

דוח הערכת השפעות רגולציה

המשרד להגנת הסביבה

טיוטת תקנות הסדרת העיסוק בהדברה תברואית (תכנית הכשרה ובחינות), התשע"ט-2019

ינואר 2019

כתיבה ועריכה:

תוכן עניינים

27	<u>תקציר מנהלים</u>
28	<u>רקע כללי על הערכת השפעות רגולציה</u>
29	<u>חלק א – רקע, הגדרת תכלית והצורך בהתערבות</u>
29	<u>1. הרקע לקביעת התקנות</u>
29	<u>2. זיהוי הבעיה וסיבותיה</u>
29	<u>2.1 הצורך ברגולציה על העיסוק בהדברה</u>
30	<u>2.2 חקיקה ורגולציה</u>
31	<u>2.3 בחינה לקבלת רישיון ותכניות הכשרה</u>
31	<u>3. תכניות הכשרה כיום</u>
32	<u>3.1 מוסדות, תכניות ועלויות</u>
33	<u>4. סקירה בין לאומית</u>
33	<u>4.1 רגולציה והנחיות ברמה הבין לאומית</u>
35	<u>4.2 ארצות הברית</u>
36	<u>4.3 מדינות אירופה ואוסטרליה</u>
37	<u>5. מיפוי בעלי עניין</u>
38	<u>6. תכליות ויעדים – הסדרת תכניות ההכשרה למדברים</u>
39	<u>חלק ב' – ניסוח הרגולציה</u>
39	<u>1. עיקרי הרגולציה</u>
39	<u>2. קווים מנחים ושיקולים בקביעת ההסדר הרגולטורי</u>
40	<u>3. שיח מול בעלי העניין ובחינת חלופות</u>

40	3.1 שיח והערות מבעלי עניין
46	3.2 התמחות מעשית בביצוע הדברה אצל מדביר (סטאז')
47	4. בחינת עלויות
48	5. דגשים והבהרות

תקציר מנהלים

הדברה היא שימוש באמצעים כימיים להשמדה, לעיכוב התפתחות, לדחייה, להרחקה או לצמצום אוכלוסייה של מזיקים. בשל רעילותם, תכשירי הדברה הם בעלי פוטנציאל נזק גדול לאדם ולסביבה, ושימוש שגוי או פזיז בהם עשוי לגרום למפגעי זיהום סביבתי, לנזקים בריאותיים חמורים לאדם ולחי, ואף למוות.

ב-1 ביוני 2016 נכנס לתוקפו *חוק הסדרת העיסוק בהדברה תברואית*,

התשע"ו-2016 (להלן: "חוק המדבירים" או "החוק"), אשר נועד להסדיר את העיסוק בהדברת מזיקים תברואית, לשם הגנה על הציבור והסביבה. סעיפיו העיקריים כוללים הוראות לעניין הכשרתם ואופן פעולתם של העוסקים בהדברה, הליכי הרישוי, לרבות קביעת חובת רישיון לעיסוק בהדברה ומדרג רישיונות, והפיקוח על העיסוק כאמור, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות. על פי סעיף 7(א)(4) לחוק (תנאים למתן רישיון), תנאי מקדים להשתתפות בבחינה ולקבלת רישיון מדביר הוא השתתפות בתכנית הכשרה המתאימה לסוג הרישיון המבוקש שהכיר בה הרשם לענייני מדבירים. בסעיף האמור מפורט כי השר יקבע הוראות לעניין הכרה בתכנית ההכשרה, ובכלל זה הוראות לעניין אופן הגשת בקשה להכרה כאמור, התנאים למתן ההכרה לרבות לעניין תוכן ההכשרות העיונית והמעשית והיקפן, דרכי ההכשרה, וכן הוראות לעניין עריכת בחינות בסיום תכנית ההכשרה. תכליתן של התקנות המיועדות – *תקנות הסדרת העיסוק בהדברה תברואית (תכנית הכשרה ובחינות)*, *התשע"ט-2019* (להלן: "התקנות") – הוא קביעת תנאים אלו, וזאת לטובת העלאת הרף המקצועי של העוסקים בהדברה תברואית בישראל, באמצעות הבטחת קיומו של בסיס ידע רלוונטי לתחום, כתנאי בסיסי לביצוע פעולות הדברה בצורה נאותה והפחתת הסיכונים הפוטנציאליים. קביעת טיטת

הרגולציה לוותה בתהליך "הערכת השפעות רגולציה", לפי החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014. במסגרת התהליך הוגדרו תכלית ברורה לרגולציה והצורך בהתערבות רגולטורית, וזאת על בסיס תיאור הבעיה והיקפה, בחינת המצב החוקי הקיים, צעדי המדיניות שכבר ננקטו בנושא, סקירה בינלאומית ושיח עם בעלי עניין. יודגש כי מאחר שברמת מדיניות המאקרו חלופת המדיניות הנבחרת כבר נקבעה בחקיקה ראשית, בחינת החלופות נעשתה מול כל סוגיה מקצועית בצורה פרטנית, ולא מול חלופות מאקרו כוללות.

בבואו לנסח את ההסדר הרגולטורי, בנוסף לניסיון המקצועי הנצבר במשרד,

נסמך הרגולטור על מקורות ידע שונים, המפורטים בדוח זה:

1. שיח עם בעלי עניין. מפוקחים, מושפעים עקיפים ורגולטורים משיקים.

2. הנחיות ארגונים בינלאומיים, רגולציה ופרקטיקות מקובלות ממדינות מערביות.

3. נורמות של תכניות הכשרה מקצועית בישראל.

שני נושאים מרכזיים, אשר להם ניתן דגש רב בדיונים המקדימים לקביעת הרגולציה, ושלגביהם התקבלו מרבית ההערות המהותיות, הם היקף ותוכן תכנית ההכשרה, וסוגית דרישת התמחות מעשית (סטאז') למדבירים:

בקביעת **משך ההכשרה ונושאייה** מגולם מתח הנוגע לאיזון בין הגשמת

תכלית הרגולציה באופן המרבי, לבין קביעת נטל רגולטורי סביר. החלטת הרגולטור לגבי משך שעות ההכשרה כפי שנקבע בטיטות התקנות הביאה בחשבון אינטרסים אלו, תוך לקיחה בחשבון של עמדות בעלי העניין השונות, נורמות מקומיות ובינלאומיות למשכם של קורסי הכשרה מקצועית, ושאפה לקבוע הסדר רגולטורי מאוזן וישים, אשר יאפשר קיום של הכשרות בעלויות, זמן ונטל רגולטורי סבירים. ביחס למשך ההכשרה הממוצע כיום¹ ההסדר הרגולטורי החדש כולל תוספת של 23% למשך ההכשרה המינימאלי לתכניות ההכשרה למדבירים בדירות ובמבנים ושטחים פתוחים, ומקל ביחס למשך תכנית ההכשרה הממוצע למדבירים באיוד, כאשר דרישת הסף הקבועה בתקנות נמוכה ב-11% ממשך ההכשרה הממוצעת כיום למדביר באיוד. באשר **להתמחות מעשית (סטאז')**, מתוקף

החוק רשאי השר לקבוע תנאים נוספים למתן רישיון, ובכללם תקופת התמחות למדבירים. פרקטיקה זו קיימת במדינות אחרות, ונתמכה על ידי חלק מבעלי העניין, ובראשם ארגון המדבירים. עם זאת, ולאחר בחינת התועלת של קביעת חובת התמחות מעשית להגשמת תכלית הרגולציה, אל מול עלותה, הוחלט במשרד שלא לקבוע אותה בשלב זה. קביעת חובת התמחות, מלבד הקושי לפקח בצורה אפקטיבית על ביצועה, תהווה נטל משמעותי על בעלי

¹ על אף היעדר החובה החוקית להשתתף בהכשרה ערב החוק, רבים מן הניגשים לבחינה בחרו להשתתף קודם לכן באחת מתכניות ההכשרה המוצעות כיום על ידי מסגרות לימודים שונות. מסגרות אלו אינן פועלות בכפוף לרישוי או הכרה מצד המשרד להגנת הסביבה, אשר מנוע מלקבוע, לפקח או להתערב בתוכן ההכשרה, במשכה או בתנאי העברתה.

רישיון חדשים וחסם לתחרות ולכניסת מדבירים חדשים לענף. ביחס לשתי סוגיות אלו, לאור ההחלטה שלא לקבוע דרישת להתמחות מעשית ובהתאם להערות אשר התקבלו במסגרת השיח בדבר הצורך בהרחבת ההכשרה, הוחלט כי ישנו צורך לבצע הכשרה מעשית משמעותית במסגרת תכנית ההכשרה, אשר תכלול התנסות בשטח והדמיית תרחישים. באופן זה, תספק הרגולציה מענה לדרישה להתנסות מעשית רבה ומגוונת, מבלי להשית נטל רגולטורי רב על המפוקחים.

רקע כללי על הערכת השפעות רגולציה

רגולציה (אסדרה) היא כלי מרכזי של המדינה לשמירה על אינטרסים ציבוריים ולקידום הכלכלה והחברה, באמצעות קביעת כללי התנהגות מחייבים. על הממשלה מוטלת האחריות לוודא כי הרגולציה מבטאת איזון נכון בין התערבות במשק לבין יצירה ושמירה של מרחב הפעילות החופשית של אזרחים ומתן הזדמנויות כלכליות. ככל שהרגולציה אינה מאוזנת, היא עשויה להטיל על המשק עלויות שאינן הכרחיות לטובת הגנה על האינטרס הציבורי, או, במילים אחרות - נטל רגולטורי עודף.

רגולציה מטילה עומס ויש לה עלות, אך אלו לגיטימיים ככל שהם הכרחיים להשגת תכלית הרגולציה הם הופכים לנטל כאשר ניתן לוותר עליהם תוך שמירה על האינטרס הציבורי. נטל רגולטורי, אם כן, מתייחס לעומס עודף או לעלות העודפת, מעבר לנדרש לשמירה על האינטרס הציבורי. כיוון

שרגולציה ממשלתית היא מערכת מורכבת, נדרש מאמץ מודע ומכוון לטובת שימור האיזון האמור. לשם כך, קיבלה הממשלה את החלטה מספר 2118, מיום 22.10.14, בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי (להלן: 'ההחלטה'). ההחלטה ממסדת מנגנונים במטרה לחזק את האיזון שבין תכלית הרגולציה לעלויותיה ולהפחית את הנטל הכרוך בה. בעקבות ההחלטה נדרשים כלל משרדי הממשלה לבצע הערכות השפעות רגולציה (RIA) לרגולציה חדשה. תהליך זה מתבצע בהתאם להנחיות המדריך להערכת השפעות רגולציה.

דוח זה מציג את עיקרי הנושאים שעלו בתהליך הערכת השפעות רגולציה לעניין טיטות תקנות הסדרת העיסוק בהדברה תברואית (תכנית הכשרה ובחינות), התשע"ט-2019 – תקנות מתוקף חוק הסדרת העיסוק בהדברה תברואית, התשע"ו-2016.

חלק א – רקע, הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

1. הרקע לקביעת התקנות

ב-1 ביוני 2016 נכנס לתוקפו חוק המדבירים, אשר נועד להסדיר את העיסוק בהדברת מזיקים תברואית, לשם הגנה על הציבור והסביבה. סעיפיו העיקריים כוללים הוראות לעניין הכשרתם ואופן פעולתם של העוסקים בהדברה, הליכי הרישוי, לרבות קביעת חובת רישיון לעיסוק בהדברה ומדרג רישיונות, והפיקוח על העיסוק כאמור, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות. על פי סעיף 7(א)(4)(א) לחוק (תנאים למתן רישיון), תנאי מקדים לבחינה וקבלת רישיון הדברה הוא השתתפות בתכנית הכשרה המתאימה לסוג הרישיון המבוקש, ושהוכר על-ידי הרשם לענייני מדבירים במשרד להגנת הסביבה (להלן: "הרשם"). כמפורט בסעיף 7(א)(4)(ב) לחוק, השר, לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, יקבע הוראות לעניין הכרה בתכנית ההכשרה, ובכלל זה הוראות לעניין אופן הגשת בקשה להכרה כאמור, התנאים למתן ההכרה לרבות לעניין תוכן ההכשרות העיוניות והמעשיות והיקפן, דרכי ההכשרה, וכן הוראות לעניין עריכת בחינות בסיום תכנית ההכשרה. תכליתן של התקנות המיועדות – *תקנות הסדרת העיסוק בהדברה תברואית (תכנית הכשרה ובחינות), התשע"ט-2019* (להלן: "התקנות") – הוא קביעת תנאים אלו. על פי סעיף 59(א)(2) לחוק (הוראות מעבר לעניין בחינות), החל מחודש יוני 2019 – 3 שנים מיום תחילתו של החוק – ייכנס תנאי מקדים זה לתוקף, ומרגע זה קבלת רישיון מדביר תהיה מותנית בהשתתפות בתכנית הכשרה, בנוסף לעמידה בדרישות האחרות אשר מגדיר החוק. ככלל, ייעודו של דוח הערכת השפעות רגולציה מסוג זה הוא הגדרת תכלית הרגולציה והצורך בהתערבות, זיהוי והערכת חלופות להתערבות, וכל זאת בהסתמך על שיח נרחב עם בעלי עניין מומחים והשוואה בינלאומית. עם זאת, פרקטיקה זו בצורה המסורתית אינה משרתת באופן מדויק את המקרה דנן, שכן חלופת המדיניות הנבחרת כבר נקבעה בחקיקה ראשית. רוצה לומר: בסעיף 7(א)(4)(ב) לחוק כבר נקבע כי יש לקיים חובת הכשרה, והוחלט שעל הרגולטור לקבוע את תוכן ודרך ההכשרה, ולפיכך ניסוח ובחינת חלופות אינו מן העניין במקרה זה. ההכרעות בדבר תוכני ומשך ההכשרה הן בעלות אופי מקצועי בעיקרן, הן עוסקות בשאלות בדבר איכות וכמות החומר הנלמד, ולכן אינן צריכות להתבסס על ניסוח והשוואה בין חלופות, אלא על רכיבים אחרים של קביעת מדיניות רגולציה – השוואה בינלאומית ושיח בין מומחים. לפיכך יתמקד דוח זה בשני רכיבים אלו, ולא יכלול פרק חלופות.

2. זיהוי הבעיה וסיבותיה

2.1 הצורך ברגולציה על העיסוק בהדברה

לפי החוק הדברה היא שימוש באמצעים כימיים להשמדה, לעיכוב התפתחות, לדחייה, להרחקה או לצמצום אוכלוסייה של מזיקים. תכשיר הדברה מוגד בחוק בתור חומר או תערובת של חומרים כימיים, בכל מצב צבירה, המיועדים להדברה. למותר לציין, בשל רעילותם, תכשירי הדברת מזיקים הם בעלי פוטנציאל נזק גדול גם לאדם ולסביבה, ושימוש שגוי ופזיז בהם עשוי לגרום למפגעי זיהום סביבתי, לנזקים בריאותיים חמורים לאדם ולחי, ואף למוות.

במרחב הציבורי והביתי, כמעט 100% מן האוכלוסייה עשויה להימצא, בשלב זה או אחר, באתר בו מבוצעת או בוצעה פעולת, ולכן פוטנציאל לפגיעה ישירה בשל התנהלות לקויה הוא רב. סקירה שביצע אגף חומרים מסוכנים של המשרד להגנת הסביבה (להלן: "המשרד") העלתה כי בין השנים 2014-2016 התרחשו 51 אירועים עם נפגעים כתוצאה מפיזור תכשירי הדברה בבתי מגורים. אלו הם רק המקרים אשר דווחו למשרד, מקרי הרעלה רבים מדווחים למרכז ההרעלות אך אינם מקוטלגים כמקרי הרעלה שמקורם בהדברה ולכן אינם מדווחים, וההערכה היא כי הנתון האמתי גבוה בהרבה. בחלק מן המקרים תכשירי הדברה פוזרו על ידי מדברים מורשים באופן שגוי ומסוכן.

2.2 חקיקה ורגולציה

לטובת מניעת הישנותם של מקרים מסוג זה הסדיר המחוקק עיסוק זה בחקיקה ראשית, מודרנית ומקיפה, שעיקרה חובת רישיון לכל העוסקים בהדברה תברואית, יצירת מדרג רישיונות חדש, קביעת איסורים וחובות וקביעת עבירות פליליות ועיצומים כספיים בצידם, והתניית קבלת רישיון מדביר בהשלמת השתתפות בתכנית הכשרה שהוכרה על-ידי המשרד.

מטרת חוק המדברים, כמפורט בסעיף 1 לחוק, היא "[...] להסדיר את העיסוק בהדברת מזיקים לאדם ולרכוש [...] בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות בהתאם לעקרון הזהירות המונעת, והכול לשם הגנה על חיי אדם, בריאותם ואיכות חייהם של בני אדם, מניעת מפגעים תברואיים וסביבתיים, והגנה על הסביבה לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי, למען הציבור ולמען הדורות הבאים ובהתחשב בצורכיהם".

נוסף על תפקידו בהפחתת מפגעי מזיקים, אגף מזיקים והדברה (להלן: "האגף") הוא גם הגורם הרגולטורי האמון על הגברת ההגנה על הציבור והסביבה מחומרי הדברה וזאת באמצעות 2 מנגנונים עיקריים: רישוי ופיקוח בנושא תכשירי הדברה תברואיים ורישוי, הדרכה ופיקוח על העוסקים בהדברה:

1. **רישוי חומרי הדברה תברואיים.** על פי תקנות החומרים המסוכנים (רישום תכשירים להדברת מזיקים לאדם), התשנ"ד-1994, תכשירי הדברה לתברואה (להדברת מזיקים לאדם) חייבים בתעודת רישום. הדבר נעשה באמצעות ועדה בין משרדית, אותה מרכז

האגף, הבוחנת בקשות לרישום חומרי הדברה. הוועדה מאשרת הכנסתם של חומרים לשימוש, קובעת את הנחיות ומגבלות השימוש והמכירה ומחליטה האם החומר יהיה מותר לשימוש הקהל הרחב או יוגבל לשימוש למדבירים תברואיים בלבד.

2. **רישוי מדבירים.** חוק המדבירים מגדיר את החובות והתנאים לצורך קבלת רישיון מדביר תברואי: הכשרה (ע"פ סוג הרישיון המבוקש), עמידה בבחינת הסמכה, תנאים נוספים הנוגעים למבקש (עברו הפלילי, גילו וכו'), כללים בעת ביצוע הדברה והשתתפות בהשתלמויות. ע"פ החוק כל עוסק בהדברה חייב להיות מדביר מורשה², באחת מקטגוריות הרישוי:

- **מדביר בדירות.** רשאי לבצע פעולות הדברה, למעט הדברה באיוד ובמוצרים מעובדים, רק בדירות מגורים או משרדים ששטחם אינו עולה על 500 מ"ר, וברכוש משותף בבניין בעל 16 דירות או משרדים לכל היותר. בנוסף, אינו רשאי לבצע הדברה של מזיקים מסוימים.³
- **מדביר במבנים ובשטח פתוח.** רשאי לבצע כל הדברה, בכל מקום, פרט להדברה באיוד.
- **מדביר באיוד.** רשאי לבצע כל הדברה, לרבות שימוש בחומרים גזיים מתנדפים ומסוכנים יותר.
- **מדביר צבאי.** רשאי לבצע פעולות הדברה המותרות למי שיש בידו רישיון מדביר בדירות, ובמקומות נוספים שייקבעו ברישיון, והכל בשטחי מחנות צבא הגנה לישראל.

2.3 בחינה לקבלת רישיון ותכניות הכשרה

בעבר, ולפי תקנות רישוי עסקים (הדברת מזיקים), התשל"ה-1975, היו חייבים המבקשים לקבל היתר הדברה בבחינה, וזאת בהתאם לסוג ההיתר המבוקש – היתר לקטילת מכרסמים, היתר לקטילת חרקים והיתר איוד.

גם לאחר כניסתו של החוק לתוקף, נדרש מי שמבקש לקבלת רישיון מדביר לעבור בחינה אותה עורך הרשם, בהתאם לסוג הרישיון המבוקש. עם זאת, ערב החוק לא חלה על מבקשי היתר הדברה חובה להשתתף בתכנית הכשרה מקדימה (לפי התקנות, על מנהל מרכז ההדרכה במשרד הבריאות הוטל לקיים הכשרות, אך השתתפות בהן לא הייתה תנאי לקבלת היתר, ובפועל הכשרות אלו הפסיקו לפני מספר שנים). כאמור לעיל, זהו אחד מהשינויים הגלומים בחוק, והחל מחודש יוני 2019 – 3 שנים מיום תחילתו של החוק –

² עד כניסתו של חוק המדבירים לתוקף, הוסדר העיסוק בהדברה תברואית לפי תקנות רישוי עסקים (הדברת מזיקים), התשל"ה-1975, לפיהן הוגבל העיסוק בהדברה לבעלי היתר הדברה. עם זאת, מדביר בעל היתר הדברה רשאי היה להעסיק עובד הדברה, אף שלא בנוכחותו, בפעולות הדברה, ובלבד שמסר לו הוראות מתאימות בכתב. עובדי ההדברה לא היו בעלי היתר או רישיון כלשהו, וכל שנדרש מהם היה לסיים בהצלחה קורס מגן דוד אדום במתן עזרה ראשונה לנפגע רעל.

³ דברת הדבש, טרמיטים, פשפש המיטה ותהלוך האורן.

השתתפות בבחינה לקבלת רישיון מדביר תהיה מותנית בהשתתפות בתכנית הכשרה בהתאם לסוג הרישיון המבוקש.

3. תכניות הכשרה כיום

על אף היעדר החובה החוקית להשתתף בהכשרה, רבים מן הניגשים לבחינה בחרו להשתתף קודם לכן באחת מתכניות ההכשרה המוצעות על ידי מסגרות לימודים שונות. תכליתן של תכניות אלו היא למידת התחום והכנה לבחינה, והן מתקיימות במגוון מסגרות, החל ממכללות מקצועיות (פרטיות או מלכ"ר) ועד למדברים אשר בנוסף לעיסוקם במקצוע גם מעבירים שיעורים בנושא. על פי דרישתן, האגף מספק ייעוץ והכוונה למסגרות לימוד אלו, אך הן אינן פועלות בכפוף לרישוי או הכרה מצדו, ולפיכך האגף מנוע מלקבוע, לפקח או להתערב בתוכן ההכשרה, במשכה או בתנאי העברתה, ואינו אוסף מידע לגבי הניגשים לבחינה – האם ובמסגרת איזו תכנית הכשרה הם ביצעו למידה מקדימה. לפיכך, ועל אף שגיבש מושג כללי על בסיס היכרות ושיח עם מדברים ומוסדות הלימוד, אין בידי האגף נתונים לגבי תכני ההכשרה, איכותם ואחוז עוברי הבחינה מבין תלמידי התכניות השונות. לאור זאת ומטבע הדברים, קיימים פערים באיכות ורמת הידע של הניגשים לבחינה, הבאים לידי ביטוי גם באחוזי מעבר הבחינות – רק כמחצית מן הנבחנים עוברים את הבחינה בכתב ואת הבחינה המעשית לקבלת רישיון מדביר לדירות, ואילו כ-70% עוברים את הבחינה לקבלת רישיון מדביר במבנים ובשטח פתוח.

3.1 מוסדות, תכניות ועלויות

על פי המידע המצוי בידי המשרד בישראל פועלים כיום 4 מוסדות הכשרה מקצועיות (מכללות או חברות הדרכה) המקיימים תכניות הכשרה תקופתיות למדברים, בשלוחות שונות ברחבי הארץ: מכללת מדיטבע, מכללת אור יהודה, מכללת מישלב וחברת באר הדרכות (טרם מקיימת תכניות, אך מתעתדת לעשות זאת בקרוב). נוספות להם 2 מסגרות לימוד מטעם מורים פרטיים - מדברים אשר במקביל לעיסוקם במקצוע מלמדים שיעורים בקבוצות קטנות, בביתם או בכיתות מושכרות. קיימות כיום בשוק תכניות משני סוגים: 1. תכנית הכנה משולבת לרישיון מדביר בדירות ולרישיון מדביר במבנים ובשטח פתוח. 2. תכנית הכנה למדביר באיוד. מרבית המכללות הנ"ל מקיימות את שני סוגי התכניות, בעוד שהמורים הפרטיים מקיימים את הראשונה בלבד.

להלן טבלה המפרטת את פרטי ועלויות התכניות הקיימות כיום⁴:

⁴ בהתבסס על שיח עם נציגי מוסדות הלימוד ונתונים שסופקו על ידם.

מספר מועדים בשנה	מספר תלמידים בתכנית	עלות להעברת התכנית (למוסד הלימוד) ⁶	מחיר לתלמיד ⁵	משך התכנית בשעות אקדמיות (45 דק')	סוג התכנית	סוג מוסד לימוד
1-6	מינימום 15 מקסימום כ-30-25	טווח: 66,150-94,500 ש למועד הכשרה ממוצע: 83,790 ש	טווח: 6,500-7,811 ש ממוצע: 7,320 ש	טווח: 140-200 ממוצע: 178	הכנה למדביר בדירות ובשטחים פתוחים	מכללה או מרכז הכשרה מקצועית
1	מינימום 15, אין מקסימום	טווח: 46,300-63,180 ש למועד הכשרה ממוצע: 54,740 ש	טווח: 5,168-5,310 ש ממוצע: 5,240 ש	טווח: 98-104 ממוצע: 101	הכנה למדביר באיוד	מורים פרטיים בקבוצות
2	מינימום 10 מקסימום 18	טווח: 1,700-2,100 ש לתלמיד ממוצע: 1,900 ש לתלמיד	6,200 ש	37	הכנה למדביר בדירות ובשטחים פתוחים	מורים פרטיים בקבוצות קטנות
4	כ-5-4	לא נמצאו נתונים	8,400 ש	63	הכנה למדביר בדירות ובשטחים פתוחים	מורים פרטיים בקבוצות קטנות

4. סקירה בין לאומית

⁵ מחיר תכנית ההכשרה שנלקח בחשבון לטובת החישוב הוא המחיר שמשלם התלמיד, כולל מע"מ. יש לציין כי מכללת אור יהודה היא מלכ"ר ועל כן לא גובה מע"מ.

⁶ עבור המכללות ומרכזי ההכשרה רכיבי העלות העיקריים כוללות שכר מרצים – על פי רוב כ-350 ש לשעה כולל מע"מ (למרצים בתכנית הכשרה להדברה באיוד בין 350-450 ש), עלות אמצעי עזר והוצאות תקורה – כ-35%. עבור השיעורים הפרטיים, המועברים ללא שימוש במרצים חיצוניים, מדובר בעלות אמצעי העזר והוצאות תקורה בלבד.

בעקבות הגידול באוכלוסייה, תהליכי העיור, שינוי האקלים והגדלת המודעות והסיכון למחלות הנישאות ומופצות באמצעות מזיקים, הביקוש להדברה מכל הסוגים נמצא בעלייה. עלייה זו היא גדולה במיוחד בארה"ב, המהווה כיום צרכנית של כ-50% מתכשירי ההדברה, עם היקף שוק של כ-9 מיליארד דולר וצפי לעלייה שנתית של 5% בביקוש עד לשנת 2023⁷. לצד זאת, השוואה בינלאומית של הרגולציה הקיימת בתחום מאופיינת בשונות רבה והיעדר אחידות, המתבטאת בשלושה היבטים עיקריים: מספר ואופי קטגוריות רישיונות ההדברה, אופן ומשך ההכשרה, והדרישה לתקופת התמחות.

4.1 רגולציה והנחיות ברמה הבין לאומית

4.1.1 האיחוד האירופי

דירקטיבה EC/2009/128 של האיחוד האירופי מאוקטובר 2009 נועדה לספק הנחיות ליישום בטוח ובר קיימא של תכשירי הדברה. על אף שבהגדרתה היא מתייחסת לתכשירי הדברה חקלאיים, נכתב בה כי הציפייה היא ליישמה גם לגבי תכשירים תברואיים. לעניין הכשרת מדבירים, מצוין בדירקטיבה כי "הכרחי שהמדינות החברות יכוננו מערכת של הכשרות ראשוניות ועתידיות, למפיצים, יועצים ומיישמים של תכשירי הדברה מוגבלים, כולל מערכת הסמכה אשר תתעד ביצוע הכשרות אלו" (סעיף 8). הדירקטיבה אינה מפרטת את משך ההכשרה הרצוי, אולם מצורף אליה נספח (נספח מס' 1) המפרט של הנושאים אשר יש לכלול בתכנית ההכשרה:

1. היכרות עם החקיקה הרלוונטית.
2. ההשלכות החוקיות של אי עמידה בדרישות החוק, והדרכים לזהות פעילות לא חוקית.
3. סיכונים האפשריים לאדם ולסביבה כתוצאה מחומרים רעילים, וכיצד ניתן לזהותם, למנוע אותם ולהגיש עזרה ראשונה במקרה הצורך.
4. עקרונות לתכנון וביצוע הדברה.
5. עקרונות להפחתת פגיעה היקפית בעת ביצוע הדברה.
6. אמצעים להפחתת הסיכון.
7. משתנים שיש לקחת בחשבון לצורך הערכת הסיכון (דוגמת האתר והאקלים בעת ביצוע הדברה).
8. הכנת ציוד להדברה.
9. הכשרה מעשית בציוד הדברה ותחזוקתו.

⁷ Rentoil pest control company. PEST CONTROL REPORT 2018 - Insights from pest control markets across the globe. May 2018.

4.1.2 ארגון הבריאות העולמי

דוח הנחיות של ארגון הבריאות העולמי מנובמבר 2015 מתמקד בסוגית רישוי מדבירים ושואף לספק קווים מנחים למדינות בנושא זה. הדוח מכיר בכך שישנה שונות גדולה בין מדינות בכל הקשור לאופי ומספר קטגוריות רישוי המדבירים השונות (שונות הנגזרת מצורכי הדברה שונים, רמות פיתוח שונות של תכשירי הדברה, ויכולתה של המדינה להוציא לפעול רגולציה בנושא), וממליץ לכל מדינה לנקוט בגישה פרגמטית ויעילה לקביעת הרגולציה בשטחה, תוך לקיחה בחשבון של הסיכונים ויכולת האכיפה שלה. עם זאת, המלצה נחרצת בדוח היא כי כל אדם העוסק בהדברה יעבור תהליך רישוי, וכי יש לייצר לפחות 2 דרגות רישוי מינימליות: דרגה א' - להדברה תברואתית כללית בלבד, ללא הדברה באיוד, ודרגה ב' - להדברה תברואתית, אך גם לתעשייה, מחסנים וחקלאות, כולל הדברה באיוד. לעניין הכשרת מדבירים, המלצת הדוח היא כי הרגולטור המוסמך, או ארגון מטעמו, יקיימו תכניות הכשרה מחייבות, ובחינה בסופן, בהתאם לקטגורית רישיון ההדברה המבוקשת. הדוח אינו מציין את משך ההכשרה המינימלי, אך מפרט (נספח 6) את הנושאים אשר יש לכלול בתכנית ההכשרה:

1. מידע כללי על תכשירי הדברה ורכיביהם הכימיים.
 2. ציוד ליישום תכשירי הדברה.
 3. תכנון וביצוע של הדברה.
 4. זיהוי מזיקים.
 5. ציוד מגן אישי.
 6. כיצד לקרוא ולעמוד בהנחיות תוויות השימוש.
 7. אופן הטיפול בתכשירי הדברה ואופן סילוקם של שאריות ותכשירים של נחוצים.
 8. תיעוד פעולות הדברה.
 9. היכרות עם החקיקה הרלוונטיות והגורמים הרגולטוריים במדינה.
- בשל רמת הסיכון הגבוהה הכרוכה בו, מייחד הדוח חשיבות להכשרה ספציפית ומחייבת למדבירים באיוד, ומפרט את תכני ההכשרה הרלוונטיים לנושא זה (נספח 7):

1. סוגי איוד (לטיפול באוויר או בקרקע).
2. רכיבים חומרי האיוד.
3. יתרונות וחסרונות של שימוש באיוד.
4. משתנים המשפיעים על יעילות האיוד.

5. ביצוע הדברה באיוד, כולל הכשרה מעשית (עם דגש על תכנון והכנה, כללי בטיחות, הכנה קדם איוד, ביצוע האיוד, טיפול לאחר איוד, חישוב כמויות נדרשות, וכללי האיוד באתרים שונים).

4.2 ארצות הברית

הטיפול בתחום תכשירי ההדברה, על כל סוגיהם, מרוכז על ידי ה-Office of Pesticides (Programs) OPP, אגף מקצועי של ה-EPA, הפועל מתוקף חוק פדרלי המסדיר את העיסוק בהפצה, מכירה ושימוש של תכשירי הדברה. בנוסף לפרוצדורת אישור תכשירי הדברה לשימוש והגדרת ייעודם הספציפי, החוק מבדיל בין תכשירים "לא מוגבלים", המותרים למכירה ושימוש על ידי הקהל הרחב, ותכשירים מוגבלים, שמכירתם ושימוש בהם מוגבלים לבעלי רישיונות. ככלל, ישנם שני סוגי רישיונות לשימוש בחומרי הדברה:

- **מדברים פרטיים.** מי שמשתמשים בחומרי הדברה מוגבלים ובסיסיים למטרות חקלאיות. נדרשים להשתתף בסדנת הכשרה ולעבור בחינה כתובה ובעל-פה.
- **מדברים וטכנאים מסחריים.** מי שמשתמשים בחומרי הדברה מוגבלים לכל מטרה אחרת, והם נחלקים ל-10 קטגוריות שונות. נדרשים לעבור בחינה כתובה ובחינת מעשית, וכן להשתתף בסדנאות ריענון אחת ל-3-5 שנים.

החקיקה הפדרלית אף קובעת כי על המדינות (states) לקבוע סוכנות שתהיה אמונה על רישוי המדברים, ומתירה למדינות לקבוע חקיקה אשר תוסיף דרישות רקע, הכשרה והתמחות נוספות לאלו הקבועות בחקיקה הפדרלית (אך לא תגרע מהן). השוואה של מספר מדינות בארה"ב מצביעה על שוני רב ביניהן, בנוגע לאופי וחומרת הרגולציה בתחום:

1. **מדינת פלורידה.** על פי החקיקה במדינה, חלק מקטגוריות הרישוי הנכללות תחת "מדברים מסחריים" יהיו מחויבות אף הן בתכנית הכשרה, ואף בתקופת התמחות. הדברה מסחרית במבנים (Commercial Structural Pest Control), לדוגמה, כוללת את קטגוריות הרישיון: 1. הדברה ביתית כללית והדברת מכרסמים. 2. הדברה במדשאות וגינות נוי. 3. הדברת טרמיטים ואורגניזמים הורסי עצים אחרים. 4. הדברה באיוד. המעוניין להשיג רישיון הדברה באחת מן הקטגוריות הנ"ל נדרש:

- לבצע תכנית הכשרה בסיסית בת 4 שעות לימוד בנושאי בטיחות בשימוש בחומרי הדברה, הדברה משולבת, והחקיקה הרלוונטית בתחום.
- לבצע 5 ימי הכשרה בשטח תחת הדרכתו של מדביר מוסמך.

- לעבוד בין שנה לשלוש שנים תחת הדרכתו של מדביר מוסמך. כתלות בידע התיאורטי שצבר, ובסוג הרישיון המבוקש, העובד יעבוד בין שנה לשלוש שנים בעסק הדברה מורשה, במהלך יבצע בין 15-45 עבודות הדברה בהדרכתו של מדביר מוסמך.
 - להגיש בקשה לרישום לבחינה המועמד יספק ניירת המעידה על עמידה בתנאי הזכאות לגישה לבחינה.
 - לעבור בחינה בכתב.
2. **מדינת ניו יורק.** גם מדינת ניו יורק מציבה דרישות הכשרה והתמחות למעונויינים בהשגת רישיון מדביר, בהתאם לקטגוריה המבוקשת:
- לטובת קבלת רישיון מסוג "טכנאי הדברה מסחרי" (המוסמך לבצע פעולות הדברה פשוטות), על המועמד לרישיון להיות בן 17 ומעלה, ולעמוד באחת משלוש הדרישות הבאות, טרם יוכל לגשת למבחן הסמכה לקטגוריה המבוקשת:
 - לבצע תכנית הכשרה בסיסית בת 30 שעות לימוד, אשר אושרה על ידי הרשות המסמיכה.
 - לרכוש תואר או תעודת לימודים בנושא הרלוונטי.
 - לעבוד שנתיים בתור שוליית מדביר מוסמך בקטגוריה המבוקשת.
 - לטובת קבלת רישיון מסוג "מדביר פרטי" על המועמד לרישיון להיות בן 17 ומעלה, ולעמוד באחת או יותר מן הדרישות הבאות, טרם יוכל לגשת למבחן הסמכה לקטגוריה המבוקשת:
 - לעבוד שנה אחת, במשרה מלאה עם תכשירי הדברה בקטגוריה המבוקשת, וזאת במהלך 3 השנים האחרונות.
 - לבצע תכנית הכשרה בסיסית בת 30 שעות לימוד, אשר אושרה על ידי הרשות המסמיכה.
 - לרכוש תואר בנושא הרלוונטי.
 - לעבוד שלוש שנים בתור מדביר מסחרי מוסמך בקטגוריה המבוקשת או דומה לה.
3. **מדינת אינדיאנה.** אינה מציבה דרישות להתמחות טרם ביצוע בחינה, ומסתפקת בביצוע תכנית הכשרה עיונית ותכנית הכשרה מעשית בלבד, בהתאם לקטגוריה, בנות 8 שעות כל אחת.
4. **מדינת מיין.** אומנם מציעה תכנית הכשרה מקוונת בחינם, אולם אינה מציבה אף דרישה טרם ביצוע מבחן הסמכה להדברה מסחרית.

4.3 מדינות אירופה ואוסטרליה

על פי שיחות בע"פ עם בעלי מומחיות באירופה, נראה כי הדירקטיבה האירופית אומצה באופן שונה במדינות שונות, ככלל, נטיית המדינות האירופאיות היא לדרוש הכשרה, אולם קצרה מזו המקובלת בארה"ב. על פי רוב ההכשרה תסופק על ידי האיגוד המקצועי, אשר במקרים רבים באירופה (בעיקר בגרמניה ובאנגליה) הוא גם גורם המוסמך מטעם המדינה לבצע הכשרות מקצועיות. כך לדוגמה:

1. אנגליה. על-פי החוק באנגליה, אשר Defra אמונה על יישומו, הדרישה הרגולטורית הבסיסית ביותר - RSPH/BPCA Level 2 Award in Pest Management - מאפשרת קניית חומרי הדברה מקצועיים, ולפיכך דה פקטו מהווה רישיון לעסוק בהדברה. קרי, הרישיון הוא אינו רישיון לביצוע פעולות הדברה, אלא לרכישת תכשירי הדברה מקצועיים, והוא זה מהווה עדות להיותו של האדם בעל הסמכה וידע מתאימים בתחום. הגוף שהוסמך על ידי המדינה לספק את ההכשרה וההסמכה הוא ה-Royal Society of Public Health - ארגון חוץ ממשלתי העוסק בבריאות הציבור ואמון על הכשרות בתחומים שונים. ה-RSPH אמון על כתיבת וביצוע בחינות ההסמכה, אולם את ההכשרה על פי רוב יבצעו גופים מורשים מטעמו - מכללות, בתי ספר או איגודים מקצועיים. על פי רוב, האיגוד המקצועי, ה-British Pest Control Association, יהיה הבחירה המועדפת על המועמדים - משך ההכשרה הבסיסית בו הוא 4 ימי לימודים כלליים + 4 ימי לימוד בהתאם לקטגוריית הרישיון המבוקשת ועלות ההכשרה היא כ-1100 ליש"ט.

2. הולנד. בדומה לאנגליה, המועמדים אינם נדרשים לבצע התמחות, והדרישה היא לביצוע הכשרה ובחינה ידי ספק מורשה. תכנית הכשרה לרישיון מדביר בסיסי, בת 9 ימים, ובסופה בחינה, מסופקת על ידי ספק פרטי בעלות של 2595 אירו.

3. אוסטרליה. משרד הבריאות של מערב אוסטרליה אמון על הרגולציה בתחום ההדברה. על פי התקנות בתחום (Health (Pesticide) Regulations 2011) "כל אדם אשר משתמש בחומרי הדברה עבור תשלום מחויב להחזיק ברישיון של משרד הבריאות של מערב אוסטרליה וכן להיות מועסק תחת (או להיות בעל) עסק הדברה רשום". הוצאת הרישיון היא תהליך דו שלבי. ראשית על המועמד להגיש למשרד הבריאות בקשה לרישיון טכנאי זמני בקטגוריית הרישיון המבוקשת. לאחר מכן, ובמקביל, יהיה עליו לבצע תכנית הכשרה ולרכוש ניסיון מעשי בפיקוח צמוד של בעל רישיון, תחת התנאים הבאים:

- ב-30 הימים הראשונים מרגע קבלת הרישיון הזמני מחויב לעבוד בפיקוחו הצמוד של בעל רישיון טכנאי. בתקופה שלאחר מכן, תחת הדרכתו של בעל רישיון טכנאי.
- המועמד מחויב להחזיק תיעוד של כל הפעילויות אותן ביצע תחת הדרכת בעל הרישיון.

- רישיון זמני תקף ל-12 חודשים בהם מחזיקו צריך לרכוש את הידע הנדרש. תכנית ההכשרה מתבצעת על ידי גופי הסמכה מוכרים על ידי משרד הבריאות, אשר יכולים להיות מוסדות טכנולוגיים סטטוטוריים שפועלים מטעם הממשלה או גופים פרטיים. גופי ההסמכה אמונים על ביצוע ההכשרה ובחינה עיונית ומעשית בסופה. תכני הלימוד עומדים בדרישות של מדיניות המסגרת האוסטרלית להכשרות, מפותחים על ידי גופי ההסמכה, ומאושרים על ידי משרד הבריאות. לטובת קבלת רישיון להדברה עירונית, (הכולל ביצוע פעולות הדברה על מזיקים בבתים פריטיים ובעסקים, וטרמיטים ומזיקים הנמצאים בעץ), יידרש המועמד לעבור הכשרה בתחומים הבאים:

- הערכת אפשרויות בהדברה.
- תגובה לתלונות ולשאלות.
- שינוי הסביבה בכדי להתמודד עם מזיקים.
- שימוש בחומרי הדברה עבור פעולות הדברה.
- ביצוע תוכניות הדברה.
- ייעוץ ללקוחות בנוגע לאפשרויות הדברה שונות.
- תחזוקת ותיקון ציוד הדברה.
- בחירה ורכישת חומרי הדברה, רכב הדברה וציוד הדברה.
- הכנת והצגת הצעות לפעולות הדברה.

5. מיפוי בעלי עניין

מוסדות ההכשרה. מוסדות ההכשרה – קיימים ועתידיים – הם המפוקחים העיקריים והישירים של הרגולציה החדשה, במסגרתה יקבעו דרישות סף לנושאים ומשך ההכשרה, כמו גם להתנהלות המוסד, ניהול תכנית ההכשרה ואופי המרצים.

תלמידים (מדברים עתידיים/פוטנציאליים). קביעת אופי תכנית ההכשרה ותכניה בתקנות, כמו גם קביעת כללים להתנהלות מוסד ההכשרה יתורגמו להשלכות ישירות על התלמידים – עלויות קיום ההכשרה ישפיעו על המחיר שמוסדות ההכשרה ייגבו בעבור ההשתתפות בו, ואילו משכו ותכני הלימוד יהוו גם הם שיקול בעבור התלמיד הפוטנציאלי בבואו להחליט האם להשתתף בתכנית ההכשרה. למותר לציין, בניגוד למוסדות ההכשרה ולמדברים קיימים, לא ניתן לקיים שיח עם תלמידים עתידיים, ואין גוף יציג אשר ייצג את האינטרסים שלהם. על הרגולטור להביא זאת בחשבון, ובבואו לקבוע את ההסדר הרגולטורי עליו להתחשב גם בעלי עניין "אילמים" אלו.

מדבירים. יעודן של התקנות דגן הוא קביעת רגולציה הקשורה בהכשרת מדבירים עתידיים. עם זאת, הן בעלות רלוונטיות גם למדבירים בעלי רישיון אשר כבר פועלים כיום - הן כגורם המקצועי הרלוונטי ביותר להיוועץ עמו באשר להיקף ואופן ההכשרה הנדרשים, והן כמי שיקלטו ויושפעו מכניסתם לשוק של מדבירים עתידיים – הן כעובדים שכירים של המדבירים הקיימים והן כמתחרים עסקיים שלהם.

רגולטורים משיקים. רגולטורים נוספים בממשלה שהם בעלי עניין מרכזיים לנושא הרגולציה שבנידון הם משרד העבודה (תחום בטיחות וגהות בעבודה) ומשרד הבריאות (תחום טוקסיקולוגיה).

השלטון המקומי. גורם ציבורי האמון בעצמו על מניעת מפגעי מזיקים, מעסיק ושוכר בהיקף נרחב שירותי הדברה לביצוע פעולות מניעה והדברה במרחב הציבורי.

6. תכליות ויעדים – הסדרת תכניות ההכשרה למדבירים

מטרת החוק, כפי שנקבעה בו, יפה גם לעניין התקנות הצפויות להיקבע מכוחו, ובפרט לעניין קביעת "הוראות לעניין הכשרתם ואופן פעולתם של העוסקים בהדברה. לשם הגנה על חיי אדם, בריאותם ואיכות חייהם של בני אדם, מניעת מפגעים תברואיים וסביבתיים, והגנה על הסביבה לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי, למען הציבור ולמען הדורות הבאים ובהתחשב בצורכיהם".

ההשתתפות בתכנית ההכשרה דרושה לשם הקניית הידע המקצועי, המהווה תנאי לביצוע הדברה באופן שלא יסכן את שלום הציבור, בריאותו וביטחונו ולא יפגע בסביבה. לאור זאת, התכלית העיקרית שבקביעת חובת ההכשרה למעוניינים ברישיון מדביר, כמו גם קביעת כללים באשר לתוכן והתנהלות תכניות ההכשרה, היא העלאת הרף המקצועי של העוסקים בהדברה תברואית בישראל, וזאת באמצעות הבטחת קיומו של בסיס ידע רלוונטי לתחום, כתנאי בסיסי לביצוע פעולות הדברה בצורה נאותה והפחתת הסיכונים הפוטנציאליים. יעד הרגולציה, לפיכך, אינו העלאת אחוז התלמידים העוברים בהצלחה את הבחינה לקבלת רישיון, אלא מתן רישיונות למבקשי רישיון מקצועיים ובעלי ידע לצורך הפחתת אירועי זיהום, פגיעה והרעלה כתוצאה מביצוע פעולות הדברה תברואית.

חלק ב' – ניסוח הרגולציה

1. עיקרי הרגולציה

כאמור לעיל, בסעיף 7(א)(4)(ב) לחוק המדבירים נקבע כי "השר [...] יקבע הוראות לעניין הכרה בתכנית הכשרה [...] ובכלל זה הוראות לעניין אופן הגשת בקשה להכרה כאמור, התנאים למתן ההכרה [...], תוכן ההכשרות העיונית והמעשית והיקפן, דרכי ההכשרה, וכן הוראות לעניין עריכת בחינות בסיום תכנית ההכשרה". בהתאמה, התנאים והחובות אשר ייקבעו במסגרת התקנות יכללו, בין השאר:

1. **תנאים להכרה בתכנית ההכשרה.** הנוגעים לאופי מוסד ההכשרה, ניהול תכנית ההכשרה והתנהלותו אל מול התלמידים, התנאים הפיזיים ואמצעי ההדרכה שבו, ובעלי התפקידים האמונים על ניהול ויישום ההכשרה (מנהל המוסד, מרכז מקצועי ומרצים).
2. **סוג, תוכן והיקף תכנית ההכשרה.** כללים הנוגעים לתכני הלימוד הנדרשים, דרכי ומשך ההכשרה, תנאי סף לקבלה (דוגמת החזקת רישיון מתאים, כתנאי להשתתפות בהכשרה לדרגת רישיון גבוהה יותר מ"מדביר בדירות"), חובות התלמידים בשיעור.
3. **כללים לבחינות קבלת הרישיון (לאחר השלמת תכנית ההכשרה).** הנוגעים למתכונת הבחינה, תנאים ומועדים להשתתף בה (בראש ובראשונה – השלמת השתתפות בתכנית הכשרה מוכרת).

2. קווים מנחים ושיקולים בקביעת ההסדר הרגולטורי

בקביעת ההסדר הרגולטורי, ופירוט התנאים והחובות שלעיל, נסמך הרגולטור על מספר קווים מנחים, ונדרש לאזן בין שני שיקולים מרכזיים – הצורך להגשים את תכלית החוק ולקבוע תכנית הכשרה מקיפה ואיכותית דיו כדי שבוגריה יוכלו להיות מדבירים בעלי ידע מקצועי (עיוני ומעשי) ברמה מספקת כדי להגן על שלום הציבור, בהתאם לסוגי הרישיונות השונים, ומהצד השני – הצורך לקבוע הסדר רגולטורי סביר וישים, אשר יאפשר קיום של הכשרות בעלויות, זמן ונטל רגולטורי סבירים – שיוטלו על הגופים המבצעים את ההכשרה ועל התלמידים. בנוסף, הרגולטור ביקש לאזן בין שני שיקולים נוספים – מחד, הצורך בקביעה בחקיקת משנה של המסגרת המקצועית והמנהלית המספקת והנדרשת לצורך קיום תכנית הכשרה ראויה, ומצד שני, מתן גמישות לגופי ההכשרה ולרשם בבניית תכניות ההכשרה ובהכרה בהן, תוך מתן מקום לידע ולניסיון המקצועי הנצבר של הגופים המעבירים את ההכשרות ואפשרות לעדכן את תכניות ההכשרה לאורך השנים עם צבירת הניסיון בהעברת ההכשרות, התקדמות הידע המדעי והמקצועי בתחום, פיתוח וכניסה של תכשירי הדברה חדשים וכיוצא בזה.

הרגולטור נסמך על מקורות ידע שונים בבואו לנסח את ההסדר הרגולטורי. העיקריים שבהם הם:

1. **שיח עם בעלי העניין.** כמפורט בהרחבה בהמשך הדוח להלן.
2. **הניסיון המקצועי הנצבר באגף המקצועי.** מזה שנים רבות קיימת הסדרה ורישוי לעיסוק בהדברה תברואית ואף הועברו הכשרות וקורסים על-ידי המדינה והאגף עצמו. במהלך תקופה זו הצטבר ידע מקצועי רב וניסיון בהנחיה מקצועית של מדבירים, בטיפול משמעותי במדבירים, בליווי תכניות הכשרה לא מוכרות.
3. **הסתמכות על הנחיות ארגונים בינלאומיים.** תוכן והיקף תכניות ההכשרה נסמך על האמור בדירקטיבה EC/2009/128 של האיחוד האירופי והמלצות ארגון הבריאות העולמי, כמפורט לעיל.
4. **הסתמכות על רגולציה ופרקטיקות מקובלות ממדינות מערביות.** כאמור לעיל, השוואה בינלאומית מצביעה על שונות גדולה במספר ואופי קטגוריות רישיונות ההדברה, אופן ומשך תכניות ההכשרה (ככל שנדרשת), והדרישה לתקופת התמחות. תוך למידת שונות זו והמודלים השונים הקיימים, נדרש הרגולטור להכריע בדבר ההסדר העדיף לניהול התחום בישראל.
5. **נורמות של תכניות הכשרה מקצועית בישראל.** תכניות הכשרה רבות מחויבות, מוכרות ומפוקחות על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים⁸ (להלן: משרד העבודה). בדומה לרגולציה דגן, על פי רוב יקבע הרגולטור האמון במשרד העבודה את תכני ההכשרה, סטנדרט המורים, ורשימת הדרישות ממוסד ההכשרה. בהתאם לאופי המקצוע ומידת הסיכון שבעיסוק בו נקבע סדר גודלה ומשכה של ההכרה. ע"פ רוב יהיה מדובר בהיקפים גדולים מאלו שנקבעו בהסדר רגולטורי זה – לעתים בסדרי גודל של כ-400-500 שעות הכשרה.

3. שיח מול בעלי העניין ובחינת חלופות

כפי שפורט לעיל, ובשל מסגרת התקנות כפי שקבועה בחוק, חלופת המדיניות הנבחרת כבר נקבעה בחקיקה ראשית. לפיכך, בחינת החלופות בהליך קביעת הרגולציה נעשתה מול כל סוגיה בצורה פרטנית, ולא מול חלופות מאקרו כוללות. הליך זה מפורט בפרק זה, על בסיס השיח שהתקיים עם בעלי העניין. ביתר פירוט תוצג סוגית ההתמחות המעשית (סטאז'), והשיקולים אשר הנחו את ההחלטה שלא לקבועה בשלב זה.

⁸ מידע נוסף באתר משרד העבודה, תחום הכשרה מקצועית:

<https://employment.molsa.gov.il/Employment/ManpowerTraining/AdultsTraining/Pages/Home.aspx>

3.1 שיח והערות מבעלי עניין

לטובת קבלת הערות והתייחסויות מבעלי עניין, התקיימו 3 מפגשי היועצות ממושכים אשר כללו את הצגת הדגשים בחוק בנושא תכנית ההכשרה, הצגת טיוטת תקנות כפי שנוסחה על ידי האגף, מענה על שאלות ואיסוף הערות. מפגשים אלו התקיימו עם נציגי מוסדות ההכשרה, נציגי מדברים והוועדה המייעצת לעניינים מדברים⁹, ובמסגרתם הוצגו כל סעיפי ונספחי טיוטת התקנות על ידי עובדי האגף או הלשכה המשפטית, וניתנו דגשים בע"פ להבהרתם. להלן תיאור 3 המפגשים שהתקיימו – פירוט המשתתפים בהם, הטענות אשר הועלו ונוגעות באופן מהותי לתוכן התקנות¹⁰, והתייחסות הרגולטור אליהן. בפירוט ההערות שלהלן חלק מן ההערות צוינו והוסכמו על ידי כלל המשתתפים בפגישה, ואילו אחרות רק על ידי חלקם. במקרים בהם התגלעו אי הסכמות, יפורטו הדעות השונות. ככלל, למעט מקרים בהם הדבר מהותי, יוצגו ההערות ללא אזכור המשתתף אשר העלה אותן.

3.1.1 נציגי מוסדות ההכשרה

הישיבה התקיימה במשרדי מחוז ת"א של המשרד להגנת הסביבה, ביום 11.10.18.

משתתפים: אבי כהן (מנכ"ל - א.י.א הדברה והדרכה בע"מ), סיימון כהן (סמנכ"ל - א.י.א הדברה והדרכה בע"מ), אברהם משען (לימודי הדברה בע"מ), מתי להב (מנהל תכנית הכשרה למדברים – מדיטבע), ענת עזרא (סמנכ"ל – מכללת מישלב), אורן גולן (רכז תכנית הכשרה למדברים – מכללת מישלב), גלית ששון (מנהלת – מכללת אור יהודה), שרון שינה (רכז תכנית הכשרה למדברים – מכללת אור יהודה), סבטלנה וולוב (מנכ"ל – באר הדרכות), אילן שהרבנה (מנהל שיווק – באר הדרכות). **מטעם המשרד להגנת הסביבה:** אורי שלום (ראש אגף מזיקים והדברה), שגיא גבריאלי (מנהל תחום הדברה תברואית - אגף מזיקים והדברה), רמי מנליס (מרכז בכיר מערך הכשרה הדברה תברואית - אגף מזיקים והדברה), רן סלבצקי (עורך דין – הלשכה המשפטית), עופר זילברטל (מרכז בכיר טיוב רגולציה – אגף מדיניות ואסטרטגיה), שרון בן ארי (יועץ לאגף לבקרת חומרי הדברה ומזיקים).

להלן סיכום ההערות שהתקבלו:

1. **מספר התלמידים המקסימלי בכיתה (25) הוא נמוך מדי.** במרבית המכללות כיום בד"כ יש 30 תלמידים בכיתה. המינימום לפתיחת מועד הכשרה מבחינת המכללה הוא 15,

⁹ הוועדה המייעצת לענייני מדברים, שהוקמה לפי סעיף 24 לחוק, וכוללת נציגי המשרד, משרד הבריאות, משרד העבודה, נציג ציבור ומשקיף שהוא מדבר. יצוין כי קיימת חובה בחוק לקיים התייעצות עם הוועדה לצורך קביעת התקנות.

¹⁰ הערות טכניות במהותן והערות אחרות, אשר נוגעות להתנהלות האגף אך אינן מתייחסות במישרין לתוכן התקנות, תועדו גם הן לטובת התייחסות האגף, אך אינן מפורטות בדוח זה.

המקסימום הוא בד"כ 30. לא תמיד הכיתות מתמלאות ל-30, אבל עדיף לא להגביל אופציה זו. צריך גם לקחת בחשבון שישנה נשירה טבעית במהלך תכנית ההכשרה.

- **הצעה:** להעלות את המספר המקסימלי ל-30, או להוסיף הסתייגות, שניתן בתנאים מסוימים, להעלות את מספר התלמידים בכיתה.

- **החלטת הרגולטור:** ההצעה התקבלה ונוסח התקנות שונה בהתאם.

2. **תנאי הסף למרכז המקצועי של תכנית ההכשרה הם מחמירים מדי.** הועלתה שאלה

בדבר נחיצותה של חובת השכלה על תיכונית. נטען כי רכז ההכשרה במהותו הוא איש שטח ואם הוא בעל רישוי כמדביר – במבנים ובשטח פתוח ובאיוד, אז זה צריך להיות מספיק. נטען כי האנשים שהגיעו מן השטח הם הכשירים ביותר ללמד, אולם לא תמיד יש להם השכלה על תיכונית. מעבר לזאת, לא בהכרח אם יהיה להם תואר זה יוסיף לאיכותם כמורים. מניסיונם של המשתתפים, מרצים אקדמאים – גם אם יהיו מעולים בתחומם - לא ידעו להביא את השטח, ופעמים רבות לא ידעו להשיב על שאלות מכיוון שהם אינם מדברים בעצמם.

- **הצעה 1:** הוספת תנאי אפשרי נוסף, במסגרתו מדביר בעל רישיון באיוד וניסיון ארוך ומוכח לא יידרש להשכלה על תיכונית בכדי להיות מרכז מקצועי.

- **הצעה 2:** בסעיף ב' בתקנה יש לשקול הרחבה והוספת מקצועות נוספים המאפשרים עמידה בדרישות הסף המקצועיות.

- **החלטת הרגולטור:** 2 ההצעות התקבלו באופן חלקי ונוסח התקנות שונה בהתאם.

3. **הדרישה כי המרכז המקצועי לא ילמד יותר מ-50% מתכני ההכשרה היא מחמירה מדי.**

ברבים מהמוסדות כיום המרכז המקצועי מלמד 100% מן התכנים. גם אם רוצים להפחית זאת אז יש לנהוג בגמישות מסוימות ולא לקבוע שרירותית 50%. באותה מידה ניתן היה לקבוע 75%. מעבר לזה, ברגע שיש לתלמיד מרצה אחד שהוא הכתובת העיקרית, זה יוצר קשר אישי והיכרות, וזה מאפשר למרצה לחזק את התלמיד בנקודות החולשה שלו על פי הצורך.

- **החלטת הרגולטור:** ההערה נדחתה. כמפורט בדברי ההסבר, תנאי זה נובע משתי סיבות – ראשית, כדי למנוע מצב בו המרכז המקצועי מקדיש את כל זמנו להוראה של ממש, ולא נותר לו פנאי להיבטים המקצועיים-ניהוליים של תכנית ההכשרה – ובהם בניית התכנית המקצועית, בקרה על תכנית ההכשרה וביצועה, ניהול שוטף של תכנית ההכשרה ועוד. בנוסף, הנחת היסוד היא שנושאים שונים בתכנית ההכשרה דורשים מומחיות ספציפית, ולא סביר שאותו אדם יעביר את כלל התכנים. יצוין כי לגבי נושא זה התקיימו דיונים פנים-משרדיים באשר לשאלת

הצורך במגבלה זו, במידה בה המרכז מקצועי אכן מצליח להוכיח בקיאות בתכנים אותם יבקש ללמד.

4. **זמן מינימלי של 60 ימים לטובת אישור מועד הכשרה שתכניתו כבר ידועה הוא פרק זמן ארוך מדי.** הגיוני לדרוש מן המוסדות לשלוח תאריכים לפתיחת מועד חדש, אך אין צורך לאשר בכל פעם מחדש מסגרת הכשרה שכבר אושרה.

- **הצעה:** ניתן לבצע אישור לתכנית, שיעשה פעם אחת, ואילו המוסדות יידרשו רק ליידע כאשר מתחיל מועד הכשרה הכפוף לתכנית שאושרה (ללא שינוי בתכנים, במשך ובמרחבים). הדבר יחסוך זמן הן למוסדות והן לרגולטור.

- **החלטת הרגולטור:** ההצעה התקבלה ונוסח התקנות שונה בהתאם.

5. **על המוסדות לספק אישור, לרגולטור ולתלמיד, על השלמת דרישות תכנית ההכשרה.** ניתן להוסיף דרישה ל"אישור על השלמת הדרישות" שהמוסד יספק לתלמיד ובו יהיה כתוב "אישור זה לא מאפשר לעסוק בהדברה". עד היום המוסדות לא סיפקו לאף תלמיד תעודה, אך אין מניעה שיעשו זאת, אפילו כתנאי לבחינה.

- **החלטת הרגולטור:** ההצעה התקבלה ונוסח התקנות שונה בהתאם.

6. **פסילת מוסד בעל 50% נכשלים היא מחמירה מדי.** פסילת מוסד לימוד ע"פ אחוזי הצלחה אינה נכונה, שכן אחוזי הצלחה אינם תלויים רק בטיב המוסד והלימודים.

- **החלטת הרגולטור:** ההערה נדחתה והוסבר כי מכל מקום הפסילה לא תהיה אוטומטית, אלא כפופה לכללי הפעלת שיקול הדעת המנהלי של הרשם ולאחר מתן זכות טיעון למוסד.

7. **התקנות החדשות הן מחמירות במיוחד לגבי מסגרות הוראה פרטיות.** מדברים אשר מקיימים שיעורים פרטיים יתקשו לעמוד בדרישות החדשות בכל הקשור למוסד הלימודים, ניהול תכנית ההכשרה והדרישה לניסיון מעשי ויציאה לשטח. מורים פרטיים אלו מתבססים כיום על מודל הכשרה מזורז, ומאחר שתלמידיהם אינם זכאים לסבסוד¹¹ - שלטענתם מביא לניפוח תעריפי תכניות ההכשרה – הם כבר כיום מתקשים להתחרות במכללות הגדולות.

- **התייחסות הרגולטור:** מהות התקנות, הנגזרת מעצם הסיבה לחקיקת חוק המדברים, היא העלאת סף ההכשרה המקצועית, ולדבר השלכות גם לגבי מוסד ההכשרה וסוג ההכשרה הנדרשים באופן שאינו ניתן להגמיש, גם אם המשמעות מבחינת המורים הפרטיים היא הוצאות נוספות בגין שכירת כיתות ויציאה לשטח. עם זאת, יודגש כי לפי טיוטת התקנות מוסד ההכשרה לא חייב להיות מוסד מוכר כמשמעותו בחוק המועצה להשכלה גבוהה, או מכללה, אלא גם מוסד אחר

¹¹ מרבית תלמידי המכללות זכאים לסבסוד ההשתתפות בתכנית הכשרה על ידי תמיכה מקרן "מעגלים" - קרן במימון המדינה שהוקמה לטובת עובדים שעוסקים במקצועות שוחקים, ומעוניינים לעבור מסלול הכשרה, שדרוג, או הסבה במימון מלא של הקרן.

שהוכיח להנחת דעתו של הרשם כי יש לו ניסיון ארגוני וידע מקצועי מספק למתן הכשרה מקצועית.

8. עם כניסת התקנות לתוקף, יהיה צורך לוודא שיינתן למוסדות הלימוד מספיק זמן להיערך לדרישות החדשות.

3.1.2 מדברים

הישיבה התקיימה במשרדי מחוז ת"א של המשרד להגנת הסביבה, ביום 07.11.18.

משתתפים: חיים קשאני (מדביר וותיק, בעל רישיון איוד), רפי חפץ (אדמה מכתשים, אמון על תחום הכשרות באירגון המדברים), אנה וייס (עו"ד, מייצגת את אירגון המדברים. ממונה על קשרי ממשל, רגולציה וחקיקה) רובי ראובני (חברת גיבון ד"ר צמח, מנהל מחלקת הדברה), שמואל וויס (מדביר וותיק, בעל רישיון איוד), חגית נברו (מנכ"ל "אחסנה ירוקה בע"מ", מדבירה ומדריכת תכנית הכשרה להדברה באיוד), ברק אריאלי (יו"ר אירגון המדברים), בועז קייזרמן (מדביר, קייזרמן שירותי הדברה), אלברט אביב (מדביר, ד"ר באג – פתרונות הדברה).
מטעם המשרד להגנת הסביבה: רמי מנליס (מרכז בכיר מערך הכשרה הדברה תברואית - אגף מזיקים והדברה), עופר זילברטל (מרכז בכיר טיוב רגולציה – אגף מדיניות ואסטרטגיה).

להלן סיכום ההערות שהתקבלו:

1. יש צורך בסינון מחמיר יותר של הניגשים לתכנית הכשרה. למוסדות הלימוד אין אינטרס לסנן תלמידים, מבחינתם העדיפות היא לקבל כמה שיותר מהם ללימודים, גם במחיר שייכשלו, ולכן ישנו צורך בסינון מקדים, גם על מנת להגן על התלמידים עצמם – כאלו אשר אין להם את היכולות לעבור את תכנית ההכשרה בהצלחה. צוין כי בעבר, כאשר תכניות ההכשרה הועברו על ידי המדינה במשרד הבריאות, התקיים מבחן מסנן (שאת האגרה עליו, בסך 120 ₪, שילמו התלמידים עצמם).

- **הצעה:** לחייב את מוסדות הלימוד לקיים בחינת סינון בהבנת הנקרא, חשבון ואנגלית, במטרה לוודא שהתלמיד מסוגל לבצע את הפעולות הנדרשות לביצוע פעולות הדברה.

- **החלטת הרגולטור:** ההערה נדחתה והוסבר כי המשרד יצר כלים שמטרתם להבטיח את איכות התלמידים – פרסום אחוזי הצלחה במבחנים והאפשרות לשלילת ההכרה ממוסד הכשרה עם יותר מ-50% נכשלים. מעבר לזה, לפי טיוטת התקנות יחוייב המוסד להחיתים בתחילת תכנית ההכשרה את התלמידים כי הם יודעים שלצורך מעבר בהצלחה של הבחינה הוא נדרש לידע בסיסי בחשבון, אנגלית והבנת הנקרא ושברור לו שישנן בחינות וחובות במהלך ההכשרה. שקיפות

היא הכלי הרלוונטי פה ע"מ להבטיח שתלמידים ברמה המספקת ייגשו לתכנית ההכשרה, ואין צורך ביצירת מגבלות נוספות ברגולציה.

2. יש להגדיר מה קורה במצב בו תלמיד מתחיל הכשרה ואז, מכל סיבה שלא תהיה,

תכנית ההכשרה מתבטלת. מה קורה במצב שבו תלמיד מתחיל לימודים במוסד כלשהו

ואז התכנית נסגרת? האם הוא יכול לעבור למוסד אחר ולהמשיך מהמקום בו הוא הפסיק?

● **התייחסות הרגולטור:** הוסבר כי הדבר לא מצריך התייחסות בתקנות ויקבל

מענה, במידת הצורך, בבחינה של כל מקרה לגופו. אם יתרחש מקרה חריג של

ביטול ההכרה במהלך ההכשרה – ממילא על פניו ההכשרה היא לא כזו שהמשרד

ירצה להכיר בה, אולם אם המוסד יסגור את ההכשרה מטעמים כלכליים, או כל

תרחיש דומה, ההכרה בהכשרה שכבר ניתנה תיבחן.

3. יש לקיים פרק של הכשרה מעשית – התלוות למדברים בפעולות אמתיות בשטח –

במסגרת תכנית ההכשרה. הכשרה מקצועית במסגרת הכשרה, יסודית ככל שתהיה, לא

תדמה להתלוות למדביר לטובת צבירת ניסיון בשטח. ההצעה היא לחייב התלוות למדביר

כחלק ממתן הרישיון, בין אם במסגרת תכנית ההכשרה, אחריה, או אחרי ביצוע הבחינה.

התלוות תהיה ע"פ סוג הרישיון, בהתאם לנושאים נבחרים (נניח, לפני קבלת רישיון מדביר

באיוד, יידרש לבצע הדברה באיוד במכולה) מאחר שהובהר שרעיון של דרישה להתמחות

כתנאי לקבלת רישיון מדביר לא ייצא לפועל (עמדת ארגון המדברים הייתה שיש לחייב בין

חצי שנה לשנה של התמחות תחת מדביר מורשה לאחר קבלת הרישיון), ולאור זאת מוצע

להקים סוג של התמחות במסגרת הלימודים – לשלוח תלמידים להתלוות לפעולות הדברה

אמתית בשטח. הם יגיעו עם מדביר שמוסד הלימודים יצוות להם ויוכלו לראות מה הוא

עושה. ההתלוות הזו צריכה להיות פרטנית, שכן כשיוצאים בקבוצה של מספר תלמידים

לראות פעולת הדברה, תמיד יהיו אלו שיעמדו בקצה הקבוצה ולא יראו או לא יקשיבו.

נדרשת חניכה אישית בפעולות ברזולוציה מסוימת.

● **הצעה:** להוסיף כחלק מתכנית ההכשרה התלוות לקריאות אמת. כלומר, שחלק

מתכנית ההכשרה כל סטודנט יידרש לסיים מספר שעות התלוות למדביר

והמדביר יידרש להראות לו שיטות שונות. אפשר גם להתלוות למספר מדברים

שונים מכיוון שלכל אחד ישנן נקודות חוזקה שונות – ישנם מדברים עם התמחות

בנישות מסוימות. המכללה תייצר התקשרות עם מדברים פרטיים, תקבע איתם

ציוות עם תלמידים, וכך תאפשר זאת. זה יהיה במסגרת ההכשרה, ולא סטאז'

אחריה.

- **החלטת הרגולטור:** הסיבות אשר פורטו לעיל, בדבר ההכרעה שלא לחייב חובת התמחות, יפות גם להצעה זו. התלוות לפעולות עם מדביר בשטח, גם במסגרת ההכשרה אינה בת פיקוח ותייקר משמעותית את עלויות תכנית ההכשרה.
- 4. **יש להגדיר כי ההכשרה המעשית בכיתה חייבת להתבצע בקבוצות קטנות.** הדגמות של ביצוע פעולות לא יכולות להתבצע בקבוצות, אלא מחייבת תרגול פרטני/בקבוצות קטנות.
- **התייחסות הרגולטור:** היכן שהדבר נדרש בסמכותו הרשם להגביל פרקים מסוימים מההכשרות המעשיות לקבוצות קטנות בתנאי בהכרה לתכנית הכשרה ספציפית.
- 5. **יש לדרוש ממדביר בדירות ידע מלא לגבי יתושים.** אם הוא נדרש להדבירם, מדוע הוא נדרש רק לידע בסיסי לגביהם?
- **התייחסות הרגולטור:** מאחר שרוב הדברת היתושים אינה מתבצעת בדירות, אלא בשטחים פתוחים, מדביר בדירות אינו נדרש לידע מלא לגביהם, ולפי טיוטת התקנות הידע הנדרש ממנו מספק לצורך ביצוע הדברה במקומות בהם מותר למדביר בדירות להדביר.
- 6. **התקנות החדשות חייבות להיות מלוות בפיקוח בשטח.** צריכה להיות תכנית בקרה אמיתית על מוסדות הלימוד, לפעמים עם התראה, לפעמים בלי, לפעמים תלמיד סמוי. המשרד חייב לוודא שעומדים בדרישות.
- 7. **עם כניסת התקנות לתוקף, יהיה צורך לוודא שיינתן למוסדות הלימוד מספיק זמן להיערך לדרישות החדשות.** עד שהתקנה תעבור ועד שהמכללות יתארגנו יש צורך במתן תקופת מעבר.

3.1.3 הועדה המייעצת לענייני מדברים

הישיבה התקיימה במטה המשרד להגנת הסביבה בירושלים, ביום 12.11.18.

משתתפים: חברי הוועדה: אורי שלום (יו"ר הוועדה וראש אגף מזיקים והדברה), אמנון סולטמן (מרכז לחימה במזיקים במחוז ת"א), חדווה פנר (נציגת ציבור, לשעבר מנהלת המעבדה לאנטימולוגיה של משרד הבריאות), תמר ברמן (טוקסיקולוגית ראשית, משרד הבריאות), משה גבריאלי (משקיף בוועדה, מנהל מחלקת הדברה בעיריית ירושלים). ענת שולמן (ראש תחום גרות תעסוקתית, משרד העבודה); השתתפה כמשקיפה בהיעדר נציג קבוע של משרד העבודה שפרש לגמלאות) **משתתפים נוספים מטעם המשרד להגנת הסביבה:** שגיא גבריאלי (הרשם לענייני מדברים, מנהל תחום הדברה תברואית, אגף מזיקים והדברה), רמי מנליס (מרכז בכיר מערך הכשרה הדברה תברואית, אגף מזיקים והדברה), אמנון סולטמן (מרכז לחימה במזיקים במחוז ת"א, חבר הוועדה), רן סלבצקי (עורך דין, הלשכה המשפטית), עופר

זילברטל (מרכז בכיר טיוב רגולציה, אגף מדיניות ואסטרטגיה), יובל פלג (מתמחה בלשכה המשפטית), מאי גרבינר (סטודנטית, אגף מדיניות ואסטרטגיה).

להלן סיכום ההערות שהתקבלו:

1. **מינימום של 30 תלמידים בכיתה הוא גדול.** הפער בין 25 ל-30 הוא מהותי.
 - **התייחסות המשרד (רן סלבצקי, לשכה משפטית):** היכן שהדבר נדרש בסמכותו הרשם להגביל פרקים מסוימים מההכשרות המעשיות לקבוצות קטנות.
2. **יש להגדיר ולבחון תנאי סף מסוימים של התלמידים לפני שהם מתחילים תכנית הכשרה.** למה שלא יהיו תנאי סף למי שניגש לתכנית הכשרה? בנוסח המוצע התלמיד מתבקש לחתום על הצהרה שיש לו יכולות מסוימות, אבל מצד הרגולטור אנחנו לא בודקים את זה.
 - **התייחסות הרגולטור:** אין טעם בקביעת סף כניסה ללימודים על מנת להבטיח שיהיה כשיר למקצוע, מכיוון שאם אין לו את היכולות המינימליות הנדרשות הוא לא יעבור בהצלחה את תכנית הלימודים ואת המבחן לקבלת רישיון.
3. **נדרשת גמישות מסוימת בקביעת היקף ההכשרה גם לאחר קביעת התקנות.** אם אנחנו מגדירים כבר היקף שעות לכל נושא, אנחנו בעצמנו לא נוכל לבצע שינויים בהמשך, זה כבר יהיה קבוע בתקנות. עד כמה אפשר להוסיף סעיף שאומר שלרשם יש גמישות בנושא?
 - **התייחסות המשרד (רן סלבצקי, לשכה משפטית):** סכום שעות ההכשרה הוא אחד ההיבטים הדרמטיים בקובץ התקנות, שגם נידון בכנסת, ולא ייתנו לרשם גמישות בנושא, שכן השר לא יכול לתת לרשם לקבוע תקנות בעצמו. אין לרשם סמכות לקבוע שמחר כל תכניות ההכשרה יהיו מספר מסוים של שעות, במקום המספר שהוכרע בדיונים. עם זאת, בתוך סכום השעות יש המון גמישות, גם למוסד המבקש וגם לרשם.
4. **בחובות הלימוד יש לכלול אירועי הרעלה שהיו.** זה הכי רלוונטי לאיוד.
 - **החלטת הרגולטור:** ההצעה נוגעת לשיטת הלימוד, ולא לעצם התוכן הלימודי. ניתן לכלול אירועי הדברה במסגרת תכניות הלימוד אשר יועברו בבקשה להכרה.
5. **ישנו צורך להרחיב את הפרק המעשי בהכשרה.** ההכשרה המעשית והיבטי התרגול הם משמעותיים ביותר ללמידה, ויש להגדיל את מינימום השעות המעשיות בהכשרה.
 - **החלטת הרגולטור:** ההצעה התקבלה, נפח שעות הלמידה המעשית בתכניות ההכשרה למדביר בדירות ולמדביר במבנים ושטח פתוח נקבע בהתאם לרף השעות הגבוהה בטווח שנקבע בטיטות התקנות הראשונה¹².

¹² טיטות התקנות הראשונות נוסחו טרם קביעת מספר שעות ההכשרה הסופי, הן כללו טווח אפשרי, אשר הוצג בפגישות ההיועצות השונות עם בעלי העניין

3.2 התמחות מעשית בביצוע הדברה אצל מדביר (סטאז')

סעיף 7(ד) לחוק קובע כי "השר [...] רשאי לקבוע תנאים נוספים למתן רישיון או לחידושו, בין השאר כדי להבטיח את מקצועיותו של המדביר וכדי למנוע פגיעה בסביבה או בבריאות הציבור, ובכלל זה חובת ביצוע התמחות מעשית בביצוע הדברה אצל מדביר, תקופת ההתמחות, התנאים לביצוע ההתמחות וכן פטור מהתמחות באופן מלא או חלקי, ורשאי הוא לקבוע תנאים שונים לסוגי רישיונות שונים". כמפורט לעיל, במדינות רבות קיימת פרקטיקה מחייבת של התמחות מעשית כתנאי לקבלת רישיון. עם זאת, ולאחר בחינת התועלת של קביעת חובת התמחות מעשית להגשמת תכלית הרגולציה, אל מול עלותה, הוחלט במשרד שלא לקבוע בשלב זה, וזאת מהטעמים העיקריים הבאים:

1. **ההכשרה צריכה להתבצע על ידי גורם הכשרה מוסמך שהוא בר פיקוח.** לא זאת בלבד שכינון מערך התמחות הוא מורכב ותובעני מבחינה ביורוקרטית, הוא גם לא ישים מבחינת יכולת הפיקוח – בהיעדר תוספת משאבים משמעותית אין ביכולתו של הרגולטור לבצע פיקוח הולם על איכות ואופן החניכה אשר יתבצעו בשטח ולוודא עמידה בחובות ובתנאי ההתמחות. במצב שכזה ישנו חשש משמעותי לניצול המתמחים או ללימוד פרקטיקות הדברה לא נאותות.
 2. **נטל משמעותי על בעלי רישיון חדשים.** דרישה לביצוע התמחות תייצר פרק זמן משמעותי במסגרתו בעל רישיון חדשים לא יוכל להתחיל לעבוד בתחום, ולמשך תקופת ביניים יאלצו לעבוד כשכירים בשכר נמוך.
 3. **חסם לתחרות ולכניסת מדבירים חדשים לענף.** מצב במסגרתו מדבירים חדשים יהיו תלויים במדבירים קיימים לטובת קבלת הרישיון יהווה חסם וצוואר בקבוק בכניסה לענף. המדבירים הוותיקים, מן הצד השני, צפויים לחשוש מחשיפת סודות מקצועיים ואובדן פרנסה לטובת המתמחים.
- לאור ההחלטה שלא לקבוע דרישת להתמחות מעשית, ובהתאם להערות אשר התקבלו במסגרת הליך השיח (המתואר להלן), הוחלט כי ישנו צורך לבצע הכשרה מעשית משמעותית במסגרת תכנית ההכשרה, אשר תכלול התנסות בשטח והדמיית תרחישים. באופן זה, תספק הרגולציה מענה לדרישה להתנסות מעשית רבה ומגוונת, מבלי להשית נטל רגולטורי רב על המפוקחים¹³.

המפורטים לעיל.

¹³ עוד בנושא זה ראה/י הערותיו של השר להגנת הסביבה וסמנכ"ל משאבי טבע במשרד, במסגרת דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בנושא חוק המדבירים – פרוטוקול מס' 85 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 21 בדצמבר 2015.

4. בחינת עלויות

בחלק זה תוצג עלות הרגולציה, כמו גם ההתייקרות הצפויה ביחס לעלות ההכשרה ומחירי תכניות ההכשרה כיום, כתוצאה מכניסתה לתוקף של הרגולציה החדשה. עם זאת, יש להזכיר כי מסגרות הלימוד הקיימות הן וולנטוריות ואינן כפופות לרגולציה כלשהי, ובנוסף תכליתן העיקרית של מרביתן היא השגת הידע הנדרש לשם מעבר הבחינה ותו לא, דבר אשר אינו עולה בקנה אחד עם תכלית הרגולציה החדשה. לפיכך, הפער בעלויות אומנם יוצג לטובת שיקוף ההשלכה הכלכלית על העוסקים בתחום, אולם במישור המהותי אין להתייחס אליו כאל הוספת נטל רגולטורי, אלא כנגזרת של רגולציה חדשה ומתחייבת מהחוק.

הערכת עלויות הרגולציה נסמכת על עלויות תכניות ההכשרה הקיימות כיום, כפי שמפורטות לעיל. על פי נציגי מוסדות הלימוד, את השינוי בעלויות יש לחשב על פי התוספת במספר שעות ההוראה ביחס למשכי ההכשרות כיום, שכן דרישה זו היא בעלת ההשפעה העיקרית על אופן פעילותם (עבור מרבית המוסדות, הדרישה למרכז מקצועי, תשתית פיזית או אמצעי מחשוב לניהול נוכחות אינם מהווים תוספת עלות, שכן מדובר באמצעים הקיימים כבר כיום).

להלן טבלה המפרטת את העלויות הנגזרות מכניסתה לתוקף של הרגולציה החדשה בעבור המכללות ומרכזי ההכשרה המקצועית:

שוג תכנית ההכשרה	משך תכנית ההכשרה המינימלי (בשעות אקדמיות)	משך תכנית ההכשרה הממוצע כיום ¹⁴	עלות צפויה להעברת משכה המינימלי של תכנית ההכשרה (למוסד הלימוד) ¹⁵	עלות ממוצעת להעברת תכנית הכשרה כיום (למוסד הלימוד) ¹⁶	השינוי הנדרש במשך שעות ההוראה ובעלות תכנית ההכשרה לטובת עמידה בדרישות הסף
תכנית ההכשרה לצורך קבלת רישיון מדביר בדירות	144 (84 עיוניות ו-60 מעשיות)	178	₪ 67,785	₪ 83,790	+23%

¹⁴ כיום מתקיימת תכנית הכשרה אחת המספקת הכשרה לשני סוגי הרישיונות הראשוניים, ולפיכך השינוי לגביהם יחושב יחדיו.

¹⁵ לגבי תכניות ההכשרה למדבירים בדירות ובמבנים ושטחים פתוחים: על בסיס עלותה הממוצעת של שעת הוראה עבור מוסד הלימוד בתכניות ההכשרה הקיימות להכנה למדביר בדירות ובשטחים פתוחים: 470.73 ₪. לגבי תכנית ההכשרה למדביר באיוד: על בסיס עלותה הממוצעת של שעת הוראה עבור מוסד הלימוד בתכניות ההכשרה הקיימות להכנה למדביר באיוד: 541.98 ₪.

¹⁶ כיום מתקיימת תכנית הכשרה אחת לשני סוגי הרישיונות הראשוניים, ולפיכך השינוי לגביהם יחושב יחדיו.

		42,365 ₪		90 (62 עיוניות ו-28 מעשיות)	תכנית ההכשרה לצורך קבלת רישיון מדביר במבנים ובשטח פתוח
-11%	54,740 ₪	48,778 ₪	101	90 (58 עיוניות ו-32 מעשיות)	תכנית ההכשרה לצורך קבלת רישיון מדביר באיוד

להלן טבלה המפרטת את השינוי בהיקף הפעילות הנגזר מכניסתה לתוקף של הרגולציה החדשה בעבור המורים הפרטיים:

השינוי הנדרש במשך שעות ההוראה לטובת עמידה בדרישות הסף – מורים פרטיים בקבוצות קטנות	השינוי הנדרש במשך שעות ההוראה לטובת עמידה בדרישות הסף – מורים פרטיים בקבוצות	משך תכנית ההכשרה הממוצע כיום – מורים פרטיים בקבוצות קטנות¹⁸	משך תכנית ההכשרה הממוצע כיום – מורים פרטיים בקבוצות¹⁷	משך תכנית ההכשרה המינימלי (בשעות אקדמיות)	סוג תכנית ההכשרה
+53%	+72%	63	37	144 (84 עיוניות ו-60 מעשיות)	תכנית ההכשרה לצורך קבלת רישיון מדביר בדירות
				90 (62 עיוניות ו-28 מעשיות)	תכנית ההכשרה לצורך קבלת רישיון מדביר במבנים ובשטח פתוח

¹⁷ כיום מתקיימת תכנית הכשרה אחת לשני סוגי הרישיונות הראשונים, ולפיכך השינוי לגביהם יחושב יחדיו.

¹⁸ כיום מתקיימת תכנית הכשרה אחת לשני סוגי הרישיונות הראשונים, ולפיכך השינוי לגביהם יחושב יחדיו.

5. דגשים והבהרות

להלן מספר דגשים והבהרות הנוגעים להליך קביעת הרגולציה וגיבוש דוח ה-RIA:

1. **בקביעת משך ההכשרה מגולם מתח הנוגע לאיזון בין הגשמת תכלית הרגולציה באופן המרבי, לבין קביעת נטל רגולטורי סביר.** במסגרת שיתוף בעלי העניין, הן נציגי המדבירים והן חברי הוועדה המייעצת הציעו להאריך את משך ההכשרה, ואת משך ההכשרה המעשית בפרט, כאמצעי לוודא שתכנית ההכשרה תהיה מקיפה ואיכותית דיו, ושבוגריה יוכלו להיות מדבירים בעלי ידע מקצועי ברמה מספקת. החלטת הרגולטור לגבי משך השעות כפי שנקבע בטיטת התקנות הביאה בחשבון אינטרסים אלו, תוך לקיחה בחשבון של נורמות מקומיות ובינלאומיות למשכם של קורסי הכשרה מקצועית, ושאיפה לקבוע הסדר רגולטורי מאוזן וישים, אשר יאפשר קיום של הכשרות בעלויות, זמן ונטל רגולטורי סבירים. יש להדגיש כי הערות בדבר משך ההכשרה היו על פי רוב הערות כלליות בדבר הצורך בהרחבתה, ללא ציון תחום לימוד מסוים שלגביו היא נדרשת. הערות מסוג זה לא מאפשרות בחינה קונקרטית של שינוי תוכן טיטת התקנות. ייתכן כי הערות נקודתיות בעניין זה תתקבלנה לאחר הפצת טיטת הרגולציה להערות.
2. **מלבד סוגיות ההתמחות ומשך ההכשרה, לא נרשמו הערות או התנגדויות הנוגעות למהות התקנות.** באשר להערות נקודתיות, רבות מן ההצעות שהועלו במסגרת שיח בעלי העניין התקבלו והוטמעו בנוסח התקנות, ולגבי האחרות סיפק הרגולטור מענה ונימוקים שקופים וראויים להחלטתו.
3. **ביחס למשך ההכשרה הממוצע כיום, ההסדר הרגולטורי החדש כולל תוספת של 23% למשך ההכשרה המינימאלי לתכניות ההכשרה למדבירים בדירות ובמבנים ושטחים פתוחים.** עם זאת, פיצולה של תכנית ההכשרה ל-2 תכניות נפרדות, בהתאם לסוג הרישיון, מהווה גם הקלה בעבור התלמידים. כל תכנית הכשרה בפני עצמה תהיה קצרה וזולה יותר ממשך ההכשרה המשולבת כיום.
4. **ההסדר הרגולטורי החדש הוא מקל ביחס למשך תכנית ההכשרה הממוצע למדבירים באיוד.** דרישת הסף הקבועה בתקנות נמוכה ב-11% ממשך ההכשרה הממוצעת כיום למדביר באיוד.
5. **הרגולציה מטילה נטל משמעותי על פעילותם של מורים פרטיים קיימים.** כמפורט לעיל, תוספת השעות הנגזרת מן ההסדר הרגולטורי היא משמעותית במיוחד בעבור מסגרות

השיעורים הפרטיים, אשר כיום מספקות תכניות הכשרה קצרות משמעותית מאלו המוצעות במכללות ובמוסדות ההכשרה המקצועית. נוסף לזאת, על מנת שיוכלו להמשיך בפעילותם, על המורים הפרטיים לשאת כעת בעלויות נוספות אשר אינן מפורטות בטבלה שלעיל, ונגזרות משכירת חלל וציוד, העסקת מרכז מקצועי ו/או מרצים נוספים, ועלויות הכרוכות ביציאה לסיורי שטח. יחד עם זאת, על פי המידע המצוי בידי האגף, בישראל ישנן כיום רק 2 מסגרות לימוד שכאלו. על אף האתגר והשינוי במודל העסקי הצפוי להן לטובת התאמת פעילותן לדרישות הרגולציה החדשה, דרישות אלו נובעות מעצם תכליתה של הרגולציה להעלאת סף ההכשרה המקצועית ולאפשר קיום של ההכשרה בתנאים מספקים ובאופן הניתן לפיקוח, לטובת הפחתת הסיכון לציבור ולסביבה.