



משרד ראש הממשלה



דוח הערכת השפעות רגולציה (RIA)

חוק רישוי עסקים – מסלולי רישוי דיפרנציאליים

תאריך הפצה: 18.1.2018

כותב: שי עגימי ליבוביץ, אגף טיוב רגולציה, משרד ראש הממשלה.

מאשר: עמיחי פישר, מנהל אגף בכיר טיוב רגולציה, משרד ראש הממשלה.



תוכן עניינים

3 חלק א – רקע.....

4 1. מטרת חוק רישוי עסקים.....

4 2. הליכי הרישוי הקיימים.....

4 3. נתונים רלוונטיים.....

6 חלק ב – הגדרת הבעיה.....

8 חלק ג – השוואה בינלאומית.....

11 חלק ד – תכלית השינוי.....

11 חלק ה – חלופת הרפורמה המוצעת.....

11 1. שמירת המבנה המשפטי הקיים.....

12 2. הליכי הרישוי.....

15 3. הליך הפיקוח.....

16 4. חיזוק האכיפה.....

22 חלק ו – מדידה וניתוח השפעות.....

22 1. חסכון בימי המתנה.....

23 2. הערכת השפעות עקיפות.....

24 3. הערכת עלויות תוספתיות.....

26 חלק ז – תהליך העבודה.....

27 1. שלבים מרכזיים בתהליך.....

28 2. גורמי היועצות מרכזיים.....

28 3. סיכום הערות שהתקבלו מן המגזר העסקי.....

29 4. הצעת השלטון המקומי.....

30 נספח א – תרשים הליכי הרישוי המוצעים.....

31 נספח ב – פירוט תמציתי של כלי הפיקוח והאכיפה הקיימים בחוק.....



דוח ה-RIA, כמו העבודה על תזכיר החוק, מבטא עבודה משותפת בת שנתיים של משרד הפנים ומשרד ראש הממשלה. תודה מיוחדת נתונה לאיגוד מנהלי רישוי עסקים ברשויות המקומיות ומנהלי האגפים שהיו שותפים מרכזיים לאורך התהליך.

חלק א - רקע

חוק רישוי עסקים (להלן – "החוק"), הוא התשתית הנורמטיבית לרישוי של כ- 200 סוגי עסקים (להלן: "פריטי רישוי" או "פריטים") המפורטים בצו רישוי עסקים (להלן – "הצו"), החל מרישוי תחנת כוח וכלה ברישוי מספרה. הליך הרישוי מאגד שבעה גורמי ממשל הנדרשים לתהליך הרישוי ("הרשות" או "רשות הרישוי" - הרשות המקומית; "נותני האישור" – שישה רגולטורים ממשלתיים: רשות כבאות והצלה, משטרת ישראל, משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות ומשרד העבודה) וקובע את תפקידיהם בהליך הרישוי הנדרש לכ – 150,000 עסקים טעוני רישוי באופן כללי (מתוך 500,000 עסקים רשומים בישראל). הרשות המקומית משמשת כגורם המתכלל, מעין one-stop-shop, של הליך הרישוי של נותני האישור מול בעל העסק, והיא הגורם שמנפיק בסופו של דבר את הרשיון לבעל העסק. כמו כן, החוק מוודא כי בהליך הרישוי נשמרים חוקי התכנון והבניה וחוקי הנגישות, אולם מבלי שניתן לרגולטור האחראי חלק בתהליך הרישוי וללא שתנאי הרגולציה מופיעים בתוך המפרט האחיד כדלהלן. תהליך העבודה ומסקנותיו, כפי שמפורט בדוח זה, הם הבסיס גם להחלטת ממשלה 3214 בדבר "רשיון עסקים דיפרנציאלי" מיום 3.12.2017.

בלב תפיסת רישוי העסקים, מאז הרפורמה שחוקקה בשנת 2010, והתקנות בשנת 2012, עומד המפרט האחיד¹. מפרט הוא מסמך המאגד את כלל דרישות התוכן הרגולטוריות של נותני האישור הרלוונטים לאותו פריט רישוי והן מתייחסות הן לחוקים ותקנות הקבועים במקום אחר והן לנהלים והנחיות מנהליות של הרגולטור שעשויות להופיע אך ורק במפרט האחיד. הליך כתיבת המפרטים קבוע בחוק, באופן שנועד לוודא אחידות המפרט בין הגורמים השונים וקיום הליך היועצות מובנה עם הציבור.

מפאת מורכבות המפרט והתהליך הנדרש לכתיבתו, התעכבה הוצאת המפרטים, כך שרק בנובמבר 2015 פורסמו 11 המפרטים הראשונים. לאור זה, בינואר 2016, קבעה הממשלה בהחלטה 1007 תהליך מובנה לגיבוש הוצאת המפרטים. כיום קיימים כ-50 טיוטות סופיות של מפרטים שיכנסו לתוקף רשמי בקרוב.

¹ לפירוט על תוכן הרפורמה, וההיסטוריה של תהליך התגבשותה, ראה באתר משרד הפנים: <http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/public/Pages/%D7%A8%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%99-%D7%A2%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%9D.aspx#openClose3>



1. מטרת חוק רישוי עסקים - כללי

החוק נועד לאחד תחת הליך רישוי אחד שורה של אינטרסים ציבוריים והגנה על הציבור מפני הסיכון הפוטנציאלי שבהפעלת סוגי עסקים טעוני רישוי כמפורט בצו. ככלל, ניתן לומר כי האינטרס הציבורי מתחלק לשניים:

- אינטרס המרחב העירוני – עליו מופקדת רשות הרישוי. לדוגמה, התאמת השימוש למרחב העירוני, שמירה על חוקי עזר, מרקם החיים העירוני וכיו"ב.
- אינטרסים ציבוריים שונים – עליהם מופקדים נותני האישור. לדוגמה, משרד הבריאות אחראי על שמירת בריאות הציבור, משטרת ישראל על שלום הציבור וכיו"ב.

בנוסף, כאמור, החוק מהווה כלי אכיפה עבור חוק התכנון והבניה וחוקי הנגישות.

2. הליכי הרישוי הקיימים

- **רשיון "רגיל"**, ההליך הרגיל לקבלת רשיון נעשה באופן הבא: בעל העסק מגיש בקשה לרשות המקומית, ועליה להעניק אישור (או דחייה) עקרוני לפתיחת העסק בכתובת הספציפית תוך 21 יום. לאחר מכן, מעבירה הרשות המקומית את הבקשה לכלל נותני האישור הרלוונטיים, לשם קבלת אישור אקטיבי מהם. לנותני האישור קצוב פרק זמן של עד 90 יום למתן מענה. רק לאחר קבלת כל האישורים מאת נותני האישורים, כמו גם אישור מורשה נגישות (ואישור מהנדס העיר ככל שנדרש בהתאם לחוקי תכנון ובניה), מנפיקה הרשות המקומית את הרשיון לבעל העסק. הרשיון ניתן לפרק זמן שבין 1-15 שנים. בתום תקופת הרישוי מתבצע הליך של חידוש הרשיון, שהוא זהה להליך המקורי של קבלת הרשיון.
- **היתר זמני**, היתר שניתן בעיקר כמענה למצב בו נותני האישור לא הגיבו לרשות הרישוי במסגרת הזמנים בחוק. ההיתר ניתן לצורך פעילות זמנית של העסק בתקופות קצובות של עד שנה, זאת עד לסיום הליכי הרישוי.
- **היתר מזוהז**, אפשרות לקבלת רשיון לתקופת מבחן של עד שנתיים, על בסיס תצהיר בעל העסק. מכיוון שהתצהיר מבוסס על קיום המפרט האחיד, שעדיין לא נכנסו לתוקף, הליך זה עוד לא הוטמע בפועל.



בחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2017 ו-2018),² נקבע כי ניתן "לדלג" על האישור האקטיבי של נותן האישור, בפריטים שהוגדרו מראש בצו, על בסיס תצהיר של בעל העסק שהוא עומד בדרישות המפרט ("אישור על יסוד תצהיר"). אופציה זו מיושמת כיום רק ברשות כבאות והצלה.

3. נתונים רלוונטיים³

- פריטי רישוי, צו רישוי עסקים מגדיר כ- 200 פריטי רישוי, כאשר פריט רישוי מבטא עסק מסוג מסוים (מסעדה) או פעילות עסקית בעלת מאפיינים דומים (עיבוד מתכת).
 - כמות עסקים, ישנם כיום כ- 150,000 עסקים טעוני רישוי.
 - בקשות חדשות לרישיון עסק בשנה, ניתן לומר באומדן כללי, כי ישנם כ- 10,000 עסקים חדשים טעוני רישוי בשנה⁴.
 - נתונים נוספים על עסקים טעוני רישוי:
 - o ב-30 פריטי רישוי בצו הנפוצים ביותר נכללים כ- 80% מכמות העסקים (120,000 עסקים). מתוכם, ב-5 פריטי רישוי הנפוצים ביותר נכללים כ- 33% מכמות העסקים (52,000): מרכול, מסעדה, מזנון, מספרה ומכון שיזוף.
 - o מאידך, ב-102 פריטים נכללים רק כ- 5% מהעסקים (8,000).
 - כ- 22,000 עסקים הם עסקים שמוגדרים כעסקי תעשייה (המבטאים רמת סיכון גבוהה יותר).
- מכאן נובע כי ניתן לייצר הקלה משמעותית על עסקים רבים, אם הרפורמה תצליח לייצר מסלולים מקילים לפריטי הרישוי הנפוצים שאינם בסיכון גבוה דווקא.

חלק ב - הגדרת הבעיה

מורכבות הליך רישוי העסקים ידועה כבר שנים רבות ומשום כך נעשו מספר נסיונות לרפורמה, ובראשן הרפורמה לרישוי עסקים שעברה בחקיקה ראשית בשנת 2010. המורכבות נובעת מריבוי גורמי הממשל, השונות הגדולה בין סוגי העסקים ומאפייני העסק הפרטניים, מורכבות הליך הרישוי

² בתהליך חקיקה זה נעשה גם ניסיון להקים מכוני בקרה לרישוי עסקים, על בסיס המודל של תכנון ובניה, שיאפשר להסמיך גורמים פרטיים שיתנו אישור במקום נותני האישור. אולם החקיקה לא הושלמה.

³ הנתונים נאספו באופן אמפירי מנותני האישור שיש להם את המידע וממספר של רשויות מקומיות. על בסיס הנתונים הללו נעשתה הערכה של המיפוי הכלל ארצי.

⁴ ההערכה כאן היא אומדן בלבד, שמרני באופן יחסי, ומבוססת על נתוני הלמ"ס לפיהם כ- 50,000 עסקים חדשים נפתחים מדי שנה, המהווים 10% מכלל העסקים הקיימים בישראל. 10% מכלל העסקים טעוני רישוי - 150,000, הוא 15,000. אולם במסגרת העסקים החדשים נכללים גם עוסקים זעירים, דהיינו עסקים בעלי תדירות פתיחה גבוהה יותר מהקמת עסק, הופחת המספר בשליש. יש עוד לציין שההערכה מספרית זו נשמעה באופן לא רשמי בדיונים עם גורמים נוספים המעורים בתחום. לחילופין, ראו מצגת משרד הפנים (הערה 1).



ובפרט בנוגע לתפקידה של הרשות המקומית כ-one-stop-shop אל מול נותני האישור וכן במורכבות של היחס שבין הדרישות הרגולטוריות על פי חוק רישוי עסקים לבין רגולציה מתוקף חוקים אחרים. מצב זה ייצר שורה ארוכה של בעיות. להלן הבעיות המרכזיות בהליך הרישוי הקיים:

א. **תהליך קבלת רשיון ארוך ומסורבל**, הרשויות המינהליות אינם עומדים בלוחות הזמנים הקצובים בחוק, כך שמשך הזמן לקבלת רשיון עומד כיום על 10 חודשים בממוצע⁵ – עסקים שומרי חוק מאבדים זמן עבודה ממושך שעלול למוטט את העסק. בנוסף, על הרעיון שהרשות המקומית תהיה one-stop-shop, בפועל בעל העסק היה נדרש בפועל להיות בקשר עם מספר רב של רשויות, ללא ודאות מיהו הגורם המטפל בבקשה, מכיוון שזו הועברה לנוותני התיווך של הרשות המקומית.

ב. **חוסר ודאות**, בעל העסק לא יודע את משך הזמן או הדרישות שינתנו לו ושבסימומו יקבל רשיון.

ג. **חוסר הבחנה**, הליך הרישוי הקיים כמעט ואינו מבחין בין סוגי עסקים לפי רמת הסיכון שלהם או המורכבות שלהם. ההיתר המזורז, שנועד לכאורה לפצל בין שתי רמות סיכון, לא נכנס לתוקף ואין הוא מספק את רמת הדיפרנציאליות השונה בין עסקים בהתאם לרמות הסיכון. בפועל כל העסקים עברו תהליך רישוי זהה.

ד. **תמריץ לפתיחת עסק ללא רשיון**, התארכות תהליכי הרישוי מייצר מצב שבו לעסקים אין ברירה אלא לפתוח את העסק ללא רשיון. יתר על כן, בפועל, בעלי עסקים מעידים כי חלק מנותני האישור מבקשים מהם להתחיל ולפעול כתנאי למתן התנאים ברשיון ('אני צריך לראות איך העסק פועל כדי לדעת מה הם התנאים הנדרשים לעסק'). מציאות זו נובעת גם מחוסר סופיות של הדרישות שהעסק מחויב לעמוד בהן.

ה. **סרבול תהליך חידוש הרשיון**, הליך החידוש הפך כמעט להליך של רישוי מחדש, כך שללא מענה של נותן אישור, רשיון העסק פוקע ועל אף שלא נעשה שינוי בעסק, פעילותו הופכת להיות לא חוקית.

ו. **הליך הפיקוח סבך, לא אחיד וללא סופיות**, לאורך חיי הרשיון ובמיוחד בשלבים הקריטיים בהם מוכרע גורלו של הרשיון עלולות להיווצר סתירות בין פקחים של אותו נותן אישור, הוספות של הערות או שינויים מהערות קודמות בין ביקור לביקור של פקחים ואין ודאות מתי יסתיים הליך הפיקוח.

ז. **עבריינות**, 29% מהעסקים טעונו רישוי פועלים ללא רשיון. ביחס לכלל העסקים שפועלים ללא רישיון זוהו הסיבות המרכזיות לאי קבלת רשיון עסק (נכון לשנת 2015):⁶

⁵ נתון זה לא נבדק באופן אמפירי, אלא נמסר על ידי אנפי רישוי של עיריות ובעלי עסקים שעברו מספר פעמים (בעיקר בעלי רשתות) את הליך הרישוי.

⁶ ראו אתר משרד הפנים:



משרד ראש הממשלה



- 35% אי קבלת אישור מרשות הכבאות ;
- 33% אי עמידה בדיני התכנון והבניה ;
- 17% אי קבלת אישור ממשרד הבריאות ;
- 12% אי קבלת אישור מגורמי ממשל שאינם נותני אישור בחוק (למשל, משרדי החינוך ותחבורה) ;
- 11% אי קבלת אישור ממשטרת ישראל ;
- 7% אי קבלת אישור מהמשרד להגנ"ס ;
- 3% אי קבלת אישור ממשרד העבודה ;
- 2% אי קבלת אישור ממשרד החקלאות.

<http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/public/Documents/%D7%A8%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%99%20%D7%A2%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%9D/%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D%20%D7%A1%D7%98%D7%98%D7%99%D7%A1%D7%98%D7%99%D7%99%D7%9D%20%D7%A8%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%99%20%D7%A2%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%9D%202015.pdf>



משרד ראש הממשלה



חלק ג - השוואה בינלאומית

בפני משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים הוצגו מספר השוואות בינלאומית של הליך הרישוי ובייחוד בגרמניה ובאנגליה. ניתן לומר באופן כללי כי בגרמניה ואנגליה הליך הרישוי לעסקים עירוניים מתחלק לשניים. חלק מהעסקים טעונים יידוע בלבד של הרשויות טרם פתיחת העסק, וחלקם מצריך הגשת בקשה לרשיון עסק לטובת אישור אקטיבי. במקרים בהם נדרש אישור אקטיבי, מוקצה לגורמי הרישוי 50 ימים לתת מענה לרשיון, ואי מענה לבקשה לרשיון כמוה כאישור הרשיון. בפורטוגל החל תהליך של ביטול הרישיונות והחלפתם בפיקוח בשווקים. הדבר כבר נעשה במגוון רחב של סוגי עסקים עממיים (מסעדות וכיו"ב), ואף מתוכנן בעסקי תעשייה.

חשוב לציין כי קשה מאוד לערוך השוואה של הליך הרישוי, מכיוון שמנגנון רישוי עסקים נשען על מבני ממשל ומערכת חוקית מסועפת הייחודית לכל מדינה, כגון שאלת היחס בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, היחס שבין חוק רישוי עסקים לחוקים אחרים, סוגי העסקים הזקוקים לרשיון עסק, זהות הגורם המתכלל את הליך הרישוי, רשויות רלוונטיות החיצוניות להליך הרישוי, תחומי האחריות שנכללים ברשיון וכיו"ב. על אף שאי אפשר לאמץ מודל מסוים בכללותו, ניתן לחלץ מן ההשוואה הבינלאומית מספר עקרונות יסוד:

- יש לבצע הבחנה בהליך הרישוי לעסקים ברמות סיכון שונות.
- יש לאמץ הליך רישוי של יידוע בלבד או קביעת סטנדרטים מחייבים שיפוקחו בשגרת פעילות העסק.
- יש לקבוע (גם בהתאם להמלצות ה-OECD⁷), קביעת מנגנון של "שתיקה כהסכמה".

⁷ המדינות החברות בארגון נמדדות על קיומו של מנגנון זה במסגרת מדד ה-PMR (Product Market Regulation).



חלק ד - תכלית השינוי

בלב הרפורמה המוצעת, עומדת התפיסה שחוק רישוי עסקים הוא כלי שתכליתו אינה רק להגן על אינטרסים ציבוריים, אלא גם להיות בסיס נורמטיבי שיאפשר פעילות כלכלית ויעודד פתיחת עסקים. זאת אומרת, האינטרס הציבורי שהחוק אמור לקדם אינו רק הגנה מפני פגיעה אפשרית אלא גם לוודא שהתהליך יפגע באופן מזערי ככל שניתן בחירותו של בעל העסק לפתוח את העסק כמו גם לקדם את התפיסה שפתיחת עסקים והמשך פעילותם היא אינטרס ציבורי שהמדינה רוצה לקדם⁸. משום כך, הוצע להוסיף לחוק גם סעיף הקובע ש' בעל הסמכות הרלבנטית, יביא בחשבון, בנוסף לכל שיקול אחר לפי כל דין, שיקולים של עידוד הפעילות הכלכלית מושא הרישיון, לרבות העלויות הכרוכות ביישום התנאים'.

יש להדגיש כי הוספת סעיף זה, מבטאת לא רק את החובה לאזן בין ההגנה על האינטרס הציבורי לבין העלויות והמחירים שהרגולציה מטילה על הציבור, אלא גם מעניקה הצדקה לניהול סיכונים על ידי הרגולטור. משום ששיקול זה מחייב אותו לאזן בין האינטרס הספציפי עליו הוא מגן (כפי שנמצא במטרות החוק) לבין האינטרס המשקי. לולא סעיף זה, ההצדקה היחידה לניהול הסיכון, שמשמעו עשויה להיות גם הפחתה בדרישות הרגולטוריות, היא הסבירות והמידתיות במסגרת שיקול הדעת המינהלי.

כל זאת כמובן, תוך שמירה על מטרות חוק רישוי עסקים והאינטרסים הציבוריים הנובעים מהם. כאשר לשם כך, התיקון לחוק נועד גם לחזק את יכולות הפיקוח והאכיפה על מנת לייצר הרתעה לעסקים שאינם עומדים בתנאי הרישיון.

על מנת להשיג את תכלית השינוי, ולאור העקרונות הבינלאומיים, אלה הם עקרונות היסוד של הרפורמה:

- **דיפרנציאליות**, פילוח 200 סוגי העסקים ל – 4 רמות סיכון ויצירת דיפרנציאליות בהליכי הרישוי שלהם.
- **העברת האחריות לבעל העסק**, פתיחת העסק תתבסס על תצהיר תוך העברת האחריות לבעלי העסקים באשר לעמידתם בתנאי המפרט.

⁸ In Germany the principle of economic freedom applies. As a rule the state does not require any specialized knowledge, passed exams or other admission requirements. Everyone can set up a business. מתוך מדריך רישוי העסקים של חבל בוואריה, 2016



משרד ראש הממשלה



- **אחריותיות הרשות המינהלית באמצעות הגדרת לוחות זמנים מחייבים**, שאי מענה בפרק הזמן הקצוב כמוהו כאישור הבקשה לרשיון, מתוך הנחה שהרשות אחראית לאפשר לבעל העסק לפתוח את העסק בתוך פרק זמן סביר.
- **הגברת ההרתעה והאכיפה**, לשם איזון המהלך, כמו גם כתוצאה של העברת האחריות לבעל העסק, נדרש לייצר כלי אכיפה חדשים המאפשרים הרתעה מפני עבריינות או רשלנות ביישום החוק.
- **קביעת כללים לאופן הממשק בין הפקח לבין בעל העסק**, זאת באמצעות קביעת כללי מסגרת שיאפשרו ודאות לכל רכיבי הממשק, החל מביקורת בתהליך הבקשה לרשיון, דרך ביקורות לאורך חיי הרשיון וכלה בחידוש הרשיון.



משרד ראש הממשלה



חלק ה – חלופת הרפורמה המוצעת

בהתאם למתודולוגיה הממשלתית במדריך ה-RIA, גיבוש חלופה צריך להביא בחשבון חמישה רכיבים: דרישות הרגולציה, אסטרטגיית ההתערבות, בקרה (ניהול המידע אצל הרגולטור), פיקוח ואכיפה והתארגנות. מכיוון שחוק רישוי עסקים במהותו הוא פלטפורמה תהליכית ואיננו עוסק כלל בדרישות הרגולציה לכשעצמן, אלא רק בדרישות התהליכיות, השינויים בחוק נוגעים בעיקר לאסטרטגיית ההתערבות (פרק 2 להלן), ולפיקוח ואכיפה (פרק 3 להלן) מכיוון ששני מרכיבים אלו לרוב משתנים בהתאמה.

כדי לתמוך בשינויים במרכיבים אלו נדרש גם חיזוק של הבקרה, דהיינו ניהול של המידע אצל כל אחד מן הגורמים בתהליך באופן שיאפשר לו לנהל סיכונים ואת השינוי בכללותו. שינוי זה אינו נדרש לחוק אלא במקביל לעבודה על החוק מתבצע אפיון ופיתוח של מערכת מקוונת שתאפשר הגשה מלאה של הבקשה לרשיון מבעל העסק אל כלל הרשויות ושעליה ניתן יהיה לנהל את כל תהליך הרישוי ומתוך כך לגזור את המידע הנדרש לשם המשך תהליך הבקרה בכל אחת מן הרשויות. המערכת המקוונת היא גם כלי מרכזי בהתארגנות הארגונית הנדרשת לשם יישום החוק באופן אפקטיבי. כמוכ, שלקראת כניסת החוק לתוקף, יידרש גם תהליך עמוק של הטמעה.

1. שמירת המבנה המשפטי הקיים

לאור הקושי במצב הקיים, יתכן וראוי היה לפתוח מחדש את עקרונות רישוי עסקים ולפעול לחיקוק של חוק חדש. עם זאת, לאור מורכבות המנגנון החוקי, ריבוי הגורמים והיחס שבין חוק זה לחוקים אחרים כפי שתוארה לעיל, נראה שמהלך זה אינו ישים. בפרט, מכיוון שהליכי הרישוי הקיימים שונו באופן ניכר ברפורמה משנת 2010, שתהליך הטמעתה עוד לא הושלם (בין היתר, מכיוון שעדיין לא נכתבו המפרטים האחידים) ומכיוון שברפורמה זו קיימים יסודות המאפשרים לתת מענה למצב הבעייתי באמצעות 'ליטושים' קלים, ועל מנת שלא להכביד על דרגי השטח בשינויי טרמינולוגיה ושינוי מהיסוד של הליכי הרישוי - הוחלט לשמור על המבנה המשפטי ולהיצמד להליכי הרישוי הקיימים וללטש אותם על מנת להשיג את תכלית השינוי. משום כך, בתהליך העבודה לא נדונו חלופות למנגנון כולו אלא נעשו ניסיונות לייצר וריאציות ושינויים בתוך המסגרת הקיימת כדי לשפר את המצב.

משום כך, לא גובשו חלופות שונות במובן זה שכל אחת מהן מציגה מודל רגולטורי אחר, אלא אפשרויות (- חלופות) שונות תחת כל נושא. לכן, הדוח להלן בנוי בצורה של הצגת הרפורמה לפי נושאים מרכזיים, כאשר בהתייחס לכל נושא מוצגות גם החלופות הרלוונטיות.



עוד יש לציין, כי מדובר בשינוי חקיקה ראשית המתווה את המסגרת הכללית, שפרטיה ייקבעו בתקנות (למשל, החלוקה הספציפית של פריטי הרישוי לפי כל מסלול)? משום כך, החלופות יהיו ברמה העקרונית המתאימה לחקיקה.

כל השינויים שלהלן נעשו בהתאם לתכלית השינוי כפי שהוצגו בחלק ד לעיל לדוח.

לצורך הנוחות, ריכזנו כאן את רשימת הנושאים שנבחנו בהם חלופות שונות ליישום:

- חלופה למסלול רישוי על יסוד תצהיר
- חלופה למסלול היתר מזורז ב'
- חלופה לצורך לחידוש רשיון
- חלופות למתן ודאות בהליך הפיקוח
- חלופות בנוגע למסגרת השינוי הכללית בנושא האכיפה
- חלופות באשר לכלים המנהליים במסלולים של היתר זמני
- חלופות באשר לאופן יישום כלי האכיפה הכלכליים

2. הליכי הרישוי¹⁰

א. **שתיקה כהסכמה באישור רשות הרישוי (רשות מקומית)**, כאמור, החוק קובע 21 יום לתשובת רשות הרישוי. בהתאם לעקרונות הרפורמה נקבע שאי קבלת מענה מרשות הרישוי באשר לתנאים בתום הזמן שהוקצב כמוהו כאישור הבקשה לבעל העסק. משום כך, ניתן לרשות המקומית אפשרות להאריך את הזמן בשבוע נוסף, ל-28 יום, בהודעה מראש.

ב. **זיפּרנציאליות במסלולי הרישוי** - קביעת 4 מסלולי רישוי שיתאימו כמה שניתן לשונות בסיכון¹¹ 200 סוגי העסקים:

⁹ על אף שהחלטת הממשלה כבר קבעה חלק משמעותי מהשינוי העתידי בצו.

¹⁰ בנספח א' מצורף תרשים תהליך הרישוי באופן כרונולוגי לכל אחד מהמסלולים.

¹¹ ככלל, ההחלטה על רמת הסיכון נתונה לשיקול דעתו של נתן האישור. עם זאת, בהחלטת הממשלה כבר חילקה הממשלה את מרבית פריטי הרישוי לפי מסלולי הסיכון. ביסוד תפיסת עמדה הנחת המורכבות של הדרישות או האינטרס שלא לציית לדרישות (למשל, סביר להניח שבעל מרכול ישמור את מוצרי החלב במקרר גם ללא רגולציה, דהיינו מורכבות נמוכה ורמת ציות גבוהה). כמו כן, מתוכנת הצו הנוכחי, למעשה מהווה אינדיקציה של רמת הסיכון לפי מספר נותני האישור ומעמדם בתהליך האישור (+ או +)), תוקף הרשיון, הפטור מכתביבת מפרט לאור מורכבות העסק וכדומה.



- **מסלול רישוי על יסוד תצהיר**, בהתאם לאפשרות הקיימת כיום בחוק "לדלג" מעל אישור אקטיבי של נותן אישור מסוים באמצעות הגשת תצהיר, נוצר מסלול רישוי שלם על אותו העיקרון. במסגרת מסלול זה, בעל עסק יוכל לקבל רישיון רגיל על סמך תצהיר לפיו העסק עומד בדרישות של כל נותני האישור. מסלול זה מיועד לעסקים בסיכון נמוך במיוחד (כדוגמת מספרה) שכן מיד לאחר הגשת התצהיר בעל העסק מקבל רישיון רגיל לפי התקופות שנקבעו בצו.

בחנית חלופות: בהקשר זה, עלתה חלופה של מסלול של יידוע בלבד, מעין הליך רישום, שאיננו הליך רישוי (בדומה, כאמור, לקיים באירופה). אולם, בהתאם לעקרון האמור, כדי לא לייצר מסלול חדש לחלוטין, הוחלט לאמץ מסלול על יסוד תצהיר שמשקף כמעט את אותו ההליך ומתיישב עם המסגרת הקיימת¹².

- **מסלול היתר מזורז א'** (להלן – ה"מ א'), מבוסס על הליך היתר מזורז הקיים כיום בחוק, כאשר נעשה קיצור של תוקף ההיתר הזמני הנוכחי משנתיים במקסימום (שבסופם הוא מקבל רישיון קבוע), לחצי שנה בלבד. מסלול זה מיועד לעסקים ברמת סיכון נמוכה עד בינונית (כדוגמת מכון קעקועים). השינוי נעשה על מנת לאפשר לבעל העסק ודאות באשר לתוצאת תהליך הרישוי במהירות האפשרית, וכן להעניק לנותני האישור את הודאות שעסק שאינו עומד בדרישות לא יוכל להמשיך לפעול מעבר לחצי שנה. במובן זה, השינוי משרת את הן את בעלי העסקים ואת נותני האישורים ומצמצם עבור שניהם את מתחם אי הודאות הקיים כיום.

- **מסלול היתר מזורז ב'** (להלן – ה"מ ב'), זהה למסלול ה"מ א' כאשר במסלול זה נוספה מגבלה המונעת מבעל העסק לפתוח את העסק בפועל למשך 45 מיום הגשת התצהיר. מגבלה זו מיועדת לאפשר לנותני האישור לבדוק את העסק טרם תחילת פעילותו. מגבלה זו הוטלה על עסקים ברמת סיכון בינונית שיתכן ונותני האישור לא יסכימו שהעסק יעבוד ולו במתכונת זמנית עד לוודא שהעסק עומד בדרישות הרגולטוריות. עם זאת, על מנת לתת ודאות לעסק, בתום ה-45 יום, אי מענה לעסק כמוהו כאישור העסק לתחילת עבודה כאמור במסלול ה"מ א'.

בחנית חלופות: נבחנה חלופה לאפשר לבעל העסק שלא לחכות את 45 הימים טרם הפתיחה, ככל שהוא יביא אישור של מומחה מהשוק הפרטי (שיוסמך על ידי הרגולטור) או באמצעות קבלת חוות דעת מקדימה מהרגולטורים ותצהיר בעל העסק על עמידה בחוות הדעת הספציפית שניתנה לו מראש. חלופות אלו לא עלו יפה מכיוון שהן גורמות לעומס עבודה רב

¹² לשם כך, הוכנס לחוק שינוי המאפשר לשר הפנים לוותר בחלק מפרטי הרישוי על חובת מסמכים שנקבעו באופן מנדטורי (לשם ההמחשה, עלות ההפקה של מפה מיצבית ותרשים סביבה עלולה להגיע לאלפי שקלים). כך, בעסקים אלה, הבקשה תהיה, למעשה, מעין חובת יידוע.



על רגולטורים בהסמכת מומחים פרטיים או בהתמודדות עם מספר רב של חוות דעות
שבסופו של דבר לא יבשילו לבקשה לרישיון.

- **המסלול הקיים** (מסלול ברישוי מלא), לעסקים בסיכון גבוה.

החלוקה ל-4 מסלולים דווקא, נבעה מן העקרון שמחד יש לשמור על המסגרת החוקית הקיימת, ומאידך נדרש להתאים את מסלולי הרישוי למגוון רב של סוגי העסקים טעוני רישוי (200 סוגים) תוך הכבדה מינימלית בתהליך לעסקים שאינם מצדיקים תהליכים הפוגעים במהירות קבלת הרישיון. כך, המסלול הראשון הוא הרחבה של האפשרות לאישור על יסוד תצהיר שנכנס לפועל בשנה האחרונה. שני מסלולי ההיתר המזורז נשענים על מסלול ההיתר המזורז הקיים כיום, כאשר הראשון כמעט זהה למסלול הקיים (מלבד התאמות נוספות בהתאם לעקרונות הכלליים של הרפורמה הנוכחית). המסלול השני מוסיף את 45 ימי ההמתנה על בסיס המודל הגרמני (שם כאמור מדובר ב-50 יום) וכן כדי לאפשר כניסה למסלול של זה של עסקים שלדעת נותני האישור, כפי שעלה בדיונים איתם, הם בכל זאת ברמת סיכון המחייבת מתן אפשרות לנותן האישור להגיע לעסק טרם פתיחתו (למשל, מסעדה). המסלול הרביעי הוא מסלול הרישוי המלא הקיים כיום¹³.

ג. **שיפור השימוש באפשרות למתן היתר זמני**, כאמור, היתר זמני נועד בעיקר כדי לתת מענה למקרים בהם נותני האישור לא מגיבים לעסקים במסלול הרישוי הרגיל. הליך מתן ההיתר הזמני שונה כך שאי מענה הרשויות מחייב את הרשות הרישוי להוציא היתר זמני באופן אוטומטי לתקופה שתקבע על ידי רשות הרישוי. בנוסף, ישנם מקרים בהם ההיתר הזמני ניתן במצבים בהם בעל העסק נדרש להשלים תנאי מסוים לשם הרישיון הקבוע, אבל רשות הרישוי מחליטה שהעסק יכול להתחיל לפעול עד להשלמת התנאי. דוגמה לכך ניתן למצוא במקרים בהם השלמת התנאי תלויה בהליך המורכב של הוצאת היתר בניה. במקרים אלה, עלה מן השטח, שהתוקף המקסימלי של שנה להיתר הזמני עשוי שלא להיות מספק. משום כך, מוצע כאן להאריך את האפשרות לשנתיים.

במקרים בהם ההיתר הזמני מוצע עקב אי מתן מענה מטעם נותן האישור, ולאחר שלא ניתן מענה למשך שנתיים, ולאור עקרון האחריותיות האמור, מוצע בחוק לקבוע כי יינתן לעסק רישיון קבוע.

ד. **חידוש רישיון**, נכון להיום חידוש הרישיון מחייב הליך אקטיבי של מתן אישור, כך יתכן שעסק הפועל יאלץ להיסגר מכיוון שמי מנותני האישור התעכב בהנפקת רישיון מחודש עבורו. הצורך באישור אקטיבי עלול לגרום לפקיעת הרישיון בשל עיכוב בטיפול בבקשה לחידוש רישיון. הדבר

¹³ יש לציין כי לגבי עסקים שנותרו במסלול 'הרגיל', הקיים כיום, ישנה בהצעת חוק מספר הקלות משמעותיות, שאינן תלויות בהליך הרישוי. למשל, חובת הרשות המקומית להנפיק היתר זמני אם נותן האישור לא ענה (בעוד שהיום הדבר מסור לשיקול דעתה); חידוש רישיון באופן אוטומטי אלא במקרה של התנגדות (לעומת חובת אישור אקטיבי הקיים כיום) וכן בכל הנוגע לוודאות בהליכי הפיקוח.



משרד ראש הממשלה



גם מוביל לכך שעסקים העומדים בדרישות החוק מוצאים עצמם פועלים ללא רישיון. משום כך, בהתאם לעקרונות הרפורמה, נקבע כי חידוש הרישיון יהיה אוטומטי לעסקים במסלולים המקוצרים, אלא אם כן נותן האישור או רשות הרישוי התנגדו באופן אקטיבי להמשך הרישיון, וינתן היתר זמני אוטומטי באין מענה לעסקים במסלול רישוי רגיל.

בחירת חלופות: במהלך הדיונים הוצע לבחון מחדש חזרה להסדר המקורי לפיו תנתן האפשרות לקבוע רישיון לצמיתות. שינוי זה משמעו הפרה של העקרון של שמירה על המבנה הקיים. בפרט, לא נטען שיש צידוק ביחזרה לאחור או שהובאה הוכחה לטעות שהצריכה בחינה מחודשת של השינוי שנעשה בזמנו. מן הצד השני, נותני האישור טענו שיש צורך בחידוש, מכיוון שהוא מאפשר לנותן האישור כלי אפקטיבי לתיקון ליקויים אצל בעל העסק, במיוחד בכל הנוגע לבלאי בתשתיות. עם זאת, בהחלטת הממשלה נקבע במפורט הארכת תוקף רישיונות של פריטי רישוי רבים.

3. הליך הפיקוח

נכון להיום אין כללים לאופן מתן הערות ותהליכי הפיקוח על העסק. כך, ישנם מצבים של סבבים רבים של מתן הערות, עם שונות בין מפקחים שונים (של אותו נותן אישור) ותוך כדי אי בהירות לבעל העסק ואי ודאות לגבי מועד סיום התהליך. בהתאם לעקרונות הרפורמה, נקבעו כללי מסגרת לאופן מתן ההערות לעסק ובייחוד כאשר הערות אלו משמשות כתנאי לקבלת הרישיון או ההיתר או חידושו. להלן הכללים שנקבעו:

- **אופן מתן ההערות,** כלל ההערות לעסק יינתנו בכתב ובאופן מנומק. כלל זה נועד להבטיח ודאות ובהירות, ולמנוע שרירותיות בממשק בשטח בין הפקח לבעל העסק, אך לא פחות חשוב מכך – לעודד ציות להוראות.

- **ודאות לעניין מועד קבלת ההערות,** הערות כתנאי לפתיחת העסק יינתנו באופן מרוכז תוך מקסימום 30 יום. בעסקים מורכבים שיפורטו באתר האינטרנט, המחייבים פרק זמן ארוך יותר לגיבוש ההערות, תינתן אפשרות לחריגה מזמן זה ובלבד שניתן לבעל העסק תאריך שעד אליו יינתנו כלל ההערות.

בחירת חלופות: נבחנה חלופה שנותני האישור יעירו את מכלול הליקויים לעסק לאחר ביקור אחד בלבד (זאת אומרת, מגבלת ביקור ולא מגבלת זמן). עם זאת, מכיוון שקביעה חד משמעית זו עלולה שלא להתאים למגוון רב של עסקים ואף לדחייה של ביקורי פיקוח לשם אישור רישיון, הוחלט לאפשר היכן שנדרש לתת את ההערות לעסק תוך 30 יום, ובעסקים מורכבים תינתן אפשרות לחריגה ובלבד שסוגי עסקים אלו יהיו שקופים לציבור.



משרד ראש הממשלה



- **ודאות באשר לסופיות ההערות**, בהתאם לעקרון של אחריות הרשות המינהלית כלפי בעל העסק, סתירות בין פקחים של אותו נותן אישור או תוספת דרישות, יחייבו את הרשות להצדיק את הסתירה/תוספת באמצעות דרג בכיר יותר, טרם העברתם לבעל העסק. בטעמים מיוחדים שנרשמו (כגון שינוי בעסק או טעות מובהקת בפירוש הדין) תינתן אפשרות להחלט דרישות סותרות.
- **אופן וידוא תיקון הליקויים**, וידוא על תיקון הליקויים יכול שיעשה במגוון דרכים, אך ככל שנקבע כי יידרש ביקור חוזר לשם כך, יהיה על הפקח להגיע עד 30 יום תיקון הליקוי. אי הגעה במועד כמוה כאישור התיקונים.

4. חיזוק האכיפה

א. כללי

עקרונות הרפורמה גובשו לקראת החלטה 3214 והם מפורטים בה. לעומת זאת, בכל הנוגע להליך הפיקוח, עקרונות הבסיס של הפיקוח והאכיפה לא נוסחו ובוודאי שלא פותחו מנגנוני הפיקוח והאכיפה המתאימים. לאור זה, החלטת הממשלה הקימה צוות לענין הפיקוח והאכיפה שלו הוקצבו 45 ימים. הצוות התכנס פעמים רבות, ובתהליך עבודתו דן מספר פעמים עם נותני האישור, קיים דיון עם רשויות הרישוי ועם גורמים מייצגים של עסקים.

עקרונות הרפורמה מניחים אמון כלפי בעל העסק ומטילות עליו אחריות לוודא בעצמו עמידה בדרישות הרגולציה. משום כך, ניתן לו לפתוח את העסק על סמך תצהיר בלבד. כדי למנוע ניצול של ההקלה נדרש לחזק את האכיפה כדי להעניש את העבריין ולשלול תמריץ כלכלי להפרה. בפרט, מתוך התפיסה שחייב להיות מחיר להפרת אמון.

בנוסף, תפיסת האכיפה המוצעת בחוק נועדה לתת מענה למצב הקיים כיום של כלי האכיפה בינאריים: ביטול רשיון עסק, סגירה מינהלית של עסק לקראת כתב אישום והגשה של כתב אישום. מדובר בכלים מאוד חזקים, כך שקשה להפעיל אותם ביחס להפרות שאינם מבטאות סכנה של ממש לשלום הציבור. זאת אומרת, הם לא כלים שמאפשרים הכוונת התנהגות של ממש. אם כן, מטרת השינוי כפולה: ראשית, לתת מענה הרתעתי לעסק שנפתח על בסיס הצהרתו, בעיקר בתקופה הראשונה של פעילותו, ושנית, לייצר כלי ביניים של אכיפה שיאפשרו מגוון רחב של כלים באופן שיתן מענה לסיטואציות שונות של הפרה.

בחינת חלופות: המטרות האמורות אינן היחידות שניתן היה להתמקד בהן סביב שינויים בפיקוח ואכיפה. בדיוני הצוות עלו בעיות נוספות שיתכן וזקוקות לפתרון, אולם לאור מגבלת הזמנים, ובעיקר



משרד ראש הממשלה



משום שהבעיות אינן קשורות באופן ישיר לרפורמה ואינן נובעות מן השינויים שהרפורמה מקדמת, לא סבר הצוות שהחקיקה הנוכחית היא המקום להכריע בסוגיות אלה.

בתהליך ההיוועצות עם בעלי עסקים והן עם נותני האישור, ניתנו דגשים מרכזיים ששני הצדדים חשבו שישפרו את האכיפה והציות לחוק, ועיקרן הוא צו השיפור, שהוא כלי התראה קודם לענישה, שגם מייצר לעסק ודאות מה הן ההפרות שהוא נדרש לתקן וגם מאפשר לנותן האישור, באמצעות מנגנון של סנקציה כלכלית, כמפורט להלן, להעניש את בעל העסק על אי תיקון הליקויים בהפרה.

כך, המודל מניח כי מרבית בעלי העסקים הם נורמטיביים ושואפים לציית לחוקים. לכן, באופן עקרוני, במרבית המקרים, שלב ראשון של הפיקוח והאכיפה, נועד כדי לאפשר לבעל העסק לתקן את הליקוי באופן שהוא יפעיל את העסק ללא הפרות.

בנוסף, השינוי מביא בחשבון כי במקרים רבים, למרבית נותני האישור ישנם כלי אכיפה מתוקף חוקים אחרים, בעיקר בהפרות החמורות. כך, שבכל הנוגע להפרות חמורות, יש לתת קדימות לכלים הקיימים בחוקים אחרים ובנוגע להפרות קלות יש לייצר את האפשרות לתקן, כאמור.

ב. המצב כיום

כאמור, במצב החוקי כיום קיימים שלושה כלי אכיפה בלבד: ביטול הרשיון, סגירה מינהלית של עסק ל-30 יום לקראת כתב אישום והגשה של כתב אישום. בנספח ב לדוח זה מפורטים עיקרי כלי האכיפה הקיימים כיום. ביחס להיתר המזורז הקיים בחוק כיום, הכלי המרכזי של האכיפה הוא ביטול פשוט יותר של הרשיון בתקופת הרשיון הראשוני (שנתיים במתכונת הישנה ו-180 יום במתכונת המוצעת כאן).

עוד יש לציין כי נכון להיום כלי האכיפה קיימים במקביל הן עבור נותן האישור והן עבור הרשות המקומית גם על תנאים מקצועיים ברשיון הנקבעים על ידי נותן האישור (למשל תנאים תברואתיים של משרד הבריאות). בפרט, בכל הנוגע לביטול רשיון, מכיוון שרשות הרישוי היא מנפיקת הרשיון, ואילו נותני האישור הם רק תנאי לרשיון, הרי שביטול הרשיון בפועל נעשה על ידי הרשות המקומית, לאחר פניית נותן האישור. על אף שמצב זה עשוי לייצר בלבול בנוגע לזהות האחראי על ביצוע האכיפה¹⁴, ההצעה הנוכחית אינה מציעה לשנות את המבנה הקיים ומטרתה לתת מענה לאמור לעיל.

¹⁴ בתהליך העבודה עלה כי בלבול זה קיים בפועל, כך שלרשות הרישוי יש טענות כנגד נותני האישור ולהיפך.



ג. אכיפה בתקופת הרשיון של ההיתר המזורז

מכיוון שלב השינוי המוצע ברפורמה הוא הרחבה וביסוס של ההיתר המזורז, יש להבהיר במפורש את כלי האכיפה בתקופת ה-180 יום, שהם כאמור מעין רשיון על תנאי לתקופת מבחן. מלבד הכלים הכלכליים שהוספו לחוק באופן כללי, הרלוונטיים גם לתקופה זו, עיקר הייחודיות של כלי האכיפה הוא ביכולת הפשוטה למשוד¹⁵ את הרשיון, או למנוע את המשך עבודתו של העסק, לאור העובדה שהעסק מצוי בתקופת ניסיון. העקרון כאן הוא שכשם שהרשות המינהלית היתה יכולה שלא לאשר את פתיחת העסק מראש, אם היתה נדרשת לאישור אקטיבי, ככל שראתה שהוא לא עומד בתנאי הרשיון, כך היא רשאית להפסיק את פעולתו מאותן סיבות. סט הכלים שלהלן מופיע בחוק במתכונות כיום, אולם מכיוון שבפועל לא נעשה שימוש בהיתר המזורז, יש טעם לחזור ולהבהיר את הכלים הקיימים (תרשים של הליך הרישוי והביטול שלו מופיעים בנספחים):

- **ביטול רשיון מיידי על ידי נותן האישור לתקופה של 90 יום** מפתיחת העסק, על כל הפרה של העסק של תנאי מתנאי הרשיון. במקרה זה, נותן האישור מודיע לרשות המקומית שהוא מושך את אישורו, והרשות המקומית נדרשת, בהתאם לכללי המינהל התקין, לעשות שימוע לבעל העסק כדי לברר את העובדות האמפיריות, ואז היא מחויבת לשלול את הרשיון תוך שבוע מפניית נותן האישור. שלילת הרשיון נכנסת לתוקף באופן מיידי.
- **בחינת חלופות:** נבחנה האפשרות לאפשר לנותן האישור לבטל את ההיתר באופן מיידי לכל אורך ה-180 יום של תקופת ההיתר המזורז. עם זאת, בסופו של דבר הוחלט להשאיר את המצב החוקי כפי שהוא כיום, המגביל ל-90 יום.
- **לאורך כל ה-180 יום, הרשות המקומית רשאית לבטל את הרשיון באופן מיידי** כאשר היא מצאה הפרה מהותית.
- **בסוף ה-180 יום, רשאים נותני האישור או רשות הרישוי לסרב להמשך הרשיון.** יש לציין, כי בענין זה נעשו שני שינויים: הראשון, כאמור, התקופה הזמנית קוצרה משנתיים ל-180 יום, מה שמאפשר לנותן האישור להפסיק את פעילות העסק בזמן קצר ומעמיד חרב על בעל העסק לטווח זמן קרוב. השני, בנוסח הקודם, חידוש הרשיון בתום תקופה זו היה במתכונת רגילה של חידוש אקטיבי, בעוד שמעתה ואילך, בהתאם לעקרונות הרפורמה, החידוש נעשה באופן אוטומטי אלא אם כן ישנה התנגדות.
- **בחינת חלופות** נבחנה האפשרות להוסיף כלי חדש של סגירת העסק לפרקי זמן קצרים מאוד (עד 48 שעות) עד לתיקון הליקויים (בנוסף על צו הסגירה המינהלי כיום). לבסוף הוחלט כי סגירת עסק הינה כלי חזק ולא מידתי אשר ניתן להפעלה במקרי קיצון ולא לשם תיקון

¹⁵ ולא לבטל רשיון, מכיוון שמדובר למעשה בביטול תנאי רשיון שהוא מעין על תנאי. ההיתר המזורז ניתן לעסק מתוך תנאי שהוא עומד בדרישות, כאשר במידה ותנאי זה מסתבר כבטל, נותן האישור לא מבטל את הרישיון אלא מושך את הסכמתו שניתנה על בסיס התצהיר.



משרד ראש הממשלה



ליקויים, במיוחד לאור העובדה שניתן להוציא את צו הסגירה המינהלי גם לתקופה קצרה מ- 30 יום.

ד. כלי אכיפה כלכליים:

לצד הכלים הקיימים נוספו סנקציות כלכליות שיאפשרו מתן מענה להפרות ביניים¹⁶. ביחס לסנקציות אלה נקבעו העקרונות הבאים:

- ככלל, מלבד בהפרות חמורות שייקבעו מראש, השימוש בסנקציה תהיה רק לאחר מתן אפשרות לבעל העסק לתקן את הליקוי. כך, האיום הכלכלי נועד קודם כל להכווין התנהגות ולגרום לו לציית לחוק.
- אי כפילות בין סנקציות על אותה הפרה.

בחנית חלופה: החלופה שנבחרה נועדה לאזן הצורך לפעול באופן מיידי כנגד הפרות חמורות לעומת הרצון לאפשר לבעל העסק לתקן. דהיינו בין הצורך 'להעניש' את בעל העסק לבין השאיפה שהעסק יפעל כדין תוך ציות להוראות הרגולציה. בתוך האיזון הזה עלו חלופות שונות כדלהלן, שלדעת הצוות אינן מבטאות את האיזון האמור, כדלהלן:

- מתן סנקציה באופן מיידי על כל הפרה של תנאי הרישיון, במיוחד בתקופת ה-180 יום, לאור העובדה כי בעל העסק הצהיר שהוא עומד בתנאי המפרט.
- מתן סנקציה רק אם ניתנה קודם לכן התראה, ללא קשר בסוג ההפרה.
- מתן סנקציה רק על עבירות שפורטו מראש.

להלן פירוט הסנקציות הכלכליות:

- כל נותן אישור יקבע מראש שורה של הפרות ספציפיות, שאותן הוא רואה כחמורות במיוחד, ושעל הפרתן ניתן להטיל סנקציה כלכלית. על הפרות אלה ניתן יהיה להטיל סנקציה עם הפרתן או לאחר מתן התרעה ('צו שיפור') - בהתאם לשיקול דעת של הרשות.
- ייקבע מנגנון של 'צו שיפור', כך שבמקרה של הפרות שאין להן סנקציות ספציפיות, יתאפשר לנותן האישור או לרשות הרישוי להגיש לעסק צו המפרט את הליקויים, בהתאם למפרט האחיד, שהוא מחויב לתקן. הפרה של צו השיפור תהיה עילה להטלת סנקציה. מצב זה מהווה

¹⁶ יש לציין כי 'כלים כלכליים' יכולים להיות משני סוגים – עיצומים כספיים או קנסות, ואלה מתייחסים לרשויות שונות. אין כאן המקום להכנס כאן להבדלים המשפטיים בין השניים. לטובת הנוחות, נשתמש בביטוי 'סנקציה'.



משרד ראש הממשלה



חידוש, מכיוון שהוא מאפשר להטיל סנקציה כלכלית גם שלא על הפרה ספציפית שנקבעה מראש אלא על 'עברת סלי' – הפרת צו השיפור – שמאידך תאפשר לבעל העסק לדעת באופן מפורש וקונקרטי את מהות הליקוי בעסק לשם תיקונו.

- בהתאם לעקרון אי הכפילות נקבע כי במקרים של כפל, הסנקציה הספציפית תהיה זו שגוברת. דהיינו לא יתאפשר להטיל סנקציה על אי יישום צו שיפור ועל עצם ההפרה (ככל שזו שייכת לאותן הפרות שביחס להן נקבע מראש שעליהן תוטל סנקציה).
- כמו כן, מכיוון שהרשות המקומית ונותן האישור הן בעלי סמכויות אכיפה מקבילות, לא יתאפשר להטיל סנקציה כפולה על אותה הפרה. כללים מפורטים לענין זה ייקבעו בהמשך בנהלי היועץ המשפטי לממשלה, על בסיס עקרון שתנתן עדיפות לסנקציה על הפרה מקצועית של נותן אישור על ידי נותן האישור.

ה. שיפור בכלי האכיפה הקיימים

- החוק קובע כי ביטול רשיון ייכנס לתוקף תוך 60 מיום הביטול, זאת כדי לאפשר לבעל העסק להתארגן הן מבחינה כלכלית והן כדי לערער על הביטול בפני בית הדין. משך הזמן לביטול לקיצור קוצר ל-30, כדי להגביר את אפקטיביות הביטול ומתוך הנחה שאין בכך כדי לפגוע במטרות החוק.
- החוק קובע כי צו סגירה מינהלי, שמשמעו סגירה מיידית של העסק, יינתן לכל היותר ל-30 יום, כאשר במידה והרשות רוצה להאריך את הצו, היא חייבת להגיש כתב אישום. החוק שונה כך, שהארכת צו הסגירה מעבר ל-30 יום לא תחייב הגשת כתב אישום אלא אישור שופט בלבד (לצורך ביקורת שיפוטית), זאת כדי לאפשר שימוש בכלי זה לא רק לטובת הגשת אישום אלא גם לגרום לעסק לפעול באופן מידי לתיקון הליקויים¹⁷.

ו. שינויים נוספים בחוק

כאמור לעיל, חוק רישוי מהווה גם כלי אכיפה עבור חוק הנגישות. עם זאת החוק במתכונתו הנוכחית מייצר סיטואציה מוזרה. החוק קובע כי אישור הנגישות חייב להיות על ידי מורשה נגישות מטעם

¹⁷ יש לציין כי בית המשפט צמצם את האפשרות לשימוש בכלי זה רק במקרים בהם מדובר בסכנה ממשית לשלום הציבור.



משרד ראש הממשלה



הרשות¹⁸. מכיוון שלרשות המקומית אין את האפשרות לשלוח מורשה נגישות מטעמה לכל עסק, נוצר מצב שבעל העסק נזקק פעמיים למורשה נגישות, באופן הבא:

בפעם הראשונה, מבקשת הרשות המקומית מבעל העסק להביא חוות דעת של מורשה נגישות על חשבון בעל העסק. בפעם השנייה, חוות דעת זו מוגשת לרשות המקומית ומובאת בפני מורשה הנגישות מטעמה, שהוא המוסמך מתוקף החוק לאשר את חוות הדעת. כך נאלץ בעל העסק, בפועל, לקבל שתי חוות דעת של מורשה נגישות, האחד מטעמו והשני מטעם הרשות.

מצב זה תוקן בחוק, באופן שיאפשר חלוקת תפקידים ברורה בין מורשה נגישות מטעם העסק לזה שמטעם הרשות, כך שהעלות על העסק תופחת וההליך יקוצר, וזאת מבלי לפגוע באחריות הרשות לפיקוח על יישום חוקי הנגישות.

¹⁸ מדובר למעשה בשני מורשה נגישות, אחד לענייני תשתית וסביבה (מתו"ס) והשני לשירותים. אין צורך להרחיב בזה כאן.



משרד ראש הממשלה



חלק ו – מדידה וניתוח השפעות

להלן מוצג ניתוח כמותי ואיכותני של ההשפעה העתידית של הרפורמה.

חשוב להדגיש, כי לצד הערכה של ההקלה על העסקים עתידה הרפורמה לחזק את האינטרס הציבורי משום שהיא תפחית את מספר העסקים הפועלים ללא רשיון. מלבד הגברת הציות לחוק, שהוא ערך בפני עצמו, פעילות עם רשיון משמעה וידוא כי העסק עומד בתנאים ובכך תוגבר השמירה על האינטרס הציבורי. בנוסף, על ידי כך תיקטן הלגיטימיות של הפעלת עסק ללא רשיון ויתאפשר חיזוק של הפיקוח והאכיפה כנגד עסקים הפועלים ללא רשיון.

חוק רישוי עסקים קובע רק את התהליכים לקבלת הרישיון ולא את הדרישות עצמן (יאסטרטגיות התערבות' ולא 'דרישות הרגולציה'). משום כך, השינויים העתידיים בעקבות הרפורמה אינם מפחיתים עלויות ישירות אלא נועדו לקצר לוחות זמנים ולייצר ודאות לתהליך. הללו נמדדים באמצעות חסכון בימי המתנה והשפעות עקיפות המנוסחות באופן איכותני, כפי שיוצג להלן:

1. חסכון בימי המתנה

הליך הרישוי עתיד להתקצר מ-10 חודשים לחודש אחד (במסלול על יסוד תצהיר או ה"מ א) או לכ-70 יום (בה"מ ב). להלן פירוט ההשפעות הנגזרות משינוי זה:

- **השפעות בגין מסלולים "רישוי על יסוד תצהיר וה"מ א"**, כאמור לעיל ישנם כ- 10,000 בקשות חדשות לרישיון בשנה. לפי החלטת ממשלה 3214 ולפי פילוח נתוני העסקים ביחס לפריטים שעתידים להיות במסלולים אלה, שליש מהעסקים טעוני רישוי (50,000 עסקים) יהיו רלוונטיים למסלול "רישוי על יסוד תצהיר" ו "ה"מ א" - בהם ניתן לקבל רישיון תוך 28 יום. בהנחה כי התפלגות הבקשות החדשות לרישיון תהיה בהתאם לכמות העסקים הקיימים, היינו שליש מהבקשות (3,300) יתאימו למסלולים אלו ויוכלו לקבל רישיון תוך 28 יום. לפי ההנחה שכיום הזמן הממוצע לקבלת רישיון עסק הוא כ-10 חודשים, ניתן לומר שיחסכו כ-9 חודשים בהליך הרישיון לבקשה יחידה לרישיון, ובאופן שנתי על כלל הבקשות החדשות הרלוונטיות (9 חודשים * 3,300 בקשות רלוונטיות) **יחסכו 29,700 חודשים כל שנה**.
- **השפעות בגין מסלול רישוי "ה"מ ב"**, בהתאם לפילוח הנתונים כאמור, שליש מהעסקים טעוני רישוי (50,000 עסקים) רלוונטיים למסלול הרישוי "ה"מ ב" המאפשר קבלת רישיון תוך כ-70 יום, במקום 10 חודשים בממוצע כיום. אם כך החיסכון בימי המתנה לבקשה יחידה הוא כ-7.7 חודשים. ובאופן שנתי כלפי כלל הבקשות החדשות הרלוונטיות (7.7 חודשים * 3,300 בקשות חדשות רלוונטיות) **25,410 חודשים כל שנה**.



- **השפעות בגין שינויים ב"היתר זמני"**, אשר ישפיע בייחוד על העסקים שאינם נמצאים במסלולים המזורזים, ויחול הן ביחס לקבלת רשיון והן ביחס להליך חידוש הרשיון. מכיוון שאין בידנו נתונים של כמות ההיתרים הזמניים וכמה מתוך הבקשות נדחות במצב כיום. עם זאת, ניתן לסמן את ההיקף הפוטנציאלי של העסקים שיכולים להיות מושפעים:
 - **בקשות חדשות לרשיון** – 3,300 בשנה (אלה שאינן במסלולים המקלים, כאמור לעיל).
 - **חידושי רשיון** – מתוך הנחה שמדובר בשליש מן העסקים שיידרשו לחידוש במתכונת הנוכחית ויוכלו להזדקק למסלול ההיתר הזמני, הרי מדובר ב-50,000 עסקים. גם אם נניח שרק 10% מתוכם נזקקים לחידוש רשיון מדי שנה (בממוצע, בהנחה שתוקף הרשיון הוא ל-10 שנים), מדובר ב-5,000 בקשות לחידוש בשנה.
- סך הכל, פוטנציאל השפעה על 8,300 עסקים בשנה.** יש לציין שמשיחות עם בעלי עסקים רבים, עלה ההיתר הזמני האוטומטי עתיד להיות בעל השפעה גדולה על עסקים, מכיוון שמדובר בעסקים מורכבים שבדרך כלל בעלי העסק לא רוצים לפעול שלא כדין, כך שהדבר יוביל לאפשרות לפתיחת העסק בפועל במקום המתנה (או פעילות ללא רשיון).
- **הנחות חישוב:** (1) התפלגות העסקים הקיימים לפי מסלולי רישוי נעשתה בהתאם למידע שהתקבל ממדגם של רשויות מקומיות ומחלק מנותני האישור ולפי התפלגות פריטי הרישוי למסלולים בהחלטת ממשלה 3214, ולא קיים מאגר מלא של נתוני אמת. (2) הזמן הממוצע לקבלת רישיון הוא כ-10 חודשים לפי הערכות בלבד של אנשי הרישוי ברשויות ואינו מתייחס לשונות בין עסקים/פריטי רישוי. יתכן והעסקים בסיכון נמוך מקבלים רשיון מהיר יותר, כך שהשפעת השינוי קטנה מהמתואר כאן. מאידך, נתון זה עשוי להתאזן עם הפריטים בה"מ ב שהם ברמת סיכון גבוהה יותר שיתכן והממוצע הנוכחי הוא יותר מ-10 חודשים. (3) כ-50,000 עסקים עובדים כיום ללא רישיון כך שחיסכון בימי המתנה לא יגרום לקבלת תזרים מזומנים מהיר יותר לכלל העסקים. מאידך, בוודאי שישנם עסקים שלא מפעילים את העסק ללא רשיון. (4) מכיוון שהליך הרישוי נוגע לכ-220 רשויות תיתכן שונות גדולה מאוד ביניהם באופן הפעולה, ולכן ההערכות משמשות כקנה מידה בלבד.

2. הערכת השפעות עקיפות

- **ודאות**, השינוי המוצע עתיד להשפיע באופן דרמטי על ודאות העסקים באשר ללוחות הזמנים לתשובות הרגולטור מכיוון שנקבעו בחוק מנגנוני "שתיקה כהסכמה" המספקים תאריך יעד קשיח הן לשלב קבלת הרישיון (הרלוונטי רק למסלולים המזורזים) והן להליך חידוש הרישיון (הרלוונטי לכלל העסקים). בנוסף, השינוי מייצר ודאות לכלל העסקים באשר לרשימת התיקונים שעל בעסק העסק ליישם טרם יוכרע גורל הרישיון, ומייצר סדר באשר לבעיית אי



- סופיות הדרישות ושינוי הדרישות תוך כדי ההליך. כך, הוא עתיד להביא להפחתה בעלות העבודה הנדרשת מן ה'הלוך ושוב' הנובע מממשק עודף מול הפקח.
- **הכנסת עסקים עבריינים למעגל הרישיון**, בזכות הקלות לקבל רישיון ניתן להניח כי עסקים רבים יכנסו למעגל הרישוי, וכן עסקים אחרים שלא קיבלו רישיון רק בשל חוסר מענה של הרשויות יכנסו גם הם למעגל הרישוי. בעסקים אלו יגבר הפיקוח של הרשויות וכך יזכה הציבור לפיקוח גם בעסקים שכיום אין בהם פיקוח.
 - **עידוד יזמות**, ככל שהליכים הופכים פשוטים יותר כך גובר השימוש בהם. להליך רישוי עסקים יצא שם רע מאוד בקרב הציבור הרחב. פישוטו יגרום לעידוד היזמות הרלוונטית ויעודד כניסת משתתפים חדשים בתחומי עיסוק אלו ויעודד את הפעילות הכלכלית. בנוסף, אין בידנו נתון הנוגע לכמות 'הנטישה' לאורך הדרך, דהיינו מבקשי בקשות שלאורך התהליך, בגלל המורכבות שלו, מוותרים על החלום לפתוח עסק משל עצמם.
 - **חיסכון בעלויות עקיפות**, לעבודה ללא רישיון ישנן השלכות כלכליות בדמות חוסר בביטוח, חשיפה לתביעות אזרחיות ופליליות, אי אפשרות לאספקת שירותים לגורמים הדורשים רישיון עסק כתנאי סף וכיו"ב. השינוי המוצע יקטין עלויות אלו באופן שקשה לכמת.
 - **מתן סמכות לחיסכון בעלויות ישירות**, אחד מתיקוני החוק מסמיכים את שר הפנים לקבוע יחד עם נותני האישור סוגי עסקים שלא ידרשו להגיש מסמכים שונים שכיום הם חובה כחלק מהגשת הבקשה. בעתיד יתאפשר לחסוך לעסקים אלו את עלויות הנפקת המסמכים. רק לדוגמה, עלות ההפקה של מפה מיצבית ותרשים סביבה עלולה להגיע ל- 10,000 ₪ לעסק בודד ואף יותר.
- עלות אשר תוטל על עסקים מפירים עקב סנקציות כלכליות אינן נחשבות כעלויות רגולציה מכיוון שהן נובעות מהפרות ואינן בגדר עלויות ציות לרגולציה.

3. הערכת עלויות תוספתיות¹⁹

- על אף שמטרת השינוי היא להפחית בעלויות ולקצר תהליכים, כרוכה ברפורמה גם תוספת עלות מעצם החובה להגיש תצהיר, שמחייב חתימת עורך דין בשני מקרים, מתן הרישיון וחידושו.
- עלות תצהיר בבקשה לרישיון – כאמור המסלולים המזורזים רלוונטיים לכ- 6,600 בקשות חדשות לרישיון בשנה. עלות ממוצעת של תצהיר מאומת כדין הוא כ- 160 ₪ אצל עו"ד בשוק

¹⁹ העלויות להלן הן בהתאם למחשבון עלויות רגולציה בהתאם למתודולגיה של משרד ראש הממשלה. המתודולגיה נועדה על מנת לתת הערכה לעלויות ולא מדידה מדויקת.



משרד ראש הממשלה



הפרטי או בעלות של 40 נה אצל עו"ד מאמת בבית משפט. בהינתן ששליש מהבקשות יאומתו אצל עו"ד פרטי ושני שלישי מהם יאומתו אצל עו"ד מאמת בבית משפט – **תוספת העלות הינה** (80 נה לאימות * 6,600 בקשות חדשות) **528,000 בשנה**.

- עלות תצהיר בחידוש רישיון – כאמור המסלולים המזורזים רלוונטיים לכשני שלישי מהעסקים הקיימים (100,000 עסקים) בהנחה שחידוש רישיון לעסקים אלו הוא במוצק פעם בשבע שנים, **תוספת העלות עבור התצהיר היא** (80 ש"ח לאימות * 14,285 חידושים) **1.14 מלש"ח בשנה**.

- בנוסף לעלות הישירה של התצהיר ישנן עלויות ישירות נלוות: נסיעה (37.5 נה) אל הגורם המאמת, חניה (20 נה), ואובדן שעות עבודה (2 שעות X 63 נה לשעה). בנוסף לכך, נסיעה אל הרשות המקומית (37.5 נה) לצורך הגשה, חניה (20 נה), ואובדן שעות עבודה (2 שעות X 63 נה לשעה). לפי הפסקאות הקודמות בשנה ישנן 20,885 פעולות של הגשת תצהיר (14,285 חידושי רישיון + 6,600 בקשות חדשות) שנדרש לחשב עלויות אלו עבורם. **סה"כ עבור עלויות ישירות נלוות 7.6 מלש"ח**.

יש לומר כי מדובר בעלות המקסימלית, שכן כבר כיום יש עסקים המגישים תצהיר עבור רשות הכבאות, לרוב התצהיר עבור הגשת הבקשה הכללית יחליף את התצהיר של רשות הכבאות, ובנוסף כבר כיום מוגדרים עסקים במסלול של היתר מזורז במתכונתו הנוכחית. בנוסף, עם כניסת המערכת המקוונת לתוקף, כל עלות ההגשה הפיזית לרשות המקומית תבוטל. מכיוון שקשה לאמוד באיזה כמות מדובר, העלויות לעיל מהוות מעין רף עליון לעלויות.



משרד ראש הממשלה



חלק ז - תהליך העבודה

הצורך בהנעת תהליך לגיבוש רפורמה נולד מתוך עבודת משרד ראש הממשלה במסגרת תכנית החומש הממשלתית, כפי שנקבע בהחלטה 2118. במסגרת הדיונים עם העסקים ועם המשרדים, חזרה ועלתה הרפורמה ברישוי עסקים והיחס בינה לבין תכנית החומש. מתוך כך, למד משרד ראש הממשלה את התחום, והחליט, בשיתוף מלא של משרד הפנים להכנס לנושא, לאור העובדה שהמפרטים האחידים לא התקדמו.

1. שלבים מרכזיים בתהליך העבודה

בשלב ראשון קיבלה הממשלה את **החלטה 1007** - בהחלטה זו, קבעה הממשלה מתווה ברור לקידום המפרטים. מתוך העבודה על המפרטים, במטרה לגייס את הרשויות המקומיות ובעלי עסקים להעביר את הערותיהם על טיוטות המפרטים, התקיימו שורה של פגישות עם הגורמים האמורים. פגישות אלה הציפו שורה ארוכה של בעיות (שעיקרן מפורטות לעיל), המחייבות חשיבה מחודשת על אפקטיביות הרפורמה והצורך לעשות בה שינויים.

מתוך כך, גובשה על ידי משרד רה"מ ומשרד הפנים טיוטת מחליטים לקראת דיון בממשלה, שהופצה למשרדים נותני האישור כטיוטה לדיון בחודשים הראשונים של שנת 2017. שני המשרדים ניהלו שורה של דיונים עם נותני האישור ובמקביל עם נציגי עסקים לשיפור וטיוב ההצעה.

הליך היועצות זה ארך כחצי שנה וממנו גובשה הצעת המחליטים כפי שהובאה לממשלה במתכונת הנוכחית בדצמבר 2017 ושהיא הבסיס לניסוח החוק המוצע.

העקרון המנחה לאורך כל תהליך היועצות, עם כלל הגופים, היה של היועצות לכל אורך הדרך, כדי להבין את הבעיות, לחשוב על פתרונות ולקבל הערות על הצעות סופיות, ולא רק לשמוע את בעלי הענין בסופו של התהליך.

לאורך הדרך, בוצעה עבודת מיפוי ובה נאספו, בפעם הראשונה, נתוני אמת של מספר העסקים בעלי רשיון לפי כל פריט, ביחס לכל 200 הפריטים הקיימים בצו. עד כה היה קיים מידע רק בחתך כללי יותר של קבוצות ראשיות ולא לפי פריט רישוי, שהוא נתון הכרחי כדי לבנות מסלולים ולבחון את האימפקט העתידי שלהם על מציאות בעלי העסקים.

בכל הנוגע לתהליך העבודה על מתכונת הפיקוח והאכיפה, הרי שזו מפורטת לעיל, בפרק הנוגע לכלי האכיפה.



משרד ראש הממשלה



2. גורמי היועצות מרכזיים

כאמור, נותני האישור היו הגורמים המרכזיים איתם נועצו לאורך כל הדרך, החל מהטיוטות הראשונות ועד לנוסחים סופיים. בתוך הממשלה היו שותפים גם הסוכנות לעסקים קטנים במשרד הכלכלה וכן ישראל דיגיטלית שעליה הוטלה המשימה לבנות את מערכת הרישוי המקוון בהחלטה 1007.

במקביל, לאורך כל הדרך התקיימו דיונים עם מנהלי אגפי רישוי עסקים (איגוד מנהלי רישוי עסקים) מרשויות גדולות וקטנות ומועצות מקומיות ואזוריות הן כדי להבין את המצב בשטח והן כדי ללבן רעיונות ולבחון רעיונות שעלו.

בנוסף, התקיימו דיונים עם גופים של ארגונים יציגים שלהלן:

- ארגונים יציגים: איגוד לשכות המסחר, התאחדות התעשיינים, לה"ב, התאחדות המלונות, התאחדות בעלי המוסכים, התאחדות בתי מרקחת עצמאיים, איגוד בעלי המסעדות והבארים העצמאיים ואיגוד תחנות הדלק.

- בעלי עסקים, בעיקר בעלי ידע ברישוי עסקים, דהיינו שבבעלותם יותר מעסק אחד, למשל בעלי רשתות מרכולים, בעלי רשתות בתי מרקחת ותחנות דלק.

- מגישי בקשות לרישוי עסקים.

- כמו כן, נציגי משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים יצאו לסבבי פיקוח עם רשויות, כדי ללמוד את המצב בפועל.

3. סיכום ההערות שהתקבלו מן המגזר העסקי

נציגי המגזר העסקי היו שותפים בשנתיים האחרונות לתהליכי החשיבה ומיפוי הבעיות הקיימות, וכן נתנו את הערותיהם על טיוטות של הצעת החלטת הממשלה. ככלל, הבעיות שפורטו בחלק ב של דוח זה, עלו כולם מהשיח עם בעלי העניין לכל אורך התהליך. להלן דגשים נוספים שעלו מבעלי העניין:

- הליך הרישוי הוא ארוך מסורבל ולא קוהרנטי. כמו כן הרבה פעמים הליך הרישוי משתנה כתוצאה ממדיניות של רשות הרישוי או כתוצאה ממדיניות מחוזית של נותני האישור.

- המפקחים של נותני האישור מעלים דרישות חדשות שלא קיימות. בעיה זו עתידה להיפתר ככל שיכתבו מפרטים אחידים מכיוון שבמפרטים נדרש לכתוב את כלל הדרישות מהעסק, וכן על ידי הידוק תהליך הפיקוח.



משרד ראש הממשלה



- קיימות סתירות בפרשנות הדרישות בין פקחים שונים של אותו נותן אישור.
- לעיתים ישנן סתירות בדרישות בין נותני אישור שונים. בעיה זו תיפתר עם הוצאת מפרטים אחידים כך שהסתירות יהיו גלויות וניתן יהיה לפתור אותם ברמה הארצית. בנוסף, ישנה ועדה בין משרדית שאחת מסמכויותיה היא לפתור סתירות בין נותני אישור שונים.
- בעת חידוש רישיון לעסק לעיתים מתבטל רישיון העסק עקב אי מענה של הרשויות. לבעיה זו ניתן פתרון בשינוי הנוכחי.
- עסקים לא מקבלים רישיון עסק בגלל חריגות ישנות ומינוריות בדיני תכנון ובניה שקשה מאוד להסדיר. ישנו צוות יחד עם משרד המשפטים שתפקידו לייצר הנחיית יועץ חדשה שתנחה את הרשויות המקומיות להקל כמה שניתן בנושא זה.
- במקרה של הוספת סנקציה כלכלית, יש לתת התראה קודם מתן ענישה וכן יש לקיים פיקוח על מנת לראות שלא משתמשים בסנקציות בצורה שאינה ראויה.

4. הצעת השלטון המקומי

השלטון המקומי שלח למשרד הפנים ולמשרד ראש הממשלה הצעה מקבילה לרפורמה ברישוי עסקים. עיקר הצעת השלטון המקומי מתייחסת לשני רעיונות; הראשון, בניית one-stop-shop למתן האישור אצל רשות הרישוי, כך שכל נותני האישור יישבו ב'שלחן אחד' אצל רשות הרישוי, באופן שיחסוך מבעל העסק את ההתרוצצות בין גורמים שונים ויאפשר לו לקבל את האישור במקום אחד ובפעם אחת. השני, מתן תוקף של הרשיונות לצמיתות, כפי שהיה למעשה בעסקים רבים בטרם הרפורמה שנחקקה ב-2010.

בכל הנוגע לרעיון הראשון, לא ברור האם הכוונה היא להעביר את הסמכות של גורמי הממשלה לרשויות המקומיות להיות גורמים נותני אישור **במקום** הגופים הממשלתיים או לייצר מנגנון תפעולי שאין משמעו העברת סמכויות אלא הסמכה של רשויות הממשלה גורמים אצל הרשויות המקומיות **שיפעלו בשמם ולא במקומם**.

אם המדובר בשינוי מבנה הסמכויות, הרי שזו מבטאת שינוי מסדר ראשון, ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי, באופן שסותר את עקרון היסוד של הצמדות למתכונת החוקית הקיימת כיום. העקרון של ההצמדות, נועד לתת מענה אפשרי, מבלי לפתוח שאלות גדולות שעשויות להביא את המהלך לידד-אנדי, מכיוון שהוא עשוי להתקל בהתנגדויות קשות. זאת מבלי לנקוט עמדה, ואף מבלי להכנס לעובי הקורה של השאלה.

אם המדובר בהסמכה (האפשרות השניה), הרי שזו אפשרית גם במתכונת החוקית הקיימת כיום. החוק מאפשר לנותני האישור להסמיך בשמם גורמים ברשות המקומית שיתנו את האישור, כך שלא



משרד ראש הממשלה



נדרש שינוי חוקי לשם כך²⁰. משרדי הבריאות, החקלאות והגנת הסביבה הסמיכו מטעמם תברואן רשותי, ווטרינר רשותי ויחידה סביבתית – בהתאמה. האפשרות ליישם זאת גם עם נותני האישור האחרים יכולה להבחן בעתיד.

בכל הנוגע לרעיון השני, הנושא הוסבר לעיל בחלק הדן בהליכי הרישוי (חלק ה, סעיף ד2).

²⁰ ראה סעיף 6(א) לחוק רישוי עסקים: "... לענין סעיף זה רשאים השרים להסמיך, בין היתר, עובד של הרשות המקומית שבתחומה נמצא העסק או עובד של רשות מקומית אחרת."



משרד ראש הממשלה



נספח א – תרשים הליכי הרישוי המוצעים

רישיון רגיל		OPEN		תצהיר	21 יום	תצהיר	
ביטול רשות מידי בהפרה מהותית					רשות המקומית		
שנה + שנה על תנאי							
150 יום	30 יום	OPEN		תצהיר	21 יום	ה"מ (מצב קיים)	
ביטול רשות מידי בהפרה מהותית		התנגדות הוטוטרם האריכה עד 90 יום			רשות המקומית		
180 יום – על תנאי							
90 יום	90 יום	OPEN		תצהיר	21 יום	ה"מ א'	
הפרה מהותית		התנגדות רגולטורים			רשות המקומית		
180 יום – על תנאי							
90 יום	90 יום	OPEN		תצהיר	21 יום	ה"מ ב'	
ביטול רשות מידי הפרה מהותית		התנגדות רגולטורים			רשות המקומית		



נספח ב – פירוט תמציתי של כלי הפיקוח והאכיפה הקיימים בחוק

א. כלי אכיפה הרלוונטיים לכלל המסלולים:

1. צו מנהלי להפסקת פעילות חלקית או מלאה – העילה לצו הינה הפרת תנאי מתנאי הרשיון, כאשר בפועל לאור פסיקת בתי המשפט משמש רק במצב של פגיעה מיידית. בסמכות גורמים בכירים המוסמכים לפי חוק אצל נותני האישור.
2. צו סגירה מנהלית בשימוש אסור באלכוהול – בסמכות המשטרה בלבד.
3. סגירה שיפוטית – סגירת העסק אגב הגשת כתב אישום או הרשעה. בסמכות בית המשפט.
4. ענישה שיפוטית – עונש של עד 18 חודשי מאסר או 75,000 ₪ בגין הרשעה. בסמכות בית המשפט.
5. קנס מנהלי – קיימת הרשאה בחקיקה, לא נעשה בה שימוש עד היום.
6. עסק שיש לו היסטוריה עבריינית (המוגדרת בסייגים לפתיחת עסק במסלול היתר מזורז) לא יכול להשתמש במסלול היתר המזורז.

ב. ביטול רשיון:

1. ברשיון רגיל – לא מפורטת עילה. בסמכות רשות הרישוי. נותן האישור רשאי לפנות לרשות הרישוי כדי לבקש ביטול רשיון.
2. ביטול רשיון בהיתר זמני הרשיון פוקע מאליו – בהפרת תנאי ברשיון או שינוי בעסק ממה שהוצג במסמכי הבקשה. על הרשות להודיע על כך לבעל העסק.
3. באישור על יסוד תצהיר, ניתן, לבטל את הרשיון בהפרה (מהותית מבחינת נסיבותיה או חומרתה) של תנאי ההיתר או בשינוי מהותי בעסק ממסמכים שהוגשו. לחילופין, ניתן לבטל **למפרע** את הרשיון שניתן על סמך תצהיר או מסמכים כוזבים. שני המצבים בסמכות רשות הרישוי.
4. במסלול היתר מזורז, ניתנת האפשרות לנותני האישור למשוך את אישורם לבקשה במשך 90 יום הראשונים מרגע תחילת הפעילות בעסק. זאת על כל הפרה (כשם שהיה באפשרותם שלא לאשר את פתיחת העסק). רשות הרישוי מחויבת לבטל את הרשיון בכפוף לשימוע. בנוסף, ככל שמדובר בהפרה חמורה (כאמור לעיל בסעיף 3), אזי לאורך כל תקופת ההיתר המזורז (שנתיים במתכונת החוק הקודמת), ניתן לבטל את הרשיון באופן מיידי, בהסכמה של רשות הרישוי.