו נתונים על בתי-הספר העל-יסודיים במגזר הערבי אשר אישרו את תוכנית הלימודים.

¹⁹ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"א/5, רענון ההנחיות לקראת יציאה לטיול, כ"ו בטבת התשע"א, 2 בינואר 2011.

2.2. יחידות מקצועיות לסיוע למוסדות חינוך מטיילים

שלושה גופים מקצועיים מסייעים למוסדות החינוך בשמירה על הבטיחות והביטחון בטיולים ובפעילות החוץ-בית-ספרית:²⁰

1. **לשכה ארצית לתיאום הטיולים** – כאמור, יש טיולים אשר אינם מצריכים תיאום וטיולים המחויבים בו. טיולים שאינם מצריכים תיאום הם בדרך כלל טיולים קצרים מאוד בתוך העיר או בסביבתה;²¹ כל טיול הכרוך בלינת לילה, טיול בשטח פתוח שאינו עירוני, פעילות לילה או פעילות מיוחדת מחויב בתיאום.²² כמו כן, באזורים מסוימים כל טיול מחייב תיאום.²³ מוסד חינוכי המבקש לקיים טיול הדורש תיאום צריך להגיש בקשה ללשכה לתיאום טיולים עד חודש לפני היציאה לטיול.²⁴ **לשכה זו אחראית לתיאום טיולים במערכת החינוך ולאישורם ולהנחיית מוסדות החינוך בדבר ההנחיות הפדגוגיות והארגוניות שנקבעו בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך.**²⁵ באמצעות מערכת תיאום הטיולים אנשי המוסד החינוכי יכולים למלא טופסי תיאום לאישור בטחוני, לערוך שינויים בבקשות התיאום ולעקוב אחר תהליך אישור הטיול.²⁶ הנושאים שהלשכה בודקת הם בין היתר ההיגיון שבמסלול, תקינות הפעילות והאם האתר שבו ייערך הטיול מאושר. נוסף על האישור הניתן למוסד, הלשכה מוציאה הנחיות ספציפיות למסלול ולפעילות ואזהרות רלוונטיות. הסיבות לאי-מתן אישור הן בעיות ביטחוניות ובטיחותיות, אי-התאמה לעונת השנה, סגירת האתר על-ידי רשות מוסמכת או בעל המקום, פעילות אסורה באתר, מטיילים מעל המכסה שנקבעה, מועדים אסורים לטיול בהתייחס לסוג המטייל, בעיות משמעת של המוסד ושמירה על הטבע.²⁷ כיום החברה להגנת הטבע היא הזכין המפעיל את הלשכה הארצית לתיאום טיולים.²⁸ בצוות הלשכה מנהלת ותשעה מתאמי טיולים.²⁹ יודגש כי לשכה זו מטפלת בטיול עד ערב יציאתו, ובמועד זה היא מוודאת את קיום הטיולים שתואמו ליום המחרת.³⁰

2. **חדר מצב** – חדר המצב משמש לשליטה בעת הטיול. גם הוא, כמו הלשכה לתיאום, מופעל על-ידי החברה להגנת הטבע. הוא פועל 24 שעות ביממה כל ימות השנה (מלבד יום כיפור). תפקידיו נחלקים לתפקידים שבשגרה ולתפקידים בעתות חירום. דרך שגרה חדר מצב אוסף מידע, מספק שירותי ייעוץ למוסדות בזמן אמת ונותן אישור ביטחוני לשינויים ערב הטיול או במהלכו. לאחר בדיקת מהימנות המידע שמתקבל, חדר מצב בודק על אילו מסלולים הוא משפיע, מאתר את המטיילים האמורים לטייל

²⁰ אתר משרד החינוך, אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח, [טיולים ופעילות חוץ-בית-ספרית – כללי](#), תאריך כניסה: 13 בספטמבר 2011.

²¹ שמשון שושני, מנכ"ל משרד החינוך לשעבר, בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, [פרוטוקול מס' 401](#), 29 במרס 2011.

²² אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד חינוך, פגישה, 7 בנובמבר 2011.

²³ אתר מינהלת הטיולים במשרד החינוך, [הנחיות והגדרות](#), תאריך כניסה: 11 בספטמבר 2011.

²⁴ יש מקרים שבהם אפשר להגיש בקשה לאישור עד 14 יום לפני מועד הטיול.

²⁵ מתוך אתר מינהלת הטיולים במשרד החינוך, [הנחיות והגדרות](#), תאריך כניסה: 11 בספטמבר 2011.

²⁶ אתר מוקד טבע – ביטחון ובטיחות בטיולים, [מרכז תיאום טיולים](#), תאריך כניסה: 3 בנובמבר 2011.

²⁷ אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, פגישה, 7 בנובמבר 2011.

²⁸ הנ"ל, מכתב, 20 בספטמבר 2011.

²⁹ הנ"ל, פגישה, 7 בנובמבר 2011.

³⁰ שם.

במסלולים אלו ומעדכנם בהנחיות. באירועי חירום חדר מצב מקיים תחקיר ראשוני וניתוח השטח ומזניק יחידת חילוץ לפי הצורך. לחדר מצב מגיעות בין 500 ל-1,000 פניות ביום.³¹

3. יחידת פיקוח טיולים – משרד החינוך מפעיל באמצעות חברת "סיסטם מערכות" יחידת פיקוח על טיולים, על מחנות ועל אירועים. על אנשי היחידה לבדוק את הארגון, הביטחון והבטיחות. על-פי חוזר מנכ"ל, משימת הפקחים היא בין היתר לבקר בשטח בעת הטיול ולבדוק אם פעילות המטיילים נעשית על-פי ההנחיות.³² על-פי החוזה בין משרד החינוך לחברה המפעילה, הפעולות העיקריות שאנשי היחידה נדרשים לבצע הן ביקורת בשטח על מדגם טיולים לפי תוכנית המשרד והדרכת העובדים במערכת החינוך בדבר ארגון הטיולים על-פי נוהלי הביטחון והבטיחות. על-פי רוב כל בקר משובץ באזור טיולים קבוע, אך פריסת הבקרים בשטח תלויה גם בריכוז הטיולים באזורי הארץ, וייתכן שבקר ימלא משימה מחוץ לאזור שבו הוא משובץ בדרך כלל. על-פי המכרז, ביחידה יהיו 11 משרות מלאות. כיום מועסקים בה מנהל ועשרה מפקחים, כולם במשרה מלאה.

על-פי תנאי החוזה הנוכחי בין המשרד לחברה, בספטמבר 2010 עלה היקף הפעילות הכולל של היחידה מ-7,670 ל-9,725 פעולות. מספר הבקורות בשטח עלה מ-6,450 ל-9,326. לדברי מר אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, "עלה מספר הביקורות בטיולים בדגש על אזורי טיול בעלי אופי ייחודי בטיחותי".³³ מספר הבקורות בשעות היום בנקודת ההתחלה של המסלול, במהלכו ובסופו עלה מ-4,700 ל-5,880; מספר הבקורות בשעות הלילה עלה מ-350 ל-1,330; מספר הבקורות לפני היציאה לטיול עלה מ-800 ל-1,456. בעקבות העלייה במספר הבקורות לשנה עלה מספר יחידות התפוקה בכל סוגי הביקורות והמפגשים מ-10,050 ל-16,802.³⁴

בשנת 1997 הקים משרד החינוך את ועדת אלרון כדי לבדוק את נושא הבטיחות והביטחון בטיול. הוועדה המליצה כי תקן פקחי הטיולים יאפשר נוכחות של פקחים ב-15% מכלל הטיולים במערכת החינוך.³⁵ בשנת 2008 מצא מבקר המדינה כי מספר הטיולים המפוקחים קטן מהמלצת הוועדה.³⁶ ממסמך זה עולה כי על אף העלייה במספר המפגשים שהפקחים נדרשים לקיים, לנוכח העלייה במספר הטיולים, המספר שנקבע בחוזה בין משרד החינוך לחברה אינו מגיע לכדי 15%. 15% מכלל הטיולים בשנת הלימודים תשע"א הם 14,922 טיולים, וכאמור, משרד החינוך הקצה 9,326 בקורות, שמכסות 10% מכלל הטיולים. יצוין כי בשנת הלימודים תשע"א אכן ביקרו מפקחים ב-10% מכלל הטיולים.³⁷

אשר לאופי הבקורות, המבקר קבע כי "הבקורות בשטח נעשות לא על-פי מדגם. בהיעדר תוכנית שנתית רשות הטבע והגנים חופשית לקבוע את תוכנית הבקורות לפי צרכיה ושיקוליה כקבלן, ואף לפי נוחותם

³¹ שם.

³² משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"ה/9(ג), [טיולים ופעילות חוץ-בית-ספרית](#), כ"ב בניסן התשס"ה, 1 במאי 2005.

³³ אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 20 בספטמבר 2011.

³⁴ "יחידת תפוקה בפעילות" היא מספר השעות שיש להשקיע בפעילות. יחידת תפוקה אחת שווה לשעתיים. לדוגמה, ביקורת בבית-הספר לפני הטיול היא בהיקף של שתי יחידות תפוקה, ולכן היא אמורה להימשך ארבע שעות. לפי החוזה, מרבית הבקורות הנוגעות למפגשים הן בהיקף של שתי יחידות תפוקה, אך יש בקורות בהיקף של יחידה אחת ושל שלוש יחידות.

אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 20 בספטמבר 2011.

³⁵ מבקר המדינה, [דוח שנתי 59\(ב\) לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007](#), 6 במאי 2009.

³⁶ שם.

³⁷ אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 20 בספטמבר 2011.

של הפקחים".³⁸ ממשד החינוך נמסר בתגובה כי תוכנית הבקרה של יחידת הפיקוח מבוססת על מכלול נתונים, ובהם תוכנית הטיולים הכללית ומסלולים שהסיכון בהם גבוה.³⁹

2.3. הגופים ובעלי התפקידים במוסד החינוכי

מנהל בית-הספר⁴⁰

על-פי חוזר מנכ"ל, מנהל בית-הספר הוא אחראי-העל בכל טיול של בית-הספר ועליו להיות מעודכן בכל שלב במהלך הטיול. מתפקידי המנהל: מינוי רכז ביטחון; מינוי רכז טיולים; מינוי אחראי טיול; הכנת תוכנית הטיולים השנתית של בית-הספר בתיאום עם רכז הטיולים; אישור תוכנית הטיול וכל שינוי בתוכנית זו; בדיקת היתכנות הטיול בטרם יציאתו.

רכז הביטחון, הבטיחות וההיערכות לחירום בבית-הספר

בכל בית-ספר מנהל בית הספר ממנה רכז ביטחון, בטיחות ושעת חירום. הרכז אמור לסייע למנהל ולרכז הטיולים ביישום הנחיות הביטחון, הבטיחות וההיערכות לשעת חירום. על-פי חוזר מנכ"ל, עליו לתדרך את רכז הטיולים בכל הוראות הביטחון והבטיחות הנדרשות ביציאה לטיולים.⁴¹ לפי משרד החינוך, בשנת תשע"ב תינתן לרכזים הכשרה של 60 שעות, ופרק שלם בה יעסוק בביטחון ובבטיחות בטיולים ויגדיר את תפקיד רכז הביטחון והבטיחות בנושא זה בבית-הספר.⁴²

רכז טיולים⁴³

על-פי חוזר מנכ"ל, על מנהל בית-הספר למנות את אחד המורים לרכז הטיולים. רכז הטיולים אחראי לצד הפדגוגי ולצד הארגוני של הטיולים. כמה הנחיות בחוזר עוסקות בכישורים שמומלץ שיהיו למורה המתמנה לתפקיד, ובין השאר תחומי הדעת אשר מומלץ כי תהיה לו הסמכה באחד מהם לפחות.⁴⁴ על רכז הטיולים להשתתף בהשתלמות "רכזי טיולים ולמידה מחוץ לבית-הספר" במסגרת לימודי תעודה מטעם משרד החינוך, או לחלופין – להיות בעל תעודת הוראה בתחום של"ח. עליו לשמש בתפקידו לא פחות משלוש שנים, ובכל שנה יש לחדש את מינויו. מטלותיו של הרכז בתחום הבטיחות הן בין השאר לעדכן את המורים בכל הנוגע לטיולים (חוזרי מנכ"ל, ביטחון ובטיחות וכדומה); לנהל תיק טיולים ובו תוכנית הטיול, פעולות הכנה והמלצות בעקבות לקחים שהופקו מטיול כזה בעבר; לוודא שנערך סיור מכין לקראת כל טיול בבית-הספר; לקבל את התוכנית המפורטת של הטיול, ובכלל זה לוחות זמנים. כמו כן, עליו לקשר בין ועדת הטיולים המחוזית לבין בית-הספר ולדווח לחדר מצב על כל מפגע או בעיה בטיחותית.⁴⁵ על חשיבות רכז הטיולים אפשר ללמוד מדברים אלו: "ישנם לא מעט בתי-ספר שבהם

³⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 59(ב) לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, 6 במאי 2009.

³⁹ אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 3 בנובמבר 2011.

⁴⁰ המנהל בחינוך הלא-פורמלי: רכז מפעלים בתנועת נוער או רכז שמינה מזכ"ל התנועה.

⁴¹ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"ה/9(ג), טיולים ופעילות חוץ-בית-ספרית, כ"ב בניסן התשס"ה, 1 במאי 2005.

⁴² משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"ב/1(ב), הכשרת רכזי ביטחון בית-ספר, ב' באלול התשע"א, 1 בספטמבר 2011.

⁴³ רכז הטיולים והלמידה החוץ-כיתתית בחינוך הלא-פורמלי: מדריך בתנועת נוער – בוגר צבא – או עוזר לרכז המחוז בנושא טיולים – בתנועות נוער גדולות (משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"ה/9(ג), טיולים ופעילות חוץ-בית-ספרית, כ"ב בניסן התשס"ה, 1 במאי 2005, סעיף 2.2).

⁴⁴ תחומי הדעת: של"ח; גיאוגרפיה/מולדת, חברה ואזרחות; מדע וטכנולוגיה; לימודי ארץ-ישראל; מקרא וארכיאולוגיה; לימודי הסביבה; גיאולוגיה, בוטניקה וזואולוגיה של ארץ-ישראל.

⁴⁵ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"ה/9(ג), טיולים ופעילות חוץ-בית-ספרית, כ"ב בניסן התשס"ה, 1 במאי 2005.

אירעו ליקויים חמורים בטיולים... בבתי-ספר אלה לא מונה ו/או הוכשר רכז טיולים בית-ספרי וגם לא תוכנן מועד יציאתו להכשרה...⁴⁶.

בקורס הכשרת רכז הטיולים מוקצות 12 שעות לנושאי בטיחות בטיולים, ובכלל זה מבוא לניהול בטיחות בטיול; הכרת חוזר מנכ"ל בנושא בטיחות בטיולים; ניהול סיכונים בטיולים, ובכלל זה תרגול תכנון בכיתה; לימוד תדריכים; ניתוח אירועים ותאונות בטיולים והפקת לקחים; תרגול סימולציות.⁴⁷

בדוח מבקר המדינה לשנת 2008 נאמר כי בבתי-ספר יסודיים רבים אין רכז טיולים או שהוועדה המחוזית אינה יודעת מיהו. כמו כן, המבקר העיר שאין למשרד החינוך נתונים בדבר ותק הרכזים. לדבריו, "מדובר בתפקיד הדורש הכשרה ארוכה וכרוך באחריות לשלומם ולבטיחותם של התלמידים היוצאים לטיולים, ומטבע הדברים הניסיון הוא יתרון חשוב בו".⁴⁸

להלן מספר הרכזים בכל מחוז לפי נתוני משרד החינוך.⁴⁹

רכזי טיולים שהוכשרו במוסדות החינוך, תשע"ב

בתי-ספר על-יסודיים ⁵¹		בתי-ספר יסודיים		מחוז ⁵⁰
מספר בתי-הספר	רכזי טיולים שהוכשרו	מספר בתי-הספר	רכזי טיולים שהוכשרו	
196	86	248	214	צפון
50	50	145	34	חיפה
184	79	345	174	מרכז
121	66	186	92	תל-אביב
71	58	264	165	דרום
123	88	174	54	ירושלים

מן הטבלה עולה כי המצב לא השתנה שינוי של ממש מאז פרסום דוח המבקר, וכי הליקויים המהותיים שמצא המבקר בנוגע לרכזי הטיולים עומדים בעינם. על-פי הטבלה, אין רכז טיולים או שהוא לא הוכשר לתפקיד ב-77% מבתי-הספר היסודיים במחוז חיפה, בכ-50% מבתי-הספר היסודיים במחוז המרכז ובמחוז תל-אביב וב-69% מבתי-הספר היסודיים במחוז ירושלים. אשר לחינוך העל-יסודי, במחוז הצפון ובמחוז המרכז אין רכז טיולים או שהוא לא הוכשר לתפקיד בקרוב ל-60% מבתי-הספר, במחוז תל-אביב – ב-45% מבתי-הספר, במחוז ירושלים – ב-28% ובמחוז הדרום – ב-18%. יצוין כי בכל בתי-הספר העל-יסודיים במחוז חיפה יש רכז טיולים שהוכשר לתפקיד. אין למשרד נתונים על הוותק של רכזי הטיולים.⁵²

הצוות החינוכי

מבקר המדינה כתב על הכשרת הצוות החינוכי בבית-הספר כי "אף על פי שהאחריות לטיולים מוטלת על צוות המורים הקבוע בבית-הספר, הנחה המשרד את המכללות להכשרת מורים להקדיש שתי שעות

⁴⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 59(ב) לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, 6 במאי 2009.

⁴⁷ אלי שיש, מנהל אגף שלי"ח וידיעת הארץ במשרד החינוך, שיחת טלפון, 8 בנובמבר 2011.

⁴⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 59(ב) לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, 6 במאי 2009.

⁴⁹ נתונים אלו נכונים ב-20 בספטמבר 2011. אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 20 בספטמבר 2011.

⁵⁰ בשלב זה אין מידע על רכזי הטיולים במגזר הערבי.

⁵¹ רותם זהבי, ממונה בטיחות ארצי, האגף הבכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 6 בנובמבר 2011.

⁵² אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 20 בספטמבר 2011.

לימוד לנושא הבטיחות בטיולים. זאת בעוד שמדריכי הטיולים במערכת החינוך (שאינם מסגל המורים בבית-הספר) נדרשים ללמוד נושא זה שמונה שעות". לדעתו, חשוב שהכשרת הצוות החינוכי תהיה דומה לזו של מדריכי הטיולים במערכת החינוך שאינם מורים, כדי שיכירו את הנהלים וידעו כיצד להתמודד עם מצבים שעלולים להתעורר בעת הטיול.⁵³ לפי משרד החינוך, בתוכנית ההכשרה לפרחי הוראה שסוכמה בימים אלו והחלה בשנת הלימודים תשע"ב במכללות להכשרת מורים ועובדי הוראה מוקצות לביטחון ובטיחות בטיולים ארבע שעות מתוך 22 השעות בתחום הביטחון, הבטיחות ושעת חירום. כמו כן, נערכות השתלמויות לקראת טיולי בית-הספר, בעקבות ליקוי שהתגלה בעת טיול או על-פי דרישת בית-הספר.⁵⁴ יצוין כי אף שמספר שעות שהוקצו ללימודי בטיחות בטיולים במכללות להכשרת מורים עלה, ההכשרה קצרה מהכשרת מדריכי הטיולים בנושא זה.

אחראי הטיול⁵⁵

את אחראי הטיול ממנה מנהל בית-הספר מקרב אנשי הסגל במוסד החינוכי, ומוטלת עליו האחריות לטיול כולו. בין השאר, לפני הטיול ובמהלך ההכנות אליו עליו להגיש לאישור מנהל בית-הספר ורכז הטיולים את תוכנית הטיול, את תוכנית העבודה ואת לוחות הזמנים. כמו כן, עליו לוודא שכל אנשי הצוות והמתלווים לטיול ערים לנהלים ולהנחיות, ולקבל עדכונים אחרונים מחדר המצב ערב הטיול. במהלך הטיול הוא הסמכות הבכירה ביותר בשטח.⁵⁶

2.4. הגופים ובעלי התפקידים ברשות המקומית

קצין בטיחות מוסדות חינוך מטעם הרשות המקומית עובד מול הממונה הבית-ספרי על הבטיחות בטיולים. עליו לקיים ביקורת טרום-טיול בבתי-ספר היוצאים לטיול,⁵⁷ ובכלל זה לוודא את הימצאותם של אנשי הצוות החינוכי האחראים לטיול ושל המלווים החמושים והרפואיים, לבדוק את תיק הטיול ולוודא שניתן תדריך לתלמידים ולמלווים. לפי משרד החינוך, בכוונת האגף הבכיר לביטחון, בטיחות וחירום לרכוש בעבור קציני הבטיחות מערכת ממוחשבת למעקב אחר הטיולים המתואמים ברשות המקומית ככלי עזר לצורכי תכנון הפיקוח והבקרה.⁵⁸

2.5. מאגר מידע לניהול הסיכונים במסלולי הטיולים

מאז שנת 1995 המליצו כמה ועדות על הקמת מאגר מידע לניהול הסיכונים במסלולי הטיולים כדי להבטיח את שלומם ואת בטיחותם של התלמידים ושל המורים. בדוח מבקר המדינה נאמר שעד מועד סיום הביקורת (ספטמבר 2008) לא הקים המשרד מאגר מידע כזה והוא גם לא משתמש בתוכנה אחרת, דוגמת תוכנה של החברה להגנת הטבע שיש בה מאגר נתונים על הסיכונים במסלולי טיולים, המשמשת את מדריכי הטיולים ומנהלי בתי-ספר שדה.⁵⁹ בתשובה על פנייתנו נמסר ממשרד החינוך כי הלשכה

⁵³ מבקר המדינה, דוח שנתי 59(ב) לשנת 2008 ולחשבונית שנת הכספים 2007, 6 במאי 2009.

⁵⁴ אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"י במשרד החינוך, מכתב, 26 באוקטובר 2011.

⁵⁵ בחינוך הלא-פורמלי: קומונר או מדריך בוגר תנועת נוער שמינה רכז המחוז או רכז המפעלים בתנועה.

⁵⁶ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"א/5, רענון ההנחיות לקראת יציאה לטיול, כ"ו בטבת התשע"א, 2 בינואר 2011.

⁵⁷ אתי אלוני, ראש מינהל חינוך וחברה במרכז השלטון המקומי, מכתב, 27 באוקטובר 2011.

⁵⁸ אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"י במשרד החינוך, מכתב, 20 בספטמבר 2011.

⁵⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 59(ב) לשנת 2008 ולחשבונית שנת הכספים 2007, 6 במאי 2009.

לתיאום טיולים, המופעלת על-ידי החברה להגנת הטבע, מרכזת את המידע הנוגע לסיכונים במסלולי הטיול ובאתרים. מידע זה מגיע מכמה גופים, ובהם החברה להגנת הטבע, רשות הטבע והגנים, מטיילים, מפקחי של"ח, פקחי טיולים ומנהלי הבטיחות במחוזות. במידע זה נכללות הנחיות צבא וסגירת שטחים; פעילות בשטחי אש; סיכונים באתרים שונים – איכות הסביבה; סיכונים הנובעים מזיהום מים; מזג אוויר – עומס חום, שיטפונות וכדומה; סכנות במסלולים של החברה להגנת הטבע ובאתרים של רשות הטבע והגנים הלאומיים. כמו כן, **לפי משרד החינוך, נבחנת האפשרות לרכוש זכויות שימוש בתוכנה של החברה להגנת הטבע.** לשם כך סוכם על פיילוט שבו מורים לשל"ח יבחנו את המערכת. בתום הפיילוט, ועל-פי המלצות המורים, יחליט המשרד אם לרכוש את זכויות השימוש בה.⁶⁰

3. הטיפול באירועי בטיחות בטיולים

בבואו לנקוט צעדים כלפי מוסד אשר במהלך טיול שלו התרחש אירוע בטיחות מבחין משרד החינוך בין שני סוגי אירועים: אירוע חריג חמור וליקוי לא חמור.

☒ **אירוע חריג חמור** מוגדר כתאונה או תקלה חמורה מאוד שאירעה במהלך הטיול והיו בה סכנת חיים או חריגה מיוחדת מנוהלי המשרד. אירוע חריג עשוי להיות תאונה קטלנית; פגיעת תלמיד; יציאה לטיול ללא אישור או כניסה לאתר ללא תיאום; יציאה לטיול ללא ליווי רפואי; פעולה אסורה או בלתי מתואמת; כניסה לשטח אש; פיצול טיול; הליכה ללא מלווה.

☒ **ליקוי לא חמור** מוגדר כתקלה או חריגה מתוכנית הטיול המקורית שאיננה מאושרת או נוגדת את הנחיות הטיולים של המשרד. ליקוי לא חמור עשוי להיות הליכה במסלול שאינו תואם את גיל המטיילים או את תנאי מזג האוויר; עומס חום כבד; כניסה לחשכה עקב תכנון לקוי; הליכה במסלול שאינו מוכר; אי-קיום סיור מכין; ליווי חלקי שלא כנדרש; טיול שאינו מצויד לפי הנהלים במים, אלונקה ורכב פינני ואינו מתנהל לפי הנהלים; אוטובוס ללא אישור קצין בטיחות; מדריך ללא אישור הדרכה או ללא אישור הדרכה באזור שבו הטיול נערך; מסלול טיול שאינו תואם את אישור התוכנית במחוז; נתק או איבוד תלמידים במהלך הטיול.

ככלל, באירוע חריג חמור הטיפול המיידי הוא בין השאר השהיית הטיול וחסמת האישורים הביטחוניים לטיולים של בית-הספר.⁶¹ בטיפול המיידי בליקוי לא חמור ייעשה ניסיון לפתור את הבעיה לפי אופי הליקוי, כגון עצירת הטיול עד להשלמת החסר אם חסר בצידוד. בשני סוגי האירועים הטיפול המתמשך יהיה בירור מקרה, ומדרג הבירור יותאם לחומרת האירוע, ממפקח בית-הספר, דרך ועדת הטיולים המחוזית ועד למנהל המחוז. במקרה מוות בטיול עקב רשלנות בטיחותית תוקם ועדת בדיקה מטעם מנכ"ל המשרד.⁶²

ייתכן שיש לשקול שוב את סוגי האירועים המוגדרים כליקוי לא חמור, שכן יש ליקויים אשר בשל אופיים עלולים להוביל לסכנת חיים (למשל איבוד תלמידים או כניסה לחשכה).

⁶⁰ אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 20 בספטמבר 2011.

⁶¹ במוסד אשר נחסמה אפשרותו לקבל אישור ביטחוני לטיול עקב אירוע חמור יבוצעו הפעולות האלה: תחקיר מסודר על האירוע החריג; שיחה עם מנהל בית-הספר; הזמנת מנהל בית-הספר לבירור בשעת הצורך; הכשרת רכז הטיולים של בית-הספר; מפגש הכשרה לכלל מורי בית-הספר בנושא טיולים. החסימה תיפתח רק באישור סגן מנהל אגף הביטחון, לאחר קבלת הדיווח מיושב-ראש ועדת הטיולים המחוזית על סיום הטיפול.

⁶² אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 20 בספטמבר 2011.

3.1. ועדות לבדיקת מקרי מוות בטיולים

כאמור, כאשר מקרה מסתיים במוות מוקמת ועדת בדיקה. לדברי מנכ"ל משרד החינוך לשעבר מר שמשון שושני, מטרת ועדות אלו היא לבחון מה אפשר ללמוד מהאירוע ואם ההנחיות בחוזרי המנכ"ל קוימו.⁶³ הוועדה עוסקת בהפקת לקחים מערכתיים על נוהלי המשרד, על תהליכי ההכנה וההכשרה ועל תפקוד גורמי הפיקוח והבקרה. היא אינה נותנת מסקנות והמלצות אישיות, ובתחום זה מטפל מנכ"ל המשרד.⁶⁴ לדברי מר שושני, סמכויות מנכ"ל משרד החינוך בהקשר זה הן רק בתחום המשמעת.⁶⁵ דוח הוועדה אינו מתפרסם בפומבי, ונמסר להורים לאחר אישור הלשכה המשפטית ומנכ"ל המשרד.⁶⁶ בדוח מבקר המדינה נמתחה ביקורת על הוועדות, ובין השאר, שלוועדות מונו בעלי תפקיד אשר לא הוגדרו בחוזר ועדות בדיקה, ובהם יושבי-ראש ועדות הבדיקה.⁶⁷ הן מבקר המדינה והן גורמים אחרים טענו שמשד החינוך חוקר את עצמו, והדבר עלול להוביל לניגוד עניינים.⁶⁸ מבקר המדינה הציע "לשקול למנות איש מקצוע חיצוני, שאינו קשור לאחריות ולהוראות אלו".⁶⁹ לפי משרד החינוך, בשנתיים האחרונות, הן בעקבות הדוח והן בעקבות הפקת לקחים, נכתב נוהל חדש בדבר ועדות הבדיקה.⁷⁰ הנוהל העדכני ביותר להפעלת ועדות בדיקה במערכת החינוך התפרסם ביוני 2011 בחוזר מנכ"ל משרד החינוך ע"א/10(א), "הפעלת ועדות בדיקה במערכת החינוך".⁷¹ בחוזר נקבעו בין היתר הרכב הוועדה, תפקידיה ותהליך עבודתה.

להלן מספר ועדות הבדיקה למקרי מוות שהוקמו בשנים תשס"ז-תשע"א:

ועדות הבדיקה למקרי מוות בשנים תשס"ז-תשע"א⁷²

שנת הלימודים	מספר הוועדות	תיאור המקרה
תשס"ז	2	- פעוטה בגן נפלה מנדנדה מאולתרת בשדה; - תלמיד טבע במהלך טיול בנחל סער
תשס"ח	-	-
תשס"ט	3	- תלמיד טבע במהלך שחייה בטיול בחמי טבריה; - תלמיד נפל וטבע במהלך טיול בנחל חצבני; - עובד הוראה נפל ממצוק במהלך טיול
תש"ע	2	- תלמיד טבע בגני חוגה במהלך שחייה בטיול; - אירוע בריאותי (התקפת אסטמה) במהלך טיול
תשע"א	0	-

⁶³ פרטוקול מס' 401 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 29 במרס 2011.

⁶⁴ אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 3 בנובמבר 2011.

⁶⁵ פרטוקול מס' 401 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 29 במרס 2011.

⁶⁶ אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 3 בנובמבר 2011.

⁶⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 59(ב) לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, 6 במאי 2009.

⁶⁸ בתחקיר שנערך בתוכנית "360" של ערוץ 2 נטען כי ועדות הבדיקה שמוקמות לאחר אסונות אינן מוסרות למשפחות את המסקנות במלואן ואינן מפיקות לקחים. הסכנות הבטיחותיות של טיולים שנתיים במערכת החינוך, 28 בפברואר 2011.

⁶⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 59(ב) לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, 6 במאי 2009.

⁷⁰ אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 3 בנובמבר 2011.

⁷¹ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"א/10(א), הפעלת ועדות בדיקה במערכת החינוך, כ"ח באייר תשע"א, 1 ביוני 2011.

⁷² אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 3 בנובמבר 2011.

מסקנות ועדות הבדיקה לא הועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת עד מועד סגירת מסמך זה. יש מקום לנתח את מסקנות הוועדות ולבדוק אם הן תומכות בטענה שהועלתה בתחילת המסמך שיש קושי בהטמעת הנהלים בקרב הצוות החינוכי.

4. נתונים מספריים

להלן נתונים על אירועי הבטיחות שהתרחשו בטיולים בארבע שנות הלימוד האחרונות.⁷³ בנתונים נכללים נתונות הנוער וכל גוף שבפיקוח משרד החינוך שמקיים טיולים בתיאום משרד החינוך.⁷⁴

אירועי הבטיחות בשנה"ל תשס"ח-תשע"א לפי אופי האירוע⁷⁵

תשע"א	תש"ע	תשס"ט	תשס"ח	אופי האירוע
88	80	78	74	חש ברע/פציעה כללית
46	39	44	56	נקע/שבר
23	16	13	33	התייבשות
4	5	6	33	פינוי מטיילים ⁷⁶
18	8	7	10	איבוד הכרה
9	10	15	8	נפילה מגובה
4	7	14	16	אלימות
8	8	9	8	עקיצה/נשיכה של בעל-חיים
10	5	7	10	נעדרים
6	7	6	11	תאונת דרכים
10	8	6	4	איבוד הדרך
3	6	3	7	אירוע ביטחון שוטף
3	3	3	4	כניסה לחשכה
0	2	3	4	טביעה ⁷⁷
232	204	214	278	כלל האירועים
99,482	90,785	88,764	88,147	כלל הטיולים
0.23%	0.22%	0.24%	0.32%	שיעור האירועים בכלל הטיולים

⁷³ בנתונים נכללים חודשי הקיץ, שבהם מתקיימים מחנות הקיץ בתנועות הנוער. אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, שיחת טלפון, 24 באוקטובר 2011.

⁷⁴ הני"ל, מכתב, 26 באוקטובר 2011.

⁷⁵ הני"ל, מכתב, 20 בספטמבר 2011.

⁷⁶ על-רוב מדובר בפינוי עצמי במהלך הטיול, למשל עקב חשש לשיטפון. יצוין כי פינוי אינו נובע בהכרח מבעיה בטיחותית, ועשוי לנבוע מגורמים ארגוניים ומינהלתיים. הני"ל, מכתב, 26 באוקטובר 2011.

⁷⁷ יצוין כי לא כל מקרי הטביעה הסתיימו במוות. הני"ל, שיחת טלפון, 24 באוקטובר 2011.

אירועי הבטיחות בשנים תשס"ח-תשע"א לפי סוג הפינוי⁷⁸

תשע"א	תש"ע	תשס"ט	תשס"ח	
10	7	2	8	אירועים בפינוי מוסק ⁷⁹
18	32	45	37	אירועים בפינוי יחידת חילוץ ⁸⁰
204	165	167	233	אירועים ללא פינוי מיוחד

מהטבלאות עולות הנקודות האלה :

- ☒ **בארבע השנים מתשס"ח עד תשע"א עלה מספר הטיולים שנערכו במערכת החינוך :** בתשס"ח התקיימו 88,147 טיולים, לעומת 99,482 בתשע"א – תוספת של 11,305 טיולים (13%).
- ☒ **בד בבד עם העלייה במספר הטיולים, ירד שיעור אירועי הבטיחות: בשנת תשס"ח היה שיעור אירועי הבטיחות 0.32% מכלל הטיולים, ואילו בשנת תשע"א היה השיעור 0.23%.**
- ☒ **כ-50% מאירוע הבטיחות בשנים שנבדקו מוגדרים "קלים":** נקע ברגל, תחושה רעה או פציעה כללית. כמו כן, כ-83% מכלל האירועים בשנים אלו הסתיימו ללא צורך בפינוי ובסיוע.

5. טיולים במוסדות החינוך החרדי

האחריות לטיפול בטיולים בבתי-הספר החרדיים היא של האגף המוכר שאינו רשמי במשרד החינוך (להלן: אגף מוכש"ר).⁸¹ מבקר המדינה הציג בדוח לשנת 2008 תמונה עגומה בכל הקשור לפעולות אגף זה בנושא הטיולים במוסדות שבפיקוחו. נמצא כי אגף מוכש"ר לא הקים ועדת טיולים ואף לא הקים צוות לטיפול בטיולים ובלמידה מחוץ לבית-הספר. עוד צוין בדוח כי יש להטמיע את הנחיות המשרד – הן בנושאים ביטחוניים ובטיחותיים והן בנושאים פדגוגיים – בדבר טיולי בתי-ספר במוסדות החינוך החרדיים (בהתאמות המתבקשות מהמאפיינים שלהם) וליישם את המלצות ועדות הבדיקה.⁸²

לפי משרד החינוך, באגף מוכש"ר הוקמה לפני שנה ועדת טיולים שתפקידה לקדם את נושא הטיולים במוסדות החינוך שבאחריותה. כמו כן, למרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר כי במסגרת ההכשרות בנושא זה מונו קב"טים ומנהלי בטיחות לרשתות החינוך הגדולות שהוכשרו על-ידי משרד החינוך, ונערכו כנסים והשתלמויות למפקחים הכלליים. הכנס האחרון נערך ב-30 באוגוסט, ועסק בביטחון, בטיחות, בטיחות בטיולים ושעת חירום. אשר להפקת לקחים, לפי המשרד, במקרה של אירוע בטיחותי נעשים תחקירים ובירורים מול מנהל בית הספר ונערכות השתלמויות מקצועיות.⁸³

לנוכח הערות המבקר, יש מקום לבחון בדיון נפרד את סוגיית הבטיחות בטיולים במוסדות החינוך החרדי.

⁷⁸ גם במקרים אלו, כמו בפינוי העצמי, הפינוי אינו נובע בהכרח מבעיה בטיחותית. הנ"ל, מכתב, 26 באוקטובר 2011.

⁷⁹ פינוי מוסק נדרש על-פי רוב להעברת מטיילים לבתי-חולים לשם הצלת חיים, על סמך קביעת איש הרפואה הבכיר בשטח.

⁸⁰ יחידות חילוץ מופעלות בעיקר כדי לסייע למטיילים בשטח, בין השאר עקב כניסה לחשכה, לשם הובלת המטיילים אל נקודת הכינוס, לשם אספקת מים ובשל חשש לשיטפונות.

⁸¹ הנ"ל, מכתב, 20 בספטמבר 2011.

⁸² מבקר המדינה, [דוח שנתי 59\(ב\) לשנת 2008 ולחשבונית שנת הכספים 2007](#), 6 במאי 2009.

⁸³ אריה מור, מנהל אגף בכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח במשרד החינוך, מכתב, 20 בספטמבר 2011.