



הועדה לבחינת רישוי עסקים בישראל

מוגש לשר האוצר

דצמבר 2006

טבת התשס"ז

תוכן העניינים

1. החלטת הממשלה וכתב המינוי 3
2. הרכב הועדה 5
3. תקציר מנהלים 6
4. הקדמה 10
5. תהליך הרישוי כיום 12
6. הבעיות הקיימות בתהליך 15
7. המלצות הועדה 18
8. המתווה ליישום המלצות הועדה 28

החלטת הממשלה

כתב המינוי

הרכב הועדה

מר קובי הבר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר- יו"ר.

חברי הועדה (לפי סדר ה-א"ב):

מר יעקב אגמון- המנהל הכללי, מרכז השלטון המקומי
 מר יורם בליזובסקי- המנהל הכללי, התאחדות התעשיינים
 מר אשר גרנר- מנהל אגף רישוי עסקים, משרד הפנים (החליף במהלך הדיונים את מר שלמה דולברג)
 גב' צביה דורי- מנהלת מינהל סחר פנים ומימון, משרד התעשייה, מסחר ותעסוקה (החליפה במהלך הדיונים את מר רענן דינור)
 מר יחזקאל דסקל- המנהל הכללי, איגוד לשכות המסחר
 עו"ד אריאל כהאן- משרד המשפטים (החליף במהלך הדיונים את עו"ד מייק בלס)
 עו"ד אילנה מישר- סגנית בכירה ליועצת המשפטית, משרד הבריאות
 ד"ר יוסי ענבר- סמנכ"ל בכיר לתעשיות, המשרד להגנת הסביבה
 מר מוטי שפירא- המנהל הכללי, לה"ב

מרכז הועדה- מר אודי בן-דרור- רכז פנים ואיכות הסביבה, משרד האוצר

כן השתתפו בעבודת הועדה:

התאחדות המלונות- רפי פרבר, פנינה בן-דוד
 התאחדות התעשיינים- מר ניר קנטור
 לה"ב- עו"ד קרני מור
 איגוד לשכות המסחר- גב' ישראלה מני
 עיריית תל אביב- מר אלחנן משי
 משרד האוצר- גב' בתיה פודרביטל, גב' נטשה אפשטיין
 משרד הפנים- מר אבי רונן, גב' נירה בר-אשר, עו"ד יהודה זימרת, עו"ד עדי ביתן, עו"ד אבי פורטן,
 עו"ד דרורי לסקר
 המשרד להגנת הסביבה- ד"ר מוטי סלע
 משרד הבריאות- מר שלום גולדברגר, מר זאב פיש, מר גרגורי רודשטיין
 משרד התעשייה, מסחר ותעסוקה- מר עמירם בוקשפאן
 המשרד לבטחון פנים- מר דני קריבו, מר עמית שפייזמן
 משטרת ישראל- מר אבי בן-חמו
 נציבות הכבאות וההצלה- מר חיים תמם
 משרד החקלאות ופיתוח הכפר- עו"ד מיכל סגן-כהן

תקציר מנהלים*

מכח החלטת הממשלה מספר 4152 מיום 9 באוגוסט 2005 הוקמה הועדה לבחינת רישוי עסקים בישראל, במטרה לפשט ולייעל את הליך רישוי העסקים בישראל. בדיוני הועדה נשמעו עמדות משרדי הממשלה השונים, אשר קובעים לעסקים את תנאי הרישוי, עמדת השלטון המקומי המרכז ומבצע את תהליך הרישוי, ועמדת ארגוני הגופים הכלכליים.

על פי נתוני משרד הפנים, פעלו בשנת 2004 בישראל כ-113,000 עסקים טעוני רישוי, מתוכם כ-39,000 פעלו ללא רישיון עסק. בנוסף, פעלו עשרות אלפי עסקים אחרים, אשר אינם טעוני רישוי על פי החוק. בפני הועדה הוצגו מספר בעיות וחסמים הגורמים לקשיים רבים בפעילותם של העסקים בישראל, ונטען שקשיים וחסמים אלו מונעים מעסקים רבים לפעול, מקשים על פעולתם של עסקים קיימים ותורמים לשיעור הגבוה של עסקים שפועלים ללא רישיון. הבעיות, הקשיים והחסמים העיקריים שהוצגו בפני הועדה הינם:

1. חוסר במידע מספק למי שמבקש רישיון לעסק;
2. שונות וחוסר אחידות בין דרישות נותני האישורים השונים, בין מחוזות שונים של נותני אישור, ובין רשויות הרישוי השונות;
3. זמני תגובה ארוכים של נותני האישורים ושל רשויות הרישוי;
4. שימוש רב ותכוף בתנאים הנוספים לרישיון עסק;
5. היעדר גורם מינהלי מוסמך ומוגדר, שאליו ניתן להגיש השגה או ערר על תנאי רישיון העסק;
6. היעדר סנקציות מינהליות יעילות כנגד העסקים;
7. חוסר יעילות בתהליך חוות הדעת המקדמית;
8. חסמים ובעיות בתחום חוק התכנון והבניה, וחוסר התאמה בין חוק התכנון והבניה וחוק רישוי עסקים;

יחד עם זאת, בדיוני הועדה עלה כי ישנם עסקים טעוני רישוי אשר פועלים בטרם קבלת רישיון העסק, ואף ללא שפנו כלל בבקשה לקבל רישיון. הועדה ראתה לנכון לציין את החשיבות הרבה שבקיום הוראות החוק ותנאי הרישוי שנקבעים לעסקים, והפעלת העסק אך ורק לאחר שנ ניתן לו רישיון העסק.

* תקציר המנהלים מציג את תמצית המלצות הועדה. יובהר כי במקרה שהאמור בתקציר המנהלים עומד בסתירה לאמור בגוף הדו"ח, ייחשב האמור בגוף הדו"ח כנוסח המחייב.

על מנת להקל על בעלי העסקים מחד, תוך שמירה על האינטרס הציבורי אשר גלום במטרות החוק מאידך, המליצה הועדה על הפתרונות הבאים:

1. גיבוש מפרט ארצי אחיד לרישוי עסקים

- א. מינוי צוות בינמשרדי לגיבוש ותיאום של מפרט ארצי אחיד. הצוות יביא לתיאום בין נותני האישורים, האחדת התנאים לרישוי העסק לסוגי העסקים השונים ומניעת סתירות ביניהם. שינויים בתנאי רישוי עסק, ככל שאינם דורשים שינויי חקיקה, ייעשו אך ורק במסגרת המפרט הארצי האחיד.
- ב. הקשחת האפשרות להוספת תנאים נוספים לרישיון עסק במהלך תקופת הרישוי, למעט במקרים חריגים.
- ג. קביעת תקופת הסתגלות שלא תפחת משלוש שנים לשינויים בתנאי הרישוי, למעט מקרים חריגים.
- ד. תיאום התנאים לעסקים שאינם כלולים במפרט הארצי האחיד, בשל מאפייניהם המיוחדים.

2. יצירת "מסלול ירוק" לרישוי עסקים

- א. גיבוש רשימת עסקים המתאימים למסלול הירוק, להם יוענק באופן אוטומטי היתר זמני להפעלת העסק, לפרק זמן של שנה, כנגד הגשת בקשה והצהרת המבקש על עמידה בתנאי הרישוי, אשר יהיו קבועים במפרט האחיד.
- ב. גיבוש רשימת עסקים למסלול ירוק נוסף, בו דרוש גם אישור מבעל מקצוע רלוונטי לעניין העמידה בתנאי הרישוי.
- ג. אכיפה- הפעלת סנקציות כנגד עסקים אשר הגישו תצהיר כוזב לצורך קבלת היתר במסלול הירוק, כנגד עסקים אשר יפרו את תנאי הרישוי וכנגד בעל מקצוע שחווה דעתו דרושה לצורך כניסה למסלול הירוק ומסר מידע כוזב.

3. צוות המפרט הארצי האחיד יבחן הוצאת סוגי עסקים נוספים מחובת הרישוי ואיחוד של פריטי רישוי.

4. קיצור הליכים- ייעול תהליך הרישוי וקיצור אורך התהליך

- א. הגבלת פרק הזמן לתגובה של רשויות הרישוי.
- ב. עיגון קיומה של סמכות ערר מנהלית ברשות הרישוי ובקרב כל נותני האישורים.
- ג. הסדרת הסמכות לרשויות הרישוי ולנותני האישורים להטיל קנסות מינהליים במקרים שיימצאו מתאימים, בנוסף להליך הפלילי הקיים כיום.
- ד. הגברת האצלת סמכויות, בהסכמת שני הצדדים, מצד נותני האישורים לרשויות הרישוי והסתייעות רשויות הרישוי ונותני האישורים בגופים חיצוניים בעריכת ביקורות בעסקים.

5. הגברת השקיפות והנגישות למידע-

יוקם אתר אינטרנט ארצי, במסגרת פרויקט ממשל זמין ובו יהיו:

- א. דרישות מפרט הרישוי הארצי האחיד מהעסקים השונים, לפי מאפייני העסק;
- ב. רשימת סוגי העסקים, אשר רשאים לערוך רישוי בתהליך "המסלול הירוק";
- ג. רשימת הגורמים שהוסמכו כסמכות ערר אצל כל נותן אישור ורשות רישוי.
- ד. מנגנון מידע מקדמי אינטראקטיבי, אשר באמצעותו יוכלו העסקים לקבל מידע כללי ולבחון מהם תנאי הרישוי הנדרשים מהם, בטרם הפניה לרישוי העסק;
- ה. הצגת ממצאי ביקורות תקופתיות אשר נערכו בעסקים, באופן שייקבע;
- ו. רשימת סוגי העסקים, אשר פועלים בהתאם לרשיון עסק תקף, בכל רשות רישוי;
- ז. שאלות ותשובות נפוצות, לפי סוגי העסקים.

6. רישוי עסקים וחוק התכנון והבניה

- א. איחוד, ככל האפשר וככל שהדבר יתאים לעניין, של מסמכים ותכניות אשר עסק נדרש להגיש לצורך קבלת היתר בניה או היתר לשימוש חורג, ולצורך רישוי העסק;
- ב. איחוד, ככל הניתן וככל שהדבר יתאים לעניין, של פעולות ובדיקות אשר דרושות לשם הוצאת היתר בניה או היתר לשימוש חורג ולרישוי העסק;
- ג. הקלה בצורך בהיתר לשימוש חורג לאחר שהועדה המקומית שינתה את ייעוד הקרקע והשימוש בנכס מתאים לייעוד הקרקע החדש;
- ד. מתן אפשרות בהיתר בניה למספר שימושים, כאשר ייעוד הקרקע נקבע למספר ייעודים;
- ה. תשלום היטל השבחה לשיעורין, ביחד עם קבלת היתר לשימוש חורג וקבלת רשיון העסק לתקופה זמנית;
- ו. מתן אפשרות לקבלת היתר זמני כאשר מולאו דרישות נותני האישורים לעניין רישוי העסק, ומולאו כל דרישות התכנון והבניה, אך ישנה התדיינות על גובה היטל ההשבחה או על גובה תשלומים אחרים המוטלים מכח דיני התכנון והבניה.
- ז. קיצור משך הזמן לטיפול בבקשות להיתרי בניה על ידי הגברת השימוש בהליך "עבודה מצומצמת" במקרים מתאימים;
- ח. לבחון, ביחד עם מינהל מקרקעי ישראל, את האפשרות להגביל את פרק הזמן למתן תשובה, בנושא הסכמת המינהל לשימוש חורג בנכס שנמצא על קרקע בניהול המינהל, כאשר התשובה נדרשת לצורך קבלת היתר לשימוש חורג;
- ט. הועדה ממליצה לוועדות המקומיות לתכנון ובניה, כהמלצה שאינה מחייבת, לבחון את האפשרות לפרסם את המידע הדרוש אודות הבקשות להיתרים לשימוש חורג באופן מרוכז, על ידי הועדה המקומית;
- י. מומלץ כי הגורמים האמונים על הנושא יבחנו דרכים לקיצור משך הזמן הדרוש להשלמת תהליכי התכנון והבניה- שינוי תכניות והוצאת היתר בניה.

רח' קפלן 1 ירושלים 91030 ת.ד 3100 טל': 5317111 - 02 פקס': 5695338 - 02

7. **פיקוח ובקרה** - מוצע לבחון, בהמשך הדרך, במסגרת צוות המפרט האחיד דרכים להסדרת הפיקוח והבקרה בתהליך רישוי העסקים, של רשויות הרישוי ושל נותני האישורים.
8. **יישום המלצות הועדה** - לאחר אישור המלצות הועדה על ידי שרי האוצר והפנים תוגש הצעת החלטה לממשלה. במסגרת החלטה זו יאומצו המלצות הועדה, וימונה פרויקטור מטעם שר הפנים לצורך ליווי יישום ההמלצות.

ועל כן באנו על החתום:

מר קובי הבר- יו"ר

מר אשר גרנר

מר יורם בליזובסקי

מר יעקב אגמון

עו"ד אריאל כהאן

מר יחזקאל דסקל

גב' צביה דורי

מר מוטי שפירא

ד"ר יוסי ענבר

עו"ד אילנה מישר

הקדמה

על פי דו"ח משרד הפנים, פעלו בשנת 2004 בישראל כ-113,000 עסקים טעוני רישוי, מתוכם כ-39,000 פעלו ללא רישיון עסק.

תהליך רישוי העסק מפגיש את העסק עם הרשות המקומית, אשר הינה רשות הרישוי, ועם נותני האישורים אשר קובעים לעסק את התנאים שבהם עליו לעמוד לצורך קבלת רישיון העסק. בכך, טומן בחובו תהליך רישוי העסקים קונפליקט מובנה בין אינטרסים- העסקים שואפים לתהליך מהיר ולדרישות קלות ככל שניתן, לעיתים על חשבון השגת חלק ממטרות החוק. רשויות הרישוי שואפות ככלל, משיקולים שונים, לקיומו של מספר רב ככל האפשר של עסקים בתחומן, דבר שעשוי לעמוד בסתירה לתמריץ לבצע אכיפה יעילה שעלולה להביא לסגירתם של עסקים שאינם עומדים בתנאי הרישוי. נותני האישורים, שכל אחד מהם אמון על מטרה ציבורית שנקבעה בחוק, שואפים, כל אחד בתחומו, לקיום קפדני ככל שניתן של מטרות החוק המפורטות בו.

שיעור העסקים הפועלים ללא רישיון, כמו גם טענות רבות שעלו בנושא תהליך הרישוי מצד בעלי עסקים ומצד ארגוני המעסיקים, הביאו למסקנה כי תהליך רישוי העסקים בישראל דורש בחינה מעמיקה וכי יש מקום לנקיטת צעדים משמעותיים לייעול התהליך. ביום 9 באוגוסט 2005, החליטה ממשלת ישראל, בהחלטה מספר 4152 על הקמתה של ועדה בין משרדית, בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ובהשתתפות שלושת הצדדים של תהליך רישוי העסקים- מצד אחד משרדי הממשלה השונים, אשר הינם נותני האישורים, מצד שני המרכז לשלטון מקומי, אשר מייצג את רשויות הרישוי, ומצד שלישי נציגי הארגונים הכלכליים אשר מנהלים את החלק הארי של העסקים בישראל- התאחדות התעשיינים, איגוד לשכות המסחר ולה"ב. בדיוני הועדה השתתפו גם נציגי התאחדות המלונאות בישראל.

הועדה קיימה מספר דיונים במליאת הועדה, ומספר דיונים נוספים בצוותי משנה שהוקמו לצורך בחינה מעמיקה של חלק מהנושאים שהונחו על שולחן הועדה. דיוני הועדה התמקדו בנושאים הבאים:

1. ניתוח תהליך הרישוי.
 2. בחינת הבעיות שתהליך הרישוי בישראל טומן בחובו.
 3. הצעת פתרונות לבעיות שעלו.
- יודגש כי הועדה לא עסקה כלל בפרטי הדרישות של נותני האישורים מבעלי העסקים אלא בתהליך הרישוי בלבד.

בתוך כך, נשמעו עמדותיהם של משרדי הממשלה השונים, כמו גם של נציגי הגופים הכלכליים, אשר פרסו בפני הועדה את הקשיים והחסמים שתהליך רישוי העסקים טומן בחובו. כמו כן, נשמעו עמדות

השלטון המקומי אשר נטל חלק מרכזי בעבודת הועדה. תהליך רישוי העסקים בישראל נסקר ממגוון היבטים, תוך התייחסות לתהליכי רישוי עסקים בחו"ל, וזאת מתוך מטרה לפשט ולייעל את התהליך, ללא פגיעה במטרות החוק, הן בשלב הקמת עסק והן בשלבי הפעלתו השוטפים.

החסמים שהתהליך טומן בחובו כלפי העסקים גורמים לקשיים ניכרים לעסקים אשר מבקשים רשיון, ומגדילים באופן משמעותי את חוסר הודאות שבפניה עומדים עסקים קיימים. חברי הועדה היו תמימי דעים שניתן לשפר ולייעל את תהליך רישוי העסקים באופן משמעותי, וכי יש בצעדים אלו בכדי לסייע באופן משמעותי הן לעסקים בישראל, והן לרווחת הציבור, ובכך לעודד את הפעילות הכלכלית במשק ולסייע בעידוד הצמיחה.

לסיכום הדיונים, מתכבדת הועדה להגיש את המלצותיה לשר האוצר, בהתאם להחלטת הממשלה.

בהזדמנות זאת, נבקש להודות לחברי הועדה ולכל מי שנטל חלק בדיוני הועדה, על הזמן והמאמצים הרבים שהושקעו, על הידע הרב שהוצג בוועדה, על המחשבה הרבה שהושקעה בדיונים ועל הנכונות לסייע בגיבוש הפתרונות לבעיות שעלו.

תהליך הרישוי כיום

חוק רישוי עסקים ומטרות החוק

נושא רישוי העסקים מוסדר בישראל באמצעות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - **החוק** או **חוק רישוי עסקים**), ובאמצעות תקנות וצווים מכוח החוק. מטרותיו של חוק רישוי עסקים הן להבטיח:

1. איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים;
 2. מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות;
 3. בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו;
 4. מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות;
 5. בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים;
 6. קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבניה ולשירותי כבאות.
- מטרות החוק המפורטות לעיל נמצאות בטיפולם של הגופים הבאים - המשרד להגנת הסביבה, משטרת ישראל, משרד התעשייה, מסחר ותעסוקה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הבריאות, הועדה המקומית לתכנון ובניה, הרשות המקומית ורשויות הכבאות.
- רשות הרישוי הינה הגוף שתפקידו לרכז ולתאם את דרישות נותני האישורים לכדי רשיון עסק. רשות רישוי זו, הינה על פי רוב הרשות המקומית.

חובת הרישוי

לא כל העסקים הפועלים בישראל הינם טעוני רישוי. צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשנ"ה-1995 מגדיר מיהם העסקים אשר חייבים ברישיון. שר הפנים, לאחר התייעצות עם השרים הנוגעים בדבר, הסדיר בצו רישוי עסקים עשר קבוצות עסקים עיקריות כטעונות רישוי. לצד עסקים אלו, ישנה קבוצה רחבה של עסקים, אשר פטורים מחובת הרישוי לפי חוק רישוי עסקים, כגון משרדים של מקצועות חופשיים, מרפאות, גני ילדים פרטיים, חנויות למכשירי כתיבה ואחרים. הצו האמור מציין גם מיהם נותני האישורים הרלוונטיים לסוגי העסקים השונים.

הגורמים המאשרים

הרשות המקומית מתפקדת כ"רשות הרישוי" שבסמכותה להוציא רישיון לעסק. רשות הרישוי בוחנת את הבקשה לרישיון לאור המלצות גורמי הרישוי המקצועיים הרלוונטיים ברשות, כגון הועדה לתכנון ובניה, והיחידות או האגפים להנדסה, איכות הסביבה, תברואה, פיקוח עירוני, מים, ביוב וכדומה. כמו כן, משרדי הממשלה הרלוונטיים אמונים על קיום מטרות החוק, והינם נותני אישור, בהתאם לתחומי העיסוק של העסק. המדובר בעובדים מטעם משרדי הבריאות, החקלאות ופיתוח הכפר, המשרד להגנת הסביבה, משטרת ישראל ומשרד התעשייה, מסחר ותעסוקה, אשר הוסמכו ע"י השרים הנוגעים בדבר לתת אישור לרישיון.

תנאים לרשיון עסק

רשות הרישוי או נותן אישור רשאים להתנות את רשיון העסק בשלושה סוגי תנאים:

1. תנאי מוקדם- אותו יש למלא בטרם קבלת הרשיון.
2. תנאי ברשיון- אשר יש למלא דרך קבע בעת הפעלת העסק.
3. תנאי נוסף- תנאי שהוסף לרשיון לאחר קבלת רשיון העסק.

תקופת רישיונות העסק

רשות הרישוי רשאית להנפיק רשיון עסק באופן הבא:

רישיון לצמיחת- בתוקף כל עוד לא ביטלה אותו רשות הרישוי בהליך הקבוע בחוק.
רישיון תקופתי- ניתן לתקופה מוגדרת של שנה/שלוש שנים/ חמש שנים בהתאם לסוג הקבוע בתקנות.
היתר זמני – היתר לתקופה שלא עולה על שנה לעסוק בעסק לפני קבלת רישיון קבוע.

הליך הרישוי

1. מידע מוקדם והכנת מסמכי הבקשה- ניתן לקבל מרשות הרישוי את מסמכי הבקשה וכן חוות דעת מקדמת אודות דרישות הרישוי, כגון: הנחיות ייחודיות בהתאם לסוג העסק ומקומו, בעיות רישוי צפויות, פרטים על גורמי ונותני הרישוי אשר יש לקבל את אישורם והנחיות להגשת הבקשה.
2. הגשת הבקשה ותשלום האגרה- על המבקש להגיש את מסמכי הבקשה החתומים בליווי כל המסמכים הדרושים (תרשים סביבת עסק, תוכנית עסק וכדומה).
3. בחינת הבקשה על ידי רשות הרישוי.
4. העברת הבקשה לאישור גורמי הרישוי ברשות המקומית ולמשרדים נותני האישור- הבקשה מועברת למחלקת העירייה הנוגעות בדבר ולנותני האישור הרלוונטיים (רשויות הכבאות, משטרת ישראל, משרד הבריאות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והמשרד להגנת הסביבה, לפי העניין). במקביל נבחנת התאמת העסק לדיני התכנון והבניה על ידי הועדה המקומית.
5. בחינת הזכאות לרישיון או היתר זמני- רשות הרישוי מרכזת את חוות הדעת של נותני האישור השונים, וככל שאין מניעה לכך בגין התנגדות של נותן אישור, מחליטה על סוג הרישיון שינתן לעסק.
6. הנפקת רישיון עסק או היתר זמני או סירוב להעניק היתר או רשיון כאמור.

לוחות הזמנים בתהליך

בתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000, (להלן- התקנות) נקבעו זמנים המחייבים את גורמי הרישוי ונותני האישור במתן תגובה תוך פרק זמן מוגדר. בהתאם לתקנות אלו על תהליך רישוי עסק חדש לארוך בין כחודשיים לכששה חודשים. עם זאת, הנסיון מלמד כי לעיתים קרובות אורך תהליך הרישוי זמן רב בהרבה, בשל סיבות אשר תלויות במבקשי הרישיון, ברשויות הרישוי ובנותני האישורים.

רח' קפלן 1 ירושלים 91030 ת.ד. 3100 טל': 5317111 - 02 פקס': 5695338 - 02

עתירה כנגד תנאי הרישוי

במידה ויש למבקש רישיון העסק טענות כנגד רשות הרישוי, הוא רשאי לעתור לבית המשפט המחוזי, בשבתו כבית המשפט לעניינים מינהליים, על סירוב למתן רישיון, ביטול רישיון או על תנאי הרישיון שנקבעו.

הבעיות הקיימות בתהליך

מהמידע שהובא בפני הועדה, ומניתוח תהליך רישוי העסקים הקיים כיום, עלו הבעיות הבאות:

1. **חוסר במידע מספק למי שמבקש רשיון לעסק**
המבקש רשיון עסק אינו יודע מראש, בטרם הגשת הבקשה לרשות הרישוי, מהן כל הדרישות שבהן עליו לעמוד. על כן, אין ביכולתו של המבקש להיערך לעמידה בתנאי הרישוי מבעוד מועד, אלא יש ביכולתו אך ורק להגיב לדרישות נותני האישורים, לאחר שנמסרו לו על ידי רשות הרישוי. לעיתים, מדובר בדרישות אשר דורשות מהעסק היערכות שעשויה לארוך זמן רב, כגון שינויים במבנה העסק, ולעיתים כרוכות הדרישות בהוצאה כספית ניכרת לבעל העסק.
2. **שונות וחוסר אחידות בין דרישות נותני האישורים השונים, בין מחוזות שונים של נותני אישור, ובין רשויות הרישוי השונות**
אחת הבעיות הקשות שמולם ניצבים בעלי העסקים הינה השונות הרבה בדרישות מהעסקים. שונות זו מתבטאת במספר היבטים:
 - א. **שונות בין דרישות נותני האישורים-**
נותני האישורים השונים עשויים להעמיד דרישות שונות ואף סותרות, אשר מתייחסות להיבט מסויים של העסק. לשם הדגמה, דרישות רשויות הכבאות ודרישות משטרת ישראל לעניין היבטים הקשורים לבטיחות בעסק עשויות להיות שונות. כמו כן, עשויות דרישות משרד הבריאות ודרישות המשרד להגנת הסביבה להיות שונות לגבי מאפיינים מסויימים של העסק. כך אפשרי המצב שבו עסק מילא באופן מלא אחר דרישות נותן אישור אחד, אך לאחר מכן קיבל את פירוט דרישותיו של נותן אישור אחר אשר שונות מאלו של נותן האישור הקודם, בהן עמד, ומצריכות מבעל העסק לערוך שינויים נוספים בעסק שלא היו נדרשים אילו היו דרישות נותני האישורים מתואמות.
 - ב. **שונות בין דרישות מחוזות שונים של נותני האישורים-**
מחוזות שונים של נותני האישורים עשויים להציב בפני עסקים זהים דרישות רישוי שונות. עובדה זו גורמת לאי ודאות בפני עסקים אשר אינם בהכרח יכולים לדעת מהן דרישות הרישוי בהן על העסק לעמוד, גם אם כבר הקימו עסק זהה, אשר פועל בתחום פעילותו של מחוז אחר של נותן האישור.
 - ג. **שונות בין רשויות הרישוי השונות-**
קיימת שונות בדפוסי עבודת רשויות הרישוי אל מול העסקים. שונות זו בין רשויות הרישוי, מוצאת ביטוי בכמויות כח האדם שכל רשות רישוי מקצה, באופן עריכת הביקורות על העסקים, במהירות התגובה לבקשה לרישוי עסק, ביעילות העבודה אל מול נותני האישורים, בנהלי העבודה ברשות הרישוי ועוד.

3. זמני תגובה ארוכים של נותני האישורים

אמנם, על פי החוק, רשות רישוי רשאית להעניק לעסק היתר זמני אם נותן אישור לא הגיב בתוך פרק הזמן הקבוע בחוק, אשר עומד על 30 יום. יחד עם זאת, משיקולים שונים, על אף כי לעיתים זמני התגובה מצד נותני האישורים ארוכים מן הנדרש, ממעטות מאוד רשויות הרישוי להשתמש בסמכותן.

4. שימוש רב ותכוף בתנאים הנוספים לרישיון עסק

אף לאחר עמידתו של עסק בתנאי הרישיון, וקבלת רישיון העסק, עשוי העסק לעמוד בפני אי ודאות באשר לתנאי הרישוי אשר יחולו בהמשך תקופת הפעלת העסק. נותני האישורים רשאים כיום, בסייגים הקבועים בתקנות, לשנות בכל עת את תנאי הרישוי על ידי הוספת תנאים נוספים לרישיון העסק הן במהלך תקופת הרישיון והן לעת חידושו, ועושים שימוש בתנאים הנוספים באופן תדיר. כך, עשויים להתווסף לעסק מסויים מספר תנאים נוספים בפרק זמן קצר, מצד נותן אישור אחד או יותר, ולהצריך את העסק בעריכת שינויים משמעותיים במבנה העסק או בתכולתו, אשר אורכים זמן רב וכופים על העסק עלויות כספיות נכבדות, וזמן קצר לאחר עריכת שינויים אלו ניצב העסק שנית בפני דרישות חדשות אשר כופות עליו היארכות מחודשת, עלויות נוספות ולעיתים אף סותרות את הדרישות הקודמות שהונחו בפני העסק.

5. היעדר גורם מינהלי מוסמך ומוגדר, שאליו ניתן לערור על תנאי רישיון העסק

התנאים לרישיון העסק נקבעים לרוב, אצל נותני האישורים, בדרג המחוז או הנפה. בחקיקה הקיימת, לא קיימת חובה על כלל נותני האישורים למנות סמכות ערר. חלקם של נותני האישורים מינו סמכות ערר על ההחלטות הנוגעות לרישיון העסק, בין בהתאם להוראות הדין החל עליהם ובין בהתאם להנחיות ונהלים פנימיים. כך למשל, בהתאם לתקנות שירותי הכבאות, נציב הכבאות הראשי מהווה סמכות ערר על ההחלטות שמתקבלות באיגודי הכבאות. עם זאת, אצל נותן אישור שלא מינה סמכות ערר, לא קיים תהליך מוסדר של השגה על תנאי הרישיון, דבר שמקשה על העסקים.

6. העדר סנקציות מינהליות יעילות כנגד עסקים

הסנקציה היחידה הקיימת כיום לרשות רישוי כנגד עסק אשר אינו עומד בתנאי הרישוי, הינה פניה לבית משפט או הפעלת סמכויות מינהליות אשר מוגבלות להוצאת צו סגירה. היעדרה של סנקציה מינהלית יעילה, במקרים המתאימים, פוגעת הן בציבור מקבלי השירותים מאותו עסק, הן ברשות הרישוי והן בבעלי העסקים. הציבור נפגע, שכן מטרות החוק אינן נאכפות כראוי. רשות הרישוי נפגעת שהרי תהליך הבירור בבית המשפט אורך זמן רב ומצריך משאבים ניכרים מצד רשות הרישוי. לכן, נמנעות רשויות הרישוי במקרים רבים מלהשתמש באפשרות זו ובכך נפגעת אפשרותן לקיים אכיפה יעילה אל מול העסקים. מאידך, גם העסקים נפגעים מהיעדרה של סנקציה מינהלית יעילה שכן תהליך ההתדיינות בבית המשפט אורך זמן רב ומצריך גם מהם משאבים ניכרים.

7. הליך חוות הדעת המקדמית ללא הליך מידע מקדמי

הליך חוות הדעת המקדמית נועד לסייע לבעל עסק בטרם יפעל, על מנת לאפשר לו לכלכל את מעשיו ולהימנע מפתחת עסק במידה ויראה כי אין הדבר אפשרי, או שיצריך הוצאות רבות.

תהליך חוות הדעת המקדמית נועד לענות על השאלה "האם העסק עומד בתנאי הרישוי שבהם עליו לעמוד". בכך, זהה תהליך חוות הדעת המקדמית כמעט לחלוטין לתהליך אישור רשיון העסק, הן לרשות הרישוי והן לעסק אשר מחוייב להגיש, לצורך חוות הדעת המקדמית, את אותם האישורים והמסמכים שהיה עליו להגיש בבקשתו לאישור רשיון העסק. לתהליך חוות הדעת המקדמית חסר הליך קודם, של מידע מקדמי, בו יוכל העסק לדעת מהם תנאי הרישוי בהם יהיה עליו לעמוד כאשר יפעיל את העסק.

על כן, השימוש בהליך חוות הדעת המקדמית מועט מאוד מצד העסקים.

8. חסמים ובעיות בתחום התכנון והבניה וחוסר התאמה בין חוק התכנון והבניה לבין חוק רישוי עסקים

אחת ממטרותיו של חוק רישוי עסקים הינה הבטחת קיום הדינים הנוגעים לתכנון ובניה. העמידה בדרישות חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), כרוכה בתהליכים ארוכי טווח, אשר בחלקם הגדול אינם בשליטתם של העסקים. זאת ועוד, לעיתים נדרש עסק לתהליכים דומים, במקביל, על מנת לקבל היתר בניה ועל מנת לקבל רשיון עסק, ונדרש לבצע פעמיים את אותן הפעולות. בנוסף, לעיתים חסרה התאמה בין הדרישות מעסק לצורך קבלת היתר בניה אל מול הדרישות מאותו העסק לעניין הרישוי.

אי העמידה בתנאי חוק התכנון והבניה אינה מאפשרת לעסק לקבל רשיון, גם אם עמד בכל התנאים שהציבו נותני האישורים.

מדוחות הביקורת שערך משרד הפנים בשנת 2004 בתחום רישוי העסקים עולה כי הסיבה השכיחה ביותר לפעילותם של עסקים ללא רשיון עסק היתה היעדר אישור מהועדה המקומית לתכנון ובניה, כאשר בקרב כ-30% מהעסקים אשר נמצאו פועלים ללא רשיון באותה שנה (כ-11,300 עסקים) היתה זו הסיבה.

המלצות הועדה

כאמור, הועדה לא עסקה כלל בפרטי דרישות נותני האישורים, אלא עסקה בנסיון לשפר ולייעל את תהליך הרישוי, הן בשלב הקמת העסק והן בשלבי הפעלתו השונים. זאת, מתוך ראייה כי יש בשיפור וייעול התהליך בכדי לסייע באופן משמעותי לעסקים להתחיל את פעילותם, כאשר המדובר בעסקים חדשים, ולהמשיך לפעול כאשר המדובר בעסקים קיימים, תוך הפחתה ניכרת ברמת אי הודאות שבפניה ניצבים העסקים.

בהתאם לכך, לאחר בחינה מעמיקה של התהליך, ולאחר בחינת מודלים של תהליכי רישוי עסקים בחו"ל, תוך התייחסות ליתרונות ולחסרונות שבהם, מגישה הועדה את ההמלצות הבאות:

1. גיבוש מפרט ארצי אחיד לרישוי עסקים

אחת הבעיות אשר משפיעות באופן רב במיוחד על העסקים הינה חוסר הודאות באשר לתנאי הרישוי, הן בטרם רישוי העסק, והן לאחר קבלת הרישוי, בהפעלה השוטפת של העסק. לצורך פתרונה, ועל מנת להפחית את רמת אי הודאות לעסקים, מוצעות ההמלצות הבאות:

א. מינוי צוות בינמשרדי לגיבוש ותיאום של מפרט ארצי אחיד

מוצע למנות את הועדה הבינמשרדית, אשר הוקמה מכח החלטת הממשלה מספר 5108 מיום 24 ביוני 1999 שאישרה את החלטה מספר פש/37 של ועדת השרים לענייני פנים ושירותים מיום 7 ביוני 1999, כצוות שיתאם ויגבש מפרט ארצי אחיד (להלן - הצוות), והמפרט או המפרט האחיד בהתאמה), אשר יאגד בתוכו את דרישותיהם של כל נותני האישורים ונותני הרישוי מסוגי העסקים השונים אשר טעונים רישוי. הצוות יביא לתיאום בין נותני האישורים, האחדת התנאים לרישוי העסק ומניעת סתירות ביניהם, מבלי לפגוע בתפקידם של נותני האישורים וסמכותו של כל נותן אישור לקבוע במפרט האחיד, לגבי סוגי העסקים השונים, את התנאים הרלוונטיים למשרדו על פי שיקול דעתו המקצועי. על ידי כך, תיווצר אחידות בין הדרישות של נותני האישורים השונים ובין הדרישות של המחוזות השונים של נותני האישורים. שינויים בתנאי רישוי עסק, ככל שאינם דורשים שינויי חקיקה, ייעשו אך ורק במסגרת המפרט הארצי האחיד, וזאת על מנת למנוע שינויים בדרישות, שיעשו על ידי נותן אישור, ללא תיאום עם שאר נותני האישורים.

מוצע כי במקרים שבהם יהיו חילוקי דעות בין הנציגים של המשרדים נותני האישורים בצוות באשר לתנאי המפרט, יועברו המחלוקות ביניהם להכרעת המנהלים הכלליים של המשרדים האמורים. מחלוקות שלא ייפתרו בפורום זה יועברו להכרעת הקבינט החברתי-כלכלי, כאשר אופיין אינו משפטי, או להכרעת היועץ המשפטי לממשלה כאשר אופיין משפטי. בשל עומס העבודה הרב הצפוי בהכנת המפרט האחיד, מוצע כי הצוות יוכל להסתייע בשירותי ייעוץ חיצוניים, ככל שיידרשו, לשם קבלת המידע הדרוש מנותני האישורים, ריכוז המידע וסיוע בהאחדת התנאים שיתקבלו. סיוע זה ייעשה בתיאום תקציבי עם משרד האוצר.

לצוות יוקצב פרק זמן של שישה חודשים לגיבוש המפרט האחיד.

ב. הוספת תנאים נוספים לרשיון עסק, במקרים חריגים-

ככלל, נותני האישורים לא יהיו רשאים להוסיף לעסקים תנאים נוספים לרשיון העסק במשך תקופת תוקפו של הרשיון, אשר מטילים עלות כספית על העסק, שלא באמצעות המפרט האחיד. עם זאת, ניתן יהיה לערוך שינויים בדרישות הרישוי אשר מטילים עלות כספית על העסק, במהלך תקופת הרישוי, שלא במסגרת המפרט האחיד, אך ורק באישור המנהל הכללי של נותן האישור הרלוונטי (משרדי הממשלה או רשות הרישוי), או בעל תפקיד בכיר במשרדו שהסמך לצורך כך, באחד או יותר מהמקרים הבאים:

- (1) מקרים שבהם קיים חשש משמעותי לגבי עסק מסויים או לגבי קבוצת עסקים, לפגיעה בבריאות הציבור, איכות הסביבה, בטחון הציבור או במטרות החוק האחרות;
 - (2) מקרים שבהם נוסף מידע חדש לגבי העסק או סביבתו אשר מחייב שינוי דחוף בדרישות הרישוי לשם השגת מטרות החוק,
 - (3) מקרים שבהם השתנתה באופן משמעותי הסביבה שבה פועל העסק או שהוכרו טכנולוגיות חדשות או נסיבות חדשות אשר מחייבות את עדכון התנאים לרשיון העסק.
 - (4) מקרים שבהם חלו שינויי חקיקה אשר מחייבים את השינוי בתנאי רשיון העסק.
- יובהר כי המגבלות בהוספת תנאים לרשיון העסק לא יחולו במקרים שבהם חל שינוי מהותי בסוג העסק או באופי פעילותו.
- אישור מנהל כללי כאמור, אשר טומן בחובו עלויות משמעותיות לעסק או לקבוצת עסקים, או שמצריך היערכות מיוחדת מצד העסקים, ייעשה תוך התחשבות בפרק הזמן ובמשאבים הדרושים לעסקים להסתגלות לתנאים הנוספים כאמור, אל מול החשיבות בהגשמת מטרות החוק.

ג. תקופת הסתגלות לשינויים בתנאי הרישוי-

לעסקים בעלי רשיון עסק בתוקף שלגביהם חלים שינויים בתנאי הרישוי, במפרט או שלא במפרט, תוענק תקופת הסתגלות של שלוש שנים לפחות לעריכת השינויים, שבה יוכלו לערוך את השינויים הדרושים בעסק. לעסקים אשר כלולים במפרט האחיד, ירשם אורך תקופת ההסתגלות אף הוא במפרט.

חריגים לעניין זה, בהם תקופת ההסתגלות תוכל להיות קצרה משלוש שנים, יהיו באחד או יותר מהמקרים הבאים:

- (1) כאשר המדובר בשינויים בעלי השלכה מועטה על העסק;
 - (2) המקרים המפורטים בסעיף ב' לעיל;
 - (3) מקרים שבהם בעל העסק מבקש לערוך את השינויים בטרם תום תקופת ההסתגלות.
- קביעת תקופת הסתגלות קצרה משלוש שנים תהיה באישור המנהל הכללי או בעל תפקיד בכיר במשרדו שהסמך לצורך כך, של המשרד נותן האישור או רשות הרישוי, לפי העניין, במקרים המפורטים לעיל או כאשר המדובר בשינוי חקיקה.
- יובהר כי תקופת ההסתגלות לא תחול במקרים שבהם חל שינוי מהותי בסוג העסק או באופי פעילותו.

ד. **תיאום התנאים לעסקים שאינם כלולים במפרט הארצי האחד ועסקים מרובי פריטי רישוי-**
 קיימים עסקים בעלי מאפיינים ייחודיים, אשר גורמים למורכבות מיוחדת בגיבוש תנאי הרישוי, ואינם מאפשרים לקבוע להם תנאים במסגרת המפרט הארצי האחד. הצוות יגבש רשימה של סוגי עסקים אשר בשל מאפייניהם הייחודיים לא יכללו במפרט הארצי האחד. לעסקים אלו יקבע הצוות מנגנונים וכללים לתיאום וריכוז הדרישות של כל נותני האישורים, וזאת על מנת למנוע חוסר תיאום בין דרישות נותני האישורים השונים בתהליך רישוי העסקים, אף ללא הכללתם במסגרת המפרט הארצי האחד.
 בנוסף, מומלץ כי הצוות יגבש כללים לרישוי עסקים אשר הינם מרובי פריטי רישוי, על מנת לפשט את תהליך הרישוי של גופים אלו.
 ככל שהמפרט הארצי האחד והמסלול הירוק ידרשו את עיגונם בחקיקה, יש לבצע את תיקוני החקיקה הנדרשים.

2. יצירת "מסלול ירוק" לרישוי עסקים-

אחד העקרונות החשובים בייעול התהליך הינו צמצום החיכוך בין רשויות הרישוי ונותני האישורים לבין העסקים, במקומות שבהם חיכוך זה אינו דרוש. בהתאם לכך, ועל מנת לסייע לעסקים אשר רמת הסיכון שבהם לפגיעה במטרות החוק נמוכה ושתהליכי הרישוי לגביהם פשוטים, מוצע ליצור להם "מסלול ירוק" לרישוי העסק.

א. גיבוש רשימת עסקים המתאימים למסלול הירוק-

הצוות הבינמשרדי יגבש רשימה של סוגי עסקים שלהם יוענק באופן אוטומטי היתר זמני להפעלת העסק, לפרק זמן של שנה, כנגד הגשת בקשה והצהרת המבקש על עמידה בתנאי הרישוי, בהתאם למפרט האחד. הצוות יקבע את סוגי העסקים המתאימים למסלול הירוק על פי העיקרון שהינם כאלה שאין בהם סכנה ממשית לציבור או לפגיעה במטרות החוק, ושאין טעוניהם הליכי רישוי מקצועיים מורכבים. קביעת סוגי העסקים המתאימים למסלול הירוק תיעשה בהסכמת נותני האישורים הרלוונטיים לכל עסק.

במהלך תקופת תוקפו של ההיתר הזמני שיוענק במסגרת המסלול הירוק, תוטל חובה על רשות הרישוי או על נותני האישורים הרלוונטיים, לפי העניין, לערוך ביקורת בעסק לצורך בחינת עמידתו בתנאי הרישוי, על מנת להעניק לו רשיון לתקופה שמעבר לתקופת ההיתר, או לשלול את רשיונו במידה ותנאי הרישוי הדרושים אינם מקוימים.

באם לא ערכו רשות הרישוי ונותני האישורים הרלוונטיים ביקורת כאמור בתוך פרק הזמן של שנה, יוארך באופן אוטומטי רשיון העסק עד לעריכת הביקורת על ידי רשות הרישוי. עריכת ביקורת על ידי רשות הרישוי תאפשר לה להגביל את תקופת הרשיון ולקבוע תנאים לרשיון העסק, אשר תחולתם תהיה החל משישה חודשים לאחר מסירת ההודעה לעסק בדבר התנאים לרשיון, או לשלול את הרשיון, במקרים המתאימים. במקרים חריגים, שבהם דחיית התחילה של תנאי לרשיון העסק בשישה חודשים תחייב שלילת רשיון, ניתן יהיה לקבוע מועד תחילה

קצר יותר, באישור המנהל הכללי של המשרד נותן האישור, או בעל תפקיד בכיר במשרדו שהסמך לצורך כך.

מומלץ כי הצוות הבינמשרדי יקבע כללים לדיווח אצל כל נותן אישור וכל רשות רישוי, אודות עסקים במסלול הירוק, בהם חלפה התקופה של 12 החודשים ולא נערכה ביקורת מצד נותן האישור או רשות הרישוי, לפי העניין.

ב. גיבוש רשימת עסקים למסלול ירוק נוסף-

בנוסף לגיבוש רשימת סוגי העסקים המתאימים למסלול הירוק, יגבש הצוות הבינמשרדי רשימה נוספת של עסקים שלגביהם יחול "מסלול ירוק נוסף", ובה יכללו עסקים שניתן לכלול במסלול הירוק אך מידת המורכבות ברישוי לגביהם גבוהה מעט יותר ונדרשת לגביהם חוות דעתו של בעל מקצוע רלוונטי. הצוות הבינמשרדי יקבע מיהם בעלי המקצוע אשר חוות דעתם נדרשת לצורך הרישוי במסלול זה.

במסלול זה, הענקת ההיתר הזמני תיעשה, בדומה למסלול הירוק הרגיל, כנגד הצהרת בעל העסק על העמידה בתנאי הרישוי, אך תנאי נוסף להענקת ההיתר הזמני יהיה הצגת אישור מבעל מקצוע רלוונטי לעניין העמידה בתנאי הרישוי.

נותני האישורים יגבשו, כל אחד בתחומו, תנאים לכשירותו של בעל מקצוע לספק חוות דעת כאמור.

ג. אכיפה-

כנגד עסקים אשר הגישו תצהיר כוזב לצורך קבלת היתר זמני במסלול הירוק, כנגד עסקים אשר יפרו את התנאים שעליהם התחייבו במעמד קבלת ההיתר במסלול זה, וכנגד בעל מקצוע שחוות דעתו דרושה לצורך קבלת היתר במסגרת המסלול הירוק ומסר מידע כוזב, יינקטו סנקציות חמורות, הן מינהליות והן פליליות, לרבות שלילת הרשיון או ההיתר הזמני.

3. צוות המפרט הארצי האחיד יבחן הוצאת סוגי עסקים נוספים מחובת הרישוי ואיחוד פריטי רישוי מוצע להטיל על הצוות לבחון אילו סוגי עסקים ניתן לפטור מהצורך ברישוי עסק, בנוסף לסוגי העסקים אשר אינם טעוני רישוי כבר כיום. כמו כן מוצע כי הצוות יבחן איחוד של פריטי רישוי

4. קיצור הליכים- ייעול תהליך הרישוי וקיצור אורך התהליך

א. הגבלת פרק הזמן לתגובה של רשויות הרישוי-

בעיה מרכזית נוספת אשר קיימת לעיתים בתהליך הינה פרקי זמן ארוכים לקבלת תגובה מנותני האישורים או מרשויות הרישוי. לכאורה, בחוק הקיים ניתן מענה לבעיה זו, שכן רשות רישוי רשאית להעניק רשיון לעסק אם נותן אישור לא מסר את תגובתו לגבי אותו עסק בתוך 30 יום מיום הגשת הבקשה. אולם, השימוש בסמכות זו מועט מאוד, וגם פתרון זה הינו חלקי בלבד שכן לא קיימת מגבלת זמן לתגובתה של רשות הרישוי.

על כן, מוצע לקבוע פרק זמן מירבי של 30 יום לתגובה מצד רשות הרישוי, לאחר פרק הזמן הקבוע כיום לתגובתם של נותני האישורים. באם לא נתקבלה תגובה מרשות הרישוי בתום פרק

הזמן הקבוע, יהיה עסק, זכאי להיתר זמני במסלול ירוק, בו יוענק למגיש הבקשה היתר זמני לפרק זמן של 180 יום, בהסתמך על הצהרת בעת העסק כי מילא אחר תנאי המפרט האחיד הרלוונטיים לגביו והגשת חוות דעת של בעל מקצוע רלוונטי בדבר קיום הדרישות האמורות. בפרק זמן זה תחוייב רשות הרישוי לערוך ביקורת בעסק על מנת לבחון את עמידתו בתנאי הרישוי. במידה ולאחר 180 הימים האמורים טרם הגיבה רשות הרישוי, יוארך תוקפו של ההיתר הזמני עד לעריכת ביקורת מצד רשות הרישוי. לאחר ביקורת כאמור, תחליט רשות הרישוי בדבר מתן רשיון, לרבות מתן תנאים שתוקפם יתחיל שישה חודשים לאחר הודעתם לעסק, או על סירוב לתת רשיון.

במקרים חריגים, שבהם דחיית התחילה של תנאי לרשיון העסק בשישה חודשים תחייב שלילת רשיון, ניתן יהיה לקבוע מועד תחילה קצר יותר, באישור המנהל הכללי של המשרד נותן האישור, או בעל תפקיד בכיר במשרדו שהסמיך לצורך כך.

ההסדר המתואר בסעיף זה יחול על כל העסקים הכלולים במפרט האחיד, למעט כאלה שיכללו ברשימת עסקים שלגביהם יקבע הצוות הבינמשרדי כי אין להחיל הסדר זה.

כמו כן, ההסדר לא יחול על עסק אשר הינו טעון אישור של נותן אישור לפי החוק, אם הבקשה לרישוי העסק כלל לא נמסרה לחוות דעתו של נותן האישור על ידי רשות הרישוי, או במקרה שנותן האישור התנגד למתן הרשיון.

נוסף על האמור לעיל, במידה ונותן אישור לא מסר את תגובתו בתוך פרק הזמן האמור, ייראה כאילו שמילא העסק אחר כל תנאיו של אותו נותן אישור.

ב. עיגון קיומה של סמכות ערר מנהלית בקרב כל נותני האישורים וברשות הרישוי.

על מנת להסדיר את תהליך הערר וההשגה על תנאים שנקבעו, מוצע לעגן את קיומה של סמכות ערר בכל משרד נותן אישור וברשויות הרישוי. בכך, יימנע הצורך בהליכים משפטיים בין העסקים לנותני האישורים, אשר גוזלים משאבים ניכרים, בזמן ובכסף, הן מנותני האישורים והן מהעסקים. מוצע כי רשויות הרישוי ונותני האישורים יידעו את העסקים מיהו הגורם שבפניו ניתן לערור אצל כל נותן אישור.

ג. הסדרת הסמכות לרשויות הרישוי ולנותני האישורים להטיל קנסות מינהליים במקרים שימצאו מתאימים.

המצב הקיים כיום, לפיו לא קיימת לרשות רישוי סנקציה מינהלית כלפי העסקים, פוגע הן ברשות הרישוי והן בעסקים. רשות הרישוי נפגעת, שכן ישנה פגיעה משמעותית בתמריצה לנקוט בסנקציות אשר כרוכות בהליכים משפטיים ארוכים שגוזלים ממנה זמן ותקציבים רבים. כמו כן, נפגעים העסקים שכן כאשר ננקט כנגד העסק הליך משפטי על ידי רשות הרישוי, לוקח הברור המשפטי זמן רב וגוזל מהעסק משאבים רבים. על כן מוצע להעניק לרשויות הרישוי ולנותני האישורים סמכות להטלת סנקציה מינהלית- קנס- במקרים המתאימים של הפרת תנאי ברשיון העסק, וזאת מבלי לפגוע בסמכותם הקיימת לנקוט בהליכים פליליים, ככל שיידרש. סנקציה זו תאפשר לרשות הרישוי לאכוף את כללי הרישוי באופן טוב מהקיים היום, ותסייע

בהשגת מטרות החוק. ככל שעגיגונה של הסמכות להטיל קנסות תדרוש עיגון מתאים בחקיקה, בין אם בחקיקה ראשית ובין אם בתקנות, יש לעשות כן.

ד. הגברת האצלת הסמכויות מצד נותני האישורים והסתייעות רשויות הרישוי ונותני האישורים בגופים חיצוניים.

על מנת לייעל את תהליכי הביקורת וגיבוש הדרישות, מוצע להגביר את השימוש בסמכותם של נותני האישורים להאציל את סמכויותיהם לרשות הרישוי. בכך, יתאפשר לרשות הרישוי להפוך ל-"One stop shop", אשר מספקת פתרון לכל ההיבטים הכרוכים ברישוי במקום אחד, תוך קיצור משמעותי בפרקי הזמן הנדרשים להשלמת תהליך הרישוי.

האצלת סמכויות כאמור תיעשה בהתאם לכללים שיקבעו, ובכפוף לקיום הנחיותיו של מאציל הסמכות, לקיום מערך של פיקוח ובקרה אחרי הגוף המואצל, ולקביעת תנאי כשירות על ידי נותני האישורים, כל אחד בתחומו. האצלת סמכות כאמור תיעשה אך ורק בהסכמת המאציל והמואצל ובכפוף לכל דין.

כמו כן מוצע להעניק לרשויות הרישוי ולנותני האישורים את היכולת להסתייע בהליך הרישוי בגופים חיצוניים, בכל הקשור לעריכת ביקורות בעסקים לצורך בחינת עמידתם בתנאי הרישוי. הסתייעות כאמור תיעשה על ידי רשות הרישוי או נותן האישור, על פי שיקול דעתם, לגופים אשר יעמדו בכללים שייקבעו.

5. הגברת השקיפות והנגישות למידע-

מוצע להקים אתר אינטרנט ארצי, במסגרת פרויקט ממשל זמין. האתר יגשר על החוסר במידע שמולו ניצבים בעלי העסקים, בספקו להם מידע כללי במגוון נושאים הכרוכים לרישוי העסק, ומידע פרטני בנושאים הבאים:

א. דרישות מפרט הרישוי הארצי האחיד מהעסקים השונים, לפי מאפייני העסק.

ב. רשימת סוגי העסקים אשר רשאים לערוך רישוי בתהליך "המסלול הירוק".

ג. רשימת הגורמים שהוסמכו כסמכות ערר אצל כל נותן אישור ורשות רישוי.

ד. מנגנון מידע מקדמי אינטראקטיבי-

מוצע ליצור תהליך מקוון של קבלת מידע מקדמי, בו ניתן יהיה לבחון מהן דרישות הרישוי מסוגי העסקים השונים, על פי מאפייניהם.

כפי שתואר לעיל, אחת הבעיות שמולם ניצבים אלו המבקשים רישיון לעסק הינה חוסר במידע. הליך חוות הדעת המקדמי אינו מספק פתרון מספק לבעיה זו, שכן חוות הדעת המקדמית עוסקת בשאלה האם העסק זכאי לרישיון עסק או לא, ועל מנת לענות על שאלה זו, על רשות הרישוי לערוך כמעט את אותן בחינות בדיוק שהיתה עורכת אילו היה מדובר בהגשת בקשה רגילה לרישיון עסק. זאת ועוד, המטלות שעל העסק לבצע על מנת להגיש בקשה לחוות דעת מקדמית, לרבות האישורים שעליו להציג והמסמכים שעליו לצרף, זהות כמעט לחלוטין לאלו שהיה עליו להגיש אילו היה מדובר בבקשה לרישוי עסק.

מוצע כי עם הכנת המפרט הארצי האחד, אשר יגבש ויתאם את דרישות נותני האישורים מהעסקים השונים, יסופק לעסקים מידע מקדמי מקוון אשר יספק מידע בנושא הדרישות שבהן על העסק לעמוד לצורך הרישוי.

לאחר הכנת המפרט הארצי האחד, ניתן יהיה בנקל, תוך איפיון עיסוקיו ומאפייניו של העסק, לדעת באילו דרישות עליו לעמוד, ובכך לסייע לעסק להתכונן מבעוד מועד לדרישות הרישוי. מנגנון מידע מקדמי אינטראקטיבי קיים במספר מדינות בעולם, ומוצע כי הוא יתווסף למידע הקיים כיום ברשויות הרישוי.

ה. הצגת ממצאי ביקורות תקופתיות אשר יערכו בעסקים-

בנוסף, על מנת להגביר את השקיפות לציבור, מוצע שהצוות הבינמשרדי יגבש כללים והנחיות לרשויות הרישוי ונותני האישורים להצגת ממצאים של ביקורות תקופתיות אשר נערכות בעסקים, באתרי האינטרנט של הרשות המקומית או בעיתונות הכתובה. פרסום מסוג זה קיים במדינות אחרות בעולם והוא עשוי להגביר באופן משמעותי את התמריץ של העסקים לעמוד בדרישות הרישוי, ולתקן ליקויים של ביקורות תקופתיות, שכן המידע אודות עמידתם יהיה נגיש לכל.

ו. רשימת העסקים אשר פועלים בהתאם לרשיון עסק תקף, בכל רשות רישוי.

ז. שאלות ותשובות נפוצות, לפי סוגי העסקים.

לצורך הקמת האתר, יוקם צוות היגוי בהשתתפות נציגי משרד האוצר והפנים, ונציגי המשרדים נותני האישורים, ככל שיידרשו.

בנוסף להקמת האתר, מוצע לשלב את רשויות הרישוי בהגברת הנגישות למידע ולהמליץ להן, כהמלצה שאינה מחייבת, לאפשר לעסק שהגיש בקשה לרשיון לקבל באתר האינטרנט של הרשות המקומית מידע אודות סטטוס הטיפול בבקשתו לרישוי העסק.

6. רישוי עסקים וחוק התכנון והבניה

אישור הועדה המקומית (או המרחבית) בדבר העמידה בדרישות חוק התכנון והבניה (להלן- דרישות התכנון והבניה) מהווה תנאי הכרחי לרישוי העסק. תהליכי התכנון והבניה אורכים זמן רב, לעיתים מספר שנים, ואי העמידה בדרישות התכנון והבניה אינה מאפשרת לעסק לקבל רשיון, גם כאשר עמד בכל דרישות נותני האישורים.

כפי שצויין לעיל, סקר שערך משרד הפנים בשנת 2004 בנושא רישוי עסקים העלה כי הסיבה לכ- 30% מהמקרים שבהם עסקים פעלו ללא רשיון היתה אי קבלת אישור מהועדה המקומית לתכנון ובניה.

הועדה מצאה לנכון להדגיש כי על אף פרקי הזמן הארוכים, והקשיים שעומדים בפני העסקים, אין הדבר מהווה עילה, בשום אופן, להפעלתו של עסק ללא רשיון או לאי קיומם של דיני התכנון והבניה.

יחד עם זאת, מציעה הועדה מספר המלצות אשר נועדו להסיר חסמים בתחום התכנון והבניה:

א. איחוד, ככל האפשר וככל שהדבר יתאים לעניין, של מסמכים ותכניות אשר עסק נדרש להגיש לצורך קבלת היתר בניה או היתר לשימוש חורג, ולצורך רישוי העסק.

חוק התכנון והבניה מגדיר "עורך בקשה" לעניין קבלת היתר בניה או היתר לשימוש חורג. חוק רישוי עסקים מגדיר "בעל מקצוע מוסמך" אשר עליו להגיש את הבקשה לרישוי העסק. המציאות מלמדת כי "עורכי הבקשה" ו"בעלי המקצוע המוסמכים" אחד הם. בנוסף, במקרים רבים התכניות שעל העסק להגיש לצורך העמידה בדרישות שני החוקים האמורים דומות ואף זהות, אך עדיין על העסק להגיש שתי תכניות בנפרד לצורך העמידה בדרישות כל חוק, דבר שכרוך בעלויות מיותרות לעסק.

על כן מוצע לאחד, במקרים המתאימים, את המסמכים שעל העסק להגיש לצורך העמידה בדרישות שני החוקים, ולקבוע כי אותם מסמכים ותכניות שהוגשו לצורך העמידה בדרישות החוק האחד, יתאימו לדרישות החוק השני.

ב. איחוד, ככל הניתן וככל שהדבר יתאים לעניין, של פעולות ובדיקות אשר דרושות לשם הוצאת היתר שימוש חורג ורישוי העסק.

בדיקות ופעולות אשר דרושות לצורך רישוי העסק זהות במקרים רבים לבדיקות שדרושות לצורך קבלת היתר בניה או היתר לשימוש חורג.

מוצע כי ייקבעו סוגי עסקים שלעניינם יאוחדו הבדיקות הדרושות לרישוי העסק ולקבלת היתר בניה או היתר לשימוש חורג, כך שהבדיקות, הטיפול והאישור שנערכים לצורך האחד ישמשו גם לצורך השני, וזאת מבלי לגרוע מכל סמכות של הרשות הסטטוטורית הרלוונטית לדרוש מהעסק דרישות נוספות לצורך הבדיקה, גם אם מדובר באחד מהרשיונות בלבד.

ג. הקלה בצורך בקבלת היתר לשימוש חורג לאחר שהועדה המקומית שינתה את ייעוד הקרקע והשימוש בנכס מתאים לייעוד הקרקע החדש

כיום, גם לאחר שהועדה המקומית שינתה את ייעוד הקרקע, נדרש עסק במבנה קיים, אשר משנה שימוש בנכס, לקבל היתר לשימוש חורג לנכס לעניין היתר הבניה, גם כאשר השימוש החדש בנכס מתאים לייעוד הקרקע החדש שנקבע על ידי הועדה המקומית. קבלת היתר לשימוש חורג אורכת זמן רב וצורכת מהעסק משאבים כספיים רבים. מוצע לקבוע שכאשר הועדה המקומית משנה את ייעוד הקרקע, עסקים לא יזדקקו לקבלת היתר לשימוש חורג, ככל שהדבר דרוש לעניין היתר הבניה בלבד, באם השימוש בנכס מתאים לייעוד החדש שנקבע לקרקע.

למען הבהירות, יובהר כי האמור לעיל אינו בא לגרוע מהחובה לקבל היתר בניה כאשר נעשים שינויים בנכס, אלא אך ורק למנוע את הצורך בהליכים לקבלת היתר לשימוש חורג במקרה שתואר לעיל.

- ד. מתן אפשרות בהיתר בניה למספר שימושים, כאשר ייעוד הקרקע נקבע למספר ייעודים כיום, יכולה הועדה המקומית לקבוע לקרקע מספר ייעודים. עם זאת, היתר בניה ניתן לייעוד אחד בלבד, ואם מבקש העסק לשנות את ייעוד ההיתר עליו להגיש בקשה חדשה להיתר בניה ולעבור את כל תהליך האישור, אף אם ייעוד הקרקע שנקבע מתאים לייעוד שהוא מבקש לעסק.
- על כן, מוצע שכאשר לקרקע נקבעו מספר ייעודים, ניתן יהיה לקבל היתר בניה אשר מתייחס לכל הייעודים שנקבעו, ולא רק לאחד מהם.
- ה. **תשלום היטל השבחה לשיעורין, ביחד עם קבלת היתר לשימוש חורג וקבלת רשיון העסק לתקופה זמנית-**
- כיום, נדרש העסק לשלם את היטל ההשבחה בתשלום אחד. לעיתים, מתקשה העסק לעמוד בגובה התשלום, בעיקר כאשר המדובר בעסק חדש שרמת הודאות לגבי המשך פעולתו בעתיד אינה גבוהה.
- על כן מוצע לאפשר תשלום לשיעורין של היטל ההשבחה, בתשלומים שנתיים, ולא בתשלום אחד. זאת, ביחד עם קבלת רשיון העסק וההיתר לשימוש חורג לתקופה זמנית חופפת של שנה בלבד. תקופת רשיון העסק תוארך אך ורק בכפוף לתשלום התשלומים הנוספים של היטל ההשבחה והארכת תוקפו של ההיתר לשימוש חורג כאמור.
- כמו כן, יש לקבוע כללים לביטול רשיון העסק במקרה שהתשלומים האמורים לא שולמו במועד.
- ו. **מתן אפשרות לקבלת היתר זמני כאשר מולאו כל דרישות נותני האישורים לעניין רישוי העסק, ומולאו כל דרישות התכנון והבניה, אך ישנה התדיינות על גובה היטל ההשבחה או על גובה תשלומים אחרים המוטלים מכח דיני התכנון והבניה**
- מוצע כי בהתמלא כל דרישות נותני האישורים לעניין רישוי העסק, וכאשר העסק מילא אחר כל הדרישות לקבלת היתר הבניה, והשימוש בנכס מתאים לייעוד הקרקע המאושר, ניתן יהיה לקבל רשיון עסק זמני, גם בטרם תשלום כל גובה היטל ההשבחה, באם קיימת התדיינות על גובה היטל ההשבחה או תשלומים אחרים מכח דיני התכנון והבניה. מוצע כי לשם כך ייקבעו תנאים מקדימים, כגון תשלום על ידי העסק של כל סכום שאינו שנוי במחלוקת, או לחילופין המצאת ערובה כלשהי מצד העסק לתשלום החוב השנוי במחלוקת, ככל שיפסק.
- ז. **שימוש בהליך "עבודה מצומצמת"**
- לצורך קיצור פרק הזמן הדרוש להוצאת היתר בניה או היתר לשימוש חורג על ידי רשות הרישוי, מוצע להרחיב את השימוש בהליך העבודה המצומצמת, ככל שיתאפשר, כאשר מדובר בשינויים קטנים או פעולות פשוטות שיעשו בעסק, ונדרשים לשם עמידה בדרישות של נותני האישורים, אשר יימצאו מתאימות להליך האמור.

ח. לבחון, ביחד עם מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), את האפשרות להגביל את פרק הזמן למתן תשובה, בנושא הסכמת המינהל לשימוש חורג בנכס שנמצא על קרקע בניהול המינהל, כאשר התשובה נדרשת לצורך קבלת היתר לשימוש חורג

אישור המינהל דרוש לשם קבלת היתר בניה בשימוש חורג, כאשר הנכס נמצא על מקרקעי ישראל, כהגדרתם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל. קבלת אישור המינהל אורכת לעיתים זמן רב, אינה מאפשרת קבלת היתר לשימוש חורג, ובכך אינה מאפשרת לקבל רשיון לעסק. על כן, מוצע לבחון, ביחד עם המינהל, את האפשרות להגביל את הזמן למתן תשובה במקרים אלו.

ט. הועדה ממליצה לוועדות המקומיות לתכנון ובניה, כהמלצה שאינה מחייבת, לבחון את האפשרות לפרסם את המידע הדרוש אודות הבקשות להיתרים לשימוש חורג באופן מרוכז, על ידי הועדה המקומית

עסק אשר מבקש היתר לשימוש חורג בנכס, נדרש לפרסם את בקשתו בעיתונות. הדבר כרוך בעלויות אשר לעיתים מכבידות על העסקים. כבר כיום, ישנן ועדות מקומיות אשר מפרסמות בעצמן את הבקשות להיתרים לשימוש חורג, באופן מרוכז. הועדה ממליצה לוועדות המקומיות לתכנון ובניה, כהמלצה שאינה מחייבת, לפרסם את המידע הדרוש אודות הבקשות להיתרים לשימוש חורג באופן מרוכז, על מנת לחסוך לבעלי העסקים את ההוצאה הכרוכה בפרסום האמור.

י. מומלץ כי הגורמים האמונים על הנושא יבחנו דרכים לקיצור משך הזמן הדרוש להשלמת

תהליכי התכנון והבניה - שינוי תכניות והוצאת היתר בניה

בשל היותו של משך הזמן הדרוש לשינוי תכנית, להוצאת היתר בניה או לקבלת היתר לשימוש חורג, חסם משמעותי בתהליך רישוי העסקים, מומלץ כי הגורמים האמונים על הנושא יבחנו דרכים לקיצור משך הזמן הדרוש להשלמת תהליכים אלו. קיצור משך הזמן כאמור יסייע רבות לפעולתם של עסקים בישראל, ויסייע גם בתחומים רבים נוספים.

יצויין כי על אף שהועדה ממליצה לקצר חלק מן ההליכים אשר כרוכים בקבלת היתר לשימוש חורג, הועדה ראתה לנכון לציין כי הליך קבלת היתר לשימוש חורג מהווה את היוצא מהכלל, ולא את הכלל, ויש לשאוף לשימוש מועט בו, ככל שניתן.

7. פיקוח ובקרה -

מוצע לבחון, בהמשך הדרך, דרכים להסדרת הפיקוח והבקרה בתהליך רישוי העסקים. בתוך כך, מוצע לבחון הסדרה בחקיקה של חובת הפיקוח של רשויות הרישוי ונותני האישורים על העסקים, ככל שהחקיקה תידרש. עוד מוצע לבחון קביעה של נהלים אחידים לפיקוח ולהכשרת המפקחים. מוצע כי בחינה זו תיעשה על ידי הצוות הבינמשרדי לרישוי עסקים, או ועדת המשנה שהקים לעניין גיבוש המפרט האחיד.

עוד מוצע להמליץ לרשויות המקומיות לגבש דרך ניהול אחידה לעניין הטמעת השינויים המוצעים בדו"ח זה, תפעול תחום רישוי העסקים והסדרת הפיקוח בתחום.

המתווה ליישום המלצות הועדה

הועדה ממליצה כי המלצותיה ייושמו באופן הבא:

1. אימוץ המלצות הועדה על ידי שר האוצר ושר הפנים.
2. אישור ההמלצות בממשלה.
3. ריכוז וליווי יישום המלצות הועדה-

שר הפנים ימנה פרויקטור מקרב עובדי משרדו, אשר תפקידו יהיה לרכז את תהליך יישום המלצות הועדה ולוודא את ביצועם. לצורך כך, יעזר נציג שר הפנים בנציגי משרדי האוצר והמשפטים, המשרדים נותני האישורים, ונציג השלטון המקומי. נציג שר הפנים ידווח לממשלה בכתב, אחת לשישה חודשים, על התקדמות יישום ההמלצות.

משרד הפנים יגבש תכנית להדרכות בנושא השינויים לפי המלצות הועדה, והטמעתם בקרב רשויות הרישוי, נותני האישורים, המגזר העסקי וגופים אחרים שלגביהם העניין יידרש.
4. גיבוש תיקוני החקיקה הנדרשים לשם יישום ההמלצות-

לשם יישום המלצות הועדה ימנו שרי האוצר והפנים צוות בהשתתפות נציגי משרדיהם, משרד המשפטים ונציגי נותני האישורים, ככל שיידרשו, לצורך גיבוש תיקוני החקיקה הנדרשים. הצוות יסיים את עבודתו בתוך 90 יום, ויגיש את תיקוני החקיקה לאישור הממשלה והכנסת.
5. גיבוש המפרט הארצי האחד-

כפי שפורט בפרקים שלעיל, מוצע להסמיך את הצוות הבינמשרדי לענייני רישוי עסקים לגבש את המפרט הארצי האחד. הצוות יוכל להסתייע בשירותי ייעוץ חיצוניים, ככל שיידרש, בתיאום תקציבי עם משרד האוצר.

הצוות יסיים את עבודתו בתוך פרק זמן של 6 חודשים מיום קבלת החלטת הממשלה.
6. הקמת אתר אינטרנט במסגרת פרויקט ממשל זמין-

על מנת להגביר את השקיפות והנגישות למידע, ולהפחית את רמת אי הודאות לעסקים, להטיל על צוות ממשל זמין שבמשרד האוצר להקים בתוך 6 חודשים אתר אינטרנט, בהתאם להמלצות הועדה, בו ירוכז המידע הדרוש לפי המלצות הועדה.

לצורך כך, ימונה צוות היגוי בהשתתפות נציגי משרד האוצר- אגף התקציבים וצוות ממשל זמין, נציגי משרד הפנים, ונציגי נותני האישורים, ככל שיידרשו.

תקצוב הקמת האתר והפעלתו יעשה בתיאום בין משרדי הפנים והאוצר.
7. זכות שימוע לנציגי המגזר העסקי-

מומלץ לשתף את נציגי המגזר העסקי בתהליכי קבלת ההחלטות הנדרשים בהמשך התהליך, ככל שניתן. בכלל זה, מומלץ לספק לנציגי המגזר העסקי אפשרות לתהליך שימוע בכתב, בו יטענו את טיעוניהם בנושא המפרט האחד, המסלול הירוק ונושאים אחרים בהם יתקבלו החלטות לפי דו"ח זה.

