



הרשות הארצית
לכבאות והצלה

דוח בחינת רגולציה

חדשה (RIA)

**צמצום רשימת האישורים שיש
להגיש לרשות הכבאות במסגרת
קבלת אישור אכלוס (טופס 4) בהליכי
תכנון ובניה**

נובמבר 2021

עורכים: גיא מור, רמ"ח חקיקה ורגולציה
יוני דעאל, צוער בהתמחות, מחלקת חקיקה ורגולציה

תקציר מנהלים

הרשות הארצית לכבאות והצלה אחראית מכוח חוק לקבוע רגולציה שמטרתה צמצום הסיכון מסיכוני אש. מתוקף תפקידה, הרשות מעורבת בתהליכי התכנון ובניה, בין היתר שלב גמר הבניה במסגרת בקשה למתן אישור אכלוס (טופס 4).

בשלב גמר הבניה נערכת ביקורת מטעם רשות הכבאות, כדי לבחון יישום ההוראות והתקנת אמצעי בטיחות. הליך זה כולל כיום הצגת 52 אישורים שונים לרשות הכבאות כתנאי לקבלת אישור אכלוס (טופס 4). יוער שלא כל האישורים נדרשים לגבי כל מבנה. האישורים נדרשים בהתאם למאפייני המבנה ולפי סוג המערכות הנדרשות בו. בדרך כלל נפוץ שמבנה יידרש בהצגה של כ-20 אישורים מתוך הרשימה המלאה.

לשם הקלה על הנטל הבירוקרטי, הוחלט לצמצם את רשימת האישורים שנדרשים מהיזמים. מדובר בצמצום רק במישור הבירוקרטי, כי החובה לעמוד בהוראות הדינים השונים תמשיך לחול על היזם. צומצמו הדרישות לאישורים שנבדקים על-ידי גורם אחר, למעט כאשר הדרישות הן למערכות מצילות חיים בעלות חשיבות מיוחדת. כמו כן הוחלט שלא לדרוש הצגת אישורים שקשורים לסיכונים לא מהותיים. לצד זאת הוחלט ששני אישורים ידרשו אך במתכונת מצומצמת – רק במבנים שמסווגים בדרגות הסיכון הגבוהות ביותר.

כתוצאה מכך הוחלט לבטל את הדרישה להצגת 15 אישורים במהלך ביקורת גמר בניה (28% מכלל רשימת האישורים). החיסכון המשקי הנובע מכך הוא 3,755,270 ₪ בשנה.

על אף הפחתת הדרישה לאישורים, הדרישה עצמה לאמצעי בטיחות האש ולאישורי גורם מוסמך לא תשתנה והיא תמשיך לחול. האחריות לעמידה בהוראות החקיקה והתקנים תמשיך לחול על היזם או הקבלן.

תוכן עניינים

2	תקציר מנהלים
4	חלק א – הגדרת הבעיה
4	חלק ב – בחירת שיטה רגולטורית
6	סיכום
7	נספח א – המתודולוגיה של התהליך
8	נספח ב' – הערכת עלויות הצגת אישורים

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 איתה מתמודדים ולהשוואות בין חלופות שונות.

ביום 23.12.18 קיבלה הממשלה את החלטה 4398 "רגולציה חכמה - יישום המלצות ארגון ה-OECD" וביום 1.8.21 קיבלה ממשלת ישראל החלטה נוספת שמספרה 218 שעניינה "תכנית לאומית לשיפור הרגולציה". שתי החלטות אלה חזרו ואישרו את מחויבות הממשלה לשיטת "רגולציה חכמה".

חלק א – הגדרת הבעיה

1. רקע והאינטרס הציבורי המוגן

- 1.1. הרשות הארצית לכבאות והצלה אחראית מכוח חוק לפעול לכיבוי שריפות, למניעת התפשטותן, להצלת חיי אדם ורכוש מדליקות וכן לפעול למניעת דליקות לחילוץ והצלת לכודים ולפעול באירוע חומרים מסוכנים. מתוקף תפקידיה אלה נדרשת הרשות לאשר את אמצעי בטיחות האש המתוכננים למבנה חדש ולבדוק את התקנתם בגמר הבניה לשם מתן אישור אכלוס (טופס 4).
- 1.2. לאחר אישור התוכנית ובמהלך בניית המבנה נדרש היזם להתקין במבנה את אמצעי הבטיחות שאושרו. בשלב גמר הבניה נערכת ביקורת מטעם רשות הכבאות ובה נבדקות יישום והתקנת אמצעי בטיחות אלה. הליך זה כולל כיום הצגת עשרות אישורים לרשות הכבאות כתנאי לקבלת אישור אכלוס (טופס 4).

2. זיהוי הבעיה וסיבותיה

- 1.3. כאמור, נכון להיום, כחלק תהליך קבלת אישור כבאות לאכלוס המבנה, נדרש היזם להגיש לרשות כבאות והצלה אישורים שונים. סך כל סוגי האישורים השונים עומד על 52 אישורים כאשר לא כל האישורים נדרשים בכל סוג מבנה. האישורים מעידים על ביצוע הבנייה או התקנת סידורי בטיחות כנדרש. הצגת אישורים אלו יוצרת עומס בירוקרטי על היזמים, הנדרשים לאסוף אישורים מגוונים.
- 2.1 מעיון באישורים הנדרשים עולה כי חלק מהאישורים נובעים מדרישותיהם של רגולטורים אחרים, כגון מנהל תקינה, רשות החשמל, רשות הגז ועוד. בנוסף נראה כי לחלק מהאישורים יש נגיעה חלקית לנושאי הגנה מאש.
- 2.2 לאור האמור, הוחלט לבדוק את כלל האישורים הנדרשים כיום, ולבחון את הצורך בהצגת אישורים אלו לרשות כבאות והצלה. נציין כי אין בהסרת הדרישה להצגת אישורים, לפטור את היזמים מביצוע והתקנת המערכות הנדרשות, או הצגת אישורים רלבנטיים לרגולטורים האחרים.

חלק ב – בחירת שיטה רגולטורית

3. צמצום בירוקרטיה בתהליך קבלת אישורי בטיחות אש

- 3.1. כאמור, בשלב גמר הבניה נערכת ביקורת מטעם רשות הכבאות ובה נבדקות יישום והתקנת אמצעי בטיחות האש שנדרשו בתוכניות הבניה. הליך זה כולל כיום הצגת עשרות אישורים לרשות הכבאות כתנאי לקבלת אישור אכלוס (טופס 4). רשימת האישורים כוללת כיום 52 אישורים שונים המוצגים לרשות הכבאות.
- 3.2. חלק מאישורים אלו נובעים מדרישות של רגולטורים אחרים. הוחלט לבחון אישורים אלו, וככל שהם אינם בעלי קשר ישיר להיבטי הגנה מאש, להסיר את הדרישה להציג את האישורים לצורך קבלת אישור אכלוס.
- 3.3. לדוגמא: אישור על התקנת מערכת גז לפי תקן ישראלי 158. מערכות גז נמצאות תחת אחריות ופיקוח של משרד האנרגיה. רשות הכבאות אינה הרגולטור המרכזי בתחום זה ולכן אין לה את הידע המקצועי באשר למערכות אלו והיא לא הגורם המפקח על סקטור זה.
- 3.4. דוגמא נוספת: תקן ישראלי 61439 ללוחות חשמל. הרגולטור הרלוונטי על תקנים רשמיים הוא מנהל תקינה ובנוסף אליו רשות החשמל מפקחת על מערכות חשמל. לאנשי המקצוע ברשות הכבאות אין ידע מעמיק

- בהנדסת חשמל ובבדיקת התכן של לוחות חשמל. יתרה מכך, בדיקת לוחות חשמל מותרת רק לחשמלאים בעלי רישיון, ועל כן מפקחי רשות הכבאות (שאינם חשמלאים) כלל לא מורשים לבדוק זאת.
- 3.5 בהתאם לעקרונות אלו נבחנה רשימת האישורים שנדרש כיום להגיש לכבאות לבחינה והחלטת לצמצם בחצי את רשימת האישורים הנדרשת כיום ולהשמיט ממנה 15 אישורים, כאשר שני אישורים נוספים ידרשו במבנים ברמות הסיכון הגבוהות ביותר (רמות 4 ו-5). נציין כי אישורים אלו נדרשים במלונאות ובבתי סוהר בלבד, ועל כן הם בעלי השפעה משקית שולית.
- 3.6 להלן רשימת האישורים שלא ידרשו יותר ע"י נציגי הכבאות:
- 3.6.1 אישור משרד הכלכלה להתקנה/ הטמנה של מיכל הנפט לסוגיו, בהתאם לנקבע בחוק רישוי עסקים 'אחסנת נפט'.
- 3.6.2 אישור בודק חשמל על תקינות מערכות החשמל.
- 3.6.3 אישור עמידה בת"י 158 התקנת גז.
- 3.6.4 אישור עמידה בת"י 6293 תחזוקת כלי רכב המונעים בגז טבעי דחוס.
- 3.6.5 אישור עמידה בת"י 1243 בטיחות אש של מחשבים וציודם ההיקפי.
- 3.6.6 אישור עמידה בת"י 4439 פרגולה מעץ.
- 3.6.7 אישור עמידה בת"י 5664 מערכת הולכת גז טבעי.
- 3.6.8 אישור עמידה בת"י 61439 מיתוג ובקרה למתח נמוך.
- 3.6.9 אישור על עמידה בת"י 1530, הגנה מפני אש במעבדות.
- 3.6.10 אישור מעבדה מוכרת על התאמת צנרת גז טבעי עשויה C.S לתקן ASME B31-3 וצנרת HDPE לת"י 5664.
- 3.6.11 אישור מעבדה מוכרת כי מערכת כיבוי האש האוטומטית תוכננה ובוצעה עפ"י תקן NFPA-15.
- 3.6.12 אישור מעבדה מוכרת כי מערכת כיבוי האש האוטומטית תוכננה ובוצעה עפ"י תקן NFPA-12.
- 3.6.13 אישור מעבדה מוכרת כי מערכת כיבוי האש האוטומטית תוכננה ובוצעה עפ"י תקן NFPA-16.
- 3.6.14 הצהרת מהנדס פיקוח על הבנייה ביצוע הפרדות אש ואטימות מעברים לאש ועשן.
- 3.6.15 ת"י 1001 על כל חלקיו (בוטלה הדרישה הכוללת, הושארו דרישות פרטניות לעמידה בחלקים ספציפיים מתוך התקן).
- 3.7 להלן רשימת האישורים שידרשו במבנים בעלי רמת סיכון 4 או 5 בלבד:
- 3.7.1 ת"י 5419 עמידות בהידלקות של רהיטי ישיבה מרופדים שאינם לשימוש ביתי.
- 3.7.2 ת"י 5418 עמידות בהידלקות של מזרנים.

משמעות צמצום דרישות האישורים

4. על פי ההערכה, הזמן שמשקיע היזם בעיסוק באיסוף ובהצגת אישור לרשות הכבאות הוא כעשר דקות (סריקת האישור, שליחתו בדוא"ל ומעקב אחר המענה). הערכה זו מתייחסת רק לנטל הבירוקרטי ומבוססת על כך שהיזם עומד בדרישות המהותיות של התקן או הרגולציה.
5. על פי ההערכה, הזמן שמשקיע עובד רשות הכבאות בבדיקת האישור ובמתן תגובה הוא כשבע דקות.

6. משמע, הנטל הבירוקרטי הכולל של דרישת הצגת האישור הוא 32.3 ₪ לכל אישור (17 דקות * עלות שעת עבודה¹). מחישוב מספר האישורים שנדרש בשנה (ראו נספח), עולה שסך החיסכון המשקי בצמצום הדרישה ובביטול הצורך להציג 15 אישורים אלה למפקח כבאות לביקורת עומד על 3,755,270 ₪.

סיכום

7. במצב הנוכחית הדרישה להצגת מספר רב של אישורים לשם קבלת אישור אכלוס מטילה נטל בירוקרטי עודף על הציבור.
8. צמצום מספר האישורים שנדרש להציג בשלב גמר הבניה יוביל לחסכון משקי בסך של 3,755,270 ₪ בשנה וזאת מבלי לפגוע בבטיחות האש.

¹ התחשיב מבוסס על ערך ממוצע של עלות העסקה לשעת עבודה של כ-114.24 ₪, לפי החישוב הבא: ממוצע השכר השעתי לשכיר במשק לשנת 2020 בתחום השירותים המקצועיים הוא כ-81.6 ₪ לסכום זה נוספה עלות מעסיק של 40%, כך שעלות העסקה לשעת עבודה היא כ-114.24 ₪

נספח א – המתודולוגיה של התהליך

1. בשלב ראשון, הופקה ממערכת "שלהבת" (מערכת המחשוב המשמשת את מערך הגנה מאש ברשות הכבאות), רשימה של כלל האישורים הנדרשים ממבנים שונים בשלב גמר הבניה.
2. בוצע מיפוי של האישורים: באילו מקרים הם נדרשים ומתוקף אילו דרישות רגולטוריות. בהמשך נבדק מי הרגולטור האחראי עליהם – כבאות והצלה או רגולטור אחר (מנהל תקינה, משרד העבודה וכו'). בהתאם לכך גובשה רשימה ראשונית של אישורים אשר ניתן לשקול את הסרתם.
3. לאחר הליך המיפוי, התקיים הליך היועצות תוך ארגוני, בו השתתפו סגן הנציב לרגולציה, רמ"ח רישוי והגנה מאש ארצי, רמ"ח הטמעה ובקרה באגף הגנה מאש, רמ"ח הגנה מאש מחוזיים, מרכזי בדיקת תכניות ומפקחי הגנה מאש.
4. בוצע הליך היועצות עם הציבור בו השתתפו התאחדות בוני הארץ אדריכלים ויועצי בטיחות.
5. בהמשך להליך ההיועצות, הוכנה רשימה של אישורים אשר ניתן לוותר על הצגתם ללא פגיעה בבטיחות. נבחנו העלויות המשקיות של דרישות האישורים השונים וההשלכות של הסרתם מהרשימה.
6. לאחר הכנת הרשימה, בוצע סבב התייעצויות נוסף עם מומחי הגנה מאש ברשות הכבאות, וגובשה רשימה סופית יחד עם רמ"ח הגנה מאש מחוז חוף – טפסר משנה מאיה קסקי.

מקורות

1. מערכת "שלהבת" - מניעה".
2. למ"ס – מחולל לוחות בנייה ונדל"ן.
3. למ"ס- לוח הכנסה הכנסה חודשית ברוטו לפי מין ומשלח יד, 2018.

נספח ב' – הערכת עלויות הצגת אישורים

האישור	סוג המבנים בו נדרש	ממוצע מספר המבנים בשנה	הערכת עלות שנתית (מספר מבנים * עלות בירוקרטית של הפקת האישור)
1. אישור משרד הכלכלה להתקנה/הטמנה של מיכל הנפט לסוגיו.	תעשייה, תחנות כח		לא נדרש בפועל / נדרש במקרים נדירים
2. ת"י 158	מגורים, תעשייה, מסחר	10,395	336,645 ₪
3. ת"י 6293	תחזוקת כלי רכב המונעים בגז טבעי דחוס.		לא נדרש בפועל / נדרש במקרים נדירים
4. ת"י 1243	תעשייה, מסחר, משרדים, בה"ס	800	25,894.40 ₪
5. ת"י 4439	מרפסות, גינות	200	6,473 ₪
6. ת"י 5664	מתקני חשמל, תעשייה	54	1,748 ₪
7. ת"י 61439	כל מבנה שיש בו ארון חשמל מעל 100A	10,000	323,680 ₪
8. ASME B31-3 5664	התאמת צנרת גז טבעי	54	1,748 ₪
9. NFPA 15	מערכת כיבוי אוטומטית עפ"י NFPA15	58	1,877 ₪
10. NFPA 12	מערכת כיבוי אוטומטית עפ"י NFPA12	48	1,553.6 ₪
11. NFPA 16	מערכת כיבוי אוטומטית עפ"י NFPA16	48	1,553.6 ₪
12. הצהרת מהנדס פיקוח על הבנייה	כל מבנה	51,978	1,682,424 ₪
13. אישור בודק חשמל	כל מבנה	51,978	1,682,424 ₪
14. ת"י 1530	תעשייה, מסחר, משרדים, בה"ס	800	25,894.40 ₪
15. ת"י 1001 על כל חלקיו ²	כל מבנה	-	-
סה"כ			3,755,270.3 ₪

² ביטול דרישה זו הפחיתה בעיקר כפילות ומנעה סיכון להצבת דרישות עודפות (מצב בו תידרש עמידה בכל התקן במקום לדרוש עמידה בחלק אחד מתוך התקן). לכן לא מדובר בשינוי עם חיסכון כלכלי ישיר אלא בעיקר בפיזור הוודאות והעקביות.