



משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

האגף לרישוי עסקים
ואתרי רחצה

האגף למינהל מוניציפאלי
המחלקה למחקר

מחקר בנושא רישוי עסקים

אייר תשס"ז, מאי 2007

האמור במחקר זה מהווה בסיס תפיסתי ומתודולוגי לשיפור תפקוד
הרשויות המקומיות בתחום רישוי עסקים.
אין המחקר בא במקום הנחיות הניתנות ע"י הגורמים המוסמכים.

המחקר בוצע בידי



אידע ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ

© כל הזכויות שמורות למדינת ישראל

2007

סודר והודפס בדפוס 'אחוה', ירושלים

תוכן העניינים

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

נספחים

נספח 1: סיכומי פגישות עם נותני אישור

127	משרד הבריאות — נפת רמלה
136	שירותי הכבאות — חולון
141	נציבות כבאות והצלה
146	משרד הפנים מחוז מרכז

נספח 2: סיכומי פגישות ברשויות מקומיות

151	בתיים
156	ראשון לציון
159	אשדוד

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

נספח 3: סיכומי פגישות עם בעלי עסקים

195	קו אופ
200	אולמות אירועים
202	פז
207	אופיס דיפו
211	מסעדות
215	בריכות שחייה
217	בעלי מלאכה ותעשייה
220	אכסניות נוער

נספח 4: רישוי עסקים בחו"ל

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

251	ביבליוגרפיה
-----	-------------

דבר מנהל תחום מחקר

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

מטרות המחקר הוגדרו במפרט העבודה כדלקמן:

- א. ניתוח הגורמים למצב הכללי של ריבוי עסקים הפועלים ללא רישיון.
- ב. גיבוש המלצות להתמודדות יעילה לנוכח מצב בעייתי זה.

המחקר פורש תמונת שטח רחבה באמצעות איסוף מידע וראיונות בשלושה מישורים:

1. מדגם רשויות מקומיות.
 2. מדגם בעלי עסקים.
 3. מערכת הגורמים המאשרים רישוי עסקים – משרדי הממשלה הייעודיים וגורמים נוספים.
- ניתוח המידע מוביל את החוקרים להמלצות אופרטיביות בתחומים כגון: מעורבות משרד הפנים, שיטות פעולה משופרות לגורמים המאשרים רישוי עסקים, פישוט הליכי הרישוי וחזקת מעמדן של רשויות מקומיות מסוימות על פי קריטריונים רלבנטיים.

יש לקוות שמשרד הפנים ושאר הגופים העוסקים בנושא יפיקו את מירב התועלת מהמחקר ומההמלצות הכלולות בו.

ברצוני להודות, יחד עם מר שלום בנאמו מהמחלקה למחקר, לכל השותפים במלאכה: האגף לרישוי עסקים בראשות מר אשר גרנר שיזם את המחקר, ועדת ההיגוי בראשות מר יעקב מרקוביץ שהנחתה את המחקר לאורך כל שלביו, צוות חברת "אידע" בראשות מר עודד רחמן שנבחרה לבצע את העבודה, הרשויות המקומיות וכל שאר הגורמים ששיתפו פעולה עם החוקרים בשלב איסוף המידע והראיונות.

יבואו כל הגורמים הללו על הברכה ותהנה המערכת המוניציפאלית מפרי עמלם.

יששכר דור

מנהל תחום מחקר

דבר מנהל האגף לרישוי עסקים ואתרי רחצה

המחקר שלהלן נועד לאתר ולבחון את החסמים ברישוי עסקים בכדי לתת כלים לרשויות השונות למצות האפשרויות ולמצוא דרכים לפשט הליכים שיביאו לידי כך שהעסקים יפעלו עם רישיון עסק דבר שיבטיח את קיום מטרות החוק.

מחקר זה מציג לראשונה את שלושת השותפים העיקריים ברישוי עסקים: בעל העסק, הרשות המקומית והמשרד הממשלתי ובוחן לעומק את יחסי הגומלין בין השותפים השונים.

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

- ✓ לרשות המקומית מספר כובעים והיא פועלת גם במישורים הכלכלי והתעסוקתי, מישורים שאינם עולים תמיד בקנה אחד עם מטרות חוק רישוי עסקים.
- ✓ בעלי העסקים, המעוניינים להתפרנס בכבוד, לעיתים מתקשים לעמוד בדרישות קפדניות ומחמירות המחייבות השקעות כספיות גבוהות. לעיתים, ניתן היה למצוא פתרון פשוט יותר לאותם 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 שעלולים לתת את הדין באופן אישי, לגבי הסטנדרטים שקבעו ולגבי האופן שבו הקפידו על יישומם.

כמערכת רגולטיבית, חובה עלינו לפעול בהתמדה ובעקביות לאיתור החסמים והאילוצים ולמצוא את האיזונים המתאימים בין האינטרסים השונים.

המחקר מצביע גם על המגמות האופייניות בתחום זה במדינות מערביות. לכל מדינה מודל טיפול משלה, אך בכולן הרשות המקומית נמצאת במרכז ובכולן דרישות רישוי קפדניות ומחמירות כלפי בעלי העסקים. אחת המגמות הברורות שאותרו באותן מדינות הינה התייחסות רצינית לנושא בקרב בעלי העסקים ומחויבות גבוהה מצידם לכיבוד החוק.

בעקבות המלצות המחקר ובמקביל להמלצות הועדה שהוקמה ע"י הממשלה בראשות מר קובי הבר, הממונה על התקציבים באוצר, משרד הפנים מינה תת ועדה שבימים אלו שוקדת על המדוכה למימוש המלצות אלו עד לכלל ביצוע וזאת לרווחת בעלי העסקים ולטובת הציבור כולו בהתאם לאמרה "הרי אנו משרתי ציבור".

לסיום ברצוני להודות לכל חברי הועדה הבינמשרדית, למחלקה למחקר ולנציגי חברת אידע, אשר שקדו, עמלו, ליוו וסייעו בהוצאת מחקר זה לאור.

אשר גרנר

ראש אגף רישוי עסקים ואתרי רחצה

1 הרקע למחקר

ביולי 2005 פרסם אגף הביקורת במשרד הפנים תוצאות סקר ולפיו בשנת 2004 פעלו בארץ 39,000 עסקים ללא רישיון המהווים 35% מכלל העסקים מחויבי הרישוי. הסקר כלל פילוח נתונים אודות כל רשות ורשות והציג את הסטטיסטיקה אודות סוגי האישורים החסרים לעסקים כדי לקבל רישיון. במקביל לפרסום הסקר הוחלט במשרד הפנים לערוך מחקר מקיף וממזה שיברר את הסיבות לתופעה נרחבת זו של עסקים הפועלים ללא רישיון. המחקר נועד לבחון את האילוצים ואת החסמים המקשים על השגת רישיון עסק ולגבש המלצות לפתרונם.

הממונה על רישוי עסקים במשרד הפנים בשיתוף עם המחלקה למחקר גיבשו מתודולוגיה לעריכת המחקר הכוללת בין היתר את שלבי העבודה הבאים:

- א. לימוד הנושא בעשרים רשויות מקומיות באשר לאופן טיפולן בתחום רישוי העסקים, הבעיות האופייניות, דרכי ההתמודדות וכדומה. נדרשה התייחסות לחסמי תכנון ובנייה, שימוש חורג, כיבוי אש, איכות סביבה, בריאות וכל יתר תחומי הרישוי, ובחינת מידת השפעתו של כל חסם.
- ב. שמיעת עמדתם של הגורמים המקצועיים נותני האישור לגבי דרישותיהם, הנחיותיהם, דרכי הבקרה, הפיקוח, הטיפול והאכיפה.
- ג. איסוף מידע מבעלי עסקים קטנים וגדולים, הכרת הבעיות מזווית ראייתם.
- ד. לימוד הנעשה בתחום זה בחו"ל: בדיקת מודלים קיימים, היקף וסוג הבעיות האופייניות שם, עד כמה ניתן ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות בתחום זה לצורך יישום ושיפור המצב בישראל.
- ה. גיבוש המלצות לפעולה.

ביצוע המחקר הוטל על חברת הייעוץ "אידע" בראשותו של מר אברהם סנפירי, שנבחרה במכרז 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 המקיפים מגוון נתונים הרלוונטיים למחקר שהופנו לרשויות המקומיות ולבעלי העסקים. אנשי החברה שנטלו חלק בביצוע המחקר היו עודד רחמן, אורי הלפרסון ויוני סנפירי. בכל פגישה התגלה פן נוסף של הנושא והתברר עד כמה התחום רחב ומורכב. להלן יפורטו ממצאי המחקר והמלצותיו.

צוות ההיגוי

לשם הנחיית החברה, מונה צוות היגוי בינמשרדי, כמפורט:

מר יעקב מרקוביץ' – יו"ר צוות ההיגוי

מר אשר גרנר – ראש אגף רישוי עסקים וחופי רחצה, משרד הפנים

מר יששכר דור – מנהל תחום המחקר, משרד הפנים

מר שלום בנאמו – המחלקה למחקר, משרד הפנים

ד"ר מוטי סלע – ראש אגף רישוי עסקים ותעשייה, המשרד להגנת הסביבה

עו"ד אריאל כהאן – יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים

מר אלחנן משי – ראש אגף רישוי עסקים, עיריית תל אביב

2 תמצית העבודה

תמצית הנתונים. סקר אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 מלמד שמבין העסקים מחויבי רישוי, 34% פועלים ללא רישיון עסק תקף. במחקר המפורט במסמך זה התקבל נתון דומה וכן התברר שכשני שליש מהעסקים הרשומים ללא רישיון נמצאים בהליך לקראת קבלת רישיון ושיגו את הרישיון במהלך 3–6 חודשים. לעומתם, כשליש מהעסקים הפועלים ללא רישיון עסק תקף (כ־11% מכלל העסקים), אינם מתקדמים בתהליך הרישוי ופועלים לאורך זמן ללא רישיון.

אדישות 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 בהצגת רישיון עסק, כך יגבר הלחץ על בעלי העסקים לעמוד בדרישות החוק.

נורמות של התחמקות. רבים מבעלי העסקים בישראל רואים בדרישה להשגת רישיון נטל שנכפה עליהם בניגוד לרצונם. הם יעשו כל שביכולתם כדי להתחמק מדרישה זו ולדחות את הטיפול ככל האפשר.

צורך בידע מקצועי. הטיפול הכרוך בהשגת רישיון עסק דורש ידע מקצועי ומומחיות גם כאשר מדובר בעסק קטן שענייניו נראים פשוטים לכאורה. התגברות על חסמי תכנון, דרישותיהם של משרד הבריאות, שירותי הכבאות ואחרים, מצריך לא פעם סיוע של אנשי מקצוע ויועצים כגון אדריכל ומהנדס. חלק מבעלי העסקים לא הפנימו עדיין עובדה זו או שאין להם את היכולת הכלכלית לשכור אנשי מקצוע ולכן אינם מקדמים את עניין רישוי העסק.

חוסר מחויבות ברשויות. כל רשות מקומית מופקדת לנהל בתחומה מערכת בקרה, פיקוח ואכיפה להבטחת קיום חוק רישוי עסקים. חלק מהרשויות מנהלות מערכות אלה בצורה בלתי יעילה, לעיתים באופן מודע, וזאת בעיקר בגלל חוסר מחויבות כלפי מטרות הרישוי. כתוצאה מכך, אותן רשויות אינן מקצות כח אדם ומשאבים בכמות ובאיכות מספקת ביחס לכמות העסקים בהם יש לטפל, מנהלות את המשאבים הקיימים באופן בלתי יעיל, אינן מקפידות על הנחיות ונהלים ומשתפות פעולה באופן חלקי בלבד עם הגופים המקצועיים נותני האישור. מאידך, ישנן רשויות שיכולות לשמש דוגמא בכל הקשור לדרכי הטיפול בתחום רישוי עסקים בתחומן.

הדילמה של הרשות המקומית. במקרים רבים, חוק רישוי עסקים אינו עולה בקנה אחד עם פיתוח כלכלי ותעסוקתי בהיותו מגביל את אפשרויות הקמת עסקים חדשים / הרחבת עסקים

קיימים ולעיתים אפילו מוביל לסגירתם. הרשות המקומית, בתוקף תפקידיה, פועלת לפיתוח כלכלי בתחומה. ראשיה מתמודדים כל העת עם שתי מטרות מנוגדות, מתוך ראייה כוללת.

צורך בהגברת ההרתעה. הנורמות העסקיות בישראל מכוונות להתחמקות מקיום דרישות הרישוי ולכן נדרשת בראש ובראשונה הגברת ההרתעה כלפי מפרי החוק. ככל שהאכיפה תהיה רחבה וממצה, כך תגבר ההרתעה כלפי בעלי העסקים. סמכויות האכיפה למניעת פעילות עסקים ללא רישיון מצויות בידי הרשויות המקומיות. שיעור כה גדול של עסקים שפועלים ללא רישיון מעיד על חולשה חמורה של מערכות האכיפה, הנובעת משתי סיבות עיקריות: חוסר מחויבות של הרשויות המקומיות לקיים מנגנון אפקטיבי של אכיפה והרתעה, וחוסר מחויבות דומה מצד נותני האישור עצמם. מרבית נותני האישור מטילים את יהבם על מנגנוני הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות, ולא פיתחו כלי פיקוח ואכיפה עצמאיים בטענה שמטלה זו באחריות הרשות המקומית. האגף לפיקוח על העבודה במשרד התמ"ת הוא דוגמא יוצאת דופן לנותן אישור שפיתח כלים עצמאיים של אכיפה ופיקוח, משיג את המטרות שהגדיר מבלי שיהיה תלוי במנגנוני האכיפה של הרשויות המקומיות שמתקשים לתפקד. ראוי ללמוד ממודל זה ורצוי שנותני אישור נוספים יאמצו אותו. לדוגמא: הקמת יחידת תביעה ואכיפה עצמאית שפועלת בכל אחד ממחוזות משרד הפנים כנגד עסקים שיש בהם ליקויים חמורים בתחום כיבוי אש (ואולי אף לתחומי אישור נוספים). יחידה זו תפעל על פי פנייה מרשויות הכיבוי, כאשר הרשות המקומית אינה משתפת עימם פעולה ואינה אוכפת בעצמה את החוק.

הגברת מעורבות משרד הפנים. המשרד המופקד על ביצוע החוק, כמעט שאינו מקיים מנגנון בקרה ופיקוח מסודר ושיטתי לנושא. מרבית הממונים על המחוזות אינם מתעניינים בתחום ואינם פועלים בצורה יזומה לייעול ולהכנסת שיפורים. מצב זה מסייע כמובן לרשויות המקומיות שאינן מספקות לאיש דין וחשבון של ממש אודות דרך תפקודן בנושא ואינן נדרשות להשתפר ולהתייעל בתחום.

רצוי למנות בכל מחוז "ממונה רישוי עסקים" שיקדיש את זמנו למכלול נושאי הרישוי ברשויות המקומיות, לקיום קשר עם נותני הרישוי במחוז לצורך הסרת חסמי הרישוי. רצוי שבכל מחוז יפעל פורום מחוזי של נותני רישוי שיגביר את שיתוף הפעולה והתיאום בין גופים אלה. לדעתנו, במידה שפורום מחוזי כזה יוקם תהיה בידו אפשרות להכניס שיפורים רבים, להסיר חסמים ולייעל את הטיפול, לדוגמא על ידי הטמעת דרישות נותני האישור בשלבים המוקדמים של תכנון וייזום פרויקטים.

במקביל, יש לחזק במטה המשרד את מעמדו של הממונה הארצי לרישוי עסקים ולהקים תחתיו יחידה שלרשותה כלי בקרה ופיקוח, תיאום והכוונה. יחידה זו תנהל תמונת מצב עדכנית וכוללת ברמה הארצית, תכנון את פעילות ממוני הרישוי במחוזות, תתאם את הפעילות מול נותני האישור, תתערב להסרת חסמים ולהכנסת שיפורים במערכת.

הפרטת מטלות הפיקוח. מלבד תפקידיהם כנותני אישור לצורכי רישוי עסקים, חלות על נותני האישור משימות רבות נוספות. כתוצאה מעומס העבודה חלים עיכובים עד הגעתם לביצוע

הביקורות ועד מתן התשובות מצדם. מומלץ להסמיך גורמים פרטיים בעלי רקע מקצועי מתאים, כדי שישמשו מפקחי רישוי מטעם נותני האישור ויסייעו בעבודתם.

תיאום ביצוע הביקורת. מרבית נותני האישור מגיעים לביצוע ביקורת בעסקים ללא הודעה מוקדמת, בגלל חששם שבעל העסק יתכונן לביקור, כך שהמצב שיתגלה לעיניהם לא יהיה מצבו האמיתי של העסק. לחלק מנותני האישור אין שעות מסודרות של קבלת קהל לצורכי הדרכה, הסברה וייעוץ. מציאות זאת יוצרת בקרב בעלי העסקים תסכול והתנגדות. מומלץ לקבוע, לפחות לגבי ביקורת בעסק חדש, שתיערך תוך תיאום מראש עם בעל העסק כדי שיוכל להתכונן לקראתה ולהיעזר באנשי מקצוע מתאימים. במקביל, יש להנהיג שעות קבלת קהל אצל נותני האישור כחלק ממתן השירות.

ערעור מינהלי. מכבי האש הם נותן האישור היחיד שמקיים הליך מסודר של ערעור מינהלי. הליך זה שהיקפו עשרות פניות בשנה, מקנה לבעל העסק אפשרות לבקש הקלות בדרישות ולעמוד על זכויותיו. ההחלטות המתקבלות בערעור המנהלי תורמות ליצירת סטנדרטים מחייבים של דרישות, מגבירות את שקיפות התהליך ומגבילות את טווח שיקול הדעת של הפקח בשטח. יש לחייב את כל יתר נותני האישור להנהיג הליך ערעור מינהלי, בדומה לזה שמקובל במכבי האש.

מפרט רישוי אחיד. בעלי העסקים נאלצים כיום להתמודד מול מספר נותני אישור במקביל. לכל נותן אישור דרישות המפורטות במסמך נפרד, לעיתים הדרישות משתנות בין מפקח למפקח ולעיתים הן משתנות מביקורת אחת לשנייה. כדי להקל על בעלי העסקים מוצע לקבוע מפרט ארצי אחיד בו ירוכזו מכלול דרישות הרישוי של כל נותני האישור במסמך אחד, לפי פרטי רישוי. המפרט יחייב את הפקחים ויחידות האישור בכל הארץ, יוגבל טווח שיקול הדעת של הפקחים, תוגבל האפשרות לשינויים תכופים במפרט.

מסלול ירוק. הליך האישור מתחיל רק לאחר פתיחת העסק. כתוצאה מכך רוב העסקים שפועלים כנדרש להשגת רישיון מוגדרים כיום כמי שפועלים בניגוד לחוק כל עוד התהליך לא הושלם. יש להגדיר "מסלול ירוק" במסגרתו יוענק לעסק היתר זמני ל-3 עד 6 חודשים, כנגד הגשת הבקשה והצהרת המבקש על עמידה בתנאי הרישוי. מסלול זה יפתח רק עבור סוגי עסקים שאין בהם סכנה ממשית לציבור או לפגיעה במטרות החוק. במהלך תקופת ההיתר הזמני, ורק אחרי שיצהיר שמכיר את כל דרישות הרישוי ועומד בהן, יערכו בעסק ביקורות לצורך בחינת עמידתו בתנאי הרישוי על מנת להעניק לו רישיון קבוע.

שקיפות ונגישות למידע. יוקם אתר אינטרנט ארצי לרישוי, אשר יספק מידע בתחומים הבאים: מפרט הרישוי הארצי האחיד, סוגי העסקים ב"מסלול הירוק", סטטוס הרישוי וממצאי ביקורות תקופתיות אשר נערכו בעסקים, מידע והסברה.

תכנון ובנייה. משך הטיפול להשגת היתר לשימוש חורג הינו הגורם השכיח לעיכובים ממושכים בהליך הרישוי. מומלץ להעניק היתר זמני לעסקים שהגישו בקשה לשימוש חורג וזאת לאחר שהסתיימו שלבי הפרסום וההתנגדויות (לאחריהם ישנם שלבי טיפול נוספים שעשויים להמשך מספר חודשים כגון דיון על שומת היטל השבחה), בתנאי שיעמדו בכל יתר דרישות הרישוי.

רישוי עסקים בחו"ל

בכל הארצות שנבדקו נמצאה גישת רישוי כוללת ורחבה ונדרשים אישורי תכנון ובנייה כתנאי בסיסי לרישיון. תוקף הרישיון הוא שנה עד שלוש שנים בלבד ונעשה שימוש נרחב באינטרנט כולל פרסום סטטוס הרישוי בעסקים.

אנגליה. הרשויות המקומיות מחמירות עם עסקי אלכוהול, בידור, ספורט ורוכלות. שרות המזון ואיכות הסביבה הן מחלקות עירוניות ולא ממשלתיות. אחיפה ג'נטלמנית אך פחות מתפשרת, אפשרות ערעור מנהלי מסודר במספר דרגים בטרם תביעה. נורמות של כיבוד החוק מצד בעלי העסקים מקלות על נותני האישור. אתר אינטרנט שיש בו סטטוס כל הליך רישוי לפי שם העסק או הרחוב.

אוקלנד (ניו־זילנד). אגרת הרישוי משתנה ומתייקרת ככל שגדלה מידת הסיכון מפעילות העסק. אישור לעסקי מזון מוענק על סמך תכנית עבודה מטעם יועץ מקצועי פרטי המוסמך להציע פתרונות חלופיים גם אם אינם תואמים תקנות וכללים אחידים.

ווינגטון. לצורך אישור הרישיון בעלי העסקים נדרשים להציג גם רישום ברשויות המס, הסמכה מקצועית ופוליסת ביטוח תקפה לעסק. מדיניות האכיפה סלחנית כלפי עסקים שאין בהם סיכונים לציבור. תופעת עסקים הפועלים ללא רישיון קיימת בעיקר בתחומים: מוסכים, קבלני שיפוצים ומכוני יופי.

וונקובר (קנדה). נדרש רישיון עסק אפילו לרכב מסחרי, שליחים והשכרת דירות פרטיות! בוונקובר 75,000 עסקים מחויבי רישוי (חצי מיליון תושבים). לשם השוואה, בתל אביב מספר תושבים דומה אך רק כ־11,000 עסקים חייבים ברישוי.

3 ריכוז הממצאים

המשתנים המשפיעים על אחוז העסקים ללא רישיון

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

1. רמת הדרישות, הסטנדרטים והתנאים שבהם יש לעמוד כדי להשיג רישיון. מידת מורכבות הטיפול הנדרש מבעל העסק. רמה גבוהה של דרישות ובנוסף צורך בטיפול מורכב, מקשים על השגת רישיון.
2. מידת היעילות, המקצועיות והשקיפות של נותני האישור. מנגנון מקצועי ויעיל של נותני האישור מסייע לצמצום אחוז העסקים שפועלים ללא רישיון.
3. רמת ההרתעה כלפי בעלי העסקים, המתבטאת בין היתר בקנסות ועונשים. ככל שההרתעה גבוהה יותר כך אחוז העסקים שפועלים ללא רישיון יהיה נמוך יותר.
4. משתנים כלכליים כמו המצב הכלכלי במשק, הכדאיות הכלכלית לניהול עסק, גובה ההכנסה. ככל שאלה גבוהים יותר כך אחוז העסקים שפועלים עם רישיון יהיה גבוה יותר.
5. נורמות חברתיות ותרבותיות בקרב בעלי העסקים בכל הקשור לכיבוד החוק, כבוד לזולת ולסביבה.
6. מידת העניין הציבורי בתחום, עד כמה הציבור והלקוחות מייחסים חשיבות לנושא רישוי עסקים.
7. צפיפות אוכלוסין: צפיפות מגבירה אילוצי תכנון ובנייה, אילוצי בטיחות, איכות סביבה ומקשה על השגת רישיון.

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

העדר מגמת שיפור באחוז העסקים הפועלים ללא רישיון

כיום אין מגמת שיפור באחוז העסקים שפועלים ללא רישיון. כדי שיושג שיפור על פני זמן (כך שאחוז העסקים שפועלים ללא רישיון יפחת), נדרש שיפור באותם פרמטרים שצוינו לעיל או לפחות בחלקם. בפועל שיפור כזה לא מסתמן ולמעשה המצב הולך ומחמיר. להלן כמה דוגמאות: רמת הדרישות כלפי העסקים בחלק גדול מהענפים עולה בהתמדה (ראה למשל דרישות מחמירות של שירותי הכבאות ושל איכות סביבה כמפורט להלן). נותני אישור

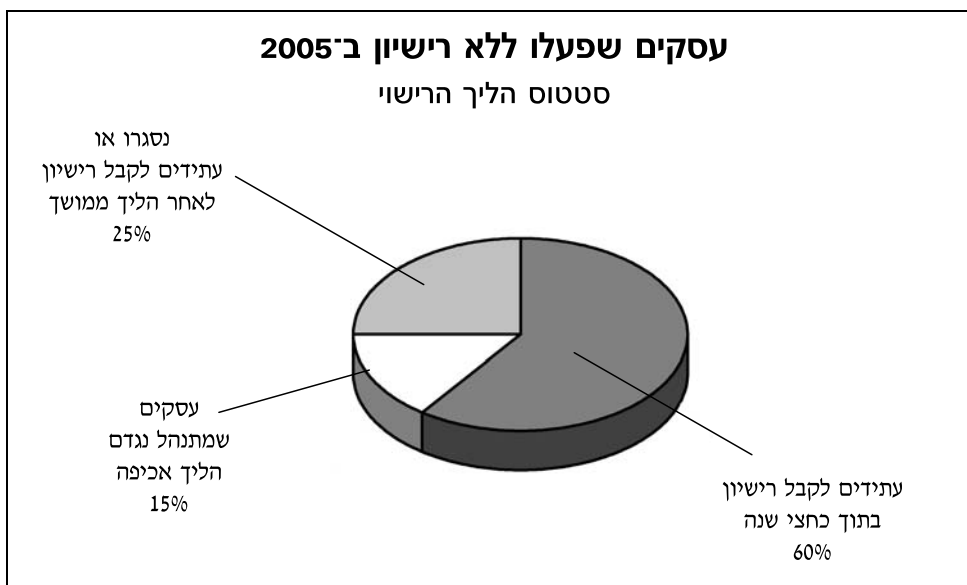
מסוימים ממשיכים ומעלים עם הזמן את הסטנדרטים. המצב הכלכלי של העסקים מקשה עליהם להשקיע את הסכומים הדרושים כדי לעמוד בדרישות רישוי עסקים (עלויות שמגיעות לעיתים לעשרות אלפי ש"ח ויותר). רמת ההרתעה בחלק גדול מהרשויות המקומיות נמוכה לאור אי מיצוי הדין עם מי שפועל ללא רישיון. נורמות חברתיות שמובילות במקרים רבים להתחמקות, תרבות המתאפיינת בהתעלמות מהחוק. סביבה שהולכת ונעשית יותר ויותר צפופה עם שטחים פתוחים שמתמעטים. גובר העומס אצל נותני האישור שמקשה עליהם במתן שירות וגורם לעיכובים רבים. המנגנונים המטפלים ברישוי עסקים אינם מתגברים ומתקשים לעמוד בביקף המטלות. אדישות בקרב הציבור שאינו מייחס חשיבות לנושא ואינו מתנה עסקה בקיום רישיון עסק.

גרעין קשה של עסקים הפועלים ללא רישיון

סקר אגף הביקורת של המשרד מראה שמבין העסקים מחויבי הרישוי, 34% פועלים ללא רישיון עסק תקף. מתוך הנתונים שבררנו התקבל שיעור דומה של עסקים הפועלים ללא רישיון. כמו כן התברר שלפחות מחצית מעסקים אלה (כלומר כ-17% מכלל העסקים) יצליחו וישיגו בסופו של דבר רישיון עסק, בתוך 3–6 חודשים. עסקים אלה (17%) נמצאים בשלב כזה או אחר של תהליך הרישוי, מתארגנים לקראת עמידה בתנאים, משפרים מסמכים ונתונים, ממתינים לביקור של גורם אישור וכדומה. לעומתם, כשליש מהעסקים שפועלים ללא רישיון עסק תקף (כלומר כ-11% מכלל העסקים), אינם מתקדמים בתהליך הרישוי ומהווים "גרעין קשה" של עסקים הפועלים לאורך זמן ללא רישיון. החסמים המאפיינים עסקים אלה הינם אילוצי תכנון ובנייה, חוסר התאמה של המבנה ו/או מערכותיו לדרישות נותני האישור וכן חוסר עניין של בעל העסק לטפל בנושא (בין היתר לאור חולשת מנגנוני ההרתעה והאכיפה).

החסם העליון להיקף הרישוי

מטבע הדברים, גם במערכת שפועלת בצורה "מושלמת", לא ניתן להגיע למצב של 100% רישוי. בכל רשות יש אחוז מסוים של עסקים חדשים שנמצאים עדיין בשלבי טיפול, אחוז מסוים של עסקים שנסגרו – שהמידע אודות סגירתם לא נקלט עדיין ברשות הרישוי העירונית (עסק שנסגר מפסיק לטפל בחידוש הרישיון, תוקף הרישיון פג, אולם ברישומי העירייה הוא מופיע כעסק הפועל ללא רישיון). בנוסף, בכל רשות מקומית ישנם עסקים שפעלו עם רישיון אך בשלב מסוים נדרשו לבצע שינויים בעקבות שינוי בדרישות נותני האישור. עסקים עם רישיון שעברו לבעלים חדשים נדרשים להתחיל בהליך הרישוי מחדש וכן הלאה. לפי נתונים שהתקבלו מהרשויות בהן ביקרנו, ניתן להעריך שקבוצת העסקים המתוארת לעיל נעה במצטר סביב 10%–15%, כך שהחסם העליון לרישוי נע סביב 85%.



הסיבות לאי־מתן רישיון עסק

נתונים שנאספו מהרשויות המקומיות במדגם שנערך במסגרת המחקר והשוואה לנתוני דו"ח אגף הביקורת 2004.

ממצאי המחקר 2005 (באחוזים)	נתוני דו"ח הביקורת 2004 (באחוזים)	
33%	34%	שיעור העסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון
הסיבה העיקרית לסיחוב		
25%	28%	תכנון ובנייה
¹ 33%	19%	שירותי הכבאות
20%	11%	משרד הבריאות
10%	8%	משטרה
3%	5%	משרד החקלאות
6%	4%	המשרד לאיכות הסביבה
2%	2%	משרד העבודה
1%	23%	אחר
100%	100%	סה"כ
שיעור התביעות שהוגשו נגד עסקים ללא רישיון מתוך כלל העסקים ללא רישיון		
² 13%		

1 ב־2005 חלו שיבושים בפעילות שירותי הכבאות בתחום הרישוי כתוצאה משביתה ממושכת.

2 במועצות האזוריות השיעור נמוך בהרבה מהממוצע.

דרישות שירותי הכבאות

דו"ח מבקר המדינה יולי 2003 מפרט את הקשיים והבעיות השורשיות המאפיינים את עבודת מערכת הכבאות: גרעונות כבדים, מחסור בכח אדם ובאמצעים, בעיות בנייהול, בארגון וכדומה. בנוסף לקשיים אלה, בשנים האחרונות גבר החשש במערכת מפני תביעות אישיות כלפי כבאים על רקע פסק הדין שהתקבל בנוגע לשריפה בסופרמרקט חביב בפתח תקוה. יתכן שאלה חלק מהסיבות לכך שמשקלו של חסם זה **הולך וגדל**. בסקר אגף הביקורת של משרד הפנים 2004 חסם זה היווה כחמישית מסך כל הסיבות להעדר רישיון עסק. ברשויות שנבדקו על ידנו במסגרת המחקר בשנת 2005/6, חסם זה מהווה כשליש מכלל החסמים. **ברשויות רבות חסמי כיבוי אש הם בין הגורמים המשמעותיים ביותר מבין כלל הגורמים המונעים קבלת רישיון עסק**. תורמת לכך בוודאי העלאת רמת הדרישות והסטנדרטים של שירותי הכבאות להתקנת מערכות גילוי וכיבוי ולמציאת פתרונות מילוט ויציאות חירום (כולל התקנת מדרגות חיצוניות, פריצת קירות על חשבון שטח עיקרי המיועד למסחר ועבודה), דרישות שעלותן עשרות ומאות אלפי ש"ח לבית עסק. הושמעו טענות מצד בעלי עסקים לפיהן דרישות הכבאות בלתי אחידות, משתנות מאזור לאזור, משתנות משנה לשנה באותו אזור ונתונות לשיקול דעת רחב מדי. טענה נפוצה של בעלי העסקים: שירותי הכבאות מבקשים להסיר מעצמם את האחריות האישית והמשפטית. במקרה שתפרוץ שריפה, שירותי הכבאות חשופים לתביעה על כך שלא ערכו פיקוח כנדרש ולכן הם מטילים על בעלי העסקים דרישות מחמירות, מוגזמות, מעל ומעבר, ללא התחשבות ביכולת הכלכלית של העסק, דרישות שמונעות מעסקים רבים את זכות הקיום. כמו כן הועלו טענות על שביתות, עיצומים ועומס עבודה בשירותי הכבאות, הגורמים עיכובים רבים בהגעת פקחי מניעת דליקות לביצוע הביקורות, מה שמקשה על השגת רישיונות וחידושם. מנגד, יש לזכור שכאשר מתרחשת שריפה, עלולות להיגרם אבידות חמורות בנפש וברכוש. הכבאים עלולים לתת את הדין באופן אישי על כך שלא דרשו מבעלי העסק לעשות את המרב כדי למנוע סכנה וכדי להבטיח את שלום העובדים, הלקוחות והשכנים ולכן מחובתם לאתר סיכונים ולהורות על דרכי מניעה. בהקשר זה יצוין כי חברות הביטוח מחמירות עם בעלי העסקים ולעיתים מוסיפות דרישות נוספות להגברת הבטיחות ולמניעת דליקות (אפילו מעבר לדרישות הכבאים) כתנאי למתן כיסוי ביטוחי.

דרישות משרד הבריאות

הושמעו טענות בעלי העסקים בדבר דרישות נוקשות, מיושנות, חסרות גמישות, בלתי אחידות של משרד הבריאות כלפי עסקי מזון, בריכות שחייה ומתקני ספורט. דרישות אלה מקשות על פעילותם של עסקים רבים, למרות שלדעת אותם בעלי העסקים הם פועלים בסטנדרטים גבוהים כמענה לדרישת הלקוחות, גם ללא מעורבות וביקורת מצד משרד הבריאות. בהתאם לטענות אלה, דרישות משרד הבריאות אינן מתעדכנות בהתאם לשינויים בהרגלים, בתנאי השוק התחרותי, בטכנולוגיות, בשיטות העבודה ומגבילות את היכולת התחרותית והעסקית. טענות נוספות הושמעו בקשר לכך שהמשרד אינו בנוי כגוף המספק שירות ללקוח מבחינת קבלת קהל, מבחינת יכולת ערעור מסודר על החלטות המפקח וכדומה. בהתאם לתשובות שהתקבלו ממשרד הבריאות, המשרד מופקד על בריאות הציבור ומחויב לנושא, הידע המקצועי מצוי אצלו. העברת הסמכויות ממשרד הבריאות לרשויות המקומיות תגרום פגיעה חמורה בסטנדרטים. אם רמת

הדרישות תרד הדבר יגרום לפגיעה בבריאות הציבור, הרעלות מזון, פגיעה במי שתייה, פגיעה במתרחצים וסיכונים נוספים. ישנו רף מסוים של דרישות ממנו לא ניתן לרדת. במסגרת המחקר מוצגות דוגמאות לחסמים עיקריים בתחום זה.

המשטרה

טענות רבות נשמעו בקשר לעיכוב במתן תשובות ממשטרת ישראל. קציני הרישוי במרחבים נדרשים לקבל גם את חתימת הממ"ר / סממ"ר על כל אישור המשטרה. ההמתנה עד חתימה זו עשויה להמשך מספר שבועות. כמו כן נוצרים עיכובים בגלל משימות נוספות המוטלות על קציני הרישוי והשתתפותם בתגבורים משטריים. מעבר לכך הוצגו דוגמאות לדרישות בלתי אחידות של המשטרה כלפי בתי עסק שונים, כגון הצבת מאבטח חמוש נוסף בתוך חנות, הרחבת מעברים ופתחים בתוך חנות מעבר לרוחב הנדרש על ידי כיבוי אש.

המשרד לאיכות הסביבה

בכל הקשור לרישוי ופיקוח על עסקים ברמות סיכון גבוהות, המשרד פיתח כלים עצמאיים יזומים לאיתור הסיכונים, לפיקוח עליהם, לצמצומם ולניהול המידע, לדוגמה הצלבת מידע פנים משרדי בין מחלקת הרישוי ומחלקת הפיקוח על רעלים. שונה המצב בכל הקשור לפיקוח על עסקים ברמות סיכון נמוכות: מרבית נותני האישור כגון משרד הבריאות, כיבוי אש, משטרה וחקלאות פועלים באופן עצמאי כדי לאתר עסקים מחויבי רישוי ומנהלים רישומים עצמאיים בנוגע לדרישות כלפי בעלי העסקים. גם אם הרשות המקומית איננה מודיעה לנותני אישור אלה אודות עסקים מחויבי רישוי שנפתחו (שיש לערוך אצלם ביקורת), יש ביכולתם והם נוהגים לאתר עסקים כאלה ולהציג בפניהם את הדרישות. לעומתם, המשרד לאיכות הסביבה, ברוב תחומי הפעילות שדורשים פיקוח על ידי המשרד, ניזון בעיקר מדיווחי הרשות המקומית. המשרד אינו מפעיל מנגנון עצמאי לאיתור עסקים ולפיקוח עליהם. אם הרשות המקומית אינה מדווחת לו על עסק טעון רישוי בכתובת מסוימת, קיים סיכוי גדול שהמשרד לא ידע להגיע לביצוע ביקורת באותו עסק, וזאת כאמור בשונה מנותני אישור אחרים. כתוצאה מכך, ולאור העובדה שבעלי העסקים אינם נוהגים לפנות ביוזמתם לרשויות המקומיות ולנותני האישור, עסקים רבים מחויבי אישור על ידי המשרד לאיכות הסביבה אינם נמצאים במעגל הפיקוח של המשרד ואינם מופיעים ברישומיו. לאחר ביקור נציג המשרד בבית העסק לביצוע ביקורת (כתוצאה מהפנייה של הרשות המקומית), המשרד אינו ממשיך במעקב אחר המצב בעסק וחסרים אצלו נתונים אודות סטטוס הרישוי ואופן מילוי התנאים שדרש. למשרד אין גם אינדיקציה האם התנאים שפרט באישור הועברו לבעל העסק. לדוגמה, בשנת 2005 מחוז המרכז של המשרד לאיכות הסביבה העביר לרשויות המקומיות אישור ותנאים לגבי כ-330 עסקים, מתוך עסקים אלה המשרד קיבל משוב רק אודות רבע מעסקים אלה ולגבי היתרה אין בידי המשרד מידע אודות סטטוס הרישוי ואופן מילוי הדרישות שהציב. חוסר המידע נובע מהעדר שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות וכן בגלל שהמשרד לא פיתח כלים עצמאיים לביצוע מעקב ובקרה בתחום הרישוי בשטח. המשרד אינו עושה שימוש בכלי האכיפה הקיימים ברשויות המקומיות ואינו פונה לרשויות הרישוי בדרישה להעמיד לדין עסקים שאינם מקיימים את תנאיו. לעיתים רחוקות מגיש תביעות באופן עצמאי

באמצעות המחלקה המשפטית המחוזית על הפרת תנאי רישיון. במקרים בודדים, במצבים של סיכונים חמורים לסביבה ולציבור, המשרד מפעיל את סמכותו על ידי צווי סגירה מנהליים על ידי מנהל המחוז.

כפילות בתהליכי אישור בתחום איכות הסביבה

ישנן רשויות גדולות שיש בהן יחידות סביבתיות עצמאיות שפועלות בתוך הרשות (במחוז המרכז פועלות 10 יחידות סביבתיות כאלה). יחידות אלה מפקחות על עסקים ברמות סיכון נמוכות. בעלי עסקים מסוימים באזור תל אביב והמרכז מסרו לנו שנדרשים לעבור שני מסלולי רישוי נפרדים לשם קבלת אישור איכות סביבה: האחד מהמשרד לאיכות הסביבה והשני מהיחידה הסביבתית הכפופה לרשות המקומית. בפועל, כל אחד מהנ"ל מתפקד כנותן אישור בפני עצמו למרות שלכאורה כל גוף אמור לבחון בדיוק את אותם היבטים. שני הגופים הנ"ל דורשים נתונים והסברים דומים, בוחנים את אותם נושאים מקצועיים, אך פעילותם נעשית במקביל כך שבעל העסק נדרש לקבל שני אישורים נפרדים. בעלי העסקים מתלוננים על כפילות זאת.

משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (האגף לפיקוח על העבודה)

אחד מנותני האישור היחידים שפיתחו כלי פיקוח ובקרה עצמאיים באופן בלתי תלוי מחוק רישוי עסקים. המשרד מפקח על הנושאים שתחת אחריותו מבלי להסתמך על מנגנוני האכיפה והפיקוח של הרשות המקומית, בין היתר הודות לכלים ארגוניים, מנהלתיים ומשפטיים שפיתח לצורך כך. ראוי ללמוד את מודל העבודה של משרד התמ"ת ולבחון יישומו אצל נותני אישור נוספים. ככל שנותני האישור יפתחו כלי פיקוח ובקרה עצמאיים יעילים, כך ניתן יהיה לצמצם את היקף העסקים הפועלים ללא רישיון.

משרד החקלאות

פעולות הרישוי מתבצעות על ידי הווטרינר העירוני שנמנה עם עובדי הרשות המקומית. סה"כ פועלים בארץ 120 רופאים וטרינרים במסגרת רשויות מקומיות (בהשוואה לכ-250 רשויות מקומיות בארץ). משרד החקלאות הוא הגורם המסמיך והמנחה המקצועי של הווטרינרים העירוניים. מרביתם של 120 רופאים אלה מועסקים במשרה חלקית (15%, 30%, 50% משרה). מצב זה מעיד על יחסן של הרשויות המקומיות לנושא הווטרינריה ומקשה על הווטרינר למלא את תפקידיו כראוי. במשרד החקלאות מתלוננים על כך שהווטרינרים העירוניים מתקשים לבצע את עבודתם בכלל (כולל בתחומי הרישוי) בגלל שאינם זוכים לגיבוי מצד הרשויות המקומיות. גיבוי זה כולל תנאי עבודה, הקצאת משאבים (רכב, משרד, כח עזר) וסיוע משפטי. הושמעה טענה לפיה כאשר מתעוררים חילוקי דעות בין הווטרינר לבין בכירי הרשות (ראש הרשות מעוניין להעניק אישור לעסק בניגוד לעמדתו המקצועית של הווטרינר), הווטרינר, מתוקף היותו עובד הרשות, נתון לאיום של קיצוץ משרתו ואף לאיום של פיטורים. רשויות רבות, כולל אלה הנחשבות מסודרות ומקצועיות, רואות בתפקיד הווטרינר נטל שמגביל את הפעילות העסקית (בעיקר בתחומי המזון), ולכן מצמצמות את משרת הווטרינר הרבה מתחת לתקנים המתחייבים. המצב

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

חסמי תכנון ובנייה

חסמי תכנון ובנייה הם המשמעותיים ביותר במערכת רישוי עסקים. הנושא כבד ושנוי במחלוקת והפתרונות לבעיות דורשים מבעלי העסקים טיפול ממושך, מורכב ויקר. בעוד שטיפול בדרישותיהם של נותני אישור מקצועיים יכול להמשך מספר שבועות (או חודשים ספורים), טיפול בחסמי תכנון ובנייה עשוי להמשך חודשים רבים ואף שנים ארוכות. החסמים מתמקדים בשלוש תופעות עיקריות: שימושים חורגים, בנייה ללא היתרים, בטיחות המבנה. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 8.1151 אוק' 2003 בעניין קריטריונים למתן רישיון לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבנייה ("זוטי דברים") מאפשרות לפתור רק חלק קטן ושולי מתוך חסמי תכנון ובנייה. בהקשר זה ר' פס"ד בית המשפט העליון מיום 09.03.2006 ע"מ 8481/04 חברת חלקה 172 בגוש 6355 בע"מ ואח' נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה פתח תקווה ואחרים התומך בגישה המצמצמת של היועץ המשפטי לממשלה בהנחיה 8.1151.

שימוש חורג

זהו אחד החסמים המשמעותיים בתחום התכנון והבנייה. הליך הכרוך בהוצאת מידע הנדסי תכנוני, הכנת תוכניות חדשות (בנוסף לאלה שצורפו לבקשה לרישיון עסק), פרסום לצורך מתן אפשרות להתנגדויות, דיונים בוועדות המשנה לתכנון ובנייה, ערעורים לוועדות עליונות או לבמ"ש מינהלי. אחד השלבים הסופיים של הטיפול הינו תשלום היטל השבחה. בהקשר זה בעל העסק אינו יודע מה תוחלת החיים הצפויה ולמרות זאת נדרש לשלם מראש היטל השבחה לחמש שנים שנקבע לעיתים קרובות באופן שרירותי במו"מ בין שמאים משני הצדדים. יזמים רבים נמנעים מלשלם היטל זה ולעיתים מוותרים על המשך הפרויקט, הרשויות מפסידות דווקא מאובדן כספי ארנונה שכן אם העסק יפעל לאורך זמן הכנסות הארנונה יעלו לאין שיעור על הכנסות מהיטל השבחה.

התעלמות בשלבי התכנון

כיום חסרה נורמה של חשיבה מראש בשלבי יזום ותכנון הפרויקטים לצורך הטמעת דרישות חוק רישוי עסקים בתוך תוכניות הבנייה והפיתוח. נורמה כזאת, ככל שתשתרש בקרב הרשויות המקומיות, רשויות התכנון ובעלי העסקים תצמצם בעתיד את הבעיות ואת הפערים. לדוגמה סימון מראש בתוכניות של שטחי עסקים מחויבי רישוי בתוכניות, הטמעת הצרכים בתוכניות כגון גישה למים, ביוב, פתרונות אוורור, שירותים, הקצאת שטחי אחסנה, מטבח, חנייה, הקפדה על גדלים וכן הלאה. נותני אישור מקצועיים כמו משרד הבריאות טוענים שאם בוועדות יקפידו לאפשר להם לבדוק את התוכניות שמוגשות ולהעיר הערותיהם, ניתן יהיה להיערך בשלב מוקדם

יותר להכשרת מבנים לעמידה בדרישות רישוי עסקים. בהקשר זה ראוי לציין את דו"ח המחלקה למחקר במשרד הפנים "ניתוח ממצאי ביקורת ברשויות המקומיות" נובמבר 2005 שהוכן על ידי "פרי יועצים לניהול" לפיו "נציגים מייעצים מטעם משרדי הממשלה נעדרו משיבות רבות של הוועדות המקומיות (תכנון ובנייה), ליקוי זה נפוץ בכל הוועדות המקומיות שנבדקו. ההיעדרות נובעת מכך שהנציגים לא זומנו בגלל העדר נוהל פנימי שיסדיר את תהליך הזימון, או בגלל שהנציגים זומנו אך לא הופיעו מסיבות שונות".

שונות רבה בטיפול בין רשויות מקומיות

יש רשויות (בעיקר עיריות) שמייחסות לנושא רצינות ושואפות לטפל בו בצורה מקצועית ויעילה, מנגד רשויות אחרות שהנושא נמצא אצלן בסדר עדיפות נמוך כך שאחוז גבוה מאוד מהעסקים פועל ללא רישיון ומבלי שיעשו ניסיונות לשינוי ושיפור המצב. דו"ח מבקר המדינה בשלטון המקומי מפרט שורה של ליקויים בתחום רישוי עסקים גם בערים הגדולות כגון דו"ח ביקורת מיום 30.07.2003.

העדר תמריצים

המערכת חסרה כיום תמריצים שיכוונו את הרשויות המקומיות ואת בעלי העסקים לייעל את הטיפול ברישוי עסקים. התמריצים הכלכליים פועלים במקרים רבים דווקא בכיוון ההפוך, כך שלעיתים קרובות עמידה בדרישות החוק אינה מקנה יתרון לרשות ולבעל העסק. שיקול מרכזי שמנחה את הרשויות המקומיות בפעילותן הוא שמירה על איזון תקציבי: הגדלת הכנסות וריסון הוצאות. שיפור מצב מערכת רישוי העסקים ברשות איננו תורם להשגת יעדים אלה ולכן אינו מקבל עדיפות. הרשות המקומית עצמה כמעט ואינה נדרשת לספק הסברים על מחדלים באופן טיפולה ברישוי עסקים. יש לבחון אפשרות ליצירת תמריצים כלכליים שיגבירו את מחויבות הרשויות לייעול מערך רישוי העסקים כולל הטלת סנקציות.

לחצים פוליטיים

הטיפול בתחום רישוי העסקים יוצר מחלוקות 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 למחלוקות כאלה. מסיבה זאת, ברשויות כאלה (קטנות) מחויבותו של ראש הרשות לדאוג **לפרנסה ולתעסוקה** לתושבי הרשות עשויה לעיתים לגבור על מחויבותו לאכיפת חוק רישוי עסקים. מחויבותו האישית של ראש הרשות תגבר כאשר הוא נתבע באופן אישי על ידי משרד מקצועי נותן אישור כגון המשרד לאיכות הסביבה בגין אי אכיפת החוק, במקרה כזה יתכן שיפעל באופן נקודתי להסרת המפגעים. מנקודת המבט של הציבור והתושבים, ספק אם ידעו להעריך ראש רשות המקפיד על חוקי רישוי עסקים ומעדיף אותם על פני שיקולי פרנסה ותעסוקה. ברשויות שבהן שיעורי הרישוי נמוכים במיוחד, מוצע לבחון אפשרות שנציג מטעם הממונה על המחוז ילווה את תהליך הרישוי.

אי מיצוי האכיפה

האינדיקציות בעזרתן ניתן לאבחן את אופן תפקודה של רשות מקומית בתחום רישוי העסקים הינן בין היתר על ידי בדיקת עומק האכיפה וגיוון אמצעי האכיפה בהם נעשה שימוש (פורמאליים ולא פורמאליים). לדוגמה אחוז התביעות המשפטיות המוגשות בכל שנה נגד עסקים שפועלים ללא רישיון (שיעור שנע בד"כ בין 0 לבין 25% מתוך העסקים שפועלים ללא רישיון). יש לזכור שלפני הגשת כתב אישום נהוג לחפש פתרונות חלופיים, להעניק ארכות, לשלוח התראות, לקיים שימוע, כך שחלק מהבעיות נפתרות ללא צורך בהגשת תביעה. להערכתנו שיעור הגשת תביעות של כ-12% ומעלה כנגד עסקים שפועלים ללא רישיון מבטא רצון של הרשות להפעיל מערכת מסודרת של רישוי עסקים בהתאם לחוק. שיעור כזה מאפיין רק כמחצית מהרשויות המקומיות. במועצות האזוריות בהן מרבית העסקים פועלים על קרקע חקלאית ללא היתר לשימוש חורג, שיעור זה נמוך מ-5%. יכולת התביעה והאכיפה העצמאית של המשרדים נותני האישור מוגבלת ואם קיימת יכולת כזאת הרי שהם ממעטים להשתמש בה. על כן מטילים ייחבם על מנגנוני התביעה של הרשויות המקומיות שמצדן אינן ממצות בד"כ את אפשרויות האכיפה. מוצע לקבוע מדדים השוואתיים שישקפו את רמת האכיפה ובמקביל לקבוע סטנדרטים מחייבים של אכיפה שהרשויות יידרשו לפעול לפיהם.

סמכויות מוגבלות של הרשות המקומית

בקרב הרשויות המקומיות (ובעיקר בקרב הערים הגדולות) הושמעה לא פעם טענה שהרשות המקומית מוגבלת ביכולתה לקדם נושאים ולפתור בעיות בעצמה שכן המפתח לפתרון חלק גדול מהחסמים אינו נמצא בשליטתן אלא בידיהם של נותני האישור המקצועיים החיצוניים שקובעים את התנאים ואת הסטנדרטים. במסגרת המחקר התבקשנו לבחון את שאלת חיזוק מעמדן של רשויות מקומיות מסוימות (בד"כ הערים הגדולות) והרחבת סמכויותיהן בכל הקשור לביצוע בדיקות מקצועיות לרישוי עסקים, כפי שמקובל למשל באנגליה (לרשות המקומית שם סמכויות נרחבות יותר בתחום בריאות המזון, בריאות הסביבה ואיכות הסביבה). ככל שהרשות המקומית תוכל לרכז בידיה חלק גדול יותר של תחומי אישור כאמור לעיל, יפחת הצורך בתיאומים, הטיפול יתרכז תחת קורת גג אחת, הדבר יקל הן על תפקוד רשות הרישוי עצמה והן על בעלי העסקים המתלוננים על ריבוי גורמי אישור ותהליך רישוי מורכב. מנגד, בהקשר זה ראוי להזכיר את התרשמותם של נציגי אחד ממחוזות משרד הבריאות שערכו לפני מספר שנים ניסוי שמטרתו העברת סמכויות רישוי ופיקוח לאחת העיריות הגדולות. הכוונה היתה שאותה עירייה תקבל הסמכה לטפל בעצמה ברישוי בקשת רחבה של נושאים בתחומי בריאות הסביבה ובריאות המזון. בפועל, לאחר ניסיון שנמשך כשנתיים שלוש, המשרד התרשם שהניסוי הוכתר ככישלון! כתוצאה מהעברת הסמכויות לעירייה רמת הפיקוח ירדה, הרמה המקצועית של הדרישות פחתה, העירייה לא היתה מחויבת ונאמנה לנושא כפי שמשרד הבריאות ציפה, עובדי העירייה שעסקו בנושא לא היו בעלי ההכשרה הנדרשת, התעורר חשש לליקויים שכנראה לא היו נוצרים אם הפיקוח היה נשאר בידי המשרד עצמו. זוהי רק דוגמה אחת מני רבות שהשמיעו נותני האישור המקצועיים הסבורים שתפקידם מחייב ידע מקצועי, ניסיון, הכשרה, כלים ובעיקר מחויבות גבוהה למטרות, מה שאינו קיים במידה הרצויה ברשויות המקומיות.

כשלים בהתנעת תהליך הרישוי

נותני אישור רבים (ובראשם משרד הבריאות) מתלוננים על האופן שבו הרשויות המקומיות מגישות להם את תיקי העסקים ואת הבקשות לפתיחת עסק חדש. החומר מוגש לעיתים בצורה חלקית, בלתי מקצועית, ללא נתונים חיוניים (שרטוטים, תוכניות, הסברים וכדומה). כדי להכין תיק בצורה מסודרת נדרשים ידע, כלים והסתייעות באנשי מקצוע. בעלי עסקים רבים מנסים לחסוך הוצאות אלה ומגישים את הבקשות באופן שאינו מאפשר התייחסות נותני האישור. טענות נותני האישור מופנות כלפי הרשויות המקומיות שלעיתים אינן מוודאות שהחומר הוכן והוגש בצורה ראויה. הדבר יוצר עיכובים וחסמים נוספים בתהליך הרישוי היות שחומר רב מוחזר ע"י נותני האישור לרשות ולבעל העסק להשלמת נתונים. במשרד לאיכות הסביבה ציינו שנוהגים לרענן לרשויות את ההנחיות בדבר אופן הגשת תיקי בקשה לפתיחת עסקים (כולל צירוף תוכנית עבודה הקרויה "פרשה טכנית" ותוכנית סניטארית) אולם חלק גדול מהרשויות מגישות את הבקשות שלא על פי ההנחיות ולכן המשרד נאלץ להחזיר את הבקשה לרשות. ראוי להזכיר את הפתרון שפותח בעיריית תל אביב שם העובדים מקבלים תמריצים (שכר עידוד) המחושבים בין היתר בהתאם לאחוז התיקים שעברו "בהצלחה" את בדיקת נותני האישור. שיטה זו מגדילה את הסיכוי שהבקשות יעברו לנותני האישור לאחר סינון וברמה הנדרשת מה שיצמצם עיכובים וחסמים (ראו תרשים).

משרד הפנים

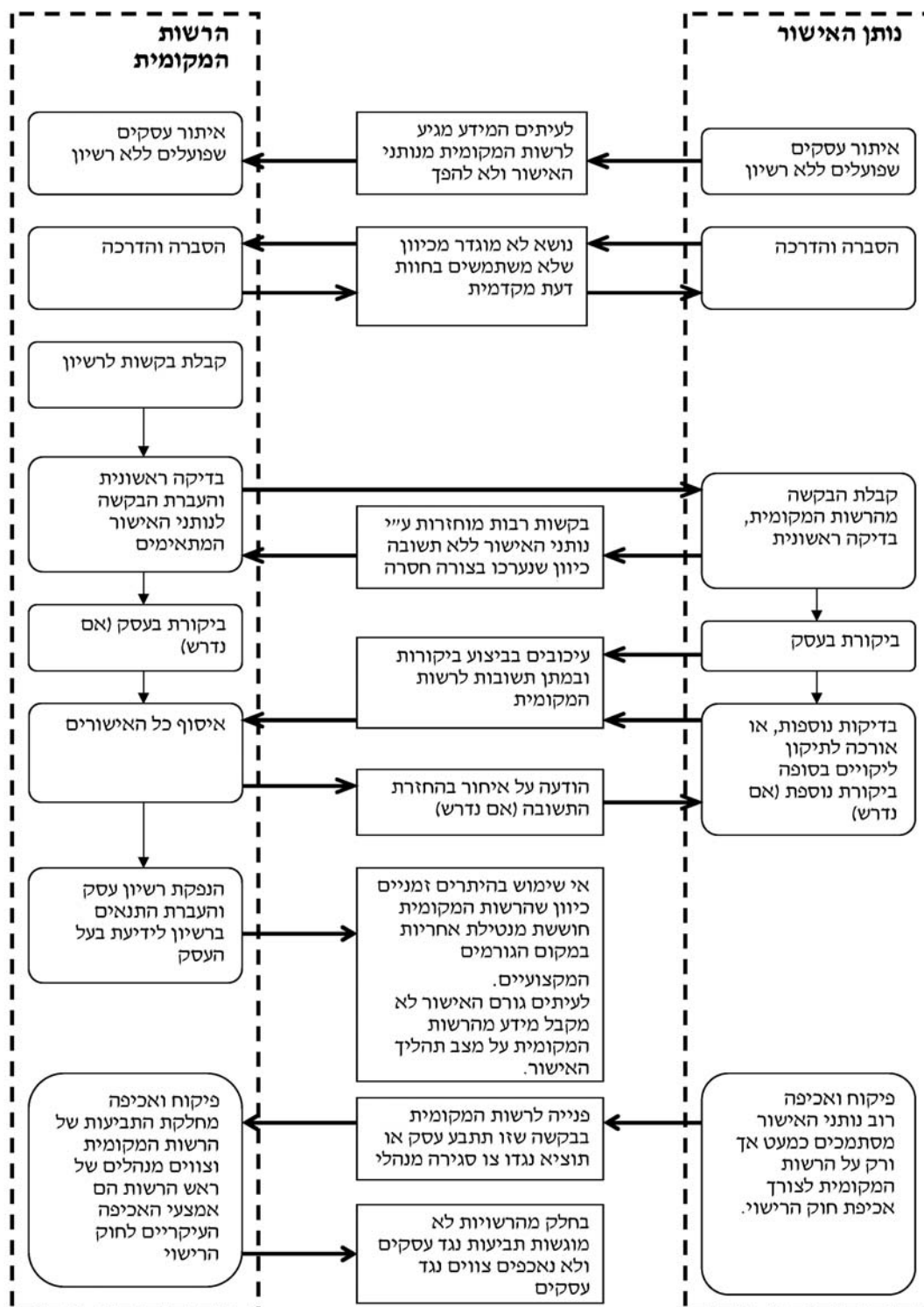
המשרד אחראי על חוק רישוי עסקים אך למרות זאת אינו מפעיל מערכת פיקוח שוטף לנושא ואינו מתערב כמעט במתרחש בשטח. בפועל קיים ממונה אחד ברמה הארצית העוסק בנושא מטעם המשרד אלא שלא הוקצו לו מנגנון, משאבים וסמכויות לצורך שינוי ושיפור המצב. הממונים על המחוזות כמעט ואינם פועלים מול הרשויות המקומיות בצורה יזומה ושיטתית לבקרה ופיקוח על הנעשה בתחומן וכן כמעט ואינם פועלים מול נותני האישור לצורך פתיחת חסמים, התגברות על אילוצים וכדומה. משרד הפנים מונע בעיקר משיקולי תקציב ומניעת גרעונות ברשויות. עיון בהצעת חוק הרשויות המקומיות 2007 שיזם המשרד מלמד מהם עיקר הנושאים שנמצאים בראש סדר היום מבחינת המשרד: הכנת תוכניות הבראה ותוכניות התייעלות במישור התקציבי, מינוי חשבים מלווים, בקרת הדו"חות הכספיים וכדומה. בהצעת החוק לא נמצא כמעט ביטוי לשינויים ושיפורים נדרשים ברישוי העסקים. אנו סבורים שהמשרד צריך להגביר את מעורבותו בנושא באופן ניכר, ברמת המטה וברמת המחוזות (ר' בפרק ההמלצות).

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 להעריך את חשיבותו ואת תרומתו של חוק רישוי עסקים כחוק חברתי שבא להגן על זכויות הצרכנים, בריאותם, בטיחותם, ביטחונם וסביבתם, ולכן במרבית פעילותם, בעלי עסקים אינם נדרשים על ידי לקוחותיהם להציג את רישיון העסק כתנאי לביצוע עסקה. כששאלנו (כלקוחות פרטיים בלי להזכיר את עניין המחקר) בעלי עסקים האם יש להם

רשות הרישוי ונותני האישור – יחסי גומלין

רשות הרישוי ונותני האישור יחסי גומלין



רישיון עסק ואם אין רישיון – מה הסיבה לכך, קיבלנו בד"כ תשובה סתומה ומתחמקת. בעל העסק הגיב בחשדנות והשתומם על עצם הצגת השאלה מצד הלקוח. יש שראו בשאלה זו שאלה חטטנית וקנטרנית. מוצע לבחון אפשרות להגברת המודעות הציבורית לחשיבות רישיון עסק לפחות בענפים מסוימים.

רישיון כתנאי לעסקה

משרדי ממשלה דורשים הצגת רישיון עסק כתנאי להשתתפות במכרז או להזמנת מוצרים / שירותים. לדוגמה, דרישה מאיגוד אכסניות הנוער להצגת רישיון עסק כתנאי לאכסון תלמידים, דרישה מפארקי ספורט ונופש כתנאי לעריכת אירועים לחיילים, דרישה מחברות הסעה וכדומה. בתי עסק המגיישים שירות לגופים שדורשים מהם הצגת רישיון עסק תקף כתנאי לביצוע העסקה, מתייחסים לנושא ברצינות רבה ובד"כ מבצעים את ההשקעות הדרושות, אלמלא כן עלולים להפסיד את אותן עסקאות. מודעות ציבורית לנושא מצד הלקוחות יכולה לשמש גורם מפתח שיאלץ את בעלי העסקים לשנות את יחסם לנושא ושיעורי הרישוי יעלו בצורה משמעותית.

חוסר הרתעה משפטית

בתי המשפט הדנים בכתבי אישום המוגשים נגד עסקים שפועלים ללא רישיון מתחשבים בערכן הרב של התעסוקה והפרנסה, נוטים להעניק לעסקים ארכות וארכות נוספות במטרה לתקן את הדרוש תיקון או במטרה לאפשר לבעל העסק להיערך לקראת סגירת העסק. לטענת הרשויות המקומיות, מתן ארכות אלה "מוציא את העוקץ" מפסקי הדין כך שלעיתים קרובות בתום הארכה העסק אינו נסגר, נדרש חידוש הצעדים המשפטיים על ידי הרשות, מה שכרוך בהגשת תביעות נוספות, מתן ארכות נוספות וכדומה. בהעדר הרתעה וענישה משמעותית, היזם עורך תחשיב כלכלי פשוט לפיו כדאי לו להמשיך ולהפעיל את העסק למרות הצעדים שננקטו נגדו, היות שעלות הענישה (אם בכלל קיימת) נמוכה לעומת ההכנסות והתועלת.

עסקים גדולים לעומת עסקים קטנים

המודעות לנושא בקרב רשתות ארציות גבוהה בהרבה לעומת המודעות והחשיבות שמייחסים לכך בעלי העסקים הקטנים. **רשתות ארציות** פועלות בד"כ החל מהשלבים המוקדמים של ההקמה להשגת רישיון עסק. הן נהנות מיתרונות לגודל, הן מעסיקות מומחים ואנשי מקצוע שתפקידם להסדיר את רישוי הסניפים. מומחים אלה מעורבים בהחלטות לגבי מיקום העסק, תכנונו, פעילותו וכדומה. הודות לניסיונם המצטבר ולהיכרותם הקרובה עם הדרישות והתנאים, הרי שבמרבית הרשתות הארציות שיעורי הרישוי גבוהים בהרבה לעומת המצב המקובל בעסקים הקטנים, אם כי מצאנו מקרים שבהם רשתות ארציות החלו בתהליך הרישוי **רק לאחר הקמת העסק** וזאת משום שלו היו מתחילות את תהליך הרישוי לפני ההקמה בקשתן הייתה נדחית. כשהעסק כבר פועל הסיכוי לקבל רישיון גדול יותר, מה עוד שלרשותן כלים מקצועיים ומשפטיים שמסייעים להן בנושא. מאידך, במרבית העסקים הקטנים והפרטיים לא יוזמים פנייה לרשות לשם בקשת רישיון אלא ממתנים שהרשות היא זאת שתאתר את העסק ורק לאחר מכן מתחילים

בתהליך. אצל עסקים קטנים יש קושי להתמסר לטיפול ברישוי עסקים בהיותו מורכב, ממושך ויקר. לחלקם אין את הידע והכלים מקצועיים, אין את הניסיון המצטבר שיש לרשתות הגדולות. הם נרתעים מלהתחיל את הטיפול בגלל החסמים והעלויות הגבוהות, נדרשים לטפל ולתאם מול אינספור גופים במקביל, עליהם ללמוד את הדרישות של כל אחד מנותני האישור ולעמוד בציפיות של כולם, הדבר מעל ומעבר ליכולתם, לכן מנסים "למשוך את הזמן" עד כמה שאפשר לפני שיתחילו בטיפול, לפעמים פועלים "במחתרת". כתוצאה מחוסר ניסיונם וחוסר המודעות, תופעה נפוצה בקרב עסקים קטנים היא העדר בירור מוקדם של דרישות ותנאים בזמן הקמת העסק מה שגורם להיווצרות חסמים שלעיתים אינם ניתנים לפתרון.

החלפת בעלים

תלונות רבות נשמעות מבעלי עסקים שקיבלו לידיהם עסקים שפעלו במתכונת מסוימת שנים רבות עם רישיון, ולאחר החלפת הבעלים הרשות המקומית ונותני האישור מציבים לבעלים החדשים דרישות חדשות. למשל, דרישות לקבלת היתרי בנייה על חלקים בעסק שהוקמו שלא כדין, או דרישות להתקנת מערכות ואמצעי בטיחות שלא היו קיימים קודם לכן ושלא נלקחו בחשבון בזמן החלפת הבעלות, כך שבדיעבד העסקה מתבררת כפחות כדאית. הרשויות רואות בסיטואציה של החלפת בעלים כהזדמנות לעדכן את הדרישות. מוצע לבחון מתן היתר זמני לעסקים שפעלו עם רישיון ועברו לבעלים חדשים, כדי לאפשר להם תקופת התארגנות לקראת עמידה בדרישות החדשות.

ערעור בלתי פורמלי

כיום המערכת חסרה הליכי ערעור פורמאליים מנהליים שיאפשרו לבעלי העסקים להגיש ערעורים בצורה מסודרת מבלי לפנות לבית המשפט (כפי שמקובל למשל בערעור על חיובי ארנונה שם נקבעו אבני דרך ולוח זמנים מחייב ללא הזדקקות לבית משפט). רשויות הכבאות הן ככל הנראה נותן האישור היחיד המאפשר ערעור באופן פורמאלי לנציבות כבאות והצלה. כמות הערעורים בתחום כיבוי אש כ־100 בשנה, חלק גדול מהערעורים מסתיימים במתן הקלות למערער אולם כמות הערעורים נמוכה ביחס לכמות העסקים שרשיונם סורב ע"י רשויות הכיבוי (מעל 10,000). מאידך, בהעדר מידע אודות אפשרויות ערעור מינהלי, רבים מערערים באופן בלתי פורמאלי לרשות הרישוי העירונית בתקווה שהרשות תשמש כגורם מגשר בינם לבין נותני האישור המקצועיים. רשות הרישוי נתפסת כמי שמעוניין לסייע לבעל העסק בהשגת רישיון ובמציאת פתרונות שיהיו מקובלים על בעל העסק ועל הגורם המקצועי ואכן זוהי דרך הערעור הנפוצה ביותר, לפחות ברשויות הקטנות. מסלול ערעור בלתי פורמאלי נוסף הוא פנייה לדרגים המקצועיים ולממונים בתוך המערכות של נותני האישור (בריאות, איכות סביבה, משטרה וכדומה), ניהול מו"מ וניסיונות לגבש פתרונות כאמור לעיל. בעל עסק שמגלה נכונות ורצון לפעול להשגת רישיון יוכל למצוא אוזן קשבת אצל נותני האישור שמעוניינים מצדם לקדם את מטרותיהם בתחום הבטיחות, הבריאות והסביבה. נותני האישור מוכנים לבוא לקראת בעלי עסקים אלה, כיוון שהחלופה הקיימת בידם היא פעולות אכיפה שנתפסות פחות יעילות. מי שמסוגל עשוי לפנות ישירות לגורם בכיר בעירייה (ברשויות קטנות לראש הרשות המקומית

עצמו) כדי שיתערב אישית בפתרון חסמים קטנים או גדולים. מטבע הדברים, לראש הרשות ולבכירי העירייה ישנם שיקולים נוספים מלבד רישוי עסקים, כגון פיתוח העיר, הגברת תעסוקה ושיקולים פוליטיים ולכן פניות מסוג זה מצד בעלי עסקים עשויות להיענות בחיוב. כפי שיפורט להלן, המודל האנגלי מציע לבעל העסק שורה של דרגי ערעור מינהליים מסודרים ושקופים (בעיקר בתוך הרשות המקומית) החל מדרג פקידותי במחלקת הרישוי ועד לחברי מועצת העיר.

תסכולם של בעלי העסקים

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

"ישראל איננה אנגליה ואיננה אירופה, כאן לא מרוויחים ביוזם 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 כמעט כפולה מזאת של ישראל, צריך לאפשר לאזרחים הזדמנות להתפרנס בכבוד, גם כך עסקים רבים אינם מצליחים לשרוד יותר משנתיים שלוש, אם יאכפו את החוק הזה על כל עסק שאין לו רישיון אזי המדינה תידרש לתמוך באלפי משפחות שכיום מתפרנסות בכבוד ותגרום לסגירת עסקים שאינם מפריעים לאיש שאף מספקים לציבור שירותים חיוניים ברמה הגבוהה ביותר."

רישוי עסקים הוא חוק סוציאליסטי, מיושן, חסר תועלת ממשית, נועד להצדיק את זכות הקיום של הפקידים. מערכת אטומה, מנותקת מהסביבה, מתעלמת מזכות האזרחים להתקיים ולהתפרנס בכבוד, מתעלמת מיכולתם הכלכלית של בעלי העסקים, פוגעת בצרכנים. מייקרת את המוצר, מסורבלת, בלתי מתואמת, לעיתים סותרת את עצמה, פוגעת בצמיחה ובהתפתחות הכלכלית. פוגעת ביוזמה החופשית ובחופש העיסוק. פוגעת בתחרות. תל"ג מבוזבז שהולך לטמיון. יוצרת כשלי שוק, מגבירה אבטלה, פוגעת דווקא בחלשים ובעסקים הקטנים. חיזוק בעלי ההון, הגדלת הפערים הכלכליים ואי השוויון."

לדעתנו ישנה תשובה הולמת לחלק מהטענות הנ"ל, בכל מקרה לא ניתן להתעלם מתחושות אלה ויש לקחתן בחשבון במסגרת המסקנות וההמלצות.

רישוי עסקים והתפתחות כלכלית

היעדים בראש סדר היום הלאומי בישראל מתמקדים בצמצום הפערים החברתיים, הגברת התעסוקה, צמיחה כלכלית. לכאורה, בטווח הקצר, הגברת אכיפת חוק רישוי עסקים תהווה חסם להשגת המטרות הלאומיות הנ"ל היות שעסקים מסוימים שיכולים היו לסייע בפיתוח כלכלי לא יוכלו לפעול בהעדר רישיון ואף יצרו נטל על המשק בגלל אבטלה. מאידך, גם בימים בהם שיקולי פרנסה ותעסוקה נמצאים בראש סדר העדיפויות הלאומי, התעלמות מקיום החוק טומנת בחובה סכנות רבות לשלום הציבור ולאיכות הסביבה. יש לזכור שויתור על סטנדרטים בטיחותיים וסביבתיים מאפיין דווקא את המדינות המתפתחות, בעוד שבמדינות המפותחות חוקי רישוי עסקים מחמירים וקפדניים (כל מדינה לפי מודל הרישוי הייחודי לה), שכן חוקים אלה הם נדבך מרכזי מתוך התרבות העסקית. בהתאם לכך, על פי החומר שהתקבל מהגופים העוסקים ברישוי

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

איכות הרישוי

מחקר זה דן בשאלה מדוע עסקים רבים כל כך פועלים ללא רישיון וכיצד ניתן לגרום לצמצום התופעה. במהלך איסוף החומר ולימוד הנתונים התעוררה שאלה נוספת בקשר לרמת הפיקוח והבקרה על עסקים שפועלים עם רישיון. בקרב הרשויות עצמן ובקרב נותני אישור רבים ישנה תחושה שרמת הפיקוח והבקרה על עסקים שפועלים עם רישיון טעונה שיפור ניכר, במילים אחרות צמצום תופעת עסקים שפועלים ללא רישיון היא נדבך אחד, אולם נותרה עדיין מלאכה מרובה בתחום הגברת הפיקוח והבקרה להבטחת עמידה בתנאים ובדרישות, בעסקים שכבר יש להם רישיון.

חסמי הרישוי



דוגמאות לחסמי רישוי עסקים לפי ענפים כפי שהציגו בפנינו בעלי עסקים

הענף	נותן האישור	דרישות וחסמים
תחנות דלק	שירותי הכבאות	דרישות שונות, משתנות ובלתי אחידות לגבי אורך זרנוקים, כמות זרנוקים, קוטר צינורות, מערכות גילוי עשן במשרדי התחנה, התקנת דלתות חסינות אש ופתחי עשן במחסני שמנים, החלפת מערכת מטפים למערכת המשחררת אבקה וגז יחד וכדומה.
	בריאות	בתקנות אין מענה למונח "חנות נוחות" שמהווה שילוב בין מזנון וחנות מכולת. הגבלת יכולת מכירת מוצרי חלב וכדומה.
	תכנון ובנייה	לא ניתן לקדם היתרי בנייה בטרם ביצוע סקר קרקע ע"י ועדה לאיכות הסביבה ובטרם קבלת אישור על ידי המשרד לאיכות הסביבה, גורם עיכובים בבינוי ופיתוח תחנות. הצמדות לתב"עות המגדירות את רוחב כביש הגישה, אם בפועל הכביש צר יותר לא ניתן לקבל אישור. כשתחנה מחליפה בעלים נדרשים לפעול מחדש להוצאת היתרי בנייה למתקני שירותי דרך אפילו אם אותם מתקנים פועלים כבר שנים רבות.
מרכולים	איכות הסביבה	כפילות וחוסר תיאום בין המשרד לאיכות הסביבה לבין שירות איכות הסביבה העירוני, נדרש טיפול כפול במקביל בו זמנית לקבלת אישור איכות הסביבה. דרישה לעמידה בתנאים חדשים כגון התקנת מערכות למניעת זיהומים ודליפת יתר ממיכלים.
	משרד הבריאות	מחלוקת סביב גודל המחסן הדרוש למכול. קורלציה בין פריטי רישוי: באים לבדוק פריט רישוי מסוים ובפועל מחפשים ליקויים בכל יתר פריטי הרישוי גם אם לא הגיע המועד לחידושם, יוצר איום מתמיד לשימור רישיון עסק בחנות כולה. חוסר תיאום עם הוועד העירוני בכל הקשור לרישוי מחלקות בשר וגריל עוף.
	תכנון ובנייה	כאשר המכול ממוקם במבנה תעשייה יש קושי בחידוש היתר לשימוש חורג.
מסעדות ובתי אוכל	משטרה	לא מתחשבים בדו"ח יועץ הבטיחות ובדרישות שירותי כיבוי אש, דורשים שהמעברים בין המדפים יהיו רחבים יותר והגישה ליציאה מהחנות תהיה פתוחה יותר, מחייב לוותר על שטחי מכירה וקופות.
	משרד הבריאות	דרישה שהמטבח ושטחי העבודה יהיו גדולים יותר, מגבילה את מגוון התפריט ואת איכותו. חוסר התחשבות בטכנולוגיות המאפשרות שטח עבודה מצומצם. דרישה להשגת רישיון יצרן לצורך הכנה עצמית של פריטים מסוימים שונים במסעדה כגון גלידה ומאפים מונעת הכנת אותם פריטים.

הענף	נותן האישור	דרישות וחסמים
מסעדות ובתי אוכל (המשך)	תכנון ובנייה	כל שיפור ושינוי במבנה מחייב היתר בנייה: קירוי חורף, דק (במה על גני המדרכה), פיר לארובה וכדומה. בפועל לא ניתן כמעט להשיג היתרים אלה.
	שירותי הכבאות	דרישה להתקנת מתזים או מערכות גילוי בעלות גבוהה מאוד, מעל ליכולת הכלכלית של בעל המסעדה.
בריכות שחייה ופארקי מים	משרד הבריאות	הדרישות העדכניות כלפי בריכות שחייה המעוגנות במסגרת חוקי התכנון והבנייה אינן מאפשרות לחלק גדול מהבריכות בקיבוצים ובמושבים לקבל רישיון עסק אלא אם יעברו שיפוץ יסודי במבנה הבריכה ובמערכתיה. ריבוי פרטי רישוי וקורלציה בבדיקתם: כשמגיע מועד חידוש הרישיון בפריט מסוים נבדקים באותה הזדמנות גם כל יתר פריטים, כל ליקוי שמתגלה יוצר מיד איום על הרישוי של כל שאר הפריטים.
אולמי שמחות בערים מועדוני ריקודים וכד'	תכנון ובנייה	מרבית המבנים הזמינים והמתאימים מבחינה פיזית ומסחרית נמצאים באזורי תעשייה, מה שמחייב היתר לשימוש חורג ותשלום היטלי השבחה. תוחלת חיי העסק קצרה בשל חוסר כדאיות לעבור את המסלול הביורוקרטי להשגת היתר לשימוש חורג.
	שירותי הכבאות	חוסר אחידות בדרישות שירותי הכבאות בין תחנות שונות ברחבי הארץ ולעיתים בין מפקחים שונים באותה תחנה (עובי שונה של צינורות, שוני במערכות הנדרשות וכדומה), החמרת סטנדרטים משנה לשנה מבלי שיחול שינוי במבנה ובשימושיו.
גני אירועים בישובים כפריים	תכנון ובנייה	פועלים על קרקע חקלאית בניגוד ליעוד, קושי רב לקבל היתר לשימוש חורג.
בתי מלאכה	שירותי הכבאות	חוסר אחידות בדרישות (ר' לעיל אולמי שמחות).
	תכנון ובנייה	פרוצדורה מורכבת ויקרה להשגת היתר לשימוש חורג. מחסור בתוכניות מאושרות לבתי מלאכה בתל אביב.
בתי מלון, בתי הארחה	שירותי הכבאות	דרישות משתנות משנה לשנה לגבי פתרונות הגילוי והכיבוי הדרושים. לעיתים הדרישה יכולה להשתנות באותו עסק פעם אחר פעם גם אם הביקורת התבצעה על ידי אותו כבאי.
	משטרה	כפילות בדרישות המשטרה ושירותי הכבאות בקשר לרוחב מעברים ופתחי מילוט.
חנות מעל 500 מ"ר	שירותי הכבאות	דרישות משתנות בין חנויות שונות בארץ של אותה רשת להתקנת מערכות גילוי, כיבוי, סילוק עשן.
	משטרה	דרישות לא אחידות ומוגזמות להצבת מאבטחים חמושים בתוך החנויות.

4 ועדת מרקוביץ'

רקע – מכתב נשיא בית המשפט העליון מאיר שמגר

ביוני 1993 שלח נשיא בית המשפט העליון מאיר שמגר מכתב לשר המשפטים דאז פרופ' דוד ליבאי בו הוא מעלה שורה של הבנות ותהיות לגבי נושא רישוי העסקים. הנשיא שמגר מציין כי בפועל מרבית העסקים מתחילים לפעול ללא רישיון ונראה שמצב זה נכפה על בעלי העסקים מתוך אופן היישום של החוק ואינו נובע מתוך כוונה עבריינית מצדם. בנוסף מציין שמגר כי החוק סבוך, הדרישות מבעל העסק אינן ברורות, אינן אחידות והטיפול ברישיון נעשה מול גורמים רבים שאינם מתואמים ביניהם. לדברי שמגר מצב זה בשילוב עם העדר סמכות ערעור בחוק הרישוי מביא לכך שבתי המשפט ואפילו בית המשפט העליון נדרשים לעיתים קרובות לדון בזוטות כגון מדוע לא ניתן רישיון לדוכן נוסף בחנות ירקות כלשהי. שמגר מציין גם כי פעילות המערכת המשפטית בתחום זה אינה מהווה ולא יכולה להוות את הסנקציה העיקרית והמספיקה כלפי בעלי העסקים שפועלים ללא רישיון.

על רקע מכתב זה ועדויות נוספות למצבו העגום של תחום רישוי העסקים מינה שר הפנים ב-27/8/93 ועדה בין משרדית לבדיקת נושא הרישוי. בראש הוועדה עמד מר יעקב מרקוביץ' שמילא לפני כן שורת תפקידי ניהול בכירים במשרד הפנים. לחברי הוועדה מונו אנשי מקצוע ובעלי תפקידים בכירים מבין גורמי האישור לרישיון עסק.

מסקנות והמלצות

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

- רוב העסקים מתחילים לפעול לפני שהשלימו את הליך הרישוי.
- ישנם כשלים ביורוקרטיים רבים בהליך הרישוי בעיקר בתיאום בין הרשויות המקומיות לגורמי האישור וחפיפה בדרישות ותחומי הבדיקה של גורמי האישור.
- אישור התכנון והבנייה הוא המכשול העיקרי בפני עסקים שמבקשים לקבל רישיון עסק. לעיתים נראה שאופן יישום הדרישה לעמידה בחוקי התכנון חורגת ממטרות חוק הרישוי.
- אכיפת החוק לוקה בחסר ואינה מרוכזת בידי גורם אחד. ההליכים המשפטיים נגד עסקים אינם מרתיעים מספיק ונמשכים זמן רב (לעיתים קרובות יותר מאורך חייו של העסק).
- בעיית העדר הרישיון חמורה במיוחד במועצות האזוריות ובעיקר לגבי עסקים לא חקלאיים שמבקשים לפעול על קרקע חקלאית.

הוועדה ניסחה רשימה של כארבעים המלצות לייעול ושיפור תחום הרישוי. להלן ההמלצות העיקריות של הוועדה:

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

ביצוע ההמלצות

חלק גדול מהמלצות הוועדה אומצו בפועל בתקנות כגון הגדרת הזמן המקסימלי לתשובה של גורם אישור ואפשרות להעניק רישיון זמני שנקבעו בתקנות הרישוי (2000). רויזיה בסוגי העסקים הנדרשים לאישור והגדרת סוגי עסקים שידרשו לאישור גופי הרשות המקומית בלבד שנקבעו בצו רישוי עסקים (1995).

נושאים אחרים קודמו בדרכים אחרות כגון קידום נושא המחשוב, הכשרת עובדים בתחום הרישוי וקידום פתרון לבעיית הקשר בין רישוי לתכנון ובנייה בעזרת חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה (זוטי דברים).

הוועדה הקבועה לרישוי עסקים

המלצה נוספת של הוועדה שאומצה במלואה הייתה הקמת ועדה בין משרדית קבועה למעקב וייעול תחום הרישוי. הוועדה הבין משרדית הקבועה התחילה לפעול ב־1995 גם היא בראשות מר יעקב מרקוביץ' והיא מתכנסת באופן קבוע מספר פעמים כל שנה.

ועדת מרקוביץ' הקבועה עוסקת בין היתר בקידום ביצוע המסקנות של ועדת מרקוביץ' (1994) ובמעקב אחרי יישומן. בעשור שחלף מהגשת דו"ח מרקוביץ' התברר לוועדה הקבועה שלמרות אימוץ חלק ניכר מההמלצות רוב הבעיות שהתגלו בתחום עדיין קיימות בצורה כזו או אחרת ולפי דו"ח הביקורת 2004 אחוז העסקים שפועלים ללא רישיון גבוהה מאוד (כ־35% במוצע ארצי). כתוצאה מכך הוועדה יזמה את הזמנת המחקר הנוכחי (דרך משרד הפנים) ומספר מצומצם של נציגי הוועדה מונו לצוות ההיגוי של המחקר.

רוב ההמלצות שמופיעות בדו"ח זה נועדו לאפשר יישום יעיל ועדכני של המלצות ועדת מרקוביץ' (1994). ההמלצות גובשו בהתאם לחסמים בתחום הרישוי שמצאנו ולאור הלקחים מהניסיונות שנעשו בעשור האחרון לערוך רפורמה בתחום על בסיס המלצות ועדת מרקוביץ'.

5 נתוני רקע לתהליך הרישוי

הסיכוי לקבלת רישיון בעסקים שפועלים ללא רישיון

1. מתוך הנתונים המצטברים שנבדקו בעיריות, מבין כלל העסקים שרשומים בכל רגע נתון ברשות המקומית כעסקים שפועלים ללא רישיון וללא היתר זמני, כשני שלישי יסיימו בסופו של דבר את התהליך בהצלחה בפרק זמן של עד כחצי שנה. לכן רצוי תמיד לדרוש מכל רשות מקומית להוסיף לדיווחיה קטגוריה של "עסקים שהגישו בקשה לרישיון במהלך חצי השנה האחרונה" וכך ניתן יהיה לקבל תמונה נכונה יותר של מצב רישוי העסקים באותה רשות. עסקים אלה (אותם שני שלישי) נמצאים בד"כ בשלב של השלמת חומר חסר, המתנה לביקור פקח, המתנה להחלטה של נותני אישור וכדומה.
2. ברשויות מקומיות רבות לא נעשה כמעט שימוש בהיתרים זמניים מהסיבות שפורטו בגוף העבודה (חשש של הרשות המקומית לקבל אחריות על ליקויים). אם אותן רשויות היו ממצות את האפשרות להעניק לעסקים היתרים זמניים בהתאם למגבלות שנקבעו בחוק (כפי שמקובל בחלק מהעיריות), כמות העסקים שפועלים ללא רישיון וללא היתר זמני היתה קטנה בכרבע. בין העסקים שהיו נמחקים מהרשימה (ומקבלים היתר זמני) הם כאלה שקיבלו תנאים מנותני האישור ומועד הביקורת על עמידה בתנאים עדיין לא הגיע.
3. בקרב השליש האחר של העסקים (אלה שאינם נכללים בסעיף א' לעיל), הסיכוי שיקבלו רישיון בתוך שנה קטן בגלל חוסר נכונות מצדם להשקיע את המשאבים הנדרשים או בגלל שהבעיות סבוכות במיוחד בעיקר בתחום התכנון והבנייה.
4. במועצות האזוריות המצב גרוע יותר שכן שיעור העסקים שפועלים ללא רישיון וגם אינם עתידים לקבל רישיון גבוה יותר בגלל חסמי שימוש חורג בקרקע חקלאית.
5. מלבד העסקים הנכללים בדו"ח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004, ועל סמך הערכות מנהלי מחלקות רישוי, ישנם כ-8% של עסקים שאינם נכללים כלל ברישומים היות שעדיין לא אותרו על ידי הרשות המקומית, חלקם מצליחים לפעול לאורך זמן מבלי שיאותרו. בד"כ מדובר בעסקים קטנים ששומרים על פרופיל נמוך, ללא תנועה רבה של קונים ולקוחות.

חסם עליון לשיעור העסקים שפועלים ברישיון

תהליך השגת הרישיון מתחיל רק לאחר פתיחת העסק כלומר באופן מובנה כל העסקים החדשים מתחילים לפעול בחודשים הראשונים ללא רישיון. בנוסף לכך, בכל רשות מקומית ישנם עסקים שרישיונם נשלל וכן עסקים וותיקים שלא קיבלו רישיון והסיכוי שיקבלו רישיון בעתיד קלוש. מכאן שבכל רגע נתון גם ברשות היעילה והמקצועית ביותר, לא ניתן להגיע למצב של 100% רישוי. השאלה הנשאלת מהו החסם העליון הסביר אליו יש לשאוף להגיע. חסם זה תלוי בכמות העסקים.

שנפתחים/פונים בכל שנה לקבלת רישיון, ביכולת לנהל 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־2,000 עסקים (180,000 תושבים), שמחלקת הרישוי מתפקדת בה באופן תקין, ושנעשה בה שימוש בהיתרים זמניים כפי שהחוק מאפשר, שיעור הרישוי הממוצע הוא 75%.

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

- שיפור יחסי הגומלין עם נותני האישור.
- שיפור הטיפול של נותני האישור עצמם.
- עדכון בסיס הנתונים אודות עסקים שנסגרו.
- הגברת ההרתעה.
- הסברה וזמינות מידע.
- מעורבות מחלקת רישוי עסקים בשלבי יזום תוכניות.
- מתן היתרי בנייה (לצורך הטמעת דרישות רישוי עסקים בשלבי התכנון).

מכאן שהחסם העליון הוא סביב 85%.

בישובים שנבנו בתקופה מאוחרת יותר תוך הקפדה על חוקי התכנון והבנייה ניתן להגיע לשיעורי רישוי גבוהים היות שהוטמעו הסטנדרטים הדרושים עוד בשלבי התכנון וכן הודות להקפדה על דרישות של גודל ומבנה העסק בהתאמה לייעודו, דרישות חנייה, פתחי חרום, תשתיות, מערכות מים וביוב וכדומה. בישובים כאלה החסם העליון גבוה יותר גם בגלל מיעוט מקרים בהם יש צורך בהיתר לשימוש חורג.

ככל שתשונה הנורמה לפיה בעלי עסקים מתחילים בהליכי הרישוי ובבירור הדרישות רק לאחר ההקמה, וככל שהבירור יעבור לשלבי התכנון וההקמה, הדבר יסייע אף הוא להעלאת החסם העליון. לרשות המקומית יכולת משמעותית להשפיע על נורמה זאת על ידי פעולות הסברה, זמינות מידע, ופעולות הרתעה.

מרכיב נוסף שתורם 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 מגיע מועד הסגירה בהתאם להחלטת במ"ש, ההחלטה אינה מיושמת באופן מיידי. למעשה כ־20% מהעסקים שמדווחים כפועלים ללא רישיון הם עסקים שמתנהלת נגדם תביעה משפטית וברבים מהם ההליכים המשפטיים עד לסגירת העסק נמשכים מספר שנים.

6 הרשויות המקומיות

הקדמה

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

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

כפי שיפורט להלן, קיימת שונות גדולה מאוד בין הרשויות המקומיות בכל הקשור ליחסן ולדרך טיפולן בתחום רישוי העסקים, החל מרשויות שפועלות להקפדה וליישום החוק ועד לרשויות שפעילותן דלה ומועטת.

מחלקות רישוי עסקים

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

1. פרסום מידע לגבי הדרישות שעל עסקים לעמוד בהן לצורך קבלת רישיון, מסירת מידע והדרכה פרטנית לבעלי עסקים שפונים בבקשה לרישיון עסק.
 2. טיפול, על פי תקנות חוק רישוי עסקים, באישור הבקשות לרישיון עסק, להיתר זמני או לחוות דעת מקדמית. להלן הליך אישור הבקשה לרישיון עסק / היתר זמני:
- בעל העסק פונה לרשות המקומית בבקשה לקבל רישיון עסק. לכל בקשה כזאת יש לצרף: תרשים סביבה, מפה מצבית, תכנית עסק ומסמכים נוספים שנדרשים לפי סוג העסק, כשהם ערוכים וחתומים על ידי בעלי מקצוע לפי ההגדרות בתקנות רישוי עסקים.
 - בעל העסק משלם לרשות המקומית אגרה על פי תקנות רישוי עסקים (חוק רישוי עסקים פרק ג' 31(א)). האגרה היא סכום קבוע שעומד היום (2006) על 260 ש"ח. תשלום האגרה הוא תנאי לקבלת הרישיון ובדרך כלל גם תנאי לפתיחת הליך הרישוי.
 - במחלקת הרישוי עורכים בדיקה ראשונית של הבקשות הכוללת בדיקה של הימצאות המסמכים הנדרשים ובדיקה מקדמית של נושאי תברואה ותכנון.
 - במחלקת הרישוי מחליטים אם לקבל את הבקשה על סמך הבדיקה הראשונית או על סמך שיקול דעת שנתון לפי החוק לרשות המקומית להגביל מספר תחומי פעילות כגון וכולות, משחקים ומכירת משקאות משכרים (חוק רישוי עסקים, פרקים 2 ו-3).

- בקשות שמתקבלות במחלקת הרישוי מועברות לטיפול גורמי אישור מקצועיים (מחלקת התכנון והבנייה ברשות המקומית, שירותי הכבאות, משרד הבריאות ועוד, לפי סוג העסק).
 - ריכוז התשובות מגורמי האישור והנפקת רישיון עסק או היתר זמני אם כל גורמי האישור הסכימו לכך.
3. ביקור בעסקים שהגישו בקשה לרישיון וקיום ביקורות חוזרות על מנת לוודא את העמידה בתנאים שנדרשו על ידי הרשות המקומית או על ידי גורמים אחרים.
 4. ביצוע ביקורות שוטפות כולל ביקורות פתע בעסקים על מנת לפקח על עמידה בדרישות החוק. לעיתים הביקורות נערכות בשיתוף עם גורמים מקצועיים כגון מפקחי משרד הבריאות או הוטרנר של הרשות המקומית.
 5. ביצוע סיורים בשטח במטרה לאתר עסקים הפועלים ללא רישיון ושאינם מופיעים ברישומי המחלקה.
 6. טיפול במידע שמגיע מגורמים מחוץ לרשות המקומית לגבי עסקים שפועלים ללא רישיון או מפריים את התנאים ברישיון (גורמים כגון משרד הבריאות, שירותי הכיבוי, הציבור או בעלי עסקים מתחרים). בעקבות כל פנייה כזאת יש לערוך בירור ובדרך כלל גם ביקור בעסק עצמו ואם מתגלה צורך אזי המחלקה פונה לבעל העסק על מנת שיתקן את הליקויים שנתגלו.
 7. נקיטה בצעדי אכיפה נגד עסקים שפועלים בניגוד לחוק רישוי עסקים, ע"י פעולות כגון:
 - התראה בכתב או בעל פה.
 - התראה בכתב או בעל פה.
 - איסוף חומר על פעילות העסק והעברתו למחלקת התביעת של הרשות המקומית על מנת שזו תגיש תביעה נגד בעל העסק והשתתפות בדיון המשפטי אם נדרש.
 - המלצה לראש הרשות להפעיל את סמכותו להוציא צו סגירה מנהלי לעסק.
 - ביצוע החלטות בית המשפט בנושא הרישוי כגון סגירת מבנה העסק בפועל.
 8. נקיטה בכל פעולה אפשרית נוספת במטרה לקדם את נושא רישוי העסקים בתחומי הרשות המקומית. לדוגמה:
 - תיווך וגישור בין גורמי האישור המקצועיים לבין בעלי העסקים.
 - ייזום כנסים בנושא הרישוי לבעלי עניין.
 - פרסום מידע על פעילות המחלקה באינטרנט או אמצעי פרסום אחרים.
 - פנייה לגורמים שיכולים לעודד את העסק לפעול להשגת רישיון כגון לקוחות ממשלתיים של העסק שחייבים על פי חוק המכרזים להתקשר רק עם עסקים בעלי רישיון.

כוח אדם

על מנת למלא בהצלחה את רשימת המטלות כמפורט לעיל נדרש כוח אדם מקצועי ומגוון הכולל בעלי ידע והשכלה בתחומי התברואה, ההנדסה והבטיחות, יכולות מנהליות וארגוניות, יכולת לבצע עבודת שטח מאומצת ויכולת שכנוע והסברה. בנוסף נדרשת כמות כוח אדם ואמצעי עזר

כגון רכב, מחשוב ומשרד וזאת בהתאמה למספר העסקים ברשות המקומית. במסגרת הביקורים שערכנו בעשרים רשויות מקומיות מצאנו:

- ברוב המועצות האזוריות ובחלק מהמועצות המקומיות עובד יחיד מופקד על כל תחום רישוי העסקים. עובד זה הוא לעיתים חסר הכשרה בתחום וברוב המקרים ממלא תפקידים נוספים במקביל לתפקיד זה (כלומר הרישוי כמשרה חלקית).
- בממוצע מועסק עובד אחד במחלקת רישוי עסקים על כל 300 עסקים חייבי רישוי. יש קושי להשוות את מידת יעילותן של המחלקות השונות במונחים לעובד מכיוון שאותם עובדים ממלאים 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.
- בערים הגדולות והבינוניות פועלת בדרך כלל מחלקה בת מספר עובדים שמתמקדת בתחום הרישוי. מחלקה כזו מונה בין 5-20 עובדים ובעיר גדולה עד 30 עובדים, כאשר לחלקם השכלה רלוונטית בעיקר הכשרה כתברואנים וחלקם עוסקים בתחום המשרדי / ניהולי בלבד. בחלק מהמחלקות מועסקים עובדים בעלי השכלה גבוהה יותר כגון מהנדס רישוי.

משך הזמן של תהליך הרישוי

כדי לאמוד את משך הזמן הנדרש לתהליך הרישוי, יש להבחין בין מספר מצבים וכן בין מספר סוגים של רשויות מקומיות. לפי פרקים 6-8 בתקנות רישוי עסקים, משך הזמן הנדרש ממועד 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 שמתוירים בחוק). בפועל, על פי הערכות מחלקות הרישוי משך הזמן לתהליך זה ארוך יותר. קיים שוני משמעותי בין שני מצבים:

1. רישיון לעסק שאינו נדרש להיתר לשימוש חורג. בעסק כזה זמן הרישוי הממוצע בפועל הוא בין שלושה לארבעה חודשים. הסיבות לכך שתהליך הרישוי נמשך מעבר לזמן הקבוע בחוק הם אי הגשת המסמכים על ידי בעל העסק כנדרש (כמפורט לעיל), עיכובים בבדיקות בשטח או בתגובה מצד המשרדים המקצועיים ודרישות מקצועיות שהעמידה בהן דורשת זמן כגון אישור מומחים שונים והתקנת ציוד חדש בעסק.
2. רישיון לעסק שנדרש לבקש היתר לשימוש חורג כתנאי לרישיון: סיבה מרכזית לפעולה ללא רישיון עסק היא שהעסק אינו עומד בדרישות חוק התכנון והבנייה ופעולה שאינה בהתאם ליעוד הקרקע בתב"ע. לדוגמה עסקים לא חקלאיים שפועלים על קרקע ליעוד חקלאי במושבים ובקיבוצים, עסקי מסחר ובידור באזורי תעשייה ומגורים בערים הגדולות. במקרים אלו, על מנת לקבל רישיון העסק נדרש להגיש בקשה לשינוי יעוד הקרקע או להיתר לשימוש חורג (ראה פירוט בפרק 7, סעיף "תכנון ובנייה"). מלבד העלויות הכספיות הגבוהות שנדרשות להיתר כזה, תהליך השגת ההיתר ארוך זמן רב וכל עוד לא ניתן ההיתר העסק פועל ללא רישיון. בערים, ובערים הגדולות בפרט, קיימת קבוצה גדולה של עסקים שיכולים לקבל היתר לשימוש חורג וממשיכים לפעול ללא רישיון כל עוד הליך האישור להיתר כזה מול ועדות

התכנון נמשך. לפי הערכות שקיבלנו הזמן הממוצע לאישור רישיון לעסק כזה הוא בין **שבעה לשמונה חודשים**, מתוכם כחצי שנה נדרשת לאישור ההיתר לשימוש חורג. בישובים חקלאיים הבעיה חריפה יותר מכיוון שהליך השגת היתר לשימוש חורג מורכב, ממושך ויקר, ולעיתים קרובות בלתי אפשרי כלל (ר' פרק 7, סעיף "שימושים חורגים").

על רקע אומדנים אלו יש לחזור ולהדגיש שמרבית העסקים החדשים בארץ אינם פונים ביוזמתם למחלקת רישוי עסקים בבקשה לקבל רישיון עסק אלא ממתינים לפנייה מהרשות המקומית. לכן תהליך הרישוי בפועל נמשך מספר חודשים מעבר לפרקי הזמן כמפורט לעיל.

היתר זמני

רשות הרישוי מוסמכת להעניק לעסק היתר פעולה זמני. ההיתר הזמני ניתן להארכה בתנאי שסך ההארכות לא יעלה על שנה אחת (חוק הרישוי פרק א' 7(ב)).

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

1. החוק מתיר לרשויות המקומיות להעניק לעסק היתר זמני אם תשובת נותני האישור מתעכבת (תקנות רישוי עסקים פרק 7 סעיף ג'). לכאורה ניתנת כאן הסמכות לרשות המקומית להעניק סעד לעסקים שאינם מקבלים רישיון שלא באשמתם, אולם בפועל מצאנו כי ברשויות **ממעטים מאוד** להשתמש בסמכות זאת מתוך חשש לשאת באחריות המקצועית במקום הגוף המאשר.

2. בחלק מהרשויות נוהגים להעניק היתר זמני לעסק אם נראה שהוא עתיד לקבל רישיון וזה מתעכב מסיבות טכניות, כגון צורך בחתימת ממ"ר במשטרה או מכיוון שהעסק עומד להשלים דרישות מסוימות אך גורם האישור אינו מתנגד שיפעל בהיתר עד להשלמתו. השימוש בהיתר זמני במקרים אלו משתנה מאוד מרשות לרשות ובין מקרים שונים.

בנוסף, על פי התקנות, כל עסק שנדרש לחידוש רישיון נמצא בסטטוס של היתר זמני אוטומטי למשך שנה מיום סיום תוקף הרישיון ועד שקיבל תשובה שונה מהרשות המקומית (תקנות רישוי עסקים סעיף 28 ב').

ככלל מטרת ההיתר הזמני היא לאפשר פעילות של עסק שאינו יכול לקבל רישיון מסיבה כלשהי אך נראה שעתיד לקבל רישיון ואינו מהווה סכנה לשלום הציבור. בפועל מצאנו שחלק מהרשויות המקומיות משתמשות בסמכות זאת בחסר כלומר אינן נעזרות בה כאשר היא יכולה לפתור בעיות בתחום. מאידך ישנן רשויות שמשתמשות בסמכות זאת ביתר כלומר מעניקות היתר זמני לעסקים למרות שהסיכוי שיוכלו לקבל בעתיד רישיון עסק הוא נמוך ובכך למעשה פועלות בחוסר סמכות ועוקפות את נותני האישור. המחקר הנוכחי נועד להתמקד בעסקים שפועלים ללא רישיון עסק תקף, יתכן שבעתיד יש מקום לבחון שאלות נוספות: מהו היקף התופעה של עסקים שקיבלו רישיון או היתר זמני למרות שלא קיבלו את האישורים הדרושים מנותני האישור, מה ההסבר לתופעה ומה השלכותיה.

שונות בין הרשויות

אחד הממצאים הבולטים בנתונים שאספנו במחקר זה ובנתוני דו"ח הביקורת הוא השונות הגדולה בין הרשויות המקומיות בנושא הטיפול ברישוי. השונות היא גם מקור התלונה השכיח ביותר מצד גורמי הרישוי על פעילות הרשויות המקומיות. נותני האישור מרבים להתלונן על כך שבעוד חלק מהרשויות משתפות פעולה באופן ראוי לקידום המטרות המשותפות כפי שגורמי האישור רואים אותן (הבטחת בריאות הציבור, מניעת דליקות וכדומה) ישנן רשויות מקומיות שמזניחות את תחום הרישוי. פעילות לא תקינה בתחום הרישוי מתבטאת בדרך כלל בכל התחומים כלומר חוסר פיקוח, חוסר דיווח, חוסר יכולת מקצועית, העדר נכונות לנקוט צעדי אכיפה, העדר מחויבות ועוד. לטענת נותני האישור, באותן רשויות פועלים לעיתים עסקים שמהווים סכנה ממשית לשלום הציבור ובהעדר שיתוף פעולה עם הרשות המקומית הם מתקשים למנוע את הסכנות.

אכיפה

הרשות המקומית היא הממונה על ביצוע חוק רישוי העסקים כולל האחריות ליזום ולבצע פעולות אכיפה כלפי בעלי עסקים שמפרים את החוק. פעולות האכיפה כוללות בשלב ראשון התראה בכתב או בעל פה ובשלב הבאים הגשת תביעה בבית משפט נגד העסק ו/או צו סגירה מנהלי של ראש הרשות. בפועל מצאנו:

1. כמעט כל פעולות האכיפה מתוקף חוק רישוי עסקים מבוצעות על ידי הרשויות המקומיות. נותני האישור (משרדי הממשלה) ממעטים להפעיל את סמכויות התביעה והאכיפה העצמאיות שלהם, בגלל עומס עבודה. כאשר נדרשת פעילות אכיפה בעזרת תביעה בבית משפט או צו מנהלי, הגורמים המקצועיים (שירותי הכבאות, משרד הבריאות, משטרה וכו') נותני האישור פונים בדרך כלל לרשות המקומית על מנת שזו תבצע את האכיפה. כלומר אין מנגנון אכיפה חלופי / מקביל לזה שמפעילה הרשות המקומית ומידת האכיפה בפועל תלויה כמעט ורק ברשות המקומית. רק במקרים בהם נשקף סיכון משמעותי כתוצאה מפעילות העסק, עשוי נותן האישור להפעיל סמכות אכיפה כגון צו של הרופא המחוזי, צו של הממונה על איכות הסביבה במחוז או סמכות של קצין משטרה בכיר.
2. קיימת שונות רבה במידת האכיפה בין הרשויות המקומיות השונות. ישנן רשויות מקומיות בהן הוגשו כתבי אישום כנגד יותר מ-20% מהעסקים הפועלים ללא רישיון או שהוצא צו סגירה מנהלי. לעומת זאת ישנן רשויות מקומיות בהן לא ננקטות פעולות אכיפה כמעט בכלל.

ערעור פורמלי

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

2. על פי פרק א' סעיף 22 לחוק רישוי עסקים, ניתן לערער כנגד החלטה להוציא צו מנהלי לסגירת העסק. הערעור לפי סעיף זה מוגש לבית משפט לעניינים מנהליים או בית משפט השלום. בפועל כנגד רוב ההחלטות לצו סגירה מנהלי מוגש ערעור. קיבלנו מספר תלונות מהרשויות המקומיות ומגורמי האישור לפיהן בתי המשפט מרבים לבטל או להשעות צווי סגירה מנהליים דבר הפוגע במידת ההרתעה של סמכות זאת (ראה דוגמאות להלן).

3. ניתן לערער כנגד החלטה של בית משפט שהתקבלה בעקבות תביעה בעניין חוק רישוי עסקים בפני ערכאה שיפוטית גבוהה יותר. לפי הניסיון שהצטבר ברשויות המקומיות, למרות שבתי המשפט אינם נוטים להחמיר בפסיקות בנושא רישוי עסקים, מוגשים ערעורים רבים על פסיקות אלו. חלק מהערעורים מטרתם העיקרית היא לדחות את ביצוע גזרי הדין של הערכאות הנמוכות בכדי להשיג לעסק זמן פעולה נוסף. תוצאת רבים מהערעורים הללו היא שהעסק אכן זוכה לזמן נוסף בו הוא יכול לפעול. תוצאה זו והעובדה שהליכי המשפט והערעור נמשכים כשלעצמם זמן רב מקטינה את ההרתעה ואת יעילות האכיפה.

ערעור לא פורמלי

ברוב הרשויות המקומיות ובעיקר ברשויות הקטנות יכול בעל העסק לפנות לגורמים ברשות המקומית (בדרך כלל במחלקת רישוי עסקים) בבקשה לא פורמלית שישנו 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 היות שחלק מהתנאים בחוק נתונים לפרשנות מקלה או מחמירה. כמו כן אמצעי האכיפה אינם נחשבים למרתיעים מספיק בעיני עובדי הרשות המקומית ולכן כדי שהעסקים יפעלו על פי החוק הם פונים לדרך של פשרות ושכנוע.

בדיקה ראשונית של המסמכים

לרשות המקומית נתונה הסמכות לדחות בקשה לרישיון על סמך אי התאמת המסמכים בבקשה לתקנות (לפי תקנות רישוי עסקים סעיף 5 (ב)). לגבי הדרך להפעיל סמכות זו קיימת מחלוקת בין הרשויות המקומיות לגורמי האישור (ראה תלונות המשטרה, שירותי הכבאות ומשרד הבריאות להלן).

על פי גורמי האישור הרשות המקומית אמורה להעביר לידיהם את הבקשה לרישיון רק לאחר שוודאה כי היא מכילה את כל המסמכים והאישורים ערוכים ומפורטים כנדרש. לפי גורמי האישור בפועל, לעיתים קרובות הם מקבלים בקשות לאישור ללא חלק מהמסמכים או האישורים הנדרשים בתקנות (ראה דוגמאות). כתוצאה מכך בקשות רבות מוחזרות לרשויות המקומיות לצורך השלמת מסמכים או שהבדיקה מתעכבת עד שמגיש הבקשה יעביר את המסמכים החסרים ישירות לנותן האישור. לדוגמה על פי משרד הבריאות כ-50% מהבקשות שבעלי עסקים הגישו למחוז המרכז של המשרד, הוחזרו 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 מחלקת הביוב / תברואה ברשות המקומית על תקינות התוכניות לבתי אוכל לפני שאלו מועברות למשרד הבריאות.

מידע מוקדם והדרכת בעלי העסקים

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

מכיוון שהנוהל למידע מוקדם הקבוע בחוק אינו מנוצל נשאלת השאלה כיצד יש להעביר אינפורמציה לבעלי העסקים בעניין חוק הרישוי, מי ממונה על כך ומה המעמד של המידע שנמסר (האם הוא מחייב את הרשויות בשלב הרישוי?). בפועל מצאנו כי הדרך בה מועבר מידע מהרשויות המקומיות לבעלי העסקים אינה אחידה. ניתנת הדרכה בעל פה אך לא ברור מה היקפה מה מידת המקצועיות שלה ומה המעמד החוקי של הנחיות בעל פה. חלק מהמידע ניתן בתשלום כגון עותק של חוברת תקנות ומידע פרטני ממחלקת ההנדסה. חלק מהרשויות מפרסמות הנחיות ומידע באינטרנט. מלבד הרשויות המקומיות גם חלק מגורמי האישור מפרסמים מידע ותקנות בדרכים שונות כגון פרסום באינטרנט ברמות פירוט שונות (ראה דוגמאות להלן) והדרכה אישית לפי פנייה.

לדעתנו יש להביא לכך שהפרסום בעניין חוק הרישוי יהיה אחיד, זמין, ברור ומחייב. בנוסף יש לדון בשאלת התוקף המחייב של מידע שנמסר בשלב מוקדם על ידי גורמים ברשות המקומית.

7 אישורים ונותני אישור

תכנון ובנייה

כללי

החכם המשמעותי ביותר להשגת רישיון עסק הינו עמידה בחוקי התכנון והבנייה. ישנם שלושה סוגים עיקריים של חריגות תכנון ובנייה המונעות קבלת רישיון עסק:

- חריגה ביעוד: העסק פועל בנכס שיש לו היתרי בנייה אך יעוד הנכס שונה מהפעילות המתבצעת בבית העסק.
- חריגה מהיתרי בנייה: העסק פועל במבנה שאין לו היתרי בנייה או שיש לו היתרי בנייה אך בוצעו בו חריגות מעבר להיתרי הבנייה כגון תוספות בנייה שלא נכללו בהיתרים, שינויים פנימיים וכדומה.
- בעיות בטיחות: עסק שפועל בנכס שבנוי בצורה בלתי בטיחותית כגון תקרת פליקל.

כאשר בעל עסק מגיש בקשה לרישיון, אחת הבדיקות הראשונות שנערכות ברשות המקומית הינה מול חוקי התכנון והבנייה, בהתאם למשתנים כמפורט לעיל. אם העסק אינו עומד בדרישות אלה הבקשה תסורב (כולל סרוב להיתר זמני) גם אם בעל העסק פועל מול רשויות התכנון והבנייה להסדרת הבעיה. בד"כ, הזמן הנדרש להסדרת חריגות תכנון ובנייה ממושך יותר מהזמן שנדרש לטיפול בתחומי אישור אחרים. לדוגמה, עסק שפועל בנכס שלא בהתאם ליעודו יכול ליזום בקשה לקבלת היתר לשימוש חורג. משך הזמן הדרוש לקבלת ההיתר חצי שנה לכל הפחות, שנה עד שנתיים במקרה שישנן התנגדויות וערעורים (ר' פרק 7, סעיף "שימושים חורגים").

בשנים האחרונות מתקיים דיון מקצועי וציבורי בנוגע לאפשרות לנתק מחוק רישוי עסקים את הצורך לעמוד בחוקי התכנון והבנייה. אם תונהג הפרדה זו, גם העסקים הבאים יוכלו לקבל רישיון (בתנאי שעמדו בדרישות המקצועיות של יתר נותני האישור):

- עסק שפועל במבנה בניגוד ליעוד, ללא היתר לשימוש חורג.
- עסק שנבנו בו תוספות בנייה מעבר להיתרי הבנייה שנקבעו.

הפרדת חוקי התכנון והבנייה מחוק רישוי עסקים

השיקולים נגד הפרדה

- ההפרדה תיצור סתירה לוגית שכן עסק יפעל עם רישיון שקיבל מהרשות המקומית ובמקביל רשויות התכנון והבנייה (שפועלות בתיאום ובשילוב עם הרשות המקומית),

אמורות לפעול לסגירתו המוחלטת (כאשר העסק פועל בניגוד ליעוד) או לסגירת / הריסת חלק ממנו (בנייה בלתי חוקית) המהווה חלק מהעסק שפועל עם רישיון.

- סתירה זו עשויה להקשות על רשויות התכנון והבנייה בעת שיפעלו לאכיפת החוק. בתי המשפט נוהגים להעניק לעסקים שפועלים ללא רישיון ארכות של מספר חודשים לפני הטלת צו סגירה וזאת בין היתר משיקולי פרנסה ותעסוקה של בעל העסק ועובדיו. מתן רישיון לעסק שפועל בנכס שיש בו חריגות תכנון ובנייה יחזק את הפעילות הכלכלית בעסק, מה שיקשה על פעולות האכיפה של רשויות התכנון שכן בתי המשפט יתקשו עוד יותר לקבל החלטות על פינוי / סגירה / הריסה של נכסים שיש בהם חריגות.

- אם תיווצר הפרדה כמפורט לעיל יגדל מצד אחד מספר העסקים שיש להם רישיון עסק אך מצד שני ייווצר **תמריץ להגברת חריגות תכנון ובנייה**. הפרדה כזאת תקל על יזמים שבעבר נמנעו מלהקים עסק חדש בגלל שהעסק שתכננו להקים אינו עומד בחוקי התכנון (ולכן גם לא יכלו לקבל רישיון עסק). הפרדה כזאת יכולה לעודד בעלי עסקים קיימים שיש להם כיום רישיון עסק, ליצור חריגות בנייה על ידי תוספת בנייה, שינויים במבנה וכדומה, היות שחריגות בנייה אלה לא יפגעו באפשרותם להמשיך ולקבל רישיון עסק.

- במדינה צפופה ועמוסה כל כך כמו ישראל שבה היקף חריגות הבנייה גדול בלאו הכי, יש סכנה של ממש למתן הקלות שיעודדו הפרות נוספות של החוק ויצירת כאוס הכולל פגיעה בשטחים פתוחים, תוספות בנייה בלתי חוקיות, פגיעה בחזות המבנים, הגברת צפיפות, עומסים, בעיות חנייה, מטרדים לשכנים ועוד.

- עיוות נוסף שעשוי להיווצר כתוצאה מהפרדה בין שני החוקים הוא פגיעה עקיפה בעסקים שומרי חוק. יזם שטרם ופעל להקמת עסק בהתאם לחוקי התכנון והבנייה השקיע בוודאי 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 הדרושים עבור היתרי הבנייה, נמנע מבניית תוספות לא חוקיות שהיו יכולות להגדיל את הפדיון והרווח וכן הלאה. בתמורה לכך קיבל רישיון עסק המשקף עמידה בחוקים ובתקנות מחמירים מה שאמור להעניק לו פיצוי עבור השקעתו ובידול לעומת בעלי עסקים אחרים שלא פעלו כמותו. עתה, לאור אוזלת ידן של הרשויות שלא השכילו לאכוף לאורך השנים את החוק, הן מרימות ידיים ומחליטות לוותר באופן גורף על אחת הדרישות הבסיסיות והמחמירות בחוק ולהעניק רישיון עסק גם למי שבחר להתעלם מהחוק. שומרי החוק עשויים לחוש פגועים, מרומים ומתוסכלים שכן עמלם היה לשווא. יכולים היו לנהוג כמו מתחריהם שהתעלמו מהוראות החוק, לחסוך מעצמם הוצאות מיותרות, ולהמתין עד שהמדינה "תתקפל" כתוצאה מכישלונה ומחדליה. בהחלטה על הפרדה הנ"ל, המדינה תעביר לאזרחיה מסר של חולשה וחוסר אונים.

- להחלטה כזאת עשויה להיות השפעה על מחירי הקרקע ועל מחירי הנכסים. כיום מחיר הנכסים מתבסס מטבע הדברים בין היתר על השימושים האפשריים, לדוגמה מחירה של קרקע חקלאית באזור המרכז נמוך כמובן ביחס לקרקע ביעוד מסחרי או תעשייתי היות שהחוק אינו מאפשר לקיים בה שימושים כלשהם. הפרדה בין החוקים תעניק הקלות

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

• רישוי עסקים בעולם המערבי כולל בין היתר עמידה בחוקי תכנון ובנייה כתנאי לקבלת רישיון. בכל מדינה ישנו מודל שונה של גורמי הרישוי, תהליך הרישוי, תהליכי הבקרה וכדומה, אך בכל המודלים שנבדקו, עמידה בחוקי התכנון והבנייה היא חלק ממרכיבי רישוי עסקים. ההסבר למגמה זאת הינו תפיסת רישוי **כוללת ורחבה** שבוחנת הן את העסק עצמו, את המעטפת שבה הוא פועל והן את העסק כחלק מסביבתו. **עמידה בחוקי תכנון ובנייה היא חלק מהותי מתוך בחינה זאת.**

• החלטה על ניתוק חוק רישוי עסקים מחוק התכנון והבנייה ומתן אפשרות לקבל רישיון עסק גם כשהעסק אינו עומד בדרישות חוקי התכנון והבנייה תבוא בניגוד למגמה של חיזוק הקשר בין הנחיות נותני האישור המקצועיים לבין חוקי התכנון והבנייה. לדוגמה, נציבות כיבוי והצלה פועלת כדי להטמיע בתוך חוקי התכנון והבנייה דרישות מקצועיות שונות של שירותי הכבאות כלפי בעלי העסקים. כוונה זו באה על רקע טענות בדבר חוסר אחידות בדרישות בין תחנות כיבוי שונות ולעיתים אפילו בין כבאים שונים באותה התחנה בכל הקשור לאמצעים ולמערכות בטיחות אש שיש להתקין בבתי העסק (ר' פירוט בפרק הנוגע לשירותי הכבאות). כדי להבטיח הנחיות אחידות וברורות לבעלי העסקים, נערכה בנציבות כבאות והצלה עבודת מטה בסיוע יועצים מקצועיים, שמטרתה **להטמיע בתוך חוקי התכנון והבנייה קריטריונים ברורים ודרישות אחידות בנושא מערכות גילוי וכיבוי**, רוחב מעברים ופתחים, דרכי מילוט וכד'. כאשר עבודה זו תושלם, הדרישות המעודכנות יכללו בחוקי התכנון והבנייה. הכוונה היא שבתי עסק חדשים יוכלו להיערך בעתיד בשלב מוקדם לעמידה בדרישות, מרווח שיקול הדעת של הכבאי המגיע לבצע ביקורת יהיה מצומצם יותר ופוטנציאל המחלוקת בין בית העסק למפקח הכבאות יפחת היות שהדרישות יהיו מפורטות בחוק כמפורט לעיל. בעתיד יתכן שגם בתי עסק קיימים ידרשו לבצע בהדרגה את ההתאמות הדרושות עד ליישור קו. גם הנחיות משרד הבריאות כלפי בריכות שחייה ופארקי מים (הנחיות שמתעדכנות בימים אלה) ובתי אוכל מעוגנות במסגרת חוקי התכנון והבנייה. חוקי התכנון והבנייה הם כלי עבודה מרכזי המשמש שניים מנותני האישור הדומיננטיים ביותר בחוק רישוי עסקים, נותני אישור אלה אף מגבירים את השימוש בו כדי ליצור מערכת סטנדרטית, שקופה וברורה יותר. ניתוק בין שני החוקים יבוא כהיפוך למגמה זו של חיזוק הקשר בין תכנון ובנייה לבין רישוי עסקים.

השיקולים בעד הפרדה

• חוק רישוי עסקים נועד להגן על הצרכנים, על הסביבה, לשפר את הבטיחות ואת הבריאות. על פי החוק, העסקים נבחנים בראייה רחבה וכוללת כך שכל עסק צריך לעמוד בכל הדרישות ובכל הפרמטרים בו זמנית כדי להיות זכאי לקבל את הרישיון. לעיתים קרובות, ראייה כוללת זאת והחיבור לחוקי התכנון והבנייה הופכים ל"שער עצמי" שפוגע דווקא בהשגת המטרות. ישנם מקרים רבים בהם דווקא ראייה מצומצמת יותר תשפר את השגת מטרות החוק כאשר הדוגמה הטובה ביותר היא ניתוק מחוקי התכנון והבנייה. להלן תרחיש

שיבהיר למה הכוונה: בית מלאכה שפועל ללא היתר לשימוש חורג, לא פנה כלל לרשות המקומית היות שאינו רואה סיכוי להשגת רישיון עסק. זמן רב עשוי לחלוף עד שעסק זה יאותר ויפיע ברישומי הרשות. גם כשיופיע ברישומי הרשות, בגלל בעיות התכנון והבנייה והעדר סיכוי לרישיון, פרטיו לא יועברו למשרד לאיכות הסביבה. כתוצאה מכך נמצא מחוץ למעגל הפיקוח והבקרה של המשרד לאיכות הסביבה. אם היה בתוך מעגל זה היה נדרש לעמוד בתנאי מסגרת הכוללים בין היתר הימנעות משפיכת חומרים רעילים למערכת הביוב, הקפדה על איכות האוויר ומניעת פליטת חלקיקים, הקפדה על טיפול זהיר בחומרים מסוכנים, הנחיות לטיפול בפסולת מוצקה וכדומה. המשרד לאיכות הסביבה מבחינתו אינו יכול לאכוף מילוי תנאים אלה אלא דרך חוק רישוי עסקים. לבית המלאכה אין סיכוי להשיג רישיון עסק בטווח הקרוב ולכן אין תמריץ שיעודד אותו לעמוד בתנאי המשרד לאיכות הסביבה. ישנם מאות עסקים קטנים מסוג זה באזורים חקלאיים שפועלים "במחתרת", אינם נמצאים ברישומי הרשויות המקומיות וברישומי המשרד לאיכות הסביבה. ניתן להציג דוגמאות דומות גם בהקשר של תמריץ לעמידה בתנאי משרד הבריאות, כיבוי אש או נותני אישור אחרים (אם כי שירותי הכבאות, בניגוד למשרד איכות הסביבה, עורכים סיורים עצמאיים בשטח באופן בלתי תלוי ברשויות המקומית כדי לאתר עסקים ומציבים תנאים לעסקים גם למי שפועל ללא רישיון, אולם התמריץ של בית העסק לעמוד בדרישות אלה גדול יותר בעסק שעובד עם רישיון). המסקנה מתוך דוגמה זו היא שהחיבור לחוקי התכנון והבנייה עשוי בנסיבות מסוימות דווקא לפגוע בצרכן ובסביבה. אם שני החוקים יהיו מנותקים, עסקים רבים יוכלו להשיג רישיון, יהיה להם תמריץ לעמוד בדרישות בטיחותיות, סביבתיות ובריאותיות, הם יכנסו חזרה לתוך מעגלי הבקרה והפיקוח. מתן רישיון עסק בראייה כוללת ורחבה (הכוללת גם חוקי תכנון ובנייה) יוצרת מצב של הכל או לא כלום שיש בה גם חסרונות בולטים, כמפורט לעיל.

- כב' השופטת דורית ביניש התייחסה לסוגיה זו בפס"ד מיום 09.03.2006 בע"מ 8481/04 חברת חלקה 172 בגוש 6355 בע"מ ואחרים נגד ועדה מקומית לתכנון ובנייה פתח-תקוה, כמפורט:

"ברקע להנחיה (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה) ניצב הקושי הגלום במציאות שבה עסקים רבים אינם זכאים לקבל רישיון עסק בשל אי עמידה בהוראות חוק התכנון והבנייה, וכתוצאה מכך פועלים מבלי להיות כפופים לפיקוח בשורה ארוכה של פרמטרים נוספים אותם נועד הרישיון להבטיח, ובהם הגנה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים, מניעת סכנות לשלום הציבור ולבריאותו, שמירה על בטיחות ועוד".

להערכתנו (כעורכי המחקר), מכאן ניתן להבין כי בית המשפט העליון, לאחר ששקל את העניין, מעדיף שלא להוביל להפרה של חוקי התכנון והבנייה, גם אם הדבר עשוי לבוא על חשבון קיום תנאים אחרים בתחומי איכות הסביבה, מניעת מפגעים וכן הלאה. כפי שיפורט להלן, גם ביתר מדינות המערב נהוג לכרוך בין מתן רישיון עסק לבין עמידתו בחוקי התכנון והבנייה וזאת מתוך ראייה סביבתית – תכנונית-בטיחותית כוללת.

- כתוצאה מחולשתן של מערכות הפיקוח והבקרה שפועלות מטעם המדינה, עסקים רבים קמו ופעלו בקרקעות ובנכסים בניגוד ליעוד וללא היתרי בנייה, מבלי שננקטו מולם צעדי אכיפה מתאימים מבעוד מועד. בכך תרמה המדינה בעקיפין להתפתחות תופעה זאת של

אלפי עסקים הפועלים לאורך שנים ללא היתרי תכנון ובנייה. הם חוברו לתשתיות, סופקו להם מים חשמל וביוב. בחלוף השנים יש קושי לבוא בדרישה לעסקים ותיקים להסגר, דרישה כזאת היתה צריכה לבוא מיד עם הקמתם, העובדות כבר נקבעו בשטח וקשה להתעלם מהמציאות שנוצרה.

- ישנם בעלי עסקים שפועלים בשכירות בתוך פרויקטים מסחריים גדולים, כאשר יזמי אותו פרויקט ביצעו חריגות בנייה (כגון בנייה באחוזים מעל אלה שהותרו) שאינן מאפשרות קבלת טופס אישור אכלוס. בעל העסק הקטן מצידו פעל בתום לב, אינו מעורב בחריגות הבנייה של יזמי הפרויקט, עומד בדרישות נותני האישור אולם נקלע לנסיבות "חיצוניות" שמונעות ממנו קבלת רישיון.
- יזם המקום עסק חדש במבנה שמיועד למטרות אחרות, נדרש לקבל היתר לשימוש חורג כתנאי לקבלת רישיון. השגת היתר כזה עוברת במסלול ביורוקרטי ארוך מורכב ויקר. יזמים רבים אינם יכולים לחזות מה תהיה תוחלת חיי העסק, כמה שנים העסק ישרוד, אולם לצורך קבלת ההיתר נדרשים לשלם היטל השבחה שמחושב בהנחה שהעסק יפעל במשך מספר שנים. תשלום היטל ההשבחה הוא חסם כלכלי משמעותי שמונע מעסקים רבים להשיג את הרישיון. אם אותו עסק היה מקבל רישיון וממשיך לפעול, קרוב לוודאי שהיה משלם לעירייה במשך השנים ארנונה לעסקים בהיקף מצטבר גבוה לעין שיעור לעומת היטל ההשבחה. הרשויות המקומיות אינן יכולות לוותר מבחינתן על דרישה לתשלום היטל ההשבחה היות שמחויבות להליך זה על פי החוק, אך בפועל, בראייה כוללת, דרישה זאת מהווה דווקא חסם כלכלי.
- כבר כיום ישנה הפרדה בין חוקי התכנון והבנייה למערכת המיסוי המוניציפאלי: סיווג הארנונה נקבע בהתאם לשימוש בפועל בנכס ולא בהתאם ליעוד שנקבע בהיתרי הבנייה. יזם שמחזיק במבנה תעשייתי ומפעיל בו חנות מסחרית יחויב בארנונה לפי סיווג מסחרי (ולא תעשייתי) גם אם לחנות אין היתר לשימוש חורג. הרשות המקומית גובה את הארנונה מהחנות בסיווג מסחרי ומנגד פועלת לסגירתה.
- עסקים כמו חנויות בגדים, ציוד משרדי, צעצועים וכד' (עד 500 מ"ר) אינם טעוני רישוי ולכן קל להם לפעול מחוץ למעגלי האכיפה של חוקי התכנון והבנייה, להתחמק מהליכי שימוש חורג, היתרי בנייה וכדומה. בכך יש חוסר שוויון לעומת עסקים טעוני רישוי. הפרדה בין החוקים תצמצם אי שוויון זה.

הנחיות היועץ למתן רישיון לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבנייה ("זוטי דברים")

במסגרת המחקר ביקשנו לברר כיצד הרשויות המקומיות מיישמות את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 8.1151 אוק' 2003 בעניין קריטריונים למתן רישיון לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבנייה ("זוטי דברים"). מחלקות רישוי עסקים נעזרות ביועצים המשפטיים של הרשויות המקומיות כדי לתרגם את הנחיות היועץ לגבי מקרים שונים וכדי להחליט מתי ניתן להגדיר חריגה כ"זוטי דברים" ולהעניק רישיון עסק.

בפועל השימוש בהנחיה זו **מועט מאוד**, אחוז נמוך מאוד מהבעיות שבעבר גרמו לאי מתן רישיון נפתרו כתוצאה מההנחיה זו. הבעיות הקשות והנפוצות של שימוש חורג ובנייה ללא היתרים לא זכו להקלות בעקבות הנחית היועץ. בהקשר זה ראוי להזכיר פסק דין של בית המשפט העליון ע"מ 8481/04 חברת חלקה 172 בגוש 6355 בע"מ ואחרים נגד הוועדה מקומית לתכנון ובנייה פתח תקוה ואחרים. בפסק דין זה מצינת כב' השופטת ביניש:

"מקובלת עלינו עמדת היועץ המשפטי לממשלה כי הפרשנות הראויה של ההנחיה הינה פרשנות מצמצמת, אשר תביא לתחולתה על מקרים חריגים בלבד. הפרשנות הצרה מתחייבת מלשונה, מהקשרה ומתכליתה של ההנחיה. אלה אומרות כולן צמצום ומבקשות להחילה אך ורק על נסיבות יוצאות דופן, בהן גובר האינטרס להכפיף את העסק לפיקוח דיני רישוי העסקים על אינטרס העמידה על קיומם של דיני התכנון והבנייה. זאת, רק במקרים בהם החריגה מדיני התכנון והבנייה הינה קלה ביותר, בדומה לדוגמאות המובאות בהנחיה, או במקרים של מבנים ישנים אשר אין אפשרות לאתר את היתרי הבנייה שניתנו להם. בתוך כך נעיר כי אלמלא היתה ההנחיה האמורה ניתנת לפירוש מצמצם, כפי שאף היועץ המשפטי לממשלה מפרש אותה, דינה היה ככל הנראה להתבטל, בהתחשב בכך שמתירה היא את אי קיום החוק".

בפס"ד זה, **הפך** בית המשפט העליון את החלטתו של בית המשפט המחוזי (עתמ 002008/04) שקבע דווקא שהנחיית היועץ 8.1151 מאפשרת מתן רישיון עסק לבית עסק מסוג פאב חרף העובדה שהיו בו חריגות בנייה (החריגות כוללות שימוש חורג של פאב במקום יעוד עפ"י ת.ב.ע. לתעשייה, בנייה בשטח 70 מ"ר ללא היתרים בחריגה מקו הבניין, ובנוסף מבנה עץ המכוסה ברעפי פח בשטח של כ-10 מ"ר שנבנה שלא על פי היתר כדיון).

מחלקת רישוי עסקים – הרחבת סמכויות

בערים הגדולות פועלת בתוך מחלקת רישוי עסקים יחידה הנדסית שיש לה סמכויות בדיקה והחלטה בקשר לעמידת העסק בדיני התכנון והבנייה. כאשר יחידה הנדסית כזאת פועלת בתוך מחלקת רישוי עסקים, השירות משתפר בצורה משמעותית, משך הזמן הנדרש לבדיקה ולתגובה מתקצר משבועיים-שלושה בעבר (ולעיתים חודש ויותר) לימים ספורים. אלמלא פעילות יחידה כזאת בתוך המחלקה, כל בקשה לרישיון עסק עוברת ממחלקת רישוי עסקים לבדיקת מחלקת הנדסה לבדיקת מידע תכנוני, משם למחלקת פיקוח על הבנייה לבדיקת חריגות בשטח, משם חזרה למחלקת הנדסה שמסכמת את ההערות ומשם חזרה למחלקת רישוי עסקים. היחידות הנ"ל מטפלות במגוון רחב של נושאים מלבד ביצוע בדיקות עבור רישוי עסקים ואין יכולות להתמסר רק לנושא הרישוי. כאשר יחידת הנדסה פועלת בתוך מחלקת רישוי עסקים היא מבצעת את כל המטלות בעצמה היות שלכך היא מחויבת. על יחידת הנדסה במחלקת רישוי עסקים להיות מתואמת במידע ובעקרונות הפעולה עם מחלקת הנדסה ועם מפקחי הבנייה שכן להחלטותיה יש השלכות על פעילותן. לדוגמה, אם ניתן רישיון לעסק למרות שהיו בו עבירות בנייה, הדבר יקשה על מלאכת האכיפה של פקחי הבנייה. שינוי ארגוני כזה הוכנס במספר עיריות ומומלץ לאמצו בכל היתר, בוודאי שברשויות הגדולות (קרי הרחבת סמכויות של מחלקת רישוי עסקים על ידי הקמת יחידה הנדסית פנימית שתעסוק בבירור נתונים של תכנון ובנייה, ותהיה לה יכולת בדיקה וטיפול עצמאית, ללא תלות במחלקות עירוניות אחרות). המלצה זו עולה בקנה

אחד עם המלצות ששמענו ממנהלי מחלקות רישוי עסקים, הסבורים שכדי לייעל את תהליכי הרישוי רצוי להרחיב את סמכויות המחלקות שבראשן הם עומדים גם לתחומי תכנון ובנייה (כמפורט לעיל), תברואה, סביבה וכדומה. ככל שלמחלקת רישוי עסקים יהיו כלים וסמכויות ברמה האינטגרטיבית והרחבה, היא תוכל לפתוח צווארי בקבוק ולהתגבר על חסמים הנובעים מכמות גדולה של גורמי רישוי. הרחבת סמכויות כזאת יכולה להתאפשר רק במקרה של מחלקת רישוי מסודרת, מקצועית ועילה המחויבת בראש ובראשונה ליישום החוק, שהוכיחה שיש ביכולתה לנהל מערכת רב תחומית לאורך זמן.

פתרון מוצע

בחוק רישוי עסקים יש כיום אפשרות לקבל היתר זמני לתקופה של עד שנה אחת. הטיפול באילוצי תכנון ובנייה ממושך יותר מזמן הטיפול בליקויים אחרים לכן מוצע להתאים את הפתרון של היתר זמני למקרים של ליקויי תכנון ובנייה.

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

- **היתר לשימוש חורג.** יינתן היתר זמני לאחר שהסתיימו שלבי הפרסום וההתנגדויות (לאחריהם ישנם שלבי טיפול נוספים שעשויים להמשך מספר חודשים כגון דיון על שומת היטל השבחה).
- **תוספות בנייה.** יינתן היתר זמני לאחר קיום דיון ראשון בוועדה שם הובעה הסכמה עקרונית לבקשה (בכפוף לתנאים מסוימים).

מחלקת ההנדסה תהיה מוסמכת לקבוע איזה עסק יכול לקבל "היתר תפעולי זמני" כזה וזאת בהתאם לבדיקת שלבי הטיפול כמפורט לעיל. ההיתר הזמני יינתן בכפוף להתחייבות בחתימת בעל העסק להשלים את יתר החובות ואת יתר שלבי הטיפול הנדרשים, על גבי טופס מיוחד שינוסח לשם כך. אם הטיפול יופסק בשלב מסוים (אי תשלום היטל השבחה, אי הגשת נתונים לפי דרישת הוועדה וכדומה), היחידה המטפלת תפעל לביטול ההיתר הזמני שהונפק.

פתרון כזה עשוי לעודד בעלי עסקים (לפחות במקרים בהם הליקויים ניתנים להסדרה) למהר ולהסדיר חריגות תכנון ובנייה בהתאם לחוק היות שבינתיים יוכלו לקבל היתר, תינתן להם הזדמנות לטפל בנושא במשך פרק זמן סביר יותר.

דו"ח ועדת זיילר

ושיקולים זרים הם בסיס מקובל לקבלת החלטות בוועדות המקומיות. הממצאים האלה אינם מפתיעים את העוסקים בדבר. הבלגן ידוע, מוכר, חוגג וחולש על כל תחום אפשרי בענף. החידוש של ועדת זיילר הוא בפתרון. הוועדה מציעה שורה של צעדים, שבמבט ראשון נראים פרקטיים וישימים: חקיקת חוק התכנון והבנייה מחדש, הכנת קוד בנייה מקיף, ממזין ומסווג לפני נושאים, הקמת מרכזי בדיקה פרטיים ומקצועיים לפיקוח ולבקרה על תכנון וביצוע בנייה, פישוט הליכי קבלת היתרי בנייה, תכנון מפורט כתנאי למתן היתר, מתן סכמות להוצאת צווי הפסקת עבודה לפרקליט המחוז, הקמת משרד ממשלתי שירכז את כל ענייני הבנייה 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 אתנבא שלא יישמו את הדו"ח הזה... כי זה דורש מאמץ ארגוני-חקיקתי גדול, וטבע לב האדם רע מנעוריו".



ומהו הפתרון העיקרי?

"לבטל את החוק, שהוא חוק מסורבל, עם המון סתירות. ביטלנו המון סמכויות של הרשויות המקומיות, כל נושא התכנון, הבקרה והאכיפה יעשה על-ידי מכוני בדיקה פרטיים. גילנו שאין כיום אף רשות הבודקת ברצינות היבטים נכבדים של התכנון. קבענו שלוועדה המקומית תהיה רק סמכות אחת: להחליט אם תהיה בנייה או לא תהיה. אף מילה נוספת. בזה נגמר הקשר עם הרשות המקומית. מרכזי הבדיקה ינהלו את כל התכנון והביצוע. בדיוק כמו שנעשה היום במכוני הרישוי".



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 אירועים ציבוריים רבי-משתתפים, וכל הכרוך בעינוג ציבורי, נופש וספורט לפי חוק רישוי עסקים והתקנות מכוחו, מבחינת רישויים לפי דיני התכנון והבניה ורישוי עסקים ובטיחותם הפיסית. במסגרת זו תינתן הדעת גם לבטיחותם של מבני-חינוך ובריאות.

(ב) כן ייבדקו היבטים אופרטיביים ומשפטיים לענין האחראיות על בטיחות במבנים כאמור, מימושה ואכיפתה, הן לגבי מבנים חדשים, הן לגבי מבנים קיימים והן לגבי שינוי במבנים וזאת לענין רשויות מקומיות וארציות וגורמים פרטיים-מתכננים, יזמים ובעלים, 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 הבנייה בארץ הוא, במילים עדינות, קטסטרופה: "ניצבנו המומים מול עוצמת אי הסדר שיש היום בשדה הבנייה". הדו"ח מעלה שורה של כשלים, מחדלים וליקויים: החקיקה לוקה בעמימות ובסתירות, הליכי התכנון עמוסי בירוקרטיה ואינם מתייחסים להיבטים רבים וחשובים ומערכות הפיקוח והאכיפה חסרות ובלתי מקצועיות. גם בענף עצמו פועלים בעלי מקצוע רבים שאינם כשירים, ולחצים פוליטיים

וכמוך, אכיפה סלקטיבית היא חררה של כל שופט. בתי-משפט ישתפו פעולה מצוין ברגע שיגיע אליהם מקרה חריג שסרח על רקע של שומרי חוק. הפתרון הוא מערכתית."



אוזלת היד של בתי-המשפט קשורה לרמת השפיטה?

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



הפתרון הוא להעביר לפרקליטי המחוזות סמכות להוציא צווי הריסה ולשלול סמכויות מביהמ"ש?

"כן, אבל לא יקבלו את ההמלצה הזו לעולם. לכן שללנו מביהמ"ש את הזכות לעכב ביצוע הריסה. כולם הולכים ומקבלים עיכוב ביצוע. צריך לשים לזה קץ".



כלומר, להפריט את הוועדות המקומיות?

"אני מפריט את פעילות הבנייה והפיקוח של הוועדות המקומיות. זה לא העסק שלהן יותר. זה לא עסק לפוליטיקאים. הוועדות פעלו משיקולים פסולים, קשר של הון ושלטון ופפולזם, 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 המון דוגמאות וזה צועק לשמים".



איך תורמים בתי-המשפט לעביירות הבנייה?

"המערכות משולבות והפגמים שלובים זה בזה. שופט צריך להכריע בתיק של אדם עם שמונה ילדים שבנה חדר ללא היתר, בשעה שכל הארץ מלאה חמס. אז נותנים פרשנות מצמצמת. הפגעים והמגבלות של בתי-משפט הם חלק ממעגל שוטה. שופט הוא אדם כמוני

שימושים חורגים

מטרת פרק זה להציג את תהליך קבלת היתר לשימוש חורג שהיא אחת הבעיות השורשיות והנפוצות המקשות על קבלת רישיון עסק. לאור מורכבות ועלות תהליך זה עסקים רבים כלל אינם מתחילים לפעול להשגת האישורים. מנגד חלק מהרשויות המקומיות ובעיקר המועצות האזוריות לא פעלו מבעוד מועד כדי למנוע מיזמים להקים את עסקיהם לפני שהשיגו היתר לשימוש חורג, לא יצרו את ההרתעה שתביא לצמצום התופעה והתעלמו מחובתן החוקית בתחום זה. בעלי עסקים מרבים לנצל את אוזלת ידן של הרשויות המקומיות. בחלוף הזמן הטיפול והאכיפה הולכים ונעשים מורכבים.

חוק התכנון והבנייה ורישוי עסקים

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

אחת הסיבות השכיחות לדחיית בקשה לרישיון עסק היא חוסר התאמה לחוקי התכנון והבנייה. הקושי הצפוי להשגת אישור תכנון ובנייה הוא גם אחת הסיבות העיקריות לכך שעסק אינו פותח כלל בתהליך רישוי ובוחר לפעול בניגוד לחוק רישוי עסקים.

בשונה מאישורים אחרים, בנושא תכנון ובנייה לא נהוג להעניק רישיון מותנה. בדרך כלל עסק לא יקבל רישיון ואפילו לא היתר זמני אלא לאחר שסיים את כל הליכי האישור הקשורים בתכנון ובנייה.

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

בעשורים האחרונים פחתה הרווחיות של רוב ענפי החקלאות בארץ ויחד עם זאת נפתחו אפשרויות להתפרנס מעיסוקים לא חקלאיים על הקרקע החקלאית, בגלל: גידול האוכלוסייה, התרחבות ענפי המסחר, תרבות בילוי ופנאי, הנגישות לאזורים החקלאיים הסמוכים לערים הגדולות ושפע מקומות החנייה בשטחים אלה. הבעיה היא שהקרקע החקלאית בבעלות מנהל מקרקעי ישראל מוכרת לחקלאים לשימוש חקלאי בלבד, אין החלטה כוללת המסדירה את שאלת הזכויות בקרקע כאשר היא אינה משמשת לחקלאות, ואין החלטה כוללת המאפשרת שינוי יעוד הקרקע.

המעמד המשפטי של קרקעות אלו יוצר פער מחירים מלאכותי בין שווי הקרקע הנמוך המוכתב ממעמדה הסטטוטורי כקרקע חקלאית לשווי הכלכלי הגבוה בהרבה הנובע מהמיקום והזמינות שלה.

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

עסק באזור המיועד לתעשייה

בפרברי הערים הגדולות ישנם אזורים המוגדרים בתב"ע כאזורי תעשייה. בדרך כלל אזורים אלו מאופיינים בדמי שכירות נמוכים יחסית, שטחי חנייה מרובים ושטחים בנויים בצורת אולמות ענק. כל אלו מושכים לאזור עסקי מסחר המבקשים להפוך את מבני התעשייה לחנויות ענק, אולמות אירועים, מועדונים ועסקים אחרים. שימושים אלה מאפשרים ניצול כלכלי יעיל של המבנים והשטח שבדרך כלל נותרים ריקים בשעות הערב והלילה.

עסק באזור המיועד למגורים

מספר סוגי עסקים רואים יתרון כלכלי בפעילות בתוך אזורי המגורים בערים הגדולות. דוגמאות אופייניות הן חנויות מכולת, בתי קפה ומספרות.

בקשת היתר לשימוש חורג

על מנת שעסק הפועל (או מבקש לפעול) שלא בהתאם ליעוד הקרקע יוכל לקבל רישיון, עליו לפנות לוועדה המקומית לתכנון ובנייה בבקשה 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 באזור תעשייה, שינוי יעוד הקרקע דורש שינוי בתכנית מתאר מחוזית או ארצית ולפעמים אף שינוי חקיקה. הליך כזה הוא ארוך מאוד ודורש משאבים רבים. לכן בפועל למרות שהיתר לשימוש חורג ניתן לתקופה קצובה בלבד ולמרות הקשיים שיפורטו בסעיפים הבאים, במקרים רבים בקשת היתר לשימוש חורג היא האפשרות המעשית היחידה הפתוחה בפני העסק.

הליך בקשה לשימוש חורג

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

1. לוועדה המקומית יש להגיש תיק בקשה המכיל את הפריטים הבאים:

- העתק טופס מידע המפרט את זכויות הבנייה, טופס זה ניתן על ידי מחלקת ההנדסה ברשות המקומית תמורת תשלום, הזמן שנדרש לקבלת טופס כזה עשוי להימשך עד חודשיים.
- מפת הנכס בקנה מידה 1:250 ערוכה ע"י מודד מוסמך, מעודכנת לחצי השנה האחרונה ועליה סימון התוכנית המפורטת החלה באזור.
- תכנית הבקשה, כפי שהוכנה על ידי אדריכל רישוי, מהנדס או הנדסאי ותכיל רישום של השטחים המבוקשים והמותרים לבנייה עפ"י הת.ב.ע. התקפה. התכנית תהיה צבועה כחוק ותכלול את סימון גבול הבקשה לשימוש חורג.

- נסחי רישום מלשכת רשם מקרקעין של כל תתי החלקות והרכוש המשותף בחלקה שבה מבוקש ההיתר, מעודכנים לחצי השנה האחרונה.
- נסחי הרישום מלשכת רשם המקרקעין של כל החלקות הגובלות בנכס.
- חתימות ושם מלא של המבקשים, עורכי הבקשה והמהנדס.
- חתימותיהם של כל הרשומים כבעלים.
- עבור קרקע שבניהול מנהל מקרקעי ישראל, יש להחתים את מ.מ.י על אישור לדיון בבקשה ואת כל החוכרים.
- לבקשה המוגשת בשם חברה יצורף מסמך המפרט מי הם מורשי החתימה.
- תרשים סביבה בקנה מידה 1:500.

2. תשלום אגרה

כתנאי להתחלת הטיפול בבקשה יש לשלם 20% מסך אגרת הבנייה לוועדה המקומית לתכנון (הרשות המקומית).

3. בדיקה ראשונית ופרסום

כל תיק בקשה עובר בדיקה ראשונית על ידי אנשי מקצוע של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, אם הם מאשרים את הבקשה אזי יתקבל נוסח לפרסום חתום על ידי יו"ר הוועדה. את הבקשה יש לפרסם בכל הדרכים הבאות:

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

כל הוצאות הפרסום מוטלות על המבקש. המבקש יצהיר בפני הוועדה כי מילא את כל חובות הפרסום. אם מוגשות התנגדויות הן מצורפות לבקשה לקראת דיון בוועדה. פרק הזמן לפרסום וההמתנה להתנגדויות הוא **כשלושה חודשים**.

4. דיון בוועדה והחלטה

הוועדה המקומית או וועדת משנה שלה דנות בבקשה תוך שמיעת ההתנגדויות ותגובה להתנגדויות אם יש כאלו.

לאחר הדיונים הוועדה מוסרת בכתב את ההחלטה אם לאשר או לדחות את הבקשה. להחלטה לאשר את הבקשה מצורפת רשימת תנאים ודרישות, ההיתר לשימוש חורג יונפק רק לאחר שימולאו כל התנאים המפורטים בהחלטה.

הזמן עד למסירת ההחלטה נמשך עד כחודשיים.

5. גורמי אישור ותנאים לקבלת ההיתר

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

- אישורים של גורמים מקצועיים כגון שרותי הכבאות, 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, בבקשה לשינוי השימוש של סככה חקלאית מחקלאות למסחר נדרש אישור משירותי הכבאות. הם ידרשו מהמבקש שבתכנית המבנה יופיעו מערכת כיבוי אוטומטית (ספרינקלרים), מערכת גילוי עשן, עמדות כיבוי וברזי מים כנדרש ממבנה מסחרי. יש לציין שתקנות כיבוי אש מציבות דרישות זהות בפני מי שמקים מבנה לפי יעוד קרקע קבוע ובפני מי שעתיד להשתמש במבנה תקופה קצובה בלבד. גורמי האישור אינם מתחשבים בעובדה שההיתר ניתן לתקופה קצובה ומציבים דרישות דומות לאלו המופנות כלפי עסק שמוקם בהתאם ליעוד התוכנית המקורית.
- אישורים של רשויות מיוחדות כגון הוועדה הארצית לשמירה על קרקע חקלאית, הוועדה הארצית לשמירה על החופים או הנציבות לשוויון אנשים עם מוגבלויות. גופים אלה עשויים להציב תנאים מגבילים או אף לפסול את התכנית לחלוטין.
- אישור הוועדה המחוזית אם נדרש. משך הזמן עד לקבלת החלטה של הוועדה המחוזית עשוי להימשך כשנה ואף יותר.
- אישור מנהל מקרקעי ישראל לפיו הוסדרו דמי החכירה החדשים 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 חנייה.

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 וההיטלים מונפק למבקש היתר לשימוש חורג. כל היתר לשימוש חורג הוא לפרק זמן מוגבל המצוין בהיתר. בדרך כלל, היתר לשימוש חורג ניתן לשלוש או לחמש שנים. בתום תקופת ההיתר אם בעל הנכס מעוניין להמשיך בשימוש החורג עליו להגיש בקשה חדשה ולעבור את כל תהליך האישור כמו בבקשה הראשונה.

בקשה לא תקינה וערעורים

- בקשה שאיננה מכילה את כל המסמכים והנתונים תוחזר למבקש בתום הבדיקה הראשונית לצורך תיקונים. בקשה מתוקנת תעבור את כל תהליך הבדיקה מחדש.
- על החלטת הוועדה ניתן לערער תוך 30 יום לוועדת ערר או לוועדת ערר של המחוז. 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 כזה עשוי להימשך כחצי שנה וגם בו נדרש סיוע של עורך דין מקצועי בתשלום.

שומה כפולה וערעור על השומה

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

קביעת גובה היטל ההשבחה (על פי התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה) שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה. ההשבחה היא ההפרש בין שווי הקרקע לאחר קבלת ההיתר לבין שוויה לפני קבלת ההיתר. ערך עליית שווי הקרקע נקבע על סמך הערכת שמאי שממנה הוועדה המקומית, בדיקה זו עורכת כחודש עד חודשיים. לאחר פרסום השומה רשאי המבקש להגיש שומה נגדית תוך חודש אחד. השומה הנגדית נערכת על ידי שמאי אחר על חשבון המבקש. בשלב זה שני השמאים מנסים להגיע לשומה מוסכמת, אם אין הסכמה אזי שוכרים הצדדים שמאי שלישי הנקרא שמאי מכריע החלטתו של זה מחייבת את הצדדים, להוציא אפשרות ערעור לבית המשפט בשאלה משפטית בלבד. תשלום שכרו של השמאי המכריע מתחלק בין הצדדים.

עבור היתר לשימוש חורג היטל ההשבחה מחושב עבור פרק הזמן הקבוע להיתר. מועד תשלום ההיטל עבור היתר לשימוש חורג הוא לפני הוצאת ההיתר.

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

קביעת התשלומים למנהל מקרקעי ישראל

בעל היתר לשימוש חורג נדרש לשלם למנהל מקרקעי ישראל דמי היתר או דמי שימוש, תשלום המבטא את עליית ערך דמי החכירה של הנכס, בזמן ההיתר, בעקבות השימוש החדש.

גובה התשלום למנהל נקבע על סמך הערכת שמאי מטעם מנהל מקרקעי ישראל, על החלטת שמאי זה ניתן לערער בדרך של בקשה לשומה חוזרת, אם דרך זו מוצתה ניתן לבקש שתיערך שומה נוספת על ידי השמאי הממשלתי, בקשה כזו כרוכה בתשלום.

אם הבקשה כרוכה בשינוי בעלות מלא או חלקי בנכס אז ידרש המבקש לתשלום שונה ממנהל מקרקעי ישראל הנקרא דמי הסכמה, גובה תשלום זה נקבע בהליך שומה דומה.

כאשר מנהל מקרקעי ישראל הוא בעלי הקרקע אזי לא ניתן לקבל היתר לשימוש חורג אם אין הסכמה של המנהל, כלומר יש להגיע להסכמה על גובה התשלום למנהל לפני שניתן ההיתר.

מס הכנסה

במקרים רבים מוגשת הבקשה להיתר לשימוש חורג בעקבות כוונת בעלי הנכס להעלות את שווי לקראת מכירה של הנכס או של חלק מהזכויות בנכס. על המבקש במקרה זה להביא בחשבון שבנוסף לעלויות הכרוכות באישור הבקשה וכל ההיטלים והאגרות שהמבקש ישלם בדרך לאישור הוא יחויב גם בתשלום מס שבח למס הכנסה בגין הרווח מהמכירה, אם כי את רוב עלויות ההיתר ניתן לקזז כהוצאה מוכרת.

קרקע חקלאית

הזכויות לשימוש לא חקלאי בשטח קרקעות מנהל מקרקעי ישראל המוכרות לצורכי חקלאות הוא נושא עקרוני שנוי במחלוקת שמתנהל סביבו דיון ציבורי ומשפטי ממושך. כיום אישור שימוש חורג בקרקעות אלו מבוסס על המלצות ועדת קדמון משנת 1994 והחלטות הוועדה הארצית לתכנון ומנהל מקרקעי ישראל שנבעו מהן (החלטת הוועדה הארצית לתכנון ובנייה ממרץ 1996 ליישום המלצות ועדת קדמון והחלטת מנהל מקרקעי ישראל מספר 755). בפועל החלטות אלו מאפשרות ליישם רק חלק מהשינויים המבוקשים ודרך היישום שלהן נתונה עדיין במחלוקת משפטית. ניסיון לפתרון רחב יותר של הבעיה מצוי בהמלצות דו"ח ועדת הבר שהוגשו בסוף 2005, אולם הדרך ליישום המלצות אלו ולפתרון כולל של המחלוקות בתחום עדיין ארוכה.

במקרים שבהם יש היום לוועדה המקומית לתכנון סמכות לאשר היתר לשימוש חורג בקרקע חקלאית נדרש המבקש לדרישות מיוחדות לתחום זה המעכבות ומייקרות את התהליך, בין השאר היזמים נדרשים להשיג:

בשלב הגשת הבקשה:

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

לאחר אישור הבקשה בוועדה המקומית נדרשים האישורים הבאים:

- אישור הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה נדרש בכל היתר חורג בקרקע חקלאית, קבלת אישור כזה נמשכת בדרך כלל מעל שנה.
- אישור הוועדה הארצית לשמירה על קרקעות חקלאיות.
- אישור מנהל מקרקעי ישראל. נושא התשלומים למנהל מקרקעי ישראל עבור קרקע חקלאית שאיננה משמשת לחקלאות הוא סבוך ונתון במחלוקת, וגם כאשר יש הסכמה על סוג התשלום הנדרש הליך השומה כרוך לעיתים קרובות בשלבי ערעור ומיקוח ממושכים.

הזמן הכולל לקבלת היתר לשימוש חורג

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

ככלל, 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.

העלות הכוללת לקבלת היתר לשימוש חורג

העלות הכספית הכוללת להיתר לשימוש חורג משתנה ממקרה אחד לשני ותלויה בעיקר בשני גורמים:

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

כפילות הבדיקות לצורך היתר לשימוש חורג והבדיקות לצורך אישור רישיון עסק

היתר לשימוש חורג הוא תנאי מקדים לאישור רישיון עסק. למרות הקשר הברור בין האישורים ולמרות שוועדת התכנון המקומית ומחלקת רישוי עסקים שתיהן מחלקות ברשות המקומית, תהליך האישור של רישיון עסק הוא נפרד לחלוטין ולעיתים קרובות דורש בדיקות זהות לבדיקות שנערכו עבור ההיתר לשימוש חורג. בין השאר עשויים להידרש לצורך רישיון עסק: הגשה חוזרת של מפות מוסמכות, אישור חוזר של גורמים מקצועיים כגון שירותי הכבאות והמשרד לאיכות הסביבה ותשלום אגרה נוספת.

כפילות כזו מגדילה משמעותית את העלות לבעל העסק ובעיקר את פרק הזמן הנדרש מרגע הבקשה להיתר לשימוש חורג ועד לאישור רישיון עסק.

משרד הבריאות

כללי

תחומי האישור העיקריים של משרד הבריאות במסגרת רישוי עסקים כוללים עסקי מזון (יצור ומכירה), טיפולי גוף (קוסמטיקה, מספרות וכדומה), עסקי תרופות (מכירה, אחסנה, יצור ויבוא), בריכות שחייה ופעילויות ילדים ונוער כגון קייטנות ומחנות. דרישותיו של משרד הבריאות נחשבות בין הקפדניות והמחמירות ביותר בתחום רישוי עסקים. לא אחת, דרישות משרד הבריאות כלפי בעלי העסקים יוצרות בקרבם כעס ותסכול, יש ביניהם 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 שממשיכים לפעול לאורך שנים רבות למרות שאין בידם רישיון עסק וזאת בגלל אי עמידה בדרישות משרד הבריאות. פעמים רבות, הרשויות המוסמכות אינן ממצות את הדין עם עסקים אלה כך שפעילותם ללא רישיון נמשכת לאורך זמן. מטרת פרק זה הינה להציג את פעילות משרד הבריאות בתחום רישוי העסקים, את החסמים והאילוצים המקשים על בעלי העסקים בהשגת אישורי משרד הבריאות ואת הפערים הגדולים הקיימים בין דרישות המשרד לבין היענותם של בעלי העסקים.

תמצית הנתונים

לפי דו"ח האגף לביקורת ברשויות 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 הכבאות (כ־7,600 דיווחים). מהבדיקה שערכנו במסגרת מחקר זה ברשויות המקומיות השונות, עולה כי העדר אישור ממשרד הבריאות בשנת 2005, מהווה כ־10% מתוך כלל הסיבות להעדר רישיון. שיעור זה דומה לממצאי דו"ח הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 ($4,400/39,000 = 11.2\%$).

עסק הפועל ללא אישור ממשרד הבריאות יכול להימצא באחת משלוש קטגוריות:

- עסקים חדשים שמשרד הבריאות טרם השיב בעניינם כיוון שעדיין לא נערכה בהם ביקורת.
- עסקים שמשרד הבריאות ערך בהם ביקורת וסירב לבקשתם לרישיון בגלל אי עמידתם בדרישותיו (מבנה לא מתאים, תשתית לא מתאימה, העדר אביזרים, העדר ציוד וכדומה).
- עסקים שמשרד הבריאות ביצע בהם ביקורת, הגדיר עבורם רשימת תנאים ודרישות וקצב להם מספר שבועות לעמוד בתנאים אולם פרק זמן זה עדיין לא הסתיים או שעדיין לא בוצעה ביקורת חוזרת לבדיקת התיקונים.

בדו"ח השנתי (2004) של מחלקת בריאות הסביבה במחוז תל אביב מוגדרים 25% מהעסקים טעוני הרישוי שהגישו בקשה לאישור המחלקה כעסקים ב"טיפול" (קטגוריה ג' לעיל), 15% מוגדרים כעסקים שלא אושרו (קטגוריה ב') ו־60% קיבלו את אישור המשרד. נתונים דומים התקבלו גם מבדיקות מדגמיות שערכנו ברשויות המקומיות.

טיפול בבקשות לרישיון עסק

משרד הבריאות מפעיל ברחבי הארץ שבע לשכות בריאות מחוזיות וכן מספר נפות אזוריות. כל הבקשות לאישור רישיון עסק על ידי משרד הבריאות מופנות מהרשויות המקומיות למחוז (או לנפה) שבו הן נמצאות. סמכות האישור היא הרופא המחוזי (או הנפתי). בכל מחוז פועלות שלוש מחלקות מקצועיות נפרדות המתמחות כל אחת בהיבט אחר של תחום רישוי 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 ותהליך הנפקת אישורים

המחלקות המקצועיות המחוזיות (במקרים מסוימים על ידי מחלקת בריאות הסביבה הנפתית) עורכות את הביקורות בעסקים. בראש כל מחלקה מקצועית עומד אקדמאי מומחה בתחום הרלוונטי, מהנדס מזון, רוקח וכדומה. בכל מחלקה פועלים מספר פקחים מקצועיים שעברו הכשרה מיוחדת לתחומם במשרד הבריאות. לצורך חלק מהבדיקות נעזרות המחלקות בשירותי בדיקה מעבדתית, בדרך כלל בעזרת מעבדות הפועלות בתוך משרד הבריאות.

תהליך אישור רישיון עסק

- בקשה לרישיון עסק המחייבת אישור של משרד הבריאות מופנית מהרשות המקומית למחוז או לנפה שהעסק פועל בשטחם.
- לפי סוג הבקשה היא מופנית לבדיקה באחת או יותר מהמחלקות המקצועיות כפי שיפורט בהמשך.
- פקחי המחלקות המקצועיות אליהן מופנית הבקשה ממלאים דו"ח על העסק ובו פירוט הממצאים במקום והמלצה לאישור, דחייה או פעולה אחרת.
- המחלקות מכינות חוות דעת בדבר אישור או סירוב למתן רישיונות עסק ומעבירות אותן לרופא המחוזי (או הנפתי). הרופא מעניק לעסק את האישור רק אם התקבלו האישורים הנדרשים מכל המחלקות ועל פי שיקול דעתו.
- האישור או הסירוב בצרוף חוות הדעת מועברים חזרה לרשות המקומית.

חלוקת תחומי האישור בין המחלקות המקצועיות במשרד הבריאות

- **רוקחות:** פיקוח על בתי מרקחת וייצור, יבוא ושיווק תרופות, מכשירים רפואיים ותמרוקים.
- **בריאות הסביבה:** אישור ופיקוח על תחומי מים, ביוב, מונעי זרימה חוזרת, בריכות שחייה, מסעדות ובתי אוכל שונים ותברואה בבתי ספר, מלונות ופעילויות נוער.
- **שירות המזון (רישיון יצרן):** מטפל בכל העסקים המוגדרים כמפעלי מזון. אלו כוללים גם יצרני מזון קטנים כגון מאפיות שכונתיות וכן שירותי קייטרינג אך לא מסעדות ומזנונים. שירות המזון מעניק למפעלי מזון רישיון יצרן, אישור זה הוא אחד התנאים לאישור רישיון עסק. כל בקשה לרישיון עסק של מפעל מזון מועברת למחלקה לבריאות הסביבה לבדיקת מתקני המים והביוב ובמקביל לשירות המזון לקבלת רישיון יצרן. הבקשה מאושרת על ידי הרופא המחוזי רק אם אושרה על ידי שתי המחלקות. רישיון יצרן תקף לשנה אחת בלבד, יצרני המזון נדרשים לחדש את הרישיון כל שנה.

חסמים

להלן שלוש מהסיבות השכיחות לסירוב משרד הבריאות לאשר רישיון, לעיכובים במתן התשובה לרשות המקומית ולקשיים ואי ההבנות בין משרד הבריאות לעסקים.

א. ליקויים באופן הגשת מסמכי הבקשה על ידי בעלי העסקים

משרד הבריאות דורש שלכל בקשה שמגיעה אליו מהרשות המקומית לאישור רישיון יצורפו מסמכים רבים ומפורטים, ערוכים על פי תקנות מחייבות שאושרו על ידי גורמים מקצועיים שונים.

לדוגמה, המסמכים שיש לצרף לבקשה לרישיון עסק מסוג בית אוכל:

- טבלה המפרטת את שטח אולם הישיבה, מטבח, מחסנים ושירותים.
- תרשים הסביבה.
- תרשים המגרש.
- תוכנית העסק בקנה מידה 1:100 וחתכים המראים את גובה התקרה בעסק.
- שרטוט בקנה מידה 1:50 שבו יופיע כל הצידוד שבעסק ופריסתו המדויקת, מיקומן של כל הקבועות הסניטריות (כיורים, פתחי ביוב ופתחי אוורור, שירותים), ארונות, תנורים, כיריים ומקררים, מערכות לקליטת עשן, שולחנות, כיסאות לישיבה וכיוצא באלה. בתוכנית יוצגו מפריד השומן ופתרונות למכלי אשפה, כולל נפח המיכלים ומיקומם. את התוכנית יכין מהנדס או אדריכל ("בעל מקצוע" לפי הגדרת החוק לרישוי עסקים).
- אישורים של מחלקת הביוב ברשות המקומית לגבי תקינות מפריד שומן.
- תכנית סניטרית הכוללת:
 - הגדרת מהות העסק (מסעדה, מזנון פלאפל, פיצריה וכדומה).
 - תיאור התפריט המוגש בעסק עם תיאור מפורט של תהליך ההכנה של כל פריט (הכנת דגים, הכנת רטבים, הכנת מאפים, משלוחים וכדומה).
 - מס' המנות המיוצרות ביום.
 - פירוט חומרי הגלם לרבות כמויות ליום ורשימת ספקים.
 - פירוט נפחי אחסון לכל מקרר ומקפיא המסומנים בתכנית העסק.
 - מס' העובדים לרבות מלצרים.
 - מס' מקומות ישיבה בתוך ומחוץ לעסק.
 - שעות הפתיחה.

במשרד הבריאות מקפידים שהמסמכים כמפורט לעיל יוגשו לפי דרישותיהם ולעיתים קרובות בקשות מוחזרות לרשות המקומית ללא אישור מסיבות "טכניות" כגון העדר מסמך מסוים או מסמך שהוגש בצורה לא ברורה ושאינו ערוך לשביעות רצון הבודקים.

כדי להגיש בקשה שתכיל את החומר לשביעות רצון המשרד נדרשת עבודת הכנה רבה, כלים מקצועיים בעיקר מתחומי תכנון והנדסה, גם כשמדובר בעסקים קטנים. אחוז גבוה של הבקשות מגיע למשרד הבריאות מוחזר לרשות המקומית היות שהוגשו ללא פירוט מספיק וללא הנספחים הדרושים. כדי להמחיש את התופעה, הרי שבשנים האחרונות מחוז המרכז של משרד הבריאות החזיר כמחצית מכלל הפניות שהוגשו אליו, משום שלא כללו את התוכניות והמסמכים שהיו אמורים להיות מצורפים. חלק מבעלי העסקים משפרים את הטעון שיפור

ומגישים את מסמכי הבקשה כשהם ערוכים מחדש, חלק אחר כלל אינו ממחר לחזור ולהגיש 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 מבעלי העסקים אינם טורחים להגיש בקשות לפי המפרט הנדרש, למרות שהמידע על אופן הגשת הבקשה זמין ברשויות המקומיות, באינטרנט, בידי אנשי המקצוע מוסמכים. בהקשר זה ראוי לציין שכל יזם המעוניין בכך, רשאי לפנות למחוז ולבקש חוות דעת מקדמית לגבי התנאים בהם יידרש לעמוד מרגע שיפתח עסק בתחום הרלוונטי. בפועל מעטים מאוד פונים למסלול זה. התחושה היא כי הסיבה העיקרית לכך הינה זלזול מצד הרשויות המקומיות והן מצד היזמים והעדפתם לדחות את הטיפול בנושא רישיון עסק לשלבים המאוחרים שלאחר הקמתו.

ברשויות מקומיות רבות לא דואגים להדריך את בעלי העסקים כיצד להגיש את התוכניות, לא עורכים בדיקה מספקת של התכניות לפני שהן מועברות מהרשויות למשרד הבריאות. לדעת אנשי משרד הבריאות רשויות אלה אינן ממלאות את חובתן ואינן דואגות שהבקשות יוגשו בצורה מסודרת בצירוף המסמכים הנדרשים.

ב. סטנדרטים גבוהים

דרישות משרד הבריאות מעסקים מוגדרות בקבצי תקנות קבועות וחד משמעיות לכל סוג עסק טעון אישור. לדוגמה "תקנות בתי אוכל" מגדירות דרישות מינימום לגבי שטח המטבח לפי סוג העסק, דרישות מינימום למחסן, שירותים, גובה, חיפויים, חומרי בנייה וכיו"ב. נוהל זה מאפשר למקימי עסק חדש להיערך מראש לדרישות משרד הבריאות ומקל על פקחי משרד הבריאות לקבוע האם עסק עומד בדרישות, לבצע פיקוח אחיד בין מקומות שונים ועל פני זמן.

הקפדה זו יוצרת עיכובים ואף לסירוב לרישיון עסק, בעיקר בעסקים שממוקמים במבנים ישנים בהם התשתית והתכנון של המבנה אינם מתאימים לסטנדרטים החדשים. לדוגמה, עסקי מזון שפועלים במבנים ישנים וקטנים ובריכות שחייה ישנות במושבים וקיבוצים (פירוט הדוגמאות בהמשך).

הכנסת עדכונים בתקנות הינו הליך ביורוקרטי מסורבל שאורך שנים רבות. לדוגמה, "תקנות בתי אוכל", שהוא קובץ התקנות העיקרי לעניין רישוי עסקים במשרד הבריאות, לא עודכן יותר מ-20 שנה. כאמור לעיל, התקנות הקיימות קובעות שטחי מינימום וגובה תיקרה מינימלי למטבחים ומחסנים בבתי אוכל. כיום, על פי אחת הגישות, התקינה צריכה להתבסס גם על בחינה פונקציונלית / טכנולוגית ולא דוקא על מדד של שטחים. לדוגמה מטרת התקנה שקובעת גובה תיקרה מינימלי במטבח ובמחסן היא להבטיח בין היתר אוורור תקין, אולם כיום קיימות טכנולוגיות אוורור יעילות וזמינות שיכולות לספק מענה גם כשהתקרה נמוכה. מכאן שיתכן שעסק שכיום אינו יכול לקבל רישיון בגלל שטחו הקטן, היה יכול לקבל רישיון עסק אם היו מותקנים בו פתרונות טכנולוגיים מתאימים שהיו מוכרים בתקנות. כיום התקנות מסווגות את בתי האוכל לפי רשימה סגורה ומצומצמת של נושאים כגון פיצריה, דוכן פלאפל, בית קפה, מסעדה וכדומה כשלכל קטגוריה מערכת דרישות קבועה. התקנות אינן מאפשרות למצוא פתרונות ייחודיים שיתאימו לעסקים שאינם מתאימים לאחת ההגדרות הנ"ל (אין קטגוריה 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 שניתן היה לפטור אותו מדרישות מסוימות ובפרט להתיר לו להפעיל מטבח בשטח קטן יותר.

ג. עומס פעילות

נפת רמלה כדוגמה. מספר הבקשות לאישור שהופנו לנפת רמלה של משרד הבריאות (כולל מוסדות חינוך ומתקנים אחרים שאינם טעוני רישוי), גדל מ-1,000 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. עובדה זו יוצרת עומס רב על הנפה ומקשה על הגשת השירות בלוח הזמנים הקבוע בחוק.

ארכות לתיקון ליקויים

ברוב המחוזות 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 משמעותיים, אך כאלו שניתנים 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 כזה משרד הבריאות יאשר את הרישיון על סמך אמון בבעל 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 לנסיבות ולמידת הסיכון.) אם משרד הבריאות בוחר להסתמך על בדיקה חוזרת במקום או בדיקה של פקח הרשות המקומית, אזי משך הזמן שעד לביצוע הבדיקה הוא אחד הגורמים שעשויים לעכב את האישור.

בכל מקרה מנסים במשרד הבריאות שלא לחרוג מעבר לחודשיים מיום הבקשה לאישור אולם אם הוקצב זמן לתיקון ליקויים ונדרשת בדיקה חוזרת לאישור הליקויים, אזי הזמן הכולל עד לתשובה לרשות המקומית יגיע, בדרך כלל, לחודשיים שלווה לפחות.

4. בריאות הסביבה ושירות המזון

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

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

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

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

5. אכיפה

משרד הבריאות מפעיל מספר כלי אכיפה על מנת להבטיח את קיום דרישותיו בעסקים. פעולות האכיפה גוברות ככל שהליקויים מוערכים כמסוכנים יותר לבריאות הציבור.

אכיפה באמצעות הרשות המקומית

הרשות המקומית היא הגורם הממונה על פי החוק לאכוף את נושא רישוי העסקים. פנייה לרשות המקומית על מנת שזו תתבע 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 שאלו יפתחו בהליכים משפטיים נגד עסקים שהפרו את דרישות משרד הבריאות (בעיקר נגד עסקי מזון). חלק גדול מהתביעות מסתיים בכך שהעסק נענה לדרישות או נסגר. לאכיפה באמצעות הרשות המקומית כמה חסרונות:

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

אכיפה ע"י המשרד

ראש הרשות המקומית וכך גם הרופא המחוזי מוסמכים להוציא צו סגירה מנהלי לעסק (פרק א' סעיף 20 לחוק רישוי עסקים). פעולה כזו נדרשת בעיקר כאשר העסק מהווה סכנה מידית לשלום הציבור ובנוסף נראה שפעולה אחרת לא תרתיע אותו. בכל שנה נשלחים עשרות צווי סגירה מנהליים לפי בקשת משרד הבריאות רובם על ידי ראש רשות מקומית וחלקם על ידי הרופא המחוזי. צו כזה מוגבל בזמן ובדרך כלל הצד נגדו הוצא הצו עותר לבית המשפט.

למשרד הבריאות מחלקה משפטית, אולם בחלק מהמחוזות היא ממעטת לפעול בתחום רישוי עסקים בגלל עומס עבודה והעובדה שהפיקוח על חוק רישוי עסקים הוא בסמכות הרשויות המקומיות.

אמצעי לחץ לא פורמליים

בגלל המגבלות של אמצעי האכיפה הפורמליים, המשרד נוקט ביוזמות שונות שמטרתן לשכנע את בעלי העסקים לפעול לפי דרישות המשרד. האכיפה הבלתי פורמאלית מופעלת לפי שיקול הדעת בשטח ולעיתים קרובות משיגה את התוצאות. דוגמה לצעדים לא פורמאליים:

- זימון בעל העסק לשימוע, כצעד אחרון לפני הגשת תביעה.

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

6. שיתוף פעולה עם הוטרנר

הוטרנר של הרשות המקומית מבצע ביקורת ואישור של כל העסקים המטפלים בעוף, בשר וכדומה. הוטרנר כפוף מנהלית לרשות המקומית ומקצועית כפוף למשרד החקלאות ולשירותי המזון במשרד הבריאות. יתכן שפקחי המשרד יציגו לעסק מסוים דרישות שאינן מתואמות עם הוטרנר. במקרים כאלה בעל העסק רשאי לפנות לסמכות מקצועית בכירה בשירות המזון לצורך הכרעה בשאלה המקצועית לגבי הנחיות סותרות של פקח שירות המזון והוטרנר של הרשות המקומית. דוגמה אחת לחוסר תאום בין שני הגופים הינה הקמת מחלקת עוף בגריל בתוך מרכול: המחלקה הוקמה בתיאום עם וטרנר הרשות המקומית. בדיעבד הסתבר שפקחי משרד הבריאות אינם מוכנים להעניק אישור לפעילות מחלקה זו (ראה בפרק הנוגע למרכולים "דרישות סותרות בין וטרנר של הרשות המקומית למשרד הבריאות").

7. חוות דעת מקדמית ואישור לצורך היתר בנייה

לפי חוק התכנון והבנייה נדרשת לעיתים חוות דעת או אישור של משרד הבריאות לצורך דיונים בוועדות תכנון והיתרי בנייה.

ההליך חשוב במיוחד בעסקי מזון הנדרשים לתשתיות, ביוב, מתקן מניעת זרימה חוזרת ושטחי מטבח מתאימים לתקנות. למותר לציין שקשה מאוד לעמוד בדרישות אלו אם לא נעשות ההכנות המתאימות בשלבי התכנון, על ידי רשויות התכנון ויוזמי הפרויקט. בעיות אופייניות בשלב התכנון:

א. חלק מוועדות התכנון אינן חוזות מראש בעצמן את הצרכים ואת הדרישות העתידיות שקשורות לעמידה בחוק רישוי עסקים. יתרה מכך, חלק מהוועדות אינן מקפידות להעביר למשרד הבריאות את התכניות המוצעות לחוות דעת כנדרש. כתוצאה מכך, לאחר הקמת הפרויקטים, כשמגיעים לשלבי הרישוי, העסק כבר פועל בתוך מבנה לא מתאים.

ב. לעיתים, בתוכניות שמוגשות למשרד הבריאות, מוגדרים שטחי המסחר כשטח יעוד כללי, ללא פירוט המקום המיועד לעסקי מזון. על כן, כאשר החומר מוגש להתייחסות משרד הבריאות, אין בידיו עדיין בשלבי הבדיקה נתונים לפיהם יוכל להצביע על שינויים או על התאמות שנדרשות במבנה לצורך עמידה בדרישות רישוי עסקים. רק לאחר מכן, כשהפרויקט כבר מוקם, מגיעות למשרד הבריאות בקשות של יזמים להפעלת עסקי מזון, בתי אוכל וכדומה. אם יזמי הפרויקט ורשויות התכנון היו דואגים לסמן קודם לכן את השטחים המיועדים לעסקי מזון, ולבצע את ההתאמות הדרושות מראש, היה נחסך טיפול מורכב ויקר הכולל שינויים במבנה, התקנת אמצעים שונים במערכות המים, הביוב, האוויר וכדומה. אחת הסיבות לכך הינה שמתכנני הפרויקטים נוטים להעביר את האחריות

לגיבוש הפתרונות הכרוכים בהשגת רישיון עסק לפתחם של השוכרים / הרוכשים העתידיים, ובכך חוסכים לעצמם עלויות תכנון.

8. שיתוף פעולה עם הרשות המקומית

משרד הבריאות תלוי בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות לצורך איתור עסקים שפועלים ללא רישיון, איתור עסקים שחורגים מהתנאים ברישיון, פיקוח משותף, פיקוח של תברואנים מוסמכים, הגשת תביעות נגד עסקים שמפרים את החוק וביצוע צווים של בתי משפט נגד עסקים שהפרו את החוק. בפועל חלק מהרשויות המקומיות אינן משתפות פעולה עם משרד הבריאות בתחום רישוי עסקים. בעיקר נפוצות התופעות הבאות:

✓ הרשות המקומית אינה פועלת לאכיפת חוק רישוי עסקים, אינה מבצעת פעילות לאיתור עסקים, אינה מדווחת למשרד הבריאות אודות עסקים חדשים שנפתחו טעוני אישור ממשרד הבריאות, אינה תובעת עסקים שמפרים את החוק ואינה פועלת לאכיפת צווים של בתי משפט נגד עסקים.

✓ מחלקות רישוי עסקים ברשות המקומית אינן מאוישת באופן שיאפשר להן לעמוד במטלות ובהתחייבויות. לדוגמה, ישנן רשויות מקומיות בהן כוח האדם במחלקת הרישוי הוא פקיד יחיד, במשרה חלקית, ללא הכשרה כתברואן (כנדרש בתקנות בריאות העם התשנ"ג 1992), ללא רקע בהנדסה, ללא הכרת החוק, ללא ניסיון כאיש שטח, ללא כלים מתאימים.

✓ העדר גיבוי של בכירי הרשות המקומית למיצוי הדין עם עסקים הפועלים ללא רישיון.

בעיות כאלו שכיחות בין היתר במועצות האזוריות בהן נדמה לעיתים, שהרשות המקומית "הרימה ידיים" בנושא רישוי עסקים, בעיקר בגלל תופעת השימושים החורגים שכמעט ואינה פתירה. לעומת זאת, מעוניינים שם לאפשר לתושבים להתפרנס בכבוד בשטח המועצה, על רקע ירידת קרנה של החקלאות.

יש לציין שקיימת שונות גדולה בין הרשויות המקומיות. לצד רשויות שמזניחות את הנושא ישנן גם רשויות מקומיות שפועלות במקצועיות וביעילות ומסייעות לפעילות משרד הבריאות בתחום.

9. קורלאציה בין פריטי רישוי

בעסקים רבים יש כמה פריטי רישוי בו זמנית למרות שמדובר ביחידה עסקית אחת. פיצול למספר פריטי רישוי נעשה כאשר בבית עסק מתקיימים סוגים שונים של פעילויות. לדוגמה מרכז ספורט שיש בו פריטי רישוי נפרדים לבריכה, מגלשות מים, חדר כושר, קוסמטיקה, קייטנות, סאונה, מזנון, אולם אירועים ועוד. המועד ותדירות החידוש של הרישיון שונים בין פריט אחד לשני.

תלונה שכיחה מצד בעלי עסקים היא שפקח משרד הבריאות שמבקר בעסק לצורך בדיקת אחד מפריטי הרישוי, בודק באותה הזדמנות גם פריטים אחרים ומתנה את אישור הרישיון לפריט שלשם בדיקתו הגיע בעמידה בדרישות לגבי פריטים אחרים.

דוגמאות: ברשת מרכולים ארצית הועלו דרישות לגבי מחלקת אפיה כתנאי לאישור האטליז;

בפארק מים נבדקו 13 פריטי רישוי שונים כתנאי לאישור הג'קוזי; בבית מלון הותנה הרישיון למלון באישור כל אחד מארבעת העסקים למכירת אלכוהול במלון.

10. דוגמאות לחסמים הנובעים מדרישות משרד הבריאות

דוגמה 1

מזנון חוף (עסק מזון זעיר), במרכז ימי בצפון הארץ, הגיש בקשה לרישיון עסק ובמקום נערכה ביקורת של מפקח מחלקת בריאות הסביבה. הבקשה לרישיון עסק נדחתה ובדו"ח המצורף נרשם כי חסרה תכנית מפורטת בקנה מידה 1:50 עם סימון הציוד הנייד והנייד. בדו"ח הביקורת המצורף לבקשה נרשם כי העסק נדרש לבצע התאמות לדרישות התקנות לבתי אוכל מבחינת חומרי הבניין (העסק בנוי עץ, חומר אסור לפי תקנות בתי אוכל) ומבחינת שטחי המטבח והמחסן. כלומר, למרות שבביקורת נמצאו כמה ליקויים, סיבת הדחייה הרשמית היא העדר תכנית 1:50 כנדרש.

דוגמה 2

במרכז המסחרי בבית שמש פועלים מספר עסקי מזון קטנים. המבנים בהם הם שוכנים הוקמו בשנות החמישים, שטחם קטן מהשטח הנדרש בתקנות בתי אוכל ואין בהם מקום לחדר שירותים. מספר עסקים חורגים מהתקנות באופן שאינו מאפשר את אישור העסק בעיקר בגלל שטח מטבח קטן מדי שאינו מאפשר פעילות תקינה על פי משרד הבריאות. בפועל עסקים אלו פועלים ללא רישיון ועיריית בית שמש 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 צווי הסגירה על מנת שלא לפגוע בפרנסת בעלי העסקים.

בשנים האחרונות נפתחו בבית שמש וסביבתה מרכזי קניות חדשים וחלק מפעילות עסקי המזון בבית שמש עבר למרכזים אלו, בעקבות כך קטנה התופעה שתוארה למעלה והיום פועלים במרכז הישן רק עסקי מזון בודדים ללא רישיון עסק.

דוגמה 3

מסעדה בנתב"ג קיבלה צו סגירה שיפוטי, בתום הליך משפטי שניהל משרד 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 לבריאות הציבור ונראה שהליך זה אינו מרתיע את העסק. בביקורת חוזרת שנערכה לאחר שהוצא צו הסגירה השיפוטי נמצאו בין היתר הליקויים הבאים:

- בכניסה למטבח הרצפה אינה שלמה, לא מחופה בחומר שניתן לניקוי וחיטוי.
- במחסן בגלריה התקרה עשויה בטון יצוק בצבע כהה, התקרה אינה אטומה, יש לצבוע את התקרה בצבע לבן ולאטום את הפתחים.
- במטבח נמצאו הצטלבויות בין מזון גולמי למזון מוכן לאכילה בכל שלבי האחסון וההכנה.
 - מתחת לשולחן עם כריכים מוכנים נמצא קרטון עם בטטות לא נקיות.
 - בחדר קירור לבשר גולמי מאוחסנים סלטים ומזון מוכן להגשה.
 - במקום המיועד לשיטפת ירקות שוטפים כלים.

- במקפיא נמצא בשר חזה 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, שולחנות עבודה, ציוד כולל מקררים לא נקיים, מוזנחים.
- נמצא בשר חזה עוף אחרי עיבוד טרמי בטמפ' של יותר מ-30 מעלות.

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

אותו בעל עסק בשינוי שם העסק בלבד הפעיל מסעדה בטרמינל הישן. גם עסק זה נסגר בעבר בצו שיפוטי בגלל בעיות תברואה. עולה השאלה כיצד ניתן זיכיון בטרמינל החדש לבעל עסק עם עבר כזה?

דוגמה 4

מסעדה בלוד משרתת יותר מ-150 סועדים בו זמנית בשעות השיא. בין הלקוחות הקבועים של המקום רבים מעובדי המפעלים הגדולים והתעשיות הביטחוניות באזור נתב"ג. בנוסף מבצעת המסעדה משלוחים רבים באזור. העירייה הנפיקה למסעדה רישיון עסק למרות שבכול הביקורות של משרד הבריאות במקום נמצאו ליקויים חמורים (ברישיון העסק נרשמו הליקויים שעל המקום לתקן). למרות בקשות, התראות וביקורות חוזרות של מחלקת בריאות הסביבה, לאורך מספר שנים, לא טיפלו בעלי המקום בליקויים והמשיכו להחזיק ברישיון העסק. להלן השתלשלות האירועים בשנת 2005:

פקח מחלקת בריאות הסביבה בליווי הוטרנר העירוני ערך ביקורת בעסק בתאריך 22/02/05. בביקורת נמצאו ליקויים סניטריים חמורים וב-01/03/05 נשלחה לבעל המסעדה דרישה לתקן את הליקויים תוך 14 יום. במכתב צוין כי במידה ולא יתוקנו הליקויים תפעל המחלקה לביטול הרישיון ונקיטת אמצעים משפטיים נגד העסק. העתק המכתב נשלח למחלקת רישוי עסקים בלוד. בתגובה למכתב התקבלה ממחלקת רישוי עסקים בקשה לחידוש הרישיון בה נכתב כי "בעל העסק טוען שתיקן את כל הליקויים שנמצאו בביקורת".

פקח המחלקה בליווי הוטרנר העירוני ערכו במקום ביקורת חוזרת בתאריך 12/09/05. בעלי העסק לא איפשרו את עריכת הביקורת. פקח עירוני נקרא לסייע אך בעלי העסק המשיכו למנוע את אפשרות הביקורת. הביקורת נערכה רק לאחר שלמקום הוזעקה משטרה לסייע לפקחים.

בביקורת נמצא, כי למרות הכתוב בבקשת מחלקת הרישוי העירונית לא תוקן אף ליקוי שהוזכר בביקורת הקודמת. להלן חלק מ-20 סעיפי הליקוי כפי שהופיעו בדו"ח הביקורת החוזרת:

- בכל שלבי הכנת המזון הצטלבות בין מזון גולמי למזון מוכן, כולל בשר וירקות לא שטופים, עלול לגרום זיהום המזון המבושל.
- טמפרטורה במזון בדלפק הגשה: בחומס – 17 מעלות במקום 4 כנדרש, בשניצל ועופות – 40 מעלות במקום 70 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 האחורית ללא דלת או רשת, בחצר זו מסתובבים חתולי רחוב.
- אין סבון לידיים במתקן ליד הכיור.
- במקום מקפאים בשר ועוף טריים או שעברו הפשרה ועיבוד.

העסק קיבל ארכה אחרונה 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 יעמוד בדרישות תפנה המחלקה בבקשה לצו סגירה מנהלי מעריית לוד.
- כשבועיים לאחר כתיבת דו"ח הביקורת השני התרחשה במקום הרעלת מזון המונית. באירוע חלו 30 עובדים ממפעלים בסביבה.
- בעקבות הרעלת המזון הוצא למקום צו סגירה מנהלי על ידי משרד הבריאות והעירייה הגישה תביעה נגד העסק.
- בפועל העסק ממשיך לפעול. בהליך שימוע לקראת תביעה שנערך לבעלי העסק, הם הציגו אישור לכך שהם שכרו יועץ מטבחים על מנת לפתור את הבעיות שנתגלו.

דוגמה 5

במסעדה בישוב עין הוד נערכה ביקורת של מפקחת בריאות הסביבה. הממצאים בדו"ח הביקורת:

- א. חסר מחסן מצרכים.
- ב. מערך הטיפול בירקות לקוי.
 - הכנסת סחורה דרך כל שטח המטבח.
 - במקרר לירקות מאחסנים גם מזון מוכן (סלטים).
 - אין מקום מוגדר לטיפול בירקות.
- ג. מערך הטיפול בבשר לקוי.
 - אין מקום מוגדר לטיפול בבשר.
 - הפשרת הבשר נעשית במקרים שונים, במקום במתקן נפרד בטמפ' של עד 10 מעלות.
 - הטיפול בבשר נעשה באזור החם של המטבח.
- ד. מתקני קירור.
 - אי סדר במתקני הקירור.
 - מקררים מצידם הפנימי והחיצוני לא נקיים.
- ה. חדר שטיפת הכלים.
 - מדפים לאחסון כלים מלוכלכים מאוד בהצטברות אבק ועובש.
 - רצפה לא נקייה.
 - עובש על גבי הקירות מתחת לכיורים.
 - תא ביקורת (ביוב) פתוח – ללא רשת.

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

דוגמה 6

בעיות ברישוי סניפים של רשת מרכולים גדולה:

דרישות שונות באזורים שונים

משרד הבריאות במחוז תל אביב דורש מהרשת להחזיק במרכולים מסויימים מחסנים ששטחם 20% ויותר מהשטח הכולל של המרכול. במחוזות אחרים משרד הבריאות אינו מציב דרישה זו. לגבי מרכולים, אין בחוק דרישה למחסן בגודל מסויים. הדרישה להגדלת המחסנים בתל אביב והמרכז נובעת מחשש של משרד הבריאות שמא במרכול שיש לו מחסן קטן, המוצרים שנפרקים ממשאיות ההובלה ישארו זמן ממושך בחצר הפריקה עד הכנסתם למחסן ולכן עשויים להתקלקל.

קורלציה בין אישורי הרישיון למחלקות שונות

פריט רישוי "אטליז" מחייב חידוש מטעם משרד הבריאות אחת לשנה. כאשר פקח משרד הבריאות מגיע למרכול כדי לערוך את הבדיקה לאטליז, הוא בודק גם את המאפיה, את הגריל 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 האטליז.

דוגמה לתנאים שמעלים נציגי משרד הבריאות לגבי מחלקת האפייה: המוצרים צריכים להיות תמיד עטופים, מוצרי הבצק תמיד בקירור, כלי עבודה צריכים להיות מסודרים על הדלפק, מניעת מישוש המוצרים בידי לקוחות (דרישה המחייבת הצבת עובד צמוד למחלקה).

דרישה לרישיון יצרן עבור פעולות בתוך סניפי המרכול

1. מוצרים טחונים במחלקת הבשר. הקצב היה מעוניין לטחון את הבשר בבוקר, להכין מגשים לפי הביקוש הצפוי במהלך היום, ולספק ללקוחות בשר טחון באופן מיידי. במחלקת הבשר מדביקים על המגשים מדבקה ובה פירוט מועד הטחינה. המגשים מאוחסנים בקירור ומשווקים רק ביום הטחינה עצמו. במשרד הבריאות לא מסתפקים בפעולות אלו ודורשים מהרשת "רישיון יצרן" נפרד עבור טחינת הבשר שלא מול עיניי הלקוח. דרישה זו מחייבת הקצאת חדר עבודה גדול במיוחד למטרה זו, רכישת ציוד מיוחד כגון מתקן הקפאה מהירה, תוכניות מהנדס מזון ובקרה ופיקוח נוספים. משרד הבריאות מתיר למחלקת הבשר לטחון את הבשר במקום, מול עיני הלקוחות, גם ללא רישיון יצרן.

2. תיבול עוף בגריל. ישנן שתי חלופות: רכישת עוף המגיע למרכול כבר מתובל ומוכן לצליה; רכישת עוף טרי ללא תיבול, ותיבולו במחלקת הבשר בתבלינים המסופקים על ידי יצרנים מאושרים בעלי רישיון יצרן. בפועל בקשה לתהליך הכולל תיבול בחנות עצמה נדחתה על הסף על ידי משרד הבריאות, או לחילופין גוררת דרישה ל"רישיון יצרן". במסגרת הדרישה לרישיון יצרן נדרש העסק להקצות חדר מיוחד לפעילות התיבול.

ברשת טוענים כי הקצאת חדרים מיוחדים ורכישת ציוד נוסף, כדי לעמוד בדרישות לרישיון יצרן, יבואו בהכרח על חשבון פעילויות אחרות של הסניפים. הרשת אינה יכולה לעמוד בדרישות אלו מבלי להעלות באופן ממשי את מחיר המוצר ללקוח. כלומר הדרישה לרישיון יצרן מקטינה את יכולת התחרות של הרשת ופוגעת ברווחת הלקוחות.

דרישות סותרות בין וטרינר של הרשות המקומית למשרד הבריאות

באחד מסניפי הרשת הוקמה מחלקת גריל בתיאום מלא עם הווטרינר של הרשות המקומית ובהתאם להנחיותיו. הווטרינר שליווה את ההקמה התחשב בעובדה שמדובר בסניף קטן המשרת קהל לקוחות מצומצם. בדיעבד, לאחר שמחלקת הגריל הוקמה לשביעות רצונו של הווטרינר, הסתבר שלמשרד הבריאות ישנן הסתייגויות, הם פוסלים את אפשרות הפעלת המחלקה ודורשים נוהלי עבודה המתאימים רק לפעילות בסניף גדול, כגון שטח אטליז של 24 מטר לפחות ומקרר צמוד במחלקה.

11. דוגמאות לפעילות משרד הבריאות בתחום רישוי בריכות שחייה

התקנות הקובעות את המבנה הפיזי של בריכות שחייה נקבעו ב־1973 ולגבי בריכות לפעוטות ב־2003. התקנות לצידוד שנועד לשמור על איכות המים בבריכות ולגבי המתקנים בסביבת הבריכה נקבעו ב־1994 (תקנות רישוי עסקים, תנאי תברואה נאותים לבריכות שחייה). הדרישות שנקבעו בתקנות הן מפורטות ביותר ומגדירות כל פריט והיבט בתכנון ותפעול הבריכה.

לדוגמה, חלק מהתקנות לגבי המבנה הפיזי של הבריכה:

- שיפוע הקרקעית לא יעלה על 1:20.
- העומק בקצה הרדוד של הבריכה לא יעלה על מטר אחד.
- לפחות 30% משטח הבריכה עומקו לא יעלה על 1.5 מטר.
- פינות החיבורים שבין דפנות הברכה ובין הדפנות לקרקעית יהיו מעוגלות.
- הסולם לירידה לבריכה לא יבלוט מדפנות הבריכה.
- מדרג יותקן בעומק 1.20 מטר ורוחבו יהיה בין 12 ל־15 סנטימטר.
- תעלת גלישת מים תקיף את כל הבריכה.
- עומק תעלת הגלישה לפחות 10 סנטימטר.
- פתחי הניקוז בתעלת הגלישה לפחות כל 3.5 מטר ובעזרת צינור בקוטר של לא פחות מ־5 סנטימטר.
- שיפוע תעלת הגלישה לפחות 10:40.

בפועל קיימות עשרות בריכות שחייה, בעיקר במושבים וקיבוצים, שנבנו ותוכננו לפני קביעת התקנות. הברכות בבעלות המושבים והקיבוצים אינן חייבות ברישיון כל עוד הן משרתות רק את תושבי הישוב בו הן פועלות. בשנים האחרונות ישובים רבים מבקשים להפעיל את הבריכות שבבעלותם על בסיס מסחרי ולכן נדרשים לרישיון. התוצאה היא שבריכות ותיקות רבות אינן יכולות לקבל רישיון בגלל העדר היתר בנייה (שכלל לא נדרש בזמן הבנייה) או בגלל אי התאמה של המבנה לתקנות.

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

שילוב דרישות אלו משמעו שבעלי בריכות, בעיקר בריכות ותיקות, נדרשים לשינויים משמעותיים ויקרים מאוד על מנת לעמוד בדרישות לרישיון.

דוגמה 1: בריכת שחייה בקיבוץ באזור המרכז

בביקורות שערכו פקחי משרד הבריאות נמצא כי בריכת השחייה לילדים של הקיבוץ הופעלה על בסיס מסחרי ללא אישור לאחר שנסגרה בשנת 1991. הנהלת הקיבוץ זומנה לפגישת שימוע. חברי הקיבוץ טענו שהבריכה משמשת רק את ילדי הקיבוץ, טענה שנמצאה לא נכונה, כי בביקורות שנערכו נמצאו מנויים הרוחצים בבריכה. נציגי הבריכה זומנו לפגישת שימוע נוספת ונמסר להם, כי במידה ולא יסגרו את הבריכה יוצא צו סגירה ותוגש נגדם תביעה משפטית. סוכם בפגישה שהבריכה תסגר. בביקורות שנערכו לאחר מכן, נמצא כי הבריכה אכן נסגרה.

דוגמה 2: אירוע הרעלת כלור

משק במושב במועצה אזורית הפעיל מחלבה ברישיון. לצד המחלבה הוקמו אגם לשייט, בריכת שחייה, פינת חי ואולם אירועים, כולם ללא רישיון עסק, ללא היתר בנייה ובלי יעוץ תכנוני מקדים. העסק פעל מספר שנים מבלי שהמחלקה לבריאות הסביבה הייתה מודעת לקיומו. הרשות המקומית לא ביצעה במקום פיקוח ולא ביקשה מהעסק להסדיר רישיון.

המחלקה לבריאות הסביבה נקראה לאתר רק לאחר אירוע הרעלת הכלור שהביא לאישפוז מספר ילדים שהשתמשו בבריכת השחייה במקום.

בחקירת האירוע התברר, בין השאר, כי בריכת השחייה תוכננה כבריכה פרטית ולכן לא הותקנו בה אמצעי הבטיחות הנדרשים מבריכה ציבורית.

בעקבות האירוע הרופאה המחוזית הוציאה צו סגירה מנהלי לכל האתר. העסק נסגר לזמן קצר וחזר לפעול בתנאים מגבילים.

חוסר הטיפול של הרשות המקומית בעסק נבע, בין השאר, מכך שהעסק לא יכול היה לעבור הליך רישוי ממילא מסיבות של תכנון ובנייה.

בפועל העסק ממשיך לפעול ללא רישיון בגלל מגבלת תכנון ובנייה, אך בעקבות צו הסגירה תוקנו חלק מהליקויים הבריאותיים במקום.

דוגמה 3: מתוך דו"חות פעילות שנתית (2004) של מחלקות בריאות הסביבה בנפות יזרעאל והשרון

א. תאור הפעילות כמפורט בדו"ח

ההתמקדות היא בשידורג בריכות שחייה, בעיקר בקיבוצים ובמושבים המפעילים בריכות ציבוריות, בבריכות אלו פעלו מערכות ישנות שאינן עומדות בדרישות.

שופרו מערכות הסחרור, הסינון, הבקרה והחיתוי, כולל התקנת מדי ספיקה ומפסקי זרימה. רק לבריכות שחייה שעמדו בדרישות הוצא רישיון עסק.

ב. בקשות לרישיון לבריכות שחייה שלא אושרו והסיבות לכך

- בריכת השחייה במושב ד. – אין מערכת בקרה בבריכת הפעוטים.
- בריכת השחייה במצפה א. – ליקויים במערכות הבקרה ובצנרת המים.
- בריכה טיפולית כ. – בנייה לא חוקית.
- בריכה במצפה ה. – מערכות בקרה לא תקינות.

- ג. שיפורים שנעשו בבריכות בשנת 2004 בעקבות דרישות משרד הבריאות
- הסדרת גלישת מים מתמדת והתקנת מיכל איזון בבריכות שחייה: לפעוטות בקיבוץ ע., לבריכת בוגרים במועדון ספורט בג., לבריכת פעוטות במושב ח., ובשתי בריכות במושב ס.
 - בניית תעלת גלישה חדשה בבריכות שחייה לבוגרים: במושב נ. ובקיבוץ ע.

12. דוגמאות לתכנון עסק עם שטח "יעוד כללי"

דוגמה 1

פרוייקט נתב"ג 2000. בשלב התכנון הוגדרו כל שטחי המסחר כשטח ללא יעוד. זאת למרות שבביקור שערכו במקום נציגי משרד הבריאות כשנה לפני הפתיחה, נתבקשו המתכננים לציין במדויק את המיקום והתכנון של עסקי המזון. כתוצאה מכך בפועל:

- ברוב עסקי המזון במקום המטבח מרוחק מההגשה, הובלת המזון נעשית בחיכוך עם הנוסעים, קווי ביוב חיצוניים עוברים בתוך המטבח, צנרת ביוב, מים וחשמל חיצוני עוברת בתת תקרה וצנרת חשופה מקשה על המעבר במסדרונות.
- במבנה הותקנו מפרידי שומן, אבל בגלל שלא תכננו מראש את מיקום עסקי המזון, לחלק מהעסקים אין אפשרות להתחבר אליהם.
- בטיפול במערכות המים לא נערך הקניין לשימושים העתידיים במים, בעיקר לא הותקנו מערכות טיהור מתאימות למים במזרקות.
- המבנה לא עומד בתקן הנדרש למספר תאי שירותים מינימלי.

בתום תקופת דחייה ולאחר שהובהר שהנהלת הקניון פועלת להסדרת הדרישות, ניתן לקניון רישיון בכפוף ללוח זמנים להסדרת הבעיות. ליקויים אלו בולטים במיוחד לאור העובדה שפרוייקט נתב"ג 2000 הוא "פרוייקט דגל" מהגדולים והחשובים שבוצעו במדינה בשנים האחרונות.

דוגמה 2

מרכז מסחרי במודיעין. בתכנית המרכז המסחרי שהוגשה בשלב התכנון למשרד הבריאות, הוגדרו שטחי המסחר כמבנה כללי. הוסבר למתכננים, בשיחת טלפון ממחלקת בריאות הסביבה, כי צפויה בעיה אם לא יגדירו במדויק שטחים המיועדים למזון. המתכננים לא נענו לפנייה ובהיתר הבנייה נרשם כי במקום לא יפעלו עסקי מזון. בפועל נפתחו במרכז מספר עסקי מזון. בשלב הבנייה לא הותקנו במבנה מפריד שומן ולכן עסקי המזון במקום נאלצו להפעיל ציוד שאיבת ביוב בתוך המטבח, מצב זה לא איפשר מתן רישיון עסק.

13. תיאור סביבת העסק

אולם שמחות פעל בקומה ראשונה של מבנה תעשייה והגיש בקשה לרישיון. פקח משרד הבריאות ביקר במקום לצורך אישור בקשה לרישיון עסק שהועברה ממחלקת רישוי עסקים ברשות המקומית. בבקשה לא צוינה העובדה שבקומה שמעל האולם יש מפעל לציפוי מתכות (תהליך עתיר בחומרים מסוכנים). המפעל פועל ברישיון וכל הנתונים על פעילותו נמצאים בידי מחלקת רישוי עסקים ברשות המקומית, אולם לא קיים נוהל לפיו מועבר מידע מהותי כזה לידי משרד הבריאות.

שירותי הכבאות

כללי

שתיים מהמטרות של חוק רישוי עסקים הן קיום הדינים הנוגעים לשירותי הכבאות והבטחת סידורים נאותים למניעת דליקות ולכיבוי (חוק רישוי עסקים פרק א' סעיף 1 (6) ופרק א' סעיף 9).

כל בקשה לרישיון עסק חייבת לקבל את אישור שירותי הכבאות המוגדרים בתקנות כ"גורם אישור נוסף". נוהל האישור זהה לזה של "נותני האישור" (ראה תקנות רישוי עסקים פרק 7 וצו רישוי עסקים סעיף 2 (ג)).

הדרישות לכיבוי אש ולמניעת דליקות בעסקים מבוססות על שלושה מקורות חקיקה:

א. חוקי התכנון והבנייה המגדירים נושאים לגבי תכנון המבנה עצמו, כגון רוחב הפתחים, יציאות חירום, מרחקים מחלקים שונים של המבנה ליציאות וכן הלאה (ראה התוספת השנייה לתקנות התכנון והבנייה).

ב. חוק שירותי הכבאות תשי"ט-1959 מגדיר דרישות להתקנת אביזרים וציוד למניעת דליקות ולכיבוי אש בבית העסק, כולל מטפים ואמצעי גילוי וכיבוי. מתוקף חוק זה הותקנו הוראות מפקח כבאות ראשי שקובעות את הדרישות עבור מתקנים מסוימים, כגון מבנים גבוהים ותחנות דלק.

ג. חוק התקנים תשי"ג-1953 מגדיר את הדרישות עבור חומרי הבנייה, שיטות הבנייה, ציוד הכיבוי והגילוי והתחזוקה שלו.

נתוני רקע

לפי דו"ח משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות משנת 2004, נמצא כי מתוך כ-113,000 עסקים טעוני רישוי בארץ, כ-39,000 פועלים ללא רישיון (כלומר, כ-35%). בדו"ח מדורגים גורמי האישור לפי מספר הפעמים שהם מדווחים כסיבה להעדר רישיון עסק. לפי דרוג זה שירותי הכבאות הם הגורם השני, עם כ-7,600 עסקים שדווחו כחסרי רישיון בגלל העדר אישור מטעמם (כ-20% מסך העסקים ללא רישיון). מהבדיקה שערכנו במסגרת מחקר זה ברשויות המקומיות השונות, עולה כי העדר אישור משירותי הכבאות בשנת 2005 מדווח כסיבה השכיחה ביותר להעדר רישיון עסק (כ-35% מסך העסקים ללא רישיון), כלומר שיעור גבוה מזה שנמצא בדו"ח הביקורת.

יתכן שאחת הסיבות להבדלים בין נתוני דו"ח אגף הביקורת (2004) לבין נתוני המחקר (2005) היא ריבוי שביתות ועיצומים (בהיקף של עשרות ימי עבודה) בשירותי הכבאות בשנת 2005, שגרמו לעיכובים רבים במתן רישיונות חדשים ובחידוש רישיונות לעסקים ותיקים.

מבנה ארגוני והיקף הפעילות

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 מחלקה עירונית לכבאות

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

על פי תקנות שירותי הכבאות, מפקחי מדור מניעת דליקות עורכים ביקורות בעסקים, במבנים ובמוסדות על מנת להבטיח את קיום הדרישות שנוגעות למניעת דליקות (כולל במקומות שאינם חייבים ברישיון עסק). על פי שירותי הכבאות, נבדקים למעלה ממאה אלף מבנים / עסקים שונים בסה"כ בכל שנה ונערכות עוד כמה עשרות אלפי ביקורות חוזרות, על מנת לוודא את תיקון הליקויים שהתגלו.

אגרה

שירותי הכבאות הם הגוף היחיד שגובה אגרה בעבור האישור המקצועי לצורך רישיון עסק. האגרה נגבית עבור ביקורת שנתי, בין אם הביקורת היא לצורך אישור רישיון עסק ובין אם למטרה אחרת (על פי חוק שירותי הכבאות ותקנות שירותי הכבאות). האגרה נגבית פעם אחת בשנה. לא נגבית אגרה עבור ביקורות חוזרות. תעריף האגרה נקבע בתקנות והוא משתנה לפי שטח העסק. התעריף הוא כ־140 ש"ח לעסק עד 100 מטר ועוד כ־100 ש"ח לכל 100 מטר נוספים (התעריף צמוד למדד).

כספי האגרה הם אחד ממקורות המימון של התחנות (בנוסף לתקציב ארצי ותקציב מהרשות המקומית). לדוגמה: באיגוד ערים לכבאות חולון נגבו בפועל כ־2,000,000 ש"ח בשנת 2005, כאשר כ־80% מסכום זה מקורו באגרות של מחלקת מניעת דליקות.

אישור שירותי הכבאות לצורך רישיון עסק

ברור מוקדם של התנאים

בעל העסק יכול לברר את תנאי המסגרת בהם יידרש לעמוד לצורך אישור משירותי הכבאות עוד לפני פתיחת העסק ועוד לפני הגשת הבקשה לרישיון, באמצעות פנייה לרשות המקומית או לשירותי הכבאות. התנאים בפועל יקבעו לכל עסק לפי מאפייניו לאחר ביקור של מפקח מניעת דליקות בעסק.

לעיתים קרובות דרישות שירותי הכבאות הן יקרות ודורשות שינויים נרחבים בעסק, התקנת מערכות מורכבות וכדומה. לכן ברור מוקדם של התנאים יכול לסייע לעסק בהיערכות מתאימה מבעוד מועד לקראת קבלת הרישיון. בפועל, לפי הניסיון המצטבר בשירותי הכבאות, מרבית בעלי העסקים אינם טורחים לברר את הדרישות בזמן תכנון / הקמת העסק (חלק גדול מבעלי העסקים הקטנים נמנעים מכך). יש לציין שעסקים שפונים מיוזמתם לקבל היתר בנייה לצורך שינויים, הרחבה או בנייה חדשה בעסק קיים או בעסק חדש מקבלים משירותי הכבאות הנחיות ודרישות, המאפשרות להם להיערך לקראת עמידה בתנאים לצורך קבלת רישיון עסק בעתיד.

אפשרות נוספת היא פנייה פורמאלית לרשות המקומית או ישירות לשירותי הכבאות לשם קבלת חוות דעת מוקדמת לגבי רישיון העסק (על פי חוק רישוי עסקים). חוות דעת מוקדמת היא שירות בתשלום והיא מחייבת את גורמי האישור בשלב הרישוי עצמו (במגבלות הקבועות בחוק).

בפועל, למרות שהחוק והתקנות מתייחסים בהרחבה לנושא חוות דעת מקדמית, בעלי עסקים ממעטים להשתמש באמצעי זה באופן כללי וכן ביחס לדרישות שירותי הכבאות (חוק רישוי עסקים פרק א' סעיף 6ה).

שלבי אישור הבקשה לרישיון עסק

1. בעל העסק פונה לרשות המקומית בבקשה לקבל רישיון עסק. לכל בקשה כזאת יש לצרף תרשים סביבה, מפה מצבית ותכנית עסק, ערוכים וחתומים בידי בעלי מקצוע לפי ההגדרות בתקנות רישוי עסקים.

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

3. אם הרשות המקומית לא פסלה את הבקשה, היא מועברת לנותני האישור הנדרשים על פי תקנות רישוי עסקים ולאישור גורמים נוספים (כבאות ומחלקת הנדסה ברשות). כל בקשה לרישיון עסק מועברת לאישור מחלקת הכבאות שהרשות נמצאת בתחומה. תכנית העסק שמועברת לשירותי הכבאות צריכה לכלול:

- סקיצה / תכנית של מיקום העסק.
 - תוכנית בקנ"מ 1:100 של העסק אשר תכלול את הפריטים הבאים:
 - לוחות חשמל.
 - ציוד כיבוי אש.
 - פתחים ויציאות.
 - מערכת גפ"מ (גז).
 - מערכת מים לכיבוי אש (כולל קוטר צינורות).
 - מנדפים ומערכות מיזוג אוויר.
 - סוגי חומרי בנייה.
 - תיאור מפורט של מהות העסק המתוכנן, הפעילות העסקית הצפויה, תיאור האוכלוסייה אשר תאייש אותו (עובדים, לקוחות), שעות פעילות ופרטי הבעלים.
4. ביקור של מפקח מטעם שירותי הכבאות בעסק, שאחריו מוצגות הדרישות לסידורי הכבאות בעסק, הסבר לגבי התיקונים והאישורים הדרושים ומתן פרק זמן סביר לביצוע (מספר שבועות) אם נדרש. לאחר הודעת בעל העסק על תום התיקונים על ידו מגיע פקח מכבי אש לביקורת חוזרת (תוך 30 יום מההודעה לפי סעיף 7(ה) לתקנות רישוי עסקים).
5. אם נמצא כי העסק עומד בדרישות הכיבוי אזי יונפק לעסק אישור כבאות. באישור מופיעים התנאים שעל העסק לעמוד בהם, כולל תנאים שעל העסק להשלים בעתיד.
6. העתק האישור מועבר לרשות המקומית חתום בידי מפקד שירותי הכבאות (מפקד איגוד הערים האזורי שבתחומו נמצא העסק). אישור שירותי הכבאות לצורך רישיון עסק תקף עד לתום מועד הרישיון, אולם שירותי הכבאות מבצעים ביקורת שוטפת בעסקים בלי קשר למועד חידוש הרישיון (בדרך כלל ביקורת שנתי).
7. מחלקת רישוי עסקים מנפיקה רישיון עסק אם העסק עמד בכל הדרישות כולל כבאות.

שירותי הכבאות – שיטת העבודה

כל מדור מניעת דליקות מכין תכנית עבודה שנתית לביקורות בעסקים שבתחומו. במידת האפשר מנסים שירותי הכיבוי להגיע לפחות פעם אחת בשנה לכל עסק בתחומם. התכנית מעניקה עדיפות לביקורות בעסקים לפי מידת הסיכון שלהם בעיני שירותי הכבאות. התכנית כוללת ביקורות גם בעסקים ובמוסדות שאינם נכללים בחוק רישוי עסקים, ובעסקים הנכללים בחוק אך אינם יכולים לקבל רישיון עסק, כגון עסק שאינו מקבל היתר לשימוש חורג.

אם נמצא עסק החייב ברישיון שאינו עומד בדרישות שירותי הכבאות, אזי שירותי הכבאות מעבירים הודעה על כך לרשות המקומית. דיווחים אלה הם אחד המקורות העיקריים לאיתור עסקים שחורגים מחוק רישוי עסקים בחלק מהרשויות המקומיות, עקב ההיקף ואופן הפעילות בשירותי הכבאות.

אם עסק אינו מתקן את הליקויים שנמצאו בבדיקה של שירותי הכבאות לאורך זמן, או שיש בפעילותו סכנה ממשית, מופנה הדו"ח לגורם אכיפה. יש לציין שאם העסק אינו מהווה סכנה ממשית, עשוי הליך האכיפה להתחיל רק לאחר שנמצא בביקורת שגרתית נוספת כי העסק לא מילא את הדרישות – כלומר לאחר שנה ויותר.

אכיפה

אמצעי האכיפה העומדים לרשותם של שירותי הכבאות הם:

1. **פנייה לרשות המקומית על מנת שזו תתבע את העסק.** זוהי דרך הפעולה השכיחה ביותר מכיוון שהרשות המקומית היא הממונה על חוק רישוי עסקים ולשירותי הכבאות כמעט ואין יכולת אכיפה עצמאית.

בתי המשפט אינם ממהרים להורות על סגירת עסקים שנמצא כי לא מילאו את דרישות שירותי הכבאות, וגם אינם ממהרים להטיל קנסות כבדים בגלל התחשבות בפרנסת בעלי העסק ועובדיו. המשמעות היא שמידת ההרתעה של בתי המשפט מוגבלת.

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

2. **סגירה מנהלית.** אם נמצא סיכון מידי וחמור לשלום הציבור מפעילות בית עסק, אזי יכולים שירותי הכבאות לבקש לסגור את העסק בצו מנהלי. צו מנהלי לסגירת עסק מופעל לבקשת הכבאות על ידי ראש הרשות המקומית (סעיף 20 לחוק רישוי עסקים) או על ידי גורם מוסמך אחר, כגון המשרד לאיכות הסביבה, אם מדובר בעסק שמחזיק חומרים מסוכנים (ראה דוגמאות להלן). כל סגירה מנהלית היא לתקופה קצרה ונתונה לביקורת שיפוטית (סעיפים 21, 22 לחוק רישוי עסקים). על פי סקר שערכו שירותי הכבאות נמצא כי בשנת 2005 עברו כ־200 בקשות של שירותי הכבאות לגורמים שונים על מנת שאלו יוציאו צו סגירה מנהלי לעסקים. לא כל הבקשות של שירותי הכבאות לצו סגירה נענות. פניות לרשויות המקומיות יתכן שלא יענו מכיוון שראש הרשות עשוי ליחס משקל רב יותר

לפגיעה בפרנסת עובדי העסק ובעליו. זאת אחת הסיבות לכך ששירותי הכבאות מגישים פנייה כזאת רק אם קיים סיכון גבוה כתוצאה מהמשך פעילות העסק.

3. **פנייה לקצין המחוז של משרד הפנים בנוגע לשטחים גליליים.** שירותי הכיבוי ממונים על מניעת דליקות גם בשטחים שאינם בתחום רשות מקומית (שטחים גליליים). בשטחים אלו האכיפה נעשית דרך פנייה לקצין המחוז של משרד הפנים וזה מפעיל את המחלקה המשפטית של המחוז.

4. **פנייה לגופים היכולים להשפיע על עסק לבצע את דרישות שירותי הכבאות.** בשירותי הכבאות עוקבים אחרי תהליך האכיפה ונוקטים צעדים שונים כדי לעודד אותו. לדוגמה, מכתבים נשלחים לאיגוד חברות הביטוח ובהם אזהרה שעסק מסוים אינו עומד בדרישות שירותי הכבאות. הוא שולח התראות למאגר סוכני הביטוח והם עשויים להגביל או לבטל פוליסה, אם מגיע אליהם מידע על אי עמידה בתקני כיבוי אש. אמצעי זה נועד להפעיל לחץ על בעלי העסקים לעמוד בדרישות שירותי הכבאות. ישנן תחנות שעושות שימוש נרחב בכלי זה, בהיקף של עשרות פניות בשנה. כתוצאה מכך עסקים רבים משקיעים את המשאבים הנדרשים לעמידה בדרישות הרישוי, כדי למנוע מצב של העדר ביטוח.

אמצעי נוסף שבו נוקטים שירותי הכבאות הוא שליחת מכתבים לקצין המחוז במשרד הפנים, ובהם בקשה שהרשות המקומית שתחת פיקוחו תפעיל אמצעי אכיפה כלפי עסקים הפועלים ללא אישור שירותי הכבאות.

פעילות קציני המחוז במקרים אלה כוללת הפניית המכתב שהגיע משירותי הכבאות לגורם בכיר ברשות המקומית בצירוף בקשה לטפל בנושא. בחלק גדול מהמקרים מעורבות זו אכן תורמת להגברת צעדי האכיפה של הרשות כלפי אותו עסק.

הסיבות להעדר אישור שירותי הכבאות

העסקים הפועלים ללא אישור של שירותי הכבאות מתחלקים לשתי קטגוריות:

- עסקים הנמצאים בתהליך רישוי.
- עסקים שסורבו והסיכוי שיקבלו אישור נמוך.

להלן הסיבות להעדר אישור של שירותי הכבאות:

1. העדר יוזמה לרישוי מצד העסקים

בעלי עסקים רבים אינם פונים מיוזמתם לקבלת רישיון או לברור התנאים לרישיון לפני תחילת הפעילות. למעשה, בקרב רוב העסקים הקטנים (שהם מרבית העסקים מבחינה סטטיסטית) נורמת הפעולה היא פתיחת העסק בשלב ראשון וטיפול בנושא הרישיון רק לאחר פנייה מהרשות המקומית בנושא. מכאן ניתן גם ללמוד על החשיבות הרבה של פעילות שירותי הכבאות לאיתור עסקים ללא רישיון, שכן אלמלא פעילות 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 יום לכל היותר. בפועל אין זה תמיד המצב, ויש תלונות על עיכובים בטיפול שירותי הכבאות בבקשות לאישור רישיון (ראה דוגמאות בהמשך). להלן חלק מהסיבות המעכבות את תשובת שירותי הכבאות לרשות המקומית במהלך 30 יום:

סדרי עדיפויות בטיפול

בחלק מהיחידות לכיבוי אש מתקבלות כל שנה אלפי בקשות לאישור כבאות מהרשויות המקומיות. הבקשות אינן מסודרות לפי אזורים וגם לא לפי מידת הסיכון של העסק. בעיה מרכזית היא שאותה מחלקה 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 לצורך רישוי עסקים לפי דרישת הרשות המקומית ועל פי לוח הזמנים שנקבע בחוק רישוי עסקים.

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

לדוגמה: טיפול בבנק שאינו דורש רישוי אך נמצא בעדיפות גבוהה של פיקוח שירותי הכבאות בגלל ריכוז הקהל במקום, לעומת טיפול בבית עסק אחר ברמת סיכון נמוכה שתוקף רישונו פג.

שביתות

אחת הסיבות לעיכוב הטיפול של שירותי הכבאות באישור רישיונות הוא שביתות ועיצומים. לדוגמה, העיצומים הארציים בשירותי הכבאות בחודשים הראשונים של שנת 2005.

בזמן שביתה או עיצומים, שירותי הכבאות עוברים למתכונת חירום, כלומר, הם ממשיכים לספק שירותי כיבוי שרפות והצלה ומצמצמים פעילויות אחרות. פעילות מדור מניעת דליקות אינה נחשבת לפעילות חירום ולכן תחום זה נפגע במיוחד מהשביתות והעיצומים (והטיפול באישור רישיונות בכלל זה). בזמן שביתה/עיצומים של שירותי הכבאות, אלפי בעלי עסקים מוצאים עצמם חסרי אונים בהמתנה לאישור שירותי הכבאות, בלעדיו לא ניתן לקבל רישיון עסק.

עיכוב בחידוש הרישיון

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

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

חלק מהעסקים הצביעו על העיכובים בטיפול שירותי הכבאות כאחד המכשולים לקבלת רישיון עסק. על פי שירותי הכיבוי, כתוצאה מעומסי העבודה, הם אכן אינם מצליחים תמיד להחזיר תשובה לרשות המקומית תוך 30 יום כנדרש בחוק.

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

3. אי מתן היתר זמני

לפי סעיף ג' בפרק 7 לתקנות חוק רישוי עסקים, הרשות המקומית רשאית להעניק לעסק היתר זמני להפעלתו במקרה שחל עיכוב במתן תשובה מהגורם המקצועי. בפועל הרשויות המקומיות ממעטות להעניק היתרים זמניים כאשר מתעכבת התשובה של שירותי הכבאות. הסבר נפוץ של הרשויות המקומיות הוא שאם חלילה תתרחש שריפה בבית עסק שקיבל היתר זמני מבלי שקיבל אישור מקצועי של שירותי הכבאות, הרשות המקומית ו/או עובדיה (באופן אישי) עשויים לשאת באחריות המשפטית על הנזקים.

4. תנאים מקדימים

רוב העסקים שנערכת בהם ביקורת של מפקח כיבוי אש נדרשים לעמוד בתנאים מקדימים לפני קבלת הרישיון. בתי העסק נדרשים לעמוד בתנאים אלה תוך זמן קצוב (בדרך כלל מספר שבועות) ורק אם יוכיחו כי עמדו בהם יוכלו לקבל אישור רשויות הכיבוי. שלב זה עשוי להימשך זמן רב מהסיבות הבאות:

- שירותי הכבאות מעניקים לעסק זמן סביר על מנת לתקן את הליקויים. לעיתים קרובות זמן זה עובר את תקופת 30 הימים הקבועים בחוק לתשובת כבאות לרשות המקומית. במקרים אלו הכבאות עשויה לבקש להאריך את הזמן עד 60 יום הקבועים בחוק ולעיתים אף מעבר לזה. בפרק זמן זה העסק ממשיך ופועל ללא רישיון.
- אם לא ניתן להחזיר תשובה לרשות המקומית תוך 30–60 יום אזי שירותי הכבאות שולחים לרשות המקומית הודעה לגבי הפעולה שננקטה. לפי הודעה זו כל עוד לא עמד העסק במילוי הדרישות הוא אינו מקבל אישור של שירותי הכבאות הדרוש לקבלת רישיון עסק. באופן רשמי הודעה כזו היא הודעת סירוב למרות שהעסק נמצא בתהליך אישור.
- לעיתים עסק מעוניין להשלים את הדרישות אך השלמתן נמשכת זמן לא מבוטל מסיבות שאינן תלויות בו. דוגמאות לדרישות שכיחות מסוג זה הן אישור של מכון התקנים לגבי עמידות חומרי בנייה בפני אש והכשרת עובדים שיתנו מענה לטיפול במקרי שריפה בעסק בשעת חרום.
- לאחר שבעל העסק הודיע לשירותי הכבאות שהוא מוכן לביקורת חוזרת, אמורים אלה לבצע ביקורת חוזרת ולהחזיר תשובה לרשות המקומית תוך 30 יום (לפי תקנות רישוי עסקים פרק 7 סעיף א' (3) וסעיף ה'). בדרך כלל במקרים אלה אם בעל העסק לא ביקש מיזמתו ביקורת חוזרת, אזי ביקורת כזו לא נערכת עד למועד הביקורת התקופתית הבאה

(לאחר כשנה). רק לאחר ביקורת תקופתית נוספת, ואם נמצא שהעסק אינו פועל להסדרת הליקויים, מועבר הטיפול להליך אכיפה מתאים.

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

5. עסקים שאינם יכולים לעמוד בדרישות הכיבוי

מלבד העסקים שנמצאים בתהליך אישור (קצר או מתמשך) שבסופו הם עתידים לקבל רישיון עסק, ישנם עסקים שפועלים ללא אישור שירותי הכבאות וגם אינם עתידים, ככל הנראה, לקבל אישור כזה. כל העסקים האלה נמצאים, לכאורה, בתהליך אכיפה לקראת סגירת העסק. בפועל, כפי שפורט לעיל, להוציא מקרים של סיכון מיידי גדול, הליך האכיפה עשוי להימשך זמן רב ולעיתים קרובות זמן רב יותר מאורך חיי העסק עצמו. מכאן, שעקב מגבלות האכיפה והעדר מימד הרתעה, קבוצה גדולה של עסקים פועלים ללא אישור כבאות וגם אינם נמצאים בתהליך להשגתו. לפי נתונים שמסרו מנהלי רישוי עסקים ברשויות מקומיות שונות, ל-12% מהעסקים חסר אישור כבאות וניתן להניח שימשיכו לפעול בצורה זאת לאורך זמן.

6. עסקים שאינם פועלים להשגת אישור כבאות

- עסקים שלא נענו לדרישות הכבאות ולא ביצעו את ההשקעות המתבקשות לצורך עמידה בתנאים. יש לזכור שדרישות שירותי הכבאות עשויות להיות יקרות מאוד. התקנת מערכת כיבוי (ספרינקלרים) נאמדת בכ-10\$ למ"ר בנוי. בעלי העסקים אינם ממהרים להוציא עשרות אלפי שקלים על מנת לעמוד בדרישות הכבאות, בפרט כשממשך הזמן עד לנקיטת צעדי אכיפה נגד העסק עשוי לארוך עד מספר שנים והקנסות שמוטלים על עסק שפועל ללא אישור כבאות אינם גבוהים במיוחד.

- עסקים שגם אם ישיגו את אישור הכבאות לא יוכלו לקבל רישיון מכיוון שאינם יכולים לעמוד בדרישות אחרות לצורך רישיון עסק. בעיקר מדובר בעסקים שאינם יכולים לקבל היתר לשימוש חורג. במקרה כזה הוצאה גדולה לצורך עמידה בדרישות הכבאות עשויה להיראות לבעל העסק כחסרת תכלית. זהו המצב בעסקים רבים במועצות האזוריות ובעסקי מסחר ועינוג ציבורי באזורי תעשייה בערים הגדולות.

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

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

לעומת זאת, כאשר מדובר בעסק ותיק, ובמיוחד עסק שהחזיק ברישיון תקופה ארוכה ונדרש לשינויים בגלל עדכון התקנים, אם אין סיכון גבוה לשלום הציבור, מגלים גמישות כלפיו. ניתן לגבש פתרונות מיוחדים עבורו ולאפשר פריסה של התיקונים הנדרשים על פני זמן. זאת מתוך הבנה ששינוי מבנה קיים כרוך בעלות גבוהה במיוחד ומניסיון מצטבר לפיו רשויות האכיפה לא ימהרו לפעול לסגירת עסקים פעילים וקיימים.

שירותי הכבאות מבצעים ביקורות 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 שיהיה קשה לאכוף דרישות נרחבות יותר.

תלונות שכיחות נגד שירותי הכבאות והתגובות עליהן

דרישות מחמירות מעבר לנדרש

מספר בעלי עסקים טענו בפנינו כי מפקחי מניעת דליקות מציגים בפניהם דרישות בלתי סבירות, דרישות שאינן מתחשבות בעלויות הגבוהות לעסק ובפרט אינם מוכנים לשקול פתרונות חלופיים סבירים וזולים יותר (ראה דוגמאות להלן). על פי בעלי העסקים, מפקחי מניעת דליקות אינם משתמשים בשיקול הדעת שניתן להם, אלא מעלים את הדרישות המחמירות ביותר כתנאי לאישור, עקב חששם שבמקרה שיתרחש אסון בעסק שקיבל את האישורם הם יישאו 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 וגרמים נזקים, הכבאי חשוף לביקורת ועשוי לתת את הדין על כך שהקל בדרישותיו ושהמערכת שדרש לא סיפקה מענה.

דוגמה. לאחר השריפה שהתרחשה בסופרמרקט "חביב" בפתח תקוה בפברואר 2000 (שבה היו ארבעה הרוגים), נערכו תחקירים ולפיהם האסון היה נמנע (או מצטמצם) לו היו מותקנות במקום מערכות כיבוי. האחריות על האסון הוטלה, בין היתר, על שירותי הכבאות האזוריים שלא הנחו את בית העסק להתקין מערכות כיבוי מתאימות. באותו מקרה בית המשפט הרשיע שלושה כבאים בגרימת מוות ברשלנות. מאז אסון "חביב", יותר ויותר שירותי כבאות אזוריים מציבים דרישות מחמירות המחייבות את בעלי העסקים להתקין מערכות כיבוי. עסקים שבעבר הסתפקו במערכות גילוי וקיבלו אישור משירותי הכבאות, נדרשו להתקין את המערכת הנוספת.

יתכן שקיימת כאן בעיה מערכתית: המערכת מעסיקה מפקחי כיבוי בעלי הכשרה וידע נרחבים שמאפשרים להם לספק מענה מקצועי מתאים לתנאים המיוחדים של כל עסק בנפרד, אולם אלה נאלצים לשפוט כל מקרה לחומרה מבלי לנצל את הידע המקצועי שרכשו מחמת 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 בנציבות כבאות והצלה, שם נוטים להקל עם בעלי העסקים, כפי שיפורט בהמשך.

חוסר אחידות בדרישות

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

תגובת שירותי הכבאות

חוק שירותי הכבאות מקנה במקרים מסוימים למפקד שירותי הכבאות באזור שיקול דעת להחליט מהן מערכות הבטיחות המתאימות לכל נכס ולכל עסק. הפתרונות הנדרשים מבעלי העסקים מתבססים על שיקול דעת והערכת סיכונים. 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 מתזים שפועלים באופן אוטומטי מרגע שפורצת דליקה.

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

כדי להחליט על החלופה שמתאימה לכל עסק, יש לנתח את רמת הסיכון בעסק עצמו, מאפייני השימוש של הדיירים, מיקומו, סביבתו ושכניו, אפשרויות המילוט, דרכי הגישה וכד'. לאותו סוג עסק שמיקומו שונה יידרשו פתרונות כיבוי אש שונים. למשל – אולם שמחות אחד נמצא במבנה מבודד בקומת קרקע, עם גישה נוחה פנימה והחוצה ודרכי מילוט נוחות. לעומת זאת אולם שמחות אחר מתפקד בצורה דומה, אך נמצא בקומה שלישית, כשמעליו ומתחתיו עסקים אחרים, דרכי המילוט שלו צרות ויש מרחק גדול יותר מהאולם לפתחי היציאה. לכל אולם יידרשו, כמובן, פתרונות שונים. לכאורה, ניתן לטעון שיש חוסר אחידות בדרישות מצד שירותי הכבאות, אך בפועל כל דרישה תהיה מבוססת על ניתוח פרטי המקרה וניתוח הסיכונים הרלוונטיים כמפורט לעיל.

קביעת הנחיות מסגרת לכיבוי אש

בשנים האחרונות נציבות כבאות והצלה הכינה קריטריונים להתקנת מערכות כיבוי אש, בשיתוף עם איגודים שונים של בעלי עסקים ומקצועות כגון תחנות דלק, מפעלי תעשייה, בתי מרקחת, מוסכים, חברת החשמל ומקורות. בימים אלה נציבות הכבאות מכינה מסמך הנחיות גם עם התאחדות בעלי אולמות וגני אירועים. מסמכי הנחיות כאלה מתחילים בד"כ ביוזמה של הפורום הרלוונטי (במקרה זה בעלי אולמות) ששוכרים את שירותיו של מהנדס בטיחות אש שמקובל גם על הנציבות, והוא עורך סקר סיכונים ומציע פרוגרמה של פתרונות. הצעתו מועברת להתייחסות נציבות הכבאות שמעבירה את הערותיה, עד לגיבוש מסמך שמקובל על שני הצדדים. מרגע שנקבע מסמך כזה הוא מועבר כהנחיה מחייבת ליחידות הכבאות האזוריות.

תהליכים אלה אמורים לצמצם את חוסר האחידות שקיים בדרישות כיום ולהגביר את מחויבות בעלי העסקים באותו מגזר לעמידה בדרישות, שכן ההנחיות הוכנו יחד עימם.

הבדלים בין תחנות כיבוי

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

לדוגמה, כל הפקחים בתחנת חולון הם בעלי תואר בהנדסת בניין (הנדסאי או מהנדס בניין). מצב זה אינו תקן מחייב, ואף אינו המצב בפועל בתחנות אחרות. ההשכלה בהנדסה של הפקחים מאפשרת להם לראות דברים שלא ניתן היה לראות ללא השכלה זו. למשל, כיצד תתפקד תקרת מבנה במצב אש, לא רק לגבי המשתמשים הקבועים במבנה אלא גם לגבי כוחות הצלה וכיבוי שישהו בו בזמן אירוע. כתוצאה מהבנה זו עולות דרישות נוספות שאולי לא היו נדרשות על ידי מפקח בתחנה אחרת.

דרישות חדשות

לטענת בעלי עסקים נציגי שירותי הכבאות משנים לעיתים את דרישותיהם בעת חידוש רישיון, בעת העברת עסק לבעלים חדשים ובעת ביקורת תקופתית בזמן שהרישיון בתוקף כך שמערכות מניעת דליקות שענו על הדרישות בעבר אינן מספקות כיום (ראה דוגמאות להלן).

שירותי הכבאות טוענים כי רישיון העסק ניתן לתקופה שאינה חופפת את תקופת הביקורת של פקחי כיבוי אש. בזמן הביקורת התקופתית יכולים מפקחי כיבוי אש להבחין בשינויים בעסק או סביבתו שמחייבים שינוי הדרישות. כמו כן, דרישות הכיבוי משתנות מעת לעת כתוצאה מהפקת לקחים או שינויים טכנולוגיים. במקרה כזה יכולים מפקחי כיבוי אש לשנות את הדרישות גם לעסק בעל רישיון תקף.

בכל מקרה שהדבר נדרש יכול מדור מניעת דליקות לפנות לרשות המקומית ולבקש לשנות או אפילו לבטל רישיון קיים.

סיבה נפוצה לדרישה חדשה עבור עסק קיים היא שתי חנויות צמודות שמוזגו לעסק אחד. גם כאשר לכל אחד מהעסקים היה בעבר רישיון, לא ניתן לתת רישיון לעסק המאוחד אם לא יאחד את רשתות החשמל. זו דוגמה לדרישה טכנונית המועלית על ידי שירותי הכבאות בלבד.

דרישה להתקנת מאגרי מים

ישנם מקומות שלחץ המים העירוני אינו מספק כדי להפעיל את המתזים בצורה אפקטיבית בשעת חירום ולכן שירותי הכבאות דורשים מבעלי העסקים להתקין מאגרי מים. התקנת מאגרי מים הינה פרוייקט יקר שעלותו עשויה להגיע לסכומים גבוהים. לעיתים נדרש היתר בנייה להקמתם ולא תמיד הדבר אפשרי. עם זאת, גם כשהרשות המקומית מסוגלת לספק את לחץ המים הדרוש להפעלת המתזים, היא אינה מעונינת לקחת על עצמה את האחריות לכך שבשעת

תקלה באספקת המים, לחץ המים עלול להיות נמוך מהלחץ הנדרש והמתזים לא יהיו אפקטיביים. לכן היו רשויות מקומיות שדרשו בעצמן מהעסקים להתקין את מאגרי המים, למרות שבאופן שוטף מערכת המים העירונית מסוגלת לספק את לחץ המים הנדרש.

הבעיה נבדקה בנציבות כבאות והצלה, והפתרון נמצא בסעיף בתקן המגדיר את אופן אספקת המים ברשויות המקומיות. תקן זה מאפשר לרשות המקומית מספר הפסקות מים בשנה (במקרים של תקלה/תיקונים וכדומה). מכאן שגם אם במקרים נדירים פורצת שריפה ובאותו זמן לחץ המים נמוך מהנדרש, אין משמעות הדבר שהרשות המקומית התרשלה. הסכמות כאלה הושגו לאחרונה בירושלים ושם שירותי הכבאות ויתרו על דרישתם מבעלי העסקים להקים מאגרי מים. הסיכום עם הרשות המקומית הוא שלחץ המים העירוני מספק לצורך הפעלת המתזים ובעלי העסקים נדרשו לחתום לרשות המקומית על "העדר תביעות" במקרה של שיבוש בהספקת המים בזמן שריפה.

ערעור

בשירותי הכבאות קיים נוהל רשמי לערעור על דרישות הכבאות שקבע מפקח כבאות ראשי. על פי נוהל זה ניתן לערער על דרישה של מפקד שירותי הכבאות האזורי אם דרישה זו מקורה בשיקול דעתו ולא בתקנה מחייבת. לדוגמה, אם החליט מפקד שירותי הכבאות האזורי שעסק נדרש להתקין מערכת כיבוי אוטומטית אולם על פי התקנות ניתן היה להסתפק במערכת של גילוי אש בלבד (מערכת זולה יותר), אזי רשאי בעל העסק להגיש ערעור על הדרישה.

הערעור מוגש בכתב למפקח כבאות ראשי עם העתק למפקד השירות שלגבי דרישתו מוגש הערעור. מפקד השירות המקומי חייב לשלוח לנציב כבאות ראשי את עמדתו לגבי המקרה בהקדם האפשרי. נציב כבאות ראשי (בעזרת ועדת ערר) רשאי לזמן את הצדדים לדיון או לדרוש חומר נוסף על מנת לקבל החלטה בערעור. ההחלטה בערעור יכולה להיות דחיית הערעור, ביטול כל הדרישות מהעסק, שינוי חלק מהדרישות או קבלת חלק מהדרישות. החלטת הנציב נשלחת לצדדים בכתב והיא החלטה סופית ומחייבת.

מספר הערעורים על דרישות הכבאות קטן יחסית למספר הדרישות, כמאה ערעורים בשנה מתוך עשרות אלפי דרישות של שירותי הכבאות מעסקים. יש לציין שחלק גדול מהערעורים מתקבל, כלומר יש הקלה בדרישות הכבאות בעקבות הפנייה לערעור.

בנטייה לקבל את הערעורים יש חיזוק לטענה שמפקדי השירות בשטח מרבים להחמיר בדרישות מתוך כוונה לכסות את עצמם במקרה אסון, אולם המספר הקטן של הערעורים אינו מאפשר להסיק זאת באופן מובהק.

דוגמאות

א. מועצות אזוריות

חוסר גמישות מצד שירותי הכבאות. עסק לעריכת כנסים וסדנאות. לצורך פעילותו התקין העסק אוהל גדול שיובא מארה"ב. העסק ביקש רישיון עסק ועמד בכל הדרישות המקצועיות, כולל היתר בנייה לאוהל. מכבי אש סירבו לאשר את העסק עד שיוודאו שהאוהל בנוי מחומר עמיד לאש. העסק המציא מסמך מהחברה המייצרת את הבד לאוהל לפיו האוהל המדובר מורכב מבד חסין אש העומד בתקן: CPAI-84, Section 6, התקן הנדרש בארה"ב לבד מסוג זה. למרות בקשת העסק שלוותה בבקשה של אגף הרישוי במועצה, שירותי הכבאות לא אישרו את האוהל לשימוש. התנאי לאישור היה כי העסק יעביר דוגמה של הבד למכון התקנים הישראלי, לצורך אישור של מכון התקנים לעמידות הבד ורק אז יינתן אישור כבאות. תשלום הבדיקה במכון התקנים מוטל על העסק, הבדיקה גוזלת זמן לא מבוטל ולא ניתן היה למצוא דוגמה כזו מבלי להשחית את האוהל. בפועל העסק פועל ברישיון שכולל תנאי האוסר את הפעלת האוהל. בעלי העסק חתומים על הרישיון כולל אישור שהם מכירים את כל התנאים בו. העסק מפעיל את האוהל ובגלל התנאי ברישיון עלול להיווצר מצב שהמשתמשים באוהל אינם מבוטחים במקרה אסון.

חוסר עקביות בדרישות. בית מרגוע ונופש המפעיל מספר מבנים ארעיים מסוג בונגלו וכו' וקרוונים לאירוח. בביקורת מחודש פברואר 2003 נדרש העסק להשלים בהקדם מספר דרישות, ובראשן מערכת כיבוי אוטומטית (ספרינקלרים) בכל קרוואן. על סמך הצידוד הקיים ניתן באוגוסט 2003 אישור של מחלקת כיבוי אש להפעלת העסק לשלושה חודשים, בליווי בקשה להשלמת הדרישות המפורטות בהקדם. בבדיקה תקופתית שנערכה בפברואר 2004 נדרש העסק להשלים דרישות כמעט זהות לדרישות בביקורת מ־2003, אולם לא נדרש להתקין מערכת כיבוי אוטומטית ספרינקלרים בקרוונים. על סמך הצידוד הקיים ניתן בפברואר 2005 אישור מחלקת הכיבוי להפעלת העסק ברישיון זמני לשלושה חודשים, בליווי בקשה להשלמת הדרישות המפורטות בהקדם. על סמך אישור זה ניתן לעסק רישיון זמני לשנה אחת.

דוגמה זו ממחישה את הבעיות הבאות:

חוסר עקביות. בתנאים מ־2003 נדרש העסק להתקין מערכת ספרינקלרים בקרוונים. זהו תנאי שעלותו גבוהה ביותר. תנאי זה לא מופיע בביקורת מ־2004, למרות שמערכת כזו לא הותקנה. לא מובן מדוע תנאי זה – שנדרש לצורך רישיון עסק ב־2003 – אינו מופיע בביקורת שנערכה ב־2004. העלות הגבוהה של דרישה זו בלבד יכלה לגרום לעסק שלא למלא את שאר התנאים, כיוון שממילא לא יוכל לעמוד בתנאי זה. חוסר העקביות בולט במיוחד על רקע העובדה שאת הביקורות ערך אותו פקח.

העסק לא עמד, למעשה, באף אחת מדרישות שירותי הכבאות ובכל זאת ניתן לו היתר פעולה. היתר זה ניתן על סמך ציוד "מספיק". כיצד נקבע מהו ציוד מספיק? איך העסק אמור לדעת זאת? אם ניתן שוב ושוב היתר זמני איזה תמריץ יש לעסק למלא את התנאים?

הביקורת נערכה בפברואר, בסוף מרץ יוצא דו"ח עם דרישות מהעסק ונשלח העתק למועצה האזורית. לבקשת המועצה האזורית מוציאה מחלקת כיבוי אש היתר לרישיון עסק זמני, שניתן זמן רב לאחר הביקורת (כחצי שנה ב־2003, קרוב לשנה ב־2004). ההיתר ניתן למרות שבזמן

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

בפועל העסק פועל מספר שנים עם רישיון עסק זמני, כאשר כל שנה מתקבל אישור שירותי הכבאות לשלושה חודשים בלבד. העסק מסתפק במצב זה ואינו טורח למלא הוראות נוספות בנושא כיבוי אש.

ב. מלונות

תאור העבודה מול שירותי הכבאות על פי המשנה למנכ"ל רשת מלונות ארצית.

במלון בירושלים, הקיים יותר מ-60 שנה, הושקעו עשרות מיליוני דולרים בשיפוץ. שירותי הכבאות דרשו לשנות את כיוון הפתיחה של שתי דלתות (כאמור, לאחר 60 שנה שבהן הדלת נפתחה לכיוון אחד) כתנאי למתן רישיון עסק. הדלתות הן בגודל 3.5×1.8 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 שירותי הכבאות להחליף את שלט "יציאת חרום" מאנגלית לעברית, אף על פי שרוב אורחי המלון אינם ישראלים.

ג. רשת תחנות דלק ארצית

תאור העבודה מול שירותי הכבאות על פי האחראי על הרישוי באחת מחברות הדלק הגדולות

הגורמים המעכבים את קבלת האישור לרישיון עסק משירותי הכבאות

- השביתות, מספר ימי השביתות והעיצומים של שירותי הכבאות הינו רב. בשנת 2005 היו כ-200 ימים (כולל שבתות וחגים) בהם לא ניתן היה לפעול אל מול שירותי הכבאות כתוצאה משביתות ועיצומים. מצב זה מונע אפשרות לקידום ההליך לקבלת רישיון עסק. בתקופה של שביתות ועיצומים אין אפשרות להגשת בקשות אל שירותי הכבאות, לתיאום ביקורות וכיו"ב.
- השוני בדרישות בין ערים ורשויות שונות. עקב שוני זה, נוצר קושי בהיערכות והתארגנות מראש ובהכנת הצעדים הדרושים לצורך קבלת רישיון. השוני נובע בעיקרו משיקול הדעת של מפקח הכבאות או מנהל התחנה, ועשוי ליצור עיכוב ממושך בהליך לקבלת רישיון, ולהתבטא בהשקעה כספית גבוהה.

דוגמאות:

- בתחנת דלק מסויימת ישנה דרישה להצבת 4 זרנוקים (פריטים) בארון כיבוי אש. בתחנה הדומה לה בגודלה נדרש להציב 20 (!) פריטים בארון כיבוי אש ללא סיבה הנראית לעין. האחראי על הרישוי מציין כי זרנוקים מתבלים ונגנבים לעתים קרובות, ועל כן דרישה להצבת זרנוק גוררת הוצאה כספית גבוהה. בתחנה אחרת, שאורכה אינו עולה על 60 מ', מוחזקים מעל 10 זרנוקים באורך של 15 מטר כ"א, על פי דרישת שירותי הכבאות במקום. זוהי דוגמה לחוסר האחידות ולשוני בשיקול הדעת בין מפקחים שונים ברשויות השונות.
- בעבר נהגו תחנות הדלק להציב ברזי כיבוי בקוטר של 2 צול. כיום הברזים החדשים

הנדרשים הינם בקוטר של 3 צול. אף על פי כן, תחנות מסויימות בהן הותקנו הברזים החדשים (של 3 צול) נדרשו להציב גם ברזים של 2 צול. זאת בטענה כי הפתיחה של הברזים החדשים איטית יותר מהפתיחה של ברזי 2 הצול. דרישה זו מחייבת למעשה שימוש בברזי 3 צול, אך נוסף לכך החזקת ברזי 2 צול, מצב היוצר כפילות ודורש השקעה נוספת בתחנה.

כמו כן, דרישה זו חלה על תחנות מסויימות בלבד, ובתחנות דלק אחרות כלל לא הועלתה דרישה כזו.

- חלק מן התחנות נדרשו להתקין מערכת לגילוי עשן במשרד התחנה. משרד זה הוא חדר בגודל של כ־30 מ"ר, המאוייש 24 שעות ביממה, 7 ימים בשבוע. על כן, אין סיבה להתקנת מערכת גילוי עשן במשרדים אלה, ואמנם בתחנות רבות אין דרישה 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 מסויימת נדרשה התקנת דלתות חסינות אש ופתחי שחרור עשן במחסן השמנים, בעוד שבתחנות אחרות שגם בהן יש מחסני שמנים לא הוצבה כלל דרישה מעין זו. גם כאן מדובר בעלות של כמה אלפי שקלים.

- תחנות הדלק בראשון לציון נדרשו להחליף את המטפים הישנים בחדשים למרות שבעלי המקצוע מטעם מפעילי התחנה בדקו את הציוד וציינו שהמטפים הקיימים תקינים. גם במקרה זה הדרישה הייתה ייחודית לאותה עיר ולא עלתה בתחנות אחרות. הרשת ערערה לנציבות הכבאות הארצית, שקיבלה את טענותיה של החברה כי אין צורך בהחלפת המטפים.

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

ד. אכסניות נוער

- אכסניית הנוער בחיפה נאלצה להשבית בחודשים האחרונים את אחד המבנים בתחומה ששטחו כ־500 מ"ר, מכיוון שהמבנה אינו עומד בדרישות שירותי הכבאות. עלות התקנת מערכות כיבוי אש במבנה זה עשויה להגיע למאות אלפי ש"ח. מדובר במבנה ישן שבעתיד מיועד להריסה ולכן לא כדאי כיום להשקיע בו סכומים כאלה. ישנן הסכמות עם שירותי הכבאות על שימוש במבנה זה על פי תנאים מסויימים, וכל זמן שהאכסניה פועלת לפי תנאים אלה כיבוי אש מבחינתו אינו מתנגד להמשך מתן רישיון עסק. לכן המבנה אינו משמש ללינה אלא לשימושים אחרים שאינם יוצרים בעיה במקרה של פינוי מהיר.

- אכסניית הנוער בטבריה מתפקדת במבנה עתיק המיועד לשימור. מבחינה פיזית והנדסית יש קושי להתקין במבנה זה את מערכות המתזים הנדרשות. עלות ההתקנה מוערכת במאות אלפי ש"ח. שירותי הכבאות בטבריה מודעות לבעיה ועד היום נמנעו מנקיטת צעדי אכיפה כלשהם. בכל שנה ניתן היתר זמני להפעלת המקום גם ללא מערכות הכיבוי 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 בענין זה). לעיתים ההמתנה עד הגעתם נמשכת מספר שבועות / חודשים, כך שבהגיעם למקום חלק מהאישורים שניתנו בעבר כבר אינם בתוקף.

ה. רשת מרכולים

מלכתחילה, מים אמורים להיות מסופקים ע"י הרשות המקומית. אולם במרכולים מסויימים הרשת נדרשה על ידי רשויות כיבוי אש להקים מאגרי מים עצמאיים בנפחים גדולים, כדי להגביר את לחץ וספיקת המים למקרה של הפעלת מערכות הכיבוי האוטומטיות בשעת חרום. הקמת מאגרים כאלה מחייבת קבלת היתרי בנייה. מעבר לעלות הכלכלית הגבוהה לא תמיד ניתן לקבל היתרי בנייה בגלל מגבלות על בנייה נוספת והעדר זכויות בנייה נוספות. במקרים אלה הרשת דורשת מהרשות המקומית לספק את לחצי המים הנדרשים, אך גם כאן לא תמיד הדבר מתאפשר.

ו. בתי מלאכה

על פי האיגוד הארצי של בתי המלאכה יש חוסר אחידות בדרישות לרישוי עסקים. לדוגמה: הדרישה להתקנת מתזי כיבוי אש. בתי מלאכה ומפעלי תעשייה קטנים בתחום העיר חולון נדרשים להתקין מערכות כיבוי אש ומתזים בעלות עשרות אלפי ש"ח לבית עסק, זאת בשעה שבתל אביב השכנה, כלל אין דרישה להתקנת מערכות כאלה. מלבד עלות ההתקנה, המתזים יכולים לגרום נזק למכונות ולציוד בשעת פעולתם. חוסר אחידות זה יוצר תחושת תסכול בקרב בעלי עסקים בחולון. הם מבקשים שנציגי כיבוי אש יפטרו אותם מהתקנת המערכות, מה עוד שלפי בדיקתם מערכות אלה כלל אינן נחוצות.

ז. רשת חנויות לצידוד משרדי

במודיעין הוקמה חנות חדשה. שירותי הכבאות הציבו דרישה ייחודית לחנות זו, לפיה מערכת גילוי האש תפעיל את מפוחי העשן רק לאחר הפעלת המתזים, והמפוחים לא יופעלו אוטומטית בו זמנית עם המתזים, כפי שנהוג בד"כ. בחנויות אחרות הרשת נדרשת להתקין מערכת לגילוי אש המפעילה את מפוחי העשן והמתזים ללא תלות ביניהם. הדרישה במודיעין לתזמון בין שתי המערכות מחייבת השקעה כספית גדולה נוספת.

ח. אולמות אירועים

ישנה בעיה של דרישות בלתי ברורות ובלתי עקביות מצד שירותי הכבאות. לדעת בעלי האולמות, ניתן היה לצפות ששירותי הכבאות יגבשו מסגרת אחידה ומסודרת של דרישות והנחיות כלפי אולמות וגני אירועים. לדעתם יש לצמצם את שיקול הדעת של תחנת כיבוי אש האזורית, ובמקביל לחייב אותן לפעול על פי אמות מידה אחידות. מסמך הנחיות יוכל לסייע לבעלי האולמות ולאפשר להם להיערך בעוד מועד לעמידה בדרישות. אולם מסמך כזה לא היה קיים עד היום. בכל אזור נותנים שירותי הכבאות פרשנות שונה לתקנות ובעלי 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, ובעלי האולמות נאלצים בכל פעם לבצע את השינויים בהתאם לדרישות הפרטניות של הפקח הממונה באותה עת.

ט. דוגמה לשינוי הדרישות בעסק פעיל

קניון בבתים הוקם בתחילת שנות התשעים. בתוכניות המקוריות נדרש להתקין ספרינקלרים רק בשטחים הציבוריים. בשנת 2000 שונו הדרישות ומדור מניעת דליקות דרש מהקניון להתקין ספרינקלרים גם בשטח החנויות, זאת למרות שהקניון החזיק ברישיון עסק תקף. הקניון סירב לדרישות החדשות שעלותן היתה גבוהה. לאחר הליכים משפטיים שניהלה המחלקה המשפטית בעיריית בתים, נאלצו בעלי הקניון לקבל את הדרישות, ביצעו את השינויים הנדרשים, וקיבלו רישיון מחודש.

י. דוגמאות לסגירת עסקים בצו מנהלי או בצו בית משפט בגלל אי עמידה בדרישות הכבאות

- מפעל לחומרים מסוכנים בחולון. פקח של מחלקת מניעת דליקות איתר את העסק שהתחיל לפעול ללא שום אישורים, ללא דיווח על פעילותו בחומרים מסוכנים, ומבלי להתקין את מערכות הבטיחות הנדרשות בתקנות. בביקור במקום נמצא שחסרות מערכות לגילוי אש, מערכת גילוי עשן, מערכת כיבוי אוטומטית ועמדות לכיבוי אש. במקום כבר אוחסנו בפועל חומרים מסוכנים, לדוגמה 15,000 ליטר לכה דליקה. בגלל הסיכון הגבוה במקרה זה הופעל המשרד לאיכות הסביבה. הוא הוציא צו סגירה מידי ואף הפעיל את סמכותו למנוע שחרור סחורות לטובת העסק מנמל אשדוד. בעקבות צעדים חריפים אלה העסק למעשה הושבת מיידית לתקופה של חודש, בסיומה הסדיר את כל הדרישות של מחלקת הכיבוי, קיבל אישור וחזר לפעול.
- מלון בחולון נסגר בצו מנהלי לאחר שני אירועי שרפה קרובים. לפני האירוע הראשון המלון עמד ברוב דרישות הכיבוי, שהיו התקנת מדרגות חיצוניות, התקנת ספרינקלרים וגלאים. הוא קיבל אישור לפעול ודרישה להשלמת מספר ליקויים קטנים יחסית, כגון דלתות חסינות אש בחדרי המדרגות. למרות שהותקנו המערכות הנדרשות, פרצה במקום שרפה במהלכה לא פעלו מערכות הכיבוי כנדרש בגלל 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, מבלי שתוקנו המערכות לכיבוי אש. תוך פרק זמן קצר פרצה במלון שריפה שנייה ומערכות הכיבוי לא תפקדו כי עדיין לא שוקמו מהנזק שנגרם בשריפה הראשונה. עקב השתלשלות אירועים זו נסגר המלון בצו מנהלי של הרשות המקומית.
- חניון גז. חניון רכב הוסב לשמש כחניון למשאיות גז והוגשה בקשה לרישיון עסק. על מנת לקבל אישור כיבוי אש החניון נדרש לעמוד בתנאי תכנית בטיחות. הבעיות העיקריות שהעסק נדרש לפתור: היציאה מהחניון היתה דרך תחנת דלק, לא היתה מערכת שמפרידה פיזית בין המשאיות, מעל החניון עבר כבל של חברת החשמל ובעסק לא הותקנו עמדות כיבוי. בפועל העסק המשיך לפעול מבלי למלא אף 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 חונות רק משאיות גז ריקות. נציג מחלקת מניעת דליקות הסביר בבית המשפט כי על פי התקן בארץ מיכל גז שמולא פעם אחת נחשב מלא גם אם רוקן. למעשה מיכל גז שרוקן מסוכן יותר ממיכל גז מלא, כיוון שתערובת המכילה מעט גז והרבה אויר נפיצה ודליקה יותר מתערובת המכילה גז בלבד. בנוסף הוסבר כי על פי התקן משאית דלק חייבת לחנות במרחק של לא פחות מחמישים 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 שפעל מספר שנים בתחום חומרים מסוכנים נדרש להתקין משאבה ועגלות קצף ולהתאים את מערכות הכיבוי האוטומטיות לרמה הנדרשת מאופי הפעילות. העסק קיבל מספר אורכות למילוי התנאים. לאחר שהתנאים לא מולאו העסק נסגר בצו מנהלי של הרשות המקומית. העסק ערער על הצו בבית משפט וקיבל אורכה של חודש עד לפינוי, ואכן התפנה מהמקום. יתכן שהשיקול הכלכלי היה המניע העיקרי לפינוי העסק, כיוון שעלות העמידה בתנאים היתה גבוהה, לדוגמה, עלות התקנת המשאבה הנדרשת היתה כ-100,000 ש"ח.
- 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 הליך משפטי שניהלה הרשות המקומית העסק נסגר בצו בית משפט. נראה שלפעולת האכיפה היתה השפעה מרתיעה כיוון שבאותו מבנה פועל היום סופרמרקט של רשת אחרת, שעומד בכל התנאים והדרישות.

משטרה

כללי

המשטרה ממונה על אחת ממטרות חוק רישוי עסקים המוגדרת כמניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות. מתוך כ־100 סוגי עסקים טעוני רישוי, 54 סוגי עסקים חייבים באישור משטרה על מנת לקבל רישיון עסק.

העסקים החייבים באישור משטרה נחלקים לשלושה סוגים לפי העניין של המשטרה בעסק:
 א. עסקים בהם מתרכז קהל רב כגון עסקי בידור, נופש מאורגן וחנויות גדולות. בעסקים אלה המשטרה פועלת למניעת פעילות פלילית וגם להבטחת הציבור מפני אירועים ביטחוניים.
 ב. עסקים שיש בהם ריכוז של מוצרים יקרי ערך כגון חנויות תכשיטים, הובלת כספים, אחסנת תרופות ואחסנת כלי נשק. בעסקים אלו המשטרה פועלת בעיקר למניעת פעילות פלילית.

ג. עסקים אחרים שלמשטרה יש בהם עניין מן ההיבט הפלילי כגון עסקים למכירת חלקי חילוף לרכב או עסקי רוכלות.

בסה"כ, על פי המשטרה, כ־30,000 עסקים בארץ נמצאים בפיקוחה על פי חוק רישוי עסקים.

נתוני רקע

לפי דו"ח משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות משנת 2004, נמצא כי מתוך כ־113,000 עסקים טעוני רישוי בארץ, כ־39,000 פועלים ללא רישיון (כ־35%). בדו"ח מדורגים גורמי האישור לפי מספר הפעמים שהם מדווחים כסיבה להעדר רישיון עסק. לפי דרוג זה, המשטרה היא הגורם הרביעי עם כ־3,100 עסקים שדווחו כחסרי רישיון בגלל העדר אישור מטעמה. מהבדיקה שערכנו במסגרת מחקר זה ברשויות המקומיות השונות, עולה כי העדר אישור מהמשטרה בשנת 2005, מהווה כ־10% מתוך כלל הסיבות להעדר רישיון. שיעור זה קרוב למדי לזה שנמצא בדו"ח הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 ($39,000/3,100 = 8\%$).

המבנה הארגוני של מתן רישיונות

הדרגים הפיקודיים והמקצועיים העוסקים ברישוי עסקים במשטרה הם:

המטה הארצי. קצינת רישוי ארצית עוסקת בפיקוח מקצועי על פעילות המשטרה בתחום הרישוי, הכנת נהלים, טיפול בפניות גורמים כלל ארציים בנושא הרישוי כגון איגודים מקצועיים וריכוז נושא ההכשרה וההדרכה של אנשי המשטרה בתחום ושל גורמים מחוץ למשטרה.

מחוזות. ישנם 6 מחוזות כשבכל אחד קצין המפקח על נושא רישוי עסקים במחוז, אך זה אינו תפקידו העיקרי.

מרחבים. קיימים 14 מרחבים. מפקד כל מרחב או סגנו הם סמכות האישור והם חתומים על כל האישורים לרישיון עסק שמנפיקה המשטרה. בכל מרחב פועל גם קצין לענייני רישוי שעובר על הבקשות לפני החתימה, כשלקצין זה תפקידים נוספים.

תחנות. ישנן כ־60 תחנות ובכל תחנה פועל רכז רישוי. בדרך כלל זהו תחום עיסוקו היחיד ומעליו מספר בעלי תפקידים בתחנה המפקחים, מאשרים ומסייעים לפעילותו: קצין רישוי ואבטחה, קצין מודיעין, קצין תנועה, קצין חבלה ומפקד התחנה.

הליך אישור המשטרה לרישיון עסק

- בירור מוקדם של התנאים. בעל העסק יכול לברר את תנאי המסגרת שבהם יידרש לעמוד לצורך אישור המשטרה עוד לפני פתיחת העסק והגשת הבקשה לרישיון, באמצעות פנייה לרשות המקומית, למשטרה או לאתר האינטרנט של המשטרה (התנאים הסופיים יקבעו לכל עסק לפי מאפייניו לאחר ביקור של רכז הרישוי בעסק). בירור מוקדם של התנאים מסייע לעסק בהיערכות נכונה לצורך צמצום העלויות והקשיים בקבלת הרישיון. בפועל, לפי הניסיון המצטבר במשטרה, בעלי העסקים אינם טורחים לברר את הדרישות בשלבי תכנון העסק (בירור כזה 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 לאומית).
- בעל העסק פונה לרשות המקומית בבקשה לקבל רישיון עסק. לכל בקשה כזאת יש לצרף תרשים סביבה, מפה מצבית ותוכנית עסק ערוכים וחתומים על ידי בעלי מקצוע לפי ההגדרות בתקנות רישוי עסקים.
- הבקשה נבדקת בדיקה ראשונית ברשות המקומית.
- אם הבקשה לא נפסלה בשלב הקודם והיא מחייבת אישור של המשטרה על פי צו רישוי עסקים, היא מועברת למשטרה (לתחנה בתחומה פועל העסק) והודעה על כך נמסרת למגיש הבקשה.
- דרישות המשטרה מוצבות בפני בעל העסק דרך הרשות המקומית, דרך פנייה שלו למשטרה או דרך פנייה של המשטרה אליו בטלפון, בכתב או בעת ביקור במקום. בכל עסק חדש נערכת לפחות ביקורת אחת על ידי רכז הרישוי בתחנה ובדרך כלל גם ביקורת נוספת לבדיקת העמידה בתנאים שהוצבו בביקורת הראשונה. התנאים יכולים לכלול גם בקשה לאישורים מקצועיים שונים, כגון אישור מתקין אזהרות או תוכנית בטיחות ערוכה על ידי יועץ בטיחות.
- אם רמת העמידה בתנאים מספיקה לדעת רכז הרישוי, הוא מכין דו"ח לגבי העסק ומעביר אותו לבחינה ואישור של גורמים אחרים בתחנה (מעין טופס טיולים).
- הדו"ח לגבי העסק נבחן ומאושר על ידי מספר קצינים בתחנה (כולם או חלקם לפי העניין), ביניהם קצין הרישוי, קצין מודיעין, קצין תנועה, קצין חבלה ומפקד התחנה. אלה בודקים את הדו"ח, מאשרים אותו או לחילופין מעירים הערות ומחזירים את הדו"ח לצורך השלמת הדרישות לרכז הרישוי.
- דו"ח שאושר בתחנה מועבר למרחב לחתימת מפקד המרחב או סגנו (שהם סמכות האישור על פי הנחיות השר לביטחון פנים). לפני החתימה עובר הדו"ח לעיון אצל הקצין הממונה על רישוי עסקים במרחב וזה בדרך כלל דן עם הממ"ר או סגנו בעת החתימה

וממליץ כיצד לפעול. במרחב עשויים לאשר את הבקשה כולל התנאים שהוכנו בתחנה ללא שינוי, להוסיף תנאים שיופיעו כחלק מהרישיון ולאשר את הבקשה או להחזיר את הבקשה לטיפול בתחנה עם הוראות לבדיקות / תנאים נוספים שנדרשים לצורך האישור.

- בקשות שאושרו חוזרות חתומות על ידי הממ"ר או סגנו לרשות המקומית וזו מאשרת את רישיון העסק אם העסק עמד גם בכל הדרישות הנוספות מלבד אישור המשטרה.

עיצובים באישור המשטרה

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

בפועל אין זה תמיד המצב, מצאנו כי תלונות על עיצובים בטיפול המשטרה בבקשות לאישור רישיון הן שכיחות בקרב רשויות מקומיות ועסקים (ראה פרק 10 סעיפים א', ב'). במשטרה אישרו שלפעמים אכן אינם מצליחים להחזיר תשובה לרשות המקומית תוך 30 יום ולפעמים אפילו לא תוך 60 יום שהם פרק הזמן הקבוע בחוק לטיפול כולל הארכה. הימצאות עסקים בהליך טיפול ממושך היא אחת הסיבות למספר העסקים המדווחים כנעדרי רישיון בגלל חוסר באישור משטרה. הסיבה העיקרית לעיצובים בתהליך טיפול המשטרה היא זמן ההמתנה הארוך לאישור וחתימה של גורמים שונים בשירותיה. תהליך הבדיקה עשוי להימשך זמן רב, גם אם לאף אחד מהגורמים שבדקים את הדו"ח במשטרה אין הערות או דרישה לשינויים. לדוגמה, בתחנה עצמה נדרש אישור קציני התחנה (רישוי, מודיעין, תנועה וחבלה) ומפקד התחנה. לקצינים אלה תפקידים נוספים ונושא הרישוי אינו בעדיפות גבוהה, לכן שלב זה עשוי להימשך גם מספר שבועות. לאחר מכן, במפקדת המרחב, נדרשים לאשר מאות בקשות לרישיון חדש וחידושי רישיון בכל חודש. לפני חתימת הממ"ר או סגנו כל בקשה נבדקת על ידי קצין מקצועי במרחב. לקצין זה תפקידים נוספים ולעיתים בדיקת הבקשות מתעכבת בשלב זה. גם לממ"ר ולסגנו תפקידים נוספים רבים ולא תמיד הם פנויים לעסוק באישור הבקשות הרבות לרישיון. שלב הבדיקה במרחב נמשך בדרך כלל בין עשרה לעשרים יום אולם לעיתים קרובות שלב זה נמשך מעבר לכך ומהווה את אחת הסיבות העיקריות לעיצוב בהחזרת תשובה לרשות המקומית.

עמדת המשטרה

- עיון הגורמים השונים בתחנה בכל בקשה חיוני כדי שאלה יכירו את העסקים בשטח וכדי שיוכלו להעיר הערות בתחום המקצועי שבו הם מתמחים לגבי התנאים לעסק. האישור במרחב נדרש כדי לקבל ביקורת נוספת, חיצונית לתחנה, על האישור וכדי לקבל זווית ראייה רחבה יותר על העסק.
- במשטרה מודעים לבעיה ונעשו הפעולות הבאות: בשנים האחרונות הוסמך גם סגן מפקד המרחב לאשר את הבקשות במקום מפקד המרחב בלבד, מה שהביא לקיצור זמן ההמתנה לאישור במרחב. נבדקת האפשרות להעניק גם למפקדי תחנות סמכות אישור לגבי עסקים שאינם מרכזים קהל רב ואינם מחזיקים רכוש יקר ערך.

יתכן שבעיה זו היתה נפתרת לו היו הרשויות המקומיות עושות שימוש נרחב יותר בסעיף ג' פרק 7 לתקנות חוק רישוי עסקים. סעיף זה מאפשר להן להעניק לעסק היתר זמני

להפעלתו במקרה שחל עיכוב במתן תשובה מהגורם המקצועי. בפועל הסתבר שמרבית הרשויות נמנעות מלפעול בדרך זו מחשש לקבל על עצמן אחריות שחורגת מהבנתן המקצועית.

- מגבלת כוח אדם ואמצעים. מלבד ביקורות לאישור בקשה לרישיון עסק, רכז רישוי עסקים בתחנה מבצע פעילות ביקורת שוטפת בעסקים לפי תכנית עבודה שנתית שנקבעת לפי סדר עדיפויות של המשטרה. כל רכז מטפל בכמה עשרות ביקורות בשטח כל חודש, במסגרת הביקורות השוטפות, ועוד כמה עשרות פניות מהרשויות המקומיות לטיפול באישור רישיון. הרכזים אינם מספיקים תמיד לעמוד בכל משימות הביקורת בגלל עומס תקופתי, העדר רכב לצורך הביקורות בשטח ותקופות בהן הרכז מועבר לתגבור יחידות אחרות לפי צרכי המשטרה.
- המתנה לאישורים מקצועיים. לעיתים קרובות נדרש בעל העסק להמציא למשטרה אישורים מקצועיים שונים כגון תכנית בטיחות מאושרת על ידי יועץ בטיחות, אישור של מתקין אזעקות מוסמך או אישור של מכון התקנים לגבי מתקנים שונים בעסק. גם אם בעל העסק משתף פעולה עם דרישות המשטרה ומוכן לעמוד בעלויות הכספיות על מנת להמציא את האישורים הנדרשים, עדיין עשוי תהליך זה להימשך זמן רב ולעכב את מתן האישור.
- זמן שניתן להשלמת התנאים: רכז הרישוי יכול כחלק מהתהליך לקצוב לעסק זמן להשלמת התנאים (בדרך כלל מספר שבועות). בזמן זה העסק אינו יכול לקבל אישור לרישיון.

ביקורות ואכיפה

תכנית ביקורת שוטפת

רכז הרישוי בתחנות מבצעים ביקורות שוטפות בעסקים על פי תכנית עבודה שנתית שנקבעת במחוז. בכל עסק שמרכז קהל רב נערכות לפחות שתיים שלוש ביקורות כל שנה ובעסק שמחזיק רכוש יקר ערך נערכת ביקורת לפחות פעם בשנה. כל רכז רישוי מבצע כמה עשרות ביקורות כל חודש, רובן ביקורות פתע על מנת לגלות את תפקודו האמיתי של העסק. אם מאתרים פעילות בניגוד לחוק רישוי עסקים, ממלא הרכז "דו"ח חטאים" שמועבר לגורמי אכיפה במשטרה או ברשות המקומית.

בקשה לחידוש רישיון נשקלת, בדרך כלל, על פי תוצאות הביקורת האחרונה בעסק.

איתור עסקים ומניעת פעילות עתידית

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

- דיווח של גורמים מחוץ למשטרה, רשויות ממשלתיות או תלונות של אזרחים.
- דיווח של יחידות סיור או יחידות אחרות במשטרה.

מניעת פעילות עתידית. במחלקת הרישוי ובמחלקות נוספות במשטרה עוקבים באופן קבוע אחר

המודעות בעיתונים ובעיקר בעיתונים מקומיים על מנת לאתר פעילות עתידית ואירועים בניגוד לחוק וללא רישיון. אם מתגלית כוונה לביצוע פעילות כזאת פונה המשטרה לבית משפט על מנת שיוציא צו לאיסור הפעילות העתידית על סמך סעיף 22א' לחוק רישוי עסקים. יש לציין שבתי המשפט נוטים לקבל את הבקשות לצווי מניעת פעילות עתידית, בין היתר מכיוון שלא נפגעת פרנסה קיימת ולכן פעילות מוקדמת זאת יעילה במיוחד.

דוגמה: המשטרה איתרה על סמך פרסום בעיתון מקומי כוונה לפתוח בית קולנוע ברמת גן, בעלי העסק לא פנו כלל בבקשה לרישיון עסק לרשות המקומית. מכיוון שמדובר על עסק הומה קהל שמתקיים לגביו פוטנציאל סיכון ממשי לשלום הציבור פנתה המשטרה לבית המשפט בבקשה לצו מניעת פעולה. בית המשפט הוציא צו שאוסר את פתיחת המקום ללא רישיון עסק. המשטרה אכפה את הצו ובעלי המקום דחו את הפתיחה ופנו בבקשה לרישיון לרשות המקומית.

אכיפה

רכזי הרישוי ממלאים כ-1,000 דו"חות חטאים בשנה (סיכום ארצי). חלק מהעסקים ממהרים לתקן את הליקויים בדו"ח, לדווח על כך לרכז הרישוי וכך להימנע מהליך אכיפה.

במקרים שבהם עסק לא מתקן את הליקויים, הדו"ח עובר להליך אכיפה באחת מהדרכים הבאות:

- פנייה לרשות המקומית על מנת שזו תתבע את העסק. זוהי דרך הפעולה השכיחה ובכל שנה מוגשות מאות פניות כאלו לרשויות המקומיות. תוצאות התביעות הן בדרך כלל קנסות וצווי סגירה על תנאי לעסקים.

שני קשיים עיקריים שמגבילים את יעילות האכיפה בדרך זאת הם:

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

– חלק מהרשויות המקומיות לא משתפות פעולה באכיפה, לא תובעות עסקים לבקשת המשטרה ולא מבקשות לאכוף בפועל צווים של בית משפט שניתנו נגד עסקים. על פי המשטרה, חוסר שיתוף פעולה באכיפה שכיח במיוחד במועצות אזוריות וברשויות מיעוטים.

- תביעה באמצעות המשטרה. בדרך כלל דו"ח חטאים לגבי עסק מועבר לטיפול הרשות המקומית כיוון שזו ממונה על ביצוע חוק רישוי עסקים ולמערכת התביעה המשטרתית סדר עדיפויות שונה. במשטרה ציינו כי בארבעה מרחבים (מתוך 14) פועל תובע רישוי מרחבי לצד קצין הרישוי במרחב, במרחבים אלו מרבים לתבוע באמצעות המשטרה וכך להתגבר על הקושי באכיפה שנוצר כאשר רשות מקומית אינה משתפת פעולה עם המשטרה בנושא.

- סגירה מנהלית. אם נמצא סיכון מידי וחמור לשלום הציבור מפעילות עסקית, אזי יכולה המשטרה לבקש לסגור את העסק בצו מנהלי. צו מנהלי לסגירת עסק מופעל לבקשת המשטרה על ידי ראש הרשות המקומית (סעיף 20 לחוק רישוי עסקים).

לקצין בדרגת רב פקד ומעלה יש סמכות להורות על סגירת עסק העוסק במכירת אלכוהול באופן דומה לצו מנהלי (סעיף 23 לחוק רישוי עסקים). לצורך סגירה מיידית של אירועים הומי קהל שמהווים סכנה לשלום הציבור המשטרה נעזרת לעיתים בסמכויות לסגירת עסקים שמוקנות לקציני משטרה מתוקף חוקים אחרים (חוק הבטיחות במקומות ציבוריים ופקודת המשטרה). כל סגירה מנהלית היא לתקופה קצרה ונתונה לביקורת שיפוטית (סעיפים 21, 22 לחוק רישוי עסקים).

על פי המשטרה נסגרים בכל שנה כ-200 עסקים בעקבות דו"חות של רכזי הרישוי במשטרה. כמחצית מאלו נסגרים בצו בית משפט בתום הליך תביעה וכמחצית הם עסקים שהמשטרה דרשה לסגור באופן מידי בצו מנהלי של ראש רשות מקומית או בסמכות של קצין משטרה. רוב העסקים שנסגרים בצו מנהלי הם אירועים חד פעמיים כגון מסיבות, ירידי רחלות או מופעים שמתקיימים ללא רישיון ותוך סיכון שלום הציבור. בדרך כלל עסקים אלו לא פנו כלל לקבלת רישיון והם אינם מופיעים בסטטיסטיקה של הרשות המקומית לגבי עסקים חייבי רישוי.

שיתוף פעולה באבטחת פעילויות אכיפה וביקורות בעסקים

מלבד תפקידה כגורם אישור מקצועי, המשטרה מסייעת לפעילות לאכיפת חוק רישוי עסקים בשני תחומים עיקריים:

- הרשויות המקומיות או פקחים של גורמי אישור אחרים (משרד הבריאות, שירותי הכבאות וכדומה) פונים למשטרה במקרה שבעסק מסויים מתנגדים פיזית לקיום ביקורת. במקרה כזה המשטרה שולחת כוח לאבטח את הפעילות או לאפשר את הביקורת בכוח, כולל מעצר בעלי העסק או עובדיו אם הכרחי.
- המשטרה מאבטחת פעילויות אכיפה מכוח חוק רישוי עסקים כגון אבטחת עובדי רשות מקומית שעוסקים באטימת עסק שנסגר בהוראת בית משפט.

פעילות כפי שמתוארת למעלה מתרחשת ברחבי הארץ מאות פעמים בשנה.

דרישות שונות ממקום למקום, יועץ בטיחות ודרישות סותרות

דרישות שונות מעסקים דומים

המשטרה עשויה להעמיד תנאים שונים מעסקים דומים לכאורה, דבר שיוצר קושי אצל בעלי העסקים להתכונן כראוי לדרישות (ראה דוגמאות: "רשת חנויות לציד משרדי" ו"רשת מרכולים ארצית" בהמשך פרק זה).

במשטרה אישרו שלרכזי הרישוי ולגורמים האחרים לאישור הרישיון במשטרה יש מידה של שיקול דעת בקביעת התנאים המדויקים לכל עסק. אחת מתוצאות שיקול הדעת היא שלבעלי עסקים נדמה שדרישות המשטרה אינן אחידות אולם לדעת המשטרה השוני בדרישות נובע למעשה מהבדלים בין העסקים.

לדוגמה, התקנות קובעות צורך באבטחה, אולם מספר המאבטחים ואופי הפעילות שלהם

(חמושים, לא חמושים, בתוך המבנה, מחוץ למבנה, שומר סיור וכדומה) נקבעים על ידי רכז הרישוי, לאחר ביקור במקום, לפי אופי הפעילות בעסק, מבנהו ומאפייני המיקום לו וסביבתו.

דוגמה נוספת. רכז הרישוי יכול להחליט לפי מיקום העסק שגדר העסק חייבת להיות בנויה ולא עשויה מרשת, או להחליט על תנאים מקלים לאירוע שבו צפוי להשתתף קהל מבוגר לעומת אירוע שמושך קהל צעיר.

יועץ בטיחות

לעיתים קרובות דורשת המשטרה מהעסק להכין תכנית בטיחות על ידי יועץ בטיחות. דרישה זו יכולה לבוא כתנאי לאישור רישיון, כתנאי לחידוש רישיון, כתוצאה משינוי בעסק או כחלק מפיקוח שיגרת. בעלי עסקים רבים מתלוננים על נוהל זה מהסיבות הבאות:

- עלות העסקת היועץ (אלפי שקלים) מוטלת על העסק.
- בתכנית הבטיחות בדרך כלל מופיעים תנאים חדשים שעל העסק למלא כולל התאמות יקרות של המבנה, הצידוד והכשרת עובדים.
- לא ברור מתי ומאיזה סוגי עסקים נדרשת תכנית בטיחות.
- המשטרה לא תמיד מקבלת את עמדת יועץ הבטיחות ובנוסף העסק נדרש לעיתים לתכנית בטיחות גם מכיבוי אש.

דוגמאות בנושא תכנית בטיחות (ראה דוגמאות "אכסניות נוער" ו"רשת מרכולים ארצית" בהמשך פרק זה).

על פי המשטרה:

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

בעיה בתחום זה היא שבחוק לא מוגדרת הסמכה מקצועית של יועץ בטיחות. לצורך אישור יועץ בטיחות מסתמכים במשטרה על קריטריונים שקבע רשם המהנדסים ועל קריטריונים 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 פתחי החירום בעסק). לכאורה לא אמורות להתעורר מחלוקות בין גורמים אלו כיוון ששניהם מסתמכים על תקנות הבטיחות המופיעות בחוק התכנון והבנייה וגם יועצי הבטיחות שהעסקתם נדרשת על ידי המשטרה או שירותי הכבאות פועלים לפי אותם תקנים.

בפועל ישנן תלונות של עסקים על דרישות שונות של המשטרה וכיבוי אש (ראה דוגמאות "אכסניות נוער" ו"רשת מרכולים ארצית" בהמשך פרק זה).

מקור ההבדלים עשוי להיות פרשנות או מדיניות מקומית שונה של הגורם המפקח בשטח. על פי המשטרה ושירותי הכבאות אכן עשויים להיות הבדלים כאלו. ההסבר הוא בכך שהתקנות מיושמות לכל עסק לפי מאפייניו היחודיים. כיוון שמטרת המשטרה ושירותי הכבאות שונות, גם הדרישות המיוחדות מעסק מסויים עשויות להיות שונות.

דוגמה: בעסק הומה קהל נדרש, על פי התקנות, פתח מילוט ברוחב מסויים, 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 בוער. פקח מטעם המשטרה שמודאג מאפשרות ההימלטות של הקהל במקרה פיגוע יחליט שלא לאשר את הפתח החריג.

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

1. רשויות מקומיות רבות אינן פועלות לאיתור עסקים הפועלים ללא רישיון או בניגוד לתנאי הרישיון, לא תובעות עסקים שאותרו (בעיקר מועצות אזוריות) ולא אוכפות צווי בית משפט נגד עסקים.

דוגמאות:

- עסק שמקיים פעילויות לקבוצות ילדים ונוער בשטח המועצה המקומית גזר, בביקורת של המשטרה נמצא כי העסק לא הגיש בקשה לחידוש רישיון והוא פועל ללא רישיון תקף. המשטרה פנתה בעניין לרשות המקומית אולם זאת לא השיבה לפנייה. בעלי העסק פנו לאחר מספר חודשים מיוזמתם בבקשה לחידוש הרישיון לאחר שחוסר הרישיון הביא לביטול פעילויות שהוזמנו על ידי משרד החינוך במקום.
- חנות גדולה (מעל 500 מטר) ברמלה פעלה ללא רישיון עסק. בתום הליך משפטי שניהלה הרשות המקומית נגד העסק הוצא צו סגירה על ידי בית המשפט. בביקורת של המשטרה במקום נמצא שהעסק ממשיך לפעול מכיוון שהרשות המקומית לא ביקשה לאכוף את הצו.

2. ישנם מוסדות ציבור שאינם מקפידים על דרישה לרישיון מעסק עמו הם מבצעים התקשרות חוזית רשמית. לדוגמה באולמות ספורט ברמלה נערכים משחקי כדורסל רשמיים למרות שהם לא חידשו רישיון עסק. אחד המניעים של בעל עסק לפעול להשגת רישיון היא הדרישה של מוסדות ציבור מעסקים להציג רישיון עסק כתנאי מחייב להתקשרות חוזית, אי הקפדה על דרישה זאת פוגעת באכיפת החוק.

3. ישנם מקרים שבהם רשויות מקומיות מאשרות רישיונות לעסקים, שחייבים על פי החוק באישור משטרה, ללא אישור המשטרה וללא פנייה למשטרה בבקשה לאישור. הסיבה לפעולה כזאת עשויה להיות כוונה להקל על עסק להשיג רישיון מתוך שיקולים זרים כגון העדפת קרובים ומקורבים, שיקולים פוליטיים או ההנחה שהקפדה על חוק רישוי עסקים תפגע בתעסוקה.

דוגמאות:

- מוסך לרכב קיבל רישיון מהמועצה המקומית אזור מבלי שזאת פנתה למשטרה בבקשה לאישור הרישיון. המשטרה גילתה את הנושא רק לאחר שבמקום נמצאו חלקי רכב גנובים. הרשות המקומית סירבה לבטל את הרישיון גם לאחר שקיבלה פנייה מהמשטרה בנושא! בקשת המשטרה להגביל, ברישיון, את פעילות המוסך לפי תנאים שהיא תקבע נענתה רק לאחר שהמשטרה פנתה לבית משפט בתביעה נגד הרשות המקומית.
- בביקורת של המשטרה בחנות חשמל ברמלה נמצא שהעירייה הנפיקה לעסק רישיון ללא פנייה למשטרה. בעקבות פניית המשטרה בנושא העירייה ביקשה אישור של המשטרה לחידוש הרישיון.

דוגמאות

מועצה איזורית

תאור שיתוף הפעולה עם המשטרה על פי מנהל מחלקת רישוי עסקים באחת מהמועצות האזוריות.

הבעיה העיקרית בשיתוף הפעולה עם המשטרה היא אי עמידתה בזמנים. ארבע תחנות שונות מטפלות בשטח המועצה. בכל תחנה פקיד רישוי אחד בלבד המטפל, בדרך כלל, גם בשטח שבתחום רשויות מקומיות נוספות. לפקיד זה אין רכב צמוד לצורך ביקורות ופיקוח. כל הדו"חות מפקידי הרישוי עוברים למפקדי התחנות, ואלו מעבירים אותם למפקד המחוז. רק מפקד המחוז או סגנו רשאים לאשר את דו"חות הפיקוח של המשטרה למרות שהכרת הצרכים של כל עסק היא עניין מקומי במהותו.

בפועל בקשות רבות לאישור עסקים מהמשטרה אינן מבוצעות בזמן, ההסבר התמידי הוא: מחסור בכוח אדם. המועצה נמנעת, בדרך כלל, מלהוציא היתרים זמניים על סמך עיכובים באישור מקצועי, בגלל אי רצון להתערב בסמכות של רשות אחרת וזאת למרות שלפי סעיף ג' בפרק 7 לתקנות רישוי עסקים, יש לראות בעיכוב אישור של גורם מקצועי כאילו נתן הגורם אישור להיתר זמני.

דוגמה לטיפול בבקשה לרישיון שנמשכה זמן רב. בית הארחה בקיבוץ. הוגשה בקשה לאישור המשטרה לצורך חידוש רישיון לעסק קיים. בעסק נערך ביקור והוכן דו"ח ובו פירוט תנאים לביצוע בתוך חודש. העסק נדרש להוסיף שומר במקום, מלבד השמירה על הקיבוץ שהעסק נמצא בתחומו. התנאי לאישור העסק היה עמידה בדרישה תוך חודש אחד. בפועל העסק עמד בדרישה ואף פנה למשטרה בבקשה לקבל אישור לכך. בקשה זו לא נענתה, למרות בקשות חוזרות מצד מחלקת רישוי 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 סחבת זאת המועצה האזורית העניקה לעסק רישיון זמני לחודש אחד ונשלחה בקשה למשטרה לערוך ביקורת חוזרת במהלך חודש זה. במשך שבועות רבים לא התקבלה תגובה ולעסק ניתן רישיון זמני עד סוף אותה שנה (כ־8 חודשים).

רשת תחנות דלק ארצית

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

ישנן רשויות שבהן כלל לא ניתן ליצור קשר עם השוטר הרלוונטי לקביעת ביקורות, פגישות ותיאומים. הוצגו תלונות בנוגע להליך האישור הכפול הניתן ע"י המשטרה. הליך קבלת האישור כולל 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 מגיעה לביקורות בהתאם לנדרש, למשל בנוגע לסעיף מכירת משקאות משכרים. סעיף זה דורש קבלת אישור מדי שנה, וכתוצאה מכך שאין הביקורות מגיעות במועד, עסקים אלה אינם יכולים כלל להשיג רישיון. נציגי המשטרה אינם מסוגלים לעמוד בדרישות, שהם עצמם קבעו.

מאידך במקומות רבים אחרים פועלת המשטרה בצורה טובה ושיתוף הפעולה עימה משביע רצון.

רשת חנויות ארצית לצורכי משרד

תאור העבודה מול המשטרה על פי האחראי על הרישוי ברשת חנויות ארצית לצרכי משרד

קיימים הבדלים בדרישות ובתנאים בין הרשויות אשר מקשים על יכולת הערכות והתארגנות הרשת בכל הקשור לרישוי עסקים. בסיס הבעיה טמון ב"סעיף הפתוח" המתיר למפקד המחוז להטיל על בעל העסק דרישות נוספות.

דוגמאות:

- דרישות שהמשטרה מציבה לחנויות מסוימות (בירושלים, למשל) להוספת בודק חמוש בתוך מתחם החנות נוסף על הדרישה הקיימת להצבת מאבטח חמוש. דרישה זו מחייבת את החברה בעלות נוספת, נוסף על העובדה כי אין ברצונה להציב חמוש נוסף בשטחי החנות. יש לציין כי בחנויות רבות אחרות של הרשת המשטרה לא דרשה להציב בודק חמוש נוסף בתוך שטח החנות.
- חנות בחולון מעל 1,000 מ"ר. ישנן תקנות ברורות של המשטרה לגבי פתחי מילוט ומעברים: דרישה ל-2 פתחי מילוט של מעל 2.20 מ' לאורך ולרוחב. על המעברים בין המדפים ברחבי החנות להיות ברוחב של 1.50 מ' לפחות (בחנות ללא עגלות) ו-1.65 מ' (בחנות עם עגלות). דרישת המשטרה היתה כי המעבר שנמצא מול הפתח יהיה כרוחב הפתח — 2.20 מ'. ע"פ פרשנות זו של השוטר המקומי, על בעלי החנות לפרק את כל המעברים ולצמצם את שטחי התצוגה. בחנויות אחרות ברחבי הארץ לא הועלתה דרישה ע"י המשטרה להרחבת המעבר שמול פתח המילוט ל-2.20 מ'. דרישה זו ייחודית לחולון בלבד.
- דרישה ע"י המשטרה להכנת סקר בטיחות ע"י יועץ על אף שלא מדובר במועד חידוש רישיון ועל אף שלא חלו שינויים כלשהם בעסק. דרישה זו של המשטרה להכנת סקר בטיחות מחייבת השקעה רבה והוצאה כספית של אלפי שקלים. גם כאן מדובר במקרה

ייחודי כיוון שבמקומות אחרים הרשת לא נתבקשה להכין סקר בטיחות ע"י יועץ אלא אם חלו שינויים בעסק.

רשת מרכולים ארצית

תאור העבודה מול המשטרה על פי האחראי על הרישוי ברשת מרכולים ארצית

דרישות המשטרה ורשויות הכבאות ממרכולים הן להגן על שלום הציבור. ברמת הבטיחות, הדרישות של שני הגורמים הללו חופפות, כאשר דרישות רשויות הכבאות הן מקיפות יותר. המשטרה דורשת מהרשת להעסיק בתשלום יועץ בטיחות חיצוני המגיש להנהלת הרשת דו"ח מפורט והמלצות לגבי מעברי חירום, יציאות חרום, רוחב בין מדפים, גישה אל יציאות החרום וכד'. הרשת מקיימת הן את הדרישות שהכתיבו רשויות כיבוי אש ויועץ הבטיחות, אלא שלאחר קיום אותן דרישות מגיעים אנשי המשטרה עצמם ומציבים לגבי אותם נושאים דרישות נוספות, חדשות, מחמירות יותר, בהתעלם מהמלצות יועץ הבטיחות. מכאן השאלות הנשאלות: מדוע נדרשת לאותה חנות הכנת חו"ד הנוגעת לנושא הבטיחות הן לכיבוי אש והן למשטרה. מדוע המשטרה אינה מתחשבת באישור יועץ הבטיחות (שהיא עצמה הורתה על העסקתו), ודורשת תנאים מחמירים יותר בהשוואה לתנאים שהגדיר יועץ הבטיחות.

אולמות ספורט ברמלה

שלושה אולמות ספורט ברמלה הנמצאים במבנה שבבעלות העירייה פעלו ברישיון. בסוף 2005 פג תוקף הרישיון ולצורך חידושו פנתה המשטרה בנובמבר 2005 לעירייה בבקשה שתמציא לה אישורים מקצועיים חדשים בעניין החשמל ותכנית בטיחות ואבטחה. עד פברואר 2006 העירייה לא המציאה את האישורים וגם לא מסרה תגובה אחרת. למרות שתוקף הרישיון פג ולמרות פניית המשטרה בנושא, במקום ממשיכים לערוך פעילויות ספורט כולל משחקי כדורסל רשמיים של ליגה ב' וליגה ארצית.

המשרד להגנת הסביבה

כללי

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

בדו"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 שקיבלנו במסגרת מחקר זה מעשרים רשויות מקומיות לגבי שנת 2005.

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

- בשונה מנותני האישור האחרים, שמרבים להיעזר במנגנון האכיפה של הרשות המקומית כאשר יש הפרה של חוק הרישוי, הרי שבמשרד להגנת הסביבה מסתמכים בדרך כלל על אמצעי אכיפה פנימיים שבידי המשרד (תביעה עצמאית וצווים מנהליים) ולא נעזרים ברשויות המקומיות לצורך אכיפה בתחום הרישוי.
- בשונה מנותני האישור האחרים, שמפעילים מנגנון עצמאי לאיתור עסקים ופיקוח על עסקים חייבי רישוי (בעזרת סיורים תכופים בשטח ואיסוף מידע ממקורות שונים), במשרד להגנת הסביבה מסתמכים בעיקר על הרשות המקומית לצורך איתור עסקים טעוני רישוי ופיקוח, להוציא מפעלים גדולים ומסוכנים (כפי שיפורט בהמשך).

תחומי אישור, סמכות וארגון

אישור המשרד להגנת הסביבה ברישיון העסק נדרש עבור רוב תחומי הייצור והתעשייה, דלק, גז, טיפול בשפכים ועוד מספר עיסוקים בחומרים רעילים ומזהמים.

במשרד להגנת הסביבה שישה מחוזות. בכל מחוז פועלים שני מרכזים לרישוי עסקים שמטפלים בעיקר בנושא הרישוי. רכזי הרישוי הם סמכות האישור במשרד להגנת הסביבה להוציא מקרים בהם המחלקה הסביבתית של הרשות המקומית היא המוסמכת לתת אישור (ראה בהמשך).

במשרד להגנת הסביבה מסווגים את העסקים טעוני האישור לשלוש קטגוריות סיכון לפי סוג העסק. הקצאת המשאבים לפיקוח במשרד להגנת הסביבה נעשית בהתאם לרמת הסיכון של העסק. עסקים בקבוצת הסיכון הגבוהה (בעיקר מפעלים גדולים שעוסקים בחומרים מסוכנים) זוכים לפיקוח אינטנסיבי וקפדני במיוחד. מאידך, עסקים ברמת הסיכון הנמוכה כמעט ואינם נמצאים במעגל הפיקוח היזום ולמעשה הטיפול בהם נעשה לפי דרישה של הרשות המקומית (בקשה לאישור רישיון עסק), וגם אז הפיקוח והמעקב אחרי מילוי הדרישות הוא מצומצם.

המחלקות הסביבתיות ברשויות המקומיות

בחלק מהרשויות המקומיות (בעיקר בערים הגדולות) פועלת מחלקה סביבתית במסגרת הרשות המקומית. מחלקה זו מוסמכת להעניק אישור לצורך רישיון עסק לעסקים מקבוצת 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 רכזי הרישוי של המשרד עצמו. למרות זאת בשיחות עם בעלי עסקים הושמעה טענה כי **בפועל הם נאלצים לעבור הליך כפול ונפרד** מול מחלקות הגנת הסביבה של הרשות המקומית ובמקביל גם מול המשרד להגנת הסביבה. בנוסף, יש לעיתים חוסר אחידות בדרישות שמציבים גופים אלו.

דוגמאות לחוסר האחידות בפעילות המחלקות הסביבתיות:

- הרשות העירונית של איכות הסביבה של פ"ת העלתה דרישה כלפי תחנות דלק להתקין ססתום למניעת דליפות ממכלי הדלק כתנאי לקבלת רישיון העסק, אף על פי שהתקנות אינן מחייבות התקנת מערכת כזו. במקרה זה פנו בעלי העסק לבית המשפט וזה קבע כי הרשות העירונית לאיכות הסביבה חרגה מסמכותה וכי יש להעניק לעסק רישיון.
- לגבי שני מקרים שונים של רישוי תחנות דלק בתל אביב ובחולון טענו בעלי העסקים כי הם נדרשים לתהליך כפול מול שתי יחידות נפרדות: המשרד להגנת הסביבה והרשות העירונית לאיכות הסביבה, שכל אחת מהן נותנת אישור אך התהליך חייב להיעשות אל מול כל אחת מהן בנפרד.

איתור עסקים

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

מצב שונה קיים לגבי קבוצת העסקים שמוגדרת במשרד להגנת הסביבה כבעלי סיכון גבוה (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 רישוי מגיע לרכזי הרישוי דרך מחלקות אחרות במשרד להגנת הסביבה כגון המחלקה למעקב אחרי רעלים והמשטרה הירוקה, אולם גם מידע זה נוגע בדרך כלל לעסקים מקבוצת הסיכון הגבוה בלבד.

אכיפה

בשונה משאר נותני האישור שנעזרים לצורך אכיפת חוק הרישוי באמצעי האכיפה שבידי הרשות המקומית (הרשויות המקומיות הן הממונות על יישום חוק הרישוי), במשרד להגנת הסביבה משתמשים בעיקר באמצעי האכיפה שבידי המשרד עצמו. אם מתגלית חריגה מתנאי האישור של המשרד מתבצעת אכיפה לפי השלבים הבאים: התראה בכתב, איסוף חומר ראיתי נגד העסק וזימון בעל העסק לשימוע (שיחה לפני תביעה משפטית). לפי המשרד לאיכות הסביבה, צעדים אלו מספיקים בדרך כלל על מנת שבעל העסק יתקן את הליקויים. אם הפרת התנאים נמשכת עשויים לפנות במשרד להגנת הסביבה לתביעה נגד העסק בעזרת המחלקה המשפטית של המשרד. המשרד אינו מרבה להשתמש באמצעי זה כיוון שאינו יעיל ואינו מרתיע – הדיונים נמשכים זמן רב ובתי המשפט אינם נוטים לנקוט ביד קשה כלפי עסקים פעילים.

אמצעי אכיפה נוסף הוא צו סגירה מנהלי. לממונה על הגנת הסביבה נתונה סמכות להוציא צו סגירה מנהלי לעסק (חוק רישוי עסקים סעיף 20). בסמכות זו משתמשים במשרד להגנת הסביבה רק במקרים חריגים שבהם נשקפת סכנה ממשית ומיידית מפעילות העסק.

בקשה שאינה כוללת את המסמכים הדרושים

לפי אנשי המשרד להגנת הסביבה, במקרים רבים הבקשות לאישור המועברות אליהם ממחלקת רישוי העסקים ברשות המקומית אינן כוללות את כל המסמכים הנדרשים. הבעיה הנפוצה ביותר היא בקשות שמוגשות ללא "פרשה טכנית" (תכנית עבודה בעסק) או ללא תכנית סניטרית. אלו הם מסמכים חיוניים שהמשרד להגנת הסביבה הנחה את הרשויות המקומיות לדרוש בשלב הגשת הבקשה לרישיון מבעלי עסקים מסוימים לפי סוג העסק. בדרך כלל אם לא ניתן להעריך את פעילות העסק ללא המסמכים, עובדי המשרד אינם פונים לבעל העסק להשלמת המסמכים (כפי שנהוג לעיתים בקרב גורמי אישור אחרים) אלא מחזירים את הבקשה לרשות המקומית. לפי המשרד להגנת הסביבה הדרישה לצרוף המסמכים הועברה במרכז לרשויות המקומיות בשנת 2000 ומאז נעשו פניות תזכורת והבהרה נוספות. לדעת אנשי המשרד להגנת הסביבה העדר מסמכים בבקשה נובע מחוסר מקצועיות של עובדי רישוי העסקים ברשות המקומית שאינם מקפידים על הגשה מלאה או שאינם מכירים או מבינים את הדרישות.

בכל שנה מוחזרות לרשויות המקומיות עד כחמישית מסך הבקשות לאישור רישיון מסיבה זו והדבר גורם לעיכוב בקבלת הרישיון.

נתק בין המשרד להגנת הסביבה לרשויות המקומיות

לאחר שהמשרד להגנת הסביבה נותן אישור לעסק, האישור מועבר בצרוף התנאים ברישיון לרשות המקומית. במידה והעסק לא קיבל רישיון מסיבה אחרת (למשל העדר אישור תכנון ובנייה), אזי הרשות המקומית לא מעבירה כלל את התנאים לבעל העסק. אם העסק קיבל רישיון, הרשות המקומית מעבירה לבעל העסק את התנאים והיא אמורה 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 לרישיון. כתוצאה מכך במשרד להגנת הסביבה אין מידע אודות המצב בפועל של רוב העסקים אותם אישרו, האם עמדו בתנאים, האם קיבלו רישיון או אפילו האם קיבלו לידיהם את רשימת התנאים הנדרשים.

לדוגמה בשנת 2005 קיבלו במחוז מרכז של המשרד להגנת הסביבה תשובה מהרשויות המקומיות לגבי מצב העסק עבור 86 עסקים בלבד מתוך 330 עסקים שקיבלו את אישור המשרד (26%).

רישיון לצמיתות

חלק מהמגבלות על פעילות המשרד להגנת הסביבה בתחום הרישוי נובע מכך שכמעט כל העסקים הנדרשים לאישור המשרד הם עסקים שניתן להם רישיון עסק לצמיתות. המשמעות היא שהטיפול בעסק אינו חוזר לגורמי הפיקוח ברשות המקומית אחת לכמה שנים ולכן הם אינם מתעניינים במצב העסק ואינם ממשיכים לפקח עליו. בנוסף, יכולת האכיפה וההרתעה דרך חוק רישוי עסקים מוגבלת ביותר, כיוון שביטול רישיון קיים הוא הליך מסובך בהרבה מאי חידוש רישיון. 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 לרישיון לצמיתות למרות הסיכונים הסביבתיים הטמונים בעסקים אלו. לדעתנו, בין השאר, יש מקום לבחון את ההשלכות של מתן רישיון לצמיתות.

מחשב ואינטרנט

במשרד להגנת הסביבה כל בקשה לאישור רישיון עסק מוזנת לרשת המחשב של המשרד וזו מתריעה אוטומטית כאשר הטיפול בבקשה מתעכב. בעזרת המעקב הממוחשב מצליחים במשרד להגנת הסביבה לעמוד כמעט תמיד במסגרת הזמן לאישור שנקבעה בתקנות רישוי עסקים. במשרד מייחסים חשיבות רבה למילוי התקנות לגבי משך הזמן בו נדרש גורם האישור להחזיר תשובה לרשות המקומית. אם לא ניתן להחזיר תשובה בטווח הזמן שנקבע בתקנות מחזירים תשובת סירוב לרשות המקומית בליווי הסבר לגבי סיבת הסירוב. לדוגמה אם נדרש אישור מקצועי כגון בדיקות מעבדה או אישור מכון התקנים שעורכים מעל ל-60 יום, הבקשה תוחזר לרשות המקומית כבקשה לא מאושרת בליווי הסבר לפיו הבקשה תאושר בעתיד. גישה זו של הקפדה על התקנות הפורמליות שונה מזו הנהוגה אצל נותני האישור האחרים, אצלם מצאנו לעיתים שלצורך קידום מטרות החוק נעזרים גם באמצעים לא פורמליים כגון התבססות על קשרים אישיים בין עובדי הגופים השונים, סיכום מצב הפעילות על סמך שיחות טלפון בלבד ועוד.

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

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

היתרים, רשיונות ואישורים, כולל מועדי 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 לאמצו בקרב נותני אישור נוספים.

למרות האמור לעיל וכפי שעולה מתוך הנתונים שפרטנו קודם לכן, יעילות מערכת המחשב והאינטרנט שמפעיל המשרד להגנת הסביבה מוגבלת משתי סיבות עיקריות:

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

ב. כמעט כל הקטגוריות לאישור רישיון של המשרד להגנת הסביבה מוגדרות כרישיון לצמיתות. כתוצאה מכך אישורים רבים שמופעים באתר האינטרנט ניתנו בעבר הרחוק ואינם מעידים על מצבו העדכני של העסק בכל הקשור לעמידתו בדרישות רישוי עסקים ופעילותו בכלל.

משרד החקלאות

כללי

משרד החקלאות הוא אחד מנותני האישור על פי חוק רישוי עסקים. מטרת האישור של משרד החקלאות מוגדרת בחוק כ"מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות" (חוק רישוי עסקים פרק א' סעיף 1 סעיף קטן (א)(4)).

סמכות האישור של משרד החקלאות הוענקה על ידי שר החקלאות לווטרינרים של הרשויות המקומיות. אלו מוסמכים לתפקידם על ידי משרד החקלאות ופועלים על פי הנחיותיו המקצועיות אך הם עובדי הרשות המקומית. כתוצאה מהפרדה זו בין הסמכות המקצועית לסמכות הארגונית מתעוררים קשיים ומחלוקות כפי שיפורט בהמשך.

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

סמכות האישור

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

סמכות האישור לצורך רישיון עסק במשרד החקלאות היא בידי הווטרינרים של הרשויות המקומיות. מחלקת השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות מסמיכה את הווטרינרים של הרשויות המקומיות ומעבירה הנחיות פעולה מקצועיות בתחום הרישוי. למרות כפיפותם המקצועית למשרד החקלאות, הרופאים הווטרינרים של הרשויות המקומיות הם עובדי הרשות המקומית ומקבלים ממנה בלבד את שכרם.

אישור, פיקוח ואיתור עסקים

תהליך האישור

- מחלקת הרישוי ברשות המקומית מעבירה את הבקשות לרישיון עסק עבורם נדרש אישור משרד החקלאות לווטרינר של הרשות המקומית.
- הווטרינר מבקר בעסק ומדריך את בעל העסק בפעולות שעליו לנקוט על מנת לקבל את האישור.
- הווטרינר של הרשות מאשר או דוחה את הבקשה לאישור הרישיון ומחזיר את התשובה למחלקת הרישוי ברשות המקומית.
- במידה שהדבר נדרש, התשובה מכילה פירוט התנאים ברישיון שעל העסק למלא.

במקרים מסויימים כגון רישוי רפתות 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

הוטרניר של הרשות המקומית אמור לבקר בכל עסק שעליו הוא מפקח לפחות פעם בחודש. משרד החקלאות אינו מוסמך לתת רישוי לבתי אוכל (מסעדות בתי קפה וכדומה) אולם הוטרנירים של הרשות המקומית מבצעים ביקורות תכופות בעסקים אלו במסגרת המעקב שלהם אחרי הטיפול בביצים, מוצרי חלב ובשר מתוקף חוקים אחרים.

פעילות הוטרניר של הרשות המקומית היא ברובה פעילות שטח. למעשה במקרים רבים הוטרניר הוא זה שמאתר עסקים חדשים או שינויים בעסקים קיימים ומדווח עליהם למחלקת הרישוי 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 הוטרניר נעשית דרך מנגנוני האכיפה של הרשות המקומית. כלומר צו סגירה של ראש הרשות או תביעה של המחלקה המשפטית של הרשות נגד העסק. בפועל מוציאים צווי סגירה בודדים בלבד כל שנה לבקשת הוטרנירים ברשויות המקומיות.

לבוטרנירים ברשויות המקומיות ישנן סמכויות אכיפה עצמאיות מתוקף חוקים אחרים, כגון סמכויות להורות על הסגר של בעלי חיים חולים או השמדת מוצרים מקולקלים. בדרך כלל הפעלת סמכויות אלו אינה קשורה לנושא רישוי העסקים.

פעילות משותפת עם הרשות המקומית

לפי השירותים הוטרניריים, ברוב הרשויות המקומיות רואים את פעילות הוטרניר בכלל ובתחום הרישוי בפרט כנטל שיש לצמצמו ככול האפשר. הסיבה העיקרית לכך היא שפעילות הוטרניר בעיקר בתחום הרישוי, נתפשת כמגבילה את הכלכלה המקומית. תוצאות גישה זו באות לידי ביטוי בדרכים הבאות:

א. ברשויות רבות מעסיקים וטרניר במשרה קטנה מזו הנדרשת על פי התקנות (התקן למשרת הוטרניר נקבע על פי מספר התושבים ברשות). סה"כ מועסקים כ־120 רופאים וטרנירים בכ־250 הרשויות המקומיות בארץ. רשויות מקומיות רבות חולקות משרת וטרניר אחת ביניהן (בעיקר במועצות האזוריות וברשויות קטנות אחרות). רוב הוטרנירים ברשויות המקומיות מועסקים במשרה חלקית, כ־40% מהם בפחות מ־30% משרה. מצב זה מקשה על הוטרניר המקומי במילוי תפקידו בהצלחה.

דוגמה: על פי התקן באחת הערים במרכז הארץ, יש להעסיק שלושה וטרנירים במשרה מלאה. בפועל יש וטרניר אחד, פנסיונר, הממלא את התפקיד לבדו. כתוצאה ממצב זה בקשות רבות של הרשות המקומית לאישור של וטרניר לרישיון עסק אינן מטופלות במסגרת 30 הימים הקבועים בחוק. יש לציין שלוטרניר של הרשות המקומית כמה תפקידים נוספים על פי החוק מלבד רישוי עסקים. חלק מתפקידים אלו, כגון טיפול ומניעת התפרצויות של מחלות בקרב בעלי חיים הוא בעל עדיפות גבוהה יותר בעיני הוטרניר

מאשר אישור עסקים לרישוי. כלומר נושא הרישוי הוא הנפגע הראשון מצמצום משרת הוטריר.

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

דוגמה: לוטרירן הראשי הגיעה פנייה לפיה בעיר חרדית מסויימת מגדלים עופות בחצר בית פרטי. הדבר עורר דאגה רבה מכיוון שבאותה תקופה התפרצה בארץ מחלת שפעת העופות. בירור שנערך עם הוטרירן ברשות המקומית העלה כי הוא מכיר את המקרה היטב ואף פנה לראש הרשות המקומית בבקשה שיקצה משאבים לפינוי העופות. תשובת ראש הרשות היתה שלא ניתן להקצות לעניין זה כוח אדם, רכב או סיוע משפטי וכי הוטרירן יכול לפנות את העופות בעצמו ברכבו הפרטי אם הוא חפץ בכך. הוטרירן המקומי, שחשש למשרתו, נמנע מלהתעמת עם ראש העיר וגידול העופות נמשך ללא כל התערבות. דוגמה זו עשויה להמחיש מהו יחסן של הרשויות המקומיות לפעילות הוטרירן.

ג. איום בקיצוץ המשרה / בפיטורים. הוטרירן הוא עובד הרשות המקומית, נשמעה טענה לפיה אם יש מחלוקת בין הוטרירן לראש הרשות סביב אישורים והגבלות על עסקים, אזי ראש הרשות מאיים על הוטרירן בקיצוץ משרתו או אף בפיטורים (לאו דווקא איום מפורש).

ד. אין גיבוי מספיק מצד מערכת האכיפה העירונית. בדרך כלל כאשר ראש הרשות המקומית אינו מסכים עם פעולותיו של הוטרירן אזי גם מערכת האכיפה המקומית, כולל המחלקה המשפטית, איננה ממהרת לסייע לו.

עסקים ישנים

במהלך השנים עודכנו התקנות וכתוצאה מכך עסקים ישנים שבעבר פעלו ברישיון אינם מקבלים היום את אישור הוטרירן. במקרה כזה הוטרירן מנסה למצוא ביחד עם בעלי העסק פתרונות שיאפשרו לשמור על הסטנדרטים שמקובלים היום ללא צורך בסגירת העסק אולם לא תמיד הדבר אפשרי. מקרים שכיחים הם משחטות או אטלזים במבנים באזורים הוותיקים בערים הגדולות. לעיתים קרובות שטח המבנה קטן ומערכת הביוב האזורית ישנה ואלו אינם מאפשרים לוטרירן למצוא פתרון מלבד סירוב לבקשת העסק לרישיון. בחלק מהרשויות הראשי הרשות אינם מגבים את בקשת הוטרירן לסגור עסקים כאלו והם ממשיכים לפעול ללא רישיון וללא צעדי אכיפה ממשיים.

לדוגמה: בבני ברק ובתל-אביב פועלות שנים רבות משחטות למרות שאין מקבלות את אישור הוטרירן כנדרש. מכיוון שמדובר בעסקים הפועלים שנים רבות, שבעבר החזיקו ברישיון ומתוך כוונה שלא לפגוע בפרנסת בעלי העסק ועובדיו, העיריות אינן פועלות לסגירת העסקים וגם תהליכי האכיפה שננקטים (תביעה משפטית) נמשכים כבר מספר שנים ללא הרתעה ממשית.

דרישות לא אחידות של הוטרירן ושל משרד הבריאות

בשיחות עם בעלי עסקים הועלו תלונות על כך שהדרישות של הוטרירן שונות מאלו של מפקחי

משרד הבריאות לגבי אותו פריט רישוי. מצב זה נובע מכך שלעיתים תחומי הבדיקה של הוטרנר ומשרד הבריאות דומים מאוד אולם כל אחד מנותני האישור מגלה מידה שונה של גמישות ונותן פרשנות שונה לצרכים. מצב זה עשוי לעורר קשיים ואי הבנות בתהליך הרישוי לגבי פריטי רישוי כגון אטליז, שנבדקים על ידי הוטרנר וגם נדרשים לרישיון יצרן ממשרד הבריאות.

לדוגמה: ברשת מרכולים גדולה תכננו והקימו מחלקת גריל. על מנת שיוכלו לקבל רישיון עסק נועצו בוטרנר של הרשות המקומית כבר בשלב התכנון וזה אישר את התכנית. לאחר שהמחלקה הוקמה נדרש העסק לקבל רישיון יצרן ממשרד הבריאות. להפתעת בעלי העסק משרד הבריאות העלה דרישות מהותיות נוספות על אלו של הוטרנר (יש להעתיק את הפעילות למקום אחר בעסק בגלל אילוצי צפיפות, אוורור משטחי עבודה ועוד). דרישות אלו אילצו את העסק לבצע שינויים נרחבים ויקרים.

קליניקות פרטיות

חלק מהוטרנרים ברשויות המקומיות מחזיקים במקביל לעבודתם ברשות בקליניקה פרטית בתחום הרשות. דבר זה עלול לעורר ניגוד עניינים בעיקר ברשויות קטנות בהן קיים סיכוי גדול שבעלי עסקים הנדרשים לאישור הוטרנר הם גם לקוחותיו. בשירותים הוטרנריים ציינו שבירושלים ובתל אביב הוטרנר העירוני התחייב שלא לעסוק בקליניקה פרטית וככלל פעילות הוטרנריה בערים אלו יעילה יחסית.

המלצות על פי השירותים הוטרנריים

- לאכוף על הרשויות המקומיות למלא את התקנים של הוטרנרים ולא לאפשר העסקת וטרנר בפחות משליש משרה.
- להקים מנגנון שימנע סחבת אין סופית ברישוי ובעיקר סחבת שמקורה באינטרסים פוליטיים ברשות המקומית. למשל גוף חיצוני לרשויות המקומיות שיקבל את הטיפול ברישוי כל העסקים שלא השיגו רישיון תוך זמן מסוים מיום הקמתם.
- להכין פרסום ברור ואחיד שיעמוד לרשות בעלי עסקים שמעוניינים לפתוח עסק, פרסום זה יכיל את תמצית התקנות והדרישות של כל נותני האישור במרכז.

משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (תמ"ת)

כללי

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

היחידה שעוסקת במתן היתרים לצורך רישיון עסק במשרד התמ"ת היא "אגף הפיקוח על העבודה".

בדו"ח הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 דווחו 637 עסקים ללא רישיון בגלל העדר אישור ממשרד התמ"ת, שהם כ-2% מסך העסקים ללא רישיון.

אגף הפיקוח על העבודה במשרד התמ"ת

ארגון. לאגף הפיקוח על העבודה בתמ"ת ארבע יחידות אזוריות בארץ (צפון, מרכז, ירושלים ודרום), 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 אזורית עומד מפקח עבודה אזורי. סמכות האישור להיתר לרישיון עסק הוענקה על ידי שר התמ"ת למפקח העבודה האזורי וסגנו.

תחומי אישור לרישיון עסק. לפי צו רישוי עסקים אגף הפיקוח על העבודה הוא גורם אישור עבור 22 סוגי עסקים: מילוי ואחסון דלקים, פחם, מחצבות, חומרי נפץ ומספר סוגי תעשייה ומלאכה בהם עלול העובד להיחשף לסכנות מתהליך הייצור או מחומרים המעורבים בו כגון תעשיות כימיות, עיבוד מתכות ועוד.

פעילויות 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 ונהלים, דרישה להכשרה של בעלי מקצוע כגון מפעילי ציוד הרמה, הסמכת המוסדות להכשרה כזאת, מחקר, הסברה ופיקוח על ביצוע התקנות והחוקים. רוב הפעילויות של האגף וסמכויות הפיקוח והאכיפה שבידי המפקחים נובעים מחוק ארגון הפיקוח, פקודת הבטיחות בעבודה ומהתקנות שהתקבלו לפי חוקים אלו. באגף לפיקוח על העבודה רואים בחוק הרישוי מכשיר שמאפשר לדרוש מהעסק לעמוד בכל תקני הבטיחות כבר בשלב ההקמה אולם לצורך פיקוח ואכיפה משתמשים באגף בעיקר בסמכויות הנרחבות שמוענקות למפקחים מתוקף חוקים אחרים.

תהליך הטיפול בבקשה לרישיון עסק

- קבלת בקשה להיתר לרישיון עסק מהרשות המקומית.
- ביקור מפקח עבודה בעסק (אם העסק כבר פעיל ומוכר למפקח העבודה הוא עשוי לטפל בבקשה ללא ביקור נוסף).

על סמך הביקור בעסק. אם העסק עומד בדרישות הוא יקבל אישור להיתר זמני או לרישיון עסק (האישור יכול להכיל תנאים לרישיון). במקרים אחרים העסק עשוי לקבל ארכה לתיקון הליקויים. על מנת לעמוד בתקנות רישוי עסקים הארכה ניתנת עד חודש 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 מנומק.

שילוב פעילות שוטפת עם בקשות לאישורים לרישיון

מפקחי העבודה מבצעים כ־35,000 ביקורות יזומות בעסקים כל שנה, כלומר יותר מ־500 ביקורות שנתיות למפקח במוצע. במהלך השנה מתקבלות עוד כ־2,500 בקשות מהרשויות המקומיות לאישור לצורך רישיון עסק. המפקחים נאלצים לשלב בין הביקורות הבלתי מתוכננות לצורך רישוי עסק לבין הפעילות השוטפת וזאת במסגרת המועדים הקבועים בתקנות הרישוי (חודש אחד). למרות שהבקשות לאישור לרישיון עסק מתנגשות לעיתים עם תכנית הפעילות השוטפת ועם מטלות בעדיפות גבוהה כגון חקירת תאונות, בדרך כלל התשובה לרשות המקומית מוחזרת בזמן (לכל היותר חודשיים כולל הארכה המותרת בתקנות). מקרים בהם מפקחי העבודה מתקשים לעמוד במועד הקבוע בחוק הרישוי נובעים לעיתים מהצורך בתאום נסיעה מיוחדת. לדוגמה מפקח שעיקר פעילותו באזור העיר חיפה עשוי להידרש לבצע ביקורת לאישור רישיון לעסק בישוב ברמת הגולן. פעילות כזאת, שדורשת משאבי זמן ורכב, עשויה ליצור עיכוב בהחזרת בקשה לרישיון אך זה אינו מקרה נפוץ.

סטטוס הבקשות וסיבות לסירוב

בשנת 2005 התקבלו באגף הפיקוח על העבודה כ־2,500 בקשות לאישור לצורך רישיון עסק. כמחצית מהבקשות הללו אושרו במהלך השנה ועוד כשלושים אחוז מהעסקים נמצאים בטיפול לקראת אישור. 20% מהבקשות הוחזרו לרשויות המקומיות ללא אישור. להערכת אנשי האגף לפיקוח על העבודה כמחצית מהבקשות שהוחזרו ללא אישור (10% מכלל הבקשות) הן בקשות של עסקים שאינם עתידים לקבל אישור כלל בגלל בעיות חמורות במיוחד והם עתידים להיסגר לאחר תהליך אכיפה. שאר הבקשות שהוחזרו ללא אישור הן בקשות של עסקים שלא ניתן לאשר בהווה אך הם עתידים לפעול לתיקון הליקויים ויקבלו אישור בעתיד, או בקשות שהוחזרו כיוון שהבקשה הוגשה באופן שאינו מאפשר לטפל בה.

הגשה לקויה: לפי האגף לפיקוח על העבודה ישנם מקרים בהם הבקשה מועברת מהרשות המקומית לאגף באופן שמחייב להחזיר אותה ללא טיפול. בין הבעיות שמעידות על חוסר מקצועיות בבדיקת הבקשות ברשות המקומית ישנן בקשות שמוגשות בסיווג עסק לא נכון או אפילו בקשות ללא כתובת העסק. ככלל מנסים באגף הפיקוח על העבודה להשלים את המידע והמסמכים שחסרים בבקשה 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 ממקורות 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 לעסק יש רישיון אולם בדרך כלל הם מסתפקים בברור נושא זה בעל פה ואינם חוקרים אותו באופן יסודי. בנוסף, גם כאשר עולה חשש שעסק 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 אולם נוהל זה כבר אינו נהוג היום. הסיבה לכך היא שבידי אגף הפיקוח כלי אכיפה חזקים וישירים והם אינם נזקקים בדרך כלל לאמצעי האכיפה שנובעים מתוקף חוק רישוי עסקים. במחקר זה מצאנו שמידע מנותני האישור ובעיקר משירותי הכבאות, מפקחי משרד הבריאות והמשטרה הוא אחד המקורות העיקריים של הרשות המקומית לאיתור עסקים שפועלים ללא רישיון או מפרים את תנאי הרישיון.

ביקורות ואכיפה

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

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

באגף הפיקוח על העבודה ציינו כי הם פונים לעיתים לרשות המקומית על מנת שזו תסייע באכיפה כלפי עסקים שהפרו את חוק רישוי העסקים אולם זו אינה דרך הפעולה הראשית והשכיחה.

מידע לבעלי עסקים

כל תקנות הבטיחות שבעלי העסקים נדרשים למלא מופיעות באתר האינטרנט של משרד התמ"ת. לפי אגף הפיקוח על העבודה, התקנות מפורטות וחד משמעיות ואין נושאים רבים שעולים רק כתוצאה משיקול דעת של מפקח העבודה בשטח, אולם להבנת חלק מהתקנות נדרש ידע מקצועי בתחום. משרד התמ"ת מפעיל גם מרכז מידע ארצי לבטיחות וגהות שמוסר מידע בתחום לכל דורש. בנוסף מפקחי העבודה עונים גם לפניות ישירות של בעלי עסקים שמבקשים לקבל מידע לגבי הדרישות מהעסק אולם אין זה נוהל פורמלי.

ערעור

במשרד התמ"ת לא קיים נוהל ערעור פורמלי על החלטות בנושא רישוי עסקים. לדברי אנשי המשרד ישנם מקרים בהם בעלי עסקים מבקשים לדון באופן לא פורמלי עם גורמים באגף הפיקוח, אולם בשונה מנותני אישור אחרים מקרים אלו אינם מרובים. באגף הפיקוח הסבירו את מיעוט הפניות האלו בכך שהתנאים והתקנות של המשרד הם בדרך כלל ברורים, חד משמעיים והגיוניים כך 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 לתכנית זו גם הדרכה מפורטת לגבי הדרישות מהעסק לצורך רישיון. הדרכה במסגרת זאת מתאימה במיוחד לתחום הרישוי מהסיבות הבאות:

- בעסקים קטנים וחדשים בדרך כלל בעלי העסק אינם מכירים את דרישות הרישוי.
- בעסקים קטנים וחדשים בדרך כלל בעלי העסק אינם נוטים לפנות לאנשי מקצוע בתחום הרישוי.
- מסגרת החונכות העסקית כוללת אלפי עסקים.

ב. מערכת מחשוב משולבת: באגף לפיקוח על העבודה הטיפול בהיתרים מנוהל בעזרת רשת המחשבים בתמ"ת. לטענת אנשי האגף ברוב הרשויות המקומיות הטיפול ברשיונות העסק לא נעשה באמצעות מערכת מחשב כלל או לחילופין באמצעות מערכת שאינה מאפשרת שיתוף פעולה ממוחשב עם המערכת בתמ"ת. באגף לפיקוח על העבודה ציינו כי במחלקת רישוי העסקים בעיריית ירושלים פועלת מערכת מחשב שמאפשרת שיתוף מידע לגבי סטטוס הבקשות ועוד. לפי הניסיון שנצבר באגף, שיתוף מידע כזה מיעל מאוד את תהליך הרישוי. באגף הפיקוח על העבודה המליצו לאמץ תוכנה אחידה לנותני האישור ולרשויות המקומיות ולאפשר מעבר מידע ברשת ביניהם ושימוש ברשת המחשבים לצורך תקשורת והעברת בקשות והיתרים.

ג. פגישות עבודה משותפות לנותני האישור: ביוזמת מחוז דרום של משרד הפנים נערכות באזור הדרום פגישות עבודה שנתיות משותפות לכל נותני האישורים על מנת לפתור בעיות בתחום הרישוי. לפי הניסיון שנצבר באגף הפיקוח על העבודה פגישות אלו עוזרות בפתרון בעיות והם ממליצים לאמץ נוהל זה גם באזורים נוספים.

ד. היתר במסגרת בדיקה מקדמית: בדרך כלל מפקחי העבודה יכולים לתת היתר לעסק רק לאחר שזה כבר פועל או נמצא בשלב קרוב לפעולה, כיוון שרק במצב זה ניתן להעריך נכון את הפעילות בעסק. מצב זה מקשה על המפקחים למלא את הדרישה בחוק להיתר לעסק לפני תחילת פעילותו במסגרת חוות דעת מקדמית. בפועל ציינו אנשי האגף לפיקוח על העבודה כי בקשות לחוות דעת מקדמית הן נדירות ביותר.

ה. הוספת עסקים לצו רישוי עסקים: למרות שחוק הרישוי אינו אחד הכלים המרכזיים בפעילות האגף לפיקוח על העבודה, נערכת באגף הכנה לחקיקה שמטרתה הוספת עסקים נוספים לאישור האגף בצו הרישוי. דוגמה לכך הינה עסקים קטנים בהם חשופים

העובדים לחומרים מסוכנים כגון מרפאות שיניים ומכוני ניקוי יבש. פעילות נוספת היא ניסיון להעביר את אישור האירועים ההמוניים לידי משרד התמ"ת. כיום המשטרה היא הגורם העיקרי שמטפל באישור אירועים המוניים אולם נראה כי התחום המקצועי של הבטחת שלומם של המשתתפים באירוע נמצא דווקא באגף הפיקוח על העבודה. המשטרה מתמחה באבטחת המשתתפים מפני פעילות עבריינית או פעילות חבלנית.

ו. העדר היזון חוזר מהרשות המקומית לגבי סטטוס הרישוי של העסק. לפי האגף לפיקוח על העבודה, הרשויות המקומיות בדרך כלל אינן מעדכנות את מפקחי העבודה לגבי מצב הרישוי של העסק. כלומר, לאחר שניתן אישור לעסק, במשרד התמ"ת לא מקבלים דיווח האם הליך הרישוי הושלם או התנאים ברישיון מולאו. חוסר מידע אינו בעיה חמורה בעיני מפקחי העבודה כיוון שהם מגיעים לביקורות עצמאיות בעסקים ללא קשר לנושא הרישוי ומבלי לפתח תלות ברשות המקומית.

8 המלצות

הגברת מעורבותם של מחוזות משרד הפנים

כיום אין למעשה מנגנון פיקוח של משרד הפנים מול הרשויות המקומיות בנושא רישוי עסקים. הרשויות המקומיות כמעט ואינן נדרשות לספק למשרד הפנים דין וחשבון אודות אופן טיפולן בנושא. בהעדר מנגנון פיקוח, כל רשות פועלת לפי מיטב הבנתה. יש רשויות שאינן משקיעות את התשומות הנדרשות ואינן מפעילות את כלי האכיפה ואף אינן מנסות להשתפר. לצד רשויות אלה ישנן כאלה ששואפות לטפל בצורה מקצועית ויעילה. מומלץ שבכל מחוז של המשרד ימונה ממונה שפעילותו תתמקד ברישוי עסקים ברשויות המקומיות, כולל הקמת מאגר נתונים אודות אחוז העסקים שפועלים ללא רישיון בכל רשות מקומית במחוז, מעקב ובקרה אחר הפעילות והתפקוד בכל רשות מקומית במחוז בתחום רישוי עסקים, מעורבות בבחירת מנהלי מחלקות רישוי ברשויות השונות, קיום פגישות עבודה שוטפות עם נותני האישור במחוז, טיפול להסרת חסמים ועיכובים ברשויות המקומיות ואצל נותני האישור, מעורבות בשלבי תכנון פרויקטים על מנת לוודא שנלקחים בחשבון מרכיבים חיוניים לרישוי עסקים, בקרה אחר תהליכי ערר, דיווח לממונה רישוי עסקים הארצי וכן הלאה. מחוזות משרד הפנים יאתרו את אותן רשויות שאינן עושות מספיק בתחום האכיפה והתביעה וידרבנו אותן לשיפור המצב. פונקציה כזאת של ממונה מחוז לענייני רישוי עסקים, חסרה כיום במערכת המחוזית. יישום נכון של תפקיד זה יכול לסייע ליצירת אינטגרציה, זירוז תהליכים, זרימת מידע, הצפת בעיות ופתרון ובכך להביא לצמצום תופעת עסקים שפועלים ללא רישיון בכל מחוז.

חיזוק יחידת המטה לרישוי עסקים בהנהלת המשרד

חיזוק היחידה נועד לאפשר לה לבצע בקרה, מעקב, קשר עם ממוני המחוז כמפורט לעיל, הנחייתם המקצועית, התערבות והתראות (יחד עם הממונים על המחוזות) במקרים שבהם הרשות מקומית לא ביצעה את המוטל עליה. יחידת המטה תפעל להגברת האכיפה וליצירת הרתעה כלפי מי שמנהל עסק ללא רישיון, לריכוז הקשר עם נותני האישור ברמה הארצית והמחוזית, תטפל בנושאים עקרוניים ברמה הארצית (עדכון מפרטים, הסרת חסמים, כשלים, חוסר תאום וכד'), תעסוק בקידום מהלכי הסברה והדרכה ובטיפול בעדכוני חקיקה. כיום פועל במשרד הפנים ממונה אחד העוסק בנושא. הממונה פועל כשאין לרשותו מנגנון, ללא סמכויות משמעותיות וללא כלים ארגוניים ומקצועיים הכפופים לו בתוך המשרד. במצב דברים זה, לנוכח היקף המטלות ומורכבותן, אפשרויות המשרד לשפר, לשנות ולהשפיע על הנעשה בשטח – מוגבלות ביותר.

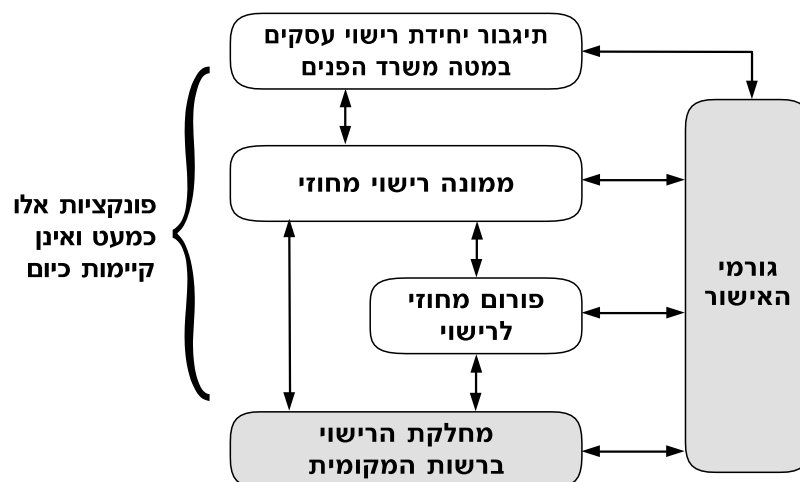
הקמת פורום רישוי עסקים מחוזי בינמשרדי

בפורום ייטלו חלק כל גורמי האישור במחוז, נציגים של הרשויות המקומיות הגדולות או הדומיננטיות של המחוז, בראשותו של הממונה על המחוז. פורום זה יתאם פעילות, ידון בנושאים עקרוניים ופרטניים, יאתר צווארי בקבוק, ידרוש דיווח. אפשרות שפורום זה ישמש ועדת היגוי מחוזית שדנה גם בעררים שלא קיבלו מענה במסגרת הערר המינהלי של נותן האישור. פורום כזה יכול ליצור אינטגרציה בין נותני האישור, יבחן בעיות וחסמים בראייה כוללת ורחבה, יטפל בבעיות משותפות לקבוצת רשויות או קבוצת עסקים במחוז, תיווצר דינאמיקה שתביא לפתרון בעיות ושיפור דרכי הטיפול.

פיתוח כלי בקרה ופיקוח עצמאיים בידיהם של גורמי האישור

מומלץ שגורמי האישור באשר הם יפתחו כלי בקרה ופיקוח עצמאיים משלהם, כולל מנגנון להגשת תביעות משפטיות כנגד עסקים הפועלים בניגוד לדרישותיהם. **רצוי לצמצם את תלותם של נותני האישור במנגנוני הפיקוח והאכיפה של הרשות המקומית.** לאור חילוקי דעות עם הרשות המקומית, לאור חוסר האמון שקיים לעיתים בין הרשות המקומית לבין נותני האישור, לאור חולשת מנגנוני האכיפה והפיקוח של הרשות המקומית, רצוי לפתח כלי בקרה עצמאיים אצל נותני האישור כמפורט לעיל.

מבנה מומלץ לפיקוח ובקרה בתחום רישוי עסקים



היתר זמני לעסקים חדשים (מסלול ירוק)

עסקים מסוימים שיקבעו על ידי גורמי האישור יוכלו לקבל מהרשות המקומית, זמן קצר לאחר הגשת הבקשה, היתר פעולה זמני למשך חצי שנה. ההיתר הזמני יינתן רק לעסק שהגיש את מסמכי הבקשה, שילם אגרה, צרף את כל המסמכים הנדרשים לטיפול בבקשה, התחייב כי הוא למד ומכיר את כל דרישות הרישוי וכן התחייב שיעמוד בדרישות בכל תקופת ההפעלה. כעבור חצי שנה, אם העסק לא קיבל את הרישיון במסלול המקובל, יפקע תוקף ההיתר

הזמני וכנגד העסק ינקטו צעדי אכיפה על פי החוק. גורמי האישור יוכלו להתנגד למתן היתר זמני לעסק מסוים מסיבות שינומקו על ידם. דרך פעולה זאת תתמרץ את בעל העסק להישאר בסטטוס רישוי חיובי גם בתום ההיתר הזמני ותיצור אצלו מחויבות לנושא לאור האמון שניתן בו.

חיזוק מעמדן של רשויות מקומיות שהוכח כי בידיהן הכלים והמחויבות לטיפול מקצועי בתחום רישוי עסקים

המהלך יופנה כלפי רשויות שמתפקדות בצורה מקצועית ויעילה, מומלץ לשקול להעביר אליהן (בתיאום עמן) חלק מסמכויות האישור והרישוי שכיום נמצאות בידי משרדי הממשלה ובכך להקל על בעלי העסקים, לקצר ולפשט את תהליך הרישוי, לצמצם את מספר הגורמים שעמם בעלי העסקים נדרשים להתמודד. באנגליה לדוגמה מחלקת בריאות המזון היא מחלקה עירונית ולא ממשלתית, גם נושאי איכות הסביבה נמצאים בטיפול מחלקה עירונית. ככל שהרשות המקומית תוכל לרכז בידיה חלק גדול יותר של תחומי אישור כאמור לעיל, הדבר יקל הן על תפקוד רשות הרישוי עצמה והן על בעלי העסקים המתלוננים על ריבוי גורמי אישור ותהליך רישוי מורכב. עם זאת יוזכר שבמספר ניסיונות שנעשו בעבר התעוררו ספקות בקשר לרעיון זה, המשרדים המקצועיים נותני האישור התרשמו שאפשרות האצלת הסמכויות לרשויות המקומיות מוגבלת מאוד בגלל חוסר מקצועיות וחוסר מחויבות למטרות.

קביעת הליך ערעור מינהלי פורמלי ברמה המחוזית

כל בעל עסק שנתקל בסירוב מצד נותן אישור מסוים, יוכל לפנות לערכאת ערעור מינהלי שתפעל באותו המחוז ותבחן שוב את הנתונים בניסיון למצוא פתרון. הניסיון של הליך הערעור הקיים בכיבוי אש מוכיח שדרגי הפיקוח בשטח מחמירים ונוקשים יחסית, הם חוששים לאפשר הקלות היות שבמקרה אסון 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 ניסיונם ומעמדם, יתכן שדרגי המטה יגלו גמישות והתחשבות במצבו וביכולותיו של העסק היות שיבחנו את הסיכויים והסיכונים בצורה מאוזנת יותר. יש לוודא שהליך הערעור המינהלי יהיה נגיש וזמין לבעלי העסקים, שאפשרות הפנייה אליו תהיה פשוטה, שהתשובות יהיו מהירות וענייניות.

היתר זמני (מותנה) במקרה של חריגות תכנון ובנייה

בחוק רישוי עסקים יש כיום אפשרות לקבל היתר זמני לתקופה של עד שנה אחת. הטיפול באילוצי תכנון ובנייה ממושך יותר מזמן הטיפול בליקויים אחרים לכן מוצע להתאים את הפתרון של היתר זמני למקרים של ליקויי תכנון ובנייה.

כל עסק שיש לו ליקויי תכנון ובנייה שכתוצאה מליקוי זה אינו יכול לקבל רישיון, יוכל לקבל "היתר תפעולי זמני" לתקופה של עד 18 חודש. היתר זה יהיה בתוקף כל זמן שעניינו של אותו עסק נמצא בדיון ברשויות התכנון והבנייה כמפורט:

- **היתר לשימוש חורג:** יינתן היתר זמני לאחר שהסתיימו שלבי הפרסום וההתנגדויות (לאחריהם ישנם שלבי טיפול נוספים שעשויים להמשיך מספר חודשים כגון דיון על שומת היטל השבחה).
- **תוספות בנייה:** יינתן היתר זמני לאחר קיום דיון ראשון בוועדה שם הובעה הסכמה עקרונית לבקשה (בכפוף לתנאים מסוימים).

מחלקת ההנדסה העירונית תהיה מוסמכת לקבוע איזה עסק יכול לקבל "היתר תפעולי זמני", בהתאם לבדיקת שלבי הטיפול כמפורט לעיל. ההיתר הזמני יינתן בכפוף להתחייבות בעל העסק לפעול להשלמתם של כל החובות וכל שלבי הטיפול הנדרשים. אם הטיפול יופסק בשלב מסוים (אי תשלום היטל השבחה, אי הגשת נתונים לפי דרישת הוועדה וכדומה) ההיתר הזמני יתבטל. פתרון כזה עשוי לעודד בעלי עסקים למצות פעולות להסדרת חריגות תכנון ובנייה בהתאם לחוק. היות שבניתיים יוכלו לקבל היתר, תינתן להם הזדמנות לטפל בנושא במשך תקופה סבירה יותר.

הפרטת מטלות פיקוח

מלבד תפקידיהם כנותני אישור לצורכי רישוי עסקים, חלות על נותני האישור משימות רבות נוספות והם מתמודדים עם עומס עבודה. כתוצאה מכך, לא פעם חלים עיכובים עד הגעתם לביצוע הביקורות ועד מתן התשובות מצדם. מומלץ להסמיך גורמים פרטיים בעלי רקע מקצועי מתאים, כדי שישמשו מפקחי רישוי מטעם נותני האישור. חתימתם של בעלי המקצוע הפרטיים על תוכניות, מסמכים וכדומה תבוא לאחר שבדקו עמידת העסק בדרישות רישוי שונות. גורמי האישור יסמיכו בעלי מקצוע שיבקשו לעסוק במתן אישורים אלו על סמך השכלה וניסיון ולאחר שהוכיחו כי ברשותם ביטוח מקצועי. פעילות זו תקטין את העומס על נותני האישור ותעביר חלק מהנטל המימוני של הבדיקות המקצועיות מקופת המדינה לבעלי העסקים. בעל מקצוע מוסמך שימצא כי פעל שלא כשורה תישלל הסמכתו ויתכן שאף יאלץ לשאת באחריות אישית לנזק אם נגרם.

תיאום ביצוע הביקורת

מרבית נותני האישור מגיעים לביצוע הביקורת בעסקים מבלי לתאם זאת מראש וללא הודעה מוקדמת, בגלל החשש שבעל העסק יתכונן לביקור כך שהמצב שיתגלה לעיניהם לא יהיה מצבו האמיתי של העסק. אצל חלק מנותני האישור אין שעות מסודרות של קבלת קהל לצורכי הדרכה, הסברה וייעוץ. מציאות זאת יוצרת בקרב בעלי העסקים תסכול והתנגדות. מומלץ לקבוע, לפחות לגבי ביקורת בעסק חדש, שתיערך תוך תיאום מראש עם בעל העסק כדי שיוכל להתפנות לקראתה ולהיעזר באנשי מקצוע מתאימים. במקביל, מומלץ להנהיג שעות קבלת קהל אצל נותני האישור כחלק ממתן השירות.

מפרט ארצי אחיד לכל נותני האישורים

המפרט יכתב לכל אחד מסוגי העסקים. נותני האישור יוכלו להכניס שינויים במפרטיהם רק באמצעות שינוי המפרט האחיד (המלצה זו מבוססת על הצעת משרד הפנים שהועברה לאחרונה לאגף התקציבים באוצר). הצעה זו נועדה כדי לצמצם את מרווח שיקול הדעת של נציגי נותני האישור בבואם לקבוע תנאים ודרישות פרטניים, וכן כדי להגביל את האפשרות לשנות את התנאים והדרישות של נותני האישור בכל שנה ושנה, ליצור אחידות, שקיפות וזמינות מידע. מפרט כזה יסייע לבעלי עסקים להיערך מבעוד מועד לעמידה בדרישות החוק, ויצמצם את האפשרות להתנגדותם לדרישות (הם מתלוננים כיום על חוסר אחידות).

אתר אינטרנט מרכזי לרישוי עסקים

האתר ינוהל באחריות משרד הפנים ויכלול את מפרט הרישוי הארצי האחיד של כל נותני האישור, תנאי המסגרת, התקנות, מנגנון בדיקה מקדמית לתנאים הדרושים לעסק, פירוט גורמי הרישוי ואופן הפנייה אליהם, מידע הדרכתי והסברתי. בנוסף, ניתן לשלב באותו אתר באופן פומבי ופתוח את ממצאי הביקורות התקופתיות אשר ייערכו בעסקים, סטאטוס הטיפול בבקשות שהוגשו לעסקים חדשים או רשיונות מתחדשים, סטאטוס הרישוי בעסקים וכדומה. בעל עסק ידע שהציבור או כל מי שמעוניין, יכול להיכנס לאתר האינטרנט בכל עת ולבדוק בחופשיות את סטאטוס הרישוי שלו ולכן יש להניח שיתייחס לנושא ברצינות הראויה.

קנס מינהלי

הטלת קנסות מינהלים על מי שהפעיל עסק ללא רישיון, ללא צורך בפנייה לבית המשפט. הדבר יגביר את מרכיב ההרתעה, יקטין כדאיות של הפעלת עסק ללא רישיון ויגביר את המודעות הציבורית לנושא. כמו כן הטלת קנס מינהלי **בשילוב עם אכיפת הגבייה** יכולים להפוך את תחום רישוי העסקים למקור הכנסה משמעותי יותר לרשויות המקומיות ולעודד אותן בדרך זו ליחס לנושא את החשיבות הראויה. משרד הפנים יידרש לפקח עד כמה הרשויות המקומיות מיישמות כלי זה.

ריכוז ההמלצות



נספחים

נספח 1: סיכומי פגישות עם נותני אישור

נספח 2: סיכומי פגישות ברשויות מקומיות

נספח 3: סיכומי פגישות עם בעלי עסקים

נספח 4: רישוי עסקים בחו"ל

סיכומי פגישות עם נותני אישור

משרד הבריאות – נפת רמלה

סיכום ראיון עם גברת חיה הכט, מנהלת המחלקה לבריאות הסביבה בנפת רמלה
הראיון נערך בתאריך 17/01/06 ברמלה.

1. כללי

משרד הבריאות הוא אחד הגורמים המאשרים על פי חוק רישוי עסקים. במשרד הבריאות חלוקה גיאוגרפית למחוזות, במחוז מרכז תת חלוקה לארבע נפות. כל הטיפול מול האזרחים ומול רשויות מקומיות נעשה מול הנפה.

במחלקת בריאות הסביבה בנפת רמלה מועסקים מנהלת וחמישה מפקחים. בטיפול המחלקה קרוב ל-4,000 גורמים בפיקוח, לאו דווקא לצורך רישוי עסק.

2. נוהל חלוקת 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 למחלקת בריאות הסביבה בנפת רמלה. מחלקת בריאות הסביבה בנפת רמלה מטפלת בבקשה או, לפי תוכן הבקשה, מעבירה את הטיפול לאחת משלוש מחלקות מחוזיות: שירות המזון, רוקחות ובריאות הסביבה.

מחלקת בריאות הסביבה מטפלת בכל היבט של העסק שהוא בשימוש ישיר של האדם: מזון, מים, ביוב וטיפול לא רפואי בגוף האדם (קוסמטיקה, מספרות, פירסינג וטיפולים אלטרנטיביים). שירות המזון מטפל בכל עסק שנדרש על פי החוק לרישיון יצרן. נושא חומרים מסוכנים וזיהום הסביבה, הוא בטיפול המשרד לאיכות הסביבה, ונמצא במקביל גם בפיקוח מחלקות איכות סביבה ברשויות המקומיות.

ביקשנו לברר האם לדעת גברת חיה הכט קיימת כפילות בתהליך האישור בין מחלקת שירות המזון ומחלקת בריאות הסביבה. כמו כן ביקשנו לברר האם לדעתה יש מצבים שבהם בעל עסק נדרש לפעול במקביל מול מחלקת שירות המזון וכן מול מחלקת בריאות הסביבה ובכך לשאת בנטל בירוקרטי כפול וכן להתמודד מול דרישות מקצועיות שונות שמופנות מצד מחלקות שונות במשרד הבריאות.

לדעתה של גב' הכט אין נטל כפול על בעלי העסקים. יצרן מזון אינו פונה בבקשה נפרדת לרישיון יצרן אלא בבקשה אחת בלבד, בקשה לרישיון עסק. הבקשה מועברת דרך הנפה למחלקת בריאות

הסביבה המחוזית. רק אם זו מאשרת את תקינות תשתיות המים והביוב במקום אז מחלקת שירות המזון המחוזית יכולה לדון ולבחון את אישור רישיון היצרן. רישיון היצרן מועבר חזרה למחלקת בריאות הסביבה בנפה ודרכה לרשות המקומית לאישור רישיון העסק.

לשאלתנו האם יש פיקוח כפול על עסקים השיבה גברת הכט כי עסק הנדרש לרישיון יצרן מפוקח רק על ידי מחלקת שירות המזון. עסק שאינו נדרש לרישיון יצרן נמצא בפיקוח רק של מפקחי מחלקת בריאות הסביבה.

עסק עשוי לזכות בביקורת הן של רשות המזון והן של מחלקת בריאות הסביבה רק כאשר העסק מפעיל שתי פונקציות שונות במקביל כגון מפעל מזון וחנויות מזון. במקרה כזה המפעל נדרש לרישיון יצרן ונמצא בפיקוח רשות המזון ואילו החנות נמצאת בפיקוח מחלקת בריאות הסביבה. מכאן שלפי ניסיונה של גברת חיה הכט, בעלי העסקים אינם נדרשים להתמודד עם דרישות שונות מצד מחלקות שונות במשרד הבריאות.

3. היתרי בנייה, חשיבות האישור בשלב התכנון

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

בעיות בשלב התכנון:

- רק חלק מוועדות התכנון מקפידות להעביר למשרד הבריאות את התכניות לחוות דעת נדרש. כתוצאה מכך, כשמגיעים לשלב הרישוי כבר פועל העסק במבנה לא מתאים. גברת חיה הכט מעלה נושא זה כאשר היא מופיעה כנציגת משרד הבריאות בוועדות התכנון המקומיות.
- בתוכניות המוגשות למשרד הבריאות, מוגדרים שטחי המסחר כשטח יעוד 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. עיכובים באישור רישיון עסק בגלל העדר רישיון יצרן

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

הבעיה: החוק דורש רישיון יצרן גם מיצרנים זעירים כגון רכבי קירור, קונדיטוריות וכדומה ולכן מספר הבקשות גדול. שירות המזון במשרד הבריאות נאלץ להתמודד עם עומס גדול ובשל כך ייתכנו עיכובים במתן הרשיונות. כיוון שהרשות המקומית איננה יכולה לאשר רישיון עסק ללא רישיון יצרן, אישור הבקשות לרישיון עסק עשוי להתעכב.

5. כוח אדם במחלקה לבריאות הסביבה

מספר הבקשות לפיקוח (לא רק לצורך רישיון עסק), עלה מ־1,000 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. תפקוד הרשויות בנושא רישוי עסקים

א. הקדמה

שיתוף פעולה וגיבוי מצד הרשויות המקומיות ומחלקות רישוי עסקים הוא הכרחי לביצוע יעיל של פעילות המחלקה.

מניסיון המחלקה, עסק ללא פיקוח מועד למצב תברואי לקוי. לכן, ברשויות שבהן לא מתבצע פיקוח יעיל, יש מקרים רבים של דחיית בקשות לרישיון עסק וסיכונים לבריאות הציבור.

להלן כמה בעיות הנובעות מנוהל העבודה עם הרשויות המקומיות:

1. האישורים ניתנים לעיתים על סמך ביקורות שנערכו עד שלושה חודשים לפני האישור.
2. במקרים רבים הרשות המקומית אינה מבצעת פיקוח בעסקים, אפילו אם נמצאו בהם ליקויים בביקורת של משרד הבריאות, במקרים אלו המחלקה נאלצת לקדם את נושא הפיקוח והאכיפה בעצמה.
3. לצורך סיורי פיקוח, מחלקת בריאות הסביבה, מצפה לשיתוף פעולה מצד מחלקות ברשות המקומית (רישוי עסקים או ווטרינריה), לא תמיד קיים שיתוף פעולה כזה.
4. באישור מסתמכים על פיקוח של גורם מהרשות המקומית, גורם זה לא תמיד מחזיק בידע הנדרש בתחום הבריאות ולפעמים הוא מונע משיקולים זרים.

ב. מועצות אזוריות

הבעיות האופייניות במועצות אזוריות הן:

- מחלקת רישוי עסקים מנוונת, בדרך כלל המחלקה מונה עובד אחד בלבד ללא סיוע נוסף ואפילו הוא אינו במשרה מלאה בתפקיד זה.
- **חוסר גיבוי מצד הרשות.** בחלק מהמועצות נושא רישוי עסקים נתפש כגורם מדכא תעסוקה ולכן מחלקת רישוי עסקים אינה זוכה לגיבוי ואף נתונה ללחצים להקל בדרישותיה ולהתעלם מבעיות.
- **חוסר רצון להתעמת עם עסקים ותושבים.** אין פעילות אכיפה והרתעה יעילה, בגלל אינטרסים מקומיים, מגבלת המשאבים וחוסר הגיבוי לפעילות מחלקות רישוי העסקים. כמעט ולא מוגשות תביעות נגד עסקים על ידי המועצות, על רקע של אי עמידה בדרישות רישוי עסק.
- **בעיות תכנון ובנייה.** עסקים רבים אינם מטופלים בגלל שלא יוכלו לעמוד בדרישה לשינוי עודד הקרקע, התוצאה אין פיקוח וטיפול של המועצה ולכן גם לא מעבירים בקשה לפיקוח למשרד הבריאות.

- קשה לאתר עסקים הפועלים בתוך משקים חקלאיים ובתים פרטיים במושבים, בדרך כלל אין סיוע מהרשות לאיתור ולפיקוח על עסקים אלו.

להלן דוגמאות אופייניות למצב רישוי העסקים במועצות אזוריות שבהן המועצה אינה מיחסת חשיבות לנושא רישוי העסקים:

מועצה אזורית באזור המרכז. תאור מצב העסקים במועצה לפי הגברת חיה הכט: במועצה הרבה ישובים קטנים ואין אזורי תעשייה גדולים. אין הרבה בקשות מצד המועצה לרישוי עסקים. למכולות ולמקוואות הפועלות במועצה אין כלל רישיון. אין יזום ואכיפה בנושא זה. המקוואות באזור אפילו אינן מבצעות את בדיקות המים השנתיות הנדרשות בחוק. במועצה עובד אחד בלבד האחראי על רישוי עסקים ותברואה בכלל. המועצה לא הגישה אף תביעה משפטית נגד עסק חסר רישיון בשנה האחרונה, גם כאשר מדובר בעסק שיש בו סיכונים לבריאות הציבור.

דוגמה לחוסר אכיפה של המועצה: אולם אירועים במושב. בעסק בוצעה ביקורת בעקבות תלונה על הרעלת מזון. נמצא כי העסק אינו עומד בדרישות התברואה וכי הוא פועל ללא רישיון וללא היתר בנייה. נשלח דו"ח לראש המועצה עם בקשה לסגור את העסק. בפועל העסק המשיך לפעול. במקביל העסק נתבע על ידי ועדת התכנון המקומית, על עברות בנייה, והוצא נגדו צו סגירה שיפוטי. הצו לא נאכף והעסק ממשיך לפעול. בעסק ביקשו ביקורת חוזרת של מחלקת בריאות הסביבה על מנת להראות שיפור במצב, אולם על פי יעוץ משפטי, המחלקה אינה מבצעת ביקור בעסק שאמור להיסגר בהוראת בית משפט. מדוגמה זו עולות כמה בעיות:

- הרשות המקומית לא פעלה במקרה זה בכלל, כנראה מתוך כוונה לאפשר לבעלי העסק ועובדיו להמשיך להתפרנס.
- למחלקת בריאות הסביבה לא ברור כיצד ראוי לפעול, מצד אחד העסק מבקש להציג את תיקון הליקויים, מצד שני ביקורת בעסק כשהוא פועל משמעה שמחלקת בריאות הסביבה משתפת פעולה עם הפרת צו בית משפט. כאמור הרשויות המקומיות לא ממהרות לאכוף סגירת עסק, אפילו בצו בית משפט, לכן בעיה כזאת שכיחה.

מועצה אזורית באזור המרכז. בשטח המועצה כמה אזורי תעשייה גדולים שכולם נבנו בשנים האחרונות. באזורים אלו פועלים עשרות עסקים הדורשים פיקוח ורישוי. במועצה עובד וטרינר שהוא גם מנהל מחלקת רישוי עסקים, תחתיו עובדת מזכירה במשרה חלקית ופקח כללי. המועצה מעבירה למשרד הבריאות מעט מאוד בקשות לרישוי עסקים. למעשה למשרד הבריאות מגיעות פניות רק מעסקים היוזמים את הבקשה בעצמם, בעיקר עסקים של קייטנות ובריות שחייה הנדרשים לרישיון לצורכי ביטוח. לאור שטחי המסחר והתעשייה הרבים בשטח המועצה והעסקים הרבים שבתוך המושבים, סביר להניח שבשטח המועצה פועלים עסקים רבים נוספים הטעונים רישוי ושפעולתם עלולה לסכן את בריאות הציבור, וזאת מבלי שהמועצה פעלה כדי להעביר בקשה מתאימה למשרד הבריאות.

המחלקה יוזמת סיורים משותפים עם נציגי הרשות, לאיתור עסקים בסיכון גבוה לציבור המחייבים פיקוח. לסיורים אלו השפעה מועטה כי אין אכיפה ופיקוח של הרשות, מעבר לסיורים עצמם.

הרשות אינה מסיעת באיתור העסקים חייבי רישוי למרות שיש לרשות מידע על העסקים דרך מחלקת הארנונה.

מועצה אזורית מטה בנימין. דוגמה למצב רישוי העסקים במועצה אזורית המקדישה חשיבות ראויה לנושא רישוי עסקים.

במועצה זו פועלים פקח וטרינר של הרשות. הרישוי והפיקוח על העסקים נעשים ביעילות, כמעט ואין עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון או מהווים סיכון לבריאות הציבור. לדעת גברת הכט, הסיבה העיקרית למצב רצוי זה היא גיבוי הרשות – נורמה מקובלת בכל דרגי הרשות, לפיה עסקים ברשות צריכים לפעול ברישיון. זאת למרות שמחלקת בריאות הסביבה ממעטת לשלוח מפקחים לאזור בגלל בעיות תנועה בטוחה בשטחים. המועצה, ביוזמתה, משתפת פעולה עם המחלקה גם כאשר נדרש יעוץ בלבד.

עיריות ומועצות מקומיות

שיתוף הפעולה עם העיריות והמועצות המקומיות בנפה שונה מרשות אחת לשניה. לדעת גברת הכט הסיבה העיקרית להעדר שיתוף פעולה היא מדיניות מכוונת של הרשות המקומית, חוסר גיבוי וזלזול בפעילות מחלקת רישוי העסקים. כתוצאה מגישה זו, בהרבה מקרים מחלקות רישוי העסקים מאוישות בכוח אדם לא מתאים ולא מיומן.

מחלקת בריאות הסביבה תלויה בשיתוף פעולה יעיל עם הרשות המקומית לצורך איתור העסקים, הפיקוח והאכיפה. לכן, התוצאה של העדר שיתוף פעולה בין נותן האישור לבין הרשות המקומית היא ריבוי עסקים המהווים סיכון לבריאות הציבור.

דוגמאות לפעילות עיריות בנפה

עיריית לוד היא דוגמה למצב קיצוני של התנהלות הרשות המקומית בנושא רישוי עסקים. מצב רישוי העסקים בה גרוע במיוחד. מנהל מחלקת רישוי עסקים פוטר מתפקידו. התברואן / פקח משמש גם מנהל מחלקת רישוי עסקים ונעזר בפקחית אחת. גם הווטרינרית העירונית אינה מצליחה למלא את תפקידה. אם לא מוגשת בקשה לרישיון על ידי בעל העסק הרי שמחלקת רישוי עסקים בדרך כלל לא פונה לעסק מיוזמתה.

רוב הבקשות לאישור המחלקה נדחות בגלל הסיבות הבאות:

- אין פיקוח שגרתי של העירייה לכן מצב העסקים אינו מתאים לדרישות.
- הבקשות מוגשות ללא ביקור מוקדם לכן הרבה בקשות לא מתאימות כלל למצב בפועל.
- לדוגמה בקשה לרישוי מסעדה מוגשת כבקשה לרישוי מזנון.
- באזורים שלמים בעיר אין בכלל פיקוח.

מאידך, המחלקה המשפטית בעיריית לוד מבצעת אכיפה. במקרים שבהם עסק אינו עומד בדרישות פיקוח הבריאות, מוגשות נגדו תביעות אשר בדרך כלל מסתכמות בקנסות בלבד. צווי סגירה אם יש – אינם נאכפים. יש עסקים המשלמים 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 הבנייה החדשה בעיר מכתיב גם קצב גבוה של פתיחת עסקים חדשים בעיר. למרות זאת בעיר חסרה משרת פקח רישוי עסקים, מחלקת הרישוי פועלת במתכונת מצומצמת. מדיניות הרישוי היא לפנות לכל עסק חדש בבקשה לקבל רישיון. לאור הבנייה החדשה והמתוכננת אין בעיה ממשית של עסקים בלתי מאושרים או של עסק שאינו יכול לקבל רישיון בגלל בעיות תכנון ובנייה. אולם, כוח האדם במחלקה אינו מיומן למשימות פיקוח בשטח. למעשה פעילות המחלקה היא פעילות משרדית בלבד. לעומת זאת בעיר פועל וטרינר עירוני יעיל ומקצועי לביצוע ביקורות בעסקים. התוצאה בפועל היא, שעסקים המוכרים בשר נמצאים תחת פיקוח כולל סיורים משותפים עם מפקח משרד הבריאות. בעסקים שאינם באחריות הווטרינר אין למעשה פיקוח.

פרוייקט נתב"ג 2000 (שטח גלילי). שדה התעופה בכלל ופרוייקט נתב"ג 2000 בתוכו הם אזור גלילי. בהעדר רשות מקומית האחריות לטיפול ברישיון עסק במקום היא של משרד הפנים. הבעיות בפרוייקט התחילו בשלב התכנון. אזור המסחר תוכנן כאזור "ללא יעוד". כתוצאה מכך העסקים במקום כולל כל עסקי המזון נפתחו ללא רישיון עסק.

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

7. אכיפה

תביעה משפטית באמצעות הרשות המקומית

אמצעי האכיפה העיקרי של משרד הבריאות הוא תביעה שמגישה המחלקה המשפטית ברשות המקומית. הבעיות בדרך פעולה זו הן:

- ברשויות מסוימות, בעיקר במועצות אזוריות, לא נהוג להגיש תביעות משפטיות בכלל.
- הליך התביעה אורך זמן רב.
- בתי המשפט נוטים להעניק לעסקים ארכות ממושכות להסדרת הפעילות בזמן ההליך המשפטי ואחריו. בזמן הארכה אין כלל פעילות אכיפה.
- גם אם התהליך וכל "תקופות החסד" הסתיימו, העסקים לא תמיד ממלאים את הוראות בית המשפט. המשטרה המקומית מתקשה להקצות כוחות מספיקים לאכיפת החלטות בית המשפט והרופא מחוזי בעניין רישוי עסקים.

ההתנהלות הממושכת של הליכי המשפט, הנטייה של בתי המשפט להעניק ארכות ממושכות ולאפשר לעסקים לפעול גם אם לא הציגו פעילות ממשית לתיקון הליקויים, הקושי באכיפת החלטות בית המשפט, כל אלה מונעים השגת הרתעה אפקטיבית.

מחלקת התביעות של משרד הבריאות

למשרד הבריאות מחלקה משפטית מחוזית, אך בפועל לא נהוג לתבוע עסקים דרך מחלקה זו בגלל המדיניות המתבססת על כלי האכיפה שבתוך הרשויות המקומיות.

צו סגירה מנהלי

לראש הרשות המקומית סמכות להוציא צו סגירה מנהלי לעסק. משרד הבריאות יכול לפנות לראש הרשות בבקשה להוציא צו כזה, בעיקר במקרים בהם הדבר נחוץ להגנה על שלום הציבור ולאחר שכל אמצעי האכיפה האחרים מוצו. הסמכות לצו סגירה מנהלי נתונה גם בידי הרופא המחוזי. צו סגירה מנהלי הוא בבחינת פעולה דרסטית וחריגה והעסק בדרך כלל יפנה לבית המשפט כדי לערער על הצו. בתי המשפט לא תמיד מגבים את הפעולה המנהלית ולכן השימוש בה מצומצם.

דוגמה לפעילות אכיפה מוצלחת בעזרת צו מנהלי של ראש רשות מקומית: מסעדה בשוהם, העסק נפתח ללא רישיון וללא תכנון מוקדם. לפי בקשה מהרשות המקומית נערכה במקום ביקורת ונמצאו הליקויים הבאים: הצטלבויות מזון גולמי עם מזון מוכן, תכנון הליך ייצור המזון לא תקין, טמפרטורה לא נכונה בשמירת המזון, טיפול לא נכון בבשר, שטח המטבח קטן מדי ולא מתאים להיקף הפעילות בעסק.

חוות הדעת נשלחה לרשות המקומית עם בקשה לפעול לסגירת העסק. בגלל חומרת הליקויים ראש הרשות המקומית נענה לבקשה והוציא צו סגירה מנהלי לעסק. בעקבות הצו העסק הגיע להסדר לפיו הוגשה תוכנית של מתכנן מטבחים מקצועי לפתרון הבעיות. בשלב ביניים העסק הורשה לפעול במתכונת מצומצמת, מכירת שוורמה בלבד.

במקרה זה הרשות המקומית לא הצליחה למנוע פתיחת עסק ללא רישיון כנדרש בחוק, אולם משלב זה ואילך התנהלות הרשות המקומית היא דוגמה מוצלחת לשיתוף פעולה ונכונות 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 שפעולת האכיפה תהיה יעילה ומהירה. תוצאת שיתוף הפעולה והנחישות שגילו ברשות המקומית היא שהסכנה לבריאות הציבור הוסרה במהירות והעסק יוכל להמשיך לשרת את הציבור לאחר שיתקן את הליקויים.

דוגמה לצו מנהלי של הרופאה המחוזית: משק במושב במועצה אזורית הפעיל מחלבה ברישיון. לצד המחלבה הוקמו אגם לשייט, בריכת שחייה, פינת חי ואולם אירועים, כולם ללא רישיון עסק, ללא היתר בנייה ובלי יעוץ 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.

המחלקה לבריאות הסביבה נקראה לאתר רק לאחר אירוע הרעלת כלור שהביא לאשפוז (!) מספר ילדים שהתרחצו בבריכת השחייה במקום. בחקירת האירוע התברר, בין השאר, כי בריכת השחייה תוכננה כבריכה פרטית, לכן לא הותקנו בה אמצעי בטיחות הנדרשים מבריכה ציבורית.

בעקבות האירוע הרופאה המחוזית הוציאה צו סגירה מנהלי לכל האתר. העסק נסגר לזמן קצר וחזר לפעול בתנאים מגבילים.

חוסר הטיפול של הרשות המקומית בעסק נבע, בין השאר, מכך שהעסק לא יכול היה לעבור הליך רישוי ממילא מסיבות של תכנון ובנייה.

בפועל העסק ממשיך לפעול ללא רישיון עסק, בגלל מגבלת תכנון ובנייה, אך בעקבות צו הסגירה תוקנו חלק מהליקויים הבריאותיים במקום.

הליך שימוע

כאמור יכולת המחלקה לבריאות הסביבה ליזום תביעות דרך משרד הבריאות היא מצומצמת ומסתמכת בדרך כלל על נכונות הרשויות המקומיות להגיש תביעות כאשר הדבר נדרש. מאידך, המחלקה לבריאות הסביבה יכולה לזמן בעל עסק להליך שימוע, שהוא בבחינת הזדמנות אחרונה לפני פתיחת הליך משפטי. לעיתים, עצם הזימון לשימוע משכנע את בעל העסק לפעול בהתאם לדרישות המחלקה. בגלל יעילות התהליך ובהעדר אפשרויות אחרות, משתמשים במחלקת בריאות הסביבה באמצעי זה בעשרות מקרים כל שנה.

גורמים בעלי השפעה

במודיעין עלית אין תוכניות בנייה (חוץ מבתי ספר), ולכן אין פיקוח דרך נושא התכנון, אין פעילות ממשית של מחלקת רישוי עסקים ואין אכיפה. במטרה לשמור על בריאות הציבור, המחלקה יזמה פגישות עם רבנים וראש המועצה, על מנת שאלו יפעלו ויכירו את חשיבות נושא בריאות הציבור. פעולה זו תרמה למודעות והייתה לה השפעה חיובית.

התערבות משטרה

ישנם מקרים בהם בעל העסק או עובדיו מונעים מהמפקח של המחלקה לבריאות הסביבה לערוך ביקורת בעסק. במקרים כאלו נעזרים בגורמי פיקוח נוספים כגון הנהלת הקניון בו העסק ממוקם או מחלקת הפיקוח העירונית. אם גם גורמים אלו לא מצליחים לאפשר את הביקורת, מוזמנת התערבות משטרה. התערבות המשטרה היא מיידית. אירועים מסוג זה שכיחים למדי, שיתוף הפעולה עם המשטרה לצורך זה הוא יעיל וטוב.

8. ערעור

כיום לא נהוג הליך ערעור פורמאלי על החלטות משרד הבריאות. כל חוות הדעת מועברות למבקשים דרך הרשות המקומית, כולל חוות דעת המכילה סירוב לבקשה, בליווי תנאים נדרשים לאישור. בעל עסק המקבל דו"ח ביקורת של משרד הבריאות יכול לפנות למחלקת בריאות הסביבה ולבקש דיון חוזר. בפועל ישנן מספר פניות כאלו כל שנה ולעיתים הבקשה נענית ונערך דיון חוזר שבעקבותיו התנאים לאישור הבקשה 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. ישנם בעלי עסקים המשתפים פעולה עם המחלקה לבריאות

הסביבה מרצונם ויוזמתם, מתוך רצון לספק שירות טוב ללקוחותיהם ומתוך גישה עסקית לפיה עסק המנוהל על פי התקנות ימשוך לאורך זמן קהל שמעריך את איכות המוצר. חלק מהלקוחות אכן מזהים עסק המנוהל באופן תקין ומעדיפים אותו על פני עסקים אחרים.

10. המלצות

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

- חוות דעת מקדמית. רוב הבעיות שבהן נתקלת מחלקת בריאות הסביבה לא היו נוצרות כלל אם בעלי העסקים היו פונים למשרד הבריאות לקבל חוות דעת מקדמית בשלבי תכנון והקמת העסק. על הרשויות המקומיות להסביר לבעלי עסקים שחוות דעת מקדמית ממשרד הבריאות לפני פתיחת עסק עשויה למנוע עלויות ועיכובים מיותרים בקבלת הרישיון, בפועל הדבר לא נעשה. בנוסף יש לפעול לכך שוועדות התכנון יקפידו על הדרישה לחוות דעת מקדמית ממשרד הבריאות כחלק מהליך התכנון.
- צמצום הדרישות מיצרני מזון זעירים על מנת להקל על העומס במחלקת שירות המזון וכדי למנוע מצב בו רישיון עסק מתעכב רק בגלל העדר רישיון יצרן.
- הגדלת כוח האדם במחלקת בריאות הסביבה בהתאם לגידול במספר הפניות בשנים האחרונות.
- לחייב את הרשויות המקומיות להעסיק במחלקות רישוי העסקים כוח אדם מתאים ומיומן.
- למנוע התערבות גורמים לא מקצועיים ברשויות המקומיות בפעילות מחלקות רישוי העסקים.
- תגבור ושיפור יכולת האכיפה העצמאית שבידי מחלקת בריאות הסביבה.

שירותי הכבאות – חולון

סיכום פגישה עם מר מני דורון, רמ"ד מניעת דליקות בתחנת כיבוי חולון ומר מני מזרחי, מפקח מניעת דליקות בתחנת כיבוי חולון האחראי על אזור בתיים. הפגישה נערכה בתאריך 04/01/06 בתחנת הכיבוי חולון.

1. כללי

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

המדור מטפל בכל נושאי בטיחות אש במבנים וקרקעות, בעסקים טעוני אישור ובעסקים שאינם טעוני אישור. במדור עובדים: ראש מדור, מפקח לאזור בתיים ואזור, מפקח לאזור חולון, שלושה מפקחים נוספים מהנדסת ומזכירה. בתחום האחריות כ-5,000 עסקים, כולל עסקים שאינם טעוני רישוי.

מר דורון הדגיש שמדובר ביותר מ-10,000 ביקורים שנתיים שמבצעים חמשת הפקחים. מלבד ביקורת שנתיית בכל עסק, יש בד"כ לפחות ביקור נוסף אחד לבדיקת מילוי הדרישות.

דוגמה להליך רישוי מורכב הדורש שעות עבודה רבות מצד המדור: מפעל תרופות בבתיים. העסק קיים ועובד ברישיון מספר שנים. המפעל מקים מבנה חדש צמוד למבנה הקיים. למבנה הקיים רישיון ותכנית המבנה החדש עומדת בכל הדרישות של כיבוי אש. ואולם המבנה החדש הנמצא בהקמה חוסם חלק מהיציאות הנדרשות במבנה הקיים. לכן נדרש הליך רישוי חדש לעסק כולו. העבודות להקמת האגף החדש אורכות זמן לא מבוטל. בשלב הביניים לא ניתן לאשר לעסק רישיון אלא ניתנו רק היתרים זמניים, ואלה מותנים בדרישות לפתרונות זמניים. תנאים במהלך הבנייה:

- יציאות חדשות מהמבנה הקיים, היות שהיציאות הקיימות חסומות בגלל הבנייה.
- התקנת מאגר מים ומשאבות, היות שהבנייה שינתה את מערך המים במבנה.
- שינוי במערכת הספרינקלרים.

הדרישות הזמניות משתנות בהתאם לתהליך הבנייה ודורשות השקעת משאבים מצד העסק, ופיקוח תכופ מצד פקחי הכיבוי. תהליך זה בלתי נמנע בעיקר בהתחשב בכך שמדובר במפעל תרופות, עסק גדול שמטבעו מטפל בחומרים מסוכנים.

2. שיתוף פעולה עם הרשות המקומית

א. נוהל עבודה שוטף

המדור שואף לבצע ביקורת שנתיית יזומה בכל תחום שבאחריותו. דרך הפעולה היא סריקה שיטתית של כל העסקים לאורך הרחובות באזורי התעשייה, ורשימה מסודרת מראש של עסקים ואזורי עסקים בתוך הערים. על מנת להעסיק את כוח האדם בצורה יעילה משתדלים לא "לקפוץ" מאזור לאזור, אלא למצות באופן שיטתי את הטיפול בכל אזור. בנוסף יש עדיפות לטיפול בעסקים עם סיכון גבוה כגון עסקים עתירי קהל ועסקים המטפלים בחומרים מסוכנים.

ב. סדרי עדיפויות

יש דרישה בחוק לשלוח פקח תוך 30 יום לכל עסק טעון רישוי לפי דרישה מרשות הרישוי ברשויות המקומיות. בפועל מוגשות אלפי בקשות מרשויות הרישוי כל שנה. בקשות אלו מרוכזות ברובן בתקופה קצרה בתחילת השנה, הבקשות אינן מסודרות לפי אזורים ואינן מבחינות בין עסקים שונים לפי סוג הסיכון ודחיפות הפיקוח.

כל זה יוצר קושי ממשי לעמוד בבקשות של הרשויות ולכן לא תמיד ניתן לעמוד בלוח הזמנים לביצוע ביקורות.

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

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

אותו כוח אדם מטפל בשני התחומים ולמנהל המדור עצמו לא ברור כיצד לקבוע את סדר העדיפות. לדוגמה, בנק שאינו דורש רישוי אך נמצא בעדיפות גבוהה של פיקוח כבאות בגלל ריכוז הקהל במקום. מאידך בית עסק אחר טעון רישוי, ברמת סיכון נמוכה שתוקף רישיונו פג.

ג. פתרון מוצע

רמ"ד מניעת דליקות ציין כי הבעיה היתה נפתרת אם הוא או חלק מהצוות שלו היו כפופים ישירות למחלקות הרישוי ברשויות המקומיות והן אלה שהיו קובעות את תוכנית העבודה.

ד. דרישות נוספות עבור עסק המחזיק ברישיון תקף

רישיון העסק ניתן לתקופה שאיננה חופפת לתקופת הביקורת של פקחי כיבוי אש. יכול לקרות מצב בו עסק נדרש, בתוך תקופת הרישיון, לדרישות נוספות מצד שירותי הכבאות. במקרים אלו יכול מדור מניעת דליקות לפנות לרשות המקומית ולבקש לשנות או אפילו לבטל רישיון קיים.

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

ו. דוגמה לשינוי הדרישות בעסק פעיל

קניון בבתיים שהוקם בתחילת שנות התשעים. בתוכנית המקוריות נדרש להתקין ספרינקלרים רק בשטחים הציבוריים. בשנת 2000 שונו הדרישות ומדור מניעת דליקות דרש מהקניון להתקין ספרינקלרים גם בשטח החנויות, זאת למרות שהקניון החזיק ברישיון עסק תקף. הסיבה לשינוי הדרישות נעוצה במדיניות כלל ארצית להעלאת רמת הבטיחות במבנים מסוג זה. הקניון סירב לדרישות החדשות שעלותן היתה גבוהה. לאחר הליכים משפטיים שניהלה המחלקה המשפטית בעיריית בתיים, נאלצו בעלי הקניון 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 שיתוף פעולה עם גורמים מוסמכים אחרים: מחלקת תביעות של הרשות המקומית, המשטרה, המשדל לאיכות הסביבה ומחלקת הפיקוח על הבנקים. **יש מקום לקבוע כלי אכיפה עצמאיים אשר יופעלו על ידי שירותי הכבאות.** גורמים נוספים הם גופים היכולים להשפיע על עסק לעמוד בדרישות שירותי הכבאות. לדוגמה נשלחים מכתבי אזהרה לאיגוד חברות הביטוח, ששולח את ההתראות למאגר סוכני הביטוח, ואלו עשויים להגביל או לבטל פוליסה אם מגיע אליהם מידע על אי עמידה בתקני כיבוי אש.

ב. הצורך באכיפה

בעלי העסקים אינם מעונינים להשקיע בבטיחות מיוזמתם כיוון שאינם רואים בכך השקעה הנושאת עימה תשואה, ומכאן הצורך וההכרח באמצעי אכיפה יעילים.

ג. מצב האכיפה בפועל

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

האכיפה באזור חולון בתים נחשבת ליעילה במיוחד, ואחוז גבוה מהעסקים עומד לבסוף בדרישות המדור. זו היא תוצאת פיקוח יעיל מלווה בשיתוף פעולה מצד רשויות מקומיות וגורמים אחרים. דוגמאות לסגירה בצו מנהלי ראה בפרק שירותי 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 הליך משפטי שניהלה הרשות המקומית העסק נסגר בצו בית משפט. נראה שלפעולת האכיפה היתה השפעה מרתיעה כיוון שבאותו מבנה פועל היום מרכז של רשת אחרת, שעומד בכל התנאים והדרישות.

ההבדל 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. לעסק כזה לא נהוג להעניק "הנחות" והקלות בדרישות.

לעומת זאת, כאשר מדובר בעסק ותיק שהחזיק ברישיון תקופה ארוכה ונדרש לשינויים בגלל שינוי תקנים, שינוי במבנה או סיבות אחרות, אזי אם אין סיכון גבוה לשלום הציבור, מגלים כלפיו גמישות. ניתן לגבש עבורו פתרונות מיוחדים ולהעניק אישורים זמניים עד לעמידה בדרישות. זאת מתוך הבנה שיש עלות גבוהה במיוחד לשינוי מבנה קיים, לעיתים זה בלתי אפשרי, ויש אינטרס לציבור שעסקים פועלים יוכלו להמשיך לתפקד. 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 מנוצלת לעיתים נדירות בלבד. בחלק מהמקרים בהם השתמשו באפשרות זו **המפקח נטה לקבל את טענות המערערים ולבוא לקראתם.**

5. אגרה וגבייה

בכל ביקורת שנתית העסק מחוייב באגרה הנקבעת לפי שטחו. הטיפול והמעקב בגבייה נעשים במחלקת הגבייה בתחנה, שהיא מחלקה נפרדת ממחלקת מניעת דליקות. כספי האגרה הם אחד ממקורות המימון של התחנה, בנוסף לתקציב ארצי ותקציב מהרשות המקומית.

בשנת 2005 הוגשו דרישות לתשלום אגרת עסקים בסך כ־2,700,000 ש"ח ונגבו בפועל כ־2,000,000 ש"ח (75%). מעל ל-80% מהכספים שנגבו מקורם באגרות פיקוח ואגרות על חוות דעת של מחלקת מניעת דליקות. היתר מקורם באגרות על אירועים והכנסות אחרות.

6. דרישות שונות לעסקים דומים ובין תחנות שונות

מר מני דורון ציין כי בתוך תחום האחריות של התחנה עשויים להיות שינויים בדרישות, בין עסקים דומים לכאורה. שינויים כאלו נובעים מסיבות ענייניות כגון מיקום העסק, סביבתו, והסיכונים העשויים לנבוע מפעילותו. לדוגמה: עסק בשכנות לאזור מגורים צפוף ידרש לאמצעי בטיחות נוספים לעומת עסק בשטח פתוח.

האם יתכן שעסק העובר לדוגמה מתל אביב לחולון ידרש לאמצעי בטיחות שונים, גם אם אין שום שינוי מהותי מלבד המעבר? לדעת מר מני דורון הדבר יתכן ואף מוכרת לו הטענה, כי באזור חולון – בתים מחמירים יותר מאזורים אחרים. הסיבות לכך אינן מתבטאות דוקא בחקיקה או בתקנים, שכן כל תחנות הכיבוי פועלות לפי אותן תקנות בדיוק. הסיבות לשונות בדרישות נובעות מרמת אכיפה שונה, דרך האכיפה 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 תקן מחייב, ואף אינו המצב בפועל בתחנות אחרות. לדעתו, ההשכלה ההנדסית של הפקחים מאפשרת להם להבחין בפרטים שלא ניתן היה להבחין בהם ללא הכשרה הנדסית. לדוגמה, כיצד תתפקד תקרת מבנה במצב אש, לגבי המשתמשים הקבועים במבנה וכן לגבי כוחות הצלה וכיבוי שישהו בו בזמן אירוע. זהו אחד ההסברים לשונות בדרישות בין תחנות שונות.

7. התערבות צד שלישי בפיקוח

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

מר מני דורון ציין כי הוא ממעט ככול האפשר להיענות לבקשות כאלו על מנת שלא לעודד נורמה פסולה של התערבות בשיקוליו המקצועיים. עם זאת ישנם מקרים שעסק פונה לשירותי הכבאות דרך גורם שלישי בפנייה לגיטימית.

8. פיקוח על עסקים שאינם יכולים לקבל רישיון עסק

יתכן מצב שבו עסק לא יוכל לקבל רישוי, למשל מסיבות של תכנון ובנייה. כמובן שגם במצב זה יש לפקח על בטיחות העסק.

דוגמה: אולם שמחות בחולון שפעל כמה שנים בקומת מרתף של בניין. העסק לא יכול היה לקבל רישוי בגלל אי התאמה ליעוד המבנה. למרות זאת מחלקת מניעת דליקות הגישה דו"ח פיקוח ובו דרישות לפרוץ דרכי יציאה נוספות ולהתקין ספרינקלרים ופתחים לשחרור עשן. בדו"ח צויין כהערה שהעסק פועל במבנה שאינו יכול לקבל אישור כאולם 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

סיכום פגישה עם מר חיים תמם, סגן נציב כבאות והצלה ראשי. הפגישה נועדה לקבלת התייחסותו של מר חיים תמם לסוגיות שהעלו בעלי עסקים ומחלקות רישוי עסקים בכל הקשור לאישור שירותי הכבאות במסגרת תהליך קבלת רישיון עסק.

הפגישה התקיימה ב-20/11/2005.

1. רקע

בכל הקשור לדרישות כיבוי אש ומניעת דליקות בעסקים, ישנם שלושה חוקים רלוונטים. החוק הראשון קשור לחוקי התכנון והבנייה המגדירים נושאים לגבי תכנון המבנה עצמו כגון רוחב הפתחים, יציאות חירום, מרחקים מחלקים שונים של המבנה ליציאות וכן הלאה. החוק השני הוא חוק שירותי הכבאות תשי"ט 1959 שמגדיר דרישות להתקנת אביזרים וציוד למניעת דליקות וכיבוי אש בבית העסק כולל מטפים, אמצעי גילוי וכיבוי. החוק השלישי הוא חוק רישוי עסקים המחייב את בעלי העסקים טעוני הרישוי לעמוד בדרישות הכבאות ("מניעת דליקות") כתנאי לקבלת רישיון עסק.

2. תוקף אישורי הכבאות לצורך חידוש רישיונות עסק

בהתאם להנחיות נציבות הכבאות לשירותי הכבאות האזוריים, אישורי הכבאות שמונפקים לעסקים לא יוגבלו למשך תקופה מסוימת, אלא יהיו חופפים למשך תקופת הרישיון הספציפי לאותו עסק (כל רישיון ותקופתו הוא שנה, שלוש שנים, חמש שנים, צמיתות, בהתאם למועדים שקבעה רשות הרישוי). האישור מאפשר לשירותי הכבאות להמשיך ולבצע ביקורות בעסק מעת לעת לפי שיקול דעתה. בית עסק שנמצא שאינו עומד בדרישות שירותי הכבאות כפי שהוגדרו ברישיון העסק, רשות הכבאות נדרשת להודיע על כך לרשות הרישוי ולהמליץ לנקוט בהליכים כגון צו הפסקה מינהלי, ביטול הרישיון, העמדה לדין, מתן אורכה לביצוע וכדומה.

3. חוסר אחידות בדרישות כיבוי אש

יש טענות מצד בעלי עסקים על כך שדרישות כיבוי אש לצורך קבלת רישיון עסק אינן אחידות. בכל אזור ישנה מדיניות שונה של שירותי הכבאות ומערכת שונה של דרישות. הדבר יוצר אצל בעלי העסקים התמרמרות ותסכול ותחושה שהדרישות אינן מתבססות על ניתוח מקצועי.

לפי המידע שמסר מר חיים תמם, חוסר האחידות שקיימת בארץ מקובל גם בחו"ל. לדוגמה, רשויות כיבוי אש בארה"ב מציבות דרישות שונות לאותם סוגי נכסים. גם בארץ, חוק שירותי הכבאות מקנה במקרים מסוימים למפקד שירותי הכבאות באותו אזור **שיקול דעת** להחליט מהן מערכות הבטיחות המתאימות לכל נכס ולכל עסק. הפתרונות הנדרשים מבעלי העסקים אינם מתבססים על "מדע מדויק" אלא על שיקול דעת והערכת סיכונים. עיקר שיקול הדעת בא לידי ביטוי ביכולת החלטה בין שני סוגים עיקריים של פתרונות בטיחות אש: מערכת גילוי והתראה המותקנת בחלקים שונים של העסק ומטרתה לזהות במהירות מקורות חום ועשן, ופתרון שני: מערכת כיבוי המבוססת על מתזים שפועלים באופן אוטומטי מרגע שפורצת דליקה. פתרון זה (מערכת כיבוי) יקר בהרבה מהפתרון הראשון היות ונדרשת התקנת תשתית מורכבת, אולם

מטבע הדברים בפתרון זה רמת הבטיחות גבוהה יותר. עלות מערכת כיבוי נאמדת בכ־\$10 למ"ר בנוי, 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 אפשרויות המילוט, דרכי הגישה וכד'. יתכן שעסק מסוים, למשל אולם שמחות, נמצא במבנה מבודד בקומת קרקע, עם גישה נוחה ודרכי מילוט נוחות. מאידך, אולם שמחות אחר המתפקד בצורה דומה, הנמצא בקומה השלישית כאשר מעליו ומתחתיו עסקים אחרים, יש בו דרכי המילוט צרות והמרחק מהאולם אל היציאה גדול יותר. לכל אולם יידרשו פתרונות כיבוי אש שונים. לכאורה, ניתן לטעון שיש חוסר אחידות בדרישות כלפי כל אולם, בפועל כל דרישה תהיה מבוססת על ניתוח פרטי המקרה וניתוח הסיכונים הרלוונטיים כמפורט לעיל.

צריך להבין שמפקח כבאות שמסתפק במערכת גילוי ולא במערכת כיבוי, לוקח על עצמו סיכון שכן אם חלילה פורצת באותו המקום שריפה ונגרמים נזקים, הכבאי חשוף לביקורת ועשוי לתת את הדין על כך שהקל בדרישותיו שכן המערכת שדרש לא סיפקה מענה.

לאחר השריפה שהתרחשה בסופרמרקט "חביב" בפתח תקוה בפברואר 2000 (ארבעה הרוגים) נערכו תחקירים שלפיהם האסון היה נמנע (או מצטמצם) אם במקום היו מותקנות מערכות כיבוי. האחריות על האסון הוטלה בין היתר על שירותי הכבאות האזוריים שלא הנחו את בית העסק להתקין מערכות כיבוי מתאימות. באותו המקרה, בית המשפט הרשיע שלושה כבאים בגרימת מוות ברשלנות. לאסון זה ולמסקנות אותה חקירה היו הדים רבים ולכן מאז אסון "חביב", יותר ויותר שירותי כבאות אזוריים מציבים דרישות מחמירות יותר המחייבות את בעלי העסקים להתקין מערכות כיבוי. עסקים שבעבר הסתפקו במערכות גילוי וקיבלו אישור ממכבי האש נדרשו להתקין את המערכת הנוספת.

זוהי גם התשובה לטענת בעלי עסקים לפיה נציגי רשויות כיבוי אש משנים לעיתים את דרישותיהם בעת חידוש רישיון ובעת העברת עסק לבעלים חדשים, כך שמערכות מניעת דליקות שענו על הדרישות בעבר אינן מספקות כיום.

4. ערעור על דרישות שירותי הכבאות

נציבות הכבאות הארצית מאפשרת לבעלי עסקים לערער על דרישות מפקד הכבאות האזורי ולהגיע לבירור בנציבות הראשית. ערעורים אלה מתייחסים בין היתר לגבי החלטה מהי המערכת הנדרשת: גילוי (זולה) או כיבוי (יקרה). בשנה האחרונה היקף הפניות לערעור גדל ונאמד בכ 100 פניות בשנה. במקרים לא מעטים, ועדת הערעורים של נציבות הכבאות הקלה עם בעלי העסקים ואיפשרה להם להסתפק במערכת גילוי בלבד, למרות שמפקד השירות האזורי דרש מהעסק להתקין מערכת כיבוי. החלטות ועדת הערעורים התקבלו לאחר ניתוח כל מקרה וביצוע הערכת סיכונים.

5. הטמעת דרישות כיבוי אש בחוקי התכנון והבנייה

נציבות כבאות והצלה שוקדת כיום מול המועצה הארצית לתכנון ובנייה על קידום חקיקה שתטמיע הנחיות הקשורות לכיבוי אש במסגרת חוקי התכנון והבנייה. ההנחיות כוללות

קריטריונים ברורים בקשר לסוגי מערכות ופתרונות כיבוי אש ומילוט, שידרשו בסוגים שונים של מבנים, שימושים ועסקים. החקיקה נערכת על סמך ניתוח שימושים, הערכת סיכונים וגיבוש פתרונות בטיחות מתאימים. השאיפה היא לסיים את העבודה ולכלול את הדרישות המעודכנות בתוך כשנה במסגרת חוקי התכנון והבנייה. מרגע שדרישות אלה יכנסו לתוקף במסגרת החוק, יש להניח שיקבע פרק זמן של מספר שנים שיאפשר לבעלי נכסים ועסקים לבצע את ההתאמות ו"ליישר קו" בין התשתית הקיימת לתשתית הנדרשת. יוזמה זאת אמורה לצמצם את חוסר האחידות שקיימת כיום ולהקל על מפקדי שירותי הכבאות, שכן הקריטריונים יהיו אחידים וברורים וטווח שיקול הדעת יצטמצם. מהלך כזה צפוי גם לצמצם את ההתנגדות מצד בעלי העסקים ולהגביר מחויבות לעמידה בדרישות.

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

איגודים וארגוני גג שונים המייצגים בעלי עסקים במגוון תחומים פנו במשך הזמן לנציבות כבאות והצלה בבקשה לגבש מפרט דרישות אחיד שיחול על כלל העסקים הקשורים לכל ארגון. בשנים האחרונות נציבות כבאות והצלה כבר הכינה עם איגודים שונים של בעלי עסקים ומקצועות (כגון תחנות דלק, מפעלי תעשייה, בתי מרקחת, מוסכים, חברת החשמל, מקורות ועוד) קריטריונים להתקנת מערכות כיבוי אש. בימים אלה נציבות הכבאות מכינה מסמך הנחיות גם עם התאחדות בעלי אולמות וגני אירועים. מסמכי הנחיות כאלה מתחילים בד"כ ביוזמה של הפורום הרלוונטי (במקרה זה בעלי אולמות) ששוכרים שירותיו של מהנדס בטיחות אש שמקובל גם על הנציבות. מהנדס הבטיחות עורך סקר סיכונים ומציע פרוגרמה של פתרונות. הצעתו מועברת להתייחסות נציבות הכבאות שמעבירה את הערותיה, עד לגיבוש מסמך שמקובל על שני הצדדים. מרגע שנקבע מסמך כזה הוא מועבר כהנחיה מחייבת ליחידות הכבאות האזוריות.

תהליכים אלה אמורים לצמצם את חוסר האחידות שקיים בדרישות כיום ולהגביר את מחויבות בעלי העסקים באותו מגזר לעמידה בדרישות, שכן ההנחיות 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 כזה קשה ליישום שכן הוא דורש הקמת מערכת גבייה, תביעה, מעקב ובקרה. כבר כיום יש קושי לגבות אגרות חידוש רישיון מבעלי עסקים ונכסים. לכן מערכת האכיפה המועדפת היא באמצעות הודעה לרשות המקומית בדבר הצורך להוציא צו סגירה מינהלי או הגשת תביעה משפטית נגד עסק שיש בו סיכוני בטיחות. לשירותי הכבאות אין סמכות לסגור עסקים בעצמם. כשמזהים חוסר שיתוף פעולה מצד בעל עסק, על שירותי כיבוי אש לפעול דרך הרשות המקומית כדי שהיא זאת שתוציא צו סגירה בדרך מינהלית / משפטית.

על פי הניסיון שנצבר בנציבות כבאות והצלה, כאשר שירותי הכבאות האזוריים עושים שימוש נכון בכלי זה (פנייה לרשות המקומית להוצאת צו סגירה מנהלי בעסק שיש בו סיכונים), אזי ניתן להשיג את שיתוף הפעולה מצד הרשות המקומית. נציבות הכבאות הנחתה את שירותי הכבאות לעשות שימוש מושכל בכלי זה שכן כאשר מוגשות לרשות המקומית פניות רבות מדי לסגירת בתי עסק שאינם עומדים בדרישות הכבאות, פניותיהם אינן מקבלות יחס ראוי מצד הרשויות המקומיות. כאשר מגישים פניות בצורה סלקטיבית וממוקדת רק לגבי מקרים שיש בהם סיכונים

חמורים יש סיכוי שהרשות המקומית תתייחס ברצינות לפנייה. בסקר שנערך לאחרונה ע"י נציבות הכבאות התברר שכיום יש בכל הארץ כ-200 פניות מצד שירותי הכבאות לסגירת עסקים. נציבות הכבאות בודקת בימים אלה כמה מתוך המקרים שבהם אותרו ליקוי בטיחות חמורים בתחום כיבוי אש (ולגביהם הוגשו פניות לרשויות המקומיות לצו סגירה) טופלו על ידי הרשויות המקומיות בהתאם להמלצת מכבי האש. מאידך, יש לזכור גם את הדילמה שבה נמצאת הרשות המקומית בהתמודדות עם בעלי עסקים ופגיעה במקומות פרנסה.

8. פיגור שירותי הכבאות בלוח הזמנים לחידוש רישונות 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 שהרישיון כבר איננו בתוקף, וזאת במקום שיגיעו לבצע את הביקורת בבית העסק שבועיים שלושה לפני פקיעת תוקף הרישיון. כך נוצר מצב שבתי עסק רבים נותרים בתקופת התפר (מועד חידוש הרישיון) ללא אישור משירותי הכבאות ולכן ללא רישיון בתוקף. רוב מנהלי רשויות הרישוי העירוניים אינם מוכנים לספק לאותם עסקים "היתר זמני" לתקופה זאת, למרות שהחוק מאפשר להם לעשות כן, וזאת היות שאינם מוכנים לקבל על עצמם אחריות לספק היתרים ללא אישור מפורש משירותי הכבאות. איחור בהגעת נציגים של שירותי הכבאות לביצוע ביקורת בעסקים נובע מעומס הביקורות ומחסור במשאבי אנוש ביחס לכמות הביקורות הנדרשת. בעלי עסקים נמצאים בחוסר ודאות משום שלא ברור להם על מי חלה האחריות כל זמן שמתעכב בואם של נציגי שירותי הכבאות לביצוע הביקורת (כלומר לאחר שתוקף הרישיון פג). האם האחריות במקרה זה חלה על בעל העסק או על שירותי הכבאות? האם על בעל העסק לפנות לשירותי הכבאות ולדחוק בהם שיגיעו לבצע את הביקורת או שהאחריות לעמידה בלוח הזמנים חלה על שירותי הכבאות? יש לבחון פתרונות לבעיה זאת.

9. הסמכת פקחים עירוניים לביקורת "מניעת דליקות"

לאור העומס על שירותי הכבאות בכל הקשור לביצוע ביקורות מניעת דליקות (רישוי עסקים), נשאלה שאלה האם ניתן להסמיך פקחים אזרחים (שאינם כבאים מקצועיים), לדוגמה פקחים עירוניים, שיעברו הכשרה מתאימה וישמשו פקחי רישוי לביצוע ביקורות כיבוי אש בעסקים.

לדעת מר חיים תמם, כיבוי אש הוא תחום מקצועי הדורש מומחיות, ניסיון וידע נרחב. יש לבחון את הסיכונים בראייה פרטנית וסביבתית כוללת, לא ניתן לאפשר למי שאינו מומחה לבצע את הביקורות בעצמו. הדבר יוריד 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 ביקורות מניעת דליקות.

10. התערבות נציבות הכבאות לפתרון בעיות וקידום הליכי רישוי עסקים

ישנם מקומות שלחץ המים העירוני אינו מספיק כדי להפעיל את המתזים בצורה אפקטיבית בשעת חירום, לכן שירותי הכבאות דורשים מבעלי העסקים להתקין מאגרי מים שימשו את המתזים בשעת חירום. התקנת מאגרי מים הינה פרוייקט יקר שעשוי להגיע לסכומים גבוהים. לעיתים נדרשת קבלת היתרי בנייה להקמתם ולא תמיד הדבר אפשרי. מאידך, גם אם הרשות

המקומית מסוגלת לספק את לחץ המים הדרוש להפעלת המתזים, הרשות המקומית אינה מעונינת לקחת על עצמה את האחריות, כך שבשעת תקלה באספקת המים לחץ המים עשוי להיות נמוך מהלחץ הנדרש ואז המתזים לא יהיו אפקטיביים. במקרה כזה הרשויות המקומיות חוששות מפני חשיפה לתביעות על כך שלא סיפקו מים למתזים (ולכן עשויים להיגרם אסונות). לכן היו רשויות מקומיות שדרשו מהעסקים להתקין בעצמם את מאגרי המים למרות שבאופן שוטף מערכת המים העירונית מסוגלת לספק את לחץ המים הנדרש.

הבעיה נבדקה על ידי נציבות כבאות והצלה, לבסוף נמצא פתרון וזאת על ידי סעיף מסוים בתקן המגדיר את אופן אספקת המים ברשויות המקומיות. תקן זה מאפשר לרשות המקומית מספר הפסקות מים בשנה (במקרים של תקלה / תיקונים וכדומה). מכאן שגם אם במקרים נדירים שפורצת שריפה ובאותו זמן לחץ המים נמוך מהנדרש, אין משמעות הדבר שהרשות המקומית התרשלה באי מניעת השריפה, וזאת כל זמן ששיבושי האספקה עומדים בתקנים. הסכמות כאלה הושגו לאחרונה בירושלים ושם שירותי הכבאות ויתרו על דרישתם מבעלי העסקים להקים מאגרי מים אחרי שהגיעו לסיכום עם הרשות המקומית על כך שלחץ המים העירוני מספק לצורך הפעלת המתזים. מאידך, בעלי העסקים נדרשו לחתום לרשות המקומית על "העדר תביעות" במקרה של שיבוש בהספקת המים בזמן שריפה.

משרד הפנים מחוז מרכז

סיכום ראיון עם גברת מלי חג'בי, קצינת מחוז מרכז של משרד הפנים

1. רישוי עסקים במחוז מרכז של משרד הפנים

בתחום מחוז מרכז של משרד הפנים כ־50 רשויות מקומיות ובנוסף מספר שטחים גליליים כגון אזור נתב"ג. בתחום הרשויות המקומיות ישנם אלפי עסקים טעוני רישוי. קצינת מחוז מרכז גברת מלי חג'בי היא הממונה על נושא רישוי העסקים במחוז. במסגרת תפקידה כקצינת מחוז יש לגברת חג'בי תחומי אחריות נוספים, מלבד תחום רישוי עסקים: בשנים האחרונות היתה אחראית על חוזי מקרקעין, גבולות שיפוט, החזר הוצאות משפטיות לנבחרי ציבור ורישוי חופי רחצה בכל שטח המחוז.

בתקופה האחרונה נערך שינוי ארגוני במשרד במסגרתו הוגדרה מחדש חלוקת התפקידים בין קציני המחוזות. תפקידה של גברת חג'בי מוגדר כעת כממונה על כל תחומי האחריות של משרד הפנים אולם רק לגבי המועצות האזוריות והשטחים הגליליים במחוז מרכז. בתחום רישוי העסקים מחוז המרכז מטפל בשני מישורי פעילות:

- פיקוח על פעילות רישוי העסקים ברשויות המקומיות באזור.
- טיפול ישיר ברישוי עסקים בשטחים הגליליים במחוז. עבור העסקים בשטחים אלו הממונה על המחוז במשרד הפנים הוא סמכות הרישוי וגברת חג'בי ממלאת תפקיד דומה למנהל מחלקת רישוי עסקים ברשות מקומית.

2. פעילות המחוז בתחום רישוי עסקים ברשויות המקומיות

- מספר פעמים בשנה מגיעה למחוז תלונה של גורמים במכבי אש לפיה רשות מקומית זו או אחרת ומחלקת רישוי העסקים בתוכה מתעלמות מדרישת מכבי האש לאכוף את תקנות הבטיחות בעסק מסויים. במקרה כזה המחוז מפנה לראש הרשות המקומית שבנידון בקשה לטפל בנושא, לפי גברת חג'בי ראשי הרשויות המקומיות נוטים להיענות ולטפל בבקשות המופנות דרכה, וכך היא מסייעת באכיפת החוק.
- מחלקות רישוי עסקים ברשויות המקומיות מעבירות דו"ח סטטיסטי שנתי לאגף ביקורת במשרד הפנים וזה מוציא דו"ח ביקורת שנתי על מצב רישוי העסקים ברשויות המקומיות. לאחר פרסום דו"ח אגף הביקורת מפיץ המחוז מכתב אחיד לראשי הרשויות המקומיות ומנהלי המחלקות לרישוי עסקים, בנוסח הבא: בעקבות ממצאי דו"ח הביקורת על מצב רישוי העסקים אבקשך לפעול בתחום זה למניעת פעילות עסקים ללא רישיון ולדאוג לפעול נגד עסקים הפועלים ללא רישיון ובעיקר במקרים בהם העסקים מהווים סכנה ממשית לשלום הציבור.
- מספר פעמים בודדות כל שנה פונים למחוז גורמים שונים בבקשה להפיץ נוהל חדש או בקשה מסוימת לראשי מחלקות רישוי העסקים ברשויות המקומיות במחוז מרכז. לדוגמה: בדצמבר 2005 קיבל המחוז מכתב שהופץ על ידי סגן מפקח כבאות ראשי מר חיים תמם בו מפורטות הנחיות כיבוי אש בדבר איסור שימוש בזיקוקי דינור במבנים סגורים. המחוז

הפיץ העתקים ממכתב זה בליווי בקשה לפעול על פיו לכל מנהלי מחלקות רישוי העסקים ברשויות המקומיות במחוז מרכז.

• בשנת 2005 פנו שירותי הכבאות וההצלה איגוד ערים השרון למחוז מרכז של משרד הפנים בבקשה שיסייע לקבוע נוהלי אכיפה של תקנות כיבוי אש בעסקים בעיר כפר סבא. בעקבות פניות בכתב של המחוז בנושא זה לראש עיריית כפר סבא, כונסה בכפר סבא ישיבה בהשתתפות נציגי העירייה בנושא איכות הסביבה ורישוי עסקים, סגן ראש העיר, היועץ המשפטי של העירייה ונציגי שירותי הכבאות. בעקבות פגישה 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 רישוי, בעיקר אם אלו מהווים סכנה ממשית לציבור.

מהלך דומה של כינוס נציגי גופים שונים לצורך תאום ופתרון בעיות אורגן על ידי המחוז ב־2003 בראש העין בעקבות דו"ח ביקורת על מצב רישוי העסקים ברשות זאת.

• ביוני 2004 נערך יום עיון בהשתתפות מנהלי מחלקות רישוי העסקים במחוז מרכז בנושא העברת הטיפול ברישוי של בריכות שחייה מהמחוז לרשויות המקומיות.

הגורמים המקצועיים נותני האישור ממעטים בד"כ לפנות לממונה על המחוז בתלונה או בבקשה שיתערב בהסרת חסמי רישוי עסקים. היחידים שפונים הם שירותי הכבאות שמבקשים מדי פעם התערבות הממונה בפתרון בעיות.

לפי הגברת חג'בי לא מופנות אליה תלונות מצד מנהלי מחלקות רישוי עסקים ברשויות המקומיות לגבי שיתוף פעולה לקוי עם רשויות האישור המקצועיות או בכל נושא אחר, אם כי ישנן מידי פעם פניות ליעוץ מקצועי כגון שאלות לגבי נהלים ותקנות.

3. עסקים הפועלים על קרקע חקלאית

במועצות האזוריות שכיח מאוד מצב בו עסק אינו יכול לקבל רישיון בגלל שהוא פועל על קרקע המיועדת לשימוש חקלאי בלבד. מכיוון שבתחום טיפולה נמצאות מספר מועצות אזוריות שאלנו את גברת חג'בי כיצד המחוז פועל בנושא זה. גברת חג'בי ענתה שהבעיה מוכרת לה היטב אך בפועל היא אינה מעורבת בנושא זה מכיוון שאין בידיה סמכויות וכלים מתאימים כדי לסייע בעניין.

לדעתה של גברת חג'בי פתרון כולל לבעיית רישוי העסקים על קרקע חקלאית דורש רפורמה מקיפה בתחום התכנון בארץ. גברת חג'בי ציינה גם כי ידוע לה שנעשה מאמץ לצמצם את היקף הבעיה בעזרת אימוץ נוהל לפיו, במקרים מסויימים, עסק שעומד בכל הדרישות האחרות יוכל לקבל היתר פעולה זמני על בסיס אישור מהנדס של הרשות המקומית גם אם אינו עומד בדרישות חוק התכנון והבנייה. נוהל זה מבוסס על הנחיות היועץ המשפטי לממשלה (ינואר 2004) לגבי אישור רישיון לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבנייה במקרה של "זוטי דברים" או חריגות במבנים ישנים. בפועל הדרך בה ניתן להשתמש בנוהל כזה, אם בכלל, נמצאת עדיין בברור משפטי (ר' התייחסותנו לשאלה זו בפרק תכנון ובנייה).

4. ערעור

אין במחוז המרכז סמכות ערעור מנהלית על ההחלטות של מחלקות הרישוי ברשויות המקומיות. רשות הערעור הפורמלי היחידה היא בית המשפט.

בקשת ערעור לא פורמלית, לדוגמה בקשה לדיון חוזר או להקלות מיוחדות, מופנית בדרך כלל לרשות המקומית. אפשרות נוספת היא פנייה לא פורמלית לגורם המקצועי המאשר (משרד הבריאות, מכבי האש, משטרה).

בעלי עסקים כמעט ואינם פונים למחוז בבקשה להתערב בהחלטות של מחלקות רישוי העסקים ברשויות המקומיות או של גופי האישור המקצועיים.

5. רישוי עסקים בשטחים הגליליים במחוז מרכז

פיקוח בשטחים הגליליים: המחוז אינו מבצע ביקורות יזומות בעסקים הפועלים בשטחים הגליליים. בכל הקשור לאיתור עסקים ללא רישיון או לאיתור עסקים שאינם עומדים בתנאי הרישיון שניתן להם, תלוי המחוז לחלוטין במידע שהוא מקבל מגופים אחרים, שאינם חלק ממנגנון משרד הפנים, בעיקר מידע מרשויות ממשלתיות כגון משרד הבריאות והמשטרה ומידע מרשות שדות התעופה. לפי גברת חג'בי המחוז אינו מבצע פיקוח בשטח בגלל העדר משאבים מתאימים.

אכיפה בשטחים הגליליים: המחוז מגיש מדי פעם תביעות משפטיות נגד עסקים שפועלים ללא רישיון עסק תקף. תביעות כאלה מוגשות באמצעות עורכי דין חיצוניים, על פי פנייה מגופי פיקוח מחוץ למשרד הפנים, בעיקר בקשות ממשרד הבריאות ושירותי הכבאות. רוב התביעות מוגשות נגד מסעדות המסכנות את בריאות הציבור בגלל אי עמידה מהותית בדרישות משרד הבריאות. בשנים האחרונות מוגשות כעשר תביעות כאלו כל שנה. בדרך כלל העסקים הנתבעים נסגרים או מטפלים בבעיות שנתגלו, אולם תהליך האכיפה באמצעות תביעה משפטית אורך זמן לא מבוטל. לממונה על המחוז במשרד הפנים יש סמכות להוציא צו סגירה מנהלי לעסקים, בפועל לא נעשה שימוש באמצעי אכיפה זה.

נתב"ג: הטיפול ברשימות לעסקים באזור נתב"ג הוא העיסוק העיקרי של המחוז בתחום רישוי עסקים. הבעיות העיקריות בנושא רישוי עסקים באזור הן:

- התעשיות והעסקים הקשורים להפעלת שדה התעופה ותחזוקת המטוסים התחילו לפעול לפני שנים רבות במבנים שמעולם לא קיבלו היתר בנייה לכן לא ניתן להנפיק להם רישיון עסק. בפועל מתקיים לגבי עסקים אלו סטטוס קוו לפיו הם מנסים לעמוד בדרישות פיקוח של מכבי אש ומשטרה ופועלים ללא רישיון עסק.
- מחוז מרכז לא היה מעורב בשלב התכנון של פרויקט נתב"ג 2000. העסקים ב"טרמינל 3" (הטרמינל החדש, נתב"ג 2000): המבנה המסחרי בטרמינל החדש נבנה כ"קופסה" ללא יעוד, כלומר בשלב התכנון לא החליטו היכן יפעלו עסקי המזון, ולכן לא תוכננו ולא נבנו התשתיות המתאימות. מכאן נוצר מצב בו כל עסקי המזון אינם עומדים בדרישות משרד הבריאות כגון גודל מטבח, חיבור מתאים לביוב וכדומה, ולפיכך אינם יכולים לקבל רישיון עסק. לפי בקשה ממשרד הבריאות או מרשות שדות התעופה תובע המחוז, בעזרת משרדי

עורכי דין חיצוניים, את העסקים הפועלים ללא רישיון. המטרה היא לאלץ את העסקים ובעיקר את העסקים המסכנים באופן ממשי את בריאות הציבור למצוא פתרונות לליקויים התברואתיים. במסגרת זו מוגשות עשרות תביעות כל שנה ובדרך כלל לאחר הליך משפטי ממושך העסקים נסגרים או מוצאים פתרונות מספקים לפעולה תקינה.

- קיימת מחלוקת משפטית לגבי הגדרתו של הטרמינל החדש. לפי המחלקה המשפטית במשרד הפנים הרי שרשות שדות התעופה מחויבת להוציא רישיון עסק לניהול קניון לכל המבנה, רשות שדות התעופה טוענת, לעומת זאת, כי מבנה הטרמינל אינו מוגדר בצו רישוי עסקים ולכן היא אינה מחויבת ברישיון עסק. בפועל לרשות שדות התעופה היתר זמני לפעול כמנהלת קניון והשאלה האם היא נדרשת לפעול להשגת רישיון עסק קבוע נמצאת בדיון משפטי.
- כל עוד לא הוחלט סופית, שרשות שדות התעופה מוגדרת כמפעילת קניון, האחריות לליקויי התשתית הרבים במקום נופלת על העסקים השוכרים שטחים במבנה.

עמוד ריק

סיכומי פגישות ברשויות מקומיות

בת"ים

סיכום פגישה עם מר אלי אשכנזי, מנהל מחלקת רישוי עסקים, עיריית בת-ים

24 בנובמבר 2005

1. כללי

מר אלי אשכנזי הינו מנהל מחלקת רישוי עסקים והמחלקה לשילוט ופרסום בעיריית בת-ים. מחלקת רישוי עסקים בבת-ים כוללת 4 מפקחים ופקידת רישוי עסקים. שני מפקחים הם בעלי הסמכה של תברואנים, ומפקחת נוספת היא בעלת תואר שני בהנדסת איכות הסביבה. בעיר בת-ים כ-160,000 תושבים.

מתוך הנתונים שעלו בפגישה בשנה החולפת היו רשומים במחלקת רישוי עסקים בבת-ים 1,674 עסקים טעוני רישוי, מהם כ-419 (25%) פועלים ללא רישיון עסק תקף.

ע"פ מר אשכנזי, באופן עקבי אחוז הרישוי בבת-ים הוא בין 75% ל-78% עסקים בעלי רישיון עסק. בנוסף לכך 10%-12% הגישו בקשות ונמצאים בהליך לקראת קבלת רישיון. היתר מתפלגים בין התראות לקראת הגשת כתבי אישום לבין הגשת כתב אישום. העירייה שולטת בנושא רישוי העסקים ואין כמעט עסק שאינו מטופל. עבודת הפקחים מתבצעת החל משלב איתור העסק, ומשלב זה לא נזנח העסק עד לסיום הטיפול בו.

2. פילוח העסקים הפועלים ללא רישיון עסק לפי תחומי עיסוק

התחום	מספר העסקים החייבים ברישיון	מתוכם – מספר העסקים הפועלים ללא רישיון	% העסקים הפועלים ללא רישיון מתוך כלל העסקים בתחום
בראות ורוקחות	244	41	3%
דלק ואנרגיה	8	2	12.5%
חקלאות	8	3	16.7%
מזון	765	210	12.6%
מים ופסולת	1	0	25%
מסחר ושונות	153	29	11.5%
עינוג ציבורי	66	24	21%
רכב ותחבורה	71	14	16%
שירותי שמירה ואבטחה	3	1	0%
תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים	355	95	14%
סה"כ	1,674	419	25%

3. פילוח הסיבות לסרוב בקשה לרישיון עסק

להלן רשימת נותני האישורים שסרבו לתת רישיון עסק למרבית העסקים בבתים שאין להם רישיון. יש לציין כי ישנם עסקים שסורבו ע"י יותר מגורם מאשר אחד. יש גם עסקים הפועלים ללא רישיון שאותו וטרם הגיעו לשלב הסירובים.

הגוף המסרב	מספר הסירובים	% מכלל הסירובים
שירותי הכבאות	157	40%
תכנון ובנייה	115	29%
משרד הבריאות	65	17%
משטרה	29	7%
משרד העבודה	19	5%
משרד אכ"ס	7	2%
משרד החקלאות	0	—
אחר	0	—
סה"כ	392	100.00%

4. ניתוח הבעיות המרכזיות ברישוי עסקים

ניתן לראות מהלוח כי אי מתן אישור משירותי הכבאות הוא השכיח ביותר. דרישותיהם הולכות וגדלות משנה לשנה וכרוכות בעלות גבוהה מבחינת בעל העסק. עם זאת, שירותי הכבאות באים לקראת בעלי עסקים שמנסים להגיע להסדרים, אולם לא יגלו גמישות כלפי אותם עסקים שאינם מתייחסים לדרישות ואינם פועלים כדי למלאן.

מר אשכנזי העריך כי מתוך העסקים שפועלים ללא אישור שירותי הכבאות, כמחצית עתידים לקבל אישור כזה לאחר שישלימו את דרישות הכיבוי. עיריית בת ים מגישה כ-100 תביעות בשנה בנושא רישוי עסקים, רובם נגד עסקים שלא עמדו בדרישות כיבוי אש. כ-50% מהעסקים שהוגשה נגדם תביעה על אי עמידה בדרישות הכיבוי מסדירים את הדרישות מאימת הדין. האחרים נסגרים על ידי בית המשפט ועל בעליהם מוטלים עונשים ממשיים כגון קנסות כבדים או מאסר.

מר אשכנזי ציין כי בשנת 2005 היו במשך מספר חודשים עיצומים ארציים בשירותי הכבאות. עיצומים אלה גרמו לעיכובים רבים בטיפול הכבאות באישור ופיקוח על עסקים חייבי רישוי אולם היקף התופעה היה חריג ב-2005 ואינו מאפיין את פעילות הכבאות ככלל.

לפי מר אשכנזי, ביקורות שירותי הכבאות בעסקים מתעכבות לעיתים מעבר ל-30 הימים הקבועים בחוק רישוי עסקים אולם זה אינו אחד הגורמים העיקריים לפעילות של עסק ללא אישור כבאות. עיכוב כזה תורם לכול היותר לכ-10% מכלל העסקים הפועלים ללא אישור כבאות.

לפי מר אשכנזי בשנים האחרונות חברות הביטוח מקפידות לדרוש מעסקים רישיון עסק תקף ואישור כבאות בפרט כתנאי לביטוח העסק. דרישה כזו מתמרצת בעלי עסקים רבים לפנות מיוזמתם לרשות המקומית ולשירותי הכיבוי על מנת לקבל אישור כיבוי אש ורישיון עסק.

הבעיה השנייה בהיקפה היא אי קיום דיני התכנון והבנייה. מר אשכנזי מציין כי התכנון העירוני בבתים 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 לעתים מלווים בהשקעה כספית משמעותית. קבלת האישורים כרוכה לעתים קרובות בהמתנה ממושכת ובבירוקרטיה ועל כן בעיות תכנון ובנייה נמשכות על פני זמן רב.

מר אשכנזי מציין כי לעתים, יכולתם הכלכלית של בעלי העסקים הקטנים אינה מאפשרת עמידה בדרישות המחייבות השקעה רבה, דוגמת קידום הליכים להשגת היתרי תכנון ובנייה ודרישות מכבי האש.

להערכתו של מר אשכנזי כ-90% מכתבי האישום מוגשים בעקבות שתי הבעיות האלה.

5. תהליך קבלת הרישיון

המחלקה לרישוי עסקים מזמינה בעלי עסקים חדשים לשעות הקבלה לצורך סיוע. בפגישה כזו מוצגות הדרישות הכלליות לגבי העסק, בדיקת מבנה העסק מבחינת תכנון ובנייה. כמו כן מקבל בעל העסק אינפורמציה לגבי עלויות, בעיות אפשריות, סיכויים וסיכונים.

כאן למעשה נפתח התיק. במקרה (הנפוץ יותר) מאתר מפקח אזורי את העסק והחל משלב זה מוזנים הנתונים למחשבי המחלקה. כלומר, גם עסקים שטרם פנו אל המחלקה החל בהם תהליך הרישוי.

לאחר שנפתח התיק ושולמה האגרה (260 ש"ח) מעבירה המחלקה את כל הבקשות לבדיקתם ולאישורם של הגורמים המאשרים (זאת תוך 21 יום לכל היותר). כמו כן מתאמת המחלקה את הביקורות ואת הקשר בין בעל העסק לנותני האישור, ומנסה לפעול למען בעל העסק ככל הניתן. גם לאחר פתיחת התהליך מקיימת המחלקה מעקב עד לקבלת רישיון או תהליך הגשת כתב אישום. הודעות על פתיחת הליכי אכיפה נמסרות לבעל העסק באופן ידני כדי למנוע טענות על אי קבלת הודעה.

לדעת מר אשכנזי עסק פשוט (מכולת, מספרה) יכול לקבל רישיון עסק תוך זמן קצר (חודש) באם אין בעיות תכנון ובנייה. לעסקים מורכבים יותר משתדלים להוציא רישיון תוך 6 חודשים, אך הדבר תלוי בעיקר בגורמים המאשרים השונים ולא במחלקת הרישוי עצמה.

מר אשכנזי מציין כי המחלקה נמצאת ביחסי עבודה טובים עם כל הגורמים המאשרים. אחת לשבוע (או שבועיים) מתקשרים עם כל הגורמים כיבוי אש, הנדסה, משרד הבריאות, משרד לאיכות הסביבה, משטרה. במסגרת תכנית העבודה מתקיימות פגישות על בסיס קבוע עם הגורמים המאשרים. הטיפול בבקשות מול הגורמים השונים מתבצע במקביל ואינו תלוי בקבלת אישור מגורם אחר.

6. פעילות נגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק

בעל עסק שאינו פותח תיק מיוזמתו בצורה מסודרת מקבל הזמנה להגיש בקשה. הזמנה זו ניתנת מס' פעמים. במידה ואין התייחסות נשלח מכתב התראה לפני הגשת כתב אישום. באם גם כאן אין התקדמות מוגש כתב אישום.

גם עסק שעבר לטיפול היועץ המשפטי לממשלה ונמצא בהליך משפטי נשאר תחת מעקב המחלקה לרישוי עסקים. כל חודש מוציאים דו"חות המציגים את מצב העסקים שבטיפול משפטי.

מוגשים כ-100 כתבי אישום בשנה כלומר כנגד כרבע מהעסקים הפועלים ללא רישיון. על בעלי עסקים מוטלים עונשים החל מקנסות של 5,000 ש"ח ויותר, עד מאסר על תנאי בפועל (נדיר מאוד). בזמן כהונתו של מר אשכנזי לא הסתיימה תביעה על העדר רישיון עסק בזיכוי בעל העסק.

רוב פסקי הדין של בתי המשפט אינם מורים על סגירה מיידית של עסק הפועל ללא רישיון. בד"כ פסק הדין מורה לבעל העסק לבצע את הפעולות הדרושות לשם השגת הרישיון ולא העסק נדרש להסגר. אם בעל העסק אינו עומד בדרישות הצו, יוגש נגדו "כתב אישום בגין הפרת צו בית משפט" – המסתיים בקנסות גבוהים, מאסרים על תנאי ומאסר בפועל.

ברוב המקרים, הליכים משפטיים אלה משיגים את מטרתם, בעלי העסקים מבצעים את הפעולות הדרושות ומצליחים להשיג רישיון עסק.

יש חשיבות רבה לאופן שבו התובע העירוני יחד עם מחלקת רישוי עסקים מכינים את תיק התביעה. ככל שמייחסים חשיבות להכנת תיק התביעה (איסוף נתונים, הצגתם, גיבוש וביסוס הטענות וכד') כך גדל הסיכוי שבעל עסק עבריון יורשע.

7. בחינת עבירות תכנון ובנייה

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס. 8.1151 אוק' 2003 כמעט ולא תרמו לפתרון חסמים, הבעיות הקיימות ברובן אינן בבחינת זוטי דברים כפי שמוגדר בהנחיות.

כיוון שבעיר ישנן תוכניות מתאר מסודרות, הרי שמרבית בעיות תכנון ובנייה בעסקים הן בעיות פתירות, מותנה ביוזמה ובצעדים בהם צריך לנקוט בעל העסק.

8. מערכת מידע מתקדמת

יש שימוש נרחב במערכת הממוחשבת לצורך ניהול תיקי העסקים בצורה יעילה וזמינה. במחלקה פיתחו ושדרגו את המערכת הסטנדרטית של החברה לאוטומציה כך שלמעשה כל התיקים נמצאים גם במצב דיגיטלי.

תיקים אלו, הנמצאים במערכת, מכילים מסמכים סרוקים, צילומי אישורים, תמונות רלוונטיות, פסקי דין וכיו"ב, כך שבנוסף למערכת התיעוד הרגילה ניתן להציג את המסמכים בצורה ממוחשבת. מערכת זו מאפשרת נגישות ונוחות בפיקוח ובטיפול בעסקים השונים, ומכילה למעשה את כל המסמכים הרלוונטיים לתיק בצורה ממוחשבת וידנית.

לדעת מר אשכנזי עבודת המיחשוב המסודרת מסייעת ומכפרת על פערי כח אדם.

9. מידע לאזרח

על מנת להקל על בעלי העסקים במידע והכוונה, למחלקת רישוי עסקים יש מערכת הסברה וידעית ומועילה למשתמש. מערכת זו כוללת:

- אתר אינטרנט בנושא רישוי עסקים המפרט את שלבי העבודה כולל הפניות והסברים.
- עלון רישוי עסקים המופץ לכל דורש ומכיל הסברים, טלפונים, פירוט סוגי רישיונות ועוד.

10. הסדרים של הרשות עם גורמי האישור

מר אשכנזי מכין כיום נוהל רישוי עסקים המקיף את הנושא, התהליך והדרישות. במסגרת ההסדרים עם גורמי האישור השונים נקבעו הנחיות המזרזות את תהליך קבלת האישור, ומקלות על העסקים בכך שמאפשרות אישור אוטומטי של חלק מהגורמים. למשל – עסקים קטנים דוגמת מספרה, חנות חיות, אטליז בלי גז ועוד, העונים לקריטריונים הבאים: גודל של עד 50 מ"ר, בלי גלריה – לגבי עסקים מסוג זה לא נדרש אישור מכבי האש ולמעשה מאושרים אוטומטית. בצורה זו ניתן לזרז ולייעל את תהליך קבלת הרישיון.

11. סיכום

לדעת מר אשכנזי שיעור העסקים בבת"ים שפועלים עם רישיון קרוב לשיעור המקסימלי שביתן להשיג. יש לזכור שקיימת תחלופת עסקים ובעלי עסקים בשיעור של 5%–10% בשנה, מה שמחייב פתיחת ההליך מחדש. תחלופה זו ותהליך קבלת הרישיון (הדורש לעתים שינוי ייעוד וכד') יוצר מצב בו באופן מובנה ישנו אחוז מסויים של עסקים שאינו בעל רישיון בכל רגע נתון.

ישנו שיתוף פעולה מוצלח בין הגורמים המאשרים ובין מחלקת רישוי עסקים. עם זאת, לרוב אין עמידה של הגורמים המאשרים בפרקי הזמן המוגדרים לביצוע על פי החוק, אם כי מר אשכנזי אינו משתמש באפשרות למתן היתר זמני לעסק שאינו נענה בזמן ע"י נותני האישור.

יעילות ומקצועיות המחלקה באה לידי ביטוי בין היתר בנוהל רישוי עסקים שהוכן ע"י מר אשכנזי, כמו גם במערכת המיחשוב המכילה תיקים ממוחשבים ומסמכים סרוקים.

ראשון לציון

סיכום פגישה עם גברת אסנת בן שלום, מנהלת רישוי עסקים בראשון לציון

3 בנובמבר 2005

1. נתונים כללים ואופן ההתנהלות

גברת אסנת בן שלום משמשת מנהלת המחלקה לרישוי עסקים במשך כשנה. בתקופה זו פועלת המחלקה במתכונת חדשה המורכבת מ־6 חטיבות ובהן כ־30 עובדים.

פירוט החטיבות:

- א. תכנון ושיווק רישוי עסקים. חטיבה זו עוסקת גם בנושא רישוי ושילוט עסקים.
- ב. גבייה ואכיפה.
- בשתי החטיבות האלה פועלים 7 מפקחים.
- ג. מהנדס רישוי. מכרז לקראת 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 והווסטרינר העירוני.
- ה. רכזי רישוי וקבלת קהל.
- ו. תיאום גורמי חוץ: משטרה, הנדסה, משרד העבודה, שירותי הכבאות.

בראשון לציון כ־240,000 תושבים. לפי דו"ח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004, פעלו בראש־ל"צ 1,935 עסקים חייבי רישוי, מתוכם 788 (41%) פעלו ללא רישיון. אולם, בפגישה במועצה התברר שלפי נתוני המועצה, בנובמבר 2005 פועלים במועצה בין 3,100 ל־3,300 עסקים טעוני רישוי (מתוך 9,000 עסקים בעיר). 52% מכלל העסקים מחויבי הרישוי הם בעלי רישיון. מתוך יתר 48%, כ־70% נמצאים בהליך לקראת קבלת רישיון.

יש להניח שלא כל העסקים אותרו.

2. תהליך קבלת הרישיון

בשלב ראשון הפקח מאתר את העסק טעון הרישוי ונשלח מכתב לזימון בעל העסק. אם בעל העסק מגיע למחלקה הוא מופנה לבקר תכניות העסק ומשם ממשיך ההליך. במידה ובעל העסק אינו פונה לאגף ננקטים נגדו הליכי התראה, ועד כתב אישום / צו סגירה.

מכאן נשלחת הבקשה ע"י העירייה לגורמים הרלוונטיים. מתאם גורמי החוץ מטפל בבעיות דוגמת תכנון ובנייה וכיבוי אש ומסייע לבעל העסק בתחומים אלה. אחראי ההדרכה והתברואנים עוסקים בתחומים האחרים ומייעצים לבעל העסק מה עליו לעשות.

בעלי עסקים המעוניינים בכך, מקבלים גם ייעוץ עסקי, כלכלי ושיווקי ממנהלת האגף. עסק שאין בו בעיות מיוחדות יכול לקבל רישיון תוך 30 עד 60 יום. במקרה של אי קבלת אישור מסיבות של תכנון ובנייה העיכוב ממושך. כך גם לגבי סירוב של מכבי אש. סירובים של משרד הבריאות מטופלים לרוב תוך 90 יום. הרשות המקומית בראשון לציון קיבלה סמכויות לאשר מרכולים, קיוסקים ועסקים קטנים בעצמה, דבר המזרז ומייעל את התהליך.

3. בעיות מרכזיות בקבלת רישיון עסק

הבעיה המרכזית בנושא רישוי העסקים בעיר היא בתחום שירותי הכבאות.

בעיני הגברת בן שלום זהו נושא קריטי וראשון במעלה. עסק שאינו מקבל את אישור שירותי הכבאות לא ניתן לבוא לקראתו עד שיסדיר עניין זה. המחלקה הגיעה להסדרים עם רשות מכבי האש, המאפשרים הליכה לקראת בעלי העסקים למשל ע"י פריסה של דרישות על פני זמן. ישנן דרישות רבות של שירותי כיבוי האש, דבר שיוצר רתיעה אצל בעלי העסקים ועל כן נחוצה עזרתו של מתאם גורמי החוץ (הפועל כאמור במסגרת מחלקת רישוי עסקים), לצורך הגעה להסדרים שיאפשרו המשך פעילות.

בעיה מהותית נוספת היא אי עמידה בדרישות חוקי התכנון והבנייה, חריגות וכיו"ב. לעיתים קרובות הליך זה ארוך ומייגע. על כן עתיד להתווסף לאגף מהנדס שיסייע בפתרון בעיות בנושאי הנדסה.

לדעת גברת בן שלום רוב הבעיות בנושא תכנון ובנייה פתורות, מותנה בשיתוף פעולה מצד בעלי העסקים ובנכונותם לטפל בתיקון חריגות הבנייה. המחלקה ממעטת להוציא צווי סגירה בגלל בעיות הנדסה. על פי הערכתה המחלקה מוציאה בממוצע צו סגירה אחד בכל חודש.

4. פילוח לפי סוג רישיון העסק

מספר העסקים	סוג רישיון העסק / מצב הרישיון
1,034	רישיון בתוקף
911	בהליך לקראת רישוי
כ־200	בהליך משפטי
כ־200 (הערכה)	ניסיון לאתר בשטח
131	היתר זמני / רישיון זמני
53	פג תוקף ההיתר הזמני
361	רישיון מחודש
32	לפני קבלת רישיון

לפי הלוח, כ־50% מהעסקים חייבי הרישוי מחזיקים ברישיון או בהיתר בר תוקף.

5. פילוח לפי סוגי הסירוב

בשנה החולפת ניתנו ברשל"צ כ־600 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 ובנייה וכבאות חלים על כל עסק, אישור משרד הבריאות חל רק על עסקים על פי צו רישוי עסקים. לדוגמה בראשל"צ כ־800 עסקי מזון, ומכאן שאחוז הסירוב של משרד הבריאות לעסקי המזון נע סביב 6% (51 מתוך 800).

פילוח הסירובים לפי נותן האישור

הגוף המסרב	מס' סירובים	% מכלל הסירובים
שירותי הכבאות	265	46%
תכנון ובנייה	144	25%
משרד הבריאות	51	9%
רישוי עסקים (תכנית לא מתאימה)	95	17%
משרד העבודה	12	2%
השירות הווטרינרי	6	1%
סה"כ	572	100%

6. הליך משפטי

בתהליך קבלת רישיון עסק הנטייה היא לבוא לקראת 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 בתחומים האחרים, ללא תלות בין הדרישות.

7. כח אדם ומיחשוב

לדעתה של הגברת אסנת בן שלום כמות כח האדם מספקת, התקנים שאושרו טובים ומייעילים את העבודה.

חוסר שביעות רצון ממערכת המיחשוב discoverer מתעדכנת אחת לשבוע (מעט מדי), ולא מאפשרת קבלת דו"חות ברורים. אחוז גבוה של אי דיוקים בהעברת מידע דרך המערכת.

8. תחלופת עסקים

עקב כמות העסקים הרבה בראשל"צ קיימת גם תחלופה רבה של עסקים ומצב רישוי העסקים בעיר הוא דינמי. מכאן שחלק מן העבודה מושקע בחיפוש ואיתור עסקים, שינוי רישום בעלים, שינוי ייעוד של עסקים וכיו"ב. להערכתה של גברת בן שלום, אם ניתן היה להקפיא באופן תיאורטי את תחלופת העסקים, אפשר היה להגדיל את מספר העסקים בעלי רישיון בכ-20% תוך שנה.

9. סיכום והמלצות

- אחוז העסקים בעלי רישיון בראשל"צ הינו 52%, ומתוך העסקים הפועלים ללא רישיון כ-70% נמצאים בהליך רישוי.
- לאור ההשקעות הגדולות של העירייה בכח אדם ובאמצעים ניכר שיפור רב בטיפול ברישוי עסקים. יש סיכוי שמספר העסקים שפועל ללא רישיון ילך ויצטמצם.
- עסקים קטנים דוגמת מרכולים, חנויות פירות וירקות, מכוני קוסמטיקה וכד' – כמעט ואינם מסורבים. עיקר הבעיה קיימת בעסקים גדולים ומורכבים.
- מנגנון "ידידותי" ומסודר של העירייה, בתוספת מערכת משפטית מרתיעה, יובילו לשיתוף פעולה רב יותר של בעלי העסקים ויגבירו את נכונותם לעשות למען קבלת רישיון עסק.
- תחלופה של עסקים (נפתחים / נסגרים) גורמת לכך שתמיד יהיה אחוז מסוים של עסקים חדשים בהליך לקראת רישיון, או בעיצומו של תהליך, אך עדיין ללא רישיון.

אשדוד

סיכום פגישה עם מר דוד אביטל, מנהל מחלקת רישוי עסקים, עיריית אשדוד

17 בנובמבר 2005

1. כללי

מר דוד אביטל הוא מנהל מחלקת רישוי עסקים באשדוד וכן בעל הסמכה של תברואן. מחלקת רישוי עסקים באשדוד כוללת כ־10 עובדים מתוכם מנהל, מנהל מדור, 3 תברואנים, 5 מפקחי רישוי ומזכירה. התברואנים פועלים במקביל גם כמפקחים.

באשדוד כ־220,000 תושבים. העיר מחולקת לפי אזורים ולכל אזור מפקח משלו. רוב התברואנים פועלים באזורי המגורים בעסקי המזון.

בדו"ח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 צוין כי באשדוד 1,804 עסקים טעוני רישוי, מתוכם כ־400 פועלים ללא רישיון עסק תקף (22%).

מתוך הנתונים שעלו בפגישה, בשנת 2005 חל שיפור וכעת רשומים במחלקת רישוי עסקים באשדוד 1,996 עסקים טעוני רישוי, מהם רק 247 (12.3%) פועלים ללא רישיון עסק תקף.

אחוז העסקים שאינם בעלי רישיון נמוך יחסית. אחת הסיבות לכך לדעת מר אביטל, היא שעיירת אשדוד מקפידה לנהל מעקב צמוד ושוטף בשטח אודות עסקים חדשים. על אף שרוב העסקים אינם פונים מיוזמתם להתחיל בהליך לקבלת רישוי עסק, המחלקה עצמה פועלת בצורה שיטתית לאיתור עסקים ולקידום הליכי הרישוי הנדרשים בכל עסק. שאיפת המחלקה היא לא לזנוח עסק הנמצא בטיפול עד לקבלת הרישיון – או עד הגשת תביעה משפטית.

הנתונים שמציגה מחלקת רישוי עסקים בעיריית אשדוד מציבים אותה ללא ספק בין הרשויות שבהן האחוז הנמוך ביותר של עסקים שפועלים ללא רישיון עסק בתוקף. מכאן שישנה חשיבות בהבנת תהליכי העבודה ונתוני הרקע שהובילו למצב זה באשדוד מתוך כוונה ליישם תהליכים מוצלחים אלה גם לגבי רשויות מקומיות אחרות.

2. רישוי עסקים כמנוף להתפתחות העיר

אשדוד היא דוגמה לעיר מתוכננת ומודרנית שממנה ניתן ללמוד על הקשר שבין תשתיות חדשות, תוכניות מתאר, ניהול עירוני מקצועי ויעיל ורישוי עסקים. שכונות המגורים החדשות של אשדוד התפתחו לכיוון דרום העיר בעוד שתוכניות מתאר מסודרות מקצות שפע שטחים לתעסוקה, מסחר, תעשייה ומלאכה במרכז העיר ובצפונה. הודות להיצע הגדול, מחירי הנדל"ן נמוכים יותר לעומת המחירים המקובלים בגוש דן. בעלי עסקים יכולים למצוא שפע נכסים וקרקעות זמינים ולהשיג היתרים להפעלת עסקים למגוון שימושים. המע"ר, ואיתו עסקים רבים, עברו ביוזמת העירייה מרחוב רוגוזין הוותיק וסביבתו, למתחם הסיטי (הקרייה) החדש. ברחוב רוגוזין שיועד במקור למגורים, העסקים פעלו מתוקף היתרים לשימוש חורג, אך עם הקמת הקריה החדשה בסוף שנות התשעים, בוטלו בהדרגה היתרים אלה כדי לעודד עסקים לעבור לפרוייקטים במע"ר החדש. במקביל פותחו ברחבי העיר תשתיות חדשות של כבישים, מרכזים מסחריים, שצ"פים, היכל התרבות העירוני, מוזיאון אשדוד וכן הפרוייקט היוקרתי "המרינה הכחולה". בעיר נמצאים מפעלי תעשייה מהגדולים במדינה כגון בתי זיקוק, תחנת כוח, מפעלי אלתא של התעשייה האווירית. בנוסף לכך הענף הכלכלי החשוב ביותר של העיר – "נמל היובל", שסביבו התפתחו עסקים רבים

בתחום השינוע, הובלה, אחסנה, שירותי מכס וכד'. כדי להמשיך לקדם פרויקטים ייחודיים בסדרי גודל אלה, עיריית אשדוד שואפת לשמור על סטנדרטים גבוהים בכל תחומי פעילותה ולמשוך אליה יזמים ומשקיעים בפרויקטים בעלי הון אנושי איכותי. מכאן החשיבות הרבה שהעירייה מקנה לתחום רישוי עסקים, כתחום שיבטיח איכות חיים ושמירה על הצרכים הסביבתיים.

בעיר ישנם כיסי מצוקה שבהם גרים מגזרי אוכלוסייה שונים (עולים, חרדים וכד') המקבלים הנחות משמעותיות בארנונה ומקבלים שירותי רווחה עירוניים, למרות זאת העיר מנהלת את תקציביה באופן עצמאי ללא מענקי איזון. תוצאה זאת מושגת ראשית כל הודות לניהול מקצועי ויעיל וכן הודות לכך שבאשדוד עסקים ומפעלים תעשייתיים עתירי שטח והכנסות גבוהות של מיסוי עירוני. הקפדת העירייה על ניהול העסקים עם רשיונות עסק כחוק מסייעת להמשך התפתחותם של אזורי התעשייה והמסחר הקיימים בעיר ולאיוזנה התקציבי.

3. פילוח העסקים הפועלים ללא רישיון עסק לפי תחומי העיסוק

התחום	מספר העסקים החייבים ברישיון	מתוכם – מספר העסקים הפועלים ללא רישיון	% העסקים הפועלים ללא רישיון מתוך כלל העסקים בתחום
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%
עינוג ציבורי	71	15	21%
רכב ותחבורה	199	32	16%
שירותי שמירה ואבטחה	8	0	0
תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים	299	42	14%
סה"כ	1,996	247	12.3%

4. פילוח הסירובים לפי גורם האישור

הגוף המסרב	מספר הסירובים	% מכלל הסירובים
שירותי הכבאות	150	40%
תכנון ובנייה	96	26%
משטרה	45	12%
משרד הבריאות	41	13%
משרד איכות הסביבה	23	6%
משרד העבודה	8	2%
משרד החקלאות	3	1%
אחר	1	—
סה"כ	367	100%

יש לציין כי ישנם עסקים שסורבו ע"י יותר מגורם מאשר אחד ומכאן שהמספר המופיע בסה"כ גבוה ממספר העסקים הפועלים למעשה ללא רישיון (247 במספר).

5. בעיות מרכזיות

ניתן לראות בטבלה כי מכבי אש הוא הגוף העיקרי האחראי לסירוב רישיון עסק. מכבי אש בעיר שובתים כבר כ־3 חודשים, ולכן אין מטפלים ומקדמים בקשות. מעבר לכך אין בעיות עם שירותי הכבאות עצמם ואין למחלקת הרישוי השגות על דרישותיהם.

גם בנושא האישורים ממחלקת התכנון והבנייה טמונה בעיה. מר אביטל מציין כי תוכניות נפסלות מסיבות רבות ומגוונות. "קרן חנייה" לדוגמה הינו תשלום הנדרש מבעל העסק עבור חנייה בבעלות ציבורית בסמוך למקום העסק (במקום הקצאת מקומות חנייה על ידי העסק עצמו). לדעת מר אביטל סיבה כגון זאת לא צריכה להוות עילה לסירוב למתן רישיון עסק. דוגמאות נוספות הנן הליכים פרוצדורליים בלתי מהותיים כגון הגשת תרשים סביבה וכד', שעוכב בהגשתם על ידי בעל העסק גורם לעיכוב הרישיון.

6. הפעילות נגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק תקף

בשנה החולפת הוגשו כ־135 תביעות משפטיות נגד עסקים שפעלו ללא רישיון, שהם 55% מכלל העסקים שפועלים ללא רישיון. תוצאות הליך זה מסתכמות לרוב במתן קנסות או אורכות לבעלי העסקים (דבר שמאריך את תהליך הרישוי עוד יותר) לביצוע דרישות שונות. אם בזמן ההליך המשפטי בעל העסק קיבל רישיון להפעילו, פועלת המחלקה לביטול התביעה.

בשנה החולפת הוגשו 10 צווי סגירה (שיפוטי + מנהלי) של הרשות המקומית.

כמו כן יש שימוש בהיתרים זמניים על מנת לאפשר לעסק לפעול. ברגע זה ישנם 58 עסקים הפועלים עם היתרים זמניים (3% מכלל העסקים טעוני הרישוי).

לדעתו של מר אביטל הליך משפטי מהיר יכול היה לפתור בעיות רבות. ההליך הארוך בבית המשפט לוקח בד"כ כשנה לפחות ובינתיים העסק ממשיך לפעול ללא רישיון. בכך נפגעת יכולת ההרתעה של העירייה, נוסף על העובדה שלא אחת בית המשפט נותן לעסק אורכות נוספות לביצוע התיקונים הנדרשים.

8. בחינת עבירות תכנון ובנייה

בכל הקשור ליישום הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס. 8.1151 אוק' 2003, לדעת מר אביטל קיימת אי בהירות בהגדרת "זוטי דברים", "חריגות קטנות", "בנסיבות ובתנאים מסויימים" וכד'. לאור האופן שבו נוסחה הנחיית היועץ, קשה להשליך לגבי פעולות קונקרטיות, ולא ברור אילו מקרים עונים להגדרות הנ"ל. בהתאם לכך, היועצת המשפטית של עיריית אשדוד טוענת כי יש לבחון כל מקרה לגופו. לדעתו של מר אביטל עדיפה תמיד אפשרות של הכנת התביעה והגשתה לתובעת העירונית כיוון שבדרך זו יונח בפנייה המקרה והיא זו שתקבע אם מדובר בזוטי דברים או שיש להמשיך בהליך המשפטי.

לדעת מר אביטל ועובדי המחלקה כדאי שהיועץ המשפטי לממשלה הנחה בצורה ברורה יותר את היועמ"ש המקומי לקבוע מהם זוטי דברים, ולהנחותו לחייב את הגורמים המאשרים לקבוע מהם זוטי דברים על מנת שלהנחיה זו תהיה תועלת בפועל.

9. כח אדם וכשירותו

תברואנים משמשים גם כמפקחים דבר הפוגע בהתמקצעות ובהתמחות בתפקידם. על כן

תוספת של מפקחים במערך הרישוי יכולה ליעל ולהקל את העבודה. כך יוכלו התברואנים להתמחות בתחומם, ומפקחי הרישוי בתחומם.

כמו כן כדאי להוסיף הכשרות ורענונים לבעלי התפקידים. בניגוד לקורס תברואנים, מפקחי רישוי עסקים אינם עוברים קורס מלא של ממש, אלא השתלמויות במכללת הגליל וב"מפע"ם". מדובר בנושא רחב ומקיף, ועל כן יש מקום לדעתם של עובדי המחלקה, לעבור הכשרה מקיפה יותר כיוון שתפקיד מפקח רישוי עסקים הינו תחום מקצועי בפני עצמו.

10. חסמים הנובעים מנוסח החוק

ע"פ חוק רישוי עסקים אם גורם מאשר אינו מתייחס לבקשה המופנית אליו תוך 30 יום, ניתן להוציא לעסק רישיון. מר אביטל מעדיף שלא לעשות כן, כיוון שנוסף על העובדה שיתכן ונותרו בעיות שלא טופלו, חברת הביטוח אינה מבטחת אם אין, למשל, אישור משירותי הכבאות (למרות שהחוק מאפשר זאת), או אישור ממחלקת תכנון ובנייה.

החוק קובע כי לא ניתן לאשר פתיחת עסק בטרם 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 פעולתו, ולשם כך עליו להיפתח בטרם קיבל רישיון עסק. כנ"ל לגבי רוב הגורמים המאשרים המבקשים לבחון את המקום בזמן פעילות.

בנוסף, לטענת המחלקה, הגורמים המאשרים מאפשרים לעסקים לפעול פרקי זמן קצובים (30, 60, 90 יום) עד לקבלת האישור הקבוע. זמנים אלה נקבעים לרוב בצורה שרירותית ולמחלקה לרישוי עסקים אין הסבר מדוע קיבל בעל עסק פרק זמן כפי שקיבל מהגורם המאשר. החוק אינו חד משמעי מבחינה זו ולרשות לא ברור מהו הקריטריון לגבי קביעת פרק הזמן לטיפול בדרישות.

11. סיכום והמלצות

- אחוז העסקים שאין להם רישיון עסק באשדוד הוא מהנמוכים בארץ מה שמעיד על אופן התפקוד 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 וכיו"ב בנושאי תכנון ובנייה בבתי עסק, בעוד שכרגע מחלקת רישוי העסקים היא בעיקר זאת שמטפלת בכך.
- העובדה כי בעיר תשתיות חדשות, עתודות קרקע זמינות ותוכניות מתאר המקצות שטחים למגוון יעודים ושימושים, מונעת חסמים של תכנון ובנייה, שהם בעיה חמורה ביותר במקומות אחרים בארץ.
- ישנו שיתוף פעולה מוצלח בין הזרועות השונות בעירייה, ובין הגורמים המקצועיים נותני האישור. עם זאת, יש צורך לטפל בבעיות פרטניות דוגמת השביתות במכבי האש, דבר הפוגע בצורה רצינית בתהליך.
- השתלמויות, הכשרות וקורסים מתאימים למפקחים יכולים לשפר משמעותית את עבודתם.
- יכולה להיות תועלת בשיתוף במידע, המלצות, נתונים השוואתיים, הפקת לקחים בין מחלקות רישוי עסקים ברשויות מקומיות שונות.
- קיצור ביורוקרטיה בקרב הגורמים המאשרים השונים כמו גם במערכת המשפטית יכולים לצמצם עוד יותר את אחוז העסקים הפועלים ללא רישיון ולקצר משמעותית את התהליך.

אבו גוש

סיכום פגישה עם מר האני ג'בר, מנהל רישוי עסקים במ.מ. אבו גוש

21 ספטמבר 2005

1. נתונים כלליים

מר האני גבר משמש בתפקידו מזה כשנה, בנוסף לתפקידיו כמרכז המחלקה הטכנית ואחראי על איכות הסביבה. כיום נמצא בשנה השלישית בלימודי תברואן מוסמך מטעם משרד הבריאות.

לפי דו"ח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004, באבו גוש פועלים 43 עסקים חייבי רישוי מתוכם 34 (69%) פועלים ללא רישיון.

בפגישה במועצה התברר שבספטמבר 2005 פועלים במועצה 69 עסקים מחויבי רישיון, מתוכם 17 ישנו רישיון (25%), והיתר (75%) פועלים ללא רישיון. מנהל רישוי עסקים מעריך שמספר זה (69) משקף כמעט את כל העסקים חייבי הרישוי בישוב, היות שמדובר בישוב קטן וניתן לעקוב אחרי המספר.

מרבית בעלי העסקים אינם פועלים מיוזמתם לקבלת רישיון עסק והיוזמה לרישוי באה מצד המועצה ומצד נותני האישור.

מבין 69 עסקים חייבי רישיון באבו גוש, להלן מצב הרישוי 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 ביניהם תחרות רבה ולכן לא ביצעו את ההשקעות המתאימות. במספר קטן של עסקים בתחום המזון יש בעיות תכנון ובנייה שכן אותם עסקים קמו ופועלים בבתי מגורים. לאור משך הטיפול הנדרש לשינוי יעוד מול הוועדה המרחבית "הראל" ולאור עלותו, אותם עסקים אינם פועלים לקבלת ההיתרים הדרושים, מה עוד שבחלק מהמקרים הסיכוי לקבלת האישור – נמוך.

בהעדר רישיון עסק אין מעקב מסודר מצד המועצה אחר התנאים שהציב משרד הבריאות לעסקים השונים. במהלך השבועות האחרונים הגיעו שתי תלונות על הרעלות מזון, נציגי משרד הבריאות הגיעו לאותן מסעדות וביצעו בדיקות מתאימות. לא הוגשה למועצה בקשה לסגירה מצד משרד הבריאות (למעט מקרה אחד של מאפיה, שיפורט להלן).

- 5 נגריות, פועלות ללא רישיון עסק בגלל בעיות תכנון ובנייה, נמצאות בבנייני מגורים, קושי להשיג היתר לשימוש חורג.

- 1 בית מרקחת, יש רישיון.

- 1 מפעל טקסטיל, יש רישיון לצמיתות אבל יש תנאים חדשים ממשרותי הכבאות והמפעל נדרש לעמוד בהם.

- 2 מוסכים, פועלים ללא רישיון, ממוקמים בסביבת מגורים, קושי להשיג היתר לשימוש חורג.

- 1 פנצ'ריה, ללא רישיון, אזור מגורים, כנ"ל.

- 2 מסגריות, ללא רישיון, כנ"ל.

2. העדר אזור תעשייה מסודר

מנהל רישוי העסקים במועצה מסר שבישוב אין אזור מסודר המיועד למלאכה ותעשייה ולכן כל אותם עסקים בתחומי מלאכה (כ־10) 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 התנהל דיון משפטי אחד מול בעל מאפיה מאבו גוש שפועל ללא רישיון. במרץ 2004 המועצה הגישה לבעל העסק צו סגירה מינהלי בעקבות תנאים תברואתיים ירודים ביותר שאותרו במקום על ידי משרד הבריאות. בעל המאפיה הגיש תביעה משפטית נגד המועצה בבית משפט השלום בירושלים (בשא 003261/04) 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 לביצוע על ידי בעל העסק ע"פ הנחיות 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 בפעילותה לסגירת עסק שיש בו ליקויים תברואתיים גורם למועצה לחשוב פעמיים לפני קבלת החלטה על סגירת עסק בעתיד. מלבד הליך זה לא מתקיים היום הליך משפטי כלשהו נגד בעלי עסקים הפועלים ללא רישיון.

4. רוכלים ללא רישיון

הוצגה דוגמה נוספת מהתקופה האחרונה של רוכלים שהחלו לפעול במרכז הישוב בממכר שתיה ומזון, ללא רישיון. המועצה הזמינה משטרה לצורך סילוקם, המשטרה הגיעה אך נתנה להם אורכה של מספר ימים, מתן האורכה פגע במימד ההרתעה ולכן תופעת הרוכלים שאין להם אישור נמשכת.

5. כלים לפיקוח על עסקים

המועצה מנסה לעשות שימוש בכלים שונים שיש ברשותה כדי לעודד בעלי עסקים לקבל רישיון. לדוגמה, רכישת שירותים ומוצרים עבור המועצה רק מבתי עסק שיש להם רישיון, אולם תמריץ זה משקלו מוגבל ועד היום לא חולל שינוי.

כלים נוספים שהמועצה הכניסה לאחרונה בנסיון להעלות את רמת הפיקוח והסדר בישוב כוללים:

- מינוי פקח עירוני שיפעל בין היתר מול עסקים שאין להם רישיון, היוצרים מטרדים ומפגעים. נושא זה עדיין בתחילת דרכו עד שיכנס לתוקפו בקרוב חוק עזר שיגדיר את סמכויות הפקח.
- העסקת תברואן מוסמך (בהיקף של רבע משרה) שסייר בין העסקים ויבדוק נקיון, טיפול באשפה וכד'. תברואן המועצה עורך ביקורת בכל עסק אחת לחודשיים, בנוסף לביקורות שעורך משרד הבריאות.
- העסקת וטרינר שיפקח בין היתר על עסקים לממכר מוצרי בשר.

6. קשרי משפחה

הישוב מורכב מארבע משפחות, ובעלי העסקים השונים הם בני משפחה של אנשי המועצה. יש קושי לאנשי המועצה לפעול נגד בני משפחותיהם ולפגוע בפרנסתם, על ידי צווי סגירת עסקים ותביעות משפטיות, מה עוד שבהעדר אזור תעשייה ומלאכה מסודר חסרות אלטרנטיבות לתעסוקה ואספקת שירותים.

7. סיכום

למרות המספר הגדול של עסקים הפועלים ללא רישיון עסק באבו גוש התרשמנו שהמועצה מודעת היטב לחשיבות העניין ומעוניינת מאוד לקדם את הטיפול, אלא שקיימים אילוצים חיצוניים רבים שמונעים ממנה לעשות כן, כגון:

- העלות הגבוהה להתקנת מתקני בטיחות אש, בעיקר בעסקי מזון. היזמים אינם מוכנים להשקיע את הסכומים הדרושים.
- בהעדר אתרים מתאימים בישוב למלאכה, מוסכים, נגריות, מסגריות, נאלצים אלה לפעול באזורי מגורים. קושי בקבלת היתרים לשימוש חורג, נוגד את הנחיות ועדת התכנון המרחבית.
- גם במקרה הבודד שבו המועצה פעלה לסגירת עסק שלא עמד בדרישות התברואה, בית המשפט איפשר לבית העסק להמשיך ולפעול, ביטל את הצו וחייב אותה בהוצאות.
- קרבה משפחתית של בני הכפר, המקשה על הרשות המקומית למצות את הדין עם בעלי העסקים בכפר.

לאור המספר הגדול של עסקים בישוב הפועלים ללא רישיון עסק, נמסר לנו כי ראש הרשות המקומית יחד עם המזכיר וחברי המועצה, מתכוונים לבחון דרכים להגדלת מספר העסקים הפועלים עם רישיון עסק, ולפעול בנושא זה ביתר שאת.

לא נמסר על מעורבות כלשהי מצד הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים לקידום מהלכים שיגדילו באבוגוש את שיעור העסקים הפועלים ברישיון.

מטה יהודה

סיכום פגישה עם מר משה דוד, מנהל רישוי עסקים, מ.א. מטה יהודה

ספטמבר 2005

1. כללי

במועצה האזורית מטה יהודה קיימת משרה אחת של מנהל רשויות עסקים המשמש גם כתברואן, מאז 1998. תברואן בהכשרתו, כפוף לאגף לאיכות הסביבה של המועצה. מטה יהודה היא המועצה האזורית הגדולה ביותר בארץ מבחינת שטח השיפוט והאוכלוסיה (כ-35,000 תושבים).

נתוני דו"ח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 בעניין מ.א. מטה יהודה אינם תואמים את הנתונים שמצאנו בעת פגישתנו במועצה. ע"פ נתוני אגף הביקורת שפורסמו לאחרונה, בשנת 2004 היו במועצה 383 עסקים טעוני רישוי מתוכם 100 פעלו ללא רישיון. אולם, בבדיקה שערכנו עם מנהל רישוי העסקים במועצה נמצא שכיום (ספטמבר 2005) ישנם 680 עסקים מחוייבי רישיון (מה שהופך את המועצה האזורית מטה יהודה למועצה שיש בה כמות העסקים הגדולה ביותר, כמו מ.א. באר טוביה). עם זאת, נראה כי הדו"חות הקודמים של אגף הביקורת לשנים 2000-2002 תואמים את המציאות, כפי שיפורט להלן. נציג המועצה הציג בפנינו את העתק הדיווח ששלח לאגף הביקורת במשרד הפנים בשנת 2004. ניתן להתרשם שהדיווח שהמועצה הגישה כלל את הנתונים המלאים והמעודכנים. עם זאת, ההגדרות בקשר לסטטוס העסקים (עם רישיון / חדשים / בתהליך / ללא רישיון וללא תהליך וכד') הן הגדרות מורכבות ויתכן שזו מקור הטעות וההסבר לפער בין דיווחי המועצה לבין פרסום אגף הביקורת.

להלן ריכוז הנתונים לשנים 2000-2005 במטה יהודה:

- 2000: 584 עסקים מחוייבי רישוי, מתוכם 375 ללא רישיון (64%).
- 2002: 618 עסקים מחוייבי רישוי, מתוכם 323 ללא רישיון (52%).
- 2005: 680 עסקים מחוייבי רישוי, מתוכם 350 ללא רישיון (51%).

בשנת 2005, מתוך 350 עסקים הפועלים ללא רישיון, ישנם 100 עסקים בתהליך לקבלת רישיון, עם סיכוי טוב שמרביתם יוכלו לקבל רישיון תוך מספר חודשים. אם הערכה זו תתממש אזי כמות העסקים הפועלים ללא רישיון במטה יהודה תעמוד תוך מספר חודשים על 37% (במקום 51%). לגבי 250 העסקים הנוותרים, הם אינם נמצאים כיום בתהליך לקבלת רישיון בעיקר בגלל בעיות תכנון ובנייה, מחלוקות עם ממ"י, דרישה לתשלום דמי היוון לממ"י והיטלי השבחה בגובה עשרות מיליוני ש"ח מצטבר לכלל העסקים שבמועצה. עסקים אלה פועלים 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 בטווח הנראה לעין – קלוש.

2. עסקים על קרקע חקלאית

ישנם אזורים שלמים בתוך ישובי המועצה שבהם כמעט כל בתי העסק פועלים ללא רישיון בגלל סיבה זו. לדוגמה, מושב בית נקופה שפועלים בו יותר מ-30 בתי עסק, מושב אורה בדרום ירושלים

שפועלים בו יותר מ־35 בתי עסק וכד'. דרישות התשלום של מ"י כלפי אותם עסקים מגיעות למאות אלפי ש"ח ולעיתים למעל 1 מליון ש"ח לעסק אחד, לצורך שינוי היעוד, סכום שבתי העסק אינם מסוגלים / מוכנים לשלם.

ככל שהישוב קרוב יותר למרכז 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 רישוי עסקים כגון דרישות כיבוי אש, תברואה, אכ"ס, ביטחון וכד', גם אם לא ניתן יהיה להשלים את הליך הרישוי במלואו. עסקים אלה אינם רשומים במערכת המידע של המועצה, מה שעשוי לפגוע בתהליך הטיפול והמעקב אחרי עמידתם בדרישות נותני האישור.

3. תביעות משפטיות נגד עסקים הפועלים ללא רישיון

בשנתיים האחרונות יש במטה יהודה מגמה ברורה של גידול בתביעות משפטיות נגד בתי עסק שפועלים ללא רישיון. בשנים הקודמות מספר התביעות נע סביב 10 בשנה, בשנת 2005 כמות התביעות שיוגשו כ־40, מרביתן נובעות מליקוי כיבוי אש. הגידול בהגשת תביעות משפטיות נובע מהגברת שיתוף הפעולה והתיאום בין המועצה האזורית לבין רשויות כיבוי האש. כתבי האישום מוגשים נגד עסקים שיש בהם סיכון מיוחד לפי חו"ד כיבוי האש. עסק שאין לו ליקוי בטיחותי או תברואתי חמור, לא מוגש נגדו כתב אישום גם אם הוא פועל ללא רישיון ובד"כ לא ננקטים נגדו צעדים כלשהם.

לפני הגשת כתבי האישום לעסקים הנ"ל, המועצה מתרה בפניהם על כך שבכוונתה לפעול נגדם באמצעים משפטיים, ומאפשרת להם לשפר את המצב בתוך מספר שבועות. רבים מבעלי העסקים נענים לפנית 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. הכלי 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 מסיירים במושבים ובמתחמי העסקים של המועצה, מאתרים עסקים חדשים ומעבירים את פרטיהם למועצה האזורית. אחד התמריצים של יחידת כיבוי האש לביצוע פעילות זאת (מלבד הדאגה לבטיחות המבנים והאנשים הנמצאים בתוכם) הינו תמריץ 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 הרישוי שפועלים בתחום המועצה, מבלי שהמועצה מודעת לעצם קיומם. כלומר, אלמלא שיתוף הפעולה בין פקחי כיבוי האש לבין המועצה, היתה כמות גדולה יותר של עסקים הפועלים ללא רישיון שאינם מופיעים כלל ברישומי מחלקת רישוי עסקים (למרות שבפועל משלמים ארנונה לעסקים). ההערכה היא שישנם עד 5% של עסקים שאינם מופיעים ברישומי העירייה (כלומר כ־30%).

5. שיתוף פעולה עם משטרת ישראל

מנהל מדור הרישוי במועצה ביקש לציין גם את שיתוף הפעולה הפורה בין המועצה לבין משטרת ישראל בתחום רישוי עסקים, כולל עריכת סיורים משותפים לאיתור עסקים ללא רישיון, ביצוע צווי סגירה לתחנות דלק ללא רישיון, איסוף נתונים מבתי עסק וכד'. נוכחות המשטרה בסיורים המשותפים בשטח מגבירה את האפקטיביות של הסיור ויוצרת הרתעה מפני הפעלת עסק ללא רישיון.

6. העדפת רשיונות קבועים

המועצה מעדיפה עד כמה שאפשר להעניק לבתי העסק רשיונות קבועים. רק במידה ונותן האישור מציין תנאים ספציפיים שעל העסק לעמוד בהם, ניתן היתר זמני עד להסדרה קבועה של אותו תנאי. מספר העסקים שניתן להם היתר זמני הוא מצומצם, מדובר באחוזים בודדים.

עם זאת בכל שנה ישנם כ-50 עסקים המקבלים היתר זמני היות שבסיס פעילותם זמני וחד פעמי כגון קיטנות, פעילויות קיץ, סככות אבטיחים וכד'. היתרים זמניים אלה כלולים במניין 330 העסקים שיש להם רישיון.

7. דוגמאות לעסקים הפועלים ללא רישיון

- אולם אירועים יוקרתי בקיבוץ – חוב דמי היוון לממ"י.
- אולם אירועים בקיבוץ – אישור כיבוי אש. האולם מופעל לרווחת תושבי המועצה האזורית, ללא רישיון עסק (העדר אישור משירותי הכבאות). להסדרת הבעיה נדרשת על ידי הישוב השקעה של כ-300,000 ש"ח. המועצה שמעוניינת בהמשך הפעילות עבור תושביה נמצאת בדילמה קשה בקשר להמשך הפעלת המקום, שכן ההשקעה הנדרשת גבוהה מאוד. עם זאת הקיבוץ פועל להסדרת הונשא כולל ביצוע ההשקעות הנדרשות וישנה סבירות גבוהה לקבלת רישיון בתוך מספר חודשים.
- מאפיה גדולה באזור תעשייה הר טוב: בנייה ללא היתרים (נכס שנרכש על ידי המאפיה והתקבל במצב כזה מהמוכרים). אי התקנת מפרידי שומנים והעדר טיפול מתאים בשפכים תעשייתיים.
- תחנות דלק פירטיות בצמתים באזור עדולם, אי עמידה בדרישות המשרד לאיכות הסביבה. המועצה האזורית מטה יהודה בשיתוף עם המשטרה, המשטרה הירוקה והמשרד לתשתיות לאומיות פעלו במשותף לפינוי התחנות. כיום נותרו 2 תחנות פירטיות בחבל עדולם. לאור הטיפול המתבצע על ידי אותם גורמים, יש להניח ששתי התחנות הנותרות יפוננו בתוך מספר שבועות.
- בית נקופה, אורה, עמינדב, זנוח, אבן ספיר, בית זית עשרות עסקים (תכנון ובנייה). בעיקר בישובים שצמודים לירושלים ובית שמש.

8. שיפור המצב

המועצה עוברת כיום כמה תהליכים שעשויים לשפר את תחום רישוי העסקים:

- יש בידיה דו"חות מפורטים ומעודכנים של שירותי הכבאות ובהם פירוט מרבית העסקים מחוייבי הרישוי הפועלים בתחומה.

- כמות התביעות המשפטיות כלפי עסקים שיש בהם ליקויים בטיחותיים ותברואתיים חמורים גדלה בשנה האחרונה, פעילות זאת יוצרת הרתעה.
- המועצה פועלת כיום כמעט מול כל העסקים שיש סיכוי שיוכלו להשלים את הליכי הרישוי (כ־100 במספר).
- פעולות הסברה להגברת המודעות בקרב בעלי העסקים בסיוע נותני האישור השונים.
- שניים מגורמי הרישוי הפעילים ביותר בשטח הם כיבוי אש ומשטרת ישראל. שיתוף הפעולה בינם לבין המועצה הוא הפורה ביותר ומוביל לשיפור המצב.

האילוצים העיקריים המגבילים את היכולת לשפר את מצב הרישוי:

- כח האדם שהמועצה מקצה לנושא מצומצם, ניתן להעריך שאם היה ניתן סיוע נוסף למנהל מדור רישוי עסקים אזי אחוז העסקים שהיו פועלים ללא רישיון היה נמוך יותר ובהתאמה גם מספר התביעות המשפטיות שהיו מוגשות כלפי עסקים שפועלים ללא רישיון – היה גדול יותר.
 - חוסר יכולת לפתור אילוצי תכנון ובנייה בעסקים הפועלים על קרקע חקלאית. היות שהמועצה (וגם נותני הרישוי האחרים) אינם פועלים לסגירת מקומות אלה (למעט מקרים בודדים היוצרים מפגעים וליקויים חמורים), לא נראה שמספרם (הנאמד כיום ב־250) יצטמצם משמעותית.
 - המועצה אינה מעוניינת לפגוע בעסקים, בפרנסת התושבים ובשירות לתושבים ולכן אינה ממצה את הדין עם בעלי עסקים הפועלים ללא רישיון.
- הערה: מעבר לשאלת מספר העסקים שאין להם רישיון, יש לבחון גם את שאלת איכות הרישוי והפיקוח בעסקים שכבר יש להם רישיון.

ירושלים

סיכום פגישה עם מר עקיבא יוסף, סגן מנהל מחלקת רישוי עסקים, עיריית ירושלים

6 אוקטובר 2005

1. כללי

מחלקת רישוי עסקים בירושלים כוללת 21 עובדים מתוכם מנהל, סגן מנהל, 13 פקחים ובנוסף 6 עובדי מזכירות ומינהלה.

בדו"ח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 צויין כי בירושלים קרוב ל-11,000 עסקים טעוני רישוי, מתוכם כ-2,600 פועלים ללא רישיון עסק תקף (24%).

מתוך הנתונים שעלו בפגישה, בשנת 2005 רשומים במחלקת רישוי עסקים בירושלים 12,088 עסקים טעוני רישוי, מהם 3,640 (שהם 30% מהעסקים הרשומים) פועלים ללא רישיון עסק תקף (נתונים אלה אינם כוללים רוכלים בהיקף 617 עסקים). לפי אומדני העירייה, ישנם כ-20% נוספים (כלומר כ-2,000) שפועלים מבלי שיופיעו ברישומיה היות שלא פנו לעירייה ועדיין לא התגלו על ידי הפיקוח.

בכל שנה מוגשות למחלקה כ-700 פניות לקבלת רישיון בעסקים חדשים.

ההכנסות מאגרת רישוי עסקים: 260 ש"ח לפריט רישוי. אומדן ההכנסות בשנה כ-1 מליון ש"ח.

2. הסיבות להעדר רישיון עסק

תברואה (סה"כ 1,084 סירובים)

- 805 תברואה / פיקוח רישוי עסקים
- 213 משרד הבריאות / מזון
- 53 משרד הבריאות / בריאות הסביבה
- 13 מחלקת תברואה עירונית

תכנון ובנייה (סה"כ 683 סירובים)

- 378 מחלקת רישוי עסקים תכנון ובנייה
- 119 מהנדס העיר - דחייה על הסף
- 95 העדר מידע תכנוני, העדר תיק בניין
- 65 ועדת חריגים שדנה במקרים גבוליים לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (אוק' 2003)

- 17 הוועדה המקומית
- 8 אי תשלום היטל השבחה
- 1 מבנים מסוככים

משטרה (סה"כ 612 סירובים)

מכבי אש (סה"כ 251 סירובים)

אחרים (סה"כ 77 סירובים)

- 32 מחלקת תנועה עירונית
- 21 איכות הסביבה (כולל מחלקה עירונית והמשרד לאכ"ס)
- 13 חנייה
- 11 רוקח מחוזי משרד הבריאות

סה"כ כללי: 2,707 סירובים מתוך 3,640 עסקים ללא רישיון.

הסיבות להעדר רישיון עסק

הגוף המסרב	מספר הסירובים	% מסך הסירובים
תברואה	1,084	40.0
תכנון ובנייה	683	25.2
משטרה	612	22.7
שירותי הכבאות	251	9.3
אחרים	77	2.8
סה"כ	2,707	100.00

3. טיפול בפניות לקבלת רישיון מצד עסקים חדשים

בשלב ראשון נערכת בדיקה פנימית של העירייה מבחינה תיכנונית ותברואתית. בדיקה זו אורכת בד"כ עד 21 יום. במידה שבדיקה זו אינה מובילה לדחיית הבקשה, הפנייה מועברת להמשך טיפול אצל גורמי הרישוי האחרים.

השלב השני כולל בדיקת גורמי הרישוי החיצוניים ונמשך כחודשיים. במידה שגורמי הרישוי החיצוניים מעכבים את תשובתם, ניתן לעסק היתר זמני ל-3 חודשים, עד קבלת התייחסות גורמי הרישוי החיצוניים.

מרבית התשובות לעסקים חדשים ניתנות בתוך 3–4 חודשים מיום הפנייה.

4. פעילות כנגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק תקף

בכל שנה מוגשות כ-400 תביעות משפטיות נגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק תקף (15% מהעסקים הפועלים ללא רישיון). בנוסף, בכל שנה מוגשות 1,200 התראות על הפעלה ללא רישיון עסק (לפני העמדה לדין), כלומר כנגד מחצית מהעסקים הפועלים ללא רישיון.

כיום ישנם 827 צווי סגירה שיפוטיים נגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק. הטיפול בעסקים שהוצאו כנגדם צווי סגירה שיפוטיים עשוי להמשך שנים רבות, שכן אותם עסקים פונים שוב לבית המשפט בבקשה לקבלת אורכה, ובמקרים רבים בקשתם מתקבלת.

בנוסף, הוצאו 7 צווי סגירה מינהליים.

1,078 עסקים נמצאים בסטטוס של "דחיית בקשה" וצפוי שרובם ימשיכו בטיפול כדי לשפר את הטעון שיפור או שיוגשו נגדם תביעות משפטיות.

1,132 עסקים נמצאים בתהליך לקבלת רישיון (לא קיבלו סירוב).

5. בדיקת העמידה בתנאים

הושמעה טענה על ידי המשרדים נותני האישור על כך שהרשויות המקומיות אינן מדווחות להם האם בתי העסק עומדים בתנאים שנכללו ברישיון (תנאים שנקבעו על ידי המשרדים נותני האישור). תשובת נציג עיריית ירושלים הינה שהפיקוח והמעקב על עמידה בתנאים צריך להתבצע על ידי אותו הגוף שקבע את אותם התנאים. פקחי העירייה מצדם, כשיגיעו לבית העסק, יבצעו בדיקה כוללת שתקוף גם את העמידה בתנאים, אולם המעקב השיטתי והמקצועי אחר העמידה בתנאים צריך להתבצע על ידי הגוף המאשר הרלוונטי.

6. בחינת עבירות תכנון ובנייה

לאור הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 8.1151 אוק' 2003 בעניין קריטריונים למתן רישיון לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבנייה, המחלקה לרישוי עסקים בעיריית ירושלים, בתיאום עם מהנדס העירייה, קיבלה לידיה סמכות להחליט במקרים מסויימים אם עסקים יוכלו לקבל רישיון עסק למרות שיש בהם ליקויי תכנון ובנייה. בהתאם להנחיות היועץ, ניתן רישיון עסק זמני, במקרים של חריגות קלות, לפי שיקול דעת מחלקת רישוי עסקים. מאידך, יש מקרים בהם מהנדס העיר פוסל על הסף בקשות לרישיון עסק כשלדעתו אין ספק שישנן עבירות שאינן בבחינת עבירות קלות. בהתאם להנחיות אלה, כפי שמפורט בנתונים לעיל, מתוך 3,640 עסקים שפועלים ללא רישיון עסק, 119 נדחו על הסף על ידי מהנדס העיר, 378 סורבו על ידי המחלקה לרישוי עסקים.

7. שינויים ארגוניים

יש לבחון הפרדת תהליך הרישוי מתהליך הביקורת והפיקוח. תהליך הרישוי מחייב פעולות ביורוקרטיות רבות של מילוי טפסים, מסירתם, ניהול מסמכים וכד'. פעולות אלה מתבצעות כיום על ידי הפקחים עצמם. במידה שניתן יהיה להעביר את הטיפול הביורוקרטי לעובדי מטה, ניתן יהיה להגביר את הפיקוח והבקרה בשטח, לטפל במפגעים תברואתיים ובטיחותיים וכד'. לדוגמה, השאיפה היא לבקר בבתי אוכל פעמיים בשנה (פיקוח על בתי אוכל מהווה 50% מפעילות פקחי המחלקה). כיום ביקורת כזאת נערכת 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 הפקחים לעבודת שטח במקום עבודה ביורוקרטית.

8. דרישות תברואה בתי אוכל

העירייה מודעת היטב לדרישות משרד הבריאות כלפי בתי אוכל, מסעדות ומרכולים לקבלת רישיון יצרן כתנאי להגשת מוצרים מסוימים. לעיתים הדרישות גבוהות וקשה מאוד לעמוד בהן. לדעת העירייה, יש מקרים שניתן להקל עם בעלי העסקים, יש לבחון כל מקרה לגופו ולגבש פתרונות לפי האפשרויות והאמצעים הקיימים בשטח. לעיתים, העירייה נאלצת להורות לבעלי מסעדות ובתי אוכל לצמצם את התפריט בגלל שהמטבח קטן מדי. במצבים כאלה אין לקבל טענת בעלי עסקים שאותו מטבח מטפל רק במזון מוכן (חימום והגשה) היות שתמיד נדרש שטח מסוים לטיפול ועיבוד המזון.

9. הפעלת שיקול דעת מקצועי

כאשר מדובר בעסק שיוצר סיכונים ומטרדים, המחלקה פועלת לסגירתו באמצעים מינהליים או הגשת כתב אישום. בתחום זה אין התערבות פוליטית מצד בכירי העירייה שמכבדים את ההחלטות המקצועיות של המחלקה ומאפשרים לה למצות את הדין עם עבריינים.

10. המלצות עיקריות לשיפור

- "טיפול שורש" משלב תכנון המבנה ומתן היתרי הבנייה. ועדות התכנון יכולות להנחות את היזמים לתכנן אלמנטים ולהוסיף מרכיבים שונים כדי למנוע בעתיד בעיות רישוי עסקים. לצורך כך יש להסתמך על הידע והניסיון הרב שנצברו, ולחזות מראש אילו סוגי עסקים עשויים לפעול בעתיד באותם הנכסים. לדוגמה: להנחות יזמים לתכנן פירים להתקנת ארובות (אלמנט שבלעדיו יש קושי להעניק רישוי למסעדות ובתי אוכל).
- שדרוג מעמד הפקח העירוני, העלאת דרישות לגבי השכלתו, הכשרתו וכישוריו (לפחות הנדסאי), הדבר יאפשר הרחבת סמכויותיו והטלת אחריות רחבה יותר על כתפיו לתחומי תברואה נוספים, וכן לתחומים 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 ויעודד אותם להאציל סמכויות נוספות למחלקת הרישוי העירונית. כך ניתן יהיה לצמצם את מספר הפקחים שמגיעים אל העסק לביצוע בקרה, לייעל את התהליך ולהקל על בעלי העסקים שמתמודדים עם 3–4 גורמי רישוי ויותר במקביל. בתנאים אלה, הפיקוח העירוני יוכל לבחון את תפקוד העסק בראייה רחבה יותר, ויוכל להציב דרישות בהתאם. תוכנית כזאת מחייבת שינויים ניהוליים וארגוניים במחלקה עצמה, למשל – תחומי טיפול ביורוקרטיים (כגון מסירה ידנית של דואר לבתי העסק), שכיום נמצאים אצל הפקחים, יועברו לעובדי מטה ומנהלה, מה שיאפשר לפקחים לשפר את עבודת הפיקוח על העסקים בשטח ולבצע ביקורות תכופות יותר בעסקים בזמן הליכי הרישוי ובסיומם.
- שדרוג מערכות המידע המאפשרות מעקב ובקרה אחר סטטוס כל עסק בכל הקשור לתהליך הרישוי. עריכת טיוב ובקרת הנתונים הקיימים והנתונים המוזנים. מערכת מידע מתקדמת ויעילה יכולה לשמש כלי עבודה מרכזי שייעל את עבודת המחלקה. למערכת המידע יש להוסיף גם אפשרות של יצירת דו"חות המציגים תמונה כוללת אודות הסיבות לעיכוב, סיבות לדחייה וכד'.
- אירועים המוניים. ישנה אי בהירות לגבי דרך הטיפול ברישוי עסקים לאירועים המוניים. מהו אירוע המוני שמחייב רישיון עסק? מי הגורמים המאשרים אירועים כאלה? מהם פריטי הרישוי הנדרשים? נדרשת בחינה כוללת של תהליך רישוי עסקים לאירועים המוניים, הגדרה ברורה של דרישות הרישוי על פי קריטריונים של גודל האירוע, מרכיביו, מיקומו וכד'. בחינה זו צריכה להיעשות ברמה ארצית של כלל נותני האישור (בהתייעצות עם הרשויות המקומיות), ובהתאם למסקנותיה יש להנחות את הרשויות המקומיות.

חוף הכרמל

סיכום ראיון עם מר אברהם רבינוביץ, מנהל מחלקת רישוי עסקים במועצה אזורית חוף הכרמל.

הראיון נערך בתאריך 10/01/06

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 השחייה במועצה. השטח באחריות המועצה כולל 8 קיבוצים, 10 מושבים, מספר בתי ספר ואת הישובים קיסריה ועתלית.

2. עסקים ברישיון ובהליך אישור

לפי סקר שערך מר רבינוביץ היו נכון ל־02/05/03 סה"כ 396 עסקים חייבי רישוי בתחום המועצה, מתוכם כ־110 עסקים בתחום החקלאות. רק 106 עסקים החזיקו אז ברישיון עסק בפועל, מתוכם רק 11 עסקים בתחום החקלאות.

לפי דו"ח האגף לביקורת ברשויות המקומיות של משרד הפנים, ב־2004 פעלו 313 עסקים חייבי רישוי במועצה האזורית חוף הכרמל, מתוכם 115 ללא רישיון (כמעט שליש), בנוסף פעלו 52 עסקים חייבי רישוי במועצה המקומית עתלית מתוכם 37 עסקים ללא רישיון (70%). במהלך 2004 אוחדו הרשויות המקומיות עתלית וחוף הכרמל, תחת המועצה האזורית חוף הכרמל. אולם, בפגישתנו במועצה התבררו הנתונים המעודכנים כמפורט בטבלה.

חוף הכרמל – עסקים חייבי רישוי והסיבות להעדר רישיון עסק
מעודכן ל־01/01/06

סוג העסק	עסקים חייבי רישוי	עסקים ללא רישוי	משרד החינוך	משרד הבריאות	משרד המשטרה	מחלקת רישוי עסקים	כבאות	ועדה מקומית לתכנון וסריור אזורי	אגוד ערים חדרה
בריאות	7	4		2		2	2	1	1
דלק ואנרגיה	21	3				1	1		
חקלאות	23	9				2	2	1	1
מזון	109	73		13	5	21	12	9	2
מים ופסולת	2								
מסחר	32	16			1	4			
עינוג ציבורי, נופש וספורט	226	56	4	5	7	13	11	4	
רכב ותעבורה	19	7			1	3	1	1	1
שמירה ואבטחה	4	2			1	1	1	1	
תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים	27	7			1	1	1	1	
סה"כ	470	177	4	20	16	48	31	18	5

אחוז העסקים הפועלים ללא רישיון – 37%.

מספר העסקים חייבי הרישוי בטבלה כולל רק עסקים הנמצאים בטיפול מחלקת הרישוי. להערכת מר רבינוביץ יש באזור עסקים רבים חייבי רישוי שאינם נמצאים כלל בטיפול ואינם מופיעים ברישומי המועצה, בעיקר עסקים הפועלים בבתים פרטיים במושבים. עסקים אלו קשים לאיתור (הם אינם פונים ביוזמתם לקבל רישיון), הטיפול בהם נועד לכישלון מראש בגלל מגבלות חוק תכנון ובנייה ואין מדיניות לפעול נגדם. להערכת מר רבינוביץ מדובר על עשרות או אפילו מאות עסקים כאלו.

3. כיבוי אש

לפי מר רבינוביץ, הבעיות בעבודה מול תחנות כיבוי אש הינן:

עיכוב באישור הבקשות לרישיון עסק. חלק מהבקשות לאישור מתעכבות מעבר ל-30 יום, עיכוב שלפי החוק מאפשר להוציא היתר זמני לעסק גם ללא האישור. בפועל, האפשרות של הוצאת היתר זמני כמעט ולא מנוצלת בגלל הרצון לשמור על תקנות הבטיחות בעסקים ואי רצון להתערב בסמכות של רשות אחרת.

אי אחידות ואי בהירות הדרישות. לפי מר רבינוביץ נראה שאין תקן ברור לדרישות כיבוי אש. בגלל הרצון לכסות את עצמו במקרה אסון, פקח שירותי הכבאות נוטה לפרשנות מחמירה של התקנות, ומכאן שבעלי עסקים עומדים בפני דרישות לא סבירות, יקרות ואפילו מוגזמות, הדורשות שינוי ממשי במבנים או באופי הפעילות של העסק.

מצב זה אינו מאפשר לעסקים להתכונן מראש לדרישות. ניסיון לעמוד בדרישות שלא היו ידועות מראש עלול להיות יקר ומסובך במיוחד. בעלי העסקים מרגישים שהם נדרשים לדרישות שלא מתחשבות בצרכי העסק ושמחמירים איתם מעל ומעבר.

כתוצאה מכך, הליך האישור של שירותי הכבאות נעשה, פעמים רבות, בצורה של התמקחות ממושכת. שירותי הכבאות מציבים תנאים ראשוניים מחמירים במיוחד והעסק, לעיתים בליווי מחלקת רישוי עסקים במועצה, מתמקח על צמצום ופריסת הדרישות וקבלת היתרים זמניים לפעולה.

מצב זה היה נמנע אם התקנות לכיבוי אש היו יותר חד משמעיות, אחידות, גלויות ומעודכנות לפי צרכי העסקים.

4. משטרה

הבעיה העיקרית בשיתוף הפעולה עם המשטרה היא אי עמידתה בזמנים.

ארבע תחנות שונות מטפלות בשטח המועצה. בכל תחנה פקיד רישוי אחד בלבד המטפל, בדרך כלל, גם בשטח שבתחום רשויות מקומיות נוספות. לפקיד זה אין רכב צמוד לצורך ביקורות ופיקוח. כל הדו"חות מפקידי הרישוי עוברים למפקדי התחנות, ואלו מעבירים אותם למפקד מחוז חיפה. רק מפקד המחוז או סגנו רשאים לאשר את דו"חות הפיקוח של המשטרה. לדעת מר רבינוביץ חלק מהבעיה היה נפתר אם הסמכות לחתום על האישורים תינתן גם למפקדי התחנות, מה גם שהכרת הצרכים של כל עסק היא עניין מקומי במהותו.

בפועל בקשות רבות לאישור עסקים מהמשטרה אינן מבוצעות בזמן. ההסבר התמידי הוא: מחסור בכוח אדם.

המועצה נמנעת, בדרך כלל, מלהוציא היתרים זמניים על סמך עיכובים באישור מקצועי, בגלל אי רצון להתערב בסמכות של רשות אחרת.

דוגמה לטיפול שנמשך זמן רב. בית הארחה בקיבוץ הגיש בקשה לאישור המשטרה לצורך חידוש רישיון לעסק קיים. בעסק נערך ביקור והוכן דו"ח עם תנאים לביצוע בתוך חודש. העסק נדרש להוסיף שומר במקום, נוסף על השמירה בקיבוץ שהעסק נמצא בתחומו. התנאי לאישור העסק היה מילוי הדרישה תוך חודש. העסק עמד בדרישה ופנה למשטרה בבקשה לקבל אישור לכך. הבקשה לא נענתה למרות בקשות חוזרות מצד מחלקת רישוי 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 הסחבת הוענק לעסק היתר זמני לחודש אחד ונשלחה בקשה למשטרה לערוך ביקורת חוזרת במהלך אותו חודש. לא התקבלה תגובה ולעסק ניתן היתר זמני עד סוף אותה שנה (כ־8 חודשים).

5. משרד הבריאות

לפי מר רבינוביץ שיתוף הפעולה עם משרד הבריאות טוב. אחת לחודש נערך סיור משותף עם המפקחת של משרד הבריאות ולמשרד הבריאות תקנות ברורות ואחידות לרישוי עסקים. הבעיה היא שחלק מהתקנות מיושנות ואינן מתאימות לאופי הפעילות ולטכנולוגיה הקיימת היום.

בעיה נפוצה: לפי תקנות משרד הבריאות אסור להפעיל עסק המוכר מזון במבנה עץ (תקן בן יותר מ־30 שנה). בפועל קיימת בשנים האחרונות אופנה של עיצוב מסעדות ומזנונים מעץ, ואיכות מוצרי העץ היום עומדת בתקנים בין לאומיים מחמירים. למרות זאת התקנות לא שונו ועסקי מזון המוקמים במבנה עץ או משתמשים בעץ באזור המזון, לא יקבלו את אישור משרד הבריאות.

דוגמה: מזנון חוף פעיל 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 מהרשות על מצב העסק אותו ביקר, תיאר מר רבינוביץ את נוהל 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 ברישיון העסק שהוא מכיר את התנאים ברישיון, 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 ובנייה

א. הקדמה

המעמד החוקי תכנוני ברוב הישובים החקלאיים, הלא פרטיים הוא: הקרקע מוכרת לתושבים לשימוש חקלאי על ידי מנהל מקרקעי ישראל (מדינת ישראל). הקרקע מוגדרת כקרקע לשימוש חקלאי בלבד ברשויות התכנון המקומיות והמחוזיות.

לפי מר רבינוביץ, נושא תכנון ובנייה הוא הסיבה העיקרית להעדר רישיון עסק במועצת חוף הכרמל, ובמועצות אזוריות בכלל. הבעיה היא חוסר היכולת של חקלאים להשתמש בקרקע שימוש לא חקלאי. אין החלטה או מדיניות ברורה לגבי הזכויות של חקלאי בקרקע שאינה משמשת עוד לחקלאות.

לפי הערכת מר רבינוביץ מספר העסקים שאינם מגיעים לתהליך של רישוי העסק בגלל בעיית תכנון ובנייה, הוא כפול ממספר העסקים המטופלים על ידו. כלומר, מאות עסקים אינם מגיעים לטיפול במחלקת רישוי עסקים רק משום שהם מרימים ידיים מראש בגלל בעיה צפויה בתכנון ובנייה.

ללא שינוי דרסטי במצב תכנון ובנייה של קרקע חקלאית, לא צפוי שיפור בנתונים אלו.

ב. בעיית התעסוקה

רבים מהתושבים בקיבוצים ובמושבים ניצבים היום בפני הבעיות הבאות:

- חלק מענפי החקלאות שפירנסו את התושבים במשך עשרות שנים, הפכו ללא כדאיים כלכלית.
- 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 בגלל גיל מבוגר, חוסר השכלה וניסיון שלא בתחום החקלאות, והמרחק הפיזי של הישובים ממרכזי התעסוקה העירוניים.

מצב זה השאיר מאות משפחות בקיבוצים ובמושבים ללא פרנסה.

ג. האפשרות להכנסה שלא מחקלאות

האפשרות המעשית היחידה לפרנסה הפתוחה בפני התושבים היא שימוש לא חקלאי בקרקע. כלומר לנצל את המשאב היחיד שברשותם – הקרקע. ואכן במקרים רבים יש ביקוש לקרקע חקלאית לשימושים עתירי קרקע שאינם חקלאיים, כגון: מרכזי מסחר גדולים, תעשייה, אחסנה, מתקני נופש, מתקני ספורט ואירועים. החקלאים לשעבר יכולים להתפרנס על ידי הקמת עסקים בעצמם או על ידי השכרת מבנים וקרקעות לאחרים.

ד. בעיית התכנון

- קיימת בעיה סטטוטורית מהותית בעניין הזכויות בקרקע. משום שאין היום תשובה לשאלה זו, רוב הבקשות לוועדת התכנון הן בקשות 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 לדיונים ולהעסיק – על חשבון המבקש – גורמים מקצועיים כגון מהנדס, מודד ושמאי.

- כפילות. האישור מתנהל מול מנהל מקרקעי ישראל ומול הוועדה לתכנון ובנייה, שילוב גופים אלו מעצים את בעיית הביורוקרטיה.
- קשירה בין היתר בנייה ליעוד הקרקע.
- הליך שמאות כפול. מעבר להוצאות התהליך הביורוקרטי, העסק נכנס להליך שמאות ושמות נגדית כפול. האחד מול הוועדה לתכנון על מנת לקבוע את גובה היטל ההשבחה שיידרש לשלם, השני מול מנהל מקרקעי ישראל על מנת לקבוע את השינוי בדמי החכירה, דמי שימוש ודמי הסכמה. גובה היטלים ותשלומים אלו לבד עשוי להפוך את כל המהלך ללא כדאי.
- אישור לשימוש חורג ניתן לשלוש שנים בלבד. האישור נכנס לתוקף רטרואקטיבית מיום הגשת הבקשה, כלומר לזמן קצר בהרבה. בתום התקופה יש לחזור על כל התהליך, כולל חלק מההוצאות ואפשרות שהאישור לא יחודש כלל.

ה. בעיית הרישוי

מהסעיפים למעלה אנו לומדים על "הבעיה הגדולה" של אובדן הכנסה ואבטלה של אנשים, מבנים וקרקעות הנגרמת כתוצאה ממצב חוקי, תכנוני וביורוקרטי שאינו מאפשר פעילות כלכלית חופשית בקרקע החקלאית.

עבודה זו עוסקת בבעיה שהיא תוצאת לוואי של "הבעיה הגדולה". הבעיה היא שבגלל בעיית תכנון ובנייה, מרבית העסקים באזורים חקלאיים פועלים ללא רישיון עסק.

ו. פעילות מחלקת רישוי עסקים

ידוע מראש כי רוב העסקים באזור אינם יכולים לסיים תהליך של רישיון עסק מסיבות של תכנון ובנייה. במצב זה מנסה המחלקה לאפשר לכמה שיותר עסקים לפעול במסגרת חוק רישוי עסקים ובפיקוח הגורמים המקצועיים האחראים על שלום הציבור ואיכות הסביבה. בכל מקרה אין מדיניות של סגירת עסקים רק בגלל שאינם פועלים בהתאם ליעוד הקרקע, כיוון שאחת ממטרות המועצה היא לעודד תעסוקה ופעילות עסקית באזור.

ז. דרך פעולה עתידית, היתרים זמניים

בתהליך הבקשה לשימוש חורג, עסק המבקש היתר לשימוש חורג ושאינו מבקש היתר בנייה, מקבל מהוועדה לתכנון ובנייה אישור על תנאי לשנה (אם אינו נדחה כבר בשלב זה). במהלך שנה זו העסק נדרש להמציא את האישורים הנדרשים ממנהל מקרקעי ישראל, וכל האישורים הנוספים בתהליך הבקשה.

בתקופה האחרונה מנסים במחלקות רישוי העסקים, בעיקר במועצות האזוריות, להסמיך את מהנדס הוועדה המקומית כגורם רישוי מקצועי שיוכל, בשלב זה של הבקשה, להתיר לעסק לפעול בהיתר זמני. מחלקת רישוי עסקים תוציא על סמך אישור המהנדס היתר זמני לעסק,

אם עמד בכל שאר הדרישות. היתר זמני ניתן עד שנה אחת בלבד. מעבר לתקופה זו ניתן יהיה להוציא לעסק רישיון זמני לשנה אחת נוספת, אם עמד בכל התנאים המקצועיים 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 הליכי התכנון ומסתפק בפעולה ברישיון זמני.

האפשרות לפעול בדרך זאת נמצאת כרגע בברור ברמה הארצית.

להערכת מר רבינוביץ' מבין העסקים שבטיפול, אישור כזה יפתור מיידית בעיה של כ־60 עסקים שהם שליש מהעסקים הפועלים ללא רישיון במ.א. חוף הכרמל. בנוסף יאפשר נוהל כזה להעניק היתר או רישיון זמני לעוד עשרות עסקים שאינם נמצאים כרגע בטיפול כלל ובכך להכניסם לתוך מעגלי הבקרה והפיקוח.

ח. פיקוח שלא במסגרת הליך לרישיון עסק

מחלקת הרישוי מנסה להסדיר גם את פעילותם של עסקים שאינם נמצאים כלל בהליך רישוי ולא הגישו בקשה לוועדת התכנון, זאת באמצעות הוראות פעילות בע"פ ובאמצעות בקשה מרשויות הפיקוח המקצועיות לפקח על העסק. פיקוח כזה נעשה על בסיס שיתוף פעולה עם הרשויות המקצועיות במטרה להבטיח את שלום הציבור והסביבה.

ט. בעיית היתרי בנייה למבנים חקלאיים

באופן אבסורדי גם עסקים חקלאיים רבים אינם יכולים לקבל רישיון עסק. הסיבה היא כי המבנים החקלאיים באזור הוקמו בשנות הארבעים והחמישים, לפני שהחלו לפעול וועדות התכנון. לכן מבנים רבים, בעיקר רפתות ולולים, פועלים ללא היתר בנייה, למרות שהם משמשים, בהתאם ליעוד הקרקע, לחקלאות.

דוגמאות

דוגמה לקשיחות החוק כלפי עסק קיים. 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 בנייה למוסך לצידוד חקלאי. בקשה לרישיון עסק נדחתה על ידי אחראית תכנון ארוך טווח בוועדה המקומית לבנייה. סיבת הדחייה: המוסך נועד לשימוש כלי רכב חקלאיים אולם במרוצת השנים הוסב לשימוש כלי רכב פרטיים.

דוגמה זו ממחישה באיזו מידה כבולות ידי הרשויות המאשרות על ידי החוק. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אישרה את העסק כחלק מהשימושים החקלאיים בקרקע, אך היא אינה יכולה לאשר את אותו עסק עצמו ללא כל שינוי מהותי, רק בגלל שהוא כבר לא מאופיין כשימוש חקלאי טהור בקרקע.

על מנת שהעסק הפועל ברישיון יותר משלושים שנה, ומשמש בפועל גם את צרכי החקלאים במושב, יוכל להמשיך להחזיק ברישיון עסק, הוא חייב להתחיל תהליך של שינוי יעוד קרקע או בקשה להיתר לשימוש חורג.

דוגמה להגבלת יכולת העיסוק. תושב אחד המושבים הקים עסק שמירה ומוקד ביטחון. המוקד של העסק הופעל מביתו שבמושב. בקשה לרישיון עסק נדחתה על ידי אחראית תכנון טווח ארוך בוועדה המקומית לתכנון ובנייה. סיבת הדחייה: אין היתר לשימוש חורג במבנה. כלומר גם ניסיון לעסוק בעיסוק שאינו גוזל קרקע חקלאית מיעודה, עיסוק המנצל את ביתו הפרטי של התושב ללא מטרדים וללא פגיעה בשכניו, גם ניסיון זה נבלם על ידי רשויות התכנון והבנייה.

דוגמה לעסק הפועל ללא פיקוח רישוי עסקים. במושב הוקמה חנות רהיטים גדולה בשטח שיועד לחקלאות. השטח הכולל של המבנים כארבעה דונם. בגלל גודל הבנייה הוגשו נגד העסק תביעות על ידי מנהל מקרקעי ישראל וגם על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

העסק פועל מספר שנים. במהלך זמן זה הוא משלם קנסות על הפרת צווי פינוי של בית המשפט. התביעות של מנהל מקרקעי ישראל ושל הוועדה המקומית לתכנון ובנייה הן על סך מיליוני שקלים. מדובר על שטח מסחר גדול המחייב רישוי עסק ופיקוח של משטרה וכיבוי אש.

בפועל לא הוגשה בקשה לרישיון עסק כיוון שאין לעסק אפשרות לעמוד בדרישות הכספיות של ועדת התכנון ומינהל מקרקעי ישראל.

במקרה זה, היות שמדובר בהליך משפטי שמטרתו לסגור את העסק הלכה למעשה, לא נשלח פיקוח מטעם המשטרה ושירותי הכבאות כיוון שבכל מקרה לא ימלא העסק את הדרישות בגלל המצב המשפטי הנ"ל.

אין תביעה מצד רישוי עסקים כיוון שגוף של המועצה, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, כבר תובע את העסק ובסכום גדול במיוחד. בנוסף אין רצון לפגוע בעסק המפרנס מספר עובדים מהאזור.

בפועל בגלל מצב משפטי שמקורו בבעיית תכנון ובנייה, עסק מסחרי גדול פועל ללא רישיון עסק, ללא הפיקוח הנדרש וללא אפשרות אכיפה נראית לעין.

8. אכיפה

א. נוהל פעולה בעסק ללא רישיון ותביעה משפטית

אם מאותר עסק הפועל ללא רישיון, נעשה מאמץ לסייע לו לקבל רישיון, באמצעות הסברים, הדרכה וסיוע לתהליך. אם העסק אינו משתף פעולה ניתנת גם אזהרה, אולם המועצה לא מנהלת תביעות נגד עסקים רק בגלל שאינם מחזיקים רישיון עסק. המועצה תיזום תביעה משפטית רק במקרים שבהם העסק מסכן את שלום הציבור בגלל אי עמידה חמורה בתנאי הגופים המקצועיים. **בפועל יש מעט מאוד תביעות משפטיות נגד עסקים.**

ב. שימוש בצו מנהלי

ראש המועצה האזורית מוסמך להוציא צו סגירה מנהלי לעסק. משתמשים בסמכות זו כאשר קיימת הפרעה או סיכון משמעותי ומיידי לציבור. לדוגמה רוכלים המפריעים לתנועה בצד הדרך. במקרה כזה הבעיה היא מיידי, ממשית וטיפול משפטי אינו יעיל כיוון שלעסק אופי זמני ואין לו כתובת קבועה. ראש המועצה מוציא צו סגירה מנהלי והצו נאכף מיידי על ידי המשטרה.

במקרים רבים מספיק להבהיר לבעל העסק כי יש כוונה להפעיל צעד כזה. בנוסף, רשויות מקצועיות דוגמת כיבוי אש ואיכות הסביבה פונות למועצה במקרים שבהם של סיכון מיידי לציבור או לסביבה בבקשה שהמועצה תוציא צו מנהלי לסגירת העסק.

דוגמה לשימוש בצו מנהלי. תושבים בקיסריה הבחינו בפרסום בעיתון מקומי ממנו עולה כי באותו יום תתקיים מסיבה בתשלום אצל אחד משכניהם. לפי הפרסום ניתן היה להבין כי מדובר באירוע רב משתתפים, באירוע יימכרו משקאות אלכוהוליים ותושמע מוזיקה רועשת. מארגני האירוע לא ביקשו רישיון לקיים את המסיבה. השכנים פנו למועצה האזורית, ראש המועצה הוציא צו סגירה מנהלי לאירוע לאותו יום. הצו הודבק בכניסה למבנה והאירוע לא התקיים.

9. אפשרות ערעור

דחיית בקשה לרישיון עסק מועברת בכתב למבקש דרך מחלקת רישוי עסקים. אם ניתן, המחלקה פועלת מול הגורם המקצועי שדחה את הבקשה בניסיון לגשר בין הצדדים. במקרים בודדים בלבד, בפועל רק לגבי מכבי האש, מופנה מגיש הבקשה לאפשרות הערעור הפורמלי. ניתן להגיש ערעור על החלטות מכבי האש בכתב למפקד שירותי כבאות ארצי. נוהל זה מנוצל לעיתים נדירות בלבד בשנה. בפועל לא מוגשות בקשות ערעור בפני דרג ערעור מקצועי במשרד הבריאות או במשטרה. בכל מקרה יכול מגיש בקשה לרישיון לערער על החלטת המועצה, ובעקיפין על החלטת המאשר המקצועי, בפני בית משפט. בפועל לא מוגשות תביעות כאלו.

10. המלצות

- עמידה בזמנים ותיאום עם גופי האישור המקצועי.
- תקנות בהירות, גלויות ומתאימות יותר מצד המאשרים המקצועיים.
- שינוי דרסטי בתחום התכנון ובנייה.

בית שמש

סיכום פגישה עם מר גילי שטרסלר, מפקח רישוי עסקים, עיריית בית שמש

13 ספטמבר 2005

1. כללי

בבית שמש קיימת משרה אחת של מפקח עירוני ורישוי עסקים המשמש בתפקידו מאז 2002, הנדסאי תוכנה בהשכלתו, כפוף למחלקת הפיקוח והרישוי בעירייה. אותה מחלקה עוסקת גם בפיקוח תברואתי, לכידת כלבים משוטטים, חיסון בע"ח, סיורים משותפים עם העירייה והפעלת תחנת ההסגר. במסגרת התפקיד יש לפקח אופן שבאמצעותו מתנייד ברחבי העיר. לרשות המחלקה תוכנה מסוג רמה מערכות למעקב אחר רישוי עסקים.

להלן ריכוז נתוני עסקים חייבי רישוי בתקופה 2000–2005 כפי שהם מופיעים בדו"ח הביקורת של משרד הפנים וכפי שנבדקו על ידנו 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

הסיבה להעדר רישיון	מספר העסקים הפועלים ללא רישיון עסק	% העסקים הפועלים ללא רישיון עסק	הערות
עסק חדש	40	19%	עסקים חדשים שהוקמו ב־12 החודשים האחרונים ונמצאים בתהליך לקבלת רישיון עסק.
חוקי תכנון ובנייה	50	24%	בעיה כרונית שכלל הנראה לא תיפתר בעתיד הנראה לעין. יהיו עסקים שימשיכו לפעול גם בעתיד ללא רישיון עסק.
" "	20	9.5%	אילוצים שניתן למצוא להם פתרון, תלוי בעיקר בנכונות בעל העסק להשקיע את הסכומים הדרושים להסדרת העניין, טיפול שעשוי להימשך כמה שנים.
כיבוי אש	20	9.5%	בעיות כרוניות הנמשכות כבר זמן רב, בעיקר בגלל אי נכונות העסק להשקיע את הכספים הדרושים לעמידה בדרישות.
תברואה	40	19%	אי עמידה בדרישות משרד הבריאות בעיקר בכל הקשור בטיפול במזון. משרד הבריאות עצמו אינו נוקט בפעולות לסגירת עסקים אלה היות והסיכונים ברמה נמוכה יחסית.
התעלמות העסק, חוסר מודעות, חוסר טיפול	40	19	עסקים שאינם מעוניינים לנקוט בשום מאמץ או הוצאה כספית כדי לקבל רישיון עסק.
סה"כ	210	100%	

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

אחת התופעות הבולטות ביותר שמאפיינת את העסקים בבית שמש הינה כי העסקים עצמם אינם פועלים מיוזמתם לקבלת רישיון עסק. היוזמה מגיעה במרבית המקרים מהעירייה שפונה אל בעל עסק חדש ומודיעה לו שעליו לעבור תהליך לקבלת רישיון. אלמלא פעילות העירייה, מעט מאוד עסקים היו טורחים לפעול בתחום זה מיוזמתם. מכאן ניתן גם להבין את העדר הנכונות להשקיע זמן, עבודה וכסף מצד בעלי העסקים כדי להכין את הבקשה והמסמכים לקבלת רישיון עסק וכדי לעמוד בדרישות החוק.

לאור מציאות זו, העירייה פועלת במגוון דרכים כדי לאתר כל העת את בתי העסק החדשים שנפתחים ואת בתי העסק שפועלים ללא רישיון. דרכים אלה כוללות סיור פיזי בשכונות העיר, בירור "מפה לאוזן", מעקב אחר פרסום במקומונים ומדריכי טלפונים וכד'. עם איתור העסקים, העירייה מביאה לידעתם בע"פ ובכתב את חובתם לעמוד בדרישות חוק רישוי עסקים וכן מדריכה אותם במסלול המטלות שעליהם לעבור בכל תחומי הרישוי.

להערכת העירייה, היות שמדובר בישוב קטן יחסית, הרי שמספרם של בתי העסק שפועלים ללא רישיון, מבלי שהעירייה תדע על כך נמוך, ההערכה היא שמדובר בכ־10–20 עסקים (פחות מ־5%). העסקים הפועלים ללא רישיון מבלי שיופיעו ברישומי העירייה הם בד"כ כאלה שמתבצעת בהם פעילות בפרופיל נמוך, ללא קבלת קהל, לדוגמה מחסנים במבנים סגורים וכד'.

גם כשמדובר בסגירת עסק, העירייה מעדכנת זאת ברישומיה עם היוודע הדבר. העסקים עצמם אינם נוהגים לדווח על סגירתם לעירייה, אולם הודות להיכרות הטובה עם השטח, מידע זה מגיע בסופו של דבר לעירייה בתוך מספר ימים / שבועות ממועד הסגירה.

נתון זה עומד בניגוד להערכות שנשמעו מצד משרדי הממשלה לפיהן כ־15%–20% מהנתונים ברשויות המקומיות אינם מעודכנים. יתכן שהערכות אלה בקשר לחוסר מהימנות הנתונים, נכונות בעיקר לגבי ערים גדולות שבהן כמות העסקים גדולה בהרבה לעומת עיריית בית שמש.

4. פעילות העירייה נגד עסקים הפועלים ללא רישיון

מתוך 210 עסקים הפועלים ללא רישיון, עיריית בית שמש מגישה כ־50 כתבי אישום בשנה על ניהול עסק ללא רישיון. זהו הכלי המרכזי לפעולה נגד עסקים שאין להם רישיון. כתב האישום נכתב על ידי הלשכה המשפטית של עיריית בית שמש לפי נתונים שמוסר מפקח רישוי העסקים. ההליך מתקיים בבמ"ש השלום בבית שמש ונמשך כשנה.

הקנסות שמטיל בית המשפט על עסקים שהעירייה הגישה נגדם כתב אישום על כך שפעלו ללא רישיון עסק, נעים סביב 1,500 ש"ח לעסק קטן ו־3,000–4,000 ש"ח לעסק גדול.

בנוסף לקנס, בית המשפט מורה בד"כ שאם בתוך 6–12 חודשים ממועד פסק הדין העסק לא

ישיג רישיון ("צו סגירה שיפוטי") יהיה עליו להסגר. ישנם עסקים שאינם נרתעים וממשיכים לפעול לאורך השנים ללא רישיון ומוגשים נגדם כתבי אישום פעם שנייה ושלישית.

כשמגיע המועד למימוש 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 ביותר).

לדעת העירייה, גם נותני הרישוי עצמם אינם ממצים את הדין ואינם מפעילים את סמכותם לסגירת עסקים הפועלים ללא רישיון עסק, אלא במקרים נדירים.

העירייה בוחנת את המצב מבחינה כלכלית, תעסוקתית, חברתית וכד', ומעדיפה עד כמה שניתן שלא לגרום לתושבים לאבד את מקור פרנסתם, שלא לגרום להתמרמרות ולא לפגוע בשירותים לתושבים. במקביל, העירייה מנסה עד כמה שאפשר לדרבן את בעלי העסקים להשלים את המטלות הדרושות לקבלת רישיון עסק.

מנהל מחלקת הפיקוח העירוני ביקש להדגיש כי הגשת כתב אישום נגד בעל עסק על הפעלה ללא רישיון הינה פעולה מרתיעה. הגשת כתב אישום נוסף (שני ושלישי) לאותו בעל עסק, פירושה הטלת קנס גדול יותר אשר מדרבן את בעל העסק לפעול בצורה נמרצת יותר על מנת לקבל רישיון.

אחוז לא מבוטל של בעלי העסקים משיג רישיון לאחר הגשת כתב האישום. אולם, אם בזמן ההליך המשפטי (הזמן שבין הגשת כתב האישום ועד פרסום פסק הדין) העסק מקבל רישיון, העירייה איננה מושכת בחזרה את תביעתה 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 בציון התנאים שהוגדרו על ידי המשרדים השונים. מעבר לכך, העירייה אינה בודקת באיזו מידה העסק מקיים את התנאים המופיעים ברישיון. העירייה מצפה שהמשרד עצמו הוא שיבדוק האם וכיצד בית העסק ממלא את התנאים היות שמבחינתה זהו הגורם המקצועי המוסמך לבדוק זאת.

יש לשים לב שהעירייה לא מבצעת כמעט פיקוח בתוך העסקים לאחר מתן הרישיון בכל הקשור לעמידה בתנאי הרישיון, כך שהפעילות היחידה היא הבאת העסק למצב של קבלת רישיון. לאחר מכן יש למעשה קשר בנושא כיבוי אש בלבד (כשנדרש חידוש שנתי של כיבוי אש), למעט מקרים חריגים בהם נוצרים מפגעים מיוחדים או בעקבות חשיפת ליקויים במסגרת ביקורת המתבצעת על ידי נותני האישור כמו משרד הבריאות ואכ"ס.

בכל הקשור לעמידה בתנאי איכות סביבה הרי שכ-70% מבתי העסק בבית שמש מוגדרים כסוג A-B וככאלה הגורם המוסמך לקבוע את העמידה בדרישות רישוי עסקים הינו היחידה הסביבתית האזורית המשותפת לבית שמש ולמ.א. מטה יהודה. רק במיעוט המקרים העירייה נדרשת לפנות למחוז ירושלים של המשרד לאיכות הסביבה לקבלת התייחסותם לגבי עסקים מסוג C.

6. משך הזמן לקבלת רישיון עסק

בהנחה שלא התעוררו בעיות סבוכות של תכנון ובנייה העשויות 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 שפועלת ויוזמת כדי לסייע לעסקים ולקדמם לקראת קבלת רישיון עסק, הרי שלדעת העירייה לא ניתן להעלות טענה בדבר סחבת וביוקרה בטיפול או בדבר חריגה מלוח הזמנים שנקבע בתקנות.

7. שימוש מועט בהיתרים זמניים

השימוש בהיתרים זמניים הוא שולי, חל רק לגבי עסקים בודדים בעיר. בד"כ מעדיפים להימנע ממתן היתר זמני. השימוש בהיתרים זמניים רלוונטי בעיקר כשישנם אילוצי תכנון ובנייה ומהנדס העירייה מורה לבעל העסק ליזום הליכים מתאימים של היתרים, שימוש חורג וכד'. כל זמן שהיעוד החדש עדיין לא אושר על ידי רשויות התכנון, לא ניתן לעסק רישיון קבוע.

8. הדרכים לשיפור המצב

כיום כח האדם במחלקה הוא עובד אחד מול 520 עסקים. הוספת עובד אחד עשויה לצמצם את כמות העסקים הפועלים ללא רישיון מ-42% כיום עד לכ-25% בעתיד על ידי הגברת הקשר עם השטח, דרבון בעלי העסקים, הדרכתם וכד'. בנוסף, הוספת משרת פיקוח אחת יכולה להגביר את הפיקוח על העסקים הקיימים כדי לוודא שהם פועלים על פי התנאים שצוינו ברישיון, מטלה שכיום כמעט ואינה מתבצעת בגלל חוסר כח אדם.

נראה שאם משאבי הפיקוח יתוגברו, המצב האופטמלי אליו ניתן יהיה להגיע בבית שמש הינו 75% עסקים עם רישיון. ניתן להעריך שתמיד יותרו כ-10% מהעסקים שלא יבצעו את הפעולות המתאימות ולא ישקיעו את ההשקעות הדרושות בגלל חוסר רצון וחוסר נכונות. בנוסף, תמיד יותרו כ-15% עסקים שבגלל אילוצים שונים (בעיקר סביב חוקי התכנון והבנייה) לא ניתן יהיה להעניק להם רישיון עסק במיקומם הנוכחי. העירייה ביקשה להציג לדוגמה את המסעדות הקטנות שממוקמות במרכז המסחרי במבנים ישנים משנות החמישים והשישים, ששטחן קטן מהנדרש בתקן של משרד הבריאות ואין בהן מקום לחדר שירותים. מסעדות אלה פעלו לאורך זמן אך לא יכלו לקבל אישור ממשרד הבריאות. זהו אילוץ שכיום אין לו פתרון אלא אם כן משרד הבריאות יגמיש את דרישותיו או לחילופין בעל העסק ישנה את השימוש לתחום עיסוק אחר המתאים לאותו מבנה.

שתי קבוצות אלה (עסקים שיש להם אילוצים כרוניים בלתי פתירים ועסקים שבעליהם אינם מוכנים לטפל ברישיון) מוערכות יחד בכרבע מכלל העסקים טעוני הרישוי. נתון זה יכול להשתנות בעיקר אם יופעלו צוי סגירה ובמידה שהאיום להפסקת פעילות עסק ללא רישיון יהפוך למוחשי.

9. השוואה בין בית שמש לעיריית תל אביב

בתל אביב פועלים 7 פקחי רישוי מול 15,000 עסקים, כלומר פקח אחד על כל 2,150 עסקים, בבית שמש פקח אחד על 520 עסקים. עם זאת פקח הרישוי בבית שמש מבצע גם עבודות פיקוח שוטף בנוסף לרישוי עסקים.

10. דוגמאות לעסקים פעילים שיש להם בעיות ברישוי

עסקים שיבדקו במסגרת שאלון לעסק (רשימה חלקית) היות שיש בהם בעיות רישוי עסק:

מפעלי כימיקלים א.ת. צפוני בית שמש. ייצור חומרי ניקיון, 50 מועסקים. היה רישיון עסק במשך שנים רבות. בשנתיים האחרונות התעוררו בעיות בתחומי תכנון ובנייה כתוצאה מהתרחבות ובנייה של המפעל מעבר להיתרים ולקווי הבניין שאושרו. בנוסף, יש דרישה להתקנת מערכות כיבוי אש בעלות מאות אלפי ש"ח. שתי הבעיות סבוכות וקשה להעריך מתי ימצא פתרון, אם בכלל. בשנת 2004 הרישיון נשלל. כיום העירייה פועלת להגשת כתב אישום לבית המשפט על עבודה ללא רישיון. לא ידוע על כוונה לסגירה על ידי העירייה.

אולם שמחות מהמובילים בעיר: אין אישור ממשד הבריאות בשל אילוצים תכנוניים-סטטוריים מול מינהל מקרקעי ישראל.

בית קפה בקניון ביג, בכניסה לבית שמש. הרחבה הפתוחה קורתה בברזנט כדי להגדיל את שטחי הישיבה, בניגוד לחוקי התכנון והבנייה – דבר המעכב קבלת רישיון עסק. לפני הקמת הקירוי היה לבית הקפה רישיון עסק.

מפעל מנועי בית שמש. יש רישיון עסק, אבל לאחרונה קיבלו תנאים חדשים שמחייבים לנקוט בפעולות שונות בתחום כיבוי אש. נשלח מכתב על ידי הפיקוח העירוני למפעל.

11. סיכום

לפי נתוני הביצוע של השנים האחרונות, מצב רישוי העסקים בעיריית בית שמש הוא כלהלן:

- העירייה פועלת כדי להקים ולנהל מאגר מידע עדכני ומקיף אודות כל העסקים מחוייבי הרישוי בתחומה.
- העירייה פועלת כדי להביא לידיעתו של כל בעל עסק מהן חובותיו ומה התהליך שעליו לעבור כדי לעמוד בדרישות חוק רישוי עסקים.
- נציג העירייה מסייע באופן אישי לבעלי העסקים ומדריך אותם מה הפעולות ומה המסלול שעליהם לעבור כדי לקבל רישיון עסק.
- העירייה פועלת לכך שכל עסק יטפל במירב הנושאים הדרושים לקבלת רישיון. כלומר, גם אם ישנו תחום בעייתי שהליך קבלת האישור בו ממושך ומורכב, השאיפה היא שהעסק יטפל בינתיים בכל יתר הדרישות, ולא ידחה את הטיפול עד קבלת האישור לתחום הבעייתי.
- כמדיניות, העירייה כמעט ואינה פועלת לסגור עסקים שמתפקדים בלי רישיון, גם אם

העסק פועל כך שנים רבות. כנ"ל, גם נותני הרישוי כמעט ואינם פועלים לסגירת עסקים שאין להם רישיון.

- בהעדר איום ממשי לסגירת עסקים שאין להם רישיון, נוצר תהליך מעגלי שבו בעלי עסקים ללא רישיון אינם נרתעים מלהמשיך ולפעול. הבדיקה שבעלי העסקים מבצעים היא כספית: מה הדרך הכלכלית ביותר מבחינתם להמשיך להתקיים. בפני בעל העסק ישנן שתי חלופות – לבצע את ההשקעות הנדרשות לקבלת רישיון עסק או לחלופין להסתכן בתשלום קנסות כתוצאה מההליכים המשפטיים. כל זמן שגובה הקנס נמוך יותר מהתועלת הכלכלית הקיימת בהמשך הפעלת העסק, אותם עסקים ממשיכים לפעול ללא רישיון.
- ניתן להעריך שאפשר להגדיל את משקלם של העסקים הפועלים עם רישיון במידה וכח האדם במחלקת הפיקוח יתוגבר.
- גם אם משאבי הפיקוח יתוגברו, העירייה מעריכה שכרבע מהעסקים ימשיכו לפעול ללא רישיון בגלל אילוצים שלא ניתן לפתור (תכנון ובנייה, בריאות, מבנים ישנים) ובגלל חוסר רצון של העסקים להשקיע זמן וכסף.

בני שמעון

סיכום פגישה מר שמעון פשלי, מנהל רישוי עסקים במועצה אזורית בני שמעון

15 בנובמבר 2005

1. נתונים כללים ואופן ההתנהלות

מר שמעון פשלי משמש מנהל מחלקת איכות הסביבה, תברואה ורישוי עסקים במועצה האזורית בני שמעון.

למעשה פועל יחיד בתחום. מלבדו עובדת מזכירה בנושא תוכנה (שהיא משותפת למספר מנהלי מחלקות נוספים). מר פשלי בעל הסמכה של תברואן.

מועצת בני שמעון כוללת בתחום שיפוטה כ־6,000 תושבים, 450,000 דונם, ו־13 ישובים: שובל, משמר הנגב, גבעות בר (יישוב חדש), חצרים, נבטים, ברוש, תדהר, תאשור, בית קמה, דביר, להב, שומריה, כרמים.

לפי דו"ח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004, בבני שמעון פעלו 102 עסקים חייבי רישוי, מתוכם 31 (30%) פעלו ללא רישיון.

נתונים אלו דומים לנתונים שקיבלנו לגבי שנת 2005. לפי נתוני המועצה לאותה שנה פועלים במועצה 112 עסקים טעוני רישוי, 33 מתוכם פועלים ללא רישיון (29%). ייתכן וישנם עסקים נוספים שלא אותרו, כמו למשל עסקיהם של הבדואים. נושא זה יצוין בהמשך.

מר פשלי מציין כי ראש המועצה מעודד הליך לקראת קבלת רישיונות עסק לכל העסקים, והמועצה כמו גם מר פשלי עוזרים בכל דרך לעסקים הנזקקים לכך.

2. פילוח הסירובים לבקשת רישיון לפי הגופים המסרבים

הגוף המסרב	מספר הסירובים	% מסה"כ הסירובים
שירותי הכבאות	28	34%
תכנון ובנייה	20	24%
משרד הבריאות	12	15%
משטרה	4	5%
המשרד לאיכות הסביבה	9	11%
משרד החקלאות	9	11%
סה"כ	82	100%

3. בעיות מרכזיות בקבלת רישיון עסק

על אף המוצג בטבלה, מר פשלי מציג את אי העמידה בדרישות **חוקי התכנון והבנייה** כבעיה המרכזית מבחינת הסירוב לקבלת רישיון עסק. בעיה זו קיימת בעיקר בקיבוצים ובמושבים, בעסקים ישנים משנות ה־50. עסקים אלה הוקמו לפני כניסתם של חוקי התכנון והבנייה ועל כן אין בידיהם היתרי בנייה כיוון שלא נדרשו להם באותה תקופה, דוגמת רפתות וכיו"ב.

תהליך קבלת האישורים מוועדת תכנון ובנייה המרחבית ארוך וכרוך במקרים רבים בהוצאה כספית גדולה שאין באפשרותם של בעלי העסקים לעמוד בה. לדעתו של מר פשלי על הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה לאכוף נושא זה.

בעיה זו של היעדר היתרי בנייה פגעה בעבר באופן מהותי ביכולת לקבל אישורים מגורמים נוספים, עקב העובדה כי מקומות ללא היתרי בנייה לא יכולים היו לקבל אישורים משירותי הכבאות וממשרד הבריאות, למשל, כתוצאה ישירה מכך. כיום הדבר משתפר וניתן לקבל תנאים מוקדמים לצורך קבלת אישור, ובעל העסק יכול לפעול במקביל לפי תנאים מקדימים אל מול נותני האישורים השונים גם כאשר אין בידו היתר בנייה מתאים, זאת על מנת לא ליצור מצב בו זונחים את הדרישות השונות ולא מטפלים בדרישות הניתנות לטיפול.

למרות הקשיים ישנן דוגמאות לעסקים שפנו לוועדה, וחלק מהם (בהם גם, למשל, רפתות) פועלים לקבלת רישיון עסק.

דוגמה לכך הוא מפעל נטפים שלפני כשנתיים עלה בידו להוציא רישיון עסק, אך כמובן שהדבר היה כרוך בעלות כספית גבוהה ואפשרי רק לבעלי משאבים. כיוון שהמצב הכלכלי אינו פשוט, בחלק ניכר מן המקומות סדרי העדיפויות מונעים את ההשקעה הנדרשת לצורך קבלת רישיון עסק.

לדעת מר פשלי אם יוסדרו היתרי הבנייה סביר להניח כי שאר הסירובים ייפתרו בקלות רבה יותר.

בנושא **כיבוי אש** מציין מר פשלי כי לעתים ישנן דרישות לא אחידות ומשתנות של שירותי הכבאות. לקראת ביצוע הביקורת התקופתית, קשה לחזות מה יהיו דרישות שירותי הכבאות הן בהשוואה לביקורות קודמות באותו עסק והן בהשוואה לעסקים אחרים בעלי מאפיינים דומים.

נוסף על כך אין התייחסות של מכבי האש לעובדה כי עסק בתוך קיבוץ שונה מבחינות רבות מעסק שקיים בעיר, מבחינת סביבה, בידוד, קלות באיתור ובהשגת כוחות לטיפול בדליקה (כיתת כוננות, כיתת כיבוי וכיו"ב).

בנושא **משרד החקלאות** הועברו בקשות ע"י מר פשלי שלא זכו לתגובה. לא היתה כתובת במשרד החקלאות ורק לאחרונה מינו אדם שיטפל בנושא. לא היה ידוע למבקשים מי חותם על הבקשות והאם קיבלו התייחסות. לדעתו של מר פשלי משרד החקלאות לא מהווה גורם "בעייתי" בעניין ואין מניעה שאותן בקשות יקבלו בסופו של דבר מענה.

בנושא **משרד הבריאות**. בעיות דוגמת היעדר ביוב מרכזי מהוות חסם לקבלת האישור, ואין אפשרות לפותרן עקב העלות הכלכלית הניכרת הנובעת מדרישות אלו. לדעת מר פשלי ניתן למצוא פתרונות אחרים דוגמת בור ספיגה, אך דרישות משרד הבריאות מונעות פיתרון כזה.

4. הליך קבלת רישיון עסק

בעלי עסקים לרוב אינם פונים ביוזמתם אל מר פשלי לצורך תחילת הליך קבלת רישיון עסק, אלא הוא זה שמאתר את העסקים ומזמנם אליו לפתיחת הליך הרישוי.

לאחר שהחל הליך הרישוי, בודק מר פשלי אם יש לעסק היתר בנייה. אם כן, הוא פותח תיק רישוי לעסק, ומעביר את הבקשות עבור בעל העסק אל הגורמים נותני הרישוי, וכך ממשיך התהליך בהתאם לדרישות הגורמים.

אם אין היתר בנייה לעסק ישנו נסיון לפתור נושא זה, במקביל לנסיון לקדם אישורים אחרים. דוגמה לכך היא משרד להסעת נוסעים שחסר לו היתר בנייה מתאים, אך בד בבד פעל לקבלת הרישוי משירותי הכבאות, עמד בתנאיהם וקיבל מהם את הרישוי.

באופן כללי מעיד מר פשלי על מגמת שיפור בקשר בין הגורמים המאשרים לבעלי העסקים ונסיון ללכת זה לקראת זה לצורך פתרון הבעיות הקיימות.

לגבי משך הזמן עד לקבלת הרישוי מהגורמים המאשרים, מציין מר פשלי את המשטרה כמאשרת תוך זמן קצר, לעומת משרד הבריאות, משרד העבודה ושירותי הכבאות שלעיתים מתעכבים יותר מכפי המוגדר בחוק.

5. הליך משפטי

בתהליך קבלת רישיון העסק הנטייה היא ללכת לקראת בעל העסק. המועצה לא הגיעה עד היום למצב של הליך משפטי, ומשתדלת להימנע מכך. כאשר מופנית למר פשלי טענה של אחד הגורמים המאשרים כנגד בעל עסק, פונים לראש המועצה ומנסים להגיע להסדר, לפריסה על פני זמן או לפתרון אחר בין בעל העסק לנותן הרישוי.

כאמור, בכל מקרה שבו יש סירובים בקבלת רישיון בתחום מסוים, ממשיכים לפעול למען התיקונים הנדרשים בתחומים האחרים במקביל, בלא תלות אחד בשני.

6. בדואים

לדעת מר פשלי המדינה מבחינות רבות איננה מטפלת בנושא הבדואים בצורה רצינית, בין היתר נושא רישוי עסקים. הוא מציין שבפנייתו לבעלי עסקים יהודים ובעת העלאת דרישות בנושאי בריאות, סביבה ובטיחות, לא אחת טוענים כלפיו כי ישנם עסקים שאינם עומדים בשום תנאי ולא ננקטים נגדם צעדי אכיפה, דוגמת עסקים במגזר הבדואי. חוסר הטיפול בבעיה עלול לגרום, לדעת מר פשלי, לבעיות גם במגזר היהודי.

7. נקודות לציון

- נעשים מהלכים להגברת המודעות בקרב בעלי העסקים, כגון יום עיון בנושא שנערך ע"י המועצה האיזורית 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 האיזורית היה קודם כל בטיפול בעסקים המשרתים ציבור גדול דוגמת תחנות דלק, בורגראנץ' וכדומה בצמתים מרכזיות. לאחר שהוסדרו עסקים אלו פונים לטפל בבעיות המורכבות, כאמור, בעיקר בהסדרי תכנון ובנייה.

למועצה סדרי עדיפויות גם בין העסקים. לדוגמה אירועים בעלי פוטנציאל סיכון גבוה – קהל רב, עסקי מזון וכד' מטופלים בצורה רצינית יותר, מ'א' ועד ת'.

8. סיכום והמלצות

- לדעת מר פשלי ניתן לגבש פתרונות לבעיות הסדרי התכנון והבנייה, ע"י שילוב ושיתוף פעולה בין בעלי העסקים לוועדת התכנון והבנייה. הסדר זה יתאפשר ע"י ביקורת של הוועדה אצל העסקים מחוייבי הרישוי, פיקוח על השינויים החלים בהם, הפקת דו"חות למועצה עם המלצות וסדרי עדיפויות לטיפול בבעיות התכנון והבנייה.

נצרת

סיכום פגישה עם מר אמיר זועבי, מנהל מדור רישוי עסקים, ומר עדוואן כרים, פקיד רישוי עסקים, עיריית נצרת

15 דצמבר 2005

1. כללי

במחלקה פועלים 3 תברואנים ו־6 פקחים בנוסף לשני המנהלים הנ"ל.

לפי דו"ח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004, בנצרת פעלו 1,129 עסקים חייבי רישוי מתוכם 50% ללא רישיון.

בפגישה במועצה התברר שבדצמבר 2005 פועלים במועצה 1,712 עסקים מחויבי רישיון, מתוכם 660 יש כרגע רישיון (39%). אולם, במהלך השנה, אחרי שרישיונות רבים מתחדשים, שיעור העסקים הפועלים עם רישיון הוא 50%.

2. תהליך קבלת הרישיון

בעלי העסקים בנצרת לרוב אינם פונים מיוזמתם לעירייה לצורך קבלת רישיון עסק ואיתור העסקים נעשה ע"י הפקחים.

בעל העסק מגיש תכניות ופותח תיק תוך תשלום האגרה (260 ש"ח), ולאחר מכן מחלקת רישוי העסקים מבצעת את ההליך בעצמה. המחלקה שולחת את הבקשות למשרדים הרלוונטיים ומקשרת בין נותני האישור לבעל העסק.

אם בעל העסק עומד בכל התנאים, מעריך מר זועבי את פרק זמן קבלת האישור בין 30 יום ל־3 חודשים. אם לא עמד בכל התנאים בודקת המחלקה אם בעל העסק פועל למילוי התנאים ולאחר שמולאו שולחת את נותני האישור. אם יש תנאים רבים שצריך לקיים או תנאים הכרוכים בסכנה לציבור מזמינה המחלקה את בעל העסק לשימוע ומפרטת בפניו את הדרישות שעליו לקיים.

3. פילוח הסירובים לאימתן רישיון עסק לפי הגורם המסרב

הגוף המסרב	מספר הסירובים	% מכלל הסירובים
תברואה	24	6%
משרד התחבורה	3	1%
משרד העבודה	10	2%
משרד החקלאות	4	1%
משרד הבריאות	50	11%
משטרה	41	10%
מחלקת רישוי עסקים – יותר מגורם אחד (אין פירוט)	108	25%
כבאות	56	13%
ועדה מקומית לתכנון ובנייה	114	26%
המשרד לאיכות הסביבה	21	5%
סה"כ	431	100%

4. היתר זמני

מחלקת 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. ההעדפה היא לפתור את הבעיה וזאת באמצעות תזכורות לגורמים המאשרים כי עליהם לתת תשובות לבעלי העסקים בהקדם.

היתר זמני ניתן רק אם גורם הרישוי בעצמו נתן היתר זמני, בהתאם לאישור הקצר ביותר.

5. הליך משפטי

הטיפול בעסקים שאינם פועלים לקבלת רישיון מתבצע בשני אופנים:

- **מתן דו"חות על-ידי הפקחים.** אופציה זו נפוצה במקרים של רוכלות (בעיה נפוצה בנצרת). לעתים בעיית הרוכלות נפתרת באמצעות המשטרה ע"י החרמת סחורה (וחלוקתה לבתי אבות ובתי חולים).
- **הגשת כתבי אישום משפטיים.** מחלקת רישוי עסקים פונה למחלקה המשפטית בעירייה לגבי כ-300 אירועים בשנה. בפועל מוגש מספר קטן יותר של כתבי אישום, המסתיימים לרוב 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 משום שבעיר נפוצה התופעה של תוספות והרחבות בנייה, ומדיניות הרשות המקומית היא שאין להרוס בתים או חלקים מהם. גם כאשר ישנן חריגות בנייה וחריגות בשימוש. מצב זה יוצר הליך ארוך של הגשת תכניות לשינוי בנייה שבסופו כמעט בשום מקרה לא מאושר.

דוגמה לבעיה בקבלת רישיון עסק כתוצאה מכך. בעל נכס בן 3 קומות המפעיל מסעדה בקומה א' ומתגורר בקומות שמעל, המחליט להוסיף חדר בקומה ג' ללא היתרים מתאימים, מונע אפשרות לקבל רישיון למסעדה כיוון שהמבנה כולו אינו מאושר ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובנייה כתוצאה מהבנייה הלא חוקית (על אף שהחדר הינו למגורים ואין לו קשר למסעדה).

לדעת אנשי המחלקה אם ניתן יהיה לפתור את ההפרדה בין שטחי המגורים לשטחי העסקים במבנים, אזי כ-15% מבעלי העסקים יוכלו לקבל רישיון. נוסף על כך, במקרים רבים בעל העסק שפועל בקומה התחתונה הוא שוכר ותיק השבוי בידיו של בעל הבית, ואין באפשרות בעל העסק לעשות דבר. מאידך, לבעל הנכס לא משנה העובדה כי לשוכר אין רישיון עסק ועל כן הפתרון איננו פשוט.

לעומת זאת, לדעת אנשי המחלקה, סירוביהם של משרד הבריאות ושירותי הכבאות (שהינם הגורמים המסרבים המרכזיים האחרים) נובעים מדרישות לגיטימיות וניתן לפותרן בהשקעה כספית מתאימה.

7. כוח אדם וגיבוי משטרי

במחלקת רישוי עסקים יש צורך בכח אדם נוסף, אך בעיקר באמצעים נוספים שיפורטו בהמשך. במחלקה מציינים כי בנצרת עילית המונה 50,000 תושבים פועלים 18 פקחים ובנוסף תברואנים, ואילו בנצרת המונה כ-70,000–80,000 תושבים ישנם, כאמור, 6 פקחים ו-3 תברואנים בלבד. נוסף על כך פקחי המחלקה בנצרת פועלים בתחומים רבים נוספים דוגמת שילוט, מתן דו"חות, מתן אזהרות וכו'. הפקחים הם בעלי הסמכה והכשרות מתאימות ממכללת הגליל.

נוסף על הגדלת כוח האדם יש צורך באמצעים שיתרמו ליעילות עבודת הפקחים – מכוניות, נשק, מדים.

קושי מרכזי בעבודת הפקחים נובע מהמבנה החברתי בנצרת הערוך במשפחות (חמולות). מבנה זה יוצר מצב שבו הפקח נתקל לא אחת באלימות, באיומים ובהתנגדות כוחנית מצד בעלי העסקים ובני משפחתם. דוגמה לכך היא מקרה שבו איים אחד התושבים על פקח של המחלקה אשר נחלץ באמצעות אקדח שהיה במקרה ברשותו, בלי קשר לתפקידו במחלקה.

פקחים מבקשים עזרה מהמשטרה במתן דו"חות אך זו עסוקה בנושאים אחרים ואינה מוצאת זמן לסייע לפקחים בעבודתם. מצב זה יוצר פחד בקרב הפקחים שאינם מעוניינים לפגוע בפרנסה של מכריהם או בפרנסה של אלו המאיימים עליהם וזאת מחשש לשלומם האישי.

8. סיכום והמלצות

- בעיית התכנון והבנייה מהווה מכשול רציני עקב תופעת חריגות הבנייה הקיימת בבניינים רבים בעיר. כיוון שרשויות התכנון והבנייה לא יאשרו את התוספות שנבנות בניגוד לחוק, ומדיניותה של העירייה היא לא להרוס תוספות בנייה, יש לבחון כיצד בעל עסק תמים שאינו צד ואין באפשרותו לשנות את החריגה בבניין עשוי לקבל רישיון עסק.
- יש לפתור את בעיית החשש מפני בעלי עסקים המתנגדים לפקחים. זאת באמצעות מתן כלים לפקחים (מדים, נשק) או באמצעות גיבוי משטרי הולם, על מנת להבטיח שאנשי המחלקה יוכלו למלא את תפקידם, ללא חשש.
- ניכר כי עובדי המחלקה שולטים היטב בנעשה בנצרת ומכירים מקרוב את העסקים ואת הבעיות. הם מעוניינים לקדם ככל האפשר את הטיפול בעסקים, אולם נתקלים באילוצים ובחסמים כמפורט לעיל ופועלים במציאות של מחסור בכוח אדם ובאמצעים. אם המחלקה תתוגבר בכלים מתאימים הם יוכלו לייעל את התהליך ולהגדיל את מספר מקבלי הרישיון.

סיכומי פגישות עם בעלי עסקים

קו אופ

סיכום פגישה עם מר בני סימקוביץ', מנהל רישוי עסקים, רשת הריבוע הכחול

21 אוקטובר 2005

1. כללי

רשת הריבוע הכחול מפעילה כ-170 מרכולים ברחבי הארץ, כולל סניפי מנה, סופר סנטר ושפע שוק. לכ-95% מהסניפים יש רישיון עסק בתוקף. משך הזמן הממוצע להשגת רישיון עסק בחנות חדשה נע סביב שנה. במרבית המרכולים ישנם 5 פרטי רישוי הכוללים: מכול, חנות מעל 500 מ"ר (לגביהם רישיון העסק ניתן לצמיתות), אטליז, גריל ומאפיה. יש מרכולים שהמשטרה דורשת מהם רישיון עסק נפרד גם למגרש החנייה.

היוזמה לחידוש הרשיונות הדרושים, תיאום והזמנת נותני הרישוי הם באחריותה הבלעדית של הרשות המקומית.

הנהלת הרשת אינה נדרשת להזמין את נותני האישור לצורך חידוש הרשיונות היות והטיפול והתיאום מתבצע דרך הרשות המקומית.

הרשת יוזמת ביקורות כיבוי אש בחניותיה גם אם לא נדרש חידוש הרישיון.

להלן עמדת נציגי הרשת ונקודת מבטם בנוגע לטיפול ברישוי עסקים.

2. מרכז לוגיסטי ממוחשב

הרשת מפעילה מרכז לוגיסטי ממוחשב בראשון לציון שאליו מגיעה מרבית הסחורה ישירות מהספקים, וממנו נשלחת הסחורה לסניפים. הקופות ממוחשבות ומחוברות למחשב מרכזי ארצי שבכל רגע נתון מספק נתונים אודות מצב המלאי בכל מכול. כפי שיפורט להלן, לעובדה זו יש קשר לדרישות לרישיון עסק.

3. היערכות לטיפול ברשיונות עסק

לדעתם של נציגי הרשת, הסניפים מצויידיים במיטב הציוד והטכנולוגיות הקיימים בשוק, הרשת מעסיקה בעצמה יועצים מומחים בכל תחומי הפעילות, כולל וטרינר, תברואנים, מהנדסים,

אדריכלים וכד' כדי לעמוד בדרישות התברואתיות, הסביבתיות והבטיחותיות בסטנדרטים הגבוהים ביותר. לדעת נציגי הרשת, במהלך השנים צברו מומחיות רבה בנושא רישוי עסקים (הוקמו והפעילו במצטבר 300 סניפים). הרשת מתכננת היטב את צעדיה מראש כדי לעמוד בדרישות רישוי עסקים בכל הקשור למיקום החנויות, גודלן, החלוקה הפנימית, מקומות החנייה, הציוד, שיטות העבודה, בטיחות וכד'.

חרף כל זאת, הרשת נתקלת בחסמים וכשלים חיצוניים רבים המקשים עליה בקבלת האישורים מנותני הרישוי ובשימור רשיונות העסק.

4. הקשיים העיקריים

להלן פירוט עיקר הקשיים והחסמים שבהם מדובר, כפי שהוצגו בפנינו על ידי נציגי רשת הריבוע הכחול.

מחלוקת סביב שטחי המחסנים

משרד הבריאות / מחוז תל אביב והמרכז דורש מהרשת להחזיק במרכולים מסויימים מחסנים ששטחם 20% ויותר מהשטח הכולל של המרכול.

במחוזות אחרים משרד הבריאות אינו מציב דרישה זו ומסתפק במחסנים מסודרים ללא קשר לגודלם. לגבי מרכולים, אין בחוק דרישה למחסן בגודל מסויים. הדרישה להגדלת המחסנים בתל אביב והמרכז נובעת מחשש של משרד הבריאות שמא במרכול שיש לו מחסן קטן, המוצרים שנפרקים ממשאיות ההובלה ישארו זמן ממושך בחצר הפריקה עד הכנסתם למחסן, כלומר שהות ממושכת יותר בשמש, מחוץ למקרר וכד' ולכן עשויים להתקלקל. מאידך, הרשת טוענת שבהיותה מפעילה מרכז לוגיסטי עורפי ממוחשב, היא יכולה להסתפק בהחזקת מחסנים קטנים יותר בכל מרכול (הסחורה יוצאת מהמרכז הלוגיסטי בהתאם לצרכים שמתעדכנים באופן אוטומטי במחשב, מה שמאפשר החזקת מלאים קטנים יותר במרכול עצמו). מרכולים ברשתות אחרות שאינן מפעילות מרכז לוגיסטי, נדרשים להחזיק מחסנים גדולים יחסית שכן הם מקבלים את הסחורה ישירות מהספקים והיצרנים. השיפורים הטכנולוגיים שהוכנסו כמפורט לעיל בריבוע הכחול היו אמורים לחסוך בשטחי אחסנה במרכולים עצמם, אולם משרד הבריאות אינו מוכן לשנות את הדרישות בנוגע לשטחי המחסנים. הוספת שטחי מחסן גורמת לצמצום שטחי המכירה ופוגעת בכדאיות הכלכלית של המרכול.

קורלציה בין מחלקות שונות בעת חידוש רישיון תקופתי

פריט רישוי "אטליז" מחייב חידוש מטעם משרד הבריאות אחת לשנה. אולם, כאשר נציג משרד הבריאות מגיע למרכול כדי לערוך את הבדיקה השגרית לאטליז, הוא בודק באותה ההזדמנות גם את המאפיה, את הגריל וכן אלמנטים נוספים במרכול, שכלל אינם קשורים לאטליז. במסגרת זאת נציג משרד הבריאות מעלה תנאים שונים לגבי המחלקות האחרות (שבד"כ פועלות עם רישיון עסק בתוקף), שכאמור אינן קשורות לאטליז, וזאת כתנאי למתן אישורו להפעלת האטליז. להלן דוגמה לתנאים שמעלים נציגי משרד הבריאות לגבי מחלקת האפייה: המוצרים צריכים להיות תמיד עטופים, מוצרי הבצק תמיד בקירור, כלי עבודה צריכים להיות מסודרים על הדלפק, מניעת מימוש המוצרים על ידי לקוחות (דרישה שמחייבת הצבת עובד הצמוד למחלקה, כרוך

בעלות גבוהה ומטיל בספק את כדאיות הפעלת המאפיה). תנאים אלה יוצרים התמרמרות רבה בקרב הנהלת הרשת שאינה מבינה מדוע מועלות דרישות אלה כלפי המאפיה בשעה שהנושא שעל הפרק הוא חידוש רישיון האטליז. המצב זהה בעת חידוש רישיון הגריל או המאפיה כאשר גם כאן נוצרת קורלציה בין מחלקתית כתנאי לאישור.

חוסר אחידות בין גורמים מקצועיים מקבילים

אטליז ומחלקת עוף בגריל טעונים אישור של וטרינר (משרד החקלאות) ומשרד הבריאות. ישנם מקרים של חוסר אחידות בדרישות שני הגורמים הללו לגבי אותו נושא, ולדוגמה, באחד מסניפי הרשת תוכננה והוקמה מחלקת גריל – בתיאום מלא עם הווטרינר ובהתאם להנחיותיו. בדיעבד, לאחר שמחלקת הגריל הוקמה לשביעות רצונו של הווטרינר, הסתבר שלמשרד הבריאות ישנן הסתייגויות והם פוסלים את אפשרות הפעלת המחלקה.

שאלותיהם של נציגי הרשת:

- מדוע נדרשות שתי פונקציות מקצועיות מקבילות?
- האם הווטרינר מפקיר את בריאות הציבור או שאינו מודע לנושא?
- האם ההסתכלות של משרד הבריאות אינה צרת אופקים בעומדם על קוצו של יוד במקום לבחון כל מקרה לגופו כפי שנוהגים גופים אחרים מקבילים?

מין שבאינו מינו. מרכול חדש בצפון הארץ. החנות עמדה בכל תנאי רישוי עסקים מצד כל נותני האישור. מאידך, המשטרה דרשה מהרשת להוציא רישיון עסק נפרד לחנייה המשמשת גם את לקוחות המרכול לפי פריט "חניון מעל 500 מ"ר" למרות שהחניון אינו בתשלום. המשטרה לא הסכימה לתת את אישורה לחנות המרכול עד שהרשת תשלים את הליך רישיון העסק לחניון.

כפילות בדרישות משטרה ושירותי הכבאות

דרישות המשטרה ושירותי הכבאות ממרכולים מטרותן להגן על שלום הציבור. לא אחת שני הגופים מטפלים בדיוק באותם נושאי רישוי, כאשר כל גורם מתעלם מן הדרישות שמציב הגורם השני. מתעוררת השאלה מדוע אין המשטרה מתמקדת בנושאי בטחון בלבד?

המשטרה דורשת מהרשת להעסיק בתשלום יועץ בטיחות חיצוני המגיש להנהלת הרשת דו"ח מפורט והמלצות לגבי מיתקנים שונים, מעברי חירום, יציאות חרום, רוחב בין מדפים, גישה אל יציאות החרום וכד'. הרשת מקיימת את הדרישות שהכתיבו שירותי הכבאות ויועץ הבטיחות, אלא שלאחר קיום אותן דרישות מגיעים אנשי המשטרה ומציבים לגבי אותם נושאים דרישות נוספות, חדשות, מחמירות יותר, בהתעלם מהמלצות יועץ הבטיחות. מכאן עולות השאלות: מדוע נדרשת לאותה חנות הכנת חו"ד הנוגעת לנושא הבטיחות הן לכיבוי אש, והן למשטרה? מדוע המשטרה אינה מתחשבת באישור יועץ הבטיחות (שהיא עצמה הורתה על העסקתו), ודורשת תנאים מחמירים יותר בהשוואה לתנאים שהגדיר יועץ הבטיחות?

הקמת מאגר מים להגברת לחץ מים וספיקה

במרכולים מסויימים הרשת נדרשה על ידי שירותי הכבאות להקים מאגרי מים עצמאיים בנפחים גדולים כדי להגביר את לחץ וספיקת המים, אשר אמורים להיות מסופקים מלכתחילה ע"י הרשות המקומית, למקרה של הפעלת מערכות הכיבוי האוטומטיות בשעת חרום. הקמת מאגרים כאלה

מחייבת קבלת היתרי בנייה. מעבר לעלות הכלכלית הגבוהה לא תמיד ניתן לקבל היתרי בנייה בגלל מגבלות על בנייה נוספת והעדר זכויות בנייה נוספות. במקרים אלה הרשת דורשת מהרשות המקומית לספק את לחצי המים הנדרשים, גם כאן לא תמיד הדבר מתאפשר.

דרישת משרד הבריאות ל"רישיון יצרן"

בשר טחון. לקוחות מעוניינים לרכוש במחלקת הבשר מוצרים טחונים, כגון חזה עוף טחון ובשר בקר. כדי לייעל את התהליך ולשפר את השירות וקיצור תורים, הקצב היה מעוניין לטחון את הבשר בבוקר, להכין אצוות לפי היקף הביקוש הצפוי במהלך היום, ולספק ללקוחות בשר טחון באופן מיד. במחלקת הבשר מדביקים על המגשים מדבקה ובה פירוט מועד ייצור, מועד טחינה, מועד אחרון לשיווק וכד'. אולם משרד הבריאות דורש מהרשת "רישיון יצרן" עבור הפעולות הללו – רישיון המחייב הערכות מיוחדות, השקעות בציד מיוחד, תוכניות אדריכל, בקרה ופיקוח מעל ומעבר לאפשרי בסופרמרקט. משרד הבריאות מתיר למחלקת הבשר לטחון את הבשר בו במקום מול עיני הלקוחות, גם ללא רישיון יצרן. דרישה זו מחייבת את הלקוחות להמתין ליד הדלפק, נוצרים תורים והיקף המכירות יורד.

תיבול עוף בגריל. במרכולים רבים פועלת מחלקת גריל (לממכר עוף בגריל). הרשת קונה עוף מוכן לגריל. ישנן שתי חלופות: רכישת עוף המגיע למרכול מתובל ומוכן לצליה. חלופה שנייה, רכישת עוף טרי לא מתובל, תיבול העוף במחלקת הבשר בתבלינים המסופקים בידי יצרנים מאושרים בעלי רישיון יצרן המתבצע בחדר הגריל בידי עובדי המחלקה. מחיר עוף המגיע לחנות אחרי תיבול גבוה יותר וגם המחיר הסופי ללקוח גבוה יותר. אם התיבול מתבצע במרכול 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 יצרן". מבחינת הרשת, אין הגיון בביצוע השקעות כה גדולות במחלקת הגריל לעמידה בתנאי "רישיון יצרן". לכן ישנה דילמה בקשר להפעלת מחלקת גריל ועמידה בדרישות רישיון העסק.

חדרי אשפה

ברשות מסויימת, בשלב תכנון קניון, נדרשו המתכננים ע"י מנהל מחלקת התברואה, להקים שני חדרי אשפה עבור המרכול (אחד לאשפה רטובה, אחד לאשפה יבשה), כל חדר בגודל 35 מ"ר. לדרישה כזו אין אח ורע בשום מקום במדינת ישראל. מקובל לדרוש חדר אחד. היתכן שתברואן יכפה דעתו האישית על גופים כלכליים למרות החוק והתקנות? כנראה שכן.

הליכים משפטיים

לעיתים ננקטים נגד הרשת הליכים משפטיים ביוזמת רשויות מקומיות או נותני אישור על רקע אי עמידה בתנאי רישוי עסקים. פעמים רבות כתבי האישום מוגשים ללא נסיון הדברות עם הנהלת הרשת לצורך תיקון הליקויים. לרוב, הליקויים אינם מהווים סכנה לשלום הציבור וניתן לתקנם בלי לפנות אל בתי המשפט.

רישיון עסק תקופתי

תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) התשס"א-2000 נוסחו באופן ברור ובצורה שאינה משתמעת לשתי פנים.

למרות הניסוח הברור של התקנות, העוסקים ברישוי 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 יינתן מיום הנפקת הרישיון עד סוף השנה שבה ניתן, פלוס התקופה המוגדרת בחוק לפי סוג העסק.

למרות הכתוב, ישנם מנהלי מחלקות רישוי-עסקים ברשויות מקומיות ברחבי הארץ אשר נותנים פרשנויות שונות לסעיף דן ומרשים לעצמם להנפיק רשיונות עסק לתקופות קצרות מהמוגדר בחוק עד כדי הנפקת רשיונות לחצי שנה ואף פחות.

רשתות השיווק אינן יכולה להרשות לעצמן להגיע לעימות משפטי עם הרשויות המקומיות פן יבולע להן, ולכן הועלתה בקשה בפני הוועדה הבין משרדית לרשוי עסקים ליתן הבהרה רשמית בקשר לכוונת המחוקק בסעיף זה.

לסיכום, לדעת נציגי הרשת, נושא רישוי עסקים מטרתו לאפשר עיסוקים שונים תוך שמירה על החברה כולה. העסקים אינן נוגדים את הסדר, נהפוך הוא, קיומם מאפשר את קיום החברה. העסקים מעסיקים את הפרטים בחברה, נותנים שירותים הנחוצים לפרט ומהווים מנוע בכלכלת המדינה והרשויות המקומיות. לדעת נציגי הרשת, ההסתכלות על העסקים צריכה להיות הסתכלות חיובית ולא כעל גורם הנמצא בניגוד אינטרסים עם הרשות, ולא כך הוא.

אולמות אירועים

סיכום פגישה עם מר יהודה כהן, מנכ"ל התאחדות בעלי האולמות וגני האירועים

6 נובמבר 2005

1. כללי

איגוד בעלי האולמות מטפל בענייניהם של כ־600 עסקים ובהם 380 אולמות ו־228 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 האירועים ממוקמים על קרקע חקלאית, ובמרבית המקרים ועדות התכנון אינן מאשרות הקמת עסקים על קרקע ביעוד זה. כלומר, מרבית הבנייה בגני האירועים נעשית ללא היתרים, בניגוד לחוק.

ישנם כמה גורמים שאיפשרו את הקמתם של גני אירועים על קרקע חקלאית:

- דרישה של הרשויות המקומיות והתושבים להרחיק את אולמות האירועים ממרכזי הערים בגלל מטרדי רעש, ריחות ותנועה.
- ביקוש מצד התושבים לקיום אירועים במקומות פתוחים, בחיק הטבע, עתירי שטח, שפע מקומות חנייה, הפרעה מועטת לשכנים.
- זמינות הקרקע והעדר שימוש כלכלי אלטרנטיבי.
- הסכמה מצד הרשויות המקומיות לקיומה של פעילות זאת.

2. דיונים עם הממונה על מחוז המרכז

בעיית האולמות וגני האירועים מתחילה מכך שהמדינה לא הקצתה בתוכניות המתאר קרקעות ביעודים מתאימים, ולכן נדרשים בעלי העסקים לקבל היתר לשימוש חורג כמעט בכל אתר. בשנים האחרונות יזמו מפעילי גני האירועים דיונים עם הממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים במטרה להגיע לפתרון שיאפשר את המשך הפעלתם. במחוז המרכז כ־70 גנים הפועלים ללא רישיון עסק וללא היתר של ועדות התכנון. הוועדה המחוזית הביעה נכונות לבוא לקראת עסקים אלה ולשקול את אישור הפעלתם על קרקע חקלאית, כל זמן שהגן ממוקם בדופן הישוב. עקרון זה שקבעה הוועדה המחוזית בא כדי לצמצם את היקף השטח החקלאי המתבזבז כתוצאה מהפעלת גן האירועים במיקום אקראי, וכדי למנוע פגיעה ברצף שטחים פתוחים. מאידך, כאשר גן אירועים מופעל בצמוד לדופן הישוב, שוב מתפתחות תופעות של הפרעה לשכנים, עומס וצפיפות בתוך ישובים, התנגדויות וכד'. לכן הכיוון שהוצע על ידי הוועדה המחוזית מציין את תחילת התהליך, אך הדרך לפתרון עודנה ארוכה.

חששות נוספים שהועלו על ידי הוועדה המחוזית בקשר לפעילות גני אירועים: שימוש בדרכים חקלאיות, שאינן מיועדות לשימוש מסיבי של אורחי האירועים. פריצת קווי תשתית בלתי מסודרת כדי לחבר את גני האירועים לתשתיות הקיימות. העדר פתרונות תחבורתיים הלוקחים בחשבון את היקפי התנועה המגיעה לכל אירוע, וכן הלאה.

3. אולמות במבני תעשייה

אולמות האירועים (להבדיל מגני אירועים) ממוקמים בד"כ באזורי תעשייה בערים, במבנים שמלכתחילה יועדו לתעשייה ולא לאירועים. בחלק מהמקרים עשויות להתעורר בעיות הנדסיות

היות שמבנים אלה לא תמיד מתאימים לעמוד בעומס של מאות חוגגים, כאשר המקרה המפורסם ביותר הוא אסון ורסאי. על כן, כדי להפעיל את האולמות במבני תעשייה, מפעילי האולמות נדרשים להשיג היתר לשימוש חורג. היתר כזה דורש סדרה של בדיקות הנדסיות, תכנוניות וסביבתיות, טיפול ממושך בוועדות התכנון והבנייה ותשלום גבוה של היטל השבחה. 50% מהאולמות פועלים ללא רישיון עסק בגלל שלא עלה בידם לקבל היתר לשימוש חורג.

4. דרישות שירותי הכבאות

אילוץ התכנון והבנייה הם המעיבים ביותר על האפשרות להשגת רישיון עסק באולמות וגני אירועים. ישנם אילוצים נוספים מצד נותני אישור אחרים, אולם דרישותיהם ברובן ניתנות להשגה. אחת התלונות של בעלי האולמות קשורה לדרישות בלתי ברורות ובלתי עקביות מצד שירותי הכבאות. לדעת בעלי האולמות, ניתן היה לצפות ששירותי הכבאות יגבשו מסגרת אחידה ומסודרת של דרישות והנחיות כלפי אולמות וגני אירועים. לדעתם יש לצמצם את שיקול הדעת של תחנות הכיבוי האזוריות, ובמקביל לחייב אותן לפעול על פי אמות מידה אחידות. מסמך הנחיות כזה יוכל לסייע לבעלי האולמות ולאפשר להם להיערך לעמידה בדרישות, אלא שמסמך הנחיות כזה לא היה קיים עד היום. בכל אזור יש לשירותי הכבאות תפיסה שונה ובעלי אולמות נדרשים להתקין מערכות השונות מאולם לאולם. יתרה מכך, בהעדר הנחיות ברורות, פקחים שונים מאותה תחנת כיבוי מציבים לאותו אולם דרישות שונות, ובעלי האולמות נאלצים לבצע אותן בהתאם לדרישות הפקח הממונה באותה עת. על כן, התאחדות בעלי האולמות ניהלה דיונים עם נציבות הכבאות הראשית במטרה לגבש מסמך מסגרת שיקל על כל הצדדים. בימים אלה עובדים על העניין בהשתתפות יועץ בטיחות המקובל על שני הצדדים.

כאשר בעל עסק נדרש להתקין מערכת גילוי או כיבוי כתנאי לקבלת האישור, דרישת הרשויות בסופו של דבר תתבצע. מאידך, יש מקרים של אולמות הממוקמים בקומות מרתף, שם לא ניתן להתקין יציאות חירום ומילוט ולכן אולמות אלה מתקשים לקבל את אישורי הכבאות. עם הזמן אולמות מסוג זה הולכים ונסגרים, כך שהיקף התופעה מצטמצם.

5. פגיעה בתחרות

לטענת בעלי האולמות, נוצר מצב של תחרות בלתי הוגנת. בעלי האולמות וגני האירועים נמצאים בפיקוח הדוק של הרשויות השונות לצורך קבלת רישיון עסק. מאידך, ישנם יזמים העורכים אירועים על בסיס מזדמן בגנים לאומיים, ליד בריכות שחייה של מושבים וקיבוצים ובמקומות פתוחים נוספים, מבלי שאותו אתר יהיה מוכר כעסק החייב ברישיון ומבלי שיחולו עליו אותן דרישות. באותם אתרים אין מבנים מסודרים ואין נוכחות קבועה של מפעילי האירוע ולכן לרשויות יש קושי לפקח עליהם. כשל נוסף הוא העובדה שגם מסעדות (להבדיל מאולמות וגני אירועים) עורכות אירועים בהיקפים שונים (בריתות, בר מצוות, מסיבות חניה וכד'). כדי להיערך לארגון אירועים, נדרשות תשתיות שונות מאשר התשתיות הקיימות במסעדות. מסעדות אמורות לעבוד על בסיס תחלופה בין שולחנות, לעומת אירועים שבהם השירות לאורחים ניתן בו זמנית לכולם. יש לכך משמעות מבחינת מיקום העסק, תכנון המבנה, מבנה המטבח, חניות וכיו"ב, לכן מסעדה אינה יכולה לעמוד בדרישות רישיון עסק כמו אולמות אירועים שם הדרישות מחמירות יותר. כתוצאה מכך בעלי האולמות נפגעים משום שהם נדרשים להשקיע הרבה יותר בהשגת רישיון עסק, בעוד שעסקים אחרים, שאינם נתונים לאותה רמת פיקוח, מתחרים בהם.

פז

סיכום פגישה עם מר אבישי שרון, מנהל רישוי עסקים בחברות "פז" ו-"YELLOW"

19 דצמבר 2005

1. כללי

מר אבישי שרון משמש בתפקיד מנהל רישוי עסקים של חברות פז ו-YELLOW ואחראי על תכניות בניין ערים בחברת פז. למעשה הוא מנהל את שני המרכיבים המרכזיים של נושא רישוי העסקים ומאגד את נושא ההיתרים בתחום התכנון והבנייה וברישי העסקים. מר שרון מטפל בכ-450 עסקים, מהם 270 תחנות דלק, וכ-180 חנויות yellow. הוא פועל באופן אישי וישיר מול מחלקות רישוי העסקים ברשויות השונות, ובכובעו השני מול ועדות התכנון והבנייה. מר שרון מציין כי הוא פונה ביוזמתו אל הרשויות בבקשה לקבלת רישיון עסק ואיננו מחכה לפניית גורמי הרישוי.

2. בעיות מרכזיות ע"פ גורמי רישוי שונים

משטרה

ישנן רשויות רבות שבהן קשה ליצור קשר עם השוטר הרלוונטי לקביעת ביקורות, פגישות ותיאומים. כמו כן ישנו קושי רב בקבלת יחס ראוי מצד המשטרה. מר שרון מציין כי לאור נסיונו הרב בעבודה מול גורמי הרישוי של המשטרה בכל רחבי הארץ, נושא רישוי העסקים נמצא בתחתית סולם העדיפויות של חלק מהשוטרים, דבר הגורר מאמצים רבים ועיכוב באיתור השוטר ובתיאום הגעתו לביקורת.

דוגמה לכך מציג מר שרון מתקופת ההתנתקות, שבה לדבריו משטרת ירושלים עסקה בנושא הבטחוני ולא גילתה יחס נאות כלפי נושא רישוי העסקים.

נקודה נוספת שמציין מר שרון הינה הליך האישור ע"י המשטרה. הליך קבלת האישור מהמשטרה כולל בשלב הראשון ביקורת ובדיקה של העסק ע"י קצין הרישוי ובהתאם לעמידה בתנאים הנדרשים על ידיה, ניתן אישור זה. בשלב השני תקנות המשטרה מחייבות קבלת אישור ע"י הממ"ר (מפקד המרחב) / סממ"ר. מר שרון מציין כי חותמת זו הינה למעשה "חותמת גומי" ואין החותם השני (ממ"ר / סממ"ר) מגיע בפועל לביקורת או לבדיקה נוספת, כך שלמעשה אין תוכן ממשי להליך זה. מצב זה יוצר עיכוב נוסף של חודשים ארוכים בקבלת אישור מהמשטרה. על כן ממליץ מר שרון להסיר את הצורך בחתימת הממ"ר / סממ"ר, הגורר עיכוב ממושך בקבלת רישיון העסק, ואינו משמעותי או הכרחי לדעתו.

מר שרון מציין גם כי נציגי המשטרה אינם מגיעים לביקורות בהתאם לנדרש, למשל בנוגע לסעיף מכירת משקאות משכרים. סעיף זה דורש קבלת אישור מדי שנה, וכתוצאה מכך שאין הביקורות מגיעות במועד, לא מוציאים עסקים אלה רישיון כלל. מר שרון מציע להאריך את תוקף אישור מכירת משקאות משכרים ל-3 שנים במקום לשנה כפי שנהוג כיום, וזאת כיוון שבכל מקרה נציגי המשטרה אינם מסוגלים לעמוד בדרישות שהם עצמם קבעו.

עם זאת מציין מר שרון כי במקומות רבים אחרים פועלת המשטרה בצורה טובה ושיתוף הפעולה עימה משביע רצון.

הנדסה

חוק התכנון והבנייה הוא אחד הגורמים המעכבים בהליך 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 קיים נדרשים שינויים, ואי מתן ההיתר פוגע בתפעול השוטף של העסק ודורש זמן ומאמצים רבים. לדעת מר שרון באם העסק יקבל רישיון בזמן זה יוקל עליו לתפקד ולטפל בדרישות התכנון והבנייה.

דוגמה 1. קושי כגון זה המצויין לעיל מציג מר שרון בתחנה באיזור המרכז אותה הרס ובנה מחדש. בעת שיפוצה נתבקש מר שרון ע"י אנשי הוועדה לתכנון ובנייה לשנות את מיקומם של שני קירות במבנה, אך לצורך כך יידרש מר שרון להגיש בקשה חדשה. מר שרון הסכים להגשת הבקשה החדשה לשינוי ובתנאי שידע כי שינוי זה יאושר בוועדה, וקיבל את הסכמת הוועדה לכך. למרות זאת, כשהגיש מר שרון תכנית נוספת ובה הבקשה לשינוי נתקל בהתנגדות, הוצבו בפניו דרישות נוספות ע"י ועדת תכנון ובנייה, ולא אושרה בקשתו כך שלא התאפשרה לו הוצאת הרישיון.

נושא נוסף המעכב את קבלת האישור מוועדת התכנון והבנייה הוא דרישות הוועדה בטרם ידונו בבקשה. דוגמאות לעיכובים מעין אלו:

דוגמה 2. בעיריית תל אביב הוועדה לתכנון ובנייה לא מוכנה לדון בהיתרי הבנייה של תחנות הדלק 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 תימורו. שורש הבעיה נבע מההגדרה מהו רוחב הכביש שבו הוקמה התחנה. הכביש המדובר צר מהכתוב בתב"ע. עקב אי התאמה לתב"ע המקורית לא מתכוונים לאשר בוועדת התכנון והבנייה את התחנה אף על פי שקמה ופועלת. גם כאן מדובר בעיכוב רב ושאינו פתיר בטווח הנראה 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 הזכיינים הפרטיים היה לתחנה רישיון עסק. מרגע שעברה לניהול של חברת פז העלתה העירייה טענות כי ישנן חריגות בתחום התכנון והבנייה של בנייה בלתי חוקית. כתוצאה מכך הגישה העירייה כתבי אישום נגד חברת פז. להערכת חברת פז התנהלות הרשות המקומית נובעת מכך כי חברת פז נתפשת כגורם שקל יותר לאכוף מולו את דרישות רישוי עסקים ותכנון ובנייה, ולראייה העובדה כי התחנה פעלה 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, ובנתיים לאשר לה היתר זמני ולהימנע מהגשת כתבי אישום כל זמן שהיא 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 פרטיות פעלה התחנה עם רישיון עסק. לאחרונה עברה התחנה לניהול של חברת פז וגם במקרה זה התברר כי אין לתחנה היתרי בנייה לכל העסקים שבסביבתה. גם כאן הוגשו

כתבי אישום ע"י העירייה כנגד חברת פז. מר שרון טוען כי גם במקרה זה יש לאפשר לתחנה זמן הסדיר את החריגות ולאפשר את פעילותה עד לתיקון החריגות תוך שימוש בהיתר זמני.

דוגמה 6. תחנת דלק בדרום הארץ אשר הקימה חנות נוחות. מר שרון מציין כי ע"פ תמ"א 18 (תמ"א של תחנות הדלק) ניתן להקצות שטח מסחרי לחנות נוחות בשטח התחנה. לדעת מר שרון תמ"א זו לא היתה מוכרת לעירייה הרלבנטית, ומחלקת ההנדסה המקומית הטילה ספק בעניין וגרמה לעיכובים בהשגת הרישיון לחנות הנוחות באותה תחנה.

איכות הסביבה

המשרד לאיכות הסביבה מוציא תקנות חדשות לעתים קרובות תוך התעלמות מהעלויות הגבוהות הכרוכות בכך. מר שרון מציין כי החוק מחייב עמידה בתקנות החדשות תוך 6 חודשים דבר היוצר קושי 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 תתאפשר קביעת תקנות חדשות בכל רגע נתון.

דוגמה 1. עיריית פ"ת דורשת להתקין שסתום למניעת דליפות ממיכלי 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. היות ומדובר בעניין עקרוני בעל השלכות העשויות להשפיע על תחנות נוספות, פנתה חברת פז לבית המשפט והשיגה פסיקה לזכותה, לפיה אין חובה בהתקנת מערכת כזו, וכי יש להעניק לתחנה את רישיון העסק.

עניין נוסף מציג מר שרון בעיריות ת"א וחולון: בת"א קיימת "הרשות לאיכות הסביבה" כיחידה בפני עצמה. כך נוצר מצב בו המשרד לאיכות הסביבה אישר עסק מסוים, זאת בעוד שהרשות לאיכות הסביבה לא אישרה אותו. מצב זה יוצר ביורוקרטיה ואדמיניסטרציה כפולות ומעכב את קבלת הרישיון. 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 ורשות עירונית לאיכות הסביבה, שכל אחת מהן נותנת את אותו אישור אך התהליך חייב להיעשות אל מול כל אחת מהן בנפרד.

על כן המלצתו של מר שרון היא כי תהיה סמכות אחת למתן האישורים בנושא איכות הסביבה, ולא כפי שהמצב קיים ברשויות הנ"ל.

העדר פריט רישוי "חנות נוחות לנהגים"

בחיפה קיימות חנויות מרשת YELLOW בתחנות הדלק פז. חנויות אלה מוכרות בין היתר מוצרי חלב. ע"פ תקנות משרד הבריאות מוצרי חלב נמכרים רק במכולת או במכול, ובחיפה קיים איסור על חנויות מסוג זה לפעול בשבת. כתוצאה מכך מחוייבת YELLOW, שמוכרת גם מוצרי חלב, שלא לפעול בשבת כתנאי לקבלת רישיון עסק.

לטענת מר שרון לחוק אין מענה לחנויות נוחות כגון YELLOW המוגדרות כחנויות לשירות אישי לנהג. מר שרון פנה למשרד הבריאות של מחוז חיפה שם נענה כי הצדק עימו ואין סיבה למנוע ממנו את קבלת רישיון העסק. גם בעירייה הסכימו עם טענותיו.

הבעיה, כאמור, נובעת מחוסר ההגדרה של חנויות נוחות שקיימים בה למעשה חלק מהמאפיינים

של מזנון וחלק ממאפייני מכולת. מר שרון מציין כי אין באפשרותו לעמוד בתנאי רישוי העסקים הנדרשים מבעל מכולת.

שירותי הכבאות

מר אייל כתרי משמש מפקח בטיחות ארצי של פז. בתוקף תפקידו מר כתרי אחראי על הממשק עם שירות הכבאות, פיקוח והדרכה.

מר שרון ומר כתרי מציינים כמה גורמים המעכבים את קבלת האישור לרישיון עסק משירותי הכבאות. הראשון הוא נושא השביתות. מספר ימי השביתות והעיצומים של מכבי האש הינו רב. מר כתרי מעריך כי בשנת 2005 היו כ־200 ימים (כולל שביתות וחגים) בהם לא ניתן היה לפעול אל מול שירותי הכבאות כתוצאה משביתות ועיצומים. מצב זה מונע אפשרות לקידום ההליך לקבלת רישיון עסק. בתקופה של שביתות ועיצומים אין אפשרות להגשת בקשות אל מכבי האש, לתיאום ביקורות וכיו"ב.

בעיה נוספת היא נושא השוני בדרישות בין ערים ורשויות שונות. עקב שוני זה, נוצר קושי בהיערכות והתארגנות מראש ובהכנת הצעדים הדרושים לצורך קבלת רישיון. השוני נובע בעיקרו משיקול הדעת של מפקח הכבאות או מנהל התחנה, ועשוי ליצור עיכוב ממושך בהליך לקבלת רישיון, ובהשקעה כספית גבוהה.

דוגמאות לחוסר אחידות בדרישות בין אזורים שונים ולשיקול דעת מחמיר הגורר דרישות בעלות עלות גבוהה במיוחד מפורטת בפרק שירותי הכבאות.

לסיכום ציין מר כתרי כי כל המקרים הנ"ל, המקשים על הליך קבלת הרישיון גוררים קשיים נוספים, בהם רכישת ביטוח מחברות הביטוח. חברות הביטוח מונעות את רכישת הביטוח ע"י תחנות הדלק אם שירותי הכבאות אינם נותנים את אישורם לפעילותה. כך נבצר מתחנת הדלק לרכוש ביטוח כל עוד לא נתקבל האישור משירותי הכבאות, וכאמור, נוצר עיכוב ממושך ונדרשות השקעות כספיות גבוהות.

מר כתרי הוסיף כי בחלק לא מבוטל מן הרשויות היחס של שירותי הכבאות אל בעלי העסקים אינו ראוי, מזלזל ומקשה על שיתוף פעולה. עם זאת, אין הדבר גורף וישנן רשויות בהן שירותי הכבאות מבצעים את עבודתם בצורה טובה ומסייעים רבות לבעלי העסקים.

3. אי שימוש בהיתרים זמניים

החוק קובע כי במידה והגורם המאשר אינו משיב לבקשה תוך 30 יום ולא הוצאה ארכה ע"י הרשות, יש לתת היתר זמני לעסק המבקש. בפועל אין הדבר קורה ולדברי מר שרון הרשויות אינן נוהגות להוציא היתרים זמניים בגין מצב זה. לדעת מר שרון יש לקיים את החוק, ואם הבקשות אינן נענות בזמן אין סיבה למנוע היתר זמני מבעלי העסקים.

מר שרון מציין דוגמה במחוז הצפון, שם יש מפקח אחד בלבד למשרד העבודה המבצע משימות רבות ועל כן הוא עמוס במיוחד. מכאן שבפנייה אליו קשה לקבל אישור בזמן ובד"כ ניתנת תשובה אחרי ארבעה חודשים לפחות.

לדעת מר שרון יש לחייב את עובדי רישוי העסקים ברשויות השונות לעזור לבעלי העסקים

ולא להקשות עליהם. מר שרון מציין כי כיוון שבעלי העסקים, מחלקות רישוי העסקים וגורמי האישור פועלים למען מטרה משותפת, עליהם לסייע ככל הניתן ולא "לשים רגליים" לבעלי העסקים.

מר שרון מציין כי ההכשרות הקיימות במסגרת רישוי העסקים הן מצוינות. יש להן חשיבות רבה בקבלת עידכונים וידע בתחום רישוי העסקים, בתרומה לקשר בין אנשי הרשויות לבעלי העסקים, בחיזוק האווירה החיובית ביניהם וביצירת שיתוף פעולה פורה. לדעתו יש להשקיע בהכשרות ובמפגשים משותפים כדי לסייע לתחום רישוי העסקים להתקדם. לדברי מר שרון הפנמה של כל הגורמים המאשרים כי עליהם לסייע בידי בעלי העסקים בהוצאת רישיון במקום להקשות, נוסף על מתן הכשרות ומפגשים משותפים, יכולים לסייע בגידול מספר העסקים בעלי רישיון עסק.

4. סיכום

שינויים נקודתיים שצוינו לעיל דוגמת ביטול חתימת הממ"ר / סממ"ר באישור המשטרה, הארכת האישור הניתן ע"י המשטרה למכירת משקאות משכרים משנה ל-3 שנים, ביטול הכפילויות בנושא איכות הסביבה וגיבוש הנחיות אחידות וברורות בנושא כיבוי אש, כל אלה יכולים להביא להתייעלות משמעותית. נוסף על כך התאמת הדרישות הרלוונטיות לחנויות נוחות והגדרתן תסייע בקבלת רישיון העסק.

אופיס דיפו

סיכום פגישה עם מר בנצי קינן, מנהל בינוי, אחזקה ורישוי ב־OFFICE DEPOT

21 דצמבר 2005

1. כללי

חברת "אופיס דיפו" מפעילה כיום 33 סניפים ברחבי הארץ. מר בנצי קינן משמש כאחראי (בין היתר) על נושא רישוי העסקים בחברת "אופיס דיפו" מזה 5 שנים. הוא מציין כי בעת הגעתו היו לחברה 7 רישיונות עסק בלבד בתקופה של כ־7 שנים, כלומר קצב של רישיון עסק נוסף לשנה. כיום כמעט בכל חנויות החברה ישנו רישיון עסק.

2. תהליך

מר קינן מציין כי כבר בשלב הקמת החנות פונה "אופיס דיפו" אל גורמי הרישוי בבקשה לייעל ולזרז את התהליך כדי שיינתן רישיון מיד עם מועד פתיחת החנות, אך בד"כ הדבר לא עוזר (דוגמת ירושלים תפורט בהמשך).

לדעת מר קינן אם אין תקלות מיוחדות והעסק עומד בקריטריונים, ניתן להוציא רישיון עסק תוך 3 חודשים. ברשת אופיס דיפו ישנה חנות בה אין רישיון עסק כבר 12 שנים בעיקר עקב שינויי דרישות של המשטרה ומכבי האש.

מר קינן מציין כי בפתיחת תיק עסק חדש קיימת תקופה מקובלת של כחצי שנה בה הרשויות השונות מאפשרות לרשת לטפל בהוצאת הרישיון ללא הפרעות. זאת כיוון שלמעשה העסק חייב לפעול עם רישיון מתחילתו, אך ישנו פרק זמן מקובל של פעילות בו חלק מהגורמים מעונינים להעניק רישיון לעסק על סמך בדיקת הפעילות הקיימת. לדעת מר קינן יש לעגן פרק זמן זה (GRACE) בחוק.

3. בעיות מרכזיות ע"פ גורמי רישוי שונים

משטרה

ע"פ מר קינן קיימים הבדלים בדרישות ובתנאים בין הרשויות השונות המקשים על יכולת הערכות והתארגנות הרשת בכל הקשור לרישוי עסקים. בסיס הבעיה טמון (בדומה למצב בשירותי הכבאות) ב"סעיף הפתוח" המתיר למפקד המחוז להטיל על בעל העסק דרישות נוספות מעבר לתקנות.

דוגמה 1. דרישות שהמשטרה מציבה לחנויות מסוימות (בירושלים, למשל) להוספת בודק חמוש בתוך מתחם החנות נוסף על הדרישה הקיימת להצבת מאבטח חמוש. דרישה זו מחייבת את החברה בעלות נוספת. יש לציין כי בחנויות רבות אחרות של הרשת המשטרה לא דרשה להציב בודק חמוש נוסף בתוך שטח החנות, ולדעת מר קינן אין כל סיכון בטחוני מיוחד דווקא בחנויות הנ"ל. למעשה, לטענת מר קינן, מטילה המשטרה על בעל העסק את האחריות לביטחון החנות וזאת במקום שהמצב יהיה הפוך. מר קינן מציין כי עדיף היה לו הפתרונות למצבים כגון אלו היו מוגדרים בחוק.

דוגמה 2. חנות בחולון מעל 1,000 מ"ר. ישנן תקנות ברורות של המשטרה לגבי פתחי מילוט ומעברים: דרישה ל-2 פתחי מילוט מעל 2.20 מ' לאורך ולרוחב. על המעברים בין המדפים ברחבי החנות להיות ברוחב של 1.50 מ' לפחות (בחנות ללא עגלות) ו-1.65 מ' (בחנות עם עגלות). דרישת המשטרה היתה כי המעבר שנמצא מול הפתח יהיה ברוחב הפתח 2.20 מ'. למעשה, על פי פרשנות המשטרה, על בעלי החנות לפרק את כל המעברים, למרות שדרישה זו איננה עולה בקנה אחד עם התקנות הקיימות ודורשת שינויים נוספים, מסובכים ויקרים. בחנויות אחרות ברחבי הארץ רוחב המעברים הוא לפי התקנות, ולא הועלתה דרישה ע"י המשטרה להרחבת המעבר שמול פתח המילוט ל-2.20 מ'. דרישה זו ייחודית לחולון בלבד.

דוגמה 3. דרישה שהופנתה אל מר קינן ע"י המשטרה להכנת סקר בטיחות ע"י יועץ על אף שלא מדובר במועד חידוש רישיון ועל אף שלא חלו שינויים כלשהם בעסק. דרישה זו של המשטרה מחייבת השקעה רבה והוצאה כספית של אלפי שקלים. גם כאן מדובר במקרה ייחודי כיוון שבמקומות אחרים הרשת לא נתבקשה להכין סקר בטיחות ע"י יועץ אלא אם חלו שינויים בעסק.

דוגמה 4. דוגמה לחוסר הבנה של השוטרים את התקנות הפוגע בקבלת רישיון עסק וגורר הוצאות נוספות. בחנות הרשת דרשה המשטרה להתקין מערכת לגילוי פריצה "דו כיוונית ואלחוטית". מערכת זו למעשה מכוונת לכך שתהיה אפשרות פנייה מהחנות אל המוקד המשטירתי וההפך (מכשיר אחד), ונוסף על כך גיבוי סלולרי (מכשיר פלאפון נוסף) למקרה שהמערכת אינה עובדת. בחנות מסויימת של הרשת תקנה זו לא הובנה נכון ע"י השוטרים שביקשו להציב בחנות 2 קווי טלפון (במקום 1) ו-2 קווים סלולריים (במקום 1) על אף שאין זו משמעות התקנה, וזאת כתוצאה מאי הבנת המשפט "מערכת דו כיוונית ואלחוטית".

שירותי הכבאות

מפקד שירותי הכבאות הינו בעל סמכות להצגת דרישות נוספות מעבר לתקנות. לדעתו של מר קינן סעיף זה של שיקול הדעת יכול למנוע קבלת רישיון עסק לתקופה ארוכה. כמו כן גם בתקנות הקיימות יש גמישות ומקום לפרשנות ע"י הבודק.

דוגמה. חנות חדשה במודיעין עם מערכת גילוי אש חדשה. מכבי אש הציבו דרישה ייחודית לחנות זו כך שהמערכת לגילוי אש תפעיל את מפוחי העשן רק לאחר הפעלת המתזים ולא אוטומטית ובו זמנית עם המתזים, כפי שנהוג בד"כ. בחנויות אחרות הרשת נדרשת להתקין מערכת גילוי אש המפעילה את מפוחי העשן והמתזים ללא תלות ביניהם, אך הדרישה במודיעין לתזמון בין שתי המערכות מחייבת השקעה כספית גדולה נוספת. לדעת מר קינן אין שוני מהותי בתכנון ובמבנה של החנות במודיעין שיכול להצדיק התקנת מערכת כיבוי אש שונה מעין זו.

הנדסה

לדעת מר קינן אין לתת רישיון זמני לעסק שיש לו בעייה בתכנון ובנייה שאינה פתירה ואין סיכוי לאשרה. ההנחייה צריכה לאפשר קבלת רישיון זמני רק אם קיים פוטנציאל לקבלת רישיון קבוע.

דוגמה לבעיה זו הן חנויות בחולון ובירקונים בהן עקב בעיות תב"ע ואי התאמה לייעוד קיבלו רישיון זמני. לאחר כמה שנים הודיעו להם כי אין בכוונתם לחדש את הרישיון עקב חוסר יכולת

לפתור את בעיית התכנון והבנייה. מצב זה פוגע קשות בבעלי העסקים שהשקיעו במקומותיהם זמן וכסף רב ומגלים כי לא יוכלו לקבל רישיון. כשהקימה הרשת את החנויות במתחמים הנ"ל לא היתה מודעת לבעייתיות בהשגת רישיון עסק קבוע באותם מקומות.

4. דוגמאות לבעיות ברשויות שונות

ירושלים – דרישה לארנונה בטרם העסק נפתח. הרשת פתחה חנות בתוך קניון וביצעה בשטח את עבודות הבינוי הדרושות. נסיון של מר קינן להקדים את קבלת הרישיון ליום פתיחת העסק וזאת באמצעות פנייה מוקדמת אל הרשויות, גרם לדרישה של מחלקת רישוי העסקים לתשלום מס עירייה (ארנונה) כבר מפתיחת התהליך. זאת למרות שהעסק טרם הוקם, ולמרות שלדעת אופיס דיפו הנכס לא היה ראוי לשימוש ולא היה בר חיוב בארנונה. מר קינן פנה אל מחלקת רישוי העסקים עוד בשלבי הניירת וההקמה, בהן עוד לא מחוייב העסק בתשלום ארנונה, והדבר גרר דרישה לתשלום ארנונה כבר מרגע פתיחת התיק. מצב זה יוצר חוסר רצון לפתוח בהליך מוקדם כיוון שגורר הוצאות נוספות, במקרה זה ארנונה.

אשדוד – עיכוב בפתיחת ההליך לקבלת רישיון עסק. באשדוד הגיש מר קינן בקשה לפתיחת תיק והציג מסמכים מתאימים לצורך קידום ההליך. כמו כן ביקשו אנשי "אופיס דיפו" אישור המראה כי הם החלו בהליך קבלת רישיון העסק כמקובל, זאת על מנת לזרז ולייעל את התהליך באמצעות פנייה מוקדמת והעברת בקשות האישור לגורמים השונים. מחלקת רישוי עסקים של העירייה לא הסכימה לתת אישור זה עד לקבלת אישור משירותי הכבאות. מנסיונו של מר קינן הליך השגת אישור עשוי להימשך עד 8 חודשים. נוסף על כך, שירותי הכבאות נותנים אישור רק לאחר שהם בודקים את העסק כשהוא פועל. התנהלות זו, שאינה מאפשרת לקבל אישור ממחלקת רישוי העסקים עד לאישור שירותי הכבאות, יוצרת עיכוב ממושך, ובכך מונעת קידום הליך קבלת רישיון העסק ע"י הגורמים המאשרים האחרים. זאת כיוון שאי הסכמתה של מחלקת רישוי העסקים לפתיחת ההליך מעכבת העברת בקשות לגורמים המאשרים האחרים, אשר בינתיים אינם פועלים.

נתניה – טעות הגוררת עיכוב. בנתניה נתבקש מר קינן לספק דו"ח חדש מרשם החברות. לאחר שהביא את הדו"ח המבוקש ביקשו ממנו את הדו"ח בפורמט הישן. הביורוקרטיה עיכבה מאוד את ההליך וסחטה ממנו מאמצים רבים, לדבריו. לאחר מכן, בבקשה לרישיון העסק נרשם "מגרש חנייה 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 כשנה עד הוצאתו. זאת כיוון שלאחר שהתגלתה הטעות היה צריך מר קינן להגיש בקשה לשינוי מ"מגרש חנייה" ל"חנות". לאחר מכן קיבל שוב אישור למגרש חנייה. מר קינן מציין כי ציפה "לשבור שיא" במהירות הוצאת רישיון עסק בחנות זו כיוון שהכל היה מוכן שם למופת, אך טעויות אלה גררו מאמצים וזמן רב, ובסופו של דבר עיכוב של כשנה בקבלת רישיון העסק.

חולון – דרישות מופרזות. במחלקת רישוי עסקים בחולון ביקשו מאנשי "אופיס דיפו" פריט רישוי נוסף של בית דפוס (על אף שאינם בית דפוס ע"פ ההגדרה), הדורש תיקונים והשקעות רבות. הרשת סירבה בטענה כי אינה בית דפוס ואנשיה איימו בפנייה לבג"צ. כאן, לדברי מר קינן הרשת "ניצחה בקרב אך הפסידה במלחמה". כלומר, אמנם בוטלה הדרישה להוספת פריט בית

הדפוס, אך התווספו לה דרישות רבות ויקרות נוספות שאינן מקובלות ברשויות אחרות דוגמת הכנת גרמושקה מלאה עקב הזזת מדפים בחנות. גרמושקה זו דורשת הוצאה גבוהה, ומכילה: נתוני מגרש, נתוני חיבור ביומים ועוד, על אף שהחנות נמצאת בתוך קניון. נוסף על כך מציין מר קינן כי גם לאחר שהגיש גרמושקה מלאה כפי שנתבקש, טענו כנגדו כי זו אינה מספקת לאור העובדה כי לא רואים בבירור את תרשים הסביבה של הקניון והאיזור. לדעת מר קינן אין הדבר מהותי כלל, נוסף על העובדה כי מקרה זה בו נתבקש למלא אחר כל דרישות הנ"ל הינו חריג. מר קינן מציין כי לדעתו יש לדרוש מבעל קניון או בעל האתר להוציא גרמושקה מלאה, ואילו על בעלי החנויות בתוכו להציג תכנית מצבית בלבד. אם החנות היתה ניצבת בפני עצמה אזי יש להכין גרמושקה מלאה, אך אין זה המקרה בחולון. במילים אחרות, לאור ויתור על פריט בית הדפוס, יש תחושה שהעירייה ביקשה להקשות במכוון על אופיס דיפו והציבה דרישות חריגות. מר קינן מוסיף כי דבר דומה קרה גם בתל אביב בחנות השוכנת בכלבו שלום, בו נדרש להציג את קווי הביוב ויציאתם לרחוב, בעוד שעניין זה צריך להיות באחריות ובטיפול בעלי הכלבו ולא באחריות בעלי כל חנות וחנות.

5. סיכום

הבעיות העיקריות שמעלה מר קינן הן חוסר האחידות והדרישות החריגות כפי שתוארו לעיל. ניתן לראות כי סעיפים המותירים שיקול דעת (דוגמת המשטרה ושירותי הכבאות), כמו גם התנהלות השונה של כל רשות, מקשים על הוצאת רישיון עסק וגוררים דרישות הבאות לידי ביטוי בעלות גבוהה ובמשאבים רבים.

מסעדות

סיכום פגישה עם מר רונן ארדיטי, מנכ"ל איגוד המסעדות הברים ובתי הקפה בישראל

10 אוקטובר 2005

1. כללי

האיגוד קיים מאז 2001, חברים בו כ-250 בעלי המסעדות המובילות ובעלות המוניטין בישראל. עלות דמי חבר באיגוד 1,200 ש"ח לשנה למסעדה. בנוסף האיגוד מייצג את ענייניו של אלפי מסעדות ובתי אוכל – גם אלה שאינם משלמים דמי חבר.

על פי דו"ח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 קיימים 42,550 עסקים בתחום המזון והמסעדות, מתוכם 35% פועלים ללא רישיון.

2. קשיים ואילוצים

מבחינת בעלי המסעדות, ישנה רשימה ארוכה של קשיים ואילוצים המעיבים על תהליך קבלת רישיון העסק. בעלי העסקים מוכנים להשקיע מאמצים ומשאבים רבים כדי לעמוד בדרישות נותני האישור, אך לא אחת נתקלים בדרישות בלתי מתפשרות, לעיתים אף בלתי מציאותיות, 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, שירותי הכבאות ותכנון ובנייה. להלן עיקרי הטענות שהשמיע מנכ"ל איגוד המסעדות בנוגע לתהליך רישוי עסקים:

- המסעדות נדרשות להחזיק מטבח ובו מספר מדורים נפרדים: שטיפת כלים, טיפול בבשר, טיפול בדגים, טיפול בירקות, משטחי עבודה, מתקני קירור וכיו"ב. עלות הקמת מטבח כזה גבוהה מאוד, מבחינה פיזית למסעדות רבות אין מטבחים מספיק גדולים שיכולים להכיל את המדורים הנ"ל. הטכנולוגיה מספקת כיום מגוון פתרונות המאפשרים להתגבר על אילוצי שטח ומקום. לדוגמה: מנות קפואות שנדרש להן רק חימום בתנור או במיקרוגל, עם מעט מאוד עיבוד והכנה במסעדה עצמה.

לטענת איגוד המסעדות, משרד הבריאות אינו מכיר בפתרונות אלה ואינו מאפשר מתן רישיון עסק למסעדה שאין לה את שטחי המטבח הדרושים, גם אם אותה מסעדה מתחייבת לעשות שימוש במנות מוכנות המיועדות לחימום והגשה. תנאים אלה מונעים פרנסה מבעלי מסעדות קטנות שהיו יכולות לתפקד תוך שמירה על רמה גבוהה של תברואה והיגיינה. לדעת איגוד המסעדות, יש להדגיש את העיקרון שבמקום לעסוק בתוכניות ובמסמכים על משרד הבריאות לבדוק בראייה כוללת כיצד העסק פועל, מה השירות שהוא מספק, מהם חומרי הגלם, כיצד הם מטופלים, ובהתאם לכך להציב דרישות המתחשבות באילוצים ובמגבלות, במטרה לאפשר לעסק לפעול עם רישיון.

- כיום הסטנדרטים בשוק הם כאלה שמסעדות רבות מבקשות לייצר בעצמן מוצרים ייחודיים שיכללו בתפריט כגון גלידות, קינוחים, מאפים, עוגות, לחמים וכד'. כתנאי מקדים לקבלת רישיון עסק, משרד הבריאות דורש מאותן מסעדות לקבל "רישיון יצרן". אולם, כדי לקבל "רישיון יצרן" להכנה עצמית של מוצרים אלה, נדרשים שטחי עבודה גדולים וחדרים נפרדים

(לדוגמה לצורך הכנת בצק נדרש חדר נפרד לטיפול בקמח), מה שאינו מצוי במטבח המסעדות. בביקורות שמשד הבריאות עורך במסעדות, הוא מבקש לקבל אסמכתא לכך שמאפים וגלילות נרכשו מספקים חיצוניים שיש להם רישיון יצרן, וזאת כדי לוודא שאותם מוצרים לא הוכנו במטבח הבלתי מורשה של המסעדה. לכן מסעדות רבות נמנעות מלהכין את אותם מוצרים בעצמם, מה שפוגע בהכנסותיהן.

נוצרים מצבים אבסורדיים שבהם מסעדות ומזנונים המגישים אוכל מוכן המובא מבחוץ, מחזיקים חדרים מיוחדים שאין בהם כל שימוש רק כדי להשביע את רצון משרד הבריאות. הדבר גורם בזבוז משאבים, פוגע ביעילות העסק ואינו תורם לתברואה ולהיגיינה.

- בעלי המסעדות מתלוננים על הקשר עם משרד הבריאות, שהוא נותן אישור מרכזי ורב השפעה על רישוי עסקים למסעדות. התקשורת עם המשרד קשה ומסורבלת, אין קבלת קהל, אין מוקד לבירורים, הביקורות של פקחי המשרד נערכות בעסקים ללא תיאום מראש וללא הודעה מוקדמת, עובדה שיוצרת אנטגוניזם והתמרמרות. עד כה המסעדות שטחו את טענותיהם אצל המפקח המחוזי בתל אביב, אך להערכתם שינוי המדיניות נדרש ברמה הארצית.

- שירותי הכבאות. הדרישות מתעדכנות אחת למספר שנים, עלות התקנת המערכות עשויה להגיע לעשרות אלפי ש"ח למסעדה אחת. לעיתים, במסעדות הפועלות כבר כמה שנים, מתעוררות דרישות חדשות להתקנת מערכות נוספות לכיבוי אש. מערכות אלו יקרות ביותר ובעל העסק נאלץ להשקיע סכומים גדולים מאוד ביחס למחזור הפעילות של המסעדה, ונוסף לכך הן פוגעות בעיצוב המקום (קירות, ריהוט, גופי תאורה).

דרישות שירותי הכבאות מתעוררות בעיקר כאשר המסעדה מחליפה ידיים מבעל עסק אחד לבעל עסק אחר. בהזדמנות זו שירותי הכבאות דורשים מהבעלים החדשים להתקין מערכות חדשות כתנאי לקבלת רישיון העסק, דרישה הגורמת לכשל עסקי כמפורט להלן.

- איגוד המסעדות מבקש להתריע על כשל עסקי שנוצר בגלל דרישות נותני האישור השונים: כאשר מסעדה שיש לה רישיון עסק מחליפה בעלים, הבעלים החדשים נדרשים לעבור את מסלול הרישוי כולו מחדש ולעבור שוב אצל כל נותני האישור, למרות שכאמור אותו עסק עבד קודם לכן עם רישיון. לדעת איגוד המסעדות זהו מצב אבסורדי הפוגע במוטיבציה לזיזם ולהשקיע. יתרה מכך, נותני האישור מתנים את מתן רישיון העסק לבעלים החדשים בכך שיבצעו התאמות ויתקינו מערכות שונות (בעיקר כיבוי אש, משרד הבריאות, פיקוח עירייה ועוד) – שלא היו מותקנות בעסק קודם לכן, וזאת כדי לשפר את תנאי התברואה ואת רמת הבטיחות. כלומר, גם כשמדובר ברכישת עסק פעיל עם רישיון, בפני הרוכשים ישנה אי וודאות רבה מה יהיו התנאים והדרישות בעתיד. מצב זה עלול לפגוע בבעל העסק המוכר היות שהמחיר שיוכל לקבל עבור העסק יהיה נמוך יותר לאור ההשקעות שהרוכש יידרש לעשות. מאידך, מצב זה עלול להטעות את הרוכש שכן אם לא בירר את דרישות נותני האישור, הרי שכבר בשלב מוקדם מאוד הוא ימצא עצמו נדרש לבצע השקעות גדולות שאליון כלל לא התכוון. כלומר, מי שמעוניין לרכוש מסעדה פעילה שיש לה רישיון עסק,

רצוי שיבדוק היטב קודם לכן אצל נותני האישור מהם השינויים שיידרשו ממנו כדי לקבל רישיון. רבים עלולים להיכשל בכך, ולכן נדרשים צעדי הסברה. במקביל, יש לגבש פתרון כזה שיקצר בצורה משמעותית את הליכי הרישוי הנדרשים מעסק שהיה לו רישיון ועבר לבעלים חדשים. יש להדגיש את האבסורד של בקשת רישיון מחודש בעת קניית עסק עם רישיון והחלפת בעלים.

- תכנון ובנייה – סגירה לעונת החורף. מסעדות רשאיות להקים כיסוי על המדרכה "סגירת חורף" למשך עונת החורף בלבד. בעלי מסעדות רבים היו מעונינים להותיר את המסתור למשך כל ימות השנה אולם למקרה כזה העירייה דורשת מהם היתר בנייה היות שהסככה הופכת למבנה של קבע, מה שהופך את הדבר לכמעט בלתי אפשרי. מבחינת בעלי המסעדות, אם סככות אלה יהיו מותקנות גם בעונות האביב והקיץ, מספר הלקוחות 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 גילו גמישות. יש לזכור שבעלי המסעדות משלמים לעירייה אגרה עבור כל יום שהסככות מוצבות ומוכנים לשלם גם עבור הצבתן בימות האביב והקיץ.

- תכנון ובנייה – הקמת "דק" / במה על גבי המדרכה, מתחת לשטח שבו מוצבים השולחנות והכיסאות. מתקן כזה משפר את החזות, תורם לנוחות ולשירות. כדי להתקין משטח כזה מחלקת רישוי עסקים דורשת מבעל המסעדה להציג היתר בנייה, כלומר – משוכה כמעט בלתי אפשרית. מי שהקים משטח כזה לא יקבל היתר מהוועדה לתכנון ובנייה ולכן יתקשה להשיג רישיון עסק.

- תכנון ובנייה של בניינים לשימור. עיריית תל אביב מתירה לפתוח מסעדות במבנים המיועדים לשימור. העירייה מודעת לכך שהמסעדות יידרשו להתקין ארובה לסילוק העשן והריחות, ארובה שתגיע לגובה מעל לגג. מאידך, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אוסרת להתקין ארובות על בניינים לשימור. עובדה זו נודעת לבעל המסעדה רק אחרי שהמסעדה נפתחה ופועלת, ולאחר שהארובה כבר הוקמה.

אילוץ נוסף שקשור לבניינים המיועדים לשימור הוא, שמסעדות הממוקמות בבניינים אלה אינן רשאיות לחבר סככות למבנה המסעדה. עובדה זו מקשה על תפקוד המסעדה ועל יכולתה לספק שירות לסועדים היושבים בחוץ, בעיקר בימי החורף.

- מרוץ אינסופי 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 וכד'. ראשית יש לשנות את התקנות ולהאריך את תוקף הרישיון למכירת אלכוהול לאותו פרק זמן של הרישיון לעסק כולו (3 שנים). יצוין כי הוועדה הבינמשרדית דנה לאחרונה בשאלה זו והחליטה 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 חמש שנים לכל הפחות במקום שלוש.

3. סיכום

יש להניח שמרבית בעלי העסקים מעוניינים לשמור על תנאי תברואה הולמים, לעמוד בדרישות החוק ולבצע את הדרוש לשם קבלת הרישיון. למרות זאת רבים מהם נאלצים לעבוד ללא רישיון עסק בגלל שהדרישות המוצבות בפניהם על ידי נותני האישורים הן מחמירות ביותר ולעיתים אף בלתי מציאותיות. לכן, על נותני האישור לבדוק את אופן תפקוד העסק בראייה כוללת, לגלות הבנה למצב ובהתאם לכך להציב דרישות הניתנות לביצוע. המצב הקיים מקשה על יזמים ועל משקיעים, נוצרת אצלם התמרמרות רבה, רוחיות העסקים נפגעת ולעיתים נפגע גם השירות הניתן ללקוחות. על שני הצדדים (נותני האישור ומבקשי האישור) לגבש יחד פתרונות שיובילו לתיקון המצב.

ברכות שחייה

סיכום פגישה עם מר שמשון חן, מנהל ארגון מנהלי ברכות מרכזי ספורט ונופש בישראל

13 בנובמבר 2005

1. כללי

ארגון מנהלי ברכות השחייה, מרכזי ספורט ונופש מטפל בענייניהם של כ־2,000 ברכות בכל הארץ כולל ברכות עירוניות, בתי מלון, קיבוצים, ברכות פרטיות וכו'.

מר שמשון חן, מנהל פארק המים ימית 2000, חולון עומד בראש הארגון הארצי. כדי להדגים את מורכבות תחום רישוי עסקים בברכות שחייה הציג בפנינו את המצב בפארק המים ימית 2000 שאותו הוא מנהל.

2. ריבוי פריטי רישוי

בפארק מים ימית 2000 ישנם 13 פריטי רישיונות עסק (!), ביניהם: ברכת שחייה, פארק מים, חדר כושר, קוסמטיקה, מסאג', סאונה, ג'קוזי, אירועים באולם סגור, אירועים במקום פתוח וקייטנות. הרישיון מתחדש אחת ל־3 שנים, למעט פריטי אירועים, ג'קוזי וקייטנות ופארקי מים שמתחדשים אחת לשנה.

יש יתרון בכך שהעסק מחולק ל־13 פריטי רישוי שכן אם העסק אינו עומד בדרישות בפריט מסוים הסיכון בביטול הרישיון 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 הרישיון.

הקושי העיקרי נובע מכך שבשעה שפקחי הרישוי של הגורמים השונים (בריאות, כיבוי אש, עירייה וכד') מגיעים לביקורת התקופתית, הם מבקשים לערוך ביקורת בכל פריטי הרישוי ולא דווקא בפריט שרשינו אמור להתחדש. לדוגמה: פקח של משרד הבריאות מגיע לביקורת לחידוש רישיון עסק בג'קוזי. באותה הזדמנות הוא בודק את כל שאר פריטי הרישוי ודורש לטפל בליקויים שמצא. אם לא יתוקנו הליקויים תוך 30 יום יסרב הפקח לחידוש הרישיון ויודיע לעירייה על אי עמידת העסק בתנאי הרישיון גם בפריטים האחרים. כתוצאה מכך כל פריטי הרישוי צריכים להיות מוכנים בכל רגע נתון לביקורת בלי קשר למועד חידוש הרישיון של כל פריט.

לדעת מר שמשון חן, ניתן להבין את הצורך של נותני האישור בביצוע ביקורת על כל פריטי הרישוי בכל הזדמנות שנמצאים בעסק. אלא שנותני האישורים מאיימים כל העת שבמידה שמכלול הדרישות לא יתמלאו הרישיון של כל יתר הפריטים יבוטל (כאמור גם הפריטים שרשינום אמור להתחדש בעוד שנה או שנתיים). איום זה מעיב מאוד על כל תהליך הרישוי, יוצר מתח מתמיד ותסכולים.

האיום לביטול הרישיון מושמע ע"י נותני האישור גם כאשר לדעת ארגון הברכות מדובר בהערות לגבי נושאים שוליים שאינם יוצרים סיכונים או ליקויים משמעותיים. לכן הפתרון המוצע הוא שלא לאיים בביטול הרישיון לפריטים נוספים, אלא במסגרת הביקורת התקופתית הספציפית לאותו פריט רישוי, ורק במקרים של ליקויים חמורים שיש בהם סיכונים ממשיים לציבור.

3. היכולת לעמוד בדרישות נותני האישור

פארק המים ימית 2000 נחשב אחד העסקים המצליחים והמובילים בתחום, עם כח אדם מיומן וכלים מקצועיים ויש באפשרותו להיענות לרוב הדרישות של נותני הרישוי. אולם, כאשר מדובר בבריכות ומתקנים קטנים יותר שאין להם הרבה מנויים ומבקרים, העלויות הכרוכות בעמידה בדרישות רישוי עסק (בעיקר בנושאי תכנון ובנייה ומשרד הבריאות) עשויות להגיע למאות אלפי ש"ח.

הבעיה מאפיינת בעיקר בריכות שחייה ישנות שלא עברו שיפוץ יסודי. בבריכות אלו הסיכוי להשיג רישיון עסק נמוך, היות שהדרישות החדשות של משרד הבריאות מצריכות השקעות עצומות. מדובר בעיקר בבריכות הנמצאות בקיבוצים ובמושבים שפעלו עשרות שנים אך בתקופה האחרונה משרד הבריאות החל להערים על בעליהן קשיים.

4. חוסר אמון של נותני האישור בבעל העסק

ההנחה הרווחת היא שבעל העסק לא יפעל ביוזמתו להבטיח תנאים נאותים של תברואה ובטיחות. השיטה הקיימת מתעלמת מכך שבעל העסק מעוניין לספק שירות ברמה הגבוהה ביותר ולמנוע סיכונים ומפגעים. שיטה זו יוצרת תסכול והתמרמרות מצד בעלי העסקים.

5. עדכון חוקי התכנון והבנייה

כיום שוקד משרד הפנים על עדכון חוקי התכנון והבנייה בכל הנוגע לתכנון בריכות שחייה. תהליך זה מתבצע בשיתוף והתייעצות עם ארגון מנהלי בריכות השחייה, עובדה שתתרום לכך שמנהלי הבריכות ירגישו בעתיד מחויבות למילוי הדרישות.

6. אי נכונות להעניק היתר זמני

עיריית חולון ממעטת להעניק "היתר זמני" לעסקים. יש מקרים שבהם נותני אישור מתעכבים בהגעתם לביצוע ביקורת בעסק. העירייה פונה לנותני האישור חודש לפני שפג תוקף הרישיון, אולם פרק זמן זה איננו מספיק. יש לפנות לנותני האישור 90 יום מראש כדי למנוע עיכובים בתהליך חידוש הרישיון. כאשר נותני האישור מתעכבים ומגיעים לאחר תום תקופת הרישיון, העירייה מתבקשת על ידי העסק להעביר "היתר זמני" שיהיה בתוקף לפרק הזמן של מספר שבועות עד הגעת נותן האישור הרלוונטי אל העסק. אולם העירייה אינה מוכנה להעביר היתר זמני כזה שכן אז היא מסתכנת במתן היתר ללא קבלת אישור מהגורם הרלוונטי. לכן בעל העסק נותר חשוף לכל הסיכונים הכרוכים בהפעלת עסק ללא רישיון, למרות שהוא מצידו אינו אשם בכך. במקרה של בריכה כמו ימית 2000 יש לכך משמעות חמורה שכן החברה ניגשת למכרזים ממשלתיים לאירוח חיילים, תלמידים וכד', ולא ניתן להגיש הצעה למכרז ללא רישיון עסק תקף.

7. כיסוי ביטוחי

חברות הביטוח דורשות ממפעילי הבריכה לפעול עם רישיון עסק תקף. מבחינת חברת הביטוח, רישיון עסק תקף הוא אינדקציה לכך שמפעיל העסק עשה כל שביכולתו להבטיח תנאים בטיחותיים נאותים. רישיון עסק תקף מסייע למפעילי הבריכות להשגת כיסוי ביטוחי ולהתמודדות במקרה של תביעות מצד אורחים ומנויים 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

ההתאחדות קיימת קרוב ל-100 שנים. היא מייצגת כ-35,000 עסקים בישראל הפזורים בכל רחבי הארץ ובהם מועסקים בדרך כלל עד 25 עובדים בעסק. על פי הערכות ואומדני ההתאחדות, כמחצית מעסקים אלה פועלים ללא רישיון תקף, והם מהווים קרוב ל-30% מהעסקים טעוני הרישוי במדינה.

ע"פ נתוני דו"ח אגף הביקורת של משרד הפנים לשנת 2004 קיימים 25,269 אלף עסקים בתחומים: תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים (שהם עיקר העסקים הקשורים להתאחדות). 30% מהם פועלים ללא רישיון. יתכן שחלק מהעסקים בקטגוריות "מזון", "רכב ותחבורה" וכד' כלולים גם הם בהתאחדות. נראה שקיים פער גדול בין אומדני ההתאחדות (35,000) לבין דו"ח אגף הביקורת (25,269) בכל הקשור למספר העסקים טעוני אישור.

ההתאחדות פועלת במגוון דרכים לסייע לעסקים המיוצגים על ידיה בתחום רישוי עסקים. בין היתר, היא מהווה כתובת לבעלי עסקים לטיפול בנושאים פרטניים ונושאים עקרוניים מול רשויות מקומיות ומול נותני האישור. בהקשר זה הוצגה דוגמה לכך שההתאחדות ליוותה בשנות התשעים פרויקט להעתקת בתי עסק מדרום תל אביב ומציאת אתרים חלופיים, וזאת בעקבות החלטת עיריית תל אביב לבטל אישורים לשימושים חורגים בדרום העיר והכנת תב"ע חדשה לשימושים שאינם מלאכה ותעשייה. ההתאחדות ממשיכה לעקוב אחר בעיית השימושים החורגים ומסייעת לעסקים הנתקלים בבעיות מסוג זה, במגוון דרכים.

ההתאחדות מארגנת פעילויות הסברה, הדרכה, הכוונה של בעלי העסקים, הגברת המודעות לגבי הצורך בהשגת רישיון עסק.

2. קשיים ואילוצים בתהליך קבלת רישיון עסק

נציגי ההתאחדות פנו לאחרונה לוועדה הבינמשרדית לרישוי עסקים והציגו בפנייה אילוצים וחסמים המקשים על בעלי העסקים להשיג רישיון עסק. בד בבד הציגו גם את המלצותיהם והצעותיהם לייעול ולשיפור המצב. הצעותיהם הוצגו במכתב מיום 14 יוני 2005 לוועדה הבינמשרדית. להלן תמצית הנושאים שביקשו להעלות בפגישה:

ריבוי גורמי אישור

בעלי העסקים נדרשים לפעול מול 4-5 נותני אישור ויותר, שכל אחד מהם ממוקם במקום אחר. כל אחד מגורמי האישור פועל על פי נהלים וכללים משלו, לפי לוח זמנים משלו, ללא ראייה מערכתית כוללת. מבחינת בעל העסק מדובר במסלול מורכב, יקר וממושך. רבים מבעלי העסקים אינם מאמינים שיוכלו לעמוד בדרישות וכלל אינם מתחילים לפעול בעניין. הפתרון שהציעו נציגי ההתאחדות בקשר לבעיה זאת, הוא יצירת מערכת אינטגרטיבית אחת במסגרת רשות הרישוי

העירונית / המקומית, מערכת שבה נמצאים כל נותני האישור תחת קורת גג אחת כך שלבעל העסק תהיה כתובת אחת לכל מרכיבי הטיפול.

רישוי חדש כשבעל העסק מתחלף

כאשר בעל עסק מתחלף, גם אם העסק ממשיך לתפקד באותה המתכונת, וגם אם אין שינוי מהותי במבנה או בתפקוד העסק, הבעלים החדשים נדרשים להתחיל את מסלול הרישוי מחדש. על פי רוב, הדרישות החדשות מחמירות יותר ויוצרות עלויות נוספות שברובן היו בלתי צפויות. הדרישות הנוספות עשויות גם לצמצם את טווח הפעולה של העסק ואת היכולת התחרותית שלו, שכן יידרש לתנאים מחמירים שלא היו קודם לכן. זהו מצב אבסורדי היות שאותו עסק יכול היה להמשיך לפעול שנים נוספות על ידי הבעלים הקודמים, מבלי שיידרשו לערוך שינויים כלשהם. מצב זה עשוי לגרום לחלק מבעלי העסקים שלא לדווח לרשויות על החלפת הבעלים, המידע ברשויות אודות בעלי העסקים בפועל אינו מעודכן, עסקים שהיו פעילים והחליפו בעלים, ממשיכים לעבוד באותה המתכונת והופכים להיות עבריינים, וזאת כדי להימנע מתהליך רישוי חדש.

חוסר אחידות בדרישות לרישוי עסקים

נותני האישור ברשויות מקומיות שונות מגישים לעיתים לבעלי עסקים דרישות ותנאים שונים, ללא מדיניות אחידה. הדוגמה שהוצגה בפגישה קשורה לדרישה להתקנת מתזי כיבוי אש: בתי מלאכה ומפעלי תעשייה קטנים בתחום העיר חולון נדרשים להתקין מערכות כיבוי אש ומתזים בעלות עשרות אלפי ש"ח לבית עסק, זאת בשעה שבתל אביב השכנה, כלל אין דרישה להתקנת מערכות כאלה. מלבד עלות ההתקנה, המתזים יכולים לגרום נזק למכונות ולציוד, בשעת פעולתם. חוסר האחידות יוצר התמרמרות והתקוממות מצד בעלי עסקים בחולון שמבקשים שנציגי כיבוי אש יפטרו אותם מהתקנת המערכות, מה עוד שלפי בדיקתם מערכות אלה כלל אינן נחוצות.

עלויות פרסום

בעלי עסקים בתל אביב נדרשים לשלם לחברה פרטית שנשכרה על ידי עיריית תל אביב שתפקידה פנייה לשכנים למתן אפשרות להשמעת התנגדויות לפני פתיחת העסק. התשלום שבעלי העסקים נדרשים לשלם לחברה 2,000–3,000 ש"ח. לדעת התאחדות בעלי המלאכה והתעשייה זוהי עלות גבוהה שחלה על בעלי העסקים ויש למצוא דרך להפחתתה.

העסקת מהנדס בשלב חידוש הרישוי

כשבית עסק פונה לחדש את הרישוי, 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 שמחייב עלויות נוספות.

היטלי השבחה

בעלי עסקים נדרשים לשלם היטלי השבחה גם כאשר קיים פוטנציאל להשבחה. מוצע שההיטל ישולם רק כאשר הפוטנציאל מתממש הלכה למעשה. עניין זה קשור לחוקי התכנון והבנייה ולא דווקא לחוק רישוי עסקים.

כמו כן מוצע להפחית עלויות הוצאת שימוש חורג כמו היטלי השבחה, בעיקר לגבי שנות הפעילות הראשונות של העסק, שבהן יש סיכון גדול יותר להמשך השרדותו.

שימוש חורג – נכס בדמי מפתח

בעל העסק נדרש להחתים גם את בעל הנכס על בקשה להארכת התוקף. לעיתים מדובר בנכסים בדמי מפתח, בעל הנכס מעוניין דוקא לפנות את מפעיל העסק ולכן לא יסכים לחתום על הבקשה שמשמעותה המשך פעילות העסק במבנה. הושג סיכום עם עיריית תל אביב לפיו כשמדובר במבנה בדמי מפתח, לא נדרשת חתימת בעל הנכס.

העדר מידע מקדים

מעשית, רק לאחר שהעסק קיים ופעיל ניתן להתחיל בהליך לקבלת רישיון עסק. קודם לכן ההליך לקבלת מידע מקדים אודות תנאי הרישיון, הוא תיאורטי ומסורבל. מעטים העסקים שפונים לקבלת חוות דעת מקדמית לפני הקמת העסק. כפי שצויין קודם לכן, חלק לא מבוטל כלל אינו משלים את הליך קבלת רישיון העסק, בגלל סיכויי ההצלחה הקלושים. בתחום זה ההתאחדות מבקשת לייעל ולפשט את הליך קבלת המידע המקדים ("פרה רולינג") כך שבעלי העסקים יוכלו לקבל מראש את כל המידע הרלוונטי בקשר לתנאי קבלת רישיון העסק, בדגש על העלויות שיידרשו.

קשיים נוספים שצוינו במכתב ההתאחדות לוועדה הבינמשרדית

- הצבת תנאים חדשים לרישיון עסק בפרקי זמן קצרים, בדגש על כיבוי אש.
- התחשבות בעסקים שלא השלימו את ההליכים בתחומי התכנון והבנייה, כל זמן שהחריגות הקיימות באותם עסקים מוגדרות "זוטי דברים".

אכסניות נוער

סיכום שיחה עם מר דניאל זינקביץ', מנהל אגף מינהל ובקרה, איגוד אכסניות הנוער

26 אוקטובר 2005

1. כללי

האיגוד מפעיל באופן ישיר 21 אכסניות נוער ברחבי הארץ שבהן מתקיים מגוון רחב של פעילויות בתחומי תיירות, פנאי, חינוך, תרבות ועוד. האכסניות משמשות ללינה וכן לקיום סמינרים, ימי עיון, השתלמויות, הרצאות, הדרכה בנושאי ידיעת הארץ וכיו"ב. הרשת פועלת על פי תו תקן ISO 9002 לתחומי הארחה, תיירות והדרכה.

יש חשיבות רבה לכך שלכל האכסניות יהיו רשיונות עסק תקפים שכן מזמיני השירות כגון בתי ספר, תנועות נוער, משלחות, משרד הבטחון וכד' דורשים רישיון עסק תקף כתנאי לביצוע הזמנה. לכל 21 האכסניות יש רישיון עסק תקף.

2. קשיים עיקריים בקבלת אישורים

מבין כלל נותני האישורים, הקושי העיקרי בהשגת רישיון עסק קשור לכיבוי אש.

המשטרה דורשת לעיתים מהאכסניות תוכנית בטיחות כוללת על ידי יועץ בטיחות מוסמך כתנאי לחידוש רישיון העסק. היועץ עשוי להמליץ על רשימת פעולות שאותן יש לבצע כגון תיקון דלתות, תיקון מנעולים, הסדרת יציאות חירום וכד'. יועץ הבטיחות עשוי להורות גם על התקנת מערכות גילוי אש נוספות מעבר למערכות שנדרשו על ידי כיבוי אש, למרות שעבודת היועץ מתבצעת על פי דרישת המשטרה ולא על פי דרישת כיבוי אש. כלומר ישנה כאן כפילות וחפיפה, אם כי העלות הכספית לצורך ביצוע ההתאמות נמוכה יחסית.

מלבד זאת, האכסניות לא נתקלו בקשיים מיוחדים מצד נותני האישור האחרים (בריאות, משטרה, תכנון ובנייה, איכות הסביבה וכד').

רישוי עסקים בחו"ל

אנגליה

רישוי עסקים באנגליה – נקודות השוואה לישראל

1. במסגרת המחקר נבדקו כמה מודלים של רישוי עסקים בחו"ל, אחד מהם הוא המודל האנגלי. המודלים נבדקו בשתי דרכים: איתור חוקים, הנחיות, פרסומים ומסמכי מדיניות מאתרי האינטרנט של רשויות הרישוי הרלוונטיות, ובנוסף התכתבות עם יועצים משפטיים של רשויות מקומיות באנגליה, העוסקים בתחום רישוי העסקים, שהביעו נכונות לשתף עימנו פעולה. להלן עיקר הממצאים מבדיקת הנושא באנגליה.
2. הבדלים רבים בין הנעשה באנגליה לבין המצב בישראל. חלק מההבדלים הם טכניים וחלק אחר מהותי. כפי שהתרשמנו, ההבדל המהותי הגדול ביותר בין ישראל לאנגליה נעוץ בראש ובראשונה בתרבות ובמודעות הציבורית לנושא: תרבות בעלי העסקים והרשויות בכל הקשור לכיבוד החוק, כיבוד הלקוחות, כיבוד המתחרים וכיבוד הסביבה ומאידך המודעות הציבורית הגבוהה לחשיבות הפעלת עסק עם רישיון. בעלי העסקים באנגליה יבחנו היטב את צעדיהם ויתכננו מראש את פעולותיהם על מנת להבטיח שהעסק יפעל כבר מיומו הראשון עם רישיון. צעדים אלה כוללים הקמת עסק רק במקום שמיועד לכך (בהתאם לשימושים ולאחוזי הבנייה המותרים בתוכנית), במבנה מתאים ולאחר שננקטו הצעדים הבטיחותיים והסביבתיים הדרושים בהתאם להנחיות הגופים המקצועיים נותני האישור. בעל עסק טיפוסי באנגליה לא יעז לפתוח עסק לפני שפנה ביוזמתו 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 בצורך לביצוע השקעות הכרוכות ברישוי עסקים, וגם הציבור, הלקוחות, המתחרים והסביבה עירניים ומודעים לחשיבות הנושא.
3. בהשוואה לישראל, תרבות המכירה בחשיבות ההשקעות הכרוכות ברישוי עסקים מקילה על פעולת הגופים המקצועיים נותני האישור שכן שיעור גבוה יותר מפעילותם מתמקד בהכוונה, בהדרכה ובהנחייה וזאת לעומת המציאות המקובלת בארץ המחייבת את גורמי האישור להקדיש זמן רב יותר לניהול מחלוקות, לאכיפה, לטיפול במפגעים בדיעבד וכדומה. אין ספק שגם ההכנסה הגבוהה יותר באנגליה לעומת ישראל מסייעת לכך שתופעת עסקים הפועלים ללא רישיון מצומצמת מאוד.
4. גם האנגלים מתלבטים מהו המבנה הרצוי של הרגולציה בתחום רישוי 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 בארץ, גם באנגליה כורכים בין חוקי התכנון והבנייה לבין רישיון העסק כך שעסק שנמצא בו ליקויי תכנון ובנייה לא יוכל לקבל רישיון. נציגי עיריות לנקסטר, נוריץ' ושפילד העבירו לנו תשובות מהן עולה בבירור שעמידה בחוקי התכנון והבנייה היא אחד הנדבכים בתהליך רישוי העסק וזאת מתוך מגמת נותני האישור לבחון את רישוי העסק בראייה תכנונית סביבתית בטיחותית כוללת. עם זאת, שלושת הנציגים ענו לנו שמבחינת עיסוקיהם כמפקחים, הטיפול הנדרש מהם בעבירות תכנון ובנייה שולי יחסית שכן היקפן של עבירות אלה בקרב העסקים נמוך. נתון זה בולט כמובן על רקע הדיווח בסקר אגף הביקורת של משרד הפנים המצביע על קרוב ל 30% מהעסקים בארץ (הפועלים ללא רישיון) שסובלים מליקויי תכנון ובנייה. בפועל אנו מעריכים שהתופעה בארץ אף חמורה יותר שכן בחלק מהרשויות בהן ביקרנו הודו בפנינו שעסקים רבים בקטגורית "שימוש חורג" כלל אינם נכללים בסטטיסטיקה שדווחה וזאת בגלל חוסר האונים של הרשות שמוותרת מראש על טיפול בבעיה.

6. כמו בארץ, גם באנגליה בעל העסק נבדק על ידי נותני אישור מקצועיים כגון כיבוי אש, בריאות המזון, איכות הסביבה, משטרה וכן הלאה. לגבי כל נושא ישנו קובץ הנחיות מפורט, מקיף, קפדני וזמין. ספק אם לבעלי העסקים בארץ מומלץ לבקש השוואת תנאי הרישוי לאלו של חו"ל היות וקבצי התקנות עבים ומחמירים גם שם.

7. כמו בישראל, גם באנגליה הרשות המקומית היא ציר הראשי שסביבו מתרכז הטיפול בתחום רישוי העסקים. בישראל הרשות המקומית אמורה להגיש לבעל העסק את השירות ולטפל עבורו בהליכים המנהליים מול המשרדים המקצועיים נותני האישור ועל ידי כך לחסוך ממנו חלק ניכר מהטיפול מול גופים אלה. לעומת זאת באנגליה, חלק מהפעולות מתבצעות על ידי בעל העסק, לדוגמה: באנגליה בעל העסק נדרש להשיג בכוחות עצמו את אישורי התכנון והבנייה בעוד שבארץ מחלקת רישוי עסקים היא זו שאמורה לפנות למחלקת ההנדסה ולבקש את התייחסותה, מבלי לערב בכך את בעל העסק.

8. עולם המושגים באנגליה בכל הקשור לרישוי עסקים שונה מהמקובל בישראל. בכל רשות מקומית באנגליה פועלת מחלקת רישוי עסקים אולם היא עוסקת בתחום **מצומצם ושונה** של עיסוקים ביחס למקובל בישראל. מחלקות אלו מטפלות ברישוי עסקים החייבים ברישוי על פי חוק רישוי העסקים מ-2003, חוק באחריות **משרד התרבות התקשורת והספורט**. המוטיב העיקרי המניע את האנגלים במסגרת חוק רישוי עסקים קשור **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 הפכה למעין "עמק האלכוהול" בגלל אוזלת יד באכיפת החוק). בנוסף החוק האנגלי עוסק גם ברישוי מופעי בידור וספורט, קולנוע, תיאטרון, קרקס וכדומה.

9. מחלקות רישוי עסקים ברשויות המקומיות באנגליה מטפלות בכמה תחומים נוספים כגון: עסקים לבעלי חיים, רישוי מוניות, רישוי חברות להשכרת רכב, רישיונות לרוכלים ורישיונות לפעילות איסוף תרומות. מחלקות אלה אינן עוסקות ברישוי עסקי מזון, תעשייה, מסחר ומלאכה. ישנן מחלקות אחרות ברשות שעוסקות בכך (ר' פירוט להלן).

10. הליך הרישוי וגורמי רישוי. בעסק חדש מהתחומים הנ"ל (אלכוהול, בידור, מועדונים, ספורט וכדומה) כל הליך הרישוי נעשה לפני פתיחת העסק. עסק חדש החייב ברישיון, צריך לפנות למחלקת הרישוי ולדאוג כי כל פרטי הבקשה יגיעו לידי גורמים מאשרים הקבועים בתקנות, לפי סוג העסק. בכל מקרה הבקשה במלואה מתפרסמת גם לציבור הרחב באינטרנט. הפיקוח מתמקד בתחומי בטיחות, מניעת עבריינות, מניעת מטרד לציבור, שמירה על בטיחות של ילדים.

11. תוך פרק זמן קבוע יכול גורם מקצועי (משטרה, מכבי אש, בריאות וכדומה), או כל גורם בעל עניין אחר, לבקש להציג את עמדתו בעניין הרישוי. בתום פרק הזמן מתכנסת תת וועדה של חברי המועצה, שומעת את ההשגות אם יש ומקבלת החלטה. ההחלטה יכולה להיות קבלת הבקשה, דחיית הבקשה, או קבלת הבקשה תחת תנאים מגבילים כגון הגבלת שעות הפעילות כדי למנוע מטרד לתושבים באזור. הליך זה דומה להליך שמיעת התנגדויות בוועדות תכנון ובנייה בארץ.

12. חלק מהרשויות המקומיות באנגליה מפרסמות את תיקי רישוי העסקים באינטרנט. כל אדם (לקוח, שכן, גורם רישוי, עסק מתחרה) יכול להיכנס לתיק הרישוי באינטרנט, לבדוק את פרטי הבקשה, התוכניות שהוגשו, התנאים המגבילים ברישיון, מועדי פקיעת תוקף וכדומה. אתר לדוגמה עיריית ווסטמינסטר: <http://www3.westminster.gov.uk/licensingapplications>.

13. **אכיפה.** במסגרת המחקר התבקשנו לברר כיצד מתנהלת האכיפה בחו"ל. אחד ההבדלים העיקריים בין אנגליה לישראל הוא שיעורי הכיסוי ומיצוי פעולות האכיפה. הסיכוי שבית עסק באנגליה יפעל לאורך זמן ללא רישיון או מבלי שננקטו מולו צעדי אכיפה הוא נמוך מאוד. כפי שענתה לנו עו"ד שרה טיילור מעיריית לנקסטר, מידע אודות עסק שפועל ללא רישיון יגיע במהרה לרשות המקומית על ידי לקוחות, משטרה, עסקים מתחרים וכדומה. בשלב ראשון תשלח לו אזהרה, ינקטו צעדים לא פורמאליים, אולם במידה שהפעילות נמשכת ללא רישיון לאורך זמן, יוגש כתב אישום. מרבית פסקי הדין קובעים קנסות שיכולים לנוע בין 1,000 ל-20,000 ל"ש (קנס להפעלת מונית ללא רישיון) ועד 20,000 ל"ש (מכירת אלכוהול ללא רישיון). בד"כ בתי המשפט אינם ממצים את העונש המרבי וקובעים את גובה הקנסות לפי מידת הסיכון. הרשות המקומית מצדה תגיש כתב אישום כלפי כל עסק הפועל ללא רישיון בלי קשר לסיכונים הכרוך בהפעלתו ולמטרדים שהוא יוצר.

14. במסגרת החוק כל רשות מקומית באנגליה מפרסמת את מדיניות האכיפה שלה בנושא רישוי עסקים. פרסום זה מתחדש לפחות אחת לשלוש שנים. להלן עיקרי המדיניות: שקיפות התקנות, הדרישות והתקנים כלפי הציבור ובעלי העסקים. עקביות – פעולה דומה במקרים

דומים. במידת האפשר, מטרת האכיפה היא תיקון הליקויים באמצעות הדרכה ואזהרה, ולא ענישה. בשלבים הראשונים, הרשויות יפעלו בדרך של דיונים והידברות באופן בלתי פורמאלי עם בעל העסק בניסיון למנוע פעילות ללא רישיון. דרך זו יעילה, מקובלת ומובילה ברוב המקרים לאכיפת החוק היות שאחוז הסרבנים נמוך. הפנייה לערכאות משפטיות היא מוצא אחרון.

15. **אפשרות ערעור.** לכל החלטה או פעולה רשמית נגד עסק, מצורפת בכתב אפשרות הערעור. בעל העסק מוזמן לפנות לארבעה גורמים (לפי סדר טיפול מסוים) שכל אחד מהם מוסמך לבחון אם יש מקום להתחשב בבקשתו ובמתן הקלות בהתייחס לדרישות שהציבה בפניו הרשות המקומית. בהקשר זה, במסגרת המחקר המלצנו להסדיר את מנגנוני הערעור בקרב נותני האישור בארץ ברמה המחוזית.

16. **פיקוח על עסקי מזון.** בכל רשות מקומית פועלת מחלקת בריאות ואיכות הסביבה בנפרד ממחלקת רישוי עסקים. במחלקה זו פועלת יחידת בטיחות המזון והיא הגורם המוסמך להעניק את רישיונות העסק בתחומי המזון. תקנות והנחיות לעסקים בתחומי המזון מפורטות ומחמירות מאוד ומוצגות באתרי האינטרנט של כל רשות מקומית. התקנות נקבעו על ידי מינהלת ממשלתית "תקינת המזון" והנחיותיה האחידות מועברות לכל הרשויות המקומיות. מחלקות בטיחות המזון ברשויות המקומיות באנגליה פועלות בדומה ליחידות שירות המזון הפועלות בארץ במסגרת מחוזות משרד הבריאות, בכל הקשור לתהליך הרישוי, הפיקוח, הבקרה והאכיפה.

17. **איכות הסביבה.** בכל רשות מקומית פועלת כאמור מחלקת בריאות ואיכות הסביבה. המחלקה מטפלת בעסקי מזון על ידי יחידה לבטיחות המזון. בנוסף, מחלקת בריאות ואיכות הסביבה מפעילה יחידת רישוי נפרדת לנושא איכות הסביבה המפקחת על מפעלים, בתי מלאכה או עסקים אחרים שהוגדרו על ידי כבעלי פוטנציאל לזיהום או יצירת מטרד. מחלקת הבריאות ואיכות הסביבה פועלת בנפרד ממחלקת רישוי עסקים. העסקים עליהם היא מפקחת שונים ברובם מהעסקים הנמצאים בטיפול מחלקת רישוי עסקים. מחלקה זו משמשת גורם מאשר עבור מחלקת רישוי עסקים בכל הקשור לבדיקת מטרדי רעש, לכלוך וכדומה בפאבים, מועדונים ועסקים אחרים. מחלקת בריאות ואיכות הסביבה פועלת על פי תקנות ממשלתיות ארציות ותקינה כלל אירופאית, שמופיעות באתרי האינטרנט המקומיים והארציים. בתקנות אלה אותרו סעיפים שונים שקשורים לתכנון ובנייה כגון אישורי תכנון ובנייה להתקנת ארובות, אישורי תכנון ובנייה לשימוש תעשייתי ביחס לאזורי מגורים וכד'.

18. **רוכלות רחוב.** אחת השאלות שהפננו לנציגי הרשויות באנגליה היתה מהם סוגי העסקים הבעייתיים ביותר שבקרבתם אחוז רישיונות העסק הוא הנמוך ביותר. התשובה שהתקבלה היא שאין כמעט בעיות עם עסקים שפועלים במבני קבע שכן הנורמה היא ציות לחוק והקפדה על כללי רישיון עסק. בעיר שפילד, שם רשות הרישוי מטפלת בחצי מליון תושבים (כולל ישובים בסביבה), בעיית הרישוי מתמקדת בתופעת רוכלי רחוב הפועלים באופן זמני משום שהם ניידים וקשה לאתרם ולפקח עליהם.

מדיניות אכיפה והליך אכיפה של חוק רישוי עסקים

חוק רישוי העסקים באנגליה (Licensing Act 2003), הוא באחריות משרד התרבות התקשורת והספורט. החוק קובע כללים לרישוי עסקים בתחומים:

- מכירה קמעונאית של אלכוהול.
- שימוש באלכוהול במועדונים פרטיים.
- מופעי בידור וספורט, קולנוע, תאטרון, קרקס וכדומה.
- מכירת מזון בשעות הלילה (23:00–05:00).

בדרך כלל מחלקות רישוי העסקים מטפלות גם ברישוי ואכיפה של עסקים לבעלי חיים, רישוי מוניות, רישיונות לרכבים ורישיונות לפעילות איסוף תרומות.

לפי סעיף 4 לחלק 7 של חוק הרישוי באנגליה: **הפעלה ללא רישיון של עסק החייב ברישיון או הפירה של התנאים ברישיון היא עבירה שדינה קנס של עד 20,000 לירות שטרלינג או עד שישה חודשי מאסר או שניהם.**

הרשויות המקומיות באנגליה הן סמכות הרישוי והן גם ממונות על אכיפת חוק הרישוי. לצורך האכיפה הרשויות המקומיות מפעילות מחלקת אכיפה שהיא, בדרך כלל, חלק ממחלקת רישוי עסקים. מחלקת האכיפה נעזרת במחלקה המשפטית העירונית לצורך הגשת תביעות ויעוץ ובגורמים מחוץ לרשות המקומית כגון המשטרה.

כל רשות מקומית באנגליה מפרסמת אחת ל-5 שנים מסמך המתווה את מדיניות האכיפה לגבי רישוי עסקים. לפי הבדיקה שערכנו, מסמכי המדיניות של הרשויות המקומיות באנגליה דומים מאוד האחד 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 מגדירות במסגרת האכיפה:

- מניעה והסברה.
- ביקורת בעסקים.
- סיוע לעסק לעמוד בדרישות.
- אמצעי אכיפה לא פורמליים.
- אמצעי אכיפה פורמליים: תביעה משפטית או אמצעים מנהליים.

פעולות האכיפה

להלן תאור הליכי אכיפה שונים המקובלים ברשויות המקומיות באנגליה (ההבדלים בין הרשויות השונות הם בעיקר באופן הפעלת אמצעי האכיפה המנהליים):

- **מניעה והסברה.** הגברת המודעות לדרישות החוק על ידי הסברה, פרסום דרישות החוק,

הפצת נהלים ברורים ליישום החוק, קיום קשר קבוע עם בעלי עסקים וצרכנים ופרסום התוצאות של פעולות אכיפה על מנת להרתיע.

• **ביקורות בעסקים.** 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.

• **סמכויות הפקחים.** פעולות האכיפה נעשות בידי פקחים מקצועיים. לפקחים (לעיתים רק באישור של מנהל המחלקה) מוקנות הסמכויות האלה:

- מתן יעוץ בעל פה או בכתב.
- כניסה לעסק לצורך פיקוח.
- דרישה מהעסק להמציא דו"חות של גורמים מקצועיים.
- הוצאת מכתבי אזהרה.
- הוצאת מכתב על כוונה לפתוח בהליכים.
- השעיית הרישיון (במקרה שנדרשת פעולה מיידית).
- העברת הנושא למחלקת תביעות או להליך "כתב התראה מנהלית".
- המלצה בפני מועצת הרשות לבטל רישיון, להתנות רישיון, לא לאשר בקשה לחידוש רישיון ולא לאשר בקשה לרישיון חדש.

אכיפה. הפרת החוק (המתגלה כתוצאה מביקורת, תלונה או חקירת אירוע) גוררת אחת או יותר מהפעולות הבאות:

• **סיוע לעסק לעמוד בדרישות.** הפקח של הרשות יסביר לבעל העסק מה עליו לעשות על מנת לעמוד בדרישות החוק. ההסברה יכולה להיות בעל פה או בכתב, ותכלול דרישות ברורות ולוח זמנים לעמידה בדרישות. ההסבר יהיה מובן ופשוט ויכלול הפרדה ברורה בין דרישה חוקית לבין המלצה כללית. אמצעי זה יופעל כאשר:

- העבירה אינה חמורה.
- יש יסוד להאמין שבעל העסק פעל בשוגג.
- לפי ניסיון העבר וגישת 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 בעל פה בה מפורטות הסיבות לאזהרה, התנאים שיש למלא על מנת להימנע מצעדים נוספים, לוח זמנים למילוי התנאים ופרוט הצעדים שינקטו אם התנאים לא ימולאו. אמצעי זה מופעל גם לגבי עבירות שבוצעו בכוונה כאשר:

- העבירה אינה חמורה.
- לפי ניסיון העבר וגישת בעל העסק יש יסוד להאמין שהוא יפעל לפי הדרישה.

• אמצעי אכיפה פורמליים

הודעה רשמית על כוונה להגיש תביעה. הודעה רשמית על כוונה לפתוח בהליך משפטי נגד העסק. בהודעה יפורטו התנאים שעל בעל העסק למלא על מנת להימנע מהליך זה וכן הזמן למילוי התנאים. אמצעי זה ינקט אם:

- מוצו ההליכים הלא פורמליים.
- חומרת העבירה דורשת התערבות תקיפה.
- לבעל העסק עבר של אי ציות לחוק בתחום זה.
- לפי גישת בעל העסק נראה שהוא אינו מתכוון לשנות את דרכיו ללא אמצעי תקיף.
- אם ורק אם יש אפשרות וכוונה להגיש תביעה.

חתימה על "כתב התראה מנהלית". מחלקת האכיפה יכולה להציע לבעל העסק להימנע מתביעה משפטית בתנאי שיחתום על "כתב התראה מנהלית" מסמך המאשר שהוא עבר את העבירה המיוחסת לו. משמעות החתימה היא **ענישה על תנאי**, למסמך יש תוקף משפטי והוא יובא בין השיקולים לעונש במידה ובעל העסק יעבור עבירה דומה בעתיד. בנוסף בעל העסק מתחייב לתקן את הליקויים בתוך פרק זמן נתון.

תביעה משפטית. מחלקת האכיפה יכולה להעביר את הטיפול בעבירה לידי המחלקה המשפטית ברשות המקומית, על מנת שזו תגיש תביעה נגד העסק. תוצאות התביעה יכולות להיות קנס או מאסר או שניהם, הסמכות לשלול או לשנות רישיון נשארת בידי הרשות המקומית, גם אם הוגשה תביעה משפטית.

פנייה להליך תביעה נחשבת למוצא אחרון והיא ננקטת רק אם מתקיימים המקרים הבאים (או חלקם):

- מוצו ללא הצלחה כל הדרכים האחרות כולל התראה לפני הליך משפטי.
- הסיכון לציבור מהעבירה גדול דיו כדי להצדיק את עלויות התביעה (עלויות אלו כוללות את העלות של ניהול ההליכים וגם את הנזק לבעל העסק לעובדיו וללקוחות העסק כתוצאה מהתביעה).
- יש ראיות מספיקות, לפי הנחיות הפרקליטות באנגליה, כדי להגיש תביעה ולזכות בה בסיכוי סביר.
- יש לתביעה השפעה מרתיעה על עסקים אחרים שעלולים לעבור על החוק.
- בעל העסק מפגין זלזול בחוק, אינו מתכוון לשפר את דרכיו וצבר עבירות דומות בעבר.
- תביעה ללא התראה מוקדמת תינקט רק אם יש סיכון גבוהה ומידי לציבור.

שימוע בפני ועדה של מועצת העיר, "נקודות", שלילת רישיון או שינוי רישיון. מחלקת האכיפה יכולה ליזום זימון של בעל העסק להליך שימוע בפני ועדה של הרשות המקומית. הוועדה מוסמכת לנקוט כתוצאה מהשימוע באחת מהפעולות הבאות:

- שלילת הרישיון.
- שינוי תנאי הרישיון.
- קביעת "נקודות" לעסק, משמעות פעולה זו היא שלילת רישיון על תנאי, אם נצברות מעל מספר מסוים של נקודות הרישיון יפסל.

הליך השימוע הוא הליך כעין משפטי. בעל העסק זכאי לקבל הודעה על ההליך זמן מספיק מראש לייצוג עצמי או באמצעות אחרים ולהציג בפני הוועדה ראיות ועדויות שונות. השימוע הוא הליך מנהלי שאינו תלוי בהליך המשפטי.

השעיה מיידית של הרישיון. למחלקת האכיפה של הרשות המקומית יש סמכות להשעות באופן מיידי רישיון עסק. משמעות הפעולה היא צו סגירה מיידי והיא ננקטת רק אם היא הכרחית להגנה על שלום הציבור. ההשעיה היא לתקופה קצרה בלבד לאחריה ניתן לדון בהמשך ההשעיה או בהליכים אחרים בועדת הרשות שאחראית על רישוי עסקים.

זכות ערעור פורמלית. אם קבוע בחוק או בתקנות זכות ערעור על פעולת אכיפה פורמלית אזי הודעה על זכות זו ודרך מימושה יוצגו לבעל העסק ביחד עם ההודעה על הכוונה לביצוע הפעולה או לכול המאוחר בזמן הפעולה עצמה.

רוב הרשויות המקומיות באנגליה אימצו באופן רשמי אמנה ארצית לאכיפה טובה שנוסחה ב־1998 (Concordat on Good Enforcement). לפי האמנה לאכיפה טובה, האכיפה צריכה להיות:

- גלויה: המדיניות, ההליכים ודרך האכיפה יהיו גלויים לציבור.
- עקבית: נקיטת אמצעים דומים במקרים דומים.
- מכוונת למטרה: מאמצי האכיפה ירוכזו בתחומים שיש בהם סיכון ממשי לציבור או שהם דורשים ריכוז מאמצים מסיבה אחרת.
- במידה סבירה: פעולות האכיפה ינקטו בהתאם לנזק שהן באות למנוע ולא יותר.

* * *

נספח

התכתבות מינואר 2006 עם עו"ד שרה טיילור, ראש הלשכה המשפטית בעיריית לנקסטר. המכתב הראשון הוא תשובתה של גב' טיילור לבקשתנו לקבל תיאור כללי של פעילות רישוי עסקים בלנקסטר. במכתב השני שאלות הבהרה ששלחנו אל גב' טיילור ותשובותיה.

מכתב 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 Follow the link to business and then licensing. Other information is also be available on the website of the Department of Culture, Media and Sport 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

Is the local authoritys 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 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 Councils licensing section is not involved at all. There is some information on the Councils 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 There is also the Environment Agency whose website is 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
Bet Hадfus 22, Jerusalem 95483, Israel
Fax: 972-2-6536377 Phone: 972-2-6536366

ונקובר

אוכלוסייה כ-550,000 תושבים

<http://vancouver.ca/business.htm>

1. מחלקת רישוי ופיקוח בעירייה

מחלקה זו בעיריית ונקובר מורכבת משתי יחידות נפרדות: מחלקת רישוי עסקים המטפלת ברישוי כל העסקים בעיר ומחלקת הפיקוח המטפלת ברוב תחומי הפיקוח על עסקים ובנייה בעיר. במחלקת רישוי העסקים 14 עובדים המטפלים בכ-75,000 (!) בקשות לרשיונות ולחידוש רשיונות בכל שנה. לשם השוואה, בשנת 2004 פעלו בתל אביב כ-11,000 עסקים בלבד טעוני רישוי. ההבדל הגדול בין ונקובר לבין תל אביב נובע מריבוי תחומי הפעילות הדורשים רישוי בוונקובר, ובכלל זה תחומים רבים שאינם נמצאים כלל בטיפול מחלקות רישוי עסקים בארץ. בין השאר מטפלת המחלקה בוונקובר ברשיונות לרכבים מסחריים, רכבים לשליחויות, מוניות ורישיון לכל משכיר נכס (!) כולל נכס למטרת מגורים. כל רשיונות העסק בוונקובר חייבים בחידוש כל שנה.

בתחום הפיקוח מספר יחידות המעסיקות יחד כ-40 פקחים מקצועיים. מחלקת הפיקוח אחראית על ביקורות, אישור ואכיפה של תחומי: תכנון, בנייה, חשמל, גז, ביוב ואיכות הסביבה. במסגרת התקנות שאוכפת המחלקה נמצאות רוב תקנות הבטיחות שמפוקחות בישראל על ידי מכבי האש והמשטרה. תפקידם של מכבי האש והמשטרה בוונקובר כגורמים באישור עסקים מצומצם מאוד בהשוואה למקובל בארץ. המשטרה בוונקובר מסייעת בבדיקת רישום פלילי של בעלי עסקים ומכבי האש עוסקים בהכשרת עובדים ובפיקוח על סוגים אחדים של עסקים כגון תחנות דלק.

למעשה הנושא היחיד הקשור לרישוי עסקים שאינו נמצא בפיקוח המחלקה הוא הפיקוח על ייצור ומכירת מזון הנמצא באחריות מחלקת בריאות הסביבה של משרד הבריאות, מחלקה שאינה עירונית אלא כפופה למחוז (Province).

2. מחלקת רישוי עסקים

רישוי העסקים נעשה מתוקף חוק עזר עירוני.

תחולת חוק רישוי העסקים בוונקובר. כל אדם המקיים בעיר פעילות כבעל עסק או בכל עיסוק מסחרי אחר אינו רשאי לפעול ללא רישיון עסק תקף, כולל תחומים רבים שבארץ אינם דורשים רישוי עסק כלל כגון השכרת דירות למגורים, חנויות קטנות ורישוי כל רכב מסחרי, (ר' סעיף 1 בנספח).

מטרת הרישוי. להבטיח שכל עסק אינו מתחיל לפעול אלא אם עמד בכל הדרישות של חוקי העזר וחוקי המדינה, המסדירים פעילות עסקים.

חוקי עזר עירוניים. חוקי העזר העיקריים הקובעים את התנאים לפעילות העסקים בוונקובר הם: חוק רישוי עסקים, חוקי תכנון, חוקי בנייה, חוק כיבוי אש, חוק בריאות וחוק טיפול בשפכים. המחלקה מבצעת את הפיקוח ביחס לחוקים אלה.

חוקים מחוזיים Province. מספר תחומי פעילות בעסקים מוסדרים גם על ידי חקיקה מחוזית (חוקים של מחוז בריטיש קולומביה בקנדה). בין השאר מוסדרים בחקיקה מחוזית נושאי הטיפול בפסולת וזיהום תעשייתי וחלק מהסטנדרטים הנדרשים לטיפול במתקני מים וסוגי מזון אחדים. החוק המחוזי היחיד הדורש מעסק להחזיק ברישיון עסק כתנאי לפעילותו הוא חוק המסדיר עיסוק במכירת אלכוהול.

סמכות הרישוי. את רשיונות העסק מנפיק מפקח הרישוי הראשי, אותו ממנה מועצת העיר, המפקח יכול להאציל סמכות זו לוועדת רישוי. המפקח הוא גם בעל הסמכות לשלול רישיון אם עסק אינו עומד בתנאי הרישיון.

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 מחויבת בתשלום אגרה לפי סוג העסק. ראו נספח לפרק זה שיש בו משבצות פנויות לסימון שהמבקש עמד בדרישות התכנון (Zoning), בנייה, משטרה ובריאות.

תוקף הרישיון. כל רשיונות העסק תקפים רק עד סוף השנה האזרחית עבורה הונפקו. בחודשים נובמבר ודצמבר ניתן להגיש בקשה לחידוש רישיון קיים עבור השנה הבאה. בקשה לחידוש הרישיון ניתן להגיש בדואר או באינטרנט. עבור כל בקשת חידוש יש לשלם אגרת חידוש רישיון לפי סוג העסק. בנובמבר נשלחת בדואר הודעת חידוש רישיון לכל בעל רישיון תקף.

דרישות מוקדמות לרישיון מכל בית עסק. לפני שרישיון עסק מאושר בודקים במחלקת רישוי עסקים של עיריית ונקובר אם מולאו התנאים הבאים:

- אישור ממחלקת התכנון בעירייה המאשר כי הפעילות המבוקשת מותרת במקום בו העסק עתיד לפעול, דומה לבדיקת יעוד הקרקע בתב"ע בארץ.
- צוות מחלקת רישוי עסקים הערוף את התאמת המבנה המיועד לפעילות המבוקשת, הצוות יכול להתנות קבלת רישיון העסק בקיום ביקורות נוספות או המצאת אישור בנייה מתאים. חוקי הבנייה בוונקובר מכילים דרישות להתקנת אמצעי בטיחות לפי אופי הפעילות 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 הרישיון. הבדיקה של מחלקת בריאות הסביבה כוללת בין היתר גם בדיקת גודל המטבח, מיקום הציוד, מתקני סניטציה, נוהלי יצור מזון והכשרת עובדים. לאחר שהעסק מקבל רישיון ממחלקת הרישוי והפיקוח העירונית ומתחיל לפעול, מחלקת בריאות הסביבה המחוזית (שאינה עירונית) מבצעת גם ביקורות איכות של המזון ורמת התפעול במקום.
- אישורים של מחלקת הפיקוח בנושא מערכות חשמל, גז וביוב.

- אישור מהמטרה כי בעל העסק אינו בעל עבר פלילי.
- חלק מהעסקים נדרשים לאישור מחלקת כיבוי אש.
- חלק מהעסקים נדרשים לאישור על כך שהם עומדים בדרישות חקיקה ארצית.

מפקח רישוי העסקים העירוני לא יעניק רישיון עסק אלא אם בעל העסק הציג בפניו את כל האישורים הנדרשים לפי כל החוקים והתקנות, כמפורט לעיל.

חובת שיתוף פעולה. כל מגיש בקשה לרישיון חייב לאפשר למפקח של מחלקת הרישוי או מי מטעמו להיכנס לכל מקום בעסק, בשעות סבירות, ולהמציא לידיו כל מסמך רלוונטי הנדרש להשלמת תהליך הרישוי, (ראו נספח לפרק זה).

עסק מהבית. על מנת לקבל רישיון לעסק שכתובתו היא כתובת המגורים של המבקש, נדרש המבקש להצהיר 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).

העברת בעלות בעסק פעיל. הרוכש עסק פעיל חייב להעביר את רישיון העסק על שמו. הרוכש מחויב בתשלום אגרה למחלקת הרישוי ומילוי טופס בקשה לרישיון לעסק חדש. העברת בעלות ניתן לעשות רק פעם אחת בשנה אחרית.

ענישה. הסנקציה העיקרית המוטלת על עסק הפועל ללא רישיון בתוקף היא קנס בשיעור הקבוע בחוק. במקרים בהם עסק מתעלם מדרישות המחלקה, ממשיך להפר את הנחיותיה, אינו משלם קנסות או מהווה סכנה ממשית לשלום הציבור ניתן לפעול נגדו באמצעים משפטיים נוספים.

רישיון למכירת אלכוהול. מחלקת רישוי עסקים אחראית גם על החוק המחוזי בנושא מכירת אלכוהול. רישיון לעסק המוכר אלכוהול דורש תנאים נוספים כגון סקר בקרב האוכלוסייה באזור ויעוץ של ועדה עירונית לנושא רישוי מכירת אלכוהול.

מחלקת הפיקוח. מחלקת הפיקוח העירונית מבצעת בעצמה את האישור והפיקוח במרבית נושאי הבטיחות בעסקים כולל רוב הדרישות, הבדיקות והאישורים שמבוצעים בישראל על ידי מכבי האש והמשטרה. לדוגמה יחידת פיקוח החשמל מבקרת את נושאי הבטיחות בעבודות חשמל, במערכות חשמל ומטפלת גם בתקנות המחייבות התקנת מערכות התרעה מפני שריפות. רוב תקנות הבטיחות הן חלק מתקנות הבנייה, קיימות תקנות בנייה שונות למבנה או חלק ממבנה בהתאם ליעודו.

יחידת הפיקוח העירונית על איכות הסביבה היא זאת שמפקחת על כל הפעילות התעשייתית בעיר, שמוגדרת כמזהמת. במסגרת פעילות זו היחידה מנפיקה אישורי פעולה ואישורי טיפול בפסולת הנדרשים בחקיקה המחוזית בנושא איכות הסביבה.

פקחי מחלקת הפיקוח עוסקים גם באכיפה דרך דיווח על עסקים הפועלים שלא על פי התקנות וחקירת תלונות ואירועים חריגים.

פיקוח על עסקים ואישורים מקצועיים שאינם באחריות אגף הפיקוח

לצורך אישור בקשה לרישיון עסק בודקים במחלקת רישוי עסקים גם אישורים שמקורם אינו במחלקת הפיקוח, אלא ביחידות עירוניות / מחוזיות אחרות:

- בדיקת יעוד המבנה / האתר המיועד לעסק במחלקת התכנון בעיריית ונקובר.
- פקחי מחלקת בריאות הסביבה במשרד הבריאות המחוזי אחראים לאישור ופיקוח על כל עסק המוכר או מייצר מזון, (ראו נספח לפרק זה).
- המשטרה מאשרת העדר רישום פלילי למבקשי רישיון עסק.
- במסגרת חוקי העזר יש עסקים הנדרשים לערוך הכשרה לעובדים בעיקר בתחום כיבוי אש ועזרה ראשונה. מכבי האש נדרשים גם לפקח ולאשר פעילות בעסקים מסויימים הקבועים בחוק, כדוגמת תחנות דלק.
- מסמכים המונפקים על ידי הרשות המחוזית כגון מסמכי תאגיד ואישורים מקצועיים בתחומי עיסוק אחדים.

שקיפות המידע. באתר האינטרנט של עיריית ונקובר מוצגים באופן פשוט וברור נוהלי הגשת רישיון עסק, חובת רכישת רישיון עסק ותמצית התנאים והגורמים מולם פועל מבקש רישיון עסק. דרך אתר האינטרנט ניתן למצוא את רוב התקנות והדרישות הנוגעות לרישוי עסקים ולהשיג את כל הטפסים הרלוונטיים לבקשה לרישיון עסק.

באתר האינטרנט של מחלקת בריאות הסביבה ניתן למצוא את כל תקנות הבריאות שהמחלקה אוכפת. על מנת לעודד עסקים לעמוד בדרישות ולטובת כל אדם ולקוח של בית עסק המייצר או מוכר מזון, מפורסמות תוצאות שלוש הביקורות האחרונות של משרד הבריאות בכל עסק באתר האינטרנט של מחלקת הבריאות. כל אזרח יכול לבדוק באינטרנט את תוצאות הביקורת שערך לאחרונה משרד הבריאות בבתי עסק בתחום המזון.

סיכום ומסקנות

- לרשות הרישוי בעיריית ונקובר מעמד מבוסס ואיתן.
- תחומי הטיפול שלה רחבים מאוד ביחס למקובל בישראל משום שהיא נדרשת לטפל בשורה ארוכה של עסקים שבארץ כלל אינם טעוני רישוי. מתן רישיון עסק ניתן רק לאחר בחינה כוללת של הדרישות כולל תכנון ובנייה.
- לרשות הרישוי כלים רבים המאפשרים לה להתמודד בעצמה עם חלק גדול מהדרישות. התלות בנותני אישור חיצוניים פחותה.
- ניתן להתרשם שהתרבות שם שונה, בעלי העסקים מכבדים את החוק, מקפידים לברר את הדרישות ולטפל בהליכי הרישוי לפני פתיחת העסק.
- שקיפות הנתונים והמידע באינטרנט מקילה על בעלי העסקים בשלבי התארגנותם.
- פרסום תוצאות הביקורת באינטרנט יוצר מודעות ותמריץ לכיבוד החוק.

נספח

שלושה סעיפים מתוך חוק העזר לעניין רישוי עסקים בוונקובר 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.

מתוך חוק העזר בנושא בריאות בוונקובר 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.

ווישינגטון DC

אוכלוסייה: כ-500,000 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 ווישינגטון.

בגלל המבנה המיוחד של השלטון, כל הגופים הפועלים באזור DC כפופים מנהלית לממשל המקומי, כולל משרד הבריאות המקומי ורשויות המס.

2. חקיקה

רישוי עסקים בווישינגטון נעשה מתוקף חקיקה של הממשל המקומי, זו מסמיכה את המשרדים בממשל המקומי לקבוע תקנות שיבטיחו את שלום הציבור ואת רווחת הציבור באזור. לצורך פיקוח על התקנות, משרדי הממשל המקומי רשאים לדרוש רישוי עסקים או כל סוג אחר של אישור ממשלתי. במסגרת פעילות זו מוסדרות ונאכפות גם כל התקנות הנדרשות על ידי גופים מרכזיים וחקיקה כלל ארצית בארה"ב.

3. מחלקת רישוי עסקים

מחלקת רישוי העסקים היא תת מחלקה במשרד לענייני צרכנות ותקנים (Department of consumer and regulatory affairs) בממשל המקומי. המשרד לענייני צרכנות ותקנים ממונה על בטיחות ורווחת הציבור והוא המחליט על דרישה לרישיון עסק או אישורים מקצועיים, קובע תקנות, מבצע פיקוח, אישור ואכיפה בתחום.

במשרד לענייני צרכנות ותקנים שלוש מחלקות: מחלקה לנושאי בניה, מחלקה לנושאי דיור ומחלקה לרישוי עסקים ורשיונות מקצועיים.

המחלקה לרישוי עסקים ורשיונות מקצועיים מורכבת משתי תתי מחלקות: המחלקה לרשיונות מקצועיים שמאשרת ומנפיקה רשיונות מקצועיים לכ-100 סוגי עיסוק הדורשים רישיון מקצועי כגון: ספר, רואה חשבון, קבלן בניה ועוד, והמחלקה לרישוי עסקים שמאשרת ומנפיקה רישיון עסק לעסקים.

4. עסקים טעוני רישוי

רוב סוגי המסחר הקמעונאי כולל כל עסקי המזון, חלק מענפי השירותים, מופעי בידור וספורט, שירותי בריאות, אירועים מיוחדים, רוכלות וסוגים אחדים של תעשייה.

5. בדיקות ואישורים לצורך קבלת רישיון עסק

לפני קבלת רישיון העסק דורשים פקידי הרישוי בווישינגטון לוודא בעזרת מסמכים המצורפים לבקשה כי המבקש עומד בכל הדרישות להפעלת העסק, ומחזיק בכל האישורים הנדרשים מעסק קיים כולל לדוגמה אישור רישום ברשויות המס. עסק לא יקבל רישיון עסק אם לא עמד בכל הבדיקות הנדרשות על פי סוג העסק.

האישורים הנדרשים עבור כל רישיון עסק:

- אישור שימוש בנכס, נדרש מכל עסק שנמצא במיקום מוגדר (גם אם אינו נדרש לרישיון עסק). אישור זה ניתן על ידי מחלקת הבנייה במשרד לענייני צרכנות ותקנים. במסגרת אישור זה נבדק אישור מחלקת התכנון (Zoning) של וושינגטון (מחלקה נפרדת, שאיננה חלק ממשרד הצרכנות והתקנים), בדומה לבדיקת יעוד הקרקע בתב"ע בארץ, ועמידה בתקנות הבנייה. תקנות הבנייה מסדירות גם את נושאי החשמל, הביוב ומניעת שרפות.
- אישור השימוש בנכס דורש הגדרה מדויקת של הפעילות המיועדת במקום. במקרה של שינוי אופי הפעילות נדרש אישור שימוש חדש. עבור כל שימוש חדש או שונה מהשימוש הקיים פקח של המחלקה יערוך ביקורת בנכס.
- רישום העסק ברשויות המס בווינגטון ("אישור על ניהול ספרים").
- חברה או תאגיד חייבים להציג אישור רישום ברשם התאגידים בווינגטון, שהוא אחד האגפים במשרד לענייני צרכנות ותקנים. רישום זה דורש בין היתר בדיקה לפיה המבקש אינו פושט רגל.
- הצהרה כי המבקש אינו חייב קנסות מעל \$100 לעיריית וושינגטון.

דוגמה לאישורים נוספים שמחלקת רישוי עסקים דורשת על פי סוג העסק:

- אישור משרד הבריאות בממשל המקומי בווינגטון (DC), נדרש מכול עסק מזון, מכל עסק בריאות או טיפול גוף. מחלקת בריאות הסביבה במשרד הבריאות בווינגטון היא הגורם המפקח והמאשר עבור רוב נושאי איכות הסביבה (זיהום מים, קרקע ואוויר).
- אישורים מקצועיים ממחלקת רשיונות מקצועיים במשרד לענייני צרכנות ותקנים נדרשים עבור בעלי מקצוע בעסק כגון: ספר, מכונאי רכב וכדומה.
- אישור מכירת אלכוהול ניתן על ידי גוף נפרד בעיריית וושינגטון.

6. תוקף רישיון וחידוש רישיון

רישיון עסק בווינגטון תקף לשנתיים, בסמוך למועד פקיעת הרישיון שולחת מחלקת הרישוי בקשה לחידוש הרישיון, הבקשה כרוכה באגרה אך אינה דורשת למלא את כל הליך הרישוי מחדש.

7. הליך הרישוי באינטרנט

למרות ריבוי הדרישות וחלוקת העסקים לקטגוריות רבות ניתן לעבור את הליך הרישוי בווינגטון באופן ידידותי בעזרת אתר אינטרנט יעיל שמפעילה מחלקת הרישוי. כל אדם המבקש לפתוח עסק בווינגטון מתבקש לבחור תחילה את סוג העסק. לאחר הבחירה ניתן דרך האתר מענה מידי אם העסק חייב רישיון או שלא. אם העסק טעון רישוי מצורפים למענה טפסים מתאימים הכוללים דף הנחיות למילוי בקשה לרישיון עסק, דף הצהרה על ניקיון כפיים, טופס בקשה לרישיון עסק ודף הנחיות מיוחד לסוג העסק המבוקש המבהיר מה נדרש מעסק זה, מאיזה מחלקות הוא נדרש להמציא אישורים ואילו עיסוקים בתוך העסק הכללי נדרשים לרישיון נפרד או פירוט מיוחד בבקשה לרישיון.

דוגמאות לדפי הסבר לעסקים שמפיצה עיריית וושינגטון

מסעדה. מהדפים המצורפים כהסבר למילוי טופס בקשה לרישיון עסק למסעדה יכול מגיש הבקשה לרישיון לראות באופן ברור את כל רשימת הדרישות עבור עסק מסוג זה. בנוסף לדרישות הכלליות כגון רישום ברשויות המס, אישור שימוש במבנה והצהרה על ניקיון כפיים, מופיעות הדרישות של משרד הבריאות, דרישה לביקורת של פקח משרד הבריאות לפני פתיחת העסק ודרישה לסיווג מקצועי של אחד העובדים כאחראי מזון.

בסעיף הבא של ההוראות רשום אילו משרדי ממשלה אחראים על התקנות ברישיון זה. אנו רואים שמלבד מחלקת הרישוי במשרד הצרכנות נדרש בעל הרישיון לקבל אישורים גם ממחלקת הפיקוח על המזון במשרד הבריאות, אישור מרשות המסים העירונית ובמקרה זה גם לאישור מחלקת כיבוי אש בממשל המקומי בווינגטון.

סעיף נוסף בדף ההסבר נועד לעזור לממלא הבקשה לקבוע אילו תחומים הנדרשים לרישיון עליו לרשום בבקשה לרישיון מלבד מסעדה. למשל, מכירת סגירות במסעדה יש לרשום כעיסוק נוסף בטופס הבקשה לרישיון ואילו מכירת אלכוהול דורשת רישוי נפרד במחלקה נפרדת בממשל המקומי.

בית מלון. בדפים המצורפים כהסבר למילוי טופס בקשה לרישיון עסק לבית מלון ניתן לראות כי בנוסף לדרישות הכלליות ודרישת פיקוח של משרד הבריאות נדרש העסק לעמוד בתקנות הדיור של מחלקת הדיור במשרד הצרכנות והתקנים בממשל המקומי.

בסעיף הדין בעיסוקים נוספים יכול מגיש הבקשה ללמוד כי הפעלת מכוני לניקוי יבש בתוך המלון מצריכה רישום בטופס הבקשה לרישיון עסק, ואילו מסעדה שנייה במלון, חנות מתנות או מספרה דורשים רישיון עסק נפרד.

בדוגמאות אלו ניתן לראות כי בזכות ריכוז הטיפול ברישיון עסק בידי מחלקה אחת ושימוש יעיל באתר אינטרנט שעושה מחלקה זו, יכול מגיש בקשה לרישיון עסק לקבל במהירות וביעילות את כל האינפורמציה הנדרשת לצורך השלמת תהליך הרישוי, כולל הטפסים אותם הוא נדרש למלא, האישורים אותם הוא נדרש להמציא, הגופים המאשרים אליהם הוא נדרש לפנות ופרטי העסק הדורשים רישוי.

8. אכיפה ופיקוח

מחלקה נפרדת במשרד הצרכנות והתקנים בממשל המקומי בווינגטון שאיננה מחלקת רישוי עסקים אחראית על אכיפת תקנות המשרד, בהן גם תקנות רישוי עסקים ותקנות הבנייה המסדירות את נושאי הבטיחות בעסקים. המחלקה מפעילה פקחים המבצעים ביקורות בעסקים ובאתרי בנייה וחוקרת תלונות שמגיעות מהציבור ומגורמי אכיפה אחרים לגבי הפרת חוקים שבתחום טיפול המשרד.

בדיקה ואישור תקני הבטיחות במבנים נעשים על ידי פקחים חיצוניים (קבלני משנה) המוסמכים על ידי המחלקה לענייני בנייה במשרד הצרכנות אך אינם עובדי הרשות המקומית. בין תחומי הפיקוח שבסמכות הפקחים החיצוניים נמצא גם אישור עמידה בתקנים למניעת שרפות.

משרד הבריאות בממשל המקומי בוושינגטון מבצע פיקוח על תחומים שבאחריותו כגון איכות המזון שנמכר לציבור בבתי עסק למזון ופיקוח ובדיקה של איכות הסביבה בעיקר מניעת זיהומים במים בקרקע ובאוויר.

נתונים נוספים אודות רמת הרישוי, מדיניות האכיפה והפיקוח, הטלת עונשים וקנסות מינהליים מפורטים במכתבו של מר Neil A. Stanley ממחלקת רישוי העסקים בווינגטון המצורף להלן. במכתבו מופיעה התייחסות גם לעניין הקשר שבין רישוי עסקים לבין תכנון ובנייה.

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 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

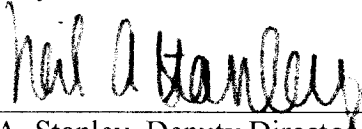
Class 5 - Infractions that collectively create a nuisance but individually do not pose a threat to the health, safety, or welfare of persons within the District of Columbia.

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,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Neil A. Stanley", is written over a horizontal line.

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-400,000 תושבים ומהווה מרכז עירוני לאוכלוסייה המונה מעל מיליון תושבים.

שתי מחלקות בעיריית אוקלנד מעניקות רישונות לעסקים:

- המחלקה הסביבתית (Environment Auckland city).
- המחלקה לרישוי עסקי אלכוהול (District Licensing Agency Auckland City).

גוף רישוי נוסף הוא המועצה של אזור אוקלנד (Auckland Regional Council). גוף זה מעניק אישורי פעילות ומפקח על תחום איכות הסביבה.

2. המחלקה הסביבתית

זהו הגוף המרכזי העוסק ברישוי עסקים בעיריית אוקלנד, והרישיון שאותו היא מנפיקה נקרא "רישיון בריאות" (Health License). העסקים שלהם דרוש רישיון זה הם:

- עסקי מזון.
- מספרות.
- חניוני קמפינג.
- מקומות לעריכת אירועי בידור.
- עסקי גוף ובריאות (קוסמטיקה, קעקועים, מכוני כושר וכדומה).
- עסקי מין (כולל בתי בושת שפעילותם מעוגנת בחוק כלל ארצי בניו זילנד).
- עסקים המוגדרים ברשימה מיוחדת כפוגעים בסביבה כגון סחר ושחיטה של בעלי חיים שלא לצורכי מאכל, איסוף פסולת, עיבוד עורות ועוד.

כל סוג של רישיון בריאות משבעת הנושאים המפורטים לעיל מחייב השגת אישורים מגורמים שונים בהתאם לסוג הרישיון.

3. הליך האישור לרישיון עסק בתחום המזון

תנאים מוקדמים

כל בית עסק שעוסק במכירה, ייצור או אחסנה של מזון חייב להחזיק ברישיון בריאות תקף מעיריית אוקלנד, כולל כל מסעדה, בית קפה, מאפיה, חנות מכולת סופרמרקט וכדומה. בשלב ראשון, לפני הגשת בקשה לרישיון 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 הבנייה בעירייה המאשר שהעסק עומד בדרישות למבנה עסק מהסוג המבוקש. מחלקת הבנייה היא שמאשרת את עמידת העסק בתקני כיבוי אש, תקני בטיחות אחרים ותקנות גישה לנכים. (ראו טופס אישור של מחלקת הבנייה <http://www.aucklandcity.govt.nz/council/services/guides/docs/2071.pdf>).
- רישיון מהמחלקה לממכר אלכוהול, אם העסק מתעתד למכור או להגיש אלכוהול.

קבלת כל אחד משלושת האישורים כמפורט לעיל, כרוכה בתשלום אגרה והליך נפרד מול המחלקה הייעודית בעירייה. רק לאחר ששלושת האישורים האלה צורפו לבקשה, ידונו במחלקה הסביבתית באישור בקשת רישיון הבריאות לעסק.

שתי דרכים שונות לאישור תכנית הפעילות בעסק בתחום המזון

לאחר שבעל העסק הציג למחלקה הסביבתית את שלושת האישורים כמפורט לעיל, וכתנאי מוקדם לקבלת רישיון בריאות, עליו להציג תכנית פעילות ובה פירוט תהליכי העבודה בעסק. בעל העסק יכול לבחור באחת משתי דרכים לאישור תכנית הפעילות. הדרך הראשונה היא אישור על סמך תקנות המזון הארציות של ניו זילנד. פנייה לדרך 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 שייחודית לאוקלנד, היא אישור תכנית עבודה **חלופית** שמבוססת על איתור גורמי סיכון ופתרונם, לאו דוקא על פי תקנות המזון הארציות. תכנית כזאת צריכה לקבל אישור של גורם מקצועי מוסמך במחלקה הסביבתית או במשרד הבריאות באוקלנד. בתכנית כזאת ניתן להציע פתרונות חלופיים מותאמים לעסק שיתנו מענה לדרישות האחידות. אם בעל העסק קיבל אישור לפעילותו על פי דרך זו הוא פטור מלמלא את התקנות הארציות האחידות.

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. תוצאת הביקורת היא סיווג רמת ההיגיינה בעסק לאחת מארבע רמות. הרמה הנמוכה ביותר גוררת סירוב לבקשת הרישיון ודרישה לשיפור המצב ובדיקה חוזרת. שלוש הרמות הגבוהות יותר הן רמות סיווג לעסק. הסיווג משפיע בין השאר על גובה אגרת הרישוי.

הדרוג של כל העסקים מתפרסם באתר האינטרנט של עיריית אוקלנד. מטרת הפרסום היא לאפשר לציבור לבחור בבתי העסק בהם הסיכונים 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 רישוי 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 קריטריונים:

- סוג המזון שנמכר בעסק.
- היקף הפעילות.
- דרוג מצב ההיגיינה בעסק כפי שנמצא בביקורת האחרונה שנערכה בעסק (כולל תנאי העבודה, שיטת העבודה, הכשרת עובדים וכדומה). עסק שתנאי התברואה וההיגיינה בו ירודים ישלם אגרת רישוי גבוהה יותר לעירייה.
- מספר העובדים בעסק המחזיקים בתעודת הסמכה בבטיחות מזון.

קביעת האגרה באופן זה נועדה ליצור תמריץ 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 עסקי 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 יצרן בארץ).

4. רישיונות בריאות שאינם בתחום המזון

הליך הרישוי לשאר סוגי רישיונות הבריאות דומה לזה של עסקי מזון אולם לכל תחום יש דרישות המיוחדות לו. לדוגמה: בחלק מהרישיונות לעסקי גוף לא נדרש אישור של מחלקת התכנון או הבנייה, עבור העיסוק בעסקי מין נדרשת חוות דעת ואישורים מהמשרה המקומית ובחלק מהרישיונות נדרשת הסמכת עובדים מיוחדת כגון הסמכה לספרות או לקוסמטיקה.

שיטת האגרה המשתנה בהתאם למצב התברואתי בעסק נהוגה רק ברישיון לעסקי מזון. תוקף כל רישיונות הבריאות מלבד מזון הוא עד סוף יולי בשנה בה ניתנו. אגרת הרישוי / חידוש היא בממוצע כמה מאות דולרים ניו זילנדיים (כ־1,500–2,500 ש"ח כל שנה).

5. המחלקה לרישוי עסקי אלכוהול

רישיון למכירת אלכוהול נדרש באוקלנד מתוקף חוק כלל ארצי ומונפק על ידי רשות מרכזית בניו זילנד. המחלקה לרישוי עסקי אלכוהול בעיריית אוקלנד מוסמכת להעניק את הרישיון מטעם הרשות המרכזית. ישנם מספר סוגי 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 קמעונאי שמוכר אלכוהול כולל כל חנות מכולת, סופרמרקט ומכירה באינטרנט.

הליך האישור לעסק שמוכר אלכוהול

בעת הגשת בקשה לרישיון על המבקש לצרף לבקשה (בין היתר):

- אישור ממחלקת 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/.liqonlicence.pdf>)
- אישור ממחלקת הבנייה בעיריית אוקלנד הכולל בדיקה של עמידה בתקני בטיחות אש.
- תרשימים של העסק וסביבתו וצילומים של חזית העסק.
- תכנית עבודה בעסק.
- אישורי הסמכה למכירת אלכוהול של העובדים בעסק.
- הצהרה על עמידה בתקני בטיחות באש.

במהלך בדיקת הבקשה, העירייה מבקשת חוות דעת מהמשרה ושירותי הכיבוי המקומיים.

העירייה מחליטה לגבי הבקשה בין השאר על פי סמכות עירונית להגביל את אזורי הפעילות ושעות הפעילות של עסקים כאלו. העירייה רשאית לקבוע תנאים ברישיון כגון הגבלת שעות הפעילות.

תוקף הרישיון ואגרה

רישיון למכירת אלכוהול תקף עד סוף יולי בשנה האזרחית בה הונפק. אגרת רישיון או חידוש רישיון היא כ-2,200 ש"ח. לעלות הרישיון הראשון יש להוסיף עוד כ-600 ש"ח אגרות עבור אישור תכנון ובנייה מהעירייה.

הסמכת עובדים למכירת אלכוהול

בכל עסק שחייב ברישיון למכירת אלכוהול חייב להיות נוכח בכל זמן הפעילות לפחות עובד אחד בעל הסמכה רשמית במכירת אלכוהול. תעודת הסמכה ניתנת לאחר השתלמות בת יום אחד. התשלום עבור ההשתלמות ואגרה עבור התעודה עולים ביחד כ-800 ש"ח, עבור תעודת ההסמכה יש לשלם אגרת חידוש אחת למספר שנים.

6. משך תהליך האישור

על פי התקנות שתי המחלקות הנ"ל אמורות לאשר או לדחות בקשה לרישיון תוך 25 ימים. את אישורי מחלקת התכנון ומחלקת הבנייה יש לקבל לפני הגשת הבקשה בתהליך הנמשך 10–20 ימים. כלומר אם אין עיכובים חריגים ניתן לאשר רישיון תוך כחודש עד חודש וחצי. למרות האמור לעיל, הליך הרישוי לבתי אוכל שכולל הכנת תכנית עבודה חלופית ואישורה על ידי גורמים מקצועיים והחלטה על גובה האגרה לכל עסק בנפרד עשוי להמשך זמן רב יותר.

7. העברת בעלות

בכל סוגי הרשיונות ניתן להעביר את הבעלות על הרישיון במקרה של שינוי בעלות העסק. ההעברה כרוכה באגרת העברה מיוחדת כ-300 ש"ח. על הבעלים החדש מוטלת האחריות להגיש בקשת העברת רישיון תוך 14 יום מיום העברת הבעלות של העסק. בניו זילנד ניתן להעביר בעלות על הרישיון כפי שהוא, להבדיל מהמצב המקובל בישראל שבה הבעלים החדשים נדרשים להתחיל מחדש את הליכי הרישוי.

8. היתרים למסחר ברחוב ולאירועים המוניים

מלבד הרשיונות שהוזכרו למעלה עיריית אוקלנד מחייבת רישוי של מספר סוגי פעילות שלא במסגרת בית עסק. בין השאר נדרש רישיון לרוב סוגי הרוכלות, מסחר מתוך רכב שמיועד לכך, אירועי ירידים, שווקים, מופעי בידור ברחוב ואירועים המוניים במקומות פתוחים. מטרת הרישוי היא לשמור על הסדר הציבורי ועל בריאות הציבור. רישיון כזה בדרך כלל מוגבל בזמן ונרשמות בו הגבלות על הפעילות כגון אזור הפעילות, שעות פעילות, תאור הפעילות המותרת ברישיון, צעדים שיוזם הפעילות נדרש לנקוט לשיפור הבטיחות וכדומה.

9. המועצה של אזור אוקלנד Auckland Regional Council

גוף ממשלתי המפקח על הפעילות באזור העיר אוקלנד ומספר רשויות מקומיות בסביבתה.

מטרתו של גוף זה היא לטפל בנושאים שדורשים ראייה רחבה של האזור ובעיקר תחומי השמירה על איכות הסביבה ושימור המשאבים הטבעיים באזור.

המועצה של אזור אוקלנד מנפיקה אישורי פעילות לעסקים שמבקשים לנצל משאבי טבע ולעסקים שפעילותם מזהמת את האוויר, את המים או את האדמה.

אישורים אלו מוענקים מתוקף חוק מדינה ארצי בניו זילנד אולם ההגבלות המדויקות בכל מקום נקבעות ברשויות התכנון האזוריות והמקומיות.

כל עסק שפעילותו כרוכה בפליטת מזהמים לאוויר, למים או לאדמה חייב באישור לפעילות זו מהמועצה של אזור אוקלנד.

לצורך האישור נדרש בעל העסק להגיש חוות דעת מקצועית של ההשפעה על הסביבה, אולם לא נדרשת בדיקה או אישור של מחלקת התכנון או הבנייה המקומית. במסגרת תהליך הבדיקה מבצעים פקחים מקצועיים מטעם המועצה של האזור ביקורות בעסק ומדידות של רמת הזיהום. עבור חלק מהאישורים נדרש שלב של פרסום פומבי לצורך דיון בהתנגדויות של בעלי עניין. עבור האישור נגבית אגרה בסכום משתנה שמחושב לפי העלות של תהליכי האישור למועצה. בשלב ראשוני משלם מגיש הבקשה פיקדון על חשבון התשלום, גובה הפיקדון הוא כ־3,000 ש"ח.

פקחים מטעם המועצה של האזור ופקחים של הרשות המקומית באוקלנד מבצעים פעילות מדידה וביקורות קבועות לפיקוח על יישום ההגבלות בחוק ובאישורים שניתנו. 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.

דו"ח ביקורת מעקב, עסקים הפועלים ללא רשיון עסק בניגוד לחוק, תוצאות בדיקה שנערכה ברשויות 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 משרדית לרישוי עסקים (ועדת מרקוביץ'). מדינת ישראל, משרד הפנים, תמוז התשנ"ד, יוני 1994.

חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968 (לרבות כל התיקונים שהוכנסו בו עד פברואר 2002, כולל תיקון 19). תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 (כולל תיקון התשס"ב-2002).

פסק דין ע"מ 8481/04 חברת חלקה 172 בגוש 6355 בע"מ נ הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח תקוה, בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בענינים מנהליים.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 8.1151 אוק' 2003 בעניין מתן רשיון עסק לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבניה.

מחקר בנושא קריטריונים להקצאת משאבים לפיקוח על הבנייה. מדינת ישראל, משרד הפנים, אוגוסט 2003.

דו"ח ועדת חקירה ממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים מבנה ציבור (ועדת זיילר). דצמבר 2003.

קישורים למחלקות רישוי עסקים בחו"ל

מחלקת רישוי עסקים בעיריית וושינגטון <http://mblr.dc.gov>

עיריית אוקלנד ניו זילנד <http://www.aucklandcity.govt.nz/council/services/>

עיריית וונקובר קנדה, דף הסבר בנושא עסקים בוונקובר <http://vancouver.ca/business.htm>

עיריית לנקסטר אנגליה, דף מידע בנושא רישוי עסקים <http://www.lancaster.gov.uk/Category.asp?cat=806>