



הרשות הארצית
לכבאות והצלה

דוח גיבוש רגולציה חדשה (RIA)

**התאמת הדרישות למעונות יום
לפעוטות המצויים בדירות מגורים**

אוגוסט 2022

עורכים:

גיא מור, רמ"ח חקיקה ורגולציה

יהונתן דעאל, רמ"ד רגולציה, מחלקת חקיקה ורגולציה

אלחנן שטרן, מחלקת חקיקה ורגולציה

תקציר מנהלים

הרשות הארצית לכבאות והצלה אחראית לפעול לצמצום הסיכון לשריפות לשם הצלת חיי אדם. מתוקף תפקידיה קובעת רשות הכבאות את סידורי ההגנה מאש בנכסים שונים, לרבות במוסדות חינוך.

במדינת ישראל נולדים מדי שנה כ-183,000 תינוקות, מספר ההולך ועולה עם השנים. נכון לשנת 2021 ישנם כ-730,000 פעוטות (שגילם עד 4 שנים). כ-130,000 פעוטות משולבים במעונות יום מפוקחים הנמצאים באחריות משרד הכלכלה. שאר הפעוטות, משולבים חלקם במעונות פרטיים, ואחרים נמצאים בהשגחת בני משפחה או מטפלות פרטיות. בשנת 2018, נחקק חוק הפיקוח על מעונות היום, שמטרתו להכניס את מעונות היום הפרטיים לפיקוח, וזאת על מנת להגן שלומם והתפתחותם של הפעוטות השהים בהם. בפועל, גם לאחר חקיקת החוק, מרבית המעונות אינם מדווחים ולא נמצאים תחת פיקוח. נטען שהדבר נגרם, בין היתר, בשל דרישות רגולטוריות מכבידות.

במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2021, הוחלט על שינוי בחוק התכנון והבניה, שיאפשר לוועדות התכנון המקומיות לאשר הקמת מעונות יום בדירות מגורים תוך הקלות משמעותיות בתהליך לקבלת היתר שימוש חורג בנכס. מטרת השינוי היא להקל על הקמת מסגרות לגיל הרך, וכן לאפשר למעונות אשר עד היום נמנעו מדיווח במסגרת החוק, להיכנס תחת חוק הפיקוח על מעונות יום. במסגרת הדיונים בכנסת על הצעת החוק, עלה הצורך להתאים את דרישות ההגנה מאש למעונות הממוקמים בבתי מגורים. במצב הנוכחי, דרישות ההגנה מאש במעונות היום מעוגנות בהוראת נציב 523 העוסקת בסידורי בטיחות האש במוסדות חינוך. דרישות אלו מותאמות למעונות יום במבנים ייעודיים, אשר נבנים מלכתחילה למטרה זו. עלה שקיים קושי ליישם הוראות אלו בדירת מגורים.

לאור תיקוני החקיקה והמדיניות הממשלתית שנועדו לתת מענה למצב הנוכחי, התבקשה רשות הכבאות לבחון את הדרישות הקיימות ולבחון ביצוע התאמה מהירה של הדרישות כך שניתן יהיה ליישמן במעונות יום הפועלים בדירות מגורים. על מנת להתאים את דרישות כבאות והצלה למעונות בדירות מגורים, נעשתה עבודת מטה שכללה בחינת הדרישות וכן תהליך שיתוף ציבור, בהשתתפות מפעילי מסגרות חינוכיות לפעוטות וראשי ארגוני הגג של מעונות היום.

הנוסח החדש של הוראת נציב 523. כולל הקלות משמעותיות בדרישות הכבאות ממעונות הפועלים בדירות מגורים. אין בו דרישות לשינויים מבניים בדירות, הוסרו ממנו דרישות למערכות גילוי וכיבוי יקרות וצומצמו דרישות בירוקרטיות נלוות, תוך מינימום פגיעה ברמת בטיחות האש במעונות אלה.

הנוסח המתוקן יביא לחיסכון משקי של כ-28,000,000 ₪ בשנה: חיסכון של כ-72% בעלויות לציבור. בנוסף, להערכתנו, ההקלות בדרישות יאפשרו למעונות להיפתח במקומות שלא התאפשרה פתיחתם עד היום.

תוכן עניינים

2	תקציר מנהלים
4	חלק א – הגדרת הבעיה
6	חלק ב – גיבוש תוכן הדרישות
15	סיכום
16	נספח א' – המתודולוגיה של התהליך
18	נספח ב' – כימות עלויות הרגולציה

רקע כללי

ביום 22.10.2014 קיבלה ממשלת ישראל החלטה מס' 2118 שעניינה "הפחתת הנטל הרגולטורי". על פי החלטה זו, תהליך הכנת או עדכון רגולציה חדשה חייב לכלול הליך של בחינת רגולציה חדשה, בהתאם למדריך ממשלתי שפורסם על-ידי משרד ראש הממשלה.

שיטת "רגולציה חכמה" (RIA) מוודאת שהרגולציה הממשלתית תשיג את מטרתה באופן הטוב ביותר, תוך יצירת כמה שפחות עלויות על הממשלה ועל הציבור. בנוסף השיטה מסייעת למקבלי ההחלטות לצפות את השפעות הרגולציה ולמנוע השלכות לא רצויות. שיטה זו מסייעת לממשלה לנתח את הבעיה אתה מתמודדים ולהשוואות בין חלופות שונות.

ביום 23.12.2018 קיבלה הממשלה את החלטה 4398 "רגולציה חכמה - יישום המלצות ארגון ה-OECD" וביום 1.8.2021 קיבלה ממשלת ישראל החלטה שמספרה 218 שעניינה "תכנית לאומית לשיפור הרגולציה". החלטות אלה העמיקו את מחויבות הממשלה לשיטת רגולציה חכמה. חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב – 2021 מעגן עקרונות אלה בחקיקה ראשית.

חלק א – הגדרת הבעיה

א. רקע והאינטרס הציבורי המוגן

1. הרשות הארצית לכבאות והצלה אחראית מכוח חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, תשע"ב-2012 לפעול לצמצום הסיכון לשריפות לשם הצלת חיי אדם. מתוקף תפקידיה קובעת רשות הכבאות את סידורי ההגנה מאש והצלה בנכסים שונים, לרבות במוסדות, בהם בתי ספר ומעונות יום לפעוטות.
2. בתחום ההגנה מאש, מעונות יום לפעוטות נדרשים לעמוד בהוראת נציב 523 – סידורי בטיחות אש במוסדות חינוך (להלן "הוראה 523"). בשנים האחרונות נקבעה רגולציה ייעודית למעונות היום לפעוטות עד גיל 4 שנים וכיום הם כפופים לפיקוח ממשלתי מכוח חוק הפיקוח על מעונות היום התשע"ט-2018 (להלן "חוק הפיקוח"). החוק קבע הוראות והעניק סמכות לפקח על מעונות היום ובכלל זה לתת רישיון להפעלת מעון, לקבוע תקנות לגבי פעילות המעונות והתנאים הדרושים לקיום הפעילות.
3. נכון לשנת 2021 בישראל נולדים מדי שנה בממוצע כ-183,000 פעוטות ומספרם עולה בעקביות. לשם השוואה, בשנת 2002 נולדו בישראל 139,000 פעוטות. לפי ההערכות כיום 550,000 פעוטות זקוקים למסגרת של מעון יום. במצב כיום, רק כ-130,000 פעוטות משולבים במסגרות המפוקחות על-ידי משרד הכלכלה (והחל משנת 2022 על-ידי משרד החינוך). שאר הפעוטות נמצאים בטיפול הוריהם או במסגרות ללא פיקוח.

ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

המארג הרגולטורי שחל על מעונות יום לפעוטות

4. בשנת 2018 נחקק חוק הפיקוח שנועד להסדיר את ביטחונם ושלומם של פעוטות במעונות יום. החוק יצר משטר רישוי לפיו מעונות יום לפעוטות נדרשים לעמוד בדרישות רגולטוריות רבות על מנת לקבל רישיון הפעלה.
5. בשל אילוצים שונים, אחוז ניכר ממעונות היום פועלים בדירות מגורים. מבחינה חוקית, מבנים שמיועדים למגורים אינם מיועדים לפעילות מסחרית כמו הפעלת מעון יום. לכן מעונות יום שפועלים במבנים שמיועדים למגורים נדרשים לקבל היתר לשימוש חורג לפי חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 מהוועדות המקומיות לתכנון ובניה. כחלק מתהליך זה, הוועדה מקומית לתכנון ולבניה מפנה את הבקשה להיתר לשימוש חורג אל רשות הכבאות שמבצעת ביקורת במעון. תהליך זה אפשר עד היום לרשות הכבאות לדעת מראש על מעונות יום שהגישו בקשה להיתר לשימוש חורג ולוודא כי הם עומדים בדרישות בטיחות האש.
6. בעבודה משותפת של משרד ראש הממשלה, משרד העבודה ומשרד האוצר, עלה כי מורכבות הדרישות והעלויות הכרוכות בקבלת היתר לשימוש חורג מהוועדה המקומית לתכנון ולבניה הביאו לאי-דיווח של מעונות יום שפועלים בדירות מגורים. במצב בו מפעיל מעון יום לא מדווח על פעילות המעון, הרשויות אינן יודעות על קיומו של המעון ולכן לא מתבצע פיקוח על פעילות מעון זה.¹ בהיעדר פיקוח, לא נבדקים התנאים השוררים בו ולא מאותרים ליקויים העלולים להביא לפגיעה בפעוטות. כמו כן, נמצא שעלויות יישומן של הדרישות עלולות ליפול על כתפי ציבור ההורים הישראלי עד כדי פגיעה בהשתלבותם בשוק העבודה, ובפרט בהשתלבותם של נשים ואוכלוסיות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. בנוסף, עלה כי העלויות הגבוהות עלולות להביא לסגירתם של מעונות

¹ מאחר שחלק ניכר ממעונות היום אינם מוכרים למדינה אין נתונים מדויקים על היקף הפעילות שלהם ולכן הממשלה נסמכת בעיקר על הערכות.

יום ולאי-פתיחתם של מעונות חדשים, או לעליית משמעותית במחיריהן של המסגרות הקיימות. גם עליית מחירים זו עלולה לפגוע בהשתלבותם של הורים בשוק העבודה.

מדיניות הממשלה כמענה לאתגרים הקיימים

7. הממשלה זיהתה את שוק מעונות היום כמפתח חשוב, הן בציר החינוכי והן בציר התעסוקתי, ולכן גיבשה סדרת צעדים להקלה על מעונות היום הפועלים בדירות מגורים². צעדים אלו מיועדים כדי להתמודד עם אתגרים אלו ועל מנת להקל את הנטל הכלכלי ולהגביר את שיתוף הפעולה של מפעילי המעונות עם רשויות הפיקוח.
8. בחוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022) התשפ"א-2021 (להלן "**חוק ההסדרים**") הוצע להעניק למעונות יום שיש בהם עד 36 פעוטות לפעול בבתי מגורים הקלות משמעותיות בתהליך קבלת היתר לשימוש חורג³. המשמעות של הקלה זו, בין היתר, היא שמעון יום הפועל בדירת מגורים יוכל לקבל אישור לפעילותו בתהליך קצר ופשוט. כתוצאה מצמצום התהליך של בקשה להיתר לשימוש חורג, הבקשה לא תופנה לרשות הכבאות ולכן זו לא תוכל לבצע בדיקה מקדימה של המעונות.
9. במסגרת תהליך הגיבוש והדיונים על הצעת חוק ההסדרים, רשות הכבאות הציגה את הצורך בבדיקה מראש של מעונות היום. בנוסף, עלה מן השטח שהדרישות הקיימות של רשות הכבאות מותאמות למעונות יום המוקמים במבנים ייעודיים ושנדרשות התאמות עבור מעונות יום הפועלים בדירות מגורים.
10. על מנת לייצר פתרון שלם ומלא הוחלט על המתווה הבא: במסגרת חוק ההסדרים יתוקן חוק הפיקוח ותתווסף הדרישה לאישור כבאות (כתחליף למנגנון הרישוי שהיה קיים עד כה דרך מסלול היתר לשימוש חורג). במקביל רשות הכבאות תפעל לבצע תיקון מהיר של הוראת נציב 523 כדי להוסיף בה פרק ייעודי למעונות הפועלים בדירות מגורים. תוספת זו גובשה תחת ההבנה שיש לשמור על ביטחונם ובריאותם של הפעוטות וצוות המעון תוך התחשבות במאפיינים ובאילוצים של דירות מגורים ובהתאם למדיניות הממשלה בנושא.
11. האתגר המקצועי המרכזי הוא שפעוטות הם חסרי ישע – הם אינם מסוגלים לדאוג לעצמם או להימלט בשעת סכנה, ולכן לצוות המעון משימה קשה: למלט בעצמם את כלל הפעוטות (ולעשות זאת בתוך זמן קצר).
12. בחינת תקינה בינלאומית: במסגרת תהליך גיבוש הרגולציה נבחן הסטנדרט הבינלאומי למוסדות חינוך שנקבע ב-NFPA 101-17. תקני NFPA הם מערכת תקנים הוליסטית, כאשר כל תקן יישומי כרוך במספר תקנים טכניים הנוגעים אליו. כך, אימוץ פרק המעונות (NFPA 101.17) תלוי באימוץ התקנים הטכניים של גלאים, מערכות מתזים, דלתות אש, וכן חלקים נוספים של תקן 101 העוסקים בדרכי מוצא, גימור, ריהוט ועוד. בחינה ואימוץ של הפרקים הטכניים מהווים תנאי בסיסי ליכולת לאמץ חלקים יישומיים מהתקן. זהו תהליך שייקח זמן רב. כמו כן, שינוי תפיסת בטיחות האש במוסדות חינוך, מן הראוי שיתבצע תוך בחינה של כלל הרגולציה העוסקת בנושא ולא רק בחלק קטן שלה העוסק במעונות יום בדירות מגורים. מתוך כוונה לשמור ולהגן על הפעוטות המטופלים במעונות הפועלים בדירות מגורים, ובשל לוחות הזמנים של חוק ההסדרים והצורך לייצר הסדרה מתאימה במהירות, הוחלט כי בחינת ההתאמה תתבצע בהמשך במסגרת תוכנית החומש לאימוץ הסטנדרט הבינלאומי ולאחר בחינת התאמת התקנים הטכניים.

² החלטת ממשלה 199 "הקלה על מעונות יום פרטיים לפעוטות" (1.8.2021), זמין ב:

³ דוברות הכנסת, "עדת החינוך אישרה לקריאה שנייה ושלישית: מעונות יום לפעוטות הפועלים במבני מגורים לא ידרשו לקבל היתר לשימוש חורג לצורך הפעלת המעון" (20.10.2021), זמין ב:

חלק ב – גיבוש תוכן הדרישות

קשיים אופייניים של מעונות יום הפועלים בדירות מגורים

13. בטרם בחינת ההוראות עצמן נותחו הקשיים האופייניים של מעונות יום לפעוטות הפועלים בדירות מגורים כוללים. נציג חמישה קשיים מרכזיים:
 - 13.1. המבנה קיים ולא ניתן לבצע שינויים מבניים.
 - 13.2. חלק מבעלי המעונות שוכרים את הדירה ולכן מוגבלים ביכולת לבצע בה שינויים.
 - 13.3. קושי כלכלי של מעונות קטנים לעמוד בדרישות הרגולציה (כפופים לרגולציות בתחומים שונים – בריאות, בטיחות, גז, חינוך וכו').
 - 13.4. בעלי מאפיינים פסיכים שונים ממעונות יום "ציבוריים" – מעונות יום ציבוריים מצויים במבנים צמודי קרקע ייעודיים לכך ונבנים מראש עם התשתיות המתאימות. מנגד, מעונות בדירות מגורים מסתמכים על תשתית ומבנה קיים שמלכתחילה נבנה לצרכי מגורים.
 - 13.5. בשונה מקבלנים הבונים פרויקטים חדשים ומבעלי עסקים גדולים, אוכלוסיית המטפלים שמפעילים מעונות יום לפעוטות אינה ערוכה להתמודד עם דרישות מורכבות ובעלות אופי טכני-הנדסי.

עקרונות הנחות עבודה

14. לצורך הערכת העלויות של החלופות הוחלט להשתמש בהנחות העבודה הבאות:
 - 14.1. מספר המעונות בישראל: להערכתנו, בישראל קיימים לפחות 10,000 מעונות יום הפועלים בבתים פרטיים. הנחה זו מבוססת הן על נייר עמדה של פורום הגנים הפרטיים והן על ניתוח שערכנו ומפורט בנספח ב'.
 - 14.2. הערכת העלות הממוצעת למעון: חושבה לפי מעון בדירה בשטח של 140 מ"ר רבוע שבה חמישה חדרים (סלון וארבע חדרי שינה).

א. חלופה 0 – ללא שינוי במדיניות הנוכחית

1.א. תיאור החלופה

15. המשך תחולה של סעיף 5 להוראת נציב 523 (סעיף כללי שקובע דרישות למעונות יום). הוראת הנציב עוסקת במסגרות חינוכיות – בתי ספר, גני פעוטות, פנימיות ומעונות יום. ככלל, ניתן לומר כי הוראת הנציב מתייחסת למבנים ייעודיים למסגרות חינוכיות שנבנו מראש בתצורה זו המיועדים לטיפול במספר רב של פעוטות. היא דורשת ציוד כיבוי המיועד להפעלה על-ידי צוות גדול, ודרכי מילוט המאפשרים יציאה מהירה של כמות הפעוטות הגדולה.
16. הוראת הנציב קובעת הוראות מקיפות לגבי מעונות יום לפעוטות:
 - 16.1. כל חומרי הבניה או הציפוי יעמדו בהוראות תקן 921 חלק 4 (רמת עמידות אש).
 - 16.2. מספר ורוחב היציאות יעמדו בהוראות התכנון והבניה.
 - 16.3. דלתות היציאה יהיו ניתנות לפתיחה לכיוון המילוט.
 - 16.4. במחסן שגודלו מעל 12 מ"ר יהיו הפרדות אש.

16.5. במרחק של עד 100 מטרים מהמעון יותקן ברז כיבוי אש בקוטר 3" (ואם לא ניתן, יותר בבניין ברז כיבוי אש בקוטר 2").

16.6. יותקן מטפה בכל חדר.

16.7. יותקנו עמדות כיבוי אש עם גלגלון, זרנוקים ומזנקים.

16.8. בחצר המעון יותקן גלגלון נוסף.

16.9. תותקן מערכת אוטומטית לכיבוי אש (מתזים).

16.10. תותקן מערכי גלאי אש ועשן המחוברת לרכוז.

16.11. יותקן שילוט בחלקי המבנה.

16.12. מערכות החשמל יבדקו אחת לשנה ע"י חשמלאי מוסמך ואחת לחמש שנים ע"י חשמלאי בודק.

16.13. סמוך למתקני גז יותקן גלאי גז אקטיבי שינתק את זרימת הגז בעת דליפה.

16.14. יריעות הצללה יעמדו בתקן 5093 (מבטיח שבעת שריפה הפלסטיק לא מטפטף מטה).

2. עלויות (למשק ולממשלה)

17. להלן פירוט העלויות המשקיות של חלופה זו :

17.1. עלות חומרי בניין וגמר : 5,056,000 ₪.

17.2. עלות דרכי מילוט : 4,790,000 ₪.

17.3. עלות אמצעי גילוי וכיבוי : 21,500,000 ₪.

17.4. עלות מערכות גז וחשמל : 5,550,000 ₪.

17.5. עלות שנתית לאגרות : 1,820,000 ₪.

17.6. סה"כ עלות משקית שנתית לחלופה : 38,700,000 ₪.

18. העלות השנתית למעון יום ממוצע היא 3,800 ₪. בשלב ההקמה המעון יידרש להוציא הוצאה חד פעמית של כ- 25,000 ₪ עד 27,000 ₪.

ב. חלופה 1 – צמצום דרישות לא מבניות (נוסח שהופץ לשיתוף ציבור)

1.1. תיאור החלופה

19. כחלק מתהליך העבודה, נעשתה עבודת מטה, אשר במסגרתה נבחנו הדרישות המופיעות בחלופה 0. לאחר בחינת הדרישות הוצגו לציבור הקלות ואיזונים שנועדו לאפשר למעונות יום בדירות מגורים לפעול.

20. הנחת העבודה העומדת בבסיס חלופה זו, היא כי מעונות הפועלים בדירות מגורים הם מעונות קטנים יותר, עם מספר פעוטות קטן יותר ומרחקי הליכה קטנים יותר, ועל כן חלק ממערכות הכיבוי אינן נדרשות. בהתאם להנחה זו, נקבעו בחלופה זו מגבלות אודות גודל המעון ומספר הקומות בו.

21. חלופה זו מקלה ביחס לחלופה 0, במיוחד בכך שהדרישות למתזי מים ולמערכות גלאי עשן בוטלו וכן בצמצום דרישות נוספות. מערכות מתזי מים וגלאים הן מערכות יקרות מאוד. והסרתן מהווה הקלה רגולטורית משמעותית.

22. יחד עם זאת, בחלופה זו נשארו מספר דרישות משמעותיות, שבהליך שיתוף הציבור עלה שהן מקשות על בעלי המעונות לעמוד בהן.
23. ההקלה בדרישות חלה על מעונות יום הפועלים בדירות מגורים, שמטפלים לפחות ב-7 פעוטות, ועומדים בתאי הסף הבאים:
- 23.1. אם המעון נמצא במבנה יביל, המבנה בעל עמידות אש של 60 דקות לפחות שכן במבנה יביל ללא עמידות אש, קיים סיכון לקריסה בעת שריפה. כמו"כ דרישות רשות כבאות והצלה ממבנה יביל ללא עמידות אש היא התקנת מערכת מתזים. על כן, בחלופה זו, בה הוסרה הדרישה למערכת מתזים, לא ניתן לקיים מעון במבנה יביל ללא עמידות אש.
- 23.2. עד 8 חדרים לשימוש מעון היום.
- 23.3. המעון עצמו יתפרס על שתי קומות לכל יותר.
- 23.4. במעון יהיו עד 36 פעוטות (קריטריון זה נגזר מחוק הפיקוח על המעונות).
24. אלו ההוראות המרכזיות שנקבעו בחלופה זו:
- 24.1. הפחתת רגולציה: יותקנו שני מטפים במקום מטפה בכל חדר, שכן מדובר במעונות קטנים.
- 24.2. הפחתת רגולציה: אין צורך להתקין גלגלון בכל קומה, אלא גלגלון אחד בשטח המעון. זאת מהטעם שמדובר במסגרות קטנות יחסית, ובהן צוות מצומצם וגלגלון אחד המגיע לכל שטח המעון מספיק לצורך מתן מענה לשריפה.
- 24.3. הפחתת רגולציה: במקום מערכת גלאים, יותקנו גלאי עשן עצמאיים (ללא דרישה לחיבור לרכזת). מתוך הבנה שמעונות היום הם חללים קטנים יחסית ואזעקה הגלאי תשמע בכל המעון, הצורך ברכזת המתריעה לשאר האזורים ומחייגת לבעל העסק מתייתר.
- 24.4. הפחתת רגולציה: הוסרה הדרישה למערכת מתזים שכן מדובר במסגרות קטנות יחסית ורמת הסיכון של מעונות יום מוגדרת כרמת סיכון 1-2. כמו"כ, בכל זמן נתון צוות המעון ער ויכול להגיב במהירות ולפנות את הפעוטות.
- 24.5. תוספת רגולציה: סמוך למתקני גז יותקנו גלאי גז אקטיבי שינתק את זרימת הגז בעת דליפה – דליפת גז היא גורם סיכון לפיצוץ ודליקות. גלאי גז אקטיבי ינתק את מערכת הגז בעת דליפה וימנע פיצוץ. בנוהל הקיים לא מופיעה דרישה זו ככל הנראה מכיוון שבעת כתיבת הנוהל גלאי גז לא היו נפוצים.
- 24.6. תוספת רגולציה: הצוות יעבור הדרכה באמצעות צפייה בסרטונים קצרים הזמינים באינטרנט. סרטונים אלו יספקו לצוות מידע הדרוש על מנת למזער את הסיכונים לפריצת שריפה במעון ולהתנהלות בזמן חירום. בעת שריפה, על צוות המעון מוטלת האחריות להתמודד עם השריפה ולפנות את הפעוטות מהמעון במהירות האפשרית. היכרות של צוות המעון עם אופן ההתנהגות בעת שריפה והיכרות עם דרכי המילוט במעון, יסייעו להם להגיב לאירוע חירום בצורה מיטבית.
- 24.7. כל חומרי הגמר או הציפויים יענו לרמת הדליקות המותרת לפי ת"י 921 חלק 4. – ללא שינוי מהמצב הקיים.
- 24.8. מספר היציאות (חדרי מדרגות) יהיו בהתאם לתפוסה בתקנות התכנון והבניה - ללא שינוי.

24.9. דלתות היציאה יהיו ניתנות לפתיחה לכיוון המילוט – ללא שינוי.

24.10. במחסן שגודלו מעל 12 מ"ר יהיו הפרדות אש - ללא שינוי.

24.11. יותקן שילוט בחלקי המבנה – ללא שינוי.

25. יריעות הצללה יעמדו בתקן 5093 (מבטיח שבעת שריפה הפלסטיק לא מטפטף מטה) - ללא שינוי

2. השפעה על הבעיה

26. חלופה זו מצמצמת מספר דרישות מתוך הבנה שהן אינן נחוצות בשל גודלם הקטן של מעונות בדירות מגורים. עם זאת, היא משמרת דרישות בטיחות אש מבניות ומוסיפה דרישות חדשות.

27. אשר על כן החלופה לא נותנת מענה לקשיים של בעלי המעונות להתמודד עם דרישות מבניות (כדוגמת שינוי כיוון פתיחת הדלת, חומרי הבניין הנדרשים, והוספת חדרי מדרגות בהתאמה למאפייני תפוסה). מדובר בשינויים יקרים מאוד, אולם מעבר לכך, פעמים רבות הם אינם ישימים, שכן מדובר בדירות מגורים בנויות, כאשר רבות מהן דירות שכורות.

28. כמו כן, הסעיפים מגבילים את המעונות לגודל של שמונה חדרים ושתי קומות ולמעשה לא מאפשרים לחלק מהמעונות הקיימים היום להתקיים.

29. אתגר נוסף בחלופה זו הוא היעדר הבחנה בין מעונות קטנים מאוד למעונות גדולים. בהינתן כי פינוי מהיר ובטוח של הפעוטות, הוא המרכיב המרכזי בניהול אירוע שריפה, מספר הפעוטות במעון הוא פקטור משמעותי המשפיע על הדרישות לאמצעי הגנה מאש.

30. הסיכונים בחלופה זו, נובעים מהפחתה בדרישות לאמצעי גילוי אש: מערכת מתזים היא המענה האפקטיבי ביותר לכיבוי והכלה של שריפה בשלבי התפתחותה. יחד עם זאת, מדובר במערכת יקרה מאוד להתקנה ולאחזקה, והיא דורשת שינויים מבניים, לחץ מים גבוה והתקנה מורכבת אשר במרבית המקרים, כלל אינה מתאפשרת בהתקנה בדירת מגורים קיימת. אשר על כן מבחינה מעשית הוויתור על דרישה זו לא מגביר מהותית את רמת הסיכון.

31. מערכת גלאים נותנת מענה טוב יותר מגלאי עצמאי: היא מדווחת לרכזת אודות מיקומה המדויק של השריפה, ובחלק מהמערכות, מדווחת באופן אוטומטי למכבי האש על השריפה. יחד עם זאת, מדובר במערכת יקרה מאוד. זוהי מערכת שהאפקטיביות שלה היא בעיקר במבנים גדולים, או באזורים בעלי מערכות מורכבות הדורשות התערבות מהירה בעת שריפה. אשר על כן מבחינה מעשית הוויתור על דרישה זו לא מגביר מהותית את רמת הסיכון.

3. עלויות (למשק ולממשלה)

32. להלן פירוט העלויות המשקיות של חלופה זו:

32.1. עלות חומרי בניין וגמר: ₪5,050,000.

32.2. עלות דרכי מילוט: ₪3,810,000.

32.3. עלות אמצעי גילוי וכיבוי: ₪14,250,000.

32.4. עלות הכשרת צוות וצפייה בהדרכות: ₪1,400,000.

32.5. סה"כ עלות משקית שנתית לחלופה: ₪26,360,000.

33. העלות השנתית למעון יום ממוצע היא 2,700 ₪. בשלב ההקמה המעון יידרש להוציא הוצאה חד פעמית של כ- 15,000 ₪ עד 16,500 ₪.

ג. חלופה 2 – צמצום דרישות מבניות ולא-מבניות (נוסח שגובש לאחר שיתוף ציבור)

1.ג. תיאור החלופה

34. חלופה זו מבוססת על תובנות שגובשו לאחר עבודה מקצועית פנימית של רשות הכבאות, שיח פנים-ממשלתי, סיורי שטח ושיח עם בעלי מעונות וארגוני מעונות יום.

35. כמו כן, נוסף סעיף שמעניק לרמ"ח רישוי והגנה מאש ארצי סמכות להעניק הקלות נוספות ביחס לדרישות. בדגש על קביעת המגבלה של 24 ילדים בבניין בעל חדר מדרגות אחד. הוראה זו נוספה לאור ההתרשמות שבמציאות קיימים מבנים מגוונים שייתכן שלא עומדים בדרישה ספציפית, אך הם יכולים להיות בטוחים אם יבצעו התאמה נקודתית או יאמצו פתרון שיותאם להם. בשל השונות הרבה שמאפיינת מעונות יום שפועלים בדירות מגורים קיימות הוחלט לאפשר סמכות זו למתן הקלות נוספות.

36. בחלופה זו, אופן קבלת האישור להפעלת המסגרת היא במסלול תצהיר: על מפעיל המסגרת להגיש לרשות הכבאות תצהיר חתום בפני עורך דין, המעיד על עמידתו בדרישות כבאות והצלה ואיננו נדרש לקבל אישור מראש מרשות הכבאות והצלה להתחיל לפעול. המעבר למסלול תצהיר תואם את תפיסת ההפעלה הנוכחית של אגף הגנה מאש, לפיה נכס או עסק בסיכון נמוך, אשר לא מותקנות בו מערכות מצילות חיים (מערכת מתזים או מערכת גלאים), אינם זקוקים לאישור כבאות לצורך הפעלתם והם נדרשים להגשת תצהיר בלבד.

2.ג. השפעה על הבעיה

37. חלופה זו כוללת הקלות ניכרות בהשוואה לשתי החלופות הקודמות, היא מבוססת על תובנות מהשטח ועל מציאת איזונים חדשים. בבסיס התפיסה של חלופה זו שלושה רעיונות מרכזיים:

37.1. שונות: חוק הפיקוח קובע כי מעונות יום בבתי מגורים ישמשו 36 פעוטות לכל היותר. לאור העובדה שמדובר במסגרות קטנות יותר, אין לדרוש מהם את אותם הדרישות כמו במעונות היום הגדולים.

37.2. פשטות: להציג דרישות ברורות, ופשוטות ליישום ככל האפשר, וזאת מבלי לגרוע מהבטיחות.

37.3. ללא שינויים מבניים: הסרת הדרישות המחייבות שינויים מבניים, אשר במרבית המעונות, ימנעו סגירת מעונות במבנה קיים ולא יהיו חסם לפתיחת מעונות נוספים.

38. מבחינת הסיכון, בחלופה זו ישנה הפחתה משמעותית בדרישות למערכות כיבוי ולדרכי מילוט. אין מערכת מתזים, בחלק מהמעונות לא נדרש גלגלון כיבוי. דרכי המילוט ללא שילוט מואר וללא פתיחה כלפי חוץ. מאידך, מעונות היום נחשבים למבנה בסיכון נמוך לשריפה, הן מבחינת מטען האש והן מבחינת אופי הפעילות בהם. למרות העובדה שמדובר במקום המאכלס פעוטות חסרי ישע, צוות המעון הוא קבוע ומכיר היטב את המעון ודרכי המילוט ממנו ולכן באיזון הסיכונים ניתן לצמצם חלק מהדרישות.

39. להלן ההוראות העיקריות תחת חלופה זו:

39.1. הפחתת בירוקרטיה: מעונות יום בבתי מגורים, יעברו למסלול תצהיר. במסלול זה, על מפעיל המסגרת להגיש תצהיר חתום ע"י עו"ד ובו הוא מצהיר כי עמד בדרישות בטיחות האש שקבעה רשות הכבאות. לאחר הגשת התצהיר, ובכפוף לקבלת אישור הפעלה מהרשות המפקחת על פעילות המעון (משרד החינוך)

יכול המעון לפעול, ללא צורך בביקור מפקח מטעם רשות הכבאות אשר יאשר את העמידה בדרישות. מסלול התצהיר מתאפשר לאור הערכת גורמי המקצוע כי רמת הסיכון של מעונות בבתי מגורים הינה נמוכה. המעבר למסלול תצהיר, חוסך הן את עלויות האגרות של ביקור המפקח, והן את זמני ההמתנה הארוכים לקבלת אישור.

39.2. הפחתת רגולציה: במעון בו שוהים עד 24 פעוטות, ניתן להסתפק בדרך מילוט אחת. הקלה זו נוצרה על מנת לאפשר למעונות הפועלים בדירות מגורים הממוקמות מעל לקומת הכניסה להמשיך לפעול ולקבל רישיון הפעלה. ההקלה הוגבלה למעונות בהם 24 פעוטות מהשיקולים הבאים:

39.2.1. פעוטות לא יכולים לפנות את עצמם בעת שריפה ולכן הם מוגדרים כ"חסרי ישע".

39.2.2. תפיסת המילוט היא שהפעוטות יפנו ע"י צוות המעון. הנחת העבודה שהיא שמטפלת אחת יכולה לשאת שני פעוטות ברגע נתון. לכן במקרה של שריפה, ייתכן כי המטפלות יצטרכו לצאת ולשוב מספר פעמים כדי למלט את כל הפעוטות. נתיב המילוט הוא מהדירה, דרך המוצא ועד למקום בטוח. במרבית המבנים המדוברים, אין חדר מדרגות מוגן כך שהמטפלות יצטרכו לשאת את הפעוטות עד לקומה הקרקע ואל מחוץ לבניין (אם קיים חדר מדרגות מוגן מאש ועשן – ניתן להשאיר אותם שם).

39.2.3. אין לנו שליטה על כמות המעונות בבניין, יתכן שבאותו בניין יפעלו יותר ממעון אחד. לדייר הבודד (כולל למפעיל פעוטון) יש השפעה מוגבלת על הנעשה בבניין ועל השטחים הציבוריים (למשל, על שמירה שדרכי המוצא פנויות).

39.3. מעונות פועלים הממוקמים מעל לקומת הכניסה בבניין בו גרם מדרגות אחד ובהם 25 עד 36 פעוטות, יוכלו לפנות לגורם מוסמך ארצי שיוכל לקבוע הקלות בהתאם למאפיינים הספציפיים של אותו מעון. מעון אשר יבקש לקבוע הקלות, ייבדק בתוך 14 יום ע"י מפקח כבאות ולאחר קבלת ממצאי הבדיקה יחליט גורם מסמך ארצי אם ובאילו תנאים לאפשר למעון לפעול.

39.4. הפחתת רגולציה: הוספה הבהרה כי הדרישות לעניין חומרי גמר וציפויים – ניתן יהיה לעמוד בהן בהצגת תו תקן של המוצר או לצבוע את המוצר בצבע מעכב בעירה.

39.5. הפחתת רגולציה: בוטלה הדרישה להחלפת יריעות הצללה ליריעות העומדות בת"י 5093. בוצע ניתוח מקצועי של הסיכונים הנובעים מיריעות הצללה. עמדת אנשי המקצוע היא כי הסיכון הנובע מיריעות לא תקינות הוא סיכון נמוך, לאור היעדר מקורות חום ומטען אש באזורי ההתקנה שלהם.

39.6. הפחתת רגולציה: בוטלה הדרישה לפתיחת הדלת לכיוון המילוט. מעונות היום ממוקמים בבנייני מגורים, פעמים רבות בדירות שכורות. בעלי הנכסים וכן הדיירים בבניין צפויים להתנגד לשינוי כיוון פתיחת הדלת אשר משפיע על חלל חדר המדרגות. מאידך, הגדרת התפוסה במעון יום נקבעה לעד 36 פעוטות. על פי תקנות התכנון והבנייה, בתפוסה של פחות מ-50, אין צורך בפתיחה כלפי חוץ ועל כן הדרישה מתייתרת.

39.7. הפחתת רגולציה: במקום הדרישה למערכת גלאים, בכל חדר יותקן גלאי עשן עצמאי בעל סוללה לעשר שנים. המעבר לגלאים המופעלים ע"י סוללה הוכר בהוראת נציב 550 כאמצעי הגנה מאש הנותן מענה מיטבי, תוך הפחתת עלויות רכישה ותפעול וללא ירידה ברמת הבטיחות.

39.8. הפחתת רגולציה: במקום הדרישה לגלגלון בכל קומה גלגלון יידרש רק במעון גדול הממוקם בדירה בקומת קרקע. מעון גדול במפלס גבוה יותר יחויב בהחזקת צינור סטנדרטי המתחבר לצנרת הביתית וללא התקנת גלגלון. תיקון זה נעשה מתוך הבנה של הקושי בהתקנת גלגלון בבניין מגורים הדורש הכנת

תשתית מים מתאימה, וכן הצורך לעיתים באישור של רוב דיירי הבניין להתקנת גלגלון בחדר מדרגות אשר מקשה מאוד על עמידה בדרישה. צינור סטנדרטי אמנם נותן מענה חלקי לעומת גלגלון, אך מכיוון שהמרכיב המרכזי בהגנה על הפעוטות הוא מילוטס המהיר ולא לחימה באש, נראה כי אין מדובר בפגיעה משמעותית בבטיחות.

39.9. הפחתת רגולציה: במקום שלט יציאה מואר, המעונות יחויבו בשלט יציאה פולט אור בלבד ולא בשלט מואר. זאת לאור העובדה שמדובר במקומות קטנים המחזיקים בצוות קבוע המודע היטב למיקום היציאות.

39.10. הפחתת רגולציה: יותקנו מטפים בכניסה למעון, במטבח ובמבואת החדרים המשמשים לפעילות. בנוסף יותקן מטפה בכל מבואה קומתית (סה"כ 3-5 מטפים). זאת לעומת הדרישה למטפה בכל חדר. הפחתה זו נעשתה ברוח טיוטת תקנות פרק ד' לתקנות התכנון והבנייה, הקובעות התקנת מטפים באזורי סיכון בלבד.

39.11. במחסן שגודלו מעל 12 מ"ר יהיו הפרדות אש - ללא שינוי.

3. הפחתת רגולציה: במקום גלאי גז עם מנגנון ניתוק, יידרש גלאי גז בעלי מנגנון התרעה וללא מנגנון ניתוק, וזאת לאור העובדה שבמעון מתנהלת פעילות בשעות היום בלבד.

ג. עלויות (למשק ולממשלה)

40. להלן פירוט העלויות המשקיות של חלופה זו:

40.1. עלות חומרי בניין וגמר: 56,000 ₪.

40.2. עלות דרכי מילוט: 119,000 ₪.

40.3. עלות אמצעי גילוי וכיבוי: 9,860,000 ₪.

40.4. עלות הכשרת צוות וצפייה בהדרכות: 1,410,000 ₪.

40.5. סה"כ עלות משקית שנתית לחלופה: 10,770,000 ₪.

41. העלות השנתית למעון יום ממוצע היא 1,070 ₪. בפועל, יידרש מפעיל המעון להשקיע בעת ההקמה סכום של כ- 3,500 ₪ עד 5000 ₪.

ד. בחירת שיטה רגולטורית

1.1. השוואת תועלות ועלויות של השיטות השונות

42. חלופה 0: כאמור, מעונות יום פרטיים מוקמים במבנים קיימים, בתוך בנייני מגורים, כאשר פעמים רבות המעונות בשכירות, כמו גם היותם של המפעילים "שחקנים" קטנים, אשר אינם בנויים להתמודדות עם עומס רגולטורי. לאור זאת, עמידה בחלופה 0 אשר פעמים רבות דורשת שינויים מבניים, הופכת לבלתי אפשרית לחלק מהמעונות. מערכות הגילוי והכיבוי היקרות בחלופה זו מייצרות עומס כספי כבד. מנגד, נראה הדרישה למערכות אלו, שבמקור יועדה למבנים גדולים ומרובי חדרים, בעלי תפוסה של עשרות רבות של פעוטות, אינה עומדת בהלימה לסיכון במסגרות הביתיות.

43. חלופה 1: בעוד שחלופה זו מפחיתה את הדרישה למערכת מרכזית לגילוי שריפות, ובכך מפחיתה עלות כספית משמעותית, היא עדיין נושאת בחובה את הצורך בשינויים מבניים, ואף מגבילה גודל ומספר הקומות במעון. מעבר לעלויות הכבדות הכרוכות בשינויים אלו, פעמים רבות הם אינם מאפשרים את פתיחת המעון.

44. חלופה 2: חלופה זו, אינה דורשת שינויים מבניים (למעט מקרים נדירים, של מחסנים גדולים בבתי מגורים ישנים) ומייצרת שונות בדרישות בהתאם למספר הפעוטות במעון. זאת, מתוך נקודת הנחה שמספר הפעוטות הוא פקטור משמעותי במקרה של צורך בפינוי מהיר. בחלופה זו נבחנו לעומק אמצעי הבטיחות הנדרשים, ונשקלו האיוונים הנדרשים בין שמירה על בטיחות הפעוטות, והקלת הנטל הרגולטורי על מפעילי המסגרות.

45. להלן מוצגת טבלת השוואה בין העלויות של החלופות השונות:⁴

חלופה 2	חלופה 1	חלופה 0	
₪ 47,250	₪ 5,056,250	₪ 5,056,250	עלות חומרי בניין וגמר
₪ 118,800	₪ 3,884,000	₪ 4,790,000	עלות דרכי מילוט
₪ 9,186,000	₪ 14,250,000	₪ 21,500,000	עלות אמצעי גילוי וכיבוי
₪ 0	₪ 0	₪ 5,545,000	עלות מערכות גז וחשמל
₪ 1,413,000	₪ 1,413,000	-	עלות הדרכת צוות
	₪ 1,821,000	₪ 1,821,000	אגרות
₪ 1,180	₪ 2,700	₪ 3,800	עלות שנתית למעון אחד
₪ 10,700,000	₪ 26,360,000	₪ 38,700,000	סה"כ עלות משקית

⁴ ראו נספח ב' להרחבה על שיטת כימות העלויות.

46. השוואת חלופות על פי מדדי איכות

הניקוד בטבלה הוא במנעד בין 1-5, כאשר 1 הוא החלופה הגרועה ביותר בקריטריון, ו-5 הטובה ביותר. החלופה הטובה היא בעלת הניקוד הגבוה ביותר.

מדדי השוואה	חלופה 0	חלופה 1	חלופה 2
עלות משקית	1	3	5
הבחנה בין סוגי מעונות	1	1	5
מענה לסיכוני בטיחות אש	5	4	4
ישימות	1	2	4
סה"כ ניקוד	8	10	18

2.ד. השיטה הרגולטורית הנבחרת

47. החלופה שנבחרה היא חלופה 2 מהסיבות הבאות: חלופה 0 וחלופה 1 קשות מאוד ליישום, ולמעשה, ימנעו מרבים מהמעונות לפעול ברישיון. כמו"כ חלופות אלו מטילות על מפעילי המסגרות עלות כספית גבוהה. חלופה 2 מתחשבת במאפייני דירות המגורים ומאפשרת מחד, לרובם המוחלט של מעונות היום לעמוד בדרישות בטיחות האש, ומאידך מספקת מענה מותאם לסיכוני האש במעונות היום. החלופה נבנתה לאחר עבודת מטה מקיפה, ותהליך למידה ושיתוף ציבור. להערכתנו, המענה תואם את הסיכון במעונות היום, המוגדר כנמוך. יתירה מכך, חלופה זו תאפשר למעונות רבים יותר לעמוד בהוראות ולהיכנס תחת מטריית הפיקוח, בעוד במצב החלופי, מעונות רבים יישאר ללא פיקוח ממשלתי, וללא מענה כלשהו לסיכוני האש.

48. העלות המשקית השנתית של החלופה שנבחרה היא 10,700,000 ₪. עלות התפעול השנתית למעון ממוצע בחלופה זו היא 1,070 ₪. סך החיסכון המשקי השנתי המוערך בחלופה זו הוא כ- 27,935,000 ₪. החיסכון למעון ממוצע בחלופה זו עומד על כ- 2,800 ₪ לשנה.

ה. תחולת התיקון

49. למסגרות חינוך ובכללם מעונות יום, מחזור חיים קבוע, בו פתיחת שנת הלימודים היא באחד לספטמבר. על מנת לאפשר למעונות וודאות רגולטורית, **נקבע כי תחולת התיקון תהיה מיידי** ותחול ביום אישורו של התיקון.

50. יחד עם זאת, על מנת לאפשר למפעילי המסגרות להיערך, לרכוש ולהתקין את הציוד הדרוש, **הוחלט כי יינתן למעונות זמן היערכות של כשלושה חודשים** מפתיחת שנת הלימודים עד לעמידה מלאה בסידורי הכבאות הנדרשים.

51. נקבע כי מפעילי המסגרות יגישו תצהיר ביניים בו הם מתחייבים כי בעת קבלת הרישיון, קיים במעון ציוד כיבוי מינימלי, וכי צוות המעון מיומן בהפעלתו ובאופן ההתנהגות בעת שריפה במעון.

52. לאחר סיום תקופת ההיערכות, יגיש מפעיל המעון תצהיר נוסף, המעיד על רכישת והתקנת כלל הציוד הנדרש לפי הוראות תיקון זה.

סיכום

53. בחוק ההסדרים 2022, הוחלט על שינוי באופן קבלת האישור למעונות יום הפועלים בבתים, והם אינם זקוקים עוד להיתר לשימוש חורג. מטרת השינוי היא להקל על מעונות היום לעמוד בדרישות הרגולטוריות, ולעבוד כשהם תחת מטריית חוק הפיקוח על המעונות. במסגרת שינוי החקיקה הנ"ל, עלה הצורך בשינוי דרישות ההגנה מאש והתאמתם למעונות השוכנים בדירות מגורים.
54. לאחר עבודת מטה והליך שיתוף ציבור, הן בזירה אינטרנטית פתוחה והן באמצעות שולחן עגול עם נציגי הארגונים המייצגים, גובש תיקון להוראת הנציב. התיקון יוצר הקלה משמעותית בנטל הרגולטורי על מעונות היום, מייתר שינויים מבניים שנדרשו בעבר ומפחית משמעותית את עלות העמידה בדרישות. זאת, תוך התאמה לסיכוני האש במסגרות אלו וללא פגיעה בבטיחות והשמירה על חיי הפעוטות.
55. העלות המשקית שמוטלת על מעונות יום הפועלים בדירות מגורים לצורך עמידה בדרישות כבאות והצלה כיום היא כ-38,700,000 ₪ בשנה. התיקון להוראת הנציב יקטין עלויות אלו ל-10,700,000 ₪ בשנה. יישום התיקון להוראת הנציב יאפשר פתיחת מעונות במרבית מבני המגורים בישראל, יקל את העומס הרגולטורי על מפעילי המסגרות, ויביא לחסכון משקי כולל של 27,900,000 ₪ (הפחתה של כ-72% בעלויות). זאת תוך המשך מתן מענה מותאם להיבטי הגנה מאש.

נספח א' – המתודולוגיה של התהליך

א. תיאור התהליך, המתודולוגיה והגורמים שלקחו בו חלק

1. התהליך החל כתולדה של הדיונים סביב חוק ההסדרים. הדיונים התקיימו בין רשות הכבאות למשרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד העבודה ואגף מעונות יום (שעבר למשרד הכלכלה). בדיונים אלו הוצגה הסוגיה הרחבה של מעונות יום בכלל ומעונות יום בדירות מכורים בפרט. נציגי המשרדים הציגו את האתגרים שזוהו בתהליכים קודמים ואת הרקע להצעה שנכללה בחוק ההסדרים להעניק פטור משמעותי מהיתר לשימוש חורג.
2. הרשות קיימה סדרה של פגישות פנימיות בהשתתפות בכירי אגף הגנה מאש במטרה לזהות דרישות שנדרש וניתן מבחינה מקצועית לשנות כדי לבצע התאמה לאילוצים של מעונות יום הפועלים בדירות מגורים. האתגר המקצועי המרכזי הוא שפעוטות הם חסרי ישע – הם אינם מסוגלים לדאוג לעצמם או אפילו להימלא בשעת סכנה, ולכן לצוות המעון משימה קשה: למלט בעצמם את כלל הפעוטות (ולעשות זאת בתוך זמן קצר). כך גובשה חלופה 1.
3. שיתוף הציבור נערך באמצעות זירת שיתוף דיגיטלית בכתובת: <https://arena-inql.co.il/firefighting-and-rescue/discuss-subject?subjectId=616d1e121713db43330e588b>, החל מיום 18.10.2021 ועד ליום 26.10.2021. במסגרת זירת השיתוף נשלחו 26 תגובות – בעיקר של מעונות יום ושל ארגונים המייצגים מעונות יום. בשל תקלה טכנית, שתי תגובות נוספות נשלחו בדואר אלקטרוני לרשות הכבאות.
4. במקביל נמשך השיח הפנים ממשלתי מול המשרדים שעוסקים מספר שנים באתגרים של סקטור מעונות היום. גם שיח זה הציף קשיים וגם סייע להצביע על היבטים בהם מעונות היום יכולים להתקין סידורי בטיחות אש. רשות הכבאות קיימה פגישות נוספות לעיבוד ולבחינה של הערות אלו.
5. במקביל לשיתוף הציבור הפתוח נערך סיור שטח במעונות יום הפועלים בדירות מגורים, על מנת להתרשם באופן בלתי אמצעי מסידורי בטיחות האש הקיימים, מהאתגרים ומהמצב בשטח.
6. לאחר סיכום ההערות והתובנות שהתקבלו במסגרת שיתוף הציבור הפתוח, ביום 28.10.2021 נערך דיון עומק מצומצם עם נציגי ארגוני מעונות היום, במטרה לבחון את החלופות שעל השולחן, להעלות הצעות ולסייע לרשות הכבאות לבחון אפשרויות לגיבוש מענה מותאם לכך.
7. לאחר סיום תהליך שיתוף הציבור, בוצע המשך של עבודת המטה, עם אנשי המקצוע בתחום הגנה מאש. בדיונים אלו נבחנו ההוראות השונות לפי הסיכונים שהן מיועדות לצמצם ולאור האתגרים שמעונות היום הציגו. בשלב זה הוחלט על איזונים שונים שמיועדים להקל מבלי להתפשר על הבטחת מענה להיבטי הגנה מאש (צמצום הסיכון, מילוט אזרחים ועוד). בשלב זה הוחלט על הקלות נוספות, בהם ביטול הדרישה להחלפת יריעות הצללה לא תקניות, והפחתת מספר המטפים בדירה.
8. במסגרת הדיונים המקצועיים, עלתה השאלה התהליכית לגבי אופן הגשת בקשה ואופן ביצוע הפיקוח מראש. לאור הניסיון שהצטבר ברשות הכבאות משנת 2017 בשימוש במסלול תצהיר במסגרת הליכי רישוי עסקים, הוחלט לאמץ מסלול תצהיר גם במסגרת פרק זה של הוראת הנציב.
9. התהליך המקצועי בתוך רשות הכבאות, התרחש בין החודשים אוקטובר 2021 ועד מרץ 2022. משלב זה התנהלו מגעים עם משרדי הממשלה להסדרת הנושא.

10. לאחר גיבוש טיוטה של הנוהל הוא הועבר לדיון בוועדה המייעצת לרגולציה מכוח סעי' 126 לחוק הכבאות. במסגרת הדיונים בוועדה, ולאחר היוועצות נוספת עם משרד החינוך, נערכו הבהרות בנוסח ואף הוחלט על הקלות נוספות שפורטו בחלופה 2 לעיל – כדוגמת מתן תקופת היערכות בת 3 חודשים ומתן סמכות לגורם ארצי לאשר הפעלת מעון מעל 24 פעוטות כאשר בבניין יש גרם מדרגות אחד.

ב. רשימת מקורות וחומרים

1. [הוראת נציב 523 פרק 5](#)
2. [משרד העבודה, תנאים וסטנדרטים להפעלת מסגרת לגיל הרך בהתאם לחוק הפיקוח \(3.6.2021\)](#)
3. [נייר עמדה פורום הגנים הפרטיים לוועדת החינוך של הכנסת 12.10.2021](#)
4. [סקירת רקע, מסגרות לגיל הרך, מרכז המידה והמחקר של הכנסת. 14.07.19](#)
5. [למ"ס, אימהות והשתתפות בשוק העבודה 2001-2013, לוח 2.1](#)
6. [החלטת ממשלה 199](#)
7. התייחסויות הציבור במסגרת הליך שיתוף הציבור שתואר לעיל

נספח ב' – כימות עלויות הרגולציה

1. במסגרת תהליך התאמת דרישות הכבאות למעונות הפועלים בדירות מגורים, בוצעה מדידה כמותית של הנטל הרגולטורי הכרוך בכל חלופה. מתודולוגיית כימות העלויות התבססה על שני מקורות:

1.1. הספר השלישי במדריך הממשלתי להפחתת הנטל הרגולטורי (פברואר 2015).

1.2. מדריך ה-OECD לכימות עלויות רגולציה:

OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance (2014)

2. ניתוח הרגולציה וכימות העלויות בוצע ביחס לכל חלופה בנפרד.

3. בשלב הראשון נותחו התחומים ותתי התחומים בהם עוסקת כל חלופה של הרגולציה. התוצר של שלב זה כלל פירוט של החובות שהרגולציה קובעת בכל אחד מתת התחומים.

4. בשלב השני נמנו כל הפעולות שמפעילי מעונות בדירות מגורים נדרשים לבצע על מנת לעמוד בכל אחת מהחובות שזוהו בכל חלופה. שלב זה בוצע תוך היעזרות במקורות מידע מגוונים: מומחים להגנה מאש ברשות הכבאות, שיתוף בעלי עניין, מפעילי מעונות ויועצי בטיחות באש – על מנת לוודא שכל הפעולות שיש לבצע זוהו ואופיינו. התוצר של שלב זה כלל פירוט של הפעולה, התדירות בה יש לבצע, והשיעור של מפעילי המעונות שנדרש לבצע את הפעולה.

לדוגמה: כדי לעמוד בדרישות תחת חלופה 0, יש לבצע פעולה של התקנת ארון כיבוי בחצר המעון, בתדירות של אחת ל-7 שנים עקב בלאי של הארון וציוד הכיבוי החשופים לשמש ולגשם. פעולה זו רלוונטית רק לבעלי מעונות שבהם יש גינה או חצר, והם נדרשים לשכור את שירותיו של מתקין או אינסטלטור לצורך ביצוע פעולה זו.

5. בשלב השלישי בוצע כימות של עלות הציות להוראת השונות. הכימות בוצע בהתחשב בתדירות ביצוע כל פעולה ובחלקם של החייבים בפעולה (מתוך כלל מפעילי המעונות בדירות מגורים). כימות העלויות כולל בתוכו את העלות הנובעת מעמידה בדרישות הרגולציה, ואת העלות הנובעת מבירוקרטיה (הוכחת עמידה בדרישות, תיעוד, הגשת מסמכים ואישורים וכו'). כימות העלויות אינו כולל את העלות הכרוכה באי ההתאמה של הדרישות הטכניות מן המקובל בעולם, עלויות עקיפות, עלויות אלטרנטיביות ועלויות לממשלה. כימות העלויות של כל פעולה בוצע באמצעות סקר שוק בין ספקים שונים, קבלנים ויועצי בטיחות באש, ובשיתוף בעלי עניין ומפעילי מעונות. התוצר של השלב השלישי הוא העלות השנתית האופיינית למעון והעלות השנתית המשקית לכלל המעונות תחת כל חלופה של הרגולציה.

6. על מנת לבצע את החישוב של העלות השנתית הממוצעת למעון נדרשנו להניח מספר הנחות אודות המעון הממוצע שהרגולציה נוגעת אליו. ההנחות שלהלן מתייחסות למעונות יום לפעוטות הפועלים בדירות מגורים ומכילים עד 36 פעוטות. בכלל זה הונחו ההנחות הבאות:

6.1. 33% מהמעונות מכילים עד 10 פעוטות. 33% מהמעונות מכילים בין 10 ל-20 פעוטות. 34% מכילים בין 21 ל-36 פעוטות.

6.2. מעון ממוצע פועל בדירת מגורים ששטחה 140 מ"ר והוא מכיל את מפרט החדרים הבא:

6.2.1. סלון אחד.

6.2.2. ארבעה חדרי שינה / חדרי פעילות.

6.2.3. שני חדרי שירותים.

6.2.4. חדר אמבטיה / החתלה אחד.

6.2.5. מטבח אחד.

6.2.6. מרפסת שירות / מחסן אחד.

6.3. 60% מהמעונות הפועלים בדירות מגורים ממוקמים בדירות גן או דירות קרקע עם חצר. 40% מהמעונות פועלים בדירות הנמצאות קומה אחת מעל הקרקע או יותר.

6.4. 20% מהמעונות פועלים בדירה שיש בה מרפסת (חצי מהמעונות שנמצאים קומה אחת או יותר מעל הקרקע).

6.5. רוב ניכר של המעונות פועל בדירות ובמבנים שנבנו עבור מגורים בהתאם לדיני התכנון והבניה.

6.6. שכר העבודה של צוות המעון חושב על פי ההנחות להלן :

6.6.1. לפי נתוני אתר אול-ג'ובס, שכר שכיר בגן פעוטות פרטי בשנת 2020 עמד על 6,023 בחודש.⁵

6.6.2. בחודש יש 22 ימי עבודה, ובכל יום עבודה במעון יש 8 וחצי שעות עבודה (00:15-07:30 או 00:08-15:30). בסך הכל : 187 שעות עבודה בחודש.

6.6.3. לאור נתונים אלו, נקבל ששכר העבודה לשעה הממוצע של איש צוות במעון הוא 34 ₪. עלות ההעסקה השעתית, חושבה לפי תוספת של 40% לשכר, ועומדת על 47.6 ₪.

7. להערכתנו, בישראל כ- 10,000 מעונות יום בבתים פרטיים, וזאת הן על פי הערכת איגוד המעונות הפרטיים והן על פי ניתוח הנתונים הבא : בישראל כ- 550,000 פעוטות הזקוקים למסגרת מעונות. אחוז האימהות לפעוטות בגילאים אלו אשר משולבות בתעסוקה הוא כ- 65% - כ- 357,000 פעוטות, אשר מתוכם כ- 125,000 פעוטות הנמצאים במסגרות המפוקחות. כלומר, בישראל ישנם כ- 232,000 פעוטות לאימהות עובדות, אשר ככל הנראה משולבים במעונות יום פרטיים. זאת לפי ממוצע של 23 פעוטות במעון.

8. הצורך בהנחות שלעיל ללא גיבוי בנתונים נובע מהעובדה שגם לרשויות המדינה ולארגוני המעונות אין מידע ונתונים מלאים על סקטור זה (ובמיוחד על מעונות יום הפועלים בדירות מגורים). כפי שתואר בחלקים קודמים של הדו"ח, מעונות רבים פועלים מבלי לדווח לרשויות על פעילותם, ולכן נדרשנו להניח הנחות אודות מעון היום האופייני.

⁵ <https://www.alljobs.co.il/User/SalaryCompound/position/?JobCategoryID=475>
נתונים דומים נמצאו באתרים נוספים להשוואות שכר.