



משרד הפנים  
המנהל לשיטוטן מקומי

האגד לרישוי עסקים  
ואתר רחצה

האגד למנהל מוניציפלי  
המחלקה למחוקר

# מחקר בנושא רישיון עסקים

אייר תשס"ז, מאי 2007

האמור במחקר זה מஹה בסיס תפיסתי ומתודולוגי לשיפור תפקוד הרשותות המקומיות בתחום רישי עסקים.  
אין המחקר בא במקומן הנחות הניתנות ע"י הגורמים המוסמכים.

המחקר בוצע בידי



**אידע ניהול ויעוץ כלכלי בע"מ**

© כל הזכויות שמורות למדינת ישראל

2007

סודר והודפס בדפוס 'אחים', ירושלים

מחקר בנושא רישי עסקים

# תוכן העניינים

5	דבר מנהל תחום מחקר
7	דבר מנהל האגף לרישי עסקים וארגוני רחצה
9	1 הרקע למחקר
11	2 תמצית העבודה
15	3 ריכוז הממצאים
33	4 עדת מרכזוביץ'
35	5 נתוני רקע לתהיליך הרישוי
37	6 הרשויות המקומיות
	7 אישורים ונותני אישור
45	תכנון ובניה
52	דו"ח ועדת זילר
54	שימושים חורגים
61	משרד הבריאות
76	שירותי הכבות
94	משטרת
105	המשרד להגנת הסביבה
110	משרד החקלאות
114	משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (תמ"ת)
119	8 המלצות

## נספחים

	נספח 1 : סיכון פגישות עם נותני אישור
127	משרד הבריאות — נפת רמלה
136	שירותי הכבות — חולון
141	נציבות כבאות והצלה
146	משרד הפנים מחוז מרכז

## נספח 2 : סיכון פגישות ברשויות מקומיות

151	בתים
156	ראשון לציון
159	אשדוד

163	אבו גוש
166	מטה יהודה
170	ירושלים
174	חוף הכרמל
182	בית שמש
188	بني שמעון
192	נצרת

**נספח 3: סיכון פגישות עם בעלי עסקים**

195	לו אופ
200	אולמות אירועים
202	פז
207	אופיס דיפן
211	מסעדות
215	בריכות שחיה
217	בעלי מלאכה ותעשייה
220	אכסניות נוער

**נספח 4: רישיוני עסקים בחו"ל**

221	אנגליה
232	ונקובר
237	וושינגטון DC
245	אוקלנד, ניו זילנד

**ביבליוגרפיה**

## דבר מנהל תחום מחקר

רישוי עסקים שיר לקבוצת התפקידים החשובים של הרשות המקומית המשפיע על איכות החיים בה, ולפיכך באופן טבעי מצא משרד הפנים לנכון לעורר את המחבר המוגש בחוברת זו.

מטרות המחבר הוגדרו בפרט העבודה כדלקמן:

- א. ניתוח הגורמים למצוות הכללי של רישיון עסקים הפעילים ללא רישיון.
- ב. גיבוש המלצות להתמודדות עיליה לנוכח מצב בעיתוי זה.

המחקר פורש תמנונת שטח רחבה באמצעות איסוף מידע וראינותו בשלושה מישורים:

1. מדגם רשוויות מקומיות.
2. מדגם בעלי עסקים.
3. מערכת הגורמים המאשרים רישיון עסקים — משרד הממשלה הייעודים וגורמים נוספים.

ניתוח המידע מוביל את החוקרים להמלצות אופרטיביות בתחוםים כגון: מעורבות משרד הפנים, שיטות פעולה משופרות לגורמים המאשרים רישיון עסקים, פישוט הליכי הרישוי וחיזוק מעמדן של רשוויות מקומיות מסוימות על פי קритריונים רלבנטיים.

יש לקוות שמשרד הפנים ושאר הגוף העוסקים בנושא יפיקו את מירב התוצאות מהמחקר ומההמלצות הכלולות בו.

ברצוני להודות, יחד עם מר שלום בנאמנו מהמחלקה למחקר, לכל השותפים במלאה: האגף לרישיון עסקים בראשות מר גנור שיזם את המחבר, ועדת ההיגוי בראשות מר יעקב מרקוביץ' שהנחתה את המחבר לאורך כל שלביו, צוות חברת "אידע" בראשות מר עודד רחמן שנבחרה לבצע את העבודה, הרשוויות המקומיות וכל שאר הגוף ששיתפו פעולה עם החוקרים בשלב איסוף המידע והראינותו.

יבאו כל הגורמים הללו על הברכה ותנהנה המערכת המוניציפאלית מפרי עמלם.

### יששכר דור

מנהל תחום מחקר



## דבר מנהל האגף לרישיון עסקים ואתרי רחצה

המחקר שלhalten נועד לאתור ולבחון את החסמים ברישיון עסקים בכך לחת כלים לרשויות השונות למצות האפשריות ולמצוא דרכי לפשט הליכים שיביאו לידי כך שהעסקים יפעלו עם רישיון עסק דבר שיבטיח את קיומם מטרות החוק.

מחקר זה מציג לראשונה את שלושת השותפים העיקריים ברישיון עסקים: בעל העסק, הרשות המקומית והמשרד הממשלתי ובודן לעומק את יחסיו הגומלין בין השותפים השונים.

המחקר מדגיש עד כמה רישיון עסקים היא מערכת של ניגודים בין רצונות אינטרסים שונים הבאים לעיתים זה על חשבון זה. להלן מספר דוגמאות:

- ✓ לרשות המקומית מספר כובעים והוא פועל גם במישורים הכלכלי והתעסוקתי, מישורים שאינם בעלי תעסוקים תמיד בקנה אחד עם מטרות חוק רישיון עסקים.
- ✓ בעלי העסקים, המעוניינים להתפרנס בכבוד, לעיתים מתתקשים לעמוד בדרישות קפדיות ומחמירויות המחייבות השקעות כספיות גבוהות. לעיתים, ניתן היה למצאו פתרון פשוט יותר לאוטם חסמים, אם בעלי העסקים היו מקפידים יותר בשלבי התכנון וההקמה.
- ✓ נותני האישור מופקדים על שלום הציבור, בריאותו ובטיחותו, וכן על איכות הסביבה. בשעת נזק או אסון הם אלה שעולאים לתת את הדין באופן אישי, לגבי הסטנדרטים שקבעו ולגבי האופן שבו הקפידו על יישומם.

כמערכת רגולטיבית, חובה علينا לפעול בהתמדה ובעקבות לאייתו החסמים והאילוצים ולמצוא את האיזונים המתאימים בין האינטרסים השונים.

המחקר מציע גם על המגמות האופיניות בתחום זה במדינות מערביות. לכל מדינה מודל טיפול מיוחד, אך ככל הרשות המקומית נמצאת במרכז ובכלן דרישות רשיון קפדיות ומחמירויות כלפי בעלי העסקים. אחת המגמות הבוררות שאותרו באותה מדינתה הינה התייחסות רצינית לנושא בקרב בעלי העסקים ומחויבות גבוהה מצדם לכבוד החוק.

בעקבות המלצות המחקר ובמקביל להמלצות הוועדה שהוקמה ע"י הממשלה בראשות מר קוויי הבר, הממנונה על התקציבים באוצר, משרד הפנים מינה תת וועדה שבאים אלו שוקדת על המדוכה למימוש המלצות אלו עד לככל ביצוע וזאת לרוחות בעלי העסקים ולטבות הציבור כולם בהתאם לאמירה "הרוי אנו משרתינו הציבור".

לסיום ברצוני להודות לכל חברי הוועדה הבינמשרדית, למחלקה למחקר ולנציגי חברות אידע, אשר שקדו,عملו, ליוו וסייעו בהוצאה מחקר זה לאור.

### אשר גרנر

ראש אגף רישיון עסקים ואתרי רחצה



# 1 הרקע למחקר

ביוולי 2005 פרסם אגף הביקורת במשרד הפנים תוצאות סקר ולפיו בשנת 2004 פעלו בארץ 39,000 עסקים ללא רישיון המהווים 35% מכלל העסקים מחויבי הרישיון. הסקר כלל פילוח נתונים אודות כל רשות ורשות והציג את הסטטיסטיקה אודות סוג האישורים החסרים לעסקים כדי לקבל רישיון. במקביל לפרסום הסקר הוחלט במשרד הפנים לעורוך מחקר מكيف וממצאה שיבירר את הסיבות לתופעה נרחבת זו של עסקים הפעילים ללא רישיון. המחקר נועד לבחון את האילוצים ואת החסמים המקיימים על השגת רישיון עסק ולגבש המלצות לפתרונם.

המומנה על רישיון עסקים במשרד הפנים בשיתוף עם המחלקה למחקר גיבשו מתודולוגיה לעירichtת המחקר הכלולת בין היתר את שלבי העבודה הבאים:

א. לימוד הנושא בעשרות רשויות מקומיות באשר לאופן טיפולן בתחום רישיון העסקים, הביעות האופייניות, דרכי ההתמודדות וכדומה. נדרשה התייחסות לחסמי תכנון ובניה, שימוש חORG, כיבוי אש, איכות סביבה, בריאות וכל יתר תחומי הרישיון, ובוחנת מידת השפעתו של כל חסם.

ב. שמייעת עמדתם של הגורמים המצביעים נתונים האישור לגבי דרישותיהם, הנחיותיהם, דרכי הבקרה, הפיקוח, הטיפול והאכיפה.

ג. איסוף מידע מבוטלי עסקים קטנים וגדולים, הכרת הביעותழויות ראייתם.

ד. לימוד הנעשה בתחום זה בחו"ל: בדיקת מודלים קיימים, היקף וסוג הביעות האופייניות שם, עד כמה ניתן ללמידה מניסיון של מדינות אחרות בתחום זה לצורכי יישום ושיפור המצב בישראל.

ה. גיבוש המלצות לפועלה.

ביצוע המחקר הוטל על חברת הייעוץ "אידע" בראשותו של מר אברהם סנפירי, שנבחרה במקרה על ידי משרד הפנים והתבקשה לפעול בהתאם למתודולוגיה הנ"ל.

במסגרת המחקר, החברה אספה חומר בעל פה ובכתב וערכה סדרה של פגישות עם נציגיהם של גופים רבים. כמו כן גובשו שאלונים המקרים מגוון נתונים הרלוונטיים למחקר שהופנו לרשותם המחוקמות ולבוטלי העסקים. אנשי החברה שנטלו חלק בביצוע המחקר היו עודד רחמן, אורן הלפרסון ויוני סנפירי. בכלל פגישת התגלה פן נוסף של הנושא והתברר עד כמה התחום רחב ומורכב. להלן יפורטו ממצאי המחקר והמלצותיו.

### צוות היגוי

לשם הנחיתת החבורה, מונה צוות היגוי במשרד, כמפורט:

מר יעקב מרקוביץ' – י"ר צוות היגוי  
מר אשר גנור – ראש אגף רישיון עסקים וחופי רחצה, משרד הפנים  
מר יששכר דור – מנהל תחום המחקה, משרד הפנים  
מר שלום בנאמו – המחלקה למחקרים, משרד הפנים  
ד"ר מוטי סלע – ראש אגף רישיון עסקים ותעשייה, המשרד להגנת הסביבה  
עו"ד אריאל כהן – יועץ וחקיקה, משרד המשפטים  
מר אלחנן משה – ראש אגף רישיון עסקים, עיריית תל אביב

## 2 תמצית העבודה

**תמצית הנתונים.** סקר אגד הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 מלמד שambil העסקים מחובי רישי, % 34% פעילים ללא רישיון עסק תקין. במחקר המפורט במסמך זה התקבל נתון דומה וכן הتبגרר שכשני שליש מהעסקים הרשומים ללא רישיון נמצאים בהליך לקראות קבלת רישיון וישגו את הרישיון במהלך 3–6 חודשים. לעומת זאת, כשליש מהעסקים הפעילים ללא רישיון עסק תקין (כ-11% מכלל העסקים), אינם מתקדמים בתהליך הרישיון ופעילים למשך זמן לא רישיון.

**אידיות ציבורית.** הציבור אינו מייחס חשיבות לקיומו של רישיון בעסק ממנו הוא רוכש מוצר או שירות. ככל שתגבר המודעות הציבורית לנושא, כך שהציבור יתנה ביצוע עסקה בהציגת רישיון עסק, כך יגבר החלץ על בעלי העסקים לעמוד בדרישות החוק.

**נורמות של התחמקות.** רבים מבני עסקים בישראל רואים בדרישה להציגת רישיון נטול שנכפה עליהם בגין לרצונם. הם עושים כל שביכולתם כדי להתחמק מדרישה זו ולדוחות את הטיפול ככל האפשר.

**צורך במידע מקטזע.** הטיפול הכרוך בהציגת רישיון עסק דורש ידע מקטזע ומומחיות גם כאשר מדובר בעסק קטן שעיניינו נראים פשוטים לאורה. התగבורות על חסמי תכנון, דרישותיהם של משרד הבריאות, שירותי הכבאות ואחרים, מצריך לא פעם סיוע של אנשי מקטזע ויועצים כגון אדריכל ומהנדס. חלק מבני עסקים לא הפנים עדין עובדה זו או שאין להם את יכולת הכלכלית לשכור אנשי מקטזע ולכן אינם מתקדמים את עניין רישיון העסק.

**חוסר מחויבות ברשותות.** כל רשות מקומית מופקדת לנוהל בתחום מערכת בקרה, פיקוח ואכיפה להבטחת קיום חוק רישיון עסקים. חלק מהרשויות מנהלות מערכות אלה בצורה בלתי יעילה, לעיתים באופן מודע, וזאת בעיקר בגלל חוסר מחויבות כלפי מטרות הרישוי. כתוצאה לכך, אותן רשותות אינן מקטזут כח אדם ומשאבים בכמות ובאיכות מספקת ביחס לכמות העסקים בהם יש לטפל, מנהלות את המשאים הקיימים באופן בלתי יעיל, אין מקפידות על הנחיות ונוהלים ומשתפות פעולה באופן חלקי בלבד עם הגופים המקטזעים נוכני האישור. מאידך, ישנן רשותות שיכولات לשמש דוגמא בכל הקשור לדרכי הטיפול בתחום רישיון עסקים בתחוםן.

**הديلמה של הרשות המקומית.** במקרים רבים, חוק רישיון עסקים אינו עולה בקנה אחד עם פיתוח כלכלי ותעסוקתי בהיותו מגביל את אפשרות הקמת עסקים חדשים / הרחבת עסקים

קיימים ולעתים אףלו מוביל לՏגירותם. הרשות המקומית, בתוקף תפקידה, פועלת לפיתוח כלכלי בתחוםה. ראשיה מתמודדים כל העת עם שתי מטרות מנוגדות, מtower ראייה כוללת.

**צורך בהגברת הרטעה.** הנורמות העסקיות בישראל מכונות להתחממות מקיימן דרישות הרישוי ולכן נדרש בראש ובראשונה הגברת הרטעה כלפי מפדי החוק. ככל שהאכיפה תהיה רחבה ומאצhaftה, כך תגבר הרטעה כלפי בעלי העסקים. סמכויות האכיפה למניעת פעילות עסקית ללא רישיון מצויות בידי הרשות המקומיות. שיעור כה גדול של עסקים שפועלים ללא רישיון מעיד על חולשה חמורה של מערכות האכיפה, הנובעת משתי סיבות עיקריות: חוסר מחויבות של הרשות המקומיות לקיים מנגנון אפקטיבי של אכיפה והרטעה, וחוסר מחויבות דומה מצד נוטני האישור עצם. מרבית נוטני האישור מטילים את יהבם על מנגנוני הפיקוח והאכיפה של הרשות המקומית, ולא פיתחו כל פיקוח ואכיפה עצמאיים בטענה שמללה זו באחריות הרשות המקומית. האגף לפיקוח על העבודה במשרד התמ"ת הוא דוגמא יוצאת דופן לנוטן אישור שפיתח כלים עצמאיים של אכיפה ופיקוח, מושג את המטרות שהגדיר מבלתי שיהיה תלוי במנגנוני האכיפה של הרשות המקומיות שמתקשים לתפקיד. ראוי ללמידה מודול זה ורצוי שנוטני אישור נוספים יאמכו אותו. לדוגמה: הקמת יחידת תביעה ואכיפה עצמאיות שפועלת בכל אחד מחוזות משרד הפנים כנגד עסקים שיש בהם ליקויים חמורים בתחום כיבוי אש (ואולי אף בתחום אישור נוספים). יחידה זו תפעל על פי פניה מרשות הכבוי, כאשר הרשות המקומית אינה משתפת עימם פעולה ואיינה אוכפת בעצמה את החוק.

**הגברת מעורבות משרד הפנים.** המשרד המופקד על ביצוע החוק, כמעט שאינו מקיים מנגנון בקרה ופיקוח מסודר ושיטתי לנושא. מרבית הממוניים על המחווזות אינם מתעניינים בתחום ואינם פעילים בצורה יזומה ליעול ולהכנסת שיפורים. מצב זה מסיע כਮון לרשות המקומיות שאין מספקות לאיש דין וחשבון של ממש אודות דרך תפקודן בנושא ואין נדרש להשתפר ולהתיעל בתחום.

רצוי למנות בכל מחוז "ממונה רישוי עסקים" שיקדש את זמנו למכלול נושאי הרישוי ברשות המקומיות, לקיים קשר עם נוטני הרישוי במחוז לצורך הסרת חסמי הרישוי. רצוי שבכל מחוז יפעיל פורום מחוזי של נוטני רישוי שיגביר את שיתוף הפעולה והתייאום בין גופים אלה. לדעתנו, במידה שפורום מחוזי זה יוקם תהיה בדיון אפשרות להכנס שיפורים רבים, להסיר חסמים וליעיל את הטיפול, לדוגמה על ידי הטמעת דרישות נוטני האישור בשלבים המוקדמים של תכנון וייזום פרויקטים.

במקביל, יש לחזק במטה המשרד את מעמדו של הממונה הארץ לרישוי עסקים ולהקים תחתיו יחידה שלרשותה כל בקרה ופיקוח, תיאום והכוונה. יחידה זו תננה תמונה מצב עדכנית וכוללת ברמה הארץית, תוכנן את פעילות ממוני הרישוי במחוזות, תתראמ את הפעולות מול נוטני האישור, תתערב להסרת חסמים ולהכנסת שיפורים במערכת.

**הפרת מטלות הפיקוח.** מלבד תפקידיהם כנותני אישור לצורכי רישוי עסקים, חולות על נוטני האישור משימות רבות נוספות. כתוצאה מעומס העבודה חלים עיכובים עד הגעתם לביצוע

הביקורת ועד מתן התשובות מצדם. מומלץ להסמיך גורמים פרטיים בעלי רקע מקצועי מותאים, כדי שיישמשו מפקחי רישי מטעם נותני האישור ויסיעו בעבודתם.

**תיאום ביצוע הביקורת.** מרבית נותני האישור מגיעים לביצוע ביקורת בעסקים ללא הודעה מוקדמת, בגלל חשש שבבעל העסק יתכוון לביקור, אך שהמצב שיתגלה לעיניהם לא יהיה מצבו האמתי של העסק. חלק מנותני האישור אין שעות מסודרות של קבלת קהל לצורכי הדרכה, הסברה ויעוץ. מציאות זאת יוצרת בקרב בעל העסקים תסכול והתנגדות. מומלץ לקבוע, לפחות לגבי ביקורת בעסק חדש, שתיערכ תור תיאום מראש עם בעל העסק כדי שיוכל להתפנות לךראתה ולהיעזר באנשי מקצוע מותאים. במקביל, יש להנrig שעות קבלת קהל אצל נותני האישור חלק ממantan השירות.

**ערעור מינהלי.** מכבי האש הם נותני האישור היחיד שמקיים הליך מסודר של ערעור מינהלי. הליך זה שהיקפו שירות פניות בשנה, מKNOWN לבעל העסק אפשרות לבקש הקלות בדרישות ולעמוד על זכויותיו. ההחלטות המתקבלות בערעור המנהלי תורמות לצירת סטנדרטים מחיברים של דרישות, מגבירות את שיקיפות התהילה ומגבילות את טווח שיקול הדעת של הפקח בשיטה. יש לחיב את כל יתר נותני האישור להנrig הליך ערעור מינהלי, בדומה לזה שמקובל במכבי האש.

**מפורט רישי אחד.** בעלי העסקים נאלצים כו� להתמודד מול מספר נותני אישור במקביל. לכל נותן אישור דרישות המפורטות במסמך נפרד, לעתים הדרישות משתנות בין מפקח למפקח ולעתים הן משתנות מביקורת אחת לשניה. כדי להקל על בעלי העסקים מוצע לקבוע מפרט ארצי אחד בו ירוכזו מכלול דרישות הרישי של כל נותני האישור במסמך אחד, לפי פרטי רישי. המפרט יחייב את הפקחים ויחידות האישור בכל הארץ, יוגבל טווח שיקול הדעת של הפקחים, תוגבל האפשרות לשינויים תכופים במפרט.

**מסלול יורך.** הליך האישור מתחילה רק לאחר פתיחת העסק. כתוצאה לכך רוב העסקים שפועלים כנדרש להשתתת רישיון מוגדרים כיום כמי שפועלים בניגוד לחוק כל עוד התהילה לא הושלם. יש להגדיר "מסלול יורך" במסגרתו יונתק לעסק יותר זמן ל-3–6 חודשים, בעוד הגשת הבקשה והצתרת המבוקש על עמידה בתנאי הרישי. מסלול זה יפתח רק עברו סוג עסקים שאין בהם סכנה ממשית לציבור או לפגעה במטרות החוק. במהלך תקופת ההיתר הזמני, ורק אחרי שיזהיר שמכיר את כל דרישות הרישי ועומד בהן, יערכו בעסק ביקורות לצורך בחינת עמידתו בתנאי הרישי על מנת להעניק לו רישיון קבוע.

**שיקיפות ונגישות למידע.** יוקם אתר אינטרנט ארצי לרישי, אשר יספק מידע בתחוםים הבאים: מפרט הרישי הארצי האחד, סוג העסקים ב"מסלול היורך", סטטוס הרישי וממצאי ביקורת תקופתיות אשר נערכו בעסקים, מידע והסבירה.

**תכנון ובניה.** משך הטיפול להשתתת היתר לשימוש חורג הינו הגורם השכיח לעיכובים ממושכים בהליך הרישי. מומלץ להעניק היתר זמני לעסקים שהגשו בקשה לשימוש חורג וזאת לאחר שהסת彌מו שלבי הפרטום וההתנגדויות (לאחריהם ישנים שלבי טיפול נוספים שעשוים להמשך מספר חודשים כגן דין על שומת היטל השבחה), בתנאי שיעדמו בכל יתר דרישות הרישי.

### רישוי עסקים בחו"ל

בכל הארץות שנבדקו נמצאה גישת רישיון כולנית ורחבה ונדרשים אישורי תכנון ובניה כתנאי בסיסי לרישיון. תוקף הרישיון הוא שנה עד שלוש שנים בלבד ונעשה שימוש נרחב באינטרנט כולל פרסום סטטוס הרישוי בעסקים.

**אנגליה.** הרשותות המקומיות מחמירות עם עסקי אלכוהול, בידור, ספורט וחכבות. שירות המזון ואיכות הסביבה הן מחלקות עירוניות ולא ממשתיות. אכיפה ג'נטלמנית אך פחות מתפזרת, אפשרות ערעור מנהלי מסודר במספר דרגים בטרם תביעה. נורמות של כבוד החוק מצד בעלי העסקים משלמות על נתני האישור. אתר אינטרנט שיש בו סטטוס כל הליך רישיון לפי שם העסק או הרחוב.

**אוקלנד (ניו זילנד).** אגרת הרישיון משתנה ומתקיימת ככל שגדלה מידת הסיכון מפעילות העסק. אישור לעסקי מזון מוענק על סמך תכנית עבודה מטעם יועץ מקצועי פרטן המוסכם להציג פתרונות חלופיים גם אם אינם תואמים תקנות וכללים אחידים.

**וושינגטון.** לצורך אישור הרישיון בעלי העסקים נדרשים להציג גם רישום ברשות המס, הסכמה מקצועית ופוליסט ביטוח תקפה לעסק. מדיניות האכיפה שלחנית כלפי עסקים שאין בהם סיכון לציבור. תופעת עסקים הפעילים ללא רישיון קיימת בעיקר בתחוםים: מוסכים, קבלני שיפוצים ומכווני יופי.

**וונקובר (קנדה).** נדרש רישיון עסק לפחות מסחרי, שליחים והשכרת דירות פרטיות! בונקובר 55,000 עסקים מחויבי רישיון (חצי מיליון תושבים). לשם השוואה, בתל אביב מספר תושבים דומה אך רק כ-11,000 עסקים חייבים ברישיון.

# 3 ריכוז הממצאים

## המשתנים המשפיעים על אחזוּת העסקים ללא רישיון

להלן שבעה משתנים עיקריים המשפיעים על אחזוּת העסקים שפועלים ללא רישיון בישראל או בכל מדינה אחרת:

1. רמת הדרישות, הסטנדרטים והתנאים שבהם יש לעמוד כדי להציג רישיון. מידת מורכבות הטיפול הנדרש מבעל העסק. רמה גבוהה של דרישות ובונוסי צורך בטיפול מורכב, מקשיב, על השגת רישיון.
2. מידת הייעילות, המ Katzuvot והשקיפות של נוכני האישור. מנגנון מ Katzuvui ויעיל של נוכני האישור מסייע לצמצום אחזוּת העסקים שפועלים ללא רישיון.
3. רמת ההרtauה כלפי בעלי העסקים, המתבטאת בין היתר בקנסות ועונשים. ככל שההרtauה גבוהה יותר כך אחזוּת העסקים שפועלים ללא רישיון יהיה נמוך יותר.
4. משתנים כלכליים כמו המצב כלכלי במשק, הcadaiot הכלכלית לניהול עסק, גבוהה ההכנסה. ככל שאליה גבוהים יותר כך אחזוּת העסקים שפועלים עם רישיון יהיה גבוה יותר.
5. נורמות חברתיות ותרבותיות בקרוב בעלי העסקים בכל הקשור לכבוד החוק, כבוד לחזות ולסביבה.
6. מידת העניין הציבורי בתחום, עד כמה הציבור והלקיים מייחסים חשיבות לנושא רישיון עסקים.
7. צפיפות אוכלוסין: צפיפות מגירה אילוצי תכנון ובניה, אילוצי בטיחות, איכות סביבה ומקשה על השגת רישיון.

ambil שבעת המשתנים הנ"ל, הממשלה יכולה להשפיע במישרין על השלושה הראשונים: רמת הדרישות, יעילות המנגנון, רמת ההרtauה. יכולת השפעת הממשלה על יתר המשתנים מוגבלת, דורשת זמן רב וכמוון משאבים בקנה מידה גדול.

## העדר מוגמת שיפור באחזוּת העסקים שפועלים ללא רישיון

כיום אין מוגמת שיפור באחזוּת העסקים שפועלים ללא רישיון. כדי שיווש שיפור על פני זמן (כך שאחזוּת העסקים שפועלים ללא רישיון יפחח), נדרש שיפור באותו פרמטרים שמצוינו לעיל או לפחות חלקם. בפועל שיפור זה לא מסתמן ולמעשה המצב הולך ומחמיר. להלן כמה דוגמאות: רמת הדרישות כלפי העסקים בחלוקת גדול מהענפים עולה בהतמדה (ראה למשל דרישות מחמירות של שירותי הכבאות ושל איכות סביבה ממפורט להלן). נוכני אישור

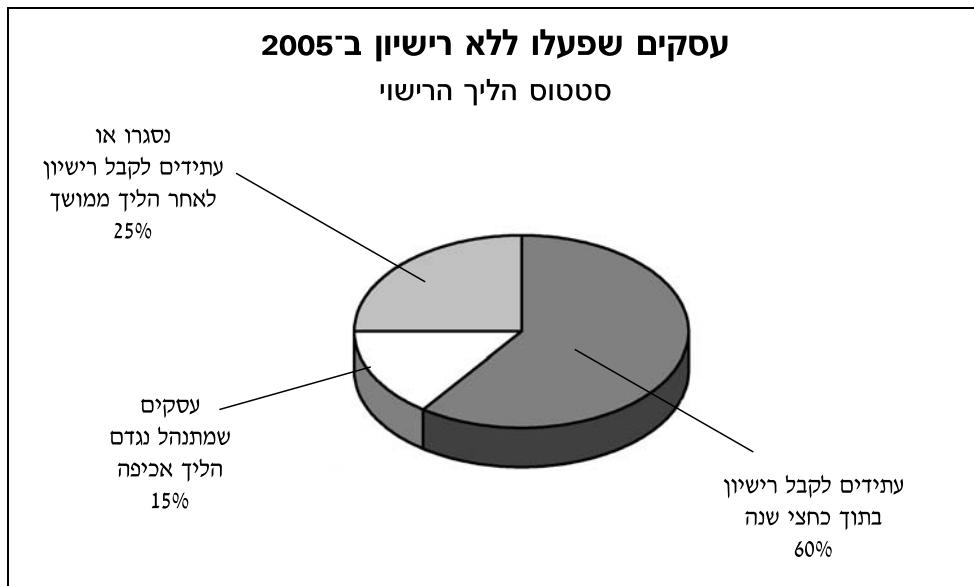
מסויימים ממשיכים ומעלים עם הזמן את הסטנדרטים. המצב הכלכלי של העסקים מקשה עליהם להשקיע את הסכומים הדרושים כדי לעמוד בדרישות רישי עסקים (עלויות שמגינות לעיתים לשירותים אלף ש"ח ויותר). רמת ההרתהה בחלק גדול מהרשויות המקומיות נמוכה לאור אי מיצוי הדין עם מי שפועל ללא רישיון. נורמות חברותיות שמובילות במקרים רבים להתחמקות, תרבות המתאפיינית בהתעלמות מהחוק, סביבה שהולכת ונעשית יותר ויותר צפופה עם שטחים פתוחים שמתמעטים. גובר העומס אצל נוטני האישור שמקשה עליהם במתן שירותים וגורם לעיכובים רבים. המנגנונים המטפלים ברישי עסקים אינם מתוגברים ומתתקשים לעמוד בהיקף המטלות. אדישות בקרב הציבור שאינו מייחס חשיבות לנושא ואינו מתנה עסקה בקיום רישיון עסק.

## **גרעין קשה של עסקים הפועלים ללא רישיון**

סקור אגף הביקורת של המשרד מראה שבין העסקים מחובי הרישי, 34% פועלים ללא רישיון עסק תקין. מתוך הנתונים שברורנו התקבל שיעור דומה של עסקים הפועלים ללא רישיון. כמו כן התברר שלפחות ממחצית העסקים אלה (כלומר כ-17 מכלל העסקים) יצליחו וישגו בסופו של דבר רישיון עסק, בתוך 3–6 חודשים. עסקים אלה (17%) נמצאים בשלב זה או אחר של תהליכי הרישי, מארגנים לקרה עמידה בתנאים, משפרים מסמכים ונתונים, ממתינים לביקור של גורם אישור וכדומה. לעומתיהם, כשליש מהעסקים שפועלים ללא רישיון עסק תקין (כלומר כ-11 מכלל העסקים), אינם מתקדמיים בתהליכי הרישי ומהווים "גרעין קשה" של עסקים הפועלים לאורך זמן ללא רישיון. החסמים המאפיינים עסקים אלה הינם אילוצי תכנון ובניה, חוסר התאמה של המבנה ו/או מערכותיו לדרישות נוטני האישור וכן חוסר עניין של בעל העסק לטפל בנושא (בין היתר לאור חולשת מנגנוני ההרתהה והאכיפה).

## **החסם העיקרי להיקף הרישי**

מطبع הדברים, גם במערכת שפועלת בצורה "מושלמת", לא ניתן להגיע למצב של 100% רישיון. בכל רשות יש אחוז מסוים של עסקים חדשים שנמצאים עדין בשלבי טיפול, אחוז מסוים של עסקים שנסגרו – שהמידע אודות סגידתם לא נקלט עדין בראשות הרשמי העירונית (עסק שנסגר מפסיק לטפל בחידוש הרישיון, תוקף הרישיון פג, אולם ברישומי העירייה הוא מופיע כעסק הפועל ללא רישיון). בנוסף, בכל רשות מקומית ישנים עסקים שפועלו עם רישיון אך בשלב מסוים נדרש לבצע שינויים בעקבות שינוי בדרישות נוטני האישור. עסקים עם רישיון שעבורו לבעליים חדשים נדרשים להתחילה בשלב הרישי החדש וכן הלאה. לפי נתונים שהתקבלו מהרשויות בהן ביקרנו, ניתן להעריך שקבוצת העסקים המתוארת לעיל נעה במצטבר סביב %10–15, כך שהחסם העיקרי לרישיון נע סביב %85.



## הסיבות לאימtan רישיון עסק

נתונים שנאספו מהרשויות המקומיות במסגרת המחקה והשוואה לננתוני דוח אגף הביקורת 2004.

שיעור העסקים טעוני רישיון הפעילים לא רישיון	נתוני דוח 2005 (ב אחוזים)	ממצאי המחקה הביקורת 2004 (ב אחוזים)
25%	33%	34%
<b>הסיבה העיקרית לשירוב</b>		
תכנון ובנייה	28%	25%
שירותי הכבאות	19%	33%
משרד הבריאות	11%	20%
משטרת	8%	10%
משרד החקלאות	5%	3%
המשרד לאיכות הסביבה	4%	6%
משרד העבודה	2%	2%
אחר	23%	1%
<b>סה"כ</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>שיעור התביעות שהוגשו נגד עסקים ללא רישיון מתוך כל העסקים ללא רישיון</b>		
<sup>2</sup> 13%		

1. ב-2005 חלו שיבושים בפעולות שירותים הכבאות בתחום הרישוי כתוצאה משביטה ממושכת.

2. במועצות האזוריות השיעור נמור בהרבה מהממוצע.

## דרישות שירותי הכבאות

דו"ח מבקר המדינה יולי 2003 מפרט את הקשיים והבעיות השורשיות המאפיינים את עבודת מערכת הכבאות: גרענותם כבדים, מחסור בכח אדם ובאמצעים, בעיות בנייה, בארגון וכדומה. בנוסף לקשיים אלה, בשנים האחרונות נבר החשש במערכת מפני תביעות אישיות כלפי כבאים על רקע פסק הדין שהתקבל בוגע לשרפיה בסופרמרקט חביב בפתח תקווה. יתרן שאלת חלק מהטבות לכך שימושו של חסם זה הולך וגדל. בסקר אגף הביקורת של משרד הפנים 2004 חסם זה היה כ חמישית מסך כל הטיבות להעדר רישיון עסק. בראויות שנבדקו על ידו במסגרת המחקר בשנת 6/2005, חסם זה מהווים כשליש מכלל החסמים. **ברשותם ובנות חסמי כיבוי אש הם בין הגורמים המשמעותיים ביותר מבין כל הגורמים המונעים קבלת רישיון עסק.** תורמת לכך בוודאי העלאת רמת הדרישות והסטנדרטים של שירותי הכבאות להתקנת מערכות גילוי וכיבוי ולמציאות פתרונות מילוט ויציאות חירום (כולל התקנת מדרגות חיצונית, פריצת קירות על חשבון שטח עיקרי המועד למסחר ובעודה), דרישות שעלוותן עשרות ומאות אלף ש"ח לבית עסק. הושמו טענות מצד בעלי עסקים לפיהן דרישות הכבאות בלתי אחידות, משתנות מאוחר לאוחר, משתנות משנה לשנה באותו אזור ונთנות לשיקול דעת רחב מדי. טענה נפוצה של בעלי העסקים: **שירותי הכבאות מבקשים להסיר מעצם את האחריות האישית והמשפטית.** במקרה שתפרוץ שריפה, שירותי הכבאות חשופים לתביעות על כך שלא ערכו פיקוח כנורש וכן הם מטילים על בעלי העסקים דרישות מחמירות, מוגזמות, מעלה ומעבר, ללא התחשבות ביכולת הכלכלית של העסק, דרישות שמנועות מעסיקים רבים את זכות הקיום. כמו כן הועלו טענות על שבויות, עיזומים ועומס עבודה בשירותי הכבאות, הגורמים עיכובים ובים בהגעת פקחי מניעת דלקות לביצוע הביקורות, מה שמקשה על השגת רישיונות וחידושים. מנגד, יש לזכור שכאשר מתרחשת שריפה, עלולות להיגרם אבדות חמורות בנפש וברכוש. הכבאים עלולים לתת את הדין באופן אישי על כך שלא דרשו מעבלי העסק לעשות את המרב כדי למנוע סכנה וכי להבטיח את שלום העובדים, הלוקחות והשכנים ולכן מוחבTEM לאתר סיוכנים ולהורות על דרכי מניעה. בהקשר זה יזכיר כי חברות הביטוח מחמירות עם בעלי העסקים ולעתים מוסיפות דרישות נוספות להגברת הבטיחות ולמניעת דלקות (אפילו מעבר לדרישות הכבאים) כתנאי לממן כספי ביטוח.

## דרישות משרד הבריאות

הושמו טענות בעלי העסקים בדבר דרישות נוקשות, מיושות, חסרות גמישות, בלתי אחידות של משרד הבריאות כלפי עסקן מזון, בריכות שחיה וمتקנים ספורט. דרישות אלה מקשות על פעילותם של עסקים רבים, למרות שלדעתם אותם בעלי העסקים הם פועלים בסטנדרטים גבוהים כמו מענה לדרישת הלוקחות, גם ללא מעורבות וביקורת מצד משרד הבריאות. בהתאם לטענות אלה, דרישות משרד הבריאות אין מתעדכנות בהתאם לשינויים בהרגלים, בתנאי השוק התחרותי, בטכנולוגיות, בשיטות העבודה ומגבילות את יכולת התחרותיות והעסקית. טענות נוספות הושמו בקשר לכך שהמשרד אינו בניו הגוף המספק שירות לקוחות מבחינת קבלת קהל, מבחינת יכולת ערעור מסודר על החלטות המפקח וכדומה. בהתאם לתשויות שהתקבלו ממשרד הבריאות, המשרד מופקד על בריאות הציבור ומחויב לנושא, הידע המקצועני מצוי אצלו. העברת הסמכויות ממשרד הבריאות לרשותות המקומיות תגרום פגעה חמורה בסטנדרטים. אם רמת

הדרישות תרד הדבר יגרום לפגיעה בבריאות הציבור, הרעלות מזון, פגעה למי שתייה, פגעה במתרחצים וסיכון נוספים. ישנו רף מסוים של דרישות ממנה לא ניתן לרדת. במסגרת המחקר מוצגות דוגמאות לחסמים עיקריים בתחום זה.

## המשטרה

טענות רבות נשמרו בקשר לעיכוב במתן תשבות ממשטרת ישראל. קציני הירישי במרחבים נדרשים לקבל גם את חתימת הממ"ר / סמ"ר על כל אישור המשטרה. ההמתנה עד חתימה זו העשויה להמשך מספר שבועות. כמו כן נוצרים עיכובים בגין משימות נוספות המוטלות על קציני הירישי והשתתפותם בתגובהם משטרתיים. מעבר לכך הוגנו דוגמאות לדרישות בלתי אחידות של המשטרה כלפי בגין עסק שונים, כגון הצבת מאבטחה חמוצה נוספת בתוך חנות, הרחבת מעברים ופתחים בתוך חנות מעבר לרוחב הנדרש על ידי כיבוי אש.

## המשרד לאיכות הסביבה

בכל הקשרו לירישי ופיקוח על עסקים ברמות סיכון גבוהות, המשרד פיתח כלים עצמאיים יזומיםiae לאיתור הסיכון, לפיקוח עליהם, לצמצום ולניהול המידע, לדוגמה הצלבת מידע פנים משרד בין מחלוקת הירישי ומחלוקת הפיקוח על רעים. סוגה המצב בכל הקשרו לפיקוח על עסקים ברמות סיכון נמוכות: מרבית נותני האישור כגון משרד הבריאות, כיבוי אש, משטרה וחקלאות פועלם באופן עצמאי כדי לאתר עסקים מחויבי רישי ומנהלים רישומיים עצמאיים בנוגע לדרישות כלפי בעלי העסקים. גם אם הרשות המקומית אינה מודעה לנותני אישור אלה אודות עסקים מחויבי רישי שנפתחו (שייש לעורך אצלם ביקורת), יש ביכולתם והם נהגים לאתר עסקים כאלה ולהציג בפניהם את הדרישות. לעומת זאת, המשרד לאיכות הסביבה, ברוב תחומי הפעולות שדורשים פיקוח על ידי המשרד, ניזון בעיקר מדיווחי הרשות המקומית. המשרד אינו מפעיל מנגנון עצמאי לאיתור עסקים ולפיקוח עליהם. אם הרשות המקומית אינה מודוזחת לו על עסק טעון רישי בכתוב מסויימת, קיים סיכוי גדול שהמשרד לא ידע להגיע לביצוע ביקורת באותו עסק, וזאת כאמור בשונה מנותני אישור אחרים. כתוצאה לכך, ולאחר העובדה שבבעלי העסקים אינם נהגים לפנות ביוזמתם לרשות המקומית ולנותני האישור, עסקים רבים מחויבי אישור על ידי המשרד לאיכות הסביבה אינם נמצאים במגע הפיקוח של המשרד ואינם מופיעים ברישומו. לאחר ביקור נציג המשרד בבית העסק לביצוע ביקורת (כתוצאה מהפניה של הרשות המקומית), המשרד אינו ממישר במעקב אחר המצב בעסק וחסרים אצלו נתונים אודות סטטוס הרישי ואופן مليוי התנאים שדרש. למשרד אין גם אינדיקציה האם התנאים שפרט באישור הועברו לבעל העסק. לדוגמה, בשנת 2005 מוחז המרכז של המשרד לאיכות הסביבה העיר לרשותות המקומיות אישור תנאים לגבי כ-333 עסקים, מתוך עסקים אלה המשרד קיבל משוב רק אודות רביע מעסקים אלה ולגבי היתנה אין בידי המשרד מידע פועל מצד הרשות המקומית ואופן مليוי הדרישות שהציב. חוסר המידע נובע מהעדיף שיתוף פעולה מצד הרשות המקומית וכן בגין שהמשרד לא פיתח כלים עצמאיים לביצוע מעקב ובקרה בתחום הרישי בשטח. המשרד אינו עושה שימוש בכלים האכיפה הקיימים ברשותות המקומיות והוא פונה לרשות הרישי בדרישה להעמיד לדין עסקים שאינם מקיימים את תנאיו. לעיתים רוחוקות מגיש תביעות באופן עצמאי

באמצעות המחלקה המשפטית המחזית על הפרת תנאי רישון. במקריםבודדים, במצבים של סיכון חמורים לסביבה ולציבור, המשרד מפעיל את סמכותו על ידי צוין סגירה מנהליים על ידי מנהל המחזז.

## **כפילות בתהליכי אישור בתחום איכות הסביבה**

ישנן רשותות גדולות שיש בהן יחידות סביבתיות עצמאיות שפועלות בתחום הרשות (במחוז המרכז פועלות 10 יחידות סביבתיות כ אלה). יחידות אלה מפקחות על עסקים ברמות סיכון נמוכות. בעלי עסקים מסוימים באזורי תל אביב והמרכז מסרו לנו שנדרשים לעברו שני מסלולי רישיון נפרדים לשם קבלת אישור איכות סביבה: האחד מהמשרד לאיכות הסביבה והשני מהיחידה הסביבתית הכלולה לרשות המקומית. בפועל, כל אחד מהן"ל מתקף לנו אישור בפני עצמו לモרות שלכאורה כל גוף אמר או בוחן בדיק את אותם היבטים. שני הגוף הנ"ל דורשים נתונים והסבירים דומים, בוחנים את אותם נושאים מקטועים, אך פעילותם נעשית במקביל כך שבעל העסק נדרש לקבל שני אישורים נפרדים. בעלי העסקים מתلونנים על כפילות זאת.

## **משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (האגף לפיקוח על העבודה)**

אחד מנוטני האישור היחידים שפיתחו כלי פיקוח ובקה עצמאיים באופן בלתי תלוי מחוקק רישיוני עסקים. המשרד מפקח על הנושאים שתחת אחריותו מבלי להסתמך על מנגנון האכיפה והפיקוח של הרשות המקומית, בין היתר הודות לכלים ארגוניים, מנהליים ומשפטיים שפיתח לצורך כך. ראוי ללמידה את מודל העבודה של משרד התמ"ת ובוחן יישומו אצלנו נתונים נוספים. ככל שנוטני האישור יפתחו כלי פיקוח ובקה עצמאיים ייעילים, כך ניתן יהיה לצמצם את היקף העסקים הפועלים ללא רישון.

## **משרד החקלאות**

פעולות הרישיון מתבצעות על ידי הווטרינר העירוני שנמנה עם עובדי הרשות המקומית. סה"כ פועלים בארץ 120 רופאים וטרינרים במסגרת רשות מקומיות (בהשוואה לכ-250 רשותות מקומיות בארץ). משרד החקלאות הוא הגוף המஸמיך והמנחה המקצועית של הווטרינרים העירוניים. מרביתם של 120 רופאים אלה מועסקים במשרה חלקית (15%, 30%, 50% משרה). מצב זה מעיד על יחסן של הרשות המקומית לנושא הווטרינריה ומקשה על הווטרינר למלא את תפקידיו כראוי. משרד החקלאות מתلونנים על כך שהווטרינרים העירוניים מתקשים לבצע את עבודותם בכלל (כולל בתחום הרישיון) בגין שאינם זוכים לגיבוי מצד הרשותות המקומיות. גיבוי זה כולל תנאי עבודה, הקצתת משאביים (רכב, משרד, כח עזר) וסיעוע משפטי. הושמעה טענה לפיה כאשר מטעורום חילוקי דעתות בין הווטרינר לבין בכיר הרים (ראש הרשות מעוניין להעניק אישור לעסק בגין העמדתו המקצועית של הווטרינר), הווטרינר, מתוקף היותו עובד הרשות, נתן לאיים של קיצוץ משרתו ואף לאיים של פיטוריהם. רשותות רבות, כולל אלה הנחשבות מסודרות ומקצועיות, רואות בתפקיד הווטרינר נטול שmagbil את הפעולות העסקית (בעיקר בתחום המזון), ולכן מצמצמות את משרד הווטרינר הרבה מתחת לתקנים המתחייבים. המצב

כמפורט לעיל מסביר מדוע נוצרים עיכובים רבים במתן תשובות לבעלי עסקים הנדרשים לקבלת אישור וטרינרי לרישון עסק. בדומה לנוטני האישור האחרים, לעניין חוק רישי עסקים, משרד החקלאות מסתמך אך ורק על מנגנון התביעה והאכיפה של הרשות המקומית, ואינו מגיש תביעות באופן עצמאי.

## **חסמי תכנון ובניה**

חסמי תכנון ובניה הם המשמעותיים ביותר במערכת רישי עסקים. הנושא כבד ושוני בחלוקת והפרונות לביעות דורשים מבוטלי העסקים טיפול ממושך, מורכב ויקר. בעוד טיפול בדרישותיהם של נוטני אישור מקצועים יכול להמשך מספר שבועות (או חודשים ספורים), טיפול בחסמי תכנון ובניה עשוי לחזור חודשים רבים ואף שנים ארוכות. החסמים מתמקדים בשלוש תופעות עיקריות: שימושים חורגים, בנייתם ללא היתרין, בטיחות המבנה. הנחיות הייעץ המשפטי לממשלה 8.1151 אוקטובר 2003 בעניין קritisטים למתן רישיון לעסק שאין עומד בדיי התכנון ובניה ("זוטי דברים") מאפשרות לפטור רק חלק קטן ושולי מתוך חסמי תכנון ובניה. בהקשר זה ר' פס"ד בית המשפט העליון מיום 04.03.2006 ע"מ 8481 חברת חלקה 172 בוגש 6355 בע"מ ואח' נגד הוועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקווה ואחרים התומך בגישה המוצמצמת של הייעץ המשפטי לממשלה בהנחיה 8.1151.

## **שימוש חורג**

זהו אחד החסמים המשמעותיים בתחום התכנון ובניה. הליך הכרוך בהוצאה מידע הנדרסי תכנוני, הכנת תוכניות חדשות (בנוסך לאלה שצורפו לבקשת לרישון עסק), פרטום לצורך מתן אפשרות להתנגדויות, דינום בעדות המשנה לתכנון ובניה, ערורים לעודות עליונות או לבמ"ש מינהלי. אחד השלבים הסופיים של הטיפול הינו תשלום היטל השבחה. בהקשר זה בעל העסק אינו יודע מה תוכלת החיים הצפיה ולמרות זאת נדרש לשלם מראש היטל השבחה לחמש שנים שנקבעו לעיתים קרובות באופן שרירותי במ"מ בין שמאים משנה הצדדים. ימים רבים נמנעים משלם היטל זה ולעתים מיותרים על המשך הפרויקט, הרשות מפסידות דזוקא מאובדן כספי ארונונה שכן אם העסק יפעל לאורך זמן הכנסות הארונונה יעלו לאין שיעור על הכנסות מהיטל השבחה.

## **התעלמות בשלבי התכנון**

קיים חסירה נורמה של חשיבה מראשת בשלב יוזם ותוכנן הפרויקטם לצורך הטמעת דרישות חוק רישי עסקים בתוך תוכניות הבניה והפיתוח. נורמה זאת, ככל שתשתרש בקרבת הרשות המקומית, רשות התכנון ובעלי העסקים תצמצם בעתיד את הביעות ואת הפערים. לדוגמה סימון מראשת בתוכניות של שטחי עסקים מחובי רישי בתוכניות, הטמעת הצריכים בתוכניות כגון גישה למים, ביוב, פתרונות אווורור, שירותים, הקצת שטח אחסנה, מטבח, חניה, הקפהה על גדרים וכן הלאה. נוטני אישור מקצועים כמו משרד הבריאות טוענים שם בוועדות יקפידו לאפשר להם לבדוק את התוכניות שモגותות ולהעיר העורתייהם, ניתן יהיה להעיר בשלב מוקדם

יוטר להכשרת מבנים לעמידה בדרישות רישי עסקים. בהקשר זה ראוי לציין את דוח המחלקה למחקר במשרד הפנים "ניתוח מממצאי ביקורת ברשויות המקומיות" נובמבר 2005 שהוכן על ידי "פרי יוצצים לניהול" לפיו "נכיגים מייעצים מטעם מושדי הממשלה נעדרו מישיבות רבות של הוועדות המקומיות (תכנון ובניה), ליקוי זה נפוץ בכל הוועדות המקומיות שנבדקו. ההיעדרות נובעת מכך שהנכיגים לא זומנו בכלל העדר נהיל פנימי שיסדר את תהליך היזימון, או בכלל שהנכיגים זומנו אך לא הופיעו מסיבות שונות".

## **שונות רבה בטיפול בין רשויות מקומיות**

יש רשויות (בעיקר עיריות) שמייחסות לנושא רצינות ושופות לטפל בו בצורה מקצועית ויעילה, מנגד רשויות אחרות שהנושא נמצא אצלן בסדר עדיפות נמור כך שאחוז גובה מאוד מהעסקים פועל ללא רישיון ומלבדו שיעשו ניסיונות לשינוי ושיפור המצב. דוח מבקר המדינה בשלטון המקומי מפרט שורה של ליקויים בתחום רישי עסקים גם בערים הגדולות כגון דוח ביקורת מיום 30.07.2003.

## **העדור תמריצים**

המערכת חסירה כיום תמריצים שיכוננו את הרשויות המקומיות ואת בעלי העסקים ליעול את הטיפול ברישי עסקים. התמריצים הכלכליים פועלים במקרים רבים דווקא בכיוון החפור, כך שלעיגities קרובות עמידה בדרישות החוק אינה מקנה יתרון לרשות ולבעל העסק. שיקול מרכזי שמנחוה את הרשויות המקומיות בפועלותן הוא שמיירה על איזון תקציבי: הגדרת הכנסות וрисון הוצאות. שיפור מצב מערכת רישי העסקים ברשות איננו תורם להשגת יעדים אלה ולכן לא מתקבל עדיפות. הרשות המקומית עצמה כמעט כמעט נדרשת לספק הסברים על מחדלים באופן טיפולה ברישי עסקים. יש לבחון אפשרות ליצירת תמריצים כלכליים שיגבירו את מחויבות הרשויות ליעול מערכם רישי העסקים כולל הטלת סנקציות.

## **לחצים פוליטיים**

הטיפול בתחום רישי העסקים יוצר מחלוקת בין הרשות המקומית והעומדים בראשה לבין התושבים ואנשי העסקים שבחרו בהם. ברשויות קטנות יותר, שבהן יש היכרות אישית בין ראש הרשות לבין התושבים ובעלי העסקים, מעדיפים לעיתים להימנע מלאכוף את החוק ומלהיקלע למחלוקת כלאה. מסיבה זאת, ברשויות כאלה (קטנות) מחויבותן של ראש הרשות לדאוג לפונסה ולתעסוקה לתושבי הרשות עשויה לעיתים לגבור על מחויבותן לאכיפת חוק רישי עסקים. מחויבותן האישית של ראש הרשות תגבר כאשר הוא נתבע באופן אישי על ידי משרד מקצועי נתן אישור כגון המשרד לאיכות הסביבה בגין אי אכיפת החוק, במקורה זהה יתכן שיפעל באופן נזודתי להסרת המפוגעים. מנקודת המבט של הציבור והתושבים, ספק אם ידעו להעיר ראש הרשות המקפיד על חוק רישי עסקים וمعدיף אותם על פני שיקולי פונסה ותעסוקה. ברשויות שבהן שיעורי הרישי נמוכים במיוחד, מוצע לבחון אפשרות שנציג מטעם הממונה על המחויז ילווה את תהליכי הרישי.

## אי מיצוי האכיפה

הainedיקציות בעזرتן ניתן לאבחן את אופן תפקודה של רשות מקומית בתחום רישיון העסקים הinen בין היתר על ידי בדיקת עומק האכיפה וgioן אמצעי האכיפה בהם נעשה שימוש (פורמלאים ולא פורמלאים). לדוגמה אחוז התביעות המשפטיות המוגשות בכל שנה נגד עסקים שפועלים ללא רישיון (שיעור שנע בד"כ בין 5 לבי"נ 25% מתוך העסקים שפועלים ללא רישיון). יש לזכור שלפני הגשת כתוב אישום נהוג לחפש פתרונות חלופיים, להעניק ארוכות, לשלווח התראות, לקיים שימוש, כך שחלק מהבעיות נפתרות ללא צורך בהגשת תביעה. להערכתנו שיעור הגשת תביעות של כ-12% ומעלה נגד עסקים שפועלים ללא רישיון מבטא רצון של הרשות להפעיל מערכת מסודרת של רישיון עסקים בהתאם לחוק. שיעור זה מאפיין רק כמחצית מהרשויות המקומיות. במוצעות האזרחות בהן מרבית העסקים פועלים על קרקע חקלאית ללא היתר לשימוש חורג, שיעור זה נמוך מ-5%. יכולת התביעה והאכיפה העצמאית של המשרדים נתונים האישור מוגבלת ואם קיימת יכולת צאת הרי שהם ממעטים להשתמש בה. על כן מיטלים יהbm על מגבלות התביעה של הרשותות המקומיות שמצוות בד"כ את אפשרות האכיפה. מוצע לקבוע מדדים השוואתיים שישקפו את רמת האכיפה ובמקביל לקבוע סטנדרטים מחייבים של אכיפה שהרשויות ידרשו לפעול לפיהם.

## סמכויות מוגבלות של הרשות המקומית

בקרב הרשותות המקומיות (ובעיקר בקרבת הערים הגדולות) הושמעה לא פעם טענה שהרשות המקומית מוגבלת ביכולתה לקדם נושאים ולפתחם בעיות עצמה שכן המפתח לפתרון חלק גדול מהחסמים אינו נמצא בשליטתן אלא בידיהם של נתונים האישור המקצועים החיצוניים שקובעים את התנאים ואת הסטנדרטים. במסגרת המחקר התבקשנו לבחון את שאלת חזוק מעמדן של רשויות מקומיות מסוימות (בד"כ הערים הגדולות) ורחבת סמכויותיהן בכל הקשור לביצוע בדיקות מקצועיות לרישיון עסקים, כפי שמקובל למשל באנגליה (לרשות המקומית שם סמכויות נרחבות יותר בתחום בריאות המזון, בריאות הסביבה ואיכות הסביבה). ככל שהרשות המקומית תוכל לרכז בידייה חלק גדול יותר של תחומי אישור כאמור לעיל, יפחת הצורך בתיאומים, הטיפול יתרך תחת קורת גג אחת, הדבר יקל להן על תפקוד רשות הרישוי עצמה והן על בעלי העסקים המתлонנים על ריבוי גורמי אישור ותהליכי רישיון מורכבים. מנגד, בהקשר זה ראוי להזכיר את התרשםותם של נציגי אחד ממחוזות משרד הבריאות שערכו לפני מספר שנים ניסוי שמטרתו העברת סמכויות רישיוי ופיקוח לאחת הערים הגדולות. הכוונה הייתה שאויה עירייה תקבל הסמכה לטפל בעצמה ברישיון בקשה רחבה של נושאים בתחום בריאות הסביבה ובריאות המזון. בפועל, לאחר ניסיון שנמשך כשנתיים שלוש, המשרד התרשם שהניסיונו הוכתר ככישלון! כתוצאה מההברת הסמכויות לעירייה רמת הפיקוח ירדה, הרמה המקצועית של הדרישות פחתה, העירייה לא הייתה מחייבת ונאמנה לנושא כפי שמשרד הבריאות ציפה, עובדי העירייה שעסקו בנושא לא היו בעלי ההכשרה הנדרשת, התעוור חשש לליקויים שכונראה לא היו נוצרים אם הפיקוח היה נשאר בידי המשרד עצמו. זהה רק דוגמה אחת מנני רבות שהשミニעו נתונים האישור המקצועיים הסבירים שתפקידם מחייב ידע מקצועי, ניסיון, הכשרה, כלים ובעיקר מחייבות גבוהה למטרות, מה שאינו קיים במידה הרצויה ברשותות המקומיות.

## כשלים בהתנהעת תהליכי הרישי

נותני אישור רבים (וגראם משרד הבריאות) מוחלונים על האופן שבו הרשותות המקומיות מגישות להם את תיקי העסקים ואת הבקשות לפיתוח עסק חדש. החומר מוגש לעיתים בצורה חלקלת, בלתי מ恳צתית, ללא נתונים חיווניים (שרטוטים, תוכניות, הסברים וצדומה). כדי להכין תיק בצורה מסודרת ונדרשים ידוע, כלים ו亨stiיעות באנשי מקצוע. בעלי עסקים רבים מנסים לחסוך הוצאות אלה ומגישים את הבקשות באופן שאינו מאפשר התיאחות נותני האישור. טענות נותני האישור מופנות כלפי הרשותות המקומיות שלעתים אין מודאות שהחומר הוכן והוגש בצורה ראוייה. הדבר יוצר עיכובים וחסמים נוספים בתהליכי הרישי היהות שוחרר רב מוחזר ע"י נותני האישור לרשות ולבעל העסק להשלמת נתוניים. משרד לא יכול הסבiba צינו שנוגאים לעعلن לרשותות את ההנחיות בדבר אוון הגשת תיקי בקשה לפיתוח עסקים (כולל צירוף תוכנית עבודה הקוריה "פרשה טכנית" ותוכנית סנטארית) אולם חלק גדול מהרשותות מגישות את הבקשות שלא על פי ההנחיות ولكن המשרד נאלץ להזכיר את הבקשה לרשות. ראוי להזכיר את הפתרון שפותח בעיריית תל אביב שם העובדים מקבלים תמריצים (שכר עידוד) המחשבים בין היתר בהתאם לאות התקנים שעברו "ב鹹לחה" את בדיקת נותני האישור. שיטה זו מגדילה את הסיכוי שהבקשות יעברו לנותני האישור לאחר סינון וברמה הנדרשת מה שיצמץ עיכובים וחסמים (ראו תרשימים).

## משרד הפנים

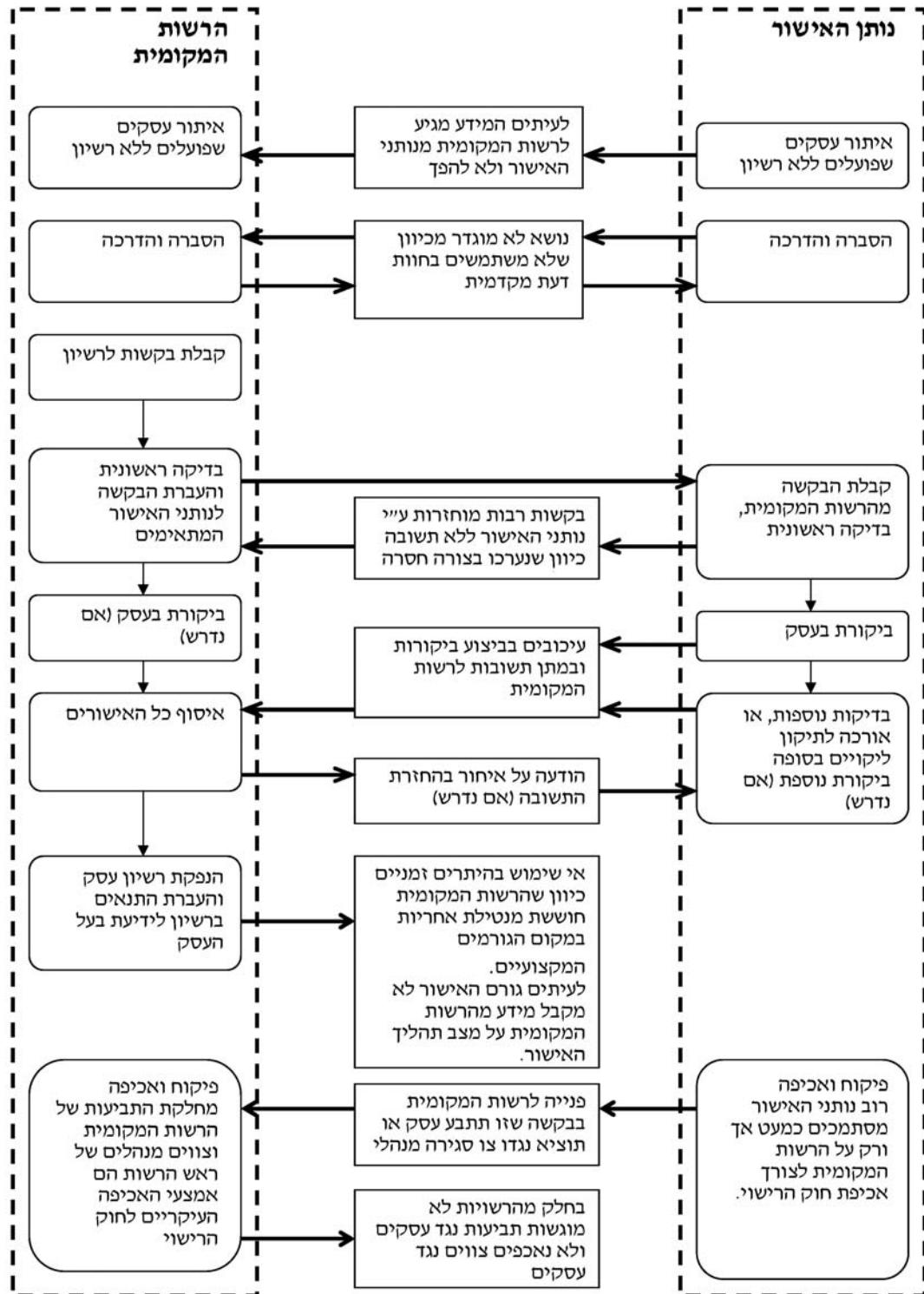
המשרד אחראי על חוק רישי עסקים אך למרות זאת אינם מפעיל מערכת פיקוח שוטף לנושא ואני מתערב כמעט במתරחש בשטח. בפועל קיים ממונה אחד ברמה הארץית העוסק בנושא מטעם המשרד אלא שלא הוקטו לו מנגנון, משאבים וסמכויות לצורך שינוי ושיפור המצב. הממוניים על המחוות כמעט ולא פועלם מול הרשותות המקומיות בצורה יזומה ושיטתיות לבקרה ופיקוח על הנעשה בתחום וכן כמעט ולא פועלם מול נותני האישור לצורך פיתוח חסמים, התגברות על אילוצים וצדומה. משרד הפנים מונע בעיקר משיקולי תקציב ומניעת גרענות ברשותות. עיון בהצעת חוק הרשותות המקומיות 2007 שיזם המשרד מלמד מהם עיקר הנושאים שנמצאים בראש היום מבחינת המשרד: הכנות תוכניות הבראה ותוכניות התיעילות במישור התקציבי, מינוי חשבים מלוויים, בקרת הדוחות הכספיים וצדומה. בהצעת החוק לא נמצא כמעט ביטוי לשינויים ושיפורים נדרשים בראשי העסקים. אנו סבורים שהממשלה צריכה להגביר את מעורבותו בנושא ניכר, ברמת המטה וברמת המחוות (ר' פרק המלצות).

## אדישות ציבורית

בד"כ הציבור עצמו אינו יודע האם מוצר או שירות שרכש ניתן בבית עסק שיש בו רישיון או בעסק הפועל ללא רישיון. המודעות הקיימת לנושא בקרב הציבור **נמוכה מאוד**, לעיתים קרובות כלל לא קיימת. הציבור אינו יודע להעיר את חשיבותו ואת תרומתו של חוק רישיון עסקים כחוק חשוב שבא להגן על זכויות הצרכנים, בריאותם, בטיחותם, ביטחונם וסבירתם, וכן בmorbit פעלולותם, בעלי עסקים אינם נדרשים על ידי לקוחותיהם להציג את רישיון העסק כתנאי לביצוע עסקה. כששאלנו (כלקוות פרטימן בלי להזכיר את עניין המחוות) בעלי עסקים האם יש להם

## רשות הרישוי ונותני האישור – יחס גומלי

### רשות הרישוי ונותני האישור יחס גומלי



רישיון עסק ואם אין רישיון – מה הסיבה לכך, קיבלנו בד"כ תשובה סתומה ומתוחממת. בעל העסק הגיב בחשדנות והשתומם על עצם הצגת השאלה מצד הלוקו. יש שראו בשאלת זו שאלת חטנית וקונטרנית. מוצע לבחון אפשרות להגברת המודעות הציבורית לחשיבות רישיון עסק לפחות בענפים מסוימים.

## **רישיון כתנאי לעסקה**

marshi'i mishala dorshim hizgat rishion usik catnai lasherutot b'machzit ao lehazmanet mofzrim / shirotanim. ledogma, drisha maigod acsaniot hanouer hizgat rishion usik catnai laekson talmidim, drisha mafarak'i sporot novash catnai le'uricht aruim lechaylim, drisha mohabrot ha'susa v'cdoma. bat'i usik ha'magshim shirot le'govim sh'dorshim mohm hizgat rishion usik takuf catnai libitzu ha'usika, mati'chisim lenosha berzinot raba vbd'c mabzutim at ha'shu'ot hadorshot, almalia cn ulolim le'hafsid at otan uskao. modu'ot ziviorit lenosha mazd ha'lokhot ha'dorshot, icola la'shem grom maftha shialtz at b'ali ha'uskiim le'shnot at yacham lenosha v'shiuro rishio yulz b'zora me'smu'otit.

## **חוסר הרתעה משפטית**

bat'i hamishpat ha'dinim be'ktavi ai'som ha'mogshim negd uskiim sh'fou'lim la'rishion matchabim be'reken harav shel ha'te'suka v'hafrensa, no'tim la'unik le'uskiim aricot v'arocot nosfot b'metra latkan at hadorsh tu'kon ao b'metra la'afshar lab'el ha'usik le'hi'ur le'kara'at sagiat ha'usik. letunat ha'reshiyot ha'makomiyot, matn aricot alla "mo'zia at ha'oukz" mafaski ha'din cr' sheluyim krobo'ot batom ha'aracha ha'usik ainu nesgar, neder chidush ha'atzdim ha'mishpatim ul'idi ha'reshot, ma' shchor' ba'geshat tbi'utot nosfot, matn aricot nosfot v'cdoma. ba'hadar ha'retua v'uni'sha me'smu'otit, ha'izm u'orur tchashiv calcli' p'shot l'piy cada'i lo la'mashir v'laha'afil at ha'usik lemrah'ot ha'atzdim sh'nankto nego, ha'iyot sh'ulot ha'unisha (am be'khol ki'mat) nemocha le'umot ha'kenso'ot v'ha'tou'la.

## **עסקיים גדולים לעומת עסקי קטנים**

ha'modu'ot lenosha be'kurb rishotot arzitot gibba'ah be'harba le'umot ha'modu'ot v'ha'chishot sh'mi'chisim le'k'k' b'ali ha'uskiim ha'ketniim. rishotot arzitot posfot b'd'c ha'chal mohabrim ha'mokadmiim shel ha'ekma la'ha'gat rishion usik. han nehnot mi'tarono'ot lagadol, han mu'sikot momchim v'anshi' mafzu' sh'tafk'idim la'sdeir at rishoi ha'senifim. momchim alla mu'orev'im ba'halotot le'gvi mi'k'om ha'usik, tac'uno, fu'ilotu v'cdoma. hodot lenisyonim ha'matzber v'le'hi'rotom ha'kruba um ha'drishot v'ha'tanaim, ha'ri sh'bamra'bit ha'rishotot arzitot sh'iyuri ha'reshoi gibba'ah ba'harba le'umot ha'atzav ha'mokabel be'uskiim ha'ketniim, am ci' mazano mafkim sh'bam rishotot arzitot ha'halo ba'thalik ha'reshoi **rk la'achor ha'kmat ha'usik** zo'at meshom sheloi hi' matchilot at tħalik ha'reshoi le'fni ha'ekma ba'k'shan ha'iyta ndha'it. casheusuk cabr fu'ul ha'si'ki l'kbel rishion gadol yoter, ma' u'd slaroshonon cilim mafzu'im v'mishpatim sh'msi'uyim la'han benosha. ma'ida, b'morbiet ha'uskiim ha'ketniim v'ha'peretiim la'yo'zemim pania la'rosut le'sh b'k'shat rishion ala mattnimim sh'ha'resot ha'ia za'at sha'tatru at ha'usik rk la'achor m'achilim

בתחילה. אצל עסקים קטנים יש קושי להתמסר לטיפול ברישוי עסקים בהיותו מורכב, ממושך ויקר. לחלקם אין את הידע והכלים מקצועיים, אין את הניסיון המctrבר שיש לרשותה הגדולות. הם נרתעים מלהתחליל את הטיפול בגלל החסמים והעלויות הגבוהות, נדרשים לטפל ולתאם מול אינספור גופים במקביל, עליהם ללמידה את הדרישות של כל אחד מנוטני האישור ולעמדו בנסיבות של قولם, הדבר מעלה ומעבר ליכולתם, שכן מנסים "למשור את הזמן" עד כמה שאפשר לפני שיתחילו בטיפול, לפעמים פועלם "במחתרת". כתוצאה מחשר ניסיונות וחוסר המודעות, תופעה נפוצה בקרב עסקים קטנים היא העדר בירור מוקדם של דרישות ותנאים בזמן הקמת העסק מה שגורם להיווצרות חסמים שליעתיים אינם ניתנים לפתרון.

## החלפת בעליים

תלונות רבות נשמעות מבני-בעלי עסקים שקיבלו לידיהם עסקים שפלו במתכונת מסויימת שנים רבות עם רישיון, ולאחר החלפת הבעלים הרשות המקומית ונותני האישור מציבים לבני-בעלי החדשmins דרישות חדשות. למשל, דרישות לקבלת היתרי בנייה על חלקים בעסק שהוקמו שלא כדוגן, או דרישות להתקנת מערכות ואמצעי בטיחות שלא היו קיימים קודם לכן ושלא נלקחו בחשבון בזמן החלפת הבעלות, כך שבידי העסקה מתבררת כפחות כדאית. הרשותיות רואות בסיטואציה של החלפת בעליים כהזמנות לעדכן את הדרישות. מוצע לבחון מtan היתר זמני עסקים שפלו עם רישיון ועברו לבני-בעלי חדשים, כדי לאפשר להם תקופת התארגנות לקרה עצמה בדרישות החדשmins.

## ערעור בלתי פורמלי

קיים המערכת הלכית ערעור פורמליים מנהליים שיאפשרו לבעלי העסקים לגייס ערעורים בצורה מסוימת מבלתי לפנות לבית המשפט (כפי שמקובל למשל בערעור על חיובי ארנונה שם נקבעו אבני דרך ולוח זמינים מחייב ללא הזדקקות לבית משפט). רשותות הcabאות הן ככל הנראה נותן האישור היחיד המאפשר ערעור באופן פורמלי לנציגות כבאות והצלה. כמהות הערעורים בתחום כיבוי אש כ-500 בשנה, חלק גדול מהערעורים מסתיימים במתן הקלות למערערอลם כמהות הערעורים נמוכה ביחס לכמות העסקים שרשינם סרוב ע"י רשות הכבוי (מעל 10,000). מאידך, בהעדר מידע אודות אפשריות ערעור מינהלי, ובין מערערים באופן בלתי פורמלי לרשות הרישי העירונית בתקופה שההרשאות תשמש כגורם מגשר בין נותני האישור הממקצועים. רשות הרישי נתפסת כמי שמעוניין לסייע לבעל העסק בהשגת רישיון ובמציאת פתרונות שיהיו מקובלים על בעל העסק ועל הגורם המקצועי ואכן זהה דרך הערעור הנפוצה ביותר, לפחות ברשויות הקטנות. מסלול ערעור בלתי פורמלי נוסף הוא פניה לדרגים המקצועיים ולממוניים בתחום המערכת של נותני האישור (בריאות, איכות סביבה, משטרת ועודומה), ניהול מז"מ וניסיונות לגבות פתרונות כאמור לעיל. בעל עסק שmagala נכונות ורצון לפעול להשגת רישיון יוכל למצוא אוזן קשבת אצל נותני האישור שמעוניינים מצדם לקדם את מטרותיהם בתחום הבתיות, הבריאות והסביבה. נותני האישור מוכנים לבוא לקרה בעלי עסקים אלה, כיון שהחלופה הקיימת בידם היא פעולות אכיפה שנטפסות כאקטuat. מי שמסוגל עשי לפנות ישירות לגורם בכיר בעירייה (ברשות קטנות לראש הרשות המקומית

עצמם) כדי שיתעורר אישית בפתרון חסמים קטנים או גדולים. מטבע הדברים, לראש הרשות ולבכרי העירייה ישנים שיקולים נוספים מלבד רישי עסקים, כגון פיתוח העיר, הגברת תעסוקה ושיקולים פוליטיים וכן פניות מסווג זה מצד בעלי עסקים עשוות להיענות בחוב. כפי שיפורט להלן, המודל האנגלי מציע לבעל העסק שורה של דרגי ערעור מנהליים מסודרים וشكופים (בעיקר בתוך הרשות המקומית) החל מדרג פקידותי במחלקות הרישוי ועד לחבריו מועצת העיר.

## תסכולם של בעלי העסקים

בעלי העסקים מתלוננים על הקשיים, על המורכבות ועל העלות הגבוהה הנובעת מעמידה בדרישות החוק. להלן חלק מההתבטיאות ששמענו בשעה שערכנו ראיונות ושאלנו לדעתם בקשר לרישי עסקים:

"ישראל איננה אנגליה ואני לא אירופה, כאן לא מרוויחים בוironו אלא בשקלים, מדינה קטנה, צפופה, מרוחקת, האפשרויות העסקיות כאן מוגבלות, החוקים צריכים להיות מותאמים ליכולת הכלכלית של התושבים, לא ניתן לכפות כאן חוקים שמתאימים לכלכלה מפותחת ומתקדמת כמו מערב אירופה שבה ההכנסה לנפש כפולה מזואת של ישראל, צריך לאפשר לאזרחים הזרים להתפרנס בכבוד, גם כר עסקים ובין אין מצליחים לשרוד יותר משנתים שלוש, אם יאכפו את החוק הזה על כל עסק שאין לו רישון או המדינה תידרש לתמוך באלו משלוחות שכיהם מתרפנסות בכבוד ותגרום לסגירת עסקים שאינם מפריעים לאיש שאף מספקים לציבור שירותים חינוניים ברמה הגבוהה ביותר".

רישי עסקים הוא חוק סוציאליסטי, מישן, חסר תועלת ממשית, ועוד להצדיק את זכות הקיום של הפקידים. מערכת אוטומה, מונתקת מhosבבה, מתעלמת מזכות האזרחים להתקיים ולהתפרנס בכבוד, מתעלמת מיכולתם הכלכלית של בעלי העסקים, פוגעת בצריכים. מייקרת את המוצר, מסורבלת, בלתי מתואמת, לעיתים סותרת את עצמה, פוגעת בצמיחה ובהתפתחות הכלכלית. פוגעת ביוזמה החופשית ובחופש העסק. תל"ג מבזבז שהולך לטמיון. יוצרתCSI, שוק, מגבירה אבטלה, פוגעת דוקא בחילשים ובעסקים הקטנים. חזק בעל ההון, הגדלת הפערים הכלכליים ואי השוויון".

לדעתנו ישנה תשובה הולמת לחלק מהתענות הנ"ל, בכל מקרה לא ניתן להתעלם מתחושים אלה ויש לקחتن בחשבון במסגרת המסקנות וההמלצות.

## רישי עסקים והתפתחות כלכלית

היעדים בראש סדר היום הלאומי בישראל מתמקדים במצבם הכספי החברתיים, הגברת התעסוקה, צמיחה כלכלית. למעשה, בטוחה הקצר, הגברת אכיפת חוק רישי עסקים תהווה חסם להשגת המטרות הלאומיות הנ"ל להיות שעסקים מסוימים שיוכלים היו לסייע בפיתוח כלכלי לא יוכל לפעול בהעדר רישון ואף יצרו נטל על המשק בגל אבטלה. מאידך, גם ביום בהם שיקולי פונסה ותעסוקה נמצאים בראש העדיפויות הלאומי, התעלמות מקיים החוק טומנת בחובנה סכנות רבות לשalom הציבור ולائقות הסביבה. יש לזכור שיתור על סטנדרטים בטיחותיים וסבירתיים מופיע דוקא את המדיניות המתפתחות, בעוד שבמדינות המפותחות חוק רישי עסקים מחמירים וקפדניים (כל מדינה לפי מודל הרישוי הייחודי לה), שכן חוקים אלה הם נדבך מטור התרבות העסקית. בהתאם לכך, על פי החומר שהתקבל מהגוף העוסקים ברישי

עסקים בחו"ל (במדינות המפותחות) בעלי העסקים מכירים בכך להשקיע אחזות לא מבוטל מהכנסתם לטובת הגברת הבטיחות, שמירה על שלום הציבור ושמירה על הסביבה.

## aicot haRishonim

מחקר זה דן בשאלת מדוע עסקים רבים כל כך פועלים ללא רישיון וכיוצא בכך נזקם למצוות התופעה. במהלך איסוף החומר ולימוד הנתונים התעוררה שאלה נוספת בקשר לרמת הפיקוח והבקרה על עסקים שפועלים עם רישיון. בקרב הרשויות עצמן ובקרב נוטני אישור רבים ישנה תחושה שרמת הפיקוח והבקרה על עסקים שפועלים עם רישיון טעונה שיפור ניכר, במילוי אחריות צמצום תופעת עסקים שפועלים ללא רישיון היא נדבר אחד, אולם נותרה עדין מלאכה מרובה בתחום הגברת הפיקוח והבקרה להבטחת עמידה בתנאים ובדרישות, בעסקים שכבר יש להם רישיון.

## חסמי הרישיון



## דוגמאות לחסמי רישי עסקים לפי ענפים כפי שהציגו בפניו בעלי עסקים

הענף	נתן האישור	דרישות וחסמים
<b>תchanot דלק</b>	שירותי הכבאות	<p>דרישות שונות, משתנות ובלתי אחידות לגבי אורך זרנוקים, כמו זרנוקים, קוטר צינורות, מערכות גילוי עשן במשרדי התחנה, התקנת דלתות חסינות אש ופתחי עשן במחסני טמנים, החלפת מערכת מטפים למערכת המשוחרת אבקה וגז יחיד וכדומה.</p> <p>בתקנות אין מענה למונח "חנות נוחות" שמהווה שילוב בין מזנון וחנות מכלות. הגבלת יכולת מכירת מוצר חלב וכדומה.</p>
בריאות	תכנון ובניה	<p>לא ניתן לקדם היתרי בנייה לפני ביצוע סקר קרקע ע"י ועדיה לאיכות הסביבה ובטרם קבלת אישור על ידי המשרד לאיכות הסביבה, גורם יעכובים בבניין ופיקוח תחנות ה称赞ות לתב"עות המגדירות את רוחב כביש הגישה, אם בפועל הכביש צר יותר לא ניתן לקבל אישור.</p> <p>כתשנה מהליפה בעליים נדרשים לפעול מחדש להוצאה היתרי בנייה למתקני שירותים דרך אפליו אם אוטם מתקנים פועלים כבר שנים רבות.</p>
איכות הסביבה	משרד הבריאות	<p>כפילות וחוסר תיאום בין המשרד לאיכות הסביבה לבין שירותים איכות הסביבה העירוני, נדרש טיפול כפול במקביל בו זמן ל渴בלת אישור איכות הסביבה. דרישת לעמודה בתנאים חדשים כגון התקנת מערכות למניעת זיהומיים ודיליפת יתר ממיכלים.</p>
<b>מרכזים</b>	משרד הבריאות	<p>מחלוקות סביב גדול המحسن הדרוש למרכז. קורלציה בין פריטי רישי: באים לבדוק פריט רישי מסוים ובפועל מחפשים ליקויים בכל יתר פריטי הרישי גם אם לא הגיעו המועד לחידושם, יוצר איום מתמיד לשימור רישיון עסק בחנות כללה. חוסר תיאום עם הווטרינר העירוני בכל הקשור לרישי מחלקותبشر וగירל עוף.</p>
תכנון ובניה	תכנון ובניה	<p>כאשר המרכול ממוקם במבנה תעשייה יש קושי בחידוש היתר לשימוש חורה.</p>
משטרה	משטרה	<p>לא מתחשבים בדו"ח ייעוץ הבטיחות ובדרישות שירותICI כי אш, דורשים שהמעברים בין המגדלים יהיו רחבים יותר והגישה ליציאה מהחנות תהיה פתוחה יותר, מחייב לוותר על שטחי מכירה וקופות.</p>
<b>מוסדות ובתי אוכל</b>	משרד הבריאות	<p>דרישה שהמטבח ומטחי העבודה יהיו גדולים יותר, מגבילה את מגוון התפריט ואת איכותו. חוסר התחשבות בטכнологיות המאפשרות שטח עבודה מצומצם. דרישת להשגת רישיון יצין לצורך הכנה עצמית של פריטים מסוימים שונים במסעדת כגון גלידה ומאפים מונעת הכנסת אותם פריטים.</p>

הعنף	נותן האישור	דרישות וחסמים
<b> מסעדות ובתי אוכל (המשר)</b>	תכנון ובניה	כל שיפור ושינוי במבנה מהיבר יותר בנית: קירוי חורף, דק (במה על גני המדרוכה), פיר לארכובה וכדומה. בפועל לא ניתן כמעט להשיג היתרים אלה.
שירותי הכבאות		דרישה להתקנת מתחזם או מערכות גלו' בעלות גובהה מאוד, מעלה יכולת הכלכלית של בעל המסעדה.
<b>בריכות שחיה ופארקי מים</b>	משרד הבריאות	הדרישות העדכניות כלפי בリכות שחיה המעוגנת במסגרת חוקי התכנון והבנייה אין אפשרות לחלק גדול מהבריכה בקיבוצים ובמושבים לקבל רישיון עסק אלא אם יעברו שיפוץ יסודי במבנה הבריכה ובמערכות. ריבוי פרטני רישוי וקורלציה בבדיקות: כמשמעות מועדי חידוש הרישון בפרט מסויים נבדקים באוטה הדזמנות גם כל יתר פרטיים, כל ליקוי שמתגלה יוצר מיד איום על הרישוי של כל שאר הפרטיטים.
<b>אולמי שימושות בעירים מועדרוני ריקודים וכד'</b>	תכנון ובניה	הרבייה המבנים הזמינים והמתאימים מבחינה פיזית ומסחרית נמצאים באזרחי תעשייה, מה שחייב יותר לשימוש חורג ותשולם היטלי השבחה. תוחלת חי' העסק קצרה בשל חוסר כדאיות לעبور את המסלול הביוורוקרטי להשגת היתר לשימוש חורג.
שירותי הכבאות		חוסר אחידות בדרישות שירות הכבאות בין תחנות שונות ברחבי הארץ ולעיתים בין מפקחים שונים באותה תקופה (עובי שונה של צינורות, שוני במערכות הנדרשות וכדומה), החומר סטנדרטים משנה לשנה מבלי שיחול שניי במבנה ובשימושיו.
<b>גבי אירוחים בישובים כפריים</b>	תכנון ובניה	פעלים על קרקע חקלאית בניגוד ליעוד, קושי וב' להבלית השימוש חורג.
<b>בתי מלאכה</b>	שירותי הכבאות	חוסר אחידות בדרישות (ר' לעיל אולמי שימושות).
תכנון ובניה	שירותי הכבאות	פרוצדורה מורכבת ויקרה להשגת היתר לשימוש חורג. מחסור בתוכניות מאושרוות לבתי מלאכה בתל אביב.
<b>בתי מלון, בתים הארחה</b>	שירותי הכבאות	דרישות משתנות משנה לשנה לגבי פתרונות הגלילי והכיבוי הדורשים. לעיתים הדירה יכולה להשתנות באותו עסק פעם אחר פעם גם אם הביקורת הتبצעה על ידי אותו כאבאי.
משטרת	שירותי הכבאות	כפילות בדרישות המשטרה ושירותי הכבאות בקשר לוחוב מעברים ופתחי מילוט.
<b>חנות מעל 500 מ"ר</b>	שירותי הכבאות	דרישות משתנות בין חניות שונות בארץ של אותה רשות להתקנת מערכות גלו', כיבוי, סילוק עשן.
משטרת	שירותי הכבאות	דרישות לא אחידות ומוגזמות להצבת מאבטחים חשובים בתוך החניות.



# 4 ועדת מרכוביץ'

## רקע – מכתב נשיא בית המשפט העליון מאיר שмагר

ביוני 1993 שלח נשיא בית המשפט העליון מאיר שmagר מכתב לשר המשפטים דאז פרופ' דוד ליבאי בו הוא מעלה שורה של הבנות ותහיות לגבי נושא רישיון העסקים. הנשיא שmagר מצין כי בפועל מרבית העסקים מתחילהם לפעול ללא רישיון ונראה שמצוב זה נכפה על בעלי העסקים מתוך אופן היישום של החוק ואינו נובע מtower כוונה עברינית מצדם. בנוסף מצין שmagר כי החוק סביר, הדרישות מבעל העסק אין ברורות, איןן אחידות והטיפול ברישון געשה מול גורמים רבים שאינם מתואימים ביניהם. לדברי שmagר מצב זה בשלוב עם העדר סמכות ערעור בחוק הרישיון מביא לכך שבתי המשפט ואפלו בית המשפט העליון נדרשים לעיתים קרובות לדון בזוטות כגון מדובר לא ניתן רישון לדון נוסף בחנות יركות כלשהי. שmagר מצין גם כי פעילות המ Racette המשפטית בתחום זה אינה מהווה ולא יכולה להוות את הסנקציה העיקרית והמספקה כלפי בעלי העסקים שפועלים ללא רישיון.

על רקע מכתב זה ועדויות נוספות לגבי העוגם של תחום רישיון העסקים מינה שר הפנים ב-9/8/27 ועדה בין משרדיה לביקורת נושא הרישיון. בראש הוועדה עמד מושקע יעקב מרכוביץ' שמילא לפניו כן שורת תפקיד ניהול בכירים במסדר הפנים. לחברי הוועדה מונו אנשי מקצוע ובבעלי תפקידים בכירים מבין גורמי האישור לרישון עסק.

## مسקנות והמלצות

ועדת מרכוביץ' הגישה את מסקנותיה והמלצותיה ביוני 1994. להלן עיקרי הממצאים:

- רוב העסקים מתחילהם לפעול לפני שהשלימו את הליך הרישיון.
- ישנים כשלים ביורוקרטיים רבים בהליך הרישיון בעיקר בתיאום בין הרשויות המקומיות לגורמי האישור וחפיפה בדרישות ותחומי הבדיקה של גורמי האישור.
- אישור התכנון והבנייה הוא המכשול העיקרי בפני עצמו שמקשים לקבל רישיון עסק. לעיתים נראה שאופן יישום הדרישות לעמידה בחוקי התכנון חורגת ממטרות חוק הרישיון.
- אכיפת החוק לוקה בחסר ונינה מרכזת בידי גורם אחד. ההלכים המשפטיים נגד עסקים אינם מرتיעים מספיק וنمישכים זמן רב (לעיתים קרובות יותר מאורך חייו של העסק).
- בעית העדר הרישיון חמורה במיוחד במקרים האזרחות ובעיקר לגבי עסקים לא חוקיים שמקשים לפעול על קרקע חקלאית.

הועודה ניסחה רשימה של ארבעים המלצות ליעול ושיפור תחום הרישיון. להלן המלצות העיקריות של הוועדה:

- הגבלת זמן התגובה של גורמי האישור.
- ריכוז הדרישות לרישיון לפי סוג העסק.
- הפרדת הקשר בין תכנון ובניה לבין רישיון עסק.
- הענקת רישיון עסק ארעי לעסק שהתחיל לפעול ונמצא בתהליך אישור הרישיון (בתנאים מסוימים).
- רויזיה בסוגי העסקים הנדרשים לרישיון.
- סוגי עסקים מסוימים ידרשו לאישור הרשות המקומית בלבד.
- הרשות המקומית יקבלו יותר סמכויות והכשרה בתחום הרישיון.
- תוקם ועדה בין משרדית קבועה ליעול ומעקב על תחום הרישיון.

### **ביצוע המלצות**

חלק גדול מהמלצות הוועדה אומצאו בפועל בתקנות כגון הגדרת הזמן המקסימלי לתשובה של גורם אישור ואפשרות להעניק רישיון زمنי שנקבעו בתקנות הרישי (2000). רויזיה בסוגי העסקים הנדרשים לאישור והגדלת סוג עסקי שידרשו לאישור גופי הרשות המקומית בלבד שנקבעו בצו רישיוני עסקים (1995).

נושאים אחרים קודמו בדרכים אחרות כגון קידום נושא המחשב, הכשרת עובדים בתחום הרישיון וקידום פתרון לבנית הקשר בין רישיון לתכנון ובניה בעדרת חוות הדעת של הייעץ המשפטי לממשלה (זוטי דברים).

### **הוועדה הקבועה לרישיוני עסקים**

המלצה נוספת נסافت של הוועדה שאומצאה במלואה הייתה הקמת ועדה בין משרדית קבועה למעקב ויעול תחום הרישיון. הוועדה הבין משרדית הקבועה התחילה לפעול ב-1959 גם היא בראשות מר יעקב מרכוביץ' והוא מתכנסת באופן קבוע מספר פעמים כל שנה.

עודת מרכוביץ' הקבועה עוסקת בין היתר בקידום ביצוע המסקנות של ועדת מרכוביץ' (1994) ובמעקב אחריו ישומן. בעשור שחלף מהגשת דוח' מרכוביץ' התברר לוועדה הקבועה שלמרות אימוץ חלק ניכר מהמלצות רוב הביעות שהתגלו בתחום עדין קיימות בקרה צדו או אחרת ולפי דוח' הביקורת 2004 אחוז העסקים שפועלים ללא רישיון גבוה מאוד (כ-35% בממוצע ארצי). כתוצאה לכך הוועדה יזמה את הזמנת המחקר הנוכחי (דרך משרד הפנים) ומספר מצומצם של נציגי הוועדה מונו לצוות ההיגוי של המחקר.

חוב המלצות שמופיעות בדוח' זה נועד לאפשר יישום יעיל ועדכני של המלצות ועדת מרכוביץ' (1994). המלצות גובשו בהתאם לחסמים בתחום הרישיון שמצאונו ולאור הלקחים מהניסיונות שנעשו בעשור האחרון לעורוך רפורמה בתחום על בסיס המלצות ועדת מרכוביץ'.

# 5 נתוני רקע לתהיליך הרישוי

## הסיכוי לקבלת רישיון בעסקים שפועלים ללא רישיון

1. מתוך הנתונים הממצברים שנבדקו בעיריות, מבין כלל העסקים רשומים בכל רגע נתנו ברשות המקומית עסקים שפועלים ללא רישיון ולא יותר זמן, כשר שיליש יסימנו בסופו של דבר את התהיליך בהצלחה בפרק זמן של עד חצי שנה. لكن רצוי תמיד לדורש מכל רשות מקומית להוסיף לדיווחיה קטgorיה של "עסקים שהגשו בקשה לרישיון במהלך חצי השנה الأخيرة" וכך ניתן יהיה לקבל תמונה נcona יותר של מצב רישיון העסקים באותה רשות. עסקים אלה (אوتם שני שלישי) נמצאים בד"כ בשלב של השלמת חומר חסר, המתנה לביקור פקח, המתנה להחלטה של נוטני אישור וכדומה.
2. ברשות מקומיות רבות לא נעשה כמעט שימוש בהיתרים זמינים מהסיבות שפורטו בגוף העבודה (חשש של הרשות המקומית לקבל אחריות על ליקויים). אם אותן רשות היו ממצאות את האפשרות להעניק לעסקים היתרים זמינים בהתאם למוגבלות שנקבעו בחוק (כפי שמקובל בחלק מהעיריות), כמוות העסקים שפועלים ללא רישיון ולא יותר זמן הייתה קטנה בכרוב. בין העסקים שהיו נמחקים מהרשימה (ומקבלים יותר זמן) הם כאלה שקיבלו תנאים מנוטני האישור וממועד הביקורת על עמידה בתנאים עדין לא הגעה.
3. בקרוב השלישי לאחר של העסקים (אלה שאינם נכללים בסעיף א' לעיל), הסיכוי שיקבלו רישיון בתוך שנה קצר גלulos חוסר נוכנות מצדם להשיקע את המשאבים הנדרשים או גלulos שהבעיות סבוכות במיוחד בעקבות התכונן והבנייה.
4. בנסיבות האזרחות הנוכחי גרו יותר בغال חסמי שימוש העסקים שפועלים ללא רישיון וגם אינם עתידיים לקבל רישיון גבוהה יותר בغال חסמי שימוש חורגים בקריעת חוקלאית.
5. מלבד העסקים הנכללים בד"ח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004, ועל סמך העריכות מנהלי מחלקות רישיון, ישנים כ-8% של עסקים שאינם נכללים כלל ברישומים היוות שעדיין לא אتوا על ידי הרשות המקומית, חלקיים מצלחים לפעול לאחר זמן מבלי שיואתרו. בד"כ מדובר בעסקים קטנים ששומרם על פרופיל נמוך, ללא תנואה רבה של קונים ולקוחות.

## חסם עליון לשיעור העסקים שפועלים ברישיון

טהיליך השגת הרישיון מתחילה רק לאחרפתיחה העסק כלומר באופן מוגנה כל העסקים החדש מתחילה לפעול בחודשים הראשונים ללא רישיון. בנוסף לכך, ככל רשות מקומית ישנים עסקים שרישיהם נשלל וכן עסקים וותיקים שלא קיבלו רישיון והסיכוי שיקבלו רישיון בעתיד קלוש. מכאן שבכל רגע נתנו גם ברשות היעילה והמקצועית ביותר, לא ניתן להגיע למצב של 100% רישיון. השאלה הנשאלת מהו החסם העליון הסביר אליו יש לשאוף להגעה. חסם זה תלוי בכמות העסקים.

שנפתוחים/ פונים בכל שנה לקבלת רישיון, ביכולת לנוהל בסיס נתונים עדכני אודות עסקים פעילים ובחסמים ייחודיים לכל רשות כגון שימושים חורגים. מתוך עיריות בהן ביקרנו שמתפקדות בצורה תקינה, ניסיון לאמוד את החסם העליון. בעיר שיש בה כ-5,000, 2 עסקים (180,000 תושבים), שחלוקת הרישוי מתפקדת בה באופן תקין, ושנעשה בה שימוש בהיתרים זמינים כפי שהחומר מאפשר, שיעור הרישוי הממוצע הוא 85%.

תוצאה זו ניתן לשפר בכ-10% נוספים על ידי:

- שיפור יחסי הgomlin עם נתונים האישור.
- שיפור הטיפול של נתונים האישור עצם.
- עדכון בסיס הנתונים אודות עסקים שנסגרו.
- הגברת הרתעה.
- הסברת זמינות מידע.
- מעורבות מחלוקת רישוי עסקים בשלבי יוזם תוכניות.
- מתן היתרי בניה (לצורך הטמעת דרישות רישוי עסקים בשלבי התכנון).

מכאן שהחסם העליון הוא סביר 85%

בישובים שנבנו בתקופה מאוחרת יותר תוך הקפדה על חוקי התקנון והבנייה ניתן להגיע לשיעורי רישיון גבוהים יותר שהוא מושפע מטנדרטים הדורשים עוד בשלבי התקנון וכן הודות להקפדה על דרישות של גודל ומבנה העסק בהתאם לייעודו, דרישות חניה, פתחי חром, תשתיות, מערכות מים וביוב וכדומה. בישובים כאלה החסם העליון גבוהה יותר גם בגל מיעוט מקרים בהם יש צורך בהיתר לשימוש חורג.

כל שתשונה הנורמה לפיה בעלי עסקים מתחילה בהליך הרישוי ובבירור הדרישות ורק לאחר ההקמה, וכל שהבירור יעבור בשלבי התקנון וההקמה, הדבר יסייע אף הוא להעלאת החסם העליון. לרשות המקומית יכולת משמעותית להשפיע על נורמה זאת על ידי פעולות הסברת זמינות מידע, ופעולות הרתעה.

מוכיב נוספים שתורות כיום למספר העסקים שפועלים בלי רישיון הוא משך הזמן עד סגירת עסק שהוחלט לגביו בבית המשפט שהוא מיועד לסגירה. כיום ניתנות אורכות של חודשים ושנים עד לסגירה בפועל, וגם כאשר מגע מועד הסגירה בהתאם להחלטת במ"ש, ההחלטה אינה מיושמת באופן מיידי. למעשה כ-20% מהמעסיקים שמדווחים כפועלים ללא רישיון הם עסקים שמתנהלת נגדם תביעה משפטית ורבבים מהם ההליכים המשפטיים עד לסתירת העסק נמשכים מספר שנים.

# 6 הרשות המקומית

## הקדמה

רשות הרישוי לעסוק טעון רישי היא, בתחום רשות מקומית, ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמכו לכך (חוק רישי עסקים פרק א' סעיף 5 (א)(1)).

שר הפנים הוא הממונה על ביצוע חוק רישי עסקים והאחריות לאכיפת החוק בתחום של רשות מקומית חלה על ראש הרשות.

כפי שיפורט להלן, קיימות שונות גדולה מאוד בין הרשותות המקומיות בכל הקשור ליחסן ולדרך טיפולן בתחום רישי העסקי, החל מרשויות שפועלות להקפה וליישום החוק ועד לרשותות שפועלות דלה ומעטת.

## מחלקות רישי עסקים

בכל רשות מקומית פועלת מחלקת רישי עסקים. עובדי מחלקת רישי העסקי ברשות המקומית נדרשים למלא מגוון תפקידים, ביניהם:

1. פרסום מידע לגבי הדרישות שעל עסקים לעמוד בהן לצורך קבלת רישיון, מסירת מידע והדרכה פרטנית לבני עסקים שפונים בבקשתו לרישיון עסק.
2. טיפול, על פי תקנות חוק רישי עסקים, באישור הבקשות לרישיון עסק, להיתר זמני או לחוות דעת מקדמית. להלן הליך אישור הבקשה לרישיון עסק / היתר זמני:
  - בעל העסק פונה לרשות המקומית בבקשתו לקבל רישיון עסק. לכל בקשה צאת יש לצרף: תרשימים סביבה, מפה מצבית, תוכנית עסק ומסמכים נוספים שנדרשים לפי סוג העסק, כשם ערכיהם וחתומם על ידי בעלי מקצוע לפי ההגדרות בתקנות רישיון עסקים.
  - בעל העסק משלם לרשות המקומית אגרה על פי תקנות רישיון עסקים (חוק רישיון עסקים פרק ג' 1(ז)(א)). האגרה היא סכום קבוע שמועד ה熠 (2006) על 260 ש"ח. תשלום האגרה הוא תנאי לקבלת הרישיון ובדרך כלל גם תנאי לפתחת הליך הרישיון.
  - במחלקת הרישיון עורכים בדיקה ראשונית של הבקשות הכלולות בדיקה של הימצאות המסמכים הנדרשים ובדיקה מקדמית של נושא תבואה ותכנים.
  - במחלקת הרישיון מחליטים אם לקבל את הבקשה על סמך הבדיקה הראשונית או על סמך שיקול דעת שנთן לפי החוק לרשות המקומית להגביל מספר תחומי פעילות כגון רוכבות, משחקים ומכירות משקאות משכרים (חוק רישיון עסקים פרקים 2 ו-3).

- בקשות שמתכולות במחלקה הרישוי מועברות לטיפול גורמי אישור מקצועים (מחלקה התכנון והבנייה ברשות המקומית, שירות הכבישות, משרד הבריאות ועוד, לפי סוג העסק).
  - ריכוז התשובות מגורמי האישור והנקפקת רישון עסק או יותר זמני אם כל גורמי האישור הסכימו לכך.
3. ביקור בעסקים שהגישי בקשה לרישון וקיים ביקורות חוזרות על מנת לוודא את העמידה בתנאים שנדרשו על ידי הרשות המקומית או על ידי גורמים אחרים.
4. ביצוע ביקורות שוטפות כולל ביקורות פטע בעסקים על מנת לפקח על עמידה בדרישות החוק. לעיתים הביקורות נערכות בשיתוף עם גורמים מקצועים כגון מפקחי משרד הבריאות או הווטרינר של הרשות המקומית.
5. ביצוע סיורים בשטח במטרה לאתר עסקים הפעילים ללא רישון ושאים מופיעים ברישומי המחלקה.
6. טיפול במידע שמגייע מגורמים מחוץ לרשות המקומית לגבי עסקים שפועלים ללא רישון או מפרים את התנאים ברישון (גורמים כגון משרד הבריאות, שירות הכבוי, הציבור או בעלי עסקים מתחרים). בעקבות כל פניה זאת יש לעורר בירור ובדרכו כל גם ביקור בעסק עצמו ואם מתגלה צורך איזה המחלקה פונה לבעל העסק על מנת שיתקן את הליקויים שנתגלו.
7. נקיטה בצדדי אכיפה נגד עסקים שפועלים בניגוד לחוק רישוי עסקים, ע"י פעולות כגון:
- התראה בכתב או בעל פה.
  - איסוף חומר על פעילות העסק והעברתו למחלקה התביעה של הרשות המקומית על מנת שזו תגשים תביעה נגד בעל העסק והשתתפות בדיון המשפטי אם נדרש.
  - המלצה לראש הרשות להפעיל את סמכותו להוציא צו סגירה מנהלי לעסק.
  - ביצוע החלטות בית המשפט בנוגע הרישוי כגון סגירת מבנה העסק בפועל.
8. נקיטה בכל פעולה אפשרית נוספת במטרה לקדם את נושא רישוי העסקים בתחום הרשות המקומית. לדוגמה:
- תיווך וגיור בין גורמי האישור המקצועיים לבין בעלי העסקים.
  - יזום כנסים בנוגע הרישוי לבבעל עניין.
  - פרסום מידע על פעילות המחלקה באינטרנט או אמצעי פרסום אחרים.
  - פניה לגורמים שיכולים לעודד את העסק לפעול להשגת רישון כגון ליקוחות ממשלתיים של העסק שחייבים על פי חוק המכrazים להתקשרות רק עם עסקים בעלי רישון.

## כוח אדם

על מנת למלא בהצלחה את רשיימת המטלות כמפורט לעיל נדרש כוח אדם מקצועי ומוגן הכלול בעלי ידע והשכלה בתחום התברואה, ההנדסה והבטיחות, יכולות ניהול וארגוני, יכולת לבצע עבודות שטח מואמצת ויכולת שכנווע והסבירה. בנוסף נדרשת כמות כוח אדם ואמצעי עזר

כגון רכב, מחשב ומשרד וזאת בהתאם למספר העסקים ברשויות המקומיות. במסגרת הביקורים שערךנו בעשרות רשויות מקומיות מצאנו:

- ברוב המועצות האזרחיות ובחלק מהмуצות המקומיות עובד יחיד מופקד על כל תחום רישיון העסקים. עובד זה הוא לעתים חסר הכרה בתחום וברוב המקרים מלא תפקידים נוספים במקביל לתפקיד זה (כלומר הרישיון כמורה חילונית).
- בממוצע מועסק עובד אחד במחלקה רישיון עסקים על כל 300 עסקים חיבי רישיון. יש קושי להשווות את מידת ייעולו של המחלקות השונות במונחים לעובד מכיוון שאוטם עובדים מלאים תפקידים נוספים כגון פיקוח על חופים, שילוט, בטחון, תברואה וכדומה. לא נמצא מתאם בין כמות המשרות ביחס למספר העסקים לבין אחוז העסקים שפועל ללא רישיון.
- בעיר הגודלות והבינויים פועלת בדרך כלל מחלקה בת מספר עובדים שמתמקדת בתחום הרישיוני. מחלוקת צזו מונה בין 5–20 עובדים ובעיר גדולה עד 30 עובדים, כאשר חלקם השכלה רלוונטיית בעיקר הכרה כתברואנים וחוקם עסקים בתחום המשדרי / ניהול בלבד. בחלק מהמחלקות מועסקים עובדים בעלי השכלה גבוהה יותר כגון גנום מהנדס רישיוני.

## **משך הזמן של תהליכי הרישיון**

כדי לאמוד אתמשך הזמן הנדרש לתחليل הרישיוני, יש להבחן בין מספר מוצבים וכן בין מספר סוגים של רשויות מקומיות. לפי פרקים 6–8 בתיקנות רישיון עסקים,משך הזמן הנדרש ממוצע קבלת אישור מהרשות המקומית על הגשת בקשה לרישיון עסק ועד החזרת תשובה חיובית או שלילית (לאחר בדיקת הרשות וגורמי האישור השונים) הינו עד 3 חודשים (כולל 30 ימי הארכה שנתיותיים בחוק). בפועל, על פי הערכות מחלקות הרישיונימשך הזמן לתחليل זה ארוך יותר. קיימים שניים משמעותיים בין שני מוצבים:

1. רישיון לעסק שאינו נדרש להיתר לשימוש חרוג. בעסק כזה זמן הרישיוני המוצע בפועל הוא בין שלושה לארבעה חודשים. הסיבות לכך שתהליכי הרישיוני נמשך מעבר לזמן הקבוע בחוק הם אי הגשת המסמכים על ידי בעל העסק כנדרש (כמפורט לעיל), עיכובים בבדיקות בשטח או בתגובה מצד המשדרים המקצועיים ודרישות מקצועיות שהעמידה בהן דורשת זמן כגון אישורי מומחים שונים והתקנת ציוד חדש בעסק.
2. רישיון לעסק שנדרש לביקש היתר לשימוש חרוג כתנאי לרישיון: סיבה מרכזית לפעולה ולא רישיון עסק היא שהעסק אינו עומד בדרישות חוק התכנון והבנייה ופעולה שאינה בהתאם ליעוד הקרקע בתב"ע. לדוגמה עסקים לא חקלאיים שפועלים על קרקע לייעוד חקלאי במושבים ובקיבוצים, עסק מסחר ובידור באזרחי תעשייה ומוגרים בעיר הגודלות. במקרים אלו, על מנת לקבל רישיון העסק נדרש לגשת בקשה לשני יעוד הקרקע או להיתר לשימוש חרוג (ראה פירוט בפרק 7, סעיף "תכנון ובניה"). מלבד העליות הכספיות הגבוהות שנדרשות להיתר כזה, תהליכי השגת ההיתר אורך זמן רב וכל עוד לא ניתן להיתר העסק פועל ללא רישיון. בעיר, ובערים הגודלות בפרט, קיימת קבוצה גדולה של עסקים שיכולים לקבל היתר לשימוש חרוג וממשיכים לפעול ללא רישיון כל עוד הליך האישור להיתר כזה מול ועדות

התכוון נמשך. לפי הערכות שקיבלנו הזמן המוצע לאישור רישיון לעסוק כזה הוא בין שבעה לשמונה חודשים, מתוכם חצי שנה נדרשת לאישור ההיתר לשימוש חורג. בישובים חקלאיים הבעה חריפה יותר מכיוון שהליך השגת היתר לשימוש חורג מורכב ויקר, ולעתים קרובות בלתי אפשרי כלל (ר' פרק 7, סעיף "שימושים חורגים").

על רקע אומדנים אלו יש לחזור ולהציג ש מרבית העסקים החדשניים בארץ אינם פונים ביוזמתם לחלוקת רישיון עסקים בבקשת לקבל רישיון עסק אלא מעתיניכם לפניה מהרשויות המקומיות. לכן תהליך הרישיון בפועל נמשך מספר חודשים מעבר לפרקי הזמן המפורטים לעיל.

## היתר זמני

רשות הרישוי מוסמכת להעניק לעסוק היתר פעולה זמני. היתר זמני ניתן להארכה בתנאי ששם ההארכות לא עלתה על שנה אחת (חוק הרישוי פרק א' סעיף 2(ב)).

בפועל מצאנו שישנו חשש רב ברשות המקומיות מפני שימוש בהיתרים זמניים ואי אחידות באופן השימוש בו ברשויות שונות. להלן פירוט:

1. החוק מתיר לרשות המקומיות להעניק לעסוק היתר זמני אם תשובה נתני האישור מתעכבות (תקנות רישיון עסקים פרק 7 סעיף ג').لاقאורה ניתנתן כאן הסמכות לרשות המקומית להעניק סעד לעסקים שאינם מקבלים רישיון שלא באשותם, אולם בפועל מצאנו כי ברשות ממעטים מאוד להשתמש בסמכות זאת מتوزח חשש לשאת באחריות המקצועית במקום הגוף המאשר.

2. בחלק מהרשויות נהוגים להעניק היתר זמני לעסוק אם נראה שהוא עתיד לקבל רישיון זה מעתכבר מסיבות טכניות, כגון צורך בחתימת ממ"ר במשטרת או מכיוון שהעסק עומד להשלים דרישות מסוימות אך גורם האישור אינו מתנגד שיפעל בהיתר עד להשלמתן. השימוש בהיתר זמני במקרים אלו משתנה מאוד מרשות ובין מקרים שונים.

בנוספ', על פי התקנות, כל עסק שנדרש לחידוש רישיון נמצא בסטטוס של היתר זמני אוטומטי לפחות שנה מיום סיום תוקף הרישיון ועד שקיבל תשובה שונה מהרשויות המקומיות (תקנות רישיון עסקים סעיף 28 ב').

ככל מטרת היתר זמני היא לאפשר פעילות של עסק שאינו יכול לקבל רישיון מסיבה כלשהי אך נראה שעתיד לקבל רישיון ואינו מהו סכנה לשalom הציבור. בפועל מצאנו שחלק מהרשויות המקומיות משתמשות בסמכות זאת בחסר כלומר אין נזירות בה כאשר היא יכולה לפתור בעיות בתחום. מיידר ישנן רשות שמשתמשת בסמכות זאת ביתר כלומר מעניקות היתר זמני לעסקים למטרות שהסיכוי שיוכלו לקבל בעתיד רישיון עסק הוא נמוך ובכך למעשה בוחר סמכות ועוקפות את נתונים האישור. המחקר הנוכחיណoud להתמקד בעסקים שפועלים ללא רישיון עסק תקין, יתכן שבתדי יש מקום לבחון שאלות נוספות: מהו היקף התופעה של עסקים שקיבלו רישיון או היתר זמני למטרות שלא קיבלו את האישורים הדורשים מנותני האישור, מה ההסבר לתופעה ומה השלכותיה.

## שונות בין הרשותות

אחד הממצאים הבולטים בנתונים שאספנו במחקר זה ובנתוני דוח' הביקורת הוא השונות הגדולה בין הרשותות המקומיות בנושא הטיפול ברישוי. השונות היא גם מקור התלונה השכיח ביותר מצד גורמי הרישי על פעילות הרשותות המקומיות. נתונים האישור מרבים להתלונן על כך שבעוד חלק מהרשויות משתפות פעולה באופן ראוי לקידום המטרות המשותפות כפי שגורמי אישור רואים אותן (הבטחת בריאות הציבור, מניעת דיליקות וכדומה) ישן רשותות מקומיות שמצוינות את תחום הרישי. פעילות לא תקינה בתחום הרישי מתבטאת בדרך כלל בכל התחומים כולל חוסר פיקוח, חוסר דיווח, חוסר יכולת מקצועית, העדר נוכחות לנוקוט צעדי אכיפה, העדר מחויבות ועוד. לטענות נתונים האישור, באוטן רשותות פועלם לעתים עסקים שההווים סכנה ממשית לשלוום הציבור ובהעדר שיתוף פעולה עם הרשותות המקומית הם מתקשים למנוע את הסכנות.

## אכיפה

הרשותות המקומיות היא הממונה על ביצוע חוק רישי העסקים כולל האחראות ליזום ולבצע פעולות אכיפה כלפי בעלי עסקים שיפורים את החוק. פעולות האכיפה כוללות בשלב ראשון התראה בכתב או בעל פה ובשלבים הבאים הגשת תביעה בבית משפט נגד העסק /או צו סגירה מנהלי של ראש הרשות. בפועל מצאנו:

1. **כמעט כל פעולות האכיפה מתוקף חוק רישי עסקים מבוצעות על ידי הרשותות המקומית.** נתונים האישור (משרדיה הממשלה) ממעטים להפעיל את סמכיות התביעה והאכיפה העצמאיות שלהם, בגלל עומס בעובדה. כאשר נדרש פועלות אכיפה בעזרת התביעה בבית משפט או צו מנהלי, הגורמים המקצועיים (שירותי הכבאות, משרד הבריאות, משטרת וכו') נתונים האישור פנויים בדרך כלל לרשות המקומית על מנת שזו תבצע את האכיפה. כאמור אין מנגנון אכיפה חלופי / מקביל לזה שmps
רשותות המקומית ומידת האכיפה בפועל תלואה כמעט ורק בראשות המקומית. רק במקרים בהם נשקף סיכון ממשמעותי כתוצאה מפעולות העסק, עשוי נתונים האישור להפעיל סמכות אכיפה כגון צו של הרופא המחויז, צו של הממונה על איכות הסביבה במחויז או סמכות של קצין משטרה בכיר.
2. קיימות שונות רבה במידת האכיפה בין הרשותות המקומיות השונות. ישן רשותות מקומיות בהן הוגשו כתבי אישום כנגד יותר מ-20 מהעסקים הפועלים ללא רישיון או שהוצע צו סגירה מנהלי. לעומת זאת ישן רשותות מקומיות בהן לא ננקטות פעולות אכיפה כמעט בכלל.

## ערעור פורמלי

1. על פי פרק א' סעיף 7 (ד) וסעיף 7 (ה) לחוק רישי עסקים, ניתן לערער על החלטה של הרשות המקומית בעניין רישיון עסק בפני בית משפט. הערעור מוגש בתוך 60 יום מקבלת ההחלטה בבית משפט לעניינים מנהליים. בפועל בכל שנה מוגשות עשיירות עד מאות פניות לבית משפט לפי סעיף זה (ראה דוגמאות להלן) אולם רוב הפניות לבית משפט של בעלי עסקים נעשות רק לאחר שננקטה נגדם פעולה אכיפה.

2. על פי פרק א' סעיף 22 לחוק רישיון עסקים, ניתן לעורר כנגד החלטה להוציא צו מנהלי לסתורת העסק. העורר לפि סעיף זה מוגש לבית משפט לעניינים מנהליים או בית משפט השלום. בפועל כנגד רוב החלטות לצו סגירה מנהלי מוגש עורר. קיבלנו מספר תלונות מהרשויות המקומיות ומגוריימי אישור לפיהן בתיהם המשפט מרבים לבטל או להשעות צוויי סגירה מנהליים דבר הפוגע במידת ההרתעה של סמכות זאת (ראה דוגמאות להלן).

3. ניתן לעורר כנגד החלטה של בית משפט שהתקבלה בעקבות תביעה בעניין חוק רישיון עסקים בפני ערכאה שיפוטית גבוהה יותר. לפי הניסיון שהצטבר ברשות המקומיות, למורת שבתי המשפט אינם נוטים להחמיר בפסקות בנושא רישיון עסקים, מוגשים עוררים רבים על פסיקות אלו. חלק מהעוררים מטרתם העיקרית היא לדחות את ביצוע גזרי הדין של הערכאות הנמוכות בכך להשיג לעסק זמן פעולה נוספת. תוצאה רבים מהעוררים הללו היא שהעסק אכן זוכה לזמן נוסף בו הוא יכול לפעול. תוצאה זו והעובדתה שלילי המשפט והעורר נמשכים ככלעכם זמן רב מקטינה את ההרתעה ואת יעילות האכיפה.

## **עורור לא פורמלי**

ברוב הרשותות המקומיות ובעיקר ברשותות הקטנות יכול בעל העסק לפנות לגורמים בראשות המקומית (בדרך כלל במחלקת רישיון עסקים) בבקשה לא פורמלית שיישנו את החלטותיהם לגבי העסק שבבעלותו. בפועל תהליך לא פורמלי של התדיינות בין הרשות המקומית לבעל העסק על התנאים שעליו למלא נפוץ מאוד. התדיינות לא פורמלית בין עובדי הרשות המקומית לבעלי עסקים נפוצה יותר מאשר במקרים בחוק נתונים לפרשנות מקרה או מחמירה. כמו כן אמצעי האכיפה אינם נחשים למורתיעים מספיק בענייניהם הרשות המקומית וכן כדי שהעסקים יפעלו על פי החוק הם פונים בדרך של פשרות ושכנוע.

## **בדיקה ראשונית של המסמכים**

לרשות המקומית נתונה הסמכות לדוחות בקשה לרישיון על סמך אי התאמה המסמכים בבקשת לתקנות (לפי תקנות רישיון עסקים סעיף 5(ב)). לגבי הדרך להפעיל סמכות זו קיימת מחלוקת בין הרשותות המקומיות לגורמי האישור (ראה תלונות המשטרה, שירות הכבישות ומשרד הבריאות להלן).

על פי גורמי האישור הרשות המקומית אמורה להעביר לידיים את הבקשת לרישיון רק לאחר שווידאה כי היא מכילה את כל המסמכים והאישורים ערכיים ומפורטים כנדרש. לפי גורמי האישור בפועל, לעיתים קרובות הם מקבלים בקשה לאישור ללא חלק מהמסמכים או האישורים הנדרשים בתקנות (ראה דוגמאות). כתוצאה לכך בקשנות רבות מוחזרות לרשותות המקומית לצורך השלמת מסמכים או שהבדיקה מתעכבה עד שmagis הבקשת יעביר את המסמכים החסרים ישירות לנוטן האישור. לדוגמה על פי משרד הבריאות כ-50% מהבקשות בעלי עסקים הגיעו למחוז המרכז של המשרד, הוחזו לרשות המקומית שהגישה אותן כיוון שהיו חסרים בהן מסמכים ונתונים חיוניים.

מצד שני יש לציין שהדרישות של גורמי האישור מהרשויות המקומיות בשלב בדיקת המסמכים הן נרחבות מאוד. לדוגמה נדרש אישור של מחלוקת הביוו / תברואה ברשות המקומית על תקינות התוכניות לבתי אוכל לפני שאלן מועברות למשרד הבריאות.

### **מידע מוקדם והדרכת בעלי העסקים**

בחקוק רישיון עסקים מופיע הליך של חוות דעת מקדמית. הליך זה מיועד לבעל עסק שמעוניין לעמוד בדרישות לצורך רישיון העסק לפניו פתיחתו ולפניהם שיגיש בקשה לרישיון. בפועל בדרך כלל בעל העסק מגיש את הבקשה לרישיון רק לאחר שהעסק החל לפעול ואינו פונה להליך חוות הדעת המקדמית אך שלמעשה הליך זה כמעט ואינו בשימוש.

מכיוון שהנהול למידע מוקדם הקבוע בחקוק אינו מנצל נשאלת השאלה כיצד יש להעביר אינפורמציה לבעלי העסקים בעניין חוק הרישיון, מי ממונה על כך ומה המעמד של המידע שנמסר (האם הוא מחייב את הרשויות בשלב הרישיון?). בפועל מצאנו כי הדרך בה מועבר מידע מהרשויות המקומיות לבעלי העסקים אינה אחידה. ניתנת הדרכהבעל פה אך לא ברור מה היקפה מה מידת המקטיעיות שלא ומה המעמד החוקי של הנחיות בעל. חלק מהמידע ניתן בתשלומים כגון עותק של חוברת תקנות ומידע פרטני ממחלוקת ההנדסה. חלק מהרשויות מפרסמות הנחיות ומידע באינטרנט. מלבד הרשויות המקומיות גם חלק מגורמי האישור מפרסמים מידע ותקנות בדרכים שונות כגון פרסום באינטרנט ברמות פירות שונות (ראה דוגמאות להלן) והדרכה אישית לפניה.

לדעתנו יש להביא לכך שהפרסום בעניין חוק הרישיון יהיה אחד, זמין, ברור ומחייב. בנוסף בשאלת התקוף המחייב של מידע שנמסר בשלב מוקדם על ידי גורמים ברשות המקומית.



# 7 אישורים ונוטני אישור

## תכנון ובנייה

### כללי

החסם המשמעותי ביותר להשתתך רישיון עסק הינו עמידה בחוקי התכנון והבנייה. ישנו שלושה סוגים עיקריים של חריגות תכנון ובניה המונעות קבלת רישיון עסק:

- חריגה בייעוד: העסק פועל בנכס שיש לו היתר בנייה אך יעוד הנכס שונה מהפעולות המבוצעות בבית העסק.
- חריגה מהיתר בנייה: העסק פועל במבנה שאין לו היתר בנייה או שיש לו היתר בנייה אך בוצעו בו חריגות מעבר להיתר הבניה כגון תוספות בנייה שלא נכללו בהיתרים, שינויים פנימיים וכדומה.
- בעיות בטיחות: עסק שפועל בנכס שבינוי בצורה בלתי בטיחותית כגון תקרת פל-קל.

כאשר בעל עסק מגיש בקשה לרישיון, אחת הבדיקות הראשונות שנערכות ברשות המקומית הינה מול חוקי התכנון והבנייה, בהתאם למשתנים ממופרט לעיל. אם העסק אינו עומד בדרישות אלה הבקשת תסוכב (כולל סחוב להיתר זמני) גם אם בעל העסק פועל מול רשיות התכנון והבנייה להסדרת הבעייה. בד"כ, הזמן הנדרש להסדרת חריגות תכנון ובניה ממושך יותר מאשר שנדרש לטיפול בתחום אישור אחרים. לדוגמה, עסק שפועל בנכס שלא בהתאם לייעודו יכול ליזום בקשה לקבלת היתר לשימוש חורג. משך הזמן הדרוש לקבלת היתר חצי שנה לכל הפחות, שנה עד שנתיים במקרה שתגבורות וערוורים (ר' פרק 7, סעיף "שימושים חורגים").

בשנים האחרונות מתקיים דין מקצועי וציבורי בוגע לאפשרות לנתק מחוק רישיון עסקים את הצורך לעמוד בחוקי התכנון והבנייה. אם תונגה הפרדה זו, גם העסקים הבאים יכולים לקבל רישיון (בתנאי שעמדו בדרישות המקצועית של יתר נוטני האישור):

- עסק שפועל במבנה בגיןו לייעוד, ללא היתר לשימוש חורג.
- עסק שנבנו בו תוספות בנייה מעבר להיתר הבניה שנקבעו.

### הפרדת חוקי התכנון והבנייה מחוק רישיון עסקים

#### השיקולים נגד הפרדה

- הפרדה תיצור סטירה לוגית שכן עסק יפעל עם רישיון שקיבל מהרשויות המקומיות ובמקביל רשיות התכנון והבנייה (שפועלות בתיאום ובשילוב עם הרשות המקומית),

אמורות לפעול לsegirato המוחלטת (כאשר העסק פועל בניגוד ליעוד) או לsegirat / הריסת חלק ממנו (בניה בלתי חוקית) מההו Chalk מהעסק שפועל עם רישיון.

- סתייה זו עשויה להקשות על רשותות תכנון והבנייה בעת שיפולו לאכיפת החוק. בתוי המשפט נהגים להעניק לעסקים שפועלים ללא רישיון ארוכות של מספר חודשים לפני הטלת צו סגירה וזאת בין היתר משיקולי פרנסת ותעסוקה של בעל העסק ועובדיו. מתן רישיון לעסק שפועל בנכס שיש בו חריגות תכנון ובניה יחזק את הפעולות הכלכלית בעסק, מה שיקשה על פעולות האכיפה של רשותות תכנון שכן בתוי המשפט יתקשה עוד יותר לקבל החלטות על פינוי / סגירה / הריסה של נכסים שיש בהם חריגות.
- אם תיווצר הפרדה ממופרט לעיל יגדל מצד אחד מספר העסקים שיש להם רישיון עסק אך מצד שני ייווצר תמרץ להגברת חריגות תכנון ובניה. הפרדה זאת תקל על יזמים שב吃过 נמנעו מלהקים עסק חדש בגין שהעסק שתכננו להקים אינו עומד בחוקי התכנון (ולכן גם לא יכול לקבל רישיון עסק). הפרדה זאת יכולה לעודד בעלי עסקים קיימים שיש להם כוונת רישיון עסק, ליצור חריגות בניה על ידי תוספת בניה, שינויים במבנה וכדומה, להיות שחריגות בניה אלה לא יפגעו באפשרותם להמשיך ולקבל רישיון עסק.
- במדינה צפופה ועמוסה כל כך כמו ישראל שבה היקף חריגות הבניה גדול בלואו הci, יש סכנה של ממש למtan הקלות שיעודדו הפרות נוספות של החוק ויצירת כאוס הכלול פגיעה בשטחים פתוחים, תוספות בניה בלתי חוקיות, פגעה בחזות המבנים, הגברת צפיפות, עומסים, בעיות חניה, מטרדים לשכנים ועוד.
- עיונות נוספים עשויו להיווצר כתוצאה מהפרדה בין שני החוקים הוא פגעה בעסקים שומרין חוק. יэм שטרח ופועל להקמת עסק בהתאם לחוקי התכנון והבנייה השקיים בזאת זמן וכסף כדי לעמוד בדרישות אלה. הוא בירר מראש מהן דרישות החוק ומה המקום המתאים להקמת העסק, נערך בהתאם, שילם מחיר ריאלי עבור הקרקע, שילם את היטלי ההשבחה, שילם את הסכומים הדורשים עבור היתרי הבניה, נמנע מבניית תוספות לא חוקיות שהיו יכולות להגדיל את הפדיון והרווח וכן הלאה. בתמורה לכך קיבל רישיון עסק המשקף עמידה בחוקים ובתקנות מחמירות מה שאמור להעניק לו פיצוי עבור השקעתו ובידול לעומת בעל עסקים אחרים שלא פעלו כמותו. עתה, לאור אזלת דין של הרשותות שלא השכילו לאכוף לאורך השנים את החוק, אין מרימות ידים ומחליטות לוותר באופן גורף על אחת הדרישות הבסיסיות והמחמירות בחוק ולהעניק רישיון עסק גם למי שבחר להתעלם מהחוק. שומרין החוק עשויים לחוש פגעים, מרווחים ומ頓סכים שכן עמלם היה לשוא. יכולם היו לנוהג כמו מתחריהם שהתעלמו מהוראות החוק, לחסוך מעצם הוצאות מיותרות, ולהמתין עד שהמדינה "תתקפל" כתוצאה מכישלונה ומהדרליה. בהחלטה על ההפרדה הנ"ל, המדינה תעביר לאזרוחה מסר של חולשה וחוסר אונים.
- להחלטה זאת עשויה להיות השפעה על מחירי הקרקע ועל מחירי הנכסים. כוונת מחיר הנכסים מתבסס מטבע הדברים בין היתר על השימושים האפשריים, לדוגמה מחירה של קרקע חקלאית באזורי המרכז נמור כਮון ביחס לקרקע ביעוד מסחרי או תעשייתי להיות שהחוק אינו אפשרי לקיום בה שימושים כלשהם. הפרדה בין החוקים תעניק הקלות

ותוביל למציאות שבה המחוקק מאפשר בעקיפין להקים עסקים גם בנכסים שאינם מיועדים לכך, עשויים להטעור ביקושים לנכסים שעד כה ערכם היה נמוך ומайдך ערכם של נכסים ביעוד מסחרי או תעשייתי עשוי לרדת.

- רישי עסקים בעולם המערבי כולל בין היתר עמידה בחוקי תכנון ובניה כתנאי לקבלת רישיון. בכל מדינה ישנו מודל שונה של גורמי הרישוי, תהליכי הבדיקה וכדומה, אך בכל המדינות שנבדקו, עמידה בחוקי התכנון והבנייה היא חלק ממרכיבי רישוי עסקים. ההסבר למקרה זאת הינו תפיסת רישוי **כלולת ורחבה** שבוחנת הן את העסק עצמו, את המעטפת שבה הוא פועל והן את העסק כחלק מסביבתו. **עמידה בחוקי תכנון ובניה היא חלק מהותי מתוך בדינה זאת.**
- החלטה על ניתוק חוק רישי עסקים מחוק התכנון והבנייה ומתן אפשרות לקבל רישיון עסק גם כשהעסק אינו עומד בדרישות חוקי התכנון והבנייה תבוא בוגר לדוגמה של חיזוק הקשר בין הנחיות נתני האישור המקצועים לבין חוקי התכנון והבנייה. לדוגמה, נציגות ציבורית והצלחה פולנית כדי להטמע בתווך חוקי התכנון והבנייה דרישות מקצועיות שונות של שירותים הכספיים כלפי בעלי העסקים. כוונה זו באה על רקע טענות בדבר חוסר אחידות בדרישות בין תחנות ציבוריות שונות ולעתים אפילו בין צבאים שונים באופןו התנהנה בכל הקשור לאמצעים ולמערכות בטיחות אש שיש להתקין בבתי העסק (ר' פירוט בפרק הנוגע לשירותי הכספיים). כדי להבטיח הנחיות אחידות וברורות לבני בעלים וכיבוי, נארכה בנסיבות הבאות והצלחה עבדות מטה בסיוו יעדים מקצועיים, שמטרתה **להטמע בתווך חוקי התכנון והבנייה** קרייטריונים ברורים ודרישות אחידות בנושא מערכות גילוי וכיבוי, רוחב מעברים ופתחים, דרכי מילוט וכו'. כאשר עבדה זו תושלם, הדרישות המעודכנות יכללו בחוקי התכנון והבנייה. הכוונה היא שבתי עסק חדשים יוכל להיערך בעתיד בשלב מוקדם לעמידה בדרישות, מרוחה שיקול הדעת של הכספי הגיע לבצע ביקורת יהיה מצומצם יותר ופוטנציאלי המחולקת בין בית העסק למפקח הכספיות יפחח היות שהדרישות יהיו מפורחות בחוק כמו פרוטוטיפ לעיל. בעתיד יתכן שגם בתים עסקיים ידרשו לבצע בהדרגה את ההתאמות הדרישות עד לישור קו. גם הנחיות משרד הבריאות כלפי חברות שחייה ופארקי מים (הנחיות שמתעדכנות בימים אלה) ובתי אוכל מעוגנות במסגרת חוקי התכנון והבנייה. חוקי התכנון והבנייה הם כל' עבודה מרכזי המשמש שנים מנותני האישור הדומיננטיים ביותר בחוק רישי עסקים, נתונים אישור אלה אף מגברים את השימוש בו כדי ליצור מערכת סטנדרטית, שקופה וברורה יותר. ניתוק בין שני החוקים יבוא כהיפוך למקרה זו של חיזוק הקשר בין תכנון ובניה לבין רישי עסקים.

### השיקולים بعد הפרדה

- חוק רישי עסקים נועד להגן על הצרכנים, על הסביבה, לשפר את הבטיחות ואת הבリアות. על פי החוק, העסקים נבחנים בראייה ורחבה כוללת כך של עסק צריך לעמוד בכל הדרישות ובכל הפרמטרים בו זמינות כדי להיות זכאי לקבל את הרישוי. לעיתים קרובות,ראייה כוללת זאת והחיבור לחוקי התכנון והבנייה הופכים ל"שער עצמי" שפוגע דווקא בהשגת המטרות. ישנו מקרים רבים בהם דוגא ראייה מצומצמת יותר תשפר את השגת מטרות החוק כאשר הדוגמה הטובה ביותר היא ניתוק חוקי התכנון והבנייה. להלן תרשים

шибahir למה הכוונה: בית מלאכה שפועל ללא היתר לשימוש חורג, לא פנה כלל לרשות המקומית להיות שאינו רואה סיכוי להשתתף רישיון עסק. זמן רב עשוי להלוּך עד שעסוק זה יאטור וויפוי ברישומי הרשות. גם כשיופיע ברישומי הרשות, בגלל בעיות התכנון והבנייה והעדר סיכוי לרישיון, פרטיו לא יועברו למשרד לאיכות הסביבה. כתוצאה לכך נמצא מחוץ למעגל הפיקוח והבקרה של המשרד לאיכות הסביבה. אם היה בתוך מעגל זה היה נדרש לעמוד בתנאי מסגרת הכללים בין היתר הימנעות משפיקת חומרים רעלים למערכת הביבוב, הקפדה על איכות האוויר ומונעת פליטת חלקיקים, הקפדה על טיפול זהיר בחומרים מסוכנים, הנחיות לטיפול בפסולת מזקה וכדומה. המשרד לאיכות הסביבה מבינתו אינו יכול לאכוף מילוי תנאים אלה אלא דרך חוק רישי עסקים. לבית המלאכה אין סיכוי להשיג רישיון עסק בטוחה הקרוב ולכן אין תמרץ שייעודו אותו לעמוד בתנאי המשרד לאיכות הסביבה. ישנו מאות עסקים קתנים מסווג זה באזרחים חקלאים שפועלים "במחתרת", אינם נמצאים ברישומי הרשות המקומיות וברישומי המשרד לאיכות הסביבה. ניתן להציג דוגמאות דומות גם בהקשר של תמרץ לעמידה בתנאי משרד הבריאות, כיבי אש או נותני אישור אחרים (אם כי שירות הכבאות, בניגוד למשרד לאיכות הסביבה, עורכים סיורים עצמאיים בשטח באופן בלתי תליי ברשות המקומיות כדי לאטר עסקים ומציגים תנאים לעסקים גם למי שפועל ללא רישיון, אולם התמרץ של בית העסק לעמוד בדרישות אלה גדול יותר בעסק שעבוד עם רישיון). המסקנה מתוך דוגמה זו היא שהחיבור לחוקי התכנון והבנייה עשוי בניסיבות מסוימות דזוקא לפגוע בצריכן ובבסיבה. אם שני החוקים יהיו מנוטקים, עסקים רבים יכולים להשיג רישיון, יהיה להם תמרץ לעמוד בדרישות בטיחותיות, סביבתיות ובריאותיות, הם יכנסו חזרה לתוך מעגלי הבקרה והפיקוח. מתן רישיון עסק בראייה כולנית ורחבה (הכוללת גם חוקי תכנון ובניה) יוצרת מצב של הכל או לא כלום שיש בה גם חסרונותבולטים, כמוポート לעיל.

- ככ' השופטת דורית ביניש התייחסה לסוגיה זו בפסק"ד מיום 09.03.2006 בע"מ 8481/04, חברת חלקה 172 בגוש 6355 בע"מ ואחרים נגד ועדת מקומית לתכנון ובניה פתח-תקוה, **כמפורט:**

"ברקע להנחה (הנחתת היוזץ המשפטיא לממשלה) ניצב הקשי הגולם בנסיבות שבה עסקים רבים אינם יכולים לקבל רישיון עסק בשל אי עמידה בהוראות חוק התכנון והבנייה, כתוצאה לכך פעילים מבלי להיות כפויים לפיקוח בשורה ארוכה של פרמטרים נוספים אותם נועד הרישיון להבטיח, ובهم הגנה על איכות הסביבה ומונעת מפגעים, מונעת סכנות לשלם הציבור ובריאותו, שמירה על בטיחות ועוד".

להערכתנו (כעורכי המחבר), מכאן ניתן להבין כי בית המשפט העליון, לאחר ששלט את העניין, מעדיף להוביל להפרה של חוקי התכנון והבנייה, גם אם הדבר עשוי לבוא על חשבון קיום תנאים אחרים בתחום איכות הסביבה, מונעת מפגעים וכן הלאה. כפי שיפורט להלן, גם ביתר מדינות המערב נהוג לכורוך בין מתן רישיון עסק לבין עמידתו בחוקי התכנון והבנייה וזאת מתוך ראייה סביבתית — תכוניות בטיחותית כוללת.

- כתוצאה מחלוקתן של מערכות הפיקוח והבקרה שפועלות מטעם המדינה, עסקים רבים כמו ופעלו בהקרחות ובנכסיים בגין ליעוד ולא התירי בנייה, מבלי שננקטו מולם צעדי אכיפה מתאימים מבעוד מועד. בכך תרמה המדינה בעקביפין להתפתחות תופעה זאת של

אלפי עסקים הפעילים לאורך שנים ללא היתרי תכנון ובניה. הם חוברו לתשתיות, סופקו להם מים חשמל וביוב. בחולף השנים יש קושי לבוא בדרישה לעסקים ותיקים להסגר, דרישת צאת היתה צריכה לבוא מיד עם הקמתם, העובדות כבר נקבעו בשטח וקשה להתעלם מהמציאות שנוצרה.

- ישנו בעלי עסקים שפעילים בשכירות בתוך פרויקטים מסחריים גדולים, כאשר יזמי אותו פרויקט ביצעו חריגות בניה (כגון בניה באחזים מעלה אלה שהותרו) שאיןאפשרות לקבלת טופס אישור אקלום. בעל העסק הקטן מצידו פועל בתום לב, אינו מעורב בחרגות הבניה של יזמי הפרויקט, עומד בדרישות נתני האישור אולם נקלע לניסיבות "חיצונית" שמנועות ממנו לקבלת רישיון.
- יزم המקיים עסק חדש במבנה שמיועד למטרות אחרות, נדרש לקבל היתר לשימושchor גתנאי לקבלת רישיון. השגת היתר זהה עוברת במסלול ביורוקרטי ארוך מורכב ויקר. יזמים רבים אינם יכולים לחזות מה תהיה תוחלת חי' העסק, כמה שנים העסוק ישרוד, אולם לצורך לקבלת ההיתר נדרשים לשלם הittel השבחה שמחושב בהנחה שהעסק יפעל במשך מספר שנים. תשלום הittel השבחה הוא חסם כלכלי ממשועוט שמנוע מעסקים רבים להציג את הרישיון. אם אותו עסק היה מקבל רישיון וממשיר לפועל, קרוב לוודאי שהיא משלם לעירייה במשך השנים ארונונה לעסקים בהיקף מצטבר גבוה לעין שיעור לעומת הittel השבחה. הרשות המקומית אין יכולות לוויטר מבחינתן על דרישת לתשלום הittel השבחה להיות שמחיבות להיליך זה על פי החוק, אך בפועל, בראיה כוללת, דרישת זאת מהוותה דזוקא חסם כלכלי.
- כבר ביום ישנה הפרדה בין חוקי התכנון והבנייה למערכת המיסוי המוניציפאל: סיווג הארנונה נקבע בהתאם לשימוש בפועל בנכס ולא בהתאם ליעוד שנקבע בהיתרי הבניה. יزم שמחזיק במבנה תעשייתי ומפעיל בו חנות מסחרית יחויב בארנונה לפי סיווג מסחרי (ולא תעשייתי) גם אם לchnות אין היתר לשימוש chor. הרשות המקומית גובה את הארנונה מהchnות בסיווג מסחרי ומנגד פועלת לסגירתה.
- עסקים כמו חנויות בגדים, ציוד משרדי, צעצועים ועוד' (עד 500 מ"ר) אינם טועוני רישיון ולכן קל להם לפעול מוחוץ למרכז האכיפה של חוקי התכנון והבנייה, להתחמק מהליך שימוש chor, היתרי בנייה ו��מה. בכך יש חוסר שוויון לעומת עסקים טועוני רישיון. הפרדה בין החוקים תצמץם אי שוויון זה.

## **הנחיות הייעץ למתן רישיון לעסק שאינו עומד בדייני התכנון והבנייה ("זוטי דברים")**

במסגרת מחקר בישנו לבורר כיצד הרשותות המקומיות מיישמות את הנחיות הייעץ המשפטי למשלה 1.1.15.8 אוק' 2003 בעניין קритריונים למתן רישיון לעסק שאינו עומד בדייני התכנון והבנייה ("זוטי דברים"). מחלוקת רישיון עסקים נערצת ביעצים המשפטיים של הרשותות המקומיות כדי לתרגם את הנחיות הייעץ לגבי מקרים שונים וכדי להחליט מתי ניתן להגדיר חריגה כ"זוטי דברים" ולהעניק רישיון עסק.

בפועל השימוש בהנחיה זו **מעט מאד**, אחזו נמוך מאוד מהבעיות שבמעבר גרמו לאישור רישוי נפתחו כתוצאה מהנחה זו. הבעיות הקשות והנפוצות של שימוש חורג ובניה ללא היתריהם לא צכו להקלות בעקבות הנחית הייעץ. בהקשר זה ראוי להזכיר פסק דין של בית המשפט העליון עע"מ 8481/04 חברת חלקה 172 בגosh 6355 בע"מ ואחרים נגד הוועדה מקומית לתכנון ובניה פתחת קוה ואחרים. בפסק דין זה מצינית כב' השופטת בינייש:

"מקובלת علينا עמדת הייעץ המשפטית לממשלה כי הפרשנות הראوية של ההנחה הינה פרשנות ממצצמת, אשר תביא לתחולתה על מקרים חריגים בלבד. הפרשנות הצרה מתחייבות מלשונה, מהקשרה ו邏輯יתה של ההנחה. אלה אומרות ככל צמצום וombakhot להחילה ארך ורק על נסיבות יוצאות דופן, בהן גובר האינטרס להכפי את העסוק לפיקוח דיני רישי העסקים על אינטראס העמידה על קיומם של דיני התכנון והבנייה. זאת, רק במקרים בהם החריגה מדיני התכנון והבנייה הינה קלה ביותר, בדומה לדוגמאות המבואות בהנחיה, או במקרים של מבנים ישנים אשר אין אפשרות לאטר את היתרי הבניה שניתנו להם. בתוך כך כדי כי אלמלא הייתה ההנחה האמורה ניתנת לפירוש ממצצם, כפי שאף הייעץ המשפטית לממשלה מפרש אותה, דינה היה ככל הנראה להתבטל, בהתחשב בכך שמתויה היא את אי קיומ החוק".

בפס"ד זה, הפק בית המשפט העליון את החלטתו של בית המשפט המחויז (עתם 40/2008) שקבע דוקא שהנחה הייעץ 8.1151 מאפשרת מתן רישיון עסק לבית עסק פאב חרף העובדה שהוא בו חריגות בנייה (החריגות כוללות שימוש חורג של פאב במקום יעוד עפ"י ת.ב.ע. ל תעשייה, בנייה בשטח 50 מ"ר ללא היתריהם בחירה מקו הבניין, ובונוסף מבנה עצם המכוסה ברעפי פח בשטח של כ-10 מ"ר שנבנה שלא על פי יותר כדין).

## **מחלקה רישיוני עסקים – הרחבת סמכויות**

בערים הגדולות פועלת בתחום **מחלקה רישיוני עסקים** יחידה הנדסית שיש לה סמכויות בדיקה והחלטה בקשר לעמידת העסוק בדייני התכנון והבנייה. כאשר יחידה הנדסית כזאת פועלת בתחום מחלקה רישיוני עסקים, השירות משתפר בצורה משמעותית, משך הזמן הנדרש לבדיקה ולתגובה מתקצר משבועיים-שלושה בעבר (ולעתים חדש יותר) לימים ספורים. אל מול פועלות יחידה כזאת בתחום המחלקה, כל בקשה לרישיון עסק עברת ממחלקה רישיוני עסקים לבדיקה מחלקה הנדסית לבדיקה מיידע תכנוני, ממש למחלקה פיקוח על הבניה לבדיקה חריגות בשטח, ממש חוזה למחלקה הנדסה שמסכמת את הערות ומשם חוזה למחלקה רישיוני עסקים. היחידות הנ"ל מטפלות במגוון רחב של נושאים בלבד ביצוע בדיקות עבור רישיוני עסקים ואין יכולות להתר Meer רק לנושא הרישיון. כאשר יחידת הנדסה פועלת בתחום מחלקה רישיוני עסקים היא מבצעת את כל המטלות עצמה להיות שלכל היא מחויבת. על יחידת הנדסה במחלקה רישיוני עסקים להיות מתואמת במידע ובעקורות הפעולה עם מחלקה הנדסה ועם מפקחי הבניה שכן להחלטותיה יש השלכות על פעילותן. לדוגמה, אם ניתן רישיון לעסק למורות שהוא בו עביות בנייה, הדבר יקשה על מלאכת האכיפה של פקחי הבניה. شيئا'ו ארגוני כזה הוכנס במספר עיריות ומומלץ לאמצו בכל היתר, בוודאי שברשות הגדולות (קרי הרחבת סמכויות של מחלקה רישיוני עסקים על ידי הקמת יחידה הנדסית פנימית שתעסוק בבחירה נתונים של תכנון ובניה, ותהייה לה יכולת בדיקה וטיפול עצמאית, ללא תלות במחלקות עירוניות אחרות). המלצה זו עולה בקנה

אחד עם המלצות ששמנו מנהלי מחולקות רישי עסקים, הסבירים שכדי ליעל את תהליכי הרישי רצוי להרחיב את סמכויות המחלקות שבראשן הם עומדים גם לתחומי תכנון ובניה (כמפורט לעיל), תברואה, סביבה וcdcמה. ככל שלמחלקת רישי עסקים יהיו כלים וסמכויות ברמה האינטגרטיבית והרחבה, היא תוכל לפתח צוואר בקבוק ולהתגבר על חסמים הנובעים מכךות גדולות של גורמי רישי. הרחבת סמכויות זאת יכולה להתאפשר רק במקרה של מחלוקת רישי מסודרת, מקצועית ויעילה המחייבת בראש ובראשונה ליישום החוק, שהוכחה שיש ביכולתה לנוהל מערכת רב תחומית לאורך זמן.

### **פתרונות מוצע**

בחוק רישי עסקים יש כיום אפשרות לקבל יותר זמני לתקופה של עד שנה אחת. הטיפול באילוצי תכנון ובניה ממושך יותר מזמן הטיפול בליקויים אחרים لكن מוצע להattaים את הפתרון של יותר זמני למקרים של ליקויי תכנון ובניה.

כל עסק שיש לו ליקוי תכנון ובניה שתוצאה מליקוי זה אינו יכול לקבל רישיון, יוכל לקבל "היתר תפעולי זמני" לתקופה של עד 18 חודשים. היתר זה יהיה בתוקף כל זמן שענינו של אותו עסק נמצא בדיון ברשותו התכנון והבנייה כמפורט:

- **היתר לשימוש חורג.** ינתן היתר זמני לאחר שהסתינו שלבי הפרוסום וההתנדויות (לאחריהם ישנים שלבי טיפול נוספים שעשוים להמשך מספר חודשים כגון דיון על שומת היטל השבחה).
- **תוספות בנייה.** ינתן היתר זמני לאחר קיום דיון ראשוני בוועדה שם הובעה הסכמה עקרונית לבקשה (בכפוף לתנאים מסוימים).

מחלקת ההנדסה תהיה מוסמכת לקבוע איזה עסק יוכל לקבל "היתר תפעולי זמני" כזה וזאת בהתאם לבדיקת שלבי הטיפול כמפורט לעיל. היתר זמני ינתן בכפוף להתחייבות בחתימת בעל העסק להשלים את יתר החובות ואת יתר שלבי הטיפול הנדרשים, על גבי טופס מיוחד שנוסח לשם כך. אם הטיפול יופסק בשלב מסוים (או תשלום היטל השבחה, או הגשת נתונים לפי דרישת הוועדה וcdcמה), היחידה המטפלת תפעול לbijוט היתר זמני שהונפק.

פתרון כזה עשוי לעודד בעלי עסקים (לפחות במקרים בהם הליקויים ניתנים להסדרה) למהר ולהסדיר חריגות תכנון ובניה בהתאם לחוק להיות שביניים יוכל לקבל היתר, ניתנת להם חזمدنות לטפל בנושא ממשך פרק זמן סביר יותר.

## דו"ח ועדת זיילר

ושיקולים זרים הם בסיס מקובל לקבלת החלטות בזעุดות המקומיות. הממצאים האלה אינם מפתיעים את העוסקים בדבר. הבلغן ידוע, מוכר, חוגג וחולש על כל תחום אפשרי בענף. החידוש של ועדת זיילר הוא בפתרון. הוועדה מציעה שורה של צעדים, שבמברט ראשון נראים פרקטיים וישימים: חקיקת חוק התכנון והבנייה מחדש, הכנת קוד בנייה מקיים, ממון ומסוג חדשני, הקמת מרכזים לחקירה פרטיטים לפני נשאים, סכמאות להוצאה לפועל תכנון וביצוע ומקצועיים לפיקוח ולבקרה על תכנון וביצוע בנייה, פישוט הלילכי קבלת היתרי בנייה, חכנון מפורט כתנאי למתן היתר, מתן סכמאות להוצאה צווי הפקת עבודה לפקליט המחו, הקמת משרד ממשלתי שיירכו את כל ענייני הבניה ועוד.



15 ועדות חקירה ממלכתיות הוקמו מאז קום המדינה. רובן לא הצליחו להביא לשינויים מהותיים, אלא שימשו כמחסה לפוליטיקאים. האם הפעם זה יהיה שונה?

אני אתנבה שלא ישמו את הדוח' הזה... כי זה דורש מאמצן ארגוני-חקיקתי גדול, וטבע לב האדם רע מנעוריו".



### ומהו הפתרון העיקרי?

"לבטל את החוק, שהוא חוק מסורבל, עם המון סתיירות. ביטלו המון סמכויות של הרשויות המקומיות, כל נושא התכנון, הבקרה והאכיפה ייעשה על-ידי מכוני בדיקה פרטיטים. גילנו שאין כיום אף רשות הבודקת ברצינות היבטים נכבדים של התכנון. קבענו של הוועדה המקומית תהיה רק סמכות אחת: להחליט אם תהיה בנייה או לא תהיה. אף מילה נוספת. בזאת נגמר הקשר עם הרשות המקומית. מרכזוי הבדיקה ינהלו את כל התכנון והביצוע. בדיקות כמו שנעשה היום במכוני הירושי".



בעקבות אסון ורסאי, שבו נהרגו 23 בני אדם, הוקמה ועדת חקירה ממלכתית לנושא בטיחות מבנים בראשות השופט בדימוס ורדי זיילר. לפי החלטת הממשלה הוועדה הוסמכה לבדוק, בין היתר, את הנושאים הבאים:

"(א) מכלול השאלות המקצועיות והמשפטיות הנוגעות לאחריות על בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, לרבות ובמיוחד המשמשים אירופיים ציבוריים רבי-משתתפים, וכל הכרוך בעינוג ציבורי, נופש וספרט לפי חוק רישיון עסקים והתקנות מכוחו, מבחינת רישיונות לפי דיני התכנון והבנייה ורישיון עסקים ובティוחות הפיסית. במסגרת זו תינתן הדעת גם לבתיוחות של מבני-חינוך ובריאות".

(ב) כן יבדקו היבטים אופרטיביים ומשפטיים לעניין האחוריות על בטיחות מבנים כאמור, מימושה ואכיפתה, הן לגבי מבנים חדשים, הן לגבי מבנים קיימים והן לגבי שינוי מבנים וזאת לעניין רשותות מקומיות וארציות וגורמים פרטיטים-מתכננים, יזמים ובעליים, לרבות סגירה לפי הצורך".

המסקנות הסופיות של הוועדה הוגשו לממשלה בדצמבר 2003. לאחר הגשת מסקנות הוועדה השופט זיילר התראיין לעיתון "גלובס" והציג בקצרה את ממצאי הוועדה ואת המלצותיה. להלן קטעים מהכתבה והראיון שפורסמו בעיתון "גלובס" ב-23.12.2003:

הדו"ח הסופי של הוועדה קובע כי המצב בענף הבניה בארץ הוא, במלחמות עדינות, קטסטרופי: "ניצבנו המומים מול עצמות אי הסדר שיש היום בשדה הבניה". הדוח מעלה שורה של כשלים, מחדרלים וליקויים: החקיקה לוקה בעמימות ובסתירות, הלילכי התכנון עמוס ביורוקרטיה ואינם מתאימים להיבטים רבים וחשובים ומערכות הפיקוח והאכיפה חסרות ובלתי מקצועיות. גם בענף עצמו פועלים בעלי מקצוע רבים שאינם כשירים, ולהוציאם פוליטיים

וכמוֹךְ, אכיפה סלקטיבית היא חרחה של כל שופט. בתי-משפט ישתוּ פועלה מצוין ברגע שיגיע אליהם מקרה חריג שסורה על רקע של שומרី חוק. הפתרון הוא מערכתי".



אוֹזֶלֶת הַיד שֶׁל בָּתִּים-מְשֻׁפְט קְשׁוֹרָה לְרַמֶּת הַשְׁפִּיטה?

"לא, זה קשור לאנושיות שיש בלב השופטים. שופטים הם לא מכונה".



הפתרון הוא להעביר לפראקליטי המחזוזות סמכות להוציא צוויי הריסה ולשלול סמכויות מביהם"ש?

"כן, אבל לא יקבלו את ההמלצה הזה לעולם. לכן שלנו מביהם"ש את הזכות לעכב ביצוע הריסתה. כולם הולכים ומקבלים עיקוב ביצוע. צריך לשים לזה קץ".



כלומר, להפריט את הוועדות המקומיות?

"אני מפריט את פעילות הבניה והפיקוח של הוועדות המקומיות. זה לא העסק שלחן יותר. זה לא עסק פוליטיים. הוועדות פועלו משיקולים פסולים, קשר של הון ושלטון וபפוליזם, ואת זה צריך למגר. מעבר לכך, אין להם לא כוח-אדם מספיק ולא אנשי מקצוע טובים. הרמה לא טובה והם לא עושים כלום כדי לבדוק את התוכניות. יש המונ דוגמאות וזה צועק לשמיים".



איך תורמים בתיהם-משפט לעבירות הבניה?

"המערכות משלבות והפגמים שלובים זה בזה. שופט צריך להכריע בתיק של אדם עם שמונה ילדים שבנה חדר ללא היתר, בשעה שככל הארץ מלאה חמס. אז נוتنיס פרשנות מצמצמת. הפגיעה והמגבלות של בתי-משפט הם חלק ממוגל שוטה. שופט הוא אדם כמוני

## שימושים חורגים

מטרת פרק זה להציג את תהליך קבלת היתר לשימוש חורג שהוא אחת הביעות השורשיות והנפוצות המקשאות על קבלת רישיון עסק. לאור מרכיבות וולות תהליך זה עסקים רבים כלל אינם מתחילה לפעול להשתתת האישורים. מנגד חלק מהרשויות המקומיות ובעיקר המועצות האזוריות לא פועלו מעולם כדי למנוע מיזמים להקים את עסקיהם לפני שהשיגו היתר לשימוש חורג, לא יצרו את ההרתהה שתביא לצמצום התופעה והתעלמו מוחובתן החוקית בתחום זה. בעלי עסקים רבים נצל אוזלת יין של הרשותות המקומיות. בחלוף הזמן הטיפול והאכיפה הולכים ונעים מרכיבים.

### **חוק התכנון והבנייה ורישיון עסקים**

אחד ממטרות החוק לרישיון עסקים היא הקפדה מצד בעלי העסקים על חוקי התכנון והבנייה. בדיקת אישור התכנון והבנייה נערכת כתנאי סף עבור כל העסקים טעוני הרישוי.

אחד הסיבות השכיחות לדחית בקשה לרישיון עסק היא חוסר התאמה לחוקי התכנון והבנייה. הקושי הצפוי להשגת אישור תכנון ובניה הוא גם אחד הסיבות העיקריות לכך שעסק אינו פותח כלל בתהליך רישי ובורח לפעול בניגוד לחוק רישי עסקים.

בשונה מאישורים אחרים, בנושא תכנון ובניה לא נהוג להעניק רישיון מותנה. בדרך כלל לא יקבל רישיון ואפיו לא היתר זמני אלא לאחר שסימן את כל הליכי האישור הקשורים בתכנון ובניה.

### **יעוד הקרקע בתב"ע והיתר בנייה**

הסיבות לליקויי התכנון והבנייה מתחלקות לשני סוגים עיקריים:

א. חריגות בנייה.

ב. חריגות בשימוש.

### **דוגמאות שכיחות לחריגות בשימוש**

#### **עסק לא חקלאי שפועל על קרקע המיועדת לשימוש חקלאי בלבד**

בעשרות האלפים פחתה הרוחניות של רוב ענפי החקלאות בארץ ויחד עם זאת נפתחו אפשרויות להתרנס מעיסוקים לא חקלאיים על הקרקע החקלאית, בגלל: גידול האוכלוסייה, התרחבות ענפי המסחר, תרבות בילוי ופנאי, הנגישות לאזרחים החקלאים הסמכים לערים הגדילות ושפע מקומות החניה בשטחים אלה. הבעיה היא שהקרקע החקלאית בעלות מנהל מקרקעי ישראל מוחכרת לחקלאים לשימוש חקלאי בלבד, אין החלטה כוללת המסדירה את שאלת הזכיות בקרקע כאשר היא אינה משמשת לחקלאות, ואין החלטה כוללת המאפשרת שניי יעוד הקרקע.

המעמד המשפטי של קרקעות אלו יוצר פער מחרירים מלאכותי בין שווי הקרקע הנמוך המוכתב ממעמדה הסטטוטורי לקרקע חקלאית לשווי הכלכלי הגבוה בהרבה הנובע מהמיון והזמןנות שלה.

בפועל בכל המועצות האזוריות בארץ ובשטחים חקלאיים אחרים פועלם היום אלפי עסקים שלא בהתאם ליעוד הקרקע.

### **עסק באזורי המיoud לתעשייה**

בפרברי הערים הגדולות ישנים אזורים המוגדרים בתב"ע כאזורי תעשייה. בדרך כלל אזורים אלו מאופיינים במידי שכירות נמוכים יחסית, שטחי חניה מרובים ושטחים בניויים בצורת אולמות ענק. כל אלו מושכים לאזורי עסק מסחר המבקשים להפוך את מבני התעשייה לחניות ענק, אולמות אירוחים, מועדונים ועסקים אחרים. שימושים אלהאפשרים ניצול כלכלי יעיל של המבנים והשתח שבדרך כלל נותרם ריקים בשעות הערב והלילה.

### **עסק באזורי המיoud למגורים**

מספר סוגים נוספים יתרוں כלכלי בפעילויות בתוך אזורי המגורים בערים הגדולות. דוגמאות אופייניות הן חניות מכולת, בתים קפה וمسפרות.

### **בקשת היתר לשימוש חורג**

על מנת שעסק הפעיל (או מבקש לפעול) שלא בהתאם ליעוד הקרקע יוכל לקבל רישיון, עליו לפנות לוועדה המקומית לתכנון ובניה בבקשת לשינוי יעוד או לשם קבלת היתר לשימוש חורג (על פי סעיף 146 לחוק התכנון והבנייה). במקרים רבים, בעיקר כאשר מדובר על עסק המבקש לפעול על קרקע חקלאית או באזורי תעשייה, שינוי יעוד הקרקע דורש שינוי בתכנית מתארא מחוזית או ארצית ולפעמים אף שינוי حقיקה. הליך זהה הוא ארוך מאוד ודורש משאבים רבים. לכן בפועל למרות שהיתר לשימוש חורג ניתן לתקופה קצרה בלבד ולמרות הקשיים שיפורטו בסעיפים הבאים, במקרים רבים בוקש היתר לשימוש חורג היא האפשרות המעשית היחידה הפתוחה בפני העסק.

### **הליך בקשה לשימוש חורג**

בקשה להיתר לשימוש חורג היא סוג של היתר בניה. על בעל העסק להגיש בקשה לוועדה המקומית לתכנון ובניה המוסמכת לדון באזורי שבו נמצא הנכס. להלן תאור הליך הגשת הבקשה ואישורה:

- 1. לוועדה המקומית יש להגיש תיק בקשה המכיל את הפרטים הבאים:**
  - העתק טופס מידע המפרט את זכויות הבניה, טופס זה ניתן על ידי מחלקת ההנדסה ברשות המקומית תמורה תשלום, הזמן שנדרש לקבלת טופס זה עשוי להימשך עד חודשים.
  - מפת הנכס בקנה מידה 1:250 ערוכה ע"י מודד מוסמך, מעודכנת לחצי השנה الأخيرة ועליה סימון התוכנית המפורטת החלטה באזורי.
  - תוכנית הבקשה, כפי שהוכנה על ידי אדריכל רישיוני, מהנדס או הנדסאי ותכליל רישום של השטחים המבוקשים והמורים לבניה עפ"י הת.ב.ע התקפה. התוכנית תהיה צבועה כחוק ותכלול את סימון גבול הבקשה לשימוש חורג.

- נסחי רישום מלאכת רשם מקרקעין של כל תתי החלקות והרכוש המשותף בחלוקת שבה מבוקש ההיתר, מעודכנים לחצי השנה الأخيرة.
- נסחי הרישום מלאכת רשם המקרקעין של כל החלקות הגובלות בנכס.
- חתימות שם מלא של המבוקשים, עורך הבקשה והمهندס.
- חתימותיהם של כל הרשומים בעליים.
- עבור קרקע שבניהול מנהל מקרקעי ישראל, יש להחתים את מ.מ.י על אישור לדין בבקשתו ואת כל החוכרם.
- לבקשה המוגשת בשם חברה יצורף מסמך המפרט מי הם מורשי החתימה.
- תרשימים סביבה בקנה מידה 1:500.

## 2. תשלום אגרה

תנאי להטבת הטיפול בבקשתו יש לשלם 20% מסך אגרת הבניה לוועדה המקומית לתוכנו (הרשות המקומית).

## 3. בדיקה ראשונית ופרסום

כל תיק בקשה עובר בדיקה ראשונית על ידי אנשי מקצוע של הוועדה המקומית לתוכנו ובניה, אם הם מאשרים את הבקשה אז יתקבל נסח פורסום חתום על ידי יו"ר הוועדה. את הבקשה יש פרסם בכל הדרכים הבאות:

- עיתון יומי נפוץ בשפה העברית כגון: ידיעות אחרונות, מעריב והארץ.
- עיתון יומי נוסף בשפה העברית.
- מקומון המופיע לפחות אחת בשבוע.
- לתלות את הבקשה במקום בולט בחזית הקרקע או הבניין עליהם חלה הבקשה.
- המבוקש ישלח את הבקשה בדואר רשום לכל בעלי המגרשים הגובלים במגרשו.

**כל הוצאות הפרסום מוטלות על המבוקש.** המבוקש יצירר בפני הוועדה כי מילא את כל חובות הפרסום. אם מוגשות התנגדויות הן מצורפות לבקשתו לקרأت דין בוועדה. פרק הזמן לפרסום והמתנה להתנגדויות הוא **три שבועות**.

## 4. דין בוועדה והחלטה

הוועדה המקומית או וועדת משנה שלא דנות בבקשת תוך שמיית ההתנגדויות ותגובה להתנגדויות אם יש כאלה.

לאחר הדיונים הוועדה מוסרת בכתב את ההחלטה אם לאשר או לדוחת את הבקשה. להחלטה לאשר את הבקשה מצורפת רישימת תנאים ודרישות, ההיתר לשימוש חורג יונפק רק לאחר שימושו כל התנאים המפורטים בהחלטה.  
זמן עד למסירת ההחלטה נמשך עד כחודשים.

## 5. גורמי אישור ותנאים לקבלת ההיתר

לאחר שהוועדה המקומית מאשרת את הבקשה, על מגיש הבקשה למלא שורת דרישות ולאסוף את כל האישורים שהתקבש להם בהחלטת הוועדה. אישורים אלה כוללים:

- אישורים של גורמים מקטועים כגון שירות הכבישות, משרד הבריאות או המשרד לאיכות הסביבה. הזמן עד לקבלת האישור של גורמים אלו עשוי להימשך מספר חודשים וכל אחד מהם עשוי להציב תנאים או לדרוש שינויים בתכנית.
 

לדוגמה, בבקשת לשינוי השימוש של סככה חקלאית מהקלאית למסחר נדרש אישור משירותי הכבישות. הם ידרשו מה המבקש שתוכנית המבנה יופיעו מערכת כיבוי אוטומטית (ספרינקלרים), מערכת כילוי עshan, מעמדות כיבוי וברזי מים כנדרש מבנה מסחרי. יש לציין שתיקנות כיבוי אש מציבות דרישות זהות בפניהם מושקם מבנה לפי עוד קרקע קבוע ובפני מי שעתיד להשתמש במבנה תקופה קצרה בלבד. גורמי האישור אינם מתחשבים בעובדה שההיתר ניתן לתקופה קצרה ומחייבים דרישות דומות לאלו המופנות כלפי עסק שמווקם בהתאם ליעוד התוכנית המקורי.
  - אישורים של רשותות מיוחדות כגון הוועדה הארץית לשמירה על קרקע חקלאית, הוועדה הארץית לשמירה על החופים או הנציבות לשינוי אנשים עם מוגבלויות. גופים אלה עשויים להציב תנאים מגבלים או אף לפסול את התוכנית לחלוון.
  - אישור הוועדה המחויזת אם נדרש. משך הזמן עד לקבלת החלטה של הוועדה המחויזת עשוי להימשך שנה ואף יותר.
  - אישור מנהל מקרקעי ישראל לפיו הוסדרו דמי החקירה החדשניים או כל תשלום אחר שהמנהל דורש.
  - אישור על תשלום היטל השבחה לרשות המקומית.
  - אישור על תשלום אגרות והיטלים אחרים של הרשות המקומית כגון: יתרת אגרת הבנייה, אגרת ביוב, אישור כי על הנכס לא מוטלים קנסות וחובות נוספים וכופר חניה.
- לאחר הסדרת כל הדרישות יש להגיש לוועדה את תיק הבקשה כאשר הוא מכיל את כל האישורים והשינויים הנדרשים וערוך לפי התקנות.

#### **6. קבלת היתר לפרק זמן מוגבל**

לאחר עמידה בכל דרישות התכנית ותשלום כל האגרות והhitlim מונפק ל המבקש היתר לשימוש חורג. כל היתר לשימוש חורג הוא לפרק זמן מוגבל המצוין בהיתר. בדרך כלל, היתר לשימוש חורג ניתן לשולש או חמיש שנים. בתום תקופת היתר אם בעל הנכס מעוניין להמשיך בשימוש החורג עליו להגיש בקשה חדשה ולבור את כל תהליך האישור כמו בבקשת הראשונה.

#### **בקשה לא תקינה וערעורים**

- בקשה שאינה מכילה את כל המסמכים והנתונים תוחזר ל המבקש בתום הבדיקה הראשונית לצורכי תיקונים. בקשה מתוקנת תעבור את כל תהליך הבדיקה מחדש.
- על החלטת הוועדה ניתן לערער תוך 30 יום לוועדת ערר או לוועדת ערר של המחויז. אם הבקשה לא אושרה יכול כל אחד מהמתנגדים לערער על ההחלטה. זמן הדיון בערעורים נמשך כמה חודשים ובדרך כלל דורש שכירת עורך דין מומחה לצורך הערעור.

- על החלטת ועדת ערר ניתן לערער לבית משפט לעניינים מנהליים. זמן הדיונים בערעור זהה עשוי להימשך חצי שנה וגם בו נדרש סיוע של עריך דין מ合法权益 בתשלום.

## شומה כפולה וערעור על השומה

לאחר אישור הבקשה בועדה המקומית נדרש המבוקש, בין השאר, להסדיר את תשלום היטל ההשבחה לרשות המקומית ואת התשלומים **למנהל מקרקעי ישראל** (אם המנהל הוא בעל הקרקע). קביעת סכום התשלומים כרכבה בהליך שומה כפול האחד מול **מנהל מקרקעי ישראל** והשני מול **הועדה המקומית לתכנון ובניה**. בנוסף לכפילות זאת, לעיתים קרובות, הליך השומה כולל שלבי ערעור ומיקוח. להלן תהליכי השומה:

**קביעת גובה היטל ההשבחה** (על פי התוספת השלישייה לחוק התקנון והבנייה) שיעור היטל הוא מחצית ההשבחה. ההשבחה היא ההפרש בין שווי הקרקע לאחר קבלת החיתר לבין שוויו לפני קבלת החיתר. עריך עליית שווי הקרקע נקבע על סמך הערכת שמאי שממנה הועדה המקומית, בדיקה זו עורכת מחדש עד חדשים. לאחר פרסום השומה רשיין המבוקש להגיש שומה נגדית תוך חדש אחד. השומה הנגדית נערכת על ידי שמאי אחר על חשבון המבוקש. בשלב זה שני השמאים מנסים להגיע לשומה מוסכמת, אם אין הסכמה אז שוכרים הצדדים שמאי שלישי הנקרה שמאי מכירע החלטתו של זה מחייבת את הצדדים, להוציא אפשרות ערעור לבית המשפט בשאלת משפטית בלבד. תשלום שכרו של השמאי המכירע מתחלך בין הצדדים.

עבור היתר לשימוש חרוג היטל ההשבחה מחושב עבור פרק הזמן הקבוע להיתר. מועד תשלום היטל עבור היתר לשימוש חרוג הוא לפני הוצאתה היתר.

בפועל הליך שמורות ושמאות נגדית הוא שכיח מאד, הליך זה נמשך בממוצע בין שלושה חודשים לחצי שנה.

### קביעת התשלומים **למנהל מקרקעי ישראל**

בעל היתר לשימוש חרוג נדרש לשלם **למנהל מקרקעי ישראל** דמי היתר או דמי שימוש, תשלום המבטא את עליית עריך דמי החקירה של הנכס, בזמן היתר, בעקבות השימוש החדש.

גובה התשלום **למנהל מקרקעי ישראל** מופיע מעתם מנהל מקרקעי ישראל, על החלטת שמאי זה ניתן לערער בדרך של בקשה לשומה חוזרת, אם דרך זו מוצתה ניתן לבקש שתיעיר שומה נוספת על ידי השמאי הממשלתי, בקשה זו כרכבה בתשלום.

אם הבקשה כרכבה בשינוי בעלות מלא או חלקית בנכס אז ידרש המבוקש לתשלום שומה ממנהל **מקרקעי ישראל** הנקרה דמי הסכמה, גובה תשלום זה נקבע בהליך שומה דומה.

כאשר מנהל **מקרקעי ישראל** הוא בעלי הקרקע איזו לא ניתן לקבל היתר לשימוש חרוג אם אין הסכמה של המנהל, ככלומר יש להגיא להסכמה על גובה התשלום **למנהל** לפני שניתנת היתר.

## מס הכנסה

במקרים רבים מוגשת הבקשה להיתר לשימוש חורג בעקבות כוונת בעלי הנכס להעלות את שוויו למחיר מכירה של הנכס או של חלק מה贇יות בנכס. על המבקש במקורה זה להביא בחשבון שבנוסף לעליות הרכות באישור הבקשה וכל ה芾לים והאגרות שה המבקש ישלם בדרך לאישור הוא יחויב גם בתשלום מס שבচה למס הכנסה בגין הרוח מהמכירה, אם כי את רוב עליות ההיתר ניתן לקוז כחוצה מוכרת.

## קרקע חקלאית

הזכות לשימוש לא חקלאי בשטח קרקען מנהל מקרקעי ישראל המוחכרות לצורכי חקלאות הוא נושא עקרוני שני בחלוקת שמתנהל סביבו דין צבורי ומשפטי ממושך. כוון אישור שימוש חורג בקרקען מנהל מקרקעי ישראל שנבעו מהן (החלטת הוועדה הארץית לתכנון ובניה מרץ 1996 לישום המלצות ועדת קדמון והחלטת מנהל מקרקעי ישראל מס' 555). בפועל החלטות אלו מאפשרות לישם רק חלק מהשינויים המבוקשים בדרך היישום שלחן נתונה עדין בחלוקת משפטית. ניסיון לפתור רחוב יותר של הבעיה מצוי בהמלצות ד"ח ועדת הביר שהוגשו בסוף 2005, אולם הדרך לישום המלצות אלו ולפתרון כולל שלחלוקת בתחום עדין ארוכה.

במקרים שבהם יש היום הוועדה המקומית לתכנון סמכות לאשר היתר לשימוש חורג בקרקע חקלאית נדרש המבקש לדרישות מיוחדות בתחום זה המעכבות ומייקרות את התהילה, בין השאר היזמים נדרשים להציג:

בשלב הגשת הבקשה:

- הסכמה של האגודה השיתופית.
- אישור משרד החקלאות המחויז.
- הסכמה עקרונית של מנהל מקרקעי ישראל לפיה הבקשה תואמת את החלטות המנהל המאפשרת שימוש לא חקלאי בקרקע.

לאחר אישור הבקשה בוועדה המקומית נדרשים האישורים הבאים:

- אישור הוועדה המחויזת לתכנון ובניה נדרש בכל היתר חורג בקרקע חקלאית, קבלת אישור כזה נמנעת בדרך כלל מעל שנה.
- אישור הוועדה הארץית לשמירה על קרקעות חקלאיות.
- אישור מנהל מקרקעי ישראל. נושא התשלומים למנהל מקרקעי ישראל עבר קרקע חקלאית שאינה ממשכת לחקלאות הוא סבור ונתן בחלוקת, וגם כאשר יש הסכמה על סוג התשלום הנדרש הליך השומה כרוך לעתים קרובות בשלבי ערעור ומיקוח ממושכים.

## זמן הכלול לקבלת היתר לשימוש חורג

משך הזמן הכלול לאישור בקשה להיתר לשימוש חורג משתנה לפי מהות הבקשה והדרישות הנלוות אליה ולפי הצורך לעברו שלבי ערעור ושומה ממושכים.

ככל, הזמן המינימלי לאישור בקשה "פשוטה" שלא על קרקע חקלאית הוא שישה חודשים. אישור בקשה על קרקע חקלאית או בקשה הדורשת שלבי ערעור ואישור של גורמים רבים אורך כשנתיים שלוש ואף יותר.

### **הוצאות הכללת לקבלת היתר לשימוש חורג**

הוצאות הכספיות הכללת להיתר לשימוש חורג משתנה ממקורה אחד לשני ותלויה בעיקר בשני גורמים:

- שכר אנשי המקצוע המלווים את התהילה, מודד, מהנדס, אדריכל, שמאי ועורך דין, כאשר שכרם של אנשי מקצוע מה"שורה הראשונה" מגיעה לעשרות אלפי שקלים לפחות.
- גובה ההיטלים והאגירות לרשות המקומית ולמנהל מקרקעי ישראל, אלו משתנים כਮובן מבקשה לבקשת אולם הליכי המיקוח על גובה השומה מגעים לאלפי שקלים לפחות.

### **כפילות הבדיקות לצורך היתר לשימוש חורג והבדיקות לצורכי אישור רישיון עסק**

היתר לשימוש חורג הוא תנאי מקדים לאישור רישיון עסק. למורת הקשר הבירור בין האישורים ולמרות שועדת התכנון המקומית ומחילקת רישיון עסקים שתיהן מחלקות ברשות המקומית, תהיליך האישור של רישיון עסק הוא נפרד לחלווטין ולעתיתים קרובות דרוש בדיקות זהות לביקות שנערךו עבור היתר לשימוש חורג. בין השאר עשויים להידרש לצורך רישיון עסק: הגשה חוזרת של מפות מוסמכות, אישור חוזר של גורמים מקצועיים כגון שירות הכבאות והמשרד לאיכות הסביבה ותשלום אגרה נוספת.

כפילות צזו מגדילה משמעותית את הוצאות לבעל העסק ובעיקר את פרק הזמן הנדרש מרוגע הבקשה להיתר לשימוש חורג ועד לאישור רישיון עסק.

## משרד הבריאות

### כללי

תחומי האישור העיקריים של משרד הבריאות במסגרת רישיון עסקים כוללים עסקים מזון (יצור ומיכירה), טיפול גוף (קוסמטיקה, מספרות וכדומה), עסקים רפואיים (מכירה, אחסנה, יצור ויבוא), בריכות صحיה ופעריות ילדים ונעור כגון קיטנות ומחנות. דרישותיו של משרד הבריאות נחבות בין הקפדיות והמחמירות ביוטר בתחום רישיון עסקים. לא אחת, דרישות משרד הבריאות נחבות בעלי העסקים יוצרות בקרבתם כעס ותסכול, יש בינם הטוענים שעמידה בדרישותיו היא בגדר הבלתי אפשרי. מנגד, לדעת נציגי המשרד, אם לא יוצב רף מתאים של דרישות כלפי בעלי העסקים, יגרמו נזקים בריאותיים ממשיים לציבור כגון הרעלות מזון, הרעלות כלור, זיהום מי השתייה וכדומה. יש עסקים רבים שימושיים לפועל לאורך שנים רבות שאין בהם רישיון עסק וזאת בגלל אי עמידה בדרישות משרד הבריאות. פעמים רבות, הרשויות המוסמכות אין ממצאות את הדין עם עסקים אלה כך שפעילותם ללא רישיון נשכחת לאורך זמן. מטרת פרק זה הינה להציג את פועלות משרד הבריאות בתחום רישיון העסקים, את החסמים והאלוצים המקיימים על בעלי העסקים בהשגת אישורי משרד הבריאות ואת הפערים הגדולים הקיימים בין דרישות המשרד לבין הייעונם של בעלי העסקים.

### תמצית הנתונים

לפי דוח האגף לביקורת רשותות המקומיות משנת 2004, מבין הגורמים להעדר רישיון עסק, משרד הבריאות הוא הגורם השלישי בשכיחותו (כ-4,400 דיווחים) אחרי ועדות התכנון והבנייה (כ-11,000 דיווחים) ושירותי הכבישות (כ-6,600 דיווחים). מהבדיקה שערכנו במסגרת מחקר זה ברשויות המקומיות השונות, עולה כי העדר אישור משרד הבריאות בשנת 2005, מהווה כ-10% מתוך כלל הסיבות להעדר רישיון. שיעור זה דומה לממצאי דוח הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 (11.2% = 4,400/39,000).

עסק הפעיל ללא אישור משרד הבריאות יכול להימצא באחת משלוש קטגוריות:

- א. עסקים חדשים הבריאות טרם השיב בעניינים כיוון שעדיין לא נערכה בהם ביקורת.
- ב. עסקים משרד הבריאות ערך בהם ביקורת וסירב לבקשתם לרישיון בגלל אי עמידתם בדרישותיו (מבנה לא מתאים, תשתיות לא מתאימה, העדר אביזרים, העדר ציוד וכדומה).
- ג. עסקים משרד הבריאות ביצע בהם ביקורת, הגדר עבורות רשותת תנאים ודרישות וקבע להם מספר שבועות לעמוד בתנאים אולם פרק זמן זה עדין לא הסתיים או שעדיין לא בוצעה ביקורת חוזרת לבדוק התיקונים.

בדו"ח השנתי (2004) של מחלקת בריאות הסביבה במוחוז תל אביב מוגדרים 25% מהעסקים טעוני הרישי שהגשו בקשה לאישור המחלקה כעסקים ב"טיפול" (קטgoria ג' לעיל), 15% מוגדרים כעסקים שלא אושרו (קטgoria ב') ו-60% קיבלו את אישור המשרד. נתונים דומים התקבלו גם מביקורת מדגימות שערכנו ברשויות המקומיות.

## טיפול בבקשת רישיון עסק

משרד הבריאות מפעיל ברחבי הארץ שבע לשכות בריאות מחוזיות וכן מספר נפות אזוריות. כל הבקשות לאישור רישיון עסק על ידי משרד הבריאות מופנוות מהרשויות המקומיות למחוז (או לנפה) שבו הן נמצאות. סמכות האישור היא הרופא המחוזי (או הנפתאי). בכל מחוז פועלות שלוש מחלקות מקצועיות נפרדות המתמחות כל אחת בהיבט אחר של תחום רישיון העסקים: שירות המזון, מחלקת בריאות הסביבה ומחלקת רוקחות.

כל בקשה לרישיון עסק מופנית לפי סוג הבקשה לטיפול של אחת או יותר המחלקות המקצועיות כפי שיפורט להלן.

### חלוקת סמכויות ותהליכי הנפקת אישורים

المחלקות המקצועיות המחוזיות (במקרים מסוימים על ידי מחלקת בריאות הסביבה הנפתית) עוסקות את הביקורות בעסקים. בראש כל מחלקה מקצועית עומד אקדמי מומחה בתחום הרלוונטי, מהנדס מזון, רוקח וכדומה. בכל מחלקה פועלים מספר פקסים מקצועיים שעבורו הכשרה מיוחדת לתחומים במשרד הבריאות. לצורך חלק מהבדיקות נעזרות המחלקות בשירותי בדיקה מעבדתי, בדרך כלל בעזרת מעבדות הפועלות תחת משרד הבריאות.

### תהליכי אישור רישיון עסק

- בקשה לרישיון עסק המחייב אישור של משרד הבריאות מופנית מהרשויות המקומיות למחוז או לנפה שהעסק פועל בשטחם.
- לפי סוג הבקשה היא מופנית לביקפה באחת או יותר מהמחלקות המקצועיות כפי שיפורט בהמשך.
- פקחי המחלקות המקצועיות אליהן מופנית הבקשה ממלאים דוח על העסק ובו פירוט הממצאים במקום והמליצה לאישור, דחיה או פעולה אחרת.
- המחלקות מכינות חוות דעת בדבר אישור או סירוב למתן רישיונות עסק ומעבירות אותן לרופא המחוזי (או הנפתאי). הרופא מעניק לעסק למתן רישיונות עסק רק אם התקבלו האישורים הנדרשים מכל המחלקות ועל פי שיקול דעתו.
- האישור או הסירוב לצרף חוות הדעת מועברים חוזה לרשות המקומית.

### חלוקת תחומי האישור בין המחלקות המקצועיות במשרד הבריאות

- **רזיה/ת:** פיקוח על בתים מוקחת וייצור, יבוא ושיווק תרופות, מכשירים רפואיים ותרופות.
- **בריאות הסביבה:** אישור ופיקוח על תחומי מים, ביוב, מונע זרימה חזורת, בריכות שחיה, מסעדות ובתי אוכל שונים ותברואה בבתי ספר, מלונות ופעלויות נוער.
- **שירות המזון (רישון יצור):** מטפל בכל העסקים המוגדרים כManufacturer מזון. אלו כוללים גם יצרני מזון קטבים כגון מאפיות שכונתיות וכן שירותים קיטירינג אך לא מסעדות ומסעדות. שירות המזון מעניק למפעלי מזון רישיון יצור, אישור זה הוא אחד התנאים לאישור רישיון עסק. כל בקשה לרישיון עסק של מפעל מזון מועברת למחלקת בריאות הסביבה לבדיקה מתכני המים והביוב ובמקביל לשירות המזון לקבלת רישיון יצור. הבקשה מאושרת על ידי הרופא המחוזי רק אם אושרה על ידי שתי המחלקות. רישיון יצור תקף לשנה אחת בלבד, יצרני המזון נדרש לחדש את הרישיון כל שנה.

## חסמים

להלן שלוש מהסיבות השכיחות לטירוב משרד הבריאות לאישור רישיון, לעיכובים במתן התשובה לרשות המקומית ולקשהים ואי ההבנות בין משרד הבריאות לעסקים.

### **א. ליקויים באופן הגשת מסמכי הבקשה על ידי בעלי העסקים**

משרד הבריאות דורש שLEGAL בקשה ש מגיעה אליו מהרשות המקומית לאישור רישיון יצורפו מסמכים רבים ומפורטים, ערוכים על פי תקנות מחייבות שאושרו על ידי גורמים מקצועים שונים.

לדוגמה, המסמכים שיש לצרף לבקשת רישיון עסק מסווג בית אוכל:

- טבלה המפרטת את שטח אולם היישיבה, מטבח, מחסנים ושירותים.
- תרשימים הסביבה.
- תרשימים המגרש.
- תוכנית העסק בקנה מידה 1:1 וחתכים המראים את גובה התקורה בעסק.
- שרטוט בקנה מידה 1:50 שבו יופיע כל הצד שבעסק ופריסתו המדוקقة, מיקומן של כל הקביעות הסנטוריות (כירותים, פתחי כניסה ווילון, שירותים), ארון, תנור, כיריים ומקררים, מערכות לקליטת עשן, שלוחנות, כיסאות לשינה וכיצא באלה. בתוכנית יוצגו מפיד השומן ופתרונות למכלים אשפה, כולל נפח המיכלים ומיקומם. את התוכנית יכין מהנדס או אדריכל ("בעל מקצועי" לפי הגדרת החוק לרישיון עסקים).
- אישורים של מחלקת הביבום לרשות המקומית לגבי תקינות מפיד שומן.
- תוכנית סניטרית הכלולת:
  - הגדרת מהות העסק (מסעדה, מזנון פלאפל, פיצה וכדומה).
  - תיאור התפריט המוגש בעסק עם תיאור מפורט של תהליך הכנה של כל פריט (הכנת דגים, הכנת רטבים, הכנת מאפים, משלוחים וכדומה).
  - מס' המנות המיוצרות ביום.
  - פירוט חומרי הגלם לרבות כמותם ליום ורשימתספקים.
  - פירוט נפח אחסון לכל מקרר ומקפיא המסתובנים בתוכנית העסק.
  - מס' העובדים לרבות מלצרים.
  - מס' מקומות ישיבה בתוך ומוחוץ לעסק.
  - שעות הפתיחה.

במשרד הבריאות מופיעים שהמסמכים כמפורט לעיל יוגשו לפי דרישותיהם ולעתים קרובות בקשה מוחזרת לרשות המקומית ללא אישור מסיבות "טכניות" כגון העדר מסמך מסויים או מסמך שהוגש بصورة לא ברורה ושאינו עורך לשבעות רצון הבודקים.

כדי להגיש בקשה שתכיל את החומר לשבעות רצון המשרד נדרש לבדוק הכנה ובה, כלים מקצועיים בעיקר מתחומי תכנון והנדסה, גם כshmoldoor בעסקים קטנים. אחוז גובה של הבקשות המגיע למשרד הבריאות מוחזר לרשות המקומית היות שהוגשו ללא פירוט מספיק ולא הנספיקים הדורשים. כדי להמחיש את התופעה, הרי שבשנים האחרונות מוחזר המרכז של משרד הבריאות החזר **כמחצית מכלל הפניות שהוגשו אליו**, משום שלא כלל את התוכניות והמסמכים שהיו אמורים להיות מצורפים. חלק מבני-uskiim משפרים את הטעון שיפור

ומגישים את מסמכי הבקשה כשם ערוכים מחדש, חלק אחר כלל אינו ממהר לחזור ולהציג את הבקשה, אלא אם הרשות המקומית האיצה בו לעשות כן על ידי אזהרות, צעדי אכיפה וכדומה. כך נוצרים עיכובים ממושכים בתהליך האישור, עומס עבודה וכיו"ב.

**עמדת משרד הבריאות ביחס לליקויים בהגשת מסמכים.** חלק מבני העסקים אינם טורחים להציג בקשה לфи המפרט הנדרש, למרות שהມידיע על אופן הגשת הבקשה זמין ברשותי המקומיות, באינטרנט, בידי אנשי המקצוע מוסמכים. בהקשר זה ראוי לציין שכלי יזם המעוני בacr, רשאי לפנות למוחוז ולבקש חוות דעת מקדמית לגבי התנאים בהם ידרש לעמוד מרגע שיפתח עסק בתחום הרלוונטי. בפועל מעתים מאוד פונים למסלול זה. התוצאה היא כי הסיבה העיקרית לכך הינה ולוול מצד הרשות המקומיות והן מצד היוצרים והעדפות לדחות את הטיפול בנושא רישיון עסק לשלבים מאוחרים שלאחר הקמתו.

ברשותי המקומיות רבות לא דואגים להדריך את בעלי העסקים כיצד להגיש את התוכניות, לא עורך בדיקה מספקת של התוכניות לפני שהן מעוברות מהרשויות למשרד הבריאות. לדעת אנשי משרד הבריאות רשויות אלה אין מלאות את חובתן ואין דואגות שהבקשות יוגשו בצורה מסודרת בצוירוף המסמכים הנדרשים.

## ב. סטנדרטים גבויים

דרישות משרד הבריאות מעסקים מוגדרות בקבציו תקנות קבועות וחדרישות לכלי סוג עסק טעון אישור. לדוגמה "תקנות בתאי אוכל" מגדרות דרישות מינימום לגבי שטח המטבח לפי סוג העסק, דרישות מינימום למחסן, שירותים, גובה, חיפויים, חומרי בנייה וכיו"ב. נוהל זה מאפשר למקימי עסק חדש להיערכ מדרישות משרד הבריאות ומכל על פקחי משרד הבריאות לקבוע האם עסק עומד בדרישות, לבצע פיקוח אחד בין מקומות שונים ועל פני זמן.

הקפדה זו יוצרת עיכובים ואף לסייע לרישיון עסק, בעיקר בעסקים שימושיים במבנה ישנים בהם התשתיות והתכנו של המבנה אינם מתאימים לסטנדרטים החדשים. לדוגמה, עסק מזון שפועלים במבנה ישנים וקטנים ובריכות שחיה ישנות במושבים וקיובצים (פירוט הדוגמאות בהמשך).

הכנסת עדכוניים בתקנות הינו הליך ביורוקרטי מסורבל שאורך שנים רבות. לדוגמה, "תקנות בתאי אוכל", שהוא קובץ התקנות העיקרי לעניין רישי עסקים במשרד הבריאות, לא עודכן יותר מ-20 שנה. כאמור לעיל, התקנות הקיימות קבועות שטחי מינימום וגובה תיקה מינימלי למטבחים וממחנים בבתי אוכל. כיום, על פי אחת הגישות, התקינה צריכה להתבסס גם על בחינה פונקציונלית / טכנולוגית ולאו דווקא על מדד של שטחים. לדוגמה מטרת התקינה שקבעת גובה תיקה מינימלי במטבח ובמחנן היא להבטיח בין היתר אוורור תקין, אולם כיום קיימות טכנולוגיות אוורור ייעילות וזמינות שיכלות לספק מענה גם כשהתקרה נמוכה. מכאן שיתכן עסק שכיום יוכל לקבל רישיון בגין שטחו הקטן, היה יכול לקבל רישיון עסק אם היו מותקנים בו פתרונות טכנולוגיים מתאימים שהיו מוכרים בתקנות. כיום התקנות מסוגות את בתאי האוכל לפי רשימה סגורה ומצוצמת של נושאים כגון פיצרייה, דוכן פלאפל, בית קפה, מסעדה וכדומה כשלכל קטגוריה מערכת דרישות קבועה. התקנות אין אפשרות למצוא פתרונות ייחודיים שתאימו לעסקים שאינם מתאימים לאחת ההגדרות הנ"ל (אין קטgorיה של

"בית אוכל אחר"). לדוגמה עסק מזון בירושלים שמכין ומוכר רק סושי הוגדר על ידי משרד הבריאות כמסעדה ונדרש למטבח בגודל 35 מ"ר לפחות ולעוד שורת דרישות על מנת להבטיח עבודה תקינה במטבח המכיל תנור וכיריים. בפועל תהליכי עיבוד המזון והגשתו בעסק המגיש סושי יכולים לאפשר שטחי עבודה מצומצמים יותר ויתכן שכןן היה לפטור אותו מדרישות מסוימות ובפרט להתיר לו להפעיל מטבח בשטח קטן יותר.

#### ג. עומס פעילות

**נפת רملת כוגמה.** מספר הבקשות לאישור שהופנו לנפת רמלת של משרד הבריאות (כולל מוסדות חינוך ומוסדות אחרים שאינם טעוני רישוי), גדל מ-5,000, בקשות בשנת 2000 ל-1,700 בקשות בשנת 2003 והגיע ל-2,150 בקשות בשנת 2005. במשך תקופה זו צומצם כוח האדם המטפל במתן אישורי משרד הבריאות בנפה. לעומת זאת יוצרה עומס רב על הנפה ומקשה על הגשת השירות בלוח הזמנים הקבוע בחוק.

#### ארכות לתיקון ליקויים

ברוב המחוות במשרד הבריאות, תוצאה שכיחה של בדיקה בעסק היא שפקח מטעמו קוצב לעסק פרק זמן של מספר שבועות על מנת לתקן את הליקויים שהתגלו (פעולה כזו יכולה לחזור על עצמה יותר מפעם אחת). אם נתגלו ליקויים ממשמעותיים, אך ככל שניתים לתיקון, הדרישות מהעסק הן תנאי מוקדם לקבלת האישור, כלומר שהעסק אינו מקבל אישור ואינו יכול לקבל רישיון.

משרד הבריאות פונה אל העסק בכתב בדרישה לתקן את הליקויים בתוך פרק זמן של מספר שבועות. העתק ממכתב הדרישות נשלח לרשות המקומית. לאחר מכן בעל העסק יכול להודיע בכתב למשרד הבריאות כי הוא עמד בדרישות. במקרה זה משרד הבריאות יאשר את הרישון על סמך אמון בבבעל העסק או אישור של גורם פיקוח של הרשות המקומית או על סמך בדיקה חוזרת של פקח משרד הבריאות. דרך הפעולה שתיבחר תלויה בשיקול דעת מקומי במשרד הבריאות בהתאם לנسبות ולמידת הסיכון). אם משרד הבריאות בוחר להסתמך על בדיקה חוזרת במקום או בדיקה של פקח הרשות המקומית, אז משך הזמן שעד לביצוע הבדיקה הוא אחד הגורמים שעשויים לעכב את האישור.

בכל מקרה מנטים במשרד הבריאות שלא לצאת מעבר לחודשים מיום הבקשה לאישור אולם אם הוקצב זמן לתיקון ליקויים ונדרשת בדיקה חוזרת לאישור הליקויים, אז הזמן הכלול עד לתשובה לרשות המקומיית יגע, בדרך כלל, לחודשים שלושה לפחות.

#### 4. בריאות הסביבה ושירות המזון

כל מפעל מזון נדרש לאישור מחלוקת בריאות הסביבה וגם לאישור שירות המזון. לדעת אנשי משרד הבריאות, נדיר שירות המזון יציג לעסק דרישות סותרות וזאת מהנסיבות הבאות:

- כל אחד מהם בודק נושאים שונים ומוגדרים היטב.
- בפועל, בדרך כלל, הבדיקה היא ביקור משוטף של פקחי שירות המזון ובריאות הסביבה ביחד, הליך שמקטין את האפשרות שייעלו דרישות סותרות.

עסק הנדרש לרישיון יצור מפוקח רק על ידי מחלקת שירות המזון, ועסק שאינו נדרש לרישיון יצור מפוקח רק על ידי פקחי מחלקת בריאות הסביבה.

עסק עשוי לזכות בבדיקה הן של רשות המזון והן של מחלקת בריאות הסביבה וזאת רק אם הוא מפעיל שתי פונקציות שונות במקביל כגון מפעל מזון וחנות מזון. במקרה זה המפעל נדרש לרישיון יצור ונמצא בפיקוח רשות המזון ואילו החנות נמצאת בפיקוח מחלקת בריאות הסביבה.

### 5. אכיפה

משרד הבריאות מפעיל מספר כל' אכיפה על מנת להבטיח את קיומם דרישותיו בעסקים. פעולות האכיפה גוברות ככל שהליךויים מוערכים כמסוכנים יותר לבリアות הציבור.

#### אכיפה באמצעות הרשות המקומית

הרשות המקומית היא הגוף הממונה על פי החוק לאכוף את נושא רישיון העסקים. פניה לרשות המקומית על מנת שזו תتابع עסק שאינו עומד בדרישות משרד הבריאות היא דרך הפעולה השכיחה ביותר ע"י המשרד. בכל שנה מוגשות על ידי מחלקות משרד הבריאות מאות פניות לרשויות המקומיות על מנת שאלן יפתחו בהליכים משפטיים נגד עסקים שהפרו את דרישות משרד הבריאות (בעיקר נגד עסקיו מזון). חלק גדול מהתביעות מוסתיים בכך שהעסק נענה לדרישות או נסגר. לאכיפה באמצעות הרשות המקומית כמה חסרונות:

- פעולה צו תליה בשיתוף פעולה מצד הרשות המקומית אולם במקרים מסוימים (בעיקר במועצות האזוריות) חסר שיתוף פעולה בקידום פעולות האכיפה.
- פעולה צו אורכת זמן רב ובתי המשפט נוטים להעניק לעסקים ארכות ממושכות לתיקון הליקויים. בזמן זהה העסק ממשיך להוות סכנה לציבור ובכך קטן מימד ההרתעה.

#### אכיפה ע"י המשרד

ראש הרשות המקומית וכן גם הרופא המחויז מוסמכים להוציא צו סגירה מנהלי לעסק (פרק א' סעיף 20 לחוק רישיון עסקים). פעולה צו נדרשת בעיקר כאשר העסק מהווה סכנה מידית לשлом הציבור ובנוספ' נראה שפעולה אחרת לא תرتיע אותו. בכל שנה נשלחים עדשות צווים סגירה מנהליים לפי בקשה משרד הבריאות חובם על יד ראש רשות מקומית וחלקם על ידי הרופא המחויז. צו צזה מגבל בזמן ובדרך כלל הצד נגדו הוצאה הצו עותר לבית המשפט.

למשרד הבריאות מחלוקת משפטית, אולם בחלק מהמחוזות היא ממעטת לפעול בתחום רישיון עסקים בغالל עומס עבודה והעובדה שהפיקוח על חוק רישיון עסקים הוא בסמכות הרשות המקומיות.

#### אמצעי לחץ לא פורמליים

בגלל המוגבלות של אמצעי האכיפה הפורמליים, המשרד נוקט ביוזמות שונות שמטרתן לשכנע את בעלי העסקים לפעול לפי דרישות המשרד. האכיפה הבלתי פורמללית מופעלת לפי שיקול הדעת בשטח ולעיתים קרובות משגאה את התוצאות. דוגמה לצעדים לא פורמליים:

- זימון בעל העסק לשימוע, וכך עד אחרון לפני הגשת תביעה.

- שיחות עם גורמים בעלי השפעה כגון רבנים, כדי שאלו ישפיעו על בעלי עסקים לפעול בהתאם לדרישות.
- פניה לגופים כגון חברות ביטוח, לקוחות של עסקים וכדומה על מנת לידע אותם שעסוק מסוים אינו עומד בדרישות משרד הבריאות, וכך ליצור תמרץ אצל בעלי העסקים לעמוד בדרישות.

#### **6. שיתוף פעולה עם הווטרינר**

הווטרינר של הרשות המקומית מבצע ביקורת ואישור של כל העסקים המטפלים בעוף, בשר וכדומה. הווטרינר כפוף מנהלית לרשות המקומית ומתקצועית כפוף לשירות החקלאות ולשירותי המזון במשרד הבריאות. יתכן שפקחי המשרד יציגו לעסק מסוים דרישות שאין מתואמות עם הווטרינר. במקרים כאלה בעל העסק רשאי לפנות לסטוכות מקצועית בכירה בשירות המזון לצורך הכרעה בשאלת המקצועית לגבי הנחיות סותרות של פקח שירות המזון והווטרינר של הרשות המקומית. דוגמה אחת לחוסר תאום בין שני הגופים הינה הקמת מחלוקת עופ בගריל בתוך מרכול: המחלוקת הוקמה בתיאום עם וטרינר הרשות המקומית. בדיעבד הסתבר שפקחי משרד הבריאות אינם מוכנים להעניק אישור לפעולות מחלוקת זו (ראו בפרק הנוגע למרכולים, "דרישות סותרות בין וטרינר של הרשות המקומית לשירות הבריאות").

#### **7. חוות דעת מקדמית אישור לצורך היתר בנייה**

לפי חוק התכנון והבנייה נדרש לעתים חוות דעת או אישור של משרד הבריאות לצורך דינומיות בועדות תכנון והיתר בנייה.

ההילך חשוב במיוחד בעסקי מזון הנדרשים לתשתיות, ביוב, מותקן מניעת זרימה חוזרת ושתוח מטבח מתאימים לתקנות. למוטר לציין שקשה מאוד לעמוד בדרישות אלו אם לא נעשה ההכנות המתאימות בשלבי התכנון, על ידי רשות התכנון ויוזמי הפרויקט.

בעיות אופייניות בשלב התכנון:

א. חלק מועודות התכנון אין חוות מראש עצמן את הצרכים ואת הדרישות העתידיות שקשורות לעמידה בחוק רישי עסקים. יתרה מכך, חלק מהועודות אין מקפידות להעביר לשירות הבריאות את התכניות המוצעות חוות דעת כנדרש. כתוצאה לכך, לאחר הקמת הפרויקט, כמשמעותו שלבי הרישוי, העסק כבר פועל בתוך מבנה לא מתאים.

ב. לעיתים, בתוכניות שמוגשות לשירות הבריאות, מוגדרים שטחי המספר כسطح ייעוד כללי, ללא פירוט המקום המיועד לעסקי מזון. על כן, כאשר החומר מוגש להתייחסות משרד הבריאות, אין בידיו עדין בשלבי הבדיקה נתונים לפיהם יוכל להצביע על שינויים או על התאמות שנדרשות במבנה לצורך עמידה בדרישות רישי עסקים. רק לאחר מכון, כשהפרויקט כבר מוקם, מגיעות לשירות הבריאות בקשרות של ימים להפעלת עשי מזון, בתים אוכל וכדומה. אם יימי הפרויקט ורשותו התכנון היו דואגים לסמן קודם לכך השטחים המיועדים לעסקי מזון, וביצעו את ההתאמות הדרישות מראש, היה חסר טיפול מרכיב ויקר היכול לשנותים במבנה, התקנת אמצעים שונים במערכות המים, הביוב, האוורור וכדומה. אחת הסיבות לכך הינה שמתוכני הפרויקטים נוטים להעביר את האחריות

לגיבש הਪתרונות הכרוכים בהשגת רישיון עסק לפתחם של השוכרים / הרוכשים העתידיים, ובכך חוסכים לעצם עלויות תכנון.

#### **8. שיתוף פעולה עם הרשות המקומית**

משרד הבריאות תלוי בשיתוף פעולה עם הרשות המקומית לצורך איתור עסקים שפועלים ללא רישיון, איתור עסקים שחורגים מהתנאים ברישיון, פיקוח משותף, פיקוח של תברואנים מוסמכים, הגשת תביעות נגד עסקים שմפרים את החוק וביצוע צוים של בתי משפט נגד עסקים שהפכו את החוק. בפועל חלק מהרשויות המקומיות אין משתפות פעולה עם משרד הבריאות בתחום רישי עסקים. בעיקר נפוצות התופעות הבאות:

- ✓ הרשות המקומית אינה פועלת לאכיפת חוק רישי עסקים, אינה מבצעת פעילות לאיתור עסקים, אינה מדוחחת למשרד הבריאות אודוט עסקים חדשים שנפתחו טעוני אישור משרד הבריאות, אינה תובעת עסקים שמפרים את החוק ונינה פועלת לאכיפת צוים של בתי משפט נגד עסקים.
- ✓ מחלקות רישי עסקים ברשות המקומית אין מאושת באופן שיאפשר להן לעמוד במטלות ובהתחייבות. לדוגמה, ישן רשות מקומיות בהן כוח האדם במחלקה הירושי הוא פקיד יחיד, במשרה חיליקית, ללא הכרה כתברואן (כנדרש בתקנות בריאות העם התשנ"ג 1992), ללא רקע בהנדסה, ללא הכרת החוק, ללא ניסיון כאיש שטח, ללא כלים מתאימים.
- ✓ העדר גיבוי של בכיריו הרשות המקומית למיצוי הדין עם עסקים הפועלים ללא רישיון.

בעיות כאלה שכיחות בין היתר במקרים האזרחיות בהן נדמה לעיתים, שהרשות המקומית "הרימה ידיים" בנושא רישי עסקים, בעיקר בגלל תופעת השימושים החורגים שכמעט ונינה פתירה. לעומת זאת, מעוניינים שם לאפשר לתושבים להתפרקנס בכבוד בשטח המועצה, על רקע ירידת קרנה של החקלאות.

יש לציין שקיימות שונות גדולה בין הרשותות המקומיות. לצד רשותות שמצוינות את הנושא ישן גם רשותות מקומיות שפועלות במקצועיות וביעילות ומסייעות לפעילויות משרד הבריאות בתחום.

#### **9. קורתאציה בין פריטי רישי**

בארגוני רבים יש כמה פריטי רישי בו זמנית למרות שמדובר ביחס אחד. פיצול למספר פריטי רישי נעשה כאשר בית עסק מתקיים מוגדים שונים של פעילות. לדוגמה מרכז ספורט שיש בו פריטי רישי נפרדים לבירכה, מגלאשות מים, חדר כושר, קוסמטיקה, קיטנות, סאונדה, מזנון, אולם אירועים ועוד. המועד ותדירות החידוש של הרישיון שונים בין פריט אחד לשני.

תלונה שכיחה מצד בעלי עסקים היא שפקח משרד הבריאות ש牒ן בעסק לצורך בדיקת אחד מפריטי הרישי, בודק אותה הzdמנות גם פריטים אחרים ומתנה את אישור הרישיון לפרט ש滥ם בדיקתו הגע בעמידה בדרישות לגבי פריטים אחרים.

**דוגמאות:** בראשת מרכולים ארציית הוועל דרישות לגבי מחלוקת אףיה כתנאי לאישור האטלייז;

בפרק מ' נבדקו 13 פרטי רישי שוניים כתנאי לאישור הג'קוו; בבית מלון הותנה הרישון למלון באישור כל אחד מרבעת העסקים למכירת אלכוהול במלון.

## 10. דוגמאות לחסמים הנובעים מדרישות משרד הבריאות

### דוגמה 1

מזנון חוף (עסק מזון עיר), במרכז ימי בצפון הארץ, הגיע בקשה לרישיון עסק ובמקום נערכה ביקורת של מפקח מחלקת בריאות הסביבה. הבקשת לרישיון עסק נדחתה ובדו"ח המצורף נרשם כי חסרה תכנית מפורטת בקנה מידה 1:50 עם סימן הצד הניח והניז. בדו"ח הביקורת המצורף לבקשת נרשם כי העסק נדרש לבצע התאמות לדרישות התקנות לבתי אוכל מבניות חומרי הבניין (העסק בניין עצ, חומר אסור לפי תקנות בתי אוכל) ו מבחינות שטחי המטבח והמחסן. ככלומר, למרות שבביקורת נמצאו כמה ליקויים, סיבת הדחיה הרשמית היא העדר תכנית 1:50 כנדרש.

### דוגמה 2

במרכז המסחרי בבית שימוש פועלים מספר עסקים מזון קטנים. המבנים בהם הם שכנים הוקמו בשנות החמשים, שטחים קטנים מהשתח הנדרש בתקנות בתי אוכל ואין בהם מקום לחדר שירותים. מספר עסקים חריגים מהתקנות באופן שאינו מאפשר את אישור העסק בעיקר בגלל שטח מטבח קטן מדי שאינו מאפשר פעילות תקינה על פי משרד הבריאות. בפועל עסקים אלו פעילים ללא רישיון ועירית בית משמש מגישה תביעות על פעילות ללא רישיון נגד העסקים. תוצאות התביעות הן בדרך כלל קנסות בסכומים שבין 1,000 ש"ח ל-2,500 ש"ח וצו סגירה על תנאי אם העסק ימשיך לפעול ללא רישיון. בית המשפט גובה את הקנסות אולם העירייה אינה מבקשת לאכוף את צו הסגירה על מנת שלא לפגוע בפרנסת בעלי העסקים.

בשנתיים האחרונות נפתחו בבית שימוש וסביבתה מרכזי קניות חדשים וחלק מפעילות עסק המזון בבית שימוש עבר למרכזיים אלו, בעקבות כך קטנה התופעה שתוארה לעיל והיום פועלים במרכז היישן רק עסקים מזון בודדים ללא רישיון עסק.

### דוגמה 3

מסудה בכתב"ג קיבלה צו סגירה שיפוטי, בתום הליך משפטי שנייה משדר הפנים בעקבות בקשת משרד הבריאות, אולם בית המשפט העניק לעסק שמונה חודשי ארכה על מנת לתקן את הליקויים. זהו פרק זמן ארוך בהתחשב בכך שמדובר בסכנה לבתירות הציבור ונראה שהליך זה אינו מرتיע את העסק. בבדיקה חוזרת שנערכה לאחר שהוצאה צו הסגירה השיפוטי נמצא בין היתר הליקויים הבאים:

- בכניסה למטבח הרצפה אינה שלמה, לא מחופת בחומר שנינתן לנקיוי וחיטוי.
- במחסן בגלריה התקורה עשויה בטון יצוק בצבע כהה, התקורה אינה אטומה, יש לצבוע את התקורה בצבע לבן ולאטום את הפתחים.
- במטבח נמצא הצלביות בין מזון גומיי למזון מוכן לאכילה בכל שלבי האחסון וההכנה.
  - מתחת לשולחן עם כיריכים מוכנים נמצא קרטון עם בטטות לא נקיות.
  - בחדר קירור לבשר גומיי מאוחסנים סלטים ומזון מוכן להגשה.
  - במקום המיועד לשטיפת ירקות שוטפים כלים.

- במקפיא נמצא בשר חזיה עוף טרי מוקפא עם תאריך פג תוקף.
- במקפיא אין הפרדה בין סוגי מזון שונים.
- אין הפרדה בין קרש חיתוך המשמש בשר וירקות.
- במטבח לא שומרים על הסדר ועל הניקיון: רצפה, שלוחנות העבודה, ציוד כולל מקררים לא נקיים, מזוחמים.
- נמצא בשר חזיה עוף אחריו עיבוד טרמי בטמפרטורה של יותר מ-50°C מעלה.

בדו"ח צוין כי רוב הליקויים שנמצאו בעבר לא תוקנו וכי המצב התברוראי עלול לסכן את בריאות הלקוחות במקום.

אותו בעל עסק בשינוי שם העסק בלבד הפעיל מסעדה בטרמינל הישן. גם עסק זה נסגר בעבר בגין שיפוטי בגל בעיות תברואה. עליה השאלה כיצד ניתן זיכוי בטרמינל החדש לבעל עסק עם עבר כזה?

#### **דוגמה 4**

מסעדה בלבד משרתת יותר מ-500 לקוחות בו זמנית בשעות השיא. בין הליקויות הקבועים של המקום רבים מעובדי המפעלים הגדולים וה תעשיית הביטחוניות באזרע נתב"ג. בנוסף מבצעת המסעדה משלוחים רבים באזרע. העירייה הנפקה למסעדה רישיון עסק למורות שבכל הביקורות של משרד הבריאות באותה מקום נמצא ליקויים חמורים (ברישון העסק נרשם הליקויים שעל המקום לתיקן). למורות בקשנות, התראות וביקורות חוזרות של מחלקת בריאות הסביבה, לאחר מספר שנים, לא טיפולו בעלי המקום בליקויים והמשיכו להחזיק ברישון העסק. להלן השתלשות האירועים בשנת 2005:

פקח מחלקת בריאות הסביבה בלילוי הוטרינר העירוני ערך ביקורת בעסק בתאריך 05/02/22. בביטחון נמצאו ליקויים סטטיסטיים חמורים וב-05/03/01 נשלחה לבעל המסעדה דרישת תיקן את הליקויים תוך 14 ימים. במתכט צוין כי במידה ולא יתוקנו הליקויים תפעל המחלקה לביטול הרישון ונקיות אמצעים משפטיים נגד העסק. העתק המכתב נשלח למחלקת רישיון עסקים בלבד. בתגובה למכתב התקבלה מחלוקת רישיון עסקים בקשה לחידוש הרישון בה נכתב כי "בעל העסק טוען שתיקן את כל הליקויים שנמצאו בביטחון".

פקח המחלקה בלילוי הוטרינר העירוני ערכו במקום ביקורת חוזרת בתאריך 05/09/12. בעלי העסק לא הצליחו את עריכת הביקורת. פקח עירוני נקרא לסייע אך בעלי העסק המשיכו למנוע את אפשרות הביקורת. הביקורת נערכה רק לאחר שלמוקם הوزעה משטרת לסייע לפקחים.

בביקורת נמצא, כי למורות הכתוב בבקשת מחלוקת הרישיון העירונית לא תוקן אף ליקוי שהוזכר בביטחון הקודמת. להלן חלק מ-20 סעיפים הליקויי כפי שהופיעו בדו"ח הביקורת החוזרת:

- בכל שלבי הכנת המזון הצלבות בין מזון גומיי למזון מוכן, כולל בשר וירקות לא שטופים, עלול לגרום זיהום המזון המבושל.
  - טמפרטורה במזון בדילך הגשה: בחומוס – 17°C מעלה במקום 4°C כנדרש, בשניצל ועופות – 40°C מעלה במקום 0°C כנדרש. חריגה זו עלולה לגרום להרעלת מזון המונית.
- בכל הביקורות בעבר נדרשה הפרדה בין ירקות לא שטופים למזון מוכן. אסור למזון מוכן לעמוד לאורך זמן ללא חימום או קירור כנדרש.

- נמצאו והושמדו: 10 ק"ג שומן ללא זיהוי ותאריך יצור, נקניקיות ופסטלים פגי תוקף.
- המטבח פתוח לחצר האחורי לא דלת או רשת, בחצר זו מסתובבים חתולי רחוב.
- אין סבון לידים במטבחן ליד הכיור.
- במקום מקפיאים בשר ועוף טריים או שעבורה הפשרה ועיבוד.

העסק קיבל ארכה אחורונה של שבועיים לתיקון הליקויים, בדו"ח צוין כי:

1. העסק קיבל בעבר מספר ארכות ואזהרות אך לא עשה דבר לתיקון הליקויים.
  2. אם העסק לא ימודד בדרישות תפונה המחלקה בבקשתו לצו סגירה מנהלי עירית לוד.
- שבועיים לאחר כתיבת דו"ח הביקורת השני התרחשה במקום הרעלת מזון המונית. באירוע חלו 53 עובדים ממפעלים בסביבה.
- בעקבות הרעלת המזון הוצאה למקום צו סגירה מנהלי על ידי משרד הבריאות והעירייה הגיעו תביעה נגד העסק.
- בפועל העסק ממשיך לפעול. בהליך שימוש לקראת תביעה שנערכ לבעלי העסק, הם הציגו אישור לכך שהם שכורו ייעץ מטבחים על מנת לפרט את הבעיות שנתגלן.

#### **דוגמה 5**

במסעדה בישוב עין הווד נערך ביקורת של מפקחת בריאות הסביבה. הממצאים בדו"ח הביקורת:

- א. חסר מחסן מצרכים.
  - ב. מערכת הטיפול בירקות לקי.
  - הכנסת סחורה דרך כל שטח המטבח.
  - במקרר לירקות מאחסנים גם מזון מוכן (סלטים).
  - אין מקום מוגדר לטיפול בירקות.
  - ג. מערכת הטיפול בבשר לקי.
  - אין מקום מוגדר לטיפול בבשר.
  - הפרשת הבשר נעשית במקరרים שונים, במקום במטבחן נפרד בטמפל' של עד 50 מעילות.
  - הטיפול בבשר נעשה באזורי החם של המטבח.
- ד. מטבחני קירור.
  - אי סדר במטבחני הקירור.
  - מקררים מצידם הפנימי והחיצוני לא נקיים.
- ה. חדר שטיפת הכלים.
  - מדפים לאחסון כלים מילוכלים מאוד בהצברות אבק ועובי.
  - רצפה לא נקייה.
  - עובש על גבי הקירות מתחת לכליים.
  - תא ביקורת (ביווב) פתוח — ללא רשת.

במכתב שצורף לדו"ח הביקורת נכתב גם כי התכנית שצורפה לבקשת נדחתה כי חסרה תכנית "גרכושקה", וכי על העסק להעביר תוכנית חדשה חתומה על ידי מהנדס או טכנולוג מזון.

**דוגמה 6**

בעיות ברישוי סניפים של רשת מרכולים גוללה:

**דרישות שונות באזרחים שונים**

משרד הבריאות במחוז תל אביב דרש מהרשות להחזיק במרכולים מסוימים מחסנים ששטחם 20% ויותר מהשטח הכללי של המרכול. במחוזות אחרים משרד הבריאות אין מציב דרישת זו. לגבי מרכולים, אין בחוק דרישת למחסן בגודל מסוים. הדרישת להגדלת המחסנים בתל אביב והמרכז נובעת מחשש של משרד הבריאות שהוא במרכול שיש לו מחסן קטן, המוצרים שנפרקים ממשאיות ההובלה ישארו זמן ממושך בחצר הפריקה עד הכנסתם למחסן וכך עשויהם להתקלקל.

**קורלציה בין אישורי הרישוי למחלקות שונות**

פריט רישי "אטלייז" מחייב חידוש מטעם משרד הבריאות אחת לשנה. כאשר פקח משרד הבריאות מגע למרכול כדי לעורר את הבדיקה לאטלייז, הוא בודק גם את המאפייה, את הגראיל ואלמנטים נוספים במרכול. במסגרת זאת נציג משרד הבריאות מעלה תנאים שונים לגבי המחלקות האחרות (שבד"כ פועלות עם רישיון עסק בתוקף), וזאת כתנאי למתן אישורו להפעלת האטלייז.

**דוגמה** לתנאים שימושיים נציגי משרד הבריאות לגבי מחלוקת האפייה: המוצרים צריכים להיות תמיד עטופים, מוצרי הבצק תמיד בקיורו, כל' עבודה צריכים להיות מסודרים על הדלפק, מניעת מישוש המוצרים בידי לקוחות (דרישה המחייבת הצבת עובד צמוד למחלוקת).

**דרישה לרישיון יצור עבור פעולות בתחום סניפי המרכול**

1. מוצרים טחונים בחלוקת הבשר. הקצב היה מעוניין לטחון את הבשר בבוקר, להכין מגשים לפי הביקוש הצפוי במהלך היום, ולספק לקוחות בשר טחון באופן מיידי. בחלוקת הבשר מבדיקים על המגשים מדבקה ובבה פירוט מועד הטחינה. המגשים מאוחסנים בקיורו ומשווקים רק ביום הטחינה עצמו. משרד הבריאות לא מסתפקים בפעולות אלו ודורשים מהרשות "רישיון יצור" נפרד עבור טחינת הבשר שלא מול עיני לקוחות. דרישת זו מחייבת הקצאת חדר עבודה גדול במיוחד למטרה זו, רכישת ציוד מיוחד כגון מתקן הקפאה מהירה, תוכניות מהנדס מזון ובקרה ופיקוח נוספים. משרד הבריאות מותר לחלוקת הבשר לטחון את הבשר במקום, מול עיני לקוחות, גם ללא רישיון יצור.

2. תיבול עוף בගריל. ישנן שתי חלופות: רכישת עוף המגיע למרכול כבר מותוביל ומוכן לציליה; רכישת עוף טרי ללא תיבול, ותיבולו בחלוקת הבשר בתבלינים המספקים על ידי יצרנים מאושרים בעלי רישיון יצור. בפועל בקשה לתהיליך הכלול תיבול בchnerות עצמה נדחתה על הסף על ידי משרד הבריאות, או לחילופין גוררת דרישת "רישיון יצור". במסגרת הדרישת לרישיון יצור נדרש העסק להקצת חדר מיוחד לפעולות התיבול.

ברשת טענים כי הקצת חדרים מיוחדים ורכישת ציוד נוספת, כדי לעמוד בדרישות לרישיון יצור, יבואו בהכרח על חשבון פעילויות אחרות של הסניפים. הרשות אינה יכולה לעמוד בדרישות אלו מבלי להעלות באופן ממשי את מחיר המוצר לקוחות. ככלומר הדרישת לרישיון יצור מקטינה את יכולת התחרות של הרשת ופגעתה ברוחות לקוחות.

**דרישות סותרות בין ווטרינר של הרשות המקומית למשרד הבריאות**  
 באחד מסניפי הרשות הוקמה מחלוקת גril בתיאום מלא עם הווטרינר של הרשות המקומית ובהתאם להנחיותיו. הווטרינר שלוויה את ההקמה התחשב בעובדה שמדובר בסנייפ קטן המשרת קהיל לקוחות מצומצם. בדיעבד, לאחר שמחלקת הגril הוקמה לשביעות רצונו של הווטרינר, הסתבר למשרד הבריאות ישן הסתייגיות, הם פוסלים את אפשרות הפעלת המחלקה ודורשים נהלי עבודה המתאימים רק לפעילויות בסנייפ גדול, כגון שטח אטלייז של 24 מטר לפחות ומקרר צמוד במחלקה.

**11. דוגמאות לפעולות משרד הבריאות בתחום רישיון ביריות שחיה**  
 התקנות הקובעות את המבנה הפיזי של ביריות שחיה נקבעו ב-1970 ולגבי ביריות לפעוטות ב-2003. התקנות לציד שנוועד לשמר על איכות המים בבריכות ולגבי המתקנים בסביבת הביריה נקבעו ב-1994 (תקנות רישיון עסקים, תנאי תברואה נאותים לביריות שחיה). הדרישות שנקבעו בתקנות הן מפורטות ביותר ומגדירות כל פריט והיבט בתכנון ותפעול הביריה.

לדוגמא, חלק מהתקנות לגבי המבנה הפיזי של הביריה:

- שיפוע הקרקע לא יעלה על 1:20.
- העומק בקצה הרדוד של הביריה לא יעלה על מטר אחד.
- לפחות 30% משטח הביריה עומקו לא יעלה על 1.5 מטר.
- פינות החיבורים שבין דפנות הביראה ובין הדפנות לקרקע לא יהיו מעוגלות.
- הסתלים לירידה לביריה לא יבלוט מדפנות הביריה.
- מדריך יותקן בעומק 1.20 מטר ורוחבו יהיה בין 12 ל-15 סנטימטר.
- תעלת גלשת מים תקייף את כל הביריה.
- עומק תעלת הגלישה לפחות 10 סנטימטר.
- פתחי הניקוז בתעלת הגלישה לפחות כל 3.5 מטר ובעזרת צינור בקוטר של לפחות 5 סנטימטר.
- שיפוע תעלת הגלישה לפחות 40:1.

בפועל קיימות עשרות ביריות שחיה, בעיקר במושבים וקיבוצים, שנבנו ותוכננו לפני קביעת התקנות. הביריות בבעלות המושבים והקיבוצים אין חיבות בראשון כל עוד הן משרתות רק את תושבי היישוב בו הן פועלות. בשנים האחרונות יושבים רבים מבקשים להפעיל את הביריות שבכעולותם על בסיס מסחרי וכן נדרשים לרשון. התוצאה היא שביריות ותיקות רבות אין יכולות לקבל רישיון בגלל העדר היתר בניה (שכלל לא נדרש בזמן הבניה) או בגלל אי התאמה של המבנה לתקנות.

בעלי הביריות נדרשים להתאים את מערכות הניקוי, החיטוי והניקוז של המים לטכנולוגיות עדכניות המופיעות בתקנות, ובנוסף להתאים את המתקנים כגון מקלחות ותיקות ושירותים לטכנולוגיה, לגודל השטח, ולסטנדרטים של בנייה הנדרשים היום.

שילוב דרישות אלו משמעו שבעל ביריות, בעיקר ביריות ותיקות, נדרשים לשינויים משמעותיים ויקרים מאוד על מנת לעמוד בדרישות לרשון.

**דוגמה 1:** בRICTת שחיה בקיבוץ באזור המרכז בבדיקות שערך משרד הבריאות נמצא כי בRICTת השחיה לילדיים של הקיבוץ הופעה על בסיס מסחרי ללא אישור לאחר שנגירה בשנת 1991. הנהלת הקיבוץ זומנה לפגישת שימוע. חברי הקיבוץ טענו שהביקורת משמשת רק את ילדי הקיבוץ, טענה שנמצאה לא נכונה, כי בבדיקות שנערכו נמצאו מנויים הרוחניים בבדיקה. נציגי הבקרה זומנו לפגישת שימוע נוספת ונמסר להם, כי במידה ולא יסגרו את הבדיקה יוצא צו סגירה ותוגש נגדם תביעה משפטית. סוכם בפגישה שהביקורת תסגר. בבדיקות שנערכו לאחר מכן, נמצא כי הבדיקה אכן נסגרה.

**דוגמה 2:** אירוע הרעלת כלור משק במושב במוואה אזהרת הפעיל מחלבה ברישון. לצד המחלבה הוקמו אגם לשיט, בRICTת שחיה, פינת ח' ואולם אירועים, כולם ללא רישיון עסק, ללא היתר בנייה ובלי עוז תכנוני מתקדים. העסק פעיל במשך שנים מבלי שהמחלקה לבריאות הסביבה הייתה מודעת לכך. הרשות המקומית לא ביצעה במקום פיקוח ולא ביקשה מהעסק להסדיר רישיון. המחלקה לבריאות הסביבה נקרה לאזור רק לאחר אירוע הרעלת הכלור שהביא לאייפוץ מספר ילדים שהשתמשו בבדיקה השחיה במקום. בחקירת האירוע התברר, בין השאר, כי בRICTת השחיה תוכננה כבדיקה פרטית ולכך לא הותקנו בה אמצעי הבטיחות הנדרשים מבקרה ציבורית.

בעקבות האירוע הרופאה המחויזת הוצאה צו סגירה מנהלי לכל האתר. העסק נסגר לזמן קצר וחזר לפעול בתנאים מגבלים. חסור הטיפול של הרשות המקומית בעסק נבע, בין השאר, מכך שהעסק לא יכול היה לעבור הליך רישיון מלא מסיבות של תכנון ובניה. בפועל העסק ממשיך לפעול ללא רישיון בגלל מגבלת תכנון ובניה, אך בעקבות צו הסגירה תוכנן חלק מהליךויים הבריאתיים במקום.

**דוגמה 3:** מתוך דוחות פעילות שנתית (2004) של מחלקות בריאות הסביבה בנפות ירושלים והשרון

א. תאור הפעולות ממפורט בדו"ח ההתמקדות היא בשידרוג בRICTות שחיה, בעיקר בקיבוצים ומושבים המפעילים בRICTות ציבוריות, בבדיקות אלו פועלו מערכות ישנות שאין עומדות בדרישות. שופרו מערכות הסחרור, הסינון, הבדיקה והחיטוי, כולל התקנת מד' ספיקת וmpsוקי זרימה. רק לברכות שחיה שעמדו בדרישות הוצאה רישיון עסק.

- ב. בקשה לרישיון לבRICTות שחיה שלא אושרו והסיבות לכך
- בRICTת שחיה במושב ד. – אין מערכת בקרה בבדיקות היפותים.
  - בRICTת שחיה במצבה א. – ליקויים במערכות הבדיקה ובצנרת המים.
  - בRICTה טיפולת כ. – בנייה לא חוקית.
  - בRICTה במצבה ה. – מערכות בקרה לא תקין.

- ג. שיפורים שנעשו בבריכות בשנת 2004 בעקבות דרישות משרד הבריאות
- **הסדרת גילשת מים מתמדת והתקנת מיכל איזון בבריכות שחיה:** לפערות בקיוב ע„ לבירכת בוגרים במועדון ספורט בג„ לבירכת פערות במושב ח„ ובשתי בירכות במושב ס.„
  - **בנייה תעלת גישה חדשה בבריכות שחיה לבוגרים:** במושב נ.„ ובקיבוץ ע„.

## 12. דוגמאות לתכנון עסק עם שטח "יעוד כללי"

### דוגמה 1

פרויקט נתב"ג 2000. בשלב התכנון הוגדרו כל שטחי המטבח כשטח ללא יudo. זאת למורת שבvikor שערכו במקום נציג משרד הבריאות כונה לפני הפתיחה, נתבקשו המתכננים לציין במדדיק את המיקום והتكنון של עסק המזון. כתוצאה לכך בפועל:

- ברוב עסקי המזון במקום המטבח מרוחק מההגשתה, הובלת המזון נעשית בחיכון עם הנוסעים, קוו ביוב חיצוניים עוברים בתוך המטבח, צנרת ביוב, מים וחשמל חיצוניים עוברים בתת תקרה וצנרת חשופה מקשה על המעבר במסדרונות.
- במבנה הותקנו מפרדי' שומן, אבל בגלל שלא תכננו מראש את מיקום עסק המזון, חלק מהעסקים אין אפשרות להתחבר אליהם.
- בטיפול במערכות המים לא נערך הকניון לשימושים העתידיים במים, בעיקר לא הותקן מערכות טיהור מתאימות למים בمزוקות.
- המבנה לא עומד בתקן הנדרש למספר תאי שירותים מינימלי.

בתום תקופת דחיה ולאחר שהובהר שהנהלת הקניון פועלת להסדרת הדרישות, ניתן לקניון רישון בכפוף ללוח זמנים להסדרת הביעות. ליקויים אלו בולטים במיוחד לאור העובדה שפרויקט נתב"ג 2000 הוא "פרויקט דגל" מהגדולים והחשוביים שבוצעו במדינה בשנים האחרונות.

### דוגמה 2

מרכז מסחרי במודיעין. בתכנית המרכז המסחרי שהוגשה בשלב התכנון למשרד הבריאות, הוגדרו שטחי המסחר כמבנה כללי. הסביר למתכננים, בשיחת טלפון ממחלתת בריאות הסביבה, כי צפוייה בעיה אם לא יגדירו במדדיק שטחים המיועדים למזון. המתכננים לא נענו לפניה ובהיתר הבניה נרשם כי במקום לא יפעלו עסק מזון. בפועל נפתחו במרכז מספר עסק מזון. בשלב הבניה לא הותקן במבנה מפריד שומן וכן עסק המזון במקום נאלצו להפעיל ציוד שאיבת ביוב בתוך המטבח, מצב זה לא אפשר מתן רישון עסק.

## 13. תיאור סביבת העסק

אולם שמחות פועל בקומה ראשונה של מבנה תעשייה והגיש בקשה לרישון. פקח משרד הבריאות ביקר במקום לצורך אישור בקשה לרישון עסק שהועברה ממחלתת רישיון עסקים ברשות המקומית. בבקשתה לא צינה העובדה שבקומה שמעל האולם יש מפעל לציפוי מתכוון (תהליך עтир בחומרים מסוכנים). המפעל פועל בראשון וכל הנתונים על פעילותו נמצאים בידי מוחלתת רישיון עסקים ברשות המקומית, אולם לא קיימים נתונים לפיו מועבר מידע מהותי זהה לידי משרד הבריאות.

## שירותי הכבאות

### כללי

שתיים מהמטרות של חוק רישיון עסקים הן קיומם הדינים הנוגעים לשירותי הכבאות והבטחת סידורים נאותים למניעת דיליקות ולכיבוין (חוק רישיון עסקים פרק א' סעיף 1 (6) ופרק א' סעיף 9).

כל בקשה לרישיון עסק חייב לקבל את אישור שירות הכבאות המוגדרים בתקנות כ"גולם אישור נסף". נוהל האישור זהה לזה של "נותני האישור" (ראה תקנות רישיון עסקים פרק 7 וצו רישיון עסקים סעיף 2 (ג)).

- הדרישות לכיבוי אש ולמניעת דיליקות בעסקים מבוססות על שלושה מקורות חקיקה:
- חוק התכנון והבנייה המגדירים נושאים לגבי תכנון המבנה עצמו, כגון רוחב הפתחים, יציאות חירום, מרחוקים מחלקים שונים של המבנה ליציאות וכן הלאה (ראה התוספת השנייה לתקנות התכנון והבנייה).
  - חוק שירותי הכבאות תש"ט-1959 מגדיר דרישות להתקנת אביזרים מיוחדות למניעת דיליקות לכיבוי אש בבית העסק, כולל מטפים ואמצעי גילוי וכיבוי. מתוקף חוק זה הותקנו הוראות מפקח כבאות ראשי שקבעות את הדרישות עבור מתקנים מסוימים, כגון מבנים גבוהים ותchanות דלק.
  - חוק התקנים תש"ג-1953 מגדיר את הדרישות עבור חומרי הבניה, שיטות הבניה, ציוד הכיבוי והgilוי והתחזקה שלו.

### נתוני רקע

לפי דוח משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות משנת 2004, נמצא כי מתוך כ-113,000 עסקים טעוני רישיי בארץ, כ-39,000 פעילים ללא רישיון (כלומר, כ-35%). בדו"ח מדווגים גורמי האישור לפי מספר הפעמים שהם מדווחים כסיבה להudder רישיון עסק. לפי ד Rog זה שירותי הכבאות הם הגורם השני, עם כ-6,600 עסקים שדווחו כחסרי רישיון בגלל העדר אישור מטעם (כ-20% מסך העסקים ללא רישיון). מהבדיקה שערכנו במסגרת מחקר זה ברשויות המקומיות השונות, עולה כי העדר אישור שירותי הכבאות בשנת 2005 מדווח כסיבה שכיחה ביותר להudder רישיון עסק (כ-35% מסך העסקים ללא רישיון), ככלומר שיעור גובה מזה שנמצא בדו"ח הביקורת.

יתכן שאחת הסיבות להבדלים בין נתוני דוח אגף הביקורת (2004) לבין נתוני המחקר (2005) היא ריבוי שביתות ועיצומים (בהיקף של עשרות ימי עבודה) בשירותי הכבאות בשנת 2005, שהרמו לעיכובים רבים במשך זמן רב שיפרשו רישיונות לעסקים ותיקים.

### מבנה ארגוני והיקף הפעולות

שירותי הכבאות כפופים למשרד הפנים ופועלים לצד הרשויות המקומיות. ברחבי הארץ פועלים 20 איגודי ערים לכבאות ו-5 מחלקות כיבוי עירוניות. בכל איגוד ערים או מחלוקת עירונית לכבאות

פועל מדור למניעת דיליקות. המדור למניעת דיליקות מטפל, בין היתר, באישור עמידה בדרישות הכבאות של עסק לצורך קבלת רישיון. בכל מדור למניעת דיליקות פועלים מספר מפקחים מקצועיים ומהנדסים.

על פי תקנות שירותי הכבאות, מפקחי מדור למניעת דיליקות עורכים ביקורות בעסקים, מבנים ובמוסדות על מנת להבטיח את קיום הדרישות שנוגעות למניעת דיליקות (כולל במקומות שאין חיבים ברישיון עסק). על פי שירותי הכבאות, נבדקים למעלה ממאה אלף מבנים / עסקים שונים בסה"כ בכל שנה ונערךות עד כמה عشرות אלפי ביקורות חוזרות, על מנת לוודא את תיקון הליקויים שהתגלו.

## אגורה

שירותי הכבאות הם הגוף היחיד שגובה אגורה עבור האישור המקצועי לצורכי רישיון עסק. האגורה נגבית עבור ביקורת שנתית, בין אם הביקורת היא לצורך אישור רישיון עסק ובין אם למטרת אחרת (על פי חוק שירותי הכבאות ותקנות שירותי הכבאות). האגורה נגבית פעמי אחת בשנה. לא נגבית אגורה עבור ביקורות חוזרות. تعريف האגורה נקבע בתקנות והוא משתנה לפי שטח העסק. התעריף הוא כ-140 ש"ח לעסק עד 100 מטר ועד כ-100 ש"ח לכל 100 מטר נוספים (התעריף צמוד למדד).

כספי האגורה הם אחד מקורות המימון של התקנות (בנוסף לתקציב ארצי ותקציב מהרשויות המקומיות). לדוגמה: באיגוד ערים לכבאות חולון נגבו בפועל כ-55,000 ש"ח בשנת 2005, כאשר כ-80% מסכום זה מקורו באגרות של מחלקת מניעת דיליקות.

## אישור שירותי הכבאות לצורך רישיון עסק

### ברור מוקדם של התנאים

בעל העסק יכול לברר את תנאי המסגרת בהם יידרש לעמוד לצורך אישור שירותי הכבאות עוד לפניפתיחה העסק ועוד לפני הגשת הבקשה לרישיון, באמצעות פניה לרשויות המקומיות או לשירותי הכבאות. התנאים בפועל יקבעו לכל עסק לפי מאפייניו לאחר ביקור של מפקח מניעת דיליקות בעסק.

לעתים קרובות דרישות שירותי הכבאות הן יקרות ודורשות שינויים נרחבים בעסק, התקנת מערכות מורכבות וצדומה. לכן ברור מוקדם של התנאים יכול לסייע לעסק בהערכות מתאימה מבעוד מועד לקראת קבלת הרישיון. בפועל, לפי הניסיון המctrבר לשירותי הכבאות, מרבית בעלי העסקים אינם טורחים לברר את הדרישות בזמן תכנון / הקמת העסק (חלק גדול מבני העסקים הקטנים נמנעים לכך). יש לציין שעסקים שפונים מיוזמתם לקבל היתר בגין לצורכיהם, הרחבאה או בנייה חדשה בעסק קיימים או בעסק חדש מחייבים שירותי הכבאות הנחיות ודרישות, המאפשרות להם להיערך לקראת עמידה בתנאים לצורך קבלת רישיון עסק בעתיד.

אפשרות נוספת היא פניה פורמלית לרשויות המקומיות או שירות לשירותי הכבאות לשם קבלת חוות דעת מוקדמת לגבי רישיון העסק (על פי חוק רישיון עסקים). חוות דעת מוקדמת היא שירות בתשלום והוא מחייבת את גורמי האישור בשלב הרשמי עצמו (במגבילות הקבועות בחוק).

בפועל, למרות שהחוק והתקנות מתייחסים בהרחבה לנושא חווות דעת מקדמית, בעלי עסקים ממעטים להשתמש באמצעותם זה באופן כללי וכן בגין דרישות שירות הכבאות (חוק רישיון עסקים פרק א' סעיף 6ה).

### **שלבי אישור הבקשה לרישיון עסק**

1. בעל העסק פונה לרשות המקומית בבקשת לקבל רישיון עסק. לכל בקשה כזאת יש לצרף תרשימים סבירה, מפה מצבית ותכנית עסק, ערוכים וחתוםים בידי בעלי מקצוע לפי ההגדרות בתקנות רישיון עסקים.

2. בדיקה ראשונית ברשות המקומית. הרשות המקומית עשויה לדוחות את הבקשה בטענה שהיא אינה מכילה את כל המסמכים הנדרשים לפי התקנות.

3. אם הרשות המקומית לא פסלה את הבקשה, היא מעברת לנוטני האישור הנדרשים על פי תקנות רישיון עסקים ולאישור גורמים נוספים (כבות ומחלקת הנדסה ברשות). כל בקשה לרישיון עסק מעברת לאישור מחלוקת הכבאות שהרשויות נמצאת בתחוםה. תכנית העסק שמעברת לשירותי הכבאות צריכה לכלול:

- סקירה / תכנית של מקום העסק.
- תוכנית בקנה"מ 1:100 של העסק אשר כולל את הפריטים הבאים:
  - לוחות חשמל.
  - ציוד כיבוי אש.
  - פתחים ויציאות.
  - מערכת גף"מ (גז).
  - מערכת מים לכיבוי אש (כולל קוטר צינורות).
  - מנדפים ומערכות מיזוג אוור.
  - סוג חומרិי בניה.
- תיאור מפורט של מהות העסק המתוכנן, הפעולות העסקית הצפופה, תיאור האוכלוסייה אשר תאיש אותו (עובדים, לקוחות), שעות פעילות ופרטי הבעלים.

4. ביקור של מפקח מטעם שירות הכבאות בעסק, שאחריו מוצגות הדרישות לסידור הכבאות בעסק, הסבר לגבי התיקונים והאישורים הדורשים ומתן פרק זמן סביר לביצוע (מספר שבועות) אם נדרש. לאחר הודעה על תום התיקונים על ידו מגע פקח מכבי אש לביקורת חוזרת (טור 30 יומם מההודהה לפי סעיף 2(ה) לתקנות רישיון עסקים).

5. אם נמצא כי העסק עומד בדרישות הכבאי אזי יונפק לעסק אישור כבאות. באישור מופיעים התנאים שעל העסק לעמוד בהם, כולל תנאים שעל העסק להשלים בעתיד.

6. העתק האישור מעבר לרשות המקומית חתום בידי מפקח שירות הכבאות (מפקח איגוד הערים האזרחי שבתחומו נמצא העסק). אישור שירות הכבאות לצורך רישיון עסק תקף עד לתום מועד הרישון, אולם שירות הכבאות מבצעים ביקורת שוטפת בעסקים בלי קשר לממועד חידוש הרישון (בדרכו כלל ביקורת שנתית).

7. מחלוקת רישיון עסקים מניפהה רישיון עסק אם העסק עומד בכל הדרישות כולל כבאות.

## שירותי הכבאות – שיטת העבודה

כל מדור מניעת דיליקוט מכין תוכנית עבודה שנתית לביקורות בעסקים שבתחומו. במידת האפשר מנסים שירותי הכבוי להגיע לפחות פעם אחת בשנה לכל עסק בתחום. התוכנית מעניקה עדיפות לביקורות בעסקים לפי מידת הסיכון שלהם בענייני שירותי הכבאות. התוכנית כוללת ביקורות גם בעסקים ובמוסדות שאינם נכללים בחוק רישיון עסקים, ובעסקים הנכללים בחוק אך אינם יכולים לקבל רישיון עסק, כגון עסק שאינו מקבל היתר לשימוש חורג.

אם נמצא עסק החביב ברישוון שאיןנו עומדים בדרישות שירותי הכבאות, אזו שירותי הכבאות מעבירים הודעה על כך לרשות המקומית. דיווחים אלה הם אחד המקורות העיקריים לאייתור עסקים שחורגים מחוק רישיון עסקים בחלוקת מהרשויות המקומיות, עקב היקף ואופן הפעולות בשירותי הכבאות.

אם עסקינו מתקן את הליקויים שנמצאו בבדיקה של שירותי הכבאות לאורך זמן, או שיש בפועלתו סכנה ממשית, מופנה הדוח לגורם אכיפה. יש לציין שם העסק אינו מהווה סכנה ממשית, עשוי הлик האכיפה להתחילה רק לאחר שנמצא בביטחון שగורתית נוספת כי העסק לא מילא את הדרישות – ככלומר לאחר שנה ויתר.

### אכיפה

אמצעי האכיפה העומדים לרשותם של שירותי הכבאות הם:

**1. פניה לרשות המקומית על מנת שזו תבצע את העסק.** זהו דרך הפעולה השכיחה ביותר מכיוון שהרשות המקומית היא הממונה על חוק רישיון עסקים ולשירותי הכבאות כמעט ואין יכולת אכיפה עצמאית.

בתי המשפט אינם מ מהרים להורות על סגירת עסקים שנמצא כי לא מילא את דרישות שירותי הכבאות, וגם אינם מ מהרים להטיל קנסות כבדים בגין התחשבות בפרנסת בעלי העסק ועובדיו. המשמעות היא שמידת ההרתעה של בית המשפט מוגבלת.

חלק מהרשויות המקומיות לא משתפות פעולה באכיפה, לא תובעות עסקים בהתאם לבקשת הכבאות ולא מבקשות לאכוף בפועל צווים של בית משפט שניינו נגד עסקים. חוסר שיתוף פעולה באכיפה שכיח במיוחד במקרים אזרחיות.

**2. סגירה מנהלית.** אם נמצא סיכון מיידי וחמור לשולם הציבור מ פעילות בית עסק, אז יכולים שירותי הכבאות לבקש לסגור את העסק בצו מנהלי. צו מנהלי לסגירת עסק מופעל לבקשת הכבאות על ידי ראש הרשות המקומית (סעיף 20 לחוק רישיון עסקים) או על ידי גורם מוסמך אחר, כגון המשרד לائقות הסביבה, אם מדובר בעסק שמחזיק חומרים מסוכנים (ראה דוגמאות להלן). כל סגירה מנהלית היא לתקופה קצרה ונתונה לביקורת שיפוטית (סעיפים 21, 22 לחוק רישיון עסקים). על פי סקר שערכו שירותי הכבאות נמצא כי בשנת 2005 עברו כ-2000 בקשות של שירותי הכבאות לגורמים שונים על מנת שלאו יוציאו צו סגירה מנהלי לעסקים. לא כל הבקשות של שירותי הכבאות לצו סגירה נענות. פניות לרשות המקומית יתכן שלא יענו מכיוון שרשות הרשות עשו לייחס משקל רב יותר

לפגיעה בפרנסת עובדי העסק וב בעליו. זאת אחת הסיבות לכך ששירותי הכבאות מגישים פניה כזאת רק אם קיים סיכון גבוה כתוצאה מהmarsh פעילות העסק.

3. **פניה לказין המחו זל משרד הפנים בנוגע לשטחים גליליים.** שירותי הכבאות מוכנים על מניעת דליקות גם בשטחים שאינם בתחום רשות מקומית (שטחים גליליים). בשטחים אלו האכיפה נעשית דרך פניה לказין המחו זל משרד הפנים וזה מפעיל את המחלוקת המשפטית של המחו זל.

4. **פניה לגופים היכולים להשפיע על עסק לבצע את דרישות שירותי הכבאות.** בשירותי הכבאות עומדים אחרים תחילה ווקטים נוכחים אכיפה ווקטים צעדים שונים כדי לעודד אותם. לדוגמה, מכתבים נשלחים לאיגוד חברות הביטוח וביהם אזהרה שעסק מסויים אינם עומדים בדרישות שירותי הכבאות. הוא שולח התראות למ Lager סוכני הביטוח והם עשויים להגביל או לבטל פולישה, אם מגיע אליהם מידע על אי עמידה בתקני כיבוי אש. אמצעי זהendum להפעיל לחץ על בעלי העסקים לעמוד בדרישות שירותי הכבאות. ישנן תחנות שעושות שימוש נרחב בכלים זה, בהיקף של עשרות פניות בשנה. כתוצאה לכך עסקים רבים משקיעים את המשאבים הנדרשים לעמידה בדרישות הרישוי, כדי למנוע מצב של העדר ביטוח.

אמצעי נוסף שבו נוקטים שירותי הכבאות הוא שליחת מכתבים לказין המחו זל משרד הפנים, בהם בקשה שהרשויות המקומיות שתחת פיקוחו תפעיל אמצעי אכיפה כלפי עסקים הפעילים ללא אישור שירותי הכבאות.

פעילות казיני המחו זל במקרים אלה כוללת הפניות המכתב שהגיע משירותי הכבאות לגורם בכיר ברשות המקומית בצויר בקשה לטפל בנושא. חלק גדול מהמקורים מעורבות זו אכן תורמת להגברת צעדי האכיפה של הרשות כלפי אותו עסק.

## **הסיבות להעדר אישור שירותי הכבאות**

העסקים הפעילים ללא אישור של שירותי הכבאות מתחלקים לשתי קטגוריות:

- עסקים הנמצאים בתהליכי רישיון.
- עסקים שטורבו והסכו שיקבלו אישור נמור.

להלן הסיבות להעדר אישור של שירותי הכבאות:

### **1. העדר יוזמה לרישיון מצד העסקים**

בעלי עסקים רבים אינם מיזמתם לקבלת רישיון או לבזרו התנאים לרישיון לפני תחילת הפעולות. למעשה, בקרב רוב העסקים הקטנים (שהם מרבית העסקים מבניה סטטיסטית) נורמת הפעולה היא פתיחת העסק בשלב ראשון וטיפול בנושא הרישוי רק לאחר רשות המקומית בנושא. מכאן ניתן גם ללמוד על החשיבות הרבה של פעילות שירותי הכבאות לאיווערט בענשוא. העסקים הללו פועלות זו יש להניח שאלפי עסקים היו ממשיכים לפעול ונותרים מחוץ למעגלי הטיפול והרישוי.

## 2. עיכובים בהחזרת תשובה לרשות המקומית

על פי החוק, תהליך האישור משלב העברת הבקשה משירותי הכבאות המקומיים ועד החזרתה לרשות המקומית אמור להתבצע תוך 30 ימים לכל היוטר. בפועל אין זה תמיד המצב, ויש תלונות על עיכובים בטיפול שירותי הכבאות בבקשת לאישור רישיון (ראה דוגמאות בהמשך). להלן חלק מהסיבות המעכבות את תשובה השירותי הכבאות לרשות המקומית במהלך 30 ימים:

### סדרי עדיפות בטיפול

בחלק מהיחידות לכיבוי אש מתקובלות כל שנה לפחות לאישור כבאות מהרשויות המקומיות. הבקשות אינן מסודרות לפי איזורים וגם לא לפי מידת הסיכון של העסק. בעיה מרכזית היא שאותה מחלוקת צריכה למלא במקביל שתי פונקציות שונות, שתיהן מעוגנות בתקנות מחייבות:

- בדיקה תקופתית של כל העסקים וטיפול בהם לפי רמת הסיכון של העסק (על פי תקנות כיבוי אש).
- אישור לצורכי רישיון עסקים לפי דרישת הרשות המקומית ועל פי לוח הזמנים שנקבע בחוק רישיון עסקים.

בשירותי הכבאות נעשה מאמץ לשלב את הטיפול בבקשת הרישיון במסגרת תכנית העבודה השוטפת, אך לא תמיד הדבר אפשרי. אותו כוח אדם מטפל בשני התחומים ולא ברור מה סדר העדיפויות בעבודתו.

**לדוגמא:** טיפול בנק שאיינו דורש רישיון אך נמצא בעדיות גבוהה של פיקוח שירותי הכבאות בגין ריכוז הקhal במקום, לעומת טיפול בבית עסק אחר ברמת סיכון נמוכה שתוקף רישיונו פג.

### шибיות

אחד הסיבות לעיכוב הטיפול של שירותי הכבאות באישור רשיונות הואшибיות ועיצומים. לדוגמה, העיצומים הארץים בשירותי הכבאות בחודשים הראשונים של שנת 2005.

בזמן שביתה או עיצומים, שירותי הכבאות עוברים למתקנות חירום, כלומר, הם ממשיכים לספק שירותי כיבוי רפואי והצלה וממצאים פעילותות אחרות. פעילות מדור מניעת דיליקות אינה נחשבת לפעילויות חירום וכן תחום זה נפגע במיוחד מהшибיות והעיצומים (והטיפול באישור רשיונות בכלל זה). בזמן שביתה/עיצומים של שירותי הכבאות, אף עלי' עסקים מוצאים עצמם חסרי אוניים בהמתנה לאישור שירותי הכבאות, בלבד לא ניתן לקבל רישיון עסק.

### עיכוב בחידוש הרישיון

בעת חידוש רישיון עסק קורה שנציגי שירותי הכבאות מגעים לבצע ביקורת בבית העסק כמה שבועות לאחר שפג תוקף הרישיון, במקום שייגעו לבצע את הביקורת בבית העסק שבועיים שלושה לפני פקיעת תוקף הרישיון. כך נוצר מצב שבתי' עסק רבים נותרם בתקופת התפר (מועד חידוש הרישיון) ללא אישור משירותי הכבאות וכן ללא רישיון בתוקף.

על פי שירותי הכבאות,இיחור הגעת נציגי כיבוי אש לביצוע הביקורת בעסקים נובע מעומס בבדיקות וחוסר משאבי אנוש ביחס לכמות הביקורות הנדרשת.

חלק מהעסקים הצבעו על העיכובים בטיפול שירות הכבאות כאחד המכשולים לקבלת רישיון עסק. על פי שירות הכביש, כתוצאה מעומסי העבودה, הם אכן אינם מצליחים תמיד להחזיר תשובה לרשות המקומיית תוך 30 ימים כנדרש בחוק.

למרות האמור לעיל, בברור שערכו ברשות המקומית ובשירותי הכבאות השונים נמצא כי עיכובים אלה מסבירים אחוז נמוך בלבד מתוך העסקים הפועלים ללא אישור כבאות. הרוב הגדול של העסקים הפועלים ללא אישור שירות הכבאות אינם עומדים בדרישות שירות הכבאות ולא מסיבות ביורוקרטיות שמקורן בשירותים אלה.

### 3. איזה מועד היתר זמני

לפי סעיף ג' בפרק 7 לתקנות חוק רישיון עסקים, הרשות המקומיית רשאית להעניק לעסק היתר זמני להפעלו במקרה של עיכוב במתן תשובה מהגורם המڪצע. בפועל הרשות המקומיות מעתיקות להעניק היתריהם זמינים כאשר מתעכבות התשובה של שירות הכבאות. הסבר נפוץ של הרשות המקומיות הוא שם חיללה תתרחש שריפה בבית עסק שקיבל היתר זמני מבלי שקיבל אישור מڪצע של שירות הכבאות, הרשות המקומיית ו/או עובדיה (באופן אישי) עשויים לשאת אחריות המשפטית על הנזקים.

### 4. תנאים מוקדמים

robat העסקים שנערכת בהם ביקורת של מפקח כיבוי אש נדרש לעמוד בתנאים מוקדמים לפני קבלת הרישיון. בתו העסק נדרש לעמוד בתנאים אלה תוך זמן קצר (בדרכו כלל מספר שבועות) ורק אם יוכחו כי עמדו בהם יכולו לקבל אישור רשות הכביש.

שלב זה עשוי להימשך זמן רב מהתיבות הבאות:

- שירות הכבאות מעניקים לעסק זמן סביר על מנת לתקן את הליקויים. לעיתים קרובות זמן זה עבר את תקופת 30 הימים הקבועים בחוק לתשובה כבאות לרשות המקומיות. במקרים אלו הכבאות עשויה לבקש להאריך את הזמן עד 60 ימים הקבועים בחוק ולעתים אף מעבר לזה. בפרק זמן זה העסק ממשך לפעול ללא רישיון.
- אם לא ניתן להחזיר תשובה לרשות המקומיית תוך 30–60 ימיםਐ שירות הכבאות שלוחים לרשות המקומיית הודעה לגבי הפעולה שננקטה. לפי הודעה זו כל עוד לא עמד העסק במילוי הדרישות הוא אינו מקבל אישור של שירות הכבאות החדש לקבלת רישיון עסק. באופן رسمي הודעה צזו היא הודעת סיור למורות שהעסק נמצא בתחום אישור.
- לעיתים עסק מעוניין להשלים את הדרישות אך השלמתן נמשכת זמן לא מבוטל מסיבות שאין תלויות בו. דוגמאות לדרישות שכיחות מסווג זה הן אישור של מכון התקנים לגבי במידות חומרית בניה בפני אש והכשרת עובדים שיתנו מענה לטיפול במקרה שריפה בעסק בשעת חרום.
- לאחר שבעל העסק הוודע לשירותי הכבאות שהוא מוכן לביקורת חוזרת, אמורים אלה לבצע ביקורת חוזרת ולהחזיר תשובה לרשות המקומיית תוך 30 ימים (לפי תקנות רישיון עסקים פרק 7 סעיף א' (3) וסעיף ה'). בדרך כלל במקרים אלה אם בעל העסק לא בקש מיזמתו בבדיקה חוזרת,ਐ בבדיקה עד למועד הביקורת התקופתית הבאה

(לאחר שנה). רק לאחר ביקורת תקופתית נוספת, ואם נמצא שהעסק אינו פועל להסדרת הליקויים, מועבר הטיפול להיליך אכיפה מותאים.

לפי הערכות שנתקבלו ממספר רשויות מקומיות (להוציא מועצות אזוריות) ושרותי הכבאות, כ-60% מהעסקים הפועלים ללא אישור כבאות קיבלו רשות תנאים מקדמים, והם עתידיים לעמוד בהם בהצלחה, תוך מספר חודשים עד שנה, ללא צורך בהפעלת גורם אכיפה חיצוני (כגון בית משפט או צו מנהלי). יש לציין שלבי עסקים שקיבלו רשות דרישות לפני אישור, שירותי הכבאות מנהלים מערכת תזכורות בכתב, ביקורות חוזרות ותזכורות דרך הרשות המקומית במטרה לעודדם למלא את הדרישות. לעומת זאת, אם ברשות מקומית כלשהי יש עסקים הפועלים ללא רישיון בגלל העדר אישור שירותי הכבאות, ניתן להניח ש מרביתם קיבלו רשות תנאים מקדמים. תוך מספר חודשים שירותי הכבאות יערכו בהם בדיקה חוזרת וממציהם יוכלו לקבל את האישור בזכות עמידה בתנאים.

#### **5. עסקים שאין יכולם לעמוד בדרישותxicivo**

מלבד העסקים שנמצאים בתחום אישור (קצר או מתמשך) שבסטפם הם עתידיים לקבל רישיון עסק, ישנם עסקים שאינם שפועלים ללא אישור שירותי הכבאות וגם אינם עתידיים, ככל הנראה, לקבל אישור זהה. כל העסקים האלה נמצאים, כאמור, בתחום אכיפה לקרהת סגירת העסק. בפועל, כפי שפורסם לעיל, להוציא מקרים של סיון מיידי גדול, הליך האכיפה עשוי זמן רב ולעתים קרובות זמן רב יותר מאשר ח'י העסק עצמו. מכאן, שעקב מגבלות האכיפה והעדר מידע הרטעה, קבוצה גדולה של עסקים פועלים ללא אישור כבאות וגם אינם נמצאים בתחום להשגתן. לפי נתונים שמסרו מנהלי רישיון עסקים ברשותות מקומיות שונות, ל-12% מהעסקים חסר אישור כבאות ונinan להניח שימושיו לפועל בצורה זאת לאורך זמן.

#### **6. עסקים פועלים להשגת אישור כבאות**

- עסקים שלא נענו לדרישות הכבאות ולא ביצעו את ההשיקעות המתבקשות לצורך עמידה בתנאים. יש לזכור שדרישות שירותי הכבאות עשוות להיות יקרות מאוד. התקנת מערכתxicivo (ספרינקלרים) נאמדת בכ-10 \$ למ"ר בניו. בעלי העסקים אינם ממהרים להוציא שירותי אלפי שקלים על מנת לעמוד בדרישות הכבאות, בפרט כשמשך הזמן עד לנקייה צudy אכיפה נגד העסק עשוי לארוך עד מספר שנים והוצאות שנותלות על עסק שפועל ללא אישור כבאות אינם גבוהים במיוחד.

- עסקים שגם אם יישגו את אישור הכבאות לא יוכל לקבל רישיון מכיוון שאין מהם יכולם לעמוד בדרישות אחרות לצורך רישיון עסק. בעיקר מדובר בעסקים שאין מהם יכולם לקבל היתר לשימוש חורף. במקרה זה הוצאה גדולה לצורך עמידה בדרישות הכבאות עשויה להיראות לבן העסק כחסרת תכלית. זהו המצב בעסקים רבים במקומות האזוריים ובעסקים מסחר ועיגוג ציבורי באזורי תעשייה בערים הגדולות.

שירותי הכבאות מודעים לכך שהעלות הגבוהה הכרוכה בעמידה בדרישות מונעת מעסקים רבים לפעול לקבלת אישור כבאות. בגין מצב זה השירותי הכבאות מגלים גמישות בדרישות מותוק כוונה שמירב העסקים יעדמו לפחות בדרישות מינימום למניעת אסון. יש הבדל בגישה לגבי עסק חדש, ובפרט עסק בהקמה, לעומת עסקותות.

עסק חדש, ובעיקר עסק הנדרש לאישור בשלבי הקמה או שלבי תכנון ובניה, נדרש לעמוד בכל הדרישות העדכניות והמקיפות ביותר.

לעומת זאת, כאשר מדובר בעסק ותיק, ובמיוחד עסק שהחזיק בראשיו תקופה ארוכה ונדרש לשינויים בגלל עדכון התקנים, אם אין סיכון גבוהה לשлом הציבור, מוגלים גמישות כלפיו. ניתן לגבות פתרונות מיוחדים עבורו ולאפשר פרישה של התקונים הנדרשים על פני זמן. זאת מותן הבנה שנייה מבנה קיים כrho בועלות גבוהה במיוחד ומניסיון מצטבר לפיו רשות האכיפה לא ימחרו לפעול לסתורת עסקים פעילים וקיימים.

שירותי הכבאות מבצעים ביקורת גם בעסקים שאינם יכולים לקבל רישיון מסיבות של העדר היתר לשימוש חורג. במקרים אלו מוצבות בפני העסק דרישות אלמנטריות בהן עליו לעמוד על מנת למנוע אסון, תוך הבנה שהיא קשה לאכוף דרישות נרחבות יותר.

## **תלונות שכיחות נגד שירותי הכבאות והתగובות עליהם**

**דרישות מחמירות מעבר לנדרש**

מספר בעלי עסקים טוענו בפנינו כי מפקח מניעת דליקות מציגים בפניהם דרישות בלתי סבירות, דרישות שאינן מתחשבות בעליות הגבותה לעסק ובפרט אינם מוכנים לשקל פתרונות חלופיים סבירים וזולים יותר (ראה דוגמאות להלן). על פי בעלי העסקים, מפקח מניעת דליקות אינם משתמשים בשקל הדעת שניתן להם, אלא מעלים את הדרישות המחמירות ביותר בתנאי לאישור, עקב חשש שבמקרה שתתרחש אסון בעסק שקיבל את אישורם הם ישאו באחריות אישית לנזק.

**שירותי הכבאות** אישרו שאכן מפקח כבאות שמסתפק, לדוגמה, במערכת גילוי ולא במערכת כיבוי, לוקח על עצמו סיכון. אם פורצת באותו מקום שריפה ונגרמים נזקים, הכבאי חשוב לביקורת ועשוי לתת את הדין על קר שהקל בדרישותיו ושהמערכת שדרש לא סיפקה מענה.

דוגמה. לאחר השריפה שהתרחשה בסופרמרקט "חביב" בפתח תקווה בפברואר 2000 (שבה היו ארבעה הרוגים), נערכו תחקיריהם ולפיהם האסון היה נמנע (או מצטמצם) לו היו מותקנות במקומות מערכות כיבוי. האחוריות על האסון הוטלה, בין היתר, על שירותי הכבאות האזראים שלא הנחו את בית העסק להתקין מערכות כיבוי מתאימות. באותו מקרה בית המשפט הרשיע שלושה כבאים בגין מותו ברשלנות. מאז אסון "חביב", יותר ויותר שירותי כבאות אזראים מציבים דרישות חמירות מהшибיבות את בעלי העסקים להתקין מערכות כיבוי. עסקים שב吃过 הסתפקו במערכות גילוי וקיבלו אישור ממשורטי הכבאות, נדרשו להתקין את המערכת נוספת.

יתכן שקיים כאן בעיה מרכזית: המערכת מעסיקה מפקח כיבוי בעלי הכשרה ידע נרחבים שמאפשרים להם לספק מענה מקטועי מתאים לתנאים המיוחדים של כל עסק בנפרד, אולם אלה נאלצים לשפטו כל מקרה לחומרה מבלי לנצל את הידע המקטועי שרכשו מלחמת אימת הדין.

יתכן שלו מפקחי שירותי הכבאות היו חוששים פחות מאחריות אישית, הם היו מוצאים פתרונות

בטיחותיים מתאימים לעסקים רבים שפועלים היום ללא אישור כבאות. ישנן ראיות לכך בתוצאות הליכי ערעור בנסיבות כבאות והצלה, שם נוטים להקל עם בעלי העסקים, כפי שיפורט בהמשך.

### **חוסר אחידות בדרישות**

מספר בעלי עסקים הציגו בפניינו טענות כלפי שירותי הכבאות לפיהן הדרישות לצורך קבלת רישיון עסק אינן אחידות. לדבריהם קיימת בכלאזור מדיניות שונה של שירותי הכבאות ומערכת שונה של דרישות, והדבר יוצר התמרמות אצל בעלי העסקים ומקשה על יכולתם להיערך מראש לדרישות (ראה דוגמאות להלן).

### **תגובה שידרתי הכבאות**

חוק שירותי הכבאות מKENה במקרים מסוימים למפקד שירותי הכבאות באזרע שיקול דעת להחליט מהן מערכות הבטיחות המתאימות לכל נכס ולכל עסק. הפתרונות הנדרשים מבוטלי העסקים מתבססים על שיקול דעת והערכת סיכוןם. עיקר שיקול הדעת בא לידי ביטוי בבחירה בין שתי חלופות:

- מערכת גילוי והתראה המותקנת בעסק ומטרתה לזהות במהירות מקורות חום ועשן.
- מערכת כיבוי המבוססת על מתחים שפועלים באופן אוטומטי מרגע שפורצת דלקה.

מערכת כיבוי אוטומטית יקרה בהרבה מהחלופה הראשונה אולם בעלת רמת בטיחות גבוהה יותר. עלות מערכת כיבוי נאמדת בכ-\$10,000 למ"ר בניין (מאות אחוזים מעל למערכת גילוי אש).

כדי להחליט על החלופה שמתאימה לכל עסק, יש לנתח את רמת הסיכון בעסק עצמו, במיוחד השימוש של הדיירים, מיקומו, סביבתו וכניםו, אפשרויות המילוט, דרכי הגישה ועוד. לאותו סוג עסק שמייקומו שונה יידרשו פתרונות כיבוי אש שונים. למשל – אולם שמחות אחד נמצא בבנייה מבודד בקומת קרקע, עם גישה נוחה פנימה וחוץ וドרכי מילוט נוחות. לעומת זאת אולם שמחות אחר מתקיך בצורה דומה, אך נמצא בקומת שלישית, כשלعالיו ומתחתיו עסקים אחרים, דרכי המילוט שלו צרים ויש מרחק גדול יותר מהאולם לפתחי היציאה. לכל אולם יידרשו, כמובן, פתרונות שונים. כאמור, ניתן לטעון שיש חוסר אחידות בדרישות מצד שירותי הכבאות, אך בפועל כל דרישת תהיה מבוססת על ניתוח פרטי המקורה וניתוח הסיכונים הרלוונטיים כמפורט לעיל.

### **קביעת הנחיות מסגרת לכיבוי אש**

בשנים האחרונות נציגות כבאות והצלה הכינה קרייטריונים להתקנת מערכות כיבוי אש, בשיתוף עם איגודים שונים של בעלי עסקים ומקצועות כגון תחנות דלק, מפעלי תעשייה, בתים מrankה, מוסכים, חברות החשמל ומקורות. בימים אלה נציגות הכבאות מכינה מסמך הנחיות גם עם התאחדות בעלי אולמות וגני אירוויז. מסמכי הנחיות אלה מתחילה בד"כ ביוזמה של הפומות הרלוונטי (במקרה זה בעלי אולמות) ששוכרים את השירותי של מהנדס בטיחות אש שמקובל גם על הנציגות, והוא עורק סקר סיכונים ומציע פרוגרמה של פתרונות. הצעתו מועברת להתייחסות נציגות הכבאות שמעבירה את העורוותה, עד לגיבוש מסמך שמקובל על שני הצדדים. מרגע שנקבע מסמך זה הוא מועבר כהנחה מחייבת ליחידות הכבאות האזרחיות.

תהליכיים אלה אמורים לצמצם את חוסר האחדות שקיים בדרישות כו"ם ולהגביר את מחויבות בעלי העסקים באותו מגזר לעמידה בדרישות, שכן ההנחיות הוכנו יחד עימם.

## הבדלים בין תחנות כיבוי

בשירותי הכבאות אישרו כי יתכו שינויים בדרישות בין תחנות שונות. הסיבות לכך אין בחיקיקה או תקנים, שכן כל התחנות לכיבוי אש פועלות לפי אותן תקנות בדיק. הסיבות הן: רמת אכיפה שונה, דרך האכיפה ובעיקר פרשנות שונה של התקנות.

לדוגמא, כל הפקחים בתחנת חולון הם בעלי תואר בהנדסת בניין (הנדסאי או מהנדס בניין). מצב זה אינו תקין מחייב, ואף אינו המצב בפועל בתחנות אחרות. ההשכלה בהנדסה של הפקחים מאפשרת להם לראות דברים שלא ניתן היה לראותם ללא השכלה זו. למשל, כיצד תפתקד תקרת מבנה במצב אש, לא רק לגבי המשטחים הקבועים במבנה אלא גם לגבי כוחות הצלה וכיבוי שি� schovo בזמנן אירוע. כתוצאה מהמבנה זו עלות דרישות נוספות שואלי לא היו נדרשות על ידי מפקח בתחנה אחרת.

## דרישות חדשות

לטענת בעלי עסקים נציג שירות הכבאות משנים לעתים את דרישותיהם בעת חידוש רישיון, בעת העברת עסק לבאים חדשים ובעת ביקורת התקופתית בזמן שהרישיון בתוקף כך שמערכות מניעת דיליקות שענו על הדרישות בעבר אינם מספקות כו"ם (ראה דוגמאות להלן).

**שירותי הכבאות טוענים כי רישיון העסק ניתן לתקופה שאינה חופפת את תקופת הביקורת של פקחי כיבוי אש.** בזמן הביקורת התקופתית יכולם מפקחי כיבוי אש להבחן בשינויים בעסק או סביבתו שמחיבים שינוי הדרישות. כמו כן, דרישות הכבוי משתנות מעט לעומת דרישת המפקח לקחים או שינוי טכנולוגיים. במקרה זה יכולים מפקחי כיבוי אש לשנות את הדרישות גם עסק בעל רישיון תקין.

בכל מקרה שהדבר נדרש יכול מניעת דיליקות לפנות לרשות המקומית ולבקש לשנות או אפילו לבטל רישיון קי"ם.

סיבה נפוצה לדרישה חדשה עבור עסק קי"ם היא שתי חניות צמודות שמוגzo לעסק אחד. גם כאשר לכל אחד מהמעסקים היה בעבר רישיון, לא ניתן לתת רישיון לעסק המאוחד אם לא יחד את רשותות החשמל. זו דוגמה לדרישה תכניתה המועלית על ידי שירות הכבאות בלבד.

## דרישה להתקנת מאגרי מים

ישנם מקומות שלחץ המים העירוני אינם מספק כדי להפעיל את המטים בצורה אפקטיבית בשעת חירום וכן שירות הכבאות דורשים **בעלי העסקים** להתקין מאגרי מים. התקנת מאגרי מים הינה פרויקט יקר שעלותו עשויה להגיע לסכומים גבוהים. לעיתים נדרש יותר בניה להקמתם ולא תמיד הדבר אפשרי. עם זאת, גם כשהרשויות המקומיות מסוגלות לספק את לחץ המים הדרוש להפעלת המטים, היא אינה מעוניינת לקחת על עצמה את האחריות לכך שבשעת

תקלה באספקת המים, לחץ המים עלול להיות נמוך מהלחץ הנדרש והמתזים לא יהיה אפקטיבי. לכן היו רשותות מקומיות שדרשו בעצמן מהעסקים להתקין את מאגרי המים, למורות שבאופן שוטף מערכת המים העירונית מסוגלת לספק את לחץ המים הנדרש.

הבעיה נבדקה בנסיבות כבאות והצלה, והפתרון נמצא בסעיף בתקן המגדיר את אופן אספקת המים ברשותות המקומיות. תקן זה מאפשר לרשותות המקומית מספר הפקות מים בשנה (במקרים של תקלת/תיקוניים וכדומה). מכאן שגם אם במקרים נדירים פורצת שריפה ובאוטו זמן לחץ המים נמוך מהנדרש, אין משמעות הדבר שהרשויות המקומיות התרשלו. הסכומות כאלה הושגו לאחרונה בירושלים ושם שירות הכבאות ויתרו על דרישתם מבוצלי העסקים להקים מאגרי מים. הסיכום עם הרשותות המקומית הוא שלחץ המים העירוני מספק לצורך הפעלת המתזים ובוצלי העסקים נדרשו לחותם לרשותות המקומית על "העדר תביעות" במקרה של שימוש בהספקת המים בזמן שריפה.

## ערעור

בשירותי הכבאות קיים נוהל רשמי לערעור על דרישות הכבאות שקבע מפקח כבאות ראשי. על פי נוהל זה ניתן לערעור על דרישת מפקד שירות הכבאות האזרחי אם דרישת זו מוקורה בשיקול דעתו ולא בתקנה מחייבת. לדוגמה, אם החליט מפקד שירות הכבאות האזרחי שעסק נדרש להתקין מערכת כיבוי אוטומטית אולם על פי התקנות ניתן היה להסתפק במערכת של גילוי אש בלבד (מערכת זולה יותר), אז רשיי בעל העסק להגיש ערעור על הדישה.

הערעור מוגש בכתב למפקח כבאות ראשי עם העתק למפקד השירות שלגביו דרישתו מוגש הערעור. מפקד השירות המקומי חייב לשלווח לנציג כבאות ראשי את עדמותו לגבי המקורה בהקדם האפשרי. נציג כבאות ראשי (בעזרת ועדת עיר) רשאי לזמן את הצדדים לדין או לדרש חומר נוסף על מנת לקבל החלטה בערעור. ההחלטה בערעור יכולה להיות דח'ית הערעור, ביטול כל הדרישות מהעסק, שינוי חלק מהדרישות או קבלת חלק מהדרישות. החלטת הנציג נשאלת לצדדים בכתב והיא החלטה סופית ומחייבת.

מספר העعروורים על דרישות הכבאות קטן יחסית למספר הדרישות, כמוה ערعروים בשנה מתווך עשרות אלף דרישות של שירות הכבאות מעסקים. יש לציין שחלק גדול מהערعروים מתќבל, ככלומר יש הקלה בדרישות הכבאות בעקבות הפניה לערעור.

בנטיה לקבל את העعروורים יש חיזוק לטענה שספקדי השירות בשטח מרבים להחמיר בדרישות מותך כוונה לכיסות את עצמו במקרה אסון, אולם המספר הקטן של העعروרים אינו מאפשר להסביר זאת באופן מובהק.

## דוגמאות

### א. מועצות אזרחיות

**חוסר גמישות מצד שירות הכבאות.** עסק לעירicit כנסים וסדנאות. לצורך פעילותו התקין העסק אוהל גדול שיבוא מארה"ב. העסק ביקש רישיון עסק ועמד בכל הדרישות המקצועית, כולל היתר בנייה לאוהל. מכבי אש סיירבו לאשר את העסק עד שיוודאו שהאוהל בנוי מחומר עמיד לאש. העסק המציא מסמר מהחברה המייצרת את הבד לאוהל לפיו האוהל המדבר מורכב מבד חסין אש העומד בתקן: 6 CPAI-84, Section 6. תקן הנדרש בארה"ב בלבד מסוג זה. למרות בקשה העסק שלווותה בבקשתו של אגף הרישיון במוועצה, שירות הכבאות לא אישר את האוהל לשימוש. התנאי לאישר היה כי העסק יעביר דוגמה של הבד למבחן התקנים הישראלי, לצורך אישור של מקום התקנים לעמודות הבד ורק אז ינתן אישור לבאות. תשלום הבדיקה במבחן התקנים מוטל על העסק, הבדיקה גוזלת זמן לא מבוטל ולא ניתן היה למצוא דוגמה כזו מבלי להשחית את האוהל. בפועל העסק פועל ברישוי שכולל תנאי האוסר את הפעלת האוהל. בעלי העסק חתומים על הרישוי כוללים אישור שהם מכירים את כל התנאים בו. העסק מפעיל את האוהל ובגלל התנאי ברישוי עלול להיווצר מצב שהמשתמשים באוהל אינם מבוטחים במקרה אסון.

**חוסר עקביות בדרישות.** בית מרגווע ונופש המפעיל מספר מבנים ארעים מסווג בונגלו וכוכ' וקרונות לאירוח. בביקורת מחודש פברואר 2003 נדרש העסק להשלים בהקדם מספר דרישות, ובראשון מערכת כיבוי אוטומטית (ספרינקלרים) בכל קרוואן. על סמך הצייד הקיים ניתן באוגוסט 2003 אישור של מחלקת כיבוי אש להפעלת העסק לשולשה חודשים, בלבד בקשה להשלמת הדרישות המפורטות בהקדם. בבדיקה תקופתית שנערכה בפברואר 2004 נדרש העסק להשלים דרישות כמעט זהות לביקורת מ-2003, אולם לא נדרש להתקין מערכת כיבוי אוטומטית ספרינקלרים בקרונות. על סמך הצייד הקיים ניתן בפברואר 2005 אישור מחלוקת היבוי להפעלת העסק ברישוי זמני לשולשה חודשים, בלבד בקשה להשלמת הדרישות המפורטות בהקדם. על סמך אישור זה ניתן לעסק רישיון זמני לשנה אחת.

### דוגמה זו ממחישה את הביעות הבאות:

חוסר עקביות. בתנאים מ-2003 נדרש העסק להתקין מערכת ספרינקלרים בקרונות. זהו תנאי שעולותו גבוהה ביותר. תנאי זה לא מופיע בביקורת מ-2004, למורת שמערכת כזו לא הותקנה. לא מובן מדוע תנאי זה — שנדרש לצורך רישיון עסק ב-2003 — אינו מופיע בבדיקה שנערכה ב-2004. העלות הגבוהה של דרישת זו בלבד יכולה לגרום לעסק שלא מלא את שאר התנאים, כיוון ש滿לא לא יוכל לעמוד בתנאי זה. חוסר העקביות בולט במיוחד על רקע העבודה שתתבצע הביקורות ערך אותו פקט.

העסק לא עמד, למעשה, באף אחת מדרישות שירות הכבאות ובכל זאת ניתן לו היתר פעולה. היתר זה ניתן על סמך ציוד "Mspfik". כיצד נקבע מהו ציוד Mspfik? איך העסק אמר לו דעתך זאת? אם ניתן שוב ושוב היתר זמני איזה תמרץ יש לעסק למלא את התנאים?

ביקורת נערכت בפברואר, בסוף מרץ יצא דו"ח עם דרישות מהעסק ונשלחה העתק למועצה האזרחית. לבקשת המועצה האזרחית מוציאה מחלוקת כיבוי אש היתר לרישיון עסק זמני, שניתן זמן רב לאחר הביקורת (כחץ שנה ב-2003, קרוב לשנה ב-2004). ההיתר ניתן למורת שבזמן

שחלף מכתב הדרישות מהעסק לא טופל כלל. ההיתר ניתן לבסוף לשלווה חודשים, אולם רישיון זמני ניתן לשנה שלמה.

בפועל העסק פועל מספר שנים עם רישיון עסק זמני, כאשר כל שנה מתקבל אישור שירותים הכבאות לשלווה חודשים בלבד. העסק מסתפק במצב זה ואינו טורח למלא הוראות נוספות בנושא CiBi'i Ash.

### **ב. מלונות**

תאור העבודה מול שירותים הכבאות על פי המשנה למכ"ל רשות מלונות ארץית. במלון בירושלים, הקיימים יותר מ-50 שנה, הושקעו عشرות מיליון דולר בשיפוץ. שירותים הכבאות דרשו לשנות את כיוון הפתיחה של שתי דלתות (כאמור, לאחר 50 שנה שבahn הדלת נפתחה לכיוון אחד) בתנאי למתן רישיון עסק. הדלתות הן בגודל  $3.5 \times 1.8$  מ', ובמשקל 400 ק"ג כל אחת (!) עלות ביצוע השינוי — \$5,000.

הבסיס לשיקול הדעת של הגורמים המאשרים לא תמיד ברור. לדוגמה, מלון נתבקש ע"י שירותים הכבאות להחליף את שلت "יציאת חרום" מאנגלית לעברית, אף על פי שרוב אורחיה המלון אינם ישראלים.

### **ג. רשות תחנות דלק ארצית**

תאור העבודה מול שירותים הכבאות על פי האחראי על הרישוי באחת מחברות הדלק הגדולות הגורמים המעכבים את קבלת האישור לרישיון עסק משירותי הכבאות

- השבתות, מספר ימי השבתות והעיצומים של שירותים הכבאות הינו רב. בשנת 2005 היו כ-200 ימים (כולל שבבות וחגים) בהם לא ניתן היה לפעול אל מול שירותים הכבאות כתוצאה של שבבות ועיצומים. מצב זה מונע אפשרות לקידום היליך לקבלת רישיון עסק. במקרה של שבבות ועיצומים אין אפשרות להגשת בקשה אל שירותים הכבאות, לתיאום ביקורות וכיו"ב.
- השוני בדרישות בין ערים ורשויות שונות. עקב שוני זה, נוצר קושי בהיערכות והתארגנות מראש בהכנות הצעדים הדרושים לצורך קבלת רישיון. השוני נובע בעיקר משיקול הדעת של מפקח הכבאות או מנהל התחנה, עשוי ליצור עיכוב ממושך בהיליך לקבלת רישיון, ולהתבטא בהשקעה כספית גבוהה.

דוגמאות:

- בתחנת דלק מסוימת ישנה דרישת להצבת 4 זרנוקים (פריטים) בארון CiBi'i Ash. בתחנה הדומה לה בגודלה נדרש להציב 20(!) פריטים בארון CiBi'i Ash ללא סיבה הנראית לעין. האחראי על הרישוי מצין כי זרנוקים מתבלים ונגנבים לעיתים קרובות, ועל כן דרישת להצבת זרנוק גוררת הוצאה כספית גבוהה. בתחנה אחרת, שאורכה אינו עולה על 50 מ', מוחזקים מעל 10 זרנוקים באורך של 15 מטר כ"א, על פי דרישת שירותים הכבאות במקומם. זהה דוגמה לחוסר האחדות ולשוני בשיקול הדעת בין מפקחים שונים ברשויות השונות.
- בעבר נהגו תחנות הדלק להציב ברכי CiBi'i בקוטר של 2 צול. כיום הברים החדשים

הנדשים הינם בקוטר של 3 צול. אף על פי כן, תחנות מסוימות בהן הותקנו הברושים החדשניים (של 3 צול) נדרשו להציב גם ברושים של 2 צול. זאת בעננה כי הפתיחה של הברושים החדשניים איטית יותר מהפתיחה של ברושי 2 הצול. דרישת זו מחייבת למשה שימוש בברושי 3 צול, אך נוסף לכך החזקת ברושי 2 צול, מצב היוצר כפילות ודוחש השקעה נוספת בתחנה.

כמו כן, דרישת זו חלה על תחנות מסוימות בלבד, ובתחנות דלק אחרות כלל לא הועלתה דרישת זו.

- חלק מן התחנות נדרשו להתקין מערכת לגילוי עשן במשרד התחנה. משרד זה הוא חדר בגודל של כ-30 מ"ר, המואיש 24 שעות ביממה, 7 ימים בשבוע. על כן, אין סיבה להתקנת מערכת גילוי עשן במשרדים אלה, ואمنם בתחנות רבות אין דרישת לכך. עלות מערכת כזו נעה בין 5,000 ש"ח ל-10,000 ש"ח ונדרשת, כאמור, ע"פ שיקול הדעת של נציג שירותי הכבאות.

- בתחנה מסוימת נדרשה התקנת דלתות חסינות אש ופתחי שחרור עשן במחסן השמנים, בעוד שבתחנות אחרות שגム בהן יש מחסני שמנים לא הוצאה כלל דרישת מעין זו. גם כאן מדובר בעלות של כמה אלפי שקלים.

- תחנות הדלק הראשונים נדרשו להחליף את המטפים הישנים בחדשים למרות שבReLU המקיים מטעם מפעלי התחנה בדקו את הציוד וצינו שהמטוסים הקיימים תקינים. גם במקרה זה הדרישת הייתה ייחודית לאותה עיר ולא עלתה בתחנות אחרות. הרשות ערערה לנכונות הכבאות הארץית, שקיבלה את טענותיה של החברה כי אין צורך בהחלפת המטפים.

בעיות אלו גוררות קשיים נוספים, למשל מניעת רכישת פוליסות ביטוח. חברות הביטוח אינם מבטחות את תחנת הדלק אם שירותי הכבאות אינם נותנים את אישורם לפעילותה. כך נוצר מתחנת הדלק לרכוש ביטוח כל עוד לא נתקבל אישור שירותי הכבאות.

#### **ד. אסנניות נוער**

- אסנניות הנוער בחיפה נאלצה להשיבת בחודשים האחרונים את אחד המבנים בתחוםה ששטחו כ-500 מ"ר, מכיוון שהמבנה אינו עומד בדרישות שירותי הכבאות. עלות התקנת מערכות כיבוי אש במבנה זה עשויה להגיע ליותר אלף ש"ח. מדובר במבנה ישן שבעתיד מיועד להריסה ולכן לא כדאי כוים להשקיע בו סכומים כאלה. ישנן הסכנות עם שירותי הכבאות על שימוש במבנה זה על פי תנאים מסוימים, וכל זמן שהאסנניה פועלת לפי תנאים אלה כיבוי אש מבחינתו אינו מתנגד להmarsך מתן רישיון עסק. لكن המבנה אינו משמש לילנה אלא לשימושים אחרים שאינם יוצרים בעיה במקרה של פינוי מהיר.

- אסנניות הנוער בטבריה מותפקות במבנה עתיק המיועד לשימוש. מבחינה פיזית והנדסית יש קושי להתקין בביתנה זה את מערכות המותקנים הנדרשות. עלות התקנה מוערכת במאות אלפי ש"ח. שירותי הכבאות בטבריה מודעות לעוביה ועד היום נמנעו מנקיית צעד אכיפה כלשהם. בכל שנה ניתן יותר זמני להפעלת המקום גם ללא מערכות הכבוי הנדרשות.

- בעת שמתעורר צורך לחדש את אישורי הכבאות, ישנה תופעה של המתנה ממושכת עד הגעת נציגי כיבוי אש לאכסניות (למרות אינספור פניות טלפוניות מצד מנהלי האכסניות בעניין זה). לעיתים המתנה עד הגעתם נשחת מספר שבועות / חודשים, כך שבמקרה למקומות חלק מהאישורים שניתנו בעבר כבר אינם בתוקף.

#### **ה. רשות מרכולים**

מלכתחילה, מים אמורים להיות מסופקים ע"י הרשות המקומית. אולם במרכולים מסוימים הרשות נדרשה על ידי רשותי כיבוי אש להקים מאגרי מים עצמאיים בנפחים גדולים, כדי להגביר את לחץ וספקת המים למקורה של הפעלת מערכות היבוי האוטומטיות בשעת חירום. הקמת מאגרים כאלה מחייבת קבלת היתר בנייה. מעבר לעלות הכלכלית הגבוהה לא תמיד ניתן לקבל היתר בנייה בגין מגבלות על בנייה נוספת זכויות בנייה נוספות. במקרים אלה הרשות דורשת מהרשות המקומית לספק את לחץ המים הנדרשים, אך גם כאן לא תמיד הדבר מתאפשר.

#### **ו. בתי מלאכה**

על פי האיגוד הארצי של בתי המלאכה יש חוסר אחידות בדרישות לרישיון עסקים. לדוגמה: הדרישת להתקנת מותזי כיבוי אש. בתי מלאכה ומפעלי תעשייה קטנים בתחום העיר חולון נדרשים להתקין מערכות כיבוי אש ומתחזים בעלות عشرות אלפי ש"ח לבית עסק, זאת בשעה שבתל אביב השכנה, כלל אין דרישת להתקנת מערכות כאלה. מלבד עלות התקינה, המתחזים יכולים לגרום נזק למוכנות ולצדד בשעת פעולתם. חוסר אחידות זה יוצר תחושת تسכול בקרב בעלי עסקים בחולון. הם מבקשים שנציגי כיבוי אש יפטרו אותם מהתקנת המערכות, מה עוד שלפי בדיקתם מערכות אלה כלל אין נחוצות.

#### **ז. רשות חניות לצידן משרד'**

במודיעין הוקמה חנות חדשה. שירותי הכבאות הציבו דרישת "יחודית לחנות זו, לפיה מערכת גילוי האש תפעיל את מפוחי העשן רק לאחר הפעלת המתחזים, והמפוחים לא יופעלו אוטומטית בו זמנית עם המתחזים, כפי שנחוג בד"כ. בנסיבות אחרות הרשות נדרשת להתקין מערכת לגילוי אש המפעילה את מפוחי העשן והמתחזים ללא תלות ביניהם. הדרישת במודיעין לתזמון בין שתי המערכות מחייבת השקעה כספית גדולה נוספת.

#### **ח. אולמות אירועים**

ישנה בעיה של דרישות בלתי ברורות ובבלתי עקבות מצד שירותי הכבאות. לדעת בעלי האולמות, ניתן היה לצפותSSHOTI הכבאות יגבשו מסגרת אחידה ומסודרת של דרישות והנחיות לפני אולמות וגני אירועים. לදעתם יש לצמצם את שיקול הדעת של תחנת כיבוי אש האזרית, ובמקביל לחיב אונן לפעול על פי אמות מידת אחידות. מסמרק הנחיות יוכל לסייע לבעלי האולמות ולאפשר להם להיערך בעוד מועד לעמידה בדרישות. אולם מסמרק כזה לא היה קיים עד היום. בכל אזור נוتنם שירותי הכבאות פרשנות שונה לתקנות ובבעלי אולמות נדרשים להתקין

מערכות שונות מאולם לאולם. יתרה מכך, בהעדר הנחיות ברורות פקחים שונים מאותה תחנה לכיבוי אש מציבים לאותו אולם דרישות שונות זה מזה, ובועל האולמות נאלצים בכל פעם לבצע את השינויים בהתאם לדרישות הפרטניות של הפקח הממונה באותה עת.

#### **ט. דוגמה לשינוי הדרישות בעסק פעיל**

קנין בבתים הוקם בתחילת שנות התשעים. בתוכניות המקוריות נדרש להתקין ספרינקלרים רק בשטחים הציבוריים. בשנת 2000 שונו הדרישות ומדוור מניעת דליקות דרש מהקנין להתקין ספרינקלרים גם בשטח החניון, זאת למחרות שהקנין החזיק בראשון עסק תקף. הקנין סירב לדרישות החדשות שעלותן הייתה גבוהה. לאחר הליכים משפטיים שניהלה המחלוקת המשפטית בעיריית בתים, נאלצו בעלי הקנין לקבל את הדרישות, ביצעו את השינויים הנדרשים, וקיבלו רישיון מחדש.

#### **י. דוגמאות לסגירות עסקים לצו מנהלי או לצו בית משפט בגין אי עמידה בדרישות הכבאות**

- מפעל לחומרים מסוכנים בחולון. פקח של מחלקת מניעת דליקות איתר את העסוק שהחילה לפעול ללא שום אישורים, ללא דיווח על פעילותו בחומרים מסוכנים, ומוביל להתקין את מערכות הבטיחות הנדרשות בתחום. בבדיקה במקום נמצא ש.ss. ממערכת מערכota לגילו אש, מערכת גילוי עשן, מערכת כיבוי אוטומטית ועמדות לכיבוי אש. במקום כבר אוחסנו בפועל חומרים מסוכנים, לדוגמה 15,000 ליטר לכאה דלקה. בגין הסיכון הגבוה במקורה זה הופעל המשרד לאירועים הסביבה. הוא הוציא צו סגירה מיידי ואף הפעיל את סמכותו למנוע שחרור סחורות לטובת העסוק מנמל אשדוד. בעקבות צעדים חריגיים אלה העסוק למעשה השבת מידית לתקופה של חודש, בסיוםה הסדיר את כל הדרישות של מחלקת הכבוי, קיבל אישור וחזר לפעול.
- מלון בחולון נסגר לצו מנהלי לאחר שני אירועי שרפה קרובים. לפני האירוע הראשון המלון עמד ברוח דרישות הכבוי, שהיו התקנות מדרגות חיצונית, התקנת ספרינקלרים וגלאים. הוא קיבל אישור לפעול ודרישת להשלמת מספר ליקויים קטנים יחסית, כגון דלתות חסינות אש בחדרי המדרגות. למחרות שהותקנו המערכות הנדרשות, פרצה במקום שרפה במהלך לא פועל מערכות הכבוי כנדרש בגין בעיה במשאבת דיזל של מערכת המים. לאחר השרפה נדרש המלון להתקין מחדש את כל מערכות הבטיחות לפני אכלוס מחדש. בפועל המלון אוכלס מחדש זמן קצר לאחר השרפה הראשונה, מוביל שתוקנו המערכות לכיבוי אש. תוך פרק זמן קצר פרצה במלון שרפה שנייה ומערכות הכבוי לא תפקדו כי עדין לא שוקמו מהנזק שנגרם בשרפיה הראשונה.
- עקב השתלשלות אירועים זו נסגר המלון לצו מנהלי של הרשות המקומית.
- חניון ג'. חניון רכב הhabi לשמש כחניון למשאיות ג' והוגשה בקשה לרישיון עסק. על מנת לקבל אישור כיבוי אש החניון נדרש לעמוד בתנאי תכנית בטיחות. הביעות העיקריות שהעסק נדרש לפטור: היציאה מהחניון הייתה דרך תחנת דלק, לא הייתה מערכת שספירה פיזית בין המשאיות, מעל החניון עבר כבל של חבות החשמל ובעסק לא הותקנו עמדות כיבוי. בפועל העסק המשיך לפעול מוביל לפחות אחת מהדרישות בתכנית הבטיחות.

בגלל הסיכון הגבוה העסק נסגר בצו מנהלי של המשרד לאיכות הסביבה. העסק הגיש ערעור על הצו לבית משפט לעניינים מנהליים בת"א, בטענה כי במקום חוננות רק משאיות גז ריקות. נציג מחלוקת מינעת דיליקוט הסביר בבית המשפט כי על פי התקן בארץ מיכל גז שמולא פעם אחת נחשב מלא גם אם רוקן. למעשה מיכל גז שרוקן מסוכן יותר ממייל גז מלא, כיוון שתערובת המכלילה מעט גז והרבה אויר נפיצה ודיליקה יותר מתערובת המכלילה גז בלבד. בנוסף הוסבר כי על פי התקן משאית דלק חייבת לחנות במרחך של לא פחות מחמשים מטר מבניין, ואם זו הדרישה למשאית דלק, קל וחומר למשאית גז. בחניון לא עמדו בדרישה זו. לאור הסברים אלה דחתה השופטת את הערעור ואף נתנה לצו המנהלי תוקף של צו בית משפט.

- בית מסחר לציוד חקלאי. עסק שפועל מספר שנים בתחום חומרים מסוכנים נדרש להתקין משאבה ועגלוות קצף ולהתאים את מערכות הциובי האוטומטיות לרמה הנדרשת מאופי הפעולות. העסק קיבל מספר אורכוות למילוי התנאים. לאחר שהתנאים לא מולאו העסק נסגר בצו מנהלי של הרשות המקומית. העסק ערער על הצו בבית משפט וקיבל אורכה של חדש עד לפניו, וכן התפנה מהמקום. יתכן שהשיעור הכלכלי היה המניע העיקרי לפניו העסק, כיוון שעלות העמידה בתנאים הייתה גבוהה, לדוגמה, עלות התקנת המשאבה הנדרשת הייתה כ-500,000 ש"ח.
- חנות של רשת מזון גדולה. העסק נדרש להתקין מערכת כיבוי אוטומטית במים ולהתקין פתחים לשחרור חום ועשן מהמבנה. העסק קיבל מספר אורכוות לביצוע הדרישות, אולם בפועל לא מילא את התנאים. לאחר הליך משפטי שניהלה הרשות המקומית העסק נסגר בצו בית משפט. נראה שלפעולות האכיפה הייתה השפעה מרתיעה כיוון שבאותו מבנה פועל היום סופרמרקット של רשת אחרת, שעומד בכל התנאים והדרישות.

## משטרה

### כללי

המשטרה ממונה על אחת מטרות חוק רישיון עסקים המוגדרת כמניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתרצות. מתוך כ-100 סוגים עסקיים טעוני רישיון, 54 סוגיםחייבים באישור משטרה על מנת לקבל רישיון עסק.

העסקים החיבים באישור משטרה נחלקים לשולשה סוגים לפי העניין של המשטרה בעסק:  
 א. עסקים בהם מתרכז קהל רב כגון עסק בידור, נופש מאורגן וחניות גדולות. עסקים אלה המשטרה פועלת למניעת פעילות פלילית וגם להבטחת הציבור מפני איומים בייחוניים.  
 ב. עסקים שיש בהם ריכוז של מוצאים יקרים ערך כגון חניות תשתייטים, הובלת כספים, אחסנת תרופות ואחסנת כלי נשך. עסקים אלו המשטרה פועלת בעיקר למניעת פעילות פלילית.  
 ג. עסקים אחרים שלמשטרה יש בהם עניין מן ההיבט הפלילי כגון עסקים למכירת חלקו או לרכיב או עסקיו רוכלוות.

בסה"כ, על פי המשטרה, כ-5,000 עסקים בארץ נמצאים בפיקוחה על פי חוק רישיון עסקים.

### נתוני רקע

לפי דוח משרד הפנים, האגף לביקורת ברשותות המקומיות משנת 2004, נמצא כי מתוך כ-5,000,000 עסקים טעוני רישיון בארץ, כ-5,000 פעילים ללא רישיון (כ-35%). בדוח מודרגים גורמי האישור לפי מספר הפעמים שהם מדווחים כסיבה להעדר רישיון עסק. לפי דרג זה, המשטרה היא הגורם הרבעי עם כ-5,103 עסקים שדווחו כחשי רישיון בגלל העדר אישור מטעמה. מהבקרה שערכנו במסגרת מחקר זה ברשותות המקומיות השונות, עולה כי העדר אישור מהמשטרה בשנת 2005, מஹו כ-10% מתוך כל הסיבות להעדר רישיון. שיעור זה קרוב למדדי זהה שנמצא בדוח הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 (8% = 3,100/39,000).

### המבנה הארגוני של מתן רישיונות

הדרגים הפיקודיים והמקצועיים העוסקים ברישיון עסקים במשטרה הם:  
**המטה הארצי.** קצינת רישיון ארצית עוסקת בפיקוח מקצועי על פעילות המשטרה בתחום הרישוי, הכתת נחיים, טיפול בפניות גורמיים כלל ארציים בנושא הרישוי כגון איגודים מקצועיים וריכוז נושא ההכשרה וההדרכה של אנשי המשטרה בתחום ושל גורמיים מחוץ למשטרה.  
**מחוזות.** ישנות 6 מחוזות כשבכל אחד קצין המפקח על נושא רישיון עסקים במחוז, אך זה אינו תפקידו העיקרי.

**מרחבים.** ק"מ'ים 14 מרוחבים. מפקד כל מרחב או סגנו הם סמכות האישור והם חתומים על כל האישורים לרישיון עסק שמנפיקה המשטרה. בכל מרחב פועל גם קצין לענייני רישיון שעובר על הבקשות לפני החתימה, ככלקץין זה תפקידיים נוספים.

תחנות. ישן כ-50 תחנות ובכל תחנה פועל רצ'רשי. בדרך כלל זהו תחום עיסוקו היחיד ומעלינו מספר בעלי תפקידים בתחנה המפקחים, מאשרים ומשיעים לפועלותנו: קצין רישי ואבלחה, קצין מודיעין, קצין תנואה, קצין חבלה ומפקד התחנה.

## הליך אישור המשטרה לרישיון עסק

- בירור מוקדם של התנאים. בעל העסק יכול לברור את תנאי המסגרת שבהם ידרש לעמדות לצורכי אישור המשטרה עוד לפניפתיחה העסק והגשת הבקשה לרישיון, באמצעות פניה לרשות המקומית, למשטרה או לאטר האינטראנט של המשטרה (התנאים הסופיים יקבעו לכל עסק לפי מאפייניו לאחר ביקור של רצ'רשי בעסק). בירור מוקדם של התנאים מסיע לעסק בהירות נכונה לצורך צמצום העליויות והקשיים בקבלת הרישיון. בפועל, לפי הניסיון המctrבר במשטרה, בעלי העסקים אינם טורחים לברור את הדרישות בשלבי תכנון העסק (בירור זהה כמעט ואינו קיים מצד עסקים קטנים). בירור מוקדם של הדרישות שכיח לגבי אירועים המוניים חד פעמיים (כגון ירידים ומופעים תחת כיפת השמיים) ולגבי עסקים גדולים (כגון הקמת סניף גדול של רשת בין לאומיות).
- בעל העסק פונה לרשות המקומית בבקשת לקבל רישיון עסק. לכל בקשה צאת יש לצרף תרשימים סביבה, מפה מצבית ותוכנית עסק ערוכים וחתומים על ידי בעלי מקצוע לפי ההגדירות בתקנות רישיון עסקים.
- הבקשה נבדקת בדיקה ראשונית ברשות המקומיות.
- אם הבקשה לא נפסלה בשלב הקודם והיא מחייבת אישור של המשטרה על פי צו רישיון עסקים, היא מועברת למשטרה (لتמונה בתחוםה פועל העסק) והודעה על כך נמסרת למגיש הבקשה.
- דרישות המשטרה מוצבות בפני בעל העסק דרך הרשות המקומית, דרך פניה של המשטרה או דרך פניה של המשטרה אליו בטלפון, בכתב או בעת ביקור במקום. בכל עסק חדש נערכת לפחות ביקורת אחת על ידי רצ'רשי בתמונה ובדרך כלל גם ביקורת נוספת לביקורת העמידה בתנאים שהוצבו בבדיקה הראשונית. התנאים יכולים לכלול גם בקשה לאיושרים מקצועים שונים, כגון אישור מתקין אזעקות או תוכנית בטיחות ערוכה על ידי יועץ בטיחות.
- אם רמת העמידה בתנאים מספיקת לדעת רצ'רשי, הוא מכין דו"ח לגבי העסק ומעביר אותו לבחינה ואישור של גורמים אחרים בתמונה (מעין טופס סיולים).
- הדו"ח לגבי העסק נבחן ומאושר על ידי מספר קצינים בתמונה (כולם או חלקם לפי העניין), ביניהם קצין הרישי, קצין מודיעין, קצין תנואה, קצין חבלה ומפקד התחנה. אלה בודקים את הדו"ח, מאשרים אותו או לחילופין מעירם הערות ומחזירים את הדו"ח לצורך השלמת הדרישות לרצ'רשי.
- דו"ח שאושר בתמונה מועבר למרחב לחתימת מפקד המרחב או סגנו (שהם סמכות אישור על פי הנחיות השר לביטחון פנים). לפני החתימה עובר הדו"ח לעיון אצל הקצין הממונה על רישיון עסקים למרחב זהה בדרך כלל דין עם הממ"ר או סגנו בעת החתימה

- וממליך כיצד לפעול. במרחבי עשוים לאשר את הבקשה כולל התנאים שהוכנו בתבנה ולא שניין, להוסיף תנאים שיפוריעו כחלק מהרישון ולאשר את הבקשה או להחזיר את הבקשה לטיפול בתבנה עם הוראות לבדיקות / תנאים נוספים שנדרשים לצורך האישור.
- בקשות שאושרו חוזרות חתומות על ידי הממ"ר או סגנו לרשות המקומית וזה מאשרת את רישון העסק אם העסק עמד גם בכל הדרישות הנוספות מלבד אישור המשטרה.

## **עיכובים באישור המשטרה**

על פי החוק, התהיליך המתואר לעליה – משלב העברת הבקשה למשטרה עד החזרתה לרשות המקומית – אמור להתבצע תוך 30 יום לכל היותר.

בפועל אין זה תמיד המצב, מצאנו כי תלונות על עיכובים בטיפול המשטרה בבקשת לאישור רישון הן שכיחות בקרב רשותות מקומיות ועסקים (ראה פרק 10 סעיפים א', ב'). במשטרה אישרו שלפעמים אכן אינם מצליחים להחזיר תשובה לרשות המקומית תוך 30 ימים ולפעמים אפילו לא תוך 60 ימים שהם פרק הזמן הקבוע בחוק לטיפול כולל הארץ. הימצאות עסקים בהיליך טיפול ממושך היא אחת הסיבות למספר העסקים המדוחים לנעדרי רישון בגלל חוסר באישור משטרה. הסיבה העיקרית לעיכובים בתהיליך טיפול המשטרה היא זמן ההמתנה הארוך לאישור וחטימה של גורמים שונים בשורותיה. תהליך הבדיקה עשוי להימשך זמן רב, גם אם אף אחד מהגורםים שבודקים את הדוח'ם במשטרה אין הערות או דרישת לשינויים. לדוגמה, בתבנה עצמה נדרש אישור קציני התבנה (רישוי, מודיעין, תנואה וחבלה) ומפקד התבנה. לקצינים אלה תפקידיים נוספים ונושא הרישוי אינם בעדיפות גבוההה, לכן שלב זה עשוי להימשך גם מספר שבועות. לאחר מכן, במפקדת המרחב, נדרשים לאשר מאות בקשות לרישון חדש וחידושי רישון בכל חדש. לפני חתימת הממ"ר או סגנו כל בקשה נבדקת על ידי קצין מקצועית במרחב. לקצין זה תפקידיים נוספים ולעתים בדיקת הבקשות מתעכבות בשלב זה. גם לממ"ר ולסגנו תפקידיים נוספים ובין ואיל תמיד הם פנויים לעסוק באישור הבקשות הרבות לרישון. שלב הבדיקה במרחב נמשך בדרך כלל בין עשרה לעשרים ימים אולם לעיתים קרובות שלב זה נמשך מעבר לכך ומהווה את אחת הסיבות העיקריות לעיכוב בהחזרת תשובה לרשות המקומית.

## **עמדת המשטרה**

- עיוון הגורמים השונים בתבנה בכל בקשה חינוי כדי שאליה יכירו את העסקים בשטח וכי שיוכלו להעיר הערות בתחום המקצועית שבו הם מתחמחים לגבי התנאים לעסוק. האישור במרחב נדרש כדי לקבל ביקורת נוספת, חיצונית לתבנה, על האישור וכי קיבל זווית ראייה רחבה יותר על העסק.
- במשטרה מודעים לבעה וונעו הפעולות הבאות: בשנים האחרונות הוסמך גם סגן מפקד המרחב לאשר את הבקשות במקומות מפקד המרחב בלבד, מה שהביא לקבוץ זמן ההמתנה לאישור במרחב. נבדקת האפשרות להעניק גם למפקדי תחנות סמכות אישור לגבי עסקים שאינם מרכזים קהילתיים ובאים מחייבים רכוש יקר ערך.

יתכן שבעה זו הייתה נפתרת לו היו הרשותות המקומיות עושות שימוש נרחב יותר בסעיף ג' פרק 7 לתקנות חוק רישיון עסקים. סעיף זה מאפשר להעניק לעסק יותר זמני

להפעלו במקרה של עיכוב במתן תשובה מהגולם המקצועי. בפועל הסתבר שębבית הרשותות נמנעות מפעול בדרך זו מחשש לקבל על עצמן אחריות שחורגת מהבנתן המקצעית.

- מגבלות כוח אדם ואמצעים. מלבד ביקורת לאישור בקשה לרישיון עסק, רכז רישי עסקים בתקינה מבצע פעילות ביקורת שוטפת בעסקים לפי תכנית עבודה שנתית שנקבעת לפי סדר עדיפויות של המשטרה. כל רcz מטפל בכמה שירותות ביקורת בשטח כל חודש, במסגרת הביקורות השוטפות, ועוד כמה שירות פניות מהרשויות המקומיות לטיפול באישור רישיון. הרכזים אינם מספיקים תמיד לעמוד בכל משימות הביקורת בכלל עומס תקופתי, העדר רכב לצורכי הביקורת בשטח ותקופות בהן הרcz מועבר לתגובה יחידות אחרות לפי צרכי המשטרה.
- המתנה לאישורים מקצועים. לעיתים קרובות נדרש בעל העסק להמציא למשטרה אישורים מקצועים שונים כגון תכנית בטיחות מאושרת על ידי יועץ בטיחות, אישור של מתקין איזעקות מוסמך או אישור של מכון התקנים לגבי מתקנים שונים בעסק. גם אם בעל העסק משתף פעולה עם דרישות המשטרה ומוכן לעמוד בעלוויות הכספיות על מנת להמציא את האישורים הנדרשים, עדין עשוי תהילך זה להימשך זמן רב ולעכב את מתן האישור.
- זמן שניtin להשלמת התנאים:\_rcz הרישי יכול לחלק מהתהליך לקצוב לעסק זמן להשלמת התנאים (בדרך כלל מספר שבועות). בזמן זה העסק אינו יכול לקבל אישור לרישיון.

## **ביקורת ואכיפה**

### **תקנית ביקורת שוטפת**

רכז הרישי בתקינות מבצעים ביקורות שוטפות בעסקים על פי תכנית עבודה שנתית שנקבעת במחוז. בכל עסך שמרכז קהיל רב נערכות לפחות שתיים שלוש ביקורות כל שנה ובעסק שמחזק רכוש יקר ערך ביקורת לפחות פעמי שנה. כל\_rcz רישי מבצע כמה שירותות ביקורת כל חודש, וחובן ביקורות פתע על מנת לגלוות את תפקודו האmittel של העסק. אם מתרבים פעילות בניגוד לחוק רישי עסקים, מלאה\_rcz "דו"ח חטאים" שמעבר לגורמי אכיפה במשטרה או ברשות המקומית.

בקשה לחידוש רישיון נשקלת, בדרך כלל, על פי תוכאות הביקורת الأخيرة בעסק.

### **איתור עסקים ומונעת פעילות עתידית**

בדרך כלל לא מוקדים סיורים מיוחדים לצורך איתור עסקים שפועלים ללא רישיון. הדרכים לאיתור עסקים שפועלים ללא רישיון הן:

- דיווח של גורמים מחוץ למשטרה, רשותות ממשלתיות או תלונות של אזרחים.
- דיווח של יחידות סיור או יחידות אחריות במשטרה.

מניעת פעילות עתידית. בחלוקת הרישי ובמחלקות נוספות במשטרה עוקבים באופן קבוע אחר

המודעות בעיתונים ובუיקר בעיתוניים מקומיים על מנת לאטור פעילות עתידית ואירועים בניגוד לחוק ולא רישון. אם מתגלית כוונה לביצוע פעילות כזות פונה המשטרה לבית משפט על מנת שיזnia צו לאיסור הפעילות העתידית על סמך סעיף 22א' לחוק רישי עסקים. יש לציין שבתי המשפט נוטים לקבל את הבקשות לצו מונעת פעילות עתידית, בין היתר מכיוון שלא נפגעת פרנסת קיימת וכן פעילות מוקדמת זאת יעליה במיוחד.

דוגמה: המשטרה איתרה על סמך פרסום בעיתון מקומי כוונה לפתח בית קולנוע ברמת גן, בעלי העסק לא פנו כל בקשה לרישון עסק לרשות המקומיות. מכיוון שמדובר על עסק הומה קהיל' שמתקיים לגבי פוטנציאלי סיכון ממשי לשalom הציבור פנתה המשטרה לבית המשפט בבקשת צו מונעת פעולה. בית המשפט הוציא צו שאוסר את פתיחת המקום ללא רישון עסק. המשטרה אכפה את הצו ובעל' המקום דחו את הפתיחה ופנו בבקשת לרישון לרשות המקומית.

### **אכיפה**

רכז הרישיomalאים כ-5,000, דוחות חטאים בשנה (סיכון ארכי). חלק מהעסקים ממהרים לתקן את הליקויים בדו"ח, לדוח על כך לרכב הרישי וכיום להימנע מהליך אכיפה.

במקרים שבהם עסק לא מתקן את הליקויים, הדוח עבר להליך אכיפה באמצעות מהדריכים הבאים:

- פניה לרשות המקומיית על מנת שזו תتابع את העסק. זהה דרך הפולה השכיחה ובכל שנה מוגשות מאות פניות כאלו לרשות המקומיות. תוכאות התביעות הן בדרך כלל קנסות וצוי סגירה על תנאי לעסקים.

שני קשיים עיקריים ש מגבלים את יכולות האכיפה בדרך זאת הם:

- בתי המשפט אינם ממהרים לסגור עסקים או להטיל קנסות כבדים בגין חשש מפגיעה בפרנסת בעלי העסק ועובדיו. המשמעות היא שאכיפה באמצעות בית המשפט אינה מرتיעה מספיק.

- חלק מהרשות המקומיות לא משתפות פעולה באכיפה, לא תובעות עסקים לבקשת המשטרה ולא מבקשות לאכוף בפועל צוים של בית משפט שניתנו נגד עסקים. על פי המשטרה, חסר שיתוף פעולה באכיפה שכיח במיוחד במקרים אזרחות וברשות מיעוטים.

• תביעה באמצעות המשטרה. בדרך כלל דוח חטאים לגבי עסק מועבר לטיפול הרשות המקומית כיוון שזו ממונה על ביצוע חוק רישי עסקים ולמערכת התביעה המשטרתית סדר עדיפויות שונה. במשטרה צינו כי בארבעה מרחבים (מתוך 14) פועל טובע רישיוני מרחבו לצד קצין הרישי במרחב, למרחבים אלו מרבבים לתבוע באמצעות המשטרה וכן להתגבר על הקושי באכיפה שנוצר כאשר רשות מקומית אינה משתפת פעולה עם המשטרה בנושא.

• סגירה מנהלית. אם נמצא סיכון מיידי וחמור לשalom הציבור מפעולות עסקית, אז יכולת המשטרה לבקש לסגור את העסק בצו מנהלי. צו מנהלי לסתור עסק מופעל לבקשת המשטרה על ידי ראש הרשות המקומית (סעיף 20 לחוק רישי עסקים).

לקצין בדרגת רב פקד ומעלה יש סמכות להורות על סגירת עסק במכירת אלכוהול באופן דומה לצו מנהלי (סעיף 23 לחוק רישיון עסקים). לצורך סגירה מיידית של אירועים הומי קהל שמהווים סכנה לשalom הציבור המשטרת נערצת לעיתים בסמכיות לסגירת עסקים שמקורנות לקציני משטרת מתוקף חוקים אחרים (חוק הבטיחות במקומות ציבוריים ופקודת המשטרת). כל סגירה מנהלית היא לתקופה קצרה ונ壯נה לביקורת שיפוטית (סעיפים 21, 22 לחוק רישיון עסקים).

על פי המשטרת נסגרים בכל שנה כ-500 עסקים בעקבות זו"חות של רכזי הרישוי" במשטרת. כמחצית מאלו נסגרים בצו בית משפט בתום הליך תביעה וכמחציתם הם עסקים שהמשטרת דרשła לסגור באופן מיידי בצו מנהלי של ראש רשות מקומית או בסמכות של קצין משטרת. רוב העסקים שנסגרים בצו מנהלי הם אירועים חד פעמיים כגון מסיבות, ירידים חוכלות או מופעים שמתקיימים ללא רישיון וטור סיכון שלום הציבור. בדרך כלל עסקים אלו לא פנו כלל ל渴בלת רישיון והם אינם מופיעים בסטטיסטיקה של הרשות המקומית לגבי עסקים חייבי רישיון.

### **שיטת פעולה באבטחת פעילות אכיפה וביקורות עסקים**

מלבד תפקידה כגורם אישור מקצועי, המשטרת מסייעת לפעילויות לאכיפת חוק רישיון עסקים בשני תחומים עיקריים:

- הרשותות המקומיות או פקחים של גורמי אישור אחרים (משרד הבריאות, שירות הכבאות וכדומה) פונים למשטרת במקרה שבעסק מסוים מותנגים פיזית לקיום ביקורת. במקרה זה המשטרת שולחת כוח לאבטחת את הפעילויות או לאפשר את הביקורת בכוח, כולל מעזר בעלי העסק או עובדיו אם הכרחי.
- המשטרת מאבטחת פעילות אכיפה מכוח חוק רישיון עסקים כגן אבטחת עובדי רשות מקומית שעוסקים באטיימת עסק שנסגר בהוראת בית משפט.

פעילויות כפי שמתוארת לעיל מתרחשת ברחבי הארץ מאות פעמים בשנה.

### **דרישות שונות מקום למקום, ייעץ בטיחות ודרישות סותרות**

#### **דרישות שונות עסקים דומים**

המשטרת עשויה להעמיד תנאים שונים מעסקים דומים לכארה, דבר שיוצר קושי אצל בעלי העסקים להתכן כראוי לדרישות (ראה דוגמאות: "רשות חניות לציד משרדי" ו"רשות מרכולים ארציית" בהמשך פרק זה).

במשטרת אישרו שלרכז הרישוי ולגורמים האחרים לאישור הרישון במשטרת יש מידת של שיקול דעת בקביעת התנאים המדויקים לכל עסק. אחת מתוצאות שיקול הדעת היא שלבעלי עסקים נדמה שדרישות המשטרת אין איחדות כלל לדעת המשטרת השוני בדרישות נובע למעשה מהבדלים בין העסקים.

לדוגמה, התקנות קבועות צורך באבטחה, אולם מספר המאבטחים ואופי הפעילויות שלהם

(חמושים, לא חמושים, בתוך המבנה, מחוץ למבנה, שומר סיור וכדומה) נקבעים על ידי רכז הרישוי, לאחר ביקור במקום, לפי אופי הפעולות בעסק, מבנהו ומאפייני המיקום לו וסביבתו. דוגמה נוספת. רcz הרישוי יכול להחליט לפי מיקום העסק שادر העסק חייבת להיות בינוי ולא עשויה מרשת, או להחליט על תנאים מקלים לאירוע שבו צפוי להשתתף קהל מוגר לעומת אירוע שמוסך קהיל צייר.

### **יעץ בטיחות**

לעתים קרובות דורשת המשטרה מהעסק להכין תוכנית בטיחות על ידי יועץ בטיחות. דרישת זו יכולה לבוא כתנאי לאישור רישוי, כתנאי לחידוש רישוי, כתוצאה משינוי בעסק או חלק מפיוק שיגרתי. בעלי עסקים רבים מתלוננים על נוהל זה מהסיבות הבאות:

- עלות העסקת היועץ (אלפי שקליםים) מוטלת על העסק.
- בתוכנית הבטיחות בדרך כלל מופיעים תנאים חדשים שעל העסק למלא כולל התאמות יקרות של המבנה, הציוד והכשרת עובדים.
- לא בחרו מתי ומזה סוג עסקים נדרשת תוכנית בטיחות.
- המשטרה לא תמיד מקבלת את עדמת יועץ הבטיחות ובנוסף העסק נדרש לעיתים לתוכנית בטיחות גם מכבי אש.

דוגמאות בנושא תוכנית בטיחות (ראה דוגמאות "אכשניות נוער" ו"רשות מרכולים ארצית" בהמשך פרק זה).

### **על פי המשטרה:**

- הגשת תוכנית בטיחות נדרשת רק מעסקים שבהם מתורכז קהיל רב.
- הגשת תוכנית בטיחות נדרשת, לפי סוג העסק, לעיתים גם מספר פעמים בשנה לדוגמה במגרשי כדורגל דורשת המשטרה תוכנית בטיחות לפחות שלוש פעמים כל שנה.
- יועץ הבטיחות פועל על פי התקנות לחוק התכנון והבנייה ולכן לכארה לא אמור להיות מצב שבו המשטרה תדחה את המלצות היועץ או שהמלצותיו יעדמו בסתייה לדרישות מכבי אש.

בעיה בתחום זה היא שבוחק לא מוגדרת הסמכה מקצועית של יועץ בטיחות. לצורך אישור יועץ בטיחות מסתמכים במשטרה על קритריונים שקבע רשם המהנדסים ועל קритריונים פנימיים של המשטרה, אולם אלו אינם בעלי תוקף חוקי.

### **דרישות סותרות של המשטרה ושל מכבי אש**

ישנם מספר תחומים בעסקים שמפוקחים הן על ידי המשטרה והן על ידי שירותי הכבאות (בעיקר פתיחי החירום בעסק). לכארה לא אמורים להתעורר מחלוקת בין גורמים אלו כיוון ששניהם מסתמכים על תקנות הבטיחות המופיעות בחוק התכנון והבנייה וגם יועצי הבטיחות שהעסקתם נדרש על ידי המשטרה או שירותי הכבאות פועלים לפי אותן תקנות.

בפועל ישן תלונות של עסקים על דרישות שונות של המשטרה וכיבוי אש (ראה דוגמאות "אכשניות נוער" ו"רשות מרכולים ארצית" בהמשך פרק זה).

מקור ההבדלים עשוי להיות פרשנות או מדיניות מקומית שונה של הגורם המפקח בשיטה. על פי המשטרה ושירותי הכבאות אכן עשויים להיות הבדלים כאלה. ההסבר הוא בכך שהתקנות מישמות לכל עסק לפי מאפייניו הייחודיים. כיוון שמשטרת המשטרה ושירותי הכבאות שונות, גם הדרישות המיוחדות מעסק מסוים עשויות להיות שונות.

דוגמה: בעסק חומה קהיל נדרש, על פי התקנות,فتح מילוט ברוחב מסוים, אולם בפועל פתח המילוט צר יותר, פקח של שירותי הכבאות עשוי להסכים לאשר את הפתח הצר כיוון שבמקום הותקנו מערכות כיבוי יעילות במיוחד המקטינות את הסכנה להילכדות במבנה בווער. פקח מטעם המשטרה שמודאג מאפשרות ההימלטות של הקהיל במקרה פגוע יחליט שלא לאשר את הפתח החRIGHT.

## **תלונות המשטרה על חוסר שיתוף פעולה של חלק מהרשויות המקומיות ושל גופים רשמיים אחרים בנושא רישיון עסקים**

1. רשותות מקומיות רבות אין פועלות לאיורו עסקים הפעילים ללא רישיון או בניגוד לתנאי הרישיון, לא תובעות עסקים שאוטרו (בעיקר מועצות אזוריות) ולא אוכפות צווי בית משפט נגד עסקים.

דוגמאות:

- עסק שימושיים פעילותות לקבוצות ילדים ונوعר בשטח המועצה המקומית גזר, בביטחון של המשטרה נמצא כי העסק לא הגיע בקשה לחידוש רישיון והוא פועל ללא רישיון תקין. המשטרה פנתה בעניין לרשות המקומית אולם זאת לא השיבה לפניה. בעלי העסק פנו לאחר מספר חוזרים מיזמתם בבקשת לחידוש הרישיון לאחר שחוכר הרישיון הביא לביטול פעילותות שהוזמנו על ידי משרד החינוך במקום.
- חנות גדולה (מעל 500 מטר) ברמלה פעלת ללא רישיון עסק. בתום הליך משפטי שניהלה הרשות המקומית נגד העסק הוצאה צו סגירה על ידי בית המשפט. בביטחון של המשטרה במקום נמצא שהעסק ממשיך לפעול מכיוון שהרשויות המקומיות לא ביקשה לאכוף את הצו.

2. ישנן מוסדות ציבור שאינם מקפידים על דרישת רישיון עסק עמו הם מבצעים התקשרות חזיתית רשמית. לדוגמה באולמות ספורט ברמלה נערכים משחקים כדורסל רשמיים למחרות שהם לא חידשו רישיון עסק. אחד המניעים של בעל עסק לפעול להשגת רישיון היא הדישה של מוסדות ציבור מעסקים להציג רישיון עסק כתנאי מחיב להתקשרות חזיתית, אי הקפדה על דרישת זאת פוגעת באכיפת החוק.

3. ישנים מקרים שבהם רשותות מקומיות מאשרות רישיונות לעסקים, שהיבטים על פי החוק באישור משטרת, ללא אישור המשטרה ולא פניה למשטרה בבקשת אישור. הסיבה לפעולה זאת עשויה להיות כוונה להקל על עסק להשיג רישיון מתוך שיקולים זרים כגון העדפת קרוביים ומקורבים, שיקולים פוליטיים או ההנחה שהקפדה על חוק רישיון עסקים תפגע בתעסוקה.

**דוגמאות:**

- מוסך לרכב קיבל רישיון מהмуוצה המקומית אחור מוביל שזאת פנתה למשטרה בבקשת אישור הרישוי. המשטרה גילתה את הנושא רק לאחר שבמקום נמצא חלק רכב גנובים. הרשות המקומית סירבה לבטל את הרישוי גם לאחר שקיבלה פניה מהמשטרה בנוגע! בקשה המשטרה להגביל, ברישוי, את פעילות המוסך לפי תנאים שהוא תקבע עונתה רק לאחר שהמשטרה פנתה לבית משפט בתביעה נגד הרשות המקומית.
- בביקורת של המשטרה בחנות חשמל ברמלה נמצא שהעירייה הנפהיקה לעסק רישיון לא פניה למשטרה. בעקבות פניות המשטרה בנוגע העירייה ביקשה אישור של המשטרה לחידוש הרישוי.

**דוגמאות****מעוצה איזורית**

תאור שיתוף הפעולה עם המשטרה על פי מנהל מחלקת רישיי עסקים באחת מהмуוצאות האזוריות.

הבעיה העיקרית בשיתוף הפעולה עם המשטרה היא אי עמידתה בזמן. ארבע תחנות שונות מטפלות בשטח המועצה. בכל תחנה פקיד רישיי אחד בלבד המתפל, בדרך כלל, גם בשטח שבתחום רשות מקומיות נוספת. לפקיד זה אין רכב צמוד לצורכי ביקורת ופיקוח. כל הדוחות מפקידי הרישיי עוברים למפקדי התחנות, ואלו מעבירים אותם למפקד המחווז. רק מפקד המחווז או סגנו רשאים לאשר את דוחות הפיקוח של המשטרה למטרות שהכרת הצרכים של כל עסק היא עניין מקומי במהותו.

בפועל בקשות רבות לאישור עסקים מהמשטרה אינן מבוצעות בזמן, ההסבר התמיד הוא: מחסור בכוח אדם. המועצה נמנעת, בדרך כלל, מלהוציא היתרים זמינים על סמך עיכובים באישור מקצועי, בעודו רצון להתערב בסמכות של רשות אחרת וזאת למרות שלפי סעיף ג' בפרק 7 לתקנות רישיי עסקים, יש לראות בעיקוב אישור של גורם מקצועי כאלו נתן הגורם אישור להיתר זמני.

**דוגמה לטיפול בבקשת לרישיון שנמשכה זמן רב.** בית הארץ בקיבוץ. הוגשה בקשה לאישור המשטרה לצורכי חידוש רישיון לעסק קיימ. בעסק נערך ביקור וחוכן דוח' ובו פירוט תנאים לביצוע בתוקף חדש. העסק נדרש להוסיף שומר במקום, מלבד השמירה על הקיבוץ שהעסק נמצא בתחוםו. התנאי לאישור העסק היה עמידה בדרישה תוך חדש אחד. בפועל העסק עמד בדרישה ואף פנה למשטרה בבקשת לקבל אישור לכך. בקשה זו לא עונתה, למטרות בקשות חוזרות מצד מחלקת רישיי עסקים במוועצה.

לאחר חצי שנה חזרה הבקשת למועדנה בטטוטס "לא מאושר" על סמך הליקויים שנרשמו בבדיקה היחידה שהתקיימה עוד לפני שבית העסק תיקן את הליקויים. עקב סחבת זאת המועצה האזוריית העניקה לעסק רישיון זמני לחודש אחד ונשלחה בבקשת למשטרה לעורר ביקורת חוזרת במהלך חודש זה. במשך שבועות רבים לא התקבלה תגובה ולעסוק ניתן רישיון זמני עד סוף אותה שנה (כ-8 חודשים).

### **רשות תחנות דלק ארצית**

תאור העובדה מול המשטרה על פי האחראי על הרישוי באחת מחברות הדלק הגדולות

ישנן רשות שבחן כלל לא ניתן ליצור קשר עם השוטר הרלוונטי לקביעת ביקורות, פגישות ותי nomine. הוצגו תלונות בגין להליך אישור ההפוך הנitin ע"י המשטרה. להליך קבלת אישור יכול בשלב הראשון ביקורת ובדיקה של העסק ע"י המשטרה, ובהתאם לעמידה בתנאים הנדרשים על ידיה ניתן אישור זה.

בשלב השני תקנות המשטרה מחייבות קבלת אישור ע"י הממ"ר / סממ"ר. מצב זה יוצר עיכוב נוסף של חודשים ארוכים בקבלת אישור מהמשטרה.

המשטרה אינה מוגעה לביקורות בהתאם לנדרש, למשל בגין לסייע מכירת משקאות משכרים. סעיף זה דורש קבלת אישור מדי שנה, וכתוצאה לכך שאין הביקורות מגיעות במועד, עסקים אלה אינם יכולים כלל להשיג רישיון. נציגי המשטרה אינם מסוללים לעמוד בדרישות, שהם עצם קבעו.

מאייד במקומות רבים אחרים פועלת המשטרה بصورة טובה ושיטוף הפעולה עימה משבע רצון.

### **רשות חניות ארצית לצרכי משרד**

תאור העובדה מול המשטרה על פי האחראי על הרישוי ברשות חניות ארצית לצרכי משרד קיימים הבדלים בדרישות ובתנאים בין הרשותות אשר מקשים על יכולת הערכות והתארגנות הרשות בכל הקשור לרישיון עסקים. בסיס הבעייה טמון ב"סעיף הפתוח" המותר למפקד המחו"ז להטיל על בעל העסק דרישות נוספות.

דוגמאות:

- דרישות שהמשטרה מזכה לחניות מסוימות (בירושלים, למשל) להוספה בודק חמוץ בתוך מתחם החנות נוספת על הדרישה הקיימת להצבת מאבטח חמוץ. דרישת זו מחייבת את החברה בעלות נוספת, נוספת על העובדה כי אין ברצונה להציב חמוץ נוסף בשטחי החנות. יש לציין כי בחניות רבות אחרות של הרשות המשטרה לא דרש להציב בודק חמוץ נוסף בתוך שטח החנות.
- חנות בחולון מעל 1,000 מ"ר. ישנן תקנות ברורות של המשטרה לגבי פתחי מילוט ומעברים: דרישת ל-2 מפתחי מילוט של מעל 2.20 מ' לאורכו ולרוחב. על המעברים בין המדפים ברחבי החנות להיות ברוחב של 1.50 מ' לפחות (בחנות ללא עגولات) ו-1.65 מ' (בחנות עם עגولات). דרישת המשטרה הייתה כי המעבר שנמצא מול הפתח יהיה כרוכב הפתח – 2.20 מ'. ע"פ פרשנות זו של השוטר המקומי, על בעלי החנות לפרק את כל המעברים ולצמצם את שטחי התצוגה. בחניות אחרות ברחבי הארץ לא הועלתה דרישת ע"י המשטרה להרחבת המעבר שמל פתח המילוט ל-2.20 מ', דרישת זו ייחודית לחולון בלבד.
- דרישת ע"י המשטרה להכנת סקר בטיחות ע"י יועץ על אף שלא מדובר במועד חדש רישון ועל אף שלא חלו שינוים כלשהם בעסק. דרישת זו של המשטרה להכנת סקר בטיחות מחייבת השקעה רבה והוצאה כספית של אלפי שקלים. גם כאן מדובר במקרה

"יחודי" כיוון שבמקרים אחרים הרשות לא נתבקשה להכין סקר בתיוחות ע"י יועץ אלא אם חלו שינויים בעסק.

### **רשות מרכולים ארצית**

תאזרע העבודה מול המשטרה על פי האחראי על הרישוי ברשות מרכולים ארצית

דרישות המשטרה ורשיות הכבאות ממרכולים הן להגן על שלום הציבור. ברמת הבתיוחות, הדרישות של שני הגורמים הללו חופפות, כאשר דרישות רשיות הכבאות הן מkapיות יותר. המשטרה דורשת מהרשות להעסיק בתשלום יועץ בתיוחות חיצוני המגיש להנהלת הרשות דו"ח מפורט והמלצות לגבי מעברי חירום, יציאות חירום, רוחב בין מדפים, גישה אל יציאות החירום וכו'. הרשות מקיימת הן את הדרישות שהכתיבו רשיות כיבוי אש ויועץ הבתיוחות, אלא שלאחר קיום אותן דרישות מגיעים אנשי המשטרה עצמן ומציבים לגבי אותן נושאים דרישות נוספת, מדובר חדשות, מחמירויות יותר, בהתעלם מהמלצות יועץ הבתיוחות. מכאן השאלה הנשאלות: מדוע נדרש לאותה חנות הנקת חוו"ד הנוגעת לנושא הבתיוחות הן לכיבוי אש והן לממשטרה. מדובר המשטרה אינה מתחשבת באישור יועץ הבתיוחות (שהיא עצמה הורתה על העסקתו), ודורשת תנאים מחמירים יותר בהשוואה לתנאים שהגדר יועץ הבתיוחות.

### **אולמות ספורט ברملת**

שלושה אולמות ספורט ברמלת הנמצאים במבנה שבבעלות העירייה פועלו בראשון. בסוף 2005 פג תוקף הרישון ולצורך חידשו פנטה המשטרה בנובמבר 2005 לעיריה בבקשת שתמציא לה אישורים מתקזעים חדשים בעניין החסמל ותכנית בתיוחות ואבטחה. עד פברואר 2006 העירייה לא המציאה את האישורים וגם לא מסרה תגובה אחרת. למורת שתוקף הרישון פג ולמרות פניות המשטרה בנושא, במקום ממשיכים לעורר פעילות ספורט כולל משחקי כדורסל רשמיים של ליגת ב' וליגה ארצית.

## המשרד להגנת הסביבה

### כללי

המשרד להגנת הסביבה הוא אחד מנוטני האישור על פי חוק רישי עסקים. מטרתו של אישור זה המוגדרת בחוק היא "להבטיח איכות נאותה של הסביבה ומונעת מפגעים ומטרדים" (חוק רישי עסקים פרק א' סעיף 1 סעיף קטן (א)(1)).

בז'ח הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 דווחו 2,096 עסקים ללא רישיון בגלל העדר אישור מהמשרד להגנת הסביבה שמהווים כ-5% מסך העסקים ללא רישיון. נתון זה דומה לזה שקיבלו נ במסגרת מחקר זה מעשרים רשויות מקומיות לגבי שנת 2005.

במחקר זה מצאנו כי נוהלי הפעולות של המשרד להגנת הסביבה בנושא רישי העסקים שונים מדרך הפעולות של גורמי האישור המקצועיים האחרים (משטרת, משרד הבריאות ושירותי הכבאות) בנקודות הבאות:

- בשונה מנותני האישור האחרים, שמרכבים להיעזר במנגנון האכיפה של הרשות המקומית כאשר יש הפרה של חוק הרישי, הרי שבמשרד להגנת הסביבה משתמשים בדרך כלל על אמצעי אכיפה פנימיים שבידי המשרד (تبיעה עצמאית וצווים מנהליים) ולא נעזרים ברשויות המקומיות לצורך אכיפה בתחום הרישי.
- בשונה מנותני האישור האחרים, שמבצעים מנגנון עצמאי לאייתו עסקים ופיקוח על עסקים חיברי רישי (בעזרת סיורים תכופיים בשטח ואיסוף מידע מקומיות שונות), משרד להגנת הסביבה משתמשים בעיקר על הרשות המקומית לצורך אייתו עסקים טעוני רישי ופיקוח, להוציא מפעלים גדולים ומוסכנים (כפי שיפורט בהמשך).

### תחומי אישור, סמכות וארגון

אישור המשרד להגנת הסביבה ברישיון העתק נדרש עבור רוב תחומי הייצור וה תעשייה, דלק, גז, טיפול בשפכים ועוד מספר עיסוקים בחומרים רעלים ומזהמים.

במשרד להגנת הסביבה שישה מיחוזות. בכל מיחוז פועלים שני מרכזים לרישי עסקים שמתפללים בעיקר בנושא הרישי. רכזי הרישי הם סמכות האישור במשרד להגנת הסביבה להוציא מקרים בהם המחלוקת הסביבתית של הרשות המקומית היא המוסמכת לתת אישור (ראה בהמשך).

במשרד להגנת הסביבה מטוגנים את העסקים טעוני אישור לשלווש קטגוריות סיכון לפי סוג העסק. הקצתת המשאים לפיקוח במשרד להגנת הסביבה נעשית בהתאם לרמת הסיכון של העסק. עסקים בקבוצת הסיכון הגבוהה (בעיקר מפעלים גדולים שעסוקים בחומרים מסוכנים) זכאים לפיקוח אינטנסיבי וקפדי במיוחד. מאידך, עסקים ברמת הסיכון הנמוכה כמעט ואינם מצויים בمعال הפיקוח היוזם ולמעשה הטיפול בהם נעשה לפי דרישת של הרשות המקומית (בקשה לאישור רישיון עסק), וגם אז הפיקוח והמעקב אחרי מיilo' הדרישות הוא מצומצם.

## המחלקות הסביבתיות ברשות המקומות

בחלק מהרשויות המקומיות (בעיקר בערים הגדולות) פועלת מחלקה סביבתית במסגרת הרשות המקומית. מחלקה זו מוסמכת להעניק אישור לצורכי רישיון עסק לעסקים מקובוצת סיכון נמוכה. בנוסף מחלקה זו מבצעת פיקוח על כלל העסקים בתחום הרשות המקומית. לפי המשרד להגנת הסביבה, פעילות הפיקוח והאישור של המחלקות הסביבתיות מתבצעת בשיתוף ותאום מלא עם רכizi הרישוי של המשרד עצמו. למורות זאת בשיחות עם בעלי עסקים הושמעה טענה כי **בפועל הם נאלצים לעבורי הלין כפול ונפרד** מול מחלקות הגנת הסביבה של הרשות המקומית ובמקביל גם מול המשרד להגנת הסביבה. בנוסף, יש לעיתים חוסר אחידות בדרישות שמצויבים גופים אלו.

**דוגמאות לחוסר האחידות בפעולות המחלקות הסביבתיות:**

- הרשות הירונית לאיכות הסביבה של פ"ת העלה דרישת תחנות דלק להתקין שתום למניעת דליפות ממכל הדלק בתנאי לקבלת רישיון העסק, אף על פי שהתקנות אין מחייבות התקנת מערכת צזו. במקרה זה פנו בעלי העסק לבית המשפט וזה קבע כי הרשות הירונית לאיכות הסביבה חרגה מסמכותה וכי יש להעניק לעסק רישיון.
- לגבי שני מקרים שונים של רישיון תחנות דלק בתל אביב ובחולון טענו בעלי העסקים כי הם נדרשים לתהילך כפול מול שתי ייחדות נפרדות: המשרד להגנת הסביבה והרשות הירונית לאיכות הסביבה, שככל אחת מהן נותנת אישור אך התהילך חייב להיעשות אל מול כל אחת מהן בנפרד.

## איתור עסקים

בשונה מנותני האישור האחרים (משטרת, משרד הבריאות, משרד החקלאות ושירותי הכבאות) במשרד להגנת הסביבה לא מתבצעת פעילות עצמאית שוטפת לאיתור ופיקוח עסקים טעוני רישי בسطح. המידע על עסק טעון רישי מגיע על פי רוב למשרד להגנת הסביבה מהרשות המקומית אם זו מעבירה בקשה לאישור המשרד לרישיון עסק. בנוסף, רוב העסקים החיבים באישור המשרד להגנת הסביבה מוגדרים בצו רישי העסקים כבעלי למצוות, ככלומר הם אינם נדרשים לחדש את רישיון העסק באופן תקופתי. מכיוון שלא מתבצע פיקוח שוטף ורוב העסקים שקיבלו את אישור המשרד לצורכי רישיון אינם נדרשים לחידשו (רישיון למצוות), אז גם אין בדרך כלל פיקוח חוזר / תקופתי בעסק מעבר לאישור הרישיון.

**מצב שונה**קיים לגבי קבוצת העסקים שמוגדרת במשרד להגנת הסביבה כבעלי סיכון גבוהה (בעיקר מפעלים גדולים). לגבי עסקים בקבוצה זו מבצעים במשרד להגנת הסביבה ביקורת עצמאית יזומה שכוללת איתור עסקים חדשים ופיקוח תקופתי שוטף.

מידע נוסף על עסקים טעוני רישי מגיע לרכizi הרישוי דרך מחלקות אחרות במשרד להגנת הסביבה כגון המחלקה ל飯店 אחריו רעלים והמשטרה הירוקה, אולם גם מידע זה נוגע בדרך כלל לעסקים מקובוצת הסיכון הגבוה בלבד.

## אכיפה

בשונה מאשר נוטני האישור שנעוזרים לצורך אכיפת חוק הרישוי באמצעות האכיפה שבידי הרשות המקומית (הרשות המקומית הנו הממוןנות על יישום חוק הרישוי), משרד להגנת הסביבה משתמשים בעיקר באמצעות האכיפה שבידי המשרד עצמו. אם מתגלית חריגה מתנאי האישור של המשרד מתבצעת אכיפה לפי השלבים הבאים: התראה בכתב, איסוף חומר ראייתי נגד העסק וזמן בעל העסק לשימוש (שיכחה לפני תביעה משפטית). לפי המשרד לאיכות הסביבה, צעדים אלו מוספיים בדרך כלל על מנת שבעל העסק יתקן את הליקויים. אם הפרת התנאים נמשכת עשוים לפנות משרד להגנת הסביבה ל התביעה נגד העסק בעזרת המחלקה המשפטית של המשרד. המשרד אינו מרבה להשתמש באמצעות זה כיוון שאינו יעיל ואין מرتיע — הדינומים נמשכים זמן רב ובתי המשפט אינם נוטים לנ��וט ביד קשה כלפי עסקים פעילים.

אמצעי אכיפה נוסף הוא צו סגירה מנהלי. למוניה על הגנת הסביבה נתונה סמכות להוציא צו סגירה מנהלי לעסק (חוק רישיון עסקים סעיף 20). בסמכות זו משתמשים משרד להגנת הסביבה רק במקרים חריגים שבהם נשקפת סכנה ממשית ומידית מפעולות העסק.

## בקשה שאינה כוללת את המסמכים הדרושים

לפי אנשי המשרד להגנת הסביבה, במקרים רבים הבקשות לאישור המועברות אליהם ממחלקת רישיון העסקים ברשות המקומית אין כוללות את כל המסמכים הנדרשים. הבעה הנפוצה ביותר היא בקשות שמוגשות ללא "פרשה טכנית" (תכנית עבודה בעסק) או ללא תכנית סנטירית. אלו הם מסמכים חיוניים שהמשרד להגנת הסביבה הנחה את הרשות המקומית לדריש בשלב הגשת הבקשה לרישיון מבוטלי עסקים מסוימים לפי סוג העסק. בדרך כלל אם לא ניתן להעיר את פעילות העסק ללא המסמכים, עובדי המשרד אינם פונים לבעל העסק להשלמת המסמכים (כפי שנהוג לעתים בקרב גורמי אישור אחרים) אלא מוחזרים את הבקשה לרשות המקומית. לפי המשרד להגנת הסביבה הדרישה לצרוף המסמכים הועברה במרוצך לרשות המקומיות בשנת 2000 ומazel נעשו פניות תזורת והבהרה נוספת. לדעת אנשי המשרד להגנת הסביבה העדר מסמכים בבקשתנו נובע מחוסר מקצועיות של עובדי רישיון העסקים ברשות המקומית שאינם מקפידים על הגשה מלאה או שאינם מכירים או מבינים את הדרישות.

בכל שנה מוחזרות לרשות המקומית עד חמישית מסך הבקשות לאישור רישיון מסיבה זו והדבר גורם לעיכוב בקבלת הרישיון.

## נתק בין המשרד להגנת הסביבה לרשות המקומית

לאחר שהמשרד להגנת הסביבה נותן אישור לעסק, האישור מועבר לצורך התנאים ברישון לרשות המקומית. במידה והעסק לא קיבל רישיון מסיבה אחרת (למשל העדר אישור תכנון ובניה), אז הרשות המקומית לא מעבירה כלל את התנאים לבעל העסק. אם העסק קיבל רישיון, הרשות המקומית מעבירה לבעל העסק את התנאים והוא אמור לבדוק את העמידה בתנאים, או לבקש מהמשרד להגנת הסביבה לבצע ביקורת חוזרת בעסק.

הבעיה היא שבפועל, ברוב המקרים, הרשות המקומית אינה מעבירה למשרד להגנת הסביבה כל מידע על מצב העסק לאחר שהמשרד אישר את הבקשה לרישון. כתוצאה לכך במשדר להגנת הסביבה אין מידע אודות המצביע בפועל של רוב העסקים אותם אישרו, האם עמדו בתנאים, האם קיבלו רישון או אפילו האם קיבלו לידיהם את רשותת התנאים הנדרשים.

לדוגמא בשנת 2005 קיבלו מוחז' מרכז של המשרד להגנת הסביבה תשובה מהרשויות המקומיות לגבי מצב העסק עבור 86 עסקים בלבד מתוך 333 עסקים שקיבלו את אישור המשרד (26%).

## **רישון לצמויות**

חלק מהמוגבלות על פעילות המשרד להגנת הסביבה בתחום הרישיוני נובע לכך שכמעט כל העסקים הנדרשים לאישור המשרד הם עסקים שנitin להם רישון עסק לצמויות. המשמעות היא שהטיפול בעסק אינו חוזר לגורמי הפיקוח ברשות המקומית אחת לכמה שנים ולכן הם אינם מתעניינים במצב העסק ואין ממשיכים לפתח עלייו. בנוסף, יכולת האכיפה וההרעתה דרך חוק רישיוניים מוגבלת יותר, כיוון שביטול רישון קיים הוא הליך מסובך בהרבה מאשר חידוש רישון. בעיה זו בולטת במיוחד על רקע העובדה שחלק מהעסקים להם נדרש אישור המשרד להגנת הסביבה הם בעלי פוטנציאל סיכון גדול. כך למשל תחנות דלק זוכות לרישון לצמויות למורות הסיכון הסביבתיים הטמונה בעסקים אלו. לדעתי, בין השאר, יש מקום לבחון את ההשלכות של מתן רישון לצמויות.

## **מחשב ואינטרנט**

במשרד להגנת הסביבה כל בקשה לאישור רישון עסק מזנת לרשտ המחשב של המשרד וזה מתריעה אוטומטית כאשר הטיפול בבקשתה מתעכב. בעזרת המעקב הממוחשב מצלחים במשדר להגנת הסביבה לעמוד כמעט תמיד בזמן מסווגת הזמן לאישור שנקבעה בתקנות רישיוניים. במשרד מייחסים חשיבות רבה למילוי התקנות לבני משך הזמן בו נדרש גורם האישור להחזיר תשובה לרשות המקומית. אם לא ניתן להחזיר תשובה בטוחה במשך הזמן שנקבע בתקנות מחזירים תשובה סירוב לרשות המקומית בליוי הסבר לגבי סיבת הסירוב. לדוגמה אם נדרש מקצועי כגון בדיקות מעבדה או אישור מכון התקנים שעורכים מעל ל-60 ימים, הבקשה תוחזר לרשות המקומית כבקשתה לא מאושרת בליוי הסבר לפי הבקשה תאושר בעתיד. גישה זו של הקפדה על התקנות הפורמליות שונה מזו הנהוגה אצל נותני האישור האחרים, אצלם מצאנו לעיתים שלצורך קידום מטרות החוק נזערם גם באמצעות לא פורמליים כגון התבוסות על קשרים אישיים בין עובדי הגוף השונים, סיכום מצב הפעולות על סמך שיחות טלפון בלבד ועוד.

בנוסף למערכת הפנימית מפעיל המשרד להגנת הסביבה אתר אינטרנטיעיל במיוחד לציבור הכללי. באתר זה, בין השאר, יכול בעל עסק ללמוד על דרישות המסגרת של המשרד להגנת הסביבה מכל סוג עסק ועל תהליך הרישיוני. פרסום דרישות המסגרת מקל על בעלי העסקים, מצמצם מחלוקת בהמשר ומאפשר להם להתארגן מראש לעמידה בדרישות.

באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה מתפרסמים שמota כל העסקים שהמשרד נתן להם

היתרים, רישיונות ואישוריהם, כולל מועד מתן האישור ותוקפו. בין השאר מופיעים באתר זה כל העסקים שקיבלו אישור לצורך רישיון עסק מהמשרד. זהו שירות ייחודי בין נותני האישור בארץ שרצוי מאוד לאמציו בקרב נותני אישור נוספים.

למרות האמור לעיל וכפי שעה מtower הנתונים שפרטנו קודם לכן, ייעילות מערכת המחשב והאינטרנט שפועל המשרד להגנת הסביבה מוגבלת ממשטי סיבות עיקריות:

א. לעיתים קרובות הרשויות המקומיות אינן מדוחחות למשרד להגנת הסביבה על סטטוס הרישוי או הפיקוח בעסק לאחר שהה קיבל אישור של המשרד. כתוצאה לכך אישור שמופיע באתר האינטרנט אינו מבטיח שהעסק קיבל בפועל את התנאים לאישור, omdat בהם או שיש לו רישיון עסק בכלל.

ב. כמעט כל הקטגוריות לאישור רישיון של המשרד להגנת הסביבה מוגדרות כרישון לצמינות. כתוצאה לכך אישורים רבים שמופיעים באתר האינטרנט ניתנו בעבר הרחוק ואינם מעידים על מצבו העדכני של העסק בכל הקשור לעמידתו בדרישות רישיון עסקים ופעילותו בכלל.

## משרד החקלאות

### כללי

משרד החקלאות הוא אחד מנוטני האישור על פי חוק רישיון עסקים. מטרת האישור של משרד החקלאות מוגדרת בחוק כי "מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומונעת זיהום מקורות מים בחומרה הדבירה, בדשנים או בתרכופות" (חוק רישיון עסקים פרק א' סעיף 1 סעיף קטן (א)(4)).

סמכות האישור של משרד החקלאות העניקה על ידי משרד החקלאות הווטרינרים של הרשותות המקומית. אלו מוסמכים לתקידם על ידי משרד החקלאות ופועלים על פי הנחיות המקצועית ארם עובדי הרשות המקומית. כתוצאה מהפרדה זו בין הסמכות המקצועית לסמכות הארגונית מתעוררים קשיים ומחלוקת כפי שיפורט בהמשך.

בדוח הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 דווחו 1,834 עסקים ללא רישיון בכלל העדר אישור ממשרד החקלאות שמהווים כ-4.7% מסך העסקים ללא רישיון.

### סמכות האישור

על פי צו רישיון עסקים נדרש אישור של משרד החקלאות לכל העסקים שפעילותם קשורה בבעלי חיים ומוצרים מן החי כגון: גידול, החזקה או מכירה של בעלי חיים, ציוד ומחוץ לבעלי חיים, ייצור ושיווק מוצרי חלב, ביצים, בשר ורישיון בתעשייה מסוג אטליז.

סמכות האישור לצורך רישיון עסק במשרד החקלאות היא בידי הווטרינרים של הרשותות המקומית. מחלוקת השירותים הווטרינרים במשרד החקלאות מסמיכת הווטרינרים של הרשותות המקומיות ומעבירה הנחיות פוללה מקצועית בתחום הרישיון. למרות כפיפותם המקצועית למשרד החקלאות, הרופאים הווטרינרים של הרשותות המקומיות הם עובדי הרשותות המקומית ומקבלים ממנה בלבד את שכרם.

### אישור, פיקוח ואיתור עסקים

#### תהליכי אישור

- מחלוקת הרישיון ברשות המקומית מעבירה את הבקשות לרישיון עסק עכורים חדש אישור משרד החקלאות לווטרינר של הרשות המקומית.
- הווטרינר מבקר בעסק ומדיריך את בעל העסק בפעולות שעליו לנחות על מנת לקבל את האישור.
- הווטרינר של הרשות מאשר או דוחה את הבקשה לאישור הרישיון ומחזיר את התשובה למחלוקת הרישיון ברשות המקומית.
- במידה שהדבר נדרש, התשובה מכילה פירוט התנאים ברישיון שעל העסק למלא.

במקרים מסוימים כגון רישיון רפפות ולולים, עשוי הווטרינר של הרשות המקומית להיעזר בייעוץ מקצועי של וטרינר ממשרד החקלאות, אולם בכל מקרה הווטרינר של הרשות המקומית הוא סמכות האישור.

### **פיקוח ואיתור עסקים**

הווטרינר של הרשות המקומית אמור לבקר בכל עסק שעליו הוא מפקח לפחות פעם אחת. משדר החקלאות אינו מוסמך לתת רישיון לבתי אוכל (מסעדות בתים קפה וכדומה) אלא הווטרינרים של הרשות המקומית מבצעים ביקורת תכופות בעסקים אלו במסגרת המיעקב שלהם אחרי הטיפול בבעלי חיים, מוצר חלב ובשר מתוקף חוקים אחרים.

פעילות הווטרינר של הרשות המקומית היא ברובה פעילות שטח. למעשה במקרים רבים הווטרינר הוא זה שמאתר עסקים חדשים או שינויים בעסקים קיימים ומודוח עליהם למחלקה הרישויי ברשות המקומית ולמשרד הבריאות (בעיקר בעסקי מזון).

### **אכיפה**

משרד החקלאות אינו מגיש תביעות עצמאיות נגד עסקים שאינם עומדים בדרישות חוק רישוי עסקים. כל פעילות האכיפה של הווטרינר נעשית דרך מנגנון האכיפה של הרשות המקומית. כאמור צו סגירה של ראש הרשות או תביעה של המחלקה המשפטית של הרשות נגד העסק. בפועל מוצאים צו סגירהבודדים בלבד כל שנה לבקשת הווטרינרים ברשות המקומית.

לווטרינרים ברשות המקומית ישן סמכויות אכיפה עצמאיות מתוקף חוקים אחרים, כגון סמכויות להורות על הסגר של בעלי חיים חולמים או השמדת מוצרים מוקלקלים. בדרך כלל הפעלת סמכויות אלו אינה קשורה לנושא רישיון העסקים.

### **פעילות משותפת עם הרשות המקומית**

לפי השירותים הווטרינריים, ברוב הרשויות המקומיות רואים את פעילות הווטרינר בכלל ובתחום הרישוי בפרט **כentral ש-ish ל-cמצמו כ-כל האפשר**. הסיבה העיקרית לכך היא שפעילות הווטרינר בעיקר בתחום הרישוי, נפתחת למוגבלת את הכלכלת המקומית. תוצאות גישה זו באות לידי ביטוי בדרכים הבאות:

א. ברשותם רבות עסקים וטרינר במשרה קטנה מזו הנדרשת על פי התקנות (התקן למשרת הווטרינר נקבע על פי מספר התושבים ברשות). סה"כ מועסקים כ-200 רופאים וטרינרים בכ-250 הרשויות המקומיות בארץ. רשות מקומית רבות חולקות משרת וטרינר אחד ביןין (בעיקר במקומות האזוריים וברשות קטנות אחרות). רוב הווטרינרים ברשות המקומיות מועסקים במשרה חלקית, כ-40 מהם לפחות מ-30% משרה. מצב זה מקשה על הווטרינר המקומי במלוי תפקידו בהצלחה.

**דוגמה:** על פי התקן באחת הערים במרכז הארץ, יש להעסיק שלושה וטרינרים במשרה מלאה. בפועל יש וטרינר אחד, פנסיון, הממלא את התפקיד לבדו. כתוצאה ממצב זה בקשות רבות של הרשות המקומית לאישור של וטרינר לרישון עסק אין מטופלות כמעט 30 הימים הקבועים בחוק. יש לציין שלווטרינר של הרשות המקומית כמה תפקידים נוספים על פי החוק מלבד רישיון עסקים. חלק מתפקידים אלו, כגון טיפול ומונעת התפרצויות של מחלות בקרב בעלי חיים הוא בעל עדיפות גבוהה יותר בעיני הווטרינר

מאשר אישור עסקים לרישוי. כלומר נושא הרישוי הוא הנפגע הראשון מצמצום משרתת הווטרינה.

ב. וטרינרים רבים אינם זוכים לתנאי עבודה מספקים כגון משרד, רכב לצורך פיקוח בשטח, מחשב או כוח עזר עירוני למילוי תפקידם.

**דוגמה:** לווטרין הריני הגיעו פניה לעיר חרדיות מסוימת מגדלים עופות בחו"ר בית פרטי. הדבר עורר דאגה רבה מכיוון שבאותה תקופה התפרצה בארץ מחלת שפעת העופות. בירור שנערך עם הווטרין ברשות המקומית העלה כי הוא מכיר את המקורה היטב ואף פנה לראשונה הרשות המקומית בבקשת שיקaza משאבים לפינוי העופות. תשובה ראש הרשות הייתה שלא ניתן להקצות לעניין זה כוח אדם, רכב או סיוע משפטי וכי הווטרין יכול לפנות את העופות בעצמו ברכבו הפרטי אם הוא חוץ בכר. הווטרין המקומי, חשש למשרתו, נמנע מהתעמת עם ראש העיר וגידול העופות נמשך ללא כל התערבות. דוגמה זו עשויה להמחיש מהו יחסן של הרשותות המקומיות לפעולות הווטרינה.

ג. איום בקייזץ המשרה / בפייטורים. הווטרין הוא עובד הרשות המקומית, נשמעה טענה לפיה אם יש מחלוקת בין הווטרין לראש הרשות סיבוב אישורים והגבלה על עסקים, אז ראש הרשות מאיים על הווטרין בקייזץ משרתו או אף בפייטורים (לאו דווקא איום מפורש).

ד. אין גיבוי מספיק מצד מערכת האכיפה העירונית. בדרך כלל כאשר ראש הרשות המקומית אינו מסכים עם פעולותיו של הווטרין אז גם מערכת האכיפה המקומית, כולל המחלקה המשפטית, אינה ממחרת לסייע לו.

## עסקים יפנים

במהלך השנים ועדכנו התקנות וຕוצאה מכך עסקים יפנים שב吃过 פועלו בראשון אינם מקבלים היום את אישור הווטרינה. במקורה צזה הווטרין מנסה למצוא ביחיד עם בעלי העסק פתרונות שיאפשרו לשמר על הסטנדרטים שמקובלים היום ללא צורך בסגירת העסק אלף לא תמיד הדבר אפשרי. מקרים שכחחים הם משחחות או אטלייזם מבנים באזורי הוותייקים בעירם הגדולים. לעיתים קרובות שטח המבנה קטן ומערכת הביב האזרחי ישנה ואלו אינםאפשרים לווטרינו למצוא פתרון מלבד סירוב בבקשת העסק לרישון. חלק מהרשויות המקומיות הראשי הרשות אינם מגבילים את בקשה הווטרינה לסגור עסקים קטנים אבל לא רישון ולא צעד אכיפה ממשיים.

**דוגמה:** בני ברק ובתל-אביב פועלות שנים רבות משחחות למורות שאין מקבלות את אישור הווטרינר כנדרש. מכיוון שמדובר בעסקים הפעילים שנים רבות, שב吃过 החזיקו בראשון ומתוך כוונה שלא לפגוע בפרקנות בעלי העסק ועובדיו, הערים אין פועלות לסגירת העסקים וגם תהליכי האכיפה שננקטים (תביעה המשפטי) נמשכים כבר מספר שנים ללא הרתעה ממשית.

## דרישות לא אחידות של הווטרין ושל משרד הבריאות

בשילוב עם בעלי עסקים הועל תלונות על כך שהדרישות של הווטרין שונות מאוד של מפקחי

משרד הבראיות לגבי אותו פריט רישוי. מצב זה נובע מכך שלעתים תחומי הבדיקה של הווטרינר ומשרד הבראיות דומים מאוד אולם כל אחד מנוטני האישור מגלה במידה שונה של גמישות וננות פרשנות שונה לצרכים. מצב זה עשוי לעורר קשיים ואי הבנות בתהילך הרישיון לגבי פרטיו רישוי כגון אטליז, שנבדקים על ידי הווטרינר וגם נדרשם לרישוין יצרן משרד הבראיות.

**לדוגמא:** בראשת מרכולים גודלה תכנו והקימו מחלקת גורי. על מנת שיוכלו לקבל רישוין עסקו בווטרינר של הרשות המקומית כבר בשלב התכנון זהה אישר את התכנית. לאחר שהמחלקה הוקמה נדרש העסק לקבל רישוין יצרן משרד הבראיות. להפתעת בעלי העסק משרד הבראיות העלה דרישות מהותיות נוספת על הווטרינר (יש להעתיק את הפעולות למקום אחר בעסק בגליל אילוצי צפיפות, אוורור משטחי עבודה ועוד). דרישות אלו אילצו את העסק לבצע שינויים נרחבים ויקרים.

## клиיניות פרטיות

חלק מהווטרינרים ברשותות המקומיות מחזיקים במקביל לעבודתם בראשות קליניקה פרטיטית בתחום הרשות. דבר זה עלול לעורר ניגוד עניינים העיקרי ברשותות קטנות בהן קיים סיכון גדול שב的日子里 הנדרשים לאישור הווטרינר הם גם לקוחותינו. בשירותים הווטרינריים צינו שכירושלים ובתל אביב הווטרינר העירוני התחייב שלא לעסוק בклиיניקה פרטיטית וככל פועלות הווטרינריה בעירם אלו עילה יחסית.

## המלצות על פי השירותים הווטרינריים

- לאכוף על הרשותות המקומיות למלא את התקנים של הווטרינרים ולא לאפשר העסקת וטרינר בפחות משליש משרה.
- להקים מנגנון שימנע שחבת אין סופית ברישוי ובעיקר שחבת שמקורה באינטראסים פוליטיים בראשות המקומית. למשל גוף חיצוני לרשויות המקומיות שיקבל את הטיפול ברישוי כל העסקים שלא הגיעו רישוין תוך זמן מסוים מיום הקמתם.
- להכין פרסום ברור ואחד שייעמוד לרשות בעלי עסקים שמעוניינים לפתח עסק, פרסום זה יכול את תמצית התקנות והדרישות של כל נוטני האישור במרקץ.

## משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (תמ"ת)

### כללי

משרד התמ"ת הוא אחד מנותני האישור על פי חוק רישיון עסקים (משרד התמ"ת קיבל לידי את סמכויות משרד העבודה לשעבר). מטרת האישור של משרד התמ"ת מוגדרת בחוק: "شمירה על הבטיחות של הנמצאים במקום העבודה או בסביבתו" (חוק רישיון עסקים, פרק א' סעיף 1 סעיף קפטן (א)(3)).

היחידה שעוסקת במתן היתרדים לצורך רישוי עסק במשרד התמ"ת היא "אגף הפיקוח על העבודה".

בוחן הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 דיווחו 639 עסקים ללא רישוי בגלל העדר אישור ממשרד התמ"ת, שהם כ-2% מסך העסקים ללא רישוי.

### אגף הפיקוח על העבודה במשרד התמ"ת

ארגון. לאגף הפיקוח על העבודה בתמ"ת ארבע יחידות בארץ (צפון, מרכז, ירושלים ודרומ), יחידת מטה והנהלה בירושלים ויחידת מעבדה ארצית. באגף מועסקים כ-100 עובדים מתוכם 65 הם מפקחי עבודה. רוב מפקחי העבודה הם בעלי תואר אקדמי מתחום ההנדסה. בראש כל יחידה אזרחית עומד מפקח עבודה אזרח. סמכות האישור להיתר לרישוי עסק הוענקה על ידי שר התמ"ת למפקח העבודה האזרחי וסגנו.

תחומי אישור לרישוי עסק. לפי צו רישיון עסקים אגף הפיקוח על העבודה הוא גורם אישור עבור 22 סוגי עסקים: מילוי ואחסון דלקים, פחם, מחצבות, חומרי נפץ ומספר סוג תעשייה ומלאכה בהם עלול העובד להיחשך לסקנות מטהlixir הייצור או מחומרם המעורבים בו כגון תעשיות כימיות, עיבוד מתקנות ועוד.

**פעילות האגף.** מטרת האגף לפיקוח על העבודה היא למנוע תאונות ונזקים אחרים לבני אדם שמקורם בעבודה. האגף מפקח על כ-50,000 מקומות עבודה באמצעות קביעת תקנים ונוהלים, דרישת להכשרה של בעלי מקצוע כגון מפעלי ציוד הרמה, הסמכת המוסדות להכשרה צואת, מחקר, הסבראה ופיקוח על ביצוע התקנות והחוקים. רוב הפעולות של האגף וסמכויות הפיקוח והאכיפה שבידי המפקחים נובעים מחוק ארגון הפיקוח, פקודת הבטיחות בעבודה ומהתקנות שהתקבלו לפי חוקים אלו. אגף לפיקוח על העבודה רואים בחוק הרישוי מכשיר שמאפשר לדוחש מהעסק לעמוד בכל תקני הבטיחות כבר בשלב הקבלה אלם לצורך פיקוח ואכיפה משתמשים באגף בעיקר בסמכויות הנרחבות שמוננקות למפקחים מותוקף חוקים אחרים.

### תהליך הטיפול בבקשת רישוי עסק

- קבלת בקשה להיתר לרישוי עסק מהרשויות המקומיות.
- ביקור מפקח עבודה בעסק (אם העסק כבר פעיל ומוכר למפקח העבודה הוא עשוי לטפל בבקשת ללא ביקור נוספת).

**על סמך הביקור בעסק.** אם העסק עומד בדרישות הוא יקבל אישור להיתר זמני או לרישון עסק (האישור יכול להכיל תנאים לרישוין). במקרים אחרים העסק עשוי לקבל ארכה לתיקון הליקויים. על מנת לעמוד בתקנות רישי עסקים הארכה ניתנת עד חדש אחד בלבד. אם העסק לא תיקן את הליקויים או שהתגלו בעסק ליקויים חמורים או כאלה שלא ניתן לתקן בזמן קצר אזי הבקשה תוחזר לרשות המקומית עם סירוב מונומך.

### **שילוב פעילות שוטפת עם בקשות לאישורים לרישוין**

מפקחי העבודה מבצעים כ-35,000 ביקורות יזומות בעסקים כל שנה, ככלומר יותר מ-500 ביקורות سنתיות למפקח בממוצע. במהלך השנה מתקבלות עוד כ-2,500 בקשות מהרשויות המקומיות לאישור לצורך רישוין עסק. המפקחים נאלצים לשלב בין הביקורות הבלתי מתוכננות לצורך רישי עסק לבין הפעולות השוטפת וזאת במסגרת המודדים הקבועים בתקנות הרישי (חדש אחד). למרות שהבקשות לאישור לרישוין עסק מתנגשות לעיתים עם תכנית הפעולות השוטפת ועם מטלות בעדייפות גבוהה כגון חקירת תאונות, בדרך כלל התשובה לרשות המקומית מוחזרת בזמן (לכל היותר חדשניים כולל הארכה המותרת בתקנות). במקרים בהם מפקחי העבודה מתקשים לעמוד במועד הקבוע בחוק הרישי נובעים לעיתים מה צורך בהתאם נסעה מיוחדת. לדוגמה מפקח שעיקר פעילותו באזורי העיר חיפה עשוי להידרש לבצע ביקורת לאישור לרישוין לעסק בישוב ברמת הגולן. פעילות זאת, שדורשת משאבי זמן ורכב, עשויה ליצור עיכוב בהחזרת בקשה לרישוין אך זה אינו מקרה נפוץ.

### **սטטוס הבקשות וסיבות לסרוב**

בשנת 2005 התקבלו באגף הפיקוח על העבודה כ-2,500 בקשות לאישור לצורך רישוין עסק. כמחצית מהבקשות הללו אושרו במהלך השנה ועוד שלושים אחוז מהעסקים נמצאים בטיפול לקראת אישור. 20% מהבקשות הוחזרו לרשות המקומית ללא אישור. להערכת האגף הגיעו על העבודה כמחצית מהבקשות שהוחזרו ללא אישור (50% מכלל הבקשות) הן בקשות לפיקוח על העסקים שאינם עתידיים לקבל אישור כלל בכלל בעיות חמורות במיעוד והם עתידיים להיסגר לאחר תהליך אכיפה. שאר הבקשות שהוחזרו ללא אישור הן בקשות של עסקים שלא ניתן לאשר בהווה אך הם עתידיים לפעול לתיקון הליקויים ויקבלו אישור בעתיד, או בקשות שהוחזרו כיון שהבקשה הוגשה באופן שאינו מאפשר לטפל בה.

הגשה ליקוי: לפי האגף לפיקוח על העבודה ישנים מקרים בהם הבקשה מועברת מהרשויות המקומיות לאגף באופן שמחיב להחזיר אותה ללא טיפול. בין הבעיות שמעידות על חוסר ממציאות בבדיקה הבקשות ברשות המקומית ישנן בקשות שמוגשות בסיווג עסק לא נכון או אפילו בקשות ללא כתובות העסק. ככל מנסים באגף הפיקוח על העבודה להשלים את המידע והמסמכים שחסרים בבקשת אך זה לא תמיד אפשרי.

### **איתור עסקים**

מלבד הביקורות השוטפות בעסקים מוכרים מבצעים מפקחי העבודה פעילות יזומה לאיתור עסקים שאינם מוכרים להם. פעילות זאת כוללת סיורים בשטח ואיסוף מידע מקורות שונים

(תלונות, אמצעי תקשורת ועוד). כאשר מפקחי העבודה מגלים עסק מהתחום שבפיקוח האגף הם מבקרים בעסק ומאתרים את הנושאים שדורשים טיפול מבחינת הבטיחות בעבודה. המפקחים בודקים בין היתר האם לעסוק יש רישיון או לאם בדרך כלל הם מסתפקים בברור נושא זה בעל פה ואינם חוקרים אותו באופן יסודי. בנוסף, גם כאשר עולה חשש שעסוק מסוים פועל ללא רישיון מפקחי העבודה לא תמיד מעבירים מידע זה לרשות המקומית. בעבר היה קיים באגף נוהל עבודה לפיו מידע על עסקים שפועלים ללא רישיון הועבר לרשות המקומית או לאם נוהל זה כבר אינו נהוג היום. הסיבה לכך היא שבידי אגף הפיקוח כל'iacipa חזקים ושירותים והם אינם נזקקים בדרך כלל לאמצעי האכיפה שנbowim מתוקף חוק רישיון עסקים. במחקר זה מצאנו שמידע מנותני האישור ובעיקר משירותי הכבאות, מפקחי משרד הבריאות והמשטרה הוא אחד המקורות העיקריים של הרשות המקומית לאיור עסקים שפועלים ללא רישיון או מפרים את תנאי הרישיון.

### **ביקורת ואכיפה**

מפקחי העבודה מבקרים בכל עסק שבטיפולם בתדרות של אחת לשנתיים לפחות. הביקורות נערכות לפי תוכנית עבודה שוטפת שאינה תליה בנושא רישיון העסוק. כאשר מתגלית חריגה מתקנות הבטיחות מפעיל האגף לפיקוח על העבודה אמצעי אכיפה. אלו מתחילה בהסברת והתרעה ומגייעים אם נדרש לצוים וקנסות מנהליים או לתביעה משפטית נגד העסק. בשונה מרוב נותני האישור, משרד התמ"ת ממעטים להיעזר בסמכויות האכיפה שבידי הרשות המקומית מתוקף חוק רישיון עסקים. הסיבה לכך היא שלמפקחי העבודה הוענקו סמכויות אכיפה וביקורת עצמאיות ונרחבות מתוקף חוקים אחרים כגון:

- זכות כניסה לביקורות לכל מקום העבודה.
- סמכויות בידי מפקח העבודה האזרחי להטלת קנסות מנהליים וצווי הגבלת פעילות.
- סמכות לتابع את העסק על הפרת חוקי בטיחות שונים.

באגף הפיקוח על העבודה צינו כי הם פונים לעתים לרשות המקומית על מנת שזו תסייע באכיפה כלפי עסקים שהפכו את חוק רישיון העסקים או לאינה דרך הפעולה הראשית והשכיחה.

### **מידע לבעלי עסקים**

כל תקנות הבטיחות שבידי העסקים נדרשים למלא מופיעות באתר האינטרנט של משרד התמ"ת. לפי אגף הפיקוח על העבודה, התקנות מפורטות וחד משמעויות ואין נושאיהם רבים שעליהם רק כתוצאה משיקול דעת של מפקח העבודה בשטח, או לאם להבנת חלק מהתקנות נדרש ידע מקצועי בתחום. משרד התמ"ת מפעיל גם מרכז מידע ארצי לבטיחות וגהות שמוסר מידע בתחום לכל דושן. בנוסף מפקחי העבודה עוניים גם לפניות שירות של בעלי עסקים שביקושים לקבל מידע לגבי הדרישות מהעסק או לאם אין זה נוהל פורמלי.

## ערעור

במשרד התמ"ת לא קיים נוהל ערעור פורמלי על החלטות בנושא רישי עסקים. לדברי אנשי המשרד ינסם מקרים בהם בעלי עסקים מבקשים לדון באופן לא פורמלי עם גורמים באגף הפיקוח, אולם בשונה מנותני אישור אחרים מקרים אלו אינם מרוביים. בגין הפיקוח הסבירו את מיעוט הנסיבות האלו בכר שהתנאים והתקנות של המשרד הם בדרך כלל ברורים, חד משמעיים והגיוניים אך שלא נוצרות סיבות לערעור.

## המלצות שהעלו עובדי אגף הפיקוח על העבודה

א. משרד התמ"ת מפעיל מסגרות חונכות לעסקים קטנים ולעסקים בהקמה. באגף הפיקוח על העבודה הציעו להכניס לתוכנית זו גם הדרכה מפורטת לגבי הדרישות מהעסק לצורך רישוי. הדרכה במסגרת זאת מתאימה במיוחד בתחום הרישי מהסיבות הבאות:

- עסקים קטנים וחדשים בדרך כלל בעלי העסוק אינם מכירים את דרישות הרישי.
- עסקים קטנים וחדשים בדרך כלל בעלי העסוק אינם נתונים לפנות לאנשי מקצוע בתחום הרישי.
- מסגרת החונכות העסקית כוללת אלפי עסקים.

ב. מערכת מחשב משולבת: באגף לפיקוח על העבודה הטיפול בהיתרים מנהל בעזרתו רשות המחשבים בתמ"ת. לטענת אנשי האגף ברוב הרשויות המקומיות הטיפול בראשונות העסק לא נעשה באמצעות מערכת מחשב כלל או לחילופין באמצעות מערכת שאינה מאפשרת שיתוף פעולה ממוחשב עם המערכת בתמ"ת. באגף לפיקוח על העבודה צינו כי במחלקת רישי העסקים בעיריית ירושלים פועלת מערכת מחשב שמאפשרת שיתוף מידע לגבי סטטוס הבקשות ועוד. לפי הניסיון שנცבר באגף, שיתוף מידע כזה מייל מאד את תהליכי הרישי. באגף הפיקוח על העבודה המליצו לאמץ תוכנה אחורית לנוטני האישור ורשויות המקומיות ולאפשר מעבר מידע ברשות בינויים ושימוש ברשות המחשבים לצורך תקשורת והעברת בקשות והיתרים.

ג. פגישות עבודה משותפות לנוטני האישור: ביוזמת מחוז דרום של משרד הפנים נערכות באזור הדרום פגישות עבודה שנתיות משותפות לכל נוטני האישורים על מנת לפתור בעיות בתחום הרישי. לפי הניסיון שנცבר באגף הפיקוח על העבודה פגישות אלו עזרות בפתרון בעיותיהם וממליצים לאמץ נוהל זה גם באזורי נוספים.

ד. היתר במסגרת בדיקה מקדמית: בדרך כלל מפקחי העבודה יכולים לתת היתר לעסק רק לאחר שהוא כבר פועל או נמצא בשלב קרוב לפעולה, כיוון שרק במצב זה ניתן להעיר נכון את הפעולות בעסק. מצב זה מקשה על המפקחים למלא את הדרישה בחוק להיתר לעסק לפני תחילת פעילותם במסגרת חוות דעת מקדמית. בפועל צינו אנשי האגף לפיקוח על העבודה כי בקשר חוות דעת מקדמית הן **נדירות ביותר**.

ה. הוספת עסקים לצו רישי עסקים: למרות שחוק הרישי אינו אחד הכללים המרכזיים בפעולות האגף לפיקוח על העבודה, נערכות באגף הכנה לחקיקה שמטרתה הוספת עסקים נוספים לאישור האגף בצו הרישי. דוגמה לכך הינה עסקים קטנים בהם חשובים

- העובדים לחומרים מסוכנים כגון מרפאות Shinies ומכוני ניקוי יבש. פעילות נספת היא ניסיון להעביר את אישור האירועים המונאים לידי משרד התמ"ת. כיום המשטרת היא הגורם העיקרי שמתפל באישור אירועים המונאים אולם נראה כי התחום המקצועית של הבטחת שלום של המשתתפים באירוע נמצא דזוקא באגף הפיקוח על העבודה. המשטרת מתמחה באבטחת המשתתפים מפני פעילות עבריינית או פעילות חבלנית.
- .ו. העדר היוזן חוזר מהרשויות המקומיות לגבי סטטוס הרישוי של העסק. לפי האגף לפיקוח על העבודה, הרשות המקומיות בדרך כלל אין מעדכנות את מפקחי העבודה לגבי מצב הרישוי של העסק. ככלומר, לאחר שניתן אישור לעסק, במשרד התמ"ת לא מקבלים דיווח האם הליך הרישוי הושלם או התנאים ברישון מולאו. חסר מידע אינו בעיה חמורה בעיני מפקחי העבודה כיון שהם מגיעים לביקורות עצמאיות בעסקים ללא קשר לנושא הרישוי ובבלי לפתח תלות ברשות המקומית.

# 8 המלצות

## הגברת מעורבותם של מוחוזות משרד הפנים

כiom אין למעשה מנגנון פיקוח של משרד הפנים מול הרשותות המקומיות בנושא רישיון עסקים. הרשותות המקומיות כמעט ואינן נדרשות לספק למשרד הפנים דין וחשבון אודיט אופן טיפול בנושא. בהעדר מנגנון פיקוח, כל רשות פועלת לפי מיטב הבنتה. יש רשותות שאינן משקיעות את התשומות הנדרשות ואין מפעילות את כל האכיפה ואף אין מנסות להשתפר. לצד רשותות אלה ישנן כאלה ששואפות לטפל בצורה מקצועית ויעילה. מומלץ שככל מוחוץ של המשרד ימונה ממשונה שפיעילותו תתמקד ברישיון עסקים ברשותות המקומיות, כולל הקמת מאגר נתונים אודיט אוחז העסקים שפועלים ללא רישיון בכל רשות מקומית במחוז, מעקב ובקרה אחר הפעולות והתפקיד בכל רשות מקומית במחוז בתחום רישיון עסקים, מעורבות בבחירת מנהלי محلיקות רישיון ברשותות השונות, קיומ פגישות בעודה שוטפות עם נוטני האישור במחוז, טיפול להסרת חסמים ועיכובים ברשותות המקומיות ואצל נוטני האישור, מעורבות בשלבי תכנון פרויקטים על מנת לוודא שנלקחים בחשבון מרכיבים חיווניים לרישיון עסקים, בקרה אחר תהליכי ערב, דיווח לממונה רישיון עסקי הארץ וכן הלאה. מוחוזות משרד הפנים יאותרו את אותן רשותות שאינן עוסקות מספיק בתחום האכיפה והتبיעה וידרבנו אותן לשיפור המצב. פונקציה זאת של ממשונה לענייני רישיון עסקים, חסנה כיום במערכת המוחוזית. יישום נכון של תפקוד זה יכול לסייע ליצירת אינטגרציה, זירוז תהליכי, זרימת מידע, הצפת בעיות ופתרונות ובכך להביא לצמצום תופעת עסקים שפועלים ללא רישיון בכל מחוז.

## חיזוק יחידת המטה לרישיון עסקים בהנהלת המשרד

חיזוק היחידה נועד לאפשר לה לבצע בקרה, מעקב, קשר עם ממשוני המוחוץ כמפורט לעיל, הנהיגות המקצועית, התערבותות והתראות (יחד עם הממוניים על המוחוזות) במקרים שבהם הרשותות מקומית לא ביצעה את המוטל עליה. יחידת המטה תפעל להגברת האכיפה וליצירת הרתעה כלפי מי שמנהל עסק ללא רישיון, לricoז הקשר עם נוטני האישור ברמה הארץית והמחוזית, תטפל בנושאים עקרוניים ברמה הארץית (עדכון מפרטים, הסרת חסמים, כשלים, חוסר תאום וכו'), תעסוק בקידום מALLEI הסברה והדרכה ובטיפול בעדכוני חקיקה. יום פועל במשרד הפנים ממשונה אחד העוסק בנושא. המשינה פועל בשאיין לרשותו מנגנון, ללא סמכויות ממשמעותיות ולא כלים ארగוניים ומקצועיים הכספיים לו בתוך המשרד. במצב דברים זה, לנוכח היקף המטלות ומורכבותן, אפשרויות המשרד לשפר, לשנות ולהשביע על הנעשה בשטח – מוגבלות ביותר.

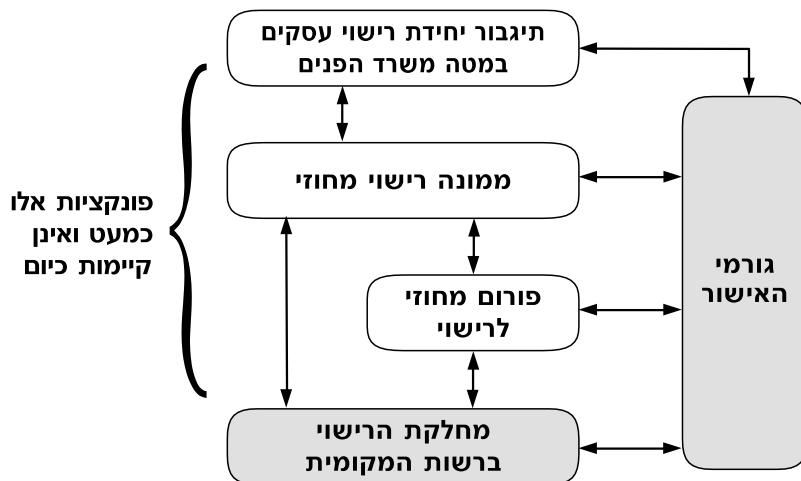
## הקמת פורום רישיון עסקים מחוזי בinementrad'

בפורום יתלו חלק כל גורמי האישור במחוז, נציגים של הרשותות המקומיות הגדולות או הדומיננטיות של המחוז, בראשותו של הממונה על המחוז. פורום זה יתאם פעילות, ידוע בנושאים עקרוניים ופרטניים, ואטר צוארי בקבוק, ידרש דיווח. אפשרות שפורום זה ישמש ועדת היגוי מחוזית שדנה גם בערים שלא קיבלו מענה במסגרת העור המינהלי של נתן האישור. פורום זה יכול ליצור אינטגרציה בין נתני האישור, יבחן בעיות וחסמים בראייה כוללת ורחבה, יטפל בעיות משותפות לקבוצת רשותות או קבוצת עסקים במחוז, תיווצר דינאמיקה שתסייע לפתרון בעיות ושיפור דרכי הטיפול.

## פיתוח כלי בקרה ופיקוח עצמאיים בידייהם של גורמי האישור

מומלץ שהגורמי האישור באשר הם יפתחו כלי בקרה ופיקוח עצמאיים משליהם, כולל מנגנון להגשת תביעות משפטיות כנגד עסקים הפעילים בניגוד לדרישותיהם. רצוי למצוות את תלותם של נתני האישור במנגנון הפיקוח והאכיפה של הרשות המקומית. לאחר חילוקי דעתות עם הרשות המקומית, לאחר חוסר האמון שקיים לעיתים בין הרשות המקומית לבין נתני האישור, ולאחר חולשת המנגנון האכיפה והפיקוח של הרשות המקומית, רצוי לפתח כלי בקרה עצמאיים אצל נתני האישור כמפורט לעיל.

## מבנה מומלץ לפיקוח ובקרה בתחום רישיון עסקים



## היתר זמני לעסקים חדשים (מסלול ירך)

עסקים מסוימים שיקבעו על ידי גורמי האישור יוכל לקבל מהרשות המקומית, זמן קצר לאחר הגשת הבקשה, היתר פעולה זמני למשך חצי שנה. ההיתר הזמני ינתן רק לעסק שהגיש את מסמכיו הבקשה, שילם אגרה, צرف את כל המסמכים הנדרשים לטיפול בבקשתו, התחייב כי הוא למד ומכיר את כל דרישות הרישיון וכן התחייב שיעמוד בדרישות בכל תקופה הפעלה. בעבר חצי שנה, אם העסק לא קיבל את הרישיון במסלול המקביל, יפקע תוקף ההיתר

הזמןני וכגンド העסק ינקטו צעדי אכיפה על פי החוק. גורמי האישור יכולים להתנגד למתן היתר זמן לעסק מסוים מסיבות שינומקו על ידם. דרך פעולה זאת תתרצר את בעל העסק להישאר בסיטוט רישי חובי גם בתום היתר הזמןני ויצור אצלו מחויבות לנושא לאור האמון שנייתן בו.

## **חיזוק מעמדן של רשות מקומית שהוכח כי בידיה הכלים והמחויבות לטיפול מڪצועי בתחום רישי עסקים**

המהלך יופנה כלפי רשות מקומית בקרה מڪਊית ויעלה, מומלץ לשקוול להעיר אליה (בתיואום עמו) חלק מסמכיות האישור והרישי שכיהם נמצאות בידי משרד הממשלה ובכך להקל על בעלי העסקים, לקצר ולפשט את תהליך הרישי, לצמצם את מספר הגורמים שעומם בעלי העסקים נדרשים להתמודד. באנגליה לדוגמה מחלוקת בריאות המזון היא מחלוקת עירונית ולא ממשלתית, גם נשאי איכות הסבאה נמצאים בטיפול מחלוקת עירונית. ככל שהרשויות המקומיות תוכל לרכז בידה חלק גדול יותר של תחומי אישור כאמור לעיל, הדבר יקל להן על תפקוד רשות הרישי עצמה והן על בעלי העסקים המתלוננים על ריבוי גורמי אישור ותהליך רישי מורכב. עם זאת יזכיר שבמספר ניסיונות שנעשו בעבר התעוורו ספקות בקשר לרעיון זה, המשדרים המקצועיים נוטני האישור **התרשם שאפשרות האצת הסמכויות לרשות המקומיות מוגבלת מאוד** בגין חוסר מקצועיות וחוסר מחויבות למטרות.

## **קביעת הליך ערעור מינהלי פורמלי ברמה המחווזית**

כל בעל עסק שנתקל בסירוב מצד נוטן אישור מסוים, יוכל לפנות לערכאת ערעור מינהלי שתתפעל באותו המחווז ותבחן שוב את הנתונים בניסיון למצוא פתרון. הניסיון של הליך הערעור הקדים בכינוי אש מוכיח שדרגי הפיקוח בשטח מחמירים ונוקשים יחסית, הם חששימים לאפשר הקלות היות שבמקרה אשון ישאו הם באחריות אישית ועשויים להישאל מדוע לא הקפידו עד לפרט האחרון. לעומתם, דרגי המטה הבכירים, פתוחים יותר לבחון פתרונות חלופיים שעשויים להיות פשוטים או זולים יותר מבחינת בעל העסק. לאור ניסיונות ועמדם, ניתן שדרגי המטה יגלו גמישות ותחשבות במצבו וביכולתו של העסק להיות שיבחנו את הסיכוןם והסתיכונם בקרה מאוזנת יותר. יש לוודא שהליך הערעור המינהלי יהיה נגיש וזמן לבעלי העסקים, שאפשרות הפניה אליו תהיה פשוטה, שההתשובות יהיו מהירות ועכירות.

## **היתר זמןני (מוותנה) במקורה של חריגות תכנון ובניה**

בחוק רישי עסקים יש כיום אפשרות לקבל היתר זמן לתקופה של עד שנה אחת. הטיפול באילוצי תכנון ובניה ממושך יותר זמן הטיפול בליקויים אחרים וכן בהתאם את הפתרון של היתר זמןני למקורים של ליקויי תכנון ובניה.

כל עסק שיש לו ליקוי תכנון ובניה שכתוכאה מליקוי זה אינו יכול לקבל רישיון, יכול לקבל "היתר תעשייתי זמני" לתקופה של עד 18 חודשים. היתר זה יהיה בתוקף כל זמן שעונינו של אותו עסק נמצא בדין ברשויות התכנון והבנייה כמפורט:

- **היתר לשימוש חורג:** ינתן היתר זמני לאחר שהסתינוו שלבי הפרטום וההתנגדויות (לאחריהם ישם שלבי טיפול נוספים שעשויים להמשך מספר חדשים כגון דין על שמות היטל השבחה).
- **תוספות בנייה:** ינתן היתר זמני לאחר קיום דין ראשון בוועדה שם הובעה הסכמה עקרונית לבקשה (בכפוף לתנאים מסוימים).

מחלקת ההנדסה העירונית תהיה מוסמכת לקבוע איזה עסק יכול לקבל "היתר תפעולי זמני", בהתאם לבדיקה שלבי הטיפול כמפורט לעיל. ההיתר הזמני ינתן בכפוף להתחייבות בעל העסק לפועל להשלמתם של כל החובות וכל שלבי הטיפול הנדרשים. אם הטיפול יפסיק בשלב מסוים (או תשלום היטל השבחה, או הגשת נתונים לפי דרישת הוועדה וכדומה) הריתר הזמני יתבטל. פתרון זה עשוי לעודד בעלי עסקים למצות פעולות להסדרת חריגות תכנון ובניה בהתאם לחוק. היות שבנתים יכולים לקבל היתר, ניתן להם הזדמנויות לטפל בנושא במשך תקופה סבירה יותר.

## הפרתת מטלות פיקוח

מלבד תפקידיהם כנותני אישור לצורכי רישיון עסקים, חולות על נוטני אישור ממשימות רבות נוספות והם מתמודדים עם עומס עבודה. כתוצאה לכך, לא פעם חלים עיכובים עד הגעתם לביצוע הביקורות ועד מתן התשובות מצדם. מומלץ להסמיר גורמים פרטיים בעלי רקע מקצועי מתאים, כדי שיישמשו מפקח רישיון מטעם נוטני אישור. חתימתם של בעלי המקצוע הפרטיים על תוכניות, מסמכים וכדומה תבוא לאחר שבדקו מידת העסוק בדרישות רישיוני גורמי האישור יסמכו בעלי מקצוע שיבקשו לעסוק במתן אישורים אלו על סמך השכללה וניסיון ולאחר שהוכחו כי ברשותם ביטוח מקצועי. פעילות זו תקטין את העומס על נוטני אישור ותעביר חלק מהנטל המימוני של הבדיקות המקצועית ממשלה לבני העסקים. בעל מקצוע מוסמך שימצא כי פעל שלא כשרה תישלл הסמכתו ויתכן שאף יאלץ לשאת באחריות אישית לנזק אם נגרם.

## תיאום ביצוע הביקורת

מרבית נוטני האישור מגיימים לביצוע הביקורת בעסקים מלבלי בהתאם זאת מראש ולא הودעה מוקדמת, בגלל החשש שבבעל העסק יתכוון לביקור כך שהמצב שיתגלה לעיניהם לא יהיה מצבו האמתי של העסק. אצל חלק מנותני האישור אין שעות מסודרות של קבלת קהל לצורכי הדרכה, הסברה ויעוץ. מציאות זאת יוצרת בקרב בעלי העסקים תסכול והתנגדות. מומלץ לקבוע, לפחות לגבי ביקורת בעסק חדש, שתיערך תוך תור תיאום מראש עם בעל העסק כדי שיוכל להתפנות לקרהתה ולהיעזר באנשי מקצוע מתאימים. במקביל, מומלץ להנrig שעות קבלת קהל אצל נוטני האישור כחלק ממtan השירות.

## **מפרט ארכי אחיד לכל נותני האישורים**

המפורט יכתב לכל אחד מסוגי העסקים. נותני האישור יכולים להכניס שינויים במפרטייהם רק באמצעות שינוי המפרט האחד (המלצת זו מבוססת על הצעת משרד הפנים שהועברה לאחרונה לאגף התקציבים באוצר). הצעה זו נועדה כדי לצמצם את מרוחת שיקול הדעת של נציגי נותני האישור בזאת לקבוע תנאים ודרישות פרטניים, וכן כדי להגביל את האפשרות לשנות את התנאים והדרישות של נותני האישור בכל שנה ושנה, ליצור אחידות, שקיפות וזמן מודיע. מפרט זה יסייע לבני עסקים להעיר מבעוד מועד לעמידה בדרישות החוק, וכך גם את האפשרות להתנגדות לדרישות (הם מתלוננים כיוון על חוסר אחידות).

## **אתר אינטרנט מרכזי לרישיון עסקים**

האתר ינהל באחריות משרד הפנים ויכלול את מפרט הרישיון הארכי האחד של כל נותני האישור, תנאי המוגנות, התקנות, מנגנון בדיקה מקדמית לתנאים הדורשים לעסק, פירוט גורמי הרישיון ואופן הפניה אליהם, מידע הדרכתי וסבירתי. בנוסף, ניתן לשלב באותו אתר באופן פומבי ופתוח את ממצאי הביקורת התקופתיות אשר יערכו בעסקים, סטאטוס הטיפול בבקשתו שהוגשו לעסקים חדשים או רישיונות מתחדשים, סטאטוס הרישיון בעסקים וכדומה. בעל עסק ידע שהציבור או כל מי שמעוניין, יוכל להכנס לאתר האינטרנט בכל עת ולבזוק בחופשיות את סטאטוס הרישיון שלו ולכך יש להניח שיתיחס לנושא ברצינות הרואה.

## **קנס מינהלי**

הטלת קנסות מינהלים על מי שהפעיל עסק ללא רישיון, ללא צורך בפניה לבית המשפט. הדבר יגביר את מרכיב ההרתעה, יקטין כדיאות של הפעלת עסק ללא רישיון ויגביר את המודעות הציבורית בנושא. כמו כן הטלת קנס מינהלי **בשילוב עם אכיפת הגבייה** יכולם להפוך את תחום רישיון העסקים למקור הכנסה משמעותי יותר לרשותות המקומיות ולעוזד אותן בדרך זו ליחס לנושא את החשיבות הרואה. משרד הפנים ידרש לפקח עד כמה הרשותות המקומיות מימושה כלפי זה.

## רכיבי המלצות



# נספחים

**נספח 1: סיכון פגישות עם נותני אישור**

**נספח 2: סיכון פגישות ברשותות מקומיות**

**נספח 3: סיכון פגישות עם בעלי עסקים**

**נספח 4: רישיון עסקים בחו"ל**



## סיכום פגישות עם נותני אישור

### משרד הבריאות – נפת רملה

סיכום ראיון עם גברת חיה הפט, מנהלת המחלקה לבריאות הסביבה בנפת רملה  
הראיון נערכ בתאריך 17/01/2016 ברملה.

#### 1. כללי

משרד הבריאות הוא אחד הגורמים המאשרים על פי חוק רישי עסקים. משרד הבריאות חילוקה גיאוגרפית למחווזות, במחוז מרכז תת חילוקה לארבע נפות. כל הטיפול מול האזרחים ומול רשותות מקומיות נעשה מול הנפה.

במחלקה לבריאות הסביבה בנפת רملה מועסקים מנהלת וחמשה מפקחים. טיפול המחלקה קרוב ל-4,000 גורמים בפיקוח, לאו דוחא לצורך רישי עסק.

#### 2. נוהל חילוקת סמכויות בין המחלקות במשרד הבריאות

בקשה לרישיון עסק מופנית לרשות המקומית. אם משרד הבריאות הוא אחד הגורמים המאשרים, אזי הרשות המקומית נדרשת להעביר את הבקשה למחלקה לבריאות הסביבה בנפת רملה. מחלקה לבריאות הסביבה בנפת רملה מטפלת בבקשת או, לפי תוכן הבקשה, מעבירה את הטיפול לאחת משלוש מחלקות מחוזיות: שירות המזון, רוקחות ובריאות הסביבה.

מחלקה לבריאות הסביבה מטפלת בכל היבט של העסוק שהוא בשימוש ישיר של האדם: מזון, מים, ביוב וטיפול לא רפואי בגוף האדם (קוסמטיקה, מספרות, פירסינג וטיפולים אלטרנטיביים). שירות המזון מטפל בכל עסוק שנדרש על פי החוק לרישיון יצרן. נשא חומרים מסוכנים ודוחום הסביבה, הוא הטיפול המשדר לאיכות הסביבה, ונמצא במקביל גם בפיקוח מחלקות איניות סביבה ברשותות המקומיות.

ביקשנו לברר האם לדעת גברת חיה הפט קיימת כפילות בתפקיד האישור בין מחלקה שירות המזון ומחלקה לבריאות הסביבה. כמו כן ביקשנו לברר האם לדעתה יש מצבים שבהם בעל עסוק נדרש לפעול במקביל מול מחלקה שירות המזון וכן מול מחלקה לבריאות הסביבה ובכך לשאת בנטל ביורוקרטי כפול וכן להתמודד מול דרישות מקצועיות שונות שモפנות מצד מחלקות שונות במשרד הבריאות.

לדעתה של גב' הפט אין נטל כפול על בעלי העסקים. יצרן מזון אינו פונה בבקשת נפרדת לרישיון יצרן אלא בבקשת אחת בלבד, בקשה לרישיון עסק. הבקשה מועברת דרך הנפה למחלקה לבריאות

הסבירה המחויזית. רק אם זו מאשרת את תקינות תשתיות המים והביוב במקום אז מחלוקת השירות המזון המחויזית יכולה לדון ולבוחן את אישור רישיון היצן. רישיון יצן מעבר זהה למחלוקת בריאות הסביבה בನפה ודרך רשות המקומית לאישור רישיון העסק.

לשאלתנו האם יש פיקוח כפוף על עסקים השיבה גברת הכת כי עסק הנדרש לרישיון יצן מפקח רק על ידי מחלוקת שירות המזון. עסק שאין נדרש לרישיון יצן נמצא בפיקוח רק של מפקח מחלוקת בריאות הסביבה.

עסק עשוי לזכות בבדיקות הן של רשות המזון והן של מחלוקת בריאות הסביבה רק כאשר העסק מפעיל שתי פונקציות שונות במקביל כגון מפעל מזון וחנות מזון. במקרה זה המפעל נדרש לרישיון יצן ונמצא בפיקוח רשות המזון ואילו החנות נמצאת בפיקוח מחלוקת בריאות הסביבה. מכאן שלפי ניסיונה של גברת חיה הכת, בעלי העסקים אינם נדרשים להתמודד עם דרישות שונות מצד מחלוקות שונות במשרד הבריאות.

### **3. היתר בינוי, חסיבות האישור בשלב התכנון**

לפי סעיף 22 לחוק התכנון והבנייה, כל מבנה ציבור, כולל קניון, אמור לעבור תהליך חוות דעת של משרד הבריאות בשלב התכנון, על מנת שנitin יהיה להציג בפני הוועדה המקומית לתכנון תנאים עוד לפני שלב הבניה. ההליך חשוב במיוחד בעסקים מזון הנדרשים לתשתיות, ביוב, מניעת זרימה חוזרת ושטחי מטבח מתאימים לתקנות. לפחות לצין שקשה מאוד לעמוד בדרישות אלו אם לא נעשות ההכנות המתאימות בשלבי התכנון, על ידי הרשות המקומית יוזמי הפרויקט.

#### **בעיות בשלב התכנון:**

- רק חלק מוועדות התכנון מקפידות להעיבר למשרד הבריאות את התכניות לחווות דעת;cnnדרש. כתוצאה לכך, כמשמעותם לשלב הרשמי כבר פועל העסק במבנה לא מתאים. גברת חיה הכת מעלה נושא זה כאשר היא מופיעה כנציגת משרד הבריאות בוועדות התכנון המקומיות.
- בתוכניות המוגשות למשרד הבריאות, מוגדרים שטחי המסחר כسطح ייעוד כללי, ללא פירוט המקום המיועד לעסקי מזון. מכאן הדרישות בשלב התכנון לא מתאימות ליעודים העתידיים.

דוגמאות: מרכז מסחרי במודיעין ונתב"ג 2000 (ראה בפרק נותני האישור).

### **4. יעכובים באישור רישיון עסק בגל העדר רישיון יצן**

רישיון יצן נדרש מכל עסק המיצר מזון. לרישיון נדרש חידוש כל שנה. ברישיון יצן מטפל שירות המזון במשרד הבריאות.

הבעיה: החוק דורש רישיון יצן גם מיצרנים עיריים כגון רכבי קיור, קונדייטוריות וכדומה וכן מספר הבקשות גדול. שירות המזון במשרד הבריאות נאלץ להתמודד עם עומס גדול ובשל כך יתכנו יעכובים בזמן הרשויות. כיוון שהרשויות המקומיות איננה יכולה לאשר רישיון עסק ללא רישיון יצן, אישור הבקשות לרישיון עסק עשוי להתעכב.

## 5. כוח אדם במחלקה לבריאות הסביבה

מספר הבקשות לפיקוח (לא רק לצורכי רישיון עסק), עלה מ-5,000,1 בקשות בשנת 2000, ל-1,700, בקשות בשנת 2003 והגיע ל-2,150 בקשות בשנת 2005. לעומת זאת, כוח האדם בתקופה זו צומצם. בנוסף, המחלקה מתבקשת לבצע פיקוח עבור פרויקטים גדולים במיוחד כמו נתב"ג 2000, ללא כל תוספת כוח אדם.

## 6. תפקיד הרשות בנושא רישיון עסקים

### א. הקדמה

שירות פועלה וגיבוי מצד הרשות המקומיות ומחלקות רישיון עסקים הוא הכרחי לביצועiesel של פעילות המחלקה.

מנישון המחלקה, עסק ללא פיקוח מועד למצוות תברואתי לאי. לכן, ברשות שבחן לא מתבצע פיקוחiesel, יש מקרים רבים של דחיתת בקשות לרישיון עסק וסיכון לבריאות הציבור.

להלן כמה בעיות הנובעות מנהל העבודה עם הרשות המקומיות:

1. האישורים ניתנים לעיתים על סמך ביקורת שנערכו עד שלושה חודשים לפני האישור.
2. במקרים רבים הרשות המקומית אינה מבצעת פיקוח בעסקים, אףלו אם נמצא בהם ליקויים בבקשתו של משרד הבריאות, במקרים אלו המחלקה נאלצת לקדם את נושא הפיקוח והאכיפה עצמה.
3. לצורך סיורי פיקוח, מחלקת בריאות הסביבה, מצפה לשיתוף פעולה מצד מחלקות ברשות המקומית (רישיון עסקים או וטרינריה), לא תמיד קיימים שיתופ פעולה זהה.
4. באישור מסתמכים על פיקוח של גורם מהרשויות המקומיות, גורם זה לא תמיד מחזק בידע הנדרש בתחום הבריאות ולפעמים הוא מונע משיקולים זרים.

### ב. מועצות אזוריות

הבעיות האופייניות במועצות אזוריות הן:

- מחלקה רישיון עסקים מנונה, בדרך כלל המחלקה מונה עובד אחד בלבד ללא סייע נוספים ואפיו הוא אינו במשרה מלאה בתפקיד זה.
- חוסר גיבוי מצד הרשות. בחלק מהמועצות נושא רישיון עסקים נתפש כגורם מדכא תעסוקה ולכן מחלקה רישיון עסקים אינה זוכה לגיבוי ואף נתונה לחצים להקל בדרישותיה ולהתעלם מבעיות.
- חוסר רצון להתעמת עם עסקים ותושבים. אין פעילות אכיפה והרתעה גבוהה, בכלל אינטרסים מקומיים, מגבלת המשאים וחוסר הגיבו לפעולות מחלקות רישיון העסקים. כמעט ולא מוגשות תביעות נגד עסקים על ידי המועצות, על רקע של אי עמידה בדרישות רישיון עסק.
- בעיות תכנון ובניה. עסקים רבים אינם מטופלים בגלל שלא יכולים לעמוד בדרישה לשינוי יעוד הקרקע, התוצאה אין פיקוח וטיפול של המועצה ולכן גם לא מעבירים בקשה לפיקוח למשרד הבריאות.

- קשה לאטור עסקים הפעילים בתוך משקימים חקלאיים ובתיים פרטיים במושבים, בדרך כלל אין סיוע מהרשאות לאיתור ולפיקוח על עסקים אלו.

להלן דוגמאות אופייניות למצב רישי העסקים במוועצות אזוריות שבהן המועצה אינה מיחסת להשיבות לנושא רישי העסקים:

**מוועצה אזורית באחו המרכז.** תאור מצב העסקים במוועצה לפי הגברת חיה הכת: במוועצה הרבה יישובים קטנים ואין אזרחי תעשייה גדולים. אין הרבה בקשות מצד המועצה לרישי עסקים. למוכנות ולמקוונות הפעולות במוועצה אין כלל רישיון. אין יוזם ואכיפה בנושא זה. המקוונות באחו אףלו אין ממציאות את בדיקות המים השנתיות הנדרשות בחוק. במוועצה עובד אחד בלבד באחו אףלי עיל רישי עסקים ותברואה בכלל. המועצה לא הגישה אף תביעה משפטית נגד עסק חסר רישיון בשנה האחרונה, גם כאשר מדובר בעסק שיש בו סיכון לבリアות הציבור.

דוגמה לחוסר אכיפה של המועצה: אולם אירעים במושב. בעסק ביצעה ביקורת בעקבות תלונה על הרעלת מזון. נמצא כי העסק אינו עומד בדרישות התברואה וכי הוא פועל ללא רישיון ולא היתר בנייה. נשלח דוח לראש המועצה עם בקשה לסגור את העסק. בפועל העסק המשיך לפעול. במקביל העסק נתבע על ידי ועדת התקנון המקומיית, עלUberות בנייה, והוצאה נגדו צו סגירה שיפוטי. הצוו לא נאכף והעסק ממשיך לפעול. בעסק ביקשו ביקורת חוזרת של מחלקת בריאות הסביבה על מנת להראות שיפור במצב, אולם על פי ייעוץ משפטי, המכלה אינה מבצעת ביקור בעסק שאמור להיסגר בהוראת בית משפט. מדוגמה זו עלות כמה בעיות:

- הרשות המקומית לא פעלת במקרה זה בכלל, נראה מתווך כוונה לאפשר לבניי העסק ועובדיו להמשיך להתפרנס.
- لمחלקת בריאות הסביבה לא ברור כיצד ראוי לפעול, מצד אחד העסק מבקש להציג את תיקון הליקויים, מצד שני ביקורת בעסק כשהוא פועל משמעה שמחלוקת בריאות הסביבה משתפת פעולה עם הפרת צו בית משפט. כאמור הרשות המקומית לא ממהרות לאכוף סגירת עסק, אףלו בצו בית משפט, שכן בעיה צאת שכיחה.

**מוועצה אזורית באחו המרכז.** בשטח המועצה כמו אחו תעשייה גדולה שכולם נבנו בשנים האחרונות. באזוריים אלו פועלים עשרות עסקים הדורשים פיקוח ורישוי. במוועצה עובד וטרינר שהוא גם מנהל מחלקת רישי עסקים, תחתיו עובדת מזכירה במשרה חלקית ופקח כללי. המועצה מעבירה למשרד הבריאות מעט מאוד בקשות לרישי עסקים. למעשה משרד הבריאות מגיעות פניות רק מעסקים היוצרים את הבקשה בעצמם, בעיקר עסקים של קיטנות ובריכות שחיה הנדרשים לרישיון לצורכי ביטות. לאור שטחי המסחר והתעשייה הרבים בשטח המועצה והעסקים הרבים שבתוך המושבים, סביר להניח שהשיטה המועצה פועלם עסקים רבים נוספים הטעונים רישי ושפיעולתם עלולה לטכן את בריאות הציבור, וזאת מבלתי שהמוועצה פועלה כדי להעיבר בקשה מתאימה למשרד הבריאות.

מחלקה יזמת סיורים משותפים עם נציג הרשות, לאיתור עסקים בסיכון גבוה לציבור המחייבים פיקוח. לסיורים אלו השפעה מועטה כי אין אכיפה ופיקוח של הרשות, מעבר לסיורים עצמים.

הרשות אינה מסעת באיתור העסקים חיבי רישי למרות שיש לרשות מידע על העסקים דרך מחלקה הארנונה.

**मועצה אזורית מטה בנימין.** דוגמה למצוות רישי העסקים במועצה אזורית המקדישה חשיבות רואיה לנושא רישי עסקים.

במועצה זו פועלים פקח וטרינר של הרשות. הרישי והפיקוח על העסקים נעשים ביעילות, כמעט ואין עסקים טעוני רישי הפעילים ללא רישיון או מהווים סיכון לבראיות הציבור. לדעת גברת הכת הסיבת העיקרית למצוות רצוי זה היא גיבוי הרשות – נורמה מקובלת בכל דרגי הרשות, לפיה עסקים ברשות צריכים לפעול בראשון. זאת למרות שמחלקת בריאות הסביבה ממעטת לשלווח מפקחים לאזרז בגלל בעיות תנואה בטוחה בשטחים. המועצה, ביוזמתה, משתפת פעולה עם המחלקה גם כאשר נדרש ייעוץ בלבד.

#### עיריות ומועצות מקומיות

שיתוף הפעולה עם הערים והמועצהות המקומיות בנפה שונה מרשות אחת לשניה. לדעת גברת הכת הסיבת העיקרית להעדר שיתוף פעולה היא מדיניות מוכנות של הרשות המקומית, חוסר גיבוי וזלזול בפעולות מחלקה רישי העסקים. כתוצאה מגישה זו, בהרבה מקרים מחלקות רישי עסקים מאיישות בכוח אדם לא מתאימים ולא מיומן.

מחלקה בריאות הסביבה תלואה בשיתוף פעולה יעל עם הרשות המקומית לצורך איתור העסקים, הפיקוח והאכיפה. لكن, התוצאה של העדר שיתוף פעולה בין נתן האישור לבן הרשות המקומית היא ריבוי עסקים המהווים סיכון לבראיות הציבור.

#### דוגמאות לפעולות עיריות בנפה

**עיריות לוד** היא דוגמה למצוות קיצוני של התנהלות הרשות המקומית בנושא רישי עסקים. מצב רישי העסקים בה גרוע במיוחד. מנהל מחלקה רישי עסקים פוטר מתפקידו. התברואן / פקח משמש גם מנהל מחלקה רישי עסקים ונעזר בפקחת את. גם הווטרינרית העירונית אינה מצליחה למלא את תפקידיה. אם לא מוגשת בקשה לרישיון על ידי בעל העסק הרי שמחלקה רישי עסקים בדרך כלל לא פונה לעסק מיוזמתה.

רוב הבקשות לאישור המחלקה נדחות בגלל הסיבות הבאות:

- אין פיקוח שגרתי של העירייה וכן מצב העסקים אינו מתאים לדרישות.
- הבקשות מוגשות ללא ביקור מוקדם לכך הרבה בקשות לא מתאימות כלל למצב בפועל. לדוגמה בקשה לרישי מסעדת מוגשת כבקשת לרישי מזנון.
- באזרחים שלמים בעיר אין בכלל פיקוח.

מайдך, המחלקה המשפטית בעירית לוד מבצעת אכיפה. במקרים שבהם עסק אינו עומד בדרישות פיקוח הבריאות, מוגשות נגדו תביעות אשר בדרך כלל מסתמכות בנסיבות בלבד. צווי סגירה אם יש – אינם נאכפים. יש עסקים המשלימים קנסות וממשיכים לפעול מבלי למלא את דרישות המחלקה ובלי לכבד צו סגירה משפטי.

דוגמה לתוצאות החמורות של העדר אכיפה וטיפול מצד הרשות המקומית ראה בפרק על פעילות משרד הבריאות.

**העיר מודיעין** – דוגמה להעדר כוח אדם מתאים. קצב הגידול המהיר של האוכלוסייה והיקף הבניה החדשנית בעיר מחייב גם קצב גבוה של פיתוח עסקים חדשים בעיר. למורת זאת את העיר חסרה משרת פקח רישיון עסקים, מחלוקת הרישוי פועלת במתכונת מצומצמת. מדיניות הרישוי היא לפנות לכל עסק חדש בבקשת לקבל רישיון. לאור הבניה החדשנית והמתוכננת אין בעיה ממשית של עסקים בלתי מאותרים או של עסק שאינו יכול לקבל רישיון בגלל בעיות תכנון ובניה. אולם, כוח האדם במחלוקת אינה מיוון למשימות פיקוח בשטח. למעשה פעילות המחלוקת היא פעילות משרדיית בלבד. לעומת זאת בעיר פועל וטרינר ערוני יעל ומפקיע לביצוע ביקורות בעסקים. התוצאה בפועל היא, שעסקים המוכריםبشر נמצאים תחת פיקוח כולל סיורים משותפים עם מפקח משרד הבריאות. בעסקים שאינם באחריות הווטרינר אין למעשה פיקוח.

**פרויקט נתב"ג 2000 (שטח גלילי)**. שדה התעופה בכלל ופרויקט נתב"ג 2000 בתוכו הם איזור גלילי. בהעדר רשות מקומית האחראית לטיפול ברישיון עסק במקום היא של משרד הפנים. הבעיות בפרויקט החלו בשלב התכנון. איזור המסחר תוכנן כאיזור "לא עוד". כתוצאה לכך העסקים במקום כולן כל עסק המזון נפתחו ללא רישיון עסק.

רק כונה לאחר הפתיחה, לאחר שבמקום אירעו שני מקרים של הרעלת מזון, התחלת רשות שדות התעופה לפעול בעניין רישיון העסקים, היום הרשות מפעילה אחראי על רישיון העסקים ופיקוח.

## 7. אכיפה

**תביעה משפטית באמצעות הרשות המקומית**  
אמצעי האכיפה העיקרי של משרד הבריאות הוא תביעה שמגישה המחלוקת המשפטית ברשות המקומית. הבעיות בדרך כלל פועלה זו הן:

- בראשיות מסוימות, בעיקר במקרים אזרחיות, לא נהוג להגיש תביעות משפטיות בכלל.
- הליך התביעה אורך זמן רב.
- בתים המשפט נוטים להעניק לעסקים ארכות ממושכות להסדרת הפעולות בזמן ההליך המשפטי ואחריו. בזמן הארכה אין כלל פעילות אכיפה.
- גם אם התחילה וכל "תקופות החсад" הסתיימו, העסקים לא תמיד ממלאים את הוראות בית המשפט. המשטרה המקומית מתקשה להקצות כוחות מספקים לאכיפת החלטות בית המשפט והרואה מחוזי בעניין רישיון עסקים.

התנהלות הממושכת של הליכי המשפט, הנטייה של בתים המשפט להעניק ארכות ממושכות ולאחר מכן לעסקים לפעול גם אם לא הגיעו פעילות ממשית לתיקון הליקויים, הקושי באכיפת החלטות בית המשפט, כל אלה מונעים השגת הרתעה אפקטיבית.

### **מחלקה התביעות של משרד הבריאות**

למשרד הבריאות מחלקת משפטית מחוזית, אך בפועל לא נהוג לتبוע עסקים דרך מחלקת זו בכלל המединיות המתבססת על כל האכיפה שבתווך הרשותות המקומיות.

#### **צו סגירה מנהלי**

לרשות המקומית סמכות להוציא צו סגירה מנהלי לעסק. משרד הבריאות יכול לפנות לרשות המקומית בבקשתה להוציא צו זהה, בעיקר במקרים בהם הדבר נחוץ להגנה על שלום הציבור ולאחר שכל אמצעי האכיפה האחרים מוצאו. הסמכות לצו סגירה מנהלי נתונה גם בידי הרופא המחויז. צו סגירה מנהלי הוא בבחינת פעללה דרסטית וחירגה והעתק בדרך כלל יפנה לבית המשפט כדי לערער על הצו. בתוי המשפט לא תמיד מגבים את הפעולה המנהלית וכן השימוש בה מצומצם.

דוגמה לפעולות אכיפה מוצלחת בעזרת צו מנהלי של ראש רשות מקומית: מסעדה בשוהם, העסוק נפתח ללא רישיון ולא תכנן מוקדם. לפי בקשה מהרשות המקומית נרכשה במקום ביקורת ונמצאו הליקויים הבאים: הצלבויות מזון גולמי עם מזון מוכן, תכנון הליך יצור המזון לא תקין, טמפרטורה לא נכונה בשמרות המזון, טיפול לא נכון בבשר, שטח המטבח קטן מדי ולא מתאים להיקף הפעולות בעסק.

חוות הדעת נשלחה לרשות המקומית עם בקשה לפעול לסגירת העסק. בכלל חומרת הליקויים ראש הרשות המקומית נענה לבקשתה והוציא צו סגירה מנהלי לעסק. בעקבות הצו העסק הגיע להסדר לפיו הוגשה תוכנית של מתכון מטבחים מקצوعי לפרטן הביעות. בשלב ביןיהם העסק הורשה לפעול במתקנות מצומצמת, מכירת שורמה בלבד.

במקרה זה הרשות המקומית לא הצליחה למנוע פתיחת עסק ללא רישיון כנדרש בחוק, אולם משלב זה ואילך התנהלות הרשות המקומית היא דוגמה מוצלחת לשיטות פעללה וכוכנות לגיבוי: פקח של הרשות המקומית הוא שאיתר את הבעיה, הטיפול הועבר מידית מהרשות המקומית לגורם המקצועי המתאים במשרד הבריאות, נערך סיור משותף במקום. התוצאות החמורות בדו"ח הגיעו לידי הגורם בעל סמכות הפעולה — ראש המועצה, שהבין את חומרת העניין והפעיל מידית את סמכותו על מנת שפعلות האכיפה תהיה יעילה ומהירה. תוצאה שיטוף הפעולה והנחיות שגלו ברשות המקומית היא שהסתכמה לבריאות הציבור הוסרה ב מהירות והעסק יוכל להמשיך לשרת את הציבור לאחר שיתקן את הליקויים.

דוגמה לצו מנהלי של הרופאה המחויז: משק במושב במוועצה אזרחית הפעיל מחלבה ברישוין. לצד המחלבה הוקמו אגם לשיט, בריכת שחיה, פינות חי ואולמות אירוחים, כולם ללא רישיון עסק, ללא היתר בניה ובלי ייעוץ תכנוני מקדים. העסק פעל מספר שנים מבלי שהמחלקה לבריאות הסביבה במשרד הבריאות הייתה מודעת לקיומו. הרשות המקומית לא ביצעה במקום פיקוח ולא ביקשה מהעסק לפעול להסדרת רישיון.

מחלקה לבריאות הסביבה נקראה לאחר רק לאחר אירוע הרעלת כלור שהביא לאשפוז (!) מספר ילדים שהתרחשו בבריכת השחיה במקום. בחקירה האירוע התברר, בין השאר, כי בrickת השחיה תוכננה כבריכה פרטית, لكن לא הותקנו בה אמצעי בטיחות הנדרשים מביקורת.

בעקבות האירוע הרופאה המחויזית הוצאה צו סגירה מנהלי לכל האתר. העסק נסגר לזמן קצר ווחזר לפעול בתנאים מוגבלים.

חוסר הטיפול של הרשות המקומית בעסק נבע, בין השאר, בכך שהוא לא יכול היה לעבור הליך רישיון ממילא מסיבות של תכנון ובניה.

בפועל העסק ממשיך לפעול ללא רישיון עסק, בגין מגבלות תכנון ובניה, אך בעקבות צו הסגירה תוכנו חלק מהליךois הבריאותיים במקום.

### **הליך שימוש**

כאמור יכולת המחלקה לבריאות הסביבה ליזום תביעות דרך משרד הבריאות היא מצומצמת ומסתמכת בדרך כלל על נוכנות הרשויות המקומיות להגיש תביעות כאשר הדבר נדרש. מאידך, המחלקה לבריאות הסביבה יכולה לזמן בעל עסק להליך שימוש, שהוא בבחינת הזדמנויות אחרונה לפני פתיחת הליך משפטי. לעיתים, עצם הזמן לשימוש משכנע את בעל העסק לפעול בהתאם לדרישות המחלקה. בגין ייעילות התהליך ובהעדר אפשריות אחרות, משתמשים במחלקה לבריאות הסביבה באמצעות מקרים כל שנה.

### **גורםים בעלי השפעה**

במודיעין עליית אין תוכניות בנייה (חוץ מבתי ספר), ולכן אין פיקוח דרך נושא התכנון, אין פעילות ממשית של מחלקה רישיוני עסקים ואין אכיפה. במטרה לשמר על בריאות הציבור, המחלקה יזמהפגישות עם רבנים וראש המועצה, על מנת שallow יפעלו ויכירו את חשיבות נושא בריאות הציבור. פעולה זו תרימה למודעות והייתה לה השפעה חיובית.

### **התערבות משטרת**

ישנם מקרים בהם בעל העסק או עובדיו מונעים מהפקידו לבריאות הסביבה לעורר ביקורת בעסק. במקרים כאלה נעזרים בגורמי פיקוח נוספים כגון הנהלת הקניון בו העסק ממוקם או מחלקה הפיקוח העירונית. אם גם גורמים אלו לא מצליחים לאפשר את הביקורת, מזמנת התערבות משטרת. התערבות המשטרה היא מיידית. אירועים מסוג זה שכיחים למדי, שיטות הפעולה עם המשטרה לצורן זה הואiesel וטובה.

### **8. ערעור**

קיים לא נהוג הליך ערעור פורמלי על החלטות משרד הבריאות. כל חוות הדעת מעברות למבקשים דרך הרשות המקומית, כולל חוות דעת המכילה סירוב לבקשה, בלבד תנאים נדרשים לאישור. בעל עסק המקבל דוח ביקורת של משרד הבריאות יכול לפנות למחלקה לבריאות הסביבה ולבקש דיון חוזר. בפועל ישן מספר פניות כאלה כל שנה ולעתים הבעאה נענית ונערך דיון חוזר שבתקופותיו התנאים לאישור הבעאה עשויים להשתנות.

### **9. שיתוף פעולה עם בעלי עסקים**

למרות כל האמור לעיל, יש מקרים רבים של שיתוף פעולה ושיתוף אינטרסים בין המחלקה לבריאות הסביבה לבעלי עסקים. ישנים בעלי עסקים המשתפים פעולה עם המחלקה לבריאות

הסבירה מרצונם ויזמתם, מתוך רצון לספק שירות טוב ללקוחותיהם ומתוך גישה עסקית לפיה עסק המנהל על פי התקנות יושור לאורך זמן קהל שמעיר את איות המוצר. חלק מהליךות אכן מזוהים עסק המנהל באופן תקין וمعدיפים אותו על פני עסקים אחרים.

## 10. המלצות

להלן כמה נושאים שרצוי לדעתנו לבחון לאור הפגישה עם גב' חיה הכת:

- חוות דעת מקדמית. רוב הבעיות שבahn נתקלת מחלוקת בריאות הסביבה לא היו נוצרות כלל אם בעלי העסקים היו פונים למשרד הבריאות לקבל חוות דעת מקדמית בשלבי תכנון והקמתו של העסק. על הרשותות המקומיות להסביר לבעלי עסקים חוות דעת מקדמית ממשרד הבריאות לפני פתיחת עסק עשויה למנוע עלויות ועיכובים מיוחדים בקבלת הרישיון, בפועל הדבר לא נעשה. בנוסף יש לפעול לכך שעובדות התכנון יקפידו על הדרישה חוות דעת מקדמית ממשרד הבריאות כחלק מהליך התכנון.
- מצומם הדרישות מיצרני מזון זעירים על מנת להקל על העומס בחלוקת שירות המזון וכיום למניע מצב בו רישיון עסק מתעכב רק בגלל העדר רישיון יצור.
- הגדלת כוח האדם בחלוקת בריאות הסביבה בהתאם לגידול במספר הפניות בשנים האחרונות.
- לחיבר את הרשותות המקומיות להעסיק בחלוקת רישיון העסקים כוח אדם מתאים ומiomן.
- למניע התערבות גורמים לא מקצועיים בראשות המקומיות בפעולות מחלוקת רישיון העסקים.
- תגבור ושיפור יכולת האכיפה העצמאית שבידי מחלוקת בריאות הסביבה.

## שירותי הכבאות – חולון

סיכון פגישה עם מר מני דורון, רמ"ד מניעת דלקות בתחנת כיבוי חולון ומר מני מזרחי, מפקח מניעת דלקות בתחנת כיבוי חולון האחראי על אזור בתים. הפגישה נערכה בתאריך 06/01/04 בתחנת הכבוי חולון.

### 1. כללי

האזור באחריות התחנה כולל את בתים, חולון, אזור ושטחים גליליים בסביבה כגון ב"ס חקלאי מקווה ישראל.

המודר מטפל בכל נושא בטיחות אש במבנים וקרונות, בעסקים טעוני אישור ובעסקים שאין טעוני אישור. במדור עובדים: ראש מדור, מפקח לאזור בתים ואזור, מפקח לאזור חולון, שלושה מפקחים נוספים ומזכירה. בתחום האחריות כ-5,000 עסקים, כולל עסקים שאין טעוני רישיון.

מר דורון הדגיש שמדובר ביוטר מ-5,000 ביקורים سنתיים שבמצעים חמשת הפקסים. מלבד ביקורת שנתית בכל עסק, יש בד"כ לפחות ביקור נוספת לבדיקת מילוי הדרישות.

דוגמה להליך רישיון מורכב הדורש שעوت עבודה רבת מצד המדור: מפעל תרופות בתים. העסק קיים ועובד ברישוון מספר שנים. המפעל מקיים מבנה חדש צמוד למבנה המקורי. למבנה המקורי רישוון ותוכנית המבנה החדש עומדת בכל הדרישות של כיבוי אש. ואולם המבנה החדש נמצא בהקמה חוסם חלק מהצריאות הנדרשות במבנה המקורי. לכן נדרש הליך רישיון חדש לעסק כולו. העבודות להקמת האגף החדש אורכו זמן לא מבוטל. בשלב הבנייה לא ניתן לאשר לעסק רישוון אלא ניתנו רק היתרים זמניים, ואלה מותנים בדרישות לפתרונות זמינים. תנאים במהלך הבניה:

- יציאות חדשות מהמבנה המקורי, היוות שהייציאות הקיימות חסומות בגלל הבניה.
- התקנת מאגר מים ומשאבות, היוות שהבנייה שינה את מערך המים במבנה.
- שינוי במערכת הספרינקלרים.

הדרישות הזמניות משתנות בהתאם לתהליך הבניה ודרישות השקעת משאבים מצד העסק, ופיקוח תכוף מצד פקחי הכבוי. תהליך זה בלתי נמנע בעיקר בהתחשב בכך שמדובר במפעל תרופות, עסק גדול שמטבעו מטפל בחומרים מסוכנים.

### 2. שיתוף פעולה עם הרשות המקומית

#### א. ניהול עבודה שוטף

המודר שופך לביצוע ביקורות שנתית יזומה בכל תחום שבאחריותו. דרך הפעולה היא סריקה שיטית של כל העסקים לאורך הרחובות באזורי התעשייה, ורישומה מסודרת מראש של עסקים ואזורי עסקים בתוך הערים. על מנת להשיק את כוח האדם בצורה יעילה משתמשים לא "לקפוץ" מאזור לאזור, אלא למצות באופן שיטתי את הטיפול בכל אזור. בנוסף יש עדיפות לטיפול בעסקים עם סיכון גבוה כגון עסקים עתירי קהיל ועסקים המטפלים בחומרים מסוכנים.

**ב. סדרי עדיפויות**

יש דרישת בחוק לשלוח פקח תוך 30 ימים לכל עסק טעון רישיון לפי דרישת מרשות הרישוי ברשות המקומית. בפועל מוגשות אפילו בקשות מרשות הרישוי כל שנה. בקשנות אלו מוגשות בהובן בתקופה קצרה בתחילת השנה, הבקשות אינן מסודרות לפי אזרחים ואינן מבחינות בין עסקים שונים לפי סוג הסיכון ודחיפות הפיקוח.

כל זה יוצר קשיים ממשיים לעמוד בבקשות של הרשות ולכן לא תמיד ניתן לעמוד בלוח הזמנים לביצוע ביקורת.

נעשה מאמץ לשלב את הטיפול בבקשת הרישוי במסגרת תכנית העבודה השוטפת, אך זה לא תמיד אפשרי.

מחלקה אחת נדרשת למלא במקביל שתי פונקציות שונות, שתיהן מעוגנות בתקנות מח'יבות, האחת בדיקה תקופתית של כל העסקים הדורשת גם טיפול לפי רמת הסיכון של העסק, והשנייה פיקוח לצורך רישיון עסקים לפי דרישת הרשות המקומיית.

אותו כוח אדם מטפל בשני התחומים ולמנהל המדור עצמו לא ברור כיצד לקבע את סדר העדיפות. לדוגמה, בנק שאינו דורש רישיון אך נמצא בעדייפות גבוהה של פיקוח כבאות בגליל ריכוז הקהלה במקום. מאידך בית עסק אחר טעון רישיון, ברמת סיכון נמוכה שתפקידו רישיונו פג.

**ג. פתרון מצער**

רמ"ד מניעת דיליקות ציין כי הבעיה הייתה נפתרת אם הוא או חלק מההוצאות שלו היו כפופים לשירות לקוחות הרישוי ברשות המקומיות והן אלה שהו קובעות את תוכנית העבודה.

**ד. דרישות נוספות עבור עסק החזיק ברישון תקף**

רישון העסק ניתן לתקופה שאינה חופפת לתקופת הביקורת של פקחי כיבוי אש. יכול לדרוש מצב בו עסק חדש, בתוך תקופת הרישוי, לדרישות נוספות נוספות מצד שירות הכבאות. במקרה אלו יכול מדור מניעת דיליקות לפנות לרשות המקומיית ולבקש לשנות או אפילו לבטל רישיון קיים.

סיבה נפוצה לדרישה חדשה עבור עסק קיים: שתי חנויות צמודות שמזגו לעסק אחד. לכל אחד מהעסקים היה בעבר רישיון, אך לא ניתן לתת רישיון לעסק המאוחד אם לא יאחד את רשותות החשמל. זו דוגמה לדרישה תכנית הנדרשת על ידי שירות הכבאות בלבד.

**ו. דוגמה לשינוי הדרישות בעסק פעיל**

קנין בבתים שהוקם בתחילת שנות התשעים. בתוכניות המקוריות נדרש להתקין ספרינקלרים רק בשטחים הציבוריים. בשנת 2000 שונו הדרישות ומודoor מניעת דיליקות דרש מהקנין להתקין ספרינקלרים גם בשטח החניון, זאת למורת שהקנין החזיק ברישון עסק תקף. הסיבה לשינוי הדרישות נעוצה בנסיבות כלל ארצית להעלאת רמת הבטיחות במבנה מסווג זה. הקנין סירב לדרישות החדשנות שעלותן הייתה גבוהה. לאחר הליכים משפטיים שניהלה המחלקה המשפטית בעיריית בתים, נאלצו בעלי הקנין לקבל את הדרישות, ביצעו את השינויים הנדרשים, וקיבלו רישיון מחדש.

### 3. אכיפה

**א. העדר סמכות אכיפה עצמאית**

לרשויות הפיקוח של שירותי הכבאות כמעט ואין יכולת אכיפה עצמאית. האכיפה נעשית על ידי שיטוף פעולה עם גורמים מוסמכים אחרים: מחלוקת תביעות של הרשות המקומית, המשטרה, המשרד לאיכות הסביבה ומחלוקת הפיקוח על הבנקים. **יש מקום לקבוע כי אכיפה עצמאית אשר יופעל ישירות על ידי שירותי הכבאות.** גורמים נוספים הם גופים היכולם להשפיע על עסק לעמוד בדרישות שירותי הכבאות. לדוגמה בשליחים מכתבי זהירה לאיגוד חברות הביטוח, ששולח את התתראות למ Lager סוכני הביטוח, ואלו עשויים לבטל פוליסת אם מגיע אליהם מידע על אי עמידה בתקני כיבוי אש.

**ב. הצורך באכיפה**

בעלי העסקים אינם מעוניינים להשקיע בביטחון מיזומתם כיוון שאינם רואים בכך השקעה הנושאת עימה תשואה, ומכאן הצורך והכרה באמצעות אכיפה יעילים.

**ג. מצב האכיפה בפועל**

רוב פעילות האכיפה נעשית דרך המחלוקת המשפטית של הרשות המקומית. הסנקציה החמורה ביותר היא סגירת העסק על ידי צו בית משפט, או במקרים שיש סכנה רבה ומידית לביטחון הציבור, על ידי צו מנהלי.

האכיפה באזרוח חולון בתים נחשבת ליעילה במילוי, ואחד גובה מהעסקים עומד לבסוף בדרישות המדווק. זו היא תוצאה פיקוח בעל מלאה בשיתוף פעולה מצד רשויות מקומיות וגורמים אחרים. דוגמאות לסגירה בצו מנהלי ראה בפרק שירות הכבאות.

דוגמה לעסק שנסגר בצו בית משפט: חנות של רשת מזון גדולה. העסק נדרש להתקין מערכת כיבוי אוטומטית במים ולהתקין פתחים לשחרור חום ועשן מהמבנה. העסק קיבל מספר אורכות לביצוע הדרישות, אולם בפועל לא מילא את התנאים. לאחר היליך משפטי שניהלה הרשות המקומית העסק נסגר בצו בית משפט. נראה שלפעולות האכיפה הייתה השפעה מרתיעה כיוון שבאותו מבנה פועל היום מרכול של רשות אחרת, שעומד בכל התנאים והדרישות.

הבדל בגישה לעסק חדש לעומת הגישה לעסק ותיק. קיים הבדל בגישה לעסק חדש, בפרט עסק בהקמה, לעומת הגישה לעסק ותיק. עסק חדש, ובעיקר עסק הנדרש לאישור בשלבי הקמה או בשלבי תכנון ובנייה, נדרש לעמוד בכל הדרישות העדכניות והמקיפות ביותר. עסק זה לא נהוג להעניק "הנחות" והקלות בדרישות.

לעומת זאת, כאשר מדובר בעסק ותיק שהחזיק בראשון תקופה ארוכה ונדרש לשינויים בגלל שינוי תקנים, שינוי מבנה או סיבות אחרות, אין אם אין סיכון גבוה לשalom הציבור, מගלים כלפי גמישות. ניתן לגבות עבורי פתרונות מיוחדים ולהעניק אישורים זמינים עד לעמידה בדרישות. זאת מתווך הבנה שיש עלות גבוהה במיוחד לשינוי מבנה קיים, לעיתים זה בלתי אפשרי, ויש אינטראס לציבור שעסקים פועלים יכולים להמשיך לתפקיד. כל זאת רק אם העסק עומד בדרישות מינימום סבירות.

#### **4. ערעור על החלטות המדור**

יש אפשרות לערער על דרישות המדור בפני מפקח כבאות ראשי, אפשרות זו מנצלת לעיתים נדירות בלבד. בחלק מהמקרים בהם השתמשו באפשרות זו **המפקח נתה לקבל את טענות המערערים ולבוא לקראותם.**

#### **5 אגרה וגביה**

בכל ביקורת שנתית העסוק מחויב באגרה הנקבעת לפי שטחו. הטיפול והמעקב בגביה נעשים במחלוקת הגביה בתחנה, שהיא מחלוקת נפרדת ממחלוקת מניעת דליקות. כספי האגרה הם אחד ממוקורות המימון של התחנה, בנוסף לתקציב ארצי ותקציב מהרשויות המקומיות.

בשנת 2005 הוגשו דרישות לתשלום אגרת עסקים בסך כ-500,000 ש"ח ונגבו בפועל כ-2,000,000 ש"ח (75%). מעל ל-80% מהכספים שנגבו מקורם באגרות פיקוח ואגרות על חוות דעת של מחלוקת מניעת דליקות. היתר מקורם באגרות על אירועים והכנסות אחרות.

#### **6. דרישות שונות לעסקים דומים ובין תחנות שונות**

מר מני דורון ציין כי בתחום האחוריות של התחנה עשוים להיות שינויים בדרישות, בין עסקים דומים לכואה. שינויים כאלה נובעים מסיבות ענייניות כגון מיקום העסק, סביבתו, והסיפורים העשויים לנבוע מפעולותיו. לדוגמה: עסק בשכנות לאזרם מגורים צפוף יידרש לאמצעי בטיחות נוספים לעומת עסק בשטח פתוח.

אם יתכן שעסק העובר לדוגמה מתל אביב לחולון יידרש לאמצעי בטיחות שונים, גם אם אין שום שינוי מהותי מלבד המעבר? לדעת מר מני דורון הדבר יתכן ואף מוכרת לו הטענה, כי באזרם חולון-בתיהם מחמירים יותר מАЗרים אחרים. הסיבות לכך אין מתחבטות דוקא בחקיקה או בתקנים, שכן כל תחנות הכבוי פועלות לפי אותן תקנות בדיק. הסיבות לשונות בדרישות נובעות מרמת אכיפה שונה, ובעיקר פרשנות שונה של התקנות.

מר מני דורון הסביר כי כל הפקחים בתחנת חולון הם בעלי תואר בהנדסת בניין (הנדסאי או מהנדס בניין). מצב זה אינו תקין מחייב, ואף אינו המצב בפועל בתחנות אחרות. לדעתו, ההשכלה ההנדסית של הפקחים מאפשרת להם לבצע בפרטם שלא ניתן היה להבחן בהם ללא הכשרה הנדרשת. לדוגמה, כיצד תתפרק תקרת מבנה במצב אש, לגבי המשתמשים הקבועים במבנה וכן לגבי כוחות הצלה וכיבוי שיישרו בו בזמן אירע. זהו אחד ההסברים לשונות בדרישות בין תחנות שונות.

#### **7. התערבות צד שלישי בפיקוח**

מר מני דורון ציין כי לעיתים בעלי העסקים אינם היחידים הממעוניינים לצמצם את ההוצאה על בטיחות. מצטרפים אליהם גורמים הממעוניינים כי העסקים יפעלו באזרם שלהם, למשל גורמים פוליטיים מקומיים ואנשי הרשות המקומית הממעוניינים ליצור מקומות עבודה ובילוי באזרם שבאחריותם. על מנת לעודד עסקים לעבור לאזרם הרצוי, או לפחות לא לעזוב אותו, מנסים גורמים שונים להשיג הקלות והטבות לעסקים באזרם. רצון זה עשוי להוביל להפעלת לחץ על רשות הכבוי כדי שזו תקל בדרישות החלות על עסקים באזרם בכלל או לעסקים מסוימים.

מר מני דורון ציין כי הוא כמעט ככול האפשר להיענות לבקשתו כאשר על מנת שלא לעודד נורמה פסולה של התרבות בשיקוליו המקצועיים. עם זאת ישנו מקרים שעסק פונה לשירותי הכבאות דרך גורם שלישי בפניה לגיטימית.

#### 8. **פיקוח על עסקים שאין יכולים לקבל רישיון עסק**

יתכן מצב שבו עסק לא יוכל לקבל רישיון, למשל מסיבות של תכנון ובניה. כמו כן במצב זה יש לפקח על בטיחות העסק.

דוגמה: אולם שמחות בחולון שפעל כמה שנים בקומת מרתף של בניין. העסק לא יכול היה לקבל רישיון בגלל אי התאמה למועד המבנה. למורת זאת מחלקת מניעת דיליקות הגישה דו"ח פיקוח ובו דרישות לפרוץ דרכו יצאה נוספת ונוסף להתקין ספרינקלרים ופתחים לשחרור עשן. בדו"ח צוין כהערה שהעסק פועל במבנה שאינו יכול לקבל אישורఆולם שמחות. בסופו של דבר העסק נסגר על ידי העירייה. חוסר האפשרות להתאים את המבנה בהתאם לדרישות שירותי הכבאות היה אחת הסיבות העיקריות לסגירה.

## **נציבות כבאות והצלה**

סיכון פגיעה עם מר חיים תם, סגן נציג כבאות והצלה ראשי. הפגיעה נעוצה לקבالت התייחסותו של מר חיים תם לסוגיות שהעלו בעלי עסקים ומחוקות רישי עסקים בכל הקשור לאישור שירותים הכבאות במסגרת תהליך קבלת רישיון עסק.

הפגיעה התקיימה ב-20/11/2005.

### **1. רקע**

בכל הקשור לדרישות כיבוי אש ומונעת דליקות בעסקים, ישנו שלושה חוקים רלוונטיים. החוק הראשון קשור לחוק התכנון והבנייה המגדירים נושאים לגבי תכנון המבנה עצמו כגון רוחב הפתחים, יציאות חירום, מרחקים מחולקים שונים של המבנה ליציאות וכן הלאה. החוק השני הוא חוק שירותים הכבאות תש"ט 1959 שגדיר דרישות להתקנת אביזרים וכיוד למונעת דליקות וכיבוי אש בבית העסק כולל מטפים, אמצעי גילוי וכיובו. החוק השלישי הוא חוק רישיון עסקים המחייב את בעלי העסקים טעוני הרישי לעמוד בדרישות הכבאות ("מניעת דליקות") כתנאי לקבלת רישיון עסק.

### **2. תוקף אישורי הכבאות לצורך חידוש רישיונות עסק**

בהתאם להנחיות נציגות הכבאות לשירותי הכבאות האזרחיים, אישורי הכבאות שמונפקים לעסקים לא יוגלו למשך תקופה מסוימת, אלא יהיו חופפים למשך תקופת הרישיון הספציפי לאותו עסק (כל רישיון ותקופתו הוא שנה, שלוש שנים, חמיש שנים, צמיות, בהתאם למועדים שקבעה רשות הרישוי). האישור מאפשר לשירותי הכבאות להמשיך ולבצע ביקורות בעסק מעת לעת לפי שיקול דעתה. בית עסק שנמצא שאין עומד בדרישות שירותים הכבאות כפי שהוגדרו ברישיון העסק, רשאי הדרשת להודיע על כך לרשות הרישוי ולהמליץ לננקוט בהליכים כגון הפסקה מינהלי, ביטול הרישיון, העמדה לדין, מתן אורך לביצוע וכדומה.

### **3. חוסר אחידות בדרישות כיבוי אש**

יש טענות מצד בעלי עסקים על כך שדרישות כיבוי אש לצורך קבלת רישיון עסק אינן אחידות. ככל אזכור ישנה מדיניות שונה של שירותים הכבאות ומערכות שונה של דרישות. הדבר יוצר אצל בעלי העסקים התמרמות ותסכול ותחושה שהדרישות אינן מותבססות על ניתוח מקטזUi.

לפי המידע שמסר מר חיים תם, חוסר האחדות שקיים בארץ מקובל גם בחו"ל. לדוגמה, רשיונות כיבוי אש בארה"ב מציבות דרישות שונות לאותם סוגים נכסים. גם בארץ, חוק שירותים הכבאות מחייב במקרים מסוימים למפקד שירותים הכבאות באותו אזור **שיעור דעת** להחליט מהן מערכות הבטיחות המתאימות לכל נכס ולכל עסק. הਪתרונות הנדרשים מבעל'י העסקים אינם מותבססים על "מדד מדויק" אלא על שיקול דעת והערכת סיכוןם. עיקר שיקול הדעת בא לידי ביטוי ביכולת החלטה בין שני סוגי עיקריים של פתרונות בטיחות אש: מערכת גילוי והתראה המותקנת בחלקים שונים של העסק ומטרתה להזהות במחריות מקרים חום ועשן, ופתרון שני: מערכת כיבוי המבוססת על מתחזים שפועלים באופן אוטומטי מרגע שפורצת דליה. פתרון זה (מערכת כיבוי) יקר בהרבה מהפתרון הראשון להיות ונדרשת התקנת תשתיות מורכבת, אולם

מطبع הדברים בפתרון זה רמת הבטיחות גבוהה יותר. עלות מערכת כיבוי נאמדת בכ-10 \$ למ"ר בניו, מאות אחוזים מעל למערכת גילוי.

כדי להחליט מהו הפתרון המתאים לכל עסק, יש לנתח את רמת הסיכון בעסק עצמו, את מאפייני השימוש של הבאים אליו, את מיקומו, את סביבתו, את שכניו, את אפשרות המילוט, דרכי הגישה וכו'. יתכן שעסוק מסוים, למשל אלום שמחות, נמצא מבוגד בקומת קרקע, עם גישה נוחה ודרך מילוט נוחות. מאידך, אלום שמחות אחר המתפרק בצורה דומה, הנמצא בקומת השישית כאשר מעליו ומתחתיו עסקים אחרים, יש בו דרכי המילוט צרות והמרחק מהאלום אל היציאה גדול יותר. לכל אלום ידרשו פתרונות כיבוי אש שונים. לבאורה, ניתן לטען שיש חוסר אחידות בדרישות כלפי כל אלום, בפועל כל דרישת תהיה מבוססת על ניתוח פרטי המקורה וניתוח הסיכונים הרלוונטיים כמפורט לעיל.

צורך להבין שספק כבאות שמסתפק במערכת גילוי ולא במערכת כיבוי, לוחץ על עצמו סיכון שכן אם חיללה פורצת באותו המקום שריפה ונגרמים נזקים, הכבאי חשוף לביקורת ועשוי לתת את הדין על קר שהקל בדרישותיו שכן המערכת שדרש לא סייפה מענה.

לאחר השריפה שהתרחשה בסופרמרקט "חביב" בפתח תקווה בפברואר 2000 (ארבעה הרוגים) נערכו תחקיריהם של פכים האsoon היה נמנע (או מצטמצם) אם במקום היו מותקנות מערכות כיבוי. האחריות על האsoon הוטלה בין היתר על שירות הכבאות האזרחיים שלא הנוו את בית העסק להתקין מערכות כיבוי מתאימות. באותו המקורה, בית המשפט הרשע שלושה כבאים בגין מותו ברשלנות. האsoon זה ולמסקנותו אותה חקירה היו הדימ ובין לכך מאז אsoon "חביב", יותר ויותר שירותי כבאות אזרחיים מציבים דרישות מחמירות יותר המחייבות את בעלי העסקים להתקין מערכות כיבוי. עסקים שבמעבר הסתפקו במערכות גילוי וקיבלו אישור ממכבי האש נדרשו להתקין את המערכת הנוסףת.

זהי גם התשובה לטענת בעלי עסקים לפיה נציגי רשות כיבוי אש מזמנים לעיתים את דרישותיהם בעת חידוש רישיון ובעת העברת עסק לבעליים חדשים, קר שמערכות מניעת דלקות שענו על הדרישות בעבר איןין מספקות כיום.

#### **4. ערעור על דרישות שירות הכבאות**

.ncbiות הכבאות הארץית אפשרה לבעלי עסקים לפיה נציגי רשות כיבוי אש מזמנים לעיתים את והגיע לבירור בנכיבות הראשית. ערעורים אלה מותיחסים בין היתר לגבי החלטה מהי המערכת הנדרשת: גילוי (זוליה) או כיבוי (יקירה). בשנה האחרונות היקף הפניות לערעור גדול ונאמד בכ-100 פניות בשנה. במקרים לא מעטים, ועדת העורורים של.ncbiות הכבאות הקללה עם בעלי העסקים ואייפשרה להם להסתפק במערכת גילוי בלבד, למורות שפקיד השירות האזרחי דרש מהעסק להתקין מערכת כיבוי. החלטות ועדת העורורים התקבלו לאחר ניתוח כל מקורה וביצוע הערכת סיכונים.

#### **5. הטמעת דרישות כיבוי אש בחוקי התכנון והבנייה**

.ncbiות כבאות והצלחה שוקדת ביום מול המועצה הארץית לתכנון ובניה על קידום חוקיקה שתטמייע הנחיות הקשורות לכיבוי אש במסגרת חוקי התכנון והבנייה. ההנחיות כוללות

קריטריונים בחרורים בקשר לסוגי מערכות ופתרונות כיבוי אש ומילוט, שידרשו בסוגים שונים של מבנים, שימושים ועסקים. החקיקה נערכת על סמך ניתוח שימושים, הערכת סיכוןם וגיבוש פתרונות בטיחות מתאימים. השאייה היא לסייע את העבודה ולכלול את הדרישות המעודכנות בתוך שנה במסגרת חוקי התכנון והבנייה. מרגע שדרישות אלה יכנסו לתוקף במסגרת החוק, יש להניח שיקבע פרק זמן של מספר שנים שיאפשר לבני נכסים ועסקים לבצע את התאמות ו"ליישר קזו" בין התשתיות הקיימות לתשתיות הנדרשת. יוזמה זאת אמורה לצמצם את חוסר האחדות שקיימת כיום ולהקל על מפקדי שירותי הכבאות, שכן הקריטריונים יהיו אחידים וברורים וטוווח שיקול הדעת יצטמצם. מהלך זהה צפוי גם לצמצם את ההתנגדות מצד בעלי העסקים ולהגבר מחויבות לעמידה בדרישות.

**6. קביעת הנחיות מסגרת לכיבוי אש – יוזמה משותפת עם חברות וארגוני גג**

ארגוני וארגוני גג שונים המייצגים בעלי עסקים במגוון תחומיים פנו במשך הזמן למציבות כבאות והצלה בבקשת לגבות מפרט דרישות אחד שיחול על כלל העסקים הקשורים לכל ארגון. בשנים האחרונות נציגות כבאות והצלה כבר הכינה עם איגודים שונים של בעלי עסקים ומكاتب (כגון תחנות דלק, מפעלי תעשייה, בתים מגורחים, מוסכים, חברות החשמל, מגורות ועוד) קriterיוונים להתקנת מערכות כיבוי אש. בימים אלה נציגות הכבאות מסמך הנחיות גם עם התאחדות בעלי אולמות וגני אירועים. מסמכי הנחיות אלה מתחילה בד"כ ביוזמה של הפורום הרלוונטי (במקרה זה בעלי אולמות) לשוכרים שירותים של מהנדס בטיחות אש שמקובל גם על הנציגות. מהנדס הבטיחות עורך סקר סיכון ומציע פרוגרמה של פתרונות. הצעתו מועברת להתייחסות נציגות הכבאות שמעבירה את העורוותה, עד לגיבוש מסמך שמקובל על שני הצדדים. מרגע שנקבע מסמך זה הוא מועבר כהנחה מחייבת ליחידות הכבאות האזוריות.

תהליכיים אלה אמורים לצמצם את חוסר האחדות שקיים בדרישות-days כיבוי אש ולהגבר מחויבות בעלי העסקים באותו מגזר לעמידה בדרישות, שכן הנחיות הוכנו יחד עימם.

**7. הטלת קנסות על ידי שירותי הכבאות על בעלי עסקים שאינם עומדים בדרישות?**

האם יש טעם לאפשר לשירותי הכבאות להטיל קנסות על בעלי עסקים שאינם עומדים בדרישות? רעיון זה קשה לישום שכן הוא דורש הקמת מערכת גביה, תביעה, מעקב ובקשה. כבר-days יש קושי לגבות אגרות חידוש רישיון מבני עסקים ונכסים. لكن מערכת האכיפה המועדף היא באמצעות הودעה לרשות המקומית בדבר הצורך להוציא צו סגירה מינהלי או הגשת תביעה משפטית נגד עסק שיש בו סיכון בטיחות. לשירותי הכבאות אין סמכות לסגור עסקים בעצמם. כשזההים חוסר שיתוף פעולה מצד בעל עסק, על שירותי כיבוי אש לפעול דרך הרשות המקומית כדי שהיא זאת שתוצאה צו סגירה בדרך מינימלית / משפטית.

על פי הניסיון שנוצר בנציגות כבאות והצלה, כאשר שירותי הכבאות האזוריים עושים שימוש נכון בכלי זה (פניה לרשות המקומית להוצאה צו סגירה מינהלי בעסק שיש בו סיכון), אין ניתן להשיג את שיתוף הפעולה מצד הרשות המקומית. נציגות הכבאות הנחתה את שירותי הכבאות לעשות שימוש מושכל בכלי זה שכן כאשר מוגשות לרשות המקומית פניות רבות מדי לסתירת בתים עסק שאינם עומדים בדרישות הכבאות, פניותיהם אינם מקבלות יחס ראוי מצד הרשות המקומיות. כאשר מגישים פניות בצורה סלקטיבית ומוקדמת רק לגבי מקרים שיש בהם סיכון

חמורים יש סיכוי שהרשויות המקומיות תתייחס ברצינות לפניה. בסקר שנערך לאחרונה ע"י נציגות הכבאות התבגר שכיום יש בכל הארץ כ-500 פניות מצד שירות הכבאות לשגירת עסקים. נציגות הכבאות בודקת ביום מהו מתווך המקרים שביהם אותו ליקוי בטיחות חמורים בתחום כיבוי אש (ולגביהם הוגשו פניות לרשות המקומיות לצורך סגירה) טופלו על ידי הרשות המקומיות בהתאם להמלצת מכבי האש. מאידך, יש לזכור גם את הדילמה שבה נמצאת הרשות המקומית בהתמודדות עם בעלי עסקים ופגיעה במקומות פרנסה.

#### **8. פיגור שירות הכבאות בלוח הזמנים לחידוש רשיונות עסק**

הושמעה טענה מצד בעלי עסקים על לוח הזמנים הקשור בקבלת האישור ממכבי האש. לא אחת קורה שנציגי מכבי אש מגיעים לבצע את הביקורת בבית העסק מספר שבועות לאחר שהרישון כבר איננו בתוקף, וזאת במקום שיגיעו לבצע את הביקורת בבית העסק שבועיים שלושה לפני פקיעת תוקף הרישון. כך נוצר מצב שבתי עסק רבים נותרם בתוקופת התפר (מועד חידוש הרישון) ללא אישור שירותי הכבאות ולכן ללא רישיון בתוקף. רוב מנהלי רשות השירות העירוניים אינם מוכנים לספק לאוותם עסקים "היתר זמני" לתוקפה זאת, למורות שהחוק מאפשר להם לעשות כן, וזאת היות שאינם מוכנים לקבל על עצם האחריות לספק היתרים ללא אישור מפורש שירותי הכבאות. איחור בהגשת נציגים של שירותי הכבאות לביצוע ביקורת בעסקים נובע מעומס הביקורות ומחסור במשאבי אנוש ביחס לכמות הביקורות הנדרשת. בעלי עסקים נמצאים בחוסר ודאות ממשם שלא ברור להם על מי חלה האחריות כל זמן שמתעכב בהם של נציגי שירות הכבאות לביצוע הביקורת (כלומר לאחר שתוקף הרישון פג). האם האחריות במקורה זה חלה על בעל העסק או על שירותי הכבאות? האם על בעל העסק לפנות לשירותי הכבאות ולדוחק בהם שיגיעו לבצע את הביקורת או שהאחריות לעמידה בלוח הזמנים חלה על שירותי הכבאות? יש לבחון פתרונות לבעה זאת.

#### **9. הסמכת פקחים עירוניים לביקורת "מניעת דליקות"**

לאור העומס על שירותי הכבאות בכל הקשרו לביצוע ביקורות מניעת דליקות (רישוי עסקים), נשאלת השאלה האם ניתן להסמיך פקחים אזרחים (שאינם כבאים מקטועים), לדוגמה פקחים עירוניים, שיעברו הכשרה מתאימה וישמשו פקחי רישי לביצוע ביקורת כיבוי אש בעסקים. לדעת מר חיים תממ, כיבוי אש הוא תחום מקטועי הדורש מומחיות, ניסיון וידע נרחב. יש לבחון את הסיכוןים בראייה פרטנית וסבירתיות כוללת, לא ניתן לאפשר למי שאינו מומחה לבצע את הביקורות בעצמו. הדבר יריד את רמת הבטיחות ואת רמת המוכנות בתחום כיבוי אש. פקחים עירוניים לא יגלו את רמת המחויבות הנדרשת לתפקיד כפי שמקובל בקרב שירותי הכבאות. אין מקום לקדם מהלך שיסמיך פקחים עירוניים לביצוע ביקורת מניעת דליקות.

#### **10. התערבות נציגות הכבאות לפתרון בעיות וקידום הליכי רישי עסקים**

ישנם מקומות שלחץ בהם העירוני אינו מספיק כדי להפעיל את המתירים בצורה אפקטיבית בשעת חירום, שכן שירותי הכבאות דורשים מבעלי העסקים להתקין מאגרי מים שישמשו את המתירים בשעת חירום. התקנת מאגרי מים הינה פרויקט יקר שעשוי להגיע לסכומים גבוהים. לעיתים נדרש לקבלת היתרי בנייה להקמתם ולא תמיד הדבר אפשרי. מאידך, גם אם הרשות

המקומית מסוגלת לספק את לחץ המים הדרוש להפעלת המתזים, הרשות המקומית אינה מעוניינת לקחת על עצמה את האחריות, כך ששבועת תקלת באספקת המים לחץ המים עשוי להיות נמור מהלחץ הנדרש ואז המתזים לא יהיה אפקטיביים. במקרה זה הרשות המקומית חששנות מפני חשיפה לתביעות על כך שלא סיפקו מים למתחים (ולכן עשויים להיגרם אסונות). לכן היא רשות מקומית שדרשו מהעסקים להתකין בעצמם את מאגרי המים למרחות שבאופן שוטף מערכת המים העירונית מסוגלת לספק את לחץ המים הנדרש.

הבעיה נבדקה על ידי נציגות כבאות והצלה, לבסוף נמצא פתרון וזאת על ידי סעיף מסוים בתקן המגדיר את אופן אספקת המים ברשות המקומיות. תקן זה מאפשר לרשות המקומית מספר הפסוקות מים בשנה (במקרים של תקלת / תיקונים וכדומה). מכאן שגם אם במקרים נדירים שפורצת שריפה ובאותו זמן לחץ המים נמור מהנדרש, אין משמעות הדבר שהרשות המקומית התרשלה באירוע שריפה, וזאת כל זמן שבו ישיבושי האספקה עומדים בתקנים. הסכומות כאלה הושגו לאחרונה בירושלים ושם שירות הכבאות ויתרו על דרישתם מבני עסקיהם להקים מאגרי מים אחורי שהגיעו לסייעם עם הרשות המקומית על מנת לחץ המים העירוני מספק לצורך הפעלת המתזים. מאידך, בעלי העסקים נדרשו לחתום לרשות המקומית על "העדר תביעות" במקרה של שימוש בהספקת המים בזמן שריפה.

## משרד הפנים מוחז מרכז

סיכון ראיון עם גברת ملي' ח'גב'י, קצינת מוחז מרכז של משרד הפנים

### 1. רישי עסקים במחוז מרכז של משרד הפנים

בתחום מוחז מרכז של משרד הפנים כ-50 רשותות מקומיות ובנוסף מספר שטחים בגלילאים כגון איזור נתב"ג. בתחום הרשותות המקומיות ישנו אף רישי עסקים טעוני רישי. קצינת מוחז מרכז גברת ملي' ח'גב'י היא הממונה על נושא רישי העסקים במחוז. במסגרת תפקידיה קצינת מוחז יש לגברת ח'גב'י תחומי אחריות נוספים, מלבד תחום רישי עסקים: בשנים האחרונות הייתה אחראית על חוות מקרקעין, גבולות שיפוט, החזר הוצאות משפטיות לנבחר ציבור ורישי ציבור רחזה בכל שטח המוחז.

בתקופה الأخيرة נערכ שינוי ארגוני במסגרתו הוגדרה מחדש חלוקת התפקידים בין קציני המוחזות. תפקידיה של גברת ח'גב'י מוגדר כעת כמונה על כל תחומי האחריות של משרד הפנים אולם רק לגבי המועצות האזוריות והשטחים בגלילאים במחוז מרכז.

בתחום רישי העסקים מוחז המרכז מטפל בשני מישורי פעילות:

- פיקוח על פעילות רישי העסקים ברשותות המקומיות באזורי.

- טיפול ישיר ברישי עסקים בשטחים בגלילאים במחוז. עבור העסקים בשטחים אלו הממונה על המוחז משרד הפנים הוא סמכות הרישיי וגברת ח'גב'י ממלאת תפקיד דומה למנהל מחלקת רישי עסקים ברשות מקומיות.

### 2. פעילות המוחז בתחום רישי עסקים ברשותות המקומיות

- מספר פעמים בשנה מגיעה למוחז תלונה של גורמים מכבי אש לפיה רשות מקומית זו או אחרת ומחלוקת רישי העסקים בתחום מתעלמות מדרישת מכבי האש לאכוף את תקנות הבטיחות בעסק מסוים. במקרה זה המוחז מפנה לראש הרשות המקומית שבידיו בקשה לטפל בנושא, לפי גברת ח'גב'י ראשי הרשותות המקומיות נוטים להיענות ולטפל בבקשת המופנות דרך, וכך היא מסיימת באכיפת החוק.

- מחלקות רישי עסקים ברשותות המקומיות מעבירות דו"ח סטטיסטי שנתי לאגף ביקורת במשרד הפנים וזה מוציא דו"ח ביקורת שנתי על מצב רישי העסקים ברשותות המקומיות. לאחר פרסום דו"ח ביקורת מפץ המוחז מכתב אחד לראשי הרשותות המקומיות ומנהלי המחלקות לרישי עסקים, בנוסח הבא: בעקבות ממצאי דו"ח הביקורת על מצב רישי העסקים אבקש לפעול בתחום זה למניעת פעילות עסקים ללא רישיון ולדאוג לפעול נגד עסקים הפעילים ללא רישיון ובעיקר במקרים בהם העסקים מהווים סכנה ממשית לשלם הציבור.

- מספר פעמים בוודאות כל שנה פונים למוחז גורמים שונים בבקשת להפייץ נוהל חדש או בקשה מסוימת לראשי מחלקות רישי העסקים ברשותות המקומיות במחוז מרכז. לדוגמה: בדצמבר 2005 קיבל המוחז מכתב שהופץ על ידי סגן מפקח כבאות ראשי מר חיים תמן בו מפורטות הנחיות כיוי אש בדבר איסור שימוש בזכוקי דינור במבנים סגורים. המוחז

הפי' העתקים ממכתב זה בליווי בקשה לפועל על פי לכל מנהלי מחלקות רישיון העסקים ברשותות המקומיות במחוז מרכז.

- בשנת 2005 פנו שירות הכבאות והצלה איגוד ערים השרון למחוז מרכז של משרד הפנים בבקשת שיסיע לקבוע נוהלי אכיפה של תקנות כיבוי אש בעסקים בעיר כפר סבא. בעקבות פניות בכתב של המחו'ז בנושא זה לראש עיריית כפר סבא, כונסה בכפר סבא ישיבה בהשתתפות נציגי העירייה בנושא איכות הסביבה ורישיון עסקים, סגן ראש העיר, היועץ המשפטי של העירייה ונציגי שירות הכבאות. בעקבות פגישת זו הוחלט על הידוק שיתוף הפעולה בין העירייה למכבי האש בתחום האכיפה ועל נוהל חדש לפיו המחלקה המשפטית בעיריית כפר סבא תסייע באכיפת דרישות הכיבוי גם בעסקים שאינם טעוני רישיון, בעיקר אם אלו מהווים סכנה ממשית לציבור.
- מהלך דומה של כינוס נציגי גופים שונים לצורך תאום ופתרון בעיות ארגן על ידי המחו'ז ב-2003 בראש העין בעקבות דוח ביקורת על מצב רישיון העסקים ברשות זאת.
- ביוני 2004 נערכ' יום עיון בהשתתפות מנהלי מחלקות רישיון העסקים במחוז מרכז בנושא העברת הטיפול ברישיון של בריכות שחיה מהמו'ז לרשותות המקומיות.

הגורםים העיקריים נוטני האישור ממעטם בד"כ לפנונה על המחו'ז בתמונה או בבקשת שיתעורר בהסתדרות חסמי רישיון עסקים. היחידים שפונים הם שירות הכבאות שambilקשים מדי פעם התערבות הממו'נה בפתרון בעיות.

לפי הגברת חגי' לא מופנות אליה תלונות מצד מנהלי מחלקות רישיון עסקים ברשותות המקומיות לגבי שיתוף פעולה לקוי עם רשות האישור המקצועיים או בכל נושא אחר, אם כי ישנן מדי פעם פניות לעוז מקצועני כגון שאלות לגבי נחילים ותקנות.

### **3. עסקים הפעילים על קרקע חוקלאית**

במוציאות האזריות שכיח מאוד מצב בו עסק אינו יכול לקבל רישיון בגלל שהוא פועל על קרקע המיועדת לשימוש חוקלאי בלבד. מכיוון שבתחום טיפולם נמצאות מספר מועצות אזוריות שאלנו את גברת חגי' כיצד המחו'ז פועל בנושא זה. גברת חגי' ענתה שהבעיה מוכרת לה היבט אך בפועל היא אינה מעורבת בנושא זה מכיוון שאין בידה סמכויות וכלים מתאימים כדי לסייע בעניין.

לדעתה של גברת חגי' פתרון כולל לביעית רישיון העסקים על קרקע חוקלאית דרוש רפורמה מקיפה בתחום התקנון הארץ. גברת חגי' צינה גם כי ידוע לה שנעשה מאמץ לצמצם את היקף הבעיה בעזרת אימוץ נוהל לפיו, במקרים מסוימים, עסק שעומד בכל הדרישות האחרות יוכל לקבל היתר פעולה זמני על בסיס אישור מהנדס של הרשות המקומית גם אם אינו עומד בדרישות חוק התקנון והבנייה. נוהל זה מבוסס על הנחיות היועץ המשפטי לממשלה (ינואר 2004) לגבי אישור רישיון לעסק שאינו עומד בדיינית התקנון והבנייה במקורה של "זוטי דברים" או חריגות מבנים יתנים. בפועל הדרך בה ניתן להשתמש בנוהל זהה, אם בכלל, נמצאת עדין בברור משפטי (ר' התיחסותנו לשאלת זו בפרק תכנון ובניה).

#### 4. ערעור

אין במחוז המרכז סמכות ערעור מנהלית על החלטות של מחלקות הרישוי ברשות המקומית. רשות הערעור הפורמלי היחידה היא בית המשפט.

בקשת ערעור לא פורמלית, לדוגמה בקשה לדין חוזר או להקלות מיוחדות, מופנית בדרך כלל לרשות המקומית. אפשרות נוספת היא פניה לא פורמלית לגורם המקצועני המאשר (משרד הבריאות, מכבי האש, משטרת).

בעלי עסקים כמעט ואינם פונים למchioז בבקשת להתערב בהחלטה של מחלקות רישיון העסקים ברשות המקומיות או של גופי האישור המקצועיים.

#### 5. רישיון עסקים בשטחים הגליליים במחוז מרכז

**פיקוח בשטחים הגליליים:** המchioz אינו מבצע ביקורות יזומות בעסקים הפעילים בשטחים הגליליים. בכל הקשור לאייתו עסקים ללא רישיון או לאייתו עסקים שאינם עומדים בתנאי הרישוי שנitin להם, תלוי המchioz לחלוטין במידע שהוא מקבל מגופים אחרים, שאינם חלק ממנגנון משרד הפנים, בעיקר מידע מרשות ממשלה כדוגמת משרד הבריאות והמשטרה ומידע מרשות שדות התעופה. לפי גברת ח'ג'בי המchioz אינו מבצע פיקוח בשטח בגליל העדר משבבים מתאימים.

**אכיפה בשטחים הגליליים:** המchioz מגיש מדי פעם תביעות משפטיות נגד עסקים שפועלים ללא רישיון עסק תקף. תביעות כאלה מוגשות באמצעות עורך דין חיצוניים, על פי פניה מגופי פיקוח מחוז משרד הפנים, בעיקר בקשר לרשויות הבריאות ושירותי הכבאות. רוב התביעות מוגשות נגד מסעדות המסכנות את בריאות הציבור בגלל אי עדינה מהותית בדרישות משרד הבריאות. בשנים האחרונות מוגשות עשר תביעות כאלה כל שנה. בדרך כלל העסקים הנتابעים נסגרים או מפסיקים בעקבות שנטגלו, אולם תהליך האכיפה באמצעות תביעה משפטית אורך זמן לא מבוטל. לממונה על המchioz משרד הפנים יש סמכות להוציא צו סגירה מנחי לעסקים, בפועל לא נעשה שימוש באמצעי אכיפה זה.

**נתב"ג:** הטיפול ברשויות לעסקים באזרע נתב"ג הוא העיקרי של המchioz בתחום רישיון עסקים. הביעות העיקריות בנושא רישיון עסקים באזרע הן:

- התעשיות והעסקים הקשורים להפעלת שדה התעופה ותחזוקת המטוסים התחלו לפעול לפני שנים רבות במבנים שמעולם לא קיבלו היתר בניה لكن לא ניתן להנפיק להם רישיון עסק. בפועל מתקים לגבי עסקים אלו סטוס קו לפיו הם מנוטים לעמוד בדרישות פיקוח של מכבי אש ומשטרת ופועלים ללא רישיון עסק.
- מחוז מרכז לא היה מעורב בשלב התכנון של פרויקט נתב"ג 2000. העסקים ב"טרמינל 3" (טרמינל החדש, נתב"ג 2000): המבנה המשחררי בטרמינל החדש נבנה כ"קופסה" ללא יעוד, ככלומר בשלב התכנון לא החליטו היכן יפעלו עסקים המזון, ולכן לא תוכנו ולא נבנו התשתיות המתאימות. מכאן נוצר מצב בו כל עסק המזון אינם עומדים בדרישות משרד הבריאות כגון גודל מטבח, חיבור מתקאים לביבוב וכדומה, ולפיכך אינם יכולים לקבל רישיון עסק. לפי בקשה ממשרד הבריאות או מרשות שדות התעופה תובע המchioz, בעזרת משרד'

עורכי דין חינוכיים, את העסקים הפעילים ללא רישיון. המטרה היא לאלץ את העסקים ובעיקר את העסקים המסקנים באופן ממשי את בריאות הציבור למצוא פתרונות לילקויים התברואתיים. במסגרת זו מוגשות עשרות תביעות כל שנה ובדורך כלל לאחר הילך משפטי ממושך העסקים נסגרים או מוצאים פתרונות מספקים לפוללה תקינה.

- קיימת מחלוקת משפטית לגבי הגדרתו של הטרמינל החדש. לפי המחלוקת המשפטית במשרד הפנים הרי שרותות שודות התעופה מחויבת להוציא רישיון עסק לניהול קניון לכל המבנה, רשות שודות התעופה טעונה, לעומת זאת, כי בניית הטרמינל איננו מוגדר בצו רישיון עסקים ולכן היא אינה מחויבת ברישוון עסק. בפועל לרשות שודות התעופה היתר זמני לפעול כמנהל קניון והשאלה האם היא נדרשת לפעול להשגת רישיון עסק קבוע נמצאת בדיאון משפטי.
- כל עוד לא הוחلت סופית, שרותות שודות התעופה מוגדרת כמפעילה קניון, האחריות לילקויי התשתיות הרבים במקום נופלת על העסקים השוכנים שטחים במבנה.

עמוד ריק

## נספח 2

### סיכום פגישות ברשותות מקומיות

#### בתים

סיכום פגישה עם מר אלי אשכנזי, מנהל מחלקה רישי עסקים, עיריית בתים  
24 בנובמבר 2005

#### 1. כלל

מר אלי אשכנזי הינו מנהל מחלקה רישי עסקים והמחלקה לשילוט ופרסום בעיריית בתים. מחלקה רישי עסקים בבתים כוללת 4 מפקחים ופקידת רישי עסקים. שני מפקחים הם בעלי הסמכה של תברואנים, ומפקחת נוספת היא בעלת תואר שני בהנדסת אניות הסביבה. בעיר בתים כ-0,000,160 תושבים.

מתוך הנתונים שעלו בפגישה בשנה החולפת היו רשומים במחלקה רישי עסקים בבתים 1,674 עסקים טעוני רישי, מהם כ-419 (25%) פעילים ללא רישיון עסק.

ע"פ מר אשכנזי, באופן עקבי אחוז הרישי בבתים הוא בין 57 ל-87% עסקים בעלי רישיון עסק. בנוסף לכך 10%-12% הגיעו בקשה ונמצאים בהליך לקראת קבלת רישיון. היתר מתפלגים בין התראות לקראת הגשת כתבי אישום לבין הגשת כתב אישום. העירייה שולטת בנושא רישיון העסקים ואין כמעט עסק שאינו מטופל. עבודות הפיקחים מתבצעת החל משלב איתור העסק, ומשלב זה לא נזנח העסק עד לשיום הטיפול בו.

#### 2. פילוח העסקים הפעילים ללא רישיון עסק לפי תחומי עסק

התחום	מספר העסקים החיביים ברישיון	מספר העסקים	מתוכם —	% העסקים הפעילים
	הפעלים ללא רישיון	כלל העסקים בתחום	הפעלים ללא רישיון	לא רישיון מתוך
בריאות ורוקחות	244	41	3%	12.5%
דלק ואנרגיה	8	2	12.5%	16.7%
חקלאות	8	3	16.7%	12.6%
מזון	765	210	12.6%	25%
מים ופסולת	1	0	25%	11.5%
מסחר ושוניות	153	29	11.5%	21%
עינוג ציבורי	66	24	21%	16%
רכב ותחבורה	71	14	16%	0%
שירותי שמירה ובטחה	3	1	0%	14%
תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים	355	95	14%	25%
<b>סה"כ</b>	<b>1,674</b>	<b>419</b>		

### 3. פילוח הסיבות לסרוב בקשה לרישיון עסק

להלן רשימת נוטני האישורים שסרבו לתת רישיון עסק למრבית העסקים בבתיים שאין להם רישיון. יש לציין כי ישנים עסקים ששורבו ע"י יותר מגורם מאשר אחד. יש גם עסקים הפעלים ללא רישיון שאוთרו וטרם הגיעו לשלב הסירובים.

הगוף המסרב	% מכלל הסירובים	מספר הסירובים
שירותי הכבאות	40%	157
תכנון ובניה	29%	115
משרד הבריאות	17%	65
משטרה	7%	29
משרד העבודה	5%	19
משרד אכ"ס	2%	7
משרד החקלאות	—	0
אחר	—	0
<b>סה"כ</b>	<b>100.00%</b>	<b>392</b>

### 4. ניתוח הביעות המרכזיות ברישיון עסקים

ניתן לראות מהלווכי כי אין אישור שירותי הכבאות הוא השכיח ביותר. דרישותיהם הולכות וגדלות משנה לשנה וכרכות בעלות גבואה מבחינה בעל העסק. עם זאת, שירותי הכבאות באים לקרהת בעלי עסקים שמנסים להגיע להסדרים, אולם לא יגלו גמישות כלפי אותם עסקים שאינם מתיחסים לדרישות ואינם פעילים כדי למלאן.

מר אשכנזי העיריך כי מתוך העסקים שפועלים ללא אישור שירותי הכבאות, כמחצית עתידיים לקבלת אישור זהה לאחר שישלימו את דרישות הכבוי. עיריית בת ים מגישה כ-500 תביעות בשנה בגין רישיון עסקים, רובם נגד עסקים שלא עדמו בדרישות כיבוי אש. כ-50% מהעסקים שהוגשה נגד תביעה על אי עמידה בדרישות הכבוי מסדרים את הדרישות מאיימת הדין. האחרים נסגרים על ידי בית המשפט ועל בעלייהם מוטלים עונשים ממשיים כגון קנסות קבועים או מאסר.

מר אשכנזי ציין כי בשנת 2005 היו במשריך מספר חדשניים ע"צומים ארציים בשירותי הכבאות. ע"צומים אלה גרמו לעיכובים רבים בטיפול הכבאות באישור ופיקוח על עסקים חיבי רישיון אולם היקף התופעה היה חריג ב-2005 ואינו מופיע את פעילות הכבאות כלל.

לפי מר אשכנזי, ביקורת שירותי הכבאות בעסקים מתעכבות לעיתים מעבר ל-50 הימים הקבועים בחוק רישיון עסקים זה אינו אחד הגורמים העיקריים לפועלות של עסק ללא אישור כבאות. עיכוב זהה תורם לככל היוטר לכ-10% מכלל העסקים הפעילים ללא אישור כבאות.

לפי מר אשכנזי בשנים האחרונות חבות הביטוח מקפידות לדרש מעסקים רישיון עסק תקין ואישור כבאות בפרט כתנאי לביטוח העסק. דרישת צזו מתמracת בעלי עסקים רבים לפני פנות מיזמתם לרשות המקומית ולשירותי הכבוי על מנת לקבל אישור כיבוי אש ורישיון עסק.

הבעיה השנייה בהיקפה היא אי קיום דיני התכנון והבנייה. מר אשכנזי מצין כי התכנון העירוני בבתיים חדש יחסית ועל כן ישנו מיעוט בעיות בתחום זה. נוסף על כך, רוב הבעיות הנובעות מנושא התכנון והבנייה הן פתירות וזאת בדרך של שינוי ייעוד המבנה בהתאם לסוג העסק, שינוי

במבנה בהתאם לדרישות וכו', אם כי פתרונות אלו לעיתים מלאים בהשקעה כספית משמעותית. קבלת האישורים כרוכה לעיתים קרובות בהמתנה ממושכת ובביבורטיה ועל כן בעיות תכנון ובניה נמשכות על פני זמן רב.

מר אשנזי מצין כי לעיתים, יכולתם הכלכלית של בעלי העסקים הקטנים אינה מאפשרת עמידה בדרישות המחייבות השקעה רבה, דוגמת קידום הליכים להשגת היתרי תכנון ובניה ודרישות מכבי האש.

להערכתו של מר אשנזי כ-90% מכתבי האישום מוגשים בעקבות שתי הביעות האלה.

#### **5. תהליך קבלת הרישיון**

המחלקה לרישיון עסקים מזמין בעלי עסקים חדשים לשעות הקבלה לצורך סיוע. במקרה זה מוצגות הדרישות הכלליות לגבי העסק, בדיקת מבנה העסק מבחינת תכנון ובניה. כמו כן מקבל בעל העסק אינפורמציה לגבי עליות, בעיות אפשריות, סיכויים וסיכון.

כאן למעשה נפתח התקיק. במקרה (הנפוץ יותר) מאתר מפקח אזרוי את העסק והחל משלב זה מוזנים הנתונים למחשיبي המחלקה. ככלומר, גם עסקים שטרם פנו אל המחלקה החל בהם תהליך הרישיון.

לאחר שנפתח התקיק ושולמה האגרה (260 ש"ח) מעבירה המחלקה את כל הבקשות לבדיקתםolia וライישורם של הגורמים המאשרים (זאת תוך 21 ימים לכל היוטר). כמו כן מתאמת המחלקה את הביקורות ואת הקשר בין בעל העסק לנוטני אישור, ומנסה לפעול למען בעל העסק ככל הנitin. גם לאחר פתיחת התהליך מקיימת המחלקה מעקב עד לקבלת רישיון או תהליכי הגשת כתוב אישום. הודיעות על פתיחת הליני אכיפה נמסרת לבן העסק באופן יידי כדי למנוע טענות על אי קבלת הודעה.

לדעת מר אשנזי עסק פשוט (מכולת, מספורה) יכול לקבל רישיון עסק תוך זמן קצר (חודש) באם אין בעיות תכנון ובניה. לעסקים מורכבים יותר משתלים להוציא רישיון תוך 6 חודשים, אך הדבר תלוי בעיקר בגורמים המאשרים השונים ולא במחלקה הרישי עצמה.

מר אשנזי מצין כי המחלקה נמצאת ביחסו עבודה טובים עם כל הגורמים המאשרים. אחת לשבוע (או שבועיים) מתקשרים עם כל הגורמים ציבוי אש, הנדסה, משרד הבריאות, משרד לאיכות הסביבה, משטרת. במסגרת תכנית העבודה מתקיים פגישות על בסיס קבוע עם הגורמים המאשרים. הטיפול בבקשת מול הגורמים השונים מתבצע במקביל ואינו תלוי בקבלת אישור מגורם אחר.

#### **6. פעילות נגד עסקים הפעילים ללא רישיון עסק**

בעל עסק שאינו פותח תיק מיוזמתו בצורה מסוימת מקבל הזמנה להגיש בקשה. הזמנה זו ניתנת במס' פעמים. במידה ואין התייחסות נשלה מכתב התראה לפני הגשת כתוב אישום. באם גם כאן אין התקדמות מוגש כתוב אישום.

גם עסק שעבר לטיפול היועץ המשפטי לממשלה ונמצא בהליך משפטי נשאר תחת מעקב המחלקה לרישיון עסקים. כל חדש מוצאים דוחות המציגים את מצב העסקים שבטיפול המשפטי.

מוגשים כ-500 כתבי אישום בשנה כולל ארבע מהעסקים הפועלים ללא רישיון. על בעלי עסקים מוטלים עונשים החל מקנסות של 5,000 ש"ח ויתר, עד מאסר על תנאי בפועל (נדיר מאוד). בזמן כהונתו של מר אשכנזי לא הסתיימה תביעה על העדר רישיון עסק ביזמי בעל העסק.

רוב פסקי הדין של בתים המשפטאים אינם מוראים על סגירה מיידית של עסק הפעיל ללא רישיון. בד"כ פסק הדין מורה לבועל העסק לבצע את הפעולות החדשנות לשם השגת הרישיון ולא העסק נדרש להסגור. אם בעל העסק אינו עומד בדרישות הצעו, יוגש נגדו "כתב אישום בגין הפרת צו בית משפט" – המסתיעים בקנסות גבוהים, מאסרים על תנאי ומאסר בפועל.

ברוב המקרים, הליכים משפטיים אלה מושגים את מטרתם, בעלי העסקים מבצעים את הפעולות החדשנות ומצליחים להשיג רישיון עסק.

יש חשיבות רבה לאופן שבו התביעה העירוני יחד עם מחלוקת רישיון עסקים מכינים את תיק התביעה. ככל שמייחסים חשיבות להכנות תיק התביעה (איסוף נתונים, הצגתם, גיבוש וביסוס הטענות ועוד) כך גדל הסיכוי שבעל עסק עבריין יורשע.

#### **7. בחינת עבירות תכנון ובניה**

הנחיות הייעץ המשפטי לממשלה מס. 1.1151.8 אוק' 2003 כמעט ולא תרמו לפתרון חסמים, הביעות הקיימות ברובן אין בבחינת זוטרי דברים כפי שמוגדר בהנחיות.

כיוון שבעיר ישנן תוכניות מתאר מסוימות, הרי שמרבית בעיות תכנון בניה בעסקים הן בעיות פתירות, מותנה ביוזמה ובצדדים בהם צריך לנתקו בעל העסק.

#### **8. מערכת מידע מתקדמת**

יש שימוש נרחב במערכת הממוחשבת לצורך ניהול תיקי העסקים בצורה יעילה וזמינה. במחלוקת פיתחו ושידרו את המערכת הסטנדרטית של החברה לאותומציה כך שלמעשה כל התיקים נמצאים גם במצב דיגיטלי.

תיקים אלו, הנמצאים במערכת, מכילים מסמכים סרוקים, צילומי אישורים, תמונות רלוונטיות, פסקי דין וכי"ב, כך שבנוסף למערכת התיעוד הרגילה ניתן להציג את המסמכים בצורה ממוחשבת. מערכת זו מאפשרת נגישות ונוחות בפיקוח ובטיפול בעסקים השונים, ומכליה למעשה את כל המסמכים הרלוונטיים לתיק בצורה ממוחשבת וידנית.

לדעת מר אשכנזי עבודות המיחשוב המסודרת מסייעת ומכפרת על פער כי אדם.

#### **9. מידע לאזרוח**

על מנת להקל על בעלי העסקים במידע והכוונה, למחלוקת רישיון עסקים יש מערכת הסבראה ידידותית ומעולה למשתמש. מערכת זו כוללת:

- אתר אינטרנט בנושא רישיון עסקים המפרט את שלבי העבודה כולל הפניות והסבירים.
- עליון רישיון עסקים המופץ לכל דורש ומכל הסברים, טלפונים, פירוט סוג רישיונות ועוד.

## **10. הסדרים של הרשות עם גורמי האישור**

מר אשכנזי מכין כוּם נוהל רישי עסקים המקיים את הנושא, התהליך והדרישות. במסגרת ההסדרים עם גורמי האישור השונים נקבעו הנחיות המזרחות את תהליך קבלת האישור, ומקלות על העסקים בכך שמאפשרות אישור אוטומטי של חלק מהגורמים. למשל – עסקים קטנים דוגמת מספירה, חנות חיות, אטליז בלי גז ועוד, העוניים לקריטריונים הבאים: גודל של עד 50 מ"ר, בלי גלריה – לגבי עסקים מסווג זה לא נדרש אישור מכבי האש ולמעשה מאושרים אוטומטית. במקרה זו ניתן להזמין ולייעל את תהליך קבלת הרישון.

## **11. סיכום**

לדעת מר אשכנזי שיעור העסקים בבתים שפועלים עם רישיון קרוב לשיעור המקסימלי שנitin להציג. יש לזכור שקיימת תחלופת עסקים ובבעלי עסקים בשיעור של 5%-10% בשנה, מה שחייב פתיחת ההליך מחדש. תחלופה זו ותהליך קבלת הרישון (הדורש לעיתים שניי "עוד ועוד") יוצר מצב בו באופן מובנה ישנו אחז מוסויים של עסקים שאינם בעל רישיון בכלל וגע נתון.

ישנו שיתוף פעולה מוצלח בין הגורמים המאשרים ובין מחלקת רישי עסקים. עם זאת, לרוב אין עמידה של הגורמים המאשרים בפרק הזמן המוגדרים לביצוע על פי החוק, אם כי מר אשכנזי אינו משתמש באפשרות למתן היתר זמני לעסק שאינו נעה בזמן ע"י נתונים האישור. יעילות ומקצועיות המחלוקת באה לידי ביטוי בין היתר בנהל רישי עסקים שהוכן ע"י מר אשכנזי, כמו גם במערכת המחשב המכילה תיקים ממוחשבים ומסמכים סרוקים.

## ראשון לציון

סיכון פגישה עם גברת אסנת בן שלום, מנהלת רישי עסקים בראשון לציון  
3 בנובמבר 2005

### 1. נתוניים כלליים ואופן ההתנהלות

గברת אסנת בן שלום משמשת מנהלת המחלקה לሪשיי עסקים במשך שנה. בתקופה זו פועלת המחלקה במתכונת חדשה המורכבת מ-6 חטיבות ובהן כ-30 עובדים.

**פירוט החטיבות:**

- א. תכנון ושיווק רישיי עסקים. חטיבה זו עוסקת גם בנושא רישיי ושילוט עסקים.
- ב. גביה ואכיפה.

בשתי החטיבות האלה פועלים 7 מפקחים.

ג. מהנדס רישי. מכיר לקרהת סיום שאמור להיסגר בתוך שבועות ספורים.

ד. הדרכה ותברואנים. במסגרת זו מנהל + ארבעה תברואנים מוסמכים + בקר תכניות עסק (גם הוא תברואן מוסמך). הדרכה בעיקר בעסקי מזון. תיאום מול משרד הבריאות, איכות הסביבה והווטרינר העירוני.

ה. רכזי רישיי וקבלת קהלה.

ו. תיאום גורמי חז: משטרת, הנדסה, משרד העבודה, שירות הכבאות.

בראשון לציון כ-500.000 תושבים. לפי דוח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004, פועלו בראשל"צ 1,935 עסקים חיבי רישי, מתוכם 788 (41%) פועלו ללא רישיון. אולם, בפגישה במועצה התברר שלפי נתוני המועצה, בנובמבר 2005 פועלים במועצה בין 100, 3,300 עסקים טעוני רישי (מתוך 9,000 עסקים בעיר). 52% מכלל העסקים מחובבי הרישי הם בעלי רישיון. מתוך יתר %48, כ-70% מצויים בהליך לקרהת קבלת רישיון.

יש להניח שלא כל העסקים אותן.

### 2. תהליך קבלת הרישיון

בשלב ראשון הפקח מאתר את העסק טעון הרישיי ונשלח מכתב לימון בעל העסק. אם בעל העסק מגיע למחלקה הוא מפנה לבקר תכניות העסק ושם ממשיר ההליך. במידה ובעל העסק אינו פונה לאגף ננקטים נגדו הליכי התראה, ועד כתוב אישום / צו סגירה.

מכאן נשלחת הבקשה ע"י העירייה לגורמים הרלוונטיים. מתאם גורמי החוץ מטפל בבעיות דוגמת תכנון ובניה וכיבי אש ומס'יע לבעל העסק בתוכומים אלה. אחראי הדרכה ותברואנים עוסקים בתוכומים האחרים ומיעיצים לבעל העסק מה עליו לעשות.

בעלי עסקים המעניינים בכך, מקבלים גם "יעוז עסקי", כלכלי ושיווקי מנהלת האגף. עסק שאינו בו בעיות מיוחדות יכול לקבל רישיון תוך 30 עד 60 ימים. במקרה של אי קבלת אישור מסיבות של תכנון ובניה העיכוב ממושך. כך גם לגבי סירוב של מכבי אש. סירובים של משרד הבריאות מטופלים לרוב תוך 90 ימים. הרשות המקומית בראשון לציון קיבלה סמכויות לאשר מרכולים, קיוסקים ועסקים קטנים בעצמה, דבר המזרה ומיעיל את התהליך.

### 3. בעיות מרכזיות בקבלת רישיון עסק

הבעיה המרכזית בנושא רישיון העסקים בעיר היא בתחום שירותי הכבאות.

בעיני הגברת בן שלום זהו נושא קריטי וראשון במעלה. עסק שאין מקבל את אישור שירותי הכבאות לא ניתן לבוא לקראתו עד שיסדר עניין זה. המחלוקת הגיעה להסדרים עם רשות מכבי האש, המאפשרים הליכה לקרהת בעלי העסקים למשל ע"י פרישה של דרישות על פני זמן. ישנן דרישות רבות של שירותי כיבוי האש, דבר שיוצר ותיעה אצל בעלי העסקים ועל כן נחוצה עזרתו של מתאם גורמי החוץ (הפועל כאמור במסגרת מחלקת רישיון עסקים), לצורך הגעה להסדרים שיאפשרו המשך פעילות.

בעיה נוספת נסافت היא אי עמידה בדרישות חוקי התכנון והבנייה, חריגות וכו"ב. לעיתים קרובות הליך זה ארוך ומיגע. על כן עתיד להתווסף לאגף מהנדס שיסייע בפתרון בעיות בתחום הנדסה.

לדעת גברת בן שלום רוב הבעיות בתחום תכנון ובניה פתרות, מוגנה בשיתוף פעולה מצד בעלי העסקים ובנכונותם לטפל בתיקון חריגות הבניה. המחלוקת מועטת להוציא צו סגירה בגל בעיות הנדסה. על פי הערכתה המחלוקת מוציאה ממוצע צו סגירה אחד בכל חודש.

### 4. פילוח לפי סוג רישיון העסק

סוג רישיון העסק / מצב הרישיון	מספר העסקים
רישיון בתוקף	1,034
בhalb'ר לקרהת רישיוני	911
בhalb'ר משפטי	כ-200
ניסיון לאטר בשטח	כ-200 (הערכה)
היתר זמני / רישיון זמני	131
פג תוקף ההיתר הזמני	53
רישיון חדש	361
לפני קבלת רישיון	32

לפי הלוח, כ-50% מהעסקים חיבי הרישיון מחזיקים ברישיון או בהיתר בר תוקף.

### 5. פילוח לפי סוג הסירוב

בשנה החולפת ניתנו ברשל"צ כ-500 סירובים לקבלת רישיון עסק. בעל עסק יכול לקבל סירוב מכמה גורמים במקביל (ראה לוח הגופים המסרבים לפי שכיחותם בעמ' הבא).

יש לציין כי בעוד שאישורי תכנון ובניה וככבות חלים על כל עסק, אישור משרד הבריאות חל רק על עסקים על פי צו רישיון עסקים. לדוגמה בראשל"צ כ-800 עסק מזון, ומכאן שאחד הסירוב של משרד הבריאות לעסקי המזון נע סביב % 6 (51 מתוך 800).

### 菲尔וח הסירותים לפי נתן האישור

	% מכלל הסיורים	מס' סיורים	הגוף המסביר
46%	265		שירותי הכבאות
25%	144		תכנון ובניה
9%	51		משרד הבריאות
17%	95	(תקנית לא מתאימה)	רישי עסקים (תקנית לא מתאימה)
2%	12		משרד העבודה
1%	6		השירות החווטרינרי
<b>100%</b>	<b>572</b>		<b>סה"כ</b>

### 6. הליך משפטי

בהתהליך קיבלת רישיון עסק הנדרשת היא לבוא לקרהת בעל העסק אם הוא מטפל בתיקונים הדרושים. בעל עסק המתעלם מן הדרישות מוגשים נגדו כתבי אישום.

בכל מקרה שבו יש סירוב לתת רישיון בתחום מסוים, העירייה ממשיכה במקביל לפעול לביצוע התיקונים הנדרשים בתחום האחרים, ללא תלות בין הדרישות.

### 7. כח אדם ומיחשוב

לדעתה של הגברת אסנת בן שלום כוח האדם מספקת, התקנים שאושרו טובים ומייעלים את העבודה.

חוסר שביעות רצון ממערכת המיחשוב discoverer מתעדכנת אחת לשבוע (מעט מדי), ולא מאפשרת קבלת דוחות ברורים. אחוז גבוה של אי-דיוקים בהעברת מידע דרך המערכת.

### 8. תחלופת עסקים

עקב כמות העסקים הרבה בראשל"ץ קיימת גם תחלופה רבה של עסקים ומצב רישיון העסקים בעיר הוא דינמי. מכאן שחלק מן העבודה מושקע בחיפוש ואייתור עסקים, שניינן רשום בעליים, שניינן ייועוד של עסקים וכי"ב. להערכתה של גברת בן שלום, אם ניתן היה להקפיא באופן תיאורתי את תחלופת העסקים, אפשר היה להגדיל את מספר העסקים בעלי רישיון בכ-20% תוך שנה.

### 9. סיכון והמלצות

- אחוז העסקים בעלי רישיון בראשל"ץ הינו 52%, ומතוך העסקים הפעילים לא רישיון כ-70% נמצאים בהליך רישיון.
- לאור ההש侃ות הגדולה של העירייה בכך אדם ובאמצעים ניכר שיפור רב בטיפול בראשוי עסקים. יש סיכוי שמספר העסקים שפועל ללא רישיון ילך ויצטמצם.
- עסקים קטנים דוגמת מרכולים, חנויות פירות וירקות, מכוני קוסמטיקה ועוד – כמעט ואינם מסוכנים. עיקר הבעיה קיימת בעסקים גדולים ומורכבים.
- מנגןון "ידיות" ומוסדר של העירייה, בתוספת מערכת משפטית מורתעה, יובילו לשיתוף פעולה רב יותר של בעלי העסקים ויגבירו את נוכנותם לעשות למען קבלת רישיון עסק.
- תחלופת של עסקים (נפתחים / נסגרים) גורמת לכך שתמיד יהיה אחוז מסוים של עסקים חדשים בהליך לקרהת רישיון, או בעיצומו של תהליך, אך עדין לא רישיון.

## אשדוד

סיכום פגישה עם מר דוד אביטל, מנהל מחלקה רישיון עסקים, עיריית אשדוד

7 בנובמבר 2005

### 1. כלל

מר דוד אביטל הוא מנהל מחלקה רישיון עסקים באשדוד וכן בעל הסמכה של תברואן. מחלקה רישיון עסקים באשדוד כוללת כ-10 עובדים מתוכם מנהל, מנהל מדור, 3 תברואנים, 5 מפקחים רישיון ומצירה. התברואנים פועלים במקביל גם כמפקחים.

באשדוד כ-50,000 תושבים. העיר מחולקת לפי אזורים ולכל אזור מפקח משלהו. רוב התברואנים פועלים באזורי המגורים בעסקי המזון.

בדוח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 צוין כי באשדוד 1,804 עסקים טעוני רישיון, מתוכם כ-400 פועלים ללא רישיון עסק תקף (22%).

מתוך הנתונים הללו בפגישה, בשנת 2005 חל שיפור וcutut רשותם במחלקה רישיון עסקים באשדוד 1,996 עסקים טעוני רישיון, מהם רק 247 (12.3%) פועלים ללא רישיון עסק תקף.

אחוז העסקים שאינם בעלי רישיון נמוך יחסית. אחת הסיבות לכך לדעת מר אביטל, היא שעיריית אשדוד מקפידה לניהל מעקב צמוד ושוטף בשטח אודוט עסקים חדשים. על אף שרוב העסקים אינם פונים מיוזמתם להתחיל בהליך לקבלת רישיון עסק, המחלקה עצמה פועלת בצורה שיטית לאיתור עסקים ולקיים הליכי הרישוי הנדרשים בכל עסק. שאיפת המחלקה היא לא לזמן עסק הנמצא בטיפולה עד לקבלת הרישיון – או עד הגשת תביעה משפטית.

הנתונים שמציגת מחלקה רישיון עסקים בעיריית אשדוד מציבים אותה ללא ספק בין הרשוויות שבhan האחד הנמוך ביותר של עסקים שפועלים ללא רישיון עסק בתוקף. מכאן שינוי חשיבותם בהבנת תהליכי העבודה ונתוני הרקע שהובילו למצב זה באשדוד מתוך כוונה לישם תהליכי מוצלחים אלה גם לגבי רשותות מקומיות אחרות.

### 2. רישיון עסקים כמנוף להתפתחות העיר

אשדוד היא דוגמה לעיר מתוכננת ומודרנית שמננה ניתן ללמידה על הקשר שבין תשתיות חדשות, תוכניות מתאר, ניהול עירוני מקצועי ויעיל ורישיון עסקים. שכונות המגורים החדשנות של אשדוד התפתחו לכיוון דרום העיר בעוד שתוכניות מתאר מסוימות מקצועות שפע שטחים לתעסוקה, מסחר, תעשייה ומלאכה במרכז העיר ובצפונה. חוות להיצע הגדול, מחירי הנדל"ן נמוכים יותר לעומת המהירים המקובלים בסן. בעלי עסקים יכולים למצוא שפע נכסים וקרקעות זמינים ולהציג היתרים להפעלת עסקים למגוון שימושים. המע"ר, ואיתו עסקים רבים, עברו ביוזמת העירייה מרוחב רוגוזין הוותיק וסביבתו, למתחם הסיטי (הקריה) החדש. ברוחב רוגוזין שיועד במקור למגורים, העסקים פועלו מתוכף היתרים לשימוש חורג, אך עם הקמת הקריה החדשה בסוף שנות התשעים, בוטלו בהדרגה היתרים אלה כדי לעודד עסקים לעבוř לפרו"יקטים במע"ר החדש. במקביל פותחו ברחבי העיר תשתיות חדשות של כבישים, מרכזים מסחריים, שצ"פים, היכל התרבות העירוני, מוזיאון אשדוד וכן הפרויקט היוקרתי "המרינה הכתוליה". בעיר נמצאים מפעלי תעשייה מהגדולים המדינה כדוגמת זיקוק, תחנת כוח, מפעלי אלטאה של התעשייה האוירית. בנוסף לכך הענף הכלכלי החשוב ביותר של העיר – "נמל היובל", שבסביבו התפתחו עסקים רבים

בתחום השינוע, הובלה, אחסנה, שירותי מכס ועוד. כדי להמשיך向前 לקדם פרויקטים ייחודיים בסדרי גודל אלה, עיריית אשדוד שואפת לשמר על סטנדרטים גבוהים בכל תחומי פעילותה ולמשור אליה יזמים ושוקיעים בפרויקטים בעלי הון אנושי איכוטי. مكان החשיבות הרבה שהעירייה מנקה בתחום רישיון עסקים, בתחום שבתייה איכوت חיים ושמירה על הצרכים הסביבתיים.

בעיר ישנו כי מזוקה שבם גרים מגורי אוכלוסייה שונים (עלים, חרדים ועוד) המקבלים הנחות משמעותיות בארכוניה ומבלים שירותים רוחה ערוניים, למורות זאת העיר מנהלת את תקציביה באופן עצמאי ללא מענק אייזן. תוצאה זאת מושגת ראשית כל הוותת לניהול מקצועי ויעיל וכן הודות לכך שבאשדוד עסקים ומפעלים תעשייתיים עתירי שטח והכנסות גבוהות של מיסוי עירוני. הקפדה העירייה על ניהול העסקיים עם רשותות עסק חזק מסייעת להמשך התפתחותם של אזור התעשייה והמסחר הקיים בעיר ולאיזונה התקציבי.

### 3. פילוח העסקים הפעילים ללא רישיון עסק לפי תחומי העסק

התחום	מספר העסקים החיבאים ברישיון	מתחם — מספר העסקים הפעילים ללא רישיון מתוך כלל העסקים בתחום	% העסקים הפעילים ללא רישיון
בריאות ורוקחות	220	7	3%
דלק ואנרגיה	40	5	12.5%
חקלאות	18	3	16.7%
מזון	950	120	12.6%
מים ופסולת	8	2	25%
מסחר ושונות	183	21	11.5%
עיגוג ציבורי	71	15	21%
רכב ותחבורה	199	32	16%
שירותי שמירה ואבטחה	8	0	0
תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים	299	42	14%
<b>סה"כ</b>	<b>1,996</b>	<b>247</b>	<b>12.3%</b>

### 4. פילוח השירותים לפי גורם האישור

הגוף המסרב	% מכלל השירותים	מספר השירותים	שם הגוף
שירותי הכלאות	40%	150	
תכנון ובניה	26%	96	
משטרת	12%	45	
משרד הבריאות	13%	41	
משרד איכות הסביבה	6%	23	
משרד העבודה	2%	8	
משרד החקלאות	1%	3	
אחר	—	1	
<b>סה"כ</b>	<b>100%</b>	<b>367</b>	

יש לציין כי ישנו עסקים שתוכבו ע"י יותר מגורם מאשר אחד ומכאן שהמספר המופיע בסה"כ גבוה ממספר העסקים הפעילים למעשה ללא רישיון (247 במספר).

## 5. בעיות מרכזיות

ניתן לראותות בטבלה כי מכבי אש הוא הגוף העיקרי האחראי לסייע רישון עסק. מכבי אש בעיר שובטים כבר כ-3 חוותים, ולכן אין מטפלים ומקדים בקשרות. מעבר לכך אין בעיות עם שירותי הכבאות עצם ואין למחלקת הרישי השרות על דרישותיהם.

גם בנושא האישורים מחלוקת התכנון והבנייה טמונה בעיה. מר אביטל מצין כי תוכניות נפסלות מסיבות רבות ומגוונות. "קצת חניה" לדוגמה הינה תשלום הנדרש מעבר לעסק עבור חניה בעלות ציבורית בסמוך למקום העסק (במקום הקצתה מקומות חניה על ידי העסק עצמו). לדעת מר אביטל סיבה כגון זאת לא צריכה להוות עילה לסייע רישון עסק. דוגמאות נוספות הן הליכים פרוצדורליים בלתי מוחשיים כגון הגשת תרשימים סבביה ועוד, שעיכוב בהגשתם על ידי בעל העסק גורם לעיכוב הרישון.

## 6. הפעולות נגד עסקים הפעילים ללא רישון עסק תקף

בשנה החולפת הוגשו כ-130 תביעות משפטיות נגד עסקים שפלו ללא רישון, שהם 55 מכלל העיסקים שפועלים ללא רישון. תוצאות הליך זה מסתכמות לרוב במתן קנסות או אורך לבניין העיסקים (דבר שמאיר את תהליך הרישי עוד יותר) לביצוע דרישות שונות. אם בזמן ההליך המשפטי בעל העסק קיבל רישון להפעילו, פועלת המחלוקת לביטול התביעה.

בשנה החולפת הוגשו 10 צוֹי סגירה (SHIPOTI + מנהלי) של הרשות המקומית.

כמו כן יש שימוש בהיתרים זמינים על מנת לאפשר לעסק לפעול. ברגע זה ישנים 58 עסקים הפעילים עם היתרים זמינים (3% מכלל העיסקים טעוני הרישי).

לדעתו של מר אביטל הליך משפטי מהיר יכול היה לפתור בעיות רבות. ההליך הארוך בבית המשפט לוקח בד"כ כשנה לפחות ובינתיים העסק ממשיר לפעול ללא רישון. בכך נפגעת יכולת הרתעה של העירייה, נוסף על העובדה שלא אחת בית המשפט נותנת לעסק אורך נוספת לביצוע התיקונים הנדרשים.

## 8. בחינת עבירות תכנון ובניה

בכל הקשור לישום הנחיות הייעץ המשפטי לממשלה מס. 1.1151.8 אוק' 3002, לדעת מר אביטל קיימת אי בהירות בהגדרת "זוטי דברים", "חריגות קטנות", "בנציות ובתנאים מסוימים" ועוד. לאור האופן שבו נוסחה הנחיות הייעץ, קשה להשליך לגבי פעולות קונקרטיות, ולא ברור אילו מקרים עומדים להגדרות הנ"ל. בהתאם לכך, הייעצת המשפטי של עיריית אשדוד טוענת כי יש לבחון כל מקרה לגופו. לדעתו של מר אביטל עדיפה תמיד אפשרות של הכנת התביעה והגשתה לתובעת הירונית כיוון שבדרך זו יונח בפניה המקרה והוא זו שתקבע אם מדובר בזוטי דברים או שיש להמשיך בהליך המשפטי.

לדעת מר אביטל ועובדיו המחלוקת כדי שהייעץ המשפטי לממשלה הנקה בצוואה ברורה יותר את הייעומ"ש המקומי לקבוע מהם זוטי דברים, ולהנחותו לחיב את הגורמים המאשרים לקבוע מהם זוטי דברים על מנת שלהנחה זו תהיה תועלת בפועל.

## 9. כח אדם וכשירותו

תברואנים משמשים גם כמפקחים דבר הפגיעה בהתקצעות ובהתחממות בתפקידם. על כן

תוספת של מפקחים במערך הרישוי יכולה ליעיל ולהקל את העבודה. כך יוכל התברואנים להתמכות בתחוםם, ומפקח הרישוי בתחוםם.

כמו כן כדאי להוסיף השרות ורעננים לבני התפקידים. בגין קורס תברואנים, מפקח רישוי עסקים אינם עוברים קורס מלא ממש, אלא השתלמויות מכללית הגליל וב"מפע"ם. מדובר בנושא רחב ומקיף, ועל כן יש מקום לדעתם של עובדי המחלקה, לעבור הכרה מקיפה יותר כיוון שתפקיד מפקח רישוי עסקים הינו בתחום מוקצועי בפני עצמו.

#### **10. חסמים הנובעים מנוסח החוק**

ע"פ חוק רישוי עסקים אם גורם מאשר אינו מתיחס לבקשת המופנית אליו תוך 30 ימים, ניתן להוציא לעסק רישיון. מר אביטל מעדיף שלא לעשות כן, כיון שנוסף על העובדה שיתיכן ונוטרו בעיות שלא טופלו, חברת הביטוח אינה מבטחת אם אין, למשל, אישור שירותי הכבאות (למרות שהחוק מאפשר זאת), או אישור מחלקת תכנון ובניה.

החוק קובע כי לא ניתן לאשר פתיחת עסק לפני קבלת הרישיון. אף על פי כן, ברור לכל הגורמים כי אין קביעה זו אפשרית. דוגמה לכך היא טענת המשטרה כי עליה לבדוק כיצד מתנהל המקום בזמן פועלתו, ולשם כך עליו להיפתח לפני קיבול רישיון עסק. ככל לגבי רוב הגורמים המאשרים המבקשים לבחון את המקום בזמן פעילות.

בנוסף, לטענת המחלקה, הגורמים המאשרים עשויים לטעון לפועל פרקי זמן קצרים (30, 60, 90 ימים) עד לקבלת האישור הקבוע. זמינים אלה נקבעים לרוב לצורה שירוטית ולמחלקה לרישוי עסקים אין הסבר מדוע קיבל בעל עסק פרק זמן כפי שקיבל מהגורם המאשר. החוק אינו חד משמעי מבחינה זו ולרשوت לא ברור מהו הקритריון לגבי קביעת פרק הזמן לטיפול בדרישות.

#### **11. סיכום והמלצות**

- אחזק העסקים שכן להם רישיון עסק באשדוד הוא מהນמנוכים בארץ מה שמעיד על אופן התפקיד והניהול של רשות הרישוי ושל המערכת העירונית בכללותה.
- עם זאת, לדעת מר אביטל על ועדת התכנון והבנייה להגביר את הטיפול בענייני הגשת התוכניות, תביעות, קנסות, הגברת אכיפה ופיקוח וכי"ב בנושאי תכנון ובניה בבתי עסק, בעוד שכרגע מחלוקת רישוי העסקים היא עיקר זאת שמטפלת בכך.
- העובדה כי בעיר תשתיות חדשות, עדות קרקע זמינות ותוכניות מתאר המקומות שטחים למגוון יעדים ושימושים, מונעת חסמים של תכנון ובניה, שהם בעיה חמורה ביותר במקומות אחרים בארץ.
- ישנו שיתוף פעולה מוצלח בין הזירות השונות בעירייה, ובין הגורמים המוקצעים נוטני האישור. עם זאת, יש צורך לטפל בבעיות פרטניות דוגמת השבויות במכבי האש, דבר הפוגע לצורה רצינית בתהller.
- השתלמויות, השרות וקורסים מתאימים למפקחים יכולים לשפר משמעותית את עבודתם.
- יכולה להיות תועלת בשיתוף במידע, המלצות, נתונים השוואתיים, הפקת לקוחות בין מחלקות רישוי עסקים ברשויות מקומיות שונות.
- קיצור ביורוקרטיה בקרב הגורמים המאשרים השונים כמו גם במערכת המשפטית יכולים לצמצם עוד יותר את אחזק העסקים הפעילים ללא רישיון ולקצר משמעותית את התהller.

## אבו גוש

סיכום פגישה עם מר האני ג'בר, מנהל רישיון עסקים במ.מ. אבו גוש

21 ספטמבר 2005

### 1. **נתונים כלליים**

מר האני גבר משמש בתפקידו מזה כהנה, בנוסף לתפקידו כמרכז המחלקה הטכנית ואחראי על איות הסביבה. כיום נמצא בשנה השלישית בלימודי תברואן מוסמך מטעם משרד הבריאות. לפי דוח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004, באבו גוש פועלים 43 עסקים חיבי רישיון מתוכם 34 (69%) פועלים ללא רישיון.

בפגישה במועדזה התברר שבسبטמבר 2005 פועלים במועדזה 69 עסקים מחייבי רישיון, מתוכם 17 ישנו רישיון (25%), והיתר (75%) פועלים ללא רישיון. מנהל רישיון עסקים מעיר שמספר זה (69) משקף כמעט את כל העיסקים חיבי הרישיณ בישוב, היות שמדובר ביישוב קטן ונitin לעקב אחריו המספר.

הרבית בעלי העיסקים אינם פועלים מיזמתם לקבלת רישיון עסק והיוומה לריישיון באה מצד המועצה ומצד נוטני האישור.

מבין 69 עסקים חיבי הרישיון באבו גוש, להלן מצב הרישיון לפי תחומי העיסוק:

- 41 בעסקי מזון (מסעדות ומרכולים), ל-5 מתוכם יש רישיון, ליתר אין. הבעיות נובעות בעיקר מליקויי כיבוי אש. עלות ממוצעת לביצוע התאמות כיבוי אש במסעדה סביב 17,000 ש"ח. הוצאה זו גבוהה מאוד מבחינת בעלי המסעדות שיש בהם תחרות רבה וכן לא ביצעו את ההשיקעות המתאימות. במספר קטן של עסקים בתחום המזון יש בעיות תכנון ובניה שכן אותם עסקים קמו ופועלים בבתי מגורים. לאור משך הטיפול הנדרש לשינוי יעוז מול הוועדה המרכזית "הראל" לאור עולות, אותם עסקים אינם פועלים לקבלת היתריהם הדורשים, מה עוד שבחלק מהמרקטים הסיכוי לקבלת האישור — נמוך.
- בහדר רישיון עסק אין מעקב מסודר מצד המועצה אחר התנאים שהציב משרד הבריאות לעיסקים השונים. במהלך השבועות האחרונים הגיעו שתי תלונות על הרעלות מזון, נציגי משרד הבריאות הגיעו לאוות מסעדות וביצעו בדיקות מתאימות. לא הוגשה למועדזה בקשה לסגירה מצד משרד הבריאות (למעט מקרה אחד של מאפייה, שיפורט להלן).
- 5 נגריות, פועלות ללא רישיון עסק בגל בעיות תכנון ובניה, נמצאות בבנייני מגורים, קושי להציג היתר לשימוש חורג.
- 1 בית מרקחת, יש רישיון.
- 1 מפעל טקסטיל, יש רישיון לצמויות אבל יש תנאים חדשים ממשירותי הכבאות והפעל נדרש לעמוד בהם.
- 2 מוסכים, פועלם ללא רישיון, ממוקמים בסביבת מגורים, קושי להציג היתר לשימוש חורג.
- 1 פנצריה, ללא רישיון, אזור מגורים, כנ"ל.
- 2 מסגריות, ללא רישיון, כנ"ל.

## 2. העדר אזכור תעשייה מסודר

מנהל רישיון העסקים במוועצה מסר שבישוב אין אזכור מסודר המועד למלאה ותעשייה וכן כל אוטם עסקים בתחוםי מלאה (כ-50) נתקלים בקשיים רבים בקבלת רישיון. חלק מאותם עסקים היו מוכנים לעבור לאתר מסודר בישוב אך בהעדר אלטרנטיבה הדבר אינו מתאפשר.

## 3. דיון משפטי אחד

בשנים האחרונות הדיון המשפטי אחד מול בעל מאפייה מאבו גוש שפועל ללא רישיון. במרץ 2004 המועצה הגישה לבעל העסק צו סגירה מנהלי בעקבות תנאים תברואתיים ירודים ביותר שאותרו במקום על ידי משרד הבריאות. בעל המאפייה הגיע תביעה המשפטי נגד המועצה בבית משפט השלום בירושלים (בשא 04/003261) ודרש לבטל את צו הסגירה המנהלי שהוגש נגדו. בסופו של דבר בית המשפט נענה לבקשת בעל העסק והורה לבטל את צו ההפסקה המנהלי "היות שהפעולות הנדרשות לבצע על ידי בעל העסק ע"פ החלטות משרד הבריאות הן טכניות גרידא ואין בהן להשפיע על בריאות הציבור ושלומו". המועצה נדרשה לשלם 3,500 ש"ח הוצאות משפט לבעל העסק!

מצב זה שבו בית המשפט אינו נותן גיבוי למועצה בפועלותה לסגירת עסק שיש בו ליקויים תברואתיים גורם למועצה לחושם פעמים לפני קבלת החלטה על סגירת עסק בעtid. מלבד הליך זה לא מתקיים היום הליך משפטי כלשהו נגד בעלי עסקים הפעילים ללא רישיון.

## 4. חוכרים ללא רישיון

הציג דוגמה נוספת מהתקופה الأخيرة של חוכרים שהחלו לפעול במרכז היישוב בממכר שתיה ומזהן, ללא רישיון. המועצה הזמינה משטרת לצורך סיוקם, המשטרה הגיעה אך נתנה להם אורך של מספר ימים, מתן האורכה פגע במיד ההרעה ולכן תופעת הרוכלים שאין להם אישור נמנעת.

## 5. כלים לפיקוח על עסקים

המועצה מנסה לעשות שימוש בכלים שונים ברשותה כדי לעודד בעלי עסקים לקבל רישיון. לדוגמה, רכישת שירותים ומוצרים עבור המועצה רק מבתי עסק שיש להם רישיון, אולם תמרץ זה משקלו מוגבל ועד היום לא חולל שינוי.

כלים נוספים שהמועצה הכינה לאחרונה בניסיון להעלות את רמת הפיקוח והסדר בישוב כולם:

- מינוי פקח עירוני שייפעל בין היתר מול עסקים שאין להם רישיון, היוצרים מטרדים ופגעים. נושא זה עדין בתחלת דרכו עד שיכנס לתוקפו בקרוב חוק עזר שיגדר את סמכויות הפקח.
- העסקת תברואן מוסמך (בהתיקף של רביע משרה) שישיר בין העסקים ויבדק נקיון, טיפול באשפלה ועוד. תברואן המועצה עורק ביקורת בכל עסק אחת לחודשים, בנוסף לביקורות שעורך משרד הבריאות.
- העסקת וטרינר שייפקח בין היתר על עסקים לממכר מוצריبشر.

## 6. קשיי משפחה

הישוב מורכב מארבע משפחות, ובעלי העסקים השונים הם בני משפחה של אנשי המועצה. יש קשיי לאנשי המועצה לפעול נגד בני משפחותיהם ולפוגע בפרנסתם, על ידי צווי סגירת עסקים ותביעות משפטיות, מה עוד שבהדר איזור תעשייה ומלאכה מסודר חסרות אלטרנטיבות לתעסוקה ואספקת שירותים.

## 7. סיכום

למרות המספר הגדל של עסקים הפעילים ללא רישיון עסק באבו גוש התרשםנו שהמועצה מודעת היטב לחסיבות העניין ומעוניינת מאוד לקדם את הטיפול, אלא שקיים אילוצים חיצוניים רבים שאינם מנוהלים ממשנה לעשות כן, כגון:

- הבעיות הגבוהה להתקנת מתקני בטיחות אש, בעיקר בעסקי מזון. היזמים אינם מוכנים להשקיע את הסכומים הדרושים.
- בהדר אטרים מתאימים בישוב למלאה, מוסכים, נגריות, מסגריות, נאלצים אלה לפעול באזרחי מגוריים. קשיי בקבלת היתרים לשימוש חורג, נוגד את הנחיות ועדת המרחיבת.
- גם במקרה הבודד שבו המועצה פעלת לסגירת עסק שלא עמד בדרישות התברואה, בית המשפט איפשר לבית העסק להמשיך ולפעול, ביטל את הצוו וחיבב אותה בהוצאות.
- קربה משפחתיות של בני הכפר, המקשה על הרשות המקומית למצות את הדין עם בעלי העסקים בכפר.

לאור המספר הגדל של עסקים בישוב הפעילים ללא רישיון עסק, נמסר לנו כי ראש הרשות המקומית יחד עם המזקיר וחברי המועצה, מתחווים לבחון דרכי להגדלת מספר העסקים הפעילים עם רישיון עסק, ולפעול בנושא זה ביותר שאות.

לא נמסר על מעורבות כלשהו מצד הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים לקידום מהלכים שיגדלו באבוקOSH את שיעור העסקים הפעילים ברישיון.

## מטה יהודה

סיכום פגישה עם מר משה דוד, מנהל רישיון עסקים, מ.א. מטה יהודה  
ספטמבר 2005

### 1. כלל

במועדча האזורי מטה יהודה קיימת משרה אחת של מנהל רישיון עסקים המשמש גם כתברואן, מאז 1998. תברואן בהכרתתו, כפוף לאיכות הסביבה של המועצה. מטה יהודה היא המועצה האזורית הגדולה ביותר בארץ מבחינת שטח השיפוט והאוכלוסייה (כ-35,000 תושבים). נתוני דוח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 בעניין מ.א. מטה יהודה אינם תואימים את הנתונים שמצאו בעת פגשتنا במועצה. ע"פ נתוני אגף הביקורת שפורסמו לאחרונה, בשנת 2004 היו במועצה 383 עסקים טעוני רישיון מתוכם 100 פעלו ללא רישיון. אולם, בבדיקה שערכנו עם מנהל רישיון העסקים במועצה נמצא נכון (ספטמבר 2005) ישנים 680 עסקים מחויבי רישיון (מה שהופך את המועצה האזורי מטה יהודה למועצה שיש בה כמות העסקים הגדולה ביותר, כמו מ.א. באר טוביה). עם זאת, נראה כי הדוחות הקודמיים של אגף הביקורת לשנים 2000-2002 תואימים את המציאות, כפי שיפורט להלן. נציג המועצה הציג בפנינו את העתק הדיווח שהשלח לאגף הביקורת משרד הפנים בשנת 2004. ניתן להתרשם שהדיווח שהמעצה הגישה כלל את הנתונים המלאים והמדוכנים. עם זאת, ההגדרות בקשר לסתטוס העסקים (עם רישיון / חדשים / בתהליך / ללא רישיון ולא תהליכי וכד') הן הגדרות מורכבות ויתכן שגם מקור הטעות וההסבר לפער בין דיווחי המועצה לבין פרסום אגף הביקורת.

להלן ריכוז הנתונים לשנים 2000-2005 במטה יהודה:

- 2000: 584 עסקים מחויבי רישיון, מתוכם 375 ללא רישיון (64%).
- 2002: 618 עסקים מחויבי רישיון, מתוכם 323 ללא רישיון (52%).
- 2005: 680 עסקים מחויבי רישיון, מתוכם 350 ללא רישיון (51%).

בשנת 2005, מתוך 350 עסקים הפעילים ללא רישיון, ישנים 100 עסקים בתהליכי לקבלת רישיון, עם סיכוי טוב שמרביתם יוכל לקבל רישיון תוך מספר חודשים. אם הערכה זו תتمמש אז כמות העסקים הפעילים ללא רישיון במטה יהודה תעמוד תוך מספר חודשים על 37% (במקום 51%). לגביה 250 העסקים הנוראים, הם אינם נמצאים כוון בתהליכי לקבלת רישיון בעיקר בעקבות בעיות תכנון ובניה, מחלוקת עם ממי', דרישת תשלום דמי היון לממי' והיטלי השבחה בגין עשרות מיליון ש"ח מצטבר לכל העסקים שבמועצה. עסקים אלה פעילים ברובם על אדמה ביעוד חקלאי, הקימו שם מבנים ללא היתר או שעושים שימוש במבנים חקלאיים לצורכי מסחר, מלאכה ותעשייה, שלא על פי היעוד. הסיכוי שעסקים אלה יוכלו לקבל רישיון עסק בטוחה הנראה לעין – קלוש.

### 2. עסקים על קרקע חקלאית

ישנים אזוריים שלמים בתוך יישובי המועצה שבהם כמעט כל בתיהם עסקים פעילים ללא רישיון בכלל סיבה זו. לדוגמה, מושב בית נקופה שפועלם בו יותר מ-50 בתים עסק, מושב אוריה בדרום ירושלים

שפועלים בו יותר מ-55 בתים עסק וגד'. דרישות התשלום של ממי' כלפי אותם עסקים מגיעות למאות אלפי ש"ח ולעתים ליותר 1 מיליון ש"ח לעסק אחד, לצורך שינוי הייעוד, סכום שבתי העסק אינו מסוגלם / מוכנים לשלם.

כל שהישוב קרוב יותר למרץ עירוני כמו ירושלים או בית שמש יש באותו ישוב יותר עסקים ולכן גם יותר עסקים ללא רישיון.

מאידך, המועצה האזורית פועלת מול אותם עסקים כדי לוודא שהם עומדים ביתר דרישות חוק רישיון עסקים כגון דרישות כיבוי אש, תברואה, אכ"ס, ביטחון ועוד, גם אם לא ניתן יהיה להשלים את הליך הרישיון במלאו. עסקים אלה אינם רשומים במערכת המידע של המועצה, מה שעשו לפגוע בהתלין הטיפול והמעקב אחריו עמידתם בדרישות נוותני האישור.

### **3. תביעות משפטיות נגד עסקים הפעילים ללא רישיון**

בשנתיהם האחרונים יש במטה יהודה מגמה ברורה של גידול בתביעות המשפטיות נגד בתים עסק שפועלים ללא רישיון. בשנים האחרונות מספר התביעות נע סביבה 10 בשנה, בשנת 2005 כמות התביעות שיווגשו כ-40, מרביתן נזבות מליקוי כיבוי אש. הגידול בהגשת תביעות המשפטיות נובע מהגברת שיתוף הפעולה והתייחסות בין המועצה האזורית לבין רשותי כיבוי האש. כתבי האישום מוגשים נגד עסקים שיש בהם סיכון מיוחד לפיצוץ כיבוי האש. עסק שאין לו ליקוי בטיחותי או תברואתי חמור, לא מוגש נגדו כתוב אישום גם אם הוא פועל ללא רישיון ובכך לא ננקטים נגדו צעדים כלשהם.

לפני הגשת כתבי האישום לארגוני הנ"ל, המועצה מתרה בפניהם על כך שכוכונתה לפעול נגדם באמצעות משפטיים, ומאפשרת להם לשפר את המצב בתוך מספר שבועות. רבים מבני העסקים נוענים לפניה המועצה ומתקנים את הדרוש תיקון.

### **4. איתור עסקים בשטח**

בקרב בעלי העסקים אין מודעות לגבי הצורך בקבלת רישיון עסק, מרביתם כלל אינם פונים ביוזמתם למועצה להסדרת הרישיון. הכללי המרכזי שעומד לרשות המועצה האזורית לאיתור ולמעקב אחר עסקים שפועלים ללא רישיון עסק הוא דו"חות שמעבירה מעת לעת היחידה האזורית של כיבוי האש, היות שאנשיה מסירים במושבים ובתפקידים העסיקים של המועצה, מאתרים עסקים חדשים ומעבירים את פרטיהם למועצה האזורית. אחד התמරיצים של יחידת כיבוי האש לביצוע פעילות זאת ( מלבד הדאגה לבטיחות המבנים והאנשים הנמצאים בתוכם) הינו תמרץ כלכלי שכן העסקים המפוקחים נדרשים לשלם אגרה בגובה כמה מאות ש"ח. פעילותם של פקחי כיבוי האש, והדו"חות המפורטים שמעבירים למועצה, מצמצמת באופן ניכר את כמות העסקים מחויבי הרישיון שפועלים בתחום המועצה, מבל' שהמועצה מודעת לעצם קיימים. כמובן, אלמלא שיתוף הפעולה בין פקחי כיבוי האש לבין המועצה, הייתה כמות גדולה יותר של עסקים הפעילים ללא רישיון שאינם מופיעים כלל ברישומי מוחלkat רישיון עסקים (למרות שבפועל משלמים ארנונה לארגוני). ההערכה היא שישנם עד 5% של עסקים שאינם מופיעים ברישומי העירייה (כלומר כ-30).

## 5. שיתוף פעולה עם משטרת ישראל

מנהל מדור הרישי במוועצה ביקש לציין גם את שיתוף הפעולה הפורה בין המועצה לבין משטרת ישראל בתחום רישיון עסקים, כולל עירית סיורים משותפים לאיטור עסקים ללא רישיון, ביצוע צווי סגירה לתחנות דלק ללא רישיון, איסוף נתוניים מבתי עסק ועוד. נוכחות המשטרה בסיורים המשותפים בשטח מגבירה את האפקטיביות של הסיוור ויצרת הרתעה מפני הפעלת עסק ללא רישיון.

## 6. העדפת רישיונות קבועים

המוועצה מעדיפה עד כמה שאפשר להעניק לבתי העסק רישיונות קבועים. רק במידה ונונ坦 האישור מצין תנאים ספציפיים שעל העסק לעמוד בהם, ניתן היתר זמני עד להסדרה קבועה של אותו תנאי. מספר העסקים שניתן להם היתר זמני הוא מצומצם, מדובר באחיזים בודדים. עם זאת בכל שנה ישנים כ-50 עסקים המקבלים היתר זמני להיות שבטים פעילותם זמני וחד פעמי כגון קיטנות, פעוליות קיז, סככות אבטחים ועוד. היתרנים זמניים אלה כוללים במיניהם 333 עסקים שיש להם רישיון.

## 7. דוגמאות לעסקים הפעילים ללא רישיון

- אולם אירועים יוקרתי בקיבוץ – חוב דמי היון לממ"!
- אולם אירועים בקיבוץ – אישור כיבוי אש. האולם מופעל לרוחות תושבי המועצה האזרית, ללא רישיון עסק (העדר אישור ממשרדי הכבאות). להסדרת הבעיה נדרש על ידי היישוב השקעה של כ-500,000 ש"ח. המועצה שמעוניינת בהמשך הפעולות עברו תושביה נמצאת בדילמה קשה בקשר לה血脉 המקומם, שכן ההשקעה הנדרשת גבוהה מאוד. עם זאת הקיבוץ פועל להסדרה הונשא כולל ביצוע ההשיקעות הנדרשות וינה סבירות גבוהה לקבלת רישיון בתוך מספר חודשים.
- מאפייה גדולה באזורי תעשייה הר טוב: בנייתו ללא היתרנים (נכש שנרכש על ידי המאפייה והתקבל במצב כזה מהמכרים). אי התקנת מפרדי שומנים והעדר טיפול מתאים בשפכים תעשייתיים.
- תחנות דלק פירטיות במקומות באזורי ערים, אי עמידה בדרישות המשרד לאיכות הסביבה. המועצה האזרית מטה יהודה בשיתוף עם המשטרה, המשטרה הירוקה והמשרד לתשתיות לאומיות פועלו במשותף לפינוי התחנות. כיום נותרו 2 תחנות פירטיות בחבל ערים. לאור הטיפול המתבצע על ידי אותם גורמים, יש להניח שתי התחנות הנותרות יפונו בתוך מספר שבועות.
- בית נקופה, אורה, עמידב, זנוח, ابن ספיר, בית זית עשרות עסקים (תכנון ובניה). בעיקר בישובים קטנים לירושלים וቤת שם.

## 8. שיפור המצב

המוועצה עוברת כיום תהיליכים שעשוים לשפר את תחום רישיון העסקים:

- יש בידייה דוחות מפורטים ומעודכנים של שירותי הכבאות וביהם פירוט מרבית העסקים מחויבי הרישי הפעילים בתחוםה.

- כמות התביעות המשפטיות כלפי עסקים שיש בהם ליקויים בטיחותיים ותברואתיים חמורים גדלה בשנה האחרונות, פעילות זאת יוצרת הרתעה.
- המועצה פועלת כיום כמעט מול כל העסקים שיש סיכוי שיוכלו להשלים את הליכי הרישוי (כ-500 במספר).
- פעולות הסבירה להגברת המודעות בקרב בעלי העסקים בסיווג נוטני האישור השונים.
- שניים מגורמי הרישוי הפעילים ביותר בשטח הם ציבוי אש ומשטרת ישראל. שיתוף הפעולה ביניהם לבין המועצה הוא הפורה ביותר ומוביל לשיפור המצב.

האילוצים העיקריים המגבילים את יכולת לשפר את מצב הרישוי:

- כך האדם שהמעוצה מבקשת לנושא מצומצם, ניתן להעיר שאם היה ניתן סייע נוספת למנהל מדור רישי עסקים איזי אחז העסקים שהיו פועלים ללא רישון היה נמור יותר ובהתאם גם מספר התביעה המשפטיות שהיו מוגשות כלפי עסקים שפועלים ללא רישון – היה גדול יותר.
- חוסר יכולת לפתרו אילוצי תכנון ובניה בעסקים הפועלים על קרקע חקלאית. היה שהמעוצה (וגם נוטני הרישוי האחרים) אינם פועלים לסגירת מקומות אלה (למעט מקרים בודדים היוצרים מפגעים וליקויים חמורים), לא נראה שמספרם (הנמדד ביום ב-250) יצטמצם משמעותית.
- המועצה אינה מעוניינת לפגוע בעסקים, בפרנסת התושבים ובשירות לתושבים וכן אינה ממצה את הדין עם בעלי עסקים הפועלים ללא רישון.

הערה: מעבר לשאלת מספר העסקים שאין להם רישון, יש לבחון גם את שאלת איותות הרישוי והפיקוח בעסקים שכבר יש להם רישון.

## ירושלים

סיכום פגישה עם מר עקיבא יוסף, סגן מנהל מחלקת רישיון עסקים, עיריית ירושלים  
6 אוקטובר 2005

### 1. כללי

מחלקת רישיון עסקים בירושלים כוללת 21 עובדים מתוכם מנהל, סגן מנהל, 13 פקחים ובנותף 6 עובדי מזכירות ומינהלה.

בדו"ח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 צוין כי בירושלים קרוב ל-11,000 עסקים טעוני רישיון, מתוכם כ-6,000 פעילים ללא רישיון עסק תקין (24%).

מתוך הנתונים הללו בפגישה, בשנת 2005 רשומים במחלקת רישיון עסקים בירושלים 12,088 עסקים טעוני רישיון, מהם 3,640 (שהם 30% מההעסקים הרשומים) פעילים ללא רישיון עסק תקין (נתונים אלה אינם כוללים רוכלים בהיקף 617 עסקים). לפי אומדן העירייה, ישנו כ-20 נוספים (כולם כ-2,000) שפועלים מבלי שיופיעו ברישוםיה היהות שלא פנו לעירייה ועודין לא התגלו על ידי הפיקוח.

בכל שנה מוגשות למחלקה כ-500 פניות לקבלת רישיון בעסקים חדשים.  
ההכנסות מאגרת רישיון עסקים: 260 ש"ח לפחות רישיון. אומדן ההכנסות לשנה כ-1 מיליון ש"ח.

### 2. הסיבות להעדר רישיון עסק

תברואה (סה"כ 1,084 1 סירובים)

- 805 תברואה / פיקוח רישיון עסקים
- 213 משרד הבריאות / מזון
- 53 משרד הבריאות / בריאות הסביבה
- 13 מחלקת תברואה עירונית

תכנון / בנייה (סה"כ 683 6 סירובים)

- 378 מחלקת רישיון עסקים תכנון ובנייה
- 119 מהנדס העיר – דחיה על הסף
- 95 העדר מידע תכנוני, העדר תיק בניין
- 65 ועדת חריגים שדנה במקרים גבוליים לפי הנחיה הייעץ המשפטי לממשלה (אוק' 2003)

הוועדה המקומית

- 17 אי תשלום הילול השבחה
- 8 מבנים מסוכנים
- 1

משטרה (סה"כ 612 6 סירובים)

מכבי אש (סה"כ 251 25 סירובים)

**אחרים (סה"כ 77 סירובים)**

- 32 מחלוקת תנואה עירונית
- 21 איות הסביבה (כולל מחלוקת עירונית והמשרד לאכ"ס)
- 13 חניה
- 11 רוקח מחוזי משרד הבריאות

**סה"כ כולל:** 2,707 סירובים מתוך 3,640 עסקים ללא רישיון.

### הסיבות להעדר רישיון עסק

הגוף המסרב	% מסך הסירובים	מספר הסירובים
תברואה	40.0	1,084
תכנון ובנייה	25.2	683
משטרת	22.7	612
שירותי הכבאות	9.3	251
אחרים	2.8	77
<b>סה"כ</b>	<b>100.00</b>	<b>2,707</b>

### 3. טיפול בפניות לקבלת רישיון מצד עסקים חדשים

בשלב ראשון נערכות בדיקת פניות של העירייה מבחינה תיכונונית ותברואתית. בדיקה זו אורכת עד כ"כ עד 21 יום. במידה שבדיקה זו אינה מובילה לדחיתת הבקשה, הפניה מועברת להמשך טיפול אצל גורמי הרישיון האחרים.

השלב השני כולל בדיקת גורמי הרישיון החיצוניים ונמשך כחודשיים. במידה שגורמי הרישיון החיצוניים מעכבים את תשובתם, ניתן לעסוק היתר זמני ל-3 חודשים, עד קבלת התיקחות גורמי הרישיון החיצוניים.

מרבית התשובות ל使人ים חדשים ניתנות בתוך 3–4 חודשים מיום הפניה.

### 4. פעילות נגד עסקים הפעילים ללא רישיון עסק תקף

בכל שנה מוגשות כ-400 תביעות משפטיות נגד עסקים הפעילים ללא רישיון עסק תקף (15% מהעסקים הפעילים ללא רישיון). בנוסף, בכל שנה מוגשות 1,200 התראות על הפעלה ללא רישיון עסק (לפני העמדה לדין), ככלומר כנגד מחצית מהעסקים הפעילים ללא רישיון.

כיום ישנים 827 צווי סגירה שיפוטיים נגד עסקים הפעילים ללא רישיון עסק. הטיפול בעסקים שהוצאו כנגד צווי סגירה שיפוטיים עשוי להמשך שנים רבות, שכן אותם עסקים פונים שוב לבית המשפט בבקשת לקבלת אורה, ובמקרים רבים בקשתם מתקבלת.

בנוספַּך, הוצאו 7 צווי סגירה מינהליים.

8,071 עסקים נמצאים בסטטוס של "דחית בקשה" ואכפיו שרובם ימשיכו בטיפול כדי לשפר את הטעון שיפור או שיגשו נגדם תביעות משפטיות.

1,132 עסקים נמצאים בתחום לקבלת רישיון (לא קיבלו סירוב).

### **5. בדיקת העמידה בתנאים**

הושמעה טענה על ידי המשרדים נוטני אישור על כך שהרשויות המקומיות אינן מדווחות להם האם בתי העסק עומדים בתנאים שנכללו ברישון (תנאים שנקבעו על ידי המשרדים נוטני האישור). תשובה נציג עיריית ירושלים הינה שהפירוק וה问问 על עמידה בתנאים צריך להתבצע על ידי אותו הגוף שקבע את אותם התנאים. פקחי העירייה מצדם, כשיגיעו לבית העסק, יבצעו בדיקה כוללת שתקייף גם את העמידה בתנאים, אולם המאבק השיטתי והמקצועי אחר העמידה בתנאים צריך להתבצע על ידי הגוף המאשר הרלוונטי.

### **6. בחינת עבירות תכנון ובניה**

לאור הנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה 1151.8. אוק' 2003 בעניין קритריונים למתן רישיון לעסק שאינו עומד בدني התכנון והבנייה, המחלקה לרשוי עסקים בעיריית ירושלים, בתיאום עם מהנדס העירייה, קיבלה לידי סמכות להחלטת במקרים מסוימים אם עסקים יכולים לקבל רישיון עסק למטרות שיש בהם ליקויי תכנון ובניה. בהתאם להנחיות הייעוץ, ניתן רישיון עסק במקרים של חריגות קלות, לפי שיקול דעת מחלוקת רשיי עסקים. מאידך, יש במקרים בהם מהנדס העיר פוסל על הסף בקשות לרישיון עסק בשלדעתו אין ספק שישנן עבירות שאין בבחינת עבירות קלות. בהתאם להנחיות אלה, כפי שפורסם נתונים לעיל, מתוך 3,640 עסקים שפועלים ללא רישיון עסק, 119 נדחו על הסף על ידי מהנדס העיר, 378 סובבו על ידי המחלקה לרשיון עסקים.

### **7. שינויים ארגוניים**

יש לבחון הפרדת תחילה הרשיי מתפקיד הביקורת והפיקוח. תחילה הרשיי מחיב פועלות ביורוקרטיות רבות של مليוי טפסים, מסירתם, ניהול מסמכים ועוד. פועלות אלה מתבצעות כיום על ידי הפיקחים עצמם. במידה שניית יהיה להעביר את הטיפול הביורוקרטי לעובדי מטה, ניתן יהיה להגביר את הפיקוח והבקרה בשטח, לטפל במפגעים תברואתיים ובטיחותיים ועוד. לדוגמה, השאיפה היא לבקר בבתי אוכל פעמיים בשנה (פיקוח על בגין אוכל מהווה 50% מפעולות פיקוח המחלקה). ביום ביקורת צאת נערצת פעם בשנה שנתיים בלבד. כדי להגביר את רמת הפיקוח על עסקים שכבר יש להם רישיון, יש כוונה של העירייה לבחון מחדש את דרכי הטיפול ולשחרר את הפיקחים לעבודת שטח במקומות העבודה ביורוקרטית.

### **8. דרישות תברואה בתאי אוכל**

העירייה מודעת היטב לדרישות משרד הבריאות כלפי בתאי אוכל, מסעדות ומראקרים לקבלת רישיון ניתן להגשת מוצרים מסוימים. לעיתים הדרישות גבוהות וקשה מאוד לעמוד בהן. לדעת העירייה, יש במקרים שניית להקל עם בעלי העסקים, יש לבחון כל מקרה לגופו ולגבות פתרונות לפי האפשרויות והאמצעים הקיימים בשטח. לעיתים, העירייה נאלצת להורות לבעלי מסעדות ובתי אוכל לצמצם את התפריט בגל שהמטבח קטן מדי. במצבים כאלה אין לקבל טענת בעלי עסקים שאותו מטבח מטפל רק במחוז מוכן (חימום והגשה) להיות שטميد נדרש שטח מסוים לטיפול ועיבוד המזון.

## 9. הפעלת שיקול דעת מוקצועי

כאשר מדובר בעסק שיוצר סיכוןים ומטרדים, המחלקה פועלת לסגורתו באמצעותם מינוחאים או הגשת כתוב אישום. בתחום זה אין התערבות פוליטית מצד בכיריה העירייה שמכבדים את החלטות המקצועיות של המחלקה ומאפשרים לה למצות את הדיון עם עבריניים.

## 10. המלצות עיקריות לשיפור

- "טיפול שורש" משלב תכנון המבנה וממן היתרי הבניה. ועדות התכנון יכולות להנחות את היוזם לתכנן אלמנטים ולהוסיף מרכיבים שונים כדי למנוע בעתיד בעיות רישי עסקים. לצורך כך יש להסתמך על הדעת והניסיונו הרב שנצברו, ולהזות מראש אליו סוג עסקים עשויים לפעול בעתיד בהתאם הנכטים. לדוגמה: להנחות יזמים לתכנן פירмы להתקנת ארכובות (אלמנט שבludeo יש קושי להעניק רישי למסעדות ובתי אוכל).
- שדרוג מעמד הפקח העירוני, העלאת דרישות לגבי השכלתו, הקשרתו וכישוריו (פחות הנדסאי), הדבר יאפשר הרחבת סמכויותיו והטלת אחריות רחבה יותר על כתפיו לתחומי תברואה נוספים, וכן לתחומי מסוימים של בטיחות וכיבוי אש כגון בדיקת מטפים והימצאות ציוד כיבוי (בעיקר בעסקים קטנים). שדרוג מעמד הפקח יעלה את אמון נותני האישור במערכת הפיקוח העירונית וייעוד אותו לאציג סמכויות נוספות למחלקה הרישוי העירונית. כך ניתן יהיה לצמצם את מספר הפקחים שמאגדים אל העסק לביצוע בקרה, ליעיל את התהילה ולהקל על בעלי העסקים שמתמודדים עם 3–4 גורמי רישי ויתר במקביל. בתנאים אלה, הפיקוח העירוני יוכל לבחון את תפקוד העסק בראייה רחבה יותר, יוכל להציב דרישות בהתאם. תוכנית זאת מחייבת שינויים ניהוליים וארגוני במחלקה עצמה, למשל – תחומי טיפול ביורוקרטים (כמו מסירה ידנית של חואר לבתי העסוק), שכיהם נמצאים אצל הפקחים, יועברו לעובדי מטה ומנהלה, מה שיאפשר לפקחים לשפר את עבודת הפיקוח על העסקים בשטח ולבצע ביקורות תקופות יותר בעסקים בזמן הליכי הרישוי ובסיומים.
- שדרוג מערכות המידע המאפשרות מעקב ובקרה אחר סטטוס כל עסק בכל הקשור לתהילה הרישוי. ערכת טיב ובקרה הנתונים הקיימים והנתונים המזמינים. מערכת מידע מתקדמת ויעילה יכולה לשמש כל עבודה מרכזית שיעיל את עבודת המחלקה. למערכת המידע יש להוסיף גם אפשרות של יצירת דוחות המציגים תמונה כוללת אודות הסיבות לעיכוב, סיבות לדחיה ועוד.
- אירועים המוניים. ישנה אי בהירות לגבי דרך הטיפול ברישוי עסקים לאירועים המוניים. מהו אירוע המוני שמחייב רישיון עסק? מי הגורמים המאשרים אירועים כאלה? מהם פרטיא הרישוי הנדרשים? נדרשת בחינה כוללת של תהליך רישוי עסקים לאירועים המוניים, הגדרה ברורה של דרישות הרישוי על פי קритריונים של גודל האירוע, מרכיביו, מיקומו ועוד. בחינה זו צריכה להיעשות ברמה ארצית של כלל נותני האישור (בהתייעצות עם הרשויות המקומיות), ובהתאם למסקנותיה יש להנחות את הרשויות המקומיות.

## חוֹף הַכּוֹרְמָל

סיכון ראיון עם מר אברהם רבינוביץ, מנהל מחלקה רישי עסקים במועצת אזורית חוף הכרמל.

הראיון נערך בתאריך 06/01/10

### 1. כללי

מר רבינוביץ הוא העובד היחיד במחלקה ונעזר בשירותי מזכירה של המועצה. הוא נמצא בתפקיד 5 שנים. בנוסף לתפקיד זה הוא מנהל גם את נושא החופים ובריכות השחיה במועצת. השטח באחריות המועצה כולל 8 קיבוצים, 10 מושבים, מספר בתים ספר ואת היישובים קישריה ועתלית.

### 2. עסקים ברישיון ובehler אישור

לפי סקר שערכו מר רבינוביץ היו נכון ל-03/05/02 סה"כ 396 עסקים חיבי רישי בתחום המועצה, מתוכם כ-101 עסקים בתחום החקלאות. רק 106 עסקים החזיקו אז ברישיון עסק בפועל, מתוכם רק 11 עסקים בתחום החקלאות.

לפי דוח האגף לביקורת ברשויות המקומיות של משרד הפנים, ב-2004 פעלו 313 עסקים חיבי רישי במועצת האזורית חוף הכרמל, מתוכם 115 לא רישיון (כמעט שלישי), בנוסף פעלו 52 עסקים חיבי רישי בתחום המקומית עתלית מטעם 37 עסקים לא רישיון (70%). במהלך 2004 אוחדו הרשויות המקומיות עתלית וחוף הכרמל, תחת המועצת האזורית חוף הכרמל. אולם, בפגישתנו במועצת התבררו הנתונים המעודכנים כמפורט בטבלה.

### חוֹף הַכּוֹרְמָל – עסקים חיבי רישי והסיבות להעדר רישיון עסק

מעודכן ל-06/01/01

סוג העסק	עסקים חיבי רישי	עסקים לא רישי	הוצאות הרחוק	הוצאות הריאוֹת	מספר משרדים	כמה רישיונות נעולים	כמה רישיונות רישיון	כבר	אזרחי האזור	טורים או זיהוי	אגד ערם דהה
בריאות	7	4		2	2	2	2	2	1	1	1
דלק ואנרגיה	21	3									
חקלאות	23	9							1	1	1
מזון	109	73							9	12	9
מים ופסולת	2										
מסחר	32	16									
עינוג ציבורי, נופש וספורט	226	56							4	11	21
רכב ותעבורה	19	7							1	1	3
شمירה ואבטחה	4	2							1	1	1
תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים	27	7							1	1	1
<b>סה"כ</b>	<b>470</b>	<b>177</b>							18	31	48

אחוז העסקים הפעילים לא רישיון – 37%.

מספר העסקים חיבי הרישוי בטבלה כולל רק עסקים הנמצאים בטיפול מחלוקת הרישוי. להערכתם מר ובינובי יש באזור עסקים ובים חיבי רישוי שאינם נמצאים כלל בטיפול ואינם מופיעים ברישומי המועצה, בעיקר עסקים הפעילים בbatis פרטיים במושבים. עסקים אלו קשים לאייתו (הם אינם פונים ביוזמתם לקבל רישון), הטיפול בהם נועד לכישלון מראש בגל מגבלות חוק תכנון ובניה ואין מדיניות לפועל נגדם. להערכתם מר ובינובי מדובר על עשרות או אפילו מאות עסקים כאלה.

### 3. כיבוי אש

לפי מר ובינובי, הבעיות בעבודה מול תחנות כיבוי אש הין:

**עיכוב באישור הבקשות לרישון עסק.** חלק מהבקשות לאישור מתעכבות מעבר ל-30 ימים, עיכוב שלפי החוק מאפשר להוציא היתר זמני לעסק גם ללא האישור. בפועל, האפשרות של הוצאה היתר זמני כמעט ולא מנצלת בגל הרצון לשמר על תקנות הבטיחות בעסקים ואי רצון להתערב בסמכות של רשות אחרת.

**אי אחידות ואי בהירות הדרישות.** לפי מר ובינובי נראה שאין תקן ברור לדרישות כיבוי אש. בגל הרצון לכסות את עצמו במקרה אשון, פקח שירות הכבאות נוטה לפרשנות מחמירה של התקנות, ומכאן שבעלי עסקים עומדים בפני דרישות לא סבירות, יקרות ואפילו מוגזמות, הדורשות שינוי ממשי מבנים או באופן הפעולות של העסק.

מצב זה אינו מאפשר לעסקים להתקonen מראש לדרישות. נסיוון לעמוד בדרישות שלא היו ידועות מראש עלול להיות יקר ומסובך במיוחד. בעלי העסקים מרגשים שהם נדרשים לדרישות שלא מתחשבות בצרכי העסק ושמחים אתם מעלה ומעבר.

כתוצאה לכך, הליך אישור של שירות הכבאות נעשה, פעמים רבות, בצורה של התמקחות ממושכת. שירות הכבאות מציבים תנאים ראשוניים מחמירים במיוחד והעסק, לעיתים בלילו, מחלוקת רישי עסקים במועצה, מתחמק על צמצום ופריסת הדרישות וקבלת היתר זמני פעולה.

מצב זה היה נמנע אם התקנות לכיבוי אש היו יותר חד משמעות, אחידות, גלויות ומעודכנות לפי צרכי העסקים.

### 4. משטרת

הבעיה העיקרית בשיתוף הפעולה עם המשטרה היא אי עמידתה בזמן.

ארבע תחנות שונות מטפלות בשטח המועצה. בכל תחנה פקיד רישי אחד בלבד המטפל, בדרך כלל, גם בשטח שבתחום רשות מקומות נוספת. לפחות זה אין רכב צמוד לצורך ביקורת ופיקוח. כל הדוחות מפקדי הרישוי עוברים למפקדי התחנות, ואלו מעבירים אותם למפקד מחוז חיפה. רק מפקד המחוז או סגנו רשאים לאשר את הדוחות הפיקוח של המשטרה. לדעת מר ובינובי חלק מהבעיה היה נפתר אם הסמכות לחותם על האישורים תינתן גם למפקדי התחנות, מה גם שהכרת הצרכים של כל עסק היא עניין מקומי במחוזות.

בפועל בקשות רבות לאישור עסקים מהמשטרה אין מוצעות בזמן. ההסבר התמידי הוא: מחסור בכוח אדם.

המודעה נמנעת, בדרך כלל, מלහזיא היתרים זמינים על סמך עיכובים באישור מקצועי, בכלל אי רצון להתערב בסמכות של רשות אחרת.

דוגמה לטיפול שנעשה זמן רב. בית הארחה בקיבוץ הגיע בקשה לאישור המשטרה לצורך חידוש רישיון לעסק קיימ. בעסק נערך ביקור והוקן דו"ח עם תנאים לביצוע בתוך חדש. העסק נדרש להוסיף שומר במקום, נוספת על השמירה בקיבוץ שהעסק נמצא בתחוםו. התנאי לאישור העסק היה מלאי הדרישה תוך חדש. העסק עמד בדרישה ונפנה למשטרה בבקשת לקבל אישור לכך. הבקשה לא נענתה למרות חוזרות מצד מחלקת רישיון עסקים במועצה.

לאחר כחצי שנה חזרה הבקשה למועצה בסטטוס "לא מאושר" על סמך הליקויים שנרשמו בבדיקה היחידה שהתקיימה עוד לפני שבית העסק תיקן את הליקויים. עקב הסחבתה הענק לעסק היתר זמני לחודש אחד ונשלחה בקשה למשטרה לעורר ביקורת חוזרת במהלך אותו חדש. לא התקבלה תגובה ולעסוק ניתן היתר זמני עד סוף אותה שנה (כ-8 חודשים).

## 5. משרד הבריאות

לפי מר רביבויבץ שיטוף הפעולה עם משרד הבריאות טוב. אחת לחודש נערך סיור משותף עם המפקחת של משרד הבריאות ולמשרד הבריאות תקנות ברורות ואחידות לרישיון עסקים. הבעה היא שחלק מהתקנות מיושנות ואין מתאמיות לאופי הפעולות ולטכנולוגיה הקיימת היום.

בעיה נפוצה: לפי תקנות משרד הבריאות אסור להפעיל עסק המוכר מזון במבנה עץ (תקן בן יותר מ-50 שנה). בפועל קיימת בשנים האחרונות אופנה של עיצוב מסעדות ומזנונים מעץ, ואיכות מוצר העץ היום עומדת בתקנים בין לאומיים מחמירים. למרות זאת התקנות לא שונו ועסקים מזון המוקמים במבנה עץ או משתמשים בעץ באזרע המזון, לא יקבלו את אישור משרד הבריאות.

דוגמה: מזנון חוף פעל במבנה עץ (ראה דוגמה בפרק משרד הבריאות).

## 6. איכות הסביבה

לשאלתנו על דרך העבודה מול המשרד לאיכות הסביבה, והאם פקח המשרד לאיכות הסביבה מקבל דיווח חוזר מהרשויות על מצב העסק אותו ביקר, תיאר מר רביבויבץ את ניהול העבודה מול המשרד לאיכות הסביבה:

בעל העסק מעביר בקשה לרישיון, מפקח של המשרד מבקר בעסק ומציב תנאים ולאחר מכן מבצע ביקורות חוזרות. בסופו של התהליך ניתן אישור לעסק בכפוף לתנאים. בעל העסק חותם ברישוינ העסק שהוא מכיר את התנאים ברישוין, כולל התנאים של המשרד לאיכות הסביבה. עותק של רישיון העסק עם חתימת בעל העסק על התנאים מועבר למשרד לאיכות הסביבה.

המשרד לאיכות הסביבה הוא המפקח על ביצוע הדרישות.

## 7. תכנון ובניה

### א. הקדמה

המעמד החוקי תכנוני ברוב היישובים החקלאיים, הלא פרטיים הוא: הקרקע מוחכרת לתושבים לשימוש חקלאי על ידי מנהל מקרקעין ישראל (מדינת ישראל). הקרקע מוגדרת כקרקע לשימוש חקלאי בלבד בראשיות התכנון המקומית והמחוזית.

לפי מר רבינוביץ, נושא תכנון ובניה הוא הסיבה העיקרית להעדר רישיון עסק במושצת חוף הכרמל, ובמושצות אזוריות בכלל. הבעיה היא חוסר יכולת של חקלאים להשתמש בקרקע שמשמש לא חקלאי. אין החלטה או מדיניות ברורה לגבי הזכויות של חקלאי בקרקע שאינה משמשת עוד לחקלאות.

לפי הערכת מר רבינוביץ מספר העסקים שאינם מגיעים לתחילה של רישיון העסק בגל בעית תכנון ובניה, הוא כפול ממספר העסקים המטופלים על ידו. כלומר, מאות עסקים אינם מגיעים לטיפול במחלקה רישיון עסקים רק משום שהם מרים ידים מראש בגל בעיה צפיה בתכנון ובניה.

ללא שינוי דרמטי במצב תכנון ובניה של קרקע חקלאית, לא צפוי שיפור בנתונים אלו.

### ב. בעית התעסוקה

רבים מהתושבים בקיבוצים ובמושבים ניצבים היום בפני הבעיות הבאות:

- חלק מענפי החקלאות שפיננסו את התושבים במשך עשרות שנים, הפכו ללא כדאים כלכליות.
- הסבה לענף חקלאי אחר היא לפעמים בלתי אפשרית, ובמקרה הטוב כרוכה בהשקעה כספית גדולה, לא זמינה, ארוכת טווח ובאי ודאות.
- האפשרות למצוא עבודה מחוץ לישוב מוגבלת בגל גיל מבוגר, חוסר השכלה וניסיון שלא בתחום החקלאות, והמרקח הפיזי של היישובים ממרכזי התעסוקה הירונמיים.

מצב זה השאיר מאות משפחות בקיבוצים ובמושבים ללא פרנסה.

### ג. האפשרות להכנסה שלא מחקלאות

האפשרות המעשית היחידה לפרנסת הפתוחה בפני התושבים היא שימוש לא חקלאי בקרקע. כאמור לנצל את המשאב היחיד שברשותם – הקרקע. ואכן במקרים רבים יש ביקוש לקרקע חקלאית לשימושים עתידי קרקע שאינם חקלאיים, כגון: מרכזי מסחר גדולים, תעשייה, אחסנה, מתכני נופש, מתקני ספורט וארועים. החקלאים יכולים להעביר יכולים להתרנס על ידי הקמת עסקים בעצם או על ידי השכרת מבנים וקרקעם לאחרים.

### ד. בעית התכנון

- קיימת בעיה סטטוטורית מהותית בעניין הזכויות בקרקע. משום שאין היום תשובה לשאלת זו, רוב הבקשות לוועדת התכנון הן בקשה לשימוש חורג בלבד.
- ביורוקרטיה. הזמן הממוצע לאישור בקשה לשימוש חורג הוא מעל שנה. אישור

הבקשה כרוך בהוצאות רבות בשל הצורך למלא לא מעט בקשות ובקשות חוזרות, להתייצב לדינום ולהעסיק – על חשבו המבקש – גורמים מLocatorים כגון מהנדס, מודד ושםאי.

- כפילות. האישור מתנהל מול מנהל Locator ישראלי ומול הוועדה לתכנון ובניה, שילוב גופים אלו מעטים את בעית הביוווקרטיה.
- קשירה בין היתר בניה ליעוד הLocator.
- הליך שמורות כפול. מעבר להוצאות התהליך הביוווקרטי, העסק נכנס להליך שמורות ושירותים נגידת כפול. האחד מול הוועדה לתכנון על מנת לקבוע את גובה היטל ההשבחה שיידרש לשלם, השני מול מנהל Locator ישראלי על מנת לקבוע את השינוי בדמי הבדיקה, דמי שימוש ודמי הסכמה. גובה היטלים ותשומות אלו לבד עשי להפוך את כל המהלך לא כdot.
- אישור לשימוש חורג ניתן לשושן שנים בלבד. האישור נכנס לתקוף רטראקטיבית מיום הגשת הבקשה, ככלומר לזמן קצר בהרבה. בתום התקופה יש לחזור על כל התהליך, כולל חלק מההוצאות ואפשרות שהאישור לא יוחש כלל.

#### ה. בעית הרישי

מהסעיפים לעלונה אנו לומדים על "בעיה הגדולה" של אובדן הכנסתה ואבטלה של אנשים, מבנים וLocatorות הנגרמת כתוצאה ממצב חוקי, תכנוני וביוווקרטי שאינו מאפשר פעילות כלכלית חופשית בLocator החקלאית.

בעודה זו עוסקת בעיה שהיא תוצאה לוואי של "בעיה הגדולה". בעיה היא שבגלל בעית תכנון ובניה, מרבית העסקים באזוריים חקלאיים פועלם ללא רישיון עסק.

#### ו. פעילות מחלוקת רישי עסקים

ידוע מראש כי רוב העסקים באזורי אין יכולם לסייע לתהליך של רישיון עסק מסיבות של תכנון ובניה. במצב זה מנסה המחלוקת לאפשר לכמה שיותר עסקים לפעול במסגרת חוק רישיון עסקים ובפיקוח הגורמים Locatorיים האחראים על שלום הציבור ואיכות הסביבה. בכל מקרה אין מדיניות של סגירת עסקים רק בגל של שניים בהתאם ליעוד Locator, כיוון שאחת ממטרות המועצה היא לעודד תעסוקה ופעילויות באזורי.

#### ז. דורך פעולה עתידית, היתרים זמינים

בתהליך הבקשה לשימוש חורג, עסק המבקש יותר לשימוש חורג ושאינו מבקש היתר בניה, מקבל מהוועדה לתכנון ובניה אישור על תנאי לשנה (אם אינו נדחה כבר בשלב זה). במהלך שנה זו העסק נדרש למצוא את האישורים הנדרשים ממנהל Locator ישראלי, וכל האישורים הנדרשים בתהליכי הבקשה.

בתקופה האחרונה מנסים בחלוקת רישיון העסקים, בעיקר במקרים של הטעות, להסמיר את מהנדס הוועדה המקומית כגורם רישיון Locator שיכל, בשלב זה של הבקשה, להתריר לעסק לפעול בהיתר זמני. מחלוקת רישיון עסקים תוצאה על סמך אישור מהנדס היתר זמני לעסק,

אם עמד בכל שאר הדרישות. היתר זמני ניתן עד שנה אחת בלבד. מעבר לתקופה זו ניתן יהה להוציא לעסק רישיון זמני לשנה אחת נוספת, אם עמד בכל התנאים המחייבים פרט לאישור מנהל או היתר לשימוש חורג. על פי ההצעה לא ניתן יהיה לחדש את הרישיון הזמני מעבר לשנה אחת על מנת למנוע מצב בו העסק מוותר על קידום הלכתי התכוון ומסתפק בפעולת ברישוי זמני.

האפשרות לפעול בדרך זאת נמצאת כרגע בברור ברמה הארץית. להערכת מושב ריבנוביץ' מבין העסקים שבטיפולו, אישור זהה יפותור מיידית בעיה של כ-500 עסקים שהם שליש מהעסקים הפועלים ללא רישיון במ.א. חופ' הכרמל. בכך יאפשר נהיל זהה להעניק היתר או רישיון זמני לעוד עשרות עסקים שאינם נמצאים כרגע בטיפול כלל ובכך להכניסם לתוך מעגלי הבקרה והפיקוח.

ה. פיקוח שלא במסגרת הליך לרישיון עסק מחלוקת הרשמי מנסה להסדיר גם את פעילותם של עסקים שאינם נמצאים כלל בהליך רישיוני ולא הגיעו בקשה לוועדת התכנון, זאת באמצעות הוראות פעילות בע"פ ובאמצעות בקשה מרשות הפיקוח המחייבות לפיקח על העסק. פיקוח זהה נעשה על בסיס שיתוף פעולה עם הרשות המקצועית במטרה להבטיח את שלום הציבור והסביבה.

ט. **בעית היתר **בניה לבניינים חקלאיים****  
באופן אבסורדי גם עסקים חקלאיים רבים אינם יכולים לקבל רישיון עסק. הסיבה היא כי המבנים החקלאיים באזורי הוקמו בשנות הארבעים והחמישים, לפני שהחלו לפעול וועדות התכנון. لكن מבנים רבים, בעיקר רפתות ולולים, פועלם ללא היתר בניה, למורות שהם ממשימים, בהתאם ליעוד הקרקע, לחקלאות.

#### דוגמאות

דוגמה **לקשייחות החוק כלפי עסק קיימ**. מושב שיתופי מפעיל מוסך רכב. למוסך רישיון עסק מ-1970. הרישיון המקורי הוצא לצורך הפעלת מוסך לתיקון מכונות חקלאיות. עם השנים פחת העיסוק בחקלאות במושב ובאזור והמוסך החל לטפל גם ברכבים לא חקלאיים. המוסך פועל בפיקוח ובאישור כל הגורמים המקצועיים, כולל היתר בניה למוסך לציוד חקלאי. בקשה לרישיון עסק נדחתה על ידי האחראית תכנון ארוך טוח בוועדה המקומית לבניה. סיבת הדחיה: המוסך נדרש לנישול כל רכב חקלאי אולם בנסיבות השנים הוסף לשימוש כל רכב פרטיים.

דוגמה זו ממחישה באיזו מידה כבולות ידי הרשות המאשרת על ידי החוק. הוועדה המקומית לתכנון ובניה אישרה את העסק כחלק מהשימושים החקלאיים בקרקע, אך היא אינה יכולה לאשר את אותו עסק עצמו ללא כל שינוי מהותי, רק בכלל שהוא כבר לא מתאים לשימוש חקלאי טהור בקרקע.

על מנת שהעסק הופעל ברישוי יותר משלושים שנה, ומשמש בפועל גם את צרכי החקלאים במושב, יכול להמשיך להחזיק ברישוי עסק, הוא חייב להתחיל תהליך של שינוי יעוד קרקע או בקשה להיתר לשימוש חורג.

**דוגמה להגבלת יכולת העסק.** תושב אחד המושבים הרים עסק שמייה ומועד ביטחון. המוקד של העסק הופעל מביתו שבמושב. בקשה לרישיון עסק נדחתה על ידי האחראית תכנון טוויה ארוך בוועדה המקומית לתכנון ובניה. סיבת הדחיה: אין היתר לשימוש חורג במבנה. כלומר גם ניסיון לעסוק בעסק שני גוזל קרקע חקלאית מיועדה, עסק המנצל את ביתו הפרטני של התושב ללא מטרדים ולא פגעה בשכניו, גם ניסיון זה נבלם על ידי רשות התכנון והבנייה.

**דוגמה לעסק הפועל ללא פיקוח רשמי עסקים.** במקרים מסוים השטח הוקמה חנות רהיטים גדולה בשטח שיועד לחקלאות. השטח הכליל של המבנים כארבעה דונם. בغالל גודל הבניה הוגש נגד העסק תביעות על ידי מנהל מקרקעי ישראל וגם על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובניה.

העסק פועל מספר שנים. במהלך זמן זה הוא משלם קנסות על הפרת צוין פינוי של בית המשפט. התביעות של מנהל מקרקעי ישראל ושל הוועדה המקומית לתכנון ובניה הן על סך מיליון שקלים. מדובר על שטח מסחרי גדול המכיב רשמי עסק ופיקוח של משטרת וכיבוי אש.

בפועל לא הוגשה בקשה לרישיון עסק כיון שאין לעסוק אפשרות לעמוד בדרישות הכספיות של ועדת התכנון ומנהל מקרקעי ישראל.

במקרה זה, היה שמדובר בהליך משפטי שמטרתו לsegor את העסק הלכה למעשה, לא נשלח פיקוח מטעם המשטרה ושירותי הכבאות כיון שבכל מקרה לא י מלא העסק את הדרישות בגין המצב המשפטי הנ"ל.

אין תביעה מצד רישיוני עסקים כיון שהגוף של המועצה, הוועדה המקומית לתכנון ובניה, כבר תובע את העסק וב███ן גדול במיוחד. בנוסף אין רצון לפגוע בעסק המפרנס מספר עובדים מהאזור.

בפועל בגין מצב משפטי שמקורו בעיית תכנון ובניה, עסק מסחרי גדול פועל ללא רישיון עסק, ללא הפיקוח הנדרש ולא אפשרות אכיפה נראה לעין.

## 8. אכיפה

א. **נהל פעלה בעסק ללא רישיון ותביעה המשפטית**

אם מאוחר עסוק הופעל ללא רישיון, נעשה מאמץ לסייע לו לקבל רישיון, באמצעות הסברים, הדרכה וסייע לתחילה. אם העסק אינו משטף פעולה ניתן גם אזהרה, אולם המועצה לא מנהלת תביעות נגד עסקים רק בגין שאינם מחזיקים רישיון עסק. המועצה תיזום תביעה המשפטית רק במקרים שבהם העסק מסכן את שלום הציבור בגין אי עמידה חמורה בתנאי הגופים המקצועיים. **בפועל יש מעט מאוד תביעות משפטיות נגד עסקים.**

## ב. שימוש בצו מנהלי

ראש המועצה האזרחי מוסמך להוציא צו סגירה מנהלי לעסק. משתמשים בסמכות זו כאשר קיימת הפרעה או סיכון ממשמעותי ומידי לציבור. לדוגמה רוכלים המפריעים לתנועה הצד הדר. במקרה זהה הבעיה היא מיידית, ממשית וטיפול משפטי אינם יעילים כיון שלעסק אופי זמני ואין לו כתובות קבועה. ראש המועצה מוציא צו סגירה מנהלי והצוו נאכף מיידית על ידי המשטרה.

במקרים רבים מספיק להבהיר לבעל העסק כי יש כוונה להפעיל צעד זהה. בנוסף, רשותות מקצועיות דוגמת כיבוי אש ואיכות הסביבה פונות למועצה במקרים שבהם של סיכון מיידי לציבור או לסביבה בבקשתה שהמועצה תוציא צו מנהלי לסתורת העסק.

**דוגמה לשימוש בצו מנהלי.** תושבים בקיסריה הבחינו בפרסום בעיתון מקומי ממנו עולה כי באותו יום תתקיים מסיבה בתשלום אצל אחד משכיניהם. לפי הפרסום ניתן היה להבין כי מדובר באירוע רב משתתפים, באירוע יימכרו משקאות אלכוהוליים ותשמעו מזיקה רועשת. מארגני האירוע לא ביקשו לרישו ל��"ם את המסיבה. השכנים פנו למועצה האזרחית, ראש המועצה הוציא צו סגירה מנהלי לאירוע באותו יום. הצו הובדק בכניסה למבנה והאירוע לא התקיים.

#### 9. אפשרות ערעור

דוחית בקשה לרישו עסק מעברת בכתב לבקשתך דרך מחלקת רישיון עסקים. אם ניתן, המחלוקת פועלת מול הגורם המקצועי שדחה את הבקשה בניסיון לקשר בין הצדדים. במקריםבודדים בלבד, בפועל רק לגבי האש, מופנה מגש הבקשה לאפשרות הערעור הפormal. ניתן להגיש ערעור על החלטות מכבי האש בכתב למפקד שירות כבאות ארצי. נוהל זה מנוצל לעיתים נדירות בלבד בשנה. בפועל לא מוגשות בקשות ערעור בפני דרג ערעור מקצועי במשרד הבריאות או במשטרת. בכל מקרה יכול מגש בקשה לרישו לערער על החלטת המועצה, ובעקביפין על החלטת המאשר המקצועי, בפני בית משפט. בפועל לא מוגשות תביעות כאלה.

#### 10. המלצות

- עמידה בזמןים ותיום עם גופי האישור המקצועי.
- תקנות בהירות, גלוות וمتאמות יותר מצד המאשר המקצועיים.
- שינוי דרמטי בתחום התכנון ובניה.

## בית שמש

סיכון פגישה עם מר גלי שטנסלר, מפקח רישיון עסקים, עיריית בית שמש

13 ספטמבר 2005

### 1. כלל

בבית שמש קיימת משרה אחת של מפקח עירוני ורישיון עסקים המשמש בתפקידו מאז 2002, הנדסי תוכנה בהשכלתו, כפוף למחלקה הפליקו והרישוי בעירייה. אותה מחלקה עוסקת גם בפליקוח תברואתי, לכידת כלבים משוטטים, חיסון בע"ח, סיורים משותפים עם העירייה והפעלת תחנת ההסגר. במסגרת התפקיד יש לפיקח אופנו שאמצעותו מתנאי ברוחבי העיר. לרשות המחלקה תוכנה מסווג רמה מערכות ל飯店 אחר רישיון עסקים.

להלן ריכוז נתוני עסקים חייבי רישיון בתחום 2000–2005 כפי שהם מופיעים בדו"ח הביקורת של משרד הפנים וכפי שנבדקו על ידו עם עיריית בית שמש:

- 2000: 496 עסקים, מתוכם 46% ללא רישיון.
- 2002: 491 עסקים, מתוכם 36% ללא רישיון.
- 2004: 485 עסקים, מתוכם 39% ללא רישיון.
- 2005: 520 עסקים, מתוכם 42% ללא רישיון.

### 2. הסיבות להעדר רישיון עסק

הערות	הסיבה להעדר רישיון רישיון עסק	% העסקים הפעילים ללא רישיון עסק	מספר העסקים הפעילים ללא רישיון עסק	%	
				עסקים חדשים שהוקמו ב-12 החודשים האחרונים ונמצאים בתהליכי לקבלת רישיון עסק.	עסק חדש
בעה כרונית שככל הנראה לא Tipper בעמידה הנראת לעין. יהיו עסקים שימושיים לפועל גם בעתיד ללא רישיון עסק.	חוקי תכנון ובנייה	24%	50		
אלוצים שניתן למצאו להם פתרון, תלוי בעיקר בנסיבות בעל העסק להשكيיע את הסכומים הדרושים להסדרת העניין, טיפול שעשויה להימשך כמה שנים.	"	9.5%	20	"	"
בעיות כרוניות הנמשכות כבר זמן רב, בעיקר בגליל או נוכנות העסק להשקייע את הכספיים הדרושים לעמידה בדרישות.	כיבוי אש	9.5%	20		
אי עמידה בדרישות משרד הבריאות בעיקר בגלל הקשרו בטיפול במזון. משרד הבריאות עצמה אינה נוקט בפעולות לסגירת עסקים אלה היות והסבירים ברמה נמוכה יחסית.	תברואה	19%	40		
עסקים שאינם מעוניינים לנתקו בשום מאץ או מודעות, חוסר טיפול	התעלמות העסק, חוסר הוצאה כספית כדי לקבל רישיון עסק.	19	40	40	100%
<b>סה"כ</b>			210		

בכל שנה נפתחים בעיר כ-40 עסקים חדשים, במקביל כמות דומה של עסקים נסגרים (אם כי מאז שנת 2000 כמות העסקים בעיר גדלה בכ-5%).

### **3. מעקב העירייה אחר עסקים חדשים / נסגרים**

אחד התופעות הבולטות ביותר שמאפיינת את העסקים בבית שמש הינה כי העסקים עצם אינם פעילים מיזומתם **לקבלת רישיון עסק**. היוזמה מגיעה מרובם מהעירייה שפונה אל בעל עסק חדש ומודיעעה לו שעליו לעבור תהליך לקבלת רישיון. אולם לא פעילות העירייה, מעת מאד עסקים היו טורחים לפעול בתחום זה מיזומתם. מכאן ניתן גם להבין את העדר הנכונות להشكיע זמן, עבודה וכיסף מצד בעלי העסקים כדי להוכיח את הבקשה והמסמכים לקבלת רישיון עסק וכדי לעמוד בדרישות החוק.

לאור מציאות זו, העירייה פועלת במגוון דרכים כדי לאפשר כל העת את בגין העסק החדש שפותחים ואת בגין העסק שפועלם ללא רישיון. דרכם אלה כוללות סיור פיזי בשכונות העיר, בירור "מפה לאוזן", מעקב אחר פרסום במקומותיים ומדריכי טלפונים ועוד. עם איתור העסקים, העירייה מביאה לידיים בע"פ ובכתב את חובתם לעמוד בדרישות חוק רישיון עסק וכן אוטם במסלול המטלות שעלייהם לעבור בכל תחומי הרישיון.

להערכת העירייה, להיות שמדובר בישוב קטן יחסית, הרי שמספרם של בגין העסק שפועלים ללא רישיון, מבלי שהעירייה תדע על כך נמוך, ההערכה היא שמדובר בכ-10–20 עסקים (פחות מ-5%). העסקים הפעילים ללא רישיון מבלי שיופיעו ברשומי העירייה הם בד"כ כאלה שמתבצע בהם פעילות בפרופיל נמוך, ללא קבלת קהל, לדוגמה מחסנים במבנים סגורים וכו').

גם כמשמעותו בסוגיות עסק, העירייה מעדכנת זאת ברישומיה עם היודע הדבר. העסקים עצם אינם נוהגים לדוח על סיגורתם לעירייה, אולם הוותק להיקורת הטובה עם השטח, מידע זה מגיע בסופו של דבר לעירייה בתוך מספר ימים / שבועות ממוקד הסגירה.

נתון זה עומד בניגוד להערכות שנשמעו מצד משרדיה הממשלה לפיהן כ-15–20 מהנתונים ברשויות המקומיות אינם מעודכנים. יתכן שהערכות אלה בקשר לחוסר מהימנות הנתונים, נכונות בעיקר לגבי ערים גדולות שבן כמות העסקים גדולה בהרבה לעומת עירית בית שמש.

### **4. פעילות העירייה נגד עסקים הפעילים ללא רישיון**

מתוך 210 עסקים הפעילים ללא רישיון, עירית בית שמש מגישה כ-5 כתבי אישום בשנה על ניהול עסק ללא רישיון. זהו הכלי המרכזי לפעולה נגד עסקים שאין להם רישיון. כתוב האישום נכתב על ידי הלשכה המשפטית של עיריית בית שמש לפי נתונים שמוכר מפקח רישיון העסקים. ההליך מתקיים במושב השלום בבית שמש ונמשך כשנה.

הkońסות שמטיל בית המשפט על עסקים שהעירייה הגישה נגדם כתוב אישום על כך שפלו ללא רישיון עסק, נעים סביר 1,500 ש"ח לעסק קטן ו-3,000–4,000 ש"ח לעסק גדול.

בנוסף לכך, בית המשפט מורה בד"כ שאמ בתוך 6–12 חודשים ממועד פסק הדין העסק לא

ישיג רישיון ("צו סגירה שיפוטי") יהיה עליו להסגר. ישנים עסקים שאינם נורתעים וממשיכים לפעול לאורך שנים ללא רישיון ומוגשים נגדם כתבי אישום פעמי שנייה ושלישית.

כשmagיע המועד לימיוש צו הסגירה השיפוטי (היות שבית העסק ממשיך לפעול ללא רישיון), העירייה כמעט ואינה מפעילה את סמכותה לסגירת בית עסק, אלא אם היא סבורה שישנה סכנה ממשית לשלום הציבור בגלל מפגעים שונים (במקרים נדירים יותר).

לדעת העירייה, גם נתונים הרישוי עצם אינם ממצאים את הדין ואין מפעילים את סמכותם לסגירת עסקים ללא רשן עסק, אלא במקרים נדירים.

העירייה בוחנת את המצב מבחינה כלכלית, תעסוקתית, חברתית וכו', וمعدיפה עד כמה שניתן שלא לגרום לתושבים לאבד את מקור פרנסתם, שלא לגרום להתרומות ולא לפגוע בשירותים לתושבים. במקביל, העירייה מנסה עד כמה שאפשר לדרבן את בעלי העסקים להשלים את המטלות הדורשות לקבלת רישיון עסק.

מנהל מחלקת הפיקוח העירוני בקש להציג כי הגשת כתוב אישום נגד בעל עסק על הפעלה ללא רישיון הנה פעלאה מורתעה. הגשת כתוב אישום נוספת בעל עסק, פירושה הטלת קנס גדול יותר אשר מדרבן את בעל העסק לפעול בצורה נמרצת יותר על מנת לקבל רישיון.

אחו לא מבוטל של בעלי העסקים משיג רישיון לאחר הגשת כתוב האישום. אולם, אם בזמן ההליך המשפטי (זמן שבין הגשת כתוב האישום ועד פרסום פסק הדין) העסק מקבל רישיון, העירייה אינה חוזרת את תביעהה מבית המשפט ומאפשרת לבית המשפט למצות את הדין עם בעל העסק ולהטיל עליו קנס בגין התקופה שבה פעל ללא רישיון.

##### **5. פיקוח על עמידה בתנאי הרישיון**

העירייה מעבירה לעסק את הרישיון בזיהו התנאים שהוגדרו על ידי המשרדים השונים. מעבר לכך, העירייה אינה בודקת באיזו מידת העסק מקיים את התנאים המופיעים ברישיון. העירייה מצפה שהמשרד עצמו הוא שיבדק האם וכיידת בית העסק ממלא את התנאים להיות שמהינתה זהה הגורם המKeySpecי המוסמך לבדוק זאת.

יש לשים לב שהעירייה לא מבצעת כמעט פיקוח בתוך העסקים לאחר מתן הרישיון בכל הקשור לעמידה בתנאי הרישיון, אך שהפעולות היחידות היא הבאת העסק למצב של קבלת רישיון. לאחר מכן יש למעשה קשר בנושא כיבוי אש בלבד (כשנדרש חידוש שנתי של כיבוי אש), למעט במקרים חריגים בהם נוצרים מפגעים מיוחדים או בעקבות חשיפת ליקויים במסגרת ביקורת המתבצעת על ידי נתונים האישור כמו משרד הבריאות ועוד'ס.

בכל הקשור לעמידה בתנאי איקות סביבה הרי שכ- 57 מabitii העסק בבית שימוש מוגדרים כסוג B-A וככאליה הגורם המוסמך לקבוע את העמידה בדרישות רישיון עסקים הינו היחידה הסביבתית האזורי המשותפת לבית שימוש ולמ'א. מטה יהודה. רק במקרים מסוימים העירייה נדרשת לפנות למוחז ירושלים של המשרד לאיקות הסביבה לקבלת התיאחסותם לגבי עסקים מסווג C.

## 6. משך הזמן לקבלת רישיון עסק

בהתנחה שלא התעורו בעיות סבוכות של תכנון ובניה העשוית לעכב את הרישיון במשך שנים, פרקי הזמן הממוצעים לקבלת רישיון עסק הם:

עסק קטן (קיוסק וכד') – 3–4 חודשים

מסעדה – חצי שנה

סופרמרקט – חצי שנה

לאור העובדה שיוזמת העסקים לקבלת רישיון עסק מועטה, ולאור העובדה שהעירייה היא זו שפעלת ויוזמת כדי לסייע לעסקים ולקדם לקבלת רישיון עסק, הרי שלדעתה העירייה לא ניתן להעלות טענה בדבר סחבת וביורוקרטיה בטיפול או בדבר חריגה מלאה הזמן שנקבע בתקנות.

## 7. שימוש מועט בהיתרים זמינים

השימוש בהיתרים זמינים הוא שלו, חל רק לגבי עסקים בודדים בעיר. בד"כ מעדיפים להימנע ממתן יותר זמני. השימוש בהיתרים זמינים רלוונטי בעיקר כשישנים אילוצי תכנון ובניה ומהנדס העירייה מורה לבעל העסק ליחס הליכים מתאימים של היתרים, שימוש חורג וכד'. כל זמן שהיעוד החדש עדין לא אושר על ידי רשות התקנון, לא ניתן לעסק רישיון קבוע.

## 8. הדרכים לשיפור המצב

קיים כח האדם במחלקה הוא עובד אחד מול 520 עסקים. הוסף עובד אחד עשוי לצמצם את כמות העסקים הפועלים ללא רישיון מ-42% ביום עד לכ-25% בעתיד על ידי הגברת הקשר עם השטח, דרבון בעלי העסקים, הדרכתם וכו'. בנוסף, הוספה משתת פיקוח אחת יכולה להגבר את הפיקוח על העסקים הקיימים כדי לוודא שהם פועלים על פי התנאים שמצוינו ברישיון, מטלה שכינום כמעט אינה מתבצעת בכלל חסר כח אדם.

נראה שם משאבי הפיקוח יתוגברו, המצב האופטמלי אליו ניתן יהיה להגע בבית שימוש הינו 25% עסקים עם רישיון. ניתן להעיר שתמיד יותרו כ-10% מהעסקים שלא יבצעו את הפעולות המתאימות ולא ישקיעו את ההשකעות הדרושים בגל חסר רצון וחוסר נוכנות. בנוסף, תמיד יותרו כ-15% עסקים שבגלל אילוצים שונים (בעיקר סביב חוקי התקנון והבנייה) לא ניתן יהיה להעניק להם רישיון עסק במיקומם הנוכחי. העירייה בקשה להציג לדוגמה את המסתודות הקטנות שמצוינות במרכז המסחרי במבנים ישנים משנות החמשים והשישים, ששתחן קטן מהנדרש בתיקן של משרד הבריאות ואין בהן מקום לחדר שירותים. מסעדות אלה פועלו לאורך זמן אר לא יכולים לקבל אישור ממשרד הבריאות. זהו אילוץ שכינום אין לו פתרון אלא אם כן משרד הבריאות יגמיש את דרישותיו או לחילופין בעל העסק ישנה את השימוש בתחום עסק אחר המתאים לאותו מבנה.

שתי קבוצות אלה (עסקים שיש להם אילוצים כרוניים בלתי פתיריים ועסקים שבעליהם אינם מוכנים לטפל ברישיון) מוערכות יחד בכראב מכלל העסקים טעוני הרישוי. נתון זה יכול להשנות בעיקר אם יופעל צי סגירה ובמידה שהאינם להפסיק פעילות עסק ללא רישיון יופיע למוחשי.

## 9. השוואה בין בית שימוש לעיריית תל אביב

בתל אביב פועלים 7 פקסים רישי מול 15,000 15,000 עסקים, כלומר פקס אחד על כל 2,150 עסקים, בבית שימוש פקס אחד על 520 עסקים. עם זאת פקס הרישוי בבית שימוש מבצע גם עבודות פיקוח שוטף בנוסף לרישוי עסקים.

## 10. דוגמאות לעסקים פעילים שיש להם בעיות ברישוי

עסקים שיבדקו במסגרת שאלון לעסק (רישומה חלקית) היוות שיש בהם בעיות רישוי עסק: **מפעלי כימיקלים** א.ת. צפוני בית שימוש. יצור חומרי ניקיון, 50 מועסקים. היה רישוון עסק במשרדים רבים. בשנתיים האחרונות התעוררו בעיות בתחום תכנון ובניה כתוצאה מהתרחבות בנייה של המפעל מעבר להיתרים ולקווי הבניין שאושרו. בנוסף, יש דרישת התקנת מערכות כיבוי אש בעלות מאות אלפי ש"ח. שתי הבעיה סבוכות וקשה להעריך מתי ימצא פתרון, אם בכלל. בשנת 2004 הרישוון נשלל. כיום העירייה פועלת להגשת כתוב אישום לבית המשפט על עבודה ללא רישוון. לא ידוע על כוונה לסגירה על ידי העירייה.

**אולם שימוש מהמובילים בעיר.** אין אישור משרד הבריאות בשל אילוצים תכונניים-סטטוטוריים מול מינהל מקרקעי ישראל.

**בית קפה בקנין ביג,** בכניסה לבית שימוש. הרחבה הפתוחה קורתה בברזנט כדי להגדיל את שטחי היישיבה, בניגוד לחוקי התכנון והבנייה – דבר המעכב קבלת רישוון עסק. לפני הקמתה הקירוי היה לבית הקפה רישוון עסק.

**מפעל מנועי בית שימוש.** יש רישוון עסק, אבל לאחרונה קיבלו תנאים חדשים שמחיבים לנתקות בפעולות שונות בתחום כיבוי אש. נשלח מכתב על ידי הפיקוח העירוני למפעל.

## 11. סיכום

לפי נתוני הביצוע של השנים האחרונות, מצב רישוי העסקים בעירית בית שימוש הוא ככלול:

- העירייה פועלת כדי להקים ולנהל מאגר מידע עדכני ומקיף אודות כל העסקים מחויבי הרישוי בתחום.
- העירייה פועלת כדי להביא לידיתו של כל בעל עסק מהן חובותיו ומה התהילה שעליינו לעבור כדי לעמוד בדרישות חוק רישוי עסקים.
- נציג העירייה מסיע באופן אישי לבעלי העסקים ומדריך אותם מה הפעולות ומה המסלול שעלייהם לעבור כדי לקבל רישוון עסק.
- העירייה פועלת לכך שככל עסק יטפל במירב הנושאים הדורשים לקבלת רישוון. כלומר, גם אם ישנו תחום עיתתי שהליך קבלת האישור בו ממושך ומורכב, השאייפה היא שהעסק יטפל בינוינו בכל יתר הדרישות, ולא ידחה את הטיפול עד קבלת האישור בתחום העיתתי.
- CMDINIOT, העירייה כמעט ואינה פועלת לסגור עסקים שמתפקידם בלי רישוון, גם אם

העסק פועל כרך שנים רבות. כנ"ל, גם נותני הרישוי כמעט Tüm ואינם פועלים לסגירת עסקים שאין להם רישיון.

- בהעדר איום ממשי לסגירת עסקים שאין להם רישיון, נוצר תהליך מעגלי שבו בעלי עסקים שאינם רישיון אינם נורטים מלהמשיך ולפעול. הבדיקה שבבעלי העסקים מבצעים היא כספית: מה הדרך הכלכלית ביותר מבחינתם להמשיך להתקיים. בפני בעל העסק ישנן שתי חלופות – לבצע את ההשיקעות הנדרשות לקבלת רישיון עסק או לחולופין להסתכן בתשלום קנסות כתוצאה מההיליכים המשפטיים. כל זמן שగובה הקנס נמוך יותר מההתועלת הכלכלית הקיימת בהמשך הפעלת העסק, אותן עסקים ממשיכים לפעול ללא רישיון.
- ניתן להעיר שאפשר להגדיל את משקלם של העסקים הפועלים עם רישיון במידה וכח האדם במחלוקת הפייקוח يتוגבר.
- גם אם משאבי הפייקוח יתוגברו, העירייה מעריכה שכבע מהעסקים ימשיכו לפעול ללא רישיון בגין אילוצים שלא ניתן לפתור (תכנון ובניה, בריאות, מבנים ישנים) ובגלאן חוסר רצון של העסקים להשקיע זמן וכסף.

## بني שמעון

סיכון פגשה מר שמעון פשי, מנהל רישי עסקים במוועצה אזורית בני שמעון  
15 בנובמבר 2005

### 1. נתוניים כלים ואופן ההתנהלות

מר שמעון פשי משתמש מנהל מחלקת איכות הסביבה, תברואה ורישי עסקים במוועצה אזורית בני שמעון.

למעשה פועל יחיד בתחום. מלבדו עובדת מזכירה בנושא תוכנה (שהיא משותפת למספר מנהלי מחלקות נוספים). מר פשי בעל הסמכה של תברואן.

מוועצת בני שמעון כוללת בתחום שיפוטה כ-5,000 תושבים, 450,000 דונם, ו-131 יישובים: שובל, משמר הנגב, גבעות בר (יישוב חדש), חצרים, נבטים, ברוש, תדרה, תאשור, בית קמה, דבר, להב, שומריה, כרמים.

לפי דו"ח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004, בני שמעון פעלו 102 עסקים חיבי רישי, מתוכם 31 (30%) פעלו ללא רישיון.

נתונים אלו דומים לנתחנים שהתקבלו לגבי שנת 2005. לפי נתוני המועצה לאוთה שנה פועלים במוועצה 112 עסקים טעוני רישי, 33 מתוכם פעילים ללא רישיון (29%). יתרון ישנים עסקים נוספים שלא אוטרו, כמו למשל עסקיהם של הבודאים. נושא זה יצוין בהמשך.

מר פשי מציין כי ראש המועצה מעודד הילך לקראת קבלת רישיונות עסק לכל העסקים, והמועצה כמו גם מר פשי עוזרים בכל דרך לעסקים הנזקקים לכך.

### 2. פילוח הסירוביים לביקשת רישיון לפי הגופים המסרבים

הגוף המסרב	% מסה"כ הסירוביים	מספר הסירוביים	מסה"כ הסירוביים
שירותי הכבאות	34%	28	
תכנון ובניה	24%	20	
משרד הבריאות	15%	12	
משטרת	5%	4	
המשרד לאיכות הסביבה	11%	9	
משרד החקלאות	11%	9	
<b>סה"כ</b>	<b>100%</b>	<b>82</b>	

### 3. בעיות מרכזיות בקבלת רישיון עסק

על אף המוצג בטבלה, מר פשי מציג את אי העמידה בדרישות חוקי התכנון והבנייה כבעיה המרכזית מבחינת הסירוב לקבלת רישיון עסק. בעיה זו קיימת בעיקר בקיבוצים ובמושבים, בעסקים שונים משנהות הי-50. עסקים אלה הוקמו לפני כניסה של חוקי התכנון והבנייה ועל כן אין בידיהם היתרי בניה כיוון שלא נדרש להם באותה תקופה, דוגמת רפתות וכי"ב.

תהליך קבלת האישורים מועודת תכנון ובניה המרחכית ארוך וכרוך במקרים רבים ובנסיבות כספית גדולה שאין אפשרות של בעלי העסקים לעמוד בה. לדעתו של מר פשי על הוועדה המרחכית לתכנון ובניה לאכוף נושא זה.

בעיה זו של היעדר היתרי בניה פגעה בעבר באופן מהותי ביכולת לקבל אישורים מגורמים נוספים, עקב העובדה כי מקומות ללא היתרי בניה לא יכולים היו לקבל אישורים שירותי הכבישות וממשרד הבריאות, למשל, כתוצאה ישירה לכך. ביום הדבר משתפר וניתן לקבל תנאים מוקדמים לצורך קבלת אישור, ובעל העסק יכול לפעול במקביל לפפי תנאים מוקדמים אל מול נתני האישורים השונים גם כאשר אין בידו היתר בניה מתאים, זאת על מנת לא ליצור מצב בו-zoneחים את הדרישות השונות ולא מטפלים בדרישות הנינטות לטיפול.

למרות הקשיים ישן דוגמאות לעסקים שנפנו לוועדה, חלק מהם (בهم גם, למשל, רפטות) פועלם לקבלת רישיון עסק.

דוגמה לכך הוא מפעל נטפים שלפני שניםים עלה בידו להוציא רישיון עסק, אך כמובן שהדבר היה כרוך בעלות כספית גבוהה ואפשרי רק לבעלי משאבים. כיוון שהמצב הכלכלי אינו פשוט, חלק ניכר מן המוקומות סדרי העדיפויות מונעים את השקעה הנדרשת לצורך קבלת רישיון עסק.

לדעת מר פשי אם יוסדרו היתרי הבניה סביר להניח כי שאר השירותים יפתרו בקלות רבה יותר.

בנושא **כיבוי אש** מצין מר פשי כי לעיתים ישן דרישות לא אחידות ומשתנות של שירותי הכבישות. לקרהת ביצוע הביקורת התקופתית, קשה לחזות מה יהיו דרישות שירותי הכבישות הן בהשוואה לביקורות קודמות באותו עסוק והן בהשוואה לעסקים אחרים בעלי מאפיינים דומים.

נוסף על כך אין התייחסות של מכבי האש לעובדה כי עסק בתוך קיבוץ שונה מבחינות רבות מעסוק שקיים בעיר, מבחינת סביבה, בידוד, קלות באיתור ובהשגת כוחות לטיפול בדיליקה (כיתת כוננות, כיתת כיבוי וכיו"ב).

בנושא **משרד החקלאות** הועברו בקשות ע"י מר פשי שלא זכו לTAGובה. לא הייתה כתובות במשרד החקלאות ורק לאחרונה מינו אדם שיטפל בנושא. לא היה ידוע למקשים מי חותם על הבקשות והאם קיבלו התייחסות. לדעתו של מר פשי משרד החקלאות לא מהווה גורם "בעיתי" בעניין ואין מניעה שאוthon בקשות יקבלו בסופו של דבר מענה.

בנושא **משרד הבריאות**. בעיות דוגמת היעדר ביוב מרכזי מהוות חסם לקבלת האישור, וכן אפשרות לפוטרן עקב העלות הכלכלית הנিcritה הנובעת מדרישות אלו. לדעת מר פשי ניתן למצוא פתרונות אחרים דוגמת בור ספיגה, אך דרישות משרד הבריאות מונעות פיתרון זהה.

#### 4. הליך קבלת רישיון עסק

בעלי עסקים לרוח אינם פונים ביוזמתם אל מר פשי לצורך תחילת הליך קבלת רישיון עסק, אלא הוא זה שמאתר את העסקים ומזמנם אליו לפתחת הליך הרישוי.

לאחר שהחל הליך הרשמי, בודק מר פשיי אם יש לעסוק היתר בניה. אם כן, הוא פותח תיק רישיון לעסק, ומעביר את הבקשות עבור בעל העסק אל הגורמים נתונים האישור, וכך ממשיך התהליך בהתאם לדרישות הגורמים.

אם אין היתר בניה לעסוק ישנו נסיון לפתור נושא זה, במקביל לנסיון לקדם אישורים אחרים. דוגמה לכך היא משדר להסתענות נוספים שחוර לו היתר בניה מתאים, אך בד בבד פעיל לקבלת אישור שירותי הכבאות, עמד בתנאייהם וקיבל מהם את האישור.

באופן כללי מעיד מר פשיי על מגמת שיפור הקשר בין הגורמים המאשרים לבעלי העסקים ונסיון ללקת זה לקרה זאת לצורך פתרון הבעיות הקיימות.

לגביו משך הזמן עד לקבלת האישורים מהגורמים המאשרים, מצין מר פשיי את המשטרה כמארשת תוך זמן קצר, לעומת משרד הבריאות, משרד העבודה ושירותי הכבאות שלעיתים מתעכבים יותר מכפי המוגדר בחוק.

## 5. הליך משפטי

בהתהליך קבלת רישיון העסק הנティיה היא ללקת לקרה בעל העסק. המועצה לא הגיע עד היום למצב של הליך משפטי, ומשתדلت להימנע מכך. כאשר מופנית למר פשיי טענה של אחד הגורמים המאשרים נגד בעל עסק, פונים לראש המועצה ומנסים להגיע להסדר, לפרישה על פני זמן או לפתרון אחר בין בעל העסק לנוטן האישור.

כאמור, בכל מקרה שבו יש סירובים בקבלת רישיון בתחום מסוים, ממשיכים לפעול למען התיקונים הנדרשים בתחום האחרים במקביל, ללא תלות אחד בשני.

## 6. בדואים

לדעת מר פשיי המדינה מבחינות רבות איננה מטפלת בנושא הבדיקות בצורה רצינית, בין היתר בנושא רישיון עסקים. הוא מצין שבפנויו לבעלי עסקים יהודים ובעת העלתת דרישות בנושא בריאות, סביבה ובטיחות, לא אחת טוענים כלפי כי ישנים עסקים שאינם עומדים בשום תנאי ולא ננקטים נגדם צעדי אכיפה, דוגמת עסקים במגזר היהודי. חוסר הטיפול בעביה עלול לגרום, לדעת מר פשיי, לביעות גם במגזר היהודי.

## 7. נקודות לציון

- נעשים מהלכים להגברת המודעות בקרב בעלי העסקים, כגון יום עיון בנושא שנערך ע"י המועצה האיזוריית לפני 4 שנים ומתוכנן להיערך גם השנה. ביום העיון משתתפים כל הגורמים המאשרים והם מציגים בו את הנחיותיהם ואת פעילותם.
- הדגש שניתן ע"י המועצה האיזוריית היה קודם כל טיפול בעסקים המשרתים ציבור גדול דוגמת תחנות דלק, בורגראנט' וצדומה ברים מרכזיות. לאחר שהוסדרו עסקים אלו פונים לטפל בעבויות המורכבות, כאמור, בעיקר בהסדרי תכנון ובניה.

למועצה סדרי עדיפויות גם בין העסקים. לדוגמה אירועים בעלי פוטנציאל סיכון גבוה – קהל רב, עסקי מזון ועוד' מטופלים בצורה רצינית יותר, מ"א' ועד ת'.

#### 8. סיכום והמלצות

- לדעת מר פשי ניתן לבני שמעון לגבש פתרונות לביעות הסדרי התכנון והבנייה, ע"י שילוב ושיתוף פעולה בין בעלי העסקים לועדת התכנון והבנייה. הסדר זה יאפשר ע"י ביקורת של הוועדה אצל העסקים מחויבי הירושי, פיקוח על השינויים הchlים בהם, הפקת דוחות למועצה עם המלצות וסדרי עדיפויות לטיפול בעיות התכנון והבנייה.

## נ策ת

סיכון פגישה עם מර אמיר זועבי, מנהל מדור רישיון עסקים, וממר עוזיאן כרימ, פקוד רישיון עסקים, עיריית נ策ת

15 דצמבר 2005

### 1. כלל

במחלקה פועלם 3 תברואנים ו-6 פקחים בנוסף לשני המנהלים הנ"ל.  
לפי דוח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004, בנ策ת פועלו 1,129 עסקים חיברי רישיון מתוכם 50% ללא רישיון.  
בפגישה במועדנה התברר שבדצמבר 2005 פועלם במועצה 1,712 עסקים מחוברי רישיון, מתוכם 1,660 יש כרגע רישיון (39%). אולם, במהלך השנה, אחרי שרישונות רבים מתחדשים, שיעור העסקים הפעילים עם רישיון הוא 50%.

### 2. תהליך קבלת הרישיון

בעלי העסקים בנ策ת לרוב אינם פונים מיוזמתם לעירייה לצורך קבלת רישיון עסק ואיתור העסקים נעשה ע"י הפקחים.

בעל העסק מגיש תכניות ופותח תיק תוך תשולם האגרה (260 ש"ח), ולאחר מכן מחלקת רישיון העסקים מבצעת את ההליך בעצמה. המחלקה שולחת את הבקשות למשרדיה הרלוונטיים ומקשרת בין נתונים האישור לבעל העסק.

אם בעל העסק עומד בכל התנאים, מעריך מר זועבי את פרק זמן קבלת האישור בין 30 ימים ל-3 חודשים. אם לא עומד בכל התנאים בזיהוק המחלקה אם בעל העסק פועל למילוי התנאים ולאחר שמולאו שולחת את נתונים האישור. אם יש תנאים רבים לצריך לקיים או תנאים הכרוכים בסכנה לציבור מזמין המחלקה את בעל העסק לשימושו ופרטת בפניו את הדרישות שעליו לקיים.

### 3. פילוח הסירובייםiae לאי-מתן רישיון עסק לפי הגורם המסביר

הגורם המסביר	% מכלל הסירוביים	מספר הסירוביים
תברואה	6%	24
משרד התבחורה	1%	3
משרד העבודה	2%	10
משרד החקלאות	1%	4
משרד הבריאות	11%	50
משטרת	10%	41
מחלקת רישיון עסקים – יותר מגורם אחד (אין פירוט)	25%	108
כבות	13%	56
ועדה מקומית לתכנון ובניה	26%	114
המשרדiae לאיכות הסביבה	5%	21
<b>סה"כ</b>	<b>100%</b>	<b>431</b>

#### 4. היתר זמני

מחלקה הרישוי לא משתמשת כמעט באפשרות מתן היתרים זמניים גם אם גורמי הרישוי אינם עומדים בפרק הזמן המוגדר להם, כיוון שאין הדבר פותר את הבעיה מהיסוד. העדפה היא לפותר את הבעיה וזאת באמצעות תזכורות לגורמים המאשרים כי עליהם לתת תשובות לבני העסקים בהקדם.

היתר זמני ניתן רק אם גורם הרישוי בעצמו נותן היתר זמני, בהתאם לאישור הקוצר ביותר.

#### 5. הлик משפטי

הטיפול בעסקים שאינם פעילים לקבלת רישיון מתבצע בשני אופנים:

- **מתן דוחות עלידי הפקחים.** אופציה זו נפוצה במקרים של רוכלוות (בעיה נפוצה בנצרת). לעיתים בעיות הרוכלוות נפתרת באמצעות המשטרה ע"י החרמת שחורה (וחולוקתה לבתי אבות ובתי חוליים).
- **הגשת כתבי אישום משפטיים.** מחלקה רישוי עסקים פונה למחלקה המשפטית בעירייה לגבי כ-500 אירועים בשנה. בפועל מוגש מספר קטן יותר של כתבי אישום, המסתויימים לררוב בקנסות בסכומים שונים. צו סגירה שיפוטי ניתן 2–3 פעמים בשנה בלבד.

#### 6. בעיות מרכזיות

הבעיה המרכזית והקשה ביותר בנצרת נובעת מאי סדרים בתכנון ובבנייה. במחלקה מעריכים כי 60–70% מהעסקים ללא רישיון מסורבים בשל כך. בעיות אלה בנצרת כמעט בלתי פתירות מושם שבעיר נפוצה התופעה של תוספות ורחבות בנייה, ומדיניות הרשות המקומית היא שאין להרים בתים או חלקים מהם. גם כאשר ישנן חריגות בנייה וחירוגות בשימוש. מצב זה יוצר הлик ארוך של הגשת תוכניות לשינוי בנייה שבסופה כמעט בשום מקרה לא מאושר.

דוגמה לבעיה בקבלת רישיון עסק כתוצאה לכך. בעל נכס בן 3 קומות המפעיל מסעדת בקומת א' ומתגורר בקומות שמעל, המחייב להוסיף חדר בקומת ג' ללא היתרים מתאימים, מונע אפשרות לקבל רישיון למסעדה כיון שהמבנה כולל אינו מאושר ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה כתוצאה מהבנייה הלא חוקית (על אף שהՃדר הינו למוגרים ואין לו קשר למסעדה).

לדעת אנשי המחלקה אם ניתן יהיה לפתור את הפרדה בין שטחי המוגרים לשטחי העסקים בمبנים, אז כ-15% מבני העסקים יכולים לקבל רישיון. נוסף על כך, במקרים רבים בעל העסק שפועל בקומת התחתונה הוא שכור ותיק השבוי בידיו של בעל הבית, ואין אפשרות בעל העסק לעשות דבר. מайдך, לבעל הנכס לא משנה העובה כי לשוכר אין רישיון עסק ועל כן הפתרון איננו פשוט.

לעומת זאת, לדעת אנשי המחלקה, סיוריהם של משרד הבריאות ושירותי הכבאות (שהינם הגורמים המטריבים המרכזיות האחרים) נובעים מדרישות לגיטימיות ונitin לפותר בהשכמה כספית מתאימה.

## 7. כוח אדם וגיבוי משטרתי

במחלקה רישי עסקים יש צורך בכך אדם נוסף, אך בעיקר באמצעות נוספים נספחים שיפורטו בהמשך. במחלקה מצינים כי בנצחת עילית המונה 50,000 תושבים פועלים 18 פקחים ובנוסף תברואנים, ואילו בנצחת המונה כ-50,000–80,000 תושבים ישם, כאמור, 6 פקחים ו-3 תברואנים בלבד. בנוסף על כך פקחי המחלקה בנצחת פעילים בתפקידים רבים נוספים דוגמת שירות, מתן דוחות, מתן זהירות וכו'. הפקחים הם בעלי הסמכה והכשרות מתאימות ממכילתת הגליל. בנוסף על הגדרת כוח האדם יש צורך באמצעות שיתרמו ליעילות העבודה הפקחים – מכוניות, נשך, מדימ.

קשה מרכדי בעבודת הפקחים נובע מהמבנה החברתי בנצחת העורך במשפחות (חמולות). מבנה זה יוצר מצב שבו הפקח נתקל לא אחת באילומות, באזומות ובהתנדחות כוחנית מצד בעלי העסקים ובני משפחותם. דוגמה לכך היא מקרה שבו אין אחד התושבים על פקח של המחלקה אשר נחלץ באמצעות אקדח שהיה במקורה ברשותו, בלי קשר לתפקידו במחלקה.

פקחים מבקשים עזרה מהמשטרה במקרים דוחות או עסקה בנושאים אחרים ואני מוצאת זמן לטיש לפקחים בעבודתם. מצב זה יוצר פחד בקרב הפקחים שאינם מעוניינים לפגוע בפרנסת של מכרייהם או בפרנסת של אלו המאיימים עליהם וזאת מחשש לשלוום האישי.

## 8. סיכון והמלצות

- בעית התכנון והבנייה מהוועה מכשול רציני עקב תופעת חריגות הבניה הקיימת בבניינים רבים בעיר. כיוון שרשויות התכנון והבנייה לא אישרו את התוספות שנבנות בניגוד לחוק, ומדיניותה של העירייה היא לא להרים תוספות בנייה, יש לבחון כיצד בעל עסק תמים שאין צד ואין אפשרות לשנות את החריגה בבניין עשוי לקבל רישיון עסק.
- יש לפטור את בעית החשש מפני בעלי עסקים המתנגדים לפקחים. זאת באמצעות מתן כלים לפקחים (מדים, נשך) או באמצעות גיבוי משטרתי הולם, על מנת להבטיח שאנשי המחלקה יוכל למלא את תפקידם, ללא חשש.
- ניכר כי עובדי המחלקה שליטים היטב בנסיבות בנצחת ומקרים מקרוב את העסקים ואת הביעות. הם מעוניינים לקדם ככל האפשר את הטיפול בעסקים, אולם נתקלים באילוצים ובחסמים כמפורט לעיל ופעילים במצבות של מחסור בכוח אדם ובאמצעים. אם המחלקה תתוגבר בכלים מתאימים הם יכולים ליעל את התהילה ולהגדיל את מספר מקבלי הרישיון.

## סיכום פגישות עם בעלי עסקים

### בסוף אוקטובר 2005

סיכום פגישה עם מר בני סימקוביץ', מנהל רישיון עסקים, רשות הרים הים הכחול

21 אוקטובר 2005

#### 1. כלל

רשות הרים הים הכחול מפעילה כ-170 מרכולים ברחבי הארץ, כולל סניפי מגה, סופר סנטר ושפען שוק. לכ- 95% מהסניפים יש רישיון עסק בתוקף. משך הזמן הממוצע להשתתפות רישיון עסק בחנות חדשה נע סביבה שנה. במרבית המרכולים ישנים 5 פרטיו רישיוני הcoliims: מרכול, חנות מעל 500 מ"ר (לגביהם רישיון העסק ניתן לצמיתות), אטליז, גרייל ומאפייה. יש מרכולים שהמשטרה דורשת מהם רישיון עסק נפרד גם למגרש החניה.

היו自来ה לחידוש הרשויות הדורשים, תיאום והזמנת נתני הרישיון הם באחריותה הבלעדית של הרשות המקומית.

הנהלת הרשות אינה נדרשת להזמין את נתני האישור לצורך חידוש הרשויות היהות והטיפול והתייאום מתבצע דרך הרשות המקומית.

הרשות יוזמת ביקורת ציבוי אש בחניותיה גם אם לא נדרש חידוש הרישיון.  
להלן עמדת נציגי הרשות ונקודות מבטם בנוגע לטיפול ברישיון עסקים.

#### 2. מרכז לוגיסטי ממוחשב

הרשות מפעילה מרכז לוגיסטי ממוחשב בראשון לציון שאליו מגיעה מרבית הסחורות ישירות מהספקים, וממנו נשלחת הסחורות לסניפים. הקופות ממוחשבות ומוחוברות למוחשב מרכזי ארצי שבכל רגע נתון מספק נתונים אודוט מצב המלא בכל מרכול. כפי שיפורט להלן, לעובדה זו יש קשר לדרישות לרישיון עסק.

#### 3. היערכות לטיפול ברשויות עסק

לדעתם של נציגי הרשות, הסניפים מצויים במצב הטוב ביותר והטכנולוגיות הקיימות בשוק, הרשות מעסיקה עצמה יועצים מומחין בכל תחומי הפעילות, כולל טרינר, תברואנים, מהנדסים,

אדראיכלים ועוד, כדי לעמוד בדרישות התבזראות, הסביבתיות והבטיחות בסטנדרטים הגבוהים ביותר. לדעת נציגי הרשות, במהלך השנים צברו מומחיות רבה בנושא רישי עסקים (הוקמו והפעלו במצטבר 300 سنיפים). הרשות מתכוננת היבט את עצה מרأس כדי לעמוד בדרישות רישי עסקים בכל הקשור למיקום החניות, גודלן, החלוקה הפנימית, מקומות החניה, הצד, שיטות העבודה, בטיחות ועוד.

חרף כל זאת, הרשות נתקלת בחסמים וכשלים חיצוניים רבים המקשים עליה בקבלת האישורים מנוטני הרישי ובשימור רשיונות העסק.

#### 4. הקשיים העיקריים

להלן פירוט עיקרי הקשיים והחסמים שבהם מדובר, כפי שהוצגו בפניו על ידי נציגי רשות הרכbow החול.

##### **מחלוקת סביב שטחי המחסנים**

משרד הבריאות / מחוז תל אביב ומרכז דוחש מהרשות להחזיק במרכולים מסוימים מחסנים ששטחם 20% ויותר מהשטח הכללי של המרוכול.

במחוזות אחרים משרד הבריאות אינו מציב דרישת זו וمستפק במחסנים מסוימים שלא קשור לגודלם. לגבי מרכולים, אין בחוק דרישת למחסן בגודל מסוים. הדרישת להגדלת המחסנים בתל אביב ומרכז נובעת מחשש של משרד הבריאות שהוא שמא במרוכול שיש לו מחסן קטן, המוציאים שנפרקים ממשאיות ההובללה ישארו זמן ממושך בחצר הפריקה עד הכנסתם למחסן, כלומר שהות ממושכת יותר בשמש, מחוץ למקורה ועוד, וכן עשויה להתקלקל. מאידך, הרשות טוענת שבஹייתה מפעילה מרכז לוגיסטי עורפי ממוחשב, היא יכולה להסתפק בהחזקת מחסנים קטנים יותר בכל מרכול (ה孰ורה יוצאת מהמרכז הלוגיסטי בהתאם לצרכים שמתעדכנים באופן אוטומטי במחשב, מה שמאפשר החזקת מלאים קטנים יותר במרוכול עצמו). מרכולים ברשותן אחרות שאין מפעילות מרכז לוגיסטי, נדרשים להחזיק מחסנים גדולים יחסית שכן הם מבלים את הסthora יירות מהספקים והיצרנים. השיפורים הטכנולוגיים שהוכנסו כמפורט לעיל ביריבוע החול היו אמורים לחסוך בשטחי אחסנה במרכולים עצמם, אולם משרד הבריאות אינו מוכן לשנות אתדרישות בוגע לשטחי המחסנים. הוספת שטחי מחסן גורמת לצמצום שטחי המכירה ופוגעת בקצבאות הכלכליות של המרוכול.

##### **קורלציה בין מחלקות שונות בעת חידוש רישיון תקופתי**

פריט רישי "אטלייז" מחייב חידוש מטעם משרד הבריאות אחת לשנה. אולם, כאשר נציג משרד הבריאות מגיע למרוכול כדי לעורר את הבדיקה השגרתית לאטלייז, הוא בודק באותה ההזדמנויות גם את המאפייה, את הגיריל וכן אלמנטים נוספים במרוכול, שכלל אינם קשורים לאטלייז. במסגרת זאת נציג משרד הבריאות מעלה תנאים שונים לגבי המחלקות האחרות (שבד"כ פועלות עם רישיון עסק בתוקף), שכאמרור אין קשרות לאטלייז, וזאת כתנאי למtan אישורו להפעלת האטלייז. להלן דוגמה לתנאים שימושיים נציגי משרד הבריאות לגבי מחלקה האפייה: המוצרים צרכים להיות תמיד עטופים, מוצרי הבצק תמיד בקיורו, כלי עבודה צריכים להיות מסוודרים על הדלפק, מניעת שימוש המוצרים על ידי לקוחות (דרישה שמחייבת הצבת עובד הצמוד למחלקה, כרוכ

בעלות גבואה ומטייל בספק את כדאיות הפעלת המאפייה). תנאים אלה יוצרים התמרמות רבה בקרב הנהלת הרשות שאינה מבינה מדוע מועלות דרישות אלה כלפי המאפייה בשעה שהנושא של הפרק הוא חידוש רישיון האטלייז. המצב זהה בעת חידוש רישיון הגראיל או המאפייה כאשר גם כאן נוצרת קורלציה בין מחלקטית לבין תנאי לאישור.

#### **חוסר אחידות בין גורמים מקצועיים מקבילים**

אטלייז ומחלקט עוף בגראיל טעונים אישור של ווטרינר (משרד החקלאות) ומשרד הבריאות. ישנו מקרים של חוסר אחידות בדרישות שני הגורמים הללו לגבי אותו נושא, ולוגמה, באחד מסינויי הרשות תוכנה והוקמה מחלקט גראיל – בתיאום מלא עם הווטרינר ובהתאם להנחיותיו. בדייבד, לאחר שמחלקט הגראיל הוקמה לשביות רצונו של הווטרינר, הסתבר למשרד הבריאות ישן הסתייגויותיהם והם פסלים את אפשרות הפעלת המחלקה.

שאלותיהם של נציגי הרשות:

- מדוע נדרש שתי פונקציות מקצועיות מקבילות?
- האם הווטרינר מפקיר את בריאות הציבור או שאינו מודע לנושא?
- האם הסתכלות של משרד הבריאות אינה צرت אופקים בעומdam על קוצו של יוד במקום לבחון כל מקרה לגופו כפי שנוהגים גופים אחרים מקבילים?

מי שבאים מי. מרכול חדש ב\_tFון הארץ. החנות עמדה בכל תנאי רישי עסקים מצד כל גותני האישור. מאידך, המשטרה דרש מהרשות להוציא רישיון עסק נפרד לחניה המשמשת גם את לקוחות המרכול לפי פריט "חניון מעל 500 מ"ר" למורת שהחניון אינו בתשלום. המשטרה לא הסכימה לתת את אישורה לחנות המרכול עד שהרשות תשלם את הליך רישיון העסק לחניון.

#### **כפיפות בדרישות משטרת שירותי הכבאות**

דרישות המשטרה ושירותי הכבאות ממוקולים מטרתן להגן על שלום הציבור. לא אחת שני הגוףים מטפלים בدىק אותם נושא רישי, כאשר כל גורם מתעלם מן הדרישות שמציב הגורם השני. מטעורה השאלה מדוע אין המשטרה מתמקדת בנושא בטחון בלבד?

המשטרה דורשת מהרשות להעסיק בתשלום ייעץ בטיחות חיצוני המגיש להנהלת הרשות דו"ח מפורט והמלצות לגבי מתקנים שונים, מעברי חירום, יציאות חירום, רוחב בין מדפים, גישה אל יציאות החירום וכו'. הרשות מקיימת את הדרישות שהכתיבו שירותי הכבאות ייעץ הבטיחות, אלא שלאחר קיום אותן דרישות מגעים אנשי המשטרה ומצביעים לגבי אותן נושאים דרישות נוספות, חדשות, מחמירות יותר, בהתעלם מהמלצות ייעץ הבטיחות. מכאן עלות השאלה: מדוע נדרש לאחר חנות הוכנת חוו"ד הנוגעת לנושא הבטיחות הן לכיבוי אש, והן למשטרה? מדוע המשטרה אינה מתחשבת באישור ייעץ הבטיחות (שהיא עצמה הורתה על העסקתו), ודורשת תנאים מחמירים יותר בהשוואה לתנאים שהגדר ייעץ הבטיחות?

#### **הקמת מאגר מים להגברת לחץ מים וספקה**

במרקולים מסוימים הרשות נדרשה על ידי שירותי הכבאות להקים מאגרי מים עצמאיים בנפחים גדולים כדי להגבר את לחץ וספקת המים, אשר אמורים להיות מסופקים מלכתחילה ע"י הרשות המקומית, במקרה של הפעלת מערכות היבוי האוטומטיות בשעת חירום. הקמת מאגרים כאלה

מחייבות קבלת היתרי בנייה. מעבר לעלות הכלכלית הגבוהה לא תמיד ניתן לקבל היתרי בנייה בגין מגבלות על בנייה נוספת זכויות בנייה נוספות. במקרים אלה הרשות דורשת מהרשות המקומית לספק את לחץ המים הנדרשים, גם כאן לא תמיד הדבר מתאפשר.

#### **דרישת משרד הבריאות לרישיון יצן"**

בשר טחון. לקוחות מעוניינים לרכוש במחלקת הבשר מוצרים טחונים, כגון חזח עוף טחון ובשר בקר. כדי ליעיל את התהילה ולשפר את השירות וקיצור תורים, הקצב היה מעוניין לטחון את הבשר בבוקר, להכין אצאות לפפי היקף הביקוש הצפוי במהלך היום, ולספק לקוחות בשר טחון באופן מיידי. במחלקת הבשר מודבקים על המגשים מדבקה ובבה פירוט מועד יצור, מועד טחינה, מועד אחרון לשיזוק ועוד. אולם משרד הבריאות דורש מהרשות "רישיון יצן" עבור הפעולות הללו – רישיון המחייב הערכות מיוחדת, השקעות מיוחד מוחדר, תוכניות אדריכל, בקרה ופיקוח מעלה ומעבר לאפשר בסופרמרקט. משרד הבריאות מתייר למחלקת הבשר לטחון את הבשר בו מקום מול עיני הלוקחות, גם ללא רישיון יצן. דרישת זו מחייבת את הלוקחות להמתין ליד הדלפק, נצרים תורים והיקף המכירות יורד.

טיפול עוף בגליל. במוכרולים רבים פועלת מחלקת ג'ריל (לממכר עוף בגליל). הרשות קונה עוף מוכן בגליל. ישנן שתי חלופות: רכישת עוף המגיע למרכול מתובל ומוכן לצליה. חלופה שנייה, רכישת עוף טרי לא מתובל, טיפול העוף במחלקת הבשר בתבליינים המספקים בידי יצרנים מאושרים בעלי רישיון יצן המתבצע בחדר הג'ריל בידי עובדי המחלקה. מחיר עוף המגיע לחנות אחרי טיפול גבואה יותר וגם המחיר הסופי ללקוח גבוה יותר. אם הטיפול מתבצע במרקול עצמו (לפני ההכנסה לתנור), ניתן לספק את המוצר במחיר נמוך יותר ללקוח ולהגדיל את המכירות. אולם, כאשר מדובר בתיבול בחנות עצמה, משרד הבריאות דורש "רישיון יצן". מבחינת הרשות, אין הגיון בבחירה השקעות כה גדולות במחלקת הג'ריל לעומת בתנאי "רישיון יצן". לכן ישנה דילמה בקשר להפעלת מחלקת ג'ריל ועמידה בדרישות רישיון העסק.

#### **חדרי אשפה**

ברשות מסויימת, בשלב תכנון קניון, נדרשו המתכננים ע"י מנהל מחלקת התבבואה, להקים שני חדרי אשפה עבור המרכול (אחד לאשפה רטובה, אחד לאשפה יבשה), כל חדר בגודל 35 מ"ר. לדרישה צזו אין אח ורע בשום מקום במדינת ישראל. מקובל לדרוש חדר אחד. היתכן שתבבואה יכפה דעתו האישית על גופים כלכליים למורות החוק והתקנות? נראה שכך.

#### **הליכים משפטיים**

לעתים ננקטים נגד הרשות הליכים משפטיים ביוזמת רשויות מקומיות או נותני אישור על רקע אי עמידה בתנאי רישיון עסקים. פעמים רבות כתבי האישום מוגשים ללא נסיוון בדברותם עם הנהלת הרשות לצורך תיקון הליקויים. לרוב, הליקויים אינם מהווים סכנה לשalom הציבור ונitin לתקנם בלי לפנות אל בית המשפט.

#### **רישיון עסק תקופתי**

תקנות רישיון עסקים (הוראות כלליות) התשס"א-2000 נוסחו באופן ברור ובצורה שאינה משתמשת לשתי פנים.

למרות הניסוח הבורר של התקנות, העוסקים ברישיון עסקים נתקלים בהתנהלות אשר נוגדת את התקנות. נתמקד בפרק ז' סעיף 21 (ב) המגדיר את תוקפו של רישיון תקופתי. ע"פ התקנות, רישיון עסק תקופתי ינתן מיום הנפקת הרישיון עד סוף השנה שנה ניתן, פלוס התקופה המוגדרת בחוק לפי סוג העסק.

למרות הכתוב, ישנו מנהלי מחולקות רישיון-עסקים ברשויות מקומיות ברחבי הארץ אשר נוتنנים פרשנויות שונות לסעיף דנן ומרשים לעצם להנפיק רישיונות עסק לתקופות קצרות מהמוגדר בחוק עד כדי הנפקת רישיונות לחצי שנה ואף פחות.

רשויות השיווק אין יכול להרשות לעצמן להגיע לעימות משפטי עם הרשויות המקומיות פן יובילו להן, וכן הועלתה בקשה בפני הוועדה הבין משרדית לרשיון עסקים ליתן>bירה רישמית בקשר לכוונת המחוקק בסעיף זה.

לטיכום, לדעת נציגי הרשת, נשא רישיון עסקים מטרתו לאפשר עסקים שונים תוך שמירה על החברה כולה. העסקים אין נוגדים את הסדר, נהפוך הוא, קיומם מאפשר את קיום החברה. העסקים מעסיקים את הפרטים בחברה, נוتنנים שירותים הנחוצים לפרט ומהווים מנוע בכלכלת המדינה והרשויות המקומיות. לדעת נציגי הרשת, ההסתכבות על העסקים צריכה להיות הסתכבות חיובית ולא בעל גורם הנמצא בניגוד אינטרסים עם הרשות, ולא כך הוא.

## AOLMOT AIRUIM

סיכון פגישה עם מר יהודה כהן, מנכ"ל התאחדות בעלי האולמות וגני האירועים  
6 נובמבר 2005

### 1. כלל

איגוד בעלי האולמות מטפל בענייניהם של כ-500 עסקים ובهم 380 אולמות ו-222 גני אירועים בכל רחבי הארץ. מבין גני האירועים, רק אחוזים בודדים פועלים עם רישיון עסק, כאשר המכשול העיקרי המונע מהם את השגת הרישיון הוא ועדות התכנון והבנייה: גני אירועים ממוקמים על קרקע חקלאית, ובמרבית המקרים ועדות התכנון אין מסורת הקמת עסקים על קרקע ביעוד זה. לעומת זאת, מרבית הבניה בגני אירועים נעשית ללא היתרדים, בניגוד לחוק.

ישנם כמה גורמים שאיפשרו את הקמתם של גני אירועים על קרקע חקלאית:

- דרישת הרשות המקומיות והתושבים להרחיק את אולמות האירועים ממרכזי הערים בגליל מטרדי רעש, ריחות ותנווה.
- ביקוש מצד התושבים לקיום אירועים מקומיות פתוחים, בחיק הטבע, עתידי שטח, שפוע מקומות חניה, הפרעה מועטה לשכנים.
- זמינות הקרקע והעדר שימוש כלכלי אלטרנטיבי.
- הסכמה מצד הרשות המקומיות לקיומה של פעילות זאת.

### 2. דינום עם הממונה על מחוז המרכז

בעית האולמות וגני אירועים מתחילה מכך שהמדינה לא הקצתה בתוכניות המתאר קרקעות ביעודים מתאימים, ולכן נדרש בעלי העסקים לקבל יותר לשימוש חורג כמעט בכל אתר. בשנים האחרונות יזמו מפעלי גני אירועים דינום עם הממונה על מחוז המרכז ממשד הפנים במטרה להגיע לפתרון שיאפשר את המשך הפעלתם. במחוז המרכז כ-50 גנים הפעילים לא רישיון עסק ולא היתר של ועדות התכנון. הוועדה המחויזת הביעה נכונות לבוא לקרהת עסקים אלה ולשקול את אישור הפעלתם על קרקע חקלאית, כל זמן שהגן מזוקם בדופן היישוב. עקרון זה שקבעה הוועדה המחויזת בא כדי לצמצם את היקף השטח החקלאי המתבצע כתוצאה מהפעלת גן אירועים אקראי, וכי לא ניתן פגעה ברכץ שטחים פתוחים. מאידך, כאשר גן אירועים מופעל בצד דופן היישוב, שוב מפתחות תופעות של הפרעה לשכנים, עומס וצפיפות בתוך ישובים, התנגדויות ועוד. לכן הכוון שהוצע על ידי הוועדה המחויזת מצין את תחילת התהילה, אך הדרך לפתרון עודנה ארוכה.

חששות נוספים שהובילו על ידי הוועדה המחויזת בקשר לפעילויות גני אירועים: שימוש בדרכים חקלאיות, שאין מיועדות לשימוש מסיבי של אורחיו אירועים. פריצת קווי תשתיות בלתי מסודרת כדי לחבר את גני אירועים לתשתיות הקיימות. העדר פתרונות תחבורהיים הולכים בחשבון את היקפי התנועה המגיעה לכל אירוע, וכן הלאה.

### 3. אולמות במבני תעשייה

אולמות אירועים (להבדיל מגני אירועים) ממוקמים בדרך כלל באזורי תעשייה בעיר, במבנים שמלכתחילה יועדו ל תעשייה ולא לאירועים. חלק מהמקרים עשויים להתעורר בעיות הנדסיות

היות שמבנים אלה לא תמיד מתאימים לעמוד בעומס של מאות חוגגים, כאשר המקהלה המפורסת ביותר הוא אסון ורסאי. על כן, כדי להפעיל את האולמות במבנה תעשייה, מפעלי האולמות נדרשים להשיג היתר לשימוש חורג. היתר זה דרש סדרה של בדיקות הנדסיות, תכנוניות וסביבתיות, טיפול ממושך בוועדות התכנון והבנייה ותשלום גובה של היטל השבחה. 50% מהאולמות פעילים ללא רישיון עסק בגלל שלא עלה בידם לקבל היתר לשימוש חורג.

#### **4. דרישות שירותי הכבאות**

אלוצי התכנון והבנייה הם המיעבים ביותר על האפשרות להשגת רישיון עסק באולמות וגני אירועים. ישנו אלוצים נוספים מצד נוטני אישור אחרים, אולם דרישותיהם ברובן ניתנות להשגה. אחת התלונות של בעלי האולמות קשורה לדרישות בלתי ברורות ובלתי עקבות מצד שירותי הכבאות. לדעת בעלי האולמות, ניתן היה לצפות שירותי הכבאות יגבשו מסגרת אחידה ומוסדרת של דרישות והנחיות כלפי אולמות וגני אירועים. לדעתם יש לצמצם את שיקול הדעת של תחנות הכבוי האזרחיות, ובמקביל לחיבר אותן לפועל על פי אמות מידת אחידות. מסמן הנחיות צה לא היה קיים עד היום. בכל זאת יש לשירותי הכבאות תפיסה שונה ובעלי אולמות נדרשים להתקן מערכות השונות מאולם לאולם. יתרה מכך, בהדר הנחיות ברורות, פקחים שונים מאותה תחנת כיבוי מציבים לאותו אולם דרישות שונות, ובעלי האולמות נאלצים לבצע אותן בהתאם לדרישות הפיקח הממונה באותה עת. על כן, התאחות בעלי האולמות ניהלה דינית עם נציגות הכבאות הראשית במטרה לגבות מסגרת שיקל על כל הצדדים. בימים אלה עובדים על העניין בהשתתפות ייעץ בתיחות המקובל על שני הצדדים.

כאשר בעל עסק נדרש להתקין מערכת גילוי או כיבוי כתנאי לקבלת האישור, דרישת הרשות בסופו של דבר תבוצע. מאידך, יש מקרים של אולמות הממוקמים במקומות מרتف, שם לא ניתן להתקין יציאות חירום ומילוט וכן אולמות אלה מתקשים לקבל את אישורי הכבאות. עם הזמן אולמות מסווג זה הולכים ונוגרים, כך שהיקף התופעה מצטמצם.

#### **5. פגעה בתחרות**

לטענת בעלי האולמות, נוצר מצב של תחרות בלתי הוגנת. בעלי האולמות וגני האירועים נמצאים בפיקוח הדוק של הרשות השונות לצורך קבלת רישיון עסק. מאידך, ישנו יזמים העורכים אירועים על בסיס מזדמן בגיןם לאומנים, ליד בריכות שחיה של מושבים וקיבוצים ובמקומות פתוחים נוספים, מבלי שאוטו אחר יהיה מוכך עסק החיבר ברישוי וambil' שיחולו עליו אותן דרישות. בעודם אטרים אין מבנים מסודרים ואין נוכחות קבועה של מפעלי האירוע ולכן לרשות יש קושי לפיקח עליהם. כשל נוסף הוא העובדה שגם מסעדות (להבדיל מאולמות וגני אירועים) עורכות אירועים בהיקפים שונים (בר מוצאות, מסיבות חינה ועוד). כדי להיערך לארגון אירועים, נדרשות תשתיות שונות אשר התשתיות הקיימות במסעדות. מסעדות אמורות לעבוד על בסיס תחלופה בין שלוחנות, לעומת אירועים שבHAM השירות לארחים ניתן בו זמינות לכלום. יש לכך משמעות מבחן מיקום העסק, תכנון המבנה, בניית המטבח, חניות וכו'ב, שכן מסעדה אינה יכולה לעמוד בדרישות רישיון עסק כמו אולמות אירועים שם הדרישות מחמירות יותר. כתוצאה לכך בעלי האולמות נפגעים ממשום שהם צריכים השקיע הרבה יותר בהשגת רישיון עסק, בעוד שעסקים אחרים, שאינם נתונים אותה רמת פיקוח, מתחברים בהם.

**כז**

סיכון פגישה עם מר אבישי שרון, מנהל רישיון עסקים בחברות "פז" ו-"YELLOW"

19 דצמבר 2005

## **1. כלל**

מר אבישי שרון משמש בתפקיד מנהל רישיון עסקים של חברות פז ו-YELLOW ואחראי על תכניות בניין ערים בחברת פז. למעשה הוא מנהל את שני המרכזים המרכזים של נושא רישיון העסקים ומאניד את נושא ההיתרים בתחום התכנון והבנייה וברישיון העסקים. מר שרון מטפל בכ-450 עסקים, מהם 270 תחנות דלק, וכ-180 חנויות yellow. הוא פועל באופן אישי וישיר מול מחלקות רישיון העסקים ברשות השונות, ובכובעו השני מול ועדות התכנון והבנייה. מר שרון מצין כי הוא פונה ביזמתו אל הרשות בבקשת רישון עסק ואינו מחהה לפניה גורמי הרישיון.

## **2. בעיות מרכזיות ע"פ גורמי רישיון שונים**

### **משטרה**

ישנן רשויות רבות שבן קשה ליצור קשר עם השוטר הרלוונטי לקביעת ביקורת, פגישות ותיאומים. כמו כן ישנו קושי רב בקבלת יחס ראוי מצד המשטרה. מר שרון מצין כי לאור נסיבות הרוב בעבודה מול גורמי הרישיון של המשטרה בכל רחבי הארץ, נושא רישיון העסקים נמצא בתחום סולם העדיפויות של חלק מהשוטרים, דבר הגורר מאמצים רבים ועיכוב באיתור השוטר ובתיום הגעתו לביקורת.

דוגמה לכך מציג מר שרון מתකופת ההtentקות, שבה לדבריו משטרת ירושלים עסqua בנושא הבטחוני ולא גילתה יחס נאות כלפי נושא רישיון העסקים.

נקודה נוספת שמצין מר שרון הינה הליך האישור ע"י המשטרה. הליך קבלת האישור מהמשטרה כולל בשלב הראשון ביקורת ובדיקה של העסק ע"י קצין הרישיון ובהתקיים לעמידה בתנאים הנדרשים על ידיה, ניתן אישור זה. בשלב השני תקנות המשטרה מחיבות קבלת אישור ע"י הממ"ר (מפקח המרחב) / סממ"ר. מר שרון מצין כי חותמת זו הינה למעשה "חותמת גומי" ואין החותם השני (ממ"ר / סממ"ר) מגיע בפועל לביקורת או לבדיקה נוספת, אך שלמעשה אין תוכן ממשי להליך זה. מצב זה יוצר עיכוב נוסף של חדשניים ארוכים בקבלת אישור מהמשטרה. על כן ממליץ מר שרון להסיר את הצורך בממ"ר / סממ"ר, הגורר עיכוב ממושך בקבלת רישיון העסק, ואני משמעותי או הכרחי לדעתו.

מר שרון מצין גם כי נציגי המשטרה אינם מגיעים לביקורות בהתאם לנדרש, למשל בנוגע לסעיפים מכירת משקאות משכרים. סעיף זה דורש קבלת אישור מדי שנה, וכתוצאה לכך שאין הביקורות מגיעות במועד, לא מצויים עסקים אלה רישון כלל. מר שרון מציע להאריך את תוקף אישור מכירת משקאות משכרים ל-3 שנים במקום לשנה כפי שנוהג כיום, וזאת כיוון שבכל מקרה נציגי המשטרה אינם מסוגלים לעמוד בדרישות שהם עצם קבעו.

עם זאת מצין מר שרון כי במקרים רבים אחרים פועלות המשטרה בצורה טובה ושיתוף הפעולה עימה משביע רצון.

### הנדסה

חוק התכנון והבנייה הוא אחד הגורמים העיקריים בהיליך קבלת רישיון עסק. מר שרון מציע לאפשר לראש הרשות המקומית לתת היתר זמני לעסק שקיימים בו אי סדרים בנושא התכנון והבנייה, וזאת ע"פ שיקול דעתו. זאת כיוון שיש מקרים בהם בעסק קיימים נדרשים שונים, וכי מתן היתר פוגע בתפעול השוטף של העסק ודורש זמן ומאמצים רבים. לדעת מר שרון באמ העסק יקבל רישיון בזמן זה יוקל עליו לתפקיד ולטפל בדרישות התכנון והבנייה.

**דוגמה 1.** קושי כגון זה המציג לעיל מציג מר שרון בתרחנה באיזור המרכז אותה הרס ובונה מחדש. בעת שיפוצה נתבקש מר שרון ע"י אנשי הוועדה לתכנון ובניה לשנות את מיקומם של שני קירות במבנה, אך לצורך כך יידרש מר שרון להגיש בקשה חדשה. מר שרון הסכים להגשת הבקשתה החדשה לשינוי ובתנאי שידע כי שינוי זה יאשר בוועדה, וקיבל את הסכמת הוועדה לכך. למורת זאת, כשהגיע מר שרון תכנית נוספת ובה הבקשתה לשינוי נתקל בהתנגדות, הוצבו בפניו דרישות נוספות ע"י ועדת תכנון ובניה, ולא אושרה בקשה זו שלא התאפשרה לו הוצאה הרישוי.

נושא נוסף המ徵ק את קבלת האישור מוועדת התכנון והבנייה הוא דרישות הוועדה בטרם ידונו בבקשתה. דוגמאות לעיכובים מעין אלו:

**דוגמה 2.** בעיריית תל אביב הוועדה לתכנון ובניה לא מוכנה לדון בהיתרי הבניה של תחנות הילך בטרם נערך סקר קרקע ע"י אנשי הוועדה לאיכות הסביבה, ובטרם נתקבל אישור מלא מהמשרד לאיכות הסביבה. דבר זה יוצר עיכוב ממושך טרם הדיון בבקשת ההיתר והבנייה.

**דוגמה 3.** תחנה בלוד שעמדה בפני קבלת כל האישורים המתאימים נפסלה ע"י ועדת תימרו. שורש הבעיה נבע מהгадירה מהו רוחב הכביש שבו הוקמה התחנה. הכביש המדובר צר מהכתוב בתב"ע. עקב אי התאמה לتب"ע המקורית לא מתכוונים לאשר בוועדת התכנון והבנייה את התחנה אף על פי שקרה ופועלות. גם כאן מדובר בעיכוב רב ושאינו פתיר בטוויה הנראאה לעין.

**דוגמה 4.** תחנה בצפון הארץ שהופעלה במשך שנים רבות ע"י זכיינים פרטיים. בשלב מסוים התחנה עברה לניהול של חברת פז. כל זמן שהופעלה ע"י הזכינים הפרטיים היה לתחנה רישיון עסק. מרגע שעברה לניהול של חברת פז העלתה העירייה טענות כי ישן חריגות בתחום התכנון והבנייה של בנייה בלתי חוקית. כתוצאה לכך הגישה העירייה כתבי אישום נגד חברת פז. להערכת חברת פז התנהלות הרשות המקומית נובעת מכך כי חברת פז נתפסת כగורם שקל יותר לאכוף מולו את דרישות רישיון עסקים ותכנון ובניה, ולראיה העובדה כי התחנה פעלת עם רישיון עסק טרם העברתה לידי חברת פז. החברה מעוניינת להסדיר את החריגות אך לטענתה לשם כך יש לאפשר לה פרק זמן של שנה-שנתיים, ובנתים לאשר לה היתר זמני ולהימנע מהגשת כתבי אישום כל זמן שהוא פועלת להסדרת החריגות.

**דוגמה 5.** תחנה בירושלים שנוהלה ע"י זכיינים פרטיים במשך שנים רבות. התחנה כללה מתקן שטיפת מכוניות, עסק נפרד לשירותי דרך, פנצ'ריה וחנות לאביזרי רכב. כל זמן שהיתה בידיים פרטיים פעלת התחנה עם רישיון עסק. לאחרונה עברה התחנה לניהול של חברת פז וגם במקרה זה הבהיר כי אין לתחנה היתר בנייה לכל העסקים שבסביבה. גם כאן הוגש

כתב אישום ע"י העירייה נגד חברת פז. מר שרון טען כי גם במקרה זה יש לאפשר לתחנה זמן הסדר את הח:rightות ולאפשר את פעילותה עד לתיקון הח:rightות תוך שימוש בהיתר זמני. דוגמה 6. תחנת דלק בדרום הארץ אשר הקימה חנות נוחות. מר שרון מצין כי ע"פ תמ"א 18 (תמ"א של תחנות הדלק) ניתן להקצות שטח מסחרי לחנות נוחות בשטח התחנה. לדעת מר שרון Tam"a זו לא הייתה מוכרת לעירייה הרלבנטית, ומחלוקת הנהנזה המקומית הטילה ספק בעניין וגרמה לעיכובים בהשגת הרישוי לחנות הנוחות באוטה תחנה.

### **aicot ha-sabiba**

המשרד לאיכות הסביבה מוציא תקנות חדשות לעיתים קרובות תוך התעלמות מהעלויות הגבות הרכבות בכר. מר שרון מצין כי החוק מחייב עמידה בתקנות החדשות תוך 6 חודשים דבר היוצר קשי עצום והשקעה אדירה. למעשה כל שינוי כזה מחייב את חברת פז לבצע שינויים יקרים ומסובכים בסל תחנות – תוך 6 חודשים בלבד. מר שרון מציע כי תיקבע תקופת זמן שבה ניתן להוציא תקנות חדשות ולא תאפשר קביעת תקנות חדשות בכל רגע נתון.

דוגמה 1. עיריית פ"ת דורשת להתקין שסתום למניעת דליות ממילוי הדלק כתנאי לקבלת רישיון העסק, אף על פי שהחוק אינו מחייב התקנת מערכת כזו. הדרישה הועלתה ע"י הרשות העירונית של איכות הסביבה של פ"ת. הייתה מדובר בעניין עקרוני בעל השלכות העשויות להשפיע על תחנות נוספות, פניה חברת פז לבית המשפט והשיגה פסיקה לזכותה, לפיה אין חובה בהתקנת מערכת כזו, וכי יש להעניק לתחנה את רישיון העסק.

בעניין נוסף מציג מר שרון בעיריות ת"א וחולון: בת"א קיימת "הרשאות לאיכות הסביבה" כיחידה בפני עצמה. כך נוצר מצב בו המשרד לאיכות הסביבה אישר עסק מסוים, זאת בעוד שהרשאות לאיכות הסביבה לא אישרה אותו. מצב זה יוצר ביוקרטיה ואדמיניסטרציה כפולות ומעכב את קבלת הרישוי. בחולון אותו מקרה. הגוף הנוסף נקרא "איגוד ערים לאיכות הסביבה". גם כאן אישר המשרד לאיכות הסביבה את העסק אולם האיגוד הנ"ל לא אישר. למעשה ישנו תהליך כפול מול שתי יחידות נפרדות: המשרד לאיכות הסביבה ורשויות עירוניות לאיכות הסביבה, שככל אחת מהן נותנת את אותו אישור אך התהליך חייב להיעשות אל מול כל אחת מהן בנפרד.

על כן המלצטו של מר שרון היא כי תהיה סמכות אחת למtan האישורים בנושא איכות הסביבה, ולא כפי שהמצב קיים ברשויות הנ"ל.

### **העדר פריט רישיון "חנות נוחות לנוהגים"**

בחיפה קיימות חניות מרשת YELLOW בתחנות הדלק פז. חניות אלה מוכנות בין היתר מוצרי חלב. ע"פ תקנות משרד הבריאות מוצרי חלב נמכרים רק במכות או במרקול, ובchia פ"ם איסור על חניות מסווג זה לפעול בשבת. כתוצאה לכך מחויבת YELLOW, שמוכרת גם מוצרי חלב, שלא לפעול בשבת כתנאי לקבלת רישיון עסק.

לטענת מר שרון לחוק אין מענה לחניות נוחות כדוגמת YELLOW המוגדרות כחניות לשירות אישי לנוהג. מר שרון פנה למשרד הבריאות של מחוז חיפה שם נענה כי הצעד עימיו אין סיבה למנוע ממנו את קבלת רישיון העסק. גם בעירייה הסכימו עם טענותיו.

הבעיה, כאמור, נובעת מחוסר ההגדרה של חניות נוחות שקיימים בה למעשה חלק מהמאפיינים

של מזנון וחלק ממופיעי מצלמת. מר שרון מציין כי אין אפשרות לערוך בתנאי רישיון העסקים הנדרשים מבעל מצלמת.

#### **שירותי הכבאות**

מר אייל כתרי משמש מפקח בטיחות ארצי של פ"ג. בתוקף תפקידו מר כתרי אחראי על הממשק עם שירות הכבאות, פיקוח והדרכה.

מר שרון ומור כתרי מצינים כמה גורמים המעכבים את קבלת האישור לרישון עסק משירותי הכבאות. הראשון הוא נושא השבירות. מספר ימי השבירות והעיצומים של מכבי האש הינו רב. מר כתרי מעריך כי בשנת 2005 היו כ-500 ימים (כולל שבירות וחגים) בהם לא ניתן היה לפעול אל מול שירותי הכבאות כתוצאה משבירות ועיצומים. מצב זה מונע אפשרות לקידום ההליך לקבלת רישיון עסק. בתקופה של שבירות ועיצומים אין אפשרות להגשת בקשות אל מכבי האש, לתיאום ביקורות וכיו"ב.

בעיה נוספת היא נושא השני בדרישות בין ערים ורשויות שונות. עקב שוני זה, נוצר קושי בהיערכות והתארגנות מראש ובהכנות הצדדים הדורשים לצורך קבלת רישיון. השוני נובע בעיקר משיקול הדעת של מפקח הכבאות או מנהל התחנה, עשוי ליצור עיכוב ממושך בהליך לקבלת רישיון, ובהשקלעה כספית גבוהה.

דוגמאות לחוסר אחידות בדרישות בין אזורים שונים ולשיקול דעת מהמיר הגורר דרישות בעלות עלות גבוהה במיוחד מפורטת בפרק שירות הכבאות.

לטיכום ציין מר כתרי כי כל המקרים הנ"ל, המקיימים על הליך קבלת הרישיון גוררים קשיים נוספים, בהם רכישת ביטוח מחברות הביטוח. חברות הביטוח מונעות את רכישת הביטוח ע"י תחנות הדלק אם שירות הכבאות אינם נתונים לאיושם לפעולתה. כך נוצר מתנתן הדלק לרכוש ביטוח כל עוד לא נתקבל אישור שירותי הכבאות, כאמור, נוצר עיכוב ממושך ונדרשות השקעות כספיות גבוהות.

מר כתרי הוסיף כי חלק לא מבוטל מן הרשויות היחס של שירותי הכבאות אל בעלי העסקים אינו ראוי, מזღל ומקשה על שיתוף פעולה. עם זאת, אין הדבר גורף ויישן רשותות בהן שירותי הכבאות מבצעים את עבודתם בצורה טובה ומס'עים רבים לבעלי העסקים.

#### **3. אי שימוש בהיתרים זמינים**

החוק קובע כי במידה והגורם המאשר אינו מסיב לבקשת תוך 30 יום ולא הוצאה ארוכה ע"י הרשות, יש לתת היתר זמני לעסק המבקש. בפועל אין הדבר קורה ולדברי מר שרון הרשותות אין נהוגות להוציא היתרים זמינים בגין מצב זה. לדעת מר שרון יש לקיים את החוק, ואם הבקשות אין נענות בזמן אין סיבה למנוע היתר זמני מבعلى העסקים.

מר שרון מציין דוגמה במחוז הצפון, שם יש מפקח אחד בלבד העובدة המבצע משימות רבות ועל כן הוא עמוס במיוחד. מכאן שבפנייה אליו קשה לקבל אישור בזמן ובದ"כ ניתנת תשובה אחרי ארבעה חודשים לפחות.

לදעת מר שרון יש לחייב את עובדי רישיון העסקים ברשותות השונות לעזור לבעלי העסקים

ולא להקשות עליהם. מר שרון מציין כי כיוון שבבעלי העסקים, מחלקות רישיון העסקים וגורמי האישור פעילים למען מטרת משותפת, עליהם לסייע כל הניתן ולא "לשימים רגליים" לבעלי העסקים.

מר שרון מציין כי ההכשרות הקיימות במסגרת רישיון העסקים הן מצוינות. יש להן חשיבות רבה בקבלת עידכונים וידע בתחום רישיון העסקים, בתמורה לחבר בין אנשי הרשות לבעלי העסקים, בחיזוק האווירה החיובית ביניהם וביצירת שיתוף פעולה פורה. לדעתו יש להשקיע בהכשרות ובפגשים משותפים כדי לסייע בתחום רישיון העסקים להתקדם. לדבריו מר שרון הפנמה של כל הגורמים המאשרים כי עליהם לסייע בידי בעלי העסקים בהוצאת רישיון למקום להקשאות, נוספת על מתן הכשרות ומפגשים משותפים, יכולם לסייע בגידול מספר העסקים בעלי רישיון עסק.

#### 4. סיכום

שינויים נקודתיים שכזינו לעיל דוגמת ביטול חתימת הממ"ר / סממ"ר באישור המשטרה, הארכת האישור הניתן ע"י המשטרה למכירת משקאות משלכים משנה ל-3 שנים, ביטול הכספיות בנושא איכות הסביבה וגיבוש הנחיות אחידות וברורות בנושא ציבוי אש, כל אלה יכולים להביא להתיעלות משמעותית. נוספת על כך התאמת הדרישות הרלוונטיות לחניות נוחות והגדלתן תסייע בקבלת רישיון העסק.

## אופיס דיפו

סיכום פגישה עם מר בנצי קין, מנהל בגין, אחזקה ורישי ב-DEPOT

21 דצמבר 2005

### 1. כללי

חברת "אופיס דיפו" מפעילה כיום 33 סניפים ברחבי הארץ. מר בנצי בגין משמש כאחראי (בין היתר) על נושא רישי העסקים בחברת "אופיס דיפו" במשך 5 שנים. הוא מציין כי בעת הגעתו היו לחברה 7 רישיונות עסק בלבד בתקופה של כ-7 שנים, לעומת זאת של רישוי עסק נוסף לשנה. כיום כמעט בכל חניות החברה ישנו רישוי עסק.

### 2. תהליכי

מר בגין מציין כי כבר בשלב הקמת החנות פונה "אופיס דיפו" אל גורמי הרישי בבקשת ליעיל ולזרע את התהליך כדי שיינתן רישוי מיד עם מועד פתיחת החנות, אך בד"כ הדבר לא עוזר (דוגמת ירושלים תפורט בהמשך).

לדעת מר בגין אם אין תקלות מיוחדות והעסק עומד בקריטריונים, ניתן להוציא רישוי עסק תוך 3 חודשים. בראשת אופיס דיפו ישנה חנות בה אין רישוי עסק כבר 12 שנים בעקבות שינויי דרישות של המשטרה ומחייב האש.

מר בגין מציין כי בפתיחת תיק עסק קיימת תקופה מקובלת של חצי שנה בה הרשויות השונות מאפשרות לרשות לטפל בהזאת הרישיון ללא הפרעות. זאת כיוון שלמעשה העסק חייב לפעול עם רישוי מתחילה, אך ישנו פרק זמן מקובל של פעילות בו חלק מהגורמים מעוניינים להעניק רישוי עסק על סמך בדיקת הפעולות הקיימות. לדעת מר בגין יש לעגן פרק זמן זה (GRACE) בחוק.

### 3. בעיות מרכזיות ע"פ גורמי רישי שוניים

#### משטרת

ע"פ מר בגין קיימים הבדלים בדרישות ובתנאים בין הרשויות השונות המקשימים על יכולת הערכות והתארגנות הרשות בכל הקשור לרישיון עסקים. בסיס הבעה טמון (בדומה למצב בשירותי הכבאות) ב"סעיף הפתוח" המותר למפקד המחווז להטיל על בעל העסק דרישות נוספות מעבר לתקנות.

**דוגמא 1.** דרישות שהמשטרה מציבה לחניות מסוימות (בירושלים, למשל) להוספה בודק חמוש בתוך מתחם החנות נוספת על הדרישת הקיימת להצבת מאבטח חמוש. דרישת זו מחייבת את החברה בעלות נוספת. יש לציין כי בחניות רבות אחרות של הרשות המשטרה לא דרש להציב בודק חמוש נוספת בשטח החנות, ולדעת מר בגין אין כל סיכון בטחוני מיוחד דואק בחניות הנ"ל. למעשה, לטענתו מר בגין, מטילה המשטרה על בעל העסק את האחריות לביטחון החנות וזאת במקרה שהמצב יהיה הפוך. מר בגין מציין כי עדיף היה לו הפתורנות למצבים כגון אלו היו מוגדרים בחוק.

**דוגמה 2.** חנות בחולון מעל 1,000 מ"ר. ישן תקנות ברוחות של המשטרה לגבי פתחי מילוט ומעברים: דרישת ל-2' פתחי מילוט מעל 2.20 מ' לאורך ורוחב. על המעברים בין המדרפים ברוחבי החנות להיות ברוחב של 1.50 מ' לפחות (בחנות ללא עגלוות) ו-1.65 מ' (בחנות עם עגלוות). דרישת המשטרה הייתה כי המעבר שנמצא מול הפתח יהיה ברוחב הפתח 2.20 מ'. למעשה, על פי פרשנות המשטרה, על בעלי החנות לפרק את כל המעברים, למורת שדרישה זו אינה עולה בקנה אחד עם התקנות הקיימות ודורשת שינויים נוספים, מסובכים ויקרים. בחניות אחרות ברוחבי הארץ רוחב המעברים הוא לפי התקנות, ולא הוועלתה דרישת ע"י המשטרה להרחבת המעבר שמלול פתח המילוט ל-2.20 מ'. דרישת זו ייחודית לחולון בלבד.

**דוגמה 3.** דרישת שהופנתה אל מר קין ע"י המשטרה להכנת סקר בטיחות ע"י ייעץ על אף שלא מדובר במועד חידוש רישיון ועל אף שלא חלו שינויים כלשהם בעסק. דרישת זו של המשטרה מחייבת השקעה רבה והוצאה כספית של אלפי שקלים. גם כאן מדובר במקרה ייחודי כיון שבמקומות אחרים הרשות לא נתקנסה להכין סקר בטיחות ע"י ייעץ אלא אם חלו שינויים בעסק.

**דוגמה 4.** דוגמה לחוסר הבנה של השוטרים את התקנות הפוגע בקבלת רישיון עסק וגורר הוצאות נוספות. בחנות הרשות דרשה המשטרה להתקין מערכת לגילוי פריצה "דו כיוונית ואלחוטית". מערכת זו למעשה מוכונת לכך שתיהיה אפשרות פניה מהחנות אל המוקד המשטרתי וההפק (מכשיר אחד), ונוסף על כך גיבוי סולורי (מכשיר פלאפון נוסף) למקורה שהמערכת אינה עובדת. בחנות מסוימת של הרשות תקינה זו לא הובנה נכון ע"י השוטרים שביקשו להציג בחנות 2 קו טלפון (במקום 1) ו-2 קוים סולוריים (במקום 1) על אף שאין זו משמעות התקינה, וזאת כתוצאה מיי הבנת המשפט "מערכת דו כיוונית ואלחוטית".

#### שירותי הכבאות

מפקד שירות הכבאות הינו בעל סמכות להציג דרישות נוספות מעבר לתקנות. לדעתו של מר קין סעיף זה של שיקול הדעת יכול למנוע קבלת רישיון עסק לתקופה ארוכה. כמו כן גם בתקנות הקיימות יש גמישות וمكانם לפרשנות ע"י הבודק.

**דוגמה.** חנות חדשה במודיעין עם מערכת גילוי אש חדשה. מכבי אש הציבו דרישת ייחודית לחנות זו כך שהמערכת לגילוי אש תפעיל את מפוחי העשן רק לאחר הפעלת המתחים ולא אוטומטית ובזמנית עם המתחים, כפי שנוהג בד"כ. בחניות אחרות הרשות נדרשת להתקין מערכת גילוי אש המפעילה את מפוחי העשן ומתחים ללא תלות ביניהם, אך הדרישה במודיעין לתזמון בין שתי המערכות מחייבת השקעה כספית גדולה נוספת. לדעת מר קין אין שוני מהותי בתכנון ובמבנה של החנות במודיעין שיכולים להוכיח התקנת מערכת כיבוי אש שונה מעין זו.

#### הנדסה

לדעת מר קין אין לתת רישיון זמני לעסק שיש לו בעיה בתכנון ובניה שאינה פתירה ואין סיכוי לאשרה. ההנחה היא צריכה לאפשר קבלת רישיון זמני רק אם קיימים פוטנציאלי לקבלת רישיון קבוע.

**דוגמה לבעה** זו הן חניות בחולון ובירקונים בהן עקב בעיות תב"ע ואי התאמה לייעוד קיבלו רישיון זמני. לאחר כמה שנים הודיעו להם כי אין בכוונתם לחפש את הרישיון עקב חוסר יכולת

לפתרו את בעיית התכנון והבנייה. מצב זה פוגע קשות בעלי העסקים שהשקיעו במקומותיהם זמן וכסף רב ומגנים כי לא יוכל לקבל רישיון. כשהקימה הרשות את החנויות במתחלמים הנ"ל לא הייתה מודעת לבעיות בהשגת רישיון עסק קבוע באותו מקום.

#### 4. דוגמאות לבעיות ברשותות שונות

**ירושלים** – דרישה לארכונה בטרם העסק נפתח. הרשות פתחה חנות בתוך קניון וביצעה בשטח את עבודות הבינוי הדרושים. נסיוון של מר קין להקדים את קבלת הרישיון ליום פתיחת העסק וזאת באמצעות פניה מוקדמת אל הרשות, גרם לדרישת של מחלוקת רישיון העסקים לתשלום מס עירייה (ארונונה) כבר מפתיחת התהילה. זאת למורתה שהעסק טרם הוקם, ולמרות שלදעת אופיס דפו הנכס לא היה ראוי לשימוש ולא היה בר חיוב בארכונה. מר קין פנה אל מחלוקת רישיון העסקים עוד בשלבי הנירית וההקמה, בהן עוד לא מחייב העסק בתשלום ארונונה, והדבר גורר דרישת לתשלום ארונונה כבר מרגע פתיחת התקיק. מצב זה יוצר חוסר רצון לפתחה בהילך מוקדם כיוון שגורר הוצאות נוספות, במקרה זה ארונונה.

**אשדוד** – **עיכוב בפתיחת ההילך לקבלת רישיון עסק**. באשדוד הגיע מר קין בקשה לפתיחת תיק והציג מסמכים מתאימים לצורך קידום ההילך. כמו כן ביקשו אנשי "אופיס דפו" אישור המראה כי הם החלו בהילך קבלת רישיון העסק מקובל, זאת על מנת לזרז וליעיל את התהילה באמצעות פניה מוקדמת והעברת בקשות האישור לגורם השונים. מחלוקת רישיון עסקים של העירייה לא הסכימה לתת אישור זה עד לקבלת אישור שירותי הכבאות. מנסיונו של מר קין להילך השגת אישור עשיי להימשך עד 8 חודשים. נוסף על כך, שירות הכבאות נותרו רק לאחר שהם בודקים את העסק כשהוא פועל. התנהלות זו, שאינה מאפשרת לקבל אישור מחלוקת רישיון העסק עד לאישור שירותי הכבאות, יוצרת עיכוב ממושך, ובכך מונעת קידום הילך קבלת רישיון העסק ע"י הגורמים המאושרם האחרים. זאת כיווןuai שסכום השגתה של מחלוקת רישיון העסקים לפתחה ההילך מעכבה העברת בקשות לגורם המאושרם האחרים, אשר בנסיבות אינם פעילים.

**נתניה** – **טעות הגוררת עיכוב**. בנטניה נתקבש מר קין לספק דו"ח חדש מרשם החברות. לאחר שהביא את הדו"ח המבוקש ביקשו ממנו את הדו"ח בפורמט היישן. הביוורוקרטיה עיכבה מאוד את ההילך וסחטה ממנו מאמצים רבים, לדבריו. לאחר מכן, בבקשתו לרישיון העסק נרשם "מגרש חניה מעל 500 מ"ר" במקום שירשם "חנות מעל 500 מ"ר". מרגע זה, על אף שהחנות עמדה בכל הדרישות לקבלת רישיון נדרש פרק זמן של כמנה עד הוצאתו. זאת כיוון שלאחר שהתגלתה הטעות היה צריך מר קין להגיש בקשה לשינוי מ"מגרש חניה" ל"חנות". לאחר מכן קיבל שוב אישור למגרש חניה. מר קין מצין כי ציפה "לשבור שייא" ב מהירות הוצאה רישיון עסק בחנות זו כיוון שהכל היה מוכן שם למופת, אך טעויות אלה גררו מאמצים וזמן רב, ובמסוף של דבר עיכוב של כמנה בקבالت רישיון העסק.

**חולון** – **דרישות מופרחות**. בחלוקת רישיון עסקים בחוולן ביקשו מאנשי "אופיס דפו" פריט רישיון נוסף של בית דפוס (על אף שאינו בית דפוס ע"פ הגדירה), הדורש תיקונים והשיקעות רבות. הרשות סירבה בטענה כי אינה בית דפוס ואנשיה אינם בפניה לבג"ץ. כאן, לדברי מר קין הרשות "נצחחה בקרב אך הפסידה במלחמה". כמובן, אמנם בוטלה הדרישה להוספת פריט בית

הדף, אך התווסףו לה דרישות רבות ויקרות נוספת נספנות שאינן מקובלות ברשות אחירות דוגמת הכנת גרמושקה מלאה עקב החזות מדפים בוחנות. גרמושקה זו דורשת הוצאה גבוהה, ומכליה: נתוני מגש, נתוני חיבור ביובים ועוד, על אף שהחנות נמצאת בתחום קניון. נוסף על כך מצין מר קין כי גם לאחר שהגיע גרמושקה מלאה כפי שתבקש, טענו כנגדו כי זו אינה מספקת לאור העובדה כי לא רואים בבירור את תרשימים הסכיבת של הקניון והאייזו. לדעת מר קין אין הדבר מהותי כלל, נוסף על העובדה כי מקרה זה בו נתבקש למלא אחר כל דרישות הנ"ל היינו חריג. מר קין מצין כי לדעתו יש לדרש מבעל קניון או בעל האתר להוציא גרמושקה מלאה, ואילו על בעלי החניות בתוכו להציג תכנית מצבית בלבד. אם החנות הייתה ניצבת בפני עצמה אז יש להזכיר גרמושקה מלאה, אך אין זה המקרה בחולון. במקרים אחרים, לאור יתרו על פריט בית הדפוס, יש תהושה שהעירייה בקשה להקשות מכון על אופיס דיפו והציבה דרישות חריגות. מר קין מוסיף כי דבר דומה קרה גם בתל אביב בחנות השוכנת בכלבו שלום, בו נדרש להציג את קווי הביבוב ויציאתם לרחוב, בעוד שענין זה צריך להיות באחריות ובטיפול בעלי הכלבו ולא באחריות בעלי כל חנות וחנות.

## 5. סיכון

הבעיות העיקרית שמעלה מר קין הן חוסר האחדות והדרישות החריגות כפי שתוארו לעיל. ניתן לראות כי סעיפים המותרים שיקול דעת (דוגמת המשטרה ושירותי הכבאות), כמו גם התנהלות השונה של כל רשות, מזמנים על הוצאה רישון עסק וגורמים דרישות הבאות לידי ביטוי בעלות גבוהה ובמשאים רבים.

## مسעדיות

סיכום פגישה עם מר רון ארדיטי, מנכ"ל איגוד המסעדות הברים ובתי הקפה בישראל

10 אוקטובר 2005

### 1. כלל

האיגוד קיים מאז 2001, חברים בו כ-250 בעלי המסעדות המובילות ובעלות המוניטין בישראל. עלות דמי חבר באיגוד 1,200 ש"ח לשנה למסעדת. בנוסף האיגוד מייצג את עניין של אלפי מסעדות ובתי אוכל — גם אלה שאינם משלמים דמי חבר.

על פי דוח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 קיימים 42,550 עסקים בתחום המזון והמסעדה, מתוכם 35% פעילים ללא רישיון.

### 2. קשיים ואילוצים

בחינת בעלי המסעדות, ישנה רשימה ארוכה של קשיים ואילוצים המעים על תהליך קבלת רישיון העסק. בעלי העסקים מוכנים להשקי מאמצים ומשאבים רבים כדי לעמוד בדרישות נוראי האישור, אך לא אחת נתקלים בדרישות בלתי מתאפשרות, לעיתים אף בלתי מציאות, המונעות את האפשרות לקבלת רישיון ומקשות על הגשת השירות. יש לזכור שמדובר בענף תחרותי ברמת סיכון עסקי גבוהה ויש למצות כל אפשרות להגדיל את ההכנסות. הקושי העיקרי בהליך קבלת רישיון עסק נובע מהתנאים שמציבים משרד הבריאות, שירות הכבישות ותכנון ובניה. להלן עיקרי הטענות שהשמי מנכ"ל איגוד המסעדות בוגר לתהליך רישיון עסקים:

- המסעדות נדרשות להחזיק מטבח ובספר מדורים נפרדים: שטיפת כלים, טיפולبشر, טיפול בדגים, טיפולבירקות, משטחי עבודה, מתקני קירור וכיו"ב. עלות הקמת מטבח כזו גבוהה מאוד, מבחינה פיזית למסעדות רבות אין מטבחים מספק גודלים שיכולים להכיל את המדורים הנ"ל. הטכנולוגיה מספקת כיום מגוון פתרונות המאפשרים להתגבר על אילוצי שטח ומוקם. לדוגמה: מנוט Kapoor שנדרש להן רק חימום בתנור או במיקרוגל, עם מעט מאד עיבוד והכנה במסעדת עצמה.

לטענת איגוד המסעדות, משרד הבריאות אינו מכיר בפתרונות אלה ואינו מאפשר מתן רישיון עסק למסעדה שאין לה את שטחי המטבח הדורשים, גם אם אותה מסעדה מתחייבת לעשות שימוש במנות מוכנות המיועדות לחימום והגשתה. תנאים אלה מונעים פרנסה מבורי מסעדות קטנות יколоות לתקן תוך שמירה על רמה גבוהה של תברואה והיגיינה. לדעת איגוד המסעדות, יש להציג את העיקרונות שבמקרים לעוסק בתוכניות ובמסמכים על משרד הבריאות לבדוק בראשיה כללת כיצד העסק פועל, מה השירות שהוא מספק, מהם חומרי הגלם, כיצד הם מטופלים, ובהתאם לכך להציג דרישות המתחשבות באילוצים ובמגבליות, במטרה לאפשר לעסק לפעול עם רישיון.

- כיום הסטנדרטים בשוק הם ככלא שஸעדות רבות מבקשות לייצר בעצמן מוצרים "חודיים" שיכלו בתפריט כגון גלידות, קינוחים, מאפים, עוגות, לחמים ועוד. כתנאי מוקדים לקבלת רישיון עסק, משרד הבריאות דורש מאותן מסעדות לקבל "רישיון יצורן". אולם, כדי לקבל "רישיון יצורן" להכנה עצמית של מוצרים אלה, נדרש שטחי עבודה גדולים וחדרים נפרדים

(לדוגמה לצורך הcntת בczק נדרש חדר נפרד לטיפול בקמץ), מה שאינו מצוי במטבח המסעדות. בביבירותו שמשרד הבריאות עורך בmseודות, הוא מבקש לקבל אסמכתא לכך שמאפים וגלידות נרכשו מספקים חיצוניים שיש להם רישיון יצן, וזאת כדי לוודא שאוטם מוצרים לא הוכנו במטבח הביתי מורה של mseודה. لكن mseודות רבות נמנעות מלהכין את אותם מוצרים עצמם, מה שפוגע בהכנותותיהם.

ונוצרים מצבים אבסורדיים שבהם mseודות ומזנוניים המגישים אוכל מוקן המבוा מבוחץ, מחזיקים חדרים מיוחדים שאין בהם כל שימוש רק כדי להביע את רצון משרד הבריאות. הדבר גורם בזבוז משאבי, פוגע ביעילות העסק ואינו תורם לתברואה ולהיגינה.

- בעלי mseודות מתלוננים על הקשר עם משרד הבריאות, שהוא נותן אישור מרכזי ורב השפעה על רישיון עסקים mseודות. התקשרות עם המשרד קשה ומסורבלת, אין קבלת קהל, אין מוקד לבירורים, הביקורות של פקחי המשרד נערכות בעסקים ללא תיאום מראש ולא הודעה מוקדמת, עובדה שיוצרת אנטוגניזם והתרמרמות. עד כה mseודנים שטחו את טענותיהם אצל המפקח המחויז בתל אביב, אך להערכתם שנייה המדיניות נדרש ברמה הארץית.
- שירותי הכבאות. הדרישות מתעדכנות אחת למספר שנים, עלות התקנת המערכות עשויה להגיע לעשרות אלפי ש"ח mseודה אחת. לעיתים, mseודות הפעולות כבר כמה שנים, מתעוררות דרישות חדשות להתקנת מערכות נוספות לכיבוי אש. מערכות אלו יקרות ביותר ובעל העסק נאלץ להשקיע סכומים גדולים מאוד בגין מחזור הפעולות של mseודה, ונוסף לכך הן פוגעות בעיצוב המكان (קיימות, ריחות, גופי תאורה). דרישות שירותי הכבאות מתעוררות בעיקר כאשר mseודה מחליפה ידיים מבעל עסק אחד לבעל עסק אחר. בהזדמנות זו שירותי הכבאות דורשים מהבעליים החדשאים להתקין מערכות חדשות בתנאי לקבלת רישיון העסק, דרישת הגורמת לכשל עסק כמפורט להלן.
- איגוד mseודות מבקש להתריע על כשל עסקי שנוצר בגין דרישות נתונים האישור השונים: כאשר mseודה שיש לה רישיון עסק מחליפה בעליים, בעליים החדשאים נדרשים לעבור את מסלול הרישוי כולו מחדש ולבור שוב אצל כל נתונים האישור, למורת שכאמר אותו עסק עבר קודם לכן עם רישיון. לדעת איגוד mseודות זה מצב אבסורדי הפוגע במוטיבציה ליזום ולהשקיע. יתרה מכך, נתונים האישור מתנים את מתן רישיון העסק לבעליים החדשאים בפרק שיבצעו התאמות ויתקינו מערכות שונות (בעיקר כיבוי אש, משרד הבריאות, פיקוח עיריה ועוד) — שלא היו מותקנות בעסק קודם לכן, וזאת כדי לשפר את תנאי התברואה ואת רמת הבטיחות. כאמור, גם כshedover ברכישת עסק פעיל עם רישיון, בפני הרוכשים ישנה אי-ודאות רבה מה יהיה התנאים והדרישות בעתיד. מצב זה עלול לפגוע בבעל העסק המוכר היה שמהמחר שיוכל לקבל עבור העסק יהיה נמוך יותר לאור ההשquisitions שהרכוש ידרש לעשותות. מאידך, מצב זה עלול להטעות את הרוכש שכן אם לא בירר את דרישות נתונים האישור, הרי שכבר בשלב מוקדם מאוד הוא ימצא עצמו נדרש לבצע השקעות גדולות שאליהן כל לא התכוון. כאמור, מי שמעוניין לרכוש mseודה פعليה שיש לה רישיון עסק,

רצוי שיבדק היבט קודם לכך אצל נותני האישור מהם השינויים שיידרשו ממנו כדי לקבל רישיון. רבים עלולים להיכשל בכך, וכך נדרש צעדי הסברה. במקביל, יש לגבות פתרון כזה שיקוצר בצורה משמעותית את הליכי הרישיון הנדרשים מעסק שהיה לו רישיון בעבר לבעלים חדשים. יש להציג את האבסורד של בקשת רישיון מחדש בעת קנית עסק עם רישיון והחלפת בעליים.

- **תכנון ובניה – סגירה לעונת החורף.** מסעדות רשויות להקים כיסוי על המדרכה "סגורת חורף" לפחות עונת החורף בלבד. בעלי מסעדות רבים היו מעוניינים להוותיר את המסתור לפחות כל ימות השנה אולם ל蹶ה העירייה דורשת מהם היתר בניה היהות שהסכמה הופכת למבנה של קבוע, מה שהופך את הדבר לכמעט בלתי אפשרי. מבחינת בעלי המסעדות, אם סככות אלה יהיו מותקנות גם בעונות האביב והקיץ, מספר הלקחות יגדל. לצורך השארת הסככות בכל ימות השנה, אנו מניחים כי בעלי מסעדות יהיו מוכנים להגיע לפתרון כלשהו עם העירייה כולל הפקדת פיקדון, מתן ערבות לפירוק המסתור במועד כלשהו וכו', אך עד היום הנושא לא הגיע למיצוי הדיון. העירייה דחתה את ההצעות והרשויות לא גלו גמישות. יש לזכור שבבעלי המסעדות משלימים לעירייה אגרה עבור כל יום שהסככות מוצבות ומוכנים לשלם גם עבור הצבתן ביוםות האביב והקיץ.
- **תכנון ובניה – הקמת "דק" / במה על גבי המדרכה,** מתחת לשטח שבו מוצבים השולחנות והכיסאות. מתקן זה משפר את החזות, תורם לנוחות ולשירות. כדי להתקין משטח זה מחלוקת רישוי עסקים בעל המסעדה להציג היתר בניה, ככלומר – משוכחה כמעט כמעט בלתי אפשרית. מי שהקים משטח זה לא יכול היתר מהוועדה לתכנון ובניה וכן יתקשה להציג רישיון עסק.
- **תכנון ובניה של בניינים לשימור.** עיריית תל אביב מתירה לפתח מסעדות במבנים המיועדים לשימוש. העירייה מודעת לכך שהמסעדות ידרשו להתקין ארובה לסליק העשן וחריחות, ארובה שתגיעה לגובה מעל לגג. מאיידך, הוועדה המקומית לתכנון ובניה אוסרת להתקין ארובות על בניינים לשימור. עובדה זו נודעת לבעל המסעדה רק אחרי שהמסעדה נפתחה ופועלת, ולאחר שהאروبה כבר הוקמה.
- **אלוץ נוסף שקשור לבניינים המיועדים לשימור הוא, שஸעדות הממוקמות בבניינים אלה אין רשויות לחבר סככות לבנייה המסעדה.** עובדה זו מבקשת על תפקוד המסעדה ועל יכולתה לספק שירות לסועדים היושבים בחוץ, בעיקר ביום החורף.
- **מרוץ אינטימי אחר רישיון העסק:** הרישיון למסעדות ניתן לתקופה של עד 3 שנים. הרישוי למכירת אלכוהול ניתן לשנה אחת בלבד. כמעט כל מסעדה, בית קפה או קיוסק מוכרים פריטי אלכוהול, בירה וכו'. ראשית יש לשנות את התקנות ולהאריך את תוקף הרישיון למכירת אלכוהול לאותו פרק זמן של הרישיון לעסק כולו (3 שנים). יចוין כי הוועדה הבינעירונית דנה לאחרונה בשאלת זו והחלטה לגלות גמישות בנושא. חשוב לציין כי עסקים רבים ביצעו שורה של השקעות בהתאם לדרישות נותני האישור ואין סיבה שעסקים אלה לא יקבלו רישיון לתקופה של חמישה שנים לכל הפחות במקום שלוש.

**3. סיכון**

יש להניח ש מרבית בעלי העסקים מעוניינים לשמר על תנאי תברואה הולמים, לעמוד בדרישות החוק ולבצע את הדושן לשם קבלת הרישיון. למרות זאת רבים מהם נאלצים לעבוד ללא רישיון עסק בגלל שהדרישות המוצבות בפניהם על ידי נוטני האישורים הן מחייבות ביותר ולעתים אף בלתי מציאותית. לכן, על נוטני האישור לבדוק את אופן תפקוד העסק בראייה כללית, לפחות הינה לבנה למצב ובהתאם לכך להציב דרישות הניתנות לביצוע. המצב הקיים מקשה על יזמים ועל משקיעים, נוצרת אצלם התמורות הרבה, רוחניות העסקים נפגעת ולעתים נפגע גם השירות הנitinן ללקוחות. על שני הצדדים (נותני האישור ומבקשי האישור) לגבש יחד פתרונות שיבילו לתקן המצב.

## בריכות שחיה

סיכום פגישה עם מר שמשון חן, מנהלי ארגון מנהלי ברכות מרכז ספורט ונופש בישראל

13 בנובמבר 2005

### 1. כלל

ארגון מנהלי ברכות שחיה, מרכז ספורט ונופש מטפל בענייניהם של כ-5,000 ברכות בכל הארץ כולל ברכות עירוניות, בתים מלון, קיבוצים, ברכות פרטיות וכו'.

מר שמשון חן, מנהל פארק המים ימית 2000, חולון עומד בראש הארגון הארץ. כדי להדגים את מרכיבות תחום רישי עסקים בבריכות שחיה הציג בפנינו את המצב בפארק המים ימית 2000 שאותו הוא מנהל.

### 2. ריבוי פריטי רישוי

בפארק המים ימית 2000 ישנו 13 פריטי רישיונות עסק (!), ביניהם: בריכת שחיה, פארק מים, חדר כושר, קוסמטיקה, מסאג', סאונה, ג'קוזי, אירועים באולם סגור, אירועים במקום פתוח וקייטנות. הרישוי מתחישד אחת ל-3 שנים, למעט פריטי אירועים, ג'קוזי וקייטנות ופארק מים שמתחדשים אחת לשנה.

יש יתרון בכך שהעסק מחולק ל-13 פריטי רישוי שכן אם העסק אינו עומד בדרישות בפריט מסוים הסיכון בביטול הרישוי בכל יתר הפריטים נמוך יותר. לעומת זאת, ריבוי פריטי רישוי (בעיקר פריטים שמתחדשים אחת לשנה) מחייב את בעל העסק לטיפול בלתי פוסק ולהשקעה עצומה של זמן ומשאבים כדי להבטיח את המשך תוקף הרישוי.

הקשה העיקרי נובע מכך שבשבוע שפקח הרישוי של הגורמים השונים (בריאות, כיבוי אש, עירייה ועוד) מגיעים לביקורת התקופתית, הם מבקשים לעורר ביקורת בכל פריטי הרישוי ולאו דווקא בפריט שרישינו אמרו להתחדש. לדוגמה: פקח של משרד הבריאות מגיע לביקורת לחידוש רישוי עסק בג'קוזי. באותה הזדמנות הוא בודק את כל שאר פריטי הרישוי והורש לטפל בליקויים שמצא. אם לא יתוקנו הליקויים תוך 30 יום יסרוב הפקח לחידוש הרישוי ויודיע לעירייה על אי עמידת העסק בתנאי הרישוי גם בפריטים האחרים. כתוצאה לכך כל פריטי הרישוי צריכים להיות מוכנים בכל רגע נתון לביקורת בלי קשר למועד חידוש הרישוי של כל פריט.

לדעת מר שמשון חן, ניתן להבין את הצורך של נתני האישור בבחירה בבחירה על כל פריטי הרישוי בכל הזדמנויות שנמצאים בעסק. אלא שנוטני האישורים מאינם כל העת שבמידה שמכלול הדרישות לא יתמלאו הרישוון של כל יתר הפריטים יבוטל (כאמור גם הפריטים שרישינו אמרו להתחדש בעוד שנה או שנתיים). איום זה מעיב מאד על כל תהליך הרישוי, יוצר מתח מתמיד ותסכולים.

האיהם לביטול הרישוון מושמע ע"י נתני האישור גם כאשר לדעת ארגון הרכות מדובר בהערות לגבי נושאים שליליים שאינם יוצרים סיכון או ליקויים ממשמעותם. لكن הפתרון המוצע הוא שלא לאיים בביטול הרישוון לפריטים נוספים, אלא במסגרת הביקורת התקופתית הսפציפית לאוטו פריט רישוי, ורק במקרים של ליקויים חמורים שיש בהם סיכון ממשיים לציבור.

### **3. היכולת לעמוד בדרישות נוותני האישור**

פארק המים ימיות 2000 נחשב אחד העסקים המצליחים והמובילים בתחום, עם כח אדם מיומן וכליים מתקדמים ויש באפשרותו להיענות לרחוב הדרישות של נוותני הרישי. אולם, כאשר מדובר בבריכות ומתקנים קטנים יותר שאין להם הרבה מנויים וمبرקרים, העלוויות הכרוכות בעמידה בדרישות רישי עסק (בעיקר בנושא תכנון ובניה ומשדר הבריאות) עשויות להגיע למאות אלפי ש"ח.

הבעיה מאפיינית בעיקר בבריכות שחיה ישנות שלא עברו שיפוץ יסודי. בבריכות אלו הסיכון להציג רישיון עסק נמוך, להיות שהדרישות החדשנות של משרד הבריאות מצריכות השקעות עצומות. מדובר בעיקר בבריכות הנמצאות בקיבוצים ובמושבים שפלו' שירות שנים אר בתקופה האחורה משרד הבריאות החל להערים על בעליון קשיים.

### **4. חוסר אמון של נוותני האישור בבעל העסק**

הנחה הרווחת היא שבעל העסק לא יפעל ביוזמתו להבטיח תנאים נאותים של תברואה ובתיוחות. השיטה הקיימת מתעלמת מכך שבעל העסק מעוניין לספק שירות ברמה גבוהה ביותר ולמנוע סיכונים ומפגעים. שיטה זו יוצרת תסכול והתמרמות מצד בעלי העסקים.

### **5. עדכון חוקי התכנון והבנייה**

קיים שוקד משרד הפנים על עדכון חוקי התכנון והבנייה בכל הנוגע לתכנון בבריכות שחיה. תהליך זה מתבצע בשיתוף והתייעצות עם ארגון מנהלי בבריכות שחיה, עובדה שתתרום לכך שמנהל' הבリכות ירגשו בעתיד מחויבות למילוי הדרישות.

### **6. אי נוכנות להעניק היתר זמני**

עיריית חולון ממעטת להעניק "היתר זמני" לעסקים. יש מקרים שבהם נוותני אישור מתעכבים בהגיעם לביצוע ביקורת בעסק, העירייה פונה לנוטני האישור חדש לפני שפוג תוקף הרישיון, אולם פרק זמן זה אינו מספיק. יש לפנות לנוטני האישור 90 יום מראש כדי למנוע עיכובים בתהליך חידוש הרישיון. כאשר נוותני האישור מתעכבים ומגיעים לאחר תום תקופת הרישיון, העירייה מתבקשת על ידי העסק להעביר "היתר זמני" שהייתה בתוקף לפרק הזמן של מספר שבועות עד הגעת נוטן האישור הרלוונטי אל העסק. אולם העירייה אינה מוכנה להעביר היתר זמני כזה שכן אז היא מסתמכנת במתן היתר ללא קבלת אישור מהגורם הרלוונטי. لكن בעל העסק נותר חשוף לכל הסיכונים הכרוכים בהפעלת עסק ללא רישיון, למרות שהוא מצדיו אינו אשם בכך. במקרה של בrica כמו ימיות 2000 יש לכך ממשמעות חמורה שכן החברה ניגשת למקרים ממשלתיים לאירוע חיללים, תלמידים וכו', ולא ניתן להגיש הצעה למקרה ללא רישיון עסק תקף.

### **7. כסוי ביטוח**

חברות הביטוח דורשות ממפעלי הבריכה לפעול עם רישיון עסק תקף. מבחינת חברת הביטוח, רישיון עסק תקף הוא אינדיקציה לכך שCAPEX העסק עשה כל שב יכולתו להבטיח תנאים בטיחותיים נאותים. רישיון עסק תקף מסיע למפעלי הבריכות להשגת כסוי ביטוחי ולהתמודדות במקרה של תביעות מצד אורחים ומוניים שנגרם להם נזק כלשהו בזמן שהייתם בבריכה.

## בעלי מלאכה ותעשייה

סיכום פגישה עם מר אהרון נהרי ומר ברוך שניר המחלקה הכלכלית, התאחדות בעלי מלאכה ותעשייה

10 אוקטובר 2005

### 1. כללי

התאחדות קיימת קרוב ל-100 שנים. היא מייצגת כ-35,000 עסקים בישראל הפתוחים בכל רחבי הארץ ובهم מועסקים בדרך כלל עד 25 עובדים בעסק. על פי הערכות אומדני ההתאחדות, כמחצית מעסקים אלה פועלים ללא רישיון תקף, והם מהווים קרוב ל-30% מהעסקים טעוני הרישוי במדינה.

על פי נתוני דוח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 קיימים 25,269 אלף עסקים בתחוםים: תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים (שהם עיקר העסקים הקשורים להתאחדות). 30% מהם פועלים ללא רישיון. יתרון שחלק מהעסקים בקטגוריות "מזון", "רכב ותחבורה" ועוד, כוללים גם הם בהתאחדות. נראה שקיים פער גדול בין אומדני ההתאחדות (35,000) לבין דוח אגף הביקורת (25,269) בכל הקשור במספר העסקים טעוני אישור.

התאחדות פועלת במגוון דרכים לסייע לעסקים המייצגים על ידה בתחום רישיון עסקים. בין היתר, היא מהווה כתובת לבני עסקים לטיפול בנושאים פרטניים ונושאים עקרוניים מול רשויות מקומיות ומול נזוני האישור. בהקשר זה הוצאה דוגמה לכך שההתאחדות ליוותה בשנות התשעים פרויקט להעתיקת בתים עסקיים תל אביב ומציאת אתרים חלופיים, וזאת בעקבות החלטת עיריית תל אביב לבטל אישורם לשימושים חורגים בדרום העיר והכנת תב"ע חדשה לשימושים שאינם מלאכה ותעשייה. ההתאחדות ממשיכה לעקוב אחר בעית השימושים החורגים ומסייעת לעסקים הנתקלים בעוויות מסווג זה, במגוון דרכים.

התאחדות מארגנת פעילויות הסברת הדרכה, הכוונה של בעלי העסקים, הגברת המודעות לגבי הצורך בהשגת רישיון עסק.

### 2. קשיים ואילוצים בתהליכי קבלת רישיון עסק

נציגי ההתאחדות פנו לאחרונה לוועדה הבינמשרדית לרישוי עסקים והציגו בפנייה אילוצים וחסמים המקיימים על בעלי העסקים להשיג רישיון עסק. בד בבד הציגו גם את המלצותיהם והצעותיהם ליעול ולשיפור המצב. הצעותיהם הוצגו בכתב מיום 14 יוני 2005 לוועדה הבינמשרדית. להלן תמצית הנושאים שביקשו להעלות בפגישה:

#### ריבוי גורמי אישור

בעלי העסקים נדרשים לפעול מול 4–5 נזוני אישור ויוטר, שכן אחד מהם ממוקם במקום אחר. כל אחד מגורמי אישור פועל על פי נהלים וכליים מסוימים, לפי לוח זמנים מסוים, ללא ראייה מערכתיות כוללת. מבחינת בעל העסק מדובר במסלול מורכב, יקר וממושך. רבים מבני עסקים אינם מאמינים שיוכלו לעמוד בדרישות וכלל אינם מתחילה לפעול בעניין. הפתרון שהציגו נציגי ההתאחדות בקשר לבעיה זאת, הוא יצירת מערכת אינטגרטיבית אחת במסגרת רשות הרישי

העירונית / המקומית, מערכת שבה נמצאים כל נותני האישור תחת קורת גג אחת כר' שלבעל העסק תהיה כתובת אחת לכל מרכיבי הטיפול.

#### **רישוי חדש כבעל העסק מתחלף**

כאשר בעל עסק מתחלף, גם אם העסק ממשיר לפקוד באותה המתוונת, וגם אם אין שינוי מהותי במבנה או בתפקיד העסק, הבעלים החדשים נדרשים להתחילה את מסלול הרישוי מחדש. על פי רוב, הדרישות החדשות מחמירות יותר ויוצרות עליות נוספת שברובן היו בלתי צפויות. הדרישות הנוספות עשויות גם לצמצם את טווח הפעולה של העסק ואת יכולת התחרותית שלו, שכן יידרש לתנאים מחמירים שלא היו קודם לכך. זהו מצב אבסורדי היוט שאותו עסק יכול היה להמשיך לפעול שנים נוספות על ידי הבעלים הקודמים, אבל שידרשו לעורר שינויים כלשהם. מצב זה עשוי לגרום לחלק מבعلي העסקים שלא לדוח לרשות על החלפת הבעלים, המידע ברשות אודות בעלי העסקים בפועל אינו מעודכן, עסקים שהו פעילים והחליפו בעלים, ממשיכים לעבוד באותה המתוונת והופכים להיות עברניים, וזאת כדי להימנע מתחילה רישיון חדש.

#### **חוסר אחידות בדרישות לרישיון עסקים**

נותני האישור ברשויות מקומיות שונות מגישים לעיתים לבעלי עסקים דרישות ותנאים שונים, ללא מדיניות אחידה. הדוגמה שהוצאה בפגישה קשורה לדרישה להתקנת מתחזק כיבוי אש: בתא מלאכה ומפעל תעשייה קטנים בתחום העיר חולון נדרשים להתקין מערכות כיבוי אש ומתחזק בעלות عشرות אלפי ש"ח לבית עסק, זאת במשך שבעה שבועות לפחות אביב השכנה, כלל אין דרישת התקנת מערכות כאלה. מלבד עלות ההתקנה, המתחזקים יכולים לגרום נזק למוכנות ולצד, בשעת פועלתם. חוסר האחדות יוצר התמרמות והתקוממות מצד בעלי עסקים בחולון שמקשים שנציגי כיבוי אש יפטרו אותם מהתקנת המערכות, מה עוד שלפי בדיקתם מערכות אלה כלל אין נחוצות.

#### **עלויות פרסום**

בעלי עסקים בתל אביב נדרשים לשלם לחברת פרטיט שנסקרה על ידי עיריית תל אביב שתפקידה פניה לשכנים לממן אפשרות להشمעת התנגדויות לפני פתיחת העסק. התשלום שבעל העסקים נדרש לשלם לחברת 3,000–2,000 ש"ח. לדעת התאחזות בעלי המלצה והתעשייה זהה עלות גבוהה שחלת על בעלי העסקים ויש למצוא דרך להפחיתה.

#### **העסקת מהנדס בשלב חידוש הרישוי**

כשבית עסק פונה לחידש את הרישויו, הוא נדרש לצרף חוות דעת של מהנדס לפיה העסק פועל במבנה בטיחותי. עלות העסקת המהנדס כ-1,000 \$ לפחות. במידה שהעסק ערך שינויים במבנה, עליו לפעול לקבלת היתרים מתאימים כתנאי לחידוש הרישוי, מה שמחיב עלויות נוספות.

#### **היטלי השבחה**

בעלי עסקים נדרשים לשלם היטלי השבחה גם כאשר קיימים פוטנציאלי להשבחה. מוצע שההיטל ישולם רק כאשר הפוטנציאלי מתממש הילכה למעשה. עניין זה קשור לחוקי התכנון והבנייה ולאו דוקא לחוק רישיון עסקים.

כמו כן מוצע להפחית עלויות הוצאה שימוש חורג כמו היטלי השבחה, בעיקר לגבי שנות הפעילות הראשונות של העסק, שבהן יש סיכון גדול יותר להמשך השירותו.

#### **שימוש חורג – נכס בדמי מפתח**

בעל העסק נדרש להחותים גם את בעל הנכס על בקשה להארכת התקופף. לעיתים מדובר בנכסים בדמי מפתח, בעל הנכס מעוניין דוקא לפנוט את מפעיל העסק ולכן לא יסכים לחתום על הבקשה שימושוותה המשך פעילות העסק במבנה. הווג סיכון עם עיריית תל אביב לפיו כשמדבר במבנה בדמי מפתח, לא נדרש חתימת בעל הנכס.

#### **העדר מידע מוקדים**

מעשית, רק לאחר שהעסק קיים ופועל ניתן להתחל בהליך לקבלת רישיון עסק. קודם לכן ההליך לקבלת מידע מוקדים אודות תנאי הרישוי, הוא תיאורתי ומסורבל. מעטים העסקים שפונים לקבלת חוות דעת מוקדמית לפני הקמת העסק. כפי שצוין קודם לכן, חלק לא מבוטל כלל אינו משלים את הליך לקבלת רישיון העסק, בגלל סיכוי ההצלחה הקלושים. בתחום זה ההתחedorות מבקשת ליעיל ולפשת את הליך קבלת המידע המוקדים ("פרה רולינג") כך שבעל העסקים יוכל לקבל מראש את כל המידע הרלוונטי בקשר לתנאי קבלת רישיון העסק, בדגש על העליות שיידרשו.

#### **קשיים נוספים שצויינו במכtab ההתחedorות לוועדה הבינמשרדית**

- הצבת תנאים חדשים לרישיון עסק בפרק זמן קצרים, בדגש על כיבוי אש.
- התחedorות בעסקים שלא שלימו את ההליכים בתחום התכנון והבנייה, כל זמן שהחריגות הקיימות בהם עסקיים מוגדרות "זוטי דברים".

## אכסניות נוער

סיכון שיחה עם מNr דניאל זונקביץ', מנהל אגף מינרל ובראה, איגוד אכסניות הנוער

26 אוקטובר 2005

### 1. כלל

האיגוד מפעיל באופן ישר 21 אכסניות נוער ברחבי הארץ שבו מתקיים מגוון רחב של פעילויות בתחום תיירות, פנאי, חינוך, תרבות ועוד. האכסניות משמשות לינה וכן לקיום סמינרים,ימי עיון, השתלמויות, הרצאות, הדרכה בנושאי ידיעת הארץ וכו'ב. הרשות פועלת על פי תקן ISO 9001 לתחומי הארחה, תיירות והדרכה.

יש חשיבות רבה לכך שלכל האכסניות יהיו רישיונות עסק תקפים שכן מזמינים השירותים כוגן בתא ספר, תנומות נוער, משלחות, משרד הבטחון וככ' דורשים רישון עסק תקף כתנאי לביצוע הזמנה. לכל 21 האכסניות יש רישון עסק תקף.

### 2. קשיים עיקריים בקבלת אישורים

מבין כלל נוטני האישורים, הקשי העיקרי בהשגת רישון עסק הקשור לכיבוי אש.

המשטרת דורשת לעיתים מהאכסניות תוכנית בטיחות כוללת על ידי יועץ בטיחות מוסמך כתנאי לחידוש רישון העסק. היועץ עשוי להמליץ על רשימת פעולות שאוthon יש לבצע כוגן תיקון דלתות, תיקון מנעולים, הסדרת יציאות חירום ועוד. יועץ הבטיחות עשוי להורות גם על התקנת מערכות גילוי אש נוספת מעבר למערכות שנדרשו על ידי כיבוי אש, למרות שעבודת היועץ מתבצעת על פי דרישת המשטרת ולא על פי דרישת כיבוי אש. ככלומר ישנה כאן כפילות וחפיפה, אם כי הבעיות הכספיות לצורכי ביצוע התאמות נמוכה יחסית.

מלבד זאת, האכסניות לא נתקלו בקשימים מיוחדים מצד נוטני האישור האחרים (בריאות, משטרה, תכנון ובניה, איכות הסביבה ועוד).

## רישוי עסקים בחו"ל

### אנגליה

#### רישוי עסקים באנגליה – נקודות השוואة לישראל

1. במסגרת המחקר נבדקו כמה מודלים של רישיון עסקים בחו"ל, אחד מהם הוא המודל האנגלי. המודלים נבדקו בשתי דרכים: איתור חוקים, הנחיות, פרסומים ומסמכים מדיניות מאתר האינטרנט של רשות הרשות הרגולנטית, ובנוסף התכתבות עם יועצים משפטיים של רשות מקומיות באנגליה, העוסקים בתחום רישיון העסקים, שהביעו נכונות לשתף עימנו פעולה. להלן עיקרי הממצאים מבדיקה הנושא באנגליה.
2. הבדלים רבים בין הנעשה באנגליה לבין המצב בישראל. חלק מההבדלים הם טכניים וחלק אחר מהותי. כפי שהתרשםנו, ההבדל העיקרי הגדל ביותר בין ישראל לאנגליה נזעך בראש ובראשונה בתרבות ובמודעות הציבורית לנושא: תרבויות בעלי העסקים והרשוויות בכל הקשור לכבוד החוק, כבוד המתחרים, כבוד הסביבה ומאידך המודעות הציבורית הגבואה לחשיבות הפעלת עסק עם רישיון. בעלי העסקים באנגליה יבחנו היטב את צעדיהם ויתכננו מראש את פעולותיהם על מנת להבטיח שהעסק יפעל כבר מיום הראשון עם רישיון. צעדים אלה כוללים הקמת עסק רק במקום שמיועד לכך (בהתאם לשימושים ולאחוזי הבניה המותרים בתוכניות), בניית מתאים ולאחר שננקטו הצעדים הבטיחתיים והסבירתיים הדרושים בהתאם להנחיות הגוף המקצועים נתונים האישור. בעל עסק טיפול באנגליה לא יעד לפתח עסק לפני שהוא ביזמתו לרשות המקומית, הודיע לה על כוונותיו, קיבל הנחיות לגבי התנאים וביצע את הדרוש כדי לעמוד בהם, כל זאת כאמור עוד בשלבי הפתיחה. בעלי העסקים שם מכירים לצורך לביצוע השקעות הכרוכות ברישיון עסקים, וגם הציבור, הלוקחות, המתחרים והסביבה עירניים ומודעים לחשיבות הנושא.
3. בהשוואה לישראל, תרבות המכירה בחשיבות השקעות הכרוכות ברישיון עסקים מקלילה על פעולות הגוף המקצועיים נוטני אישור שכן שיור גבוה יותר מפעילותם מתמקד בהכוונה, בהדרגה ובהנחה זאת לעומת המצוيات המקובלות בארץ המחייבת את גורמי האישור להקדים זמן רב יותר לניהול מחלוקות, לאכיפה, לטיפול במפגעים בדיעד וכדומה. אין ספק שגם ההכנסה הגבוהה יותר באנגליה לעומת ישראל מסייעת לכך שתופעת עסקים הפועלים ללא רישיון מצומצמת מאוד.
4. גם האנגלים מطالبמים מהו המבנה הראשי של הרגולציה בתחום רישיון עסקים: מי המפקח, כיצד מפקח, על מה מפקח, מה סמכויותיו וכדומה. החוק הנוכחי שיפורט להלן נכנס לתוקף

בשנת 2003, במקביל ממשיכים כל העת בבחינת הצרכים במישור הארצי והמקומי לצורך עדכון תקנות, הנחיות ושיטות עבודה.

5. כדי לקבל רישיון עסק באנגליה על בעל העסק לעמוד בדרישות מפורטות ומחמירות. כמו בארה"ג, גם באנגליה כורכים בין חוקי התכנון והבנייה לבין רישיון העסק כרך שעסק שוכן שנמצא בו ליקויי תכנון ובניה לא יוכל לקבל רישיון. נציגי עיריות לנקסטר, נוריץ' ושפילד העבירו לנו תשובה מהן עולה בברור שעמידה בחוקי התכנון והבנייה היא אחד הנדיבים בתהיל רישיון העסק וזאת מתוך מגמת נותני האישור לבחון את רישיון העסק בראייה תכנונית סביבתית בטיחותית כוללת. עם זאת, שלושת הנציגים ענו לנו שטבוחינה עיסוקיהם כמפקחים, הטיפול הנדרש מהם בעבירות תכנון ובניה שולי יחסית שכן היקפן של עבירות אלה בקרבת העסקים נמוך. נתון זה בולט כМОון על רקע הדיווח בסקר אגד הביקורת של משרד הפנים המצביע על קרוב ל 30% מהעסקים בארץ (הפועלים ללא רישיון) שסובלים מליקויי תכנון ובניה. בפועל אנו מעריכים שההתופעה בארץ אף חמורה יותר שכן חלק מהרשויות בהן ביקרנו הודיעו בפנינו שעסקים רבים בקטgorית "שימוש חורג" כלל אינם נכללים בסטטיסטיקה שדווחה זאת בגלל חוסר האונים של הרשות שמורתה מראש על טיפול בעיה.

6. כמו בארה"ג, גם באנגליה בעל העסק נבדק על ידי נותני אישור מקצועים כגון ציבוי אש, בריאות המזון, איכות הסביבה, משטרה וכן הלאה. לגבי כל נושא ישנו קובץ הנחיות מפורט, מكيف, קפדי זמין. ספק אם לבעלי העסקים בארץ מומלץ לבקש השוואת תנאי הרישיון לאלו של חוות"ל היור וקבצי התקנות עבים ומחמירים גם שם.

7. כמו בישראל, גם באנגליה הרשות המקומית היא ציר הראשי שסבירו מתרצע הטיפול בתחום רישיון העסקים. בישראל הרשות המקומית אמורה להגיש לבעל העסק את השירות ולטפל עבורי בהליכים המנהליים מול המשרדים המקצועיים נותני האישור ועל ידי כך לחסוך ממנו חלק ניכר מהטיפול מול גופים אלה. לעומת זאת באנגליה, חלק מהפעולות מותבצעות על ידי בעל העסק, לדוגמה: באנגליה בעל העסק נדרש להשיג בכוחות עצמו את אישורי התכנון והבנייה בעוד שבארץ מחלוקת רישיון עסקים היא זו שאמורה לפנות למחלקה ההנדסה ולבקש את התיאසותה, מבלתי לערב בכך את בעל העסק.

8. עולם המושגים באנגליה בכל הקשור לרישיון עסקים שונה מהמקובל בישראל. בכל רשות מקומית באנגליה פועלת מחלוקת רישיון עסקים אולם היא עוסקת בתחום מצומצם וisoner של עסקים ביחס למוקובל בישראל. מחלוקת אלו מטפלות ברישיון עסקים החיבים בראשיו על פי חוק רישיון העסקים מד-2003, חוק באחריות משרד התרבות והספורט. המוטיב העיקרי העיקרי המניע את האנגלים במסגרת חוק רישיון עסקים הקשור לצריכת אלכוהול, מניעת צריכת אלכוהול בקרב ילדים, מניעת מקרי אלימות כתוצאה משכרות, מניעת מטרדים לשכנים כתוצאה מצריכת אלכוהול, הגבלת שעות הגשת אלכוהול וכדומה (ראה מקרה שכונת נווה צדק בתל אביב שלטענת תושביה היפה למען "עמוק האלכוהול" בגל אווזלת יד באכיפת החוק). בנוסף החוק האנגלי עוסק גם ברישוי מופעי בידור וספורט, קולנוע, תיאטרון, קركס וכדומה.

9. מחלקות רישי עסקים ברשות המקומית באנגליה מטפלות בכמה תחומי נספחים כגון: עסקים לבניין, רישי מוניות, רישי חברות להשכרת רכב, רישיונות לוחמים ורישונות לפעילויות איסוף תרומות. מחלקות אלה אינן עוסקות ברישי עסקי מזון, תעשייה, מסחר ומלאכה. ישנן מחלקות אחרות ברשות שעסקות בכך (ר' פירוט להלן).
10. הליך הרישיי גורמי רישי. בעסק חדש מהתחומים הנ"ל (אלכוהול, בידור, מועדונים, ספורט וכדומה) כל הליך הרישי נעשה לפני פתיחת העסק. עסק חדש חייב ברישוי, צריך לפנות למחלקה הרישי ולדאוג כי כל פרט בהקשה יגיעו לידי גורמים מסוימים התקבילים בתקנות, לפי סוג העסק. בכל מקרה בהקשה המלאה מתפרסמת גם לציבור הרחב באינטרנט. הפיקוח מתמקד בתחום בטיחות, מניעת עברינות, מניעת מטרד לציבור, שמירה על בטיחות של ילדים.
11. תוך פרק זמן קבוע יכול גורם מקצוע (משטרה, מכבי אש, בריאות וכדומה), או כל גורם בעל עניין אחר, לבקש להציג את עדותו בעניין הרישי. בתום פרק הזמן מתכנסת תא וועדה של חברי המועצה, שומעת את ההשגות אם יש ומקבלת החלטה. ההחלטה יכולה להיות קבלת הקשה, דחיית הקשה, או קבלת הקשה תחת תנאים מגבלים כגון הגבלת שעות הפעולות כדי למנוע מטרד לתושבים באזור. הליך זה דומה להליך שמיעת התנדבותיות בוועדות תכנון ובניה בארץ.
12. חלק מהרשויות המקומיות באנגליה מפרסמות את תיקו רישי העסקים באינטרנט. כל אדם (לקות, שכן, גורם רישי, עסק מתחורה) יכול להיכנס לתיק הרישי באינטרנט, לבדוק את פרטי הקשה, התוכניות שהוגשו, התנאים המגבילים ברישוי, מועד פקיעת תוקף וכדומה. אתר לדוגמה עיריית וסטמינסטר: <http://www3.westminster.gov.uk/licensingapplications>
13. אכיפה. במסגרת הממחקר התבקשו לברר כיצד מתנהלת האכיפה בחו"ל. אחד ההבדלים העיקריים בין אングליה לישראל הוא שימוש הכספי ומיצוי פעולות האכיפה. הסיכוי שבית עסק באנגליה יפעל לאורך זמן ללא רישוי או מבלי שננקטו מולו צעדי אכיפה הוא נמוך מאוד. כפי שעונתה לנו עו"ד שרה טילור מעירית לנכסטר, מידע אודות עסק שפועל ללא רישוי יגיע במהרה לרשות המקומית על ידי ליקוחות, משטרה, עסקים מתחרים וכדומה. בשלב ראשון תשלח לו אזורה, ינקטו צעדים לא פורמליים, אולם במידה שהפעולות נשיכת ללא רישוי לאורך זמן, יוגש כתב אישום. מרבית פסקי הדין קובעים קנסות שיכולים לנوع בין 1,000 לש"ט (קנס להפעלה מוגנית ללא רישוי) ועד 20,000 לש"ט (מכירת אלכוהול ללא רישוי). בד"כ בת המשפט אינם ממצים את העונש המרבי וקובעים את גובה הקנסות לפי מידת הסיכון. הרשות המקומית מצהה כתוב אישום כלפי כל עסק הפעיל ללא רישוי בלי קשר לסיכון הכרוך בהפעלו ולמטרדים שהוא יוצר.
14. במסגרת החוק כל רשות מקומית באנגליה מפרסמת את מדיניות האכיפה שלא בנושא רישי עסקים. פרסום זה מתחדש לפחות אחת לשוש שנתיים. להלן עיקרי המדיניות: שיקיפות התקנות, הדרישות והתקנים כלפי הציבור ובעלי העסקים. עקבות – פעולה דומה במקרים

דומים. במידת האפשר, מטרת האכיפה היא תיקון הילוקאים באמצעות הדרכה ואזהרה, ולא ענישה. בשלבים הראשונים, הרשויות יפעלו בדרך של דינמים והידברות באופן בלתי פורמלי עם בעל העסק בנסיבות למונע פעילות ללא רישיון. דרך זו יעילה, מקובלת וモובילה ברוב המקרים לאכיפת החוק להיות שאות הסרבנים נמור. הפניה לערכאות משפטיות היא מוצא אחרון.

**15. אפשרות ערעור.** לכל החלטה או פעולה רשמית נגד עסק, מצורפת בכתב אפשרות ערעור. בעל העסק מוזמן לפני ארבעה גורמים (לפי סדר טיפול מסוים) שככל אחד מהם מוסמך לבחון אם יש מקום להתחשב בבקשתו ובמتن הקנות בהתייחס לדרישות שהציבה בפניו הרשות המקומית. בהקשר זה, במסגרת המלצותנו להסדיר את מגנוני הערעור בקרב נוטני האישור בארץ ברמה המחויזת.

**16. פיקוח על עסקי מזון.** בכל רשות מקומית פועלת מחלוקת בריאות ואיכות הסביבה בנפרד מחלוקת רישי עסקים. בחלוקת זו פועלת יחידת בטיחות המזון והוא הגורם המוסמך להעניק את רישיונות העסק בתחום המזון. תקנות והנחיות לעסקים בתחום המזון מפורטות ומחמירות מאוד ומוצגות באתר האינטרנט של כל רשות מקומית. התקנות נקבעו על ידי מינהלת ממשלתית "תקנית המזון" והנחיות האחדות מועברות לכל הרשות המקומיות. מחלוקת בטיחות המזון ברשות המקומיות באנגליה פועלות דומה ליחידות שירות המזון הפעיל בארץ במסגרת מחוזות משרד הבריאות, בכל הקשור לתהליכי הרישוי, הפיקוח, הבקרה והאכיפה.

**17. איכות הסביבה.** בכל רשות מקומית פועלת כאמור מחלוקת בריאות ואיכות הסביבה. המחלוקת מטפלת בעסקי מזון על ידי יחידה לבטיחות המזון. בנוסף, מחלוקת בריאות ואיכות הסביבה מפעילה יחידת רישי נפרדת לנושא איכות הסביבה המפקחת על מפעלים, בתי מלאכה או עסקים אחרים שהוגדרו על ידה כבעלי פוטנציאל לנזקים או יצירת מטרד. מחלוקת הבריאות ואיכות הסביבה פועלת בנפרד מחלוקת רישי עסקים. העסקים עליהם היא מפקחת שונים ברובם מהעסקים הנמצאים בטיפול מחלוקת רישי עסקים. מחלוקת זו משמשת גורם מאשר עברו מחלוקת רישי עסקים בכל הקשור לבדיקה מטרדי רעש, לכלי וכדומה בפאבים, מועדונים ועסקים אחרים. מחלוקת בריאות ואיכות הסביבה פועלת על פי תקנות ממשלתיות ארציות ותקינה כלל אירופאית, שמופיעות באתר האינטרנט המקומיים והארציים. בתקנות אלה אוטרו סעיפים שונים שקשורים לתכנון ובניה כגון אישורי תכנון ובניה להתקנת ארכובות, אישורי תכנון ובניה לשימוש תעשייתי ביחס לאזורי מגורים ועוד.

**18. רוכחות רחוב.** אחת השאלות שהפנו לנו לגבי הרשות באנגליה הייתה מהם סוג העסקים הביעירתיים ביותר שבקרובם אוחז רישיונות העסק הוא הנמוך ביותר. התשובה שהתקבלה היא שאין כמעט בעיות עם עסקים שפועלים מבני קבע שכן הנורמה היא צוות לחוק והקפדה על כללי רישון עסק. בעיר שפילד, שם רשות הרישוי מטפלת בחצי מיליון תושבים (כולל ישובים בסביבה), בעית הרשמי מתמקדת בתופעת רוכחי רחוב הפעילים באופן זמני משום שהם נידים וקשה לאתרים ולפקח עליהם.

## **מדיניות אכיפה והליך אכיפה של חוק רישיון עסקים**

חוק רישיון העסקים באנגליה (Licensing Act 2003), הוא באחריות משרד התרבות והתקשורת והספורט. החוק קובע כלליים לרישיון עסקים בתחוםים:

- מכירה קמעונאית של אלכוהול.
- שימוש באלכוהול במועדונים פרטיים.
- מופעי בידור וספורט, קולנוע, תיאטרון, קראקס וכדומה.
- מכירת מזון בשעות הלילה (00:00–23:00).

בדרך כלל מחלקות רישיון העסקים מטפלות גם ברישיון ואכיפה של עסקים לבעלי חיים, רישיון מוניות, רישיונות לרכבים ורישיונות לפעילויות איסוף תרומות.

לפי סעיף 4 לחלק 7 של חוק הרישיון באנגליה: **הפעלה ללא רישיון של עסק החייב ברישיון או הפרה של התנאים ברישיון היא עבירה שדינה Kens של עד 20,000 לירות שטרלינג או עד שישה חודשים מאסר או שניהם.**

הרשויות המקומיות באנגליה הן סמכות הרישיון והן גם ממוננות על אכיפת חוק הרישיון. לצורך האכיפה הרשויות המקומיות מפעילות מחלקה אכיפה שהיא, בדרך כלל, חלק ממחלקת רישיון עסקים. מחלקה האכיפה נעזרת במחלקה המשפטית העירונית לצורך הגשת תביעות ויעוץ ובגורמים מחוץ לרשויות המקומיות כגון המשטרת.

כל רשויות מקומית באנגליה מפרסמת אחת ל-5 שנים מסמך המתווה את מדיניות האכיפה לגבי רישיון עסקים. לפי הבדיקה שערכנו, מסמכי המדיניות של הרשויות המקומיות באנגליה דומים מאוד אחד לשני. סקירה זו היא סיכום מסמכי מדיניות האכיפה של הרשויות האלה: Kirklees Council West Yorkshire; Trafford Metropolitan Borough; South Oxfordshire District Council; Cardiff Council

### **מטרות האכיפה**

- לסייע לעסקים לפעול ללא הפרת החוק.
- להגן על בריאות הציבור והעובדים המשתמשים בעסק ועל רווחתם.

על מנת לקדם מטרות אלו, הרשויות המקומיות באנגליה מגדרות במסגרת האכיפה:

- מניעה והסברה.
- ביקורת בעסקים.
- סיוע לעסק לעמוד בדרישות.
- אמצעי אכיפה לא פורמליים.
- אמצעי אכיפה פורמליים: תביעה משפטית או אמצעים מנהליים.

### **פערות האכיפה**

להלן תאור הליצי אכיפה שונים המקובלים ברשויות המקומיות באנגליה (הבדלים בין הרשויות השונות הם בעיקר באופן הפעלת אמצעי האכיפה המנהליים):

- **מניעה והסברה.** הגברת המודעות לדרישות החוק על ידי הסברה, פרסום דרישות החוק,

הפקת נihilim ברורים לשימוש החוק, קיומם קשור קבוע עם בעלי עסקים וצרכנים ופרטום התוצאות של פעולות אכיפה על מנת להרתיע.

• **ביקורות עסקים.** ביקורות תכופות בעסקים המתבצעות על ידי פקחי מחלקת האכיפה ברשות המקומית, כולל ביקורות פתע, על מנת להרתיע בעלי עסקים מפני הכוונה לפעול שלא על פי החוק, ועל מנת לעזור לבעלי עסקים שסטו מהחוק בשוגג לזהות את הסטייה ולתקן אותה.

• **סמכיות הפקחים.** פעולות האכיפה נעשות בידי פקחים מקצועים. לפקחים (לעתים רק באישור של מנהל המחלקה) מוקנות הסמכויות האלה:

- מתן יוזץבעלפהאו בכתב.
- כניסה לעסק לצורך פיקוח.
- דרישת מהעסק להציג דוחות של גורמים מקצועים.
- הוצאה מכתב כוונה לפתח בהליכים.
- השעית הרישון (במקרה שנדרשת פעולה מיידית).
- העברת הנושא למחלקת תביעות או להליך "כתב התראה מנהלית".
- המלצה בפני מועצת הרשות לבטל רישון, להתנות רישון, לא לאשר בקשה לחידוש רישון ולא לאשר בקשה לרישון חדש.

אכיפה. הפרת החוק (המתגללה כתוצאה מביקורת, תלונה או חקירות אירוע) גוררת אחת או יותר מהפעולות הבאות:

• **סיווע לעסק לעמוד בדרישות.** הפקח של הרשות יסביר לבעל העסק מה עליו לעשות על מנת לעמוד בדרישות החוק. ההסבר יכול להיות בעלפהאו בכתב, ותכלול דרישות ברורות ולוח זמנים לעמידה בדרישות. ההסבר יהיה מובן ופשטוט ויכלול הפרדה ברורה בין דרישת חוקית לבין המלצה כללית. אמצעי זה יופעל כאשר:

- העבירה אינה חמורה.
- יש יסוד להאמין שבבעל העסק פועל בשוגג.
- לפי ניסיון העבר וגישה בעל העסק יש יסוד להאמין שהוא יפעל לפי הדרישה.
- לא יגרם נזק ממשי לציבור אם העבירה לא תתוקן.

• **אמצעי אכיפה לא פורמליים.** אזהרה לא פורמלית בכתב או בעלפה בה מפורטות הסיבות לאזהרה, התנאים שיש למלא על מנת להימנע מצעדים נוספים, לוח זמנים למיילו התנאים ופרט הצעדים שננקטו אם התנאים לא ימולאו. אמצעי זה מופעל גם לגבי עבירות שבוצעו בכוונה כאשר:

- העבירה אינה חמורה.
- לפי ניסיון העבר וגישה בעל העסק יש יסוד להאמין שהוא יפעל לפי הדרישה.

• **אמצעי אכיפה פורמליים**

הודעה רשמית על כוונה להגיש תביעה. הודעה רשמית על כוונה לפתח בהליך משפטי נגד העסק. בהודעה יפורטו התנאים שעל בעל העסק למלא על מנת להימנע מהליך זה וכן הזמן למלוי התנאים. אמצעי זה ינקט אם:

- מוצו ההלכים הלא פורמליים.
- חומרת העבירה דורשת התעrobotות תקיפה.
- לבעל העסק עבר של אי-ציות לחוק בתחום זה.
- לפי גישת בעל העסק נראה שהוא אינו מתקoon לשנות את דרכיו ללא אמציע תקיף.
- אם ורק אם יש אפשרות וכוונה להגיש תביעה.

חתימה על "כתב התראה מנהלית". מחלוקת האכיפה יכולה להשיע לבעל העסק להימנע מתביעה משפטית בתנאי שיחתום על "כתב התראה מנהלית" מסמך המאשר שהוא עבר את העבירה המיוחסת לו. שימושות החתימה היא ענישה על תנאי, למסמרק יש תוקף משפטי והוא יבוא בין השיקולים לעונש במידה ובעל העסק יעבור עבירה דומה בעתיד. בנוסף בעל העסק מתחייב לתקן את הליקויים בתוך פרק זמן נתון.

**תביעה משפטית.** מחלוקת האכיפה יכולה להוביל את הטיפול בעבירה לידי המחלוקת המשפטית ברשות המקומיות, על מנת שבו תגish תביעה נגד העסק. תוכאות התביעה יכולות להיות קנס או מאסר או שניהם, הסמכות לשלו או לשנות רישיון נשארת בידי הרשות המקומית, גם אם הוגשה תביעה משפטית.

פניהם להליך תביעה נחשבת למוצא אחרון והוא ננקטת רק אם מתקיימים המקרים הבאים (או חלקם):

- מוצו ללא הצלחה כל הדרכים האחרות כולל התראה לפני הlixir משפטי.
- הסיכון לציבור מהעבירה גדול די כדי להוכיח את עלויות התביעה (עלויות אלו כוללות את העלות של ניהול ההלכים וגם את הנזק לבעל העסק לעובדיו ול לקוחות העסק כתוצאה מה התביעה).
- יש ראיות מספקות, לפי הנחיות הפרקליטות באנגליה, כדי להגיש תביעה ולזכות בה בסיכוי סביר.
- יש לתביעה השפעה מרתיעה על עסקים אחרים שעלוים לעבור על החוק.
- בעל העסק מפגין זיהול בחוק, אינו מתקoon לשפר את דרכיו ובכך עברות דומות בעבר.
- תביעה ללא התראה מוקדמת תינקט רק אם יש סיכון גבוהה ומידי לציבור.

**שיעור בפני ועדה של מועצת העיר, "נקודות", שלילת רישון או שינוי רישון.** מחלוקת האכיפה יכולה ליזום זימון של בעל העסק להlixir שיעור בפני ועדה של הרשות המקומית. הוועדה מוסמכת לננקוט כתוצאה מהשיעור באחת מהפעולות הבאות:

- שלילת הרישון.
- שינוי תנאי הרישון.
- קביעת "נקודות" לעסק, שימושות פעולה זו היא שלילת רישון על תנאי, אם נצברות מעל מספר מסוים של נקודות הרישון יפסל.

הליך השימוש הוא הליך כעין משפטי. בעל העסק זכאי לקבל הודעה על הליך בזמן מספק מראש ליצוג עצמו או באמצעות אחרים ולהציג בפני הוועדה ראיות ועדויות שונות. השימוש הוא הליך מנהלי שאינו תלוי בהליך המשפטי.

**השעה מיידית של הרישוין.** למחיקת האכיפה של הרשות המקומית יש סמכות להשעות באופן מיידי רישיון עסק. משמעות הפעולה היא צו סגירה מיידי והוא ננקטת רק אם היא הכרחית להגנה על שלום הציבור. ההשעה היא לתקופה קצרה בלבד לאחריה ניתן לדון בהמשך ההשעה או בהליכים אחרים בעדמת הרשות שאחראית על רישיון עסקים.

**זכות ערעור פורמלית.** אם קבוע בחוק או בתקנות זכות ערעור על פעולה אכיפה פורמלית אז הודעה על זכות זו ודרר מימושה יוצגו לבעל העסק ביחד עם הודעה על הכוונה לביצוע הפעולה או לכל המאוחר בזמן הפעולה עצמה.

רוב הרשותות המקומיות באנגליה אימצו באופן رسمي אמנה ארצית לאכיפה טובה שנוסחה ב-1998 (Concordat on Good Enforcement). לפי האמנה לאכיפה טובה, האכיפה צריכה להיות:

- גלויה: המדיניות, ההלכים ודרך האכיפה יהיו גלוים לציבור.
- עקביות: נקיית אמצעים דומים במרקם דומים.
- מכונת למטרה: מאמצוי האכיפה ירכזו בתחוםים שיש בהם סיכון ממש לציבור או שהם דורשים ריכוז מאמצאים מסיבה אחרת.
- במידה סבירה: פעולות האכיפה ינקטו בהתאם לנזק שהן באות למנוע ולא יותר.

\* \* \*

## נספח

התכתבות מינואר 2006 עם עו"ד שרה טילור, ראש הלשכה המשפטית עיריית לנקסטר. המכתב הראשון הוא תשובה של גב' טילור לבקשתנו לקבל תיאור כללי של פעילות רישיון עסקים בלנקסטר. במסמך השני שאלות הבקרה שלחננו אל גב' טילור ותשובותיה.

### מסמך ראשון

I refer to your recent e mail.

It is not clear which particular aspect of business premises licensing you are interested in.

This Council is responsible for issuing premises licences under the Licensing Act 2003. Such licences cover the sale and supply of alcohol, provision of regulated entertainment (live and recorded music, dancing, films, plays etc) and the provision of late night refreshment (supply of hot food between 23.00 hours and 05.00 hours). Also, the Council issues various miscellaneous licences for animal boarding establishments, zoos, pet shops, riding establishments, second hand goods dealers, and tattooists and acupuncturists. The other main area of licensing for which the Council is responsible is taxis (vehicles and drivers) — I appreciate that if your interest is in premises, taxis may not be relevant to you.

Generally the process for each type of licensing is set out in the relevant legislation. Under the Licensing Act 2003 there is provision for new applications to be advertised, for responsible authorities (eg Police, Fire, Planning, Environmental Health, trading standards, child protection authority) and interested parties (residents and businesses in the vicinity of the premises) to have the opportunity to make representations which are then considered by a sub-committee of three elected members of the Council. The sub-committee decides whether to grant a licence and whether to impose any conditions on the licence.

For animal related premises, inspections are carried out by Environmental Health and/or by a veterinary surgeon before a licence is issued.

There is no particular problem in this district of premises operating without licences. Depending on the circumstances of the case, unlicensed premises would be warned and asked to apply for a licence. If they failed to do so, the ultimate sanction would be prosecution in the courts, but this is rarely necessary.

Planning and licensing are separate legislative regimes, and it is therefore possible for premises to obtain a licence for an activity for which they do not yet have planning permission and vice versa, although advice would always be given as to the need to obtain all consents before operating.

The Licensing Act 2003, which has introduced a new regime for the licensing of premises such as pubs and nightclubs and has replaced a lot of old legislation, introduced new licence fees set by central government. This has to a certain extent resolved any complaints about different standards and fees throughout the country. This is not really a problem.

The further information that you require is available on the Council's website — [www.lancaster.gov.uk](http://www.lancaster.gov.uk) Follow the link to business and then licensing. Other information is also available on the website of the Department of Culture, Media and Sport [www.culture.gov.uk](http://www.culture.gov.uk) Follow links to alcohol and entertainment.

I hope that I have answered your questions. Please let me know if you require any further information.

Sarah Taylor  
Head of Legal Services  
Legal Services  
Lancaster City Council

**מכתב שני**

January 25, 2006

Ms. Sarah Taylor  
Head of Legal Services  
Legal Services  
Lancaster City Council

We thank you very much for your detailed response of January 10, 2006, and would appreciate your further cooperation in providing us with some additional information regarding the standard process of obtaining a premises license:

**1.** Licensing for businesses dealing with food: What body supervises various business premises dealing with food (restaurants, catering, hotels, supermarkets, bakeries, etc.)?

The Environmental Health department of the City Council food premises require registration. Environmental Health Officers inspect to ensure compliance with hygiene regulations.

What organization oversees this body?

Central government issue legislation and Regulations. There is also a Food Standards Agency, which is an arm of central government. Its website is at [www.food.gov.uk](http://www.food.gov.uk)

Is the local authority's premises licensing department involved in any way in the work of the body that inspects food in these businesses?

No, generally not. The Environmental Health dept has a number of sections. Food safety is one such section, and they tend not to get involved in Licensing Act 2003 issues. However, Env Health are a responsible authority for the Licensing Act 2003, but their comments on licensed premises tend to relate to public nuisance and health and safety, and therefore are dealt with in those sections of Env Health

Is the inspection of food carried out separately from the supervisory operations of the premises licensing authorities?

Yes. The legislation is entirely separate.

You may like to look at the Councils website [www.lancaster.gov.uk](http://www.lancaster.gov.uk) If you go to Environmental and Planning, there is a section on Environmental Health, and within that a section on food.

**2.** Are industrial plants and workshops required to have business licenses (premises licenses) or other authorizations in connection with the maintenance of environmental, health, and safety standards? If so, what official body or bodies are authorized to grant business licenses to plants? Are these bodies also responsible for enforcement? What organization oversees their operations? Can you refer us to their Internet site? In what way is the business licensing (or other) department of the local authority involved in the above licensing process for industrial plants? Are there any plants that operate without a business license? If so, what is the scope of this problem?

It depends on the type of premises. An ordinary workshop would not require a licence, but premises that are likely to make emissions to the atmosphere require an authorisation or

licence under environmental and pollution control legislation. The Council, through the Environmental Health dept issues and enforces such licences. The Council's licensing section is not involved at all. There is some information on the Council's website if you go to Environmental Health, Environmental Protection, Air Quality and Industrial Pollution control. The relevant central government department is DEFRA [www.defra.gov.uk](http://www.defra.gov.uk). There is also the Environment Agency whose website is [www.environment-agency.gov.uk](http://www.environment-agency.gov.uk). There are not generally any plants that require a licence that do not have one.

**3.** To what extent is there a problem of businesses that are unable to obtain business licenses solely due to planning and construction defects? What are the main planning and construction defects in business premises?

Planning and building control is generally a separate issue from licensing. A licence could be granted, even if the required planning permission was not in place, although the operator would be advised not to operate until planning permission had been granted. Planning and construction defects are not generally a problem in business premises, as inspections are carried out to ensure that development is carried out in accordance with the conditions of the planning permission. Occasionally there may be problems if advertisements are displayed without permission, or if the use of a building changes without the necessary planning consent.

**4.** In your city, is it possible for a particular business to have planning and construction defects and still obtain a premises license?

Yes. The legislation is separate, but the business would be warned not to operate in breach of planning requirements.

**5.** When an active business changes hands, does the new proprietor have to start the licensing process all over again or can they use the license issued to the previous owners? After the transfer of ownership, could the business be required to raise the standards connected with premises licensing as a condition for obtaining a license (for example, installing an additional fire extinguishing system, installing additional safety equipment, improving environmental standards, etc.), or would it be able to operate according to the same standards that it did under the previous owners?

Generally licences would transfer on the same terms and conditions, but it is possible for a responsible authority to seek a more stringent condition at any time, for example on public safety grounds.

We would like to express our gratitude to you personally for agreeing to take the time to assist us in this research.

Sincerely yours,

Oded Rachman  
Research Coordinator

Idea management & economic consulting ltd  
Email: [oded@eyda.co.il](mailto:oded@eyda.co.il)  
Bet Hadfus 22, Jerusalem 95483, Israel  
Fax: 972-2-6536377 Phone: 972-2-6536366

## ונקובר

אוכלוסייה כ-550,000 תושבים  
<http://vancouver.ca/business.htm>

### 1. מחלוקת רישי פיקוח בעיריה

מחלקה זו בעירית ונקובר מורכבת משתי יחידות נפרדות: מחלוקת רישי עסקים המטפלת ברישוי כל העסקים בעיר ומחלוקת הפיקוח המטפלת ברוב תחומי הפיקוח על עסקים ובניה בעיר. במחלוקת רישי העסקים 14 עובדים המטפלים בכ-5,000 (!) בקשנות לרשיונות ולהידוש רשיונות בכל שנה. לשם השוואה, בשנת 2004 פעלו בתל אביב כ-5,000, 11 עסקים בלבד טעוני רישי.

הבדל הגודל בין ונקובר לבין תל אביב נובע מריבוי תחומי הפעולות הדורשים רישי בוונקובר, ובכלל זה תחומים רבים שאינם מצויים כלל בטיפול מחלוקת רישי עסקים בארץ. בין היתר מטפלת המחלוקת בוונקובר ברישונות לרכבים מסחריים, רכבים לשילוחיות, מוניות ורישון לכל משכير נכס (!) כולל נכס למטרת מגוריים. כל רשיונות העסק בוונקובר חייבים בחידוש כל שנה.

בתחומי הפיקוח מספר יחידות המעסקות יחד כ-40 פיקחים מקצועים. מחלוקת הפיקוח אחראית על ביקורות, אישור ואכיפה של תחומי: תכנון, בנייה, חשמל, גז, ביוב ואיכות הסביבה. במסגרת התקנות שאוכפת המחלוקת נמצאות רווח תקנות הבטיחות שמצווקות בישראל על ידי מכבי האש והמשטרה. תפוקידם של מכבי האש והמשטרה בוונקובר כగורמים באישור עסקים מצומצם מאוד בהשוואה למקובל בארץ. המשטרה בוונקובר מסייעת בבדיקה רישום פלילי של בעלי עסקים ומכבי האש עוסקים בהכשרתם עובדים ובפיקוח על סוגים אחדים של עסקים כגון תחנות דלק.

למעשה הנושא היחיד הקשור לרישוי עסקים שאינם מצוי בפיקוח המחלוקת הוא הפיקוח על ייצור ומיכרת מזון הנמצא באחריות מחלוקת בריאות הסביבה של משרד הבריאות, מחלוקת שאינה עירונית אלא כפופה למחז (Province).

### 2. מחלוקת רישי עסקים

רישוי עסקים געשה מתוקף חוק עזר עירוני.

תחולת חוק רישי עסקים בוונקובר. כל אדם המקיים בעיר פעילות כבעל עסק או בכל עיסוק מסחרי אחר אינו רשאי לפעול ללא רישיון עסק תקין, כולל תחומים רבים שבארץ אינם דורשים רישיון עסק כלל כגון השכרת דירות למגורים, חניונות קטנות ורישוי כל רכב מסחרי, (ר' סעיף 1 בנספח).

**מטרת הרישי.** להבטיח שכל עסק אינו מתחילה לפעול אלא אם עמד בכל הדרישות של חוקי העזר וחוקי המדינה, המסדרים פעילות עסקים.

**חוקי עזר עירוניים.** חוקי העזר העיקריים הקובעים את התנאים לפניות העסקים בוונקובר הם: חוק רישי עסקים, חוק תכנון, חוק בנייה, חוק כיבוי אש, חוק בריאות וחוק טיפול בשפכים. המחלוקת מבצעת את הפיקוח ביחס לחוקים אלה.

**חוקים מחוזיים Province.** מספר תחומי פעילות בעסקים מוסדרים גם על ידי חקיקה מוחזית (חוקים של מוחז בריטיש קולומביא בקנדה). בין השאר מוסדרים בחקיקה מוחזית נושאי הטיפול בפסולת וזיהום תעשייתי וחלק מהסתנדרטים הנדרשים לטיפול במתקני מים וסוגי מזון אחרים. החוק המוחז היחיד הדורש מעסיק להחזיק ברישון עסק כתנאי לפעולתו הוא חוק המסדיר עסק במכירת אלכוהול.

**סמכות הרישוי.** את רישיונות העסק מנפיק מפקח הרישוי הראשי, אותו ממנה מועצת העיר, המפקח יכול להציג סמכות זו לוועדת רישוי. המפקח הוא גם בעל הסמכות לשולול רישיון אם עסק אינו עומד בתנאי הרישוי.

**ערעור.** נגד החלטה של מפקח הרישוי הראשי ניתן להגיש ערעור בכתב תוך 10 ימים מיום קבלת ההחלטה למועצת העיר, (ראו נספח לפרק זה).

**עסק חדש.** בקשה לרישיון עסק חדש ניתן להגיש רק במשרד הרישוי עצמו, בכתב ועל ידי מגיש הבקשה. כל בקשה מחייבת בתשלום אגרה לפי סוג העסק. ראו נספח לפרק זה שיש בו משבצות פניות לסימון שהמבקש עמד בדרישות התכנון (Zoning), בנייה, משטרת ובריאות.

**תוקף הרישוי.** כל רישיונות העסק תקפים רק עד סוף השנה האזרחית עבורה הונפקו. בחודשים נובמבר ודצמבר ניתן להגיש בקשה לחידוש רישיון קיימים עבור השנה הבאה. בקשה לחידוש הרישוי ניתן להגיש בדואר או באינטרנט. עבור כל בקשה חדש יש לשלם אגרת חידוש רישיון לפי סוג העסק. בנובמבר נשלחת בדואר הודעה חידוש רישיון לכל בעל רישיון תקף.

**דרישות מוקדמות לרישיון מכל בית עסק.** לפני שירישון עסק מאושר בודקים במחלקה רישוי עסקים של עיריית ננקובר אם מולאו התנאים הבאים:

- אישור מחלקה התכנון בעירייה המאשר כי הפעולות המבוקשת מותרת במקום בו העסק עתיד לפעול, דומה לבדיקה יעוד הקרקע בתב"ע בארץ.
- צוות מחלקה רישוי עסקים הערכף את התאמת המבנה המיועד לפעילויות המבוקשת, הוצאות יכולות לקבלת רישיון העסק בקיים ביקורת נוספת או המלצה אישור בנייה מתאים. חוקי הבניה בוננקובר מכילים דרישות להתקנת אמצעי בטיחות לפי אופי הפעולות המיועדת במבנה. לדוגמה מבנה המיועד לשמש כחנות בגדים צריך לעמוד בתקנות בנייה הקובעות גם את רוחב פתחי החירום והתקנת מערכת ספרינקלרים עבור חנות בגדים.

#### דרישות נוספות לאישור רישיון העסק

- כל עסק מזון חייב בבדיקה ואישור של משרד הבריאות לפני קבלת הרישוי. הבדיקה של מחלקה בריאות הסביבה כוללת בין היתר גם בדיקת גודל המטבח, מיקום הצויה, מתקני סנטציה, נהלי יצור מזון והכשרה עובדים. לאחר שהעסק מקבל רישיון מחלקה רישוי והפיקוח העירוני ומתחיל לפעול, מחלקה בריאות הסביבה המוחזית (שאינה עירונית) מבצעת גם ביקורות איות של המזון ורמת התפעול במקום.
- אישורים של מחלקה הפיקוח בנושא מערכות חשמל, גז ובוב.

- אישור מהמשטרה כי בעל העסק אינו בעל עבר פלילי.
- חלק מהעסקים נדרשים לאישור מחלוקת כיבוי אש.
- חלק מהעסקים נדרשים לאישור על כך שהם עומדים בדרישות חוקיה ארצית.

מפקח רישיון העסקים העירוני לא עניקה רישיון עסק אלא אם בעל העסק הציג בפניו את כל האישורים הנדרשים לפי כל החוקים והתקנות, כאמור לעיל.

**חובה שיתוף פעולה.** כל מגיש בקשה לרישיון חייב לאפשר למפקח של מחלוקת הרישוי או מי מטעמו להיכנס לכל מקום בעסק, בשעות סדירות, ולהמציא לידי כל מסמך רלוונטי הנדרש להשלמת תהליכי הרישוי, (ראו נספח לפרק זה).

**עסק מהבית.** על מנת לקבל רישיון לעסק שכתוותו היא כתובת המגורים של המבוקש, נדרש המבוקש להציגו על עמידה בשורת דרישות כגון: לא ליצור מטרד רעש, לא לאפשר ביקורים תכופים של לקוחות, לא לפרסם שלט חיצוני על גבי המבנה, לא לאחסן חומרים מסוכנים במבנה ודרישות נוספות ברוח דומה (ראו נספח לפרק זה).

**העברה בעלות בעסק פעיל.** הרוכש עסק פעיל חייב להעביר את רישיון העסק על שמו. הרוכש מחויב בתשלום אגרה למחלוקת הרישוי ומילוי טופס בקשה לרישיון לעסק חדש. העברת בעלות ניתנת לушות רק פעם אחד בשנה אזרחית.

**ענישה.** הסנקציה העיקרית המוטלת על עסק הפעיל ללא רישיון בתוקף היא כניסה בשיעור הקבוע בחוק. במקרים בהם עסק מתעלם מדרישות המחלוקת, ממשיך להפר את הנחיותיה, אינו משולם קנסות או מהוות סכנה ממשית לשלום הציבור ניתן לפעול נגדו באמצעות משפטיים נוספים.

**רישיון למכירת אלכוהול.** מחלוקת רישיון עסקים אחראית גם על החוק המחויז בנושא מכירת אלכוהול. רישיון לעסק המוכר אלכוהול דורש תנאים נוספים כגון סקר בקרבת האוכלוסייה באזור ויעוץ של ועדת עירונית לנושא רישיון מכירת אלכוהול.

**מחלקה הפיקוח.** מחלוקת הפיקוח העירונית מבצעת עצמה את האישור והפיקוח במרבית נושאי הבטיחות בעסקים כולל רוב הדרישות, הבדיקות והאישורים שבוצעים בישראל על ידי מכבי האש והמשטרה. לדוגמה ייחידת פיקוח החשמל מבקרת את נושא הבטיחות בעבודות חשמל, במערכות חשמל ומיטפלת גם בתקנות המכויות התקנות מערכות התרעעה מפני שריפות. רוב תקנות הבטיחות הן חלק מתקנות הבניה, קיימות תקנות בניה שונות לבנייה או חלק מבנייה בהתאם ליעודו.

יחידת הפיקוח העירונית על איכות הסביבה היא זאת שמקחת על כל הפעילות התעשייתית בעיר, שוגדרת כழמת. במסגרת פעילות זו היחידה מנפקה אישורי פעולה ואישורי טיפול בפסולת הנדרשים בחקיקה המחויזת בנושא איכות הסביבה.

**פקחי מחלוקת הפיקוח** עסקים גם באכיפה דרך דיווח על עסקים הפעילים שלא על פי התקנות וחיקירת תלונות ואיורים חריגים.

**פיקוח על עסקים ואישורים מkazaעים שאינם באחריות אגף הפיקוח**  
לצורך אישור בקשה לרישיון עסק בודקים במחלקה רישיון עסקים גם אישורים שמקורם אינם במחלקה הפיקוח, אלא ביחידות עירוניות / מחוזיות אחרות:

- בדיקת יעוד המבנה / האטר המועד לעסק במחלקת התכנון בעיריית ונקובר.
- פיקחי מחלקה בריאות הסביבה במשרד הבריאות המחוזי אחראים לאישור ופיקוח על כל עסק המוכר או מייצר מזון, (ראו נספח פרק זה).
- המשטרה מאשרת העדר רישום פוליל למבקשי רישיון עסק.
- במסגרת חוקי העזר יש עסקים הנדרשים לעורר הכשרה לעובדים בעיקר בתחום כיבוי אש ועזרה ראשונה. מכבי האש נדרש גם לפיקח ולאשר פעילות בעסקים מסוימים הקבועים בחוק, כדוגמת תחנות דלק.
- מסמכים המונפקים על ידי הרשות המחוזית כגון מסמכי תאגיד ואישורים מkazaעים בתחום עסק אחדים.

**شكיפות המידע.** באתר האינטרנט של עיריית ונקובר מוצגים באופן פשוט ובורר ככל הניתן רישיון עסק, חובת רכישת רישיון עסק ותכניות התנאים והגורמים מולם פועל מבקש רישיון עסק. דרך האתר האינטרנט ניתן למצוא את רוב התקנות והדרישות הנוגעות לרישיון עסק ולהציג את כל הטפסים הרלוונטיים לבקשתו לרישיון עסק.

באתר האינטרנט של מחלקה בריאות הסביבה ניתן למצוא את כל תקנות הבריאות שהמחלקה אוכפת. על מנת לעודד עסקים לעמוד בדרישות ולטובת כל אדם ולקווח של בית עסק או מוכר מזון, מפורסמות תוצאות שלוש הביקורות האחרונות של משרד הבריאות בכל עסק באתר האינטרנט של מחלקה הבריאות. כל זאת יכול לבדוק באינטרנט את תוצאות הביקורת שערך לאחרונה משרד הבריאות בבתי עסק בתחום המזון.

### סיכום ומסקנות

- לרשות הרישוי בעיריית ונקובר מעמד מבוסס ואייתן.
- תחומי הטיפול שלה ורחבים מאוד ביחס למקובל בישראל משומש שהוא נדרש לטפל בשורה ארוכה של עסקים שבארץ כלל אינם טעוני רישוי. מתן רישיון עסק ניתן רק לאחר בבחינה כוללת של הדרישות כולל תכנון ובניה.
- לרשות הרישוי כלים רבים המאפשרים לה התחמود עצמה עם חלק גדול מהדרישות. התלות בנוטני אישור חיזוניים פתוחה.
- ניתן להתרשם מהתרבותות שם שונה, בעלי העסקים מכבדים את החוק, מקפידים לבורר את הדרישות ולטפל בהליך הרישוי לפני פיתוחה העסק.
- شكיפות הנתונים וה מידע באינטרנט מקילה על בעלי העסקים בשלבי התארגנותם.
- פרסום תוצאות הביקורת באינטרנט יוצר מודעות ותמרץ לכבוד החוק.

**נספח****שלושה סעיפים מתוך חוק העזר לעניין רישי עסקים בונקובר By-law no. 4450**

- No person shall carry on within the City any business, trade, profession or other occupation without holding a subsisting City license therefor.
- Any person whose license has been suspended by the Inspector and who proposes to appeal such suspension to Council shall within ten (10) days from the date of suspension, give to the City Clerk notice in writing of intention to appeal the said suspension.
- Every owner or occupier of any real property in the City shall give to the Inspector and to any member of the Department of Permits and Licenses authorized by the Inspector for the purpose, such access at any reasonable hour to such real property and every part thereof and such information with respect thereto as may be reasonably required to enable necessary inspection to be made.

**מთוך חוק העזר בנושא בריאות בונקובר By-law no. 6580**

The operator of every food establishment or supplementary food program shall:

- (c) obtain the approval of the Medical Health Officer prior to any construction, alteration or occupancy of any building or vehicle used or to be used as a food establishment;
- (d) obtain the approval of the Medical Health Officer for any supplementary food program, in each year; and
- (e) ensure that at all times during which food is being prepared or served there shall be on the premises at least one person who has satisfied the Medical Health Officer that he or she has a basic understanding of the relationship between the protection of health and methods of food handling.

## **וושינגטון DC**

אוכלוסייה: כ-600,000 תושבים  
(ראה גם: <http://mblr.dc.gov>).

### **1. סמכות מוניציפלית**

אזור DC (District of Columbia) הוא ממשל מקומי בעל מעמד מיוחד בארה"ב, שהוא שילוב בין מעמד של עיר ומעמד של מדינה. בכל הנוגע לענייני הפנים של האזור, הממשל המקומי הוא למעשה הרשות המקומית של העיר וושינגטון.

בגלל המבנה המיוחד של השלטון, כל הגוף הפעיל באזורי DC כפופים מנהלית לממשלה המקומי, כולל משרד הבריאות המקומי ורשות המס.

### **2. חקיקה**

רישי עסקים בוושינגטון נעשה מתוך חקיקה של הממשלה המקומי, זו מסמיכת את המשרדים בминистр המקומי לקבע תקנות שבתיחו את שלום הציבור ואת רווחת הציבור באזורי. לצורך פיקוח על התקנות, משרד הממשלה המקומי רשאים לדרש רישי עסקים או כל סוג אחר של אישור ממשלי. במסגרת פעילות זו מוסדרות ונאכפות גם כל התקנות הנדרשות על ידי גופים מרכזיים וחקיקה כלל ארצית בארה"ב.

### **3. מחלקת רישי עסקים**

מחלקה לרישי עסקים היא תת מחלקה במשרד לענייני צרכנות ותקנים (Department of consumer and regulatory affairs) בминистр המקומי. המשרד לענייני צרכנות ותקנים ממונה על בטיחות ורווחת הציבור והוא המחליט על דרישת רישיון עסק או אישורים מחייבים, קבוע תקנות, מבצע פיקוח, אישור ואכיפה בתחום.

במשרד לענייני צרכנות ותקנים שלוש מחלקות: מחלקה לנושאי בנייה, מחלקה לנושאי דירות ומחלקה לרישיון עסקים ורישיונות מחייבים.

מחלקה לרישיון עסקים ורישיונות מחייבים מורכבת משתי תת מחלקות: המחלקה לרישיונות מחייבים שמאשרת ומນפקה רישיונות מחייבים לכ-100 סוגים עיסוק הדורשים רישיון מחייב כגון: ספר, רואה חשבון, קובלן בנייה ועוד, והמחלקה לרישיון עסקים שמאשרת ומນפקה רישיון עסק לעסקים.

### **4. עסקים טעוני רישיון**

רוב סוגי המסחר הקמעוני כוללים כל עסק המזון, חלק מענפי השירותים, מופעי בידור וספרות, שירותים בריאות, אירועים מיוחדים, רוכבות וסוגים אחדים של תעשייה.

### **5. בדיקות אישורים לצורך קבלת רישיון עסק**

לפניהם קבלת רישיון העסק פקיד הרישיון בוושינגטון לוודא בעזרה מסמכים המציגים לבקשתו כי המבקש עומד בכל הדרישות להפעלת העסק, ומחזיק בכל האישורים הנדרשים מעסוק קיימים כולל לדוגמה אישור רישום ברשות המס. עסק לא יכול לקבל רישיון עסק אם לא עומד בכל הבדיקות הנדרשות על פי סוג העסק.

### האישורים הנדרשים עבור כל רישיון עסק:

- אישור שימוש בנכס, נדרש מכל עסק שנמצא במקום מוגדר (גם אם אינו נדרש לרישיון עסק). אישור זה ניתן על ידי מחלקת הבניה במשרד לענייני צרכנות ותקנים. במסגרת אישור זה נבדק אישור מחלוקת התכנון (Zoning) של וושינגטון (מחלקה נפרדת, שאינה חלק ממשרד הצרכנות ותקנים), בדומה לבדיקת יעוד הקרקע בתב"ע בארץ, ועמידה בתנאיות הבניה. תנקות הבניה מסדרות גם את נושא החשמל, הביבוב ומוניות שרפות.
- אישור השימוש בנכס דרוש הגדרה מדויקת של הפעולות המועמדת במקומם. במקרה של שינוי אופי הפעולות נדרש אישור שימוש חדש. עבור כל שימוש חדש או שונה מהשימוש הנוכחי פקח של המחלוקת יערוך ביקורת בנכס.
- רישום העסק ברשות המס בוושינגטון ("אישור על ניהול ספרים").
- חברת או תאגיד חייבים להציג אישור רישום בתאגידים בוושינגטון, שהוא אחד האגפים במשרד לענייני צרכנות ותקנים. רישום זה דרש בין היתר בדיקה לפיה המבקש אינו פושט רגל.
- הצהרה כי המבקש אינו חייב קנסות מעל \$100 לעירייה ווושינגטון.

דוגמה לאישורים נוספים שחלוקת רישיון עסקים דורשת על פי סוג העסק:

- אישור משרד הבריאות בминистр המקומי בוושינגטון (DC), נדרש מכל עסק בריאות או טיפול גוף. מחלוקת בריאות הסביבה במשרד הבריאות בוושינגטון היא הגורם המפקח והמאשר עבור רוב נושאי איכות הסביבה (זיהום מים, קרקע ואוויר).
- אישורים מקצועיים מחלוקת רשיונות מקצועיים במשרד לענייני צרכנות ותקנים נדרשים עבור בעלי מקצוע בעסק כגון: ספר, מכונאי רכב וכדומה.
- אישור מכירת אלכוהול ניתן על ידי גוף נפרד בעירייה ווושינגטון.

### 6. תוקף רישיון וחידוש רישיון

רישיון עסק בוושינגטון תקין לשנתיים, בסמוך למועד פקיעת הרישיון שלוחת מחלוקת הרישיון בקשה לחידוש הרישיון, הבקשה כרוכה באגרה אך אינה דורשת למלא את כל הליך הרישיון מחדש.

### 7. הליך הרישיון באינטרנט

למרות ריבוי הדרישות וחלוקת העסקים לקטגוריות רבות ניתן לעבר את הליך הרישיון בוושינגטון באמצעות אתר אינטרנט עיל ש幡עללה מחלוקת הרישיון. כל אדם המבקש לפתח עסק בוושינגטון מתבקש לבצע תחילת סוג העסק. לאחר הבחירה ניתן דרך האתר מענה מיידי אם העסק חייב ברישיון או שלא. אם העסק טוען רישיון מצורפים למענה טפסים מתאים הכוללים דף הנחיות לmailto: בקשה לרישיון עסק, דף הצהרה על ניקיון כפיים, טופס בקשה לרישיון עסק ודף הנחיות מיוחד לסוג העסק המבוקש המבahir מה נדרש מעסק זה, מאיזה מחלוקות הוא נדרש להמציא אישורים ואילו עיסוקים בתחום העסק הכללי נדרשים לרישיון נפרד או פירוט מיוחד בבקשת לרישיון.

### **דוגמאות לדפי הסבר לעסקים ש幡יפיצה עירית ווושינגטן**

מסעדה. מהדפים המצורפים כהסבר למייל טופס בקשה לרישיון עסק למסעדה יכול מגיש הבקשה לרישיון לראות באופן ברור את כל רשיית הדרישות עבור עסק מסווג זה. בנוסף לדרישות הכלליות כגון רישום ברשות המסים, אישור שימוש במבנה והצהרה על ניקיון צפויים, מופיעות הדרישות של משרד הבריאות, דרישת לביקורת של פקח משרד הבריאות לפני פתיחת העסק ודרישת לטיוג מקציע של אחד העובדים כאחראיழן.

בטעיף הבא של ההוראות רשום אילו משרד ממשלה אחראים על התקנות לרישיון זה. אנו רואים שמלבד מחלוקת הרשמי במשרד הרכנות נדרש בעל הרישיון לקבל אישורים גם מחלוקת הפיקוח על המזון משרד הבריאות, אישור מרשות המסים העירונית ובמקרה זה גם לאישור מחלוקת כיבוי אש בarshal המוקומי בוושינגטן.

סעיף נוסף בדף ההסביר נועד לעזור למילא הבקשה לקבוע אילו תחומים הנדרשים לרישיון עליו רשום בבקשת לרישיון בלבד מסעדה. למשל, מכירות סיגריות במסעדה יש לרשום כעיסוק נוסף בטופס הבקשה לרישיון ואילו מכירת אלכוהול דורשת רישיון נפרד בחלוקת נפרדת בarshal המוקומי.

**בית מלון.** בדף המצורפים כהסבר למייל טופס בקשה לרישיון עסק לבית מלון ניתן לראות כי בנוסף לדרישות הכלליות ודרישת פיקוח של משרד הבריאות נדרש לעמוד בתקנות הדיוור של מחלוקת הדיוור במשרד הרכנות והתקנים בarshal המוקומי.

בטעיף הדן בעיסוקים נוספים יכול מגיש הבקשה ללמידה כי הפעלת מכון לניקוי ייש בתוך המלון מצריכה רישום בטופס הבקשה לרישיון עסק, ואילו מסעדה שנייה בבית מלון, חנות מתנות או מספירה דורשים רישיון עסק נפרד.

בדוגמאות אלו ניתן לראות כי הזכות ריכוז הטיפול ברישון עסק בידי מחלוקת אחת ושימוש יעל באטר אינטרנט שעשויה מחלוקת זו, יכול מגיש בבקשת לרישיון עסק לקבל מהירות ובעילות את כל האינפורמציה הנדרשת לצורך השלמת תהליך הרשמי, כולל הטפסים אותן הוא נדרש למלא, האישורים אותן הוא נדרש להציג, הגופים המאשרים אליהם הוא נדרש לפנות ופרטיו העסק הדורשים רישיוני.

### **8. אכיפה ופיקוח**

חלוקת נפרדת במשרד הרכנות והתקנים בarshal המוקומי בוושינגטן שאינה מחלוקת רישיון עסקים אחראית על אכיפת תקנות המשרד, בהן גם תקנות רישיון עסק ותקנות הבניה המסדרות את נושא הבטיחות בעסקים. המחלוקת מפעילה פקחים המבצעים ביקורת בעסקים ובאתר בנייה וחוקרת תלונות ש מגיעות מהציבור ומגורי אכיפה אחרים לגבי הפרת חוקים שבתחום טיפול המשרד.

בדיקה ואישור תקני הבטיחות במבנים נעשים על ידי פקחים חיצוניים (קבלני משנה) המוסמכים על ידי המחלוקת לענייני בנייה במשרד הרכנות אך אינם עובדי הרשות המקומית. בין תחומי הפקוח שבסמכות הפקחים החיצוניים נמצא גם אישור עמידה בתקנים למניעת שרפות.

משרד הבריאות במשרדי המקומיי בוושינגטון מבצע פיקוח על תחומיים שבאחריותו כדוגן איכות המזון שנמכר לציבור בבתי עסק למזון ופיקוח ובדיקה של איכות הסביבה בעיקר מניעת זיהומים במים בקרקע ובאוויר.

נתונים נוספים רמת הרישוי, מדיניות האכיפה והפיקוח, הטלת עונשים וקנסות מינהליים מפורטים במאמרם של מר Neil A. Stanley מחלקת רישי העסקים בוושינגטון המצורף להלן. במאמרם מופיעות הנתיחהות גם לעניין הקשר שבין רישי עסקים לבין תכנון ובניה.

GOVERNMENT OF THE DISTRICT OF COLUMBIA  
Department of Consumer and Regulatory Affairs



Business and Professional  
Licensing Administration

June 8, 2006

Mr. Oded Rachman, Research Coordinator  
Idea Management & Economic Consulting, Ltd.  
Bet Hadfus 22  
Jerusalem 95483 Israel

Re: Research on Business Licensing in Israel

On April 25, 2006, the Department of Consumer and Regulatory Affairs (“DCRA”) received your E-mail request for information on the issuance of business licenses in the District of Columbia.

Please note that we do not research, interpret, or provide advice on the law to individuals and entities outside the government of the DCRA. However, to assist you in your study, and contribute to the improvement of the business licensing process in Israel, we have restated your questions, in bold font, and provided the factual responses that follow.

**1. What is the standard business licensing process in your region?**

The issuance of a basic business license in the form of an endorsement is the basic standard for engaging in business in the District of Columbia. A license is required for each business location and the owner shall not willfully allow any other person required to obtain a separate license to operate under his or her license. However, licenses granted may be assigned or transferred upon approval by the Department and payment of the applicable fee. This may include pre-license inspections and/or inspection reviews after licensure; review of documents and certifications such as insurance or Surety Bonds, Contracts, Police Criminal History Reports; Professional license; Photo ID; Proof of Identity, and more.

**2. What professional bodies and official authorities are involved in the licensing process and how do they interact?**

The Mayor, City Council, Directors of Agencies, the Chief of Police, and Licensing Boards and Commissions are involved in the licensing process.

**3. What types of businesses require licenses?**

Under the Basic Business License Program, businesses requiring one or more inspections, investigations, or approvals are required to obtain a license. In addition to this department, other agencies within the District of Columbia also issue business licenses. They are the Department of Health, the Department of Insurance, Securities and Banking, the Taxicab Commission, and the Lottery and Charitable Games Control Board.

**4. Do you have a problem of businesses operating without licenses, and if so, what is the scope of the problem?**

The Department of Consumer and Regulatory Affairs Office of Investigations, Weights and Measures responds to licensing matters that are of concern to the public, and other licensing issues raised by the managers and administrators in this department. The overwhelming majority of complaints and requests for investigations are for businesses operating without required licenses. The businesses most frequently subjected to investigation by this department are home improvement, solid waste, auto repair, and beauty salon businesses.

**5. Is operating without a valid license characteristic of a particular business sector or occupation?**

The majority of unlicensed business complaints received in the Office of Investigations, Weights & Measures are for unlicensed home improvement contractors, and unlicensed automobile repair shops.

**6. Can a business which has deviations in the area of planning and construction be granted a business license if it has met all the other requirements?**

No, all prerequisites must be met prior to the issuance of a Basic Business License.

**7. We would like to know what means of enforcement are used against businesses operating without a license such as levying fines (and the amount of the fines), taking legal action, etc.**

Civil and criminal fines and penalties are used as a means of enforcement. To enforce the Business License Law, the government issues a Notice of Infraction to inform an alleged violator of non-compliance with the law. Each Notice of Infraction includes a fine for each cited violation. An alleged violator may admit the infraction against the law and pay the fine, or deny the allegation and request a hearing. The Mayor and the City Council approve all fines, which become municipal regulations, and serve as the uniform Schedule of Fines used for all Notices of Infraction. In criminal prosecutions, the court may also order sanctions, which are another form of penalty, but it must be for a substantive reason.

**8. Under what conditions are these various measures employed?**

In general, fines are imposed against every person or entity found liable for an infraction. An OAH adjudicating judge usually imposes penalties on his own volition, but may also do so upon the request of the government's lawyer. If the alleged violator is found liable at a hearing, the adjudicating judge assesses the fine, and may also impose a penalty, either on his or her own volition, or upon request of the government, but it must be for a substantive reason.

If fines remain unpaid, the property is subject to disposition at a public tax sale. In criminal prosecutions, the court may order sanctions on his own volition, or upon the request of either party.

**9. Are such measures taken against each and every business that operates without a license?**

Yes, if any business requires a license, and operates without that license, the government takes the aforementioned enforcement action against them.

**10. What are the usual verdicts delivered pursuant to prosecution and what is the nature of the punishment?**

Verdicts and punishments for criminal prosecutions range from fines to imprisonment. However, they are imposed pursuant to the criminal statutes, not the business licensing regulatory scheme.

**11. Does a different enforcement policy exist in relation to the level of danger involved in operating the business?**

No, the enforcement policy is the same, but there are five distinct classes of infractions, all of which have varying degrees of seriousness. These are the five classes:

Class 1 - Egregious infractions that result from flagrant, fraudulent, or willful conduct, or unlicensed activity, or that are imminently dangerous to the health, safety, or welfare of persons within the District of Columbia;

Class 2 - Other serious infractions that result from flagrant, fraudulent, or willful conduct, or unlicensed activity, or that are imminently dangerous to the health, safety, or welfare of persons within the District of Columbia;

Class 3 - Infractions that involve a failure to comply with a law or rule requiring periodic renewal of licenses or permits, or infractions that are serious and have an immediate, substantial impact on the health, safety, or welfare of persons within the District of Columbia;

Class 4 - Infractions that involve a failure to post required licenses or permits, or infractions that are minor, but have the potential to be hazardous to the health, safety, or welfare of persons within the District of Columbia; and

Class 5 - Infractions that collectively create a nuisance but individually do not pose a threat to the health, safety, or welfare of persons within the District of Columbia.

- 12. Can certain businesses operate without a business license over a long period of time without measures being taken against them due to the fact that their operation does not constitute a danger to the public? If so, how extensive is this situation?**

Business that do not require special inspections, investigations, or approvals (like retail establishments), may operate without a business license, but they are still subject to immediate summary enforcement action if they engage in illegal activities, operations that require licensure, or pose a danger to the public welfare. Other businesses, which require licenses, are also subject to immediate summary enforcement action.

I hope our responses assist in your efforts to improve the efficiency of the business licensing process in Israel, and I wish you success in your endeavor. If we can be of further assistance, please contact us again.

Sincerely,



---

Neil A. Stanley, Deputy Director  
Business Service Division  
Business and Professional Licensing Administration

## אוקלנד, ניו זילנד

### 1. כללי

אוקלנד היא העיר הגדולה בניו זילנד, מונה כ-500,000 תושבים ומהווה מרכז עירוני לאוכלוסייה המונה מעל מיליון תושבים.

שתי מחולקות בעיריית אוקלנד מעניקות רישיונות לעסקים:

- המחלקה הסביבתית (Environment Auckland city).
- המחלקה לרישיון עסק אלכוהול (District Licensing Agency Auckland City).

גוף רישיון נוסף הוא המועצה של אזור אוקלנד (Auckland Regional Council). גוף זה מעניק אישורי פעילות ופקח על תחום איכות הסביבה.

### 2. המחלקה הסביבתית

זהו הגוף המרכזי העוסק ברישיון עסקים בעיריית אוקלנד, והרישון שלו הוא מנפיקה נקרא "רישון בריאות" (Health License). העיקרים שלהם דרוש רישון זה הם:

- עסק מזון.
- מספרות.
- חניוני קמפינג.
- מקומות לעריכת אירועי בידור.
- עסק גוף ובריאות (קוסמטיקה, קעקועים, מכוני כושר וכדומה).
- עסק מין (כולל בתו בשות פעילותם מעוגנת בחוק כלל ארצי בניו זילנד).
- עסקים המוגדרים בראשמה מיוחדת כפוגעים בסביבה כגון סחר ושחיטה של בעלי חיים שלא לצורכי מאכל, איסוף פסולת, עיבוד עורות ועוד.

כל סוג של רישון בריאות משבעת הנושאים המפורטים לעיל מחייב השגת אישורים מוגרמים שונים בהתאם לסוג הרישון.

### 3. הליך האישור לרישון עסק בתחום המזון

#### תנאים מוקדמים

כל בית עסק שעוסק במכירה, ייצור או אחסנה של מזון חייב להציג לרישון בריאות תקף עיריית אוקלנד, כולל כל מסעדה, בית קפה, מאפייה, חנות מכללת סופרמרקט וכדומה. בשלב ראשון, לפני הגשת בקשה לרישון בריאות ולפני תחילת פעילות העסק, על בית העסק להשיג **בכוחות עצמו** שלושה אישורים, כמפורט:

- אישור מחלקת התכנון בעירייה המתיר לעסק לפעול במקום שבו הוא מיועד לפעול.
- אישור מחלקת הבניה בעירייה המאשר שהעסק עומד בדרישות לבנייה עסק מהסוג המבוקש. מחלקת הבניה היא שמאשרת את עמידת העסק בתקנים ציבוי אש, תקני בטיחות אחרים ותקנות גישה לנכים. (ראו טופס אישור של מחלקת הבניה (<http://www.aucklandcity.govt.nz/services/guides/docs/2071.pdf>)).
- רישון מהמחלקה לממכר אלכוהול, אם העסק מתעד למכוור או להגיש אלכוהול.

קיבלה כל אחד משלשות האישורים כמפורט לעיל, כרכיה בתשלום אגרה והליך נפרד מול המחלקה הייעודית בעירייה. רק לאחר שלושת האישורים אלה צורפו לבקשתה, ידונו במחלקה הסביבתית באישור בקשה רישיון הבריאות לעסק.

#### **שתי דרכים שונות לאישור תכנית הפעילות בעסק בתחום המזון**

לאחר שבעל העסק הציג למחלקה הסביבתית את שלושת האישורים כמפורט לעיל, וכتنאי מוקדם לקבלת רישיון בריאות, עליו להציג תכנית פעילות ובה פירוט תהליכי העבודה בעסק. בעלי העסק יכול לבחור באחת משתי דרכם לאישור תכנית הפעילות. הדרך הראשונה היא אישור על סמך תקנות המזון הארכיות של ניו זילנד. פניה בדרך זו מחייבת את בעל העסק לעמוד בכל התקנות לעסק אותו הוא מפעיל ללא כל גמישות (גישה זו דומה לגישה הנהוגה בישראל לגבי עמידה בתקנות הבריאות).

הדרך השנייה שייחודה לאוקלנד, היא אישור תכנית עבודה **חולפית** שمبرוססת על איתור גורמי סיכון ופרטנים, לאו דוקא על פי תקנות המזון הארכיות. תכנית זאת צריכה לקבל אישור של גורם מקטעי מוסמך במחלקה הסביבתית או במשרד הבריאות באוקלנד. בתכנית זאת ניתן להציג פתרונות חולפים מותאמים לעסק שיתנו מענה לדרישות האחדות. אם בעל העסק קיבל אישור לפעילויות על פי דרך זו הוא פטור מלמלא את התקנות הארכיות האחדות.

#### **מחלקת בריאות הסביבה במשרד הבריאות**

"מחלקת בריאות הסביבה" היא מחלקה במשרד הבריאות באוקלנד. מחלקה זו מבצעת ביקורות בכל עסק שהגיש בקשה לרישיון בריאות למחלקה הסביבתית. ביקורות אלה מתבצעות לפני אישור הבקשה ולאחר מכן באופן שוטף לפחות אחת לשנה בכל עסק. תוכנת הביקורת היא סיוג רמת ההיגיינה בעסק לאחת מארבע רמות. הרמה הנמוכה ביותר גוררת סירוב לבקשת הרישיון ודרישת לשיפור המצב ובדיקה חוזרת. שלוש הרמות הגבוהות יותר הן רמות סיוג לעסק. הסיוג משפייע בין השאר על גובה אגרת הרישיון.

הדרוג של כל העסקים מתפרסם באתר האינטרנט של עיריית אוקלנד. מטרת הפירסום היא לאפשר לציבור לבחור בבתי העסק בהם הסיכון נמוכים וכך ליצור לחץ על בעלי העסקים לשפר את מצב התברואה וההיגיינה בעסק.  
(ראה <http://www.aucklandcity.govt.nz/council/services/foodsearch/default.asp>).

#### **אגרת רישיון משתנה לפי מצב העסק**

תוקף כל רישיון בריאות לבית עסק למזון הוא עד סוף אוגוסט בשנה בה ניתן. בכל חידוש רישיון נדרש תשלום אגרה שנתית נוספת. גובה האגרה נקבע **לכל עסק בנפרד על פי כמה קритריונים:**

- סוג המזון שנמכר בעסק.
- היקף הפעולות.
- דרג מגב hygine בעסק כפי שנמצא בבדיקות האחרונות שנערכות בעסק (כולל תנאי העבודה, שיטת העבודה, הקשרת עובדים וכדומה). עסק שתנאי התברואה וההיגיינה בו ירודים ישלם אגרת רישיון גבוהה יותר לעירייה.
- מספר העובדים בעסק המחייבים בתעודת הסמכה בביטחון מזון.

קביעת האגרה באופן זה נועדה ליצור תמרץ לשיפור תנאי התברואה בעסק וכן נועדה לפצות את העירייה על כך שהיא משקיעה משאבים נוספים לפיקוח על עסק שהמצב התברואתי בו ירוד. גובה האגרה השנתית עשוי להגיע לשווה ערך של כמה אלפי שקלים.

#### **פיקוח ורישיון לייצור מזון**

הפיקוח על עסקים המזון נעשה על ידי מחלקת בריאות הסביבה של משרד הבריאות. עסקים שמייצרים מזון נדרשים לעמוד גם בדרישות ובפיקוח של מחלקת בטיחות המזון באוקלנד שגם היא מחלקה במשרד הבריאות המקומי (מקביל לרישיון יצורן בארץ).

#### **4. רישיונות בריאות שאינם בתחום המזון**

הליך הרישוי לשאר סוגי רישיונות הבריאות דומה לזה של עסקים מזון alleen לכל תחום יש דרישות מיוחדות לו. לדוגמה: בחלוקת מהרשיות לעסקי גופ לא נדרש אישור של מחלקת התכנון או הבניה, עבור העיסוק בעסקי מין נדרשת חוות דעת ואישורים מהმשתראה המקומיות ובחלוקת מהרשיות נדרשת הסמכת עובדים מיוחדת כגון הסמכת לкосמטיקה.

שיטת האגרה המשנה בהתאם למצב התברואתי בעסק נהוגה רק ברישיון לעסקי מזון. תוקף כל רישיונות הבריאות מלבד מזון הוא עד סוף يول' בשנה בה ניתנו. אגרת הרישוי / חידוש היא ב ממוצע כמה מאות דולרים ניו זילנדיים (כ-1,500 – 2,500 ש"ח כל שנה).

#### **5. המחלוקת לרישיון עסקים אלכוהול**

רישיון למwróות אלכוהול נדרש באוקלנד מתקיף חוק כלל ארצי ומונפק על ידי רשות מרכזית בניו זילנד. המחלוקת לרישיון עסקים אלכוהול בעיריית אוקלנד מוסמכת להעניק את הרישיון מטעם הרשות המרכזית. ישנים מספר סוגים רישיון אלכוהול כאשר החלוקה העיקרית היא לרישיון מכירה ורישיון הגשה. רישיון הגשה נדרש מכל עסק שמגיש אלכוהול כולל כל מסעדה, מועדון, אירוע מאורגן וקייטרינג. רישיון מכירה נדרש מכל עסק קמעוני שמכור אלכוהול כולל כל חנות מכולת, סופרמרקט ומכירה באינטרנט.

#### **הליך האישור לעסק שמכור אלכוהול**

בעת הגשת בקשה לרישיון על המבקש לצרף לבקשתה (בין היתר):

- אישור מחלוקת התכנון בעיריית אוקלנד. אישור זה כולל בדיקה שהמיקום של העסק מתאים לאזורים בהם העירייה מתירה עסקים שמגישים אלכוהול. (ראה טופס בקשה לרישיון להגשת אלכוהול <http://www.aucklandcity.govt.nz/council/services/guides/docs/liononlicence.pdf>).
- אישור מחלוקת הבניה בעיריית אוקלנד הכלל בדיקה של עמידה בתקנים בטיחות אש.
- תרשימים של העסק וסביבתו וצילומים של חזית העסק.
- תוכנית עבודה בעסק.
- אישורי הסמכה למට्रת אלכוהול של העובדים בעסק.
- הצהרה על עמידה בתקנים בטיחות אש.

במהלך בדיקת הבקשה, העירייה מבקשת חוות דעת מהמשתראה ושירותי הכיבוי המקומיים.

העירייה מחייבת לגבי הבקשה בין השאר על פי סמכות עירונית להגביל את אזור הפעולות ומשך הפעולות של עסקים אלו. העירייה רשאית לקבוע תנאים ברישוי כגון הגבלת שעות הפעולות.

#### **תקף הרישוי ואגרה**

רישוי למכירת אלכוהול תקף עד סוף يول' בשנה האזרחית בה הונפק. אגרת רישוי או חידוש רישוי היא כ-2,000 ש"ח. לעלות הרישוי הראשון הרשות יש להוסיף עוד כ-500 ש"ח אגרות עבור אישורי תכנון ובניה מהעירייה.

#### **הסמכת עובדים למכירת אלכוהול**

בכל עסק שחייב ברישוי למכירת אלכוהול חייב להיות נוכח בכל זמן הפעולות לפחות עובד אחד בעל הסמכה רשמית במכירת אלכוהול. תעודה הסמכה ניתנת לאחר השתלמות בת ים אחד. התשלומים עבור השתלמות ואגרה עבור התעודה עולים ביחד כ-800 ש"ח, עבור תעודה ההסמכה יש לשלם אגרת חידוש אחת למספר שנים.

#### **6. משך תהליך האישור**

על פי התקנות שתי המחלקות הנ"ל אמורים לאשר או לדוחות בקשה לרישוי תוך 25 ימים. את אישורי מחלקה התכנון ומחלקה הבניה יש לקבל לפני הגשת הבקשה בתהליך הנמשך 10–20 ימים. ככלומר אם אין עיכובים חריגים ניתן לאשר רישוי תוך חודש וחצי. למורת האמור לעיל, הליך הרישוי לבתי אוכל שככל הכנה תכנית עבודה חלופית ואישורה על ידי גורמים מקצועיים והחלטה על גובה האגרה לכל עסק בנפרד עשוי להמשך זמן רב יותר.

#### **7. העברת בעלות**

בכל סוג רישיונות ניתן להעביר את הבעלות על הרישוי במקרה של שינוי בעלות העסק. העברה כרוכה באגרת העברת מיוחדת כ-300 ש"ח. על הבעלים החדש מוטלת האחראיות להגיש בקשה העברת רישוי תוך 14 ימים מיום העברת הבעלות של העסק. בניו זילנד ניתן להעביר בעלות על הרישוי כפי שהוא, להבדיל מהמצב המקובל בישראל שבה הבעלים החדש נדרש להתחילה מחדש את הליכי הרישוי.

#### **8. היתרים למסחר ברוחב וארועים המוניים**

מלבד הרישיונות שהוזכרו לעליהם עיריית אוקלנד מחייבת רישוי של מספר סוג פעילות שלא במסגרת בית עסק. בין השאר נדרש רישוי לרוב סוג הרוכבות, מסחר מתוך רכב שמיועד לכך, ארועי ירידים, שווקים, מופעי בידור ברוחב וארועים המוניים במקומות פתוחים. מטרת הרישוי היא לשמר על הסדר הציבורי ועל בריאות הציבור. רישוי זהה בדרך כלל מוגבל בזמן ונורשומות בו הגבלות על הפעולות כגון אזור הפעולות, שעות פעילות, תאריך הפעולות המותרת ברישוי, צעדים שיוזם הפעולות נדרש לנקט לשיפור הבטיחות וכדומה.

#### **9. המועצה של אזור אוקלנד Auckland Regional Council**

גוף ממשלתי המפקח על הפעולות באזורי העיר אוקלנד ומספר רשות מקומיות בסביבתה.

מטרתו של גוף זה היא לטפל בנושאים שדורשים ראייה רחבה של האזרור ובעיקר תחומי השמירה על איכות הסביבה ושימור המשאבים הטבעיים באזרור.

המועצה של אזרור אוקלנד מנפקה אישורי פעילות לעסקים שבקשיים לנצל משאבי טבע ולעסקים שפעילותם מזוהמת את האויר, את המים או את האדמה.

אישורים אלו מוענקים מתוקף חוק מדינה ארכיזי בניו זילנד אולם הגבלוות המדיניות בכל מקום נקבעות ברשויות התכנון האזרוריות והמקומיות.

כל עסק שפעילותו כרוכה בפליטת מזהמים לאוויר, למים או לאדמה חייב באישור לפעילות זו מהמועצה של אזרור אוקלנד.

לצורך האישור נדרש בעל העסק להגיש חוות דעת מקצועית של ההשפעה על הסביבה, אולם לא נדרש בדיקה או אישור של מחלקות התכנון או הבניה המקומית. במסגרת הבדיקה מביצעים פקחים מקצועיים מטעם המועצה של האזרור ביקורת בעסק ומדידות של רמת הזיהום. עבור חלק מהאישורים נדרש שלב של פרטום פומבי לצורך דיון בתנגידויות של בעלי עניין. עבור האישור נגנית אגרה בסכום משתנה שמחושב לפי העלות של תהליכי האישור למועצה. בשלב ראשוני משלם מגיש הבקשה פיקדון על חשבונ התשלומים, גובה הפיקדון הוא כ-5,000 ש"ח.

פקחים מטעם המועצה של האזרור ופקחים של הרשות המקומית באוקלנד מביצעים פעילות מדידה וביקורת קבועות לפיקוח על יישום הגבלוות בחוק ובאישורים שניינו. במקרה של חריגה בעל העסק צפוי לקנס או לתביעה.

ראה לדוגמה טופס בקשה לאישור פעילות תעשייתית הכרוכה בפליטת זיהומים לקרקע [http://www.arc.govt.nz/arc/library/n75600\\_2.pdf](http://www.arc.govt.nz/arc/library/n75600_2.pdf)



# ביבליוגרפיה

דו"ח ביקורת מעקב, עסקים הפעילים ללא רשות עסק בגין עבירות לחוק, תוצאות בדיקה שנערכה ברשותות המקומיות בשנת 2004. מדינת ישראל, משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, ירושלים, ט"ו סיון תשס"ה, 22 יוני 2005.

דין וחשבון של הוועדה הבין מושנית לרישי עסקים (עודת מרכזובייצ'). מדינת ישראל, משרד הפנים, תמוז התשנ"ד, יוני 1994.

חוק רישי עסקים, תשכ"ח-1968 (לראות כל התיקונים שהוכנסו בו עד פברואר 2002, כולל תיקון 19).  
תקנות רישי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 ( כולל תיקון התשס"ב-2002).

פסק דין עע"מ 8481/04 חברות חלקה 172 בוגש 6355 בע"מ נ הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקווה, בית המשפט העליון בשbetaו כבית משפט לעערורים בעניינים מנהליים.

הנחיות הייעץ המשפטי לממשלה 11.11.151 אוק' 2003 בעניין מתן רשות עסק לעסק שאין עומד בדיין התכנון והבנייה.

מחקר בנושא קритריונים להערכת משבבים לפיקוח על הבניה. מדינת ישראל, משרד הפנים, אוגוסט 2003.

דו"ח ועדת חקירה ממלכתית לעניין בתייחות מבנים ומקומות המשמשים מבנה ציבור (עודת זילר). דצמבר 2003.

## קישורים למחוקות רישי עסקים בחו"ל

<http://mblr.dc.gov>

מחוקת רישי עסקים עיריית וושינגטון

<http://www.aucklandcity.govt.nz/council/services/>

עיריית אוקלנד ניו זילנד

<http://vancouver.ca/business.htm> עיריית וונקובר קנדה, דף הסבר בנושא עסקים בוונקובר

עיריית לנקסטר אנגליה, דף מידע בנושא רישי עסקים

<http://www.lancaster.gov.uk/Category.asp?cat=806>