

רישוי עסקים בישראל

אהרון כהן מוהליבר ודוד דביר

מחקר זה פורסם בינואר 2006 במשותף עם הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל

על אודות תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לסטודנטים ישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי קורת – מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאחר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתבת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותן פרופ' גלן יאגו, מנהל המרכז הישראלי של מכון מילקן ומנהל קבוצת המחקר במימון מכון מילקן בקליפורניה.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא בתפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרן קורת וקרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

תוכן העניינים

1	מבוא
2	רישוי עסקים - למה?
2	רישוי עסקים בישראל - תמונת מצב
5	השלכות הנטל הבירוקראטי
6	הגורמים לעלויות הכלכליות
15	הפגיעה שנגרמת כתוצאה ממבנה החוק בישראל בישראל - הערכה כמותית
22	השוואה בינלאומית
23	אפקטיביות הרישוי - השוואה בינלאומית:
23	מיקומה של ישראל בהשוואות בינלאומיות
26	המלצות

רישוי עסקים בישראל

אהרון כהן מוהליבר ודוד דביר*

מבוא

הבירוקרטיה, שלעניין עבודה זו כוללת את חובת רישוי העסקים והתקנות הנכפות על בעלי העסקים במהלך פעילות העסק, הינה תופעה כלל עולמית שראשיתה כבר בתחילת המאה ושצברה תאוצה החל מאמצע המאה. לאור התפתחות המסחר והתעשייה פעלו במקביל שתי מגמות שהתוצאה שלהן הינה בירוקרטיה במתכונתה הנוכחית. מחד גיסא, קמו תנועות שונות, כמו הארגונים האמריקאיים: התנועה לאיכות הסביבה, התנועה לשיבה אל האדמה, התנועה להגנת טוהר המידות ועוד, שכל אחת מהן קראה להטיל מגבלות על אותם עסקים שלטענתן גורמים נזק לחברה. מאידך גיסא, ממשלות בכל העולם לקחו על עצמן את תפקיד ההגנה על הצרכן, בטענה כי בעלי העסקים יטו בכל הזדמנות לנצל את בורות הצרכנים ותמימותם במטרה למכור להם מוצרים פגומים. לטענת הממשלות, נוצר במקרה זה כשל שוק ולכן על הממשלה להתערב על מנת לתקנו. שני טיעונים בנוגע לכשלי שוק המהווים צידוק לרישוי העסקים ידונו בהרחבה בפרקים הבאים.

כיום, במסגרת הרגולטורית במדינת ישראל, ניתן למצוא מקרים מעטים בלבד בהם ניתן להתחיל בפעילות כלכלית כלשהי מבלי לקיים לפני כן מערכת של דרישות, בכללן רישיונות ואישורים מהרשויות השונות. בולטת ביניהן היא הדרישה לרשיון להפעלת עסק (רישוי עסקים), הנוגעת לכ- 113,000 עסקים (כשליש ממספר העסקים בישראל), ומהווה חסם כניסה לשוק בפני מי שמבקש לפתוח אחד מ-231 סוגים שונים של עסקים.¹

למצער, רישוי העסקים בישראל בנוי על פי מודל הנהוג במדינות מתפתחות. מודל זה הוא של מדינת רשות, בה לא מאפשרת המדינה פעילות כלכלית חוקית בעסקים טעוני רישוי בטרם בדקו את העסק כל הגורמים המאשרים. לעומת מודל זה, בעולם המערבי נהוגה מדיניות רישוי הנשענת על עקרונות מדינת הזכות, שבה ההתערבות הממשלתית בכלכלה הינה מינימאלית, זכויות הקניין וחופש העיסוק של הפרט מעוגנות היטב בתודעה הציבורית ובחוקה המסדירה זכויות אלה. במדינות העולם המערבי לא נדרש אישור מקדים בכדי לפתוח עסק טעון רישוי, למעט מקרים בודדים כגון חברות לייצור תרופות או חנויות לממכר נשק, והמדינה מאשרת את רשיון העסק על סמך הצהרות הבעלים, ומבצעת את הבדיקות מבלי להשית עלויות על בעלי העסקים.²

* תודה מיוחדת לשרונה ארליך-עמיחי

העלויות של מנגנון רישוי מהסוג הנהוג בישראל גבוהות משמעותית מהעלויות של מנגנון רישוי-רישום הנהוג במדינות המתועשות. **המערכות הרגולטוריות הנוגעות לרישוי עסקים בישראל כה מורכבות עד כי הן עולות למשק כ-1.5 מיליארד ש"ח בהקצאה לא יעילה של מקורות, וגורות אובדן תוצר של כחצי מיליארד ש"ח מדי שנה** כפי שיפורט בהמשך. בשל פערי אינפורמציה ויכולת מיקוח מול הגורמים המאשרים, הפגיעה דיפרנציאלית וחלקם של העסקים הקטנים באובדן התוצר גבוה משמעותית מחלקם של העסקים הגדולים.

עלות ההתעסקות עם הבירוקרטיה הנוגעת לרישוי עסקים לבדה מאמירה לכדי 305 מיליון ש"ח בשנה. עלות הבירוקרטיה לתקציב המדינה היא כ-110 מיליון ש"ח בכל שנה.

הבנק העולמי, הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (ה-OECD) וארגונים אחרים הראו כי למבנה של הרשויות הרגולטוריות השונות השפעה משמעותית על הביצועים הכלכליים של המשק.³ ההשפעה הכלכלית של השגת רישיונות, כפי שמוצג בחלק הדין בהשוואות בינלאומיות במחקר זה, היא משמעותית, ובמקרים רבים נקבעות הדרישות בישראל תוך התעלמות או המעטה בעוצמת ההשלכות הכלכליות של הקשחת תנאי השגת הרישיון על הפעלת עסק. מנגנון הרישוי שהתפתח עם השנים במדינת ישראל הביא את ישראל להיות מדורגת במקום ה-83 מתוך 140 מדינות בנושא התעסקות עם רישיונות במדד Doing Business של הבנק העולמי, דירוג נמוך אפילו מהממוצע האזורי למזרח התיכון ורחוק מהממוצע למדינות ה-OECD.⁴ נציין כי לחסמי כניסה גבוהים השלכות חמורות גם על רווחת הצרכן היות והם מצמצמים את התחרות בשוק; הדבר מתבטא בהיצע מוצרים נמוך ובמחירים גבוהים.

בנוסף לפגיעות הניתנות לכימות, גורם חוק רישוי העסקים⁵ במתכונתו הנוכחית לעיוות מבנה השוק לטובת עסקים גדולים, ולתחלופה גבוהה של עסקים קטנים בתחומים ספציפיים, כגון תחום המזון.⁶ לעיוות זה יש השלכות על כמות ואופי המשרות הפנויות למועסקים במשק, כמו גם על פיזור ההכנסות והצמיחה הכלכלית. הקושי בהקמת עסק הנגזר מדרישות הרישוי מונע מעסקים רבים לקום במקומות בהם הרשויות המאשרות מקפידות על התנאים ולעיתים מונע הקמתם של עסקים כלל ועיקר. נציין כי בארה"ב כמעט כל המשרות החדשות נוצרות בעסקים קטנים ובינוניים.⁷ פגיעה משמעותית בסקטור זה משמעה פגיעה משמעותית גם בפוטנציאל התעסוקה במשק.⁸

רישוי עסקים - למה?

רישויים של עסקים מסוגים מסוימים נדרש בכדי לשמור על שלום הציבור ואיכות הסביבה, במובן הנגזר מההשפעות החיצוניות שיש לפעילות העסקים (על השכנים לעסק באזור מגורים, על איכות הסביבה וכו'), ולהגן במידת מה על הצרכן, במקרים בהם יש חשש לפגיעה בשלומם בשל א-סימטריות המידע בינו לבין המוכר.

הנחת א-סימטרית המידע (Information asymmetry) משמעה שהצרכנים, הקונים מוצרים רבים ומגוונים, נמצאים במצב נחות לעומת היצרנים והמוכרים ברמת וכמות המידע שיש להם על המוצרים הנמכרים. כשל השוק השני הוא השפעות חיצוניות (Externalities), דהיינו השפעות בריאותיות, בטיחותיות או סביבתיות הנגרמות לציבור על ידי בעל העסק ואינן מגולמות במחיר כפי שהוא נקבע במפגש בין המוכר לקונה. השפעות אלו כופות עלויות לא רק על רוכש המוצר, אלא גם על פרטים שאינם קשורים בהתקשרות בין המוכר לקונה, וזו הסיבה שהן אינן מגולמות במחיר המוצר או בתנאי אספקתו. זה גם הצידוק להתערבות המדינה בעסקה שבין המוכר לקונה, בכדי להבטיח שגורמים שלישיים, חיצוניים לעסקה, לא יפגעו. במקרים אלו מתערבת המדינה בכדי למנוע פגיעה באיכות האוויר, המים, איכות החיים של התושבים בקרבת מקום העסק וכו'.⁹

הנחת א-סימטרית המידע משמשת כצידוק לתקנות רבות בחוק רישוי העסקים, אך לגבי רובן מהווה ההנחה צידוק חלש. פיקוח צרכני, בדמות עלוני צרכנות המספקים מידע בנוגע למוצרים שונים, מבחנים הנערכים על ידי גופים צרכניים ומועצות אזרחיות המפרסמות מידע תקופתי הנוגע לטיבם ויעילותם של מוצרים שונים, הוכח כיעיל יותר מפיקוח ממשלתי.

דוגמא ליעילות שיטת אספקת המידע לצרכנים, אל מול השיטה הפטרנליסטית של "שמירה על האינטרסים של הצרכן" על ידי פקידים ממשלתיים, היא רמת הבטיחות של מכוניות נוסעים: בשנת 1997 הוקמה ה-European Commission and Motoring and Consumer Organizations (EuroNCAP) שהתחילה לפרסם את תוצאות מבחני הריסוק של דגמי מכוניות חדשים של יצרנים שונים. לפרסום התוצאות האובייקטיביות היה אפקט צרכני כה גדול, עד כי שלוש שנים מאוחר יותר השתפרה הבטיחות הממוצעת של המכוניות פי שתיים, שיפור שהציל את חייהם של מאות אלפי בני אדם. בזכות כוחה של האכיפה הצרכנית, נוסע במכונית משפחתית פשוטה שיוצרה בשנת 1999, שלוש שנים בלבד לאחר הקמת ה-EuroNCAP, היה מוגן יותר מאשר נוסע במכונית פאר שיוצרה בשנת 1996.¹⁰

אכן, נושא ההשפעות החיצוניות ושימור הסביבה הינו נושא שטומן בחובו בעיות רציניות וייתכן ודרושה התערבות ממשלתית מסוימת. הבעיה העיקרית הינה לזהות את הנפגעים (במקרה של השפעות חיצוניות שליליות) ואת שיעור הנזק, ולנסות למצוא פתרונות שיאפשרו מזעור הנזקים לסביבה החברתית והאקולוגית. למרות הבעייתיות, מחקר זה יראה כי תהליך הרישוי במתכונתו הנוכחית איננו מהווה את הפתרון לבעיות ויש למצוא דרך צודקת ויעילה יותר. בהקשר זה יש לזכור את העלויות של מנגנון הרישוי עצמו, ואת יחס העלות תועלת הנובע ממנו. במציאות בה שליש מהעסקים טעוני הרישוי פועלים ללא רשיון קל לראות כי לא זו בלבד שהמנגנון הנוכחי עולה למשק בעלות כבדה, אלא גם שהמנגנון אינו יעיל.

1. רישוי עסקים בישראל- תמונת מצב

התהליך:

שלב ראשון: בעל העסק ניגש לעירייה ומבקש להוציא רשיון עסק, או חוות דעת מקדמית מגורמי הרישוי ברשות המקומית. בשלב זה ניתנים לבעל העסק הטפסים וקובץ מן הנהלים הכתובים הרלוונטיים לסוג העסק אותו הוא רוצה להקים (לא כל הנהלים כתובים ולכך נגיע בהמשך).

שלב שני: בעל העסק ממלא את הטפסים, ומצרף לבקשה לרשיון עסק¹¹:

1. תוכנית עסק אותה מכין בעל העסק בעזרת בעל מקצוע בתחום ההנדסי. תוכנית העסק כוללת תוכניות מקצועיות, חתכים שונים של פרופיל העסק וטבלאות, וערוכה בקנה מידה של 1:100¹².

2. מפה מצבית של העסק, החתומה בידי בעל מקצוע.¹³

3. תרשים סביבה של העסק.¹⁴

בקשה הכוללת את הטפסים הללו, בנוסף לטפסים הספציפיים של העסק, מוגשת לרשות המקומית בחמישה עותקים וחתומה על ידי בעלי מקצוע.

שלב שלישי: מחלקת הרישוי ברשות המקומית מפנה את בקשת הרשיון לגורמי התכנון והבנייה וגורמים בתוך הרשות המקומית לחוות דעת. גורמי התכנון והבנייה בודקים אם בבניין בו שוכן העסק אין חריגות בנייה, אם העסק מתאים לפי סוגו לתוכנית הבנייה העירונית (תב"ע) ואם הבניין בו שוכן העסק עומד בכל חוקי התכנון והבנייה. בשל המבנה הבירוקרטי המסורבל של אכיפת דיני התכנון והבנייה בישראל, מאריך שלב זה באופן משמעותי את הליך קבלת רשיון העסק בכל המקרים, כפי שנפרט בהמשך. בכך פוגע שלב זה הן בעסקים, הן בצרכנים, בשל קשיחות מבנה התב"ע וחוסר גמישות באישור לשימוש שלא בהתאם לתב"ע, והן בהכנסות הרשויות המקומיות והמדינה ממיסוי.

שלב רביעי: באם עברה הבקשה את אישור גורמי התכנון והבנייה והגורמים ברשות המקומית, היא מועברת לטיפול היחידה המקומית לרישוי עסקים וזו שולחת אותה לגורמים הרלוונטיים ברשות המקומית, במשרדי הממשלה ובתאגידים המוניציפאליים (איגוד ערים לביוב) ובמנהלות (גז). בחלק מהמועצות קיימות יחידות פנימיות לאיכות סביבה, בריאות ועבודה. גורמים אלה בודקים את הבקשה ומציגים דרישות ותנאים לבעל העסק. חלק מגורמי הרישוי, כתלות בסוג העסק, דורשים לראות את העסק בפעולה בטרם הם דורשים דרישות התאמה. למעשה, במקרים רבים קיימת כפילות בבדיקות, שכן דרישות הנוגעות לאיכות סביבה נדרשות הן על ידי המשרד לאיכות הסביבה, הן על ידי המחלקה לאיכות הסביבה ברשות המקומית והן על ידי מנהל בריאות הסביבה במשרד הבריאות. בדומה לכך, דרישות הנוגעות לפתחי מילוט מגיעות הן מהמשרה והן מכיבוי אש. דרישות אלו אינן מתואמות בין הגופים וכך יכול להיווצר מצב בו נדרש בעל העסק לביצוע דרישות שונות, ולעיתים אף סותרות.

אישורים נוספים:

o עסקים מחויבים לקבל אישור מהמחלקה לכיבוי אש מדי שנה

- עסקים הקשורים במזון מהחי ובבעלי חיים זקוקים לאישור מהמחלקה הוטרינארית
- העוסקים ברכב או קשורים לתנועת רכב זקוקים לאישור אגף התנועה
- משטרת ישראל מנפיקה אישורים הנוגעים לבריחות המקום ואבטחה מפני שוד והתפרצות
- עסקים הקשורים בגז ואנרגיה זקוקים לאישור מנהל הגז במשרד התשתיות הלאומיות
- עסקי שינוע דלק, חלב ומזון, בתי ספר לנהיגה, עסקי גרירת רכבים, תחנות אוטובוסים ומוניות, השכרת רכבים, מכירתם או תיווך בהם, כל עסקי מכונאות הרכב, שימוש בכלי שיט המשמשים לעינוג הציבור, אחסנת כלים הנדסיים כבדים ושימוש בהם, זקוקים לאישור ממשרד התחבורה
- מכוני כושר זקוקים לאישור המפקח על הספורט במנהל החינוך
- בריכות שחיה ופארקי מים זקוקים לאישור משרד הפנים מדי שנה
- קייטנות זקוקות לאישור משרד החינוך מדי שנה

שלב חמישי לאחר ביצוע השינויים הנדרשים על ידי כל הגורמים בעסק, ניתן רשיון עסק הקצוב בזמן (שנה, שלוש שנים או חמש שנים), או אישור לצמיתות הכפוף לביקורות שנתיות של כיבוי אש, המשטרה והמשרדים הרלוונטיים לסוג העסק.

מבנה החוק:

- חוק רישוי עסקים, התשכ"ח – 1968¹⁵ (להלן-החוק) קובע, כי שר הפנים רשאי לקבוע בצווים עסקים טעוני רישוי, ולהתנות תנאים להפעלתם כדי להבטיח
- (1) איכות נאותה של הסביבה ומניעת מטרדים
 - (2) מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות
 - (3) בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו
 - (4) מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, דשנים או תרופות
 - (5) בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים
 - (6) קיום הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה ולשירותי הכבאות.

בפרק הבא נכמת את עלות מנגנון רישוי העסקים בישראל. בחלק 1.1 נתאר את השלכות הנטל הבירוקראטי, בחלק 1.2 נסקור את הכשלים הגורמים לעלויות הכלכליות הגבוהות בישראל ובחלק 1.3 נכמת את העלות הכלכלית למשק. נציין כי **הבטחה מפני שוד והתפרצות וקיום הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה** אינם קשורים ישירות לאף אחד מכשלי השוק המרכזיים בהם נועד לטפל החוק.

1.1 השלכות הנטל הבירוקראטי:

איבוד זמן וכסף המושקעים בפעילות לא יצרנית כגון מילוי טפסים ועמידה בתקנות השונות. מחקר שנערך הארצות הברית העריך את העלות הכוללת של הטיפסולוגיה (paperwork cost) ב-139 מיליארד דולר בשנת 1978, 173 מיליארד דולר ב-1988, 229 מיליארד דולר ב-1998 ו-236 מיליארד דולר בשנת 2000.¹⁶

איבוד תעסוקה עקב המחסום שבבירוקרטיה. יזמים רבים, ובעיקר יזמים קטנים, נרתעים מהדרישות הרבות ולכן נמנעים מלהקים עסק עצמאי.

פגיעה בעסקים קטנים. בעיית הרישוי אמנם נוגעת לכלל העסקים, אך מקשה בפרט על עסקים קטנים. לעסקים הגדולים יש שדולה של אנשי מפתח עם גישה נוחה אל מקבלי ההחלטות, כך שסביר שהם יכולים להשיג הקלות מסוימות בבירוקרטיה הנדרשת, בפרט בדרגי השטח. לעומתם, העסקים הקטנים נאלצים לעבור את כל הדרך במלואה, וברוב הפעמים ללא ידע מקצועי או משפטי שיסייע להם. בעיה זו מועצמת על ידי היעדר אינפורמציה מלאה ושקופה לפני תחילת התהליך. בנוסף, בעסקים קטנים בעל העסק עצמו הוא זה שממלא כמעט את כל הפונקציות ומתמודד עם הדרישות המקצועיות בהשגת רישוי העסק. זמן זה בא על חשבון הזמן לפיתוח העסק. יוצא מכך, שמורכבות התקנות והבירוקרטיה בדרך כלל יקרים יותר לעסקים הקטנים והופכים למקור לחיכוך והטרדה ליזמים.

פגיעה בדינאמיות וגמישות ההיצע של עסקים קטנים. עסקים קטנים מתאפיינים בדינאמיות גבוהה ויכולת להגיב מהר לשינויים בביקוש בשוק. ההכבדה הבירוקראטית מעקרת במידה רבה את היתרון היחסי הגלום בגודלם של העסקים הקטנים.

1.2 הגורמים לעלויות הכלכליות

החוק בישראל בולט במספר מאפיינים האחראיים לעלות הכלכלית הכבדה של החוק למשק. נסקור בקצרה מאפיינים עיקריים ברישוי העסקים בישראל, כפי שהם מתבטאים בחוק ובפרשנותו המעשית כיום:

א. בעיות מבניות:

א.1. כפל דרישות באותם נושאים

בהתאם לסוג העסק נדרשים אישורים ממשרד הבריאות, החקלאות, איכות הסביבה, התחבורה, התשתיות (מנהל הגז), התעסוקה המסחר והתעשייה ומשרד הפנים. בנוסף נדרש לקבל אישור גם ממחלקות שונות ברשות המקומית (תברואה, איכות הסביבה, תחבורה) כמו גם מכיבוי אש ומהמשטרה. בחלק מהרשויות נדרש לקבל אישורים מוניציפאליים מאיגוד הערים לביוב.¹⁷

טבלה מספר 1

מספר גורמים מאשרים לפי קבוצות סוגי עסקים

סוג קבוצה	אישור 2 גורמים	אישור 3 גורמים	אישור 4 גורמים	אישור 5 גורמים ויותר	סה"כ מספר סוגי עסקים בקבוצה
בריאות רוקחות וקוסמטיקה		10	5	3	18
דלק ואנרגיה		1	8	8	17
חקלאות ובע"ח		10	9	6	25
מזון		9	14	3	26
מים ופסולת			8	2	10
מסחר ושונות	5	8	3	2	18
עינוג ציבורי נופש וספורט		9	12	6	27
רכב ותעבורה	2	12	9	7	30
שירותי שמירה ואבטחה		7	2		9
תעשייה מלאכה כימיה ומחצבים	9	14	25	3	51
סה"כ	16	80	95	40	231
שיעור מכלל העסקים	7%	34%	41%	17%	

מקור: עיבוד לזו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי)- התשנ"ה 1995

<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/0A59D4A7-13AF-474B-8526-BA1DCD6662FD.htm>

93% מהעסקים נדרשים לאישור של יותר משני גורמים, ו-58% מהעסקים נדרשים לאישור של יותר מ-4 גורמים. מלבד אישורים אלו מגורמים חיצוניים לרשות המקומית נדרשים בעלי העסקים להשיג גם אישור מהרשות המקומית, זו רשאית להפנותם למחלקות שונות בתוך הרשות (תעבורה, בריאות, איכות סביבה וכו'). בנוסף כל עסק נדרש לבדיקת עמידה בתנאי התבי"ע, דרך המחלקה הרלוונטית ברשות המקומית.

גופים רבים דורשים דרישות באותם נושאים, לעיתים אף דרישות שאינן עולות בקנה אחד זו עם זו. משרד הבריאות מתנה תנאים הנוגעים לגודל מבנה, מספר שכבות הצבע, סוגו וגווניו, סוגי החומרים מהם בנויים חלקים מהמבנה ועוד. רשות הכבאות דורשת דרישות הנוגעות גם הן לגודל המבנה, סוגי החומרים המשמשים בחלקים שונים בו, סוגי החומרים המשמשים ציפוי וחיפוי

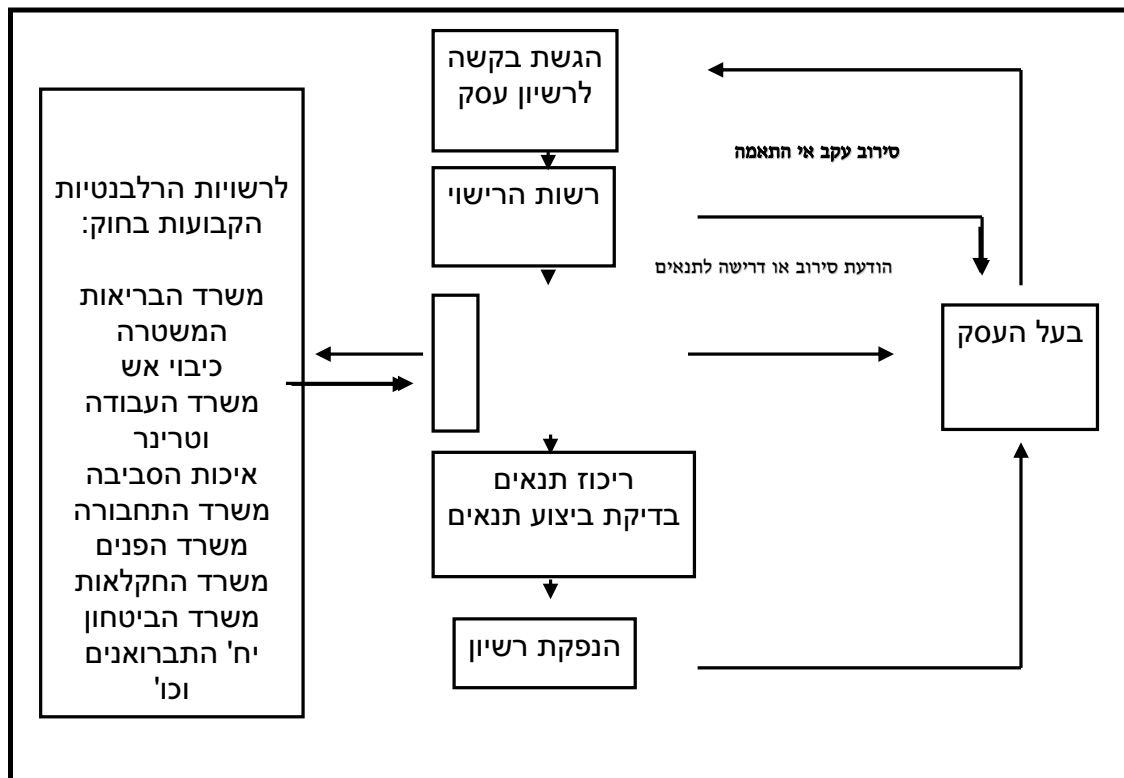
ועוד (דרישות שאינן כתובות ונתונות לשיקול דעתו של הממונה בשטח). המשטרה דורשת דרישות הנוגעות גם הן לגודל מבנה, דרכי מילוט, אבטחתו מפני התפרצות ובכלל זה סוגי חומרים מהם בנויים חלקים מהמבנה ותנאים נוספים.¹⁸ מפאת קיומם של 231 סוגי עסקים, לחלקם מאות דרישות כתובות ודרישות נוספות שאינן כתובות, קצרה היריעה מלסקור את כל הדרישות בכל העסקים.

2. ריבוי גורמים מאשרים

קבלת רשיון העסק כרוכה באישור של כיבוי אש, מחלקות העירייה הרלוונטיות, איגוד הערים לביוב ובהתאם לסוג העסק- בין משרד ממשלתי אחד לארבעה. על פי החוק אמורה הרשות המקומית לרכז את הדרישות אל מול הגורמים המקצועיים, כפי שניתן לראות מהדיאגרמה שמפורסמת באתרי העיריות. בפועל בעל העסק הוא זה שעומד בקשר מול הגורמים המקצועיים בכדי לקבל את האישורים הנדרשים.¹⁹

תרשים מספר 1

תהליך רישוי עסקים כפי שמוצג באתר עיריית נתניה



מקור: 4, 260 #mats/t/asakim/www.netanya.muni.il תאריך כניסה לאתר: 21 נובמבר 2005

3. סמכויות דרגי השטח:

דרישות משתנות

דרגי השטח ברשויות הרישוי השונות, ובראשן כיבוי אש והמשרד לאיכות הסביבה, משנים את הדרישות מעסקים בתדירות גבוהה. שינויים אלה מטילים עומס כבד ולא סביר על בעלי העסקים. ועדת החקירה שהוקמה בעקבות אסון ורסאי וחקרה את תחום רישוי העסקים מצאה ממצאים חמורים הנוגעים לתכיפות השינויים ואיכותם המקצועית.²⁰

הערכות הגופים המאשרים, הארגונים המקצועיים ובעלי העסקים לעלות הממוצעת של השינויים בחמש השנים האחרונות הן כי השינויים הגורפים במערכות הכיבוי, שנדרשו מכלל העסקים, האמירו מעבר לעלות ממוצעת של 10,000 שקלים בשנה. עלות זו כוללת רק את השינויים במערכות המתזים הנדרשות, מערכות אוורור, מטפים ומערכות כיבוי נוספות והיא חלה על כל העסקים טעוני הרישוי.²¹ הערכה של יועץ בטיחות הינה כי העלויות הממוצעות של השינויים היו גבוהות משמעותית מסכום זה. ההערכה מצורפת בנספח לעבודה זו. אנחנו בחרנו לדבוק בהערכה הנמוכה למרות שאנו בטוחים כי זו הערכת חסר.

עלות השינויים מטילה נטל לא שוויוני על עסקים קטנים לעומת עסקים גדולים, והיתרונות לגודל מתחדדים. חברת אינטל משקיעה בין 300,000 \$ ל-500,000 \$ כל שנה בתחזוקת הרישוי, מרבית הסכום בגין שינויים בלתי צפויים אך סכום זה מהווה 0.03%-0.05% בלבד מהמחזור של החברה.²² **בכדי להשוות את העומס היחסי בין עסק קטן לעסק גדול זקוק העסק הקטן המשקיע 10,000 ש"ח בהיענות לתנאי רישוי העסקים למחזור של 20,000,000 ש"ח - 33,000,000 ש"ח.** היות והמחזור הממוצע של עסקים קטנים בשנת הפעילות הראשונה שלהם הוא כ-290,000 ש"ח²³ הרי שעלות ההתמודדות עם התנאים המשתנים בהשגת הרישיונות מאמירה ל-3.4% מהמחזור, פי מאה מהעלות היחסית של עסק גדול כגון אינטל ישראל.

כדי שנטל עלות הרישוי יהיה הוגן בין הגדולים לקטנים, אם יוחזק קבוע הנתון שהמחזור חייב להיות 20-30 מיליון, רק 1.4% מהעסקים הקטנים פועלים בעלות יחסית שווה לעומת עסקים גדולים מסוגה של אינטל.²⁴

שחיתות וניגוד עניינים

מחקרים הראו כי קיים קשר בין רמת השחיתות במדינה לבין מורכבות הליך רישוי העסקים.²⁵ ישנן מדינות בעולם בהן הליך רישוי העסקים הופך לקצר ופשוט יותר כאשר נשכר אדם מיוחד כיועץ לענייני רישוי. עדויות מזדמנות מראות כי גם בישראל, בדומה למדינות אלו, פועלים "מעכרים" המסייעים להליך הרישוי.²⁶ ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור בראשות השופט ורדימוס זיילר מצאה כי שילוב הנסיבות מוביל למנהל לא תקין, בפרט בכל הנוגע לבטיחות המבנים:

הכוח המצטבר של מדיניות הנתונה לשיקול דעת, ושיקול דעת שאינו מקצועי, ביחד עם הנחיות שהן חלקיות, לא מעודכנות, שאינן בהישג יד ושלא כולן

כתובות, יוצר אי-ודאות בקרב העוסקים בנושא רישוי העסקים משני עברי המתרס. מצב זה מהווה קרקע פורייה ללחצים ולכניעה בלתי עניינית להם, לקיום מנהל בלתי תקין שאין בו הקפדה על עקרון השוויון בין כל הזקקים לשירותיו, ולשיקולים שלא ממין העניין.²⁷

הטיה לטובת עסקים גדולים

חוסר ההבחנה בין עסקים מסוכנים ומורכבים לעסקים שאינם כאלו יוצר הטיה מובנית כנגד עסקים שאינם מורכבים או מסוכנים. עסקים קטנים מצוידים בפחות כלים להתמודד מול הדרישות הברוקרטיות בכל אחת מהקטגוריות. בנוסף, הסמכויות הרבות העומדות לרשות דרגי השטח, והפתח לשחיתות שנוצר כתוצאה מכך, מאפשר יתרונות לא הוגנים לעסקים גדולים.

א.4. אורך התהליך

הלך רישוי העסקים בישראל אורך זמן רב מאד. הבנק העולמי מצא כי עסק בישראל זקוק ל-219 יום בכדי להסדיר את נושא ההתעסקות עם הרשיונות, נתון חריג אף בהשוואה לממוצע באזור המזרח התיכון ואפריקה שעומד על 216 יום, וגבוה משמעותית מהממוצע למדינות ה-OECD שעומד על 147 ימים.²⁸ העלות של התעסקות עם הרשיונות במונחי הכנסה לנפש בישראל גבוהה ב-20% מהעלות במדינות ה-OECD. כפי שעולה ממחקר זה, הסיבות העיקריות לעיכובים הן השהייה ממושכת של הבקשות אצל נותני האישור או עיכוב הנגרם כאשר העסק זקוק לאישור חורג מטעם הוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

המצב הנוכחי מציב את היזם בין הפטיש לסדן. מחד, הפעלת העסק ללא רשיון מנוגדת לחוק ובעל העסק צפוי לסנקציות משפטיות. מאידך, תהליך קבלת הרשיון אורך זמן רב ואי הפעלת העסק עד קבלת הרשיון, לאחר שנעשו בו כל ההכנות, גורמת להוצאות כספיות ניכרות. הטיפול ב-40% מהעסקים בעריית תל-אביב יפו אינו מסתיים אפילו מקץ שנתיים. בעשר השנים שבין 1993 ל-2003 נרשמו בעירייה רק שני מקרים בהם קיבל עסק את רשיון העסק טרם פתיחתו.²⁹ בהקשר זה נזכיר כי בעיריית תל-אביב יפו פועלת מחלקת רישוי עסקים מהיעילות בארץ.

א.5. שימוש בחוק למטרות שאינן מתכליותיו:

בשל אופציית הענישה היעילה יחסית המובנית בחוק הפך חוק רישוי עסקים במרוצת השנים לאכסניה המועדפת לתקנות של גופים שונים המבקשים לחייב בעלי עסקים לעמוד בדרישותיהם. איגוד ערים לכבאות ביקש להוסיף את בנייני המשרדים רבי הקומות לחוק בכדי לחייב אותם בהתקנת מערכות שונות להגנה מאש.³⁰ ראש אגף שפכים תעשייתיים במשרד לאיכות הסביבה (ברוך וובר) תיאר בהרחבה בדיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, כיצד התגלגלה חקיקה נפרדת במסגרת הבטחת איכות המים אל תוך חוק רישוי עסקים בשל בעיות פנים משרדיות. הנזק במקרה זה

כפול, בעקבות כך תקנות אלו הנוגעות להבטחת איכות המים תקפות כעת רק לעסקים הכלולים בחוק ולא לשאר הגופים המזהמים.³¹

התנהלות מסוג זה מעוותת את מבנה השוק ומרחיבה את תחולת החוק לדינים ותקנות כה רבים עד כי מצד אחד מאבד החוק מיעילותו, ומצד שני נהלים שצריך לאכוף על עסקים שאינם טעוני רישוי אינם נאכפים. מבנה זה יוצר הכבדה בלתי סבירה על עסקים קטנים המוצאים עצמם חשופים לדרישות שבוודאי אינן מיועדות לשמש מלכתחילה כחסם כניסה בפני אותם עסקים. נזכיר כי לעסקים קטנים נגישות פחותה למסדרונות הכוח הן ברשויות המקומיות והן במשרדי הממשלה.

א.6. תוקף הרישוי, היעדר חידוש אוטומטי:

אותם בעלי עסקים אשר מקבלים רישוי נאלצים לעבור במהלך חיי העסק תהליכים מתמשכים של חידוש הרישוי, היות והחוק קובע כי תוקף רישוי העסק איננו תמידי. צו רישוי העסקים מחלק את העסקים לארבעה סוגים³²:

1. עסקים שבהם הרישוי תקף לשנה אחת בלבד (לדוגמא עסקים המצויים בתוך קניון כולל הנהלת הקניון, גם אם היא איננה ממוקמת בקניון עצמו), כל עסק העוסק ברוכלות, עסק למכירת משקאות משכרים או מזון ועוד);
2. עסקים שבהם הרישוי תקף ל-3 שנים (כגון מתקן להפקת מי שתייה, בית אבות);
3. עסקים שבהם הרישוי תקף ל-5 שנים (מחסנים לצידוד קוסמטי, השכרת חדרים ועוד)
4. עסקים שבהם הרישוי תקף לכל תקופת קיומו של העסק תחת אותה בעלות (איסוף פסולת, חנות ששטחה מעל 500 מ"ר, מחסן ששטחו מעל 50 מ"ר ועוד).

הצורך בחידוש תקופתי של הרישוי גורר עלויות לעסקים, למשק בדמות אובדן שעות עבודה, ולמדינה בהחזקת המנגנונים הדרושים בכדי לעקוב ולאשר מחדש את כל העסקים בעלי תקופת הרישוי המוגבלת.

טבלה מספר 2

תוקף הרישוי על פי סוגי העסק

מספר סוגי העסקים	תוקף הרישוי
116	לצמיתות
30	שנה
29	שלוש שנים
19	חמש שנים
29	כפוף לחיקוק אחר (מינהל החינוך, משרד הבריאות, משרד התחבורה, מינהל הגז)

מקור: עיבוד לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשנ"ה 1995

כמעט חצי מסוגי העסקים טעוני הרישוי חייבים לחדש אותם חידוש תקופתי. ללא קשר לתקופת הרישוי, כל העסקים כפופים לביקורות תקופתיות של הגופים המאשרים בהתאם לסוג

העסק, גם בתוך תקופת הרשיון. חידוש רשיון תלוי בסוג העסק ומצריך בדיקה מחודשת ואישור של כל הגורמים המאשרים, כמו גם בחידוש טפסי הרישוי. תיאום וליווי הביקורות וחידוש הטפסים הוערך על ידי הארגונים המקצועיים ב-4 שעות לעסק קטן. הזמן ארוך יותר לעסקים גדולים ומגולם לרוב בעלות אחראי מיוחד לנושא רישוי ורישיונות.³³

בנוסף לאובדן שעות העבודה מצריך החידוש התקופתי החזקת מנגנון בירוקראטי גדול. גופי כיבוי האש, המשטרה ומשרד החקלאות עורכים ביקורות תקופתיות בעסק גם כאשר ניתן לו רשיון לצמיתות. כפי שניתן לראות בהמשך המחקר, למרות מספר המועסקים הגדול בתחום, האחראים לנושא הרישוי בגופים המאשרים מדווחים כולם כי הם פועלים מתחת לתקן הנדרש לפעילות ביקורות יעילה.

א.7. תנאים הנוגעים לתכנון ובנייה:

אחת הבעיות המרכזיות ברישוי העסקים בישראל במתכונתו הנוכחית היא השימוש בו בכדי לאכוף את חוקי התכנון והבנייה, לעיתים בצורה שפוגעת הן בעסקים, הן ברשויות המקומיות עצמן והן בציבור הצרכנים והשכנים לעסקים. בייחוד בולטת בעיית אישור השימוש החורג.

בעיית השימוש החורג היא מהותית ומקיפה, ופוגעת גם באינטרסים של התכנון העירוני. אזורים שונים מוגדרים לשימושים מסוימים (Zoning) - אזורי תעשייה לתעשייה, אזורי מסחר למסחר ואזורי מגורים למגורים. הסיווג עוזר לרשויות התכנון ב"סידור" האזורים, ולרשויות המקומיות בגביית אגרות והיטלי פיתוח דיפרנציאליים מבניינים באזורים שונים. בניין תעשייה, לדוגמה, ישלם אגרת פיתוח נמוכה יותר מבניין שנועד למסחר. בעיה רגולטורית נוצרת כאשר אזורי תעשייה הופכים לאזורי בילוי. בעלי עסקים באזורי תעשייה נדרשים לאשר את ה"שימוש החורג" בוועדות התכנון והבנייה, הליך הנמשך כשנה. עסקים רבים באזורים שכאלו פועלים ללא רשיון עסק בשל חריגה מתנאי השימוש. בהקשר זה יש לזכור כי אופיים של מקומות בילוי הוא ארעי ברובו, והסבירות כי יזם הפותח עסק לא ישאיר את העסק פועל עד תום תקופת הבדיקות והרישוי היא גבוהה. המסעדות ובתי הקפה באזור התעשייה בהרצליה פיתוח, המועדונים באזור התעשייה בדרום תל-אביב במשולש הרחובות הרכבת, המסגר ודרך מנחם בגין, בתי הבילוי באזור התעשייה ברמת החייל ומרבית מתחמי הבילוי באזורי התעשייה בחיפה ובראשון לציון, פועלים ללא רשיון עסק בשל בעיות אלו.

עסקים קטנים הם הנפגעים העיקריים מהחלת דיני התכנון והבנייה בתור תנאי לקבלת רשיון עסק. הסיבה המרכזית לכך היא משקלם הדומיננטי בתוך קבוצת העסקים טעוני הרישוי הפועלת בשכירות. עלויות היטלי ההשבחה משולמות באופן חד פעמי ומאפשרות לשנות את יעוד הנכס גם מעבר לתקופת השכירות. עלויות אלו משביחות את הנכס של המשכיר, אך הסנקציות מוטלות כנגד השוכר, אשר נאלץ לבחור בין תשלום היטלי ההשבחה לבין פעולה ללא רשיון עסק. כתוצאה מפערי המידע בזמן הקמת העסק, תלוי למעשה השוכר בחסדו של המשכיר. אם המשכיר בוחר שלא לשלם

את היטל ההשבחה, אז ברירת השוכר היא בין סגירת העסק לבין תשלום היטל השבחה גבוה שיטל את סיווג הנכס המושכר לצמיתות. 85% מהעסקים שפועלים מבלי לקבל רשיון בתל-אביב יפו עושים כן בגלל בעיות של תכנון ובנייה ובראשן ה"שימוש החורג", נתון זה מגלה את משקלם העצום של העסקים הקטנים הנפגעים מהחוק.³⁴

התניית רשיון העסק בקבלת אישור לשימוש חורג פוגעת באופן משמעותי גם באיכות החיים של התושבים בעיר. התניה זו מונעת מעבר יעיל של אזורי בילוי אל מחוץ למרכזי הערים, שם הם נמצאים בשכונות לאזורי מגורים הסובלים מהרעש והפעילות בשעות הלילה המאוחרות. ידוע כי אזורי בילוי מייצרים רעש ומטרדים סביבתיים אחרים לשכונות מגורים ולכן האינטרס הציבורי דורש כי ימוקמו באזורים שאינם אזורי מגורים, והפתרון שנמצא לכך, בארץ ובעולם, הוא עידוד המעבר של מוקדי הבילוי אל אזורי התעשייה. אזורי תעשייה מרוחקים מאזורי המגורים ומהווים, בהיעדר פעילות שכזו, כר נוח לפשיעה בשעות הלילה. בנוסף באזורי התעשייה מושקעת תשתית יקרה של כבישים וחניות לרכב שמנוצלת בפועל כשליש מהיום בלבד. משילוב סיבות אלו מעודדות העיריות מעבר של מסעדות, בתי קפה בארים ומועדונים אל אזורי התעשייה ובכך מקטינות את המטרדים לתושבים באזורי המגורים, שם היו בעבר מוקדי הבילוי, ומגבירות את הביטחון באזורי התעשייה בלילות. הקושי המוערם על ידי גופי התכנון והבנייה בישראל על קבלת אישורים ל"שימוש חורג" במבני תעשייה לצרכי מסחר ובילוי, וחוסר היכולת לקבל רשיון להפעלת עסק בהיעדר אישור שכזה, פוגע ביכולת העירייה לנצל את היתרונות של המעבר של עסקי בילוי אל אזורי התעשייה, פוגעות באיכות החיים של התושבים באזורי המגורים בהם נאלצים חלק מעסקי הבילוי להישאר ופוגעות בעסקים המוקמים באזורי הבילוי. כ-1,300 מתוך 1,600 תביעות שהוגשו במהלך 2005 לעיריית תל-אביב יפו לסגירה של עסקים היו בגין חריגות תכנון ובנייה. מרבית מעסקים אלו יסגרו למרות תועלת אפשרית שבמיקומם לתושבי העיר, לעירייה, לתעסוקה ולתוצר העסקי.³⁵

ב. בעיות אינפורמציה :

ב.1. חוסר במידע על דרישות הרישוי לפני הקמת העסק :

ברוב הרשויות אין אינפורמציה על דרישות גורמי הרישוי וברוב הרשויות לא פורסמו חוברות או דפי הסבר המדריכים את המבקש רשיון עסק. היעדר האינפורמציה מרתיע יזמים מלהקים עסק ומקשה עליהם להתעדכן בדרישות המחייבות אותם על מנת להיערך בהתאם לקראת הקמת העסק במקרה שהחליטו על הקמת עסק.

מסתבר, שהסיבה העיקרית לעובדה שברוב הרשויות אין רשימה של כל הדרישות להקמת העסק הינה שבמקרים רבים הרשויות לא הסדירו בתקנות את הדרישות לגבי העסקים השונים. דרישות כבאות אש, למשל, אינן מוסדרות בתקנות ברורות. יוצא מכך שעסקים במחוזות שונים של הכבאות ידרשו לקיים דרישות שונות.

טבלה מספר 3

הימצאות קריטריונים וזמינות המידע בגופים נותני האישור

משרד	זמינות המידע	הערות
הרשויות מקומיות	משתנה בין הרשויות	אין קריטריונים אחידים או מידע המופץ באופן דומה בין כל הרשויות. ישנה שונות בין הרשויות השונות בדרישות גופה. ישנה שונות בין הרשויות במבנה הארגוני של מחלקת רישוי עסקים.
משרד התעשייה המסחר והתעסוקה	מפורסמים על ידי חברה ממשלתית- "המוסד לבטיחות וגיחות". וניתן לרכשם דרך המוסד.	קיים שיקול דעת לדרגי השטח
מכבי אש	למרות שהחלו בעבודה לגיבוש קריטריונים ותנאי מסגרת, לרובם המכריע של העסקים אין הנחיות למעט חוק התכנון והבניה. את המידע מקבלים בעלי העסק רק לאחר שהציגו את תוכניות העסק בשירותי הכבאות.	אין סמכות מקצועית המרכזת את הנושא בשירותי הכבאות האחראית על גיבוש קריטריונים לסוגי עסקים שונים. בעל התפקיד האחראי על הנושא, נושא בעוד תפקידים רבים אחרים. מרבית הביקורות מתבצעות בפועל רק לאחר פתיחת העסק.
המשרד לאיכות הסביבה	תנאי מסגרת בלבד, לחלק ניכר מהעסקים אתר אינטרנט ידידותי ואינפורמטיבי	חלק מהבדיקות הנדרשות היום בהליך הרישוי הן בדיקות שניתן לערוך רק לאחר שהעסק כבר מתפקד. ³⁶ הרשיון ניתן לצמיתות אך קיימת ביקורת שוטפת של הפקחים.
משטרת ישראל	מידע מפורט ביותר אתר אינפורמטיבי וידידותי	
משרד הבריאות	קיים מידע מפורט באתר, אך הגישה אליו אינה אינטואיטיבית	הרשיון אינו ניתן לצמיתות ומותנה בבדיקות חוזרות ונשנות.
משרד החקלאות	את המידע ניתן לקבל רק דרך הרשויות המקומיות	פעולות הקשורות לרישוי עסקים וביקורות שוטפות בעסקים תופסות חלק גדול מאוד מעבודתם של הרופאים הווטרינרים העובדה כי לרוב הוטרינרים יש קליניקות פרטיות באותם אזורים מעלה חשש כבד לניגוד עניינים.

מקורות: אשר גרנר, הממונה על רישוי עסקים במשרד הפנים, ראיון טלפוני, 12 אוקטובר 2005; חיים שנקר, מנהל באגף הפיקוח על העבודה במשרד התעשייה והמסחר, ראיון טלפוני, 22 נובמבר 2005; חיים תמם, סגן מפקח כבאות ראשי, ראיון טלפוני, 16 אוקטובר 2005; מוטי סלע, ראש אגף תעשיות ורישוי עסקים במשרד איכות הסביבה, ראיון טלפוני, 16 אוקטובר 2005; ידידה אריה, קצינת הרישוי במטה הארצי, ראיון טלפוני, 16 אוקטובר 2005; זאב פיש, המפקח הארצי על הבריאות במשרד הבריאות, ראיון טלפוני, 1 נובמבר 2005; ד"ר משה חיימוביץ, מנהל השירותים הווטרינאריים במשרד החקלאות, ראיון טלפוני, 13 נובמבר 2005.

חוק הרופאים הווטרינרים, התשנ"א-1991 (ס"ח תשנ"א עמוד 76) מכיר באפשרות של ניגוד העניינים הנובעת מסמכותם הרגולטורית של הרופאים ווטרינריים המועסקים ברשויות המקומיות במקביל לתפקודם כבעלי מרפאות פרטיות. החוק מאפשר לשר לבטל את רישיונו של הרופא במקרה שכזה. מעבר לכך נדרש מרופא וטרינר המועסק ברשות מקומית לקבל אישור בכתב מאת ראש הרשות לפתוח מרפאה פרטית ברשות.³⁷ מנגד, אין מניעה לפתוח מרפאה ברשות מקומית סמוכה, כך שרופא וטרינר שעובד ברעננה לדוגמא, יכול לפתוח מרפאה בכפר סבא.

בקרב שירותי כיבוי אש הכרעת בית המשפט בפסק דין חביב הטילה את האחריות לבדיקת היבטים של תכנון ובנייה על שירותי הכבאות.³⁸ למרות שהחוק מורה על ריכוז הנושא בידי הרשות המקומית, בפועל, פונים בעלי העסקים באופן ישיר אל רשויות הכבאות המקומיות.³⁹ הממונה על נושא הרישוי במשרד הבריאות מאשר כי חלק מבדיקות משרד הבריאות יכולות להיעשות רק לאחר שהעסק פועל, בעיה חמורה בהיבט עלויות השינויים ופערי האינפורמציה המהווים חסם בפני הקמת עסק.⁴⁰

הנגישות למידע של עסקים גדולים טובה אין שיעור מזו של עסקים קטנים. בשל פערי אינפורמציה אלו, בניגוד לעסקים הגדולים היכולים להתכונן לדרישות הרישוי מבעוד מועד, מרבית העסקים הקטנים נתקלים בדרישות הרישוי, גם אלו המגובות בכתובים, בשלב מאוחר, רק לאחר הקמת העסק.

כמעט בכל המקרים חוסר הנגישות למידע של עסקים קטנים הסובלים מפערי אינפורמציה גוררת עלויות בגין שינויים, שהיו יכולות להיחסך ולא נכללו בחישוב העלות של הקמת העסק. גמישות התגובה של יזם קטן לדרישות אלו לאחר הקמת העסק היא קטנה משמעותית מזו של יזם גדול שכן גודל ההשקעה היחסי גבוה יותר בעסקים קטנים מאשר בעסקים גדולים.

1.3 הפגיעה שנגרמת כתוצאה ממבנה החוק בישראל- הערכה כמותית

החוק בישראל הפועל על פי שיטת ה-permit משמש בעצם כחסם כניסה לשוק בפני עסקים. בנוסף לכך ריבוי הדרישות, חלקן כתוצאה מרצון הגורמים להשיג אכיפה טובה יותר ולא מחשש מפגיעה בשלום הציבור, יוצרים צורך ברגולציה גבוהה ויקרה. הדרישות מעכבות פתיחת עסקים, גורעות זמן עבודה יקר בטפסולוגיה (red tape) ובחלק מן המקרים אף גורמות להוצאת צווי סגירה לעסקים יצרניים ולאובדן מקומות עבודה ואובדן תוצר למשק, כל אלו מתורגמים בחלק זה של המחקר למדדים כמותיים.

בנוסף לעלויות הישירות הללו של מבנה הרישוי הנוכחי ישנן עלויות עקיפות בעלות משמעויות כבדות למשק הישראלי. כפי שציינו, מבנה רישוי מסורבל מעניק יתרונות ברורים לגודל ובכך יוצר העדפה בשוק כלפי עסקים גדולים. עסק גדול יכול לשכור מומחים לצורך רישוי העסקים אך בעל עסק

קטן נאלץ לערוך את השגת הרשיון בעצמו, בדרך כלל ביעילות פחותה ובשלבם בהם עלות הזמן השולית שלו גבוהה (בשלבם הסופיים של פתיחת העסק). במדינת ישראל בה העסקים הקטנים והבינוניים יחדיו מייצרים כ-50% מהתוצר בלבד למרות היותם כ-96.5% מהעסקים, ויצרן מקומות העבודה הגדול במגזר העסקי ישנה חשיבות מכרעת בהקטנת החסמים בפני היזמות הקטנה, ובוודאי שאין ליצור מנגנונים בירוקרטיים בעלי העדפה מובנית כלפי עסקים גדולים.⁴¹

בכדי לאמוד את העלות הכוללת של מנגנון הרישוי בישראל חילקנו את העלות הכלכלית לשלושה מרכיבים עיקריים: אובדן תוצר כתוצאה מעיכוב ובירוקרטיה, עלות פריפריאלית של האגרות וההיטלים (מיסוי עקיף) ועלות תחזוקת מנגנון רישוי העסקים הנוכחי (הקצאה לא יעילה של מקורות).⁴²

א. אובדן תוצר:

אובדן התוצר הוא ההפסד למשק כתוצאה מכך שעובדים ועסקים אינם פועלים פעילות יצרנית בשל רישוי העסקים. אובדן זה מתבטא הן בזמן עבודה המוקדש לנושא רישוי העסקים במקום לפעילויות יצרניות והן באובדן תוצר כתוצאה מעיכוב בפתיחת עסקים ומהזמן שלוקח בין סגירתם של עסקים יצרניים לפתיחתם של עסקים אחרים במקומם.

א. עלות ההתעסקות: עלות זו כוללת את הזמן המושקע במציאת המידע, השגת הטפסים, מילואם, סיוור בעסק עם בעלי המקצוע, השגת האינפורמציה הרלוונטית (מפות מצביות, אישורים למערכות חשמל ומים, אישורי בנייה וכו') והגשתה לעירייה ולגורמים הרלוונטיים. השונות בין עסקים עצומה. עסקים גדולים מעדיפים להקצות או לשכור אדם במיוחד לצורך הנושא. במקרים בהם ישנן חריגות הנוגעות לתכנון ובנייה, או לדיני כיבוי אש ואיכות הסביבה, עלות שכירת אנשי המקצוע היא לפחות כפולה מהעלות המחושבת להלן.

עלות ההתעסקות (אובדן שעות עבודה)

80 שעות	זמן המושקע בהשגת הרשיון בשעות (red tape) (עשרה ימי עבודה) ⁴³	
40 ש"ח	עלות שעת עבודה (שקלים, שכר ממוצע במשק, למשרת שכיר יוני 2005) ⁴⁴	
3,680 ש"ח	עלות ממוצעת red tape לעסק (הקמה, לעסק- חד פעמי, בשקלים)	
16,632	מספר עסקים טעוני רישוי הנפתחים כל שנה (שליש ממספר העסקים הנפתחים כל שנה)	
53,222,400 ש"ח	עלות red tape (הקמה) כל שנה	הקמה
4 שעות	זמן המושקע בחידוש רשיון (שעות, ממוצע לעסק)	
113,000	מספר העסקים טעוני הרישוי	
		חידוש
6,026,667 ש"ח	עלות ממוצעת של בירוקרטיה בחידוש רשיון (red-tape) כל שנה	רשיון

ב. אובדן תוצר כתוצאה מעיכוב בפתיחת עסקים: הנחת המוצא שלנו בסעיף זה היא כי מרבית העסקים מתחילים לפעול גם אם אין להם רשיון עסק ביום הפתיחה. העיכוב

בפתיחת עסקים נגרם בגלל התארכות תהליך הקמת העסק (בייחוד בשל היקף הדרישות של כיבוי אש ומשרד הבריאות, והצורך להמתין לבדיקה לפני קבלת האישור), וקיומם של שיעור מסוים מסך העסקים הדוחים את פתיחת העסק בשל אי קבלת האישורים או ביצוע התאמות בשלבים מאוחרים של הקמת העסק.

עלות אובדן תוצר כתוצאה מעיכוב בפתיחת עסקים

5	זמן ממוצע להתעסקות עם רשיונות בפתיחת העסק (ימי עבודה)
831,620 ש"ח	תוצר שנתי ממוצע לעסק ⁴⁵
16,632	מספר עסקים טעוני רישוי הנפתחים כל שנה (שליש ממספר העסקים הנפתחים כל שנה)
172,893,829 ש"ח	אובדן תוצר (חד פעמי) כתוצאה מעיכוב בפתיחת העסק, כל שנה

ג. **אובדן תוצר כתוצאה מסגירת עסקים**: בכל שנה מוצאים 1,600 צווי סגירה כנגד עסקים הפועלים ללא רישוי עסק על ידי עיריית תל-אביב יפו לבדה.⁴⁶ עיריית תל-אביב יפו היא בין הרשויות המוניציפאליות היעילות ולכן נניח כי בכל הארץ מוצאים צווים באותו היקף כמו בעיריית תל-אביב יפו. נניח גם כי הרשויות אינן מתעלמות מצווי הסגירה וכי כנגד עסקים אלו נפתחים תהליכים שמביאים לסגירתם, או סגירתם ביוזמת בעל העסק. על פי נתוני הבנק העולמי הזמן לפתיחת עסק בישראל הוא 35 ימים ועלות ההקמה של עסק, וההתעסקות המחודשת עם הרישיונות היא 78,210 ש"ח.⁴⁷

אובדן תוצר כתוצאה מסגירת עסקים

35	זמן ממוצע לפתיחה של עסק חדש (ימי עבודה, כולל השגת רשיונות)
815,000 ש"ח	תוצר שנתי ממוצע לעסק ⁴⁸
3,200	מספר עסקים טעוני רישוי הנסגרים כל שנה
250,082,192 ש"ח	אובדן תוצר כתוצאה מסגירת עסקים
78,210 ש"ח	עלות הקמת מחודשת של עסק (רישום, רשיונות- ללא הון פיס)
3,200	מספר עסקים טעוני רישוי הנסגרים כל שנה
250,272,000 ש"ח	עלות פתיחה מחדש של עסקים טעוני רישוי

מדי שנה מפסיד המשק תוצר בהיקף של 482 מיליון ש"ח כתוצאה ממבנה החוק, ומקצה מקורות לפתיחה מחודשת של עסקים בהיקף של 250 מיליון ש"ח

ב. עלות פריפריאלית (טפסים, אגרות, אישורים)

א. בעלי עסקים מחויבים להגיש לגורמים השונים תרשימים שונים הנוגעים לתכנון העסק (מפה מצבית, תרשים סביבתי, תוכנית עסק) אותם יש לערוך באמצעות בעל מקצוע ובחתימתו. המסמכים מוגשים בחמישה העתקים.⁴⁹

טפסים הנוגעים לתכנון ובנייה, ללא חריגות (תרשימים, מפות סביבתיות)

עלות הטפסים לעסק (מינימאלית, מפות ותרשימים סביבתיים חתומים בלבד, בשקלים) ⁵⁰	4,500 ש"ח
מספר עסקים טעוני רישוי הנפתחים כל שנה	16,632
	ש"ח
עלות טפסים כללית (מינימאלית, מפות, תוכניות עסק ותרשימים סביבתיים חתומים בלבד)	74,844,000

ב. דרישה לקבלת רישוי עסק כרוכה בתשלום אגרה בסכום של 266 שקלים צמוד מדד.⁵¹ גם בקשה לחידוש רישון כרוכה בתשלום אגרה בסכום זהה. אנו מניחים כי בכל שנה מחדשים כשליש מהעסקים את רישונם (מספר העסקים שמחדשים כל שנה + שלישי ממספר העסקים המחדשים כל שלוש שנים + חמישית ממספר העסקים המחדשים כל חמש שנים). בסעיף זה הנחנו כי כל עסק נדרש לאגרה אחת בלבד. בפועל עסקים נדרשים לתשלום מספר אגרות בהתאם למורכבות העסק. מועדון ריקודים ישלם אגרה בגין היותו עסק לעינוג הציבור, וגם בגין מכירת משקאות אלכוהוליים. בית מלון ישלם אגרה בגין המכבסה, הבריכה, לינה, חנייה בתשלום אם קיימת וכו'. מפאת חוסר הנגישות למידע, ובהתאם לעיקרון השמרנות הנחנו כי כל עסק משלם אגרה יחידה בלבד.

אגרת רישוי עסק	אגרה (רשיון/רשיון מקדמי/חידוש רשיון, בשקלים)	266
	עסקים חדשים שנפתחים כל שנה+עסקים המחדשים רשיון	54,299
עלות אגרת רישוי עסק		14,443,445 ש"ח

ג. חוק רישוי העסקים מאפשר לגופים נותני האישור לקבוע מעת לעת תקנות שונות, ולחדש תקנות ישנות הנוגעות לרישוי העסקים. חידוש התקנות, נעשה לעיתים תוך תגובה לאירועים מקומיים (השריפה בסופר חביב הקשיחה את דרישות כיבוי אש לדוגמא).⁵² שינוי הדרישות גורר עלויות כבדות על עסקים מסוימים, לעיתים בתוך תקופת הרישוי שלהם. מערכות המתזים שנדרשו על ידי כיבוי אש לאחר השריפה בסופר חביב עולות עשרות אלפי ש"ח, בדומה לכך דרישות שונות של משרדי הממשלה גוררות עלויות מתגלגלות לעסקים. משחטה באזור המרכז נדרשה לשנות מספר פעמים את מערכת הובלת הביוב שלה בהשקעות אדירות, הקמת בריכות איסוף, שינוי מבנה הנגר, הקמת צנרת מהמפעל לבריכות הטיפול של המועצה הסמוכה, שעתוק הצנרת וכו'.⁵³ לא נמצא מחקר המראה את העלות הממוצעת לעסק של השינויים בדרישות רישוי העסקים. בהתאם להערכות הארגונים המקצועיים,

והערכת מחיר שניתנה עלות השינויים הממוצעת היא 10,000 ש"ח בשנה. עלות זו הנובעת ישירות ממבנה החוק היא הכבדה מכולן ומהווה בזבוז ברור של משאבים במשק. מסעדת יוקרה בתל-אביב נדרשה לדוגמא להגביה חזרה את התקרה לאחר שהתקינה מערכת משוכללת לאוורור וסינון מפני שמשד הבריאות דורש גובה מינימאלי של תקרה לצרכי... אוורור.⁵⁴

עלות שינויים כתוצאה מאי ידיעת הדרישות/שינוי דרישות

עלות ממוצעת לעסק (שקלים)	10,000 ש"ח
מספר עסקים טעוני רישוי	113,000
עלות כלל משקית	1,130,000,000 ש"ח

הקצאת המקורות הלא יעילה במשק, ממיסוי עקיף והגשת טפסים ומעלות השינויים הנדרשים כתוצאה משינוי דרישות ומאי ידיעת התקנות היא 1.22 מיליארד ש"ח בשנה

ג. עלות המנגנון:

בכדי לקיים את חוק רישוי העסקים יש צורך במנגנון בירוקראטי גדול. כיום, לאחר צמצום במספר הרשויות המקומיות קיימות בישראל 255 רשויות. בכל רשות ישנו בממוצע לפחות ממונה אחד על נושא רישוי העסקים. במשרדי הבריאות, החקלאות, והפנים ישנם ממונים לנושא רישוי העסקים, כמו גם במחוזות השונים. במשרד לאיכות הסביבה מועסקים 15 איש בתחום רישוי העסקים⁵⁵ במשטרת ישראל מועסקים כ-60 שוטרים.⁵⁶ ברשות הכבאות מועסקים כ-134 איש בתחום רישוי העסקים.⁵⁷ מספר המועסקים מצוין בטבלה 4. כפי שניתן לראות, מספר הפקידים המתעסקים ישירות בנושא רישוי העסקים, מבלי לכלול את זמן של ועדות התכנון והבנייה, בתי המשפט וועדות שונות ברשויות המקומיות עומד להערכתנו על כ-1000 פקידים ופקחים.⁵⁸ בטבלה 4 מצוינים מספר העוסקים ברישוי עסקים ב-20 מתוך 255 הרשויות המקומיות. לצורך ההערכה השמרנית הנחנו כי מועסקים 500 עובדים ברשויות המקומיות (231 מועסקים ב-20 רשויות גדולות שנדגמו, ו-269 מועסקים בשאר 235 הרשויות).⁵⁹

טבלה מספר 4

מספר המועסקים במנגנון רישוי העסקים על פי חלוקה לגופים מאשרים

משרד	מספר מועסקים	מספר תקנים נוספים נדרשים	הערות
הרשויות מקומיות	500	לא ידוע	קיימות 255 רשויות מקומיות. ב-20 מהן מועסקים 231. בשאר מועסקים לפחות מרכז אחד לרישוי העסקים.

60 מפקחים בארבע מחוזות		60	משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
שירותי הכבאות בודקים למעשה כל את כל העסקים השונים כחלק מהליך הרישוי דרך הרשות.	41	134	מכבי אש
שני בעלי תפקיד בממוצע לכל מחוז (שישה מחוזות) מלבד זאת שלושה בעלי תפקיד שקובעים את הקריטריונים הכללים הרשיון ניתן לצמיתות אך קיימת ביקורת שוטפת של הפקחים.	20	15	המשרד לאיכות הסביבה
העוסקים ברישוי עסקים עושים זאת בין יתר תפקידים האחרים, התקן המקורי עומד על רכוז אזורי אחד לכל 250 עסקים טעוני רישוי משטרת. כיום בשל מורכבות העסקים אין התקן מספיק לטיפול הולם במתכונת הקיימת של החוק. לדוגמא באזור באר שבע ישנם 700 עסקים טעוני רישוי ורק שוטר אחד.	60	60	משטרת ישראל
150 מפקחים בשטח שבין היתר מפקחים גם על נושאים נוספים כגון איכות המים וכו', וכן 10 אנשי מקצוע נוספים במטה שעוסקים בהתוויית ההנחיות	150	160	משרד הבריאות
פעולות הקשורות לרישוי עסקים וביקורות שוטפות בעסקים מעסיקות חלק גדול מאוד מעבודתם של הרופאים הווטרינרים		160 רופאים ווטרינרים	משרד החקלאות
	311	1,029	סה"כ

מקורות: אשר גרנר, הממונה על רישוי עסקים במשרד הפנים, ראיון טלפוני, 12 אוקטובר 2005; חיים שנקר, מנהל באגף הפיקוח על העבודה במשרד התעשייה והמסחר, ראיון טלפוני, 22 נובמבר 2005; חיים תמס, סגן מפקח כבאות ראשי, ראיון טלפוני, 16 אוקטובר 2005; מוטי סלע, ראש אגף תעשיות ורישוי עסקים במשרד איכות הסביבה, ראיון טלפוני, 16 אוקטובר 2005; ידידה אריה, קצינת הרישוי במטה הארצי, ראיון טלפוני, 16 אוקטובר 2005; זאב פיש, המפקח הארצי על הבריאות במשרד הבריאות, ראיון טלפוני, 1 נובמבר 2005; ד"ר משה חיימוביץ, מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות, ראיון טלפוני, 13 נובמבר 2005.

עלות פקידות

מספר מועסקים (רשויות מקומיות, משרדי הממשלה והנהלות המחוזיות, כיבוש
 1000 (משטרה)
 עלות ממוצעת לעובד (ברוטו) (מגזר ציבורי, מינהל הרשויות המקומיות 2004
 [מחירים שוטפים]⁶⁰
 9,329 ש"ח
 עלות שנתית של מנגנון הרישוי
 111,948,000 ש"ח

העלות השוטפת הישירה של קיום מנגנון הרישוי למדינה היא 112 מיליון ש"ח בשנה (מבלי לכלול הון פיסי ועלות זמנם של ועדות התכנון ובתי המשפט)

מעבר לפגיעה הישירה למשק בדמות אובדן תוצר, הנאמדת על ידנו בכ-482 מיליון ש"ח, גורם חוק רישוי עסקים להקצאה לא יעילה של מקורות יצרניים בהיקף אדיר של 1.5 מיליארד ש"ח.

בנוסף לפגיעה הניתנת לכימות פועל החוק במישורים רבים להביא לפגיעה ברורה, אך קשה לאמידה, בהכנסות הרשויות המקומיות ובהכנסות המדינה ממיסים. המיסוי המוניציפאלי בגין נכס בו שוכן עסק סגור נמוך משמעותית מזו של עסק קיים, הן בתחום הארנונה והן בתחומי אגרות והיטלים שונים. כמו כן עסק פועל מעסיק עובדים ומייצר הכנסה, שניהם ברי מיסוי. העובדה כי דווקא רשויות התכנון והבנייה, ובפרט היטלי ההשבחה בגין נכס, הם גורמים עיקריים לסגירת עסקים מדגימה את התועלת השלילית של קשירת רישיון העסק לדינים אלו. אחת הבעיות היא הדרישה לתשלום היטל השבחה על הנכס, התועלת נטו של מנגנון זה לקופת הרשות המקומית היא ככל הנראה שלילית. עיריית תל-אביב יפו לדוגמה, הוציאה שומות להיטלי השבחה בגובה 8 מיליון ש"ח מתוכם נגבו כמיליון ש"ח והשאר נתונים לערעורים שונים.⁶¹ עלות הוצאת שומה לבדה היא כ-1,100 ש"ח, ובמקרה של אי הסכמה עם בעל העסק/בעל הנכס מוצאות שתי שומות שכאלו על כל נכס. סגירת עסק או מניעת הפעלתו גוררת אי תשלום ארנונה ומיסוי מוניציפאלי (אגרות שילוט ואגרות שונות), לעיתים קרובות בסכום גבוה מן הפער בין השומות לצורכי היטל ההשבחה. בנוסף לפערים בין גובה השומות בגינם מוציאה עיריית תל-אביב יפו צווי סגירה לעסקים יש השפעה אפסית על תקציב העירייה; הכנסות העירייה מארנונה בשנת 2003 היו 1,809,727,000 ש"ח.⁶² דוגמא לפגיעה בקנה מידה נרחב בהכנסות העירייה כתוצאה מדרישות היטלי השבחה התרחשה בפרשת בניית מגדל עזריאלי השלישי. עיריית תל-אביב יפו עיכבה את בניית המגדל השלישי בצומת השלום (עזריאלי) במשך שנים בגין מחלוקת על גובה היטל ההשבחה (הפער בדרישות היה 8 מיליון דולר). הכנסות העירייה מארנונה באם היה הבניין השלישי מוקם היו עשרות מיליוני דולרים לכל הפחות.⁶³

לסיכום מבנה החוק כיום, היותו חסם כניסה לשוק (permit), חוסר הנגישות למידע מקדים על ידי בעלי העסקים, שימוש כאכסניה לדינים שונים הדורשים אכיפה, ריבוי הגופים המאשרים ושיקול הדעת הנרחב שניתן לדרגי בנייים, יוצרים כולם עלות כלכלית כבדה למשק. גורמים אלו יוצרים העדפה ברורה לעסקים גדולים, מקטינים את גמישות ההיצע ופוגעים ביכולת הרשויות המקומיות עצמן לפעול לטובת תושביהן. המבנה הנוכחי גורם להוצאת צווי סגירה לכ-3,200 עסקים בכל שנה, רובם בשל חריגות מתכנון ובנייה שברובן אינן יוצרות פגיעה הנמנית על אחת משני הצידוקים המרכזיים לחוק-א-סימטרית מידע ונזקים חיצוניים. הצידוקים הנוגעים לחקיקה כפי שעולים מפרוטוקולי ישיבות הוועדות בכנסת אינם חופפים את הרציונאל המרכזי של החוק המקורי. בכך שהחקיקה מתבדרת ומתרחבת, מקטין החוק את הכנסות הרשויות המקומיות והכנסות המדינה ממיסים ופוגע בתעסוקה.

הצעות שונות להגברת האכיפה, תוך שמירת המבנה הנוכחי של החוק, הן בעלות פוטנציאל הרסני למשק. במידה ותוגבר האכיפה ועסקים לא יורשו לפעול ללא רישיון עסק, ייסגר מספר גבוה של עסקים כתוצאה מחוסר יכולת לעמוד בדרישות החוק (כפי שהדגמנו לגבי דיני תכנון ובנייה, חלק מדיני הכבאות ודינים נוספים). העלות למגזר העסקי ולמשק תהיה עצומה. גם אם נניח כי רק העסקים המדווחים כחסרי רישוי הם אכן כאלה (ובכך נתעלם לחלוטין מעסקים שבחרו לא להגיש בקשה לרישיון כלל), ונניח כי רק למחצית מהם ישנן בעיות שלא ניתן לפתור בזמן שהוקצב על ידי הרשויות (הערכת מנהל אגף הרישוי בעיריית תל-אביב לשיעור העסקים שמוצאים נגדם צווי סגירה בגין בעיות תכנון ובנייה לבדה הייתה 85%), העלות למגזר העסקי בהקצאה מחודשת של מקורות לפתיחת העסקים מוערכת בכ-1.56 מיליארד ש"ח והעלות למשק באובדן תוצר (בהנחה כי כל העסקים ייפתחו מחדש במהירות המקסימאלית) היא כ-1.5 מיליארד ש"ח. מלבד זאת יספוג המשק אובדן אלפי מקומות עבודה, לכל הפחות לפרק הזמן שנדרש לפתיחה מחודשת של העסקים.

2. השוואה בינלאומית

בעולם נהוגות שתי שיטות שונות לרישוי העסקים.⁶⁴ האחת היא רישוי בצורה של רישום וביקורת בדיעבד (Registration/Notification), השנייה היא הענקת אישור להפעלת העסק לאחר בחינה שהעסק אכן יכול לעמוד בכל התנאים המפורטים ברישיון (Permit/Authorization). בשיטת ה-Permit נהוג בחלק מן המדינות להעניק רישיון זמני במקרה בו העיכובים בעמידה בתנאי הרישיון סבירים והעסק נמצא בתהליך של עמידה בכל הדרישות. במנגנוני הרישוי בחלק מן המדינות מתארך התהליך משמעותית בשל מתן שיקול דעת נרחב לגופים המאשרים.⁶⁵

סקר שנערך על ידי הבנק העולמי והמועצה האירופית (European Council) גילה שיש הבדלים עצומים בין הנטל המוטל על שחקנים כלכליים בארצות שונות תחת משטרי רישוי הבאים להשיג את אותן מטרות. זאת ועוד, הסקר גילה כי בצורה כללית בארצות עשירות יותר חסמי הכניסה בדמות רישוי העסקים דווקא נמוכים יותר מאשר בארצות עניות.

דרישות הרישוי בארצות מתפתחות הן רבות יותר ופרטניות יותר מאשר בארצות המתועשות. במדינות המתועשות רישוי העסק כולל ברוב המקרים רישום העסק אצל רשם החברות, רשויות המס והעבודה או סוכנויות אחרות האחראיות לביטוח הסוציאלי של העובד, אך לרוב לא הרבה מעבר לכך. בארצות המתפתחות חובת הרישוי כוללת לרוב בנוסף לכך גופים נוספים כולל... המועצה המקומית, בתי המשפט, ולעיתים גם המשטרה, כיבוי אש, רשויות איכות הסביבה ורשויות אחרות דומות.⁶⁶ (תרגום מאנגלית, הדגשות לא במקור.)

בארצות מתפתחות, נהוג להתנות את רשיון תפעול העסק, כחסם כניסה לשוק, בהודעה והשגת אישורים מגורמים כגון הרשות המקומית, כיבוי אש, איכות הסביבה והמשטרה. כזה הוא המצב בישראל. בארצות מפותחות לעומת זאת, אין דרישות אלו מהוות חסם פרלימינארי לכניסה לשוק. הדבר אינו מצביע על כך שעסקים יכולים לפעול בארצות אלו תוך כדי פגיעה בשלום הציבור או באיכות הסביבה, אך החוקים הקשורים לנושאים אלו מנותקים ממנגנון רישוי העסקים ואינם פועלים בכדי להעצים את חסמי הכניסה לשוק. למבנה זה היגיון כלכלי בהקלו על פתיחת העסק ובעידוד היזמות במשק.

שיטת הרישוי השנייה, Permit, הנהוגה בארץ היא שיטה בעלת עלות גבוהה יותר למשק משתי סיבות: האחת העלאת חסמי הכניסה לשוק, עיוות מבנה השוק לטובת עסקים גדולים ואובדן תוצר כתוצאה מעיכוב בפתיחת עסקים, התעסקות עם טפסים ואישורים ואף סגירת עסקים בשל דרישות שאין מקומן ברישוי העסק. השנייה היא קיום מנגנון של בחינת והערכת הבקשות. מנגנון זה חייב להיות בעל סף יעילות מסוים בכדי לא לפגוע יתר על המידה בגמישות השוק על ידי עיכוב הבקשות. כפי שצינו, בישראל ישנה הצבת חסר של אנשים ביחס לתקנים ולהערכות הממונים על התחום בכל הגופים, גורם שאחראי בחלקו לתקופה הארוכה בה לוקח לאשר עסק.

אפקטיביות הרישוי- השוואה בינלאומית:

מהשוואה בינלאומית שנערכה על ידי המכון למחקר כלכלי באוניברסיטת הרווארד עולה כי **בחתך רוחבי של מדינות לא נמצא כי רגולציית כניסה מחמירה יותר של עסקים מקושרת חיובית עם איכות גבוהה יותר של מוצרים, זיהום נמוך יותר של האוויר והמים או תוצאות בריאותיות גבוהות יותר.** בצורה כללית ניתן ללמוד מהמחקר של המכון כי היענות המדינה לתקנים בינלאומיים הנוגעים לאיכות הסביבה יורדת ככל שקיימים יותר תנאים הנוגעים לאיכות הסביבה ברישוי העסקים. בנוסף, רמות הזיהום הכלליות של האוויר עולות ככל שקיימים יותר תנאים הנוגעים לאיכות הסביבה ברישוי העסק. מקרי ההרעלה שלא במזיד עולים ככל שיש יותר תנאים הנוגעים לתברואה ברישוי העסקים, וגודל הפעילות הכלכלית הבלתי מורשית עולה ככל שיש יותר תנאים ברישוי העסק. הממצאים הללו מובהקים, ותומכים בתיאוריה הקובעת כי רגולציית כניסה לשווקים איננה מסייעת לשמור על טיב המוצרים והשירותים לצרכן, אלא מסייעת לשימור המנגנונים הרגולטוריים והתעשיות הקיימות.⁶⁷ בהקשר זה מעניין לראות כי **קיים מתאם מובהק ומשמעותי בין רמת השחיתות במדינה, לבין מורכבות והיקף חסמי הכניסה לשווקים בדמות רישוי העסקים.**⁶⁸

מיקומה של ישראל בהשוואות בינלאומיות

על פניו נראה כי ישנם הפרשים בין הערכות גופים שונים למיקומה היחסי של ישראל בין מדינות העולם בנושא חסמי הכניסה לשוק בדמות רישוי העסקים. במחקר ההשוואתי של מכון המחקר הכלכלי באוניברסיטת הארוורד נמצאת ישראל במקום גבוה יחסית, כאשר הזמן הנדרש להשיג רשיון עסק הוא 32 יום, והעלות להשגת הרשיון היא 20% מהתוצר הלאומי לנפש. מבחינת הזמן ממוקמת ישראל במקום ה-18 מתוך 72 מדינות, ובהיבט העלות יחסית לתוצר ממוקמת ישראל

במקום ה-39. מיקומה של ישראל במחקר זה טוב משמעותית ממיקומה של ישראל במדד Doing Business של הבנק העולמי.⁶⁹ במחקר זה דורגה ישראל במקום ה-29 מבין 155 מדינות במידת הקושי להקים, לקיים ולסגור עסק (מקום 1 הכי קל, מקום 155 הכי קשה). עם זאת **בקטגוריית הרישיונות (Dealing with Licenses) מדורגת ישראל במקום ה-83 מתחת לסוריה, הונדורס, פקיסטן וג'מאיקה** ובשכנות לפואה ניו-גיני וזמביה. בדירוג הבנק העולמי, הזמן שלוקח לסיים את נושא הרישיונות הוא 219 יום, והעלות היא 93.5% מהתוצר הלאומי לנפש.

ההפרשים בין המחקרים השונים, נובעים מהמתודולוגיה השונה אותה יישמו, ומסבירים היטב את הבעיה המרכזית במנגנון רישוי העסקים בישראל: המחקר של המכון למחקר כלכלי של אוניברסיטת הרווארד מדרג מדינות בהתאם לזמן הרשמי שלוקח להשיג רשיון, ומשווה עסקים שממוקמים בעיר הבירה או בבירה הכלכלית של המדינה, ושאינם נדרשים לרישוי מיוחד כלשהו מגופים ממשלתיים. המדד של הבנק העולמי לעומת זאת בוצע מתודולוגית על ידי הקמת עסק של ממש, מהסוג הטעון רישוי על ידי גופים ממשלתיים שונים, בכל אחת מהמדינות. הפער בין המחקרים השונים מגלם את הפער בין המידע הרשמי והסטטילי לבין המציאות בשטח; את הסחבת והעלות שנוצרת כאשר מערבים רישוי את הגורמים הממשלתיים השונים, ואת פערי המידע בין שלב הייזום לשלב ההקמה וההפעלה. החוקרים במכון למחקר כלכלי בהרווארד אכן מציינים כי בכלכלות מסוימות המחקר שלהם מעריך הערכת חסר את המורכבות והעלות שבהקמת עסק, זאת בשל ההסתמכות על נתונים רשמיים ועל הנחת ה"יעילות המושלמת" ושקיפות המידע, הנחות שאינן תקפות למבנה הרגולציה הישראלית שכפי שהראינו.⁷⁰ להערכתנו, הפער מחזק את הסבר תיאורית "היד המסייעת", הטוען כי הפוליטיקאים והרגולטורים הבכירים מנסים לחקות את ההתנהגות במדינות מתקדמות אך נתקלים בכשלי יעילות ושחיתות בדרגים הנמוכים יותר של האכיפה. ממצא זה מתחזק, לדעת החוקרים, בשל העובדה כי הקשר חזק יותר בתת הקבוצה של המדינות העשירות, משמע שבמדינות הללו יש קשר יותר חזק בין שחיתות לרגולציית כניסה לשוק למרות היותן באופן כללי יותר דמוקרטיות ויותר שקופות בדרגי השלטון הבכירים מתתי הקבוצות האחרות. החוקרים ממכון המחקר הכלכלי של הרווארד אף טוענים כי **יתכן וארצות מסוימות עשירות פחות בגלל שהרגולציה עוינת כלפי הכניסה של עסקים חדשים לשוק.**⁷¹

בראש רשימת מדד Doing Business נמצאות ניו זילנד, יפאן סינגפור ודנמרק. **הזמן והעלות של השגת הרישיונות הנדרשים לעסק במדינות אלו הוא כחמישית מזה שנהוג בישראל.** תהליך קבלת הרישיונות בישראל אורך, על פי הבנק העולמי כ-219 יום והעלות הכוללת של השגת הרישיונות לבדה מאמירה לכדי 93.5% מההכנסה הלאומית לנפש (ברוטו)- סכום של \$16,250. מספרים אלו גבוהים אפילו מהממוצע האזורי של המזרח התיכון וצפון אפריקה העומד על 216 יום, וגבוהים משמעותית מהממוצע של מדינות ה-OECD העומד על 150 יום בלבד.⁷²

הכרה בחשיבות ייעול הליך רישוי העסק הובילה לרפורמות בהליכי רישוי העסקים במספר מדינות בעולם במהלך שנות התשעים וביניהן אוסטרליה (1989), אונטריו, קנדה (1994) מקסיקו (1995) פרו (1990-1992) וספרד (1996). בעקבות רפורמות אלו קוצרו משמעותית זמני ההמתנה לרישוי העסק וקוצצה העלות של השגת הרישוי.

בעוד הגישות בין המדינות שונות בהיבטים היישומיים של הרפורמות, העקרונות המנחים דומים:

1. קיצור זמן קבלת הרישוי, וקיצוץ העלות, על ידי מזעור מספר השלבים הנדרשים מהיזם למינימום.
2. ייעול מערכת חלוקת המידע ויצירת שקיפות מקסימאלית בכדי למקסם את מידת הוודאות שיש ליזם בשלבים הקודמים להקמת העסק.
3. יישום של שיטת ה-one stop shop, בין אם על ידי יצירת "פס ייצור" של כל הגופים במקום גיאוגרפי אחד, פתרון אלקטרוני כגון יצירת אתר אינטרנט ייעודי ובין אם על ידי יצירת מענה כולל בדלפק אחד.

אונטריו, ניו-יורק, וושינגטון והרפורמה המוצעת בקליפורניה, פנו לגישה טכנולוגית מתקדמת ויצירת מערכת בה רישום העסק יכול להתנהל כולו באמצעות האינטרנט. לעומתן התחילה ספרד בגישה פחות טכנולוגית אך במשך הזמן הגדילה את מידת החשיפה של התהליך לטכנולוגיה ובפרט לאינטרנט.⁷³ עומק החדירה של האינטרנט ומידת האוריינות הטכנולוגית הגבוהה בישראל מאפשרות יצירת פלטפורמת רישוי מתקדמת ביותר מבחינה טכנולוגית בארץ ומהוות יתרון משמעותי ביחס למדינות אחרות בכל רפורמה מתוכננת בהליך רישוי העסק. רישום ממוחשב ויצירת מאגר מידע מרוכז אחד ממנו יכולים כל הגופים המאשרים לקבל מידע על העסקים, ודרכו יכולים העסקים לנהל את הרישום מאפשר יתרונות חיצוניים למערכת שכזו כגון שקיפות לציבור והורדת משקל חוסר הודאות במרכיב הסיכון של פתיחת העסק.⁷⁴

אירלנד מדורגת במקום ה-11 בדירוג הכללי ובמקום ה-14 בסעיף הרישוי, אחד משלושת הסעיפים בהם זכתה אירלנד בדירוג הגבוה ביותר.⁷⁵ אירלנד מנהיגה משטר של רישום עסקים (registration). בעלי עסקים מצהירים, אחת לשלוש שנים על היענות לדרישות הרגולטוריות השונות. המקרה האירי מעניין במיוחד שכן רמת הנגישות למידע גבוהה ביותר (המידע מופיע תחת גוף ממשלתי יחיד המאגד את הדרישות)⁷⁶ וקיימת התייחסות ברורה לכשלים המובנים בחקיקה שכזו לעסקים קטנים ובינוניים. בתוך ההתייחסות הראשית לחוק באתר האינטרנט עצמו קיימת הפנייה ליחידה שנועדה לסייע לעסקים קטנים ובינוניים ברמה הלאומית וברמה הבינלאומית, ה-SME האירי (Small and Medium Enterprise Unit).

גם בווינה בירת אוסטריה קיים משטר רישום, אך שם בחר המחוקק ליצור מנגנון נפרד של אישור מראש הדומה למנגנון הישראלי בקבוצות עסקים מצומצמות בעלות סיכון גבוה לשלום

הציבור. העסקים בווינה בירת אוסטריה מחולקים לארבע קטגוריות לצורכי רישוי. שלוש הקטגוריות הראשונות של העסקים (עסקים לא מווסתים, עסקים המצריכים עבודת כפיים ועסקים מווסתים שאינם דורשים רישיון) אינן זקוקות לרישיון עסק מקדים, והעסקים הכלולים בהן יכולים לפתוח את העסק מייד לאחר רישומו (משטר registration). במשטר שכזה תיתכן ביקורת בעסקים לאחר פתיחתם, ונדרשים אישורים הנוגעים למיומנות בעלי המקצוע (במקרה של עסקים המצריכים עבודת כפיים לדוגמא), אך בעל העסק יכול להתחיל לעבוד מהיום הראשון בלא שיידרש לאישור מקדים (ex-ante). לקטגוריה הרביעית של העסקים שייכים תחומי עיסוק מסוכנים כגון: מכירת נשק, ייצור תרופות קבלנות בניין ועוד. עסקים אלו דורשים רישוי מקדים (Permit) ואינם יכולים להתחיל לפעול בטרם קיבלו את האישור הנדרש. בכך מיישם משטר הרישוי בווינה מדיניות בה חסמי הכניסה לשוק מיושמים בקפידה רק על עסקים בעלי סיכון ברור באחד מכשלי השוק.

משטר הרישוי ביפאן גם הוא משטר מעורב. רק עסקים מסוגים מסוימים נדרשים לאישורים מקדימים, שאר העסקים טעוני רישוי נדרשים להצהיר על עמידה בתנאי הרישיון בלבד. מידת היעילות של השגת הרישיונות היפאנית הביאה את המדינה למקום חמישי בעולם במידת הקלות של ההתעסקות עם רישיונות.⁷⁷

3. המלצות

כתרופה מיידית לבעיות חוק הרישוי ותקנותיו, כדאי שתאשר רשות הרישוי במשרד הפנים את רישיון העסק של כל העסקים שלא אובחן כי הם מסכנים את שלום הציבור. מומלץ כי שר הפנים יורה בתקנות לרשויות הרישוי לאשר בהיתר זמני את כל העסקים, מרגע שאלו הגישו את בקשתם לרישוי. הרישוי הסופי יכול להינתן לאחר סיום כל הביקורות והבדיקות הנדרשות. היתר זמני זה ייתן מענה חלקי לסטאטוס המשפטי המעורפל בו מצויים עסקים רבים.

שינוי שיטת רישוי העסקים בישראל יכול להתבצע באחד משני מישורים: הקלת נקודתית של הליכים בירוקראטיים שונים (streamlining bureaucracy) או רפורמה כוללת במנגנון הרישוי ובדרך אכיפתו. ללא ביצועה של רפורמה כוללת, שתטפל בגורמים לעיוותי השוק, ימשיך מנגנון רישוי העסקים לפעול בכדי לעודד מבנה שוק מוטה פירמות גדולות. בנוסף, הימנעות מביצוע רפורמה מקיפה במנגנון הקיים לא תמנע לאורך זמן חזרה למצב בו אנו נמצאים כיום.

מומלץ על רפורמה כוללת ברישוי העסקים המתבססת על רפורמות שיושמו באונטריו, ספרד, אירלנד, וושינגטון, אינדיאנפוליס ופרו, והמלצות לרפורמה במדינת קליפורניה ובמדינות דרום אמריקה, כמו גם על המלצות ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות לשימוש הציבור, שהוקמה בעקבות אסון אולמי ורסאי. מטרת הרפורמה המוצעת כאן היא ליצור אחידות

ושקיפות במידע, לייצר מאגר נתונים ראשי יחיד ונגיש לכל הגופים כמו גם לציבור, לשחרר צווארי בקבוק קיימים בבירוקרטיה, להימנע מניגודי עניינים על ידי המפקחים על החוק, לקצר את זמני האישור ולקצץ בעלות המנגנון.

הרפורמה המוצעת בנויה על הצבת רשות רישוי מרכזית אחת במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה. הרשות חייבת להוציא מחוק הרישוי דרישות שלא קשורות למטרות הליבה של הרישוי, לבחון כל דרישה חדשה המוצעת להיכלל בתקנות חוק הרישוי, לצמצם את העומס המוטל על בעלי העסקים הנדרשים לחדש את רישיונם חדשים לבקרים, ולנהל מערכת מידע מקוונת.

רשות רישוי מרכזית: קץ לריבוי בירוקרטיות מיותרות

1. מומלץ שרשות הרישוי תועבר ממשרד הפנים למשרד התמ"ת, הוא המשרד האמון על פיתוח תעשייה ומסחר. לצעד מערכתי זה השפעה ארוכת טווח על חקיקה עתידית בתחום רישוי העסקים.

2. הרשות במתכונתה החדשה:

א. חייבת לאגד את דרישותיהם של כל הגופים המקצועיים (כדוגמת המשטרה והכבאים) מבעלי העסקים, ולוודא שאין סתירות או כפילות בין הדרישות.

ב. תפעל על ידי מועצה, שתפקידה יהיה לאשר כל דרישה חדשה האמורה להפוך לתקנה. חשוב שבמועצה יפעלו איזונים ובלמים מובנים ולכן, אנו מציעים שהמועצה תורכב מנציגי הציבור והמגזר העסקי. לאחר שדרישה או תקנה חדשה מוצגת בפני המועצה, זו תבחר אם לאשרה או לדחותה תוך שבוע. משמעות המלצה זו היא שסמכות הטלת התקנות תיגרע מהגופים ומדרגי השטח, ותוענק באופן בלעדי לרשות הרישוי המאוחדת.

ג. הרשות תתחזק ותפעיל את מערכת המידע המקוונת.

ארגז כלים חקיקתי: פתיחה מיידית של עסק

3. רשיון עסק יוענק בשיטת ה-registration, לאחר הצהרת בעל העסק כי הוא עומד בכל התנאים הנדרשים. בדיקת העסק על ידי הגורמים המקצועיים תעשה לאחר מתן הרשיון.

4. דרישות חדשות של גופים לא יחולו אוטומטית על עסקים בעלי רשיון קיים, אלא על-פי אישור מיוחד של רשות הרישוי.

5. רישיונות העסק יחודשו באופן אוטומטי בתום תקופת הרישוי, על ידי הצהרה של בעל העסק כי לא ביצע שינויים בעסק המשפיעים על סעיפי הרישוי.

צמצום בדרישות הגופים: צמצום בהיקף ההתערבות

6. תקופות תוקף הרשיון הקיימות תיבחנה על ידי מועצת הרישוי, מתוך מטרה לצמצם למינימום את העומס על גופי הרישוי ועל בעלי העסקים.

7. יבחנו מחדש כל סוגי העסקים טעוני הרישוי ויצומצם מספרם.

8. כל הדרישות הנובעים מגופים שונים יעברו בחינה מחדש על ידי מועצת הרישוי. דרישות הנוגעות לתכנון ובנייה יוצאו מהחוק. יכתבו דרישות חדשות הנוגעות ישירות לבטיחות מבנים.

גופים אשר הציבו דרישות בלי כללי מסגרת או שלא בכתב, יגישו למועצה מסגרת דרישות בתוך 60 יום.

פעולות הרוויזיה תסתיימנה שנה לאחר הקמת רשות הרישוי המאוחדת. המועצה תמשיך לכהן בכדי לבחון מעת לעת דרישות חדשות של הגופים.

9. במידת האפשר ינוסחו הדרישות באופן הקובע מדדים מדידים, ללא התערבות באמצעי ואופן הייצור.

מערכת מידע מקוונת : כל המידע בהישג יד

10. מוצע להקים מאגר מידע מקוון שיכלול את דרישות כל הגופים. המידע יהיה זמין בשני אופנים : בקריאה רציפה של הדרישות, ובטופס המונפק בהתאם למאפייני העסק, לאחר סדרה של שאלות מנחות.⁷⁸

לאחר שבעל עסק ימלא טופס בקשה לרשיון במאגר המידע, יעבור הטופס לתת-אתר של המועצה המקומית הרלוונטית ולבעלי התפקידים הרלוונטיים ברשות המקומית. לאחר שהגופים המקומיים האחראיים לערוך ביקורת בעסק עושים כן, האישור הניתן על-ידם יהיה גם הוא אלקטרוני ויופיע בתת-אתר הספציפי של הרשות המקומית.

11. לכל עסק יוקצה מספר יחיד שישמש את כל הגופים המאשרים. מאגר המידע יכלול עדכון לגבי סטאטוס האישורים של העסק, חובותיו באם אלו קיימות, ותשלומי האגרות השונות.

12. צרכנים יוכלו לבדוק במאגר המידע את סטאטוס רישוי העסק של כל עסק טעון רישוי, ואת סיבת מניעת האישור במידה ורשיון העסק נשלל.

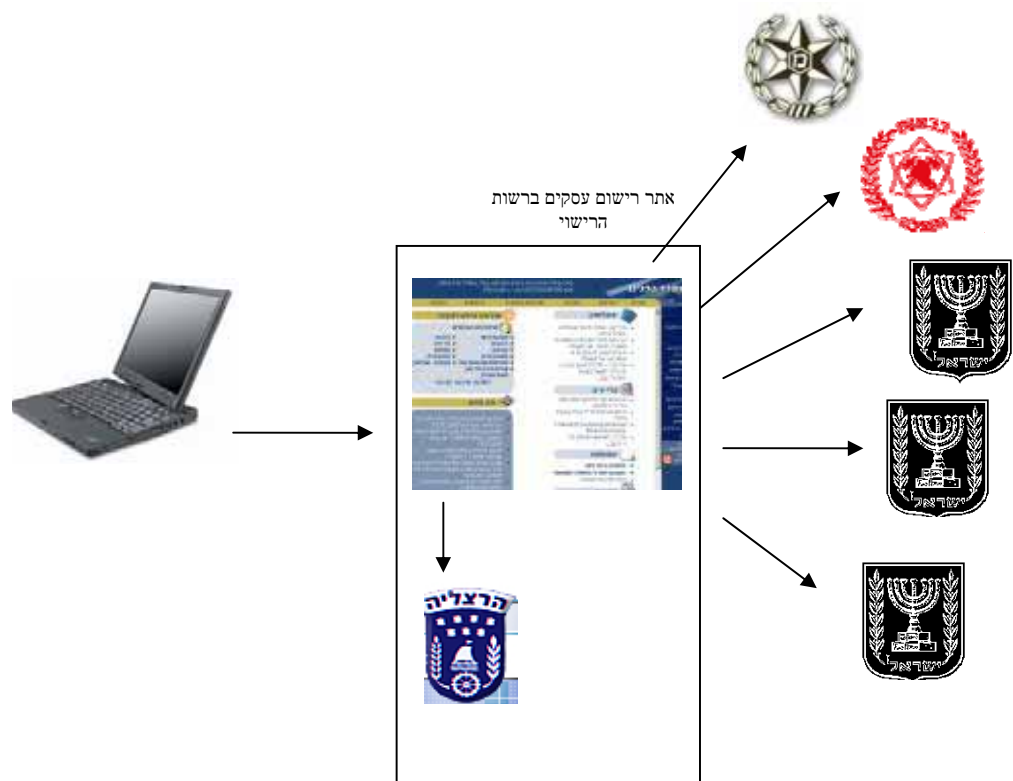
המלצות אלו משלבות את פישוט ההליכים הבירוקראטיים, ייעול המערכת בהיבט הטכנולוגי, שקיפות המידע ליזם, הורדת עלות האינפורמציה, הקטנה משמעותית בצורך ב"ייעוצי בטיחות" לעסקים קטנים, מניעת פערי הידע בין הרשויות, עיקור חוסר היעילות שבריבוי גופים מאשרים, העברת התמריץ לבחינת העסק מהעסק אל המערכת המאשרת והגדלת שקיפות המידע לציבור.

רישוי העסק הוא שער הכניסה בדרכם של פרטים רבים לעולם יצרני ולעצמאות כלכלית. כמעט כל אחד שוקל בשלב זה או אחר של חייו להקים עסק, והאינטרס של המדינה הוא לעודד מקרים שכאלו הממריצים את הכלכלה, הצמיחה והתעסוקה. כל שימוש במנגנון רישוי העסקים לצרכים שאינם בליבת ההגנה על שלום הציבור במקטעים אותם השוק איננו מסדיר, סופו שיעמיד חומה בצורה של נהלים, בדיקות ואגרות בפני יזמים. שימוש זה יתבטא אף בבזבוז כספי הציבור, ניצול בלתי יעיל של פוטנציאל הייצור של המשק וחסימת דרכם של יחידים לשפר את מצבם הכלכלי ולהתפתח. חברה החפצה בהגדלת היקף המועסקים, בהעלאת רמת החיים ובצמיחה כלכלית תשאף לפתוח מחסומים רגולאטורים ובירוקרטים, ובכך לעודד אנשים לצאת אל דרך עצמאית, לקחת אחריות על חייהם ובתוך כך לשפר את מצבם ואת מצב כולנו.

תרשים מספר 2

תרשים סכמתי של פעולת מערכת הרישוי

בעל העסק גולש, לבדו או בסיוע אגף הרישוי ברשות המקומית, אל אתר רישום העסקים. באתר יכול בעל העסק להנפיק לעצמו דף דרישות מקדים בהתאם למאפייני העסק כפי שהוא הזין אותם בסדרת שאלות מנחות. לאחר התאמת בית העסק להיענות לדרישות חוזר בעל העסק לאתר ומבצע רישום סופי והצהרה על עמידה בתנאים הנדרשים כפי שפורטו. הצהרה זו מועברת לתת-האתר של המועצה המקומית ובמקביל לכל הגופים הנדרשים לאשר את העסק הספציפי. הגופים יבחנו את העסק, אך עד להגעתם יורשה העסק לתפקד ויראה כאילו ניתן לו רישון עסק קבוע. באם מגלים הגופים חריגות מתנאי הרישון המסכנות את שלום הציבור, אז נשלל רישון העסק. הגופים המאשרים יוגבלו בזמן אך מגבלה זו לא תטיל חסמי כניסה לשוק על העסקים עצמם.



אהרון כהן מוהליבר ודוד דביר הם כלכלנים בתוכנית עמיתי קרן קורת.

- ¹ אשר גרנר, הממונה על רישוי עסקים במשרד הפנים, 10 אוגוסט 2005, ראיון טלפוני: סיכום נתונים שנמסרו מהרשויות המקומיות; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 56 (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005), לוח 18.3; צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשנ"ה-1995. מספרם המדויק של העסקים טעוני רישוי גבוה מאומדן משרד הפנים ואינו ידוע, שכן מוקמים עסקים המוגדרים כטעוני רישוי אך אינם פונים לרשויות בכדי להסדיר את רישיונם.
- ² Anthony Ogus and Qing Zhang, "Licensing Regimes East and West," *International Review of Law and Economics*, Volume 25 Issue 1 (Elsevier Inc., 2005).
- ³ L. Guasch and R.W. Hahn, *The Cost and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries*, Working Paper 1773 (1999); E. Estache and D. Martimort, *Politics, Transaction Cost, and the Design of Regulatory Institutions*, Working Paper 2073 (1999) quoted in: Ogus and Zhang, "Licensing Regimes," p.124.
- ⁴ World Bank, Doing Business Economic Rating, Israel Economy
<http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=95> (7 אוקטובר 2005)
- ⁵ חוק רישוי עסקים, תשכ"ח – 1968, ס"ח תשכ"ח, 204; תשל"ב, 154; תשל"ד, 100; תשל"ז, 120; תשל"ח, 40; תשמ"ג, 48; תשמ"ח, 96; תש"ן, 91, 156.
- ⁶ אלחנן משי, "רישוי הלכה למעשה - הניסיון המצטבר של עיריית ת"א ברישוי בתי אוכל, פרגודים ותוכניות עסק", רישוי עסקים בטאון מקצועי לרישוי עסקים (ירושלים: משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, האגף לרישוי עסקים ואתרי רחצה, מאי 2005), גיליון מספר 4.
- ⁷ Naomi Lopez, "Barriers to Entrepreneurship: How Government Undermines Economic Opportunity," IPI Policy Report 149 (Lewisville, TX: The Institute for Policy Innovation, July 1999)
[http://www.ipi.org/ipi/IPIPublications.nsf/PublicationLookupFullTextPDF/5B85FADDF72B382862567E300806F40/\\$File/Barriers149.pdf?OpenElement](http://www.ipi.org/ipi/IPIPublications.nsf/PublicationLookupFullTextPDF/5B85FADDF72B382862567E300806F40/$File/Barriers149.pdf?OpenElement) (2005 נובמבר 19)
- ⁸ על חשיבותם של העסקים הקטנים בהיבט התעסוקה, התוצר והצמיחה באתר הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל
<http://www.asakim.org.il/upload/fridman2005-new.pdf>
- ⁹ Ogus and Zhang, "Licensing Regimes," p. 132-134.
- ¹⁰ Max Mosley, Euro NCAP Chairman and FIA President, EuroNCAP press release, 5 June 2001
<http://www.euroncap.com/content/media/downloads.php?view=archive> (2005 אוקטובר 2)
- ¹¹ תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) התשס"א-2000.
- ¹² תוכנית התנוחה היא התוכנית הכוללת את החלוקה הפנימית של המקרקעין ושימושי כל חלק בו, מתקני סניטציה כגון אסלות וכיורים, מידות שטחי העסק השונים וסך כל מידת שטח העסק, פתחי העסק וחלונותיו ומידותיהם לרבות פתחי מילוט, מערכת הביוב, מערכות טיהור שפכים או הפרדת שומן, מתקני אוורור מכל סוג המשמשים את העסק, מתקנים לאשפה ופינויה, ארובות, מערכות וציוד לכיבוי אש, מתקני ניטור אקוסטיים, המערכות המוצעות לשרברבות, סילוק שפכים, וכיוצא באלה, בנוסף לכל חלקי המבנה המיועדים להריסה. שני החתכים משמעם חתך אנכי דרך כל חדרי השירות וחדרי העסק המראה את גובהם של אלה ודרך אוורורם וחתך נוסף הניצב לחתך האנכי ומראה גם הוא את גובהם של חדרי העסק ודרך אוורורם.
- ¹³ המפה המצבייה ערוכה בקנה מידה של 1:250 ובה מצוינים שטח הקרקע שבה ינוהל העסק, גבולותיו, וקירות חיצוניים של העסק, מיקומו של העסק בתוך הבניין ומיקום הבניין בתוך החלקה, קווי מים וביוב, צינורות ניקוז ובורות רקב וספיגה, מתקנים לסילוק אשפה, מיכלי גז, דלק וחומרים מסוכנים אחרים הנדרשים להפעלת העסק וצנרת הובלתם, מערכות כיבוי האש, חדרים המשמשים את העסק ושאינם צמודים לו ומקומות חניה המשרתים את העסק.
- ¹⁴ תרשים הסביבה ערוך בקנה מידה של 1:2,500 ובו מצוינים הגוש והחלקה של העסק, מספרי החלקות שבסביבת העסק עד מרחק 500 מטר מגבול החלקה שבה מצוי העסק והדרכים והרחובות הגובלים עם החלקה בה מצוי העסק ושמותיהם.
- ¹⁵ חוק רישוי עסקים, תשכ"ח – 1968, ס"ח תשכ"ח, 204; תשל"ב, 154; תשל"ד, 100; תשל"ז, 120; תשל"ח, 40; תשמ"ג, 48; תשמ"ח, 96; תש"ן, 91, 156.
- ¹⁶ Lopez, "Barriers to Entrepreneurship," p. 8.
- ¹⁷ צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשנ"ה-1995.
- ¹⁸ שם; משרד המשפטים, דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור בראשות השופט ורדימוס זילר (ירושלים: משרד המשפטים, 2003) חלק שלישי, עמוד 148 <http://www.court.gov.il/doch1/3.htm#11>; משי, ראיון; אתר משרתת ישראל: http://www.police.gov.il/sherut_umeyda/hanchayot_utfasim/xx-1ebd_hanch.asp
- ¹⁹ אלחנן משי, מנהל אגף רישוי עסקים בעיריית תל-אביב יפו, ראיון 20 ספטמבר 2005.
- ²⁰ זילר, דו"ח, פרק 11, "מבנים המשמשים עסקים טעוני רישוי".
- ²¹ משי, ראיון. ניר קנטור, מנהל המחלקה לכלכלת תעשייה ועסקים בהתאחדות התעשיינים בישראל, ראיון, 2 באוגוסט 2005.
- ²² גרנר, ראיון טלפוני; אילן שמיר, מנהל תחום רישוי באינטל ישראל, ראיון, 3 נובמבר 2005.
- ²³ מחזור אינטל ישראל בשנת 2004 היה 1.168 מיליארד שקלים.
- ²⁴ אלי בנטאטה, סמנכ"ל הרשות לעסקים קטנים ובינוניים, תכתובת דוא"ל, 18 נובמבר 2005.
- ²⁴ בנטאטה, תכתובת דוא"ל, 22 נובמבר 2005.

²⁵ Simeon Djankov Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "The Regulation of Entry, "Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper Number 1904 (Cambridge: Harvard University, September 2000) <http://post.economics.harvard.edu/hier/2000papers/2000list.html>

²⁶ שמיר, ראיון.

²⁷ זילר, דו"ח, עמודים 9-148, סעיף 11.12.

²⁸ World Bank, Doing Business.

²⁹ זילר דו"ח, 11.14, 11.15.

³⁰ משי, ראיון.

³¹ ועדת הפנים ואיכות הסביבה, הכנסת השש-עשרה, מושב ראשון, פרוטוקול מס' 27, י' בסיון התשס"ג, שעה 11:30 (10 ביוני 2003) <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2003-06-10.html>

³² תוקף הרשיון הזמני הוא "שוטף + התוקף" כך שהרשיון פג ב-31 לדצמבר בשנה, שלוש שנים או חמש שנים לאחר קבלת הרשיון. בעל עסק שקיבל רשיון לשנה בספטמבר 2005 חייב לחדשו רק כעבור שנה ושלושה חודשים.

³³ גרנר, ראיון; קנטור, ראיון; משי, ראיון; שמיר, ראיון.

³⁴ ש.ם.

³⁵ ש.ם.

³⁶ מוטי סלע, ראש אגף תעשיות ורישוי עסקים במשרד איכות הסביבה, ראיון טלפוני, 16 אוקטובר 2005.

³⁷ סעיף 19 לחוק: סמכויות השר [תיקון: תשס"ג]

(א) השר רשאי בצו לבטל את רשיונו של רופא וטרינר, להתלותו לתקופה שקבע או לתת לרופא וטרינר נזיפה או התראה אם ראה, על יסוד קובלנה של המנהל או של אדם שנפגע, כי נתקיים ברופא הווטרינר אחד מאלה:

(1) הוא נהג בדרך שאינה הולמת את מקצועו;

(2) הוא השיג את רשיונו במצג שווא;

(3) הוא גילה חוסר יכולת או רשלנות חמורה במילוי תפקידיו כרופא וטרינר;

(4) הוא הורשע בעבירה שבנסיבות הענין יש בה משום קלון;

(5) הוא עבר על הוראה מהוראות פרק ה';

(6) בהיותו עובד של רשות מקומית, עסק בעבודת חוץ כרופא וטרינר פרטי, בניגוד להוראות כל דין ותוך קיום ניגוד עניינים בין שני העיסוקים.

³⁸ השופטת רות לורד, פ' 002204/03, מדינת ישראל נ' יוסף חביב.

³⁹ חיים תמם, סגן מפקח כבאות ראשי, ראיון טלפוני, 16 אוקטובר 2005.

⁴⁰ זאב פיש, המפקח הארצי על הבריאות במשרד הבריאות, ראיון טלפוני, 1 נובמבר 2005.

⁴¹ הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל, תקציר קובץ נתונים על עסקים קטנים ובינוניים בישראל (ינואר 2005), הופץ בדוא"ל.

⁴² בחישוב העלות הכוללת התבססנו בכל אחת מהקטגוריות על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אגף רישוי העסקים במשרד הפנים, הממונים במשרטה, כיבוי אש משרד הבריאות, משרד החקלאות, המשרד לאיכות הסביבה והבנק העולמי. נתונים חסרים השלמנו מנתונים שנמסרו לנו על ידי האגף לרישוי עסקים בעיריית תל-אביב יפו ומהערכות המבוססות על ארגוני המסחר והתעשייה ומראיונות עם בעלי עסקים.

⁴³ התהליך אורך כ-21 צעדים (Doing Business Index, World Bank). בניגוד למתודולוגיה של הבנק העולמי ומכון המחקר של הארווארד ובהתאם להערכת אלחנן משי, בראיון שערכנו, הנחנו כי חלק מהצעדים ניתנים לסיום בפחות מיום עבודה אחד. לפיכך קוצר הזמן המחושב בחצי. "יום עבודה" חושב כשמונה שעות עבודה.

⁴⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אינדיקטורים עיקריים, שטר ממוצע למשרת שכיר אוקטובר 2005.

⁴⁵ עיבוד ל: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 56, לוח 18.1, לוח 18.3. מספר העסקים בשנת 2004 =

393,711. תוצר כולל של המגזר העסקי = 327,418 מיליארד ש"ח. תוצר ממוצע לעסק: 831,620 = 327,418/393,711.

⁴⁶ משי, ראיון.

⁴⁷ World Bank, Doing Business.

מתודולוגיה: הכפלת התוצר לנפש בשנת 2004 בעלות סעיף Dealing with Licenses. נבחרה עלות Starting a Business מפאת המתודולוגיה של מחקר הבנק העולמי: עלות Starting a Business כוללת הליכים פורמאליים של רישום החברה, שבמקרה של סגירת העסק הפיסי עדיין קיימת. עלות Dealing with Licenses כוללת התעסקות עם אישורים הנגזרים מהקמת העסק פיסי. לא ניתן להעריך כמה חברות מקימות את העסק מחדש וכמה חברות נסגרות כליי ובמקומן מוקמות חברות חדשות. עלות ההקמה מחושבת על פי שער של 4.5 ש"ח לדולר.

⁴⁸ עיבוד ל: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 56.

⁴⁹ תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) התשס"א-2000 (כולל תיקון התשס"ב – 2002). לקוח מתוך עיריית תל-אביב יפו, מנהל ההנדסה, אגף הרישוי, חוק רישוי עסקים תשכ"ח – 1968 (כולל כל התיקונים עד מאי 2005, לרבות תיקון 22).

⁵⁰ ביקשנו הצעת מחיר לליווי עסק ממשרד נבון אדריכלים בע"מ. עלות הליווי משתנה בהתאם לגודל העסק, מורכבותו וייעודו (קיום רחבת ריקודים, או מטבח לדוגמא). בהתאם לעיקרון השמרנות ביקשנו את ההערכה המינימאלית בהנחה (הלא שכיחה) שבעל העסק מסוגל להכין את המפות הבסיסיות בעצמו ונזקק לגושפנקא בלבד. עלות הכנת השרטוטים, כפי שנמסרה לנו, בלבד נעה בין

\$400-\$500. עלות הכנת השרטוטים וליווי במהלך הגשת הבקשה נעה בין \$1000 ל \$2000. במקרים של שימוש חורג נדרש על ידי חוק התכנון והבנייה ליווי מיוחד שעולה, בהתאם לסוג העסק, החל מ-\$1200. הערכת גבי נבון, מבעלי משרד נבון אדריכלים, הייתה כי העלות הממוצעת היא \$1500 לעסק.

⁵¹ תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), פרק י' אגרות.

⁵² קנטור, ראיון.

⁵³ מנהל במפעל, ראיון.

⁵⁴ משי, ראיון.

⁵⁵ סלע, ראיון.

⁵⁶ ידידה אריה, קצינת הרישוי במטה הארצי, ראיון טלפוני, 16 אוקטובר 2005.

⁵⁷ תמס, ראיון.

⁵⁸ לא ניתן היה להשיג נתונים רשמיים בנוגע למספר המועסקים על ידי המדינה בתחום רישוי העסקים.

⁵⁹ מדגם מועסקים ברישוי עסקים ברשויות גדולות.

רשות מקומית	מספר בתחום עסקים	מועסקים רישוי	הערות
רמת גן	10		
ירושלים	30		
באר שבע	15		
חולון	12		
כפר סבא	4		
רעננה	6		
בת ים	10		
נתניה	10		
אשקלון	4		
כרמיאל	7		
חיפה	30		
עפולה	3	יש 8 פקחים נוספים שמסייעים לפקח אחד שזהו תפקידו העיקרי.	
אשדוד	12		
רחובות	4		
פתח תקווה	14		
הרצליה	5		
בני ברק	5		
נהרייה	3		
תל-אביב	42	35 ישירות ברישוי ועוד 8 באגף הפיקוח	
טבריה	5		
סה"כ	231		

מקורות: מחלקת רישוי עסקים עיריית רמת גן, ראיון טלפוני 7 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית ירושלים, ראיון טלפוני 8 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית באר-שבע, ראיון טלפוני 8 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית חולון, ראיון טלפוני 8 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית כפר סבא, ראיון טלפוני 7 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית רעננה, ראיון טלפוני 7 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית בת-ים, ראיון טלפוני 7 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית נתניה, ראיון טלפוני 8 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית אשקלון, ראיון טלפוני 8 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית כרמיאל, ראיון טלפוני 8 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית חיפה, ראיון טלפוני 7 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית עפולה, ראיון טלפוני 8 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית אשדוד, ראיון טלפוני 8 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית רחובות, ראיון טלפוני 8 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית פתח-תקווה, ראיון טלפוני 8 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית הרצליה, ראיון טלפוני 8 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית בני-ברק, ראיון טלפוני 8 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית נהרייה, ראיון טלפוני 8 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית תל-אביב, ראיון טלפוני 11 דצמבר 2005; מחלקת רישוי עסקים עיריית אשדוד, ראיון טלפוני 7 דצמבר 2005.

⁶⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *שנתון סטטיסטי לישראל 56*, לוח 12.40.

⁶¹ משי, ראיון.

⁶² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *הרשויות המקומיות בישראל 2003*, פרופיל עיריית, תל-אביב יפו 2003, פרסום מספר 1251.

⁶³ http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities03/pdf/p256.pdf (6 אוקטובר 2005)

הדוגמא נמסרה בראיון עם אלחנן משי.

-
- ⁶⁴ Ogus and Zhang , "Licensing Regimes," page 125.
- ⁶⁵ שם, עמוד 126.
- ⁶⁶ שם, עמודים 125, 127.
- ⁶⁷ Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shleiler , "The Regulation of Entry," p. 18.
- ⁶⁸ שם, עמודים 19, 25.
- ⁶⁹ World Bank, Doing Business.
- ⁷⁰ Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shleiler , "The Regulation of Entry," pp. 8,10.
- ⁷¹ שם, עמוד 23.
- ⁷² World Bank, Doing Business.
- ⁷³ שם, עמוד 11.
- ⁷⁴ Office of the Governor of the State of California, California Performance Review.
<http://cpr.ca.gov/report/cprprt/issrec/gg/bus/gg22.htm> (15 נובמבר 2005).
- ⁷⁵ World Bank, Doing Business.
- ⁷⁶ Department of Enterprise, Trade and Employment, <http://www.entemp.ie/>(8 אוקטובר 2005) .
- ⁷⁷ <http://www.doingbusiness.org/EconomyRankings/> (15 אוקטובר 2005) .
- ⁷⁸ רעיון ריכוז המידע וניתובו דרך ממשק יחיד מהיזם אל המשרדים הממשלתיים השונים הועלה במסגרת המלצות ארגון האומות המאוחדות לנושאים רגולטוריים שונים, וביניהם מסחר בינלאומי. קונספט ה- single window המוצע במחקר זה ניתן להרחבה לכלל הפעולות הקשורות בייסוד עסק, ובמיוחד להליכי רישומו כעסק ורישומו לצורכי מס. נושאים אלה מצריכים היערכות נרחבת מצד משרדי הממשלה, והם מעבר ליריעה של מחקר זה. אולם, מומלץ לשקול הרחבה של מערכת זו בכדי להוסיף ולהקל על הליכי ייסוד העסקים בישראל.
- פרטים והדגמות לנושא ה- single window ניתן למצוא במסמך Single Window Concept באתר האו"ם:
(17 דצמבר 2005) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNECE/UNPAN019892.pdf>

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן
בית מילקן, רחוב תל חי 13
ירושלים, 97102

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org