



## הכנסת מרכז המחקר והמידע

ירושלים, כ"ו בתמוז תשע"ה  
13 ביולי 2015

### הצללה במוסדות חינוך ובמגרשי משחקים בגנים ציבוריים

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת ד"ר יפעת שאשא ביטון, יושבת-ראש הוועדה לזכויות הילד, לקראת דיון בוועדה לזכויות הילד בנושא הצללה במוסדות חינוך ובמגרשי משחקים. אמצעי התקשורת מדווחים מזמן לזמן על מקרים של ילדים שנכוו ממתקני משחקים שהפכו ללוהטים בשל חשיפה ממושכת לחום השמש, במגרשים שהצללה בהם לא נכונה או אין בהם הצללה כלל. בשנים האחרונות מתנהל שיח ציבורי על סוגיות של תכנון מותאם-אקלימית למרחב הציבורי בישראל, ובהן – היעדר צל. לדברי גורמים מקצועיים, תכנון הצל במרחב הציבורי לקוי, הן מבחינת השימוש בעצים והן מבחינת השימוש באמצעים מלאכותיים (תכנון והקמה של סככות, פרגולות וכו'). הדיון בהצללה מקיף אתרים מסוגים שונים: מוסדות חינוך, פרקים, גני משחקים, כיכרות, חופים ובריכות, רחובות, ומרחבים ציבוריים אחרים. במסמך זה נדון בהצללה במגרשי משחקים לילדים בפרקים ובגנים ציבוריים והצללה במוסדות חינוך – מעונות יום ומשפחתונים, גני ילדים ובתי-ספר, נבחן את הסדרה של דרישות ההצללה במקומות הללו ובפיקוח על ישומן. כפי שעולה במסמך, כיום אין תקן להצללה במגרשי משחקים של ילדים בגנים ציבוריים והרשויות המקומיות אינן מחויבות להקים בהם אמצעי הצללה. אשר למוסדות החינוך, כיום הדרישה היא הצללה של 25% משטח החצר בגני ילדים ושל 15% מהשטח החצר של בית-הספר.

### **1. הצללה בגני משחקים בגנים ציבוריים**

בגני המשחקים ובמתקני השעשועים שהקימו הרשויות המקומיות בשטחים ציבוריים פתוחים ובהם מתקנים המיועדים לשימושם של ילדים, ילדים חשופים לשמש שעות רבות. הרשויות המקומיות הן האחראיות לתכנון, להקמה, להפעלה, לתחזוקה ולשמירה על גני המשחקים בתחומן, לפי הוראות החוק<sup>1</sup> והתקן. מבקר המדינה בדק את נושא הצללה בגני משחקים בפברואר-ספטמבר 2013 ומצא כי בהמלצות משרד הפנים מ-1999 שהופצו לרשויות המקומיות בנושא הצללת שטחים ציבוריים, הוצע להקים סככות מעל מתקני המשחקים.<sup>2</sup> תקן מתקני משחקים של מכון התקנים הישראלי, ת"י 1498, נקבע בשנת 1994 כתקן רשמי החל על מתקני משחקים המוצבים באתרי משחקים ציבוריים. בתקן מפורטות הדרישות הקשורות להתקנה, לתחזוקה

<sup>1</sup> סעיף 249 (8) לפקודת העיריות (נוסח חדש), קובע, כי הרשות המקומית היא האחראית לתכנון, להקמה, להפעלה ולשמירה על גני המשחקים שבתחומן. מקור: [דוח מבקר המדינה 64 ג': סרטן העור – מניעה, איתור וטיפול](#), תשע"ד – 2014, עמ' 541.

<sup>2</sup> [דוח מבקר המדינה 64 ג': סרטן העור – מניעה, איתור וטיפול](#), תשע"ד – 2014, עמ' 541.

ולבטיחות במתקני משחקים. בינואר 2006 נכנס לתוקף ת"י 1498 המחודש: "מתקני משחקים: מדריך להתקנה, לפיקוח, לתחזוקה ולתפעול". בתקן המחודש אומצה התקינה האירופית בנושא.<sup>3</sup> התקן חל על מתקנים ויחידות שהותקנו במגרשי משחקים לשימושם של יחידים או קבוצות (לא כולל "גני הרפתקאות" או מתקני ספורט וכושר, אלא אם כן הותקנו כחלק ממגרש המשחקים).<sup>4</sup> התקן חל על מתקנים שאינם מונעים באמצעות מקור אנרגיה חיצוני אלא באמצעות גוף האדם המשתמש בהם. על-פי מכון התקנים, יש שני היבטים להצללת אתרי משחקים קיימים: 1. רמת ההצללה; 2. בטיחות מתקן ההצללה.

ת"י 1498 על חלקיו, הון במתקני משחקים – שכאמור, מאמץ את התקן האירופי על חלקיו – **אינו עוסק בהצללה**. התקן האירופי אומץ בכל מדינות אירופה, ובכללן מדינות חמות כמו ספרד ודרום איטליה.<sup>5</sup> הוועדה הטכנית 490 של מכון התקנים, שהכינה את ת"י 1498, בדקה תקינה זרה ולא מצאה התייחסות לנושא ההצללה, גם במדינות שרמת הקרינה בהן דומה לזו של ישראל.

מבקר המדינה עסק בהיעדר התקינה בנושא הצללה במתקני משחקים בגני משחקים לילדים עוד ב-2008. מכון התקנים כתב בתשובתו על אותו דוח כי "בחודש מרס 2006 אושרה הכנת שינוי לחלק 8 לתקן – במטרה לכלול בתקן דרישות נוספות מבעלי האתר וביניהן התקנות אמצעי הצללה וברזיות מים". בשנת 2013 ערך מבקר המדינה ביקורת נוספת בנושא זה ומצא כי התקן טרם עודכן. מבקר המדינה ציין בדוח מ-2014 כי בנושא הצללת גני המשחקים נוספה רק הערה למבוא לתקן העוסק במתקני שעשועים: "בעת תכנון אתר המשחקים יש להביא בחשבון אפשרות של חשיפה ממושכת לקרינת שמש ולתכנן אמצעים יעילים ככל האפשר להצללת האתר ולמניעת התלהטות רכיבי המתקנים (במיוחד בין השעות 16:00-10:00)."<sup>6</sup>

אף שאין תקינה זרה בנושא, בעקבות דוח מבקר המדינה ופניות מגופים שונים, ובהם המועצה הלאומית לשלום הילד,<sup>7</sup> קיימה הוועדה הטכנית 490 של מכון התקנים כמה ישיבות בנושא. **על-פי מכון התקנים, הוועדה סבורה שנושא הצללה בגן משחקים הוא מתפקידו של מתכנן האתר**, בהתחשב באופי האתר, במיקומו, בצורכי האוכלוסייה ועוד. על-פי הוועדה "אין לקבוע כללים ומתכונן אחיד לגבי כמויות הצללה, מיקום הצללה, סוגי ספסלים, כמות ברזיות, מיקומם וכמותם. על המתכנן לשקול את כל הנתונים, ממצאי הסביבה, כיווני שמש, כיווני הרוח, סוגי אוכלוסייה, אופי השימוש בהם, רמת התחזוקה באזור, אופן העיצוב וכו'".<sup>8</sup> הבחירה במרכיבים השונים צריכה להיעשות מתוך שיקול דעת ושקלול כל הנתונים. "הוועדה חוזרת ומדגישה כי יש לשמור על גמישות בתכנון ציבורי פתוח. הוועדה סבורה כי הוספת דרישות בנוגע לאבזור מעבר למה שהיא הוסיפה במסמכי הרוויזיה לת"י 1498, היא חציית 'קו האיזון' בין ההכרח

<sup>3</sup> עיריית תל-אביב-יפו, דוח מבקר העירייה, בדיקת בטיחות – תחזוקה ותפעול מתקני משחקים בגנים ציבוריים ובגני ילדים, תקופת הבדיקה: אפריל-אוגוסט 2013.

תקן EN 1176; מקור: ורד אורן, דוברת מכון התקנים הישראלי ומנהלת תקשורת וקשרי ממשל, דוא"ל, 9 ביולי 2015.

<sup>4</sup> מכון התקנים הישראלי, חיפוש גני משחקים מאושרים, תאריך כניסה: 25 ביוני 2015. התקן למתקני פעילות גופנית (ת"י 1497) הוא וולונטרי, אך אם הוא מוצמד למתקן משחקים, הוא מחייב בבדיקה על-פי התקן של מתקני משחקים.

<sup>5</sup> ורד אורן, דוברת מכון התקנים הישראלי ומנהלת תקשורת וקשרי ממשל, דוא"ל, 9 ביולי 2015.

<sup>6</sup> מבקר המדינה, דוח 64: סרטן העור – מניעה, איתור וטיפול, 2014, עמ' 541.

<sup>7</sup> ד"ר יצחק קדמן, מנכ"ל המועצה לשלום הילד, מכתבים בנושא היעדר הצללה במגרשי משחקים לילדים, 14 ביוני 2015, 8 באוקטובר 2013, 21 באוגוסט 2013; דוא"ל, יוני 2015.

<sup>8</sup> הלן עטרות, מנהלת אגף תקינה במכון התקנים, מכתב למוטי מזרחי, מבקר פנימי במכון התקנים, בנושא: הצללת אתרי משחקים – התייחסות ו"ט 490 – מתקני משחק ושעשוע להערת במקר המדינה, 12 בינואר 2014.

לבין שמירת הגמישות"<sup>9</sup>. **להערכת מכון התקנים, רמת ההצלחה צריכה להיכלל בהנחיות או בחקיקה של משרדי הממשלה.**<sup>10</sup>

במכון התקנים הוסיפו כי תקנים שונים עוסקים **ברמת הבטיחות** של מבנים, כגון מבני פלדה (ת"י 1225), מבני בטון (ת"י 466) ועומס רוח (ת"י 414).<sup>11</sup>

בהקשר זה נוסף שהוועדה הטכנית 490 סבורה, למען הסר ספק, כי "יש צורך בכתיבת תקן הנדסי בנושא תכן, התקנה ותחזוקה של מתקני הצללה בשטחים פתוחים".<sup>12</sup>

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות מקומיות כי גם בהיעדרו של התקן להצללה במגרשי משחקים, על הרשויות לפעול להקמת מתקני הצללה במגרשי משחקים. מרכז המחקר והמידע פנה אל משרד הפנים כדי לברר אם משרד הפנים פורסם הנחיה שמחייבת הצללה בגני משחקים, ואם לא – מדוע, ואם יש פיקוח בתחום זה מטעם משרד הפנים, ואם כן – כיצד הוא נעשה.

מאגף התקציבים של משרד הפנים נמסר כי אין חובה על הרשויות מקומיות להקים הצללה במגרשי משחקים בגנים ציבוריים בשטחיהן. עם זאת, מדי שנה משרד הפנים מחלק מענקי פיתוח לרשויות מקומיות לקידום פרויקטים המשקפים את מדיניות הממשלה המחייבת את המשק כולו.<sup>13</sup>

על פי "נוהל הקצאת מענקי פיתוח לרשויות" שמפרסם משרד הפנים,<sup>14</sup> מענקי הפיתוח מוקצים לרשויות בעלות מאפיינים מסוימים (למשל: לרשויות בעלות מענק מודל שלילי המדורגות במדד פריפריאלי 1-4 ובמדד סוציו - אקונומי 1-5). הנוהל מפרט תנאים להקצאת מענקים לרשויות מקומיות ובו רשימת נושאי תחומים המאושרים לתקצוב. הנושאים מחולקים לקבוצות העדיפות, שכאמור, בקבוצות אלו נכללים פרויקטים המשקפים את מדיניות הממשלה המחייבת את המשק כולו. בין הקבוצות, קבוצת חובה, ממנה כל רשות שמבקשת מענקי פיתוח חייבת לקחת לפחות נושא אחד לקידומו. בין הנושאים הללו נכלל נושא שיקום ושיפוץ המרחב הציבורי ברשויות המקומיות כגון, גני משחקים וחצרות בתי ספר ותיקון לקוי בטיחות. שאלנו את הגורמים האחראים לחלוקת מענקי הפיתוח מטעם משרד הפנים כמה הרשויות המקומיות ביקשו מענק לקידום סעיף זה בשנים אחרונות בכלל והאם ישנה אפשרות לקבל נתונים על רשויות שקידמו את נושא הצללה בגני משחקים בפרט. מהמשרד נמסר כי אין באפשרות המשרד לדעת את הנתונים, בשל האופן שבו מוזנים נתונים על בקשות של הרשויות ועל הביצוע של הרשויות ומשום שאין קידוד מיוחד לנושא הצללה בגני משחקים.<sup>15</sup>

## 2. הצללה במסגרות לגיל הרך (מעונות יום ומשפחתונים) שבפיקוח משרד הכלכלה

בשנת הלימודים תשע"ה פעלו בארץ 1,929 מעונות יום ו-3,705 משפחתונים ושהו בהם כ-115,000 פעוטות מגיל חצי שנה עד גיל שלוש.

משרד הכלכלה, בשיתוף משרד הבריאות ומשרד הבינוי והשיכון, קובע קריטריונים להצללה במעונות יום לפעוטות המקבלים הכרה מטעמו. קריטריונים אלו נכללים במסגרת הפרוגרמה לתכנון ולציוד במעונות יום.

<sup>9</sup> ורד אורן, דוברת מכון התקנים הישראלי ומנהלת תקשורת וקשרי ממשל, דוא"ל, 9 ביולי 2015.

<sup>10</sup> שם.

<sup>11</sup> שם.

<sup>12</sup> הלן עטרות, מנהלת אגף תקינה במכון התקנים, מכתב למוטי מזרחי, מבקר פנימי במכון התקנים, בנושא: הצללת אתרי משחקים – התייחסות ו"ט 490 – מתקני משחק ושעשוע להערת במקר המדינה, 12 בינואר 2014.

<sup>13</sup> סיוון להבי ויפעת שי, אגף תקציבים, משרד הפנים, שיחת טלפון, 12 ביולי 2015.

<sup>14</sup> נוהל הקצאת מענקי פיתוח לשנת 2013, המנהל לשלטון מקומי, משרד הפנים; ההפניה לצטט את הנוהל הזה התקבלה מסיוון להבי ויפעת שי, אגף תקציבים, משרד הפנים, שיחת טלפון, 12 ביולי 2015.

<sup>15</sup> סיוון להבי ויפעת שי, אגף תקציבים, משרד הפנים, שיחת טלפון, 12 ביולי 2015.

## 2.1 הנחיות תכנוניות להצללה במסגרות לגיל הרך שבפיקוח משרד הכלכלה

בדצמבר 2006 פרסם משרד הכלכלה (משרד התמי"ת דאז) **פרוגרמה לתכנון ולציוד מעונות יום לגיל הרך**. פרוגרמה זו היא עדכון לפרוגרמה שפורסמה בשנת 1998, בשיתוף משרד הבינוי והשיכון ומשרד הבריאות.<sup>16</sup> בחלק "פיתוח המגרש" נדונה הצללה בחצר, ולפיו לפחות 25% משטח חצר המשחקים יהיה מוצל; בכל חצר תהיינה לפחות שתי סככות צל, ואחת מהן חייבת להיות סככה קבועה. כמו כן, נקבעו פרמטרים לסככת הצל לארגזי החול, שקובעים את מידות הסככה וקובעים כי היא תוצב כך שהחול יהיה חשוף לשמש חלק משעות היום. הפרוגרמה נוגעת למבנים החדשים, שייבנו ממועד פרסומה ואילך (שנת 2006, כאמור).

לצד הפרוגרמה לתכנון ולציוד מעונות יום משרד הכלכלה מפרסם **מפרטים למעונות יום הפועלים בדירות מגורים ובמבנים ציבוריים**.<sup>17</sup> **במפרטים אלו תנאים להצללה שונים מהתנאים שבפרוגרמה**: על-פי מפרט למעון יום הפועל בדירת מגורים (דירה או בית פרטי שאינם משמשים למגורים והוסבו למעון יום) ועל-פי המפרט למעון יום הפועל במבנה ציבורי (כגון מוסד חינוך, מתנ"ס וכל מבנה שייעודו אחר והוסב למעון יום) לפחות 15% משטח החצר צריך להיות מוצל באמצעות סככות צל.

מבקר המדינה בדק את נושא הצללה במעונות יום ובמשפחתונים בפברואר-ספטמבר 2013 וציין כי מעונות יום לגיל הרך המוקמים במבנים ישנים חייבים בהצללה של 15% בלבד משטח החצר, לעומת 25% במבנים חדשים. מבקר המדינה ציין גם כי הדרישות בפרוגרמה לתכנון מעונות יום לא חלות רטרואקטיבית ואין בה הוראות מעבר. כאמור, הדרישות חלות רק על מעונות יום שקיבלו סמל מעון ממועד פרסום הפרוגרמה בשנת 2006 ואילך. פרסום הנחייה חדשה שתחייב את כל המעונות המוכרים בהצללה של 25% תחייב ממילא רק מבנה העומד לקבל סמל מעון. במיפוי שערך משרד הכלכלה עלה כי התקנת הצללה על 25% משטח החצר בכל המעונות כרוכה בעלויות תקציביות, ומשרד הכלכלה השיב למבקר המדינה כי הוא יבחן זאת בתיאום עם משרד האוצר.<sup>18</sup>

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל משרד הכלכלה ושאל האם המשרד שינה את ההנחיות משנת 2006 המחייבות הצללה של 25% משטח החצר רק במסגרות שהוקמו לאחר פרסום ההנחיות, והאם כיום גם המסגרות שהוקמו לפני 2006 חייבות בהצללת של 25% משטח החצר. **מאגף למעונות יום ומשפחתונים של המשרד נמסר כי משנת הלימודים תשע"ה ההנחיה היא הצללה של 25% מהחצר בכל מעונות יום בעלי סמל המעון, הן מעונות יום שפועלים במבנים ייעודיים והן מעונות שפועלים בדירות מגורים ובמבנים ציבוריים שקיבלו את סמל מעון יום מוכר של משרד הכלכלה משנת הלימודים תשע"ה**.<sup>19</sup>

## 2.2 פיקוח על הצללה במסגרות לגיל הרך שבפיקוח משרד הכלכלה

משרד הבריאות בודק את התנאים התברואיים במעונות יום כחלק מההליך לקבלת סמל מעון מוכר מהאגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד הכלכלה. אחת הבדיקות היא בדיקת ההצללה בחצר של המוסד הלימודי.<sup>20</sup> בדיקה זו נעשת במסגרת **חוק הפיקוח על מעונות יום, התשכ"ה-1965**, המחייב את המסגרות הללו בקבלת אישור תברואי ממשרד הבריאות. דהיינו, בדיקת משרד הבריאות נעשית רק בזמן בקשה לרישיון למעון חדש. **יצוין כי משפחתונים אינם חייבים באישור תברואי של משרד הבריאות**.

<sup>16</sup> משרד הכלכלה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הבריאות, **פרוגרמה לתכנון ולציוד במעונות יום בגיל הרך**, דצמבר 2006.

<sup>17</sup> אגף למעונות יום ולמשפחתונים במשרד הכלכלה, **מפרט למעון הפועל בדירת מגורים, מפרט למעון יום הפועל במבנה ציבורי**, תאריך כניסה: 10 ביולי 2015.

<sup>18</sup> מבקר המדינה, **דוח 164: סרטן העור – מניעה, איתור וטיפול**, 2014.

<sup>19</sup> סוהר שקור, מנהלת תחום בכיר רישוי ואכיפה, אגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה, שיחת טלפון, 12 ביולי 2015.

<sup>20</sup> משרד הבריאות, בריאות הסביבה, **מוסדות חינוך ומעונות**, תאריך כניסה: 10 ביולי 2015.

המפקחים של משרד הבריאות אינם מודדים את שטח ההצללה (כאמור, הדרישה היא הצללה של 25% משטח החצר) אלא את התאמת המצב בשטח לתוכניות של המבנה. חישוב שטח ההצללה נעשה בשלב התכנון של הגן על-ידי המתכננים.<sup>21</sup>

על-פי משרד הבריאות, תוצאות הבדיקות מפורטות בדוחות של המפקחים, והם מחייבים את המוסדות ואת משרד הכלכלה.<sup>22</sup>

הפיקוח השוטף על העמידה בקריטריונים בתחום ההצללה במעונות יום הוותיקים נעשית על-ידי מפקחים של האגף למעונות יום ומשפחתונים.<sup>23</sup> האגף שואף לקיים ביקורות אחת לשנה-שנתיים בכל מעון, אך הדבר לא תמיד אפשרי בשל מחסור חמור במפקחים: כיום עובדים באגף 16 מפקחים בלבד.<sup>24</sup>

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל משרד הכלכלה ואל משרד הבריאות בבקשה לקבל נתונים על מספר בדיקות שנערכו בתחום הצללה במעונות יום בשנתיים האחרונות, בדגש על שיעור המסגרות שנבדקו בכלל המסגרות ושיעור המסגרות שנמצאו בהן ליקויים בהצללה. המשרדים לא מסרו את הנתונים.

כמו כן שאלנו את המשרדים אם תוצאות הפיקוח בתחום ההצללה מתועדות במאגר. למשרד הבריאות אין מידע בדבר קיום מאגר כזה. ממשרד הכלכלה נמסר כי "כאשר פיקוח המעונות יועבר לדוח פיקוח ממוחשב נוכל להזין ולייצר מאגר ממוחשב".<sup>25</sup> להערכת הגורמים המקצועיים במשרד הכלכלה, מאגר מידע ממוחשב יוקם בעוד כשנה.<sup>26</sup>

נוסיף כי בשנת 2011 פרסם ראש שירותי בריאות הציבור של משרד הבריאות חוזר בנושא: סטנדרטים לנושאי תברואה למסגרת חינוכית – מעונות לגיל הרך,<sup>27</sup> הכולל מפרט תנאי תברואה, תקינות הציוד ותחזוקה נאותה של המוסד. הסטנדרטים שמפורטים בחוזר הם חלק בלתי נפרד מהפרוגרמה לתכנון, תחזוקה ולציוד מעונות יום לגיל הרך שמאשר משרד הבריאות, והם חלים על מעונות לגיל הרך שבפיקוח רשות הבריאות על סמך חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965. על-פי החוזר, מנהל המסגרת החינוכית יהיה אחראי לתחום התברואה וליישום דרישות משרד הבריאות במעון וימנה את האחראי לפיקוח במסגרת חינוכית. האחראי יהיה אדם מיומן שקיבל הדרכה מקיפה בנושאי הבריאות לצורך מטרה זו.

בחוזר מפורטים תנאי הניקיון בחצר (פרק 4: דרישות תברואה למגרש מסגרת חינוכית), תחזוקה נאותה ונכונה של משחקי החצר וצעצועי החצר ותחזוקת ארגו החול. פרק נפרד יוחד ל"דרישות לחצר המשחק". **ההצללה בחצר אינה נדונה פרט לדרישת הצללה בארגו חול.** פרק אחר בחוזר (פרק 9: דרגות ליקויים במוסדות לגיל הרך בהתאם לדירוג חומרה) מפרט דרגות ליקויים במוסדות לגיל הרך לפי חומרתם. משרד הבריאות קובע שלוש דרגות החומרה של הליקויים: חמור, בינוני ונמוך. ברשימת הליקויים נמצא ליקוי "חצר משחקים לא מוצלת", ומשרד הבריאות משייך אותו לקטגוריה של "ליקוי נמוך".<sup>28</sup>

אשר לפיקוח בנושא הצללה במשפחתונים, ממשרד הכלכלה נמסר כי יש הנחיות ברורות בדבר הוצאת ילדים לחצרות. משרד הכלכלה נעזר בהנחיות משרד הבריאות בנושא "נזקי השמש",<sup>29</sup> שלפיהן יש להימנע מחשיפה לשמש בחודשים מאי-ספטמבר בין 10:00 ל-16:00, ויש לרכז הפעילות בשעות אלו באזורים

<sup>21</sup> מיירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, מכתב, 9 ביולי 2015.

<sup>22</sup> שם.

<sup>23</sup> מרצדס צרפתי, מנהלת תחום מטה, האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה: דוא"ל, 7 ביולי 2015.

<sup>24</sup> מיכל כרמל, ממונה על הדרכה והשתלמויות, אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה, שיחת טלפון, 12 ביולי 2015.

<sup>25</sup> מרצדס צרפתי, מנהלת תחום מטה, האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה: דוא"ל, 7 ביולי 2015.

<sup>26</sup> סוהר שקור, מנהלת תחום בכיר רישוי ואכיפה, אגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה, שיחת טלפון, 12 ביולי 2015.

<sup>27</sup> חוזר ראש שירותי בריאות הציבור של משרד הבריאות בנושא: [סטנדרטים לנושאי תברואה למסגרת חינוכית – מעונות לגיל הרך](#), מס' 17/11, מ-21 בדצמבר 2011.

<sup>28</sup> שם, סעיף 9. **לדוגמה**: משרד הבריאות מגדיר ליקויים כגון: מקור אספקת מים הוא לא מי שתייה, אין הסדר עם הרשות המקומית או גוף אחר לסילוק פסולת, כלקויים חמורים; ליקויים כגון: מכלים לסילוק פסולת לא תקינים, אי בדיקות טמפרטורות מזון ומצבו בזמן קבלתו, כלקויים ברמת החומרה בינונית.

מוגנים מקרני השמש ולצמצם ככל האפשר את משך החשיפה. האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה מפרסם את ההנחיות באתר האינטרנט שלו. הפיקוח של משרד הכלכלה מוודא את ההצלחה הנדרשת בעת ביקור. ממשרד הכלכלה נמסר עוד כי בכוונת המשרד "לחדד את הנושא לכלל המסגרות".<sup>30</sup>

### 3. הצללה בגני ילדים ובבתי-הספר של משרד החינוך

בשנת הלימודים תשע"ה למדו בכ-4,970 מסגרות חינוך (גני ילדים ובתי-הספר) כ-2,131,500 תלמידים מגיל 3 עד גיל 18.

כמו ההצללה במעונות יום ובמשפחתונים, גם ההצללה במוסדות החינוך מטופלת בשיתוף פעולה של משרדי ממשלה, והפעם – משרד החינוך ומשרד הבריאות. בהנחיות לתכנון מוסדות חינוך בתחומי בריאות הסביבה שהכינו שני המשרדים, נקבעו הקריטריונים להצללה במוסדות החינוך. משרד הבריאות אחראי למתן אישורים תברואתיים בהליך קבלת רישיון של מוסד חינוכי וחדושו. במסגרת זו הוא בודק את ההצללה במוסד. הרשויות המקומיות מיישמות את ההנחיות של המשרדים בשטח.<sup>31</sup>

#### 3.1 הנחיות תכנוניות להצללה במוסדות החינוך שך משרד החינוך

משרד החינוך ומשרד הבריאות פרסמו בשנת 1997 "הנחיות לתכנון מוסדות חינוך בתחומי בריאות הסביבה". על-פי ההנחיות, גודל השטחים המוצללים בחצר של גן ילדים בסככות ובעצים לא יפחת מ-25% משטח החצר. בהנחיות לתכנון מוסדות חינוך בתחומי הבריאות הסביבה צוין כי לא די בהצללה מעל ארגז החול.<sup>32</sup> כאמור, מבקר המדינה בדק את נושא ההצללה במוסדות חינוך ב-2013. הוא ציין כי בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מ-2008 נדרשו 15%-30% הצללה בחצר גן ילדים, ודרישה זו אינה עולה בקנה אחד עם ההנחיות לתכנון מוסדות חינוך מ-1997.<sup>33</sup> לדעת משרד מבקר המדינה יש להוציא הנחיה אחידה להצללה בגני ילדים.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל משרד החינוך בשאלה מהי ההצללה המינימלית שנקבעה בהנחיות ונהלים של משרד החינוך לגני ילדים. **ממשרד החינוך נמסר כי ההצללה המינימלית הנדרשת בגני ילדים היא אכן 25%.**<sup>34</sup>

אשר להצללה בבתי-הספר, נקבע ב"הנחיות לתכנון מוסדות חינוך בתחומי בריאות הסביבה" מ-1997 כי "מגרש המשחקים יהיה מיושר וחלק, מטופח ומוגן מקרינת שמש על-ידי הצללה טבעית (עצים, צמחיה גבוהה) או על-ידי סככות צל. שטח הצללה לא יפחת מ-15% משטח החצר המשמשת את התלמידים".<sup>35</sup> מבקר המדינה ציין בדוחו שפורסם ב-2014 כי על משרד החינוך ומשרד הבריאות לשקול להגדיל את שטח ההצללה במוסדות חינוך ולחדש את ההנחיות, שנקבעו לפני יותר מ-17 שנה.<sup>36</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל משרד החינוך בשאלה האם מתוכנן עדכון להנחיות לתכנון מוסדות חינוך בתחומי בריאות הסביבה משנת 1997. **מהמשרד נמסר כי בימים אלו משרד החינוך ומשרד הבריאות עובדים יחד על עדכון הנהלים בוועדה משותפת.**<sup>37</sup>

<sup>29</sup> אביקם הראל, נוקי השמש, משרד הבריאות, המחלקה לאם, לילד ולמתבגר, תאריך כניסה: 10 ביולי 2015.

<sup>30</sup> מרצדס צרפתי, מנהלת תחום מטה, האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה: דוא"ל, 7 ביולי 2015.

<sup>31</sup> רות דיין מדר, ראש תחום בריאות במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 12 ביולי 2015.

<sup>32</sup> משרד החינוך ומשרד הבריאות, הנחיות לתכנון מוסדות חינוך בתחומי בריאות הסביבה, סעיף 1.8: מגרש משחקים, 1997.

<sup>33</sup> מבקר המדינה, דוח 164: סרטן העור – מניעה, איתור וטיפול, 2014.

<sup>34</sup> רותם זיב, מנהל תחום ביטחון ובריאות סביבתית במשרד החינוך, ואילנית שושני, מנהלת אגף בינוי ומוסדות חינוך במשרד החינוך, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 ביולי 2015.

<sup>35</sup> מבקר המדינה, דוח 164: סרטן העור – מניעה, איתור וטיפול, 2014.

<sup>36</sup> שם.

### 3.2 פיקוח בתחום הצללה במוסדות החינוך

בתהליך הרישוי של מוסדות חינוך חדשים אשר מבקשים רישיון משרד החינוך עובד בשיתוף משרד הבריאות. במהלך הבדיקות למתן רישיון נבדקת גם ההצללה. תהליך הרישוי הנו תהליך ממוחשב ויש מאגר נתונים ממוחשב.<sup>38</sup>

לדברי משרד הבריאות, המפקחים של משרד הבריאות אינם מודדים את שטח ההצללה אלא בודקים את התאמת המצב בשטח לתוכניות של המבנה. חישוב שטח ההצללה נעשה בשלב התכנון על-ידי המתכננים.<sup>39</sup> מבקר המדינה מתח ביקורת על אופן הבדיקה בדוח משנת 2014. משרד החינוך השיב על הביקורת כי יבחן עם משרד הבריאות את אופן מדידת ההצללה, לרבות ביצוע פיילוט, אך לפי התשובה של משרד הבריאות על הפנייה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת המצב לא השתנה.<sup>40</sup>

משרד החינוך נותן רישיון לצמיתות למוסדות החינוך המוכר (בתי-ספר וגני ילדים) – מוסדות החינוך הממלכתי והחינוך הממלכתי-דתי, מוסדות עירוניים, שהם כ-70% ממוסדות החינוך בארץ. מוסדות אלו אינם נדרשים לחדש רישיון.<sup>41</sup>

הרשויות המקומיות אחראיות ליישום כללי הבטיחות במוסדות החינוך לפי הקריטריונים שקבעו המשרדים. האגף לבטיחות במשרד החינוך מפרסם רשימה מנחה לבודקי הבטיחות מטעם הרשויות המקומיות לעריכת בדיקות בבתי-ספר, בגני ילדים ובפנימיות. ברשימה יש סעיף הקובע כי "בחצר המוסד יהיו אזורים מוצלים המאפשרים בילוי בהפסקות ללא חשיפה לקרינת שמש ישירה",<sup>42</sup> אך לא צוין בה שיעור ההצללה. מבקר המדינה ציין את הדבר בדוח משנת 2014, אך, הרשימה עדיין לא תוקנה – הרשימה שמפרסם כיום אגף ביטחון ובטיחות סביבתית של משרד החינוך היא הרשימה המעודכנת לאוקטובר 2012.<sup>43</sup> לדברי מר רותם זהבי, מנהל תחום ביטחון ובטיחות סביבתית במשרד החינוך, הרשימה מהווה "דף בדיקה" (Check list) בלבד לבודקים בתחום הבטיחות בשטח. חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא סידורי בטיחות, שעודכן ב-2013, וההנחיות של משרד החינוך ושל משרד הבריאות, הם המסמכים המחייבים את הרשויות, ובהם צוינו שיעורי הצללה הנדרשים בחצרות מוסדות לימוד.<sup>44</sup>

אחת לחמש שנים פקחים מטעם משרד הבריאות ומשרד החינוך עורכים ביקורות בטיחות במוסד חינוכי, ובמסגרתן נבדקת גם ההצללה.<sup>45</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל משרד הבריאות ואל משרד החינוך בבקשה לנתונים על ביקורות שנערכו בנושא הצללה במוסדות החינוך בשנתיים האחרונות ועל שיעור מוסדות שנמצאו בהם ליקויים בתחום ההצללה. משרד הבריאות נמסר כי הנתונים המבוקשים

<sup>37</sup> רותם זהבי, מנהל תחום ביטחון ובטיחות סביבתית במשרד החינוך, ואילנית שושני, מנהלת אגף בינוי ומוסדות חינוך במשרד החינוך, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 ביולי 2015.

<sup>38</sup> מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, מכתב, 9 ביולי 2015.

<sup>39</sup> מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, מכתב, 9 ביולי 2015.

<sup>40</sup> מבקר המדינה, [דוח 364: סרטן העור – מניעה, איתור וטיפול](#), 2014.

<sup>41</sup> שם, עמ' 530.

<sup>42</sup> משרד החינוך, האגף הבכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח, [רשימת מנחה לעריכת מבדק בבית-ספר, גן ילדים ופנימייה](#), מעודכנת לאוקטובר 2012, ארגון החצר, סעיף 3.14, תאריך כניסה: 12 ביולי 2015.

<sup>43</sup> שם; רותם זהבי, מנהל תחום ביטחון ובטיחות במשרד החינוך, שיחת טלפון, 12 ביולי 2015.

<sup>44</sup> שם.

<sup>45</sup> רותם זהבי, מנהל תחום ביטחון ובטיחות במשרד החינוך, שיחת טלפון, 12 ביולי 2015.

אינם ברשותו.<sup>46</sup> ממשרד החינוך נמסר כי יש מאגר ממוחשב שבו מתנהל רישום ומעקב אחר תוצאות הביקורות, אך אין באפשרות גורמי המשרד לסכם את הנתונים באופן זה.<sup>47</sup>

**בחוק הפיקוח על בתי-הספר, התשכ"ט-1969,**<sup>48</sup> מפורטות דרישות לרישוי גני הילדים ובתי-הספר של משרד החינוך. לפי חוק זה, משרד הבריאות נותן אישור תברואתי למוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי.<sup>49</sup> מוסדות אלו הם כ-30% ממוסדות החינוך בארץ; **הם אינם מקבלים רישיון לצמיתות והם מחויבים לחדשו**. בעת חידוש הרישיון עורך משרד הבריאות ביקורת בתחום התברואתי, ובמסגרתה נבדקת גם ההצלחה.

מבקר המדינה מצא ב-2013 כי אין מאגר ממוחשב ובו נתונים על הביקורות של משרד הבריאות בתחום ההצלחה במוסדות החינוך מוכר שאינו רשמי. משרד הבריאות מסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי מערכת הממוחשבת תשודרג ב-1 בספטמבר 2015 ותאפשר ניתוח נתונים בדבר ביקורות במוסדות החינוך.<sup>50</sup>

**כתיבה: מריה רבינוביץ'**

**אישור: שרון סופר, ראש צוות**

**מרכז המחקר והמידע של הכנסת**

<sup>46</sup> מיירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר במשרד הבריאות, מכתב, 9 ביולי 2015.

<sup>47</sup> רותם זהבי, מנהל תחום ביטחון ובטיחות במשרד החינוך, שיחת טלפון, 12 ביולי 2015.

<sup>48</sup> **חוק הפיקוח על בתי-הספר, התשכ"ט-1969.**

<sup>49</sup> חוק הפיקוח על בתי-הספר, התשכ"ט-1969; סעיף 6: אשור רשות הבריאות.

**החינוך המוכר שאינו רשמי** – מוסדות שאינם בבעלות המדינה אך קיבלו עליהם מידה מסוימת של פיקוח מצדה. הם מקבלים תקציב מהמדינה בשיעור פחות מזה הניתן למוסדות החינוך הרשמי (עד 75% מהתקציב לתלמיד במוסד רשמי). למוסדות האלה יש חופש רב יותר בקבלת תלמידים, בהעסקת מורים ובקביעת תוכנית לימודים. רבים ממוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי משתייכים לחינוך החרדי, ובעיקר לשתי רשתות החינוך הגדולות במגזר זה – מרכז החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני. אך יש בתי-ספר במעמד זה המשתייכים לקהילות דתיות אחרות (למשל בתי-ספר ערביים נוצריים), וכן מספר קטן של בתי-ספר בחינוך העברי השייכים לאחד משלושת סוגי הפיקוח.

מקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת: מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בעבודת ועדת החינוך, התרבות והספורט, כתבו: אתי וייסבלאי ואסף ויניגר, מאי 2015.

<sup>50</sup> מיירי כהן, מנהלת תחום בכיר, שירותי הצלה וע"ר, משרד הבריאות, מכתב, 9 ביולי 2015.