

## משרד החינוך

### פעולות הביקורת

במשרד החינוך ובמחוזותיו נבדקה ההתמודדות עם תופעת הבריונות ואירועי האלימות במוסדות חינוך.

עוד נבדקה במשרד החינוך פעילותו של אגף בכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר), בין היתר בנושאים האלה: רישוי מוסדות חינוך מוכש"ר; פיקוח על מוסדות חינוך במגזר החרדי; בקרה על שכרם של עובדי מוסדות חינוך מוכש"ר; הוצאת צווי סגירה ואכיפתם. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות, במשרד המשפטים ובמשרד ישראל.

נבדק טיפול משרד החינוך בנושא השירות הפסיכולוגי-חינוכי. הבדיקה נעשתה בשירות הפסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י) שבמשרד ובהנהלת המשרד. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד הבריאות וביחידות לשירות פסיכולוגי-חינוכי (שפ"ח) בחמש רשויות מקומיות. נוסף על כך שלח משרד מבקר המדינה שאלונים לכל הרשויות המקומיות בארץ וקיבל תשובות מ-91% מהן. הביקורת עסקה בנושאים האלה: השירותים שמספק השפ"ח, הקצאת תקני פסיכולוגים, מתן שירות פסיכולוגי ליישובים באזור עוטף עזה, מתן שירות פסיכולוגי למגזר הלא-יהודי, הכללים למתן שירות פסיכולוגי משלים, העסקת פסיכולוגים במשרד, התקשורת של המשרד עם יחידות השפ"ח ברשויות המקומיות ואבחונים לגיל הרך.

באגף תכניות לימודים במשרד החינוך נבדק תהליך ההכנה של תכניות הלימודים ונסקרו תכניות לימוד בתחומי דעת נבחרים ובייחוד במדעים ובמתמטיקה.

בשישה ממחוזות משרד החינוך ובמינהלת חינוך ירושלים (מנח"י) נבדקו היבטים אחדים של הוראת אנגלית בבתי ספר. נבדקו בעיקר נושאים הנוגעים להישגי התלמידים באנגלית ולעובדי ההוראה.

נבדקה עבודת הגף להערכת תארים אקדמיים מחו"ל. הבדיקה נעשתה במטה משרד החינוך, במחוז תל אביב והמרכז ובלשכה המשפטית של המשרד. בדיקות השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה, במשרד המשפטים ובמשרד האוצר.

בעקבות תלונה שהוגשה למשרד מבקר המדינה שעניינה תקינותו של מכרז למשרת מנהל מחוז ירושלים במשרד החינוך, בדק משרד מבקר המדינה את הליכי המכרז.



## המאבק בתופעת הבריונות ואירועי האלימות במוסדות החינוך

### תקציר

האלימות היא התנהגות עוינת של אדם כלפי זולתו, הכוללת תוקפנות מסוגים שונים, ובתוך כך הפרת נורמות חברתיות ודפוסי התנהגות מקובלים. אירועי האלימות במוסדות החינוך, ובכללם פגיעות פיזיות, פגיעות מיניות והשחתת רכוש, מתרחשים בעת התפרצויות אקראיות, לעתים של תלמידים חריגים, ולא תמיד הם מעידים על התרבות המוסדית (להלן - אירועי האלימות). הבריונות היא דיכוי מתמשך או אירוע חד פעמי, המערב הכאבה פיזית, מינית או פסיכולוגית, של תלמיד חלש - פיזית או רגשית - בידי תלמיד או קבוצת תלמידים חזקים ממנו (להלן - תופעת הבריונות). תופעת הבריונות היא עניין שבשגרה, בעיקר בגילים של בתי הספר היסודיים וחיטבות הביניים.

### פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אוקטובר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי התמודדותו של משרד החינוך (להלן - המשרד) עם תופעת הבריונות והאלימות בבתי הספר. הבדיקה נעשתה במטה המשרד ובמחוזותיו. במסגרת הבדיקה נעשו ביקורים במחוז חיפה ובמערכת החינוך של העיר אילת, המפעילה את מודל התכנית "עיר ללא אלימות". בדיקות השלמה נעשו בעמותות העוסקות במתן ייעוץ וטיפול לתלמידים שהיו מעורבים בפגיעות מיניות. יצוין שמשרד מבקר המדינה בדק בשנת 2000 את "טיפול משרד החינוך באלימות בבתי הספר"<sup>1</sup>.

### עיקרי הממצאים

במהלך השנים 1999-2006 לא חל שינוי ממשי בשכיחות מעשי הבריונות הפיזית, החברתית והמינית במוסדות החינוך. בשנים אלו כשליש מהתלמידים היו קורבנות למעשי הטרדות או הצקות בשטח בית הספר. בסקר ארצי שנערך בשביל המשרד בשנת הלימודים התשס"ה (2005-2006) נמצא שכ-80% מהתלמידים דווחו שקיללו או העליבו אותם לפחות פעם אחת בחודש שקדם לסקר. מבריונות סבלו כ-58.5% מהתלמידים, מהטרדה מינית 26.6%, ומאירועי אלימות 19.4%; 6.5% מהתלמידים אוימו בנשק בבית הספר.

בקרב כל המומחים העוסקים בחקר הבריונות והאלימות בבית הספר שוררת תמימות דעים, שתמונת המצב המצטיירת מהממצאים היא קשה ומדאיגה. שכיחותן הרבה של תופעות אלה גורמת לשחיקתם של כללי היסוד בכל הנוגע להתנהגות בבית הספר,

1 דוח שנתי 51' של מבקר המדינה (2001), עמ' 40-60.

ולהבניה של מעשי אלימות קשים יותר. לבריונות ולאלימות שהתלמיד חווה בבית הספר יש השפעה ישירה על רמת הישגיו.

### המסגרת המינהלית ומדיניות המשרד

1. בעשור האחרון הוקמו כמה ועדות ממלכתיות - משרדיות, בין-משרדיות ועודות מומחים - להתמודדות עם האלימות, לרבות אלה: ועדת וילנאי, שהגישה בשנת 2001 דוח הכולל תכנית לאומית לצמצום האלימות בקרב ילדים ונוער במערכת החינוך בישראל (להלן - דוח ועדת וילנאי); ועדת גימשי, שהגישה תכנית לאומית למאבק באלימות ליו"ר ועדת השרים למאבק באלימות ולאכיפת החוק (להלן - ועדת השרים) במאי 2001. בדצמבר 2005 החליטה הממשלה<sup>2</sup> לאשר תכנית ארוכת טווח למאבק באלימות, שגיבשה ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"לית המשרד דאז, ח"כ רונית תירוש, בשביל ועדת השרים.

עיקר המלצות דוח ועדת וילנאי לא יושמו; אף לא אחת מהמלצות ועדת גימשי יושמה במלואה; החלטת הממשלה מדצמבר 2005 לא בוצעה, והתכנית המלאה של ועדת השרים לא יצאה לפועל.

2. תפיסתו התיאורטית של השירות הפסיכולוגי-ייעוצי שבמשרד (להלן - אגף שפ"י) היא, שהמפתח להורדת רמת האלימות תלוי בטיב האווירה והאקלים הבית ספרי. בשנים 1997-2006 לא בחן המשרד חלופות לתפיסת האקלים הבית ספרי, חרף נתוני המחקרים שהיו בידי המעידים שאין שינוי מגמה במעשי הבריונות והאלימות במוסדות החינוך ולמרות המלצות הוועדות האמורות. המשרד לא הקים מנגנוני מעקב, בקרה והפקת לקחים מחוץ לשפ"י, כדי לדעת אם היו סטיות מהנחות היסוד, מהיעד או מדרכי הפעולה שקבע שפ"י.

אין במשרד גוף שאחראי בלעדית להתמודדות עם הבריונות והאלימות. המשרד לא כלל בבסיס התקציב שלו את מימון תכניות המניעה והטיפול השונות, ואין בידי נתונים בדבר הסכום הכולל שהוצא למטרה זו בשנים האחרונות.

3. בידי שפ"י אין נתונים באיזו מידה ממלאים בבתי הספר אחר הנהלים והוראות חוזרי מנכ"ל המשרד בתחום המשמעת והאקלים הבית ספרי. המשרד לא הקים מנגנון לאכיפה יעילה של נוהלי ההתמודדות עם תופעת הבריונות והאלימות במוסדות החינוך, ואילו המפקחים במחוזות, שעליהם מוטלת האחריות לכך, אינם ממלאים את תפקידם בתחום זה כראוי.

### סמכויות הצוות החינוכי

1. האחריות המשפטית של אנשי הצוות החינוכי, ובהם מנהלי בתי הספר, המורים והגננות, כלפי התלמידים הושוותה בפסיקה לחובות המוטלות על ההורים לדאוג לשלום ילדיהם. המשרד לא הקנה לצוות החינוכי סמכויות מתאימות למילוי אחריות זו.

2 החלטה מס' 4502.

בשנים האחרונות, עם התרחבות תופעת הבריונות והאלימות בבתי הספר, חל כרוסוס יחסי בסמכויות הצוות החינוכי. אמנם המטה הציג תכניות מערכתיות לטיפול בנושא אולם נוהלי המשרד לא שונו בעקבות זאת.

2. יש קושי רב ליישם את נוהלי המשרד בדבר חובת הכנת תקנון משמעת במוסדות החינוך. המשרד לא פרסם תקנון לדוגמה, שישמש מודל לבתי הספר לניסוח וליישום של כללי התנהגות מחייבים.

3. נוהלי המשרד אינם נותנים בידי המורים אמצעי אכיפה וענישה על הפרת כללי ההתנהגות במוסד החינוכי. בשלושה חוזרי מנכ"ל יש הוראות העוסקות בסמכויות מנהל להשעות תלמידים לפרק זמן קצוב, אך יש ביניהם סתירות בנוגע למשך ההשעה, הצעדים המקדימים שיש לנקוט, הגורם המאשר השעה, ובעניין מתן או אי מתן זכות ערר לתלמיד המושעה ולהוריו.

#### התערבות בפגיעות תלמידים בתלמידים

1. חוזר מנכ"ל קובע, כי בריב אלים בין תלמידים חייב המנהל או המורה להתערב "תוך הפעלת כוח סביר להפרדה ביניהם". נוהלי המשרד אינם מגדירים מה הם האמצעים הפיזיים שמותר להשתמש בהם כדי להפריד בין ניצים, ואשר בגינם יקבל איש הצוות גיבוי מלא מן המשרד.

2. אנשי הצוות החינוכי מתקשים לקיים את חובתם להפריד בקטטות בין תלמידים, ונמנעים מלהגן על תלמידים מפני הצקות, הטרדות ותקיפות של תלמידים אחרים, בשל החשש מתביעות משפטיות של תלמידים והוריהם על שימוש בכוח פיזי נגדם שלא כדין. היה על המשרד לנסח כללים ברורים להתמודדות אנשי הצוות החינוכי עם מעשי הבריונות והאלימות הנפוצים, ולהבהיר מה הן הפעולות האסורות על פי דין, אולם הוא לא עשה כן.

3. אירועים חוזרים ונשנים של פגיעות מיניות של תלמידים בתלמידים חייבו את מערכת החינוך לקבוע נהלים ברורים לטיפול באירועים אלו. המשרד לא העמיד לרשות הצוותים החינוכיים כלים יעילים לטיפול משמעותי בתלמידים תוקפים במגוון אירועים של אלימות מינית.

#### תגובה על "מצבי התנהגות מסכנת"

המשרד לא קבע בנהלים הנחיות ברורות להתמודדות הצוות החינוכי עם מצבי התנהגות אלימה ומסכנת, ואף לא קבע את גבולות התגובה לצורך ריסון התפרצויות של תלמידים. המשרד גם לא קבע נהלים המסמיכים את אנשי הצוות החינוכי לנקוט צעדים ממשיים בתגובה על אירועי אלימות, ולשלב תגובות מרסנות כלפי תלמידים שנוהגים תדיר באלימות.

### זכויות התלמיד וזכויות המורה

1. בנוהלי המשרד אין פירוט של אמצעי ההגנה שמוסמך לנקוט מורה שהותקף בידי תלמיד. המשרד לא קבע נהלים המפרטים את זכויות המורה, שיבטיחו את זכותו לעבוד בסביבה בטוחה ומוגנת.
2. רוב המורים והמנהלים במערכת החינוך רואים באופן יישום חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, דבר שמגביל את סמכויותיהם במאבק בבריונות ובאלימות של תלמידים. גם לאחר קבלת תלונות בעניין זה, לא פעל המשרד להטמעת הוראות החוק הכוללות את השמירה על כבוד המורה, במוסדות החינוך.
3. חוק זכויות התלמיד אוסר להרחיק לצמיתות תלמיד ממוסד החינוך, אלא לאחר שניתנו לו ולהוריו זכויות שימוע וערר; עד לקבלת החלטה בערר (להלן - תקופת הביניים) לא יורחק התלמיד מבית הספר. לא נקבע בתקנות ובנוהלי המשרד הסדר מפורש בנוגע למעשים חמורים שבגללם שהייתו של התלמיד בבית הספר בתקופת הביניים מסכנת את שלומו, את שלומם של תלמידים אחרים או את שלום הצוות החינוכי. לפיכך, בתי הספר מנועים מלהרחיק תלמידים המעורבים באופן קבוע במעשי אלימות ומשבשים את החיים במוסד החינוכי עד לקבלת החלטה בערר בעניינם.
4. על פי החוק, החלטה בהליך הערר יקבל מנהל המחוז לאחר ששמע את התלמיד והוריו בוועדת השימוע. מנהל בית הספר, ועד ההורים של בית הספר, המורה הנפגע או התלמיד הנפגע והוריו אינם רשאים לטעון בהליך הערר, ואין להם זכות להציג את טיעוניהם לפני ועדת השימוע. המשרד לא קיים דיון בנושא זה, ולא בחן את האפשרות לתקן את תקנות ההרחקה ואת הנהלים שנקבעו בעקבותיהם בחוזר מנכ"ל, חרף תלונות שהוגשו למשרד ממורים ומנהלים על פגיעה בזכויותיהם.

### הכשרת עובדי הוראה

המוסדות להכשרת מורים אינם מכשירים את פרחי ההוראה להתמודד עם התופעה, והמשרד אינו מקנה לעובדי ההוראה כלים מקצועיים לאכיפת כללי משמעת, להתערבות בקטטות בין תלמידים ולאיתור קורבנות אלימות ופגיעות מיניות.

### מערך הניטור

הניטור נועד לתת תמונת מצב של היקף תופעת הבריונות והאלימות בבתי הספר, ועל גורמי השפעה שנמצאים במרכז פעולות ההתערבות שהמשרד נוקט. המשרד לא הקים "מערכת ניטור לאומית, אשר תופעל אחת לשנה, למדידת היקף האלימות, ולבחינת גורמים המשפיעים עליה". כפי שהמליצה ועדת וילנאי.

1. המשרד לא הקים מאגר נתונים המבוסס על המידע הנצבר ביחידות המשרד, ולא הפיק ממנו נתונים לצורכי ניטור ארצי של תופעת הבריונות והאלימות.
2. חוק העונשין, התשל"ז-1977, קובע מי הם הגורמים המוסמכים החייבים לדווח על קטין שנעברה בו עבירת מין. חוזר מנכ"ל הרחיב את חובת הדיווח הסטטוטורית, ולפיו על מנהלי בתי הספר לדווח למשטרה על כל מעשה מגונה בפומבי וחשד לסחיטה

באיומים, אם המעשה שהקטין נדרש לעשות הוא בעל אופי מיני, המהווה עבירה פלילית. חוזר המנכ"ל אינו כולל סנקציות נגד מי שאינו מקיים את חובת הדיווח האמורה.

3. על פי תיקון לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, מדצמבר 2005, על מנהלי מוסדות חינוך לדווח גם על כל מעשה אלימות גופנית בין עובד הוראה לבין תלמיד, ועל כל מעשה אלימות גופנית בין תלמידים שנגרמה בו חבלה. עד מועד סיום הביקורת לא קבע המשרד את הכללים הנדרשים לקיום החובה האמורה.

4. המשרד לא פעל להקמת מאגר מידע בין-משרדי לקליטת דיווחי החובה לרשויות השונות, לרבות המשטרה ומשרד הרווחה. הקמת מאגר כאמור הייתה חוסכת משאבים ותורמת לניטור אירועי האלימות החמורים במערכת החינוך, לרבות אלימות מינית.

5. התוצאות המתקבלות באמצעות כלי לאבחון בית ספרי שפיתח שפ"י במסגרת תכנית התערבות כוללת, תכנית אקלים חינוכי מיטבי (להלן - תכנית האח"מ), הן חסויות ונתונות למנהל בית הספר בלבד. במצב זה אין למשרד נתונים שיכולים לשמש לו לצורכי ניטור. בשבע השנים שעברו מאז השקת תכנית האח"מ השקיע בה המשרד שמונה מיליון ש"ח, ואף על פי כן לא גדל שיעור בתי הספר שעברו את תהליך האבחון הראשוני. המשרד אינו יודע מהו שיעור בתי הספר שאובחנו אבחון חוזר בעקבות תכנית התערבות שהופעלה בהם על סמך ממצאי שאלון האח"מ.

#### תכניות מניעה

1. המשרד אינו מקצה לבתי הספר משאבים למימון הפעילות בתחום המניעה, ואין שעות לימוד "צבועות" להפעלת התכניות. שפ"י אינו עוקב אחר הפעולות שנוקט כל מוסד חינוכי במסגרת המאבק בתופעת הבריונות, אינו מנהל רישום של תכניות המניעה המופעלות בבתי הספר ואינו מודד את תוצאותיהן.

2. תכנית האח"מ אינה מופצת בכל בתי הספר. בחמש השנים האחרונות לא הקצה המשרד ימי הדרכה מספיקים להפעלת התכנית בכל מערכת החינוך. תכנית האח"מ היא עדיין תכנית וולונטרית, ולמשרד אין נתונים אודות מידת הצלחתה.

3. בתי ספר שידם משגת ומעוניינים להתמודד בהצלחה עם תופעות הבריונות ואלימות התלמידים, יוכלו לעשות זאת באמצעות רכישת תכנית התערבות פרטית, המלווה בפיקוח והערכה שוטפים בידי מומחים בעלי שם. לעומת זאת, בתי ספר שאין ידם משגת ומעוניינים להתמודד עם בעיית האלימות צריכים להפעיל את תכנית האח"מ בסיוע מדריכי שפ"י. אולם רבים מבתי הספר הללו לא יוכלו להפעיל את תכנית האח"מ, בהיעדר תקצוב של מלוא ימי ההדרכה הנדרשים לכלל בתי הספר במערכת החינוך. בתי ספר שמתעלמים מבעיית האלימות אינם מחויבים להפעיל תכנית התערבות כלשהי המותאמת לצרכיהם, ולכן יש סיכוי קלוש שהאקלים החינוכי ורמת הבריונות והאלימות בהם ישתנו לטובה.

4. התכנית "אקלים מצמצם אלימות", שהכין מינהל חברה ונוער במשרד, מופעלת בכמה בתי ספר. מינהל חברה ונוער לא אסף נתונים על הפעלת התכנית ואינו יודע באיזו מידה היא מועילה. המינהל לא שיתף את אגף שפ"י, המרכז את הטיפול

המערכת בבריונות ובאלימות, בפרטי התכנית ובתוצאותיה. הנהלת המשרד לא דנה בתכנית ובאפשרויות להחילה על כל מוסדות החינוך.

5. תכנית מניעה רשותית - אלימות סמים אלכוהול, היא תכנית מערכתית בין-משרדית למניעת התנהגויות מסוכנות בקרב ילדים ובני נוער (להלן - תכנית אס"א). בשנת 2001 החל מינהל חברה ונוער להפעיל את התכנית בשיתוף גורמים מחוץ למשרד. עד שנת 2006 היא הופעלה ב-60 רשויות, ולכל רשות הוקצה סך של 100,000 ש"ח לשנה.

תכנית אס"א החלה לפעול בלי שהיה בידי המינהל ניטור או מיפוי של אירועי האלימות ביישובים שנבחרו לתכנית. במינהל ובאגף הכספים במשרד אין פירוט של הסכומים שהושקעו בתכנית בפועל. הרחבת התכנית ליישובים נוספים נעשתה בלי שנבדקה יעילותה ותועלתה.

6. מודל "בית הספר הבטוח" הוא פיתוח של היחידה לשיטור קהילתי במשטרה שמטרתה הפיכת הסביבה הבית-ספרית לבטוחה ומוגנת לקהילתה. במסגרת בניית המודל פעלה המשטרה עם שפ"י להכשרת שוטרים קהילתיים לפעילות חינוכית בבתי הספר ולגיבוש דפוסי עבודה משותפים. חרף הבעיות שנמצאו בהפעלת המודל, המשרד ממשיך להתחייב להשקיע ב"בית הספר הבטוח".

7. לא הופצו תכניות למניעת בריונות ואלימות לכל גני הילדים במערכת החינוך, על אף ממצאי המחקרים המלמדים כי הפעלת תכניות כאמור בגיל הרך עשויה לגרום לצמצום אלימות בגיל הברור.

8. בשנים 2005-2007 החלה לפעול באילת התכנית "עיר ללא אלימות" - תכנית עירונית מקיפה למאבק באלימות שתוקצבה בכ-12 מיליון ש"ח. באוקטובר 2006 החליטה הממשלה<sup>3</sup> להפעיל את המודל "עיר ללא אלימות" שנוסחה במערכת החינוך באילת, ביישובים נוספים, ואולם המשרד המשיך לדבוק במדיניותו להפיץ את תכנית אס"א (ב-60 יישובים) ואת תכנית האח"מ, אף שעדיין לא נבדקה יעילותן.

9. התכנית המערכתית "כישורי חיים", המתמקדת בפיתוח כשירות רגשית-חברתית של תלמידים, ועוסקת בין היתר בהטרדה ואלימות מינית, היא תכנית חובה במערכת החינוך החל בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008). המשרד לא תקצב שעה ייחודית לצורך הפעלתה במוסדות החינוך, לא הכשיר את כלל המורים להנחות את התכנית בכיתות ולא הקים מנגנון בקרה על דרכי הפעלתה.

10. גף תכניות סיוע ומניעה בשפ"י מטפל בפניות מגורמים שונים המבקשים להציג מיזמים ותכניות לימוד למניעת אלימות, לשם קבלת היתר להפעילם במוסדות חינוך. שפ"י אינו מעביר לבתי הספר שמות של תכניות מומלצות, ואף אינו מקיים מסגרת למתן אישור או היתר פורמלי להפעלת תכניות כאמור. המשרד לא הכין אוגדן תכניות, ולא פרסם קריטריונים לאישור תכניות התערבות שיחידות שונות במשרד וגורמים מחוצה לו מציעים לבתי הספר. בנסיבות אלו, קיים שוק פרוץ של תכניות התערבות למניעת אלימות במוסדות חינוך שהמשרד אינו מפקח עליו.



## תכניות טיפול

1. התכנית לטיפול בבתי ספר בסיכון שהגיש שפ"י להנהלת המשרד לא תוקצבה.
2. באפריל 2005 הציג אגף שפ"י לפני הנהלת המשרד תכנית להקמת מרכז לטיפול בתלמידים המתנהגים באלימות קשה, שלא במסגרת מוסדות החינוך המיוחד. התכנית הייתה אמורה לשמש דגם להקמת מרכזי טיפול כאלה בשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) ועלותה בכל מחוזות המשרד נאמדה בכ-4 מיליון ש"ח. תכנית זו לא יצאה לפועל. יצוין שגם אם הייתה יוצאת לפועל, לא היה אפשר לכפות אותה משום שההשתתפות בה הותנתה בהסכמת התלמידים ובהסכמת הוריהם. המשרד הניח לבתי הספר להתמודד לבדם עם תלמידים בעלי הפרעות התנהגות קשות, בלי לקבל את הכלים המתאימים והמשאבים הדרושים לשם כך.
3. אין טיפול מערכת, נמרץ ומקיף בתלמידים בעלי הפרעות התנהגות בכל הגילים. המשרד לא פיתח תכנית טיפולית מערכתית ולא הקים מסגרות, שבהן ייקלטו תלמידים שרמות האלימות שלהם גורמות לקשיים רבים להם ולסביבתם.
4. אגף פניות הציבור (להלן - פנ"צ) הוא הגוף העיקרי האמון על טיפול בפניות ובתלונות של הציבור למשרד. טיפול בתלונות בעניין הבריונות והאלימות לפי נוהלי פנ"צ לא תמיד מתאים לצורכי המתלוננים. המשרד מפעיל גם את יחידת ה"קו הפתוח" המיועד בעיקר לתלמידים, ואחראי לטיפול בפניות בנושא אלימות ודרכים למניעתה. אין חלוקת אחריות בין פנ"צ ובין ה"קו הפתוח". אין ניתוב טלפוני של הפונים והמתלוננים לאחת היחידות האמורות לפי נושא הפנייה, והתלונות המגיעות בכתב אינן מועברות ליחידה המתאימה. הכפילות בעבודת היחידות הללו מקשה על ציבור הפונים והמתלוננים, ואינה מספקת פתרון מתאים ויעיל למצוקותיהם של התלמידים.
5. למנהלי בתי הספר, ליועצים החינוכיים ולמורים, האמונים על ריכוז הטיפול בתלמידים נפגעי בריונות מינית, חסר ידע מקצועי בתחום זה, חסר ידע בנוגע להתערבות במצבי משבר בשעת פגיעה.
6. ברחבי הארץ פועלים עשרה מרכזי סיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית (להלן - מרכזי הסיוע). מרכזי הסיוע מקיימים סדנאות הסברה מקצועיות בבתי הספר. המשרד מכיר בחשיבות פעילותם של המרכזים, אך מנהלי בתי הספר נרתעים מקיום סדנאות הסברה במוסדותיהם. המשרד לא מיסד קשרי עבודה בינו ובין מרכזי הסיוע, שנועדו להגדיל את הזמינות והנגישות של המרכזים לתלמידות ולתלמידים שנפגעו מהטרדה ומבריונות מינית במסגרת המוסד החינוכי.
7. מערכת החינוך עדיין לא פיתחה דרכים טיפוליות לכלל התלמידים שנפגעו ממעשי בריונות מינית. המשרד אינו מספק אמצעי טיפול כלשהם לתלמידים שנפלו קרבן לתקיפה מינית המצריכה טיפול ארוך טווח, אף אם התרחשה במוסד חינוך.
8. לתלמידים שפוגעים מינית, ובפרט תלמידים מתחת לגיל האחריות הפלילית, אין מענה טיפולי במערכת החינוך. תכנית-אב כוללת לטיפול בילדים פוגעים מינית מתחת לגיל האמור, שהוכנה בידי ועדה בין-משרדית - משותפת למשרדי החינוך, הרווחה, הבריאות והמשטרה - והוגשה לוועדת השרים למאבק באלימות, לא תוקצבה, ולכן לא הופעלה.

## סיכום והמלצות

בעשור האחרון פעלה מערכת החינוך במטרה לצמצם את אירועי האלימות ולשפר את האקלים החינוכי בבתי הספר. מטרה זו לא הושגה.

חובת הרשויות להתמודד בהצלחה עם תופעה זו נקבעה בחוק, בהלכה הפסוקה ובנוהלי המשרד. המשרד לא יישם את המלצות הוועדות הציבוריות והמקצועיות שעסקו במאבק באלימות. התכנית המערכתית המלאה של ועדת השרים, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה בדצמבר 2005, לא יצאה לפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להתמקד בטיפול במעשי ההצקה וההטרדה ובאירועי האלימות לסוגיהם, אשר הפכו להתנהגויות שכיחות ונורמטיביות בבתי הספר ובגני הילדים בישראל, כדלקמן:

1. על המשרד לפרסם נוהל חדש, כולל וממצה בענייני משמעת ואקלים בית-ספרי שיחליף את חוזרי המנכ"ל משנים קודמות. במסגרת זו עליו להבהיר ולעדכן את הנהלים הרלוונטיים בהתאם להוראות הדין; לקבוע סמכויות ענישה ברורות למנהלים ולמורים; ולהגדיר חד-משמעית את התנאים להתערבות לשם הגנה על תלמיד שהותקף ולצורך הגנה עצמית. כמו כן, על המשרד להכשיר את פרחי ההוראה ואת הצוותים במוסדות החינוך כיצד לפעול להפסקת אירועי אלימות.
2. על המשרד לאגם משאבים, כדי שתהיה לו היכולת להעריך את תוצאות השקעתו במאבק בתופעה, לתכנן את הוצאותיו ולכלכל את מעשיו ביעילות.
3. על המשרד ליזום שינויי חקיקה - ברוח ההמלצות של הוועדות שטיפלו בנושא - לצורך חלוקה ברורה של האחריות בין מחוזות המשרד למחלקות החינוך ברשויות המקומיות.
4. על הנהלת המשרד להקים מנגנון לאכיפת נוהלי ההתמודדות עם תופעת הבריונות והאלימות במוסדות החינוך; על המפקחים במחוזות המשרד למלא כראוי את תפקידם בתחום זה.
5. על המשרד לוודא שמנהלי בתי הספר ממלאים את חובות הדיווח הסטטוטוריות והמנהליות המוטלות עליהם, ולהפיק מהדיווחים נתונים על שכיחות אירועי האלימות במוסדות החינוך.
6. על המשרד ליזום הקמת מאגר נתונים, בשיתוף המשרד לביטחון הפנים ומשרד הרווחה, שבו ירוכז המידע המדווח - על פי חוק ונוהל - למשטרה, לפקידי הסעד ולמחוזות המשרד. ראוי שהמשרד ישתמש בתוצאות שאלוני המיצ"ב המורחב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית) שברשותו לצורך מיפוי בתי הספר המתקשים, לפיקוח על התכניות המופעלות במוסדות החינוך ולמעקב אחר יישום מדיניותו.
7. על המשרד לקבוע קריטריונים מחייבים לאישור תכניות התערבות חיצוניות במוסדות חינוך; על המשרד לעשות מחקרי הערכה על התכניות שהכין, באופן שיאפשר לו להמליץ למנהלי המוסדות וליועצים החינוכיים על התערבויות מתאימות ויעילות.
8. על המשרד לשתף פעולה עם גורמי חוץ, לרבות עמותות וגופים פרטיים, ולוודא שבכל מוסד חינוכי, ובפרט בגני הילדים, תופעל תכנית מתאימה למניעת בריונות.

התערבות חיצונית מאושרת תותנה בעמידה בתנאים שיקבע המשרד, בפיקוח שוטף על דרך הפעלת התכנית בשדה החינוך ובביצוע מחקר הערכה על תוצאותיה. על המשרד לאגד את תכניות המניעה המאושרות ברשימת תכניות מומלצות שתישלח לכל מוסדות החינוך ותעודכן מדי שנה.

9. על המשרד לבחון את האפשרות לחייב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים בתחום ההתנהגות לקבל טיפול, כתנאי לשילובם במוסדות החינוך הרגילים. יש לפעול ללא דיחוי ליישום תכנית האב לטיפול בתלמידים מתחת לגיל האחריות הפלילית שפוגעים מינית.

10. על המשרד לספק את צורכי התלמידים שנפגעו מבריונות מינית, ולהדק את שיתוף הפעולה עם הגופים המקצועיים המתמחים בכך.



## מבוא

אלימות היא התנהגות עוינת של אדם כלפי זולתו, הכוללת תוקפנות מסוגים שונים, אגב הפרת נורמות חברתיות ודפוסי התנהגות מקובלים. מעשי האלימות במוסדות החינוך, ובכללם פגיעות פיזיות, פגיעות מיניות והשחתת רכוש, מתרחשים בעת התפרצויות אקראיות, לעתים של תלמידים חריגים, והם אינם מעידים בהכרח על התרבות המוסדית (להלן - אירועי האלימות).

אחד המושגים המרכזיים בחקר האלימות במוסדות החינוך הוא ה"בריונות"<sup>4</sup> (להלן - בריונות או מעשי הטרדה והצקה). בריונות היא דיכוי מתמשך או אירוע חד פעמי, המערב הכאה פיזית, מינית או פסיכולוגית, של תלמיד חלש - פיזית או רגשית - בידי תלמיד או קבוצת תלמידים חזקים ממנו. מעשי הטרדה וההצקה בבתי הספר הם עניין שבשגרה, בעיקר בגילאים של בתי הספר היסודיים וחיכוכות הביניים. במצב זה בית הספר מתקשה למלא את תפקידו החינוכי והחברתי, וסביבתו אינה בטוחה, אינה מגינה ואינה מוגנת. לבריונות יש השפעות פסיכולוגיות וחברתיות קשות וארוכות טווח על הקורבנות, על התוקפים ועל הצופים מהצד. מחקרים מראים שרמת הבריונות והאלימות הפיזית והמילולית בבתי הספר בישראל היא מהגבוהות בארצות המערב (ראו להלן).

משרד החינוך (להלן - המשרד) העלה את המאבק בתופעת הבריונות ואירועי האלימות בבתי הספר לראש סדר העדיפויות שלו משנת 1997 ועד היום. המשרד קבע נהלים מפורטים בנושא זה, הקים מערך ניטור, פיתח חומרי לימוד והפעיל תכניות מניעה וטיפול בבתי הספר.

בחודשים ינואר-אוקטובר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי התמודדותו של המשרד עם התופעה. הבדיקה נעשתה במחוזות המשרד - צפון, חיפה, מרכז, תל אביב, ירושלים, מנח"י<sup>5</sup>, דרום ובמינהל לחינוך התיישבותי. בדיקות נעשו גם באגפי המטה של המשרד ובכללם - לשכת סמנכ"לית המשרד ומנהלת המינהל הפדגוגי; המינהל הפדגוגי - השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (להלן - אגף שפ"י); הממונה על השוויון בין המינים; מינהל חברה ונוער; האגף להכשרת עובדי הוראה; הקו הפתוח לפניות תלמידים; פניות ותלונות הציבור; וכן הלשכה המשפטית. במסגרת הביקורת נערכו ביקורים במחוז חיפה ובמערכת החינוך של העיר אילת, המפעילה את התכנית "עיר ללא אלימות", התקיימו פגישות עם החוקרים החשובים בתחום זה בישראל, נסקרו הספרות המקצועית והמחקרים

4 המושג Bullying תורגם מאנגלית ל"בריונות" או "מציקות".

5 מינהל חינוך ירושלים.

שנכתבו בנושא, ונאספו נתונים מדוחותיהן של ועדות ציבוריות, בין-משרדיות ופנים-משרדיות שהוקמו החל משנת 1997. בדיקות השלמה נעשו בשתי עמותות העוסקות במתן ייעוץ וטיפול לתלמידים שהיו מעורבים בפגיעות מיניות: 1. עלם - העמותה לנוער במצבי סיכון; 2. איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית בישראל. יצוין כי בדיקה קודמת של משרד מבקר המדינה נעשתה בשנת 2000 בנושא "טיפול משרד החינוך באלימות בבתי הספר"<sup>6</sup>.

## המסד הנורמטיבי

השמירה על חייו, גופו וכבודו של אדם היא זכות יסוד במשפט, המעוגנת בסעיפים 2 ו-4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (להלן - הזכות לחיים). הזכות לחיים של הילד באה לידי ביטוי בזכויותיו להישרדות ולהגנה, והיא מעוגנת בחקיקה הכוללת הוראות ייחודיות בדבר מניעת פגיעה בקטינים, לרבות פגיעות נפשיות, גופניות ורגשיות<sup>7</sup>. הפסיקה קבעה את טובת הילד ומניעת הסיכון לפגיעה בהתפתחותו מרכזי בעת קבלת החלטות שיפוטיות בעניינו<sup>8</sup>.

עקרון התפתחות הילד מוצהר כמטרתם של חוקי חינוך שונים, לרבות אלה: חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי); חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988; חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה); וחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000 (להלן - חוק זכויות התלמיד). חוקים אלו מטילים על מערכת החינוך את החובות להביא לידי מימוש את זכותו של התלמיד להישרדות והתפתחות, ולהגן עליו מפני פגיעה בגופו, בנפשו, ברגשותיו וברכשו, לרבות מידי ילדים אחרים.

בנוסף, על המדינה מוטלת חובה לממש את הזכות לחינוך. הזכות לחינוך מוקנית לכל ילד ונער במדינת ישראל מגיל 3 ועד גיל 18, והיא מעוגנת בחוק זכויות התלמיד. ההכרה בזכות לחינוך באה לידי ביטוי בהכרזה על הקמת המדינה ובחוקי החינוך שנמנו לעיל, וחשיבותה משתקפת בפסיקה<sup>9</sup>. זכות זו כוללת את חובתם של ההורים לדאוג לרישומם של ילדם ללימודים במוסד חינוך מוכר, ולביקורו הסדיר בבית הספר; אי קיומה של חובת הרישום היא עבירה פלילית<sup>10</sup>. הזכות לחינוך מטילה על הרשויות את החובה לספק לתלמידים תנאי לימוד במוסדות בטוחים ובטיחותיים, לחנכם לדרך ארץ ולהימנעות מאלימות<sup>11</sup>, ולהגן עליהם מכל פגיעה<sup>12</sup>. מוסדות החינוך אחראיים לקביעת כללי התנהגות ולאכיפתם כדי לאפשר לאנשי הצוות להגן על כל אחד מהתלמידים כשנשקפת סכנה לשלומם. ההורים רשאים להניח כי ילדם הנשלח למסגרת חינוכית של בית ספר, ימצא בפיקוח המערכת החינוכית בשעות שהוא נמצא בתחום בית הספר<sup>13</sup>.

- 
- |    |  |
|----|--|
| 6  | דוח שנתי 251 של מבקר המדינה (2001), עמ' 40-60.   |
| 7  | חוק העונשין, התשל"ז-1977 (סעיפים 368 א - 368 ד).   |
| 8  | ת"פ (מחוזי ירושלים) 113/03 מדינת ישראל נ' שרה וולך ואח', מובא בתקדין.  |
| 9  | בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עילית ואח' נ' שר החינוך ואח', פד"י נו(4) 203; ובג"ץ 2599/00 יתד ואח' נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, הדנים בזכות לחינוך. |
| 10 | סעיפים 3 ו-4 לחוק לימוד חובה.  |
| 11 | עת"מ (חיפה) 1341/03 פלוני ואח' נ' בית ספר "יבנה" חטיבת הביניים ישיבה תיכונית עירונית שש שנתית ואח', מובא בתקדין.                               |
| 12 | זכותו של הילד להגנה מפגיעה בשלומם הפיזי ובכבודו מעוגנת גם בחוזר מנכ"ל תשס"א/4 (ג), דצמבר 2000, ובחוזר מנכ"ל מיוחד ט' התשנ"ז, מרס 1997.         |
| 13 | אפשר ללמוד על כך מהאמור בת"א (שלום נצרת) 2966/01 ה"א ואח' נ' א"ב (קטיץ) ואח', מובא בתקדין.   |

זאת ועוד, המשרד חב חובת זהירות מושגית בנויקין<sup>14</sup> כלפי התלמידים, והוא נושא באחריות להפרתה. חובה זו מטילה על אנשי הצוות במוסדות החינוך, בין היתר, לפקח על פעילות התלמידים בכיתות, במתקני המוסד ובחצרו<sup>15</sup>, ולהשליט בהם משמעת.

הזכות לחינוך מוקנית לכל התלמידים ללא אבחנה דתית, חברתית, מגדרית או אחרת. הרשויות אינן רשאיות למנוע את שירותי החינוך מתלמיד שהפר כללי משמעת או עבר עבירה פלילית. אדרבה, מערכת החינוך חייבת לפעול למניעת נשירת תלמידים ממוסדותיה. אחריותה לספק שירותי חינוך דורשת התאמה של מסגרות ההוראה ליכולתם של התלמידים ולצרכיהם, וכן מעקב אחר ביקור סדיר בבית הספר וקיום חובות דיווח על היעדרויות ממושכות<sup>16</sup>.

מערכת החינוך צריכה לקיים את מלוא החובות המוטלות עליה ברין, גם כאשר עלולה להיווצר סתירה ביניהם, כמו במצבים של התנגשות בין זכותו של תלמיד אחד להגנה לבין הזכות לחינוך של התלמיד שפגע בו.

## היקף התופעה

### חקר התופעה

המושג "בריונות" הוטבע על ידי חוקר סקנדינבי, פרופ' דן אולוויס (Olweus) בשנות השבעים של המאה הקודמת. הבריונות מתבטאת באמירה של דברים מעליבים; הצגת הקורבן בצורה מגוחכת; קריאת קריאות גנאי לעברו; בידוד הקורבן מחברים; מתן מכות, בעיטות או דחיפות; נעילת הקורבן בחדר סגור; הפצת שמועות ומשלוח מכתבים מעליבים. מחקרים נוספים מלמדים שהצקה גורמת לפחד או לחרדה בקרב הילדים שצופים מן הצד. צפייה בהצקה שהמערכת אינה מטפלת בה ביעילות מעלה את הסבירות שבעתיד ייהפכו גם הצופים לחלק מציבור המציקים<sup>17</sup>.

בעקבות אולוויס השתמשו חוקרים במושג "בריונות" כדי לאפיין את האלימות השכיחה בבתי הספר. תופעת הבריונות היא חלק מחיי השגרה בבית הספר, ולכן על פי רוב אין מדווחים למשטרה על מעשי הטרדה או הצקה. תופעת הבריונות שכיחה בעיקר בגילאים של בתי הספר היסודיים וחיכוכות הביניים.

מחקרים שעשתה פרופ' תמר הורוביץ מאוניברסיטת בן גוריון בנגב מתחילת שנות השמונים של המאה הקודמת, מראים שיש קשר בין מידת האפקטיביות של בית הספר בהקניית השכלה ובין רמת האלימות בו. רמת האלימות גבוהה יותר בבתי ספר שאינם עקביים באכיפת הכללים ובהקפדה על משמעת. בבתי ספר ששררה בהם הרגשה של חוסר פיקוח נמצאה רמת אלימות גבוהה יותר. יתר על

14 חובת זהירות מושגית חלה אם בין סוג המזיקים הפוטנציאליים, שהנתבע שייך לו, לבין סוג הניזוקים הפוטנציאליים, שהתובע שייך לו קיימים "יחסי קרבה", באופן שמעשיו או מחדליו של המזיק-הנתבע יכולים להשפיע על סוג הניזוקים שנגרמו לניזוק-התובע (ראו ע"א 243/83 עיריית ירושלים נ' גורדון, פ"ד לט(1) 113). לפיכך נקבע בכמה פסקי דין (למשל, ע"א 2061/90 אילנה מרצלי נ' מ"י ואח', פ"ד מו(1) 802; ע"א 310/89 אליהו בהן (קטיין) נ' מאיר לנטוש ואח', פ"ד מו(1) 402), כי בין אנשי הצוות החינוכי ובין התלמידים קיימים יחסי קרבה משפטיים, המטילים על מערכת החינוך את חובת הזהירות המושגית.

15 ת"א (שלום ת"א) 27294/03 גיל בסל נ' משרד החינוך מדינת ישראל, מובא בתקדין.

16 בג"ץ 6671/03 מונג'ד אבו גנאם ואח' נ' משרד החינוך ואח', פ"ד נט(5) 577.

17 מחקרים אלו מצוטטים במאמר של רולידר ומינצר, 2004 (ראו להלן).

כן, למתרחש בין כותלי המוסד החינוכי יש השפעה על רמת האלימות בו יותר משיש לגורמים מחוצה לו. קיימת סבירות גבוהה שמוסד שיש בו שכיחות גבוהה של מעשי הטרדה והצקה הוא חסר סדר ומשמעת ולא מתקיימים בו תהליכי למידה<sup>18</sup>.

מחקרים שנעשו בעשור האחרון בישראל מראים כי לבריונות יש השפעה שלילית על האווירה הלימודית בבית הספר, על המסרים החינוכיים שלו, על הרגשת הביטחון של התלמידים ועל זכותם הבסיסית להגנה ולטיפוח. שכיחותה הרבה של הבריונות גורמת לשחיקה של כללי היסוד בכל הנוגע להתנהגות בבית הספר, ולהבניה של מעשי אלימות קשים. מחקרים שעשו פרופ' רמי בנבנישתי ועמיתיו מהאוניברסיטה העברית בירושלים בשיתוף ד"ר רון אסטור מאוניברסיטת דרום קליפורניה, ארה"ב, מלמדים כי לבריונות ולאלימות שהתלמיד חווה בבית הספר יש השפעה ישירה על רמת הישגיו.

מחקרים אחרים (ראו להלן) מראים, כי לבריונות יש השפעות פסיכולוגיות וחברתיות קשות וארוכות טווח על הקורבנות, על התוקפים ועל הצופים מהצד. אצל קורבנות להצקה ניכרות אחת או יותר מן התופעות האלה: אובדן ביטחון עצמי, דימוי עצמי נמוך, היעדרות מבית הספר, דחייה חברתית, הרגשת בדידות, חרדה, דיכאון, בעיות בריאות ומחשבות התאבדות. בקרב 90% מקורבנות ההצקה הייתה גם ירידה מובהקת בציונים. לעיסוק בבריונות ולהתבוננות עליה יש השפעה שלילית על התפתחותם ותפקודם של המצייקים ושל המתבוננים: המצייקים סובלים יותר מהמתבוננים מהפרעות אישיות אנטי-חברתיות, ומשתמשים יותר מאחרים בשירותי בריאות הנפש.

## ממדי התופעה בישראל

1. כשליש מכל עבירות האלימות של בני נוער אשר ידועות למשטרה מבוצעות בין כותלי בית הספר. מנתוני משטרת ישראל עולה, כי בשנת 2005 פתחה המשטרה 5,651 תיקים לבני נוער שנחשדו בביצוע עבירות אלימות במוסדות חינוך, לעומת 2,620 בשנת 2000, כלומר עלייה של כ-115%. בעבירות מין הייתה עלייה של כ-30%: בשנת 2005 נפתחו 268 תיקים לעומת 206 תיקים בשנת 2000<sup>19</sup>.

(א) לפי נתוני סקר ומחקר רב שנתי שעשה ד"ר יוסי הראל מאוניברסיטת בר אילן<sup>20</sup>, הנוער בישראל חשוף בחיי היומיום לרמה גבוהה של מעשי הטרדה והצקה. לפי הנתונים על שנת 2002, כ-40% מהתלמידים היו קורבנות למעשי בריונות בשטח בית הספר לפחות פעם אחת בשנת הלימודים וכ-16% מהתלמידים היו קורבנות למעשים כאלה לפחות שלוש פעמים במהלך השנה. הנתונים לשנת 2004 מצביעים שהירידה ההדרגתית בהיקף הבריונות והאלימות שנרשמה בשנת 2002 (לעומת שנת 1998), נבלמה. בשנים 2004 ו-2006 לא היה שינוי של ממש במצב. כשליש מהתלמידים היו קורבנות למעשי הטרדה או הצקה בשטח בית הספר לפחות פעם אחת במהלך החודשיים שקדמו למחקר. שיעור התלמידים שהשתתפו במעשי הבריונות בשטח בית הספר שלוש פעמים או יותר במהלך החודשיים שקדמו למחקר עלה מ-11.3% בשנת 2002 ל-13.3% בשנת 2006.

18 תמר הורוביץ, "בית הספר כזירת אלימות", מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית 23, יוני 2006, עמ' 45-66.

19 ילדים בישראל – שנתון סטטיסטי 2006, המועצה הלאומית לשלום הילד, דצמבר 2006.

20 הראל ועמיתיו, ממצאי הסקר הרב-לאומי על התנהגויות סיכון והיפגעות בני נוער, 1994, 1998, 2002, אוניברסיטת בר אילן בשיתוף עם משרד הבריאות, משרד החינוך התרבות והספורט וארגון הבריאות העולמי. המחקר נעשה בקרב תלמידים בכיתות ו', ח' ו-י' בשנים 1994, 1998, 2002, 2004 ו-2006, בשיטת דגימה זהה כדי לאפשר השוואה בין מאגרי הנתונים. ממצאי הסקרים שנעשו בשנים 2004 ו-2006 טרם פורסמו.

(ב) לפי סקר האלימות הארצי, שעשה פרופ' בנבנישתי בשביל המשרד בשנות הלימודים<sup>21</sup> התשנ"ט (1998-1999), התשס"ב (2001-2002) והתשס"ה (2004-2005) (להלן - סקר בנבנישתי), לא הייתה ירידה באלימות הפיזית הקשה ובהטרדה מינית. ירידת מה בשיעורי הבריונות הייתה בשנים התשנ"ט-התשס"ב, ואילו בשנים התשס"ב-התשס"ה הייתה יציבות ואף עלייה קלה בשיעורי האלימות. בשנת התשס"ה נרשמה עלייה גם בחוסר הביטחון של התלמידים בבית הספר והרגשתם שבית הספר הוא מקום מסוכן. גם המצב במגזר הלא יהודי, ובעיקר במגזר הברדואי, לא השתפר עם השנים, והאלימות הקשה, לרבות שימוש בנשק, עדיין ניכרים.

לפי תוצאות סקר בנבנישתי שנעשה בשנת התשס"ה<sup>22</sup>, כ-80% מהתלמידים דיווחו שקיללו או העליבו אותם לפחות פעם אחת בחודש שקדם לסקר. מאלימות מתונה סבלו כ-58.5% מהתלמידים, מהטרדה מינית 26.6% מהתלמידים, ומאלימות פיזית חמורה סבלו 19.4% מהתלמידים. 6.5% אוימו בנשק בבית הספר. ממצאי הסקר הראו שהירידה הקלה בשיעורי האלימות המתונה בשנים התשנ"ט-התשס"ב לא נמשכה, וכי קללות, לעג, עלבונות והשפלה הם כמעט נורמה במערכת החינוך. שיעורי הבריונות בבתי הספר בישראל, שבנבנישתי מכנה "אלימות מתונה", גבוהים מאלה שבמערכות חינוך אחרות בעולם.

(ג) במחקר שעשה פרופ' רולידר ממכללת עמק יזרעאל בשנת 2000 נמצא, כי שיעור ניכר מהתלמידים אינם מרגישים בטוחים בחצר בית הספר (41%), בדרך לבית הספר או בחזרה הביתה (39%), בשירותים (37%) ובכיתתם (35%). לעומת זאת, 63% מהתלמידים דיווחו כי הם מטרידים מילולית לפחות פעם בחודש ו-59% מציקים הצקה פיזית לפחות פעם בחודש. שיעור הבנים שדיווחו שהם קורבנות להצקה גדול מזה של הבנות. 72% מהבנים שהם קורבנות להצקה גם מציקים לאחרים. ממצאי מחקר שעשה פרופ' רולידר בשנת 2004<sup>23</sup>, בקרב 302 ילדים בני 4-7, הלומדים בגנים שבפיקוח המשרד במחוז הצפון מראים כי 61.3% מילדי הגן הם קורבנות למעשי הצקה לסוגיהם.

בקרב החוקרים שורת תמימות דעים שתמונת המצב המתקבלת מהממצאים היא קשה ומדאיגה. במאמר שפרסמו פרופ' בנבנישתי ועמיתיו בשנת 2006 לסיכום ממצאי הסקר הארצי שעשו בשנת 2005 נאמר, כי "היקפי האלימות כמעט בכל אחד מהתחומים נראים גבוהים מהמצופה ממערכת החינוך... אנו סבורים שיש להפנות את תשומת הלב הציבורית גם להתנהגויות הנחשבות חמורות פחות - אלימות מילולית, איומים, דחיפות ומכות. הסיבה לכך היא שגם לאלימות הפחות חמורה יש השפעות שליליות רבות, והיא גם 'מכינה את הקרקע' לאלימות קשה יותר, המגיעה בעקבות התערערות המסגרת החינוכית. העובדה שתלמידים מציבים אתגר למסגרת החינוכית, וזו אינה מגיבה בצורה שיטתית ומיידית 'מזמינה' המשך בחינה של המערכת ובדיקת גבולותיה באמצעות התנהגויות הרסניות יותר"<sup>24</sup>.

- 21 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט בשנה שלאחריה.
- 22 בסקר שנערך בשנת הלימודים התשס"ה השתתפו 27,316 תלמידים תלמידי כיתות ד'-יא' מ-526 בתי ספר ברחבי הארץ: 10,712 מבתי ספר יסודיים, 10,108 מחטיבות הביניים ו-6,496 מהחטיבות העליונות בפיקוח הממלכתי ובפיקוח הממלכתי-דתי, במגזר היהודי ובמגזר הלא-יהודי. לא נכללו באוכלוסיה מוסדות של הפיקוח העצמאי ורשת "אל-המעייץ", וכן מוסדות של חינוך מיוחד, חוות חקלאיות, מפת"ן ותלמודי תורה. מסגרת הדגימה הייתה מבוססת על קובצי משרד החינוך לשנת התשס"ד (2004-2005).
- 23 עמוס רולידר וליילך מינצר, "תופעת ההצקה בגיל הרך", מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית 23, יוני 2006, עמ' 67-82.
- 24 רמי בנבנישתי, מונא חורי-כסברי ורון אבי אסטור, "ממצאים מסקר אלימות ארצי-התשס"ה", מפגש לעבודה חינוכית סוציאלית 23, יוני 2006, עמ' 34-43.

2. לפי מחקריו של ד"ר תום גומפל מהאוניברסיטה העברית בירושלים, בריונות חברתית שמתבטאת בהפצת שמועות נגד הקורבן בנוגע להתנהגותו המינית, או הטרדה מינית של הקורבן, היא האמצעי הטוב ביותר של התלמיד התוקפן להשיג שליטה ולהגיע לעמדה חברתית גבוהה (להלן - בריונות מינית). מחקרים שנעשו ברחבי העולם מלמדים שבריונות מינית קיימת גם בחינוך היסודי וכבר בשלב המוקדם של רכישת הזהות המגדרית של הילד.

במחקר שעשו ד"ר תום גומפל ופרופ' ענת זוהר מהאוניברסיטה העברית בשנת הלימודים התשס"א (2000-2001)<sup>25</sup> נמצא כי כ-35% מהבנות וכ-28% מהבנים עברו לפחות הטרדה מינית אחת באותה שנת לימודים<sup>26</sup>.

יצוין כי בדיון שהתקיים בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ב-19.6.07, אמרה פרופ' זוהר<sup>27</sup>, כי "יש גם קשת שלמה מאוד של תופעות של הטרדה מינית בדרגות שונות של חומרה... אחוז הילדים שחווה אותם בצורה כמעט יומיומית במערכת וגם מחוץ למערכת - ומדובר כאן גם על בנים וגם על בנות כקרבנות - זה אחוז ילדים מאוד גבוה. יש מחלוקת במחקרים השונים, זה תלוי איך שואלים, אבל זה בין 20-30 במחקרים מסוימים לסדר גודל של 85-90 במחקרים אחרים".

מחקרם של גומפל וזוהר מלמד על אחת הבעיות הקשות של בריונות מינית בבית הספר. ואולם מאז נעשה המחקר, בשנת 2001, לא עשה המשרד מעקב ולא מחקר מטעמו המבוסס על מדגם גדול יותר, כדי לדעת אילו שינויים חלו במצב וכדי להתמודד עם הבעיה.

מן המקובץ עולה, כי לא חל שינוי מהותי בשכיחות הגבוהה של גילויי הבריונות הפיזית, החברתית והמינית במוסדות החינוך בשנים 1999-2006. המחקרים שנסקרו לעיל מלמדים גם שיש להתמקד בטיפול במעשי הבריונות לסוגיהם, אשר הפכו להתנהגויות שכיחות ונורמטיביות בבתי הספר ובגני הילדים בישראל.

## המסגרת המינהלית ומדיניות המשרד

### ועדות ציבוריות ובין-משרדיות

במשך השנים גברה הכרת הציבור בבעיית האלימות לסוגיה בבתי הספר. הוקמו כמה ועדות ממלכתיות - משרדיות, בין-משרדיות וועדות מומחים - שבחנו את ממדי התופעה, ואת הדרכים למנוע אותה ולטפל בה. להלן פרטים על כמה ועדות:

1. ועדת וילנאי: בנובמבר 1998 מינה שר החינוך דאז (ח"כ הרב יצחק לוי) ועדה ציבורית לבדיקת נושא האלימות במוסדות החינוך בראשות אלוף במיל' מתן וילנאי. באוגוסט 1999 פרסמה הוועדה דוח ביניים, ובשנת 2001 הוגש דוח סופי הכולל תכנית לאומית לצמצום האלימות בקרב

25 המחקר נעשה בקרב 4,882 תלמידים בכיתות ז'-י"ב מתשעה בתי ספר, וכן בקרב 64 מורים ו-6 יועצות חינוכיות.

26 תום גומפל וענת זוהר, אלימות מינית בבתי הספר בישראל - דו"ח ביניים על סמך מחקר בית הספר לחינוך האוניברסיטה העברית, האוניברסיטה העברית בירושלים, מרץ 2006.

27 פרופ' ענת זוהר משמשת, החל בשנת 2006, יו"ר המזכירות הפדגוגית של המשרד.



ילדים ונוער במערכת החינוך (להלן - דוח ועדת וילנאי). המשרד אימץ את המלצות הרוח והחל לפעול ליישומן.

עד כה לא יושמו חלק מהמלצות דוח ועדת וילנאי: אין הכשרת מנהלים כוללת להתמודדות עם אלימות, אלא לימודים וולונטריים בלבד; חסרים כ-800 תקנים של קציני ביקור סדיר; לא נבנה מערך תגבור משותף למשרד ולשלטון המקומי באחריות מנהלי המחוזות; בשנת 2006 לא היו תקנים ליועצים חינוכיים ופסיכולוגים לגיל הרך לכ-50% מבתי הספר היסודיים ולכ-10% מחטיבות הביניים.

המשרד לא יישם גם את המלצות האלה: הטלת חובה על מחנך הכיתה שיהיה נוכח בבית הספר לפחות שני שלישים משעות הלימודים של הכיתה; מינוי איש צוות חינוכי למחלקת קבוע של המחנך בשעות היעדרותו; הקטנת מספר התלמידים שבאחריות המורה בשלושה שלבים, עד ל-32 תלמידים בשנת הלימודים התשס"ז; עידוד מעורבות של מורים בפעילויות חברתיות אחרי שעות הלימודים; פיתוח תכנית להגברת הקשר של בית הספר עם ההורים ולמיסודו; שיתוף נציגי ועדי הורים במועצה הפדגוגית של כל בית ספר.

בנוגע לאי יישום המלצות דוח ועדת וילנאי בדבר הקמת מערך ניטור, הכשרת עובדי הוראה והחובה להפעיל תכנית למניעת אלימות בכל בית ספר, ראו להלן.

2. ועדת גימשי: ועדת השרים למאבק באלימות ולאכיפת החוק (להלן - ועדת השרים) מונתה בידי הממשלה לנהל מעקב אחר ממדי האלימות והפשיעה, ולהכין "תכנית לאומית כוללת למאבק בנגע האלימות על כל היבטיו"<sup>28</sup>. במאי 2001 הוגשה ליו"ר ועדת השרים דאז, מר שמואל אביטל, תכנית שהכינה ועדה בין-משרדית למאבק באלימות בראשות תת ניצב ד"ר דני גימשי (להלן - דוח ועדת גימשי). הדוח דן בטיפול במגוון תופעות של אלימות, לרבות אלימות נגד ילדים, נגד נשים, אלימות במשפחה ואלימות בבתי הספר. בדוח ועדת גימשי צוין שבשנים האחרונות פעלו בארץ כמה ועדות בנושאים שונים של אלימות, אך חלק ניכר מהמלצותיהן עדיין לא יושמו.

התכנית הלאומית שחיברה ועדת גימשי כללה המלצות מעשיות לטיפול באלימות ופירט את הסכומים הדרושים לכך. ואולם אף לא אחת מהמלצות דוח ועדת גימשי יושמה במלואה, ורוב המלצות נזנחו ונגנזו.

3. ועדת השרים: ביוני 2005 מינה יו"ר ועדת השרים, השר גדעון עזרא, את מנכ"לית המשרד דאז, ח"כ רונית תירוש, לעמוד בראש צוות בין-משרדי שיגיש לוועדת השרים המלצות הקשורות למאבק באלימות בתחום החינוך<sup>29</sup>. בנובמבר אותה שנה אישרה ועדת השרים את המלצות הצוות האמור, ועל המשרד הוטל להפעיל תכנית ארוכת טווח למאבק באלימות (להלן - תכנית ועדת השרים)<sup>30</sup>.

על פי החלטת ועדת השרים מנובמבר 2005, תוקצה למשרד תוספת תקציב לתגבור המערך המסייע לבתי הספר לצורך קידום הפרויקטים החינוכיים למאבק באלימות במהלך השנים 2006-2011. באותו חודש הגיש שר האוצר דאז, ח"כ אהוד אולמרט, ערר על ההחלטה האמורה וטען, ש"יש

28 בהחלטה מס' 47 מיום 1.8.99 ובהחלטה מס' 41 מיום 25.3.01.  
 29 הצוות כלל נציגים מהמשרד, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, משרדי הקליטה, המשפטים והפנים, הרשות למלחמה בסמים, ארגוני המורים, השלטון המקומי, ארגון המורים ומועצות התלמידים. נציגי מנהלי בתי הספר, שעליהם מוטלת האחריות להגנה על התלמידים ולשמירה על שלומם וביטחונם, לא זומנו כלל לדיוני הוועדה.  
 30 החלטה מס' אלמ/26.

להתנגד לקביעה כי מימון כל המערך המסייע יהיה חיצוני לתקציב משרד החינוך". זאת "לאור העובדה כי תקציב משרד החינוך, להבדיל ממשרדי הממשלה האחרים, לא הופחת כלל במהלך בניית תקציב 2006, אלא גדל ריאלית מתקציבו בשנת 2005". בדצמבר 2005 קיבלה תכנית ועדת השרים תוקף של החלטת ממשלה, ואולם תוספת התקציב לתגבור המערך המסייע לא אושרה "עקב ערר שר האוצר" דאז<sup>31</sup>.

הביקורת העלתה, שהתכנית המלאה של ועדת השרים לא יצאה לפועל: לא הוקם גף במטה לריכוז פעולות המניעה, הטיפול והאכיפה; לא נערך מיפוי של תכניות מניעה; לא עודכנו הנהלים הרלוונטיים; לא הוטמעה תכנית פעולה מחייבת למניעת אלימות בכל בתי הספר; לא הוקם ולא תוקנן המערך המסייע, ולא גובשה במכללות תכנית להכשרת מורים להתמודדות עם התופעה<sup>32</sup>.

## עבודת המטה

1. הנהלת המשרד העמידה את המאבק באלימות בסדר עדיפות גבוה החל בשנת 1997, על פי התפיסה שקבע אגף שפ"י. לפי תפיסה זו, הורדת רמת האלימות תלויה בטיב האקלים הבית-ספרי; אקלים חברתי חיובי בבית הספר כולל בעיקר יחסים הוגנים בין מורים, תלמידים והורים, כיבוד זכויות הזולת ומילוי חובות, קבלת אחריות לשלומם ולרווחתם של תלמידים ואנשי צוות וסיפוק צרכי התלמידים.

משנת 1997 ועד סוף שנת 2006 לא בחן המשרד הכנסת שינויים בתפיסה האמורה, חרף נתונים שהיו בידי שראו שהראו שאין שינוי מגמה בשיעורי הבריונות והאלימות במוסדות החינוך ולמרות המלצות הוועדות שפורטו לעיל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007, כתב אגף שפ"י, כי "התפיסה שאקלים בית ספר... צריכה לשמש בסיס לטיפול באלימות, לא השתנתה... העדר ירידה משמעותית לא מעיד בהכרח על בעייתיות בתפיסה".

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם המשרד החליט לדבוק בתפיסתו, היה עליו לקבוע יעדים ולוחות זמנים להורדת שיעורי הבריונות והאלימות בבתי הספר. ואולם, המשרד לא הקים מנגנונים למעקב, לבקרה ולהפקת לקחים מחוץ לאגף שפ"י, שייבחנו אם הייתה סטייה מהנחות היסוד, מהיעדים או מדרכי הפעולה שקבע האגף.

2. מינהל חברה ונוער במשרד עוסק יחד עם המינהל הפדגוגי הכולל את שפ"י במאבק בבריונות ובאלימות בני נוער. המינהל מפעיל תכניות התערבות מערכתיות (ראו להלן).

31 החלטה מס' 4502.

32 על פי מכתב מנכ"ל המשרד דאז מר שמואל אבואב מ-27.6.06, אי אפשר ליישם המלצות חשובות בתכנית ללא תוספת תקציב של 197.5 מיליון ש"ח.

בשל אי יישום המלצות של הוועדות הבין-משרדיות למאבק באלומות, ועל אף החלטת הממשלה מדצמבר 2005 כי יוקם במשרד גף מיוחד לריכוז הטיפול בעניין זה, אין במשרד גוף העוסק באופן בלעדי בהתמודדות עם תופעת הבריונות ואירועי האלימות. אחת התוצאות מהעדר גוף כזה היא, שהמשרד לא הפיץ למוסדות החינוך תכנית אחידה ומוסכמת על כל יחידות המשרד.

## אכיפת נהלים

לפי תקנה 3(א) לתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 (להלן - תקנות סדרי הפיקוח), למנכ"ל המשרד מוקנית סמכות כללית לתת הוראות בעניינים פדגוגיים ומינהליים למוסדות חינוך רשמיים. סמכויות הפיקוח שהוקנו לשר החינוך לפי חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק פיקוח על בתי ספר), נותנות בידי כוח להבטיח את קיום עקרונות החינוך הממלכתי גם בבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים.

1. מדיניות המשרד, שהנהלת המשרד הבהירה חד משמעית למחוזות המשרד ולמנהלי בתי הספר, היא "אפס סובלנות לאלימות". במסגרת זו נדרשו מוסדות החינוך לטפח את האקלים הבית ספרי, לחנך למניעת אלימות ולטפל כרבעי באירועי אלימות. דרישה זו באה לידי ביטוי בפרסומם של שישה חוזרי מנכ"ל.

כבר בשנת הלימודים התשנ"ז (1996-1997), קבעה ועדת המשנה לאכיפה וגיבוי של הוועדה המשרדית לאלימות בית ספרית, כי פעם בשנתיים יש לעדכן את חוזרי המנכ"ל בנושא אלימות, לרבות נהלים וסנקציות על הפרתם, ולוודא שצוותי בתי הספר בקיאים בהם. אולם בעשור החולף המשרד לא פעל בהתאם להמלצה זו.

2. תקנה 15 לתקנות סדרי הפיקוח קובעת כי כל אחד מ"המפקחים הכוללים", הפועלים במחוזות המשרד, מופקד, בין היתר, על אישור של מדיניות החינוך ושל הוראות המשרד במוסד החינוכי, וידוא ביצוע שלהם, וכן קיום הערכה ובקרה על המוסד ומתן משוב בתחומים שונים. לפי חזור המנכ"ל המפקח אחראי לוודא שבתי הספר שהוא מופקד עליהם נקטו פעולות לצמצום האלימות. המפקח אחראי לניטור התופעה ולמתן משוב על עבודת בית הספר, וכל אימת שמתקבלת בו החלטה על השעיה חריגה של תלמיד, על המפקח לוודא שמוצו כל ההליכים האחרים טרם ההשעיה.

כדי למלא את תפקידם, ניתנו למפקחים סמכויות ברורות שפורסמו בחוזרי מנכ"ל. אחד מאמצעי הפיקוח על הנעשה בבית הספר הוא "יומן אירועים", שבו מחייב חוזר מנכ"ל לפרט "מקרי אלימות חריגים" והתנהגויות מסוכנות אחרות. ביומן יירשמו תאריך האירוע, תיאור האירוע ודרך הטיפול בו. בתשובת פרופ' בנבנישתי וד"ר אסטור למשרד מבקר המדינה נטען שהמשרד אינו משתמש בנתוני היומנים שנועדו לספק מידע מסודר ושיטתי על המצב בכל בית ספר.

בסקרים הארציים שעשו בנבנישתי ועמיתיו בשנת הלימודים התשנ"ט (1998-1999) והתשס"ה (2004-2005) נמצא כי רוב המנהלים אינם סבורים שעבודת המפקחים מסייעת להם בעבודתם בתחום מניעת האלימות. גם מחקרם של גומפל וזוהר משנת 2002 מאשש את הממצא, שהמדיניות שנקבעה בחוזרי מנכ"ל בקשר לטיפול באלימות מינית איננה מיושמת בבתי הספר. על פי גומפל וזוהר, רק 26.6% מהמורים שמעו על פרסום חוזר מנכ"ל בנושא, ורק 13% מהמורים שמעו עליו בבית הספר. זאת ועוד, אף על פי שהיועצות החינוכיות בבתי הספר יודעות על החוזר האמור המורה להן כיצד לפעול בתוקף תפקידן, הן אינן בקיאות בסעיפיו ובפרטי ההליכים שעליהן לנקוט כשנודע להן על פגיעה מינית בתלמיד או בתלמידה.

בעניין זה הסביר שפ"י בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007, שעל אף חשיבותו של מחקרם של גומפל וזוהר הוא מבוסס על מדגם קטן, וכי יש להתייחס במשנה זהירות לנתונים האמורים, מאחר שהמחקר נעשה בשנת 2001.

הביקורת העלתה, שעד היום אין לשפ"י נתונים המלמדים באיזו מידה יודעים בבתי הספר את הנהלים והוראות חוזרי מנכ"ל. המשרד לא הקים מנגנון לאכיפת נוהלי ההתמודדות עם תופעת הבריונות והאלימות במוסדות החינוך, ואילו המפקחים במחוזות, שעליהם מוטלת האחריות לכך, אינם ממלאים כראוי את תפקידיהם בתחום זה.

## התכנית המערכתית החדשה

במאי 2006 החלו לכהן שרת חינוך חדשה (ח"כ פרופ' יולי תמיר) ומנכ"ל חדש, מר שמואל אבואב<sup>33</sup>. בשלהי שנת 2006 הקים המנכ"ל צוות מומחים לליווי תכנית מערכתית חדשה (להלן - צוות המומחים)<sup>34</sup>. במהלך בניית התכנית הדגיש המנכ"ל, כי "האלימות זורעת אימה, האימה זורעת שיתוק, ובמקום שבו שוררים הפחד והשיתוק אין למידה ואין התחנכות... התמודדות נחוושה עם האלימות במוסדותינו, אם כן, אינה עוד משימה ממשימותינו, אלא תנאי עבודה ראשוני והכרחי."

בינואר 2007 הציג המנכ"ל לפני יחידות מטה המשרד "תכנית מערכתית לקידום אקלים חינוכי מיטבי ולמניעה והפחתת האלימות במערכת החינוך", שתחולתה יועדה לשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008). רכיבי התכנית כוללים את יישום המלצות דוח ועדת וילנאי, המלצות דוח "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל" (דוח ועדת דברת מינואר 2005), תכנית ועדת השרים, ומסקנות המחקרים של צוות המומחים (להלן - התכנית המערכתית החדשה).

33 באוקטובר 2007 פרש מר אבואב מתפקידו, ובמקומו מונתה המנכ"לית לשעבר, גב' שלומית עמיחי.  
34 הצוות כלל בעיקר את החוקרים האלה: פרופ' תמר הורוביץ, פרופ' רמי בנבנישתי, ד"ר יוסי הראל ופרופ' עמוס רולידר.

עיון בתכנית המערכתית החדשה מראה, שיש בה חזרה על עקרונות וכללים שמעוגנים בחוזרי מנכ"ל קודמים. גולת הכותרת של התכנית היא זיקתה למסמך הסטנדרטים שהוכן במהלך ארבע שנים (2003-2007) בידי צוות הכולל נציגים מיחידות שונות במשרד<sup>35</sup>.

מסמך הסטנדרטים מעמיד לפני בית הספר דרישות בסיסיות ומחייבות לשיפור מתמיד של האקלים החינוכי: "1) מוגנות, בטיחות ובריאות; 2) תקשורת בין-אישית וקשר בין באי בית הספר; 3) למידה חברתית ולמידה רגשית - כישורי חיים וחינוך חברתי; 4) אקלים לימודי; 5) מתן מענה דיפרנציאלי בבית הספר לתלמידים עם צרכים ייחודיים; 6) יחסי גומלין בין בית הספר להורים ומכוונות לקהילה; 7) איכות הסביבה הפיזית של בית הספר".

בדיונים שהתקיימו במשרד על הסטנדרטים הועלה, שמסמך הסטנדרטים חסר רכיבים רבים ובהם: פירוט של דרכי הביצוע; סטנדרט לאמצעי הפעולה; הבטחה של המשרד לספק הדרכה מקצועית, ייעוץ, שעות הוראה ייעודיות או כל משאב אחר; מדדים ברורים ומוסכמים להצלחה או לכישלון בתי הספר; חלוקה בין ערכים מוחלטים ואחידים לכלל המערכת לבין ערכים המותאמים לכל מוסד בנפרד; קביעה של מנגנוני הערכה, בקרה ופיקוח על תהליך הביצוע בכל מוסד; סטנדרטים של תיעוד, שקיפות, סמכויות המורה ומעמדו, התנהגות התלמיד וחובותיו כלפי אנשי הצוות החינוכי ושל חובות ההורים כלפי בית הספר והמורים. מן הראוי שהמשרד ישלים את מסמך הסטנדרטים, כך שיכלול את הרכיבים החסרים כאמור.

## איגום משאבים

בהחלטת ועדת החינוך והתרבות של הכנסת מ-11.12.00 נקבע, כי על המשרד להגדיר משאבים, הן מתוך בית הספר והן מתקציב המשרד, לצורך צמצום האלימות.

התקציב לטיפול באלימות נועד למימון ימי הדרכה, הכשרת צוותים חינוכיים ומקצועיים, השתלמויות, פיתוח חומרי לימוד ותכניות התערבות, פעילות במחוזות המשרד וסקרים ארציים. התקציב לטיפול באלימות בשנות הלימודים התשס"ב-התשס"ז (ספטמבר 2001-אוגוסט 2007) אינו כולל את הסכומים שהקצו יחידות אחרות במשרד לתחום האמור, פרט לשפ"י, והוא כמפורט להלן (באלפי ש"ח):

35 עדות ראשונה לניסיון לבסס את ההוראה במערכת החינוך על פי אמות מידה, ואף לקבוע סטנדרטים לאקלים ולתרבות של בית הספר אפשר למצוא ברוח ועדת דברת. ברוח הובאה שורה של המלצות פדגוגיות, ארגוניות, מבניות ותקציביות, והוצעו שינויים מערכתיים לטיפול בתופעת האלימות, לרבות המלצה לקבוע סטנדרטים ומדדים להערכת בתי ספר לפי מידת הביטחון שהם מקנים לתלמידיהם.

נושא/יחידה	התשס"ב	התשס"ג	התשס"ד	התשס"ה	התשס"ו	התשס"ז	סה"כ
תכנית "כישורי חיים"	6,174	4,824	1,544	1,635	1,635	1,635	17,447
תכנית "אקלים חינוכי מיטבי"	2,340	1,560	935	1,228	1,214	1,226	8,503
פיתוח חומרים	25	87	75	50	300	537	537
השתלמויות - כללי	2,000	1,135	690	865	530	6,299	6,299
תכנית "זוגיות ללא אלימות"	600					600	600
טיפול בפרט	500	150	60	500	470	2,069	2,069
פרויקטים של פסיכולוגים	250	250				750	750
מחקר ניטור	500		אינ נתונים	500	476	1,476	1,476
טיפול בילדים אלימים	400	400		408	359	1,977	1,977
<b>סך הכול</b>	<b>12,364</b>	<b>8,344</b>	<b>3,966</b>	<b>5,211</b>	<b>5,202</b>	<b>4,571</b>	<b>39,658</b>

הנתונים בטבלה אינם מלאים, מאחר שהמשרד אינו יודע על אודות הסכומים שהוצאו למניעת בריונות ואלימות ולטיפול בתופעה בכל יחידות המשרד, לרבות בידי מינהל חברה ונוער. זאת ועוד, המשרד לא כלל בבסיס התקציב את מימון התכניות השונות למניעת תופעת הבריונות ואירועי האלימות ולטיפול בהם. בהיעדר איגום משאבים, אין למשרד יכולת להעריך את היקף השקעתו במאבק בתופעה ואת תוצאותיה, לתכנן את הוצאותיו ולכלכל את מעשיו ביעילות.

### חלוקת האחריות בין המשרד ובין הרשות המקומית

סעיף 7 לחוק לימוד חובה קובע כי המדינה והרשות המקומית נושאות באחריות משותפת להקמת מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חינם ולניהולם. לפי תקנה 59 לתקנות החינוך, אחריותה של הרשות המקומית מוגבלת לאספקת השירותים הפיזיים למוסדות החינוך שבתחום שיפוטה ולתשלום משכורות למורים שאינם עובדי מדינה.

חוזר מנכ"ל קובע כי לרשות המקומית אחריות משותפת עם המשרד ליצירת קהילה מגויסת לצמצום האלימות ביישוב בכלל ובמוסדות החינוך בפרט. הסמכויות בתחום הפדגוגיה מסורות למשרד, ואילו העניינים המינהליים מסורים לטיפול רשויות החינוך המקומיות. כמו כן, "בכל אירוע של אלימות חמורה חייב מנהל ביה"ס ליידע בזמן אמת את מפקח בית הספר ואת מנהל מחלקת החינוך ברשות".

בחזור המנכ"ל לא נקבע במפורש למי יישמע המנהל כאשר הוא מקבל הנחיות סותרות לטיפול באירועי אלימות מהמפקח מטעם המשרד מכאן, וממנהל מחלקת החינוך של הרשות המקומית מכאן.

## סמכויות הצוות החינוכי

### אחריות המורה וסמכויותיו

האחריות המשפטית של אנשי הצוות החינוכי, ובהם מנהלי בתי הספר, המורים והגננות, כלפי התלמידים הושוותה בפסיקת בית המשפט העליון<sup>36</sup> לחובות המוטלות בדין על ההורים בנוגע לשלום ילדיהם. הצוות החינוכי נושא באחריות כלפי באי המוסד החינוכי ובראשם התלמידים באמצעות סמכויות מינהליות המוקנות לו בחוזרי המנכ"ל. מתן הסמכויות לקביעת כללי משמעת מחייבים במוסד ולאכיפתם, וכן להפעלת שיקול דעת מקצועי בנסיבות משתנות, הם הכרחיים לצורך עיצוב התנהגות התלמיד כלפי זולתו וסביבתו, הצבת גבולות מפני פגיעה בזולת וגרימת נזק, הגנה על כלל באי המוסד, וקיום הזכות לחינוך.

1. המלצה א' בדוח ועדת וילנאי קובעת, כי "יש לתת בידי המנהל סמכויות ואמצעים שיאפשרו לו לממש את אחריותו לשלומם ולביטחונם של תלמידיו". במסגרת יישום המלצות הדוח האמור פרסם המשרד בדצמבר 2000 חוזר המפרט את סמכויות הגורמים השונים במערכת החינוך להתמודד עם אלימות התלמידים (להלן - חוזר סא/4(ג)).

בסקר שנערך בשנת 2003 בקרב 600 מורים במערכת החינוך<sup>37</sup> נמצא, שהם מוטרדים מבעיות המשמעת בכיתות ומרגישים שאין להם כלי התמודדות עם בעיות אלה ועם תופעת האלימות בבתי הספר. כמו כן, 63.3% מהמנהלים שהשתתפו בסקר הארצי שעשה פרופ' בנבנישתי בשנת 2005 טוענים, שהעובדה שהמשרד מגביל את העונשים והאמצעים שהם יכולים לנקוט פוגמת ביעילות הטיפול שלהם באלימות<sup>38</sup>.

בדיון מיוחד שקיימה ועדת החינוך והתרבות של הכנסת ב-3.11.03 הציגה המשטרה נתונים שלפיהם מספר התיקים שנפתחו בשנת הלימודים התשס"ג בגין אלימות נגד מורים גדל ב-54% לעומת מספרם בשנת הלימודים התשס"ב. בדיון הוחלט, כי "ראוי לחזק את מעמדו של המורה בישראל הן בהכשרתו, הן בסמכויותיו והן בתנאי עבודתו".

2. דוח ועדת דברת מינואר 2005 קובע, כי "ישנה שחיקה עצומה במעמדו ובסמכותו של המורה גם אל מול תלמידיו בכל שכבות הגיל, שמשמעה קושי הולך וגובר ללמד ולחנך בני נוער". עוד קובע הדוח, כי "מעמד המורה בישראל כיום אינו הולם את הציפיות החברתיות והלאומיות ממערכת החינוך... בעבודתם בבית הספר אין למורים סמכויות מלאות... המורים נתפסים, שלא בצדק, כאחראים לחולייה של המערכת, והורים ותלמידים פוגעים בסמכותם ובמעמדם, כאשר לא

36 ע"א 2061/90 אילנה מרצלי נ' מ"י ואח', פ"ד מז(1) 802.

37 סקר דעת הקהל בקרב מורי ישראל, פנים 24, 2003, עמ' 77-88.

38 בדיון שהתקיים בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-7.5.01 אמרה מנהלת שפי" דאז, כי "למנהלים קשה - הם טוענים שהאחריות עליהם, אבל הסמכות אינה בדיוק בידיהם והם צודקים".

פעם הם אינם זוכים לגיבוי הנדרש מהמערכות שחייבות להגן עליהם (משרד החינוך, רשות מקומית, פיקוח, מנהל)<sup>39</sup>.

בחינת הנהלים המפורטים בחוזר מנכ"ל מראה, שהמשרד לא העניק לצוות החינוכי סמכויות למילוי החובה הקבועה בחוזר מנכ"ל "להבטיח את שלומם ואת ביטחונם של הבאים בין כתליו, ובכך לספק את זכותם של כל ילד וכל ילדה ושל כל מבוגר לשמירה על גופם, על בריאותם הנפשית ועל רכושם". אמנם המשרד היה ער לחוסר האיזון שבין האחריות המוטלת על הצוות החינוכי ובין היעדר כלים למימושה, אך לא פעל לשינוי המצב.

3. בשנת 2003 הוקמה ועדה משותפת למשרד ולארגוני המורים לצורך תיקון הנהלים שפורסמו בחוזר מנכ"ל מפברואר 2003 בנושא זה. בנובמבר 2004 התקיים במשרד דיון דחוף בנושא אלימות כלפי מורים, בראשות סמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי, הגב' לאה רוזנברג, ובהשתתפות הנהלת שפ"י ונציגי יחידות מטה אחרות, נציג ארגון מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, נציגת המשטרה ונציגי ארגוני המורים. בתום הדיון גובשו המלצות להנהלת המשרד, בכללן החמרת אמצעי הענישה כלפי תלמידים שהיו מעורבים באירוע אלים, ודרישה מהמחוזות ומהמטה לתת גיבוי לבתי הספר ולא ללחץ עליהם להקל בעונשים.

יו"ר הסתדרות המורים, מר יוסי וסרמן, פנה בפברואר 2004 למשרד והציג כמה וכמה תיקונים לטיטוט החוזר, והחשוב שבהם היה בקשר להוספת נוהל שבו ייקבע שתלמיד שהושעה מלימודים בעקבות פגיעה בעובד הוראה יורחק לצמיתות מבית הספר. תיקונים אלה לא התקבלו<sup>40</sup>.

4. תכנית ועדת השרים שאושרה בהחלטת הממשלה מדצמבר 2005 כללה הענקת סמכויות וכלים הולמים לגורמים הפועלים במערכת החינוך לצורך מאבק באלימות בני נוער. המשרד לא ביצע תכנית זו ועד כה לא פורסמו נהלים בעניין הרחבת סמכויות המורים.

מן הממצאים עולה, כי בשנים האחרונות המורים והמנהלים נזקקו לסמכויות פעולה לצורך התמודדות עם תרבות הבריונות וריבוי אירועי האלימות, בייחוד כלפיהם, אולם המשרד לא סיפק להם פתרונות. חוזרי מנכ"ל לא עודכנו בהתאם להמלצות הוועדות שעסקו בנושא זה, ונהלי המשרד לא שונו בעקבות תכניות מערכתיות שהציגה הנהלת המשרד בשנים האחרונות. וכל זאת על אף שהרחבת סמכויות ההרתעה, האכיפה והענישה של הצוותים החינוכיים אינה כרוכה בהקצאת סכומים כלשהם.

## תקנון המשמעת במוסדות החינוך

מהמחקרים הידועים למשרד על הטיפול באלימות במערכות חינוך במדינות שונות עולה, כי בבית ספר שרמת המשמעת בו נמוכה גדולים הסיכויים להתרחשות מעשי בריונות. כן נמצא, שיש קשר מובהק בין בריונות ואלימות ובין העובדה שאין אמנה או תקנון בית ספרי (להלן - התקנון),

39 שם, עמ' 51.

40 חוזר מנכ"ל 7/סד(א).



המגדירים באופן ברור את סמכויות המורה והמנהל במוסד החינוכי<sup>41</sup>. התקנון אמור לקבוע מערכת של ציפיות הדדיות להתנהגות הצדדים בבית הספר באמצעות ניסוח ערכי, ברור ובר-ביצוע של כללי התנהגות מקובלים. התקנון יוצר שגרת חיים ונורמות התנהגות בבית הספר, וגורם במישורין להטמעתן של סמכויות הצוות החינוכי בתודעת כל באי המוסד. יתרה מזו, לפי תפיסת המשרד, מערכת ללא תקנון ונהלים ברורים יוצרת תחושת כאוס ומגבירה את חוסר הביטחון בקרב חבריה<sup>42</sup>.

1. מסיבות אלה פרסמה הנהלת המשרד במרס 1997 חוזר מנכ"ל מיוחד בנושא "סדר, נוהל ואורחות חיים בבית הספר"<sup>43</sup> (להלן - חוזר נז). חוזר נז מורה לכל בתי הספר במערכת החינוך לפרסם תקנון מפורט של כללי ההתנהגות והמשמעת במוסד (להלן - התקנון).

לפי חוזר נז, כל בית ספר הוא אוטונומי בניסוח התקנון והתאמתו לצרכיו ואינו זקוק לאישור של גורם חיצוני. עם זאת, סעיפים בתקנון "החורגים מעקרונותיו הכלליים של תקנון המשרד", מותנים בהתייעצות עם המפקח "ובאישור היועץ המשפטי של המשרד". ואולם, חוזר מנכ"ל שפורסם ביוני 1999 (להלן - חוזר נט/10א) קובע כי הכללים שיקבע בית הספר לעצמו טעונים אישור של הפיקוח. חזרה על הדרישה לפרסם תקנון כאמור הציג המשרד בחוזר סא/4ג) בעקבות המלצות דוח ועדת וילנאי, ועל פי התפיסה, שניסוח ברור של תקנון הוא מרכיב מרכזי בהיערכות בית הספר ליצירת אקלים בטוח.

הבדיקה העלתה, שקשה ליישם את נוהלי המשרד בדבר חובת הכנת התקנון: המשרד לא פרסם תקנון לדוגמה, שישמש מודל לניסוח אופרטיבי של כללי התנהגות מחייבים; בשל הוראות סותרות בעניין זה, המובאות בחוזרי מנכ"ל נז ו-נט/10א), לא ברור למי הסמכות לאשר את סעיפי התקנון. כן נמצא, שהיועצת המשפטית של המשרד או מי מטעמה אינם בודקים את חוקיות התקנונים ואינם עוסקים בהליכי אישור סעיפים בתקנונים החורגים מנוהלי המשרד ומהוראות כל דין.

2. בשנת 2002 פורסמו תקנות זכויות התלמיד (פרסום הוראות והרחקת תלמידים), התשס"ב-2002, מכוח סעיף 4 לחוק זכויות התלמיד (להלן - תקנות ההרחקה), ולפיהן נקבע שהוראות מוסד החינוך בדבר הזכויות והחובות של התלמיד ובדבר כללי המשמעת במוסד וכן "כללי מניעת אלימות והטיפול בה" יוצגו בין כותלי המוסד, במקום בולט לעין ונגיש לתלמידים ולהוריהם. עוד נקבע, שעותקים של הוראות אלו יסופקו במזכירות המוסד לפי דרישת התלמיד או הוריו.

המשרד אינו אוסף נתונים ואינו מפקח על קיום חובת הפרסום של כללי המשמעת בבתי הספר.

על פי רוב, התקנונים מנוסחים בצורה כללית, של המלצות בלבד, ואינם בני אכיפה. אמנם במחוז דרום של המשרד קיים תקנון מחוזי לטיפוח תרבות ואקלים בית ספרי, שאמור לחייב את כל בתי הספר במחוז. אך תקנון זה פורסם רק ביוני 2007, בסוף שנת הלימודים התשס"ז, ובמתכונת של מהדורה ניסיונית, ולכן אין לדעת באיזו מידה הוא הוטמע במוסדות החינוך.

41 ציון שורק ודוירה פז, סביבה אלימה, הסדרות המורים בישראל, תל אביב, 2005.  
 42 ד"ר בלהה נוי, מצגת תרבות ואקלים בית ספר - שיח בין אקלים וגבולות, 15.2.06.  
 43 חוזר מיוחד ט' (התשנ"ז).

המשרד אינו בודק אם בכתי הספר קיים תקנון משמעת ברור, מובן ובר ביצוע, הנאסף על כלל באי המוסד - תלמידים, הורים, מורים ועובדים. היעדר תקנונים פוגע בסמכויות הצוות החינוכי בהתמודדותם עם הפרות משמעת, מעשי הצקה ואירועי אלימות בכתי הספר. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשרד יאמץ את יוזמת מחוז דרום ויפרסם תקנון משמעת לדוגמה, שייקל על בתי הספר בהכנת תקנון.

## אכיפת כללי התנהגות

1. הוראות תקנון המשמעת כפופות לחזורי המנכ"ל הרלוונטיים, הקובעים את המסגרת הנורמטיבית והמינהלית לתוכנם ולאמצעי אכיפתם. סעיפים 4 ו-7 בחוזר נו מפרטים את התגובות שמותר לנקוט בעת הפרת המשמעת ולאחריה. בתגובה על הפרת כללי המשמעת בכתי הספר היסודיים מוסמך המורה לקיים שיחת הבהרה עם התלמיד, להזהירו, לנזוף בו, לשלוח מכתב אזהרה להורה, למסור לתלמיד מכתב נזיפה, להטיל עליו חובת שירות לבית הספר או לקהילה. סעיף 5 בחוזר אוסר לנקוט עונשי גוף, למנוע הנאה, להעביר לכיתה מקבילה או נמוכה יותר במוסד, להטיל קנס או להרחיק מבית הספר בגלל חוב כספי, לרשום נזיפות ביומן הכיתה ולהוריד ציון בשל התנהגות לא נאותה.

בכתי הספר העל-יסודיים המורה מוסמך לנקוט את כל האמצעים המותרים בכתי הספר היסודיים, בתוספת אלה: מניעת הנאה והרחקת התלמיד מהשיעור עד תומו, הרחקה לכמה שיעורים במהלך יום הלימודים, העברה לכיתה מקבילה במוסד ליום לימודים או לתקופה קצובה באישור המנהל, שילוח התלמיד הביתה בהסכמת המנהל והעברה לבית ספר אחר.

במסגרת סמכויות ההענשה המוקנות למורה באישור המנהל, אשר אינן כלולות בתגובות המפורטות לעיל, קובע החוזר האמור, כי "עונש צריך להיות מוגדר ומוגבל בזמן. גם בעת העונש היחס אל התלמיד חייב להיות הוגן, ובשום אופן אין לפגוע בכבוד התלמיד בעת הענישה". ממצאי מחקרים שונים מצביעים, ש"ילדים רבים אינם מוכנים לשאת בעונש המוטל עליהם, וללא ענישה אין שיפור בהתנהגותם האנטי-סוציאלית"<sup>44</sup>. אם תלמיד סבור שהעונש שירותי והוא אינו מסכים לתהליך ההענשה, אין בידי המורים אמצעי כלשהו לאכוף עליו את העונש.

נוהלי המשרד אינם נותנים בידי המורים אמצעים לחייב תלמידים לשאת בעונש שנקבע להם על הפרת כללי ההתנהגות במוסד החינוכי. דבר זה פוגע ביכולתם של בתי הספר לאכוף את כללי המשמעת הרצויים להם ולבצע את תפקידם כהלכה.

2. העונש החמור ביותר בכל בתי הספר הוא השעיה מלימודים, דהיינו הרחקת התלמיד מבית הספר לפרק זמן קצוב או לצמיתות. הוראות עדכניות בעניין זה נקבעו בחוזר מנכ"ל ס/2(א) מאוקטובר 1999 (להלן - חוזר ס/2(א)), הדן בטיפול משמעותי וחינוכי בתלמיד שנהג באלימות מינית; בחוזר סא/4(ג) בקשר להענשת תלמיד המעורב במעשה אלימות. נוהל ממצה להרחקת תלמיד נקבע בחוזר מנכ"ל סג/2(א) מאוקטובר 2002 (בעקבות חקיקת חוק זכויות התלמיד והתקנת תקנות ההרחקה).

44 ראו אזכורי המחקרים במאמרו של אורלי פוקס-שבתאי ואורלי אינס-קניג, "מניעת אלימות במסגרות חינוכיות - עקרונות תיאורטיים וישומיים" (טרם פורסם).

בכל שלושת החזורים (ס/2א), (סא/4ג) ו-סג/2א) ישנן הוראות העוסקות בסמכויות מנהל להשעות תלמידים לפרק זמן קצוב, אך יש ביניהם סתירות בנוגע למשך ההשעה, לצעדים המקדימים שיש לנקוט, ממי יש לקבל אישור ואם ניתנת זכות ערר לתלמיד המושעה ולהוריו. יתר על כן, לפי חוזר סג/2א), על תלמיד שאינו מעורב דרך קבע במעשי אלימות מוטלים עונשים חמורים מאלה המוטלים על תלמיד שיש לו בעיית התנהגות מתמשכת.

גם הוראות חוזר ס/2א), בנוגע לטיפול המשמעותי והחינוכי בתלמיד שפגע מינית בתלמיד אחר, אינן עולות בקנה אחד עם הוראות חוזר סג/2א). לפי סעיף 4.15 (2) בחוזר ס/2א), "אפשר לשקול השעיה של התלמיד הפוגע מן הלימודים", ארבעה ימים לכל היותר בלי לקיים הליכים מקדימים. לעומת זאת, חוזר סג/2א) מתיר להשעות עד שישה ימים בלא אישור מפקח ועד עשרה ימים באישור מפקח, אך ההשעה מותנית בנקיטת הצעדים המקדימים האלה: המורה ישוחח עם התלמיד, היועץ החינוכי ישוחח עם התלמיד והוריו, התלמיד יוזהר בעל פה, יינזף בעל פה ואזהרה בכתב תומצא להורה. תהליך הענישה ילווה בהסבר לתלמיד מהי סיבת העונש; יש להבטיח שהענישה לא תראה שרירותית, במשך כל תהליך ההענישה יש לשמור על כבודו של התלמיד, להתייחס לגרסתו ולהתאים את חומרת העונש לעבירה.

מחוזר מנכ"ל עולה שהשעיית תלמיד שפגע מינית בתלמיד אחר מותנית בקיום הליך ארוך ומוגבל, עלולה לפגוע בזכויות התלמיד הנפגע וביעילות הענישה של התלמיד הפוגע.

בתשובת הנהלת שפי" למשרד מבקר המדינה הוטעם, כי "השעיית תלמיד שפגע מינית מהלימודים תלויה גם בהליך הפלילי, בעובדה אם הוא נחקר כבר ולכן נכנסים שיקולים נוספים שעלולים להאט את התהליך".

לדעת משרד מבקר המדינה, אם לא הוגשה תלונה למשטרה ולא נפתח הליך פלילי, אין כל הצדקה לעכב את השעיית התלמיד הפוגע. לפיכך, יש לבחון אם אין בהרחקה הכרוכה בתנאים מקדימים משום סתירה עם האמור בחוזר סא/4ג), ש"המחקר והניסיון מצביעים על כך, שיעילות ההרתעה גדולה יותר ככל שהתגובה על מעשה האלימות מהירה וצמודה יותר לאירוע".

### התערבות בעת פגיעה של תלמידים בתלמידים

1. סעיף 10 לחוק זכויות התלמיד קובע כי "כל תלמיד זכאי לכך שהמשמעת במוסד החינוך תונהג באופן ההולם את כבוד האדם ובכלל זה הוא זכאי שלא יינקטו כלפיו אמצעי משמעת גופניים או משפילים". על פי ההלכה הפסוקה<sup>45</sup>, ענישה גופנית - קלה או חמורה ויהיו נימוקיה אשר יהיו - היא בגדר עבירה פלילית לפי סעיף 379 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), העוסק בתקיפה שלא כדיון<sup>46</sup>.

45 ע"פ 5224/97 מדינת ישראל נ' שדה אור, פ"ד נב(3) 374.

46 וכן בסעיף 2.3.3 (ג) בחוזר סא/4ג): "חל איסור חמור להעניש תלמידים בכל צורה של ענישה גופנית".

(א) חוזר סא/4(ג) קובע, שכאשר יש ריב אלים בין תלמידים חייב המנהל או המורה להתערב "תוך הפעלת כוח סביר להפרדה ביניהם".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האיסור הגורף בחוק לנקוט ענישה גופנית כלפי תלמיד, נוהלי המשרד צריכים לפרט מה הם האמצעים המותרים כדי להפריד בין ניצים, אמצעים שבגינם יקבל איש הצוות גיבוי מלא של המשרד ומה ההבדל בינם לבין ענישה גופנית.

(ב) חוזר סא/4(ג) מפנה גם לסעיף "הגנת הצורך" בחוק העונשין. חוזר מנכ"ל סג/6(א), שפורסם בפברואר 2003 (להלן - חוזר סג/6(א)), קובע כי על הפרדה בין ניצים יחול סעיף "הגנה עצמית" בחוק העונשין.

נמצא כי החוזרים אינם מפרטים בכירור איך ומתי אפשר להפעיל כוח פיזי כדין לשם הגנה על תלמיד מפני תקיפת תלמיד אחר, ואת משמעותם המעשית של סעיפי החוק כלפי אנשי הצוות החינוכי.

(ג) נמצא שמורים רבים חוששים להינזק בעצמם, אם פיזית ואם בצורה של תביעה נגדם על שימוש בכוח נגד תלמיד<sup>47</sup>. בפסק דין שניתן בבית המשפט המחוזי בירושלים ביולי 2004 הוער בזו הלשון: "... בחוזרי מנכ"ל מונחה איש החינוך להתמודד עם קשיי התנהגות על ידי אמצעי משמעת כהידברות, אוהרה, השעיה וכיו"ב, ואולם נקל לשער כי אמצעים אלו אין בהם כדי לענות למצבים של גילויי אלימות וסערת רגשות קשה מצד תלמיד, שעשויים להיות סיכון לתלמיד עצמו, לחבריו או אף לאחראים עליו... הדברים אמורים ביתר שאת כשמדובר בבתי ספר לחינוך מיוחד שהתלמידים הלומדים במסגרתם סובלים בד"כ מבעיות התנהגותיות קשות"<sup>48</sup>.

בשל החשש מחשיפת המורים והמנהלים, יחד עם המשרד, לתביעות משפטיות של תלמידים והוריהם בגין הפעלת כוח פיזי נגדם שלא כדין, אנשי הצוות החינוכי מתקשים לא אחת לקיים את חובתם להפריד בקטנות בין תלמידים, ונמנעים מלהגן על תלמידים מפני הצקות, הטרדות ותקיפות של תלמידים אחרים. על המשרד לנסח כללים ברורים להתמודדות אנשי הצוות החינוכי עם מעשי ההצקה ואירועי האלימות הנפוצים, ולהבהיר מה הן הפעולות האסורות על פי דין.

2. באוקטובר 1999 פורסם חוזר מנכ"ל ס/2(א) בנושא "התמודדות מערכת החינוך עם פגיעה מינית של תלמידים בתלמידים". החוזר מתמקד בחובת הדיווח הסטטוטורית והמינהלית למשטרה ולפקיד הסעד על פגיעה מינית במסגרת המוסד החינוכי.

סעיף 6 בחוזר ס/2(א) דן בהטרדה מינית, שלפי הוראות חוק העונשין ולפי הנוהל אינם טעונים דיווח לרשויות, ולכן מצריכים טיפול חינוכי-משמעותי. סמכויות ההתערבות והטיפול במעורבים במעשים אלה מוגבלות לשיחות בירור עם התלמידים - הפוגע והנפגע - והוריהם. סמכויות הענישה של המורים זהות לאמצעי הענישה המפורטים בחוזר נו בגין הפרות משמעת, ואין בהן ביטוי לחומרת המעשה.

47 חנה שרמי, אלה אלגריסי ובלהה נוי, "התמודדות עם אלימות במערכת החינוך - מדיניות, יעדים ופעולות", מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית 23, יוני 2006. עמ' 138.

48 ת"פ (מחוזי ירושלים) 113/03 מדינת ישראל נ' שרה וולך ואח', מובא בתקדין. אמנם פסק הדין האמור עוסק בענישה גופנית, אך ניתן ללמוד ממנו גם על הפעלת כוח לצורך הפרדה בין תלמידים.

ממצאי מחקרם של גומפל וזוהר משנת 2002 מצביעים שרק 26.6% מהמורים שמעו על פרסום חוזר ס/2(א), ו-13% מהם שמעו עליו במסגרת בית הספר. לפי דיווחי התלמידים, הטיפול שהם קיבלו (אם קיבלו) בדרך כלל לא היה מוצלח. פעמים רבות אנשי הצוות אף מצדדים דווקא בתוקפים. בנסיבות אלו, רבים מן התלמידים אינם מדווחים על אלימות מינית ואינם פונים לקבל עזרה.

בתגובה לממצאי המחקר האמור כתב אגף שפ"י בתשובתו מנובמבר 2007 כי "משנת 2001 ננקטו הפעולות הבאות - הכשרה שוטפת של יועצים חינוכיים, קביעת שבוע מערכת החינוך נגד אלימות מינית והכנסו מערכי שיעור בנושאים אלו לתכנית 'כישורי חיים'".

בדצמבר 2006 פרסם איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית בישראל דוח מיוחד בנוגע לאלימות המינית במוסדות החינוך. לפי הדוח האמור, בשנת 2005 הגיעו למרכזי הסיוע ברחבי הארץ 8,970 פניות חדשות; 12.2% מהפגיעות המדווחות בילדים וילדות עד גיל 12 ו-16.8% מהפגיעות המדווחות בנוער בגיל 13-18 מתרחשות במוסדות חינוך. ב-13.12.06 התקיימה בנושא זה ישיבה משותפת של ועדת החינוך, התרבות והספורט והוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת, ובה דווח, כי במספר פניות הקטינים למרכזי הסיוע בתשעת החודשים הראשונים של שנת 2006 היה גידול של כ-60% לעומת שנת 2005. באותו דוח הוסבר שהנתונים האמורים משקפים פחות הולך וגובר בסמכות המורים וההורים.

כל המדדים של רמת הבריונות המינית בקרב תלמידים במערכת החינוך, לרבות הנתונים שבידי המשרד, הנתונים של המשטרה, של שירות המבחן לנוער במשרד הרווחה ומחקרים אקדמיים - כל אלה מראים שתופעה זו מתרחבת וגדלה בהתמדה משנת 1999 ואילך<sup>49</sup>. לדעת משרד מבקר המדינה, הוראות חוזר המנכ"ל האמור והפעולות שבוצעו, כמפורט בתשובת שפ"י, לא תרמו לצמצום ממדי התופעה. בנסיבות אלה, מן הראוי שהמשרד יבחן אם ישנם כלים מעשיים ויעילים יותר לטיפול משמעותי בתלמידים תוקפים באירועים של אלימות מינית ולזיהוי תלמידים מועדים.

### תגובה ל"מצבי התנהגות מסכנת"

ועדת משנה של הוועדה המשרדית למניעת אלימות בית ספרית משנת התשנ"ז (1996-1997) המליצה על התערבות במצבי התפרצות אלימה, כדלקמן: "בבתי הספר קורה מפעם לפעם שתלמיד בעל קשיי התנהגות מתפרץ בחמת זעם ומסכן את עצמו ואת זולתו. המורה או המורים הנמצאים בסביבה ועדים להתפרצות נאלצים לרסנו ולהרגיע אותו. במקרים כאלה, יש לגבות את אנשי צוות בית הספר המתמודדים עם תלמידים בעלי התנהגות אלימה ולאפשר להם להרגיע את תלמידיהם, בשעת הצורך, בעזרת חביקה/החזקה מרסנת (Holding). הדבר נכון בחינוך המיוחד וגם בחינוך הרגיל".

היועצת המשפטית של המשרד כתבה למשרד מבקר המדינה, ש"שיטת ה-Holding החביקה היא שיטה ספציפית של צורת אחיזה בתלמיד הדורשת השתלמויות ומיומנות מיוחדת, שלא בהכרח מתאימה לכל עובד הוראה, ולא בהכרח מתאימה לכל מציאות ספציפית. לפיכך, לא ניתן לתת בחוזר מנכ"ל המלצה לנקוט בשיטת חביקה מסוימת שיישום לא נכון שלה עלול גם לגרום סיכון לעובד ההוראה או לתלמיד עצמו". בתשובת שפ"י למשרד מבקר המדינה נאמר, כי "שיטה זו, למרות המלצת שפ"י לא אושרה הכנסתה לחוזר המנכ"ל. ההתנגדות העיקרית לכך הייתה ממשרד הרווחה שטענו ששימוש בשיטה זו דורש הכשרה ופיקוח ואין להם כוח אדם שיוכל לפקח על כך".

49 לפי נתוני המשטרה, בשנת הלימודים התשס"ו (2005-2006) נפתחו 302 תיקים, לעומת 252 תיקים בשנה שקדמה לה.

כיום אין לשיטת החביקה/ההחזקה המרסנת אזכור בחוזרי מנכ"ל. לדעת חוקרים ומומחים, ועדה משרדית ושפ"י, השיטה האמורה יעילה לריסון תלמיד, ששרוי בהתקף של התנהגות אלימה-מסכנת, בייחוד בחינוך המיוחד. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון האם ניתן ליישם את השיטה במערכת החינוך.

ביוני 1999 פורסם חוזר מנכ"ל נט/10(א), ובו המלצות להתערבות הצוות החינוכי כשמתרחשת התפרצות נשלטת או בלתי נשלטת של תלמיד, המסכנת את עצמו או את זולתו ועלולה לגרום נזק לאדם ולסביבה. אירועים אלו מוגדרים בחוזר זה תופעה של "מצבי התנהגות מסכנת", שאנשי הצוות החינוכי צריכים לעצור, כמפורט להלן.

לפי חוזר נט/10(א), התערבות אנשי הצוות החינוכי כאמור נועדה "להרגיע ולא להעניש, ועל כן חשוב שההתייחסות אל התלמיד תהיה מבוססת על כבוד, על הבנה ועל קבלה"; על איש הצוות להגיב בכל אירוע של התפרצות אלימה-מסכנת של תלמיד, "תגובה שקולה, מבוקרת ואסרטיבית"; בכל אירוע של התפרצות אלימה העלולה להיות מסוכנת למתפרע, לתלמידים אחרים ולאנשי הצוות "יגיב איש הצוות הנמצא בשטח בשיקול דעת". עוד קובע אותו חוזר כי "חשוב ביותר... להפריד בין הגורמים המעורבים", אבל אינו מפרט מה הם אמצעי ההפרדה המותרים, ואינו מנחה באיזו דרך אפשר לעצור התנהגות מסכנת.

בדיון שהתקיים בנושא זה בוועדת החינוך והתרבות של הכנסת ב-26.7.99, טען יו"ר ועדת החינוך של מרכז השלטון המקומי דאז, מר שמואל אבואב, ש"מורים באים בטענה שאין להם גיבוי לסיטואציה של ילד משתולל. ילד שמתפרע ומסכן את הסביבה שלו, ואת עצמו, שמאבד שליטה על עצמו ומסכן את הסובבים אותו. בחוזר מנכ"ל כתוב שהמורה צריך לפעול בשיקול דעת, בנחישות ובאסרטיביות. כאשר המורה רוצה לתרגם את זה למעשה - המורה שואל: האם מותר לי לאחוז את הילד פיזית? האם מותר לי לחבוק אותו? האם מותר לי למנוע את זה ממנו? אין הגדרה ברורה. הדברים נשארים בערפל, ולכן מורים אומרים: חרף הדרישה מאיתנו להתגבר על הסוגיה, אנחנו לא מקבלים גיבוי ומוצאים את עצמנו בתלונות שהורים מגישים נגדנו במשטרה, ואנו צריכים לקחת עורכי דין. אני מציע שמשרד החינוך יגדיר בצורה בהירה מה מותר ומה לא, ולסבר את אוזני המורים".

בנושא זה העיר גם בית המשפט המחוזי בירושלים בפסק דינו האמור משנת 2004, בוזו הלשון: "...במציאות חיינו, למרבה הצער, נדרשים אנשי חינוך, לא פעם, להידרש לצורך במתן מענה לגילויי אלימות, סערת רגשות וסכנה הנשקפת מתלמיד, בין אם כלפי עצמו ובין אם כלפי הסובבים אותו. ההנחיות הקיימות כאמור, הינן כלליות ועניינן בצד החינוכי. דא עקא, לא נמצא בהן מענה לעניינים אלו... לא שמענו הנחיה ספציפית כיצד מתמודדים עם אלימות של תלמיד, כשהוא מהווה סיכון לעצמו או לסביבתו, וככלל - אלו כלים ניתנו בידי מורים ואחראים כדי לעמוד בפרץ מול גילויי אלימות שלמרבה הצער הפכו לחזון נפרץ במקומותינו"<sup>50</sup>.

המשרד לא נתן הנחיות ברורות בנהלים להתמודדות הצוות החינוכי עם מצבי התנהגות אלימה ומסכנת, ואף לא קבע את גבולות התגובה הנדרשת לעצירת התפרצויות אקראיות של תלמידים. הביטויים "תגובה שקולה, מבוקרת ואסרטיבית", וכן "שיקול דעת", נתונים לפרשנויות מינהליות ומשפטיות מגוונות. בהתערבות של איש הצוות החינוכי באירועי אלימות-מסכנת לא זו בלבד שנשקפת לו סכנה פיזית, אלא הוא עלול לשאת באחריות עקב שיקול דעת מוטעה.

## התגוננות מורים

1. בסקר שערך ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים בשנת 2003 דיווחו 82% מהמורים שהם היו עדים לפגיעה או השחתה של רכוש בבית הספר, שהם מלמדים בו; 7% חוו אישית אלימות פיזית של תלמיד ו-59% סבלו מאלימות מילולית של אחד מתלמידיהם במהלך השנתיים שקדמו לביצוע הסקר; כמחצית מהמורים הרגישו שהם חסרי אונים בהתמודדות עם התלמידים, ורבע מהמורים טענו שבית הספר שהם מועסקים בו אינו עושה מספיק להגן עליהם מפני תלמידים או הורים אלימים<sup>51</sup>. לפי סקר שנבנישתי משנת 2005, כחמישית מהתלמידים דיווחו שנהגו באלימות כלפי מורה בחודש שקדם לסקר; כ-7% מהתלמידים בחטיבות הביניים ובתיכונים דיווחו כי פגעו ברכוש של מורה.

2. בפברואר 2003 פרסמה הנהלת המשרד את חוזר מנכ"ל סג/6(ב) הכולל נהלים לטיפול בפגיעה פיזית או מינית בעובד ההוראה. במבוא לחוזר נכתב, כי "במציאות של היום לא קל להיות עובד הוראה. עובדי הוראה מתמודדים עם רמה גבוהה של אלימות בין תלמידים ולעיתים אף עם אלימות המופנית נגדם כאשר יש כרוסום בסמכותם ובמעמדם. יחד עם זאת, היחסים בין עובדי ההוראה לתלמידיהם אינם יחסים סימטריים, בהיותם יחסים בין בגירים לקטינים. כל עובד הוראה במערכת החינוך - מורה, גננת ומנהל/ת - מחויב לשמור על כבודו, על שלומו ועל ביטחונו של התלמיד ולהימנע מכל פגיעה בו... עובד ההוראה הנפגע עצמו או עובד הוראה אחר הנמצא בקרבת מקום יפעלו להפסקה מיידית של הפגיעה".

אולם בחוזר אין הסבר כיצד ובאילו אמצעים רשאי המורה להפסיק מייד את הפגיעה בו, באופן שיזכה אותו בהגנת החוק ובגיבוי מצד המשרד.

בתשובת שפ"י למשרד מבקר המדינה נכתב כי "אין באי אזכור דרך ההתגוננות של המורה בכדי ללמד כי המורה אינו רשאי להתגונן כנגד התלמיד התוקף באמצעות שימוש בכוח סביר, ועומדת לו ההגנה הכללית של חוק העונשין. במתן היתר 'להחזיר מכות' או להגיב באופן פיזי קיימת סכנה רבה ליצירת חיכוכים אלימים ששני הצדדים יכולים להיפגע מהם במיוחד נוכח העובדה שההתגוננות יכולה לגלוש במהירות ליחמת זעם התקפית".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לתת ביטוי לזכות המורה לעבוד בסביבה בטוחה ומוגנת במוסד החינוך. לשם כך ראוי שהמשרד יקבע נהלים המפרטים את הפעולות שמורה רשאי לנקוט כשהוא מותקף בידי תלמיד, ובכלל זה להפסיק מייד את הפגיעה בו באמצעים ממושיים.

## זכויות התלמיד וזכויות המורה

1. בדצמבר 2000 חוקקה הכנסת את חוק זכויות התלמיד, הקובע בסעיף 1 כי מטרת החוק היא "לקבוע עקרונות לזכויות התלמיד ברוח כבוד האדם ועקרונות אמנת האומות המאוחדות בדבר

51 אריה דיין, "חשופים בכיתה", *הד החינוך* ע"ח 6, 2004, עמ' 20-25. במאמר מובאות דוגמאות לאירועי אלימות כלפי מורים הממחישות את חוסר האונים הכולל מול התופעה - הן של המורים והן של מערכת החינוך.

זכויות הילד<sup>52</sup>, תוך שמירה על כבוד התלמיד, עובד ההוראה וצוות המוסד החינוכי ועל ייחודם של מוסדות החינוך לסוגיהם השונים...". בשנת 2001 מינתה מנכ"לית המשרד דאז, ח"כ רונית תירוש, מפקחת ארצית לתפקיד חדש של יישום חוק זכויות התלמיד במערכת החינוך (להלן - הממונה). לממונה, הגב' טובה בן ארי, לא ניתן כתב מינוי ותפקידה לא הוגדר באופן רשמי.

מאז חקיקת חוק זכויות התלמיד בדצמבר 2000, התקבלו במשרד תלונות מגורמים שונים, לרבות מנהלים, מורים והציבור הרחב בדבר השפעת יישום החוק במערכת החינוך על סמכויות המורים והמנהלים ופגיעה בזכויותיהם. לטענת מומחים<sup>53</sup>, בשנים האחרונות שוררת במשרד תפיסה הקובעת שכל התלמידים, לרבות התלמידים התוקפניים, הבריונים והאלימים, הם מיעוט חלש וחסר ישע בהשוואה לציבור המבוגרים. בשל תפיסה זו שולל המשרד הפעלת כוח סמכותי כלפי תלמידים תוקפניים, גם כשכוח זה מיועד לכפות עליהם כללים של ריסון הבריונות כלפי תלמידים חלשים מהם.

ב-15.7.06 כתבה הממונה למנכ"ל המשרד לשעבר, מר שמואל אבואב, כי "אנו ערים לביטויי מורים ומנהלים החוששים מהורים שקוראים חוזר מנכ"ל באו"ח<sup>54</sup>, המאיימים עליהם בפנייה למטה המשרד או למקור משפטי - עימותים מיותרים המערערים את מעמדו של המורה והמנהל בביה"ס". עוד כתבה, כי "השימוש בכלים משפטיים לפתרון סכסוכים בתוך בית הספר הופך בשנים האחרונות לנפוץ יותר ויותר... הישענות על חוקים ופסיקות של בתי המשפט מאפשרת ליחידים ולקבוצות לקדם את עניינם בדרכים לגיטימיות בתוך מערכת החינוך ובבית הספר; ברי, כי נוכחותה של ההתדיינות המשפטית בבית הספר מחריפה מתחים ומעצימה את ההתבצרות והניכור במקרים של קונפליקט. בה בעת, חשופים בתי הספר לתהליכים חברתיים חיצוניים אחרים של התפוררות הסולידאריות החברתית. כל אלו יוצרים תנאים מקדימים קשים לאקלומן התקין והנכון של זכויות תלמידים בבתי הספר".

המשרד קיבל תלונות מנציגי המורים והמנהלים הרואים באופן יישום חוק זכויות התלמיד במערכת החינוך דבר המגביל את סמכויותיהם במאבק בבריונות ובאלימות של תלמידים. אף על פי כן, לא פעל המשרד להטמעת הוראות החוק במוסדות החינוך בהתאם למטרותיו, הקבועות בסעיף 1 לחוק, אגב שמירה על כבוד המורה.

2. נוהלי המשרד צריכים להיות מותאמים לחוק זכויות התלמיד, לתקנות ולהלכה שנפסקה מכוחם, אך נמצא שאין בהם תשחית נורמטיבית אחידה בנושא זה. סעיף 6 לחוק זכויות התלמיד אוסר להרחיק לצמיתות תלמיד ממוסד החינוך, תהא הסיבה אשר תהא, אלא בכפוף למתן זכויות שימוע וערר לתלמיד ולהוריו. תקנות ההרחקה קובעות את תהליך קבלת ההחלטה של בית הספר בדבר הרחקת תלמיד לצמיתות, וכן את המסגרת הדיונית לקיומו של הליך הערר לפני ועדת שימוע בראשות מנהל המחוז. סעיף 6 (ד) לחוק זכויות התלמיד קובע, כי בפרק הזמן מיום קבלת ההחלטה על ההרחקה לצמיתות ועד להגשת ערר, ואם הוגש ערר עד לקבלת ההחלטה בערר, לא יורחק התלמיד מבית הספר (להלן - תקופת הביניים)<sup>55</sup>.

52 משנת 1989. האמנה אושררה בשנת 1991. ראו כתבי אמנה 1038, כרך 31.  
53 אורלי פוקס-שבתאי ואורלי אינס-קניג, "מניעת אלימות במסגרות חינוכיות - עקרונות תיאורטיים וישומיים" (טרם פורסם).  
54 אתר המשרד באינטרנט.  
55 הוראה זו כלולה גם בסעיף 6.6 בחוזר סג/א), אבל בנוסח שגוי. בחוזר נאמר: "לא יורחק תלמיד עד להגשת ערר ולאחר קבלת ההחלטה בערר", במקום "אלא לאחר קבלת ההחלטה בערר".



אין בתקנות ובהוראות חוזר סג/2(א) הסדר מפורש בנוגע למעשים חמורים שבעטיים שהייתו של התלמיד בבית הספר בתקופת הביניים מסכנת את שלומם, את שלומם של תלמידים אחרים, או את הצוות החינוכי. לאחר סיום הביקורת הודיעה היועצת המשפטית של המשרד למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 2007, ש"המשרד עוסק בימים אלה בהגשת תזכיר לתיקון חוק זכויות התלמיד. על פי ההצעה, במקרים חריגים ניתן יהיה להרחיק תלמיד גם טרם נסתיים השימוע בערר שהגיש".

עד שהמשרד יכין תזכיר חוק ויגיש הצעת חוק לתיקון חוק זכויות התלמיד, בתי הספר מנועים מלהרחיק תלמידים המעורבים דרך קבע במעשי אלימות ומשבשים את אורח החיים במוסד החינוכי, אלא אם כן התקבלה החלטה בעניינם בערר.

3. סעיף 7 (ב) לחוק זכויות התלמיד קובע, שאת ההחלטה בהליך הערר ייתן מנהל המחוז לאחר ששמע את הורי התלמיד ואת התלמיד, אם רצו בכך, ולאחר שנשמעו דעות הנציגים שהוזמנו לדיון בוועדת השימוע. לפי סעיף 7 (א) לחוק, נוסף על ה"ר", תורכב ועדת השימוע מנציגים של ארגון המורים "שאליו משתייכים רוב המורים במוסד החינוך" הרלוונטי ושל ארגון הורים ארצי וכן ראש מועצת תלמידים מחוזית או סגנו.

בתקנות ההרחקה לא קבע המשרד קריטריונים לביטול החלטת המועצה הפדגוגית שיש להרחיק את התלמיד הפוגע. מנהל בית הספר או חבר מועצה הפדגוגית אינם רשאים להשתתף בוועדת השימוע שדנה בערר על החלטת המועצה הפדגוגית. יתר על כן, למנהל בית הספר, לוועד ההורים, למורה או לתלמיד שנפגעו מהתלמיד המורחק או להוריו (להלן - הצד הנפגע) אין זכות עמידה, ואף לא זכות טיעון או ייצוג לפני ועדת השימוע. כל זאת למרות העניין שעשוי להיות לצד הנפגע ביישום החלטת המועצה הפדגוגית, וחרף הפגיעה האפשרית בזכויותיו הדיוניות והמהותיות כתוצאה מקיום הדיון בערר בהעדרו.

בפגישת התאגדות המנהלים שהתקיימה בסוף נובמבר 2003 בהשתתפות מנכ"לית המשרד דאז, ח"כ רונית תירוש, מחו המנהלים נגד הנהלים שבחוזר סג/2(א), וביקשו מהמנכ"לית לשנותם. לטענת המנהלים, נוהל הרחקת תלמיד מונע מהם למלא את תפקידם בהתמודדות עם בעיית האלימות. בעקבות אותה פגישה כתב מנהל בית ספר תיכון<sup>56</sup> מכתב למנכ"לית בדצמבר 2003, ובו טען כי אי השתתפותם של מנהל בית הספר והצוות החינוכי בדיוני ועדת השימוע אינה עולה בקנה אחד עם כללי הצדק הטבעי. בתגובה, טענה מנכ"לית המשרד, כי חוזר סג/2(א) נכתב בעקבות חוק זכויות התלמיד ותקנות ההרחקה, ולכן אי אפשר לשנותו. זאת למרות שהמשרד יכול היה ליזום שינויי חקיקה.

למשרד הגיעו פניות ותלונות של מורים, מנהלים ובתי ספר שטענו כי הליך הערר בוועדת שימוע, הקבוע בסעיפים 6 ו-7 לחוק זכויות התלמיד, פוגע בכללי הצדק הטבעי, בזכויות אנשי הצוות החינוכי, בזכויות של תלמידים נפגעי בריונות ואלימות ושל הוריהם, ובכושר ההרתעה של בית הספר כלפי תלמידיו. ואולם המשרד לא קיים דיון בנושא זה, ולא בחן את האפשרות לתקן את תקנות ההרחקה ואת הנהלים שנקבעו בעקבותיהם בחוזר סג/2(א).

## הכשרת עובדי הוראה

1. הכשרת המורים בנושא האלימות נדונה פעמים רבות הן במשרד והן בוועדות השונות שטיפלו בנושא, כמפורט להלן:

(א) דוח הביניים של ועדת וילנאי קבע, שיש לבנות יחידות לימוד המסייעות למניעת אלימות ולשלבן בתכניות ההכשרה וההשתלמויות של הגננות, המורים והמנהלים. החלטה ליישום המלצה זו התקבלה בסיכום דיון הוועדה הבין-משרדית מאפריל 2001, בראשות מנכ"לית המשרד דאז, ח"כ רונית תירוש.

(ב) במחקר של פרופ' רמי בנבנישתי בנושא "אלימות במערכת החינוך בישראל", שהוגש בשנת 2003 ללשכת המדען הראשי במשרד, נכתב: "רק כרבע מהמנהלים קיבלו הכשרה לטיפול ולהתמודדות עם אלימות בבית הספר. השיעור נמוך במיוחד בקרב מנהלי החטיבות העליונות (17.3%), והוא גבוה בהרבה במגזר הלא יהודי (54.5% בהשוואה ל-18.8% בלבד בקרב המנהלים במגזר היהודי)".

(ג) במסגרת החלטות שנתקבלו בוועדת החינוך של הכנסת והובאו לידיעת השרה דאז, ח"כ לימור לבנת<sup>57</sup>, בנובמבר 2004, נאמר כי "בידי משרד החינוך לא קיימים האמצעים הראויים לצרכי מדידה, פיקוח והכשרת הסגל החינוכי לשם התמודדות עם תקריות אלימות".

(ד) במחקר שנעשה בשנת 2006<sup>58</sup> נמצא, שמורים שקיבלו הכשרה בהתמודדות עם אלימות מסוגלים להתמודד באופן מעשי עם אירועי אלימות בעבודתם יותר ממורים שלא למדו את הנושא.

המשרד לא קבע תכנית לפיתוח יחידות לימוד במכללות להכשרת מורים, המקנות מיומנויות להתמודדות עם בעיית הבריונות והאלימות. הנושא לא נכלל במסגרת חובות הלימוד לשם קבלת תעודת הוראה. המשרד גם לא הכין תכנית שתאפשר לכל מנהל ומנהל לעבור השתלמויות בנושא האמור.

2. במסגרת תכנית ועדת השרים (ראו לעיל) נקבע, כי בכל מכללה תגובש תכנית לימודים שתקנה לפרחי ההוראה כלים ליצירת אקלים חינוכי מיטבי ומניעת אלימות והתנהגויות סיכון אחרות. בדצמבר 2006 ביקשה סמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי, הגב' לאה רוזנברג, מהנהלת האגף להכשרת עובדי הוראה דיווח על התקדמות יישום התכנית (שקיבלה, כאמור, תוקף של החלטת ממשלה בדצמבר 2005), אך בקשתה לא נענתה.

בעקבות פנייה של משרד מבקר המדינה לאגף להכשרת עובדי הוראה נדרשו מנהלי המכללות להכשרת מורים להציג להנהלת האגף את תכניות הקורסים בנושאי האלימות. רק 8 מ-27 המכללות שבאחריות המשרד הגישו רשימה של קורסים בנושא המאבק באלימות. רוב הקורסים הם במסגרת לימודי בחירה ואין חובה על התלמידים להשתתף בהם. מנהלת האגף האמור הסבירה למשרד מבקר המדינה שמשך הלימודים מוגבל בזמן ואינו יכול לחרוג ממספר השעות המתוקצבות. לפיכך, אין ביכולת המשרד לכפות על המכללות את הנושאים שברצונו להטמיע בקרב פרחי ההוראה.

מן הממצאים עולה, שהמשרד אינו מחייב לימודים בתחום ההתמודדות עם בעיות התנהגות של תלמידים, אינו מכשיר מורים להתמודד עם תופעת הבריונות ואירועי האלימות, ואינו מפקח על הכשרת מורים ועל השתלמויות בנושא.

57 חברת הכנסת לימור לבנת כיהנה בתפקיד שרת החינוך עד ינואר 2006.  
58 ד"ר רויטל סלע-שויביץ, מכללת דוד ילין והאוניברסיטה העברית בירושלים.

בתשובת האגף להכשרת עובדי הוראה למשרד מבקר המדינה נאמר, כי בספטמבר 2007 נשלחו למכללות הנחיות להגשת תכניות ההכשרה לאישור המשרד, הקובעות שתכניות הלימוד במכללות חייבות להכיל כלים לטיפול בתופעת הבריונות ואירועי האלימות במוסדות החינוך. כן נאמר, כי בהחלטת המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג) מנובמבר 2006 בנושא "מתווים מנחים להכשרה להוראה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל", נקבע, שהכשרת המורה תכלול הבנה וטיפול "בהתנהגויות אנטי חברתיות של התלמידים בסיטואציות חינוכיות. ובהתאם לכך נקבע בישיבת הפיקוח ב-7.11.07 כי על המפקחים להביא לידיעת המכללות כי כל תכנית המוגשת לאישור... תידרש להוכיח היכן וכיצד מקנה היא את ההבנה וכלים להתמודדות עם נושא האלימות והנושא ייבדק גם ע"י משרד החינוך".

החלטת מל"ג התקבלה בנובמבר 2006, ואולם רק בנובמבר 2007, לאחר שמשרד מבקר המדינה פנה למשרד בעניין זה, התכנסה "ישיבת הפיקוח" במשרד לדון בהחלטה. אף על פי כן, החליט המשרד שעד לשנת הלימודים התשע"א (2010-2011) תיותר על כנה תכנית הלימודים הקיימת להכשרת עובדי הוראה.

3. חוזר 2/ס(א), שעניינו כאמור פגיעות מיניות של תלמידים בתלמידים, קובע בין השאר, כי על הצוות החינוכי לקבל הכשרה ייעודית להנחיית תכנית מניעה לטיפול כבוד הדדי ושוויון ביחסים בין-אישיים וזוגיים.

במחקרן של פרופ' זוהר ודליה טאובר משנת 2004, שנעשה בקרב 328 מורים המלמדים בחטיבות ביניים ובחטיבות עליונות, בעניין היקף הידע שיש למורים בנוגע לחובות המוטלות עליהם ובנוגע לכלים העומדים לרשותם כדי לטפל בנושא, נמצא כדלקמן: 7% בלבד מכלל המורים בקיאים בפרטי החוזר או בקיאים חלקית בהוראותיו; יותר ממחצית המורים דיווחו שאין בידיהם כלים לטיפול בהטרדה מינית ולהקניית ערכים בנושא; לעומת זאת, 82% מהמורים הביעו עניין בקבלת מידע והדרכה בנושא.

בעקבות הנתונים על עלייה באירועי אלימות מינית בין קטינים דרשה ועדת הכנסת לקידום מעמד האישה ולזכויות הילד באוגוסט 2005 משרת החינוך דאז ח"כ לימור לבנת, לגבש תכנית לאומית להתמודדות עם התקיפות המיניות בקרב קטינים, שבמסגרתה תינתן הכשרה לכלל המורים במערכת ולפרחי ההוראה לאתר ילדים נפגעים ופוגעים מינית.

מן הממצאים עולה, שעל אף האמור בחוזר 2/ס(א) הכשרת פרחי הוראה אינה כוללת את נושא ההתמודדות עם התעללות מינית. המורים אינם ערים לאחריות המוטלת עליהם לטפל בבריונות מינית בין תלמידים, והם אינם יודעים שיכולים לעמוד לרשותם כלים חינוכיים שסייעו להם להתמודד עם אירועים כאלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסדות להכשרת מורים לדאוג להכשיר סטודנטים להוראה להתמודדות עם נושא האלימות. הכשרות אלה צריכות להיות בגדר חובה ולכלול מגוון נושאים כמו ניהול וניווט כיתה, הכרת חוקי חינוך הנוגעים לסמכויות המורים והתלמידים והכרת נוהלי המשרד. כמו כן על המשרד להקנות לסטודנטים ולכלל עובדי ההוראה כלים מעשיים לניסוח כללי משמעת, לאכיפתם, להפסקת קטטות בין תלמידים, ולאיתור ולזיהוי נפגעי בריונות ואלימות מינית.

## מעריך הניטור

הניטור נועד לתת תמונת מצב של היקף תופעת הבריונות והאלימות בבתי הספר, ושל השפעת פעולות ההתערבות שהמשרד נוקט. הוועדות המקצועיות שעסקו בנושא קבעו שכדי למפות את תופעת האלימות (מבחינת הכמות והאיכות), לאתר צרכים ייחודיים, ולבנות מסגרת יציבה של מדידה והערכה, יש לקיים איסוף קבוע, שיטתי וממוחשב של נתונים בדבר תופעת האלימות במוסדות החינוך. מידע זה חיוני כדי לאפשר היערכות מושכלת לפיתוח תכניות התערבות במישור הארצי, וכדי לקבוע את נקודת המוצא, שתשמש מקור להשוואה עם ממצאים של מדידות עתידיות אחרות.

### פניות ותלונות הציבור

מעריך הניטור שעליו המליצה ועדת המשנה בשנת 1997 כלל שימוש במידע הנאסף ממילא בידי יחידות המטה המקבלות דיווחים מהשטח ובטיפול בפניות ובתלונות של הציבור בנושאי אלימות, ובפרט יחידת "הקו הפתוח" ואגף הבטיחות. ארבע יחידות במטה המשרד מטפלות - כל אחת בנפרד - בפניות ובתלונות שמתקבלות מהציבור הרחב בנושאי חינוך בכלל, ובנושאי אקלים בית ספרי ואירועי בריונות ואלימות בפרט: "הקו הפתוח לתלמידים"; אגף פניות ותלונות הציבור; הלשכה המשפטית; והממונה על יישום חוק זכויות התלמיד במינהל חברה ונוער. פניות מהציבור מתקבלות גם בלשכת השרה ובלשכת המנכ"ל.

נמצא כי בניגוד להמלצת ועדת המשנה משנת 1997, לא הקים המשרד מאגר נתונים בתחום הבריונות והאקלים הבית-ספרי המבוסס על המידע הנצבר ביחידות המטה השונות. זאת ועוד, התלונות המתקבלות והמטופלות בידי לשכות השרה והמנכ"ל אינן מתועדות, ואין מעקב אחר התלונות שנותבו ליחידות השונות ולמחוזות. המשרד אינו מעבד את הנתונים המתקבלים מהפניות והתלונות הללו, ואינו מפיק מהם מידע מערכתי כלשהו.

1. האגף לפניות ותלונות הציבור (להלן - פנ"צ) מרכז את הטיפול בפניות לקבלת מידע בנושאים הקשורים להוראות, להנחיות ולנהלים שלפיהם פועלת מערכת החינוך וכן בתלונות של הציבור הנוגעות לבעיותיו ולמצוקותיו. האגף מטפל בתלונות של תלמידים, הורים ועובדי הוראה בנוגע לפגיעה בזכויותיהם. בשנת הלימודים התשס"ה הוא טיפל ב-105 תלונות בנושאי אלימות. בשנת הלימודים התשס"ו עלה מספר התלונות בנושא האמור ל-178<sup>59</sup>. לפי הדוח השנתי שפרסם האגף לשנת הלימודים תשס"ו, "האגף רואה את ייעודו גם בהפיכת הידע הנצבר בו לכלי תומך החלטות ועוזר בגיבוש מדיניות, וכן כמנוף לזיהוי נקודות תורפה במגמה להביא לשיפור באיכות השירות הניתן ללקוחות מערכת החינוך".

מן הממצאים עולה, כי פרט לעיבודים הסטטיסטיים המוצגים ברוח השנתי של פנ"צ, לא נדרש האגף להציג לפני הנהלת המשרד פילוח של הנתונים לפי התכים כדי שיהיה אפשר להפיק מהם מידע חיוני בדבר שכיחות מעשי בריונות בבתי ספר שונים. הסיווג של התלונות בנושא אלימות הוא כללי מדי ואינו ממוין לפי מאפייני האלימות שבעניינם התלונות. אין פירוט של בתי הספר שתלונה בעניינם נמצאה מוצדקת. כתוצאה מכך לא ניתן לנצל את המידע הנאסף באגף לצרכי ניטור - הן במישור הארצי, והן במישור של בתי הספר שהתלונות נוגעות אליהם.

2. יחידת "הקו הפתוח לתלמידים" פועלת במטה מכוח הוראות חוזר מנכ"ל, והיא מופקדת על פיתוח נושא זכויות התלמידים במערכת החינוך וקידומו. בסמכות היחידה לקבל כל פנייה - מכל אדם או גוף בתוך המערכת ומחוצה לה - הנוגעת למצוקה או לתלונה של תלמיד. לפי חוזר מנכ"ל 8(א) מאפריל 1999, "הקו הפתוח" יפנה לבעלי התפקידים השונים במשרד את המסקנות המערכתיות העולות במהלך עבודתו והקשורות לנושאים שהם מפקחים עליהם. "הקו יציע לקובעי המדיניות דרכים לשינוי מדיניות, וכן נהלים ודרכי אכיפה ובקרה הקשורים לזכויות התלמידים ולשיפור תפקודה של מערכת החינוך". "הקו הפתוח" משמש כנציב פניות התלמידים (אומבודסמן), והיחידה מוסמכת גם לעסוק בניטור מצבם של תלמידים במערכת החינוך, בכלל זה דווח על תופעות הקשורות לתלמידים, לזכויותיהם ולרווחתם.

לפי פרסומי היחידה, בשנת הלימודים התשס"ו התקבלו אצלה 352 פניות בנושא אלימות תלמידים לפי ההתפלגות הזאת: 267 על אלימות פיזית, 52 על אלימות מילולית ו-33 על אלימות מינית. בשנת הלימודים התשס"ה היא קיבלה 389 תלונות בנוגע לאלימות תלמידים, לפי ההתפלגות הזאת: 274 על אלימות פיזית, 89 על אלימות מילולית, ו-26 על אלימות מינית.

הביקורת העלתה, כי הנתונים שכרשות פנ"צ וה"קו הפתוח" לא הושו לנתונים שהתקבלו מיתר היחידות העוסקות בנושא האמור, לא הועברו למאגר מידע כלל-מערכתי, ולא עובדו לצורך הפקת מידע שימושי בידי היחידות המובילות את המאבק בריונות, ובראשן אגף שפ"י.

3. הלשכה המשפטית במשרד מקבלת פניות ותלונות בכתב בנושאים שונים, לרבות תלונות בנושאי בריונות ואלימות, החתומות בידי עורכי דין. הלשכה המשפטית אינה מרכזת את הנתונים בדבר פניות או תלונות כאמור, ואינה מפנה את התלונות ליחידות המשרד הרלוונטיות לצורכי ניטור התופעה.

4. הממונה על יישום חוק זכויות התלמיד במערכת החינוך עוסקת בין היתר בטיפול בתלונות תלמידים והורים ואנשי הצוות החינוכי בנושאי אקלים בית-ספרי, בריונות ואלימות. הממונה הסבירה למשרד מבקר המדינה שהיא אישית בדקה במשרד ובבתי הספר תלונות שהופנו אליה; היא נתנה הזדמנות לתלמידים להישמע ולהשמיע את דבריהם; ופגשה כל תלמיד שביקש לשוחח עמה בנוכחות מנהל בית הספר והמפקח. בשנת הלימודים התשס"ה, היא קיבלה כ-1,000 פניות. ובמחצית הראשונה של שנת התשס"ו היא קיבלה 797 תלונות, מהן 41% בנושא נהלים, 32% בנושא ענישה, 15% בנושא אורח חיים בית ספרי, 2% בנושא היעדר טיפול באלימות תלמידים והשאר בנושא התאמה. את המידע שנצבר ברשותה, לרבות הנתונים שאספה בביקוריה בבתי הספר, היא לא נדרשה לחלוק עם אגף שפ"י, "הקו הפתוח", פנ"צ והלשכה המשפטית.

מהאמור לעיל עולה, שאף לא אחת מהיחידות המקבלות במסגרת עבודתן הרגילה מידע מהציבור בתחום האקלים הבית-ספרי העבירה לאגף שפ"י את הנתונים שברשותה. המשרד לא הפיק מהמידע שבידי יחידות אלה נתונים לצורכי ניטור ארצי של תופעת הבריונות והאלימות, מיפוי בתי ספר המתקשים להתמודד עם התופעה וקביעת סדרי עדיפויות להקצאת משאבים למחוזות, אכיפת נהלים ופיקוח על יישום מדיניות המשרד בשדה, ומעקב אחר הטיפול בפרט.

## חובות דיווח סטטוטוריות ומינהליות על אירועי אלימות

1. סעיף 368ד(ד) לחוק העונשין מטיל על מנהל מוסד חינוך את החובה לדווח לפקיד סעד או למשטרה על עבירות מין המפורטות בסעיף שנעברו בקטין הנמצא במסגרת המוסד. הפרת חובת דיווח זו היא עבירה פלילית שדינה מאסר. הדיווח נועד לכמה תכליות: אי הגבלת הטיפול בתופעות של עבירות מין בקטינים לתחומי המוסד, כדי שהאירוע לא יישכח בלא נקיטת אמצעים ראויים; מיצוי בירור עובדות האירוע, זיהוי המעורבים בו ובירור הצורך בנקיטת הליך משפטי, ופעולות להבטחת רווחתם והגנתם של הקטין הנפגע והקטין הפוגע.

לפי ההלכה הפסוקה<sup>60</sup>, באירוע אלימות שבו הקטין הפוגע הוא מתחת לגיל 12 הוא אינו בר אחריות פלילית, אך יש צורך לדווח לכל הפחות לרשויות הסעד כדי להבטיח טיפול ראוי במעורבים באירוע. במקרה כזה נתונה לרשויות הסעד האפשרות לדווח למשטרה על האירוע או להימנע מכך, אם קיבלו אישור מתאים מוועדת הפטור.

בעקבות זאת, סעיף 2.3 בחוזר ס/20(א) קובע, שאם בוצע מעשה מגונה בין תלמידים<sup>61</sup>, על מנהל בית הספר או משהו מטעמו לדווח על האירוע לפקיד הסעד בתוך 15 יום ממועד האירוע, ולתאר את דרכי הטיפול בו באמצעים חינוכיים ומשמעתיים. החוזר גם מרחיב את החובה הסטטוטורית, ומטיל על מנהלי בתי הספר את החובה לדווח למשטרה על מעשה מגונה בפומבי ועל חשד לסחיטה באיומים שבה המעשה של הקטין הוא בעל אופי מיני, המהווה עבירה פלילית<sup>62</sup>. סעיף 3.2 בחוזר מרחיב את חובת הדיווח למשטרה או לפקיד הסעד, למצבים מסוימים של פגיעה מינית בין תלמידים מחוץ למסגרת החינוכית.

עוד קובע החוזר, שמנהל בית הספר חייב גם ליידע את הפיקוח (המפקח הכולל והיועץ הבכיר במחוז) על הפגיעה המינית. החוזר נותן כלי עזר להגדרת המעשים שנדרש לדווח עליהם וקובע, שכל אימת שיש התלבטות בדבר חובת הדיווח אפשר להיוועץ, בין היתר, בנציגי היחידה למניעת התעללות בילדים בשפ"י.

לא נקבע שהדיווחים הנמנים לעיל יועברו גם ליחידה למניעת התעללות בילדים בשפ"י, ובכך נמנע ממנה לקבל תמונה רחבה על סוגי הפגיעות. רק הפניות להיוועצות מתועדות בשיטתיות בידי אגף שפ"י.

60 בג"ץ 7374/01 פלונים נ' מנכ"ל משרד החינוך הגב' רונית תירוש ואח', פ"ד נז(6) 529.  
61 ובלשון החוזר: "במקרה של מעשה מגונה בעל אופי 'קל' (נגיעה, צביטה, נשיקה או התערטלות חלקית, כשהתנהגויות אלה הן חד פעמיות)".  
62 לפי סעיף 3 (א) (1) לחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998.

2. להלן סיכום מספר הפניות של בתי הספר שבחרו לרווח למדריכי היחידה למניעת התעללות בילדים, בשנות הלימודים התשס"א-התשס"ו:

התשס"א	התשס"ב	התשס"ג	התשס"ד	התשס"ה	התשס"ו
186	254	268	323	329	500

חוזר ס/2(א) אינו קובע סנקציות נגד מי שאינו מקיים את חובות הדיווח המינהליות. בהיעדר הרתעה, בתי ספר שחוששים מביקורת ציבורית ומפגיעה בתדמיתם, יכולים להימנע מלדווח על אירועי אלימות מינית בין תלמידים. מוסדות חינוך אלו חשופים לתביעות משפטיות מצד תלמידים שנפגעו בשל אי דיווח.

מדור הנוער הוא הגוף המקצועי במשטרה האחראי לטיפול הכולל בעבריינות נוער. מדור הנוער אוסף ומעבד נתונים בדבר תלונות על עבירות אלימות בכלל ועבירות מין בפרט, ובכללן עבירות שבוצעו במוסדות חינוך. אולם המשרד אינו מעביר את המידע שברשותו למאגר של המשטרה לצורך השוואה בין נתונים, וכדי לוודא שקימו חובות הדיווח ושנעשה ניטור שוטף של התופעה במערכת החינוך.

3. בנוגע ליתר אירועי האלימות החמורים קובע חוזר סא/4(ג), כי ההנהלה של כל מחוז אחראית לריכוז נתונים על מעשי האלימות במחוז, ומטה המשרד אחראי לניטור תופעת האלימות במערכת החינוך. עם זאת, אין בחוזר האמור הוראה המחייבת את מנהלי בתי הספר לדווח לגורם כלשהו מחוץ לבית הספר על אירועי אלימות בין תלמידים, פרט לדיווח למשטרה או לפקיד סעד או לשניהם על חשד לעבירות הפליליות המנויות בחוזר<sup>63</sup>. בשנת 2004 הפיץ אגף שפ"י בקרב המנהלים חוברת להטמעת הנהלים החלים עליהם בנוגע לאירוע אלימות חמור. החוברת נועדה "להפיג את העמימות סביב תהליך ההתערבות בבית-הספר באירוע אלימות חמור". בחוברת נקבע, כי "בכל אירוע של אלימות חמורה חייב מנהל ביה"ס ליידע בזמן אמת את מפקח ביה"ס ואת מנהל מחלקת החינוך ברשות". המשרד לא קבע אמות מידה לבחינת "אירוע אלימות חמור", ולא קבע מי הם הגורמים שאפשר להיוועץ בהם בעניין זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 כתב אגף שפ"י, ש"קביעת אמות מידה לבחינת אירוע אלימות חמור הוא בעייתי, משום שהוא עלול להצביע מראש על סוג מסוים של אירועים, ולהוציא אירועים שלא נחזו מראש ושלא היה להם תקדים. לכן חשבנו להשאיר את השיפוט לצוות בתי הספר". עם זאת נכתב בתשובה, כי "הדיווח איננו כרוך במשאבים להתמודדות, ועל כן איננו מדרבן את בתי הספר לדווח דיווח אמת".

תשובת המשרד אינה מייתרת את הצורך בקביעת אמות מידה ל"אירוע אלימות חמור", שלא יהיו רשימה סגורה, ויאפשרו לצוות החינוכי לנהוג לפי שיקול דעתם. הקפדה על קיום חובות הדיווח אמורה לשמש את המשרד, גם לצורכי ניטור, אך בהיעדר הגדרה ברורה של המעשים שחובה לדווח עליהם, אין ברשות המשרד תיעוד מלא של אירועי האלימות. כתוצאה מכך, המידע המופק מדיווחי המנהלים למחוזות המשרד הוא אקראי ולא שלם, ואינו מאפשר למשרד לנצל לצורכי ניטור מהימן של התופעה.

63 בכללן גרימת חבלה חמורה לקטין, התעללות בקטין בבית הספר, סחיטת "דמי חסות", פריצה, גרימת נזק בודון, הצתה, נשיאת נשק או מכשירים מסוכנים וסירוב למסרם להנהלת בית הספר, תקיפה גופנית שתלמידים או אנשי צוות נפגעים בה, אלימות בהשפעת סמים או אלכוהול ואלימות קבוצתית שאדם נפגע בה.

4. במסגרת תיקון לחוק לימוד חובה, הוטלה בדצמבר 2005 חובה נוספת על מנהלי מוסדות חינוך. סעיף 12ג לחוק זה קובע כדלקמן: "א) מנהל מוסד חינוך ידווח, לפי כללים שקבע השר, למי שהשר הסמיכו לעניין זה מבין עובדי משרדו, על כל אירוע אלימות שהתרחש במוסד החינוך, שהוא אחד מאלה: (1) אירוע של אלימות גופנית בין עובד הוראה לבין תלמיד; (2) אירוע של אלימות גופנית בין תלמידים, שנגרמה בו חבלה. (ב) מנהל מוסד חינוך ידווח על אירוע כאמור בסעיף קטן (א) מיד לאחר התרחשותו, וכן על תוצאות הטיפול באירוע, לרבות אמצעי משמעת שנקטו, עם סיום הטיפול כאמור".

חובת הדיווח הנוספת נועדה לאפשר למשרד לעקוב אחר כל מעשי האלימות ואופן הטיפול בהם, ולסייע לתהליך הפקת הלקחים. עד מועד סיום הביקורת, לא נקבעו כללים מתאימים הנדרשים לקיום חובה זו. כתוצאה מכך, המשרד אינו מקבל דיווח מסודר ממוסדות החינוך, ואינו אוסף וממין בעקביות ובשיטתיות את הדיווחים שנמסרים לו. המשרד לא פעל להקמת מאגר מידע בין-משרדי לקליטת דיווחי החובה לרשויות השונות, לרבות המשטרה ומשרד הרווחה. הקמת מאגר כאמור הייתה חוסכת משאבים ותורמת לניטור אירועי האלימות החמורים במערכת החינוך, לרבות אלימות מינית.

## ניטור ארצי

דוח ועדת וילנאי המליץ על "בניית מערכת ניטור לאומית, אשר תופעל אחת לשנה, למדידת היקף האלימות, ולבחינת גורמים המשפיעים עליה, מערכת זו תהווה מקור להערכה ומעקב".

1. החל בשנת הלימודים התשנ"ח (1997-1998) מימן המשרד בשיתוף עם גופים אחרים, שני סקרים ארציים לניטור תופעת הבריונות והאלימות במוסדות החינוך:

א) סקרים שעשו ד"ר יוסי הראל ועמיתיו בשיתוף עם המשרד ומשרד הבריאות בשביל ארגון הבריאות הבין-לאומי בשנים 1998, 2002, 2004 ו-2006. סקרים אלה מספקים נתונים על תפיסת האקלים הבית ספרי, על רמת האלימות ועל התנהגויות מסוכנות אחרות של הנוער בישראל.

ב) סקרים שעשו פרופ' נבנישתי וד"ר רון אסטור ועמיתיהם בשנות הלימודים התשנ"ט (1998-1999) התשס"ב (2001-2002) והתשס"ה (2004-2005) בשביל המשרד על רמת האלימות במערכת החינוך, היקפה ומאפייניה (לעיל ולהלן - סקר נבנישתי). אחת ממטרותיו של סקר נבנישתי היא איתור קבוצות סיכון ושינויים במשך זמן מסוים.

2. כלי נוסף לניטור רמת האלימות וטיב האקלים הבית-ספרי הוא שאלוני המיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית), שפותחו והופצו בבתי הספר עד שנת 2006 בידי אגף הערכה ומדידה שבלשכת המנכ"ל. באמצעות השאלונים נבדקו תלמידי הכיתות ה', ו', ד', ח', ט' בכל בתי הספר ברחבי הארץ.

עד שהוקמה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) בשנת 2006, כללו שאלוני המיצ"ב ארבע שאלות בתחום האלימות ושש שאלות בתחום האקלים<sup>64</sup>. בשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) החליטה ראמ"ה לעדכן את שאלוני המיצ"ב לתלמידים, מורים ומנהלים, ולהגדיל לשמונה את מספר השאלות בתחום האלימות (להלן - המיצ"ב המורחב). בשנת 2007 החליטה הנהלת

64 יצוין שלפי נתוני ראמ"ה, בשנים התשס"ב-התשס"ו לא נמצאו שינויים ממשיים בתחומים שנמדדו במיצ"ב.



המשרד לעשות ניטור ארצי באמצעות הפצת שאלון נוסף, שלא במסגרת המיצ"ב, אשר ישמש תחליף לסקר בבניישיטי.

בין השנים התשס"ב (2001-2002) והתשס"ו (2005-2006) התבסס הניטור הארצי על הסקרים של בבניישיטי והראל, שנערכו לסירוגין, יחד עם המיצ"ב השנתי. שפ"י, המדען הראשי וראמ"ה השיבו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007, כי הסקרים הארציים הם מדגמיים ונערכים אחת לשלוש-ארבע שנים, ואילו שאלוני המיצ"ב השנתיים כוללים מספר מצומצם של שאלות, ולכן תוצאותיהם אינן יכולות לשמש לניטור ארצי.

המשרד לא הקים "מערכת ניטור לאומית", אף שהדבר הומלץ בדוח ועדת וילנאי. המשרד יכול וצריך להשתמש בתוצאות המיצ"ב המורחב לצורכי ניטור הבריונות והאלימות בכל המישורים, לרבות במישור הארצי.

## אבחונים מקומיים

בדוח ועדת וילנאי הומלץ לאבחן את ממדיה ומאפייניה של תופעת הבריונות והאלימות בכל בית ספר באמצעות "שאלון בית ספרי הכולל את המדדים של מערכת הניטור הלאומית". אבחון כאמור, שהוא למעשה ניטור בכל מוסד חינוכי, צריך לאפשר לברר מה הם הגורמים להתגברות האלימות ולהתאים דרכי טיפול ייחודיות לכל מוסד לפי סוגי הבעיות שאובחנו בו.

1. בעקבות ההמלצה האמורה פיתח אגף שפ"י בשנת 1998 כלי לניטור אקלים חינוכי מיטבי (אח"מ) בכל בית ספר, במסגרת תכנית התערבות כוללת (להלן - תכנית האח"מ). לפי הדגם שהוכן בשפ"י, תכנית האח"מ מופעלת בשני שלבים: הראשון אבחון והשני התערבות. בשלב הראשון מופץ לכל תלמידי בית הספר שאלון המאפשר להנהלת בית הספר לקבל תמונת מצב עדכנית בנוגע לסוגי האלימות שהתלמידים חווים בבית הספר. בשלב השני אמור בית הספר לקבוע תכנית עבודה, את הדברים שהוא מבקש לשנות ואת השותפים שהוא מבקש לגייס לפעולה בנושא זה. צוות בית הספר מכין את תכנית ההתערבות בהדרכת עובדי שפ"י בהתאם לתוצאות האבחון (ראו להלן). בתום פרק זמן מסוים בית הספר אמור להיערך לאבחון חוזר.

לפי פרסומי המשרד, עד לשנת 2006 הופעלה תכנית האח"מ בכ-1,000 בתי ספר, שהם כ-30% מכלל בתי הספר בארץ. ואולם לפי דוח מ-13.12.06, בשנת הלימודים התשס"ה הופץ שאלון האח"מ ב-237 בתי ספר ובשנת הלימודים התשס"ו - ב-226 בתי ספר בלבד. בשנת 2006 הוכן שאלון ניסויי למורים, לצורך אבחון האקלים בבית הספר מנקודת מבטם.

אף על פי שבשבע השנים שעברו מאז השקת תכנית האח"מ השקיע בה המשרד 8 מיליון ש"ח, לא גדל מספר בתי הספר שעברו את תהליך האבחון הראשוני ומספרם הממוצע הוא כ-150 בתי ספר בלבד בשנה. אין יודעים מהו שיעור בתי הספר שעברו אבחון חוזר בעקבות תכנית התערבות שהופעלה בהם על סמך ממצאי שאלון האח"מ. בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) לבדה משקיע המשרד 2 מיליון ש"ח בתכנית זו.

2. במסגרת תכנית האח"מ, השאלונים שמילאו התלמידים נשלחים למינהל התקשוב שבמטה המשרד לצורך עיבוד הנתונים בהתפלגות לפי בית הספר, השכבה וכל אחת מהכיתות. מנהלי בתי הספר מקבלים קוד וסיסמה אישיים באתר שפ"י באינטרנט כדי שתהיה להם גישה לתוצאות,

שמתקבלות בתוך שבעה ימים. מנהל בית הספר לבדו מחליט לפני מי יוצגו הממצאים, מתי, כיצד ולשם מה.

על המדיניות של חיסיון תוצאות שאלון האח"מ נמתחה ביקורת מגורמים שונים<sup>65</sup>. אולם אגף שפ"י דבק במדיניות זו בטענה שחשיפת תוצאות האח"מ עלולה לסכל את התכנית כולה עקב חשש המנהלים שיש להם עניין להצניע את ממדי התופעה בבית ספרם, מחוסר פופולריות של בית ספרם, מירידה במספר התלמידים שיירשמו לבית ספרם ומ"הזמנת לחץ" של הפיקוח.

המשרד נמנע מלחייב את בתי הספר לעבור את שלב הניטור בתכנית האח"מ, חרף המלצת דוח ועדת וילנאי. חיסיון תוצאות האח"מ, שנועד בעיקר לעודד את בתי הספר להצטרף לתכנית האח"מ באופן וולונטרי, לא הביא בשנים 2001-2007 לגידול ניכר במספר בתי הספר המשתתפים בתכנית. כתוצאה משמירה על עיקרון החיסיון, לא היו למשרד נתונים מספיקים לצורכי ניטור.

בתשובת שפ"י למשרד מבקר המדינה נכתב, כי "האח"מ פותח ככלי ניהולי ולא ככלי ניטור ופיקוח". ואולם המומחים שליוו את שפ"י בתחום הניטור, סברו אחרת. במכתב ששלח ב-2.1.07 ד"ר רון אסטור מצוות בנבנישתי למנהלת שפ"י דאז, הוא המליץ לחייב את כל בתי הספר להשתתף בתכנית האח"מ, בנימוק שתכנית במתכונת התנדבותית תמנע את גילוי ממדי התופעה בבתי ספר מרובי אלימות.



הביקורת העלתה שעל אף החפיפה בפעילותן של כמה מיחידות המטה בכל הקשור לקליטת מידע מהציבור, אין תיאום ביניהן, אין מרכזים את הנתונים המתקבלים באמצעותן במאגר אחד, והנהלת המשרד אינה משתמשת במידע הנצבר בהן לצורכי ניטור מעשי הבריונות והאלימות בבתי הספר ולייעול המאבק בתופעה. זאת ועוד, בהקמת מערך ניטור - של סקרים מדגמיים, מבחנים ארציים ואבחונים מקומיים - הושקעו משאבים רבים אולם המערך אינו מתאים להמלצות דוח ועדת וילנאי, ולא הגשים את יעדיו. המשרד גם לא עשה את האיזון הראוי בין עקרון חיסיון תוצאות שאלון האח"מ, שבו דוגל שפ"י, ובין האחריות המוטלת על המשרד לבנות "מערכת ניטור לאומית", למפות את בתי הספר מרובי האלימות, לפקח על מוסדות החינוך ולעקוב אחר יישום מדיניותו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להשתמש במידע שיחידות המטה מקבלות מהציבור לשם ניטור תופעת הבריונות במוסדות החינוך. על המשרד לבחון הקמת מאגר נתונים בין-משרדי, שירכז בו המידע שמנהלי בתי הספר מדווחים עליו למשטרה, לפקידי הסעד ולמשרד בנוגע לאירועי אלימות חמורים.

65 לדוגמה בדוח 51 של מבקר המדינה (2001) נקבע כי "משגיבש המשרד באמצעו המקצועיים- החינוכיים והכספיים ערכת אבחון בית-ספרי, המותאמת למחקר שבדק את התופעה ברמה הארצית, עליו לעשות בה שימוש ממשי ולשאוב ממנה את המידע הראוי" (עמ' 51).

## תכניות מניעה

### התערבות על בסיס ניטור

1. בעבר שקד שפ"י על פיתוח תכניות מניעה, ואילו בשנים האחרונות, על פי התפיסה שעליה מבוססת תכנית האח"מ, מתמקד המשרד בניסיון ללמד את בתי הספר כיצד להכין תכניות בכוחות עצמם, המותאמות לצרכיהם. לפי תכנית האח"מ, תוצאות האבחון הבית ספרי מיועדות לשמש את הצוות החינוכי לצורך הכנת תכנית התערבות בית-ספרית בהדרכת נציגי שפ"י.

לפי נתוני המשרד, לצורך הכנת תכנית ההתערבות, כל בית ספר זקוק לליווי של מדריך מטעם שפ"י בהיקף של חמישה ימי הדרכה בשנה. ימי הדרכה כוללים עיבוד של התוצאות והכנת מודל התערבות מותאם לממצאי האבחון. לצורך ליווי הרוב המכריע של בתי הספר במערכת החינוך נדרשים אלפי שעות הדרכה בשנה. ואולם בכל אחת מהשנים התשס"ב-התשס"ז הקצה המשרד לתכנית האח"מ בין 35 ל-90 ימי הדרכה בלבד. לתכנית המערכתית החדשה בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) הוקצו 100 ימי הדרכה ל-800 בתי ספר.

הממצאים מראים כי משנת 2000 ואילך תכנית האח"מ היא תכנית הדגל של המשרד למאבק בתופעת הבריונות והאלימות בבית הספר והמשרד השקיע בה משאבים רבים. אולם התכנית אינה מופצת בכל בתי הספר. לשם הפעלת התכנית יש צורך בליווי מודרך של הצוות החינוכי בכל בית ספר בידי נציגי שפ"י. אך בחמש השנים האחרונות לא הקצה המשרד ימי הדרכה מספיקים להפעלת התכנית בכל מערכת החינוך. מאחר שהמשרד אינו מחייב את בתי הספר להפעיל את תכנית האח"מ, רק חלק קטן מהם בוחרים להשתמש בה. יתרה מזאת, הואיל ותוצאות האח"מ חסויות, אין למשרד נתונים אודות מידת הצלחתה של התכנית בהקטנת שיעורי הבריונות והאלימות במוסדות החינוך.

2. בשנת 1998 פיתח מינהל חברה ונוער את התכנית "אקלים מצמצם אלימות". התכנית נוסחה החל בשנת הלימודים התשנ"ט (1998-1999) בכ-30 בתי ספר ברחבי הארץ בהדרכת ד"ר תום גומפל ובפיקוח המינהל. עיקר התכנית היא הכשרת הצוות החינוכי לניהול וניווט כיתה וליצירת אווירה שגורמת לבאי בית הספר להרגיש מוגנים. התכנית שמה דגש ביצירת גבולות ברורים, בקביעת מערכת סנקציות ועונשים ידועה מראש ומותאמת לכל גיל, באכיפה שוטפת ועקבית, בהשבת סמכות המחנך, בפיקוח, בדיווח על אירועי אלימות, במודעות הילדים למצבי אלימות ופגיעה באחר ובהקניית התנהגויות דוחות פגיעה והצקה בקרב התלמידים.

התכנית כללה בשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) 41 בתי ספר ולוותה בניטור, באמצעות שאלון שהכין בעבר ד"ר גומפל. בניתוח השאלונים, שנשלח למנהלי בתי הספר, צוין שאי אפשר לדעת מה היו המניעים שגרמו לענות על השאלון, ולכן אין לדעת אם העונים על השאלון היו מדגם מייצג.

מינהל חברה ונוער לא אסף נתונים על הפעלת התכנית "אקלים מצמצם אלימות", ולא למד על אופן השפעתה על האקלים החינוכי בבית הספר. המינהל לא מסר לשפ"י, המרכז בפועל את הטיפול המערכתי בבריונות ובאלימות, את פרטי התכנית ואת תוצאותיה. הנהלת המשרד לא דנה בתכנית ובאפשרות להחילה על כל מוסדות החינוך.

3. אחת התוצאות של הפעלת תכנית האח"מ במתכונת חלקית ובלתי מחייבת היא שמספר מצומצם של בתי ספר ברחבי הארץ רכש והפעיל תכניות התערבות שהכינו גופים פרטיים (להלן - התכניות הפרטיות). התכניות הפרטיות מתחרות באח"מ, הואיל וכמו האח"מ, הן מותאמות לצרכי בית הספר על בסיס אבחון מצב הבריונות והאלימות שבו. שתי התכניות הפופולריות ביותר כיום הוכנו בידי פרופ' עמוס רולידר וד"ר יוסי הראל, שמחקריהם תרמו לגיבוש מדיניות המשרד בהתמודדות עם האלימות. השניים היו חברים בצוות, שהקים בשנת 2007, מנכ"ל המשרד דאז, מר שמואל אבואב, לעדכון מבחני המיצ"ב בתחום האקלים הבית-ספרי.

תכנית "הראל"<sup>66</sup> למיטביות ומוגנות, שבנה פרופ' עמוס רולידר (להלן - תכנית רולידר), מתמקדת בהצבת גבולות לתלמידים, באמצעות אכיפת מערכת כללי התנהגות ומתן תמריצים חיוביים ושליליים. תכנית רולידר, המבוססת על תכניות אולוויס למאבק בבריונות, כוללת הכשרת צוותים חינוכיים לניווט יעיל של כיתה, לבניית אמנה בית ספרית ולהתמודדות עם תלמידים מאתגרים, והיא זכתה לתמיכת הסתדרות המורים. תכנית זו פועלת בהצלחה משנת הלימודים התשס"א בבתי הספר שברשות המקומית אלפי מנשה בשומרון, ומשנת הלימודים התשס"ה - בכמה מבתי הספר הממלכתיים באילת (ראו להלן).

התכנית "חוסן נעורים", המתמקדת בקידום רווחה נפשית, חברתית ופיזית של תלמידים ומורים במוסד החינוכי, נבנתה בידי ד"ר יוסי הראל ופועלת בבתי הספר של רשת "עמל" ברחבי הארץ. התכנית עוסקת, בין היתר, בהדרכת צוותים חינוכיים לשיפור התקשורת עם התלמידים ולהגברת האכפתיות, האמפתיה וההבנה לצרכיהם.

יוצא אפוא, שבתי ספר שידם משגת ומעוניינים להתמודד בהצלחה עם תופעות הבריונות ואלימות התלמידים, יוכלו לעשות זאת באמצעות רכישת תכנית התערבות פרטית, דוגמת תכנית רולידר או מודל "חוסן נעורים", המלווה בפיקוח והערכה שוטפים בידי מומחים בעלי שם. לעומת זאת, בתי ספר שאין ידם משגת ומעוניינים להתמודד עם בעיית האלימות צריכים להפעיל את תכנית האח"מ בסיוע מדריכי שפ"י. אולם רבים מבתי הספר הללו לא יוכלו להפעיל את תכנית האח"מ, בהיעדר תקצוב של מלוא ימי ההדרכה הנדרשים לכלל בתי הספר במערכת החינוך. בתי ספר שמתעלמים מבעיית האלימות אינם מחויבים להפעיל תכנית התערבות כלשהי המותאמת לצרכיהם, ולכן יש סיכוי קלוש שהאקלים החינוכי ורמת הבריונות והאלימות בהם ישתנו לטובה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול מחדש את מדיניות הפצת תכנית האח"מ במערכת החינוך, באופן שתהלום את צרכיהם של בתי הספר השונים. מן הראוי גם לבחון את האפשרות לחייב בתי ספר להפעיל את תכנית האח"מ אם תוצאות המיצ"ב הראו שרמת הבריונות והאלימות בהם גבוהה.

## התערבות יישובית

1. תכניות התערבות נוסו בעשור האחרון גם במישור היישובי בהתאם לחוזר סא/4(ג), המטיל על המשרד ועל הרשויות המקומיות את האחריות להכין תכניות מניעה וטיפול באלימות הבית ספרית בכל יישוב.

66 "הראל" - הבלגה, הקשבה, ריסון, רגישות, איפוק, אהבה, לא להתנהגויות מסוכנות".

בשנת הלימודים התשס"א יום אגף שפ"י תכנית מערכתית יישובית ב-14 יישובים. שפ"י בחר את היישובים האלה: נתניה, בית שמש, חדרה, פתח תקווה, שפרעם, אלפי מנשה, רמלה, כפר סבא, חיפה, פרדס חנה, גבעתיים, ערד, מודיעין ותל שבע. לכל יישוב הוקצו כ-20,000 ש"ח. מאז תחילת התכנית בשנת 2001 נעשו שינויים ברשימת היישובים האמורה, שנבעו בעיקר מחוסר התאמת אחדים מהם לתנאים הנדרשים.

המשרד לא קבע מדדים להצטרפות יישובים לתכנית, ולא עשה מיפוי צרכים מקדים בכל יישוב. לפיכך אין לדעת מדוע בחר שפ"י מלכתחילה ביישובים מסוימים, ולאחר זמן החליף את מקצתם באחרים. שפ"י גם לא קבע מדדים לבדיקת הצלחת התכנית. אמנם היישובים הגישו דוחות על פעולות שעשו אך שפ"י לא בדק את סיכום הממצאים העיקריים של כל יישוב, ולא הכין מסמך שממנו אפשר לדעת אם התכנית הצליחה, ואם ראוי להפעיל אותה גם ביישובים אחרים. על אף שבאותו זמן החל מינהל החברה ונוער להפעיל תכנית דומה ("אלימות סמים אלכוהול"; ראו להלן), לא תיאם שפ"י את פעילותו בתחום זה עם המינהל.

2. תכנית מניעה רשותית - אלימות סמים אלכוהול, היא תכנית מערכתית בין-משרדית למניעת התנהגויות מסוכנות בקרב ילדים ובני נוער (להלן - תכנית אס"א). תכנית אס"א החלה בשנת 2001 בשיתוף המשטרה, הרשות למלחמה בסמים, מציל"ה (מועצה ציבורית למניעת אלימות בקהילה), המשרד לקליטת העלייה, משרד הרווחה ומרכז השלטון המקומי. לפי נתוני המינהל, בשנים 2001-2004 השתתפו בתכנית 10 רשויות מקומיות, 21 רשויות הצטרפו בשנת 2005, ובשנת 2006 היא הופעלה ב-60 רשויות. במסגרת התכנית הוקצו לכל רשות סכום של 100,000 ש"ח לשנה, מותנה בתוספת תקציב של 50,000 ש"ח לפחות בידי הרשות המקומית. בעקרונות התכנית נקבע, שתופעת האלימות ברשויות תמופה לפי תוצאות שאלון האח"מ. עד מועד סיום הביקורת לא נעשה ניטור ברשויות המשתתפות בתכנית.

רק בשנת 2004, שלוש שנים לאחר שהותחל בהפעלת תכנית אס"א, הזמין המינהל מחקר הערכה בנוגע לתכנית. המחקר בדק את הטמעת התכנית בשישה יישובים בלבד. החברה שנבחרה לעשות את המחקר (ג'וינט - מכון ברוקדייל) התחייבה, בין היתר, לעבד ולנתח את שאלוני המיפוי היישובי שיוכנו. באוגוסט 2006 הוגשו ממצאי המחקר למינהל ולפיהם, "איסוף המידע לא נערך באופן שיטתי ומובנה, והיישובים ציינו צורך בסיוע באיסוף המידע וניתוחו".

הביקורת העלתה שהתכנית הוחלה בלי שהיה בידי המינהל ניטור או מיפוי של האלימות ביישובים שנבחרו, והרשויות אף לא נדרשו להכין מיפוי כזה. המינהל לא נערך להחלת התכנית, לא הכין שאלון מיפוי יישובי ושאלון מיפוי בית-ספרי, ואף לא השתמש בשאלון האח"מ לצורך זה. כתוצאה מכך, לא היה אפשר לעשות מעקב שיטתי אחר שינויים בתופעות של אלימות ביישובים השונים ולא היו למינהל כלים לדעת באיזו מידה הצליחו היישובים שהשתתפו בתכנית להוריד את רמת האלימות.

יתר על כן, אין במינהל חברה ונוער ובאגף הכספים של המשרד פירוט של הכספים שהשקיע המשרד בפועל בתכנית. הרחבת התכנית ליישובים נוספים נעשתה בלי שנבדקה יעילותה, ובלי שבמשרד היו נתונים כספיים ונתונים אחרים המלמדים אם יישומה היה מוצלח.

3. בשנת 2005 הוחל להפעיל באילת, תכנית עירונית מקיפה למאבק באלימות, ביוזמת ראש העירייה, מר מאיר יצחק הלוי. התכנית נועדה לצמצם בהדרגה את תופעות האלימות והפשעה בעיר. התכנית משלבת אכיפה משטרתית מוגברת עם הפעלת פרויקטים בתחום הרווחה והחינוך

הלא-פורמלי. הסכום שהושקע ביישום "אילת - עיר ללא אלימות" בשנים 2005-2007 היה כ-12 מיליון ש"ח.

לצורך יישום התכנית רכשה מחלקת החינוך של העירייה את תכנית רולידר, והפעילה אותה באחדים מבתי הספר הממלכתיים בעיר, ואת תכנית ההתערבות בגני הילדים "אילנות". לפי נתוני משטרת מרחב אילת, משנת 2004 עד לשנת 2006 ירד ב-41% מספר התיקים שנפתחו על עבירות במוסדות חינוך, לרבות עבירות מין, אלימות גופנית וגרימת נזק לרכוש<sup>67</sup>.

בעקבות נתונים אלה ולאחר דיונים שהתקיימו בוועדת התיאום הבין-משרדית הלאומית בנוגע למאבק באלימות ברשויות המקומיות<sup>68</sup>, אימצה ועדת השרים למאבק באלימות את התכנית "עיר ללא אלימות" בתור מודל ארצי-לאומי. בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2006<sup>69</sup> נקבע כי פרויקט לפי מודל "עיר ללא אלימות" יופעל החל בשנת 2007 גם ברשויות המקומיות האלה: טבריה, נצרת-עילית, עכו, חדרה, נתניה, רהט, מעלה-אדומים, אשקלון, רמלה ובת ים.

המשרד לא הציג לפני הממשלה תכנית מערכתית כוללת לטיפול באלימות ברשויות המקומיות, מלווה בהצעת תקציב מפורטת, דוגמת "עיר ללא אלימות". בדו"ח הצטרף המשרד לפרויקט "עיר ללא אלימות", הנמצא באחריות גורמים מחוץ למשרד, רק לאחר שנוסחה בהצלחה באילת וקיבל תוקף של החלטת ממשלה.

מכוח החלטת הממשלה האמורה הוקמה ועדת היגוי לאומית לצורך הפעלת הפרויקט "עיר ללא אלימות" (להלן - ועדת ההיגוי הלאומית). לפי ההחלטה, התקציב להפעלת הפרויקט בשנים 2007-2008 יסתכם בכ-50 מיליון ש"ח, מהם 20 מיליון ש"ח ממשרד ראש הממשלה, 5 מיליון ש"ח מהרשויות המקומיות ו-20 מיליון ש"ח מגופים פרטיים. ועדת ההיגוי הלאומית החליטה בנובמבר 2006 להקים מטה מקצועי שילווה, ינחה וידריך את תהליך הפיתוח של הפרויקט, ישמש זרוע ביצועית של הוועדה ויתווך בין הרשויות המקומיות לגופים הארציים.

לפי המודל שנוסח באילת, דרכי הפעולה להתמודדות עם תופעת הבריונות במערכת החינוך ביישובים מתבססים על העקרונות האלה: התמקדות בהשבת הסמכות למחנכים, הצבת גבולות ואכיפתם; שינוי אורח החיים של המסגרת החינוכית כולה; טיפול וראייה מערכתית של מכלול ההיבטים והנושאים הקשורים להתמודדות עם אלימות במסגרות החינוכיות; בניית תשתיות חינוכיות המאפשרות התמודדות יעילה יותר עם הצקה, אלימות והתנהגות אנטי חברתית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע שפ"י, כי נציגי המשרד חברים בוועדת ההיגוי הארצית של "עיר ללא אלימות" וכי המשרד נמצא בקשר מקצועי שוטף ומשתף פעולה עם מפעילי הפרויקט. שפ"י הסביר, ש"תכנית האח"מ יכולה להיות תכנית מתאימה להפעלה בבתי הספר במסגרת עיר ללא אלימות."

ואולם לדעת פרופ' תמר הורוביץ, היועצת האקדמית לתכנית "עיר ללא אלימות", עקרונות התכנית אינם תואמים את תפיסת ה"אקלים" ואת דרכי הפעולה של שפ"י שביסוד תכנית האח"מ. המושג "אקלים" הוא מושג מעורפל; מושג זה - בשונה מ"הצבת גבולות" ו"בניית סמכות" - אינו ניתן לתרגום מעשי ולכן קשה לתלות בשיפור ה"אקלים" את צמצום היקף הבריונות ואירועי האלימות.

גם מנהלת המטה המקצועי של "עיר ללא אלימות", ד"ר אורלי אינס-קניג, מתחה ביקורת על מדיניות שפ"י והנהלת המשרד בטיפול בתופעת הבריונות. במאמר שכתבה עם הפסיכולוגית אורלי

67 מ-76 תיקים בשנת 2004 ל-45 תיקים בשנת 2006.

68 הוועדה הוקמה מכוח החלטת ממשלה מ-26.10.05, החלטה מס' 4320 (אלמ/24).

69 החלטה מס' 575.

פוקס-שבתאי נטען ש"המערכת איננה נוקטת בהתערבויות המוכחות כאפקטיביות, קרי: סובלנות-אפס (הצבת גבולות חד משמעית במסגרת החינוכית), והתערבות קצרת טווח הממוקדת בהצבת ואכיפת גבולות".

על רקע זה, לא ברורה תשובת שפ"י כיצד ניתן לשלב את תכנית האח"מ במסגרת "עיר ללא אלימות". בסופו של דבר החליטה הממשלה להפעיל את המודל "עיר ללא אלימות" שנוסח במערכת החינוך באילת, ביישובים נוספים, ואולם המשרד המשיך לדבוק במדיניותו להפיץ את תכנית אס"א (ב-60 יישובים) ואת תכנית האח"מ, אף שעדיין לא נבדקה יעילותן.

## שוק התכניות

1. החובה המינהלית לקיים תכנית למניעת אלימות כללית נקבעה בחוזר סא/4(ג) בעקבות המלצות דוח ועדת וילנאי. לפי חוזר זה, "על המוסד החינוכי ליצור ולהטמיע תכנית התפתחותית מקיפה... התכנית תכיל התערבות כוללת לכל נושאי המניעה (מניעת אלימות, מניעת השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול, מניעת עישון, מניעת התנהגות מינית סיכונית, מניעת הטרדות מיניות ופגיעות מיניות וכד')".

המשרד אינו מקצה לבתי הספר משאבים למימון הפעילות בתחום המניעה, ואין במערכת שעות הלימוד שעות המיוחדות להפעלת התכניות. שפ"י אינו עוקב אחר הפעולות שנוקט כל מוסד חינוכי לשם מאבק בתופעת הבריונות, אינו עושה רישום של תכניות המניעה המופעלות בבתי הספר ואינו מודד את תוצאותיהן.

2. בהמלצות ועדת המשנה לאיסוף נתונים של הוועדה המשרדית למניעת אלימות בית-ספרית בשנת הלימודים התשנ"ז נקבע כי יש להציע "תקן" לתכניות למניעת אלימות (חיצוניות ופנימיות), כדי שיהיה אפשר לבדוק תכניות חדשות ולסייע בכך למנהלי בתי הספר לבחור את התכנית המתאימה לבית ספרם. תקן כאמור לא קבע המשרד, אך בנספח לחוזר סא/4(ג) מובאת סקירה של 40 תכניות מניעה מומלצות.

היצע רב זה של תכניות היה יכול לסייע לבתי הספר למצוא תכניות מתאימות לצרכיהם. אולם אין כיום גוף שעוסק באיסוף מידע שיטתי בנוגע לתכניות אלה, ושיכול לספק לבתי הספר הערכה אובייקטיבית של התכניות השונות. לדעת פרופ' הורוביץ, "עד היום רק תכניות ספורות נמצאו אפקטיביות והסיבה לכך היא, שרוב התכניות אינן מבוססות על תיאוריה, אין להן מטרות מוגדרות והן אינן המשכיות"<sup>70</sup>.

בעניין זה צוין בדוח מבקר המדינה 51ב<sup>71</sup>, כי לא נעשו בדיקות יישום והערכה של תכניות המניעה. בהערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 54א, מספטמבר 2003, מובא לקט מעקבים אחר ביצוע החלטות הממשלה ובו נכתב שהמשרד מכין "אוגדן תכניות, הכולל, בין השאר, פירוט של רציונל התכנית, נושאי התכנית, אוכלוסיית היעד, היכן היא פועלת, והאם עברה תהליך הערכה".

70 תמר הורוביץ, "בית הספר כזירת אלימות", מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית 23, יוני 2006, עמ' 45-66.

71 שם, עמ' 52.

בדצמבר 2006 הטיל מנכ"ל המשרד על אגף שפ"י "למפות את כל התכניות הקיימות במשרד לטיפול באלימות ולהעריך את מידת יעילותן, ולפי מיפוי זה לקבוע באילו תכניות מתמקדים". אולם עד אוקטובר 2007, מועד סיום הביקורת, לא הכין המשרד אוגדן תכניות כאמור, ולא פרסם קריטריונים לאישור תכניות התערבות המוצעות לבתי הספר.

בתשובתו מנובמבר 2007 הסביר שפ"י למשרד מבקר המדינה, כי החליט "לא לבצע מיפוי תכניות ואיסוף לאוגדן תכניות מאושרות... משיקול דעת של היעדר כוח אדם לביצוע המשימה."

נמצא שהחלטת שפ"י לא הוצגה להנהלת המשרד. בנסיבות אלו קיים שוק פרוץ של תכניות התערבות למניעת אלימות במוסדות חינוך שהמשרד אינו מפקח עליו. המשרד אינו מיישם את המלצת דוח ועדת וילנאי להכין מאגר תכניות שיוערכו ויאושרו בידי צוות משותף למשרד ולגורמים מקצועיים חיצוניים. זאת ועוד, אין תקן מחייב לתכניות התערבות בתחום המניעה והטיפול באלימות. המשרד גם לא עדכן את רשימת התכניות שנמנו בנספח לחזור סא/4(ג) שמקצתן בוטלו ומקצתן אינן רלוונטיות עוד ולא פרסם תיקון לחזור. למנהלי בתי הספר ניתנת אוטונומיה מלאה בתחום רכישת התכניות. לפיכך, מנהלי בתי הספר, שלפי חזור סא/4(ג) נדרשים להנהיג תכנית כאמור במוסדותיהם, צריכים לבחור תכנית מבין תכניות שלא עברו בקרה של גורמים במשרד ומחוצה לו.

3. בישיבה משותפת של הוועדה לקידום מעמד האישה והוועדה לזכויות הילד של הכנסת שהתקיימה ב-9.8.05 הוצגו נתונים קשים על אלימות מינית שמעורבים בה קטינים. בהחלטה שנתקבלה בישיבה נדרש המשרד לגבש "תכנית לאומית להתמודדות עם התקיפות המיניות בקרב קטינים".

תכנית המניעה "חברות וזוגיות ללא אלימות" הוכנה בידי אגף שפ"י בשיתוף משרד העבודה והרווחה והמרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה ירושלים, ויועדה לכיתות י'-י"א, כדי לקדם יחס של כבוד הדדי בין בני אדם בכלל, ובמערכת הזוגיות בפרט. במחקר הערכה של התכנית, שנעשה בשנת 2001, נמצא שהיא חשובה ורלוונטית בעיני תלמידים, מורים ויועצים חינוכיים, ועל כן יש מקום להמשיך בה<sup>72</sup>. תכנית זו אינה מצריכה תקציבים גדולים וכוח אדם נוסף, שכן המחקר האמור קבע, שמחנך הכיתה יכול להפעילה. שפ"י הבהיר למשרד מבקר המדינה, שהתכנית דורשת ליווי של כוח הדרכה ובשל קיצוצים בתקציב הוחלט להשקיע בתכנית אחרת.

בדיון שקיימה הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת ב-6.6.06 התברר, שהתכנית לא הופעלה בכל בתי הספר התיכוניים, כיוון שאיננה בגדר חובה, והמשרד התבקש להרחיב את השימוש בתכנית ולמנוע קיצוץ בתקציבה.

בנושא זה מתקיימת פעילות גם במסגרת "שבוע מערכת החינוך נגד אלימות מינית", אחת לשנה, החל בשנת הלימודים התשס"ו, "כחלק מחובת לקיחת האחריות המערכתית לצמצום תופעה קשה זו"<sup>73</sup>. במסגרת הפעילות האמורה נדרשים בתי הספר לקיים פעילות בנושא בסיוע חומרי רקע וסדנאות, שהוצעו באתר האינטרנט של אגף שפ"י.

72 בחינת התכנית 'חברות וזוגיות ללא אלימות' - מחקר כמותי, מכון "אדמתי Research International", דצמבר 2001.

73 חוזר מנכ"ל 1/ס' ומכתב המנכ"ל לית לשעבר עמירה חיים מ-6.2.06, חוזר מנכ"ל 1/ס' ומכתב המנכ"ל לשעבר שמואל אבואב מ-11.12.06.



דוח מחקר והערכה בנוגע לשבוע האמור, מפברואר 2007, קובע כי כ-27% מבתי הספר אינם עוסקים כלל בנושא, וכי בתי ספר קטנים, בתי ספר של החינוך הממלכתי דתי, בתי ספר במגזרי המיעוטים וכיתות הגיל הרך עוסקים פחות משאר בתי הספר בנושא זה.<sup>74</sup>

4. לפי חוזר סא/4(ג), אחריות מטה המשרד והנהלת המחוז ליצירת אקלים בית-ספרי בטוח המצמצם אלימות, כוללת פיתוח חומרי לימוד והפצתם בשדה וריכוז חומרים מהשדה והפצתם. לפיכך, גף תכניות סיוע ומניעה בשפ"י עוסק בטיפול בפניות מגורמים שונים להציג לפניו מיזמים ותכניות לימוד למניעת אלימות לשם קבלת היתר להפעלה במוסדות חינוך. עיסוק זה דורש השקעת זמן ועבודה רבה, לצורך פגישות עם יוזמי התכניות, בחינת תיאורטית של התכניות ובדיקת אופן יישומן.

שפ"י אינו מעדכן את בתי הספר בדבר תכניות מניעה מומלצות, ואף אינו מקיים מסגרת למתן אישור או היתר פורמלי להפעלת תכניות כאמור. יתר על כן, הוא אינו רואה צורך בקיום תכניות לימוד או תכניות ייעוציות-חינוכיות נפרדות מתכנית המניעה "כישורי חיים", שהמשרד החליט בשנת 2007 להפעיל בכל בתי הספר בשנת הלימודים התשס"ח.

התכנית "כישורי חיים" יצאה לאור בשנת 1996 במהדורה של שלושה ספרים לכיתות א'-ו'. בעשור החולף פותחו יחידות חדשות הן לתלמידי בית הספר היסודי והן לתלמידי בית הספר העל-יסודי. התכנית מתמקדת בפיתוח כשירות רגשית-חברתית של תלמידים, ועיסוק בנושאי מיניות, הטרדה מינית ואלימות מינית כלולים בתכנית כבר שנים.

התכנית "כישורי חיים" הופעלה בשנת הלימודים התשנ"ח (1997-1998) ב-800 בתי ספר יסודיים ובשנת הלימודים התשנ"ט ב-500 בתי ספר. בשנת התשס"ב הנחה המשרד את בתי הספר לייחד את שעות החינוך לתכנית האמורה. לפי החלטת הנהלת המשרד מינואר 2007, התכנית תונהג בכל בתי הספר מכיתה א' ועד כיתה יב' שעה בשבוע במסגרת שעות המחנך.

עד מועד סיום הביקורת לא תקצב המשרד שעת חינוך נוספת לכל מוסדות החינוך ולכל שכבות הגיל ולא קבע לשם כך שעות "צבועות" במערכת. המשרד לא הקים מנגנון פיקוח ובקרה על דרכי הפעלתה של התכנית, כדי לוודא שבמוסדות החינוך בכל המגזרים ישולבו יחידות התכנית במלואן, לרבות בתחום מניעת בריונות מינית וניצול מיני.

## מניעה בגיל הרך

חוקרים קובעים שהפעלת תכניות מניעה בגיל הרך עשויה להשפיע מאוד על צמצום אלימות במשך כל החיים. ניתוח עלות-תועלת מצביע שחינוך בגן טרום-חובה חסך לציבור האמריקני הוצאות ניכרות בטיפול באלימות ובפשיעה בגיל הבגרות.<sup>75</sup> לפי הספרות המקצועית, אי השקעה במניעה בגיל הגן מקטינה את הסיכוי לשינוי ממשתי ברמת האלימות הבית-ספרית בחינוך היסודי והעל-

74 הפעילות בבתי הספר במסגרת שבוע מערכת החינוך נגד אלימות מינית - דו"ח מסכם, מרטנס הופמן יועצים לניהול בע"מ, יולי 2007.

75 סובנישתי, אסטור ומארצי, "התמודדות עם אלימות במערכת החינוך", מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית 17, מרס 2003, עמ' 9-44.

יסודי. אי-טיפול בילדי הגן גורם להוצאות סרק מרובות בהפקת תכניות מניעה לילדי בית הספר, שמידת הצלחתן מוטלת בספק.

בדיון שהתקיים בוועדת החינוך והתרבות של הכנסת ב-11.12.00 אמר נציג שפ"י: "יש לנו תכניות למניעת אלימות שמתחילות בגיל גן הילדים. אנחנו פועלים מגן הילדים - יש לנו תכנית אחת שהיא מקובלת מאד עכשיו, נפוצה מאד ומצליחה ביותר בשם תקשורת לא אלימה, שהיא עובדת בצורה יפה מאד. אין לי מושג בכמה גני ילדים, אולי לפחות 40-50, אם לא יותר".

הבדיקה העלתה, שחרף נתוני המחקרים שבידי המשרד, לא הופצו תכניות למניעת בריונות ואלימות לכל גני הילדים במערכת החינוך.

### תכנית "בית ספר בטוח"

מודל "בית הספר הבטוח" הוא פיתוח של היחידה לשיטור קהילתי במשטרה, שמטרתה הפיכת הסביבה הבית-ספרית לבטוחה ומוגנת לקהילתה. במסגרת בניית המודל פעלה המשטרה עם אגף שפ"י להכשרת שוטרים קהילתיים לפעילות חינוכית בבתי הספר ולגיבוש דפוסי עבודה משותפים. המודל הופעל החל בשנת הלימודים התשס"א בחטיבות הביניים. בשנת הלימודים התשס"ב הונהג המודל ב-300 חטיבות ביניים, פנימיות וכפרי נוער, שנבחרו בידי המשרד והמשטרה. כמו כן, במסגרת מודל דומה, "בית ספר משולב", התקיימה פעילות חינוכית בכיתות י"ב בבתי ספר תיכוניים ברחבי הארץ, ובסך הכול פעלו באותה שנה בתוך בתי הספר 560 שוטרים.

בין נציגי המשרד לנציגי המשטרה בינואר 2006 עלו כמה בעיות ביישום המודל בחינוך העל יסודי: השוטרים הקהילתיים אינם מגיעים לבתי הספר באופן שוטף; מספר השיעורים בכיתות בנושא הוא מצומצם; חלק ממערכי השיעור אינם רלוונטיים; הצוותים החינוכיים אינם מעורבים בתכנית; המודל אמור להיות חלק חשוב מהתכנית החינוכית הבית-ספרית למניעת אלימות והתנהגויות סיכוניות אך המורים אינם סבורים כך; חסרה הגדרת תחומי הטיפול של הצוות ושל השוטר; חסרה עבודה עם הורי התלמידים; לעתים אין שיתוף פעולה בין המשטרה ובין המנהלים.

המשרד ממשיך להתחייב להשקיע בתכנית ואף להרחיב את הפעלתה במוסדות נוספים, אך בפועל, הוא מותיר את ההחלטה אם והיכן להפעיל את התכנית לשיקול דעתם של מנהלי בתי הספר. בנסיבות אלה ונוכח התכנית המערכתית החדשה משנת 2007, על הנהלת המשרד להכריע בשאלה אם התכנית עומדת בסטנדרטים שהחיל המשרד על בתי הספר בתחום האקלים-הבית ספרי, ואם הדבר מצדיק את המשך ההשקעה בפיתוח התכנית ובהפצתה.

## תכניות טיפול

### טיפול מערכתי

1. החלטת הממשלה מדצמבר 2005 קבעה, שהמשרד צריך לבנות תכנית התערבות ארצית לליווי והדרכה של בתי ספר שרמת האלימות בהם גבוהה במיוחד, המכונים בתי ספר "אדומים". חלק מאותם בתי ספר אותרו במדגם של הסקר הארצי שעשה פרופ' בנבנישתי בשנת הלימודים התשס"ב (2002-2003). במאמר שפרסמו פרופ' בנבנישתי ועמיתיו בשנת 2006 נאמר, כי לא קשה לאתר את בתי הספר הבולטים לרעה, וכי "סביר להניח שמפקחים ברמות השונות מכירים את בתי הספר החורגים במידה ניכרת מהנורמה". ממסמכי המשרד עולה, שנתוני המיצ"ב מאפשרים לאפיין בכל מחוז את בתי הספר שרמת האלימות בהם גבוהה.

עמדת שפ"י, הנסמכת על מחקרו של פרופ' בנבנישתי, היא שסיוע מקצועי והקצאת משאבים לבתי ספר במצוקה יאפשרו להקטין במידה ניכרת את האלימות ולדרבן את הצוות החינוכי לטפל בנושא. לפיכך, קובעת התכנית המערכתית החדשה, שהוצגה בידי הנהלת המשרד בינואר 2007, כי "בשנת התשס"ח יוגדרו 50 בתי ספר בסיכון... הפעילות בבתי ספר אלו תכלול... שילוב מערך מסייע (פסיכולוגים ויועצים), מדריכים טיפוליים חינוכיים (מדריכי מוגנות), הנחיה ליווי ומעקב צמוד, מסגרות טיפוליות לתלמידים 'מאתגרים' לתקופות קצובות". עוד נקבע בתכנית, כי "הפעילות בבתי ספר אלו תמשך שלש שנים".

הביקורת העלתה, שהנהלת המשרד לא תקצבה את התכנית לטיפול בבתי ספר בסיכון. בפברואר 2007 הגיש שפ"י להנהלת המשרד תכנית מעודכנת לטיפול בבתי ספר סיכון, ולפיה עד סוף מאי 2007 היו אמורים להיבחר 30 בתי ספר "אדומים" בהתאם לתוצאות המיצ"ב בשלוש השנים האחרונות. לבתי הספר "האדומים" היה המשרד אמור להקצות 30 ימי הדרכה בעלות של 690,000 ש"ח, לצורך הכשרת הצוות החינוכי ובניית מסגרות לטיפול בתלמידים אלימים בתוך בית הספר. תכנית זו לא יצאה לפועל.

2. סעיף 3 לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק חינוך מיוחד) קובע, כי "ילד בעל צרכים מיוחדים זכאי לחינוך מיוחד חינוך מיוחד במוסד לחינוך מיוחד באזור מגוריו". בסעיף האמור נקבע, כי "ילד בעל צרכים מיוחדים" הוא "אדם בגיל שלוש עד עשרים ואחת עם לקות משמעותית, שבשלה מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לחינוך מיוחד", וכי "לקות" כוללת, בין היתר, לקות נפשית או רגשית-התנהגותית.

ההחלטה בדבר השמתו של ילד בעל צרכים מיוחדים במוסד לחינוך מיוחד היא בסמכותה של ועדת השמה, שממונה בידי שר החינוך והתרבות, בהתאם לסעיף 5 לחוק חינוך מיוחד. סעיף 7 (ב) לחוק קובע, כי "בבואה לקבוע השמתו של ילד בעל צרכים מיוחדים, תעניק ועדת השמה זכות קדימה להשמתו במוסד חינוך מוכר שאינו מוסד לחינוך מיוחד".

שפ"י והאגף לחינוך מיוחד במשרד הגו תכנית להקמת מרכז לטיפול בתלמידים המתנהגים באלימות קשה, בשיתוף הנהלת בית הספר "ברושים" בתל אביב. לפי תכנית זו (להלן - תכנית ברושים), לכל מרכז טיפול הייתה אמורה להגיע קבוצה של עשרה תלמידים בשעות אחר הצהריים לצורך אבחון וטיפול התנהגותי, הכולל סיוע בלמידה ו"פעילות מפיגה". הורי התלמידים היו אמורים לקבל הדרכה בקבוצה, ובית הספר היה אמור לקבל הדרכה כיצד לשלב תלמידים אלו ולעבוד עימם בשעות הבוקר. התכנית הוצגה באפריל 2005 לפני מנכ"לית המשרד דאז, ובה צוין כי בשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) יוקמו מרכזים כאלה בכל מחוזות המשרד בעלות כוללת הנאמדת בכ-4 מיליון ש"ח.

תכנית ברושים לטיפול בתלמידים אלימים שלא במסגרת החינוך המיוחד לא יצאה לפועל מפני שהמשרד היתנה את החלת התכנית בהסכמת התלמידים ובהסכמת הוריהם, ולא בחיובם. למרות שהתכנית לא בוצעה, המשרד לא הכין חלופה לטיפול בתלמידים בעלי הפרעות התנהגות קשות. בנסיבות האמורות, נאלצים בתי הספר להתמודד לבדם עם תלמידים אלו בלי לקבל את הכלים והמשאבים הדרושים לשם כך.

3. בהיעדר תכנית לאומית לטיפול בילדים אלימים, מופעלות במערכת החינוך תכניות טיפול ניסיוניות במספר מצומצם ואקראי של בתי ספר<sup>76</sup>. התכנית היחידה שנעשה עליה מחקר הערכה נוסתה במשך ארבע שנים, התשס"ג-התשס"ו, בתשעה בתי ספר בחמשת היישובים האלה: רמת השרון, באר שבע, שדרות, רהט ומעלה אדומים. בכל אחד מבתי הספר שהשתתפו בתכנית נבחרו בין 6 ל-12 תלמידים מכיתות ח', שבית הספר מצא שהם אלימים במיוחד, ואשר הוריהם הביעו נכונות להשתתף בה באופן פעיל. בתכנית, שהיא פרי יוזמה משותפת של שפ"י, האגף לחינוך על יסודי ועמותת אשלים, משולבת הנחיה בידי פסיכולוג חינוכי, מטפל באומנות, מורים מתווכים ויועץ חינוכי. עלות התכנית מסתכמת ב-30,000 ש"ח לכל בית ספר, והמשרד ביקש להפעילה ב-100 בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים ברחבי הארץ בעלות כוללת של 3 מיליון ש"ח בשנה. אגף שפ"י כתב למשרד מבקר המדינה, כי התכנית "ניתנת להפעלה לתלמידי החינוך היסודי והחטיבה העליונה", אך בפועל היא מופעלת בחטיבות הביניים בלבד.

הממצאים מראים, שאין טיפול מערכתי, אינטנסיבי ומקיף בתלמידים בעלי הפרעות התנהגות בכל הגילים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפתח תכנית טיפולית מערכתית כאמור, ולהקים מסגרות שבהן ייקלטו תלמידים שרמות האלימות שהם מפגינים מקשות מאוד עליהם ועל סביבתם. הניסיון לשלב תלמידים כאמור במסגרת הרגילה בלי יכולת לעצב להם ולעמיתיהם סביבה בטוחה עלול לגרום להחרפת התופעה ולפגיעה בהם ובסביבתם<sup>77</sup>.

## טיפול בפרט

לפי נוהלי המשרד, מערכת החינוך אחראית למתן מענה טיפולי למצוקות הפרט ותלונותיו בענייני אלימות בתחום המוסד החינוכי, בתחום המחוז ובתחום המטה.

חוזר סא/4(ג) קובע כי "לעתים קרובות כשמתרחש אירוע אלים כל תשומת הלב ממוקדת בתוקף ובמעשהו, והקרבת עלול להישכח. יש חשיבות רבה לטיפול הפיזי והנפשי בנפגע". תלונות בגין חוסר טיפול, טיפול לקוי, בלתי הולם או מפלה של הצוות החינוכי בתלמידים נפגעים ופוגעים בבתי הספר מופנות למפקחים הכוללים ולמחוזות המשרד.

הביקורת העלתה כי במחוזות תל אביב, ירושלים ומנח"י אין עובד שממונה על מתן מענה למתלונן; בשאר המחוזות הטיפול בפרט נעשה בידי עובדים שמופקדים על טיפול בתחומים אחרים.

76 כגון: "קידום נוער", "עוצמה", "עידוד".

77 שרמי, אלגריסי ונוי, שם, 134.

כפי שצוין לעיל, אגף פנ"צ נותן מידע לציבור ומפנה להוראות, הנחיות ונהלים שלפיהם פועלת מערכת החינוך. סמכויות האגף מעוגנות בתקשי"ר, בחוזרי מנכ"ל ובחוזרי סמנכ"ל. בחוזר מנכ"ל סג/2(א) נקבע כי אגף פנ"צ מופקד, בין היתר, על הטיפול במימוש זכויות התלמידים, ובמסגרתו פועל מרכז מידע טלפוני שנועד לסייע ולייעץ לתלמידים הסבורים שזכויותיהם נפגעו בבית הספר.

מנהלת פנ"צ הסבירה למשרד מבקר המדינה, שהאגף מטפל בתלונות על אלימות ובריונות כמו בכל התלונות האחרות המגיעות אליו. לדבריה, על האגף לדאוג שהגורם המקצועי במערכת יטפל בתלונה, ולחילופין לדאוג שהגורם המקצועי יטפל בעניין לפי מדיניות המשרד; האגף אינו מחליף ואינו מתיימר להחליף את הגורמים המקצועיים.

מתשובת מנהלת פנ"צ עולה, שנוהלי פנ"צ אינם מותאמים לצורכי הטיפול בתלונות בנושאי בריונות ואלימות. בתלונות בנושאים האמורים אין להסתפק בכרוך התלונה אצל הגורם המקצועי, לשם קבלת חוות דעתו או תגובתו, אלא נדרשת התערבות מיידית ובלתי תלויה, הכוללת גם בקרה על פעולות הגורמים המקצועיים. לפיכך, הטיפול בתלונות אלו "כמו בכל התלונות האחרות" לא תמיד נותן מענה מלא לבקשות המתלוננים.

חוזר מנכ"ל מספטמבר 2002 מסדיר את פעילותה של יחידת ה"קו הפתוח לתלמידים". החוזר קובע, כי ה"קו הפתוח" אחראי לטיפול בפניות בנושא אלימות ודרכים למניעתה, ונותן תמיכה וסיוע רגשי לתלמידים, להורים ולאנשי חינוך במצבי חירום. רוב עובדי ה"קו הפתוח" הם אנשי מקצוע בתחום הייעוץ החינוכי.

נמצא, שאין חלוקת אחריות בין פנ"צ ל"קו הפתוח" - לא בחוזרי המנכ"ל המסדירים את דרכי פעולתן של היחידות וסמכויותיהן, ולא בפועל. אין ניתוב טלפוני של הפונים והמתלוננים לאחת היחידות האמורות לפי מהות הפנייה, ואין מנתבים את התלונות המגיעות בכתב לכתובת המתאימה. הכפילות בעבודת היחידות הללו עלולה להקשות על ציבור הפונים והמתלוננים, ואינה מספקת פתרון מיטבי למצוקותיהם הקיומיות של התלמידים.

## הטיפול בנפגעי בריונות מינית

1. חוזר ס/2(א) קובע, כי מנהל בית הספר, הפסיכולוג החינוכי או היועץ יעניקו תמיכה קבועה ורצופה לתלמיד שנפגע מבריונות או מאלימות מינית, ואף יפנו אותו לקבלת טיפול. בחוזר לא פורטו מקום הטיפול ולאן צריך להפנות את התלמיד הנפגע. חוזר מנכ"ל התשס"ב/5 (א) מינואר 2002 קובע בעניין זה, כי "אפשר להפנות את התלמידים הנפגעים לקבלת עזרה למרכזי הסיוע למניעת תקיפה מינית... ואפשר גם לשלב את המרכזים כחלק מההתערבות המערכתית הנוצרת בבית הספר".

ממסמכים שהמציא המשרד למשרד מבקר המדינה עולה, כי למנהלי בתי הספר, ליועצים החינוכיים ולמורים, האמונים על ריכוז הטיפול בתלמידים נפגעי בריונות מינית, חסר ידע מקצועי בתחום זה. הידע של בעלי תפקידים אלה בזיהוי ובאיתור תלמידים שנפגעו מינית הוא חלקי בלבד, ואין כמעט ידע על התערבות במצבי משבר בעת פגיעה.

בישראל פועלים עשרה מרכזי סיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית (להלן - מרכזי הסיוע). מרכזי הסיוע עוסקים, בין היתר, במתן סיוע נפשי וליווי אישי לתלמידים בני 14 ומעלה, והם מפעילים שני קווי חירום במשך 24 שעות ביממה. מרכזי הסיוע מקיימים סדנאות הסברה מקצועיות בבתי הספר, העוסקות בהתמודדות עם לחץ חברתי-קבוצתי לקיים מגע מיני, בהשפעות הרגשיות של תקיפה מינית על הנפגעות והנפגעים, ובחשיבות הפנייה לקבלת סיוע. לפי דוח איגוד מרכזי הסיוע לשנת 2006, פעמים רבות בעקבות הסדנאות פונים תלמידות ותלמידים למרכזים ומדווחים כי היו קרבנות לתקיפה מינית בילדותם או בהווה, שבוצעה בידי אדם מבוגר מהם או בידי בני גילם.

לטענת איגוד מרכזי הסיוע, מנהלי בתי הספר נרתעים מלקיים את סדנאות ההסברה במוסדותיהם. בישיבה משותפת של ועדת החינוך, התרבות והספורט והוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת שהתקיימה ב-19.6.07, טענה מנכ"לית האיגוד, כי הפער הגדול בין עמדת האיגוד לעמדת המשרד הוא בנכונות של המשרד "להמליץ לבתי הספר על הסדנאות שלנו ולהכניס אותן בצורה מערכתית ומסודרת". נציגה אחרת של האיגוד אמרה בדיון, כי "התסכול שלי נגרם כי אני צריכה להתחנן לרכזות וליועצות שיכניסו אותנו לתוך בתי הספר".

שפ"י כתב למשרד מבקר המדינה, ש"פעילותם של ארגוני הסיוע מוצגת בפני התלמידים ותלמידים מופנים על ידי מורים ויועצים להיעזר בכל השירותים אותם מציעים ארגוני הסיוע לנפגעי תקיפה מינית. המשרד מציע כאחת האפשרויות את הסדנאות, אך אינו מחייב ואינו חושב שיש לחייב את בתי הספר להכניס סדנאות של מרכזי הסיוע לתחומם."

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לבחון מיסוד של קשרי עבודה בין המשרד ובין מרכזי הסיוע, כדי להגדיל את הזמינות והנגישות של מרכזי הסיוע לתלמידות ותלמידים שנפגעו מהטרדה ומבריחות מינית במסגרת המוסד החינוכי.

2. משנת 2002 מופעלת במערכת החינוך תכנית טיפולית לילדים שחוו פגיעה מינית בידי תלמידים אחרים בבית הספר; במסגרת זו מטופלים גם בני משפחות הנפגעים. התכנית היא פרי שיתוף פעולה בין משרדי החינוך, הרווחה והבריאות, המוסד לביטוח לאומי וכמה עמותות (להלן - המיזם המשותף)<sup>78</sup>. עד שנת 2007 הוכשרו במסגרת המיזם כ-450 פסיכולוגים חינוכיים לטפל בתלמידים קורבנות פגיעה מינית ב-15 רשויות מקומיות. ועדת היגוי ארצית עוקבת אחר פעילות המיזם המשותף.

במשרד לא נמצאו מסמכים המעידים על התקשרות חוזית בין השותפים השונים למיזם. כמו כן, מימון חלקו של המשרד במיזם המשותף אינו כלול בבסיס התקציב. משנת 2003 ואילך אישרה מנכ"לית המשרד לשעבר, ח"כ רונית תירוש, להעביר לצורך זה כחצי מיליון ש"ח בכל שנה; סכום זה אינו כלול בתקנה תקציבית אלא מוקצה אד-הוק. בפרוטוקול ישיבת ועדת ההקצבות של המשרד מנובמבר 2006 נקבע, כי "לקראת שנת 2007 יש לפתוח תקנה תקציבית לשם טיפול בפגיעה מינית". גם בתום שנת 2007 לא נקבעה התקנה.

לפי הוראות התכ"מ<sup>79</sup>, הקצבות לרשויות מקומיות טעונות פרסום פומבי של הקריטריונים לקבלתן ושל דרך חלוקתן. הפרסום נועד ליצור שקיפות של תהליכים על פי כללי מינהל תקין. במרס 2006 מסר שפ"י את הקריטריונים שקבע לאישור הלשכה המשפטית במשרד, אך הם אושרו לפרסום רק בשנת 2007.

78 שדמי, אלגריסי ונוי, שם, 135.

79 תקנון כספים ומשק.

בשנים 2005 ו-2006 לא ניצלו מרכזי הטיפול ברשויות המקומיות את מלוא התקציבים שהוקצו להם. לבקשת שפ"י אישר המשרד גרירת עודפי תקציב בסך 200,000 ש"ח משנת 2005 לשנת 2006, ועודפים בסך 170,000 ש"ח משנת 2006 לשנת 2007, כדי להבטיח רצף טיפולי ולמנוע פגיעה בתלמידים שהחלו לקבל טיפול. ואולם בכמה רשויות לא הושלמו כל הטיפולים בטענה של חוסר תקציב. באותן רשויות היה פער בין החשבונות שהוגשו למשרד בגין הוצאות הטיפול לבין הדיווחים על שעות הטיפול בפועל, ובמשרד אין רישום של מספר התלמידים שהטיפול בהם הושעה או בוטל.

הזכאות לקבלת טיפול פסיכולוגי במיזם המשותף, לפי מסמך הקריטריונים, מותנית בין היתר באלה: הפגיעה המינית התרחשה בין תלמידים במסגרת חינוכית; הפגיעה המינית אינה פגיעה מתמשכת; הערכות שהתערבות הטיפולית תהיה בעלת טווח קצר (כ-15 פגישות שבועיות בשנת לימודים). מקרים חריגים שבהם נדרש טיפול נוסף יובאו לדיון חוזר לצורך אישור הארכת ההתערבות עד ל-30 מפגשים.

המיזם המשותף מספק מסגרת טיפולית רק לתלמידים שמצבם עונה לקריטריונים המפורטים לעיל. ואולם, המשרד לא פיתח אמצעי טיפול לכלל התלמידים שנפגעו מכריזות מינית. יוצא אפוא, שדווקא לתלמידים שנפגעו קשות בעת שהותם במוסד החינוכי וזקוקים לטיפול ארוך טווח, אין מענה טיפולי במערכת החינוך.

## הטיפול בפוגעים

חוזר ס/2(א) קובע, כי "נוסף לטיפול המשמעותי בתלמיד הפוגע יש לדאוג שהוא יקבל טיפול מקצועי להפסקת התנהגותו המינית הפוגעת. לגבי תלמידים עד גיל 12 - אם אין הסכמה של הורי הילד לקבלת טיפול אפשר לחייבם לעשות כן באמצעות פקיד הסעד". לדעת מומחים, אלימות מינית בקרב ילדים שאינה מטופלת כראוי, הופכת לדפוס התנהגותי, ואולם טיפול נכון מאפשר לתוקפים לאמץ דפוסי התנהגות נורמטיביים ומונע קורבנות עתידיים.

בשנת 2005 הגישה ועדה בין-משרדית - שחבריה היו נציגים של משרדי החינוך, הרווחה, הבריאות ושל המשטרה - לוועדה לזכויות הילד בכנסת תכנית-אב כוללת לטיפול בילדים פוגעים מינית מתחת לגיל האחריות הפלילית (להלן - תכנית האב). תכנית האב נועדה לטפל ב-700 ילדים בשנה, בכמה מרכזים שייקבעו ברחבי הארץ. תכנית זו לא יצאה לפועל.

בדיון שהתקיים בהנהלת המשרד ביוני 2006 צוין שההתמודדות עם תלמידים פוגעים מינית מתחת לגיל 12 הוא נושא "פרוץ, כאוב, שאין לו מענה טיפולי מתאים. מדובר בתלמידים שחלקם עלולים כבר בגיל צעיר לפתח התנהגות מינית כפייתית פוגעת... נכון להיום יש מיעוט גורמים שיודעים להעניק את הטיפול המתאים". בתשובת שפ"י למשרד מבקר המדינה נאמר כי "הנושא של טיפול בפוגעים מינית הוא נושא לא מוסדר במדינת ישראל. מעצם טבעו הוא שייך לטיפול של משרד הרווחה".

בהיעדר טיפול ממלכתי הקימה עמותת עלם<sup>80</sup> בשנת 2001 מרכז למניעה ולטיפול באלימות מינית בקרב ילדים, בראשות ד"ר טליה אתגר (להלן - המרכז). המרכז פועל בליווי אגף שפ"י אך האגף

80 העמותה לנוער במצבי סיכון (ע"ר).

אינו מתקצב את פעילותו. המרכז מבצע הערכת מסוכנות, אבחון, טיפול, ייעוץ והכוונה לילדים ולמתבגרים; ייעוץ הכוונה והדרכה לאנשי מקצוע, למוסדות ולשירותים; וכן מקיים קורסי הכשרה, הרצאות וימי עיון. המרכז הפעיל גם קו טלפוני למתן תמיכה וייעוץ אנונימי, המאפשר לאנשי מקצוע ולציבור הרחב לבחון בדיסקרטיות התנהגויות מיניות חריגות אצל ילדים. לפי דוח עמותת עלם לשנת 2006, במהלך השנים 2001-2006 טופלו במרכז 2,051 פונים בני 5-17. בשנת 2006 בוצעו 232 הערכות מסוכנות וטיפולים, והתקבלו 250 פניות בקו הטלפוני.

הביקורת העלתה, כי הטיפול בתלמידים שפוגעים מינית באחרים, ובפרט תלמידים מתחת לגיל האחריות הפלילית הוא מקרי וחלקי; לאנשי המקצוע במערכת החינוך חסרה הכשרה בסיסית לטיפול בפוגעים, וכן חסרים במערכת מטפלים מיומנים.



מעשי הצקה והטרדה פיזית, חברתית ומינית של תלמידים חזקים בתלמידים חלשים מהם (בריונות) הפכו לתופעה רווחת במערכת החינוך. תופעת הבריונות אינה מאפשרת למידה בטוחה, פוגעת בהישגי התלמידים ומהווה סכנה להתפתחותם התקינה. עצם קיומה מאפשר את התפרצותם של אירועי אלימות חמורים, המאיימים על שלומם של הבאים בשערי מוסדות החינוך - תלמידים ומורים כאחד. שיעורי הבריונות והאלימות בבתי הספר בישראל גבוהים מאלה שבמערכות חינוך אחרות בעולם. חובת הרשויות להתמודד בהצלחה עם תופעה זו נקבעה בחוק ובהלכה הפסוקה, והיא נובעת מזכויות התלמידים להגנה, לטיפול ולחינוך.

ועדות מומחים ואישי ציבור שדנו בנושא הכינו דוחות עתירי המלצות מעשיות, שחלק נכבד מהן לא יושמו. תכניות מערכתיות שהמשרד החליט להפעיל לא בוצעו. עד היום אין במשרד החינוך גוף שמופקד בלעדית על הובלת הטיפול בעניין רב-תחומי - משפטי, מינהלי, ארגוני, פדגוגי ופסיכולוגי. השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י), שמרכז את המאבק באלימות נוסף על טיפול בעניינים רבים אחרים, כורע תחת הנטל.

למרות שהמשרד השקיע משאבים בהקמת מערך ניטור הכולל סקרים, שאלונים ארציים ואבחונים מקומיים, עדיין אין להנהלת המשרד תמונה שלמה של היקף תופעת הבריונות. מהמידע שיחידות המטה מקבלות מהציבור לא מופק בסיס נתונים. המשרד אינו מוודא שמנהלי בתי הספר ממלאים את חובות הדיווח הסטטוטוריות והמינהליות המוטלות עליהם, ואינו מפקח מהדיווחים נתונים על שכיחות אירועי האלימות במוסדות החינוך.

אין חלוקת אחריות ברורה בין הפיקוח במחוזות המשרד ובין מחלקות החינוך ברשויות המקומיות. אכיפת נוהלי המשרד והדרכת בתי הספר אינם נעשים כיאות.

למנהלים ולמורים אין ידע מקצועי למניעת בריונות ולטיפול באירועי אלימות. הכשרתם המקצועית אינה מחייבת קניית ידע בתחום האמור. נוהלי המשרד בנוגע לסמכויות אנשי הצוות החינוכי לאכוף על התלמידים כללי משמעת במוסדות החינוך ולהגיב ב"מצבי התנהגות מסכנת", הם נהלים לקויים. חוק זכויות התלמיד אינו מיושם כהלכה, והמורים רואים בדרך היישום של הוראותיו קריאת תיגר על מעמדם ועל אמצעי הגנתם.



בנסיבות אלה התלמידות והתלמידים בבתי הספר בישראל חשופים יום יום לפגיעות פיזיות ומיניות בין כותלי בית הספר בלי שיש להם "כתובת" לפנות אליה לשם קבלת עזרה. אנשי הצוות החינוכי נרתעים על פי רוב מהתערבות בפגיעות של תלמידים בתלמידים הואיל והם חוששים לשלומם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לפרסם נוהל כולל וממצה בענייני משמעת ואקלים בית-ספרי בחוזר מנכ"ל חדש. במסגרת זו עליו להבהיר ולעדכן את הנהלים הרלוונטיים בהתאם להוראות הדין; לקבוע סמכויות ענישה ברורות למנהלים ולמורים; ולהגדיר חד-משמעית את התנאים להתערבות לשם הגנה על תלמיד שהותקף ולצורך הגנה עצמית. כמו כן, על המשרד להכשיר את פרחי ההוראה ואת הצוותים במוסדות החינוך כיצד לפעול להפסקת אירועי אלימות.

על המשרד ליזום הקמת מאגר נתונים בשיתוף המשרד לביטחון הפנים ומשרד הרווחה, שבו ירוכז המידע המדווח - על פי חוק ונוהל - למשטרה, לפקדי הסעד ולמחוזות המשרד. ראוי שהמשרד ישתמש במדדי יעילות בית-ספרית (המיצ"ב) שברשותו לצורך מיפוי בתי הספר, לפיקוח על התכניות המופעלות במוסדות החינוך ולמעקב אחר יישום מדיניותו.

על המשרד לקבוע קריטריונים מחייבים לאישור תכניות התערבות חיצוניות במוסדות חינוך, ולעשות מחקרי הערכה על התכניות שהכין, באופן שיאפשר לו להמליץ למנהלי המוסדות וליועצים החינוכיים על התערבויות מתאימות ויעילות.

בהיעדר תקציב להפעלת תכנית "אקלים חינוכי מיטבי" (אח"מ) במערכת החינוך כולה, ראוי שהמשרד ישתף פעולה עם גורמי חוץ, לרבות עמותות וגופים פרטיים, ויודא שבכל מוסד חינוכי, ובפרט בגני הילדים, תופעל תכנית מתאימה למניעת בריונות. התערבות חיצונית מאושרת תותנה בעמידה בתנאים שיקבע המשרד, בפיקוח שוטף על דרך הפעלת התכנית ובביצוע מחקר הערכה על תוצאותיה. על המשרד לאגד את תכניות המניעה המאושרות ברשימת תכניות מומלצות שתישלח לכל מוסדות החינוך ותעדכן מדי שנה בשנה.

נדרשת התערבות טיפולית-מערכתית נמרצת ומקיפה בתלמידים בעלי הפרעות התנהגות, שאינם מופנים למוסדות החינוך המיוחד. המשרד נדרש לבחון את האפשרות לחייב תלמידים אלה לקבל טיפול, כתנאי לשילובם במוסדות החינוך הרגילים. יש לפעול ללא דיחוי ליישום תכנית האב לטיפול בתלמידים מתחת לגיל האחזיות הפלילית שפוגעים מינית. על המשרד לספק את צורכי התלמידים שנפגעו מבריונות מינית, ולהדק את שיתוף הפעולה עם הגופים המקצועיים המתמחים בכך.

בעשור האחרון התקיימה פעילות ענפה לצמצום אירועי האלימות ולהטבת האקלים החינוכי בבתי הספר. המאבק שניהל המשרד בתופעת הבריונות לא עמד במבחן התוצאה. יש התולים זאת בהיות מערכת החינוך בבואה של החברה הישראלית, המשקפת את נגע האלימות שפשה בה. ואולם החוק המחייב כל הורה להפקיד את ילדו במשמורת המוסד החינוכי, מטיל על הרשויות חובה בלתי מסויגת לוודא שגן הילדים ובית הספר יהיו מעין אי מוגן.



## חינוך מוכר שאינו רשמי

### תקציר

במערכת החינוך בישראל יש שלושה סוגי חינוך עיקריים: חינוך רשמי - ממלכתי או ממלכתי-דתי; חינוך מוכר שאינו רשמי (להלן - חינוך מוכש"ר); ומוסדות פטור<sup>1</sup>. בחינוך המוכש"ר מוסדות החינוך הם בבעלות גופים ציבוריים או בבעלות גופים פרטיים (להלן - בעלויות, וביחיד - בעלות), ועובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה. המוסדות הללו נהנים ממידה כלשהי של אוטונומיה בתכנית הלימודים, אך משרד החינוך (להלן - המשרד) מפקח על פעילותם ומממן אותם באופן חלקי או מלא. בחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח), ובתקנותיו הסדיר המחוקק את דרכי הפעלתם של מוסדות חינוך מוכש"ר ואת חובתו של המשרד לפקח עליהם. מהחוק עולה כי פתיחת מוסד חינוך מוכש"ר מותנית בקבלת רישיון.

בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008)<sup>2</sup> יש במערכת החינוך כ-5,100 מוסדות חינוך מוכש"ר, לרבות גני ילדים, ולומדים בהם כ-668,000 ילדים, מהם כ-111,000 בגני ילדים; כ-195,000 בבתי ספר יסודיים; כ-354,000 בבתי ספר על-יסודיים; וכ-8,000 במוסדות לחינוך מיוחד. רוב מוסדות החינוך המוכש"ר הם בתי ספר על-יסודיים, מוסדות חינוך במגזר החרדי ומוסדות חינוך במגזר הלא-יהודי.

### פעולות הביקורת

במהלך החודשים מרס-ספטמבר 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד ובדק בו את הטיפול במוסדות חינוך מוכש"ר, לרבות אופן פעילותו של אגף בכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי (להלן - האגף), בכל הנוגע לרישוי מוסדות חינוך מוכש"ר, לפיקוח על מוסדות חינוך מוכש"ר במגזר החרדי, לבקרה על שכרם של עובדי בעלויות של מוסדות חינוך מוכש"ר, לטיפול בהוצאת צווי סגירה ובאכיפתם ולטיפול במקרים שיש בהם חשש לניגוד עניינים. כמו כן נעשתה ביקורת בנוגע ליחסי העבודה באגף ולטיפול של הנהלת המשרד בנושא. הבדיקה בנוגע לרישוי מוסדות חינוך מוכש"ר עסקה גם בהליכי הרישוי של מוסדות בבעלות "רשת הגנים של אגודת ישראל" (להלן - רשת גני אגו"י), שהיא גוף מבוקר לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות, במשרד המשפטים ובמשרת ישראל<sup>3</sup>.

1 מוסדות פטור הם מוסדות חינוך שאינם מוכרים, שהשר פטר את התלמידים הלומדים בהם ואת הוריהם מחובת לימוד סדיר.  
 2 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.  
 3 ראו גם דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי (2007), בפרק על "התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי", עמ' 27, ובפרק על "התשתיות הפיזיות במוסדות חינוך במגזר הלא-יהודי", עמ' 73.

## עיקרי הממצאים

### רישוי מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים

משרד מבקר המדינה בדק את אופן טיפולו של האגף בבקשות לרישיון, בין היתר באמצעות מדגם אקראי סטטיסטי. ב-57 מ-213 המוסדות שבמדגם<sup>4</sup> (כלומר בכ-27% מהמוסדות) נמצא ליקוי אחד לפחות בהליך הרישוי.

1. על פי חוק הפיקוח, "המנהל הכללי יעביר העתק של הבקשה ושל מצורפותיה לרשות הבריאות<sup>5</sup>, ולא יתן רישיון אלא לאחר שרשות הבריאות אישרה כי אין היא מתנגדת למתן הרישיון מבחינת התברואה... המנהל הכללי רשאי... לקבוע ברשיון תנאים שיש לקיימם אחרי נתינתו."

(א) נמצא כי המשרד טיפל בחוות הדעת של רשות הבריאות בלי שהסדיר את כל הכללים החיוניים לכך. יש במשרד אי-בהירות באשר לשאלה אם הוא רשאי להקדים ולתת למוסד חינוך רישיון מותנה בקבלת חוות דעת חיובית מרשות הבריאות בטרם התקבלה ממנה חוות דעת כזו. עד ספטמבר 2007 לא סיכם המשרד כללים ברורים ומוסכמים באשר לטיפול בחוות הדעת של רשות הבריאות, ולכן יש חשש שהטיפול בבקשות השונות לא היה שיטתי ולא היה שוויוני, כפי שאכן הועלה בביקורת.

(ב) חוק הפיקוח קובע כי מנכ"ל המשרד או רשות הבריאות רשאים לדרוש מבעל רישיון לתקן בתוך זמן סביר כל ליקוי הנוגע לבית הספר או לתברואה בו. במדגם נמצאו חמישה גני ילדים השייכים לרשת גני אגו<sup>6</sup>, שבהם הודיע למשרד מנהל אגף הרישוי של הרשת, מר דוד רוזנברג (להלן - מנהל הרישוי ברשת), שהליקויים שמצאה רשות הבריאות תוקנו. אולם בכל המקרים העלו ביקורות חוזרות של רשות הבריאות שהליקויים לא תוקנו.

(ג) בשני מקרים העניק המשרד רישיון להפעלת מוסד חינוך - על פי החלטת האגף - בניגוד לאמור בחוק הפיקוח: כבר במאי 2004 הסבה רשות הבריאות את תשומת לב האגף להודעות שווא של רשת גני אגו<sup>6</sup> על כך שתיקנה ליקויים שנמצאו בגן א'. אף על פי שרשות הבריאות נתנה חוות דעת שלילית על הגן, העניק המשרד רישיון להפעלתו על סמך הודעת הבעלות כי תיקנה את הליקויים. במשך שנה המשיכה הבעלות להפעיל את הגן ברישיון, בלי שניתנה חוות דעת נוספת של רשות הבריאות ובלי שהיה מידע מהימן על תיקון הליקויים; במקרה אחר יש חשש שמא בית ספר א' פעל כשש שנים בתנאי תברואה שאינם מתאימים למוסד חינוך.

(ד) נמצא כי בשני מקרים שבהם העלתה מפקחת א' של האגף ליקויים תברואתיים חמורים בגני ילדים של רשת גני אגו<sup>6</sup> ודיווחה עליהם למרכזת רישוי גני ילדים באגף, גב' אילנה כהן (להלן - מרכזת ג'), לא פעלה המרכזת באופן מידי כנדרש: במקרה אחד היא העדיפה לאמץ את גרסתו של מנהל הרישוי ברשת על פני גרסתה של המפקחת, ורק משקיבלה חוות דעת שלילית של רשות הבריאות הודיעה לבעלות שהרישיון יבוטל; ובמקרה האחר הובא לפני מידע שחייב נקיטת פעולות לאלתר,

4 המדגם נעשה כמדגם שכבות, כאשר בעלויות גדולות מהוות שכבות ומכל שכבה נלקח מדגם סטטיסטי של 10% ממוסדות החינוך. בסך הכול נבדקו מסמכים של 213 מוסדות חינוך מ-2,208 המוסדות של בעלויות גדולות.

5 על פי חוק הפיקוח, רשות הבריאות היא "מי ששר הבריאות מינהו כך לענין חוק זה".

שכן נאמר ששלושה ילדים כבר נפגעו בגופם ממפגע בגן. המרכזת אמנם דרשה מהרשת לתקן את הליקוי ואף איימה לסגור את הגן, אולם היא לא דיווחה על כך להנהלת האגף כדי שזו תחליט אם יש להוציא צו סגירה לגן, והגן המשיך לפעול במשך חודשים.

הממצאים בדבר הבקשות לרישיון שהגישה רשת גני אגו"י מעלים חשש שמא הדיווחים שדיווחו למשרד מנהל הרישוי ברשת והבעלות היו לא אמינים ונועדו להשיג רישיונות גם בתנאי תברואה ירודים. אפשר היה לצפות כי האגף ינקוט פעולה כלשהי כלפי הבעלות, אך ממסמכי האגף עולה כי הוא לא עשה זאת. ממצאי הביקורת מעלים חשש שמא בחר האגף לעצום את עיניו נוכח דיווחים לא אמינים.

(ה) משהתקשה האגף לקבל חוות דעת מרשות הבריאות, היה באפשרותו להפנות את הטיפול בנושא להנהלת המשרד, כדי שזו תפנה להנהלת משרד הבריאות. אין בעיכוב של גורם זה או אחר במשרד הבריאות משום אישור להעניק רישיון להפעלת מוסד חינוך בלי שהתקבלה חוות הדעת הנדרשת.

(ו) המשרד ומשרד הבריאות סיכמו כבר בשנת 2003 כי חוות הדעת של רשות הבריאות תקפה למשך שלוש שנים, אולם במדגם נמצאו שני מקרים שבהם חודש הרישיון אף על פי שעברו יותר משלוש שנים מאז ניתנה חוות הדעת האחרונה של רשות הבריאות, ובמקרה אחד עברו כשש שנים.

2. מוסד חינוך שמגיש בקשה לרישיון צריך להעביר לידי המשרד דוח של יועץ בטיחות מטעמו (להלן - יועץ הבטיחות), ובו פירוט מצב הבטיחות במוסד וחוות דעת אם המבנה מתאים לשמש מוסד חינוך (להלן - דוח הבטיחות). הממונה על הבטיחות באגף צריך, בין השאר, לאשר את הדוחות של יועצי הבטיחות וליזום בדיקות בטיחות של יועצי בטיחות מטעם המשרד במוסדות חינוך (להלן - מבדקים).

(א) ב"דוח סיכום מבדק" יש לסווג את הליקויים שהועלו לפי שלושה סוגי קדימויות. אולם מ"נוהל להגשת בקשה לרישוי מוסדות חינוך" (להלן - הנוהל או נוהל הרישוי) שפרסם המשרד עולה כי יועץ הבטיחות מטעם הבעלות לא נדרש לדרג את הליקויים שמצא על פי סוגי קדימות.

(ב) ממונה בטיחות ארצי באגף לביטחון, לבטיחות ולשעת חירום במשרד (להלן - ממונה בטיחות ארצי) מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 שהממונה על הבטיחות באגף לא יאשר דוח בטיחות שבו נמצאו ליקויים בקדימות 1, שקיומם מחייב את הסרתם המידית, ואין להגיש למשרד דוח בטיחות אם נמצא שאחד מהאישורים שחובה על הבעלות להמציא אינו תקף. בשלושה מקרים נמצא כי הממונה על הבטיחות באגף דאז או ממונה בטיחות ארצי אישרו דוחות בטיחות שהיו בהם ליקויים בקדימות 1, אף על פי שאין לאשר דוח כזה. בארבעה מקרים נמצא שהממונה על הבטיחות באגף או ממונה בטיחות ארצי אישרו דוחות שבהם חסרו אישורי חובה, למשל אישור מהנדס על יציבות המבנה, אף על פי שאין לאשר דוחות כאלה.

(ג) בביקורת נבדקו דוחות בטיחות שהגישו שמונה יועצי בטיחות. הבדיקה העלתה כי שבעה מהם העלו ליקויים, ולו ליקויים קלים, באחוז ניכר - מ-60% ועד 100% - מדוחות הבטיחות שהוגשו. לעומת זאת, יועץ בטיחות אחד, מנהל הרישוי ברשת, ששימש כיועץ הבטיחות שלה, לא העלה שום ליקויי בטיחות, אף לא קלים, בדוחות שהגיש עבור 17 מ-18 גני הילדים שעלו במדגם. דוחות בטיחות שבאופן שיטתי היו

נטולי ליקויים לא עוררו את תשומת הלב של הממונים על נושא הבטיחות במוסדות חינוך במשרד, וממילא לא קיים המשרד בדיקה במטרה לבחון את הנושא ולא נקט פעולות נגד רשת גני אגו".

על המשרד לקיים מבדקים במוסדות החינוך של רשת גני אגו" כדי לוודא שדוחות הבטיחות שהגישה משקפים נכונה את מצב הבטיחות במוסדות, ובמידת הצורך לנקוט סנקציות מתאימות.

(ד) מתקני משחק שאינם תקינים עלולים לפצוע ילד גם פצעים קשים. על פי נוהל הרישוי, על יועץ הבטיחות לציין בדוח הבטיחות אם התקבל אישור ממכון התקנים או ממעבדה מוסמכת אודות בדיקתם ותקינותם של המתקנים. לחלופין עליו לציין כי אין מתקני משחק בחצר המוסד. מנהל הרישוי ברשת לא ציין ב-15 דוחות בטיחות שנבדקו אם יש מתקני משחק בחצר, וב-12 מהם הוא ציין שבדק אותם "חזותית". בכל המקרים לא היה אישור של מעבדה מוסמכת כנדרש. ממונים על הבטיחות באגף אישרו דוחות בטיחות שהוגשו באשר ל-22 גני ילדים אף על פי שיועצי הבטיחות לא ציינו אם יש מתקני משחק בחצר או שציינו שאין בה מתקנים בכלל, אולם ממסמכים אחרים עלה כי היו בחצר הגן מתקני משחק.

3. כאשר המשרד שוקל אם לתת רישיון למוסד חינוך, הוא נעזר בחוות דעת פדגוגית של מפקח; וכאשר מדובר במוסד חינוך במגזר החרדי, מפקח של האגף הוא שנותן את חוות הדעת. רק במאי 2007 הגדיר המשרד לראשונה כללים ברורים וכתובים לטיפול בכל הנוגע לחוות דעת פדגוגיות, לרבות התנאים להוצאת רישיון מותנה בחוות דעת כזו. נמצאו מקרים שבהם מוסד חינוך פעל במשך שנת לימודים אחת או יותר בלי שנציג פיקוח ביקר בו וכתב חוות דעת בעניינו; את רוב חוות הדעת, שנבדקה בהן זהות ממלא חוות הדעת הפדגוגית, כתבו מדריכים ולא מפקחים (המפקחים רק אישרו את חוות הדעת בחתימתם), אף על פי שהסמכות לעשות זאת שמורה למפקח ואינה נמנית עם סמכויותיו של מדריך.

4. הביקורת העלתה כי בית ספר ז' פעל במשך שנים, לעתים אף כי הוצא לו צו סגירה; רשות הבריאות נענתה לבקשתו של מנהל מרכז החינוך העצמאי - שהוא הבעלות של בית הספר - לתת חוות דעת חיובית כדי לאפשר למשרד להעניק רישיון להפעלתו, אף על פי שבמשך שנים סברה שהמבנה שבו שוכן בית הספר אינו ראוי לשמש מוסד חינוך. ביוני 2005 חידש המשרד את הרישיון להפעלת המוסד ללא חוות דעת תקפה של רשות הבריאות. גם משפג תוקף הרישיון המשיכה הבעלות להפעיל את בית הספר באותו מבנה שפסלה רשות הבריאות לשימוש. נושא הרישוי של בית ספר זה הובא שוב ושוב בפני האגף, לעתים גם בפני מנהלת האגף, גב' לבנה אברמוביץ, הן בשל חוות דעת של רשות הבריאות, הן בשל המשך פעילותו של המוסד בניגוד לצו סגירה שהוצא נגדו, הן בשל ליקויי בטיחות חמורים והן בשל חוות דעת פדגוגיות על מיעוט תלמידות. לדעת משרד מבקר המדינה, במקרים מורכבים כגון זה הנהלת המשרד היא שצריכה לקבל את ההחלטה בדבר מתן הרישיון וחידושו, ואל לה להתיר את קבלת ההחלטה בידי האגף לבדו.

5. במדגם הועלו תשעה מקרים שבהם חודש רישיון לבתי ספר אף על פי שמספר התלמידים בהם היה נמוך מהנדרש בנהל הרישוי.

(א) כדי שהמשרד יוכל לבחון בקשה להקמת מוסד חינוך חדש - גם בהיבט של מידת הצורך בו נוכח מצאי המוסדות הקיימים - עליו למפות את המוסדות הקיימים

גם לפי זרם החינוך שאליו הם משתייכים<sup>6</sup>. ממסמכי המשרד עולה כי למרות הנחיצות במיפוי האמור, הוא לא בוצע עד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007).

(ב) המשרד אינו אוכף את הכללים שהוא קבע בעניין מספר התלמידים המזערי בכל מוסד חינוך. משום כך מציגים מי שמבקשים לפתוח בית ספר דוגמאות של בתי ספר שהמשרד העניק להם רישיון, על אף שמספר התלמידים בהם קטן.

(ג) כבר בשנת 2005 קבעה מנהלת האגף שאין לחדש את הרישיון להפעלת בית ספר ט', בשל מספר התלמידים הקטן, ובשנת 2006 חזרה וקבעה שבתום שנת הלימודים ייסגר המוסד. בשתי הפעמים, לאחר שפנה אליה חבר הכנסת יעקב ליצמן, שינתה מנהלת האגף את החלטתה.

#### הפיקוח על מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי

המחוקק קבע כי חלה על המדינה חובה לפקח על מוסדות חינוך, לרבות על מוסדות חינוך מוכש"ר. תפקידו של האגף הוא לפקח על מוסדות חינוך במגזר החרדי בכל שלבי החינוך.

1. תפקידי מפקח כוללים מטלות של פיקוח על מוסדות חינוך, ללא הבחנה בין בעלויות שונות. מכאן שמפקח יכול לבצע את המוטל עליו במוסדות חינוך של בעלויות שונות. חלוקת מוסדות החינוך בין המפקחים באגף נעשית לפי שלב החינוך במוסד<sup>7</sup> וכן לפי הבעלות המחזיקה בו. כל מפקח באגף אחראי למוסדות חינוך רבים שנמצאים בכל הארץ, בפיזור גאוגרפי רחב ביותר. לדעת משרד מבקר המדינה, חלוקת מוסדות החינוך המוכש"ר בין המפקחים לפי סוגי בעלויות ובלי להביא בחשבון את הפיזור הגאוגרפי מקשה על עבודת הפיקוח, למשל על תדירות הביקור במוסדות.

2. הנהלת המשרד לא קבעה מפתח תקינה של משרות פיקוח על מוסדות החינוך המוכש"ר. מכיוון שכך, אי אפשר לדעת מהו מספר התקנים שהיה ראוי להקצות לשם פיקוח על מוסדות חינוך אלה.

3. באין מפתח תקינה של משרות פיקוח על מוסדות החינוך המוכש"ר חישב משרד החינוך את מספר תקני הפיקוח הנחוצים לאגף לשם פיקוח על מוסדות חינוך במגזר החרדי על פי מפתח התקינה בחינוך הרשמי. הביקורת העלתה כי בהשוואה למספר התקנים שנגזר ממפתח שקבע המשרד בנוגע למוסדות חינוך רשמיים, יש מחסור חמור בתקני פיקוח באגף. מספר התקנים החסרים לפיקוח על גני ילדים באגף - על פי אותו מפתח - גדול פי שמונה ממספר התקנים הקיימים; מספר התקנים החסרים לפיקוח על בתי ספר באגף גדול פי ארבעה ממספר התקנים הקיימים; ובמוסדות לחינוך מיוחד - פי שלושה.

4. משנת 2003 ואילך התריעה מנהלת האגף פעמים רבות על מחסור בתקני פיקוח באגף בהשוואה למפתח התקינה בחינוך הרשמי, אולם הנהלת המשרד לא עשתה די כדי לשנות זאת. על פי מסמכי לשכת סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד,

6 ביום 18.3.07 החליטה הממשלה לאמץ "תכנית החומש לבניית כיתות לימוד בשנים 2007-2011". בין השאר הוחלט, להטיל על המשרד לערוך סקר נכסים מקיף לשיפור איכות הנתונים המצויים בידיו לגבי סוגיית המבנים הלא תקינים, לרבות מיקום גיאוגרפי והתפלגות לפי משתני איכות.

7 חינוך קדם-יסודי, חינוך יסודי וחינוך על-יסודי.

מר גד אביקסיס (להלן - הסמנכ"ל), "על מפקח לבקר כ-4 פעמים בשנה [בכל בית ספר]". נמצא כי המספר הממוצע של מוסדות חינוך שעליהם מופקד מפקח באגף היה 880 גני ילדים או 119 בתי ספר או 100 מוסדות לחינוך מיוחד. אפשר להניח שבמצב כזה לא ביקר המפקח במהלך שנת הלימודים בכל מוסדות החינוך כנדרש. משמעות הדבר היא שהפיקוח של המשרד על מוסדות חינוך שבתחום פיקוחו של האגף רופף.

5. הסמכות לכתוב חוות דעת פדגוגיות על מוסדות חינוך שמורה כאמור למפקח ואינה נמנית עם סמכויותיו של מדריך<sup>8</sup>, אולם משיחות עם תשעה מפקחים באגף עולה כי שבעה מהם נעזרו במדריכים שביקרו במקומם במוסדות החינוך וכתבו בשמם חוות דעת פדגוגיות<sup>9</sup>.

6. שתי מפקחות על גני ילדים מסרו למשרד מבקר המדינה כי מרכזת ג"י - אשר מתפקידה בין השאר לטפל בתיקי הרישוי, שבהם מתויקות לדוגמה חוות הדעת של רשות הבריאות - לא התירה להן לעיין בתיקים של גני ילדים שבתחום פיקוחן, ובכך נפגע תפקודן. לדעת משרד מבקר המדינה, הגבלת יכולתו של מפקח לעיין בתיקי רישוי אינה סבירה. מן הראוי שמידע כאמור יהיה נגיש לכל המפקחים, והמשרד יעודד אותם לעשות בו שימוש כדי לוודא שמוסדות החינוך פועלים בתנאים נאותים.

7. נמצא כי תקן העובדים באגף כולל שלושת-רבעי משרה של מפקח - כולל בחינוך היסודי ש"נשכחה", לא אוישה ואף לא נעשה לה מכרז משנת 2001 ועד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007).

8. בדצמבר 2003 ובדצמבר 2005 פרשו לגמלאות שני מפקחים באגף, אשר פיקחו על כ-370 בתי ספר. התברר כי למרות המחסור האמור במשרות פיקוח באגף לא אוישו משרות אלה עד למועד סיום הביקורת. אחת הסיבות לעיכוב באיש המשרות הייתה מחלוקת עקרונית במשרד בעניין דרישות הסף להשכלה במכרזים למשרות אלה. על פי החלטת משרד המשפטים, הפתרון הזמני שהושג אינו תקף לשנת הלימודים התשס"ח, ולמרות זאת עד ינואר 2008, אמצע שנת לימודים זו, לא התקיימו דיונים למציאת פתרון חלופי.

9. מנהלת האגף כתבה למנכ"ל המשרד לשעבר, מר שמואל אבואב, כי אי-איש משרות הפיקוח האמורות גורם לעיכוב בהסמכת עובדי הוראה; אולם המנכ"ל לא השיב על מכתבה, אף על פי שהיא העלתה בעיה עקרונית שנדרש לה פתרון מידי. מדברים שמסרו שני מפקחים עולה כי מנהלת האגף ביקשה מהם לשמש ממלאי מקום למפקחים שפרשו, אך יכולתם לפקח במקומם הייתה מוגבלת.

10. המחוקק קבע כאמור כי חלה על המדינה חובה לפקח על מוסדות חינוך מוכש"ר. הנהלת המשרד לא קבעה מפתח תקינה לפיקוח על מוסדות חינוך מוכש"ר, ומספר התקנים שנתנה בידי האגף קטן מהמקובל לגבי מוסדות חינוך רשמי. גם את תקני הפיקוח שניתנו לאגף לא הצליח המשרד לאייש במלואם, ולכן אין במערך הפיקוח הקיים של האגף כדי לתת מענה נאות לצורכי הפיקוח על מוסדות חינוך מוכש"ר

8 בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, הוגדרו תפקידיו של מדריך, שהם, בין השאר, לבקר בכל מוסד הנתון לפיקוחו על פי הוראות הממונה עליו ולשמש מדריך ויועץ לאותם המורים במוסד.

9 כאשר המשרד שוקל אם לתת רישיון למוסד חינוך, הוא נעזר בחוות דעת פדגוגית של מפקח. על המפקח לפרט, בין השאר, מהו מספר התלמידים שהיו במוסד החינוכי בעת הביקור.



במגזר החרדי. יוצא שהמשרד ויתר, ביודעין, על קיום פיקוח ראוי על מוסדות חינוך מוכש"ר במגזר החרדי.

### הבקרה על שכרם של עובדי בעלויות

חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, קובע כי מוסד חינוך לא יוכרז כמוסד מוכר אלא אם התמלאו תנאים אחדים, בהם "משכורות המורים והעובדים במוסד [הם] לפי השיעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים". הביקורת העלתה שהמשרד לא עשה בקרה מספקת על שכר עובדי הבעלויות בטרם הכריז על מוסדות החינוך כמוכרים. גם לאחר שהוגשה למשרד תלונה על בעלות מסוימת, והמתלונן הגיש לאגף, ליועצת המשפטית של המשרד, עו"ד דורית מורג (להלן - היועמ"ש), ולמנכ"ל המשרד לשעבר תלושי שכר שהעידו לכאורה שהבעלות אינה משלמת לעובדיה שכר כנדרש, לא בדקו הנוגעים בדבר את התלונה.

### הוצאת צווי סגירה ואכיפתם

חוק הפיקוח קובע כי המנהל הכללי של המשרד או סגנו רשאים לצוות בכתב לסגור בית ספר אם נוכחו, בין היתר, שהתקיים בו אחד מאלה: בית הספר מתנהל ללא רישיון; לא קוימה דרישת רשות הבריאות לתקן ליקויים.

1. הועלה כי במשך שש שנים לא הסדירו המשרד ומשטרת ישראל (להלן - המשטרה) את אופן הטיפול באכיפת צווי סגירה: היועמ"ש העלתה כבר ביוני 2001 את הנושא בפני המשטרה, אולם המשרדים דנו בעניין רק כעבור יותר משנתיים; המשרד לא הפנה את תלונותיו לגורם שנקבע; והמשטרה דרשה שנוסף על הליך העבודה שסוכם עמה, יגיש מפקח את התלונה ויצרף מסמכים שונים, אולם לא הפנתה דרישה זו למשרד. במהלך הביקורת, במרס 2007, פנה נציג הלשכה המשפטית במשרד לראש מחלקת החקירות במטה הארצי של המשטרה וביקש לקיים עוד פגישה בעניין. עד נובמבר 2007 לא נקבע מועד לדיון זה.
2. התברר כי משנת 2005 ועד סוף מאי 2007 פנה המשרד למשטרה 52 פעמים בעניין מוסדות חינוך. על פי נתוני המשטרה, לעומת זאת, בתקופה זו נפתח רק תיק תלונה אחד - בעוון עברה על חוק הפיקוח - והוא "נסגר באין עניין לציבור".
3. הביקורת העלתה מקרים שבהם סבר האגף שאין להתיר את המשך הפעלתם של מוסדות החינוך, בשל ליקויי בטיחות או תברואה חמורים, אולם המשרד לא הוציא להם צווי סגירה. משמעות הדבר היא - כפי שגרס המשרד - שתלמידים חשופים לסכנה במוסד החינוך שבו הם לומדים בשל ליקויי בטיחות או תברואה.

### הטיפול בחשש לניגוד עניינים

1. בדצמבר 2002 סיים בעלה של מרכזת ג"י (להלן - היועץ) קורס להכשרת מנהלי בטיחות למוסדות חינוך והחל להכין דוחות בטיחות לבעלויות שונות של מוסדות חינוך מוכש"ר כיועץ בטיחות פרטי. היועץ הכין עבור בעלויות דוחות בטיחות על גני ילדים שהליך הרישוי שלהם היה בטיפול של אשתו, מרכזת ג"י כאמור. נמצא כי עד למועד

סיום הביקורת - שנה לאחר שניתן פסק הדין של בית המשפט לעניינים מנהליים, שממנו עולה כי יש להכין עבור מרכזת ג"י הסדר למניעת ניגוד עניינים - לא הוסר החשש לניגוד עניינים ואף לא נקבע כיצד יש להסירו. זאת אף על פי שבתקופה זו כבר עבד היועץ והכין אישורי בטיחות עבור בעלויות שהגישו בקשות לרישיון.

2. נמצא כי מדריך מטעם האגף שעבד בבתי הספר של בעלות א' וביצע בהם גם משימות אחדות במקומו של מפקח של האגף שפרש (להלן - מ"מ מפקח), עבד באותה העת גם כמפקח בבתי הספר של בעלות א', מטעמה. כאשר עובד מועסק בידי שני גורמים, ומטעם שניהם הוא אחראי על טיפול באותם מוסדות חינוך, יש חשש ממשי לניגוד עניינים ולפגיעה ניכרת ביכולתו של המשרד לפקח על אותם מוסדות. עובדי המשרד - מ"מ המפקח, מנהלת האגף ומנהלת לשכת ההדרכה במשרד - לא פעלו כנדרש, וללא ועדת בדיקה שגילתה זאת במקרה, היה מ"מ המפקח ממשיך לעבוד כאמור, כשיש בהעסקתו חשש לניגוד עניינים. על המשרד לבדוק באופן שיטתי אם מפקחים ומדריכים אחרים באגף עובדים גם ברשתות חינוך או בבעלויות שעל מוסדותיהם הם אחראים.

### טיפול של הנהלת המשרד בתלונות על יחסי עבודה באגף

משנת 2004 ועד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007) קיבל הסמנכ"ל תלונות של עובדים במשרד על יחסי עבודה עכורים באגף, ובין השאר על יחסה לעובדים של מנהלת האגף, אולם לא נמצא שהוא בירר את פשר התלונות עם עובדי האגף כדי לפעול להסדרת יחסי העבודה בו. גם כאשר התלונה עובדת בפני המנכ"ל לשעבר של המשרד והתחננה שייאות לקבלה לשיחה, לא הגיב המנכ"ל על פנייתה. משנת 2004 ועד סוף שנת 2007 נמנעה הנהלת המשרד מלהתערב ביחסי העבודה באגף. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לפעול להסדרת יחסי העבודה באגף.

### סיכום ומסקנות

כ-5,100 ממוסדות החינוך בארץ הם מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי. משרד החינוך נדרש להפעיל מערך מינהלי שיעניק רישיונות למוסדות הללו, יקצה להם כספים ויפקח על עבודתם, כשם שהוא מפקח על שאר הזרמים שבמערכת החינוך. יש חשיבות רבה לפיקוח על מוסדות אלה, שכן גם לתלמידיהם יש זכות לקבל חינוך איכותי בתנאי לימוד נאותים, וגם לעובדי ההוראה שבהם יש זכות לעבוד בתנאים הולמים ותמורת שכר הוגן.

לדעת משרד מבקר המדינה, הטיפול במוסדות חינוך מוכש"ר דורש שינויים רבים וחשובים: על המשרד לאכוף את הכללים שהוא קבע בעניין מספר התלמידים המזערי במוסד חינוך באופן אחיד ושיטתי; עליו לבחון את האפשרויות העומדות בפניו ליישום מדיניותו, הבאה להגביל את פתיחתם של מוסדות חינוך שמספר התלמידים הקטן הלומדים בהם אינו מצדיק את קיומם, מבחינה כלכלית ופדגוגית, ובין השאר לשקול, במידת הצורך, ליזום שינויי חקיקה מתאימים; עליו לרכז מידע על המוסדות הקיימים כדי שיהיה אפשר לבחון את הצורך במוסד חדש גם לפי מצאי המוסדות; על הנהלת המשרד לחדד את הכללים הנוגעים לחוות הדעת הנדרשות לשם אישור בקשה לרישיון ולהבהירם לכל היחידות במשרד שעוסקות בנושא; על המשרד לקבוע מפתח

**תקינה של מפקחים באגף ולהבטיח שמעריך הפיקוח על מוסדות חינוך מוכש"ר במגזר החרדי יוכל לקיים פעולות פיקוח בהתאם לצרכים; עליו להעמיק את הבקרה על שכרם של עובדי בעלויות; המשרד צריך גם לפעול לאלתר בשיתוף משטרת ישראל לקביעת הטיפול הנכון באכיפת צווי סגירה.**



## מבוא

מערכת החינוך בישראל כוללת שלושה סוגי חינוך עיקריים: חינוך רשמי - ממלכתי או ממלכתי-דתי; חינוך מוכר שאינו רשמי (להלן - חינוך מוכש"ר); ומוסדות פטור (ראו להלן). החינוך המוכש"ר מונה בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008)<sup>10</sup> כ-5,100 מוסדות חינוך<sup>11</sup>, לרבות גני ילדים, ולומדים בהם כ-668,000 ילדים, מהם כ-111,000 בגני ילדים; כ-195,000 בבתי ספר יסודיים; כ-354,000 בבתי ספר על-יסודיים; וכ-8,000 במוסדות לחינוך מיוחד. רוב מוסדות החינוך המוכש"ר הם בתי ספר על-יסודיים, מוסדות חינוך במגזר החרדי ומוסדות חינוך במגזר הלא-יהודי.

בחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח), ובתקנותיו הסדיר המחוקק את דרכי הפעלתם של מוסדות חינוך מוכש"ר ואת חובתו של המשרד לפקח עליהם; פתיחת מוסד חינוך מוכש"ר מותנית בקבלת רישיון.

אגף בכיר לחינוך מוכש"ר במשרד החינוך (להלן - האגף; המשרד) פועל במתכונת של מחוז ארצי, ובראשו עומדת מנהלת האגף, גב' לבנה אברמוביץ (להלן - מנהלת האגף). האגף אחראי, בין השאר, לטפל בהליך הרישוי של מוסדות החינוך המוכש"ר - בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד - ולפקח על פעילותם של מוסדות חינוך במגזר החרדי. במועד הביקורת היו באגף 30 עובדים.

במהלך החודשים מרס-ספטמבר 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד ובדק בו את הטיפול בחינוך המוכש"ר, לרבות פעילותו של האגף, בכל הנוגע לרישוי מוסדות חינוך, לפיקוח על מוסדות חינוך במגזר החרדי, לבקרה על שכרם של עובדי מוסדות חינוך מוכש"ר, לטיפול בהוצאת צווי סגירה ובאכיפתם ולטיפול במקרים שבהם יש חשש לניגוד עניינים. כמו כן נעשתה ביקורת בנוגע ליחסי העבודה באגף ולטיפול של מנהלת המשרד בנושא. הבדיקה בנוגע לרישוי מוסדות חינוך מוכש"ר עסקה גם בהליכי הרישוי של מוסדות בבעלות "רשת הגנים של אגודת ישראל" (להלן - רשת גני אגו"י), שהיא גוף מבוקר לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות, במשרד המשפטים ובמשטרת ישראל<sup>12</sup>.

10 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

11 נתון זה אינו כולל מוסדות חינוך מוכש"ר למבוגרים.

12 ראו גם דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי (2007), בפרק על "התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי", עמ' 27, ובפרק על "התשתיות הפיזיות במוסדות חינוך במגזר הלא-יהודי", עמ' 73.

## רישוי מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי

בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), הוטלה על הורים לילדים ולנערים מגיל 3 ועד גיל 15, ועד בכלל<sup>13</sup>, החובה לדאוג שהילדים והנערים ילמדו במוסד חינוך (מוסד ללימוד שיטתי לילדים או לנערים). החובה לקיים מוסדות חינוך רשמיים הוטלה על המדינה ועל הרשות המקומית, שהוגדרה בו "רשות חינוך מקומית". לימוד החובה יכול להיעשות בשלושה סוגי מוסדות חינוך, לפי בחירת הורי התלמיד: "מוסד חינוך רשמי"<sup>14</sup>; מוסד חינוך לא רשמי שהשר הכריז עליו שהוא מוסד חינוך מוכר (מוסד חינוך מוכש"ר); ומוסד חינוך שאינו מוכר. בסעיף 5 לחוק נקבע כי שר החינוך רשאי להורות בהוראה שתפורסם ברשומות כי הורי התלמידים הלומדים במוסדות חינוך המתוארים באותה הוראה ואינם מוכרים יהיו פטורים מחובת הלימוד הסדיר שנקבעה בסעיף 4 לחוק (מוסד פטור).

במערכת החינוך בישראל יש סוגים שונים של מוסדות חינוך, ובין היתר אפשר להבחין ביניהם על פי יסוד הבעלות והשליטה בהם ועל פי מידת כפיפותם לפיקוח המדינה: (1) החינוך הרשמי, שמוסדות החינוך בו מוחזקים בידי המדינה או בידי הרשויות המקומיות, ועובדי ההוראה בו הם עובדי מדינה; במוסדות אלה מונהג חינוך ממלכתי<sup>15</sup> או חינוך ממלכתי-דתי<sup>16</sup>, על פי תכנית לימודים מלאה שקובע המשרד ובפיקוחו המלא; מוסדות חינוך רשמיים ממומנים באופן מלא בידי המדינה ובידי הרשויות המקומיות. (2) החינוך המוכש"ר, שמוסדות החינוך<sup>17</sup> בו הם בבעלות גופים ציבוריים כמו רשויות מקומיות ותאגידים או בבעלות גופים פרטיים (להלן - בעלויות, וביחיד - בעלות); עובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה, והמוסדות נהנים ממידה כלשהי של אוטונומיה בתכנית הלימודים. על המשרד לפקח על פעילותם, והוא מממן אותם באופן חלקי או באופן מלא. (3) מוסדות פטור, שממומנים בידי המדינה בשיעור נמוך יחסית למוסדות החינוך המוכש"ר, והפיקוח של המשרד על פעילותם לפיכך מצומצם.

1. חוק הפיקוח קובע כי לא יפתח אדם בית ספר "שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים ושבו ניתן חינוך גן ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני או חינוך אמנותי", למעט מקרים מסוימים שפורטו בחוק<sup>18</sup>, אלא אם יש בידו רישיון לפי חוק זה והוא עומד בתנאיו. מהחוק עולה כי מי שרוצה לקבל רישיון יגיש בקשה לרישיון למנכ"ל המשרד או לסגנו ויכלול בה עניינים שונים, בין היתר את תכנית הלימודים במוסד ואת תנאי הבטיחות שבו.

- 
- 13 בחוק לימוד חובה (תיקון מס' 16), התשמ"ד-1984, נקבע כי החלת לימוד חובה על ילדים בני 3 ו-4 תיעשה בהדרגה, במקומות שבהם החיל שר החינוך בצו את לימוד החובה.
- 14 בחוק לימוד חובה הוגדר מוסד חינוך רשמי כ"מוסד המוחזק על ידי המדינה או על ידי רשות חינוך מקומית או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות מקומית, או על ידי המדינה ורשויות מקומיות אחדות במשותף ואשר שר החינוך הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות שהוא מוסד חינוך רשמי לצורך חוק זה".
- 15 לפי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי), חינוך ממלכתי הוא חינוך הניתן מאת המדינה, על פי תכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידיו.
- 16 לפי חוק חינוך ממלכתי, חינוך ממלכתי-דתי הוא חינוך ממלכתי, אלא שמוסדותיו הם דתיים לפי אורח חייהם, תכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם, ובהם מתחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית.
- 17 לפי חוק לימוד חובה, מוסד חינוך מוכר פירושו: (א) כל מוסד חינוך רשמי; (ב) כל מוסד חינוך אחר שהשר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך מוכר לצורך חוק זה.
- 18 לדוגמה, בית ספר שעובדי החינוך שבו הם עובדי המדינה, כלומר מוסד חינוך רשמי, וכן מוסדות להשכלה גבוהה.

2. משנת הלימודים התשס"ד (2003-2004) ואילך פרסם המשרד "נוהל להגשת בקשה לרישוי מוסדות חינוך" (להלן - הנוהל או נוהל הרישוי)<sup>19</sup>, שבו מפורטים סדרי הגשת הבקשה לרישוי, לרבות הגדרה של מי שחייב בקבלת רישוי, ומוסבר בו באילו מקרים יש להגיש בקשה לרישוי, מה הן הדרישות השונות ממגיש הבקשה, ואילו מסמכים יש להגיש עם הבקשה (הבקשה על כל המסמכים המצורפים לה יוגדרו להלן - בקשה לרישוי).

3. מרכזת רישוי גני ילדים באגף, גב' אילנה כהן (להלן - מרכזת ג", המרכזת), אחראית לטפל ברישוי של גני ילדים, והממונה על חוק הפיקוח וכוח אדם בהוראה (להלן - מרכז ב"ס) אחראי לטפל ברישוי של בתי ספר. עד לחודש אפריל 2007 היה עליהם, גם באמצעות עובדים שכפופים להם, לעסוק בכל שלביו של הליך הרישוי: לברוק שהבקשה לרישוי מלאה ושמצורפים לה כל המסמכים הנדרשים; להחליט אם לנתב את הבקשה לגורמים שונים שנדרשים לתת את חוות דעתם בנוגע לבקשה; ולהחליט אם לאשר את הבקשה לרישוי. במקרים שבהם התקשו השניים להחליט, הם העבירו את הבקשות לטיפול מנהלת האגף, ולעתים גם לטיפול של הלשכה המשפטית במשרד או לטיפול של מנכ"ל המשרד. משהוחלט על מתן רישוי הדפיס האגף את הרישוי והעבירו למנכ"ל המשרד לחתימה.

בספטמבר 2006 החליטה הנהלת המשרד להתקשר עם גורם חיצוני לשם טיפול בבקשות לרישוי, ובפברואר 2007 פרסם המשרד מכרז ל"מינהלת לטיפול בבקשות לרישוי מוסדות חינוך עפ"י חוק הפיקוח" (להלן - המינהלה). באפריל 2007 החלה החברה שזכתה במכרז להפעיל את המינהלה ולטפל בבקשות לרישוי לקראת שנת הלימודים התשס"ח (2007-2008).

יודגש כי המשרד הטיל על המינהלה לטפל בהיבטים המינהליים של הליך הרישוי, למשל בניתוב הבקשות לרישוי לגורמים השונים, אך הסמכות לקבל החלטות נשארה בידי האגף. כן יובהר כי משרד מבקר המדינה בדק בעיקר את כל הנוגע לקבלת ההחלטות באשר לבקשות לרישוי, דהיינו את המשימות שהיו בתחום אחריותו של האגף גם לאחר שהחלה המינהלה לפעול.

4. משרד מבקר המדינה בדק את אופן הטיפול בבקשות לרישוי גם באמצעות מדגם אקראי סטטיסטי שנעשה כמדגם שכבות: בעלויות גדולות דומו לשכבות, ומכל שכבה נלקח מדגם מקרי של 10% ממוסדות החינוך. בביקורת נבדקו מסמכי הבקשות לרישוי שהגישו בעלויות גדולות של 206 מוסדות חינוך: 42 בקשות לרישוי להפעלת בתי ספר בחינוך הרגיל; 153 בקשות לרישוי להפעלת גני ילדים בחינוך הרגיל ו-11 בקשות לרישוי להפעלת גני ילדים בחינוך המיוחד. מלבד הבקשות הללו בדק משרד מבקר המדינה מסמכים של שבעה מוסדות שעניינם הועלה בבדיקת המסמכים באגף: חמישה בתי ספר ושני גני ילדים. בסך הכול נבדקו המסמכים של 213 מ-2,208 מוסדות החינוך של בעלויות גדולות (להלן - המדגם)<sup>20</sup>.

ב-57 מ-213 מוסדות החינוך שבמדגם (כלומר בכ-27%) נמצא ליקוי אחד לפחות בהליך הרישוי. יוצא שהטיפול בהליך הרישוי של יותר מרבע ממוסדות החינוך של בעלויות גדולות היה ליקוי.

19 עד לאותה עת נדרש מגיש בקשה לרישוי למלא טופס בקשה לרישוי ולצרף את המסמכים הנדרשים, ללא נוהל מנחה.

20 המסמכים של 13 מוסדות חינוך נוספים לא נמצאו במשרד בעת הביקורת.

## חוות הדעת של רשות הבריאות<sup>21</sup>

1. על פי חוק הפיקוח, "המנהל הכללי יעביר העתק של הבקשה ושל מצורפותיה לרשות הבריאות, ולא יתן רישיון אלא לאחר שרשות הבריאות אישרה כי אין היא מתנגדת למתן הרישיון מבחינת התברואה... המנהל הכללי רשאי... לקבוע ברשיון תנאים שיש לקיימם אחרי נתינתו."

בפועל נותנים נציגי רשות הבריאות - מפקחים לבריאות הסביבה של משרד הבריאות - חוות דעת לצורך בקשות לרישיון. ממסמכי האגף עולה כי לעתים חוות הדעת חיובית; לעתים היא חיובית אך מותנית בתיקון הליקויים שהתגלו במוסד החינוך; ולעתים היא שלילית, כלומר קובעת שאין לתת רישיון להפעלת המוסד. ברוב המקרים לא נהגו נציגי רשות הבריאות לציין לכמה שנים תקפה חוות דעתם.

2. משרד מבקר המדינה העלה כי יש במשרד אי-בהירות באשר לשאלה העקרונית אם הוא רשאי להקדים ולתת למוסד חינוך רישיון מותנה בקבלת חוות דעת מרשות הבריאות, בטרם התקבלה ממנה חוות דעת חיובית. להלן הפרטים:

(א) במסמכי המשרד לא נמצאו כללים כתובים המפרטים מקרים שבהם אפשר להוציא רישיון מותנה בקבלת חוות דעת מרשות הבריאות או כללים שמפרטים לכמה זמן תקפה חוות דעת זו. אמנם האגף דן בספטמבר 2003 עם משרד הבריאות בעניין חוות דעת מותנית (ראו להלן), אולם רק במאי 2007, בנוהל עבודה שהכין האגף למינהלה (להלן - נוהל העבודה), צוינו כללים, וגם אז היו אלה כללים חלקיים בלבד: חוות דעת של רשות הבריאות תקפה לשלוש שנים; "לא ניתן רישיון לבי"ס שיש לו חו"ד שלילית של משרד הבריאות (כאשר נרשם במפורש 'אנו מתנגדים)')."

(ב) מנהלת האגף מסרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2007, במהלך הביקורת, כי במקרה של בקשה חדשה לרישיון אין להוציא רישיון כל עוד לא התקבלה חוות דעת חיובית מרשות הבריאות; אם חוות הדעת הייתה חיובית ומותנית בתיקון ליקויים, אפשר לנתב את הבקשה לרשות הבריאות לצורך קבלת חוות דעתה, ובה בעת להוציא רישיון מותנה. היא הדגישה כי האגף קבע בשנת 2003 - בשיתוף עם נציגי משרד הבריאות - שחוות הדעת תהיה תקפה לשלוש שנים. בישבה מספטמבר 2003, שבה השתתפו גם סגן שרת החינוך דאז, חבר הכנסת צבי הנדל, ומנכ"ל משרד הבריאות דאז, ד"ר בעז לב, סוכם כי "ביקורת שנערכה במוסד ע"י לשכת הבריאות (וחוות דעתה) היא שלילית, אם הבעלות הודיעה על תיקון הליקויים, ניתן יהיה לאשר רישיון מותנה ב[חוות דעת] בריאות עד שיערך ביקור חוזר".

היועצת המשפטית של המשרד, עו"ד דורית מורג (להלן - היועצ"ש), וסגנית מנהלת מחלקה בלשכה המשפטית (להלן - סגנית מנהלת המחלקה) מסרו למשרד מבקר המדינה שבישיבה האמורה לא השתתף נציג הלשכה המשפטית של המשרד, ונודע להן עליה באקראי רק באפריל 2007. הלשכה המשפטית בדעה כי אין להוציא רישיון מותנה בחוות דעת של רשות הבריאות, אלא אם כן רשות הבריאות בעצמה התנתה את מתן הרישיון בעמידה בתנאים מסוימים. לפיכך כתבה סגנית מנהלת המחלקה למנכ"ל המשרד דאז, מר שמואל אבואב (להלן - מנכ"ל המשרד לשעבר, מנכ"ל המשרד דאז), באפריל 2007 כי "על פי הנחיות הלשכה המשפטית, אין להסתפק בהודעת הבעלות על תיקון הליקויים, אלא לחכות לחוות הדעת המאשרת של לשכת הבריאות".

מן התשובות שהשיבו למשרד מבקר המדינה היועצ"ש ומנהלת האגף עולה כי יש ביניהן מחלוקת עקרונית בעניין הרישיונות המותנים שהוצאו לאחר שהתקבלה חוות דעת שלילית של רשות הבריאות. היועצ"ש השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי כבר בדצמבר 2005 הנחתה

21 על פי חוק הפיקוח, רשות הבריאות היא "מי ששר הבריאות מינהו כן לענין חוק זה".

הלשכה המשפטית את האגף שלא להנפיק רישיונות למוסדות חינוך שבהם התגלו ליקויי תברואה אלא לאחר שרשות הבריאות נתנה חוות דעת חיובית, וכי אין להסתפק בהודעה של הבעלות שהליקויים תוקנו; בספטמבר 2007, עם סיום הביקורת, כתבה היועמ"ש למנהלת האגף סיכום של כללים אחדים שגובשו בפגישה עם ראש המטה של מנכ"ל המשרד דאז, בתיאום עם משרד הבריאות, ולפיהם, בין השאר, אפשר לתת רישיון מותנה בתיקון ליקויי תברואה רק אם חוות הדעת של רשות הבריאות הייתה חיובית ומותנית בתיקונם; אם רשות הבריאות נתנה חוות דעת שלילית, לא יינתן רישיון לאחר שהבעלות הודיעה על תיקון הליקויים אלא אם רשות הבריאות ביקרה שוב במקום ונתנה חוות דעת חיובית.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי "כל תיק נבדק לגופו", וכי בתיקים המגיעים אל מנהלת האגף היא "מפעילה שיקול דעת נוסף". בתשובתו ציין האגף את סיכום הפגישה עם ראש המטה של מנכ"ל המשרד, כאמור, והדגיש כי התקבלה בה החלטה שחוות הדעת של רשות הבריאות תקפה לחמש שנים.

(ג) ממסמכי האגף עולה כי מנהלת האגף עצמה פעלה בניגוד לסיכום הישיבה מספטמבר 2003: בינואר 2007 כתבה מנהלת האגף למנהל אגף החינוך בעירייה א' בנוגע להודעתה של בעלות על תיקון ליקויי תברואה במוסד חינוך שבבעלותה, על כך שהאגף ביקש מרשות הבריאות לעשות במקום ביקורת חוזרת. היא ציינה כי "עלי להבהיר כי אנו מחוייבים להמתין לחוו"ד חיובית מלשכת הבריאות עמ"נ לאשר רישיון לביה"ס... [מנכ"ל המשרד] לא יתן רישיון אלא לאחר שלשכת הבריאות אישרה כי אין היא מתנגדת למתן רישיון מבחינת התברואה".

כאשר למשרד אין כללים ברורים ומוסכמים באשר לטיפול בחוות הדעת של רשות הבריאות, יש חשש שמא הטיפול בבקשות השונות לא היה שיטתי ולא היה שוויוני, כפי שאירע בנוגע לעירייה א'. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לעגן בנוהל כתוב את הכללים שנקבעו כאמור בספטמבר 2007, בתיאום עם משרד הבריאות, ולהבטיח כי פעולת האגף תיעשה לפי כללים אלה.

### הודעות של רשת הגנים של אגודת ישראל על תיקון ליקויים

1. חוק הפיקוח קובע כי "המנהל הכללי או רשות הבריאות רשאים לדרוש מבעל רישיון, בהודעה בכתב, לתקן תוך מועד סביר כל ליקוי בעניין הנוגע לבית הספר או לתברואה בו"; מנכ"ל המשרד או סגנו "רשאי לצוות בכתב על סגירת בית ספר אם נוכח ש... לא קויימה דרישתה של רשות הבריאות לתקן ליקויים".

במדגם נמצאו חמישה גני ילדים השייכים לרשת גני אגו"י שבאשר להם הודיע למשרד מנהל אגף הרישוי של הרשת, מר דוד רוזנברג (להלן - מנהל הרישוי ברשת), שליקויים שמצאה רשות הבריאות תוקנו. בכל המקרים העלו ביקורות חוזרות של רשות הבריאות שהליקויים לא תוקנו. להלן דוגמאות:

(א) בינואר 2004 נתנה רשות הבריאות חוות דעת שלילית על גן א', ולאחר שזו ניתנה הודיעה הבעלות לאגף במאי אותה שנה שהליקויים תוקנו. לאחר שביקורת נוספת של הרשות במאי 2004 העלתה שהליקויים לא תוקנו, היא נתנה שוב חוות דעת שלילית וכתבה למרכזת ג"י כי "בביקורת חוזרת נמצא שהליקויים לא תוקנו למרות הודעת הבעלות על תיקונם. נא תשומת לבך שהדבר חוזר על עצמו - התופעה גורמת בזבוז זמן יקר של [הרשות ומעורדת] דווח לא מדוייק". בנובמבר 2004 הודיעה שוב הבעלות שכל הליקויים תוקנו, ולמחרת העניק המשרד לגן רישיון לשנה אחת, בכפוף

למילוי דרישות משרד הבריאות. כעבור כעשרה חודשים הודיעה רשות הבריאות למשרד כי "אנו מסרבים לטפל בתיק המוסד, למרות סירובנו ואי-ביצוע דרישותינו הוצא רישיון לגן". באוקטובר 2005 הודיע האגף לבעלות כי הוא לא מאשר להפעיל את הגן בשנת הלימודים התשס"ו (2005-2006). למרות חוות הדעת השלילית לא הוציא המשרד צו סגירה למוסד (בעניין צווי סגירה - ראו להלן).

בדצמבר 2005 נתנה רשות הבריאות חוות דעת חיובית על מצב התברואה בגן א' וציינה שיש לטפל בליקוי מסוים. ושוב נמצא כי הבעלות הודיעה לאגף שהליקוי תוקן, אולם בדצמבר 2006 מצאה הרשות שהליקוי לא תוקן.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי הרישיון להפעלת גן א' הוענק בנובמבר 2004 על פי הסיכום האמור עם משרד הבריאות מספטמבר 2003, ולפיו אפשר לתת רישיון מותנה במקרה שבו חוות דעת רשות הבריאות היא שלילית, והבעלות הודיעה על תיקון הליקויים; לשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) לא חודש הרישיון להפעלת הגן.

**כבר במאי 2004 הסבה רשות הבריאות את תשומת לב האגף להודעות שווא של הבעלות על תיקון ליקויים. למרות זאת העניק המשרד רישיון להפעלת גן א' על סמך הודעת הבעלות כי תיקנה את הליקויים. במשך שנה המשיכה הבעלות להפעיל את הגן ברישיון, בלא שניתנה חוות דעת נוספת של רשות הבריאות ובלי שלאגף היה מידע מהימן על תיקון הליקויים. מכאן שהמשרד העניק רישיון להפעלת הגן - על פי החלטת האגף - בניגוד לאמור בחוק הפיקוח.**

(ב) באוקטובר 2005 קיבל המשרד מרשות הבריאות חוות דעת שלילית מאוד על גן ג', ובה ממצאים חמורים, למשל "בשירותים הקירות סדוקים. חסרים מושבים לאסלות; נמצאו סימני צואה על הקירות". כעבור כחמישה חודשים הודיע למשרד מנהל הרישוי ברשת כי הליקויים תוקנו במלואם, אולם בביקורת חוזרת של רשות הבריאות נמצא כי הם לא תוקנו. משום כך החליט האגף שלא לחדש לגן את הרישיון.

(ג) על גן ב' נתנה רשות הבריאות חוות דעת שלילית באוקטובר ובדצמבר 2004 ובאפריל 2005, מכיוון שנמצאו בו ליקויי תברואה קשים. פעמיים הודיע מנהל הרישוי ברשת שהליקויים שהעלתה רשות הבריאות תוקנו, אולם בבדיקה שעשתה הרשות לאחר כל הודעה שכזו היא מצאה שהליקויים לא תוקנו.

בחוות דעת פדגוגית שניתנה בספטמבר 2004 על גן ב' ושעליה חתמה מפקחת על גני ילדים באגף (להלן - מפקחת א') נאמר כי "בגן פעילה תולעת עץ... יש לעשות הדברה מיידית". מן המסמכים עולה כי מנהל הרישוי ברשת הודיע למרכזת ג"י על תיקונים שנעשו, לרבות הדברה, אולם באותו היום הודיעה מפקחת א' למרכזת כי לא נעשתה הדברה ו"התולעים נראות בשטח". בנובמבר 2004 ובמרס 2005 ביקש האגף מרשות הבריאות לקבל חוות דעת על הגן, אולם הוא לא הסב את תשומת לבו לטענות על הימצאותן של תולעי עץ בגן, אף על פי שיש לדבר חשיבות גם מבחינת תנאי התברואה בו. רק בינואר 2005, לאחר שרשות הבריאות נתנה בעניין הגן חוות דעת שלילית, הוציא האגף לבעלות צו סגירה לגן והורה להפסיק להעביר כספים לרשת בגין גן זה.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי משרד החינוך לא עדכן את נציגיו בנוגע להימצאותן של תולעי העץ. רשת גני אגו"י השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי היא ביצעה הדברה בגן זה. מתשובתו של האגף למשרד מבקר המדינה עולה כי עמדו בפניו שתי גרסאות, זו של המפקחת וזו של הבעלות, והוא נתן לבעלות הזדמנות לטפל בליקויים.



האגף הסתמך על חוות דעתה הפדגוגיות של מפקחת א' בנוגע למאות גני ילדים שבפיקוחה, אולם הוא לא נתן להודעותיה משקל רב יותר משנתן לדיווחי הבעלות על תיקון הליקויים. זאת אף על פי שכאמור כבר במאי 2004 ידע האגף שדיווחים מסוימים של רשת גני אגו"י על תיקוני ליקויים אינם מהימנים. למרות הטענות על הימצאותן של תולעי עץ בגן לא התריע האגף בפני רשות הבריאות על כך, ולא וידא שהן הודברו.

2. באוקטובר 2004 כתבה נציגת הפיקוח באגף להנהלת רשת גני אגו"י כי העלתה בגן ז' ליקויים, בהם פטריות בארונות המטבח. ממכתב שכתבה מפקחת א' למרכז ג"י עולה כי לקראת סוף שנת הלימודים התשס"ד (יוני 2004) חלו שלושה מילדי הגן ואושפזו בבית חולים; רופא בבית החולים גילה שהילדים הם מאותו הגן ובירר עם הגננת אם יש פטריות בגן; הגננת ענתה בשלילה משום שחששה מתגובת רשת גני אגו"י ומפיטוריה. מפקחת א' ציינה שבמועד כתיבת המכתב עדיין צמחו פטריות בגן והוסיפה שאינה "מוכנה לקחת אחריות במקרה כזה".

בנובמבר 2004 ביקשה מרכז ג"י מהנהלת רשת גני אגו"י לטפל בתיקון הליקויים האמורים של נציגת הפיקוח, "אחרת יבוטל הרשיון ויפסקו התשלומים, ללא הודעה נוספת", וכעבור כחצי שנה הודיע האגף כי בקשתה של הרשת לחידוש הרשיון לא תטופל כל עוד לא יתוקן הליקוי. במאי 2005 ביקשה המרכז מרשות הבריאות לקבל את חוות דעתה, אולם היא לא הסבה את תשומת לבה לליקוי שהועלה. כעבור כחודש וחצי נתנה רשות הבריאות חוות דעת חיובית, וכעבור חצי שנה נוספת אישרה גם מפקחת א' שאפשר להעניק רישיון להפעלת הגן, והמשרד חידש את הרישיון.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי באוגוסט 2003 העלתה רשות הבריאות שיש טחב בארונות בגן בשל רטיבות, אולם בחוות הדעת שהיא שלחה לאגף בשנים 2005 ו-2006 לא הועלה שוב הליקוי; בתשובה נאמר שעובדי רשות הבריאות "הם אנשי המקצוע", ומכאן שלא היה צורך שהאגף יתריע בפניהם על הליקוי. בעניין ממצאי הפיקוח האמורים הפגין האגף בתשובתו חוסר אמון בדיווחי מפקחת א' ונציגתה. משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה כי משרד החינוך לא עדכן את נציגיו בנוגע להימצאותן של הפטריות בגן. רשת גני אגו"י השיבה למשרד מבקר המדינה כי בירור עם הגננת העלה כי "כלל לא דיבר עימה רופא וכי למיטב ידיעתה לא היו כל פטריות בגנה".

מהאמור לעיל עולה כי בשני מקרים שבהם העלתה מפקחת א' של האגף ליקויים תברואתיים חמורים בגני ילדים של רשת גני אגו"י ודיווחה עליהם למרכז ג"י, לא פעלה המרכז באופן מידי כנדרש: במקרה האחד העדיפה המרכז לאמץ את גרסתו של מנהל הרישוי ברשת על פני גרסתה של מפקחת באגף, ורק משקיבלה חוות דעת שלילית של רשות הבריאות הודיעה לבעלות שהרישיון יבוטל; ובמקרה האחר הובא בפניה מידע שחייב נקיטת פעולות לאלתר, שכן עלה ממנו חשש ששלושה ילדים כבר נפגעו בגופם ממפגע שבגן. אמנם המרכז דרשה מהרשת לתקן את הליקוי ואף איימה לסגור את הגן, אולם היא לא דיווחה על כך להנהלת האגף כדי שזו תחליט אם יש להוציא צו סגירה לגן, אף על פי שהבעלות לא הודיעה על תיקון הליקוי, והגן המשיך לפעול במשך כמה חודשים.

רשת גני אגו"י השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי דיווחיו של מנהל הרישוי ברשת "שיקפו את מצב הדברים בפועל בזמן הדיווח" וכי ליקויים לא תוקנו כנדרש או שתוקנו באיחור משום שהיו "כשלים במערכת היחסים" בין הרשת ובין נציגי משרד הבריאות. הרשת הוסיפה כי היו מקרים שבהם נציגיה ונציגי רשות הבריאות הגיעו להבנות בעל-פה בכל הנוגע לתיקון הליקויים, אולם הן לא באו לידי ביטוי בחוות הדעת של רשות הבריאות; במקרים שבהם המבנה של הגן לא תאם את דרישות רשות הבריאות לא היה באפשרותה של הרשת למצוא מבנים חליפיים בשל קשיים

כספיים שבהם היא נתונה, ולכן היא עשתה ככל יכולתה למצוא "פתרונות חליפיים שיתנו מענה מתאים".

מנהל הרישוי ברשת השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 ש"כשאני דיווחתי שהליקויים תוקנו הם אכן תוקנו"; "לצערי חלק מהליקויים שבו וחזרו וחלקם תוקנו אך התיקון לא סיפק את בקרי משרד הבריאות".

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי "סגירת מוסד חינוכי הוא לא עניין פשוט... שכן יש לחשוב על הילדים ומה תוצאות הסגירה".

הממצאים בדבר הבקשות לרישיון שהגישה רשת גני אגו"י מעלים חשש שמא דיווחיהם של מנהל הרישוי ברשת ושל רשת גני אגו"י למשרד היו לא אמינים ונועדו להשיג רישיונות גם בתנאי תברואה ירודים. בשני מקרים העבירה מפקחת באגף מידע חמור למרכז ג"י, אולם המרכז לא פעלה כראוי, בין השאר בכך שלא הפנתה את העניין לרשות הבריאות. גם כאשר הבעלות לא פעלה לתיקון ליקויים בשני גנים - לרבות ליקוי שהיה עלול לפגוע בבריאותם של ילדים - איפשר לה האגף להמשיך להפעילם. אכן, כשמדובר בסגירה של מוסד חינוך יש לשקול את הדבר בכובד ראש, אולם כאשר נמצאים במוסד ליקויים שלדעת המשרד או לדעת רשות הבריאות עלולים לסכן את הילדים שבגן, יש לפעול בדחיפות ואף לנקוט צעדים חריפים לשינוי המצב. ממצאי הביקורת מעלים חשש שמא בחר האגף לעצום את עיניו נוכח דיווחים לא אמינים.

#### מתן רישיון על אף חוות דעת שלילית של רשות הבריאות

1. בשנת 2001 נתנה רשות הבריאות חוות דעת שלילית על בית ספר א', ולמרות זאת ניתן לו באוקטובר 2003 רישיון לא מותנה למשך ארבע שנים. יצוין כי עד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007) לא נמצאה במסמכי האגף חוות דעת חיובית מרשות הבריאות, ומכאן שיש חשש שמא בית הספר פעל כשש שנים בתנאי תברואה שאינם מתאימים למוסד חינוך.

מן האמור לעיל עולה כי המשרד העניק רישיון להפעלת בית הספר - על פי החלטת האגף - בניגוד לחוק הפיקוח.

2. רשות הבריאות נתנה חוות דעת שלילית על בית ספר ה', והבעלות שלו הודיעה על תיקון הליקויים. המשרד הסתפק בתשובת הבעלות והעניק רישיון לבית הספר בטרם קיבל חוות דעת חיובית מרשות הבריאות.

#### מתן רישיון בניגוד לכללים

1. כאמור, המשרד ומשרד הבריאות סיכמו כבר בשנת 2003 כי חוות הדעת של רשות הבריאות תקפה לשלוש שנים, אולם במדגם נמצאו שני מקרים שבהם חודש הרישיון אף על פי שעברו יותר משלוש שנים מאז ניתנה חוות הדעת האחרונה של רשות הבריאות: הרישיון לבית ספר ב' חודש בנובמבר 2006 אף על פי שחוות הדעת האחרונה של רשות הבריאות ניתנה בשנת 1999; בפברואר 2005 העניק המשרד רישיון להפעלת גן ג', מותנה בתיקון ליקויים, ובספטמבר אותה שנה הוא חידש את הרישיון לשנה נוספת, אף על פי שחוות הדעת של רשות הבריאות ניתנה בשנת 2000.

האגף השייך למשרד מבקר המדינה כי הוא שלח בקשה לחוות דעת של רשות הבריאות במרס 2006 בנוגע לבית ספר ב', ובנובמבר הוא שלח לה תזכורת, אולם לא נענה; "מאחר ולבעלות היה את כל האישורים והמדובר בבי"ס גדול ופעיל", הונפק למוסד רישיון מותנה בחוות דעת של רשות הבריאות; האגף ביקש לקבל חוות דעת של רשות הבריאות על ג' בפברואר 2004, וכן שלח שלוש תזכורות בשנים 2004 ו-2005, אולם לא נענה.

מהאמור לעיל עולה שהאגף לא נקט את כל הפעולות המתחייבות כדי להבטיח את בריאות הילדים. לדעת משרד מבקר המדינה, משהתקשה האגף לקבל חוות דעת מרשות הבריאות, היה באפשרותו להפנות את הטיפול בנושא להנהלת המשרד, כדי שזו תפנה להנהלת משרד הבריאות. אין בעיכוב של גורם זה או אחר במשרד הבריאות משום אישור למתן רישיון להפעלת מוסד חינוך בלי שהתקבלה חוות הדעת הנדרשת.

2. באוקטובר 2006 חידש המשרד את הרישיון להפעלת בית ספר ג', וכעבור כחודש נתנה רשות הבריאות חוות דעת חיובית מותנית בתיקון ליקויים שנמצאו. ממכתבו של האגף לבעלות מדצמבר 2006 עולה כי היה עליה לדווח לו על תיקון הליקויים, שאם לא כן יבוטל הרישיון. במסמכי האגף לא נמצאה הודעה של הבעלות ולפיה תוקנו הליקויים, וממילא לא ביקרה רשות הבריאות שוב במוסד. למרות זאת לא ביטל המשרד את הרישיון; באוקטובר 2005 חידש המשרד את הרישיון להפעלתו של בית ספר ד', וכעבור כחודש נתנה בעניינו רשות הבריאות חוות דעת שלילית, בין השאר משום שמצאה ש-57 תלמידות למדו במכולות עשויות פח, ללא בידוד, וציינה כי "אנו מתנגדים לשימוש מכולות אלו לכיתות לימוד". יצוין כי בית הספר נמצא באזור חם בדרום הארץ. רק באוגוסט 2006 הודיעה הבעלות על החלפת המבנים, ורק כעבור עוד שלושה חודשים ביקש המשרד מרשות הבריאות חוות דעת נוספת. חוות דעת הייתה חיובית. האגף השייך למשרד מבקר המדינה שכאשר מתגלה ליקוי כזה, ניתנת לבעלות אפשרות לתקן את הליקוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה סביר שבמשך שנת לימודים שלמה ילמדו תלמידים במכולות שלדעת רשות הבריאות אינן מתאימות לשמש כיתות לימוד.

## חוות הדעת של יועצי הבטיחות

חוק הפיקוח קובע כי "לא יתן המנהל הכללי רישיון אלא אם הוא סבור כי טובטח רמה נאותה בהתאם לתקן ולנהוג בסוג בית הספר שהבקשה מתייחסת אליו". הדבר נוגע לכמה עניינים, בין היתר הוא נוגע לתנאי הבטיחות בבית הספר.<sup>22</sup> תקנות פיקוח על בתי ספר (בקשה לרישיון), התש"ל-1970, מפרטות את המסמכים שעל מגיש בקשה לרישיון לצרף אליה, בהם בין היתר "פרטים בדבר הוראות הבטיחות וסדרי הבטיחות במבני בית הספר וחצרותיו". בחזורי מנכ"ל המשרד על נושאי בטיחות פורטו הדרישות ממוסד חינוך בתחום זה.

1. משנת 2000 ואילך הטיל המשרד על מוסד חינוך שמגיש בקשה לרישיון להעביר לידי המשרד דוח של יועץ בטיחות מטעמו (להלן - יועץ הבטיחות)<sup>23</sup>, המפרט את מצב הבטיחות במוסד ומחווה דעה אם המבנה מתאים לשמש מוסד חינוך (להלן - דוח הבטיחות). יועץ הבטיחות נדרש לבחון את

22 ראו גם דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי (2001), בפרק על "בטיחות במוסדות חינוך" בעיריית ירושלים, עמ' 35.

23 עד שנת 2000 המשרד הוא שהכין את דוחות הבטיחות על מוסדות החינוך.

מצב הבטיחות במוסד החינוך לפי המפורט בחוזרי המנכ"ל של המשרד. עד שנת 2003 דרש המשרד שיועץ הבטיחות יגיש לו חוות דעת על עמוד אחד. משנת 2003 ואילך, בעקבות יוזמה שיזם ממונה בטיחות ארצי באגף לביטחון, לבטיחות ולשעת חירום במשרד (להלן - ממונה בטיחות ארצי; אגף ביטחון), דרש המשרד שיוגש לו דוח בטיחות על פי טופס מיוחד שצורף לנוהל, ויפרט בו, בין השאר, את הפערים שהתגלו בין דרישות המשרד ובין הממצאים בשטח (להלן - ליקויים) וכן יציין אם נמצאו במוסד אישורים הנוגעים לנושא הבטיחות, למשל בנושא "מוכנות למניעת דליקות ומילוט" (להלן - אישורי חובה).

עד סוף שנת 2004 מילאו את תפקיד הממונה על הבטיחות באגף יועצים של אגף הביטחון, וממועד זה ואילך פועל באגף ממונה בטיחות "פנימי". הממונה על הבטיחות באגף כפוף מבחינה מנהלתית למנהלת האגף, ומבחינה מקצועית הוא כפוף לממונה בטיחות ארצי. על הממונה על הבטיחות באגף לאשר את הדוחות של יועצי הבטיחות, ליוזם בדיוק בטיחות של יועצי בטיחות מטעם המשרד במוסדות חינוך (להלן - מבדקים) ולבקר, באמצעות המבדקים, את דוחות הבטיחות שהגישו יועצי הבטיחות.

2. על פי חוזרי המנכ"ל בנושא הבטיחות, מי שעושה מבדק מטעם המשרד צריך למלא "דוח סיכום מבדק"; בדוח זה יש לדרג את הליקויים שהועלו לפי "דחיפות ביצוע הפעולות המתקנות" ולסווג אותם לפי שלושה סוגי קדימויות: "קדימות טיפול 1 מתייחסת להסרה של מפגע בטיחותי שקיומו מחייב את הסרתו המיידית"; "קדימות טיפול 2 מתייחסת לתיקון של ליקוי בטיחותי, כשגודל הפער בין הממצא לדרישה מוערך כגדול"; ו"קדימות טיפול 3 מתייחסת לתיקון של ליקוי בטיחותי קל, כשגודל הפער בין הממצא לדרישה מוערך כקטן" (להלן - קדימות 1, קדימות 2, קדימות 3). אולם מנוהל הרישוי עולה כי יועץ הבטיחות מטעם הבעלות לא נדרש לדרג את הליקויים שהוא מצא על פי קדימויות.

מנהל אגף ביטחון השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי בדרך כלל גילוי במבדק של ליקוי בקדימות 1 יוביל "לתהליך מהיר של תיקון ליקויים"; אם המוסד אינו מתקן את הליקוי, אפשר לנקוט סנקציה לסגירתו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כדי שהממונה על הבטיחות באגף יוכל לבחון ביעילות את דוחות הבטיחות מטעם הבעלויות, רצוי שגם בהם ידורגו הליקויים לפי קדימויות. מן הראוי שהמשרד ינחה את יועצי הבטיחות לעשות כן.

3. מנוסח דוח הבטיחות המפורט בנוהל הרישוי עולה כי על יועץ הבטיחות לוודא שאישורי החובה תקפים. ממונה בטיחות ארצי הסביר למשרד מבקר המדינה שאין להגיש למשרד דוח בטיחות אם נמצא שאחד האישורים אינו תקף. עוד מסר ממונה בטיחות ארצי שיועץ הבטיחות לא יגיש דוח בטיחות אם נמצא במוסד ליקוי בטיחות בקדימות 1, וממילא הממונה על הבטיחות באגף לא יאשר דוח בטיחות כזה. על יועץ הבטיחות לפרט בדוח הבטיחות רק ליקויים שהוא מצא בקדימות 2 או בקדימות 3.

4. משרד מבקר המדינה בדק באמצעות המדגם את הטיפול בבקשות לרישיון בכל הנוגע לאישורי הבטיחות, להלן הממצאים:

(א) בשלושה מקרים נמצא כי הממונה על הבטיחות באגף או ממונה בטיחות ארצי אישרו דוחות בטיחות שהיו בהם ליקויים בקדימות 1, למשל "חוסר במעקה בטיחות ביציאה מהגן" ו"מתקן סל ישן שבור ומסוכן" בחצר הגן. בגן ילדים נוסף ציינו יועצי הבטיחות בשני דוחות בטיחות כי את חצר הגן חוצים "כבלי טלפון וחשמל", ולמרות זאת אישרו שני ממונים על הבטיחות באגף, בשתי תקופות שונות, את הדוחות.

(ב) בארבעה מקרים נמצא שהממונה על הבטיחות באגף או ממונה בטיחות ארצי אישרו דוחות שחסרו בהם אישורי חובה, למשל אישור מהנדס על יציבות המבנה.

(ג) משרד מבקר המדינה בדק את דוחות הבטיחות שהגישו שמונה יועצי בטיחות. התברר כי שבעה יועצים העלו ליקויים, ולו ליקויים קלים, באחוז ניכר - מ-60% ועד 100% - מדוחות הבטיחות שעשו. לעומת זאת, יועץ בטיחות אחד, מנהל הרישוי ברשת גני אגו"י, לא העלה ליקויי בטיחות, אף לא קלים, בדוחות שהגיש עבור 17 מ-18 גני ילדים שעלו במדגם. עוד נמצא כי במסמך שהגיש בדצמבר 2003 מנהל הרישוי ברשת על מצב הבטיחות של גן ח' הוא לא ציין ליקויים, אולם כעבור כארבעה חודשים עשה המשרד מבדק בגן, ובדוח המבדק נרשמו 12 ליקויים, בהם ליקויים בקדימות 1 ו-2, למשל "אין מעקה בטיחות ביציאה מהגן לכיוון הכביש".

מנהל הרישוי ברשת השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי "מדובר לכל היותר בחילוקי דעות מקצועיים ותו לא".

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים מעלים חשש שלא רק בתחום הבריאות אלא גם בתחום הבטיחות היו דיווחיו של מנהל הרישוי ברשת ששימש כיועץ הבטיחות שלה לא אמינים, והוא לא התריע על ליקויי בטיחות כנדרש. התעלמות מליקויים כאלה מונעת סיכול מפגעים בטיחותיים, ועלולה לסכן חיי אדם.

בספטמבר 2004 העלה האגף שיועץ בטיחות של בעלות אחרת דיווח על תיקונם של ליקויי בטיחות, אף על פי שלא תוקנו, ומנהלת האגף כתבה לבעלות: "אנו רואים בחומרה רבה את העובדה שיועץ בטיחות מטעמכם... הציג בפנינו דו"ח בטיחות עם ליקויי בטיחות רבים וקשים, וכתב שהליקויים תוקנו... מאחר והליקויים, כפי שכבר ציינתי, קשים, הוחלט שלא לאשר רישיון למוסד הנ"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי נוכח היעדר הממצאים בדוחות שקיבל ממנהל הרישוי ברשת, היה עליו לקיים בקרה בחלק מגני הילדים. הדבר נדרש בעיקר נוכח המידע שכבר קיבל המשרד בעבר בדבר אי-מהימנות הדיווחים של מנהל הרישוי ברשת. על המשרד לקיים מבדקים במוסדות החינוך של רשת גני אגו"י כדי לוודא שדוחות הבטיחות שהגישה משקפים נכונה את מצב הבטיחות במוסדות, ובמידת הצורך לנקוט סנקציות מתאימות.

(ד) מתקני משחק שאינם תקינים עלולים לפצוע ילד גם פצעים קשים. על פי נוהל הרישוי, על יועץ הבטיחות לציין בדוח הבטיחות, בחלק הנוגע למתקני משחק, אם התקבל אישור ממכון התקנים או ממעבדה מוסמכת אודות בדיקתם ותקינותם של המתקנים. לחלופין עליו לציין כי אין מתקני משחק בחצר המוסד.

במדגם נמצאו 22 גני ילדים שבהם יועצי הבטיחות לא ציינו אם יש מתקני משחק בחצר או שציינו שאין בהם מתקנים בכלל, אולם ממסמכים אחרים עלה כי היו בגן מתקני משחק בחצר. למרות זאת אישרו הממונים על הבטיחות באגף, שכיחנו בתפקיד בתקופות שונות, את דוחות הבטיחות שהוכנו ל-22 הגנים. מנהל הרישוי ברשת לא ציין ב-15 דוחות בטיחות שנבדקו אם יש מתקני משחק בחצר, וב-12 מהם הוא ציין שבדק אותם "חזותית". ככל המקרים לא היה אישור של מעבדה מוסמכת כנדרש.

רשת גני אגו"י השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי "ממוני הבטיחות של מוסדות החינוך הגיעו להסכמה עם ממוני הבטיחות הארציים כי אישור מכון התקנים ו/או בדיקת מעבדה תומר בבדיקה חזותית חודשית של ממוני הבטיחות וכי החל משנת 2008 יחלו ביישום נוהל קבלת אישור מכון התקנים".

ממונה בטיחות ארצי הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 בתגובה לתשובתה של רשת גני אגו"י כי לא הייתה הסכמה כאמור בתשובת הרשת. בעניין מתקני משחק מחייב חוזר מנכ"ל המשרד בדיקה חודשית של הבעלות ובדיקה שנתי של מעבדה מוסמכת, ו"למשרד אין שום סמכות להקל בבדיקות אלו".

מן האמור לעיל עולה שרשת גני אגו"י הגישה דוחות בטיחות אשר לא עמדו בכללים שנקבעו בנוהל הרישוי בנוגע למתקני משחק.

(ה) המשרד נתן רישיון להפעלת גן ג' שבבעלות רשת גני אגו"י משנת 1999, וחידש אותו פעמיים לאחר מכן. באוקטובר 2002 עשה המשרד מבדק בטיחות בגן הילדים, העלה ליקויים רבים, בהם ליקויים בקדימות 1 והיעדר אישורי חובה, וכתב במבדק שאין מניעה לתת לגן רישיון, בתנאי שיתוקנו מידית הליקויים בקדימות 1. במסמכי המשרד לא נמצאה כל הודעה של הבעלות על תיקון הליקויים. כעבור כחמישה חודשים עשה המשרד מבדק נוסף וקבע שאין להעניק רישיון, משום שחלק מהליקויים - בהם שני ליקויים בקדימות 1 - לא תוקנו, ולא נמצאו אישורי חובה חדשים. למרות זאת קבע יועץ לאגף הביטחון ש"אין מניעה למתן רישיון", ובתנאי שיתוקנו ליקויי הבטיחות שנמצאו. רק כעבור כשבעה חודשים ממועד המבדק הראשון דרש המשרד מהרשת לתקן את הליקויים ואיים לבטל את הרישיון. כעבור כחצי שנה נוספת הגיש מנהל הרישוי ברשת למשרד דוח בטיחות שכתב וציין בו שלא נמצאו ליקויים.

באוגוסט 2005 הגיש מנהל הרישוי ברשת עוד דוח בטיחות על גן ג', שבו כתב כי לא נמצאו ליקויי בטיחות. עם זאת, באוקטובר אותה שנה קיבל המשרד מרשות הבריאות חוות דעת שלילית, ובה ממצאים חמורים, למשל "המבנה במצב פיזי ירוד ביותר". בעקבות חוות דעת זו ביטל המשרד את הרישיון כעבור כחודש. מכאן שגם במקרה זה יש חשש שהדוח שכתב מנהל הרישוי ברשת היה לא אמין.

מן האמור לעיל עולה שהממונים על הבטיחות במשרד אישרו דוחות בטיחות שכתבו יועצי בטיחות מטעם הבעלויות גם במקרים שבהם היו ליקויים בקדימות 1 וגם כאשר הבעלות לא המציאה את כל אישורי החובה. זאת אף על פי שבחלק מהמקרים שנמצאו העירו הדוחות על כך שהמוסדות אינם בטיחותיים דיים כדי לאכלס ילדים.

הממצאים האמורים בעניין רשת גני אגו"י מעלים חשש שמא לא רק בתחום הבריאות אלא גם בתחום הבטיחות דיווח מנהל הרישוי ברשת, ששימש כיועץ הבטיחות שלה, דיווחים לא אמין, ולא התריע על ליקויי בטיחות כנדרש. המשרד עצמו העלה שהיו ליקויים בקדימות 1 ו-2 בגן שעליו דיווחה הרשת שאין בו ליקויים בכלל. נוסף על כך, דוחות בטיחות שבאופן שיטתי היו נטולי ליקויים לא משכו את תשומת הלב של הממונים על נושא הבטיחות במוסדות החינוך במשרד, וממילא לא נקט המשרד פעולה כלשהי נגד רשת גני אגו"י ונגד מנהל הרישוי שלה; אף שהדבר נדרש על מנת להבטיח שהליקויים יתוקנו באופן מידי ושיתקבלו דיווחים מהימנים המשקפים את המצב במוסדות הרשת, וכדי לוודא שבשום גן ילדים פעיל לא יהיו ליקויי בטיחות בקדימות 1. התעלמות מליקויים כאלה מונעת סיכול מפגעים בטיחותיים, ועלולה לסכן חיי אדם.

## חוות דעת פדגוגיות

כאמור, חוק הפיקוח קובע כי מנכ"ל המשרד לא ייתן למוסד חינוך רישיון אלא אם הוא סבור כי תובטח בו רמה נאותה, בין היתר, של תכנית הלימודים ושל הכשרתם וכושרם המקצועי של סגל עובדי החינוך. כללי פיקוח על בתי-ספר (מבחנים למתן רישיונות), התשל"א-1971, מפרטים, בין היתר, את העניינים הפדגוגיים שעל המנכ"ל לבחון.

כאשר המשרד שוקל אם לתת רישיון למוסד חינוך, הוא נעזר בחוות דעת פדגוגית של מפקח; וכאשר מדובר במוסד חינוך במגזר החרדי, מפקח של האגף הוא שנותן את חוות הדעת. על המפקח לפרט, בין השאר, מהו מספר התלמידים שהיו במוסד החינוך בעת הביקור.

1. נמצא שרק במאי 2007 הגדיר המשרד לראשונה כללים לטיפול בחוות הדעת הפדגוגית, וזאת במסגרת נוהל עבודה שהכין האגף עבור המינהלה. כך למשל הוא הגדיר שאי-אפשר לתת למוסד רישיון מותנה בקבלת חוות דעת פדגוגית קודם לקבלתה, אם מדובר בבקשה ראשונה לרישיון; חוות הדעת תקפה לשלוש שנים, אלא אם מנהל המחוז, למשל מנהלת האגף, ציין מפורשות את תוקפה. אולם מנהלת האגף מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי במקרים חריגים אפשר להעניק למוסד רישיון מותנה בחוות דעת פדגוגית, ובלבד שהמפקח ראיין את עובדי ההוראה שבו, וכלי שביקר בו.

2. משרד מבקר המדינה בדק באמצעות המדגם את אופן טיפולו של האגף בבקשות לרישיון בכל הנוגע לחוות הדעת הפדגוגיות. להלן פרטים:

(א) המשרד העניק רישיונות לשבעה גני ילדים שהגישו בקשה ראשונה לרישיון על סמך אישור זמני מהמפקחת ולא על סמך חוות דעת פדגוגית מפורטת. התברר שבחמישה מהם ביקרה נציגת הפיקוח בגן רק בסמוך לסוף שנת הלימודים, או אף לאחר מכן. לדוגמה, המשרד העניק רישיון לגן ט' במרס 2005, ורק יותר משנה לאחר שהחל הגן לפעול ניתנה חוות דעת פדגוגית; המשרד העניק מספטמבר 2004 רישיון להפעלת גן י' לשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005), אולם רק לקראת סיומה של שנת הלימודים התשס"ו, ביוני 2006, ביקרה בגן נציגת הפיקוח.

מתשובת האגף למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 עולה כי חוות הדעת הפדגוגיות נכתבות במהלך חופשת הקיץ, ולעתים המפקח אינו מספיק לבקר בגני הילדים לפני ששנת הלימודים נפתחת; "אנו משתדלים... שחוות הדעת הפדגוגית תהיה עדכנית בעת מתן הרישיון... הכל בהקשר לנסיבות, לזמן ולכמות הנדרשת לבדיקה ביחס לכוח האדם המצוי באגף ובהתאם לחוות הדעת המגיעות מהלשכות המחוזיות".

(ב) המשרד חידש את רישיונו של בית ספר ו', שנמצא בתחום פיקוחו של מחוז צפון, וקבע שהוא מותנה בקבלת חוות דעת פדגוגית, אף על פי שעברו כשבע שנים מאז ניתנה חוות הדעת הפדגוגית האחרונה. רק כעבור שלוש שנים נוספות קיבל האגף חוות דעת פדגוגית חדשה.

(ג) בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, הוגדרו תפקידיו של מנכ"ל, שהם, בין השאר, לבקר בכל מוסד הנתון לפיקוחו על פי הוראות הממונה עליו ולשמש מדריך ויועץ לאותם המורים במוסד.

מהשוואת תפקידי המנכ"ל לתפקידי המפקח עולה כי הסמכות לתת חוות דעת פדגוגיות על מוסדות חינוך שמורה למפקח ואינה נמנית עם סמכויותיו של מנכ"ל. מכאן שגם הסמכות לתת חוות דעת פדגוגיות שנחוצות למשרד לשם קבלת החלטה אם להעניק רישיון להפעלת מוסד חינוך שמורה למפקח.

מניתוח ממצאי המדגם בגני הילדים עולה כי ב-66% מן הבקשות לרישיון שנבדקה בהן זהות ממלא חוות הדעת הפדגוגית<sup>24</sup>, כתב את חוות הדעת מדריך של האגף שביקר בגן, ואילו המפקח רק אישר את הדוח בחתימתו.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי "בהעדר כח אדם במשרות פיקוח... המדריכים מסייעים במתן חוות דעת פדגוגיות והמפקחים מאשרים את הדו"חות. עובדה זו ידועה להנהלת המשרד לאורך כל השנים" (בעניין מחסור במשרות פיקוח באגף - ראו להלן).

רק במאי 2007 הגדיר המשרד לראשונה כללים ברורים וכתובים לטיפול בכל הנוגע לחוות דעת פדגוגיות, לרבות התנאים להוצאת רישיון מותנה בחוות דעת כזו; נמצאו מקרים שבהם מוסד חינוך פעל במשך שנת לימודים אחת או יותר בלי שביקר בו נציג פיקוח וכתב חוות דעת; את רוב חוות הדעת שנבדקה בהן זהות הממלא אותן - 66% - כתבו מדריכים ולא מפקחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול ליישום נוהל הרישוי בנוגע לחוות דעת פדגוגיות, ובמידת הצורך לעדכן את הנוהל או ליזום שינוי חקיקה, כך שהאגף יוכל לעמוד בדרישות הקיימות.

### החלטות על מתן רישיון לבית ספר שבבעלות מרכז החינוך העצמאי

1. בית ספר ז' שבבעלות מרכז החינוך העצמאי שוכן במבנים יבילים. ברישיון הראשון שנתן המשרד להפעלת המוסד בשנת 2000 הוא הגבילו לשנה אחת, בתנאי שבית הספר יעבור למבנה קבע. נוכח חוות דעת שליליות של רשות הבריאות הוציא משרד החינוך במרס 2003 צו סגירה לבית הספר. אולם ביוני אותה שנה קיבל המשרד חוות דעת שלילית נוספת של רשות הבריאות, ובה צוין כי "ביה"ס לא הועבר למבנה קבע", ומכאן שבית הספר המשיך לפעול. רשות הבריאות נתנה חוות דעת שליליות נוספות כעבור כשלושה חודשים וכעבור כחודש נוסף, ובהן היא שבה וקבעה כי המבנה של בית הספר אינו מתאים לייעודו.

2. בדצמבר 2003 פנה נציגו של מנכ"ל מרכז החינוך העצמאי לרשות הבריאות והצהיר כי בית הספר ייסגר לקראת פתיחת שנת הלימודים התשס"ה (ספטמבר 2004). בעקבות מכתב זה הסירה רשות הבריאות את התנגדותה להפעלת בית הספר, אך הדגישה כי בשום מקרה לא תאפשר להפעילו בשנת הלימודים התשס"ה. אי לכך העניק המשרד רישיון שתוקפו עד לאוגוסט 2004. לאחר שהרשת ביקשה לחדש את הרישיון לשנת הלימודים התשס"ה והתחייבה להעביר את בית הספר למבנה אחר עד לאותה השנה, נתנה הרשות חוות דעת חיובית הנוגעת לשנה זו. אי לכך חידש המשרד את הרישיון עד לאוגוסט 2005, וקבע בו שוב שהוא מותנה בהעברתו של בית הספר למבנה אחר.

3. ביוני 2005 חידש המשרד את הרישיון להפעלת בית הספר והאריך את תוקפו עד לסוף שנת הלימודים התשס"ו (אוגוסט 2006) אף על פי שלא קיבל חוות דעת חיובית של רשות הבריאות הנוגעת לשנה זו. מיוני 2005 ועד יוני 2007 קיבל האגף מידע על ליקויים במוסד: במבדק שעשה המשרד במוסד ביולי 2005 עלו ליקויים רבים, בהם ליקויי בטיחות בקדימות 1; בדצמבר 2006

24 במדגם גני הילדים נבדקו בסך הכול 155 גנים בחינוך הרגיל. ב-95 מהם נבדקה זהות ממלא חוות הדעת הפדגוגית, ונמצא כי ב-63 (66%) מהם מדריך מילא את חוות הדעת.



מסרה הבעלות לאגף דוח בטיחות חיובי, אך במבדק נוסף שנעשה ביוני 2007 שוב מצא המשרד ליקויי בטיחות בקדימות 1; במאי 2007 נתנה רשות הבריאות חוות דעת שלילית על בית הספר, ובספטמבר 2007 הודיע האגף לבעלות כי לא יאושר מתן הרישיון להפעלתו.

יצוין כי בפברואר 2007 ביקש האגף מרשות הבריאות חוות דעת נוספת, אף על פי שהבעלות לא הודיעה שתיקנה את הליקוי שהעלתה הרשות, כלומר לא העבירה את בית הספר למבנה חדש.

4. מספר התלמידות בבית הספר לא הצדיק, לדעת האגף, את קיומו. במאי 2004 אישרה מנהלת האגף להעניק למוסד רישיון לשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004), אך הדגישה כי לא יאושר מתן רישיון לשנת הלימודים הבאה אחריה משום שמספר התלמידות קטן במיוחד, וביישוב יש עוד מוסדות חינוך לבנות. למרות זאת, ואף שגם לקראת שנת הלימודים התשס"ו סברה מנהלת האגף שמספר התלמידות אינו מצדיק את קיומו של המוסד, חודש רישיונו פעמיים.

אף על פי שרישיונו האחרון של בית הספר פג באוגוסט 2006, לא נמצא שהמשרד הוציא לו צו סגירה (בעניין צווי סגירה - ראו להלן), אף שבית הספר המשיך לפעול במבנה הישן לאחר שנמצאו בו ליקויים בקדימות 1, ושניתנה לגביו חוות דעת שלילית של רשות הבריאות.

נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו בסביבתו של בית הספר במאי 2007 (שנת הלימודים התשס"ז). התברר כי בעת הביקור פעל בית הספר, והיו בו תלמידות; המבנים היבילים שבהם שכן בית הספר ניצבו בשדה בור ובו צמחייה יבשה וצפופה; בחלק מן המבנים הותקנו על החלונות סורגים שמונעים יציאה בשעת חירום. להלן תמונות שצולמו בעת הביקור:



תמונה מס' 1

בית ספר ז' - המבנים היבילים שבהם הוא שוכן ניצבו בשדה בור ובו צמחייה יבשה וצפופה (צולם במאי 2007)



תמונה מס' 2

בית ספר ז' - מבנה שבו הותקן על החלון סורג שמונע יציאה בשעת חירום  
(צולם במאי 2007)

האגף השייך למשרד מבקר המדינה כי מדובר בבית ספר ותיק אשר מספר התלמידות בו "אינו בניגוד לחוק"; בדיונים עם הבעלות "השתכנענו שאין להם ברירה ובהתאם לכך סוכם על אישור ביה"ס"; "בכל הפעמים שהרשיון חודש היו חוות דעת חיוביות או מתפשרות של כל הגורמים"; "סגירת בי"ס אינה עניין של מה בכך, ולכן לגיטימי שדנים ובודקים את הנתונים וההשלכות שוב ושוב". הוא הוסיף כי "ניתנה הנחיה להוציא צו סגירה" לבית הספר.

בית ספר ז' פעל במשך שנים, לעתים בניגוד לצו סגירה שהוצא נגדו. מפעם לפעם התחייבה הבעלות בפני רשות הבריאות להעביר את המוסד למבנה אחר, אך בכל הפעמים לא קיימה את הבטחתה. רשות הבריאות נענתה לבקשתו של מנהל מרכז החינוך העצמאי - שהוא כאמור הבעלות של בית הספר - לתת בעניין בית הספר חוות דעת חיובית כדי לאפשר למשרד להעניק רישיון להפעלתו, אף על פי שבמשך שנים סברה שהמבנה אינו ראוי לשמש מוסד חינוך. ביוני 2005 חידש המשרד את הרישיון להפעלת המוסד ללא חוות דעת תקפה של רשות הבריאות. גם משפג תוקף הרישיון המשיכה הבעלות להפעיל את בית הספר באותו מבנה שפסלה רשות הבריאות לשימוש. יוצא שנושא הרישוי של בית ספר זה הובא שוב ושוב בפני האגף, לעתים גם בפני מנהלת האגף, הן בשל חוות דעת של רשות הבריאות, הן בשל המשך פעילותו של המוסד בניגוד לצו סגירה שהוצא נגדו, הן בשל ליקויי בטיחות המורים והן בשל חוות דעת פדגוגיות על מיעוט תלמידות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מכלול הנסיכות האמורות לא היה מקום לחדש את הרישיון להפעלת בית הספר לשנת הלימודים התשס"ו, משום שהוא פעל בתנאים שלדעת רשות הבריאות ולדעת האגף אינם מתאימים למוסד חינוך. במקרים מורכבים כגון זה הנהלת המשרד היא שצריכה לקבל את ההחלטה בדבר מתן הרישיון וחיידושו, ואל לה להותיר את קבלת ההחלטה בידי האגף לבדו.

## מספר תלמידים מזערי לפתיחת מוסד חינוך ולקיומו

1. חוק הפיקוח חל על בית ספר "שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים ושבו ניתן חינוך גן-ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני או חינוך אמנותי", למעט מקרים שפורטו בחוק.

בעניין מוסדות חינוך רשמיים קובעות תקנות חינוך ממלכתי (פתיחת מוסדות), התשי"ד-1953, בין השאר, כי רשות חינוך מקומית, שבתחום שיפוטה קיים מוסד חינוך ממלכתי ושהורי תלמידיו הודיעו על בחירתם בחינוך ממלכתי-דתי, תפתח מוסד חינוך ממלכתי-דתי וכן, בהיפוכו של דבר, אם התמלאו תנאים אלה: (א) נרשמו ברשות החינוך המקומית או במוסד הקיים בתחום שיפוטה לפי תקנות הרישום לפחות 25 ילדים בגיל 5 או לפחות מספר תלמידים כמפורט בתקנה 40 לתקנות הרישום<sup>25</sup>; או (ב) נרשמו ברשות החינוך המקומית או במוסד הקיים בתחום שיפוטה לפי תקנות הרישום לפחות 80 תלמידים.

בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ג-1953, המפרטות את התנאים שלפיהם יוכרז מוסד חינוך כמוסד מוכר (בעניין הכרזה על מוסדות מוכרים - ראו להלן), נקבע כי "מספר התלמידים הצפוי בכל כיתה הוא לפי השיעור הנהוג במוסדות חינוך רשמיים".

2. בנוהל הרישוי הציב המשרד דרישות הנוגעות למבנה הארגוני-חינוכי של מערך הלימודים כמוסד וציין את מספר התלמידים המזערי הנדרש לשם פתיחת המוסד: בגן ילדים - כיתה גן אחת לפחות ובה 15 ילדים לפחות; בבית ספר יסודי - 3 כיתות ברצף חינוכי, מכיתה א' ואילך, ובכל אחת מהן 22 תלמידים לפחות; ובבית ספר על-יסודי - 2 כיתות לפחות, ובכל אחת מהן 22 תלמידים לפחות. כן צוין בנוהל כי "תנאי לקבלת הרישיון הוא עמידה בכל דרישות החוק ומענה מלא לכל הנדרש בנוהל זה. יחד עם זאת, המשרד יפעיל שיקול דעת נוסף ובין היתר, בכל הנוגע להימצאותם של מוסדות נוספים באזור, היכולים לקלוט ולתת מענה לתלמידים".

מדיניות המשרד, כפי שבאה לידי ביטוי בנוהל הרישוי, היא למנוע את פתיחתם של בתי ספר שמספר התלמידים בהם קטן ועל כן אינו מצדיק, מבחינה כלכלית ופדגוגית, את קיומם. עם זאת, מספר הבעלויות המעוניינות לפתוח בתי ספר המתאימים להשקפת עולמן, גם אם מספר התלמידים בהם קטן מאוד, גדל עם השנים.

3. בפברואר 2005 כתבה מנהלת האגף לשרת החינוך דאז, חברת הכנסת לימור לבנת, כי "יש לקבוע נורמות לפתיחת בתי ספר, מבחינת מספר התלמידים... יש לציין שבתייה"ס הנפתחים בחינוך המוכר שאינו רשמי הם בדרך כלל קטנים מאוד... צריך למפות את בתייה"ס הקיימים, על מנת לבחון אם יש צורך בפתיחת בתייה"ס נוספים באזור זה או אחר, ומסוג זה או אחר... בתייה"ס הקיימים מסוגלים לקלוט תלמידים נוספים ולכן אין צורך בבתייה"ס קיימיים נוספים".

באותו עניין כתבה במרס 2006 היועמ"ש למנכ"לית המשרד בפועל לשעבר, גב' עמירה חיים (להלן - המנכ"לית בפועל לשעבר), כי המשרד צריך "להכין מראש, לקראת שנת הלימודים הקרובה, מערך תכנוני מפורט ומובנה, לפיו ננסה לגבש עמדה מתי לא ייפתחו מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, כאשר ישנו חשש לסגירת המוסדות הרשמיים". המנכ"לית בפועל לשעבר השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי "על המדינה לקיים חשיבה מעמיקה בכל הקשור למוסדות של המוכר שאינו רשמי. עלינו לקבל החלטה מעשית בדבר בקשות לפתיחת מוסדות אלו, זאת כאשר הנתונים הבסיסיים כמו מספרי תלמידים אינו מצדיק התקיימות של מוסד חינוכי, ויש לקיים פעולות עומק כמו חשיבה לשינוי חקיקה, זאת על מנת להסדיר זאת בצורה מסודרת, ולא בצורה של תוספת נהלים".

25 "תקנות הרישום" - תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959.

חברת הכנסת לימור לבנת השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי למיטב ידיעתה מעולם לא נעשה מיפוי של מוסדות חינוך מוכש"ר. האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי התברר שמיפוי כזה, אם יתבצע, יהיה "פיקטיבי ולא משקף את המציאות של השוני הרב בין המוסדות".

כדי שהמשרד יוכל לבחון בקשה להקמת מוסד חינוך חדש, גם בהיבטים של מידת הצורך בו ושל מצאי המוסדות הקיימים, עליו למפות את המוסדות הקיימים, גם לפי זרם החינוך שאליו הם משתייכים.<sup>26</sup> ממסמכי המשרד עולה כי למרות הנחיצות במיפוי האמור, הוא לא בוצע עד למועד סיום הביקורת, ואין בידי המשרד כלי לבחינת הצורך בבית ספר חדש נוסף.

4. סגנית מנהלת המחלקה בלשכה המשפטית מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי נוכח קביעות בערכאות משפטיות שונות,<sup>27</sup> קשה מאוד להגביל את זכות ההורים לבחור את החינוך שיינתן לילדיהם במוסדות פרטיים, בפרט בכאלה שכבר החלו לפעול; בתי המשפט לא שקלו שיקולים כלכליים של מידת הכדאיות בפתחת מוסד חינוך נוסף; למשרד יש כללים ברורים בעניין מספר התלמידים המזערי כאמור, אולם מטעמים שונים הם אינם נאכפים באופן אחיד ועקבי. משום כך "נכנס בית המשפט בנעלי המשרד"; המשרד ניצב חסר אונים מול פתיחת בתי ספר עם מספר קטן של תלמידים; בוועדות ערר<sup>28</sup> מציגים מי שמבקשים לפתוח בית ספר רשימה של בתי ספר שבהם מספר קטן של תלמידים - ואף על פי כן העניק המשרד להם רישיון. בעניין זה כתבה מנהלת האגף למנכ"ל המשרד בדצמבר 2006 כי "נסיוני בערכאות משפטיות מלמד כי הסיבה של מספר תלמידים מועט לא מהווה סיבה לאי אישור ביה"ס".

מהאמור לעיל עולה שהמשרד מתקשה ליישם את מדיניותו הבאה להגביל את פתיחתם של מוסדות חינוך שמספר התלמידים הקטן הלומדים בהם אינו מצדיק, מבחינה כלכלית ופדגוגית, את קיומם. לדעת משרד מבקר המדינה, משקבע המשרד את המדיניות האמורה באמצעות הכללים המופיעים בנוהל הרישוי, עליו לאכוף כללים אלה באופן אחיד ושיטתי. עליו לבחון את האפשרויות העומדות בפניו ליישום מדיניותו ובין השאר לשקול, במידת הצורך, ליזום שינויי חקיקה מתאימים.

5. (א) במדגם הועלו תשעה מקרים שבהם חודש רישיון לבתי ספר אף על פי שמספר התלמידים בהם היה קטן מהנדרש בנוהל.

(ב) ביוני 2006 כתבה מנהלת האגף למנהל בית ספר ח' כי "בית הספר לא הצליח לצמוח מבחינת מספר תלמידיו"; "לא נוכל לאשר את ביה"ס לתשס"ז". אולם המשרד העניק רישיון לבית הספר עד לסוף שנת הלימודים האמורה.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי הרישיון למוסד האמור "חודש לאחר שהבעלות על ביה"ס הסבירה כי אין באזור" בית ספר מאותו זרם חינוך; הנהלת בית הספר התחלפה, ויש לו "סיכוי לצמוח".

26 ראו הערה 6 לעיל.

27 לדוגמה, בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עילית ואח' על-ידי היושב ראש איתן רון נ' שר החינוך ואח', (פורסם בפד"י נו(4) 203).

28 ועדת הערר, לפי חוק הפיקוח, מונה שלושה חברים ודנה בעררים שהגישו מבקשי בקשות לרישיון לאחר שהמנהל הכללי סירב לתת להם רישיון. הוועדה מוסמכת ליתן כל החלטה שמנכ"ל המשרד רשאי לתת בנוגע לפתיחת בית הספר ולקיומו.

לדעת משרד מבקר המדינה, דוגמה זו ממחישה את הצורך במיפוי מוסדות חינוך מוכש"ר, כדי שהמשרד יוכל לבחון בעצמו את מצאי בתי הספר הרלוונטיים, ולא יאלץ להסתמך על חוות דעתה של הבעלות.

6. הבדיקה העלתה כי בנובמבר 2004 חידש המשרד את הרישיון לבית ספר ט' לשנה אחת בלבד, בתנאי שיהיו בו בכל כיתה 22 תלמידים לפחות, וביולי 2005 קבעה מנהלת האגף שלא יחודש הרישיון לבית הספר בשל מספר התלמידים הקטן - 110 תלמידים בשמונה כיתות.

בספטמבר 2005 כתב למנהלת האגף יו"ר ועדת הכספים בכנסת דאז, חבר הכנסת יעקב ליצמן, כי אף על פי שהאוכלוסייה הצעירה בירושלים נמצאת בירידה, בית הספר נמצא "במגמת גידול", וביקש לחדש את הרישיון לשלוש שנים נוספות. התברר כי אמנם באוקטובר 2005 הודיע האגף לבעלות שהיא מתבקשת לסגור את בית הספר, אולם כעבור כחודש כתבה מנהלת האגף לחבר הכנסת ליצמן כי "בהתאם לבקשתך, בדקנו פעם נוספת את נתוני ביה"ס שבנדון. למרות שמספר התלמידים עדיין לא עונה לנורמות המבוקשות ע"י משרדנו, החלטנו להעתר לבקשה ולאשר לביה"ס רישיון לשנת הלימודים תשס"ו".

באוגוסט 2006 חידש המשרד שוב את הרישיון לבית ספר ט', אך בשל מספר התלמידים הקטן שבו חודש הרישיון לשנת הלימודים התשס"ז בלבד. כעבור שנה שוב פנה חבר הכנסת יעקב ליצמן למנהלת האגף וביקש ש"תשקלי בחיוב את מניעת סגירתו". על גבי מכתב זה כתבה מנהלת האגף ש"הוחלט לאפשר להם שנה נוספת להוכיח את התנהלותם", וכן שיש להודיע לבעלות אילו מסמכים עליהם להמציא לשם כך.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי מנהלת האגף הגיבה לפנייתו של חבר הכנסת כמו לפנייה של כל גורם אחר; "מספר התלמידים אמנם קטן מהנורמה המבוקשת, אך אין זה בניגוד לחוק". הבעלות השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי "ניתנים רישיונות למוסדות חינוך, הגם שאינם עומדים לכאורה בנהלי משרד החינוך... בכפוף להבטחת רמה פדגוגית נאותה בהם, שאינה נפגעת כתוצאה ממיעוט תלמידים".

מהאמור לעיל עולה כי כבר בשנת 2005 קבעה מנהלת האגף שאין לחדש את הרישיון להפעלת בית ספר ט', ובשנת 2006 חזרה וקבעה שבתום שנת הלימודים ייסגר המוסד. בשתי הפעמים שינתה מנהלת האגף את החלטתה לאחר שפנה אליה חבר כנסת.

## הפיקוח על מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי

### חובתו של המשרד לפקח על מוסדות חינוך מוכש"ר

המחוקק קבע כי חלה על המדינה חובה לפקח על מוסדות חינוך, לרבות על מוסדות חינוך מוכש"ר, ולהגשים באמצעות מערכת החינוך את מטרות החינוך הממלכתי.

1. חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי) קובע כי "השר רשאי לקבוע, בתקנות, סדרים ותנאים להכרות מוסדות לא רשמיים כמוסדות חינוך מוכרים, להנהגת תכנית היסוד בהם, להנהלתם, לפיקוח עליהם ולתמיכת המדינה בתקציביהם, אם השר יחליט על התמיכה ובמידה שיחליט".

חוק הפיקוח קובע כי מנכ"ל המשרד לא ייתן למוסד רישיון, אלא אם הוא סבור כי בבית הספר שעבורו הוגשה הבקשה לרישיון תובטח רמה נאותה על פי התקן וכנהוג בבתי ספר מסוגו, בין השאר בעניין תכנית הלימודים ומשך הלימודים, וכן בעניין "הכשרתם וכשרם המקצועי של סגל עובדי החינוך"; תכנית הלימודים וההישגים הלימודיים של בית הספר יהיו נתונים לפיקוחו של שר החינוך והתרבות ויתאימו להוראות הכלליות הנהוגות בבתי ספר מסוג זה.

2. חובת המדינה לפקח על מוסדות החינוך מכוח המימון שניתן להם על ידה הודגשה גם בפסק דין של בית המשפט המחוזי בירושלים<sup>29</sup>, ולפיו "קיומם של בתי ספר פרטיים לצידם של בתי ספר רשמיים הוא מסימני ההיכר של דמוקרטיה"; "הכרה בחינוך נפרד... אינה מחלצת את המוסד מפיקוח המדינה בגבולות מסויימים"; "הפיקוח אינו תלוי במידת הנכונות של המפוקח לקבל עליו את הפיקוח"; "דרישה זו ממשרד החינוך... מתעצמת עם השקל הראשון אשר מועבר על ידי משרד החינוך למוסדות חינוך פרטיים כאלה."

### מעריך הפיקוח באגף

תפקידו של האגף, בין השאר, הוא לפקח על מוסדות חינוך מוכשר במגזר החרדי בכל שלבי החינוך. בשנת הלימודים התשס"ז הוא פיקח על כ-3,300 כיתות של גני ילדים, על כ-800 בתי ספר ועל כ-180 מוסדות לחינוך מיוחד ברחבי הארץ, ובסך הכול על כ-4,280 מוסדות חינוך. לאגף הוקצו 12.3 תקנים של מפקח, 4.75 מהם תקנים של מפקח - כולל<sup>30</sup>, ובמועד הביקורת היו מאוישים 9.58 מהם.

על פי תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 (להלן - תקנות סדרי הפיקוח), למפקח המבקר במוסד במסגרת תפקידו יהיו סמכויות אחדות של מפקח - כולל, ובהן להעריך מורים, לקבל קהל ולטפל בפניות הקשורות למוסד שבפיקוחו, ולתאם את פעולותיו של מערך ההדרכה ושל מפקחים אחרים הפועלים במוסד החינוך במסגרת תפקידם. לפי מכלול הדינים וכן לפי המצב הנורמטיבי הראוי, אין להבחין בין תפקידי מפקח בחינוך הממלכתי ובין תפקידי מוסדות החינוך המוכשר. אף היועמ"ש ציינה כך בחוות דעת שכתבה בפברואר 2006. המפקחים באגף נדרשים להכין חוות דעת לצורך ההחלטה אם להעניק רישיון למוסד חינוך.

1. כדי לקיים מערך פיקוח יעיל יש לקבוע את המספר הרצוי של מוסדות החינוך שבתחום אחריותו של מפקח. במאי 2007 קבע המשרד מפתח תקינה שלפיו מפקח על בתי ספר אחראי לפקח על 30 בתי ספר במחוזות שבהם הפיזור הגאוגרפי של בתי הספר קטן או על 24 בתי ספר במחוזות שבהם הפיזור הגאוגרפי של בתי הספר גדול; ומפקח על גני ילדים אחראי לפקח על 100 כיתות גן. אגף משאבי אנוש במשרד הסביר למשרד מבקר המדינה כי מנכ"ל המשרד לשעבר החליט שמפתח התקינה אינו חל על האגף.

יוצא שהנהלת המשרד לא קבעה מפתח תקינה של משרות פיקוח בחינוך מוכשר. מכיוון שכך, אי-אפשר לדעת מהו מספר התקנים שראוי להקצות לשם פיקוח על מוסדות חינוך מוכשר.

2. תפקידי המפקח, כמפורט לעיל, כוללים מטלות של פיקוח על מוסדות חינוך, ללא הבחנה בין בעלויות שונות. מכאן שמפקח יכול לבצע את המוטל עליו במוסדות חינוך של בעלויות שונות.

29 עתמ 1320/03 מנחם מענדל אלקסלסי ואח' נ' עיריית ביתר עילית ואח', (פורסם בתקדין).  
30 מפקח-כולל - מי שנתמנה למשרה זו בתקן כמשמעותו בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959; מפקח - מי שנתמנה למשרה זו בהתאם להוראות תקנות סדרי הפיקוח ואינו מפקח כולל.

חלוקת מוסדות חינוך בין המפקחים נעשית לפי שלב החינוך של המוסד<sup>31</sup> וכן לפי הבעלות המחזיקה בו. כל מפקח באגף אחראי על מוסדות חינוך הפזורים ברחבי הארץ בפיזור גאוגרפי רחב ביותר. יוצא שנוסף על העומס שמוטל על המפקח בשל כך שבתחום אחריותו מצויים לעתים מאות מוסדות חינוך, כפי שיפורט להלן, מוטל עליו עומס נוסף משום שהוא נדרש לבקר במוסדות חינוך בכל חלקי הארץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, חלוקת מוסדות החינוך המוכש"ר בין המפקחים לפי סוגי בעלויות, בלי להביא בחשבון את הפיזור הגאוגרפי, מקשה על המפקח לבצע את עבודתו כראוי, למשל לבקר במוסדות בתדירות הנדרשת.

3. באין מפתח תקינה של משרות פיקוח בחינוך המוכש"ר, בדק משרד החינוך את מספר תקני הפיקוח הנחוצים לאגף לשם פיקוח על מוסדות חינוך במגזר החרדי על פי מפתח התקינה בחינוך הרשמי, כמפורט להלן. משרד מבקר המדינה בדק את היקף משרות הפיקוח שהקצה המשרד לאגף בהשוואה למפתח התקינה הנוגע למוסדות חינוך רשמיים. הועלה כי יש מחסור חמור בתקני פיקוח באגף ביחס למספר התקנים הנגזר ממפתח תקינה זה.

בטבלה מס' 1 מפורטים נתונים של האגף על מספר מוסדות החינוך שבתחום פיקוחו; על מספר משרות הפיקוח של האגף בפועל בשנת הלימודים התשס"ז; ועל המספר הרצוי של מוסדות החינוך למשרת פיקוח, על פי מפתח התקינה הנוגע למוסדות חינוך רשמיים. עוד מפורטים בטבלה נתונים שמבוססים על חישוב שעשה משרד מבקר המדינה: מספר מוסדות חינוך ממוצע למשרת פיקוח באגף; המספר הרצוי של משרות פיקוח באגף, על פי מפתח התקינה; ומספר משרות פיקוח שחסרות באגף, שהוא הפרש שבין המספר הרצוי, על פי מפתח התקינה, למספר המשרות בפועל.

טבלה מס' 1

מספר מוסדות חינוך שבפיקוח האגף	מספר מוסדות חינוך פיקוח באגף	מספר מוסדות חינוך ממוצע למשרת פיקוח	מספר רצוי של מוסדות חינוך למשרת פיקוח	מספר רצוי של משרות פיקוח באגף	מספר מוסדות חינוך פיקוח באגף	שלב החינוך
3,300	3.75	880	100	33.0	29.25	כיתות גן
800	6.75	119	24	33.0	26.25	בתי ספר יסודיים ועל-יסודיים
180	1.80	100	24	7.5	5.70	מוסדות חינוך מיוחד
4,280	12.30			73.5	61.20	סה"כ

מן הטבלה עולה שמספר המשרות החסרות באגף לשם פיקוח על גני ילדים - על פי מפתח התקינה - גדול פי 8 ממספר המשרות הקיימות; מספר המשרות החסרות לשם פיקוח על בתי ספר גדול פי 4, ומספר המשרות החסרות לשם פיקוח על מוסדות חינוך מיוחד גדול פי 3.

31 חינוך קדם-יסודי, חינוך יסודי וחינוך על-יסודי.

4. (א) ממסמכי המשרד עולה כי משנת 2003 ואילך התריעה מנהלת האגף פעמים רבות על מחסור בתקני פיקוח באגף. לדוגמה, בדצמבר 2003 היא כתבה לסמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד, מר גד אביקסיס (להלן - הסמנכ"ל), כי "על פי המפתח הנהוג בחינוך הרשמי", יש מחסור של 60 משרות של מפקח באגף; באוגוסט 2006 כתבה מנהלת האגף לסמנכ"ל המשרד לשעבר כי "במשך כל שנות עבודתי אני מתריעה על כך שאין לי את כוח האדם לצורך הפיקוח והבקרה... ברור שבנתונים אלה, המצב עגום ואין כל אפשרות לקיים פיקוח ובקרה באופן תקין. לצערי טענותי בעניין זה לאורך כל השנים לא זכו להתייחסות ראויה".

(ב) בישיבת הנהלת המשרד מינואר 2006 ציינה המנכ"לית בפועל לשעבר, כי "יש מקום לתוספת פיקוח" על מוסדות חינוך מוכשר.

הסמנכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי המחסור בתקני פיקוח באגף ידוע להנהלת המשרד ולאגף התקציבים במשרד האוצר; "כל פניות המשרד לאגף התקציבים העלו לצערנו חרס"; "חרף המחסור במשרות פיקוח בחינוך המוכשר, וחוב המשרד לקיצוץ של כ-190 משרות, התקבלה החלטת ממשלה על קיצוץ נוסף של 30% ממשרות הפיקוח במשרד... במצב כזה אין להנהלת המשרד כל דרך לתת מענה כלשהו לחינוך המוכשר".

מתשובת אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 עולה כי משרד החינוך לא פנה למשרד האוצר בנוגע לתוספת תקני פיקוח; ככל הידוע למשרד האוצר, יש עודף בתקני פיקוח במשרד החינוך, והוא "המיר מספר פעמים תקני פיקוח בתקנים רגילים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לקבוע מהו ההיקף הנדרש של תקני פיקוח על מוסדות החינוך המוכשר, ועל פיו לערוך שינויים במערך הפיקוח באגף. במידת הצורך עליה לפנות למשרד האוצר.

### ההשלכות של מערך הפיקוח המצומצם באגף

1. ממכלול תפקידי המפקח, כפי שהוגדרו כאמור בתקנות סדרי הפיקוח, יוצא שפיקוח על בית ספר כולל גם ביקורים בו במהלך השנה. יצוין כי על פי מסמכי לשכת הסמנכ"ל, "על מפקח לבקר כ-4 פעמים בשנה [בכל בית ספר]".

כאמור, מספר מוסדות החינוך הממוצע למשרת מפקח באגף היה 880 גני ילדים או 119 בתי ספר או 100 מוסדות לחינוך מיוחד. אפשר להניח שבמצב כזה לא ביקר המפקח ארבע פעמים במוסדות החינוך במהלך שנת הלימודים כנדרש.

מדברים שמסרו שישה מפקחים באגף לנציגי משרד מבקר המדינה עולה כי הם ביקרו ברוב מוסדות החינוך שבפיקוחם פעם עד פעמיים בשנת הלימודים התשס"ז, ושני מפקחים אחרים מסרו כי הם ביקרו רק בחלק מן המוסדות. שני מפקחים הסבירו כי היכולת שלהם לפקח באופן סביר על בתי ספר היא מוגבלת בשל המספר הרב של המוסדות שבאחריותם.

2. (א) כאמור, הסמכות לתת חוות דעת פדגוגיות על מוסדות חינוך שמורה למפקח ואינה נמנית עם סמכויותיו של מדריך. סמנכ"ל ומנהל המינהל להכשרה, השתלמות והדרכה במשרד התריע באפריל 2006 בפני המנכ"לית בפועל לשעבר כי עובדי הוראה ומדריכים משמשים בתפקידי מפקחים, והיועמ"ש קבעה שהדרכה אינה יכולה להחליף את הפיקוח. אולם משיחות עם תשעה מפקחים באגף עולה כי שבעה מהם נעזרו במדריכים שביקרו במקומם במוסדות החינוך וכתבו חוות דעת פדגוגיות. יתר על כן, ארבעה מהם אף מסרו שמדריכים ביקרו בחלק ניכר ממוסדות החינוך



שנבדקו וכתבו חלק ניכר מחוות הדעת שנדרשו למשרד כדי שיוכל להחליט בעניינין של בקשות לרישיון; ולאחר שהמפקחים קראו את חוות הדעת והעירו הערותיהם אישרו את חוות הדעת בחתימת שמם לצד חתימתם של המדריכים.

(ב) ממסמכי האגף עולה כי המפקחים באגף הגישו למנהלת האגף תכנית עבודה חודשית, ובה פורטו מוסדות החינוך שבהם הם מתכוונים לבקר במהלך החודש. אולם בתכנית לא פורטה רשימת מוסדות החינוך שבהם מתכוונים לבקר במקומם מדריכים, ומכאן שמנהלת האגף לא הייתה יכולה לדעת אם נציגי האגף מבקרים במוסדות החינוך כנדרש.

3. בשנת 2006 מינה מנכ"ל המשרד דאז ועדה לבדיקת נסיבות אירוע מיולי 2006, שבו נהרג תלמיד במהלך טיול של כיתתו. בדוח שהגישה הוועדה בשנת 2007 (להלן - דוח ועדת הבדיקה) נכתב ש"נתגלתה לעינינו תמונה עגומה הנוגעת למכלול מצב הפיקוח על בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים... מצאנו בית ספר שלמעשה אין לו מפקח מטעם משרד החינוך, אלא מדריך המשמש מ"מ המפקח ללא מינוי רשמי... ההנחיה המקצועית למדריך וממלא מקום מפקח, היא לעסוק ברובד מסוים של עבודתו, והוא מתן חוות הדעת הנדרשת לאידוש רישיון המוסד מעת לעת... רמת הפיקוח, הבקרה והאכיפה המקצועית בכל הקשור לטיולים ופעילויות חוץ בית ספריות, נמצאה חסרה... תהליך ההכנות לטיול בבית הספר היה לקוי ביותר".

מהאמור לעיל עולה כי בשל המחסור האמור במשרות פיקוח באגף, ביחס למפתח התקינה הנוגע למוסדות חינוך רשמיים, נבצר מהמפקחים לבקר במוסדות החינוך שבפיקוחם כנדרש, כתיבת חלק ניכר מחוות הדעת הוטלה על מדריכים, ובמקרה אחד נמצא שרמת הפיקוח בנוגע לטיולים של בית ספר הייתה חסרה. גם ממצאיה של ועדת בדיקה על ליקויים בפיקוח על מוסדות חינוך מוכשר לא הניעו את המשרד לערוך שינויים במערך הפיקוח של האגף על מוסדות אלה.

#### כלי עבודה של המפקחים באגף

1. שתי מפקחות על גני ילדים מסרו למשרד מבקר המדינה כי מרכזת ג"י, אשר אחראית בין השאר לטפל בתיקי הרישוי, לא התירה להן לעיין בתיקים של גני ילדים שבפיקוחן. בכך נפגע תפקודן של שתי המפקחות. יצוין כי תיקים אלה הם המקור העיקרי למידע חיוני עד מאוד שדרוש למפקח, למשל ממצאי ביקורות על המצב התברואתי במוסדות החינוך שבפיקוחו.

מנהלת האגף השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 שבבירור עם שתי מפקחות מסוימות המפקחות על גני ילדים מסרה האחת שאין לה "גישה חופשית לתיקים", ומתשובתה של השנייה עולה שהגישה לתיקים מוגבלת; בבירור שעשתה עם שאר העובדים באגף, בהם מפקחות על גני ילדים, מסרו העובדים ש"מעולם אף אחד לא אסר עליהם לעיין בתיקים", והמפקחות הוסיפו שממילא הן "לא פונות לעיין בתיקים"; מרכזת ג"י ועובדות שמטפלות ברישוי גני ילדים טענו שמעולם לא סירבו לבקשתו של עובד לעיין בתיקים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגבלת יכולתו של מפקח לעיין בתיקי רישוי, כפי שעולה מממצאי הביקורת וגם מתשובתה של מנהלת האגף, אינה סבירה. מן הראוי שמידע כאמור יהיה נגיש לכל המפקחים ושהמשרד יעודד אותם לעשות בו שימוש כדי לוודא שמוסדות החינוך פועלים בתנאים נאותים.

2. כאמור, מתפקיד המפקח גם להעריך מורים ולטפל בפניות הקשורות למוסד שבפיקוחו. מדברים שמסרו שבעה מפקחים באגף עולה כי אין להם גישה ישירה למאגרי המידע של המשרד,

למשל למאגר המידע על מצבת התלמידים במוסדות החינוך, והם נעזרים לשם השגתו בעובדים אחרים במשרד. יוצא שלמקצת המפקחים באגף אין כלי עבודה בסיסיים לצורך ביצוע תפקידם. האגף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי "כל מפקח יכול להתחבר לכל מאגרי המידע של האגף ומעבר לכך, יש מי שמנצל ומשתמש בהם ויש מי שלא".

מתשובה זו עולה שהמשרד נכון לתת למפקחים באגף גישה ישירה למאגרי מידע. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנהלת האגף להבהיר זאת למפקחים ולעודד אותם לעשות שימוש במאגרים אלה.

מהאמור לעיל עולה כי הנהלת המשרד לא קבעה מפתח תקינה לפיקוח על מוסדות חינוך מוכש"ר. המחסור בתקני פיקוח באגף, העולה מהשוואה למפתח התקינה המקובל בחינוך הרשמי, היה ידוע להנהלת המשרד זה זמן רב, אך היא לא עשתה די כדי לשנות זאת. משמעות הדבר היא שהפיקוח של המשרד על מוסדות חינוך שבתחום פיקוחו של האגף רופף. למשל, האגף אינו בקיא כנדרש בפעילות הפדגוגית של מוסדות אלה. נוסף על כך, האגף עצמו הגביל את יכולתם לפקח של המפקחים מטעמו.

## איוש משרות פיקוח באגף

1. נמצא כי תקן העובדים באגף כולל 0.75 משרה של מפקח בחינוך היסודי ש"נשכחה" ולא אוישה משנת 2001, ואף לא נעשה לה מכרז עד למועד סיום הביקורת - ספטמבר 2007.

2. במצב שבו מספר משרות הפיקוח הקיימות באגף קטן במידה ניכרת ממספרן הרצוי, אפשר היה לצפות שכאשר מפקח פורש לגמלאות, יפעל המשרד לאיוש המשרה בתוך זמן קצר ככל האפשר. בדצמבר 2003 פרש לגמלאות מפקח א', ובדצמבר 2005 פרש מפקח ב'. משרד מבקר המדינה העלה כי למרות המחסור החמור במשרות פיקוח באגף, כאמור, לא אוישו משרות אלה עד למועד סיום הביקורת. אחת הסיבות לעיכוב באיוש המשרות הייתה מחלוקת עקרונית במשרד בעניין דרישות הסף להשכלה במכרזים למשרות אלה. להלן הפרטים:

(א) איוש משרת מפקח באגף מחייב בשלב ראשון עשיית מכרז פנימי שאליו יכולים להגיש מועמדות עובדי המשרד בלבד. עד לסוף שנת 2002 כללו דרישות הסף למשרה זו במוסד חינוך מוכש"ר תואר אקדמי שני או "דרגת שכר אקויוולנטית" - השכלה תורנית המקבילה להשכלה אקדמית - וכן השכלה פדגוגית. אולם הלשכה המשפטית של המשרד סברה כי "יש לבטל את ההכרה בהשכלה תורנית כאקויוולנטית לתארים אקדמיים... ולהשוות את דרישות הסף".

(ב) ממאי 2003, כחצי שנה לפני שפרש מפקח א', ולפחות במשך חמישה חודשים, דנו הלשכה המשפטית של המשרד והלשכה המשפטית של נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) בנושא דרישות הסף למשרות פיקוח באגף, ומנהלת המחלקה לענייני עבודה במשרד המשפטים דאז החליטה לבטל את ההכרה בהשכלה תורנית כאקויוולנטית לתואר אקדמי במכרזי הפיקוח (להלן - ההחלטה). רק ביוני 2004 פרסם המשרד את המכרז למשרה זו, ורק כעבור ארבעה חודשים נוספים התכנסה ועדת הבחנים לבחירת הזוכה במכרז. במכרז זה ובמכרז נוסף שפרסם המשרד בפברואר 2005 לא נמצאו מועמדים מתאימים לאיוש המשרה.

(ג) בעקבות טענתם של גורמים שונים במשרד ולפיה ההחלטה "פוגעת ביכולת לגייס לתפקידי פיקוח בחינוך הדתי", מועמדים שהכשירו עצמם בישיבות ובמוסדות להכשרה תורנית, הוחלט במאי 2005 שהלשכה המשפטית תקיים בדיקה נוספת ותגיש את המלצותיה עד סוף יוני 2005. אולם

רק באוקטובר 2005 פנתה הלשכה המשפטית במשרד למחלקה לענייני עבודה במשרד המשפטים לשם דיון בסוגיית דרישות הסף. במשך חמישה חודשים נוספים, עד פברואר 2006, התכתבו שני המשרדים זה עם זה, ובמשך חמישה חודשים נוספים, עד יולי 2006, התקיימו דיונים פנימיים נוספים במשרד. רק בסוף יולי 2006, כתשעה חודשים לאחר שהחלו שני המשרדים לטפל יחד בסוגיה, התקיימה ישיבה משותפת בעניין. בישיבה הוחלט על פתרון ביניים למכרזים שיתקיימו בשנת הלימודים התשס"ז, ולפיו יידרש בעל השכלה תורנית גבוהה "להציג עמידה במבחני הרבנות הראשית לישראל כתנאי לכך, שהשכלתו תוכר כאקוויולנטית להשכלה אקדמית לצורך המכרז".

היועמ"ש השיבה למשרד מבקר המדינה כי לא הייתה ללשכה המשפטית אפשרות להגיש המלצותיה עד יוני 2005, משום שהיא לא קיבלה את כל המסמכים הדרושים לשם כך ובשל עומס עבודה רב המוטל על הלשכה בחודשים אוגוסט-ספטמבר. היא הוסיפה שכל החלטה שהתקבלה בעניין הייתה כרוכה בזימון גורמים מכמה משרדי ממשלה, ולכן לא ניתן לקבוע שמשרד החינוך נושא באחריות לעיכוב בטיפול בסוגיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהתקשתה הלשכה המשפטית לקדם את הפיתרון לסוגייה כבדת משקל זו, היה עליה להציג את המשמעויות של העדר הפתרון לפני מנכ"ל המשרד, ובאמצעותו גם לפני ההנהלות של יחידות הממשלה הנוגעות בדבר, כדי להחיש את הטיפול.

(ד) בהמשך לפנייתה של היועמ"ש אל משרד המשפטים, הוחלט בפברואר 2007 שגם נשים מועמדות יוכלו להציג אישור על לימודים שאינם עונים על דרישות המכרז, וכל מקרה יישקל לגופו; מאחר שהפתרון שהושג הוא חד-פעמי ונועד לאפשר את קיומם של הליכי המכרז לשנת הלימודים התשס"ז, "משרד החינוך יפנה לנציבות שירות המדינה לגבי המכרזים העתידיים שיערכו, על מנת לקבל את עמדתה [בסוגיה]".

יצא כי פתרון הביניים שנקבע לגבי גברים שונה מהפתרון שנקבע לגבי נשים. היועמ"ש השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2008 כי פתרון הביניים מטרתו להיטיב עם בעלי דרגת שכר אקוויולנטית שבעקבות קבלת ההחלטה לא יכלו להגיש מועמדות למשרת פיקוח; והוסיפה כי מועמדת תגיש בקשה מיוחדת לעניין השכלתה, והבקשה תובא לדיון בפני היועמ"ש וראש המינהל לחינוך ממלכתי-דתי במשרד; וכי בחינת הבקשה תיעשה במטרה להבטיח, ככל הניתן, שוויון בין גברים לנשים לעניין ההכרה בהשכלה תורנית גבוהה כשוות ערך להשכלה אקדמית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פתרון הביניים משמעותו הסדר מפלה על בסיס מגדר. עד ינואר 2008 לא התקיימו דיונים נוספים בעניין דרישות הסף, ומכאן שבאשר לשנת הלימודים התשס"ח אין הסדר דומה תקף.

(ה) במרס 2007 אישרה היועמ"ש את נוסח המכרזים למשרות הפיקוח באגף. כעבור כשלושה חודשים, ביוני 2007, פרסם אגף משאבי אנוש במשרד את המכרזים האמורים, ועד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007) לא התכנסה ועדת הבוחנים.

הסמנכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה כי העיכוב באיוש המשרות האמורות נובע מדיונים רבים, ממושכים ומורכבים; במצב שכזה אין להנהלת המשרד דרך לתת מענה למחסור במפקחים בחינוך המוכשר.

מהאמור לעיל עולה כי למרות המחסור הגדול במפקחים באגף לא אוישה משרת פיקוח שהתפתה כבר בשנת 2001. כן הועלה שהמשרד לא הצליח לאייש שתי משרות פיקוח נוספות - אחת מהן במשך כארבע שנים - למרות הדחפויות הרבה שנודעה לכך. אמנם מנהלת האגף התריעה פעמים אחדות, מנובמבר 2004 ואילך, על העיכוב באיוש ועל משמעותיותו, אך הסמנכ"ל והיועמ"ש לא עשו די כדי להזדרז ולמצוא פתרון לבעיות שמנעו את פרסום מכרזי הפיקוח של האגף. על פי החלטת משרד המשפטים, פתרון זמני שהושג אינו תקף לשנת הלימודים התשס"ח, ולמרות זאת עד ינואר 2008, אמצע שנת לימודים זו, עדיין לא התקיימו דיונים למציאת פתרון.

### מילוי מקום של מפקחים

1. מפקחת על כ-130 בתי ספר על-יסודיים לבנות מסרה למשרד מבקר המדינה שהיא מילאה את מקומו של מפקח א' ופיקחה גם על כ-260 בתי ספר על-יסודיים לבנים. המפקחת מסרה כי אין היא יכולה להיכנס לבתי ספר לבנים מסיבות דתיות, ולכן מדריכים הם שנותנים את חוות הדעת לצורך הטיפול בבקשות לקבלת רישיון, והיא חותמת על חוות הדעת כמפקחת; העומס המוטל עליה הוא רב, ולכן המידע הפרדגוגי שברשותה על בתי הספר לבנים אינו מעודכן דרך קבע. מדריך בבתי הספר של בעלות א' (להלן - מ"מ המפקח) מסר למשרד מבקר המדינה כי בסמוך למועד פרישתו של מפקח ב' ביקשה ממנו מנהלת האגף למלא את מקומו ולפקח על 108 בתי ספר יסודיים של הבעלות, בפריסה ארצית; בשנת הלימודים התשס"ז הוא ביקר רק בחלק מבתי ספר אלה, שכן הוא הועסק במשרד במשרה חלקית בלבד. מ"מ המפקח השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 כי הוא לא מונה למלא מקום מפקח, אלא "היות וכבר שימשתי כמדריך בפועל במוסדות... נתבקשתי ע"י [מנהלת האגף] לסייע בתחומים ספציפיים".

2. חוזר מיוחד של מנכ"ל המשרד קובע: "עובד הוראה המועסק בגן ילדים או בבית ספר יסודי - רשמי או מוכר - תוטלנה עליו בחינות החל מהשנה השנייה לעבודתו... לאחר שעובד ההוראה עמד בהצלחה בכל הבחינות שהוטלו עליו, הוא חייב בקבלת חוות דעת חיובית של הפיקוח על עבודתו המעשית" לשם הסמכתו.

באוגוסט 2006 כתבה מנהלת האגף למנכ"ל המשרד לשעבר כי "מזה כשמונה חודשים פרש לגמלאות... [מפקח ב'], לרשת זו אין לנו מפקח נוסף. כידוע, עד היום לא נתמנה מפקח במקומו... חלק מתפקידו של המפקח הוא להסמיך מורים להוראה במערכת ובמשרדנו ממתנים כבר כמה חודשים כ-25 מורים/ות לביקור מפקח למתן חוות דעת להסמכה. אי הסמכתם גורמת להם להפסדים כספיים... כמו כן, מוסדות [של בעלות א'] מופעלים ללא פיקוח על כל המשתמע מכך... לאור מצב אבסורדי זה, אבקש הנחיותיך כיצד לנהוג". מ"מ המפקח מסר שבדצמבר 2006 הוא החל להסמיך מורים לפי הוראת מנהלת האגף. האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי ההסדר הזה אושר בידי אגף כוח אדם בהוראה במשרד וכן בידי יועץ בכיר למנכ"ל לשעבר.

בדיקה בלשכת המנכ"ל העלתה כי המנכ"ל לשעבר לא השיב על מכתבה של מנהלת האגף אף על פי שהיא העלתה בעיה עקרונית הזקוקה לפתרון מיידי.

מנהלת האגף השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 שהיא "לא מינתה את [המפקחת] ואת [מ"מ המפקח] כממלאי מקום מפקח" אלא ביקשה מהם לסייע לה ב"מספר נושאים הקשורים לעבודה השוטפת", וכן ביקשה להיעזר בהם בטיפול בבקשות לקבלת רישיון; השימוש שעשה המדריך בתואר "ממלא מקום מפקח" נועד "להביע 'עמדה' כלפי בתי"ס".

יוצא שבשל העיכוב הניכר באיוש שתי משרות פיקוח באגף נאלצה מנהלת האגף למצוא פתרון דחק ולהטיל כמה ממשימות הפיקוח על שני עובדים באגפה, ולכן בפועל מילאה מפקחת גם את מקומו של מפקח שפרש; אולם סביר להניח שאין ביכולתה לפקח כהלכה על כ-260 בתי ספר לבנים, בפריסה ארצית, מה גם שאינה נכנסת אליהם. נוסף על כך שימש מדריך ממלא מקום מפקח, אך יכולתו לעשות זאת הייתה מוגבלת.



כאמור, המחוקק קבע כי חלה על המדינה חובה לפקח על מוסדות חינוך מוכש"ר. הנהלת המשרד לא קבעה מפתח תקינה לפיקוח על מוסדות חינוך מוכש"ר, ומספר התקנים שנתנה בידי האגף קטן מהמקובל לגבי מוסדות חינוך רשמי. גם את תקני הפיקוח שניתנו לאגף לא הצליח המשרד לאייש במלואם, ולכן אין במערך הפיקוח הקיים של האגף כדי לתת מענה נאות לצורכי הפיקוח על מוסדות חינוך מוכש"ר במגזר החרדי. יוצא שהמשרד ויתר, ביודעין, על קיום פיקוח ראוי על מוסדות חינוך מוכש"ר במגזר החרדי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להבטיח שמערך הפיקוח על מוסדות חינוך במגזר החרדי יוכל לקיים פעולות פיקוח לפי צורכי הפיקוח.

## הבקרה על שכרם של עובדי בעלויות

חוק חינוך ממלכתי קובע כי "השר רשאי לקבוע בתקנות, סדרים ותנאים להכרות מוסדות לא-רשמיים כמוסדות - חינוך מוכרים". תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ג-1953 (להלן - תקנות מוסדות מוכרים), קובעות כי "בקשה להכרזה תוגש בכתב ובחתימת בעלו ומנהלו של המוסד"<sup>32</sup> ותכלול פרטים שונים; מוסד חינוך לא יוכרז כמוסד מוכר אלא אם התמלאו תנאים אחדים, בהם "משכורות המורים והעובדים במוסד [הן] לפי השיעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים"; "השר רשאי לתמוך במוסד מוכר בשיעור הנראה לו לגבי כל מוסד ומוסד". כאמור, המשרד מממן את פעילותם של מוסדות החינוך המוכש"ר באופן חלקי או באופן מלא.

1. על פי נוהל הרישוי, מי שמבקש רישיון להפעלת מוסד חינוך ממלא טופס שבו הוא מתחייב, בין השאר, "להעסיק את העובדים ולשלם את שכרם עפ"י כל דין ועפ"י הסכמי השכר הרלוונטיים למורים ולעובדים שאינם עובדי הוראה" (להלן - שכר עובדי הבעלויות). מוסד שקיבל רישיון ורוצה שיכריזו עליו כעל מוסד מוכר צריך להגיש "בקשה להכרה במוסד כמוסד שאינו רשמי", שבה עליו לציין את פרטיו; ועל המפקח למלא טופס אחר ולציין בו, בין השאר, "האם משכורות המורים והעובדים במוסד יהיו לפי השיעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים".

2. על פי הנוהל, יש לצרף לבקשה לרישיון, בין השאר, את רשימת העובדים במוסד, לרבות שעות העסקה שבועיות ועלות שכר חודשית, ולהגיש לאגף הכספים במשרד. הבדיקה באגף

32 על פי התקנות, "הכרזה" - הכרזה על מוסד חינוך לא רשמי כמוסד מוכר לפי חוק חינוך ממלכתי ולפי חוק לימוד חובה.

הכספים העלתה כי הוא בדיק את השימוש שעשו הבעלויות בכספים שהעביר להן למימון פעילויותיהם של מוסדות החינוך. לעתים העלתה בדיקתו ממצאים המעידים שלא שולם שכר כיאות, ולכן נוצר פער בין סך התקציב שהעביר המשרד לבעלי המוסד ובין ההוצאות של הבעלים על שכר; לעתים ביצע אגף הכספים פעולה מידית בעקבות ממצאים כאלה וקיוזו כספים מהתשלומים שהעביר לבעלויות, ולעתים נעשתה ביקורת עומק בבעלות על פי ממצאים ראשוניים אלה.

3. התברר שהמפקחים באגף מקבלים מהבעלויות הצהרה בעניין השכר של עובדי הבעלויות; שלושה מפקחים ציינו שידוע להם על תלונות של עובדי הבעלויות ששכרם אינו עומד בתנאים האמורים.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי המפקחים אינם יכולים לבדוק אם שכרם של עובדי ההוראה במוסדות משולם כנדרש; "לפחות חלק מהמפקחים מחתימים את הבעלויות על תצהיר שאמנם הם משלמים את השכר כנדרש"; לאגף אין כלים, כוח אדם ויכולת לבדוק את הנושא.

4. (א) בעלות ב' (להלן - בעלות ב' או העמותה) קיבלה בשנת 1998 רישיון להפעלת מוסד חינוך מוכשר לחינוך מיוחד, ולשם כך היא מקבלת מהמשרד תקציבים. בפברואר 2005 שלחה למנכ"לית המשרד דאז, גב' רונית תירוש, עובדת לשעבר בבעלות ב' (להלן - המתלוננת) תלונה על תנאי שכרה בעמותה. בעקבות התלונה הזמינה מנהלת האגף לפניית הציבור במשרד את המתלוננת להתקשר עמה. עד מאי 2007 פנו באותו עניין המתלוננת ובעלה (להלן - המתלונן) כמה פעמים לשרת החינוך, גב' יולי תמיר, ולגורמים שונים במשרד. בנובמבר 2006 השיבה מנהלת האגף למתלונן שהמשרד אינו יכול לבדוק טענה כללית כזו ו"לי אין את כוח האדם והכלים הנדרשים כדי לבדוק טענה זו בכל מוסדות החינוך"; "נתברר לי שבמוסד זה נעשו מספר בדיקות [גם] של חשב המשרד... ולא קיבלתי שום הערות לגבי נושא השכר וזכויות עובדי ההוראה".

(ב) במרס 2007 פנה המתלונן אל מנהלת האגף ואל היועמ"ש במכתב שבו שטח את טענותיו, וצירף לו תלושי שכר שהפיקה העמותה, שמוכיחים, לטענתו, כי "לא משולם פנסיה לעובדי ההוראה כנדרש... לא משולמים כל רכיבי השכר הנדרשים". מנהלת האגף לא השיבה על המכתב האמור, ובאפריל 2007 היא הפנתה שאלות בעניין לחשב המשרד, אולם מתשובת האגף למשרד מבקר המדינה עולה כי החשב לא השיב.

(ג) במאי 2007 שב ופנה המתלונן אל שרת החינוך, ולמחרת השיבה לו לשכת השרה כי מכתבו הועבר לטיפולם של היועמ"ש, של חשב המשרד ושל מנהלת האגף, והם ישיבו לו במישורין. התברר שהמתלונן לא קיבל תשובות לפנייתו. באותו החודש פנה המתלונן למנכ"ל המשרד באותו עניין והוסיף כי "יש מגבלה חריפה על המורות [בבעלות], לפנות לרשויות, מחשש לפיטורים מיידיים". ביוני 2007 השיבה לשכת המנכ"ל שהוא העביר את התלונה לטיפולו של חשב המשרד, והוא ישיב לו במישורין. ביולי 2007 פנה המתלונן שוב למנכ"ל המשרד וצירף למכתבו תצלומים של תלושי שכר כאמור. כעבור כחודש השיבה לו לשכת המנכ"ל שכאשר תסתיים בדיקתה של פנייתו הוא יקבל תשובה. התברר כי עד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007) לא ניתנה תשובה למתלונן.

היועמ"ש השיבה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות פניותיהם של המתלוננים פנתה לשכתה לאגף ולאגף הכספים בסוף מרס 2007 כדי לברר את העובדות בעניין התלונה; פניות הלשכה לא נענו, ו"בהעדר מידע עובדתי ונתונים מאת היחידות המקצועיות" לא השיבה היועמ"ש על התלונות.

5. משרד מבקר המדינה בדיק איזה מידע היה לאגף הכספים במשרד על בעלות ב'. לבקשתו של אגף הכספים עשו רואי חשבון "ביקורת עומק" בבעלות. מקצת ממצאי דוח הביקורת מינואר 2006 העידו על ליקויים בנושא תשלומי השכר שמשלמת הבעלות, כלהלן: "בהתאם להנחיות משרד החינוך נדרש שלפחות 85% מתקציב משרד החינוך ישמש לתשלום משכורות לעובדי ההוראה. הנחיה זו לא מתקיימת [בבעלות]"; בהסכם שחתמה הבעלות עם אחת מעובדותיה נכלל סעיף

ש"מנוגד לחוקי העבודה"; הבעלות "מסכמת עם עובדים שכר על בסיס נטו"<sup>33</sup>. אגף הכספים מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 כי מיד לאחר שקיבל את דוח הביקורת של רואי החשבון הוא הפסיק להעביר כספים לבעלות; בפברואר 2006, לאחר שקיים ישיבה עם נציגי הבעלות ולאחר שהבהיר את "הנהלים הנדרשים", שב אגף הכספים להעביר כספים לבעלות.

עוד השיב אגף הכספים למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי "עקב החילופים של נושאי משרות באגף הכספים... נוצר מצב בו הופסק הטיפול ביישום ותיקון ממצאי הביקורת" בבעלות ב'; אגף הכספים החל לעשות ביקורת חוזרת. הבעלות השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי "במשך השנים שחלפו פעל ופועל ביה"ס בכל מאודו על מנת ליישם את כללי ההעסקה של העובדים עפ"י כל דין והנחיות הגופים הרלוונטים"; "המתלוננת קיבלה את כל המגיע לה עפ"י חוק ותקנה".



מהאמור לעיל עולה שהמשרד לא עשה בקרה מספקת על שכר עובדי הבעלויות בטרם הכריז על מוסדות החינוך שלהן כמוכרים. גם כאשר הוגשה להנהלת המשרד תלונה על בעלות מסוימת, לא בדקו אותה הנוגעים בדבר. זאת אף על פי שיותר משנה קודם לכן קיבל המשרד דוח ביקורת מפורט ובו טענות על ליקויים בנושא שכר העובדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להעמיק את הבקרה על תנאי שכרם של עובדים בבעלויות כדי לוודא שהם עומדים בכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים, כנדרש בתקנות מוסדות מוכרים.

## הוצאת צווי סגירה ואכיפתם

חוק הפיקוח קובע כי המנהל הכללי<sup>34</sup> של המשרד רשאי לצוות בכתב על סגירת בית ספר אם נוכח, בין היתר, שהתקיים בו אחד מאלה: בית הספר מתנהל ללא רישיון; לא קוימה דרישת רשות הבריאות לתקן ליקויים. עוד נקבע בחוק, כי "צו סגירה ייכנס לתקפו בתום 30 יום מיום מסירתו... זולת אם נקבע בו מועד מאוחר יותר לכך, והוא יעמוד בתוקף עד אשר יבוטל על ידי המנהל הכללי או על ידי בית-המשפט".

מנתוני האגף עולה כי משנת 2003 ועד ספטמבר 2007 הוציא המשרד 95 צווי סגירה לגני ילדים ו-97 צווי סגירה לבתי ספר, לא כולל צווי סגירה שבוטלו לאחר שהוצאו.

33 בנספח לרוח צוין שהעמותה הודיעה כי "החל משנה"ל התשס"ז יערכו ויחתמו הסכמי עבודה עם העובדים", והם "יכללו נתוני משכורות ברוטו ולא נטו ויכללו סעיפים עפ"י הוראות משרד החינוך".

34 המנהל הכללי - מנכ"ל המשרד או סגנו.

## התיאום בין המשרד ובין משטרת ישראל

1. ביוני 2001 כתבה היועמ"ש לראש אגף חקירות במטה הארצי של משטרת ישראל (להלן - ראש אגף חקירות) מטא"ר; המשטרה או משטרת ישראל), על אכיפת צווי סגירה של מוסדות חינוך. היא ציינה שהמשרד הוציא רבים מצווי הסגירה בשל ליקויי בטיחות חמורים ו"מוסדות חינוך פועלים ללא רשיון... ואף בניגוד לצו סגירה, והתלמידים הלומדים בהם חשופים לליקויי בטיחות ובריאות לעיתים קרובות, כאשר משרד החינוך נסמך אך ורק על פעולתה הבלעדית של משטרת ישראל". היועמ"ש ביקשה "לתאם במשותף נוהל, באמצעותו יועברו תלונות משרד החינוך בנוגע לאי-קיום צווי - סגירה לידי משטרת ישראל לשם חקירה והגשת כתבי אישום במקרה הצורך", וכן ביקשה לתאם בהקדם האפשרי ישיבה משותפת לשני הגופים.

2. משלא נענתה היועמ"ש היא כתבה שוב ביוני 2003 לראש אגף חקירות בעניין זה וציינה שלמשרד "אין הכלים המתאימים לאכיפת הצוים"; המשרד מסתפק בהגשת תלונות למשטרה, ופעמים רבות התלונות אינן מטופלות. גם במכתב זה ביקשה היועמ"ש לזמן לישיבה את שני הגופים. התברר שפגישה בעניין התקיימה רק באוקטובר 2003, כלומר רק כעבור שנתיים וארבעה חודשים ממועד מכתבה הראשון של היועמ"ש. בפגישה השתתפו, בין השאר, היועמ"ש וקצין יעוץ וחקיקה במדור נוער במטה הארצי של המשטרה.

3. כעבור כארבעה חודשים ממועד הפגישה הפיצה הלשכה המשפטית במשרד פרוטוקול ובו הבנות שגובשו (להלן - מסמך ההבנות), שעיקריו: "משרד החינוך יגיש תלונה מפורטת למשטרה, בשים דגש מיוחד על הסכנה הנשקפת לתלמידים... לקצין אגף חקירות מחוזי במחוז בו מתבצעת העבירה, והעתק התלונה יישלח גם לראש מחלקת חקירות במטא"ר"; "אנשי המשטרה יעדכנו את אנשי משרד החינוך בפרטי החקירה ותוצאותיה"; "המשטרה תיתן עדיפות לחקירת התלונות ולהגשת כתבי אישום"; "על משטרת ישראל לבדוק בידי מי מצויה הסמכות להגשת כתבי אישום בעבירות אלה. כמו כן, יש לבדוק מי מבצע את אכיפת צווי הסגירה."

מתשובתה של היועמ"ש למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 עולה שמסמך ההבנות הוא נוהל שמטרתו "להגביר את האפקטיביות בפעולת המשטרה כלפי מוסדות הפועלים ללא רישיון". המשטרה, לעומת זאת, השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי "בהעדר המשכיות למגעים בין משרד החינוך לבין המשטרה, לא נעשו פעולות לכתיבת נוהל עבודה מסודר... אין חולק כי רצוי היה להסדיר זאת בנוהל, אך לא ניתן יהיה לגבשו מבלי לקיים את הדיון המשותף בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים".

משרד מבקר המדינה העלה כי מנובמבר 2003 ועד ספטמבר 2007 פנה האגף למשטרה 81 פעמים, ובכל פעם דיווח על מוסד חינוך - גן ילדים או בית ספר - שהמשרד הוציא לו צו סגירה, אולם המוסד המשיך לפעול<sup>35</sup>. מבדיקת פניות אלה עלה שרק 27 מהן (33%) הופנו לקצין אגף חקירות מחוזי, כנדרש במסמך ההבנות. יתר הפניות - 67% - הופנו לגורמים שונים במשטרה, בהם "אגף מבצעים משטרת ישראל" בתחנת משטרה מקומית כלשהי, בניגוד לנדרש במסמך ההבנות. יודגש שבחלק מן הפניות לא שלח המשרד עותק לראש מחלקת חקירות במטא"ר כנדרש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 כתבה המשטרה ש"נמצא כי מרבית הפניות של משרד החינוך נשלחו לכתובות שגויות ולבעלי תפקידים שאינם קיימים כלל במשטרה".

4. במאי 2007 מסרו ראש מדור חקירות במטא"ר ועוזר לראש חטיבת החקירות במטא"ר לנציגי משרד מבקר המדינה כי מפקח של המשרד צריך להגיש את התלונה בתחנת משטרה, ועליו להסביר

35 ב-35 מקרים מהמקרים הללו הודיע האגף למשטרה לאחר שהוגשה התלונה שיש להפסיק את תהליך החקירה בנושא צו הסגירה, מכיוון שהבעלות המציאה לאגף את המסמכים הדרושים לשם מתן הרישיון.



מדוע הוצא צו הסגירה וכן להציג מסמכים שונים בעניין, לרבות חוות דעת פדגוגית; מאז הדיון "לא היו פניות של משרד החינוך אליהם בנוגע לנושא צווי הסגירה"; מפקח של המשרד צריך "לבצע את סגירת המוסד החינוכי, אולי בליווי שוטר מן אגף מבצעים של המשטרה". הם הדגישו שאגף התביעות במשטרה עמוס ביותר, ויכולתו לעסוק בתביעות של המשרד נגד מוסדות החינוך היא מוגבלת, ולכן לדעתם על המשרד לנהל בעצמו תביעות כאלה בבית משפט לעניינים מקומיים, והוסיפו כי על המשטרה לשוב ולדון בעניין זה עם המשרד ולקבוע, בין השאר, מי הוא הגורם שיוסמך לסגור בפועל מוסדות חינוך.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי עמדת המשטרה, ולפיה על מפקח של המשרד להגיש את התלונה על אי-קיום צו הסגירה ועל המשרד לנהל בעצמו תביעות כאלה לערכאות משפטיות, אינה מקובלת עליו; האגף ומפקחיו "אינם הגוף המבצע".

המשטרה השיבה למשרד מבקר המדינה כי "הדוח והעדות של המפקח חשובים, לא רק לצורך סגירת המוסד, אלא מאפשרים לפתוח בחקירה גם על עבירות לפי חוק העונשין, למשל בגין ליקוי בטיחות או בריאות המסכנים את הילדים. במידה שבדוח הפדגוגי יצוינו בעיות בטיחות קשות תינתן עדיפות לטיפול בתלונה".

**לדעת משרד מבקר המדינה, אם לדעת המשטרה נדרשת עדות מפקח, עליה להסדיר זאת לאלתר עם המשרד, שכן הדבר לא נקבע במסמך ההבנות.**

היועמ"ש השיבה למשרד מבקר המדינה כי "המשרד, ובכלל זה לשכת היועצת המשפטית, אינו ערוך ואין זה מתפקידו לבצע בפועל צווי הסגירה ולסגור מוסדות הפועלים ללא רישיון כדין בכל רחבי המדינה, וזהו תפקידה של משטרת ישראל והתובעים במחוזות". המשטרה השיבה למשרד מבקר המדינה כי "מעריך החקירות אינו עוסק בסיוע לביצוע צווי סגירה ולצורך כך יש לקיים דיון נפרד עם נציגי אגף המבצעים של משטרת ישראל".

5. במהלך הביקורת, במרס 2007, פנה נציג הלשכה המשפטית במשרד לראש מחלקת חקירות במטא"ר בבקשה לקיים פגישה נוספת בעניין. כעבור חודשיים וחצי ענתה המשטרה לפנייתו וציינה את שמותיהם של אנשי המשטרה שיש לזמן לדיון. מן התשובות שניתנו למשרד מבקר המדינה עולה שעד נובמבר 2007 לא נקבע מועד לדיון זה.

6. משרד מבקר המדינה השווה את נתוני המשרד בנוגע לפנייתו למשטרה לנתוני המשטרה בנוגע לתיקי תלונות שפתחה בעקבות תלונות על צווי סגירה שלא קוימו. התברר כי משנת 2005 ועד לסוף מאי 2007<sup>36</sup> פנה המשרד למשטרה 52 פעמים בעניין מוסדות חינוך. על פי נתוני המשטרה, לעומת זאת, בתקופה זו נפתח רק תיק תלונה אחד - בעוון עברה על חוק הפיקוח - והוא "נסגר באין עניין לציבור".

**מהאמור לעיל עולה שבמשך שש שנים לא הסדירו המשרד ומשטרת ישראל את אופן הטיפול באכיפת צווי סגירה: היועמ"ש העלתה כבר ביוני 2001 את הנושא בפני המשטרה, אולם המשרדים דנו בעניין רק כעבור יותר משנתיים; המשרד לא הפנה את תלונותיו לגורם שנקבע בנחל; המשטרה דרשה שנוסף על הליך העבודה שסוכם עמה, יגיש מפקח את התלונה ויצרף מסמכים שונים, אולם לא הפנתה דרישה זו למשרד.**

36 נציגי המשטרה הסבירו כי משנת 2005 פעלה מערכת מידע ממוחשבת חדשה, והנתונים האמורים נאספו ממערכת זו.

### טיפולו של המשרד בהוצאת צווי סגירה

במדגם שעשה משרד מבקר המדינה הועלו ארבעה מקרים שבהם נמצאו ליקויים חמורים בגני ילדים, שלושה מהם בבעלות רשת גני אגו"י. להלן הפרטים:

1. רשות הבריאות העלתה באוקטובר 2005 ליקויי תברואה חמורים בגן ג' של רשת גני אגו"י (בעניין ממצאי הביקורת ראו בפרק על רישוי מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי). בנובמבר 2005 ביטל המשרד את הרישיון להפעלת הגן רטרואקטיבית מספטמבר אותה שנה, אולם לא הוציא צו סגירה. בבדיקה עלה שהגן המשיך לפעול במשך שמונה חודשים, עד סוף שנת הלימודים התשס"ו. מתשובת האגף למשרד מבקר המדינה עולה שמשנת הלימודים התשס"ז הגן פועל במבנה אחר.

משרד מבקר המדינה סבור שעם היוודע דבר הממצאים החמורים הללו של רשות הבריאות היה על המשרד להוציא צו סגירה לגן הילדים ולא להסתפק בביטול הרישיון למוסד.

2. ביוני 2006 הגישה רשת גני אגו"י בקשה ראשונה לרישיון להפעלת גן י"א, ובנובמבר אותה שנה נתנה בעניינו רשות הבריאות חוות דעת שלילית. בינואר 2007 הודיעה מרכזת ג"י לבעלות כי "אנו לא מאשרים את הפעלת הגן לשנה"ל תשס"ז ויש בכוננתנו להוציא צו סגירה לגן". יודגש כי בניגוד לנאמר במכתבו של המשרד באשר לכוננתו לסגור את הגן, הוא לא הוציא לו צו סגירה, וזאת אף על פי שהיה ידוע לו שהגן המשיך לפעול, שכן באפריל 2007 ביקרה בו נציגת האגף ואף כתבה על כך דוח.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי "הפרקטיקה היום יומית... והעומס הרב בעבודה - הם אלה שהכריעו", ומטרת האיום בהוצאת צו סגירה הייתה לזרז את הטיפול; הדוח האמור נכתב שלא לצורך רישוי, והמטפלים ברישוי גני ילדים לא יכלו לדעת אם הגן המשיך לפעול; לא הונפק רישיון להפעלת הגן בשנת הלימודים התשס"ז.

במשך כמעט שנה מאז ניתנה חוות הדעת השלילית של רשות הבריאות ועד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007), לא הוציא המשרד צו סגירה לגן. לדעת משרד מבקר המדינה, אם סבר המשרד שיש לסגור את הגן, היה ראוי שיפעל לעשות זאת בהקדם. כן היה אפשר לצפות שכאשר נציג האגף מבקר במוסד חינוך, יהיה בידי מידע חיוני, למשל על כך שלגן לא ניתן רישיון, כדי שיוכל לפעול כנדרש בעת ביקורו בגן ולהעביר את רשמיו לאגף.

3. ביולי 2003 העניק המשרד רישיון להפעלת גן ד' של רשת גני אגו"י עד לסוף שנת הלימודים התשס"ז, מותנה בתיקון ליקויים שהעלתה רשות הבריאות. משנת 2003 ועד שנת 2007 נתנה רשות הבריאות בעניין גן זה ארבע חוות דעת שליליות. למרות זאת לא ביטל המשרד את הרישיון שניתן לגן ולא הוציא לו צו סגירה, והגן המשיך לפעול.

רשת גני אגו"י השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי "נכון להיום כלל הליקויים תוקנו בגנים אלו למעט גן אחד שאכן נסגר". האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי באוקטובר 2004 הוא כתב לבעלות "שבמידה ולא יטופלו הליקויים תוך 14 יום יבוטל הרישיון עם כל המשתמע מכך וללא הודעה נוספת"; "בשל העומס הרב לא נערך מעקב ולפיכך לא בוטל הרישיון".

4. כאמור בפרק על רישוי מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי, המשרד לא הוציא צו סגירה לבית ספר ז' שבבעלות מרכז החינוך העצמאי למרות הליקויים החמורים שהתגלו בו, לרבות ליקויי בטיחות ותברואה; האגף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 ש"ניתנה הנחיה להוציא צו סגירה" לבית הספר.



מהאמור לעיל עולה כי במשך שנים לא נאכפו צווי סגירה שהמשרד הוציא למוסדות חינוך. נושא זה נמצא בתחום טיפולם של המשרד ושל המשטרה, אולם במשך שנים לא הסדירו הצדדים את הטיפול בנושא כראוי. כאשר צווי סגירה אינם נאכפים באופן שיטתי, יכולתם להרתיע פוחתת. ואכן, מוסדות חינוך המשיכו לפעול גם לאחר שהוצא להם צו סגירה. כן הועלו מקרים שבהם סבר האגף שאין להתיר את המשך הפעלתם של מוסדות חינוך, אולם המשרד לא הוציא להם צווי סגירה.

משמעותם של ממצאים אלה היא שמוסדות חינוך ממשיכים לפעול בניגוד לצווי הסגירה, ולעתים קרובות נחשפים בשל כך התלמידים הלומדים בהם לליקויי תברואה ובטיחות. על היועמ"ש ועל האגף להעלות את הבעיה בפני הנהלת המשרד, כדי שזו תפנה אל הגורמים המתאימים במשרד לבטחון פנים ובמשטרת ישראל, ובמידת הצורך תפנה גם ליועץ המשפטי לממשלה כדי לגבש עמם דרכי פעולה מוסכמות לטיפול בבעיה.

## הטיפול בחשש לניגוד עניינים

הוראות תקנון עובדי המדינה (התקשי"ר) קובעות כי "עובד ציבור עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית כאשר עניין עליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שלו או תפקיד אחר שהוא ממלא". עוד נקבע כי "ככלל, בחינת שאלת ניגוד העניינים וגיבוש פתרונה ייעשו" על פי הנחיה של היועץ המשפטי לממשלה<sup>37</sup>. הנחיה זו קובעת כי האיסור החל על עובד ציבור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים מבוסס על כמה מקורות, ובהם כללי הצדק הטבעי, האוסרים על עובד הציבור להימצא במצב שיש בו אפשרות למשוא פנים או לדעה משוחדת, וכן על קיום יחסי אמון בין עובד הציבור ובין הציבור, שמהם נובע כי עובד הציבור חב כלפי הציבור חובות מסוימים. כללי האתיקה לעובדי המדינה שפרסמה נציבות שירות המדינה בשנת 2002 (להלן - כללי האתיקה) אוסרים על עובד מדינה להימצא במצב של ניגוד עניינים בעבודתו הציבורית כאשר עניין שעליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שלו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא. על פי התקשי"ר, יש לבחון אם אדם מצוי במצב של ניגוד עניינים באמצעות, בין השאר, מילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. החשש לניגוד עניינים ייבחן על ידי היועץ המשפטי של המשרד.

## חשש לניגוד עניינים בעבודתה של מרכזת רישוי גני ילדים

1. מרכזת ג"י, גב' אילנה כהן, אחראית להעביר את חוות הדעת של יועץ הבטיחות אל ממונה הבטיחות באגף, והוא מאשר אותה; במידת הצורך היא מעבירה לבעלות את דרישות המשרד לתקן ליקויי בטיחות שנמצאו במבנה של גן ילדים; במקרים רבים היא קובעת אם יש לתת לבעלות רישיון.

מרכזת ג"י השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 כי "תאור תפקידי בכל המתייחס לזיקה לחו"ד של יועץ הבטיחות אינו הולם את המציאות. אין לי כל נגיעה וזיקה (למעט טכנית מינימאלית) לדוחות הבטיחות".

כפי שעולה מדוח זה, בעיקר בפרק העוסק ברישוי מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי, לעתים אחדים מעובדי האגף, בהם מרכזת ג"י, מפעילים שיקול דעת בבואם לענות על השאלה אם לנוכח מכלול הנתונים שאסף האגף בתחומים השונים יש להעניק רישיון או לחדשו. כמו כן, לעתים הם מפעילים שיקול דעת בבואם לענות על שאלות כגון: האם לבטל את הרישיון משלא הודיעה הבעלות על תיקון הליקויים? האם להעניק רישיון אף על פי שהאגף לא קיבל את אחת מחוות הדעת הנדרשות? וכיצד לנהוג בבקשה לרישיון של בעלות שדיווחה על תיקון ליקויים נמצאו לא אמינים?

2. התברר כי בדצמבר 2002 סיים בעלה של מרכזת ג"י (להלן - היועץ) קורס להכשרת מנהלי בטיחות למוסדות חינוך והחל להכין עבור בעלויות שונות דוחות בטיחות על מוסדות חינוך מוכשרי כיועץ בטיחות פרטי. כן נמצא כי היועץ הכין דוחות בטיחות עבור בעלויות של גני ילדים שהליך הרישוי שלהם היה בטיפול של אשתו, מרכזת ג"י כאמור.

3. בכללי האתיקה נקבע כי "עובד המדינה אשר מוטל עליו לטפל בעניינו של אדם אשר היו ביניהם קשרי עבודה, חברות, משפחה או כל קשר אחר ואשר יש חשש כי עקב כך יושפעו שיקוליו המקצועיים, יפסול את עצמו מלטפל בעניין ויודיע על כך לממונה עליו".

ביולי 2004 פנתה מרכזת ג"י לסגנית מנהלת מחלקה בלשכה המשפטית במשרד ושאלה אם יש חשש לניגוד עניינים בין עבודתה ובין עבודתו של בעלה כיועץ בטיחות. סגנית מנהלת המחלקה הסתפקה בפנייתה של המרכזת בעל-פה ולא ביקשה ממנה להציג את פרטי המקרה בכתב. בתשובה היא כתבה למרכזת באותו חודש כי "באופן עקרוני אין מניעה שלקוחות יפנו באופן פרטי לבעלך כבעל מקצוע פרטי לקבלת חוות דעת של יועץ בטיחות לצורך קבלת רישיונות מהמשרד. עם זאת, ברור כי חל עליך איסור להפנות לקוחות - בעלי גנים לבעלך כיועץ בטיחות באופן מוחלט".

היועמ"ש השיבה למשרד מבקר המדינה כי "השאלה [של מרכזת ג"י] היתה עקרונית וכללית בלבד ולא פרטנית, והתייחסה, כאמור, לאפשרות כי בעלה, יפעל כיועץ בטיחות פרטי מול גופים פרטיים כבעל מקצוע. חוות הדעת לא התייחסה לשאלת ניגוד העניינים של המרכזת, ולא התיימרה לפטור אותה מנקיטת צעדים כמקובל לגבי עובדת ציבור במקרים של ניגוד עניינים"; לא נמסר לסגנית מנהלת המחלקה כי היועץ כבר עובד כיועץ בטיחות של גופים פרטיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי שסגנית מנהלת המחלקה תבדוק את נסיבות העניין עוד לפני שנתנה את חוות הדעת למרכזת ג"י.

4. (א) בדצמבר 2005 כתב ממונה בטיחות ארצי למנהלת האגף על בעיות מקצועיות ובעיות אתיות שאינן מאפשרות לקבל את אישורי הבטיחות של היועץ. הוא הנחה אותה "כי לא יתקבלו אישורי הבטיחות" של היועץ עד שיתברר הנושא. בינואר 2006 כתב עורך דין בשם היועץ אל ממונה בטיחות ארצי, ובפברואר אותה שנה הוא כתב גם ליועמ"ש, ודרש מהם, בין השאר, לבטל את ההנחיה. התברר שהיועמ"ש לא השיבה על המכתב.

(ב) במאי 2006 עתר היועץ לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים נגד המנכ"לית בפועל לשעבר ונגד ממונה בטיחות ארצי וביקש שבית המשפט "יורה לרשות לתקן דרכיה ויימנע ממנה לרמוס את זכויותיו של העותר". באוגוסט 2006 קבע מנהל אגף ביטחון כי היועץ "יתבקש שלא לטפל בגני ילדים בשל קירבתו למרכזת רישוי גני ילדים... ומחשש לניגוד עניינים הנובע מכך... יובהר כי אם פעילותו של [היועץ] לא תוגבל, כאמור, לא תוכל [מרכזת גני] להמשיך ולשמש בתפקיד, והמשרד יאלץ להעבירה מתפקידה".

(ג) בספטמבר 2006 נתן בית המשפט לעניינים מינהליים תוקף של פסק דין להסכמה שאליה הגיעו הצדדים, ולפיה "החלטות המשיב בעניינו של העותר אשר נידונו בעתירה, מבוטלות"; באשר לשאלת ניגוד עניינים יפעלו הצדדים על פי חוות דעת של מחלקת ייעוץ וחקיקה ("ייעוץ") במשרד המשפטים מאוגוסט 2006. בחוות דעת זו נאמר כי יש לערוך למרכזת גני הסדר למניעת ניגוד עניינים על פי הנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה, ובו היא תקבל על עצמה "להימנע מלטפל בבקשות של מוסדות חינוך שלוו בחוות דעת של בעלה".

מרכזת גני השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא פעלה על פי סיכום שסוכם בינה ובין מנהלת האגף בינואר 2007, ולפיו "כל התיקים לרישוי גני ילדים שלהם צורפה חו"ד בטיחות מבעלי, מועברים לבדיקה ולאישור של [מרכז ביי"ס]; רק לאחר שמרכז ביי"ס "נותן בכתב חו"ד באשר למתן הרישיון, אני מבצעת טכנית הקלדת נתוני רישיון למערכת הממוחשבת ודואגת להמשך התהליך". היועמ"ש השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי מנהלת האגף מסרה לה בעל-פה את פרטי הסיכום האמור ואף הודיעה על יישומו בלי שקיבלה את חוות דעתה.

5. נמצא שרק כעבור שבעה חודשים - בסוף אפריל 2007 - העבירה היועמ"ש למנהלת האגף הצעת הסדר למניעת ניגוד עניינים, ולפיה, בין השאר, לא תעסוק מרכזת גני בהליך הרישוי של גני ילדים אלא רק באלה של מוסדות חינוך אחרים. היועמ"ש ציינה כי "אמנם למספר בעלויות יש בתי ספר וגני ילדים גם כן, אך רוב הבעלויות אינן מפעילות את שני סוגי מוסדות החינוך". מתשובתה של מנהלת האגף ליועמ"ש במאי 2007 עולה שהיא התנגדה לנוסח ההצעה, ובאותו החודש כתבה מרכזת גני ליועמ"ש כי "למיטב הבנתי גם [מנהלת האגף] אינה רואה את ההסדר שהכנת כהסדר סביר, אין לי אלא להמתין לקבלת החלטתכם. מכל מקום, אינני מקבלת את החלטתך".

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007) - שנה לאחר שניתן פסק הדין - לא הוסר החשש לניגוד עניינים. זאת אף על פי שבתקופה זו כבר עבד היועץ וכתב אישורי בטיחות עבור בעלויות שהגישו בקשות לרישיון. יתר על כן, יש בעלויות שבבעלותן כאמור גם גני ילדים וגם בתי ספר. מכאן שהצעת ההסדר לניגוד עניינים אינה מספקת, שכן המשרד בא בקשרים עם הבעלות ולא עם מוסדות החינוך.

מתשובתה האמורה של היועמ"ש למשרד מבקר המדינה עולה כי הטיפול בהסדר למניעת ניגוד עניינים נמשך זמן רב, משום שהוא היה כרוך בהתייעצות עם גורמים בנש"מ ובמשרד המשפטים וכן בדיונים עם מנהלת האגף. היא הוסיפה כי לאחר כל זאת התברר לה במהלך דיון שהתקיים בנש"מ ביולי 2007 כי מתנהלת חקירה כלשהי של נש"מ בנושא משמעותי, שהיא רלוונטית להסדר האמור; בדיון הוחלט גם שהיועמ"ש תכין טיוטת חוות דעת בנושא ותגיש אותה לסמנכ"ל רק לאחר שייעשו בנש"מ בירורים מסוימים; רק בנובמבר 2007 אישרה נש"מ ליועמ"ש להעביר את חוות הדעת כפי שנקבע.

יוצא שבמשך יותר משנה ממשיכה מרכזת גני לעבוד, אף על פי שיש חשש לניגוד עניינים. יתר על כן, מתשובתה של היועמ"ש עולה שעדיין לא נקבע כיצד יוסר החשש האמור. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול לאלתר כדי להסיר את החשש לניגוד עניינים.

### חשש לניגוד עניינים בעבודתו של מדריך באגף

1. נמצא כי מ"מ המפקח, ששימש מדריך מטעם האגף בבתי ספר של בעלות א' עד סוף שנת 2005, ומתחילת שנת 2006 עבד כאמור כממלא מקומו של מפקח, עבד גם כמפקח מטעם בעלות א' בבתי ספר שלה משנת 2003 במשך יומיים וחצי בשבוע.

יוצא שמ"מ המפקח פיקח על בתי הספר של בעלות א' מטעמם של שני גורמים: המשרד והבעלות, ולכן היה חשש לניגוד עניינים בין עבודתו במשרד לעבודתו בבעלות. מ"מ המפקח נדרש, כמדריך וכמפקח, גם לחוות את דעתו אם מבחינה פדגוגית אפשר להעניק רישיון להפעלתם של בתי ספר שהבעלות שלהם מעסיקה אותו ומשלמת לו שכר.

2. מ"מ המפקח מסר שהוא דיווח למנהלת האגף בעל-פה על עבודתו כמפקח בבעלות א' כבר בתחילת שנת 2006; מנהלת האגף החליטה שהוא לא יעסוק במשימות של מפקח מטעם המשרד על מוסדות חינוך שעליהם הוא מפקח מטעם הבעלות, פרט למשימות שכרוכות בטיפול בבקשות לקבלת רישיון ופרט לבדיקת תלונות על המוסדות; הוא לא פנה בעניין זה לגורם אחר במשרד. בינואר 2006 כתבה מנהלת האגף למנהלת לשכת ההדרכה במשרד כי "בהעדר מפקח על בתי"ס היסודיים" של בעלות א' ביקשה מנהלת האגף ממ"מ המפקח למלא את תפקיד המפקח, ולו באופן חלקי.

3. דבר עבודתו של מ"מ המפקח כמפקח הועלה בדוח האמור של ועדת הבדיקה משנת 2007, שדן בנסיבות אירוע שבו נהרג תלמיד במהלך טיול של כיתתו<sup>38</sup>. בדוח נכתב כי מ"מ המפקח "משמש 'בשני כובעים' - בבעלות א' ובאגף, וכן "ככפל 'פיקוח' על אותם בתי ספר... דבר זה מציג ניגוד עניינים מדאיג". הוועדה המליצה בפני מנכ"ל המשרד לבחון את העניין עד תחילת מרס 2007, לכל המאוחר.

מתשובתו של מ"מ המפקח למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 עולה כי "במחצית שנה"ל", דהיינו בתחילת שנת 2007, העלתה הלשכה המשפטית במשרד חשש לניגוד עניינים, והדיונים עמה נמשכו עד סמוך לסיום שנת הלימודים. בספטמבר 2007 כתבה בעלות א' למנהלת האגף כי מ"מ המפקח הפסיק את עבודתו כמפקח בבעלות משנת הלימודים התשס"ח.

4. מ"מ המפקח משמש מדריך ארצי מטעם המשרד. על פי חוזר מנכ"ל המשרד משנת 2003, לשכת ההדרכה שבמשרד ממנה מדריכים ארציים ומטפלת בהליכי מינויים; עובד הוראה שמעוניין לעבוד כמדריך נדרש למלא שאלון למועמד לתפקיד הדרכה, והממונה עליו נדרש לאשר את נכונות הפרטים ולהמליץ על המועמד לתפקיד הדרכה; מנהלת לשכת ההדרכה במשרד מסרה שמוטל עליה לבדוק את השאלון, למעט את הנתונים על השכלת המועמד.

לקראת שנות הלימודים התשס"ו והתשס"ז חתם מ"מ המפקח על שאלונים והצהיר בהם כי מלבד היותו מועסק במשרד הוא מועסק גם בבעלות א', בחצי משרה. הוא לא ציין מה תפקידו בבעלות. מנהלת האגף ציינה בשאלון לקראת שנת הלימודים התשס"ז כי תחום העשייה המרכזי שלו הוא "מילוי מקום מפקח" ואישרה בחתימתה את נכונות הפרטים שמסר. מנהלת לשכת ההדרכה מסרה במאי 2007 שהיא לא ידעה על דבר העסקתו של מ"מ המפקח כמפקח בבעלות.

סמנכ"ל ומנהל המינהל להכשרה, השתלמות והדרכה לעובדי הוראה במשרד השיב בדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי על פי חוזר מנכ"ל המשרד, הממונה המקצועי הישיר של המדריך אחראי על נושאים מינהליים הקשורים בו, ובכללם מניעת ניגוד עניינים. מתשובתה של מנהלת האגף

38 בעניין הוועדה ראו לעיל בפרק על הפיקוח על מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי.

למשרד מבקר המדינה עולה שהיא לא ידעה שהוא עובד כמפקח בבעלות א' כאשר הציעה לו לבצע משימות פיקוח כאמור אלא סברה שהוא עובד בה כעובד הוראה.

משרד מבקר המדינה מעיר שגם נוכח המידע על היותו של מ"מ המפקח עובד הוראה בבעלות היה על מנהלת האגף לברר לעומק עם הלשכה המשפטית אם יש חשש לניגוד עניינים בעבודתו.

כאשר עובד מועסק בידי שני גורמים, ומטעם שניהם הוא אחראי על טיפול באותם מוסדות חינוך, יש חשש ממשי לניגוד עניינים ולפגיעה ניכרת ביכולתו של המשרד לפקח על אותם מוסדות. לדעת משרד מבקר המדינה, מ"מ המפקח היה צריך להימנע מהעסקה כפולה כאמור, ולכל הפחות היה עליו לדווח על כך באופן רשמי, מידי וברור ללשכה המשפטית במשרד; מנהלת האגף הייתה צריכה לברר עם מ"מ המפקח מהו תפקידו בבעלות עוד כשעבד באגף כמדריך בלבד, והיה עליה להימנע מלהעסיקו במשימות פיקוח כאלה ואחרות; מנהלת לשכת ההדרכה הייתה צריכה לבדוק היטב את השאלון ולברר מהו תפקידו של מ"מ המפקח בבעלות א'. בבדיקה כזאת לא היה מנוס מלהבחין בחשש לניגוד עניינים. יוצא שעובדי המשרד לא פעלו כנדרש, ולולא ועדת הבדיקה שגילתה זאת במקרה, היה מ"מ המפקח ממשיך לעבוד אגב חשש לניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשרד יבדוק באופן שיטתי אם מפקחים ומדריכים אחרים באגף עובדים גם ברשתות חינוך או בבעלויות שעל מוסדותיהם הם אחראים.

## יחסי עבודה באגף וטיפול בהם של מנהלת המשרד

משנת 2004 ועד למועד סיום הביקורת קיבל הסמנכ"ל מידע על תלונות של עובדים במשרד על יחסי העבודה באגף, ובין השאר על יחסה לעובדים של מנהלת האגף, גב' לבנה אברמוביץ. להלן הפרטים:

1. בלשכת הסמנכ"ל נמצא מכתב שכתבה בנובמבר 2006 הממונה לשעבר על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה בנש"מ למשנה לנציב שירות המדינה, ובו סיפרה לו על "תלונות קשות" של עובדי האגף שהצטברו אצלה במשך השנים נגד מנהלת האגף.

מתשובתה של מנהלת האגף למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 עולה כי הסמנכ"ל לא העביר את המכתב האמור לתגובתה ולא נתן לה את האפשרות להגיב ולהתגונן בפני ההאשמות כלפיה.

2. (א) מנתוני אגף משאבי אנוש עולה כי בשנת 2004 עזבו את האגף שלוש עובדות, על פי בקשתן; שתיים מהן עזבו את האגף משום שיחסייהן עם הממונים עליהן באגף "עלו על שרטון"; העובדת השלישית עבדה במשרד באמצעות חברה לשירותי כוח אדם, ומן התייעוד עולה שהיא העדיפה לעזוב את המשרד על פני המשך העבודה באגף. ממסמכי השימוע שעשה לה אגף משאבי אנוש עולה כי מנהלת האגף הייתה מעוניינת שהעובדת תמשיך בעבודתה באגף, אולם העובדת העדיפה להפסיק את עבודתה בו, אף על פי שמשמעות הדבר הייתה איבוד משרתה במשרד. העובדת הסבירה כי הסיבה לכך היא שהאווירה באגף אינה בריאה, ו"נוצרים תנאים נפשיים קשים".

(ב) במכתב מיולי 2006 שנמצא בלשכת הסמנכ"ל כתבה אליו עובדת א' באגף כי "איני יכולה עוד להמשיך ולתפקד באגף... אבקש את העברתי לכל תפקיד אחר במשרד, שאין לו זיקה לאגף". הסמנכ"ל הודיע לעובדת א' כי אי אפשר להעבירה לתפקיד אחר. בלשכת הסמנכ"ל נמצאה גם

תלונתו מאוגוסט 2006 של אחראי לענייני משמעת, נהלים ובקרה במשרד, שהתלונן על התנהגותה של מנהלת האגף.

(ג) ביוני 2006 התלוננה מנהלת האגף בפני הסמנכ"ל על חששותיה ששתי עובדות באגף מצותות לשיחותיה. היא ציינה שהעובדות מנסות "לחבל בעבודה ולגרום למתח רב ולאווירה עכורה". כעבור שבוע השיב לה האחראי לענייני משמעת כי "הינך רשאית לזמן את העובדות לשיחה ולהעיר להן על כך".

הסמנכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי הוא קיים פגישות ושיחות רבות עם מנהלת האגף בכל הנוגע לתפקוד האגף - גם מבחינת יחסי העבודה - ושוחח עמה גם בעניינה של עובדת א'. מתשובתה של מנהלת האגף למשרד מבקר המדינה בינואר 2008 עולה שלא כל התלונות הוצגו בפניה, וכי לא ניתנה לה ההזדמנות להגיב על התלונות של העובדים.

מהמידע שקיבל הסמנכ"ל עלתה תמונה של יחסי עבודה עכורים באגף. במקרים אחדים אגף משאבי אנוש, המצוי בתחום אחריותו של הסמנכ"ל, הציע לעובדים באגף לעבוד ביחידה אחרת במשרד. לא נמצא שהסמנכ"ל בירר את פשר התלונות עם עובדי האגף כדי לפעול להסדרת יחסי העבודה בו.

3. עובדת ב' של האגף הגישה תלונות אחדות נגד מנהלת האגף ונגד מרכזת ג"י. בין השאר כתבה העובדת למנכ"ל דאז של המשרד בדצמבר 2006: "אני מתחננת בפניך להתערב... אודה לך מקרב לב אם תמצא חצי שעה זמן בתוך כל עומס העבודה שלך כדי לשוחח איתי."

הבדיקה העלתה כי העובדת לא קיבלה מענה ממנכ"ל המשרד דאז.

מנכ"לית המשרד, גב' שלומית עמיחי, השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי "מנהלת האגף היא עובדת מסורה ונאמנה, העומדת בראש אגף מורכב ותובעני, ואני מתנגדת לביקורת האישית שהוטחה בה בדו"ח. יחד עם זאת ברור לי כי נהלי העבודה [באגף] מחייבים בדיקה יסודית ושינוי ארגוני".



הביקורת עסקה בעיקר בתקופה שמשנת 2004 ועד סוף שנת 2007, שבחלקה כיהן מר שמואל אבואב כמנכ"ל המשרד. הנהלת המשרד, בראשות המנכ"ל לשעבר, נמנעה מלהתערב ביחסי העבודה באגף. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד בראשות המנכ"לית לברר לאלתר את נסיבות התלונות, לנקוט צעדים מתאימים ולפעול להסדרת יחסי העבודה באגף.





כ-5,100 ממוסדות החינוך בארץ הם מוסדות שהחינוך שניתן בהם הוא חינוך מוכר שאינו רשמי. משרד החינוך נדרש להפעיל מערך מינהלי שיעניק רישיונות למוסדות החינוך הללו, יקצה להם כספים ויפקח על עבודתם, כשם שהוא מפקח על שאר הזרמים שבמערכת החינוך. לפיקוח על מוסדות אלה יש חשיבות רבה, שכן גם לתלמידיהם יש זכות לקבל חינוך איכותי בתנאי לימוד נאותים, וגם לעובדי ההוראה שבהם יש זכות לעבוד בתנאים הולמים ותמורת שכר הוגן.

את רוב המשימות הכרוכות בטיפול במוסדות החינוך המוכש"ר הטיל המשרד על האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי. האגף נדרש לפקח על מוסדות חינוך מוכש"ר במגזר החרדי, אולם מספר תקני הפיקוח שנתנה בידיו הנהלת המשרד היה קטן מהמקובל לגבי מוסדות חינוך רשמי, וגם תקנים אלה לא הצליח המשרד לאייש במלואם. וכך המדינה מממנת חלק נכבד מעלות הפעלתם של מוסדות חינוך במגזר החרדי, בלי שהבטיחה מתן מענה נאות לצורכי הפיקוח על מוסדות אלה ובלי שפעלה להבטיח את זכויותיהם של עובדי ההוראה.

ההחלטה אם להעניק רישיון להפעלת מוסד חינוך חדש תלויה, בין השאר, במצאי המוסדות הקיימים. כאשר למשרד אין מיפוי של המוסדות, הוא מתקשה לדעת אם יש הצדקה לפתיחתו של מוסד חדש. על המשרד לרכז מידע על המוסדות הקיימים כדי שיהיה אפשר לבחון את הצורך במוסד חדש גם לפי מצאי המוסדות.

הליך הרישוי הוא מורכב, ובמצב הקיים טווח שיקול הדעת של עובדי האגף בכואם להחליט אם לאשר מתן רישיון להפעלת מוסד הוא רחב. חלק ממצאי הביקורת על החלטות כאלה חמור מאוד, ולעתים מדובר במוסדות חינוך שפועלים בתנאים שמסכנים את שלומם של תלמידי בית הספר או של ילדי הגן. ממצאי הביקורת מעלים חשש שמא בחר האגף לעצום את עיניו נוכח דיווחים לא אמינים. מן הממצאים עלתה גם תמונה של אגף הנתון בלחצים של בעלויות ובמערכת יחסים מורכבת עם רשת גני אגו"י. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לברר את טיב הקשר שבין האגף ובין הרשת.

הועלו מקרים של חשש לניגוד עניינים אשר המשרד התקשה לנטרל. בשולי הדברים עלתה מערכת יחסי עבודה עכורים באגף, והנהלת המשרד נמנעה מלטפל בה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הטיפול במוסדות חינוך מוכש"ר דורש שינויים ניכרים: על המשרד לאכוף את הכללים שהוא קבע בעניין המספר המזערי של תלמידים במוסד חינוך באופן אחיד ושיטתי; עליו לבחון את האפשרויות העומדות בפניו ליישום מדיניותו ובין השאר לשקול, במידת הצורך, ליזום שינויי חקיקה מתאימים; על הנהלת המשרד לחדד את הכללים הנוגעים לחוות הדעת הנדרשות לשם אישור בקשה לרישיון ולהבהירם לכל היחידות במשרד שעוסקות בנושא; על המשרד לקבוע מפתח תקינה של מפקחים באגף ולהבטיח שמערך הפיקוח על מוסדות חינוך אלה יוכל לקיים פעולות פיקוח לפי צורכי הפיקוח; עליו להעמיק את הבקרה על שכרם של עובדי בעלויות; עוד על המשרד לפעול לאלתר עם משטרת ישראל לקביעת הטיפול הנכון באכיפת צווי סגירה.

