



הרשות הארצית
לכבאות והצלה

דוח בחינת רגולציה חדשה (RIA)

**צמצום בירוקרטיה הכרוכה
בסימונים על גבי נספח בטיחות
אש בתהליכי רישוי בניה**

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 מהווה גורם ממליץ למוסדות התכנון והבניה.

בשלב הבקשה להיתר בניה חלק מהבקשות מועברות להיוועצות עם רשות הכבאות. לצורך כך עורך הבקשה מגיש לרשות הכבאות "נספח אמצעי בטיחות אש", שהוא תכנית המציגה את התכנון המוצע בהיבטי הגנה מאש. הנספח מאפשר לרשות לדעת שהיזם יבנה את הבניין ויתקין בו מערכות כנדרש בדין, ומסייעת ליזם לוודא לפני הבניה שהמבנה עומד ברגולציה ויאושר.

כיום הנספח כולל תכנית של המבנה עצמו (קירות, דלתות וכו') שמציגה גם סידורי בטיחות אש כמו גלאי עשן, מתזים ומערכות כריזה. אותם סידורי בטיחות מסומנים על גבי התכנית. כך למשל, אם יש בחלל שבו נדרש להתקין מתזים, ערוך הבקשה צריך לסמן על גבי התכנית בכל אותו שטח סמלים המעידים על כך שבאותו אזור תהיה פריסת מתזים.

הדרישה לסמן על גבי התכנית סמלים של מערכות וסידורי כבאות שונים גורמת למעמסה כפולה – עבור עורך הבקשה (מטעם היזם) ועבור בודק התכניות (מטעם רשות הכבאות). בנוסף, הסימון הפרטני והמפורט יוצר סיכון להחמצה של אחד הסימונים. ריבוי הסימונים גם מעמיס ויזואלית ומקשה לקרוא אותה (דבר שמגדיל את הסיכון להחמצת פרט). החמצה של סימון בודד גורמת להחזרת הבקשה ללא המלצה, עד שהיא תתוקן.

לשם הקלת הנטל הבירוקרטי הוחלט לקבוע שחלק מאמצעי הבטיחות לא יסומנו באופן מפורט על גבי התכנית, אלא יצוינו בהערה כללית ומחייבת לגבי כל הקומה. משמעות השינוי היא שעורך הבקשה יידרש לציין הימצאות כל אחד מסידורי בטיחות האש, חלקם באופן פרטני על גבי התכנית ולחלק בהערה כללית לצידה ביחס לכל קומה. שינוי זה יצמצם את כמות הסימונים המפורטים שיש להוסיף על גבי התכנית.

במסגרת השינוי הנוכחי, שבעה סימונים פרטניים יוסבו להערה קומתית לצד התכנית. הערה זו מחייבת את עורך הבקשה ממש כמו סימון על גבי התכנית עצמה. מעבר לשינוי התהליכי, אין שינוי במישור הדרישות.

צמצום הדרישה הבירוקרטית צפויה לחסוך כחצי מיליון ₪ בשנה, בשל חיסכון בזמן עבודה. בנוסף, אנו מעריכים שמהלך יצמצם את מספר הבקשות שמוחזרות ליזם בשל סימון חסר ועוברות סבב נוסף של תיקונים ובדיקה.

כמו כן בוצעו תיקונים נקודתיים בדרישות לאמצעי בטיחות, שמהותם צמצום הפרטים שהנספח צריך לכלול.

תוכן עניינים

2 תקציר מנהלים
4 חלק א – הגדרת הבעיה
5 חלק ב – הפתרון
6 סיכום
7 נספח א – המתודולוגיה של התהליך

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 ביום 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

א. רקע והאינטרס הציבורי המוגן

1. הרשות הארצית לכבאות והצלה אחראית מכוח חוק לקבוע רגולציה שמטרתה צמצום הסיכון מסיכוני אש. מתוקף תפקידה, הרשות מעורבת בתהליכי התכנון ובניה, בין היתר מהווה גורם ממליץ למוסדות התכנון והבניה. בשלב הבקשה להיתר בניה חלק מהבקשות מועברות להיוועצות עם רשות הכבאות.
2. לצורך כך עורך הבקשה מגיש לרשות הכבאות "נספח אמצעי בטיחות אש", שהוא תכנית המציגה את התכנון המוצע בהיבטי הגנה מאש. הנספח מאפשר לרשות לדעת שהיזם יבנה את הבניין ויתקין בו מערכות כנדרש בדין, ומסייעת ליזם לוודא לפני הבניה שהמבנה עומד ברגולציה ויאושר.
3. כיום הנספח כולל תכנית של המבנה עצמו (קירות, דלתות וכו') שמציגה גם סידורי בטיחות אש כמו גלאי עשן, מתזים ומערכות כריזה. אותם סידורי בטיחות מסומנים על גבי התכנית. כך למשל, אם יש בחלל שבו נדרש להתקין מתזים, עורך הבקשה צריך לסמן על גבי התכנית בכל אותו שטח סמלים המעידים על כך שבאותו אזור תהיה פריסת מתזים.
4. ההוראות לגבי אופן הגשת נספח בטיחות האש נקבעו בהוראת נציב 532, שנוסחה העדכני מיולי 2014.¹ הוראת הנציב מפרטת את מבנה הנספח, סידורי הבטיחות שיש לסמן וכיצד (הגדרת סמלים אחידים לכל סידורי הבטיחות). כך למשל, טלפון כבאים מסומן באמצעות הסמל  ואזור שמוגן על-ידי מערכת מתזי מים מסומן על גבי התכנית באמצעות הסמל . קיימים סימונים רבים לסידורי הבטיחות השונים, אותם ניתן לראות במקרא שמהווה חלק מהוראת נציב 532.

ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

5. הבעיה שזוהתה היא המעמסה הבירוקרטית הכרוכה בסימון הפרטני על גבי התכניות של סידורי בטיחות האש השונים. הדרישה לסמן על גבי התכנית סמלים של מערכות וסידורי כבאות שונים גורמת למעמסה כפולה – הן עבור עורך הבקשה (מטעם היזם) והן עבור בודק התכניות (מטעם רשות הכבאות). עורך הבקשה נדרש להשקיע זמן ותשומת לב בסימון על גבי התכניות. בודקי התכניות של רשות הכבאות נדרשים לעבור על התכניות ולוודא שהן כוללות את כל סידורי הבטיחות ושכל התכנית מסומנת כנדרש. מדובר בסוג רבים של סימונים שמוצבים על גבי התכנית. לפעמים קשה לראות את כל הסימונים בגלל ריבוי הסמלים.
6. בנוסף, הסימון הפרטני והמאוד המפורט יוצר סיכון להחמצה של אחד הסימונים. כאמור, ריבוי הסימונים מעמיס ויזואלית ומקשה לקרוא את התכנית, דבר שמגדיל את הסיכון להחמצה של פרטים. החמצה של סימון בודד גורמת להחזרת הבקשה ללא המלצה, עד שהיא תתוקן.
7. במסגרת עבודת מטה של אגף הגנה מאש נמצא שהסימון הפרטני מעמיס על כל הצדדים ושניתן להסתפק בסימון כללי. קרי, במקום לסמן בכל חלל את סידורי הבטיחות הרלוונטיים, לצד התכנית תתווסף הערה כללית שבה היזם מציין ומתחייב להתקין סידורי בטיחות מתאימים.
8. לאור זאת נבחנו הסימונים השונים כדי להחליט אילו סימונים ניתן להמיר מסימון פרטני להערה כללית.

¹ הוראות נציב כבאות והצלה לישראל מפורסמות באתר האינטרנט של כבאות והצלה לישראל: https://www.gov.il/he/departments/policies/commissioner_directives_new

חלק ב – הפתרון

א. גיבוש הפתרון

9. נבחנו כלל הסימונים שנספח בטיחות אש כולל. מספר עקרונות הנחו את הבחינה :
- 9.1. היבטים מבניים כמו מידע על קירות וחדרי מדרגות צריך להיות מסומן על גבי התכנית.
- 9.2. התכניות משמשות לעיתים גם את הציר המבצעים של כבאות והצלה, למשל לוחמי האש משתמשים בתכניות כמפת קרב באירועי שריפות. לכן, סידורי בטיחות שלוחמי האש משתמשים בהם וצריכים לדעת את מיקומם יוותרו על גבי התכנית.
- 9.3. יש ערך במעבר מסימון פרטני להערה כללית במיוחד בסידורי בטיחות אש נפוצים. סידורי בטיחות אש נדירים, גם לא מכבידים וגם חשוב שיוצגו באופן בולט על גבי התכנית.
10. לאור קריטריונים אלו נמצא שניתן להעביר את הסימונים הבאים מסימון פרטי להערה כללית בצד התכנית :
- 10.1. מערכת כריזה.
- 10.2. שלט "אין להשתמש במעלית בשעת שריפה".
- 10.3. שילוט פולט אור קבוע בחדר מדרגות מוגן.
- 10.4. מטפה כיבוי ידני באבקה יבשה במשקל של 6 ק"ג.
- 10.5. גלאי אש ועשן עצמאיים ללא רכזת.
- 10.6. מערכת גלאי אש ועשן.
- 10.7. מערכת מתזי מים אוטומטית.
11. במסגרת שיח שבוצע עם יחידות השטח של הרשות, התחדד שההערה צריכה להיות ברמה הקומתית ולא ביחד לכל התכנית, מאחר שבמבנים עם קומות רבות – לקומות שונות יש סידורי בטיחות אש שונים, והכללה גסה מידי הופכת את ההערה לבלתי רלוונטית. לכן הוחלט שהסימון יהיה לצד התכנית ברמה הקומתית.
12. בהתאם לכך גובש תיקון להוראת נציב 532, בה יתווסף סעיף שיגדיר את הסימון כהערה כללית וכן בוצעו תיקונים משלימים.
13. במסגרת בחינת הוראת הנציב זוהו מספר דרישות טכניות שנמצא שניתן לבטל אותן, למשל בוטלה הדרישה לציין מספר תיק בניין, בוטלה לדרישה לסמן עומס רכב מירבי על רחבת ההיערכות ועל דרכי הגישה אליה. כמו כן, בעקבות ביטול תקנה 11א לתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016, בוטלה ההפניה אליה.

ב. הערכת השפעות

14. על מנת לבחון את ההשפעה הכלכלית של צמצום הסימונים הפרטניים על גבי תכניות, בוצעה ההערכה הבאה.
15. שיטה :
- 15.1. סכמנו את היקף הבנייה השנתית בישראל (במונחי שטח) בכל הייעודים.
- 15.2. לאחר מכן בוצעה הערכה של משך הזמן הדרוש כדי לסמן האופן פרטני סימונים על גבי התכנית. מאחר שקיים שוני בין ייעודים שונים (שטח קומה אופייני, גובה מבנה, אמצעי בטיחות נדרשים בהתאם לשימושים) ובין מבנים שונים, זיהינו שלא ניתן לאפיין באופן מדויק את פרק הזמן הרלוונטי לסימון כל סוג וסוג של מבנה. לכן בוצעה ערכה כללית ורוחבית, שמטרתה להציג תמונת מאקרו של זמן העבודה.
16. יישום :

- 16.1. על פי ההערכה, המעבר מסימון פרטני להערה כללית קומתית יחסוך בממוצע כעשר דקות עבודה ל-1,000 מ"ר בנוי ליזם; וכחמש דקות עבודה ל-1,000 מ"ר בנוי לבודק התכניות (זמן עבודה ממשלתית).
- 16.2. בישראל נבנים כ-11,776,300 מ"ר בשנה (ממוצע של שלוש השנים האחרונות). כלומר, מדובר בחסכון שנתי של כ-1,960 שעות עבודה לעורכי תכניות מטעם היזמים, וחסכון נוסף של כ-980 שעות עבודה לבודקים תכניות (ממשלתיים).²
- 16.3. עלות מעסיק שעתית של אדריכל היא כ-200 ₪. לכן החיסכון המשקי השנתי לציבור הוא כ-392,000 ₪ (1,960 שעות * 200 ₪ לשעה).
- 16.4. כדי להעריך את הערך הכלכלי של החיסכון בשעות עבודה של בודקי תכניות ממשלתיים, השתמשנו בעלות ההעסקה הממוצע של עובד בתחום השירותים המקצועיים: 114.6 ₪ לשנה. החיסכון המשקי השנתי מהפחתת מספר הסימונים אותם צריך לבדוק היא 110,000 ₪.³ חשוב לציין שכיום הבדיקה של תכניות לבנייני מגורים שגובהם עד 29 מטרים (כ-9 קומות) מבוצעת על-ידי מכוני בקרה שהוסמכו על-ידי מנהל התכנון. ולכן החיסכון בזמן עבודה יהיה גם של בודקי תכניות של רשות הכבאות וגם של אותם מכוני בקרה.
17. סך החיסכון המשקי הישיר כתוצאה ממעבר לסימונים בהערה כללית הוא 502,000 ₪.
18. לשינוי המוצע יהיו שתי השפעות נוספות:
- 18.1. הפחתת זמן העבודה הכרוך בבדיקת תכניות תביא להתייעלות בעבודת בודקי התכניות ותאפשר להשקיע את הזמן שנחסך בתכניות אחרת. לכן המהלך צפוי לאפשר להם להספיק לבדוק יותר תכניות או להתעמק יותר בתכניות. לכן צפויה השפעה עקיפה של קיצור משך זמן הטיפול וזמן ההמתנה לבדיקת תכניות. מאחר שזו השפעה עקיפה קשה לכמת אותה.
- 18.2. כיום חלק מהתכניות לא מקבלות המלצה של רשות הכבאות בשל ליקויים בסימונים על גבי התכניות. בחלק מאותם מקרים מדובר בסימון פרטני שלא מופיע במקום בו נדרש להתקין סידורי בטיחות. אותן תכניות מוחזרות לעורך הבקשה לסבב נוסף של תיקונים, הגשה ובדיקה מחדש. המעבר מסימון פרטני להערה כללית קומתית יצמצם את המקרים בהם מתרחשות שגיאות כאלו מצד עורך הבקשה, ולכן אנו מעריכים שתהיה הפחתה במספר הבקשות שמוחזרות ליזם לתיקונים בשל סימון חסר. השפעה זו תחסוך זמן עבודה של עורכי הבקשות ואת הזמן שמוקדש לבדיקה נוספת של תכניות שהוחזרו ליזם. לכן, גם צמצום טעויות הסימון צפוי להביא לחסכון במשאבים ובעקיפין ולקיצור בזמני המתנה.

סיכום

19. סימון כלל אמצעי ההגנה מאש על גבי התכניות מייצר מעמסה בירוקרטית במספר היבטים: עומס על עורכי התכניות, עומס על בודקי התכניות וכן עומס ויזואלי על התכנית עצמה, אשר מאט את העבודה ואף עלול לגרום לטעויות.
20. במסגרת עבודת מטה, נבחנו הסימונים השונים והוחלט כי את חלקם אין צורך לפרט על גבי התכנית וניתן להסתפק בהערה על גבי התכנית המעידה על חובה להתקנם. הערה זו תופיע על גבי התכנית של כל קומה וקומה.
21. החיסכון המשקי הישיר כתוצאה מהפחתת הסימונים, מגיע לכ-502,000 ₪. בנוסף צפוי חיסכון עקיף בזמן עבודה ובזמני המתנה.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – מחולל לוחות נדל"ן.

³ עלות שכר עובד בתחום השירותים המקצועיים חושב על פי השכר השעתי הממוצע לעובד בתחום לפי הלמ"ס: 81.6 ₪. לסכום זה נוספו הוצאות מעסיק של כ-40% מהשכר, לסכום כולל של 114.6 ₪ לשעה.

נספח א – המתודולוגיה של התהליך

תהליך העבודה

1. התהליך החל בעקבות פניות של יזמים ויועצי בטיחות שמלווים אותם. בשלב זה הוגדר האתגר שבסימון על גבי תכניות. הבקשה הראשונית הייתה לבטל סימונים באופן גורף או להעביר את הסימונים להערה מילולית בצד התכנית באופן גורף.
2. בעבודה מקצועית שבוצעה, מופו באופן מסודר כלל הסימונים הנדרשים, ומופו הסימונים הנפוצים שנדרש לבצע באופן חזרתי על גבי תכניות. בדיונים על הנושא הועלה הצורך המבצעי – השימוש שלוחמי אש עושים לעיתים בתכניות בטיחות אש כמקור מודיעיני על מבנה שבו יש שריפה. לאור צורך זה התווסף הקריטריון של סידורי בטיחות אש שידיעת מיקומם אינו קריטי ללוחמי האש.
3. לאחר מכן נערך שיח עם מהנדסי בטיחות אש, שתמכו במהלך מאחר שהוא לא יפגע בבטיחות ואף הצביעו על כך שצמצום הסימונים הפרטניים יאפשר לקרוא את התכנית במלואה ולזהות חריגות. ההצעה הוצגה גם להתאחדות בוני הארץ ולהתאחדות התעשיינים והם הביעו תמיכה במהלך
4. לאחר גיבוש רשימה מוצעת נערך שיח עם גורמי השטח של רשות הכבאות, באמצעות רמ"חי הגנה מאש במטה הנציבות ורמ"חי הגנה מאש והמחוזיים. בשלב זה התקבלו הערות מגוונות. הערה מרכזית שעלתה היא שחשוב שההערה בצד התכנית תתייחס לקומה ספציפית ולא למבנה כולו, מאחר שיש שונות בין קומות שונות. הערה זו התקבלה.
5. נערכה התייעצות עם רמ"ח הגנה מאש מחוז חוף – טפסר משנה מאיה קסקי, בשל ניסיונה הרב בבדיקת תכניות, כדי להעריך את פרק הזמן שנדרש לבצע סימון פרטי ואת החיסכון הצפוי ממעבר לסימון בהערה כללית-קומתית. עלות ההעסקה השעתית של אדריכלים מבוססת על מקורות גלויים באינטרנט ושיחות עם אנשים מן הענף, בתוספת 40% לשכר הברוטו (הוצאות מעביד).

מקורות

6. הוראת נציב 523.
7. נתונים ממערכת השלהבת על סוגי הסימונים הנדרשים.
8. שיחות עם גורמי שטח ממערך הגנה מאש.
9. מחולל הלוחות של למ"ס – גמר בנייה לפי מ"ר, ייעוד, 2018-2020.
10. למ"ס – לוח הכנסה חודשית ברוטו מעבודה שכירה לפי ענף כלכלי ומין – 2018.