

29 באוקטובר, 2017  
ט' בחשוון, תשע"ח

## הערות השלטון המקומי לטיטת הצעת המחליטים בנושא רישוי דיפרנציאלי

בהמשך וכחלק בלתי נפרד ממכתבנו, להלן הערות פרטניות של מרכז השלטון המקומי ופורום ה-15 לטיטת הצעת המחליטים בנושא רישוי דיפרנציאלי. ההערות מופיעות בהתאם לסדר סעיפי הצעת החוק.

נשמח לספק פירוט והסברים נוספים ככל שיידרש.

### 1. סעיף 1.1 אישור על יסוד תצהיר

א. מניסיון יישום אישור על יסוד תצהיר בתחום של כיבוי אש, עלה כי בעלי עסקים רבים העדיפו שלא לחתום על תצהיר, ותחת זאת דרשו שתיערך ביקורת בעסק, זאת בשל חשש וחוסר ודאות לגבי התנאים בהם עליהם לעמוד.

נוכח זאת, עם הרחבת הליך האישור על יסוד תצהיר מתחום כיבוי האש לכלל גורמי הרישוי השונים, יש להעניק לבעל העסק אפשרות בחירה בין אישור על יסוד תצהיר לבין אישור על יסוד ביקורת בעסק.

### ב. סעיף 1.1.1 + סעיף 1.1.2: הזמן הנתון לרשות המקומית למענה לבקשה, ואחרת אישורה

סעיף זה קובע כי הרשות המקומית תגיב לבקשת בעל העסק תוך 21-28 ימים, אחרת תיחשב הבקשה כאילו אושרה.

אנו מתנגדים לקביעת סד זמנים זה כיוון שלרשויות המקומיות אין את היכולת לבחון בקשה וליתן לה מענה בקבועי זמן אלו. המשאבים העומדים לרשות הרשות המקומית אינם תואמים את מספר הבקשות החודשיות.

יתרה מכך, אנו מתנגדים לעצם הקביעה כי בקשה שלא תינתן לה תגובה, תתאשר מאליה. מדובר במנגנון אשר עשוי להוביל לכך שעסקים שאינם עומדים בתנאים הנדרשים יפעלו כאילו נבחנו ונבדקו בידי הרשות המקומית והוענק להם רישיון עסק.

### ג. סעיף 1.1.3: פתיחת העסק על יסוד תצהיר

סעיף 1.1.3, קובע כי בעל עסק יכול לפתוח באופן מידני את העסק לאחר שהגיש תצהיר לרשות המקומית, ללא תלות בקבלת המסמך הרשמי אודות קיום רישיון עסק מהרשות המקומית.

במצב כזה ייתכן שבעל העסק ישקיע משאביו בנכס ויפתח את העסק, אך בתום התקופה הנתונה לרשות המקומית כדי לבחון הבקשה, תסרב הרשות לבקשה לרישיון מטעמי תכנון/מדיניות וכיו. הוראות אלו מעמיקות למעשה את חוסר הוודאות של בעל העסק ועשוי להוביל להוצאות כספיות מיותרות עבור בעל העסק.

לכן, מוצע, כי לרשות המקומית ינתנו 30-60 ימים לביצוע הבדיקות והוצאת רישיון עסק/היתר זמני להפעלה – וזאת בכפוף להגדרת תקינה והקצאת משאבים מתאימים. באופן זה, הליך הרישוי יחולק לשני שלבים – בשלב הראשון, שאורכו לכל היותר 30 יום, תיערך בדיקה ואישור תכנית במסגרת "שולחן עגול" ברשות המקומית. בשלב השני, שאורכו לכל היותר 30 יום, לאחר הודעת בעל העסק על שיפוץ העסק בהתאם לתכנית תיערך ביקורת בעסק על ידי נציגי "השולחן העגול" לשם אישור העסק.

חלופה זו תעניק לבעל העסק ודאות לשיפוץ העסק על פי תכנית מאושרת והתחלת הפעלה לאחר קבלת רישיון עסק.

**2. סעיף 1.2: היתר מזורז (א+ב)**

**א. סעיף 1.2.1.1 + 1.2.1.2: מענה לבקשה להיתר מזורז תוך 21 יום, אחרת – אישור הבקשה**

אנו מתנגדים לקביעת סד זמנים זה כיוון שלרשויות המקומיות אין את היכולת לבחון בקשה וליתן לה מענה בתוך 21 ימים. המשאבים העומדים לרשות הרשות המקומית אינם תואמים את מספר הבקשות החודשיות. יתרה מכך, 21 יום משמעותם למעשה כ-15 ימי עבודה בלבד.

יתרה מכך, בדומה להערתנו לעיל לסעיף 1.1.2 להצעת המחליטים, אנו מתנגדים לעצם הקביעה כי בקשה שלא תינתן לה תגובה, תתאשר מאליה. מדובר במנגנון אשר עשוי להוביל לכך שעסקים שאינם עומדים בתנאים הנדרשים יפעלו כאילו נבחנו ונבדקו בידי הרשות המקומית והוענק להם רישיון עסק.

**ב. סעיף 1.2.1.3: בעל העסק יגיש תצהיר על עמידה בדרישות נותני האישור**

מסעיף זה **משתמע קבוצה** כי בעל העסק מתחייב בכל חידוש רישיון עסק לעמוד בכלל התקנות החדשות של גורמי הרישוי השונים מחדש. כלומר, באם פורסמו תקנות חדשות בתקופה טרם מועד חידוש הרישיון, **על בעל העסק להצהיר כי הוא עומד בהן. הדבר מטיל נטל כלכלי כבד על בעלי העסקים.**

אנו מתנגדים לכך שכן אנו סבורים כי יש לקבוע רישיון עסק לצמיתות, וכי אינטרס ההסתמכות של בעלי רישיונות עסק מחייב ממילא, כי בעת התקנת התקנות, ייקח הרגולטור בחשבון את השפעת השינוי על אלה הפועלים מכח המצב הקיים, ולייצר להם התאמות ותקופות מעבר.

לפיכך, יש לתקן את התצהיר עליו חותם בעל העסק בכל תקופה, כך שהצהרה מבוססת על עמידה בתנאים ובדרישות שניתנו בעת מעמד קבלת הרישיון המקורי הראשון. מובן ששונים הם פני הדברים מקום בו מדובר בדרישה חדשה שתכליתה בטיחות, בריאות והגנה על חיי אדם (להבדיל מדרישה חדשה שמקורה בנהלים ולא בצורך ממשי המשרת את התכליות כאמור).

**ג. סעיפים 1.2.1.4+1.2.1.5 ו-1.2.16: פתיחת העסק באופן מיידי, ותוקף היתר מזורז**

סעיפים אלו קובעים כי בעל העסק יוכל לפתוח את העסק באופן מיידי לאחר הגשת התצהיר (היתר מזורז א'), או לאחר 45 יום (היתר מזורז ב'), וכי הרשות המקומית תעניק היתר מזורז ל-180 יום.

ואולם, לא מובטח לבעל העסק כי עם תום 180 הימים אכן יקבל רישיון עסק. כך, הוראה זו מעמיקה את חוסר הוודאות של בעל העסק, אשר עשוי עם סיום תוקף הרישיון להיות מסורב להארכת משך הרישיון לתקופה נוספת.

כאמור, אנו סבורים כי יש לעבור למתן רישיון עסק לצמיתות, בהליך שלא יעלה על 60 ימים [כמפורט בסעיף 1(ג) למסמך הערות זה]. בהליך זה, לאחר הנפקת רישיון העסק, בעל העסק זוכה בוודאות מלאה כי אם ישמור על תנאי הרישיון שבידו, לא יוצר מצב בו הוא יפעל ללא רישיון.

**ד. סעיף 1.2.1.8**

טיוטת הצעת המחליטים לא משנה את המצב הקיים בו יש צורך בחידוש רישיון עם תפוגת תוקף הרישיון. כמו כן, בנוסף מוסיפה כלי אכיפה מוגברים כנגד בעל העסק במקום יצירת תדירות ביקורות מובנית לכל נותן אישור.

אנו מתנגדים לצורך בחידוש רישיון העסק בתום תקופת זמן קצובה. כאמור, אנו סבורים כי יש לעבור למתן רישיון עסק לצמיתות, כאשר אם נמצא כי העסק אינו עומד בתנאי הרישיון, יבוטל הרישיון באופן מיידי, ללא צורך בשימוע.

**3. טבלה: סעיף 1, מענה הרשות (16א(ד)), הליך היתר מזורז ב', סעיף קטן 3**

סעיף זה קובע כי "בעל העסק ימתין 45 יום טרם פתיחת העסק לבדיקת נותני האישור". מניסוח הסעיף לא ברור האם בעל העסק ממתין לבדיקה או לתשובה מגורם הרישוי? הנחייה זו עלולה לגרום נזק לבעל העסק בשני אופנים:

א. בעלי עסקים יסורבו למתן רישיון במקרה שנותני רישוי לא יגיעו לביקורת בעסק במהלך ה-45 ימים ויזינו, בלית ברירה, סירוב לבקשה, מאחר ולא ירצו להגיע למצב בו הבקשה מאושרת באופן אוטומטי;

ב. עלול להיווצר מצב בו נותני רישוי יגיעו לביקורת וידרשו שיפורים ותיקונים בעסק. ביצוע הדרישות אורך זמן והמבקר ירצה לתת רישיון רק לאחר הבקרה הסופית, המוודאת כי הדרישות אכן בוצעו – מה קורה במצב זה? עד לאיזה לוח"ז מגיעים (עד 90 יום, עד 120 יום)? מה נותנים לבעל העסק בזמן זה? האם הוא עובד תחת רישיון?

**4. טבלה: סעיף 3 "תוקף היתר מזורז {3ה}" + סעיף 7 "חידוש הרישיון"**

סעיפים אלו קובעים כי "עד לקבלת טופס 8 מעודכן מהרשות המקומית, בעל העסק ימשיך להפעיל את העסק ויראו אותו כבעל רישיון כדיון" (הדגשה שאינה במקור).

בכך, ההצעה אינה מטפלת בחוסר הוודאות של בעלי העסקים, שעשויים עם סיום תוקף רישיון להיות מסורבים להארכת משך הרישיון לתקופה נוספת. הוראה זו משמרת את המצב בו בעל העסק אינו יכול להציג נייר רשמי/ רישיון מטעם הרשות על עבודה סדירה ותקינה. הדבר משמעותי בייחוד לבתי מלון, אולמות אירועים, מסעדות וכו' (מונע מענה למכרזים, הזמנת אירועים וכו').

**5. טבלה: סעיף 7, חידוש הרישיון (תוספת חדשה לחקיקה)**

במצב הקיים נותני הרישוי-האישור אינם מספיקים להגיע בזמן למתן חוות דעת לטובת חידוש רישיון עסק. ברוב המקרים החידוש ניתן לאחר מספר חודשים בו כבר פג תוקפו של רישיון העסק התקופתי.

על פי ההצעה החדשה, ומאחר ונותני הרישוי עדיין לא יוכלו לעמוד בסד הזמנים ובהספקים הנדרשים להגעה לבתי העסק, התוצאה שתתקבל במקרה זה הוא מתן סירוב טרם סיום 90 הימים הרשומים בחוק, וזאת על מנת **לבטל-לנסות ולהימנע מן-את-**האפשרות שיינתן אישור אוטומטי במקרה של אי **תגובה או-אי-**מתן חוות דעת לחידוש רישיון העסק.

בין היתר, זו אחת הסיבות להתנגדותנו לאישור אוטומטי מקום בו נותני האישור לא עומדים בסד הזמנים שנקבע להם.

**6. סעיף 2.2 קיום דיני התכנון והבניה**

א. **סעיף 2.2.3** – יש להוסיף בסיפא של הסעיף: "או במצב התכנוני במקרקעי העסק". בנוסף לכך, יש לאפשר לרשות המקומית לדרוש מבעל העסק כי הצהרתו על כך שלא חל שום שינוי במבנה או במצב התכנוני במקרקעין תינתן כפי שיקבע על ידי הרשות, ובכלל זה קבלת אישור מהנדס מטעם בעל העסק.

ב. **סעיף 2.2.6** – עצם קיום ההליך של שימוש חורג אינו יכול לחייב את הרשות המקומית לאשר רישיון עסק לכל תקופת הליך הרישוי. הדבר יכול לשמש תמריץ למבקש למשוך את

הליכי הבקשה לשימוש חורג יתר על המידה. על כן, מוצע להוסיף את המילים הבאות בסוף המשפט: "או חלק ממנו".

7. **סעיף 2.5** – אנו מתנגדים לסעיף. מדובר בדרישה לא סבירה המטילה על רשות הרישוי נטל לא סביר, לעקוב אחר דיאלוג המתקיים בין מבקש הרישוי לבין גורם ממשלתי כלשהו.

8. **סעיף 4.5** – בסעיף זה מצוין כי "נותני האישור יהיו רשאים להסמיך גורמים מורשים בשוק הפרטי או ברשות המקומית שיאשרו את העסקים בשם נותן האישור".

ההצעה להקמת מכונים פרטיים עלתה במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018, אך הוסרה לאחר מאבק השלטון המקומי. **אנו מתנגדים נחרצות לניסיון להעלות את הנושא בשנית.** העברת הסמכויות לגוף פרטי תסרבל את הליך רישוי העסקים, תגרום לנטל כלכלי נוסף על בעלי העסקים, והמשק כולו.

הסמכת גורמים בשוק הפרטי לא תאפשר את הגמישות הנדרשת במסגרת של דיאלוג, אשר חיוני שיתקיים, בין נותני האישור לבין רשות הרישוי. פעילותו של גורם בשוק הפרטי לא יכולה אלא להתבצע על פי כללים נוקשים, באשר מכון מסוג זה אינו יכול לקבוע כללים או לשנותם אלא יוטל עליו רק לבדוק התקיימותם של דרישות, מפרטים ותנאים שנקבעו מראש. כפועל יוצא מכך, רבים מהעסקים המקבלים כיום רישיון, בעקבות השיח ושיג המקצועי המתנהל בין כלל הגורמים המעורבים בהליך, יסורבו, על ההשלכות הקשות העלולות להיות לכך.

תחת זאת, מוצע לרכז את הסמכויות ברשות הרישוי כדי ליצור "שולחן עגול" מול יחד עם נותני האישור השונים, אשר יהווה כתובת עבור בעלי העסקים לטיפול בכל תהליך הוצאת רישיון העסק, ובכך – העסקת עובדים מקצועיים בתחום נותני האישור והרשויות, מה שיקל עליהם את זמני התהליך וייתן לנו את האפשרות לקדם עסקים ויקל על בעלי העסקים.

9. **סעיף 6: שינויים באשר למפרטים האחידים**

מדובר בסעיף שעלול לגרום לפרשנות בעייתית וכך פורה לתקיפת דרישות נותני האישור וייתכן גם של דרישות רשות הרישוי.

א. **סעיף 6.5** – יש להוסיף בוועדה המייעצת את נציגי איגוד מנהלי המחלקות לרישוי עסקים הארצי, כחלק בלתי נפרד מהוועדה ומסמכויותיה.

ב. **סעיף 6.7** – סעיף זה קובע כי כל דרישה רגולטורית חדשה תעבור בדיקת השפעה כלכלית על בעל העסק. אנו דורשים כי גם המפרטים האחידים שפורסמו טרם פרסום טיוטת הצעת המחליטים לרישוי דיפרנציאלי יכללו יש לכלול בהתניה גם את המפרטים האחידים שפורסמו טרם טיוטת זו. גם אותם יש לכלול בדוח הערכת השפעות הרגולציה.

ג. **סעיף 6.10** – הנחיות למבנה המפרט הרשותי יפורסמו בתיאום ושיתוף הרשויות המקומיות השלטון המקומי ואיגוד מנהלי מחלקות לרישוי עסקים.

ד. **סעיף 6.11: מעבר למערכת רישוי מקוונת** - אנו מבקשים להוסיף סעיף נוסף לאחר סעיף 6.10, סעיף 6.11, ובו יוצג העיקרון בנוגע לאפשרות מעבר למערכת רישוי מקוונת.

להלן הנוסח המוצע לסעיף: "רשויות מקומיות-רישוי יוכלו להחליט על שימוש במערכות מקוונות בלבד לקבלת בקשות לרישיון עסק, תכניות, מסמכים תצהירים ועוד. מקום שהרשות המקומית שרשות הרישוי לא קבעה כאמור, תפרסם הרשות כתובת דואר אלקטרוני להגשת מסמכים כאמור."

\*\*\*