

מתכון לצמיחה:
גישה חדשה
לפיקוח על
מסעדות בישראל

אורי עקביה
ברק הרשקוביץ



שבט תש"פ - פברואר 2020
נייר מדיניות מס' 56

ברק הרשקוביץ

מומחה רגולציה עסקית

מומחה למדיניות בתחום הסביבה העסקית, ממייסדי מיזם "שולה המוקשים להפחתת הביורוקרטיה" ומנכ"ל שותף של חברת גרייבר-הרשקוביץ

בעל תואר ראשון מאוני' בן גוריון, בוגר תכנית לימודים יוקרתית של אוניברסיטת ניו-יורק.

יועץ לפיתוח כלכלי לשעבר לראש העיר ירושלים ניר ברקת, חבר בוועדה העירונית לקידום עסקים של עיריית תל אביב, חוקר ופעיל בתחום העסקים הקטנים בישראל.



אורי עקביה

חוקר בפורום קהלת

מוסמך האוניברסיטה העברית בכימיה-ישומית ובוגר תואר ראשון בכימיה ופיסיקה. מחקריו מתמקדים בגורמים ליוקר המחיה: קרטלים, חסמי סחר ורגולציה עודפת, ממייסדי מיזם "שולה המוקשים להפחתת הביורוקרטיה".



**מתכון לצמיחה:
גישה חדשה
לפיקוח על
מסעדות בישראל**

**אורי עקביה
ברק הרשקוביץ**



**שבט תש"פ – פברואר 2020
נייר מדיניות מס' 56**

**מתכון לצמיחה: גישה חדשה לפיקוח על מסעדות בישראל
אורי עקביה וברק הרשקוביץ**

נדפס בישראל, שבט תש"פ - פברואר 2020

מסת"ב 0-71-7674-965-978 ISBN



תוכן העניינים

1	תקציר מנהלים.....
5	א. עסקים קטנים בתחום המזון.....
6	1. מסעדות במספרים.....
7	2. האסדרה על-פי מדדים בין-לאומיים.....
8	3. העלות הישירה של האסדרה.....
8	4. העלות העקיפה של האסדרה.....
9	5. האסדרה בעיני המסעדנים.....
13	ב. הבעיות עם אסדרת המסעדות בישראל.....
13	1. התשתית החוקית.....
18	2. בעיה ראשונה: העדר מידע מסודר ואחיד.....
19	3. בעיה שנייה: פירוט אסדרתי מופרז.....
21	4. בעיה שלישית: אי-זדאות ואכיפה בדיעבד.....
22	5. בעיה רביעית: הרשויות המקומיות.....

25	ג. המתכון הסודי: כיצד מעצבים אסדרה יעילה
25	1. עקרונות בעיצוב אסדרה
27	2. בחירת גישה אסדרתית מתאימה
30	3. סקירה משווה – הפיקוח על מסעדות בעולם
32	(א) ניו־זילנד
38	(ב) אוסטרליה
40	(ג) סינגפור
42	(ד) הונג־קונג
45	ד. מתכון לצמיחה: גישה חדשה לפיקוח על מסעדות
46	1. פשטות
47	2. ודאות
48	3. התמקדות בתוצאה
49	4. עיצוב אסדרה חדשה
51	ה. סיכום
53	נספח א – סקר המסעדנים
57	נספח ב – רשימת פריטים לביקורת
61	הערות



תקציר מנהלים

**מסמך זה עוסק
בקשיים האסדרתיים
(הרגולטוריים)
שהממשלה בישראל
מטילה על עסקים
קטנים בתחום
המזון, בנזק הנגרם
עקב כך לענף זה
בפרט ולציבור
הישראלי בכלל,
ובדרכים להקל את
הנטל האסדרתי.**

מסמך זה עוסק בקשיים האסדרתיים (הרגולטוריים) שהממשלה בישראל מטילה על עסקים קטנים בתחום המזון, בנזק הנגרם עקב כך לענף זה בפרט ולציבור הישראלי בכלל, ובדרכים להקל את הנטל האסדרתי ולאפשר לענף ליהפך לתחרותי ויעיל יותר, מה שיוזיל את המחירים לצרכן. ליבו של מחקר זה הוא השוואה בין השיטה האסדרתית בישראל לבין זו הנהוגה בכמה מדינות מובילות בעולם, והצעה לאמץ כאן בארץ גישה דומה עם התאמות נדרשות.

ענף המסעדות בישראל מעסיק מאות אלפי עובדים ברחבי הארץ, ויש לו נתח מכובד בכלכלה. הכנת מזון לשם צריכתו במקום כפופה לאסדרה עודפת ומורכבת, שיש לה שתי השפעות שליליות עיקריות: הכבדה על עסקים קיימים ומניעת הקמתם של עסקים מסוגים אחרים. ההכבדה מתבטאת בכך שהמסעדות הקיימות נאלצות לבזבז שעות עבודה רבות – וכמובן גם כסף רב – לצורך עמידה בכללים הנאכפים עליהן. העלויות מתגלגלות לפתחם של הצרכנים, שמשלמים מחירים יקרים. מי שסובלים במיוחד מהאסדרה הם בעלי מסעדות עצמאיות שאינן חלק מרשת בפרישה ארצית, שכן הנטל הרובץ עליהן גדול באופן יחסי בגלל היותן עסקים קטנים. נוסף על כך נמנעת הקמתם של עסקים אשר קיימים בעולם הרחב אך לא בישראל בשל אי-תאימות לאסדרה המיושנת, דוגמת דוכנים למכירת נקניקיות או קרפים במרכזי ערים גדולות, מאפיות שכונתיות, קונדיטוריות קטנות המשרתות תושבי אזורי מגורים קטנים, שוקולדאים (שוקולטיירים) או מבשלות בירה בוטיק שאינן חלק מרשת ארצית או שמיצרות בכמויות קטנות. הזמן והכסף המושקעים על-ידי העסקים הקטנים בעמידה בדרישות האסדרה גורמים לאי-יציבות של הענף, לפשיטות-רגל רבות, וכמובן למחירים יקרים יחסית הנגבים מלקוחות.

המסעדות הקיימות נאלצות לבזבז שעות עבודה רבות – וכמובן גם כסף רב – לצורך עמידה בכללים הנאכפים עליהן. העלויות מתגלגלות לפתחם של הצרכנים.

האסדרה בתחום המזון בישראל אינה ברורה, אינה אחידה, מתערבת בפרטי־פרטים של ניהול המסעדה, ואף מיושנת בחלקה.

ראיה למצב הבעייתי של האסדרה בישראל ניתן למצוא בדירוגים בין־לאומיים כגון מדד "עשיית עסקים" שמפרסם הבנק העולמי וכן מדד "האסדרה בשוקי המוצרים" שמפרסם ארגון ה־OECD. בשני המדדים הללו קיבלה ישראל ציונים נמוכים, מה שממחיש שוב את חומרת הבעיה. כפי שהתברר במהלך עריכת מחקר זה, האסדרה בתחום המזון בישראל אינה ברורה, אינה אחידה, מתערבת בפרטי־פרטים של ניהול המסעדה, ואף מיושנת בחלקה. מנקודת־מבטם של בעלי העסקים, היא לעיתים בלתי־צפויה ולכן משיתה עליהם נטל כבד. לטעמנו, הפירוט וההכבדה אינם הכרחיים לצורך שמירה על בריאות הציבור.

במדינות רבות בעולם נהוגים מודלים אחרים של אסדרה. הללו מתבססים על חקיקה פשוטה וקלה להבנה – המתמקדת בעיקר במטרה שמנסים להשיג ופחות בפרטי־הפרטים של העבודה היומיומית – ומאפשרים לבעלי העסקים ודאות וביטחון לגבי הדרישות החלות עליהם. יישום מודל כזה בישראל יסייע לענף המזון לצמוח ולהתייעל.

כדי להציע חלופה יעילה יותר, אשר תאפשר קיום ושגשוג של עסקים קטנים בתחום המזון, מחד גיסא, ותשמור על בריאות הציבור, מאידך גיסא, למדנו את האסדרה הנהוגה בכמה מדינות משגשגות שקיבלו ציונים גבוהים במיוחד בשני המדדים של איכות האסדרה שצוינו לעיל, ובדקנו כיצד גופי הפיקוח במדינות הללו מתנהלים. המדינות שחקרנו הן אוסטרליה, ניו־זילנד, הונג־קונג וסינגפור. ככלל, האסדרה במדינות אלו שונה מזו הישראלית באופנים הבאים:

- **פשטות** – קיימים מפרטים פשוטים וברורים, המכילים את הכללים השונים החלים על כל סוג עסק. המפרטים מתפרסמים במרשתת, כך שהיזם יכול לקרוא את הוראות החוק ולהבין בדיוק מה נדרש ממנו, ואף להעריך את העלות הנספית של הדרישות, לפני שהוא שוכר שטח מסחרי, מראיין עובדים או אפילו מגיש בקשת רישיון לרשויות.

**כאשר היזם נוטל
הלוואה כדי לממן
את עלויות ההקמה
של העסק ואת
העלויות השונות
הנובעות מהציות
לאסדרה, הוא נהנה
מוודאות גבוהה
לגבי דרישות החוק
והשלכותיהן על
התנהלות העובדים
וההוצאות הכספיות.**

• **ודאות** – מתן הרישיון לפתיחת העסק והמגעים בין הרשויות ליזם לגבי מבנה המטבח ופרטי הפעילות העסקית, כגון סוג המאכלים שיוגשו ואמצעי הזהירות שיינקטו, מתקיימים כולם לפני פתיחת העסק ולפני שהסועד הראשון נכנס למסעדה. מכיוון שכך, כאשר היזם נוטל הלוואה כדי לממן את עלויות ההקמה של העסק ואת העלויות השונות הנובעות מהציות לאסדרה, הוא נהנה מוודאות גבוהה לגבי דרישות החוק והשלכותיהן על התנהלות העובדים וההוצאות הכספיות.

• **התמקדות בתוצאה** – רוב החוקים והתקנות במדינות שנסקרו אינם עוסקים בניהול מיקרו של המסעדה, אלא מציבים דרישות כלליות המנוסחות על-פי התוצאה הנדרשת. לדוגמה, בניגוד לנהוג בישראל, אין התייחסות פרטנית להספק המאווררים, לעוצמת התאורה, לסוג הרצפה או לגובה התקרה הנדרש במטבח, אלא נקבע ברוב המקרים שיש לתכנן את המטבח כך שיהיה מואר, מאוורר, ללא הצטברות עשן ואדים, ושיהיה אפשר לעבוד בו בנוחות ולשמור על נקינותו.

השנים האחרונות הביאו עימן שינוי מבורך בשיח הפוליטי והמקצועי בדבר אסדרה. ממשלות ברחבי העולם פועלות על-מנת לפשט את הכללים ולייצר פיקוח אפקטיבי וחכם המאפשר צמיחה של המגזר העסקי לצד שמירה על בטחון הציבור. גם בישראל מופעלת תוכנית להפחתת הנטל האסדרתי, המנוהלת ממשרד ראש הממשלה עם שלוחות מקצועיות במשרדי ממשלה שונים. כמו-כן, בשנת 2018 אושרה בכנסת רפורמה מקיפה בתחום רישוי העסקים, המבוססת על סיווג שונה לעסקים על-פי מידת הסיכון הטמון בהם לציבור וקיצור זמן ההמתנה לרישיון. כל עסק יידרש להצהיר על עמידה בתנאים אסדרתיים מסוימים, ולרשויות המפקחות יהיה פרק-זמן קצוב וקצר להגיב ולדרוש שינויים והתאמות. כבררת-מחדל, אם לא יתקבלו תשובות או דרישות מהמאסדרים, העסק יקבל את הרישיון. הרפורמה מבורכת כמובן, אך היא לא תשנה את הבעיה העיקרית של ענף המסעדות, שהיא כללים רבים מדי שאינם ברורים מספיק, דרישות לא-אחידות של רשויות מקומיות שונות ולפעמים אף באותה רשות, ואכיפה שרירותית המטילה דרישות בלתי-צפויות על בעלי העסקים.

שינוי יסודי של שיטת הפיקוח והרישוי יאפשר ליזמים להתעסק בניהול העסק במקום לבזבז שעות עבודה וכסף רב בהתאמת הפעילות בעסק לדרישות מחמירות.

מחקר זה מתחיל מסקירת ענף המסעדות: כמה עסקים וכמה עובדים יש בתחום זה. בהמשך נבחנת השאלה כיצד האסדרה הקיימת משפיעה על מצבם של העוסקים בתחום, עד כמה היא יעילה על-פי מדדים בין-לאומיים, ובמיוחד כיצד היא משפיעה על העוסקים בתחום: מפורטות מסקנות שהגענו אליהן על-סמך ראיונות רבים שערכנו עם מסעדנים וכן עם גורמי פיקוח בתחום. בהמשך הנייר נסקרת האסדרה הישראלית, תוך הדגשת הבעיות בתוכנה ובדרך אכיפתה, הסיבות לתקלות והנזקים הנגרמים בעטייה. ליבו של נייר זה הוא הפרק שאחריו, שבו נסקרת האסדרה הנהוגה בכמה מדינות מובילות בעולם, לאחר הקדמה המסבירה כמה עקרונות יסודיים בעיצוב אסדרה יעילה, המשיגה את מטרתה מבלי להכביד על בעלי העסקים מעבר לנחוץ. על בסיס השוואה בין-לאומית זו נוסחה הצעת הרפורמה המופיעה בסוף הנייר.

שינוי יסודי של שיטת הפיקוח והרישוי יאפשר ליזמים להתעסק בניהול העסק במקום לבזבז שעות עבודה וכסף רב בהתאמות פיזיות וברכישת ציוד מיותר, בהתאמת הפעילות בעסק לדרישות מחמירות ובמאמץ להבין מהן הדרישות. התוצאה תהיה חיסכון גדול בעלויות ליזמים, שיאפשר הגדלה של ההיצע וירידה במחירים הנגבים מן הצרכנים. הדבר יוביל גם לצמצום חיכוך מיותר בין הרשויות לאזרח, ויחזק את האמון במגזר הציבורי.



א. עסקים קטנים בתחום המזון

נייר זה מתמקד בעסקים קטנים בתחום המזון – מסעדות, בתי־קפה, ברים ודומיהם – כלומר, עסקים המייצרים ומוכרים מזון לצריכה במקום. מסעדות הן עסקים קטנים אופייניים: בדרך־כלל עובדים בהן מספר קטן של אנשים מעבר לבעל העסק עצמו; במקרה שהן מצליחות הן גדלות מהר ויוצרות מקומות עבודה חדשים; והן פגיעות יחסית לתנודות כלכליות ועלי־כן נוטות יותר לפשוט רגל בתקופות משבר. באופן טבעי עסקים מסוג זה רגישים יותר לנטל האסדרתי (הרגולטורי) החל במדינה, וזאת מסיבה פשוטה: רשת מסעדות או כל עסק גדול אחר יכולים למנות עובד אחד או אפילו מחלקה שלמה של עובדים שיעסקו במשרה מלאה בהתאמת הפעילות העסקית לדרישות האסדרתיות; עסק קטן, לעומת זאת, מורכב מאנשים מעטים, ובשלבם הראשונים מדובר לעיתים ביזם עצמו בלבד, ואז כל שעה המושקעת בהתאמת העסק לדרישות האסדרתיות באה על־חשבון ניהול העסק ויצירת ערך כלכלי.

נראה שחלק מהקשיים בניהול עסק בתחום המסעדות בארץ היו יכולים להיחסך אילו האסדרה בישראל הייתה פשוטה, ברורה וממוקדת בתוצאה הרצויה, ולא בפרטי־הפרטים של הפעילות העסקית.

שיעור השרידות של עסקים בענף נמוך יותר מאשר בכל קטגוריות העסקים בישראל.

1. מסעדות במספרים

כמה עסקים בתחום המזון יש בישראל על-פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה?

רוב הנתונים הנאספים בנושא זה כורכים יחדיו את כל סוגי המסעדות וכן את בתי-המלון תחת סיווג אחד שנקרא "אירוח ואוכל". תחת סיווג זה היו בשנת 2016 בישראל 25,082 עסקים, שהעסיקו כ-255,000 עובדים – חלקם ישראלים וחלקם זרים. בנתונים לגבי מספר המועסקים קיים גם סיווג "שירותי מזון ומשקאות", כלומר מסעדות ללא בתי-מלון, שלפיו נכון לשנת 2016 הועסקו בענף 214,753 ישראלים וזרים – מעט יותר ממחציתם בעסקים עם 30 מועסקים או פחות.¹

בשנת 2016 נרשמו 3,638 עסקים חדשים בתחום זה, שהם קרוב ל-15% מהעסקים בתחום. בהשוואה לתחומים אחרים, זהו אחוז גבוה באופן חריג של עסקים חדשים. עסקים חדשים אלו אחראים ליצירתן של 18,072 משרות חדשות במשק – יותר מאשר כל תחום אחר, ובכלל זה בינוי, חקלאות, חינוך, אומנות או מסחר. את הנתון שלפיו 15% מהעסקים בתחום הם עסקים חדשים אפשר לפרש באופן מוטעה כמעיד שהתחום צומח במהירות, אולם למעשה אין זה כך. מספר העסקים בתחום זה צמח במהלך העשור האחרון ב-2%–3% לשנה בלבד. כלומר, אין מדובר בצמיחה מהירה, אלא בתחלופה גבוהה, כלומר, סגירה ופתיחה של עסקים רבים ביחס למספר העסקים הקיימים. אכן, שיעור השרידות של עסקים בענף נמוך יותר מאשר בכל קטגוריות העסקים בישראל: רק כ-29.6% מהעסקים שורדים שש שנים ומעלה,² בעוד ממוצע השרידות של כלל העסקים בישראל כעבור שש שנים עומד על 49.9%. נתונים אלו ממחישים את ההפכפכות של תחום המזון (וכנראה גם של תחום האירוח) ואת אי-היציבות המאפיינת אותו. אומנם, אי-יציבות זו נובעת בחלקה משינויי אופנה והעדפות קהל, שנוטים להיות דינמיים יותר מאשר בתחומי עיסוק אחרים, אך קשה להימנע מהתחושה שהתחלופה הגבוהה בקרב העסקים בתחום זה נובעת גם מן הקושי לשרוד במציאות הכלכלית הישראלית, אשר האסדרה המכבידה מהווה נדבך חשוב שלה.

**למרות השיפור
בדירוג הישראלי,
ניכר שנותרה
עדיין עבודה רבה
בשיפור האסדרה
הישראלית
כדי להביאה
לרמה המקובלת
בקרב המדינות
המפותחות.**

חשוב להדגיש כי הנתונים לעיל מתייחסים למסעדות הקיימות, ואינם מתארים את העסקים שלא קמו כלל. קשה מאוד לדעת כמה אנשים היו יכולים להתפרנס ממסעדות נוספות, משאיות מזון, מאפיות שכונתיות וכדומה אשר לא הוקמו, בין היתר, בגלל המשטר האסדרתי בישראל.

2. האסדרה על-פי מדדים בין-לאומיים

תחושה זו לגבי האסדרה המכבידה זוכה באישוש ממדדים שמפורסמים על-ידי מוסדות בין-לאומיים דוגמת הבנק העולמי (World Bank) והארגון לשיתוף-פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD). על-פי מדד "עשיית עסקים" (Doing Business) שהבנק העולמי מפרסם מדי שנה,³ ישראל נמצאת במקום ה-49 בעולם מבחינת הקלות של עשיית העסקים בה. עם המדינות שבהן קל יותר לעשות עסקים מאשר בישראל נמנות, למשל, ארצות-הברית, בריטניה, קנדה ואוסטרליה, ואפילו ארמניה, גיאורגיה, קזחסטן, איחוד האמירויות הערביות ורואנדה. המדד מתחלק לסעיפים שונים המתייחסים להיבטים שונים של האסדרה. כך, למשל, בסעיף "פתיחת עסק" ישראל מדורגת במקום ה-45 בעולם, ובסעיף "תשלום מיסים" היא מדורגת במקום ה-90 בעולם, מתחת לאוגנדה, לסיירה-לאון ולתימן.

מדד נוסף המעיד על מצב האסדרה בישראל הוא מדד "האסדרה בשוקי המוצרים" (PMR) שמפרסם ארגון ה-OECD. החדשות הטובות הן שעל-פי מדד זה המצב בישראל משתפר: אומנם, על-פי נתוני 2013 דורגה ישראל במקום ה-34 מבין 35 המדינות שהיו חברות אז בארגון, אבל על-פי נתוני 2018 עלתה ישראל למקום ה-18. אחד הסעיפים הבעייתיים ביותר בנתוני 2013 הוא "פישוט והנגשה של הליכים וכללים". סעיף זה מתייחס לשאלות כגון עד כמה קל להבין מהן דרישות החוק, ואם הכללים זמינים במרשתת. בסעיף זה הגיעה ישראל למקום הלפני-אחרון. בגלל שינויי מתודולוגיה לא נכלל הסעיף המדובר במדד 2018, אבל בסעיף דומה שנכלל בו, בשם "בחינת השפעתה של האסדרה על התחרות", הגיעה ישראל למקום טוב במעט – המקום ה-26. אולם למרות השיפור בדירוג הישראלי, ניכר שנותרה עדיין עבודה רבה בשיפור האסדרה הישראלית כדי להביאה לרמה המקובלת בקרב המדינות המפותחות.

בכל שעה

שבמהלכה בעל

העסק מתרוצץ בין

רשויות ממשלתיות

שונות וממלא

טפסים, הוא

אינו ממלא

את תפקידיו

העיקריים.

3. העלות הישירה של האסדרה

האסדרה המוגזמת בישראל מזיקה במגוון דרכים. הנזק הישיר מתבטא בכסף ובשעות העבודה שיזמים ועובדים צריכים להשקיע בציות לאסדרה, מה שמייקר בתורו את המוצרים שנמכרים לאזרחים. מדובר בבזבוז זמן על הבנת החוקים והתקנות, התאמת הנכס הפיזי לדרישות החוק והתאמה של מתווה הפעילות בעסק, ובהוצאת כסף רב על רכישת ציוד מתאים וכדומה. כך, למשל, בעל עסק המעוניין לברר אילו דרישות חלות עליו ולציית להן נאלץ לבזבז שעות עבודה על מילוי טפסים שלא כולם נחוצים, על המצאת אישורים הנדרשים על-ידי רשויות שלטוניות שונות, על הגשתם כעותק מקורי לכל אחת מהרשויות הרלוונטיות, וכן על עמידה בתור בכל אחת מהרשויות. נוסף על כך קיימת העלות הכספית הישירה הכרוכה ברכישה ובהתקנה של הציוד הרלוונטי, כגון מערכת אוורור מתאימה שעומדת בתקן, וכמובן בהשגת האישור המיוחל שהמערכת אכן עומדת בתקן. במקרים מסוימים עצם התקנת המערכות או ביצוע השיפוצים שהמְאָסֵדֵר דורש מחייבים את סגירת העסק לכמה ימים, מה שמסב נזק כלכלי כפול: העדר הכנסות מוחלט במהלך ימי הסגירה, ו"בריחת לקוחות" בימים לאחר-מכן כתוצאה מחששם שהעסק נסגר. חמורה מכל היא העובדה שבכל שעה שבמהלכה בעל העסק מתרוצץ בין רשויות ממשלתיות שונות וממלא טפסים, הוא אינו ממלא את תפקידיו העיקריים: לנהל את העסק, לפתח את המוצר שהוא מוכר, לשכור עובדים, להכשיר עובדים, לשפר את שיטות העבודה, וכמובן – לשרת לקוחות.

4. העלות העקיפה של האסדרה

השפעה נוספת ועקיפה של האסדרה היא העדר כמעט מוחלט בישראל של סוגים מסוימים של בתי-עסק לממכר אוכל אשר נפוצים למדי בערים מרכזיות בעולם. האסדרה בישראל מכירה בקיומם של מסעדות, בתי-קפה, דוכנים למכירת פלאפל, דוכני בורקס, דוכני פיצה וכן אולמי שמחות, ומטילה עליהם חובות מסוימות. היא גם מכירה בקיומם של מפעלי מזון גדולים המייצרים ומוכרים בכמויות גדולות, אך היא אינה מתייחסת ליצרני מזון קטנים. התוצאה היא שמאפיינה קטנה ושכונתית, שֶׁוּקְלָדָי (שוקולטיר), מבשלת בירה קטנה וכדומה אינם קיימים מבחינת החוק, ולכן העוסקים בתחום נחשבים כולם מבחינה אסדרתית ל"מפעל מזון". מכיוון שכך, מוטלות עליהם חובות בטיחותיות ותברואתיות המתאימות לייצור בקנה-מידה תעשייתי, מה שגורר עלות כספית כבדה. התוצאה

**במקרים רבים,
גם לאחר שהעסק
קיבל רישיון, גורמי
האכיפה מרשים
לעצמם להוסיף
דרישות שאינן
כתובות בחוק,
ובכך לייקר עוד
יותר את הפעילות.**

של האסדרה בשילוב עם חוקי התכנון העירוני הנהוגים בישראל, המקדמים הפרדת שימושים, היא שעסקים כאלה אינם קיימים כמעט בישראל. לאחרונה אושרו הקלות נקודתיות למאפיות קטנות ולקונדיטוריות, וייתכן שנראה בקרוב שיפור חלקי בענף זה, אך בכל הנוגע ביצרנים אחרים, העדרם מהנוף עתיד להימשך עד לשינוי יסודי של האסדרה.

דוגמה נוספת היא משאיות מזון. כל אדם שביקר בפריז, בלונדון או בניו-יורק נתקל במשאיות המוכרות כמעט את כל סוגי המזון המבושל: נקניקיות, אוכל טבעוני, גלידה, פיצות ועוד. משאיות מזון יכולות להגיע למקומות הומי-אדם בשעת אירועים המוניים ולעבור למקום אחר עם תום האירוע, וכך להתאים את ההיצע לביקוש. בישראל אין כמעט משאיות מזון, מכיוון שהן אינן עומדות בתקנים המחמירים להפעלת מטבח. עד שלא נאפשר שוק פעיל ופתוח של משאיות מזון, לא נוכל לדעת כמה עסקים נחסמו מלפעול עקב האסדרה הכבדה. זוהי רק דוגמה אחת מני רבות לסוג ספציפי של עסק מזון הקיים כמעט בכל עיר בעולם המערבי אך לא בישראל.

5. האסדרה בעיני המסעדנים

מחברי נייר זה שוחחו עם מסעדנים רבים, ואף ערכו – בשיתוף-פעולה עם עמותת “מסעדנים חזקים יחד” – סקר מקוון בקרב בעלי מסעדות בישראל, על-מנת להבין כיצד האסדרה נראית מנקודת-מבטם. פרטים נוספים על הסקר מופיעים בנספח א.

המסעדנים השמיעו תלונות רבות על החוקים והתקנות התקפים ועל אופן אכיפתם: חלות עליהם תקנות רבות מדי ומורכבות מדי, ולכן הם נאלצים להשקיע זמן רב בלימוד הדרישות; הם נאלצים לעבוד מול כמה רשויות ממשלתיות שונות, מה שמביא לידי בזבוז זמן נוסף; יש אי-ודאות לגבי עלות הציות (Compliance), כלומר, לגבי סך העלויות הכרוכות בפעולות השונות שיש לנקוט כדי לעמוד בדרישות החוק; הפקחים המבצעים את האכיפה מפרשים את התקנות בדרכים בלתי-צפויות, ובכך משיתים הוצאות בלתי-צפויות על בעלי העסקים; ובמקרים רבים, גם לאחר שהעסק קיבל רישיון, גורמי האכיפה מרשים לעצמם להוסיף דרישות שאינן כתובות בחוק, ובכך לייקר עוד יותר את הפעילות, וכמובן לגרום אי-ודאות לגבי העלות הסופית של הציות לאסדרה. על רקע הקשיים האסדרתיים, בעלי העסקים נאלצים להשקיע זמן וכסף לא רק כדי לעמוד בדרישות החוק, אלא גם כדי לשלם ליועצים חיצוניים על-מנת להבין את הדרישות.

המסעונים השמיעו תלונות רבות על החוקים והתקנות התקפים ועל אופן אכיפתם: חלות עליהם תקנות רבות מדי ומורכבות מדי.

הנה, לדוגמה, כמה תשובות שקיבלנו ממסעונים שהשיבו על הסקר:

”הוועדה המקומית לא מסכימה לאשר סגירת קיר לפי הוראות שקיבלתי ממשרד הבריאות, ומשרד הבריאות, מצידו, לא מסכים לרדת מהדרישה. אחרי שנה של מלחמות בניתי קיר, קיבלתי אישור ממשרד הבריאות, ועד היום הוועדה לא יודעת עליו. לכן אני עברין בנייה בעל-כורחי.”

”לחלק מהציוד שאני חייב להתקין בשל דרישות הכבאות דרוש אישור מכון התקנים. את אישור המכון הייתי צריך להמציא תוך חודש, אף שהתור הפנוי הראשון במכון היה רק כעבור שבעה שבועות. הכניסו אותי למלכוד חוקי.”

”פקידים מלמדים אותי איך לרמות ולשקר בבדיקות שונות. כולם מבינים שהמערכת לא רלוונטית, וכולם משחקים את המשחק.”

”הגשות חוזרות ונשנות של העתקים, דרישות לא-ברורות, ריצה מיותרת בין גורמים במקום תהליך סדור, שינויים תכופים בדרישות, תקנות וחוקים ארכאיים שאינם רלוונטיים לימינו.”

”מעבירים אותנו מנציג אחד לשני. לא סגורים על התנאים. עושים הכל למראית-עין.”

”דרישה לאישור תקינות מערכת גז כל שנה, כשחברות הגז מנפיקות אישור זה פעם בחמש שנים. דרישה לאישור ניקוי מנדפים וארובות כל שלושה חודשים. במסעדות אחרות – כל שישה חודשים. (אנחנו לא מסעדת בשרים על האש.)”

אלה הן כמה דוגמאות פיקנטיות המעידות על התחושה הכללית שהאסדרה הקיימת כיום אינה יעילה. חוסר האמון שהמפוקחים חשים כלפי המפקחים והקשיים האובייקטיביים שהמשיבים לסקר מתארים יצרו את הקניעה הבסיסית לכתיבת מסמך זה. כאשר מסתכלים על התמונה הרחבה – על התשובות של הרוב הגדול של המסעונים לכמה מהשאלות בסקר – מתברר שהתלונות לעיל אינן היוצא-מן-הכלל, אלא דווקא מעידות על הכלל. הנה כמה נתונים:

יותר מ-90% מהמסעדנים שהשיבו על הסקר דיווחו כי לאחר שהגישו בקשה לחידוש רשיון העסק של מסעדה פעילה, צצו לפתע דרישות אסדרתיות חדשות.

• בעלי העסקים נשאלו אם בעת הוצאת רשיון העסק הם הרגישו כי התהליך והדרישות של הממשלה או של העירייה ברורים. פחות מ-4% מהם השיבו בחיוב, והשאר השיבו כי הדרישות אינן ברורות או "נכה-כה". התפלגות כה קיצונית של התשובות מעידה כי אכן קשה להבין את התהליך ואת הדרישות החוקיות.

• יותר מ-70% מהמסעדנים ענו בחיוב על השאלה אם הציגו לפנייהם דרישות אסדרתיות הסותרות דרישות אסדרתיות שהוטלו עליהם על-ידי רשות ממשלתית אחרת. המשמעות של נתון זה היא שאפילו אם נניח כי ליזם יש תקציב אינסופי והוא פועל ללא אילוצי זמן, במקרים מסוימים אין אפשרות לוגית לעמוד בכל הדרישות האסדרתיות של כל הגורמים השונים בעת ובעונה אחת.

• בעלי העסקים נשאלו אם הם נדרשו לערוך התאמות פיזיות בנכסים על-מנת לקבל את רשיון העסק. 99% מהמשיבים השיבו בחיוב. כאשר שאלנו כמה הם השקיעו בעריכת אותן התאמות פיזיות, כמעט כל המשיבים נקבו סכומים שבין עשרות אלפי למאות אלפי שקלים. החובה להשקיע סכום גדול כל-כך בהתאמות פיזיות כדי להקים עסק מזון מהווה חסם כניסה משמעותי ליזמים פוטנציאליים בתחום, ומייקרת את המזון לצרכנים. ברור שעצם הדרישה היא הגיונית. מטבח של מסעדה צריך להיות בנוי בהתאם לפעולות שייעשו בשטחו ולתקני הגֵהות (ההיגיינה) הגבוהים ביותר. אך ההתנהגות הגחמנית של הרשויות מעוררת חשד שחלק מהדרישות אינן נחוצות למעשה.

• יותר מ-90% מהמסעדנים שהשיבו על הסקר דיווחו כי לאחר שהגישו בקשה לחידוש רשיון העסק של מסעדה פעילה, צצו לפתע דרישות אסדרתיות חדשות, שלא היו קיימות בעת קבלת הרישיון. חשוב להדגיש כי מדובר כאן במסעדות פעילות, שכבר מבשלות ומגישות אוכל לסועדים בנכס הקיים וכבר קיבלו אישור מהרשויות לפעול במבנה בתצורתו הנוכחית. דרישות חדשות אלו לא נבעו בהכרח משינוי חקיקה או מתקנה חדשה שאושרה, אלא הגיעו לרוב מיוזמה מקומית של פקח או רשות מוניציפלית. ברוב המקרים כללו הדרישות הנוספות גם חובת התאמות פיזיות של הנכס: קרוב ל-90% מהמשיבים על הסקר סיפרו כי כאשר הגישו בקשה לחידוש רשיון, הם נדרשו לערוך התאמות פיזיות בנכס. באופן טבעי, העמידה בדרישות הנוספות גוררת עלויות כספיות: על-פי הנתונים

שמענו ממסעדנים

על תחושה

שהמאסדר הוא

"נקמן" ופועל

נגד העסקים,

שהדרישות

אינן ברורות,

שמוערמים קשיים

שאינם מקדמים את

המטרה שלשמה

קיימת האסדרה.

שמסרו המסעדנים, מדובר באלפי שקלים או בעשרות אלפי שקלים, ובמקרים ספורים אפילו מאות אלפי שקלים. יש לזכור כי בשביל עסק קטן מדובר בהוצאה גדולה. ייתכן בהחלט שיש הכרח להשקיע מאות אלפי שקלים בנכס מסוים כדי להתאימו לסטנדרטים התברואתיים המקובלים במדינות מתוקנות, אולם כיצד ניתן להצדיק דרישות כאלה כלפי עסק שכבר פועל שנים אחדות וכבר קיבל את אישור הרשויות לכך?

באשר להטלת דרישות חדשות על מסעדות בשעת חידוש רישיון, אומנם שינויים אסדרתיים נעשים לאור אירועי השעה, והגיוני שהמאסדר יתקין מפעם לפעם תקנה חדשה בעקבות התפתחויות טכנולוגיות המאפשרות שיפור של הבטיחות או הגהות, או בעקבות מקרים שבהם נפגעו סועדים. עם זאת, נראה שבמקרים רבים המאסדרים אינם בוחנים לעומק את העלות של שינוי האסדרה, ואינם מבצעים ניהול סיכונים. יתר על כן, יש היגיון בתפיסת עסקים שקיבלו אישור כ"דור מדבר", שהרי איננו דורשים מדיירים בבניין להרוס אותו או לבנות מחדש את חדר המדרגות כל אימת שתקן הבנייה משתנה – אנו מחילים את שינוי התקן מעתה והלאה. חמור מזה, שוב ושוב שמענו מבעלי עסקים, ואף מהמאסדרים עצמם, שלעיתים לא נדירות פקח זה או אחר מציב דרישות חדשות מבלי שנעשתה עבודת מטה במשרד הממשלתי הרלוונטי וללא הנחיה ברורה "מלמעלה", כלומר, על סמך שיקול-דעתו בלבד.

באשר ביקשנו מהמסעדנים לתאר בשפה חופשית כיצד הם מתמודדים עם הביורוקרטיה הממשלתית והעירונית, קיבלנו תשובות שלא הותירו מקום לספק: מערכת הפיקוח והרישוי הישראלית מותירה בבעלי העסקים תחושת מרירות, ומכבידה עליהם מאוד. שוב ושוב שמענו ממסעדנים על תחושה שהמאסדר הוא "נקמן" ופועל נגד העסקים, שהדרישות אינן ברורות, שמוערמים קשיים שאינם מקדמים את המטרה שלשמה קיימת האסדרה, ושבעל העסק מועבר מפקיד לפקיד במסלול אינסופי של מכשולים, המובילים לבסוף למצב שבו בעל העסק נחשב עבריין בעל-כורחו.



ב. הבעיות עם אסדרת המסעדות בישראל

1. התשתית החוקית

על עסקים קטנים בתחום המזון חלים חוקים ותקנות רבים. 4 עיקר האסדרה מבוססת על חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, שהוא דבר החקיקה העיקרי המסדיר את פעילותם של העסקים במדינת ישראל. חוק זה נועד להגשים כמה מטרות לטובת הציבור הרחב, שעל כל אחת מהן מופקד המשרד הממשלתי האחראי לנושא – למשל:

- איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים – באחריות המשרד להגנת הסביבה;
- מניעת סכנות לשלום הציבור ואבטחה מפני שוד והתפרצות – באחריות המשרד לבטחון הפנים (משטרת ישראל);
- בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו – באחריות משרד הכלכלה והתעשייה;
- מניעת סכנות של מחלות בעלי־חיים ומניעת זיהום של מקורות מים – באחריות משרד החקלאות;
- בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים – באחריות משרד הבריאות;
- קיום הדינים הנוגעים בכבאות – באחריות המשרד לבטחון הפנים (הרשות הארצית לכבאות והצלה);
- קיום הדינים הנוגעים בתכנון ובנייה – באחריות אגף ההנדסה ברשות המקומית.

בהתאם לאמור לעיל, כל מסעדה בישראל כפופה, בין היתר, לחוקים ולתקנות הבאים:

- חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968;
- תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000;
- צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013;
- חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, וכן תקנות שתוקנו מכוחו ונאכפות על-ידי הרשות המקומית;
- תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבתי אוכל), התשמ"ג-1983, אשר נקבעו על-ידי משרד הבריאות, שגם מוסמך לשנותן, אך נאכפות בחלק מהמקרים על-ידי הרשות מקומית;
- חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005, שמכוחו המשטרה מציגה דרישות שונות לעסקים קטנים;
- חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, שמכוחו הרשות מציגה דרישות הנוגעות בנושא זה;
- תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992, המכונות גם "חוק הרעש";
- חוקי-עזר שהרשויות המקומיות קובעות ואוכפות – כל אחת בתחומה;
- דרישות תכנון ובנייה שונות ומורכבות הנאכפות על-ידי הרשות המקומית שבשטחה העסק מצוי;
- "חוק הפיקדון" 5 בענינים של עובדים זרים.

**נדמה שהכוונות
הטובות של
המחוקק ושל
הפקידות
המקצועית
בשלל המשרדים
והרשויות הנוגעים
בדבר נהפכו
במרוצת השנים
לעול ביורוקרטי
שהתנפח לממדים
מופרכים.**

חוקים ותקנות נוספים הקשורים למשרד הבריאות הם:

- פקודת בריאות העם, 1940;
- פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983;
- חוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, התשמ"ג-1983;
- תקנות הגבלת העישון במקומות ציבוריים (קביעת שלטים), התשמ"ד-1984;
- חוק איסור פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג-1983;
- תקנות בריאות העם (איכותם התברואית של מי שתייה ומיתקני מי שתייה), התשע"ג-2013;
- תקנות בריאות העם (מערכות בריכה למי שתייה), התשמ"ג-1983;
- תקנות בריאות העם (התקנת מכשיר מונע זרימת מים חוזרת), התשנ"ב-1992;
- הוראות למתקני תברואה (הל"ת), התשס"ז-2007;
- כללי תאגידי מים וביוב, התשע"ד-2014;
- הנחיות נוספות של משרד הבריאות בעניין מי-שתייה וכן תקנים ישראליים לגבי מערכות שרברבות, תחזוקתם, סילוק שפכים ועוד.

מטרתם של החוקים והתקנות הנוגעים ברישוי עסקים היא ראויה לכל-הדעות: המדינה תשמור על תנאי ייצור וממכר נאותים של מוצרי מזון על-מנת למנוע פגיעה בבריאות הציבור. גם מי שדוגל במעורבות ממשלתית מועטה בכלכלה מבין את הצורך בפיקוח תברואתי ובטיחותי על עסקים שגלום בהם פוטנציאל גבוה לפגיעה בשלומם ובבטחונם של הציבור. אך נדמה שהכוונות הטובות של המחוקק ושל הפקידות המקצועית בשלל המשרדים והרשויות הנוגעים בדבר נהפכו במרוצת השנים לעול ביורוקרטי שהתנפח לממדים מופרכים.

מְאָסְדְרִים רְבִים הַנִּמְצָאִים בְּקֶשֶׁר קְבוּעַ עִם בְּעָלֵי עִסְקִים סִיפְרוּ לִנּוּ בְּאוֹפֵן אֲנוֹנִימִי כִי הֵם יוֹדְעִים שְׂאִין בְּעַל עֵסֶק סִבִּיר שִׁיכּוֹל לְקְרוֹא אֶת הַמִּפְרָטִים הַלְלוּ, לְהַבִּין אוֹתָם וּלְפַעוֹל עַל־פִּיהֶם.

באופן טבעי אי־אפשר לעסוק במסגרת מסמך זה בכל הדרישות האסדרתיות המוטלות על מסעדות. על־כן נתייחס בעיקר לתקנות שתיקן משרד הבריאות, ובמיוחד לתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבתי אוכל), התשמ"ג-1983, שמטרתן אכיפת הקפדה על כללי זהירות בהכנת המזון על־מנת למנוע את זיהומו והרעלת הסועדים. מצד אחד, קל להבין עד כמה תקנות אלה חשובות ונחוצות; מצד אחר, יש הסכמה בין בעלי העסקים המפוקחים על־ידי התקנות, ואף בקרב חלק מהמפקחים שעִימם שוחחנו, שתקנות אלו אינן הולמות את המטרה, שהן משיתות נטל אסדרתי מוגזם, ושבמקרים רבים הן אף אנכרוניסטיות.

יש לציין לחיוב את העובדה שבשנת 2018 אושרה בכנסת רפורמה חשובה בתחום רישוי העסקים. בבסיס הרפורמה עומד שינוי מהותי, והוא סיווג כלל העסקים טעוני הרישיון על־פי רמות הסיכון השונות. עסקים בסיכון נמוך או בינוני ייהנו ממסלולי רישוי פשוטים יותר. שני השינויים המרכזיים שאותם ירגישו בעלי עסקים אלו יהיו:

- מעבר להתבססות על תצהירים – המחוקק יחסוך למְאָסְדֵר ולעסק חלק גדול מהביקורים של גורמים מאשרים, כגון כיבוי־אש ומשרד הבריאות. בעל העסק יחתום על תצהיר שלפיו הוא עומד בכל הכללים הנדרשים, אשר אמורים להיות מפורטים במפרטים ברורים וגלויים לציבור, ואילו המְאָסְדְרִים יגיעו לביקורות על־מנת לוודא עמידה בכללים.
- הרישיון יינתן באופן אוטומטי לאחר זמן קצר – עשרים ואחד ימים בחלק מהמקרים – אלא אם כן אחד המְאָסְדְרִים הגיש הסתייגות קונקרטית באופן רשמי בשל אי־עמידה של העסק בתנאי הרישיון.

כמו־כן, תוקף הרישיון הוארך במידה משמעותית, וכעת עסקים שנדרשו לחדש רישיון אחת לשנתיים או שלוש יעברו למסלול של חידוש רישיון אחת לחמש או עשר שנים. חשיבותו של צעד זה היא עצומה, שכן ההליך של חידוש רישיון כרוך לעיתים בעלויות גבוהות מאוד וגוזל שעות עבודה רבות.

עסקים רבים מדווחים על דרישות חדשות ומפתיעות ש"צצות" בביקורי המפקחים, על פיקוח נוקשה, ועל שינויי אסדרה תכופים.

נוסף על השינויים הללו נקבע כי העיריות הגדולות יקימו מרכזי שירות לעסקים (one stop shop), וכן נקבעו הקלות שונות בתהליך הרישוי ובתהליך חידוש הרישיון.

אין ספק שהרפורמה חיובית. היא נולדה מכוונות טובות של שחקנים רבים במערכת הציבורית, והיא נושאת עימה בשורה אמיתית לבעלי עסקים רבים. עם זאת, בעינינו יש מקום לצנן את ההתלהבות, וזאת מכמה טעמים:

ראשית, המפרטים שפורסמו לאחרונה – כביכול ככלי־עבודה שיעניק רשימה ברורה, אחידה ומפורטת של כל הדרישות האסדרתיות – הם בחלקם רשימה ארוכה המכילה הפניות וקישורים לחוקים, לתקנות, לעמודים ולנספחים רבים, אשר מצטברים יחדיו לרשימה ארוכה מאוד של דרישות. מְאֹסְדָרִים רבים הנמצאים בקשר קבוע עם בעלי עסקים סיפרו לנו באופן אנונימי כי הם יודעים שאין בעל עסק סביר שיכול לקרוא את המפרטים הללו, להבין אותם ולפעול על־פיהם. אם כן, המפרטים, שהם לא יותר מאשר ריכוז של כל התקנות למקום אחד, אינם פותרים את הבעיה, שהיא עודף אסדרה. ללא יועצים חיצוניים, שעלותם מגיעה לעשרות אלפי שקלים, לא סביר שבעל עסק יֵדַע כיצד לציית לתקנות אחרי שקרא את המפרטים. לא נראה שמשדד הפנים, המופקד על איגודן של כלל התקנות למפרטים, עשה מאמץ אמיתי לסנכרן את הדרישות, לראות אם הן מכילות סתירות, אם צָבַר הדרישות מהווה עומס אסדרתי חריג, וכיצד אפשר ליעל את התוצר הסופי והמאוחד.

שנית, אף שהליך הרישוי עצמו יהיה לכאורה פשוט ומהיר יותר ויתבסס על תצהירים, הרפורמה לא ביטלה עדיין את החיכוך השלילי הקבוע והמשמעותי ביותר של עסקים עם המְאֹסְדָרִים, והוא הפיקוח השוטף. עסקים רבים מדווחים, כפי שכבר ציינו לעיל, על דרישות חדשות ומפתיעות ש"צצות" בביקורי המפקחים אחרי שכבר התקבל הרישיון, על פיקוח נוקשה ולא־מידתי, ועל שינויי אסדרה תכופים, במיוחד בכל הנוגע בתקנות של המשטרה וכיבוי־האש. בעיה זו לא זכתה בפתרון במסגרת הרפורמה.

לבסוף, חשוב לציין כי לא ברור עד כמה יצליחו המְאֹסְדָרִים והעיריות ליישם בפועל את הנחיות הרפורמה. מרכזי השירות לעסקים, למשל, נמצאים בחיתוליהם, וקשה לדעת אם הם יהיו כלי־עבודה משמעותי להפחתת הנטל והעומס על עסקים או שמא הם יהיו לא יותר מאשר שינוי קוסמטי.

לכל פקיד, מכל זרוע של המדינה, בכל מחוז ועיר, יש סטנדרטים שונים למתן אישור לרישוי העסק.

נוסף על הרפורמה ברישוי עסקים נרשמו לאחרונה הקלות משמעותיות באסדרה המוּשָׁטָת על יצרני מזון בוטיק, בעיקר קונדיטורים. עד לאחרונה לא הבחין החוק בין קונדיטור זעיר, המשרת מספר קטן של לקוחות, לבין מפעל ענקי המייצר כמויות גדולות ומוכר ללקוחות בכל הארץ. בעל עסק אשר ביקש לאפות עוגיות מיוחדות או קרואסונים בעבודת־יד נאלץ לעמוד בתנאי פיקוח המיועדים למפעלים, מה שהפך את מלאכתו ללא־כלכלית, ולמעשה לבלתי־אפשרית. כתוצאה מכך הציפו את בתי־הקפה, ואת מה שנראה כמו קונדיטוריות, מאפים מצוננים או קפואים שהגיעו ממפעלים תעשייתיים בשולי הערים ורק חוממו לפני הגשתם. לאחר מאבק של חודשים רבים שינה משרד הבריאות את תקנותיו, ומעתה נראה שיהיה קל יותר להקים קונדיטוריות ועסקי מזון בוטיק שונים במרכזי הערים.

כל אלה מעידים על רוחות שינוי חיוביות ועל ניסיון של חלק מהמאסדרים לבחון מחדש את הפיקוח על עסקי מזון בישראל. עם זאת, לטענתנו, הפרדיגמה הפיקוחית בישראל שגויה מיסודה, וכל השינויים האחרונים, מבורכים ככל שיהיו, רחוקים מלהוביל את ישראל לסטנדרט המקובל של רישוי ופיקוח במדינות המתקדמות.

2. בעיה ראשונה: העדר מידע מסודר ואחיד

אחת הבעיות ששומעים מכל מסעדן היא שהליך רישוי העסק אינו אחיד ואינו ברור. מלבד החוקים היבשים, לכל פקיד, מכל זרוע של המדינה, בכל מחוז ועיר, יש סטנדרטים שונים למתן אישור לרישוי העסק. כאשר מתפרסמים מסמכים רשמיים ובהם הדרישות האסדרתיות, הם לא אחת ארוכים ולא־ברורים, כפי שפירטנו בפרק הקודם. לא אחת נשמע מבעל עסק – או אף מגורם מקצועי המלווה אותו מטעם האגף הרלוונטי העוסק ברישוי העסק בעירייה – כי "מגיע פקיד ממשרד הבריאות, מנחה לעשות תיקונים מסוימים, ובאשר מגיע פקיד אחר כדי לוודא שהתיקונים נעשו, הוא מעמיס תיקונים ושינויים אחרים לחלוטין". במילים אחרות, לבעל עסק אין מדריך ברור וחד־משמעי שהוא יכול לעצב על־פיו את הפעילות העסקית על־מנת לקבל רישיון.

3. בעיה שנייה: פירוט אסדרתי מופרז

המחוקק מגדיר כמות אדירה של תקנות ודרישות, שחלקן ארכאיות ואף אינן רלוונטיות למסעדות מודרניות הנהנות ממכשור מתקדם.

המחוקק מגדיר כמות אדירה של תקנות ודרישות, שחלקן ארכאיות ואף אינן רלוונטיות למסעדות מודרניות הנהנות ממכשור מתקדם. להלן רשימה חלקית ביותר של דרישות אסדרתיות התקפות בישראל, המעידות על עומק מעורבותו של המחוקק בפרטי־הפרטים:

- במטבח תותקן מערכת אוורור שתבטיח את החלפת האוויר בחדר האוכל 4 פעמים לפחות בשעה, ובמטבח – 20 פעמים לפחות בשעה. המָאָסֵדֵר רשאי לדרוש גם התקנת קולט אדים מעל כל מתקן בישול. הקולט יהיה מחובר לארובה שגובהה 2 מטרים לפחות מעל גג הבניין שבו נמצאת המסעדה.
- חדרי קירור יצוידו במד־חום עם לוח קריאה שיוצב בגובה 1.60–1.70 מטר מהרצפה, ואשר תחום הדיוק שלו יהיה כחצי מעלת צלזיוס.
- חובה להתקין שירותים הכוללים תאי בית־שימוש, משתנות וכיורים לשטיפת ידיים, ומחולקים לשירותי גברים ולשירותי נשים. המספר המדויק של האסלות והתאים מפורט בגוף התקנות, ותלוי במספר הסועדים המיועד. כך, למשל, מסעדה המיועדת לשרת בין 101 ל־200 סועדים חייבת להתקין בשירותי נשים 3 כיורים ו־3 אסלות, ובשירותי גברים – 3 כיורים, 2 אסלות ו־2 משתנות.
- קיימת חובה חוקית להציב פח בשירותי נשים. הפח יצויד במכסה ובמדרס רגל.
- קיים איסור חוקי להציב פח בשירותי גברים.
- יש לאחסן אוכל מוכן בקירור ומזון גולמי בקירור בשני מקררים נפרדים לחלוטין. אפילו במקרה של עסק קטן, עם כמויות קטנות של סחורה, אין היתר לאחסן את שני סוגי המזון במדפים שונים ומסומנים באותו מקרה.
- אם הותקן מיזוג־אוויר, מותר להוסיף בחדר האוכל "תקרה דקורטיבית" בתנאי שגובהה מהרצפה לא יפחת מ־2.5 מטרים, שיהיה אפשר לפרקה ולנקותה בנקל, ושהיא תיעשה מחומר שאושר מראש על־ידי המָאָסֵדֵר.

- צנרת המותקנת צמוד לקיר תהיה במרחק של 5 ס"מ מהקיר לפחות, אך במטבח לא תהיה צנרת גלויה כלל.
- שליש משטחו של המטבח יוקדש לשטיפת כלים.
- אם מותקן דלפק למכירת מזון, המרחק בינו לבין דלת הכניסה לא יפחת ממטר וחצי.
- אם יש במטבח ציוד שאינו ניתן להזזה, חלקיו יותקנו במרחק של 40 ס"מ לפחות זה מזה ובגובה של 30 ס"מ לפחות מהרצפה.
- גובה התקרה במטבח ובחדר באוכל יהיה 2.75 מטר, במחסן 2.5 מטר, ובחדר השירות 2.2 מטר. אם המְאָסְדֵר אישר, מותרת סטייה של עד 5% מהנחיות אלו.⁶

אלה, כמובן, רק דוגמאות ספורות לחסמים שעשויים להיראות לקורא הממוצע – במידה רבה של צדק – בלתי־סבירים בעליל. מעורבותו של המְאָסְדֵר בתפעול המטבחים בפרט ובניהול המסעדות בכלל היא פולשנית ודקדקנית. התקנות גם אינן תואמות את ההתפתחויות שחלו בשנים האחרונות בטכנולוגיית המטבח: המטבחים כיום מאווררים וממוזגים באמצעי מיזוג אוטומטיים, הבישול נעשה בצורה נקייה יותר, המקררים חזקים ואמינים בהרבה, וכן הלאה. בשיחות שניהלנו עם בעלי עסקים בתחום, סיפרו לנו מסעדנים אחדים כי הרשויות חייבו אותם להגדיל פתחי אוורור וחלונות במטבח, בעלות של עשרות אלפי שקלים, אף שהם התקינו קולטי אדים ומערכות מיזוג ואוורור מתקדמות שהופכות את הגדלת פתחי האוורור ללא־רלוונטית.

על־מנת לייעל את השוק, ראוי לבדוק אם ניתן לרענן את הדרישות האסדרתיות, שחלקן נקבעו בשנות השמונים של המאה הקודמת ונהפכו ללא־רלוונטיות בעקבות ההתפתחויות הטכנולוגיות שהתרחשו מאז.

4. בעיה שלישית: אי־ודאות ואכיפה בדיעבד

תחילה מוקם העסק
ללא רישיון או עם
אישור זמני, ולאחר
שהעסק כבר פועל
מוטלות על היזם
דרישות שונות
ומשונות, והוא
צריך לעמוד בהן.

בעיה קשה, החורגת מנוסח החוק היבש, היא הנוהג שהתקבע ברשויות מקומיות ברחבי המדינה לאכוף את החוק בדיעבד. כלומר, במקום שבעל עסק יגיש בקשה להקמת מסעדה, ימסור את כל המידע הנחוץ לגבי מבנה המטבח והפעילות שתיעשה בו, ורק לאחר שיקבל אישור ייגש להקמה הפיזית של העסק, הדברים מתנהלים בצורה הפוכה: תחילה מוקם העסק ללא רישיון או עם אישור זמני, ולאחר שהעסק כבר פועל מוטלות על היזם דרישות שונות ומשונות, והוא צריך לעמוד בהן. לעיתים עמידה בדרישות מצריכה סגירה זמנית של העסק לאחר שכבר נפתח, ולעיתים הסגירה אינה זמנית, אלא סופית.

כחלק מהשיחות שניהלנו עם יזמים בתחום, דיווח לנו בעל מסעדה פופולרית בירושלים כי לפני קבלת הרישיון הוא פנה למשרד הבריאות בשאלה אם יש צורך להתקין מערכת הפרדת שומנים לניקוז של המטבח, ואם כן – מאיזה סוג. התשובה שהתקבלה הייתה שלאחר שהעסק יתחיל לפעול, ימדוד פקח את כמות השומנים ויקבע מה סוג הניקוז שיש להתקין. לא למותר לציין שחציבת קונסטרוקציית ניקוז בדיעבד, לאחר שהמטבח כבר קיים ופעיל, משיתה עלויות גבוהות על העסק, העלויות להגיע למאות אלפי ש"ח. בפועל, חודשים רבים לאחר קבלת הרישיון הזמני, בעוד המסעדה פועלת בהצלחה, דרשו ממנו פקחי משרד הבריאות לעשות את מה שחשש ממנו: לחצוב מחדש את המטבח, תוך השבתה של העסק לכמה ימים, ולהתקין מערכות ניקוז חדשות ושונות. חמור מזה, אם חובה על העסק להתקין מפריד שומנים כדי להיות חוקי, אבל רק לאחר פתיחת העסק ניתן לדעת איזה מתקין שומנים עליו להתקין, אזי אין אפשרות לוגית לפתוח עסק מבלי לעבור על החוק, ואלה ההנחיות של הרשויות.

עסקי מזון בישראל מתחילים לפעול כמעט תמיד חודשים רבים לפני קבלת רישיון עסק קבוע, במעין נוהג של העלמת־עין שבשתיקה מצד המאסדרים. זהו נוהג בעייתי שכרוך בפועל בעלויות גבוהות ואשר

**הגשנו לכמה
רשויות מקומיות
בקשות על-פי חוק
חופש המידע כדי
לקבל תמונת-מצב
ברורה של מצב
העסקים בענף זה.
לצערנו, קיבלנו מן
העיריות תשובות
חלקיות, אם בכלל.**

מדיד שינה מעיניהם של בעלי עסקים רבים, אשר פועלים בתנאי אי־ודאות, מגלים בדיעבד שהם עבריינים, ומוציאים את עצמם "מופתעים" שוב ושוב מהדרישות האסדרתיות המוטלות עליהם. יתר על כן, אם הרשויות סבורות שהאסדרה המוטלת אכן נחוצה, קשה להצדיק את הטלתה בשלבים. הרי לכאורה, לפני שהוטלו ויושמו כל הדרישות האסדרתיות, העסק מהווה סכנה תברואתית.

5. בעיה רביעית: הרשויות המקומיות

תהליך הרישוי מרוכז על-ידי הרשות המקומית. העסק צריך לקבל את אישורי הגורמים השונים – משטרה, מכבי־אש, משרד הבריאות וגורמים נוספים. העירייה היא המוסמכת להעניק את הרישיון, והיא גם האחראית לפקח על רבים מהתנאים שהעסק צריך לעמוד בהם. כדי שנוכל להעריך מה מידת האפקטיביות של האסדרה הקיימת ואיזה מחיר היא גובה מהעסקים ומהאזרחים, יש צורך באיסוף מידע על מתן הרשיונות ועל פעולות האכיפה הנעשות. מידע כזה יכול לסייע לאורך זמן בהתקנת האסדרה ובשיפור על-פי הניסיון שנצבר. כפי שמפורט להלן, מידע מסוג זה אינו נאסף.

הגשנו לכמה רשויות מקומיות בקשות על-פי חוק חופש המידע כדי לקבל תמונת-מצב ברורה של מצב העסקים בענף זה מהגורם המופקד על תהליך הרישוי ועל הפיקוח. שאלנו כמה מהעיריות הגדולות בישראל שאלות אחדות, ביניהן: כמה זמן במוצע נדרש לעסק בתחום המזון כדי לקבל רישיון בכל אחת מהשנים 2013–2017? מיהו הגורם בשרשרת הרישוי שאצלו התעכב הרישוי למשך הזמן הרב ביותר? מהו שיעור העסקים שקיבלו קנסות? ומהי ההפרה העיקרית שעליה קיבלו העסקים דוחות או קנסות? נתונים מפורטים לשאלות אלו יכלו ללמד אותנו מהם גורמי הרישוי המכבידים ביותר, מהן התקנות הבעייתיות ביותר מבחינת העסקים הקיימים, ובאילו רשויות מקומיות תהליך הרישוי יעיל יותר מאשר באחרות. לצערנו, קיבלנו מן העיריות תשובות חלקיות, אם בכלל. עם זאת, יש לציין את הרצון הטוב שהפגינו כמה מבעלי התפקידים שהשיבו על הבקשות.

עיריית באר־שבע השיבה מהר יחסית, ומסרה כי היא אינה שומרת מידע המפולח לפי סוגי בתי־העסק, ועל־כן הציגה את הזמן הממוצע לקבלת רשיון עסק בכלל העסקים טעוני הרישיון. על־פי הנתונים, זמן ההמתנה הממוצע לרשיון עסק ירד באופן הדרגתי מכ־136 ימים בשנת 2013 לכ־90 ימים בשנת 2017. לגבי הגורם האסדרתי המעכב ביותר או ההפרה העיקרית שבגינה ניתנים קנסות לא קיבלנו תשובה, אך נציגי העירייה מסרו כי להערכתם דיני תכנון ובנייה הם המכשול העיקרי בקבלת רשיון עסק. התשובה שניתנה הייתה אומנם חלקית, אך יש לציין לחיוב כי בכל הקשור למהירות קבלתו של רשיון העסק ניכרת בשנים האחרונות מגמת שיפור.

עירייה גדולה במרכז הארץ ביקשה שנגיש לה מסמכים שונים נוספים על־מנת לענות לפנייתנו. שלחנו את המסמכים המבוקשים, אך מאז טרם קיבלנו ממנה תשובה.

עירייה אחרת ביקשה גם היא שנגיש לה מסמכים שונים נוספים על־מנת לענות לפנייתנו, ובסופו של דבר שלחה את התשובה הבאה: "המידע המבוקש דורש עיבוד מיוחד, ולכן הנושא הועבר לביצוע חברת האוטומציה... משך הזמן למענה יתארך, מאחר שכאמור מדובר בעיבוד מיוחד, וזאת על אף שחוק חופש המידע מציין במפורש ש'אין הרשות חייבת לעבד את המידע לצרכיו של המבקש'. נשתדל להשיבך בהקדם האפשרי." נכון למועד פרסומו של נייר זה טרם קיבלנו מענה, אך יש לציין את הגישה הידידותית והרצון הכן לעזור ולסייע.

נציגי עירייה של רשות מוניציפלית גדולה ומבוססת במישור החוף מסרו כי "אין בידינו את המידע המבוקש על ידך... [ולצערנו אין באפשרותנו להקצות את כוח האדם הנדרש על מנת לעבד את המידע בהתאם לבקשתך". בניגוד לתוכן התשובה, עובד לשעבר בעירייה זו מסר לנו בשיחה אישית כי המידע דווקא קיים, וכי הוא ראה אותו במו עיניו.

נציגי העירייה של רשות מוניציפלית אחרת, גדולה ומבוססת גם היא, מסרו כי "מנהל המחלקה לרישוי עזב את עבודתו, כרגע אין מחליף ומשכך, אין מי שמתמצא [כך במקור, הכוונה למתמצא] בתחום כדי לסייע בהעברת המידע (ככל שקיים). כמו כן, לא ניתן

**זוהי עדות לכך
שעד כה לא נעשה
בעיריות – שהן
הגורם המִתְכַלל של
תהליך הרישוי –
ניסיון משמעותי
לנטר ולפתור
את הקשיים
הביורוקרטיים
המועמסים על עסק
טָעוֹן רישוי.**

לפלח את הדוחות לפי סוג העסק. הדוחות מפולחים לפי נושאייהם ומשכן, לא ניתן להפיק את המידע המבוקש". בהעדר מידע נוסף, אין לנו אלא להאמין שאכן אין בעירייה אדם אשר מתמצא בתחום ויכול להפיק מידע לגבי רישוי עסקים באותה רשות מוניציפלית.

תשובותיהן של העיריות מעידות כי אין להן כל ניתוח רציני בדבר תהליך רישוי העסקים: הן אינן יודעות לפלח את הליך הרישוי לפי סוג העסק, אינן מתעדות איזה פריט רישוי מעמיס זמן המתנה רב במיוחד, ואינן בוחנות כיצד אפשר לְמַטֵּב את התהליך. זוהי עדות לכך שעד כה לא נעשה בעיריות – שהן הגורם המִתְכַלל של תהליך הרישוי – ניסיון משמעותי לנטר ולפתור את הקשיים הביורוקרטיים המועמסים על עסק טָעוֹן רישוי.

כל האמור לעיל עשוי להשתפר באורח משמעותי אם תוטמע הרפורמה הדרמטית ברישוי עסקים שאושרה לאחרונה, שכן זו מחייבת את העיריות להפעיל מרכז שירות אחיד לרישוי עסק, לקצר במידה משמעותית את התהליך ולבססו על תצהירים.



ג. המתכון הסודי: כיצד מעצבים אסדרה יעילה

החלופה לאסדרה מזיקה אינה העדרה המוחלט, אלא אסדרה יעילה, כלומר, כזו המגשימה את מטרותיה מבלי להטיל על היזמים עלויות מופרזות. כשלב ראשון בתהליך יצירתה של אסדרה כזו חשוב לברר ולהגדיר מהי אסדרה יעילה, מהן מטרותיה, ובמיוחד כיצד מנסחים ומעצבים אותה. בעמודים הבאים מתוארים השיקולים המרכזיים בעיצוב אסדרה, כלומר, כיצד מוודאים שהמטרה אכן תושג מבלי לפגוע יתר על המידה בעוסקים בתחום או להזיק לתחומים אחרים. לאחר־מכן נסקרת האסדרה התקפה בכמה מדינות הידועות כמובילות בתחום. אכן, כמו בנושאים אחרים, גם כאן אין הכרח "להמציא את הגלגל" וליצור אסדרה מקורית וחדשה, אלא אפשר להסתפק בלימוד מנסיונם של אחרים, וליישם כאן בארץ את הלקחים שבבר נלמדו על־ידיהם.

1. עקרונות בעיצוב אסדרה

במקרים רבים האסדרה היא פשוטה ונחוצה בעיני כולם. למשל, הרשויות מציבות רמזור בצומת, וכולם חייבים לעצור באדום. ללא הרמזורים, הנסיעה עלולה להיות איטית ומסוכנת. הרשויות מתייחסות לכלי־רכב מנועיים כאל כלים מסוכנים. לפיכך הן מתירות את הנהיגה רק לבעלי רישיון, ומנפיקות רשיונות רק למי שעבר מבחן בכתב ומבחן מעשי. גם פלי־הרכב שנוהגים בו חייב לעבור רישוי שנתי, כדי להבטיח שהוא עומד בסטנדרטים של בטיחות. המטרה כאן ברורה, וברור גם ההיגיון מאחורי האסדרה שגובשה על־מנת להשיג את המטרה. אך יש מקרים שבהם התועלת שהאסדרה

קשה מאוד להצדיק את העלויות שתגרום תקנה כזו לנוכח התועלת המועטה שהיא תביא, אולם במקרים רבים אין זה פשוט כלל ועיקר לדעת בבירור איזה חלק של האסדרה מועיל ואיזה לא, ומתי התועלת מצדיקה את העלויות.

מניבה עשויה להיות לא־ברורה. כך, למשל, אילו קבעו הרשויות שכל רכב בישראל חייב לשאת פנסי איתות על כל הדלתות ואף על הגג, כלומר מכל צדדיו, האם הייתה לכך הצדקה? מובן שיהיה קל יותר להבחין ברכב לאחר שיתקנו עליו נורות איתות רבות, אך מכיוון שהרכבים המיובאים לישראל אינם מיוצרים כך, יהיה צורך להתקין את הפנסים בארץ, מה שיעלה את מחיר הרכב לצרכנים. קשה מאוד להצדיק את העלויות שתגרום תקנה כזו לנוכח התועלת המועטה שהיא תביא, ולכן אין זה מפתיע שתקנה כזו אינה קיימת בשום מקום בעולם. אולם במקרים רבים אין זה פשוט כלל ועיקר לדעת בבירור איזה חלק של האסדרה מועיל ואיזה לא, ומתי התועלת מצדיקה את העלויות.

הצטברות של תקנות גרועות יוצרת עומס אסדרתי, אשר מייקר את הפעילות הכלכלית במשק, מה שמוביל לגלגול העלויות לצרכנים. נוסף על כך, האסדרה עלולה למנוע פעילות כלכלית מסוימת. כך, למשל, אם בישראל נדרש זמן רב כדי להקים עסק, אזרחים רבים שאולי רצו להיות יזמים עלולים לוותר על הטרחה מראש. קשה מאוד להעריך מה הנזק הכלכלי שנגרם כתוצאה מפעילות שהייתה יכולה להתקיים אך אינה מתקיימת. תוצאה אחרת של עומס אסדרתי היא תעשיות המתפרנסות מרנטות, כלומר, מייצרות מוצר באיכות ירודה ומוכרות אותו לתושבי ישראל במחיר מופקע. תושבי המדינה נאלצים לקנות את המוצר היקר משום שהאסדרה מונעת ייבוא של מוצרים אחרים מחו"ל שהם אולי זולים ואיכותיים יותר. היצרן המקומי, הנהנה מהעדר תחרות, מרשה לעצמו להיות לא־יעיל, לא־איכותי ויקר. אילו יכלו האזרחים לקנות את המוצר הזול, היה נשאר כסף רב יותר בכיסיהם, שאותו הם היו יכולים להפנות לצריכה או להשקעה, ולקדם את הכלכלה ואת הרווחה. למרבה הצער יש בישראל דוגמאות רבות למוצרים כאלה, אך לאו דווקא בענף המסעדות.

מובן אם כן שחשוב מאוד לשפר את המשטר האסדרתי, ושהדבר אפשרי. יוזמה אחת לטיוב האסדרה שכמה ממדינות ה־OECD נוקטות היא מאבק בעומס האסדרתי הישיר. לעיתים קרובות יוזמות כאלה לובשות צורה של תוכנית לצמצום העומס באחוז מסוים, כגון ביטול רבע מהתקנות בתוך מספר מסוים של שנים. אולם תוכנית כזו מעוררת את השאלה כיצד מודדים "רבע" – רבע ממספר התקנות, מבלי להתייחס לאורכן, או רבע מנפח העמודים של התקנות? דרך מתקדמת יותר להפחית אסדרה היא להעריך את מידת העומס שכל תקנה ותקנה מטילה על הציבור, ולהפחית תקנות בהתאם לעומס

הרפורמה שאושרה לאחרונה ברישוי עסקים בישראל העבירה שורה ארוכה של חובות אסדרתיות ממתכונת של "אישור מראש" למתכונת של תצהיר.

שהן מטילות על הציבור. השיטה המקובלת לעשות זאת היא SCM (Standard Cost Model), שפותחה בהולנד. מדובר בנוהל עבודה להערכת עלות הציות לאסדרה. מטרת השיטה היא להגיע לאומדן כספי של העלות הישירה שמוטלת על אזרחים ועסקים: כמה כסף שווה הזמן שמושקע במילוי טפסים, שיפוצים הנעשים בגלל חובה חוקית, ציוד שצריך לקנות, שיטות עבודה שנמנעות או מתחייבות וכדומה. לדוגמה, נניח שקיימת תקנה שלפיה מי שמקיים פעילות עסקית מסוימת חייב למלא טופס. מעריכים כמה זמן נדרש לכל בעל עסק כדי למלא את הטופס, וכמה שעת עבודה ממוצעת של העוסקים בתחום עולה. אם נניח שכל העוסקים בתחום מסוים יצטרכו למלא את הטופס ויש חובה למלאו פעם בשנה, אזי נוכל להעריך כמה שעות אדם מתבזבזות, וכמה כסף עלו השעות האלה. באופן דומה ניתן לחשב את העלות של הציוד שהעסקים מחויבים לקנות, של השיפוצים, של ההתאמות, של שיטות העבודה וכדומה. התוצאה היא העלות השנתית המוערכת של התקנה. חשוב להדגיש שגם אם מדובר בעלות כספית גבוהה, אין זה אומר בהכרח שהתקנה מיותרת, שכן ייתכן שהמטרה חשובה דייה להצדיק נשיאה בעלויות גבוהות למענה. אומדן העלויות מאפשר להעריך מה העלות הצפויה ביחס לתועלת המשוערת, ולקבל החלטה מושכלת אם התקנה נחוצה או מיותרת.

חשוב להדגיש כי שיטה זו בודקת את העלות הישירה של האסדרה, אך לא את העלויות העקיפות הנובעות מהרנטות שאולי גלומות בה. כלומר, שיטה זו בודקת את הנזק לפעילות הכלכלית הקיימת, אך אינה מחשבת את הנזק הנגרם מהפעילות הכלכלית שהייתה יכולה להתקיים אך נמנעה בגלל עלות האסדרה.

2. בחירת גישה אסדרתית מתאימה

במקרים רבים המאסדר דורש לקבל אישור מראש לפני ביצוע הפעולה. כך, למשל, הנהיגה במכונית מותרת רק לאדם שקיבל לפני כן רשיון נהיגה בכפוף לתנאים שנקבעו, כלומר, יש חובת רישוי. גישה זו קיימת בתחומים רבים אחרים, כגון נשיאת נשק ואפילו גידול תרנגולות. בכל אחד מהמקרים האלה חופש מוחלט עלול לגרום סכנה לציבור: נהגים לא־מנוסים יגרמו תאונות, פושעים ישתמשו בנשק כלפי חפים מפשע, וגידול תרנגולות יגרום למפגעי שפכים, ריח ורעש לשכנים, ולזיהום סלמונלה אצל מי שצרך את העוף או הביצים, אם לא טופלו כראוי.

האסדרה יכולה לקבוע דרישות לגבי התוצאה או דווקא לגבי הדרך שבה יגיעו אליה, כלומר, לקבוע תקני ביצוע או תקני תהליך.

אם נחיל גישה זו בתחום שבו אנו עוסקים במחקר זה, ניתן לאסור על אדם להכין אוכל למכירה ולצריכה במקום, כלומר לעשות מה שמסעדה עושה, אלא אם כן הותר לו הדבר במפורש. את הרישיון להכנת אוכל תעניק המדינה רק לאזרחים שישלמו אגרה, ילמדו קורס ויעברו בחינה שתבחן את הידע שלהם בגהות ובתזונה. גם פה אפשר להתלבט בשאלה עד כמה הרישוי צריך להיות מחמיר: האם דרישה מכל טבח במדינה להשקיע מאות שעות ואלפי שקלים לפני שיורשה לעבוד במטבח היא סבירה ביחס לסיכון? הרי מדובר באפשרות פרנסה שפתוחה לקהלים נרחבים, כולל מי שלא למד במיטב המוסדות האקדמיים ואינו מסוגל בהכרח להשתלב בהייטק. לעומת זאת, ייתכן שמתן רשות לכל אזרח במדינה לבשל ולמכור מזון לזולת – מזון שעלול להיות מזוהם או בלתי־ראוי למאכל – היא צעד חסר אחריות. האם מידת הפגיעה באפשרויות הפרנסה שקולה כנגד השיפור המשוער בבריאות הציבור?

בניגוד לדרישה לקבל "אישור מראש", אפשר לקבוע נורמות מחייבות לעוסקים בתחום, לוודא שהן ברורות, פשוטות ונגישות לציבור (למשל, באמצעות המרשתת), להחתים כל בעל עסק על תצהיר של מחויבות לנורמות אלה, לערוך ביקורת תקופתיות לאחר־מכן, ובמקרה של הפרה להעניש את העבריון. הרפורמה שאושרה לאחרונה ברישוי עסקים בישראל העבירה שורה ארוכה של חובות אסדרתיות ממתכונת של "אישור מראש" למתכונת של תצהיר. צפוי שהשינוי יקל מאוד על בעלי העסקים, אך רק בעוד כמה שנים נוכל להעריך אם התוצאה הסופית הייתה אכן חיובית גם מבחינת המטרות שהאסדרה מנסה להשיג.

האסדרה יכולה לקבוע דרישות לגבי התוצאה או דווקא לגבי הדרך שבה יגיעו אליה, כלומר, לקבוע תקני ביצוע או תקני תהליך. תקני ביצוע מגדירים יעד שיש לעמוד בו, והגורם המפוקח חופשי לבחור את הדרך שבה ישיג את היעד. למשל, אפשר לקבוע שמפעל רשאי לפלוט מזהמים בכמות שלא תעלה על ערך מסוים, שחומס שנמכר לקהל לא יכיל חיידקים בכמות מסוכנת או שביצים טריות שנמכרות לציבור לא יכילו סלמונלה. תקני תהליך מגדירים במפורש ביצד הגורם המפוקח צריך לפעול – למשל, באיזו טמפרטורה יהיה המקרר שבו מאחסנים מזון מוכן לאכילה שטרם נמכר, כמה מתזים (ספרינקלרים) יותקנו בכל חדר ובכל בניין כדי לעמוד בדרישות של הרשות הארצית לכבאות והצלה, או כמה חדרי שירותים בדיוק יותקנו במסעדה המשרתת קהל, על־פי גודלו של אולם האכילה

**לעיתים נדמה
שהמאסדר סבור כי
הוא צריך לקבוע
כללים שיצמצמו
את הסיכון לאפס.
לא רק שהגשתה
של מטרה כזו אינה
אפשרית, אלא
שעצם הניסיון
להגשימה גורם נזק.**

ופרמטרים נוספים. תקני ביצוע משאירים למפוקח חופש פעולה לגבי השיטות שבהן יבחר להשתמש, ומאפשרים לו בעתיד לחדש ולאמץ שיטות פעולה חדשות או לרכוש ציוד חדשני. נוסף על כך, קל יותר לנסח ולקבוע תקני ביצוע: במקום להגדיר בדיוק כמה יציאות חירום צריכות להתקיים, אפשר לקבוע שיהיה אפשר לפנות את כל יושבי הבניין בתוך זמן נתון כדי שהוא ייחשב בטוח במקרה שרפה. במקרה שבו אין אפשרות להגדיר ולאכוף תקני ביצוע אין ברירה אלא להשתמש בתקני תהליך. אולם בפועל תקנים אלה צומחים לעיתים בישראל לכלל ערב רב של דרישות והגבלות לגבי הפעולות המותרות והאסורות למפוקח, עד כדי גרימת עומס גדול המפריע בביצוע העבודה. במדינות המשגשגות נהוג כיום להעדיף תקני ביצוע על תקני תהליך.

במקרים רבים מטרת האסדרה היא מניעת סיכון – בכביש, במטוסים, במזון וכדומה. אולם לעיתים נדמה שהמאסדר סבור כי הוא צריך לקבוע כללים שיצמצמו את הסיכון לאפס. לא רק שהגשתה של מטרה כזו אינה אפשרית, אלא שעצם הניסיון להגשימה גורם נזק. כך, למשל, אפשר לאסור מכירה או שימוש במכוניות שאינן עומדות בסטנדרט הבטיחות המחמיר ביותר שקיים; אפשר לקבוע שכל מי שנוהג במכונית יחויב לחבוש קסדה מרגע שהוא מתיישב ברכב ועד שהוא מכבה את המנוע; אפשר גם להגביל את מהירות הנסיעה לשלושים קמ"ש בכל הכבישים – עירוניים ובינ־עירוניים כאחד. סביר להניח שאם יינקטו צעדים כאלה, מספר ההרוגים בתאונות־דרכים יקטן במידה משמעותית, ואולי אף יגיע לאפס. למרות זאת, הצעדים המתוארים כאן אינם סבירים, כי הם יגרמו נזק אדיר בתחומים אחרים – נזק שאינו סביר ביחס לתועלת שתצמח מהם. כאשר באים לעצב תקנות שמטרתן מניעת סיכון, חשוב לקיים הערכה זהירה של המצב: מהי הסכנה שמנסים למנוע? מה הנזק שייגרם אם הסכנה תתממש? מה הסיכוי שהסכנה תתממש? עד כמה התקנות המוצעות צפויות להקטין את הסיכוי להתממשות הסכנה? מה מחירן של התקנות המוצעות במונחים של זמן וכסף? והאם המחיר סביר ביחס לנזק שאנחנו צפויים למנוע? נוסף על כך חשוב להיזהר ולנסות להעריך מראש אם התקנות יגרמו לתוצאות בלתי־צפויות. ייתכן מאוד שהחמרה קיצונית של דרישות הבטיחות ממכוניות פרטיות, דוגמת זו שתוארה לעיל, תגרום לכך שרבים יעדיפו להשתמש בכלי־רכב אחרים שתשתית הכבישים הקיימת אינה מתאימה להם, כגון גלגנוע (קורקינט חשמלי) או אופניים. במצב כזה ייתכן שנצליח למנוע תאונות מסוג אחד אך נגרום לתאונות מסוג אחר.

בדקנו וחקרנו את המשטר האסדרתי הנוהג במדינות שדורגו במקומות גבוהים במיוחד במדד "עשיית עסקים" שמפרסם הבנק העולמי, ובמיוחד בסעיף "פתיחת עסק" של מדד זה.

דילמות דוגמת אלה שפורטו לעיל, ועוד רבות אחרות, ממחישות את הקושי בעיצוב ובהתקנה של אסדרה יעילה ואפקטיבית. אין מנוס מניתוח מדויק של הבעיה, מבחינת חלופות שונות להתמודדות איתה, מניתוח מדויק ככל האפשר של העלות לעומת התועלת, ומקבלת החלטה שתתבסס על נתונים. תהליך נכון אינו מבטיח מדיניות אסדרה מועילה ונטולת טעויות, אבל הוא משפר בהחלט את הסיכוי להצליח לעצב מדיניות כזאת.

3. סקירה משווה – הפיקוח על מסעדות בעולם

כידוע, מסעדות אינן ייחודיות לישראל; הן קיימות בכל העולם, וגם הסכנות התברואתיות דומות. על־כן ניתן ללמוד מרשויות פיקוח לא־ישראליות, ו7 ואף להתחקות אחר אמצעי הזהירות הנהוגים במקומות אחרים וליישמם כאן. בדקנו וחקרנו את המשטר האסדרתי הנוהג במדינות שדורגו במקומות גבוהים במיוחד במדד "עשיית עסקים" שמפרסם הבנק העולמי, ובמיוחד בסעיף "פתיחת עסק" של מדד זה.⁸ התברר לנו כי במדינות אלו חלה על ענף המסעדות אסדרה פשוטה בהרבה מזו הנוהגת בישראל, ולמרות זאת ביקור במסעדה שם אינו נחשב מסוכן.

למדנו כי במדינות אלו החוקים והתקנות החלים על מסעדות –

- **פשוטים וברורים יותר**, כלומר, בדרך־כלל הם קצרים יותר, וגם במקרה שמדובר במסמכים ארוכים, לרוב ניתן להבינם גם ללא רקע משפטי. בהשוואה לישראל, קל שם יותר להבין מה בעל המסעדה ועובדיה מחויבים לעשות.
- **ממוקדים במטרה** שהם מנסים להשיג, כלומר, שמירה על בריאות הציבור. החוקים והתקנות במדינות אלו מורכבים בדרך־כלל בעיקר מתקני **ביצוע**, ופחות מתקני תהליך, כלומר, בעיקר מכללים המחייבים תוצאה מסוימת, ופחות מכללים המגדירים את הדרך שבה יש להגיע אל התוצאה הזאת. למשל, ניתן לקבוע תקן ביצוע שלפיו המטבח חייב להיות מואר, מאוורר וגדול דיו, כך שיהיה אפשר לעבוד בו בנוחות בהתחשב בהיקף העבודה. ניתן גם לקבוע תקן תהליך שלפיו עוצמת התאורה במטבח תהיה לא פחות מ־400 לומן למטר מרובע, שהמאווררים שיותקנו במטבח יחליפו את האוויר שבחדר 20 פעמים לפחות בשעה, ושנפח הארון שבו יאוחסנו כלי־האוכל לא יפחת מ־0.02 מ"ק לכל מ"ר של שטח המסעדה. כל אחת

מהתקנות לעיל היא אמיתית, וקיימת לפחות באחת מהמדינות שחקרנו. במדינות המדורגות גבוה במדדי האסדרה נהוגים תקנים משני הסוגים, אך ניכרת כאמור העדפה ברורה לטובת תקני ביצוע.

- מתנים את הקמת המסעדה בקבלת אישור לפני פתיחת בית-העסק. היזם צריך להגיש תוכנית מפורטת לפני פתיחת העסק, והאישור הסופי להקמתו ניתן לפני שהסועד הראשון מציב את רגלו בפתח המסעדה. לעיתים הרשויות דורשות לעדכן ולשנות את התוכנית על-פי דרישות החוק, אך התהליך מסתיים לפני פתיחת העסק. כך היזם נהנה מוודאות לגבי דרישות החוק, ויודע מראש כמה כסף ושעות עבודה הוא יצטרך להשקיע על-מנת לעמוד בדרישות האסדרתיות.

- קובעים כללים ברורים לגבי עריכת הביקורות במסעדה על-ידי רשויות הפיקוח, כולל תדירות הביקורות ומה בדיוק יבדקו הפקחים כאשר יגיעו לבדוק את המסעדה. בעל מסעדה שמשקיע מאמץ וקורא את הכללים נהנה מוודאות לגבי מצבו ביחס לדרישות החוק: הוא יודע אם צוות העובדים אכן מצייט לכל הכללים או שמא יש ליקויים שיש לתקן כדי לעמוד בדרישות החוק. בחלק מהמדינות מתפרסמת במרשתת רשימת הפריטים שאותם יבדוק פקח שיבקר במסעדה – מעין רשימת תיוג (checklist) שיש למלאה בסימני ✓ או X בהתאם להתאמת המסעדה לדרישות החוק (עוד על רשימות התיוג הללו ראו בנספח ב). במצב כזה קל מאוד לבעל המסעדה להבין מה יבדקו הפקחים כאשר יגיעו לבדוק את המסעדה. הוא יכול לערוך את הביקורת בעצמו באמצעות רשימת התיוג, וכך לדעת מה עליו לעשות כדי לעבור אותה בהצלחה.

- קובעים במקרים רבים מגבלות זמן לתגובה של הרשויות. למשל, מדינות רבות דורשות מבעל עסק להגיש תוכנית מפורטת של המסעדה ובה פירוט של מבנה המטבח, סוגי המזון שיוגשו ודרך הכנתם, ולהמתין לאישור לפתיחת העסק. במקרה שהרשות המאשרת אינה מגיבה בתוך פרק-הזמן שנקבע, הבקשה מאושרת אוטומטית. במצב כזה, במקום שהיזם ירדוף אחרי הרשויות, רשויות הפיקוח צריכות לתעדף את הבקשות לפי מידת הסיכון הטמונה בהן ולדאוג לפסול רק בקשות שאכן עלולות לסכן את בריאות הציבור.

בעמודים הבאים נתאר בקצרה את האסדרה החלה על מסעדות במדינות הבאות: ניו־זילנד, אוסטרליה, סינגפור והונג־קונג. ניכר שהגישה האסדרתית במדינות אלו מתאפיינת בפשטות, בוודאות ובהתמקדות בתוצאה.

נוסף על כך, במדינות רבות קיימת רשות מזון לאומית, שהיא גוף שלטוני שאחראי לעיצוב האסדרה לגבי ייצור ומכירה של מזון ואף לגבי ייבוא וייצוא של מזון ומוצרים חקלאיים. גוף כזה יכול לעצב את האסדרה מתוך ראייה כוללת והיכרות עם כל החובות החלות על העוסקים בתחום, ולהוות גם כתובת לתלונות ולהצעות מצד הציבור או נבחרי, מה שיאפשר לו ללמוד מטעויות ולשפר באופן מתמשך את האסדרה החלה על מסעדות כמו־גם על עסקים אחרים מתחום המזון.

בעמודים הבאים נתאר בקצרה את האסדרה החלה על מסעדות במדינות הבאות: ניו־זילנד, אוסטרליה, סינגפור והונג־קונג. כולן מדינות בטוחות ומפותחות, עשירות יותר מ־ישראל,⁹ שאינן חושפות את המבקרים בהן לסכנות בריאותיות, ואשר נמנות עם המובילות בעולם מבחינת קלות עשיית העסקים ואיכות המשטר האסדרתי בהן, על־פי מדדים בין־לאומיים שפורסמו. ניכר שהגישה האסדרתית במדינות אלו מתאפיינת בפשטות, בוודאות ובהתמקדות בתוצאה.

(א) ניו־זילנד

דירוג כללי במדד "עשיית עסקים" של הבנק העולמי: מקום 1 בעולם
דירוג בסעיף "פתיחת עסק": מקום 1 בעולם

(1) התשתית החוקית

האסדרה הניו־זילנדית נעשית על־פי "חוק המזון משנת 2014"¹⁰ וכן על־פי "תקנות המזון 2015".¹¹ אוסטרליה וניו־זילנד מחזיקות סוכנות משותפת¹² שמטרתה לשפר את האסדרה בענף המזון בשתי המדינות. פעולתה המתמשכת של הסוכנות המשותפת מומחשת בקלות כאשר בוחנים את הגרסאות השונות הקיימות לאסדרה הניו־זילנדית: כמעט כל שנה מתפרסמת גרסה חדשה ומתוקנת של התקנות, המכילה התאמות ושינויים בהתאם לניסיון שהצטבר.

(2) כיצד מקבלים אישור

מי שמקים עסק בתחום המזון צריך להגיש בקשה לרשות המקומית או למשרד התעשייה הניו־זילנדי (להלן: המשרד הממשלתי),¹³ המפקח על ענף זה, ולפרט את סוג העסק, את היקף העיסוק, ובמיוחד את סוג מוצרי המזון שהוא מתכנן לייצר ולמכור או להגיש לסועדים. הגשת הבקשה, אישורה, עיבודה במקרה שהיא מורכבת במיוחד וכן הביקורות שיערכו בעסק – כל אלה כרוכים בתשלום אגרה לרשויות,¹⁴ בדרך־כלל בגובה של כמה מאות שקלים. הגשת

בקשה למשרד הממשלתי, ולא לרשות המקומית, מתאימה במיוחד לעסקים אשר בונים תוכנית בטיחות מזון ייעודית או מחזיקים כמה סניפים בשטחן של רשויות מוניציפליות שונות.

עסקים בתחום המזון נבדלים זה מזה במידת הסיכון שהם עלולים להוות, ועל-כן יזמים שונים צריכים לספק מידה שונה של פירוט לגבי העסק שהם מקימים, על-פי רמת הסיכון. באופן כללי יש לדווח על האמצעים שיינקטו על-מנת למנוע סכנה של הרעלת מזון.

לאחר שבעל העסק מסר את כל המידע המבוקש, הוא מקבל אישור להמשיך או רשימת תיקונים. לאחר שקיבל אישור, הוא יכול להמשיך בהקמת העסק, בשיפוץ המקום, ברכישת הציוד, בשכירת עובדים וכן הלאה. לאחר הקמת העסק ייערכו ביקורות שמטרתן לוודא שהעסק אכן מתנהל על-פי התוכנית שאושרה על-ידי הרשויות, כלומר, שנעשות כל הפעולות הנחוצות על-מנת לשמור על גהות המזון ולמנוע את זיהומו.

(3) הדרישות החוקיות מהמסעדה

עסקים בתחום המזון, בין שמדובר במסעדות ובין שמדובר ביצרני מזון קטנים, מתחלקים לכמה קבוצות על-פי מידת הסיכון שהם יוצרים, ובהתאם לכך מוגדרת רמת הפירוט הנדרשת מהם במסמכים שהם מגישים ונקבעת חומרת הדרישות החלות עליהם.

עסקים בדרגת סיכון נמוכה עד בינונית, לאחר שהוכרו ככאלה, צריכים לפעול על-פי אחת משלוש "תוכניות לאומיות" להפעלת עסקים בתחום המזון.¹⁵ שלוש התוכניות דומות זו לזו, ומכילות הנחיות המורות לבעל העסק מה עליו לדעת לגבי סכנות בריאותיות שונות ומה עליו לעשות על-מנת למנוע אותן. ההנחיות גם מפרטות בדיוק מה יבדקו הפקחים כאשר יגיעו לערוך ביקורת. בכל מקרה של סתירה בין הדרישות המופיעות באחת התוכניות הלאומיות לבין תקנה או צו שהוצאו מכוח "חוק המזון משנת 2014", התוכנית הלאומית גוברת. כך קובע סעיף מפורש¹⁶ בחוק המזון, המסלק מראש כל אפשרות של הטלת דרישות סותרות על מסעדנים.

"תוכנית לאומית מס' 1" מיועדת לבעלי עסקים כגון מגדלי פירות וירקות, מפיקי דבש, מוכרי תה, קפה או שוקו, מוכרי גלידה באריזות מקוריות וכדומה. תוכנית זו מחילה על בעל העסק מגוון חובות – למשל, להחזיק תיעוד מפורט של מקור חומרי-הגלם שלו; לוודא שלא חלף תאריך התפוגה של המוצרים שהוא מוכר, שלא

על בעל העסק לפעול על-פי הכללים למשל, להחזיק תיעוד כתוב של תהליכי הכנת המזון והצעדים הננקטים על-מנת למנוע הרעלה.

ניזוקה האריזה, ושכל סוג מזון נשמר בטמפרטורה המתאימה לו; וכן לשמור תיעוד מסודר לגבי מקרים שבהם נדחה מזון משום שלא התקבל בטמפרטורה הנכונה. כמו-כן, בעל העסק מחויב לזרוק כל מוצר מזון שיכול להתקלקל ואשר שהה יותר משעתיים בטמפרטורה שבין 5 ל-60 מעלות צלזיוס, ולוודא ששום עובד הבא במגע עם מזון לא היה חולה במחלת מעיים במהלך ארבעים ושמונה השעות האחרונות. נוסף על כך יש בחוק הגדרות ברורות מהו "פסטור", מהו שימור מזון על-ידי החמצה, מה נחשב ריכוז או ייבוש של מזון וכדומה, כך שלא אמור להיות ספק, למשל, אם חלב מסוים הוא אכן "מפוסטר" או לא.¹⁷

"תוכנית לאומית מס' 2" מיועדת למאפיות לחם (בייגל, פיתה וכדומה) וליצרני ריבה, דגני בוקר, שוקולד, פירות מיובשים או קפואים, ממרחים ועוד. על-פי תוכנית זו, על בעל העסק לפעול על-פי הכללים לעיל וכן על-פי כמה הוראות נוספות – למשל, להחזיק תיעוד כתוב של תהליכי הכנת המזון והצעדים הננקטים על-מנת למנוע הרעלה ולשמור על הגהות.¹⁸ "תוכנית לאומית מס' 3" מיועדת ליצרני משקאות, ובכלל זה משקאות אלכוהוליים כגון בירה או ויסקי אבל לא יין, למעבדי תבלינים, ליצרני שמנים, ליצרני מזון ארוז למכירה בקמעונות וכדומה. תוכנית זו קובעת כמה חובות נוספות המתאימות ליצרנים כאלה.¹⁹

בשאר המקרים שבהם מכינים מזון לצריכה במקום – דוגמת מסעדה או בית-קפה, וכן קצב או מוכר דגים – על בעל העסק להכין "תוכנית בטיחות מזון ייעודית",²⁰ שתתאר בפירוט את תפעול המקום: מבנה החדרים, מה ייעשה בכל חדר (בישול, שטיפת ידיים, חדר אכילה וכולי), אילו מאכלים יוגשו, באילו חומרי-גלם ייעשה שימוש, מניין ירכשו אותם, מהו תהליך הכנת המזון, מהן הסכנות הבריאותיות שעלולות לצמוח מכל חומר ומוצר שנעשה בו שימוש, ומהן הדרכים למנוע אותן. את התוכנית שיכין בעל העסק יאשר המשרד הממשלתי (MPI) לפני פתיחת העסק. בהכנת התוכנית ניתן להתבסס על ההנחיות בשלוש התוכניות הלאומיות לעיל, וגם על תוכניות לדוגמה שהרשויות מציעות למאפיות, למוכרי דגים, למוכרי בשר וכדומה. הרשויות מציעות חוברת הסבר לגבי המידע שיש למסור לרשויות²¹ וגם מדריך ובו הוראות לגבי הכנת תוכנית כזו.²²

**התוכנית תגדיר
מה עובדי המטבח
צריכים לדעת
על תהליך הכנת
המזון ועל הסכנות
הגלומות בו, מה
עליהם לעשות כדי
למנוע את הסכנות
האלה, ומה עליהם
להראות לפקח
במהלך ביקורת.**

במה דברים אמורים? לדוגמה, מי שמכין ומגיש חביתה לצריכה במקום צריך להגדיר מהו תהליך ההכנה, לוודא שהעובדים מכירים את התהליך ומקפידים ליישמו במדויק, ולדעת מהן הסכנות באכילת ביצה ומה צריך לעשות כדי למנוע את הסכנה ולשמור על בריאות הסועדים. מי שאופה לחם או עוגות צריך לפרט כיצד ישמור על הניקיון של משטחי העבודה, וכיצד יקפיד להפריד בין הכלים ומשטחי העבודה המשמשים להכנת הבצק לבין אלה המשמשים לאחסון המוצר המוגמר או להצגתו. תהליכים מומלצים מופיעים, למשל, במדריך למאפיות שפורסם במרשתת²³ אם מדובר במסעדה המכינה סושי, יש כמובן דגשים אחרים ותהליכים מתחייבים אחרים, שניתן ללמוד עליהם במדריך אחר שפורסם במרשתת על ידי הרשויות²⁴. במקרים רבים רצוי להיעזר במומחה לנושא בעת הכנת התוכנית. כמומחה ייחשב בעל תואר בתחומי הנדסת המזון או בוגר הכשרה בתקנים רלוונטיים, כגון התקן הבינלאומי לבטיחות במזון HACCP²⁵.

התוכנית שייכן בעל העסק תתאר את תהליך הכנת המזון, ותציג אותה על-פי שלושה היבטים עיקריים: "לדעת", "לעשות" ו"להראות". התוכנית תגדיר מה עובדי המטבח צריכים **לדעת** על תהליך הכנת המזון ועל הסכנות הגלומות בו, מה עליהם **לעשות** כדי למנוע את הסכנות האלה, ומה עליהם **להראות** לפקח במהלך ביקורת – למשל, תיעוד של מקור חומרי-הגלם, קיום כיור לשטיפת ידיים וכדומה. לאחר שהרשויות מאשרות את התוכנית, היא נהפכת למעשה לחוזה מול הרשויות, ובעל העסק מחויב לעמוד בו. מה שהפקחים יבדקו הוא הקפדה על הנהלים שבתוכנית.

(4) הדרישות מהעובדים

על בעל העסק לוודא שמי שמבצע את עבודות המטבח מבין מה עליו לעשות ומסוגל לעשות כן. עליו גם לעקוב אחר עבודתם לאורך זמן, ולוודא שהם אכן עושים את מלאכתם נאמנה. נוסף על כך, על כל עובד מטבח לגלות בקיאות בנוהלי העבודה שנקבעו ואושרו לעסק. כאשר נערכת ביקורת, המפקח יכול לתשאל את העובדים לגבי נוהלי העבודה, ואף לבקש מהם להדגים כיצד מתבצע תהליך זה או אחר של הכנת האוכל.

מה שבעל העסק

צריך לעשות

כדי להיות מוכן

לביקורת הוא

להקפיד על

הנהלים המפורטים

ב"תוכנית בטיחות

המזון הייעודית"

שהוא עצמו

הגיש לאישור.

(5) כיצד בדיקות הפיקוח נערכות

בעסקים פעילים מתקיים מדי פעם ביקור של פקח שמטרתו לבדוק את ההקפדה על הנהלים שאושרו. בעסק חדש תיערך ביקורת במהלך שלושת החודשים הראשונים מאז התחיל לפעול. עסק שחידש רישיון יכול לצפות לביקורת במהלך ששת החודשים למן חידוש הרישיון. לאחר מכן תיערך ביקורת אחת לשנה וחצי, אם העסק עבר בהצלחה והתברר שהוא מקפיד על כל הנהלים. אם אין זה כך, תגדל תדירות הבדיקות, והפקחים עלולים להגיע אפילו אחת לשלושה חודשים. בעל העסק מממן כל ביקורת מכספו, ולכן יש לו אינטרס חזק לעבור בהצלחה את הביקורת ולהמעיט במספר הפעמים שפקחים יגיעו לבדוק אותו.

מה שבעל העסק צריך לעשות כדי להיות מוכן לביקורת הוא להקפיד על הנהלים המפורטים ב"תוכנית בטיחות המזון הייעודית" שהוא עצמו הגיש לאישור, ולוודא שעובדי המטבח מכירים את הסכנות הבריאותיות המפורטות בתוכנית, עושים את מה שצריך כדי למנוע אותן, כמפורט בתוכנית, ויודעים להראות לפקח את המידע הנדרש, כגון תיעוד של מקור חומרי־הגלם, כפי שמפורט בתוכנית שאושרה.

(6) השוואה לנהוג בישראל

התקנות הניו־זילנדיות ברורות מאוד וקלות להבנה. אף־על־פי־כן הן אינן מקילות בהכרח, ואינן חוסכות בפרטים בכל הקשור לדרישות המוטלות על בעלי עסקים. נוסף על כך, התקנות מתעדכנות ומשתפרות מדי שנה על־פי הניסיון הנרכש, וזאת בניגוד לתקנות של משרד הבריאות הישראלי, אשר נוסחו בשנת 1983 ונותרו בתוקף עד היום.

ניסוח התקנות נוטה באופן חזק לתקני ביצוע לעומת תקני תהליך, כלומר, להתמקדות בתוצאה, ולא בדרך להגיע אליה. התקנות דורשות שבית־העסק יהיה נקי כך שהמזון יהיה בטוח, שהמזון יאוחסן באופן שלא יגרום לו נזק (למשל, בקירור), שנעשים הצעדים הנדרשים כדי לבדוק אם קיימים חרקים מזיקים במטבח ולהדבירם, שמבנה בית־העסק מאפשר לבצע בו את העבודה, שעוצמת התאורה מספיקה להכנת מזון, ושהמטבח מאוורר מספיק כדי לסלק עשן, אדים ולחות וכן למנוע זיהום של המזון הנמצא במטבח. בניגוד לנהוג בישראל, אין חקיקה לגבי עוצמת המנורות שיותקנו, הספק המאווררים או גובה התקרה המותר. גם אין תקנה האוסרת שימוש בכפות עץ, כפי שקיימת בישראל.

**הרשויות מוכנות
להכיר בתקנים
ונהלים זרים או
בין-לאומיים,
מה שיכול להקל
כניסת רשתות מזון
זרות, אשר פועלות
מן הסתם על-פי
תקנים אלו.**

**עיון בשינויים
שנעשו לאורך
השנים בחוקים
ובתקנות הנוגעים
במסעדות מגלה כי
התקנות הוחלפו
או עודכנו בממוצע
אחת לשלוש או
ארבע שנים.**

לעומת זאת, תוכניות המזון הלאומיות, ובפרט "תוכנית בטיחות המזון הייעודית" שבעל העסק צריך להכין, מתייחסות בהחלט לתהליך הכנת המזון, אינן חוסכות בפרטים, ואכן מתערבות בתהליך הכנת האוכל ובדרך ניהול המסעדה. מה שמבדיל בין הגישה בניו-זילנד לבין זו הנהוגה בישראל הוא ש"תוכנית בטיחות המזון" של המסעדה נכתבת על-ידי בעל העסק עצמו ומוגשת לאישור הרשויות. קיימת גמישות בחיבורה של תוכנית בטיחות המזון, כלומר, אם מומצאת שיטת עבודה חדשה וניתן להוכיח שהיא בטוחה, הרשויות יכולות לאשר לבעל העסק לפעול על-פיה. הרשויות מוכנות להכיר בתקנים ונהלים זרים או בין-לאומיים, מה שיכול להקל כניסת רשתות מזון זרות, אשר פועלות מן הסתם על-פי תקנים אלו.

אופי האכיפה שונה לגמרי: בעל העסק יודע היטב מה יבדוק הפקח שיגיע. נוהלי העבודה מוגדרים ומפורטים בתוכנית המזון הלאומית המתאימה או ב"תוכנית בטיחות המזון הייעודית" (אם היה צורך בכזו) שהוכנה על-ידי בעל העסק בשיתוף עם הרשויות. מתוכנית העבודה ניתן להסיק בקלות מה יבדקו הפקחים כאשר יערכו ביקורת. היקף ההתחייבויות של העסק כלפי הרשויות מוגדר וידוע היטב, וכך יש לבעל העסק ודאות לגבי הדרישות ולגבי תוצאת הביקורת כאשר זו תתרחש. לא מונחתות על בעל העסק דרישות חדשות ומפתיעות כל אימת שפקח בא לבקר.

הבדל חשוב בין הגישה הניו-זילנדית לזו הישראלית הוא שבניו-זילנד האישור להקמת העסק חייב להתקבל לפני פתיחתו. אם בעל העסק מציע תוכנית עבודה והמאסדר כופה אותו לשנותה, מדובר בשינויים שנעשים על הנייר, משום שהעסק טרם התחיל לפעול. אם המאסדר אינו מאשר נוהל עבודה מסוים או אינו מאשר את פתיחת העסק כלל, העלויות המוטלות על היזם נמוכות במידה משמעותית מאשר במקרה שבו כל זה מתרחש אחרי שהעסק כבר פתוח ופועל, כנהוג בישראל.

עיון בשינויים שנעשו לאורך השנים בחוקים ובתקנות הנוגעים במסעדות מגלה כי התקנות הוחלפו או עודכנו בממוצע אחת לשלוש או ארבע שנים. זאת, בהשוואה לתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבתי אוכל) שאישר משרד הבריאות הישראלי בשנת 1983, אשר תקפות עד היום (מלבד כמה תיקונים מינוריים), כמעט ארבעה עשורים לאחר שנוסחו.

באופן כללי

קל לראות

שהרשויות

באוסטרליה

משאירות מקום

רב לשיקול-דעתו

של המסעדן,

כלומר, רוב

התקנות הן

מכוונות-תוצאה,

ולא מכוונות-

תהליך.

(ב) אוסטרליה

דירוג כללי במדד "עשיית עסקים" של הבנק העולמי: מקום 18 בעולם

דירוג בסעיף "פתיחת עסק": מקום 7 בעולם

(1) התשתית החוקית

מי שמייצר או מוכר מזון באוסטרליה כפוף למגוון חוקים ותקנות.²⁶ חלקם לאומיים או אף משותפים עם ניו־זילנד, כגון Australia New Zealand Food Standards Code²⁷ וחלקם ייחודיים למדינות-המחוז השונות, כגון חוקים²⁸ ותקנות²⁹ של מדינת ניו־סאות־וויילס, שבה נמצאת העיר סידני. אוסטרליה וניו־זילנד מחזיקות סוכנות משותפת³⁰ שמטרתה לשפר את האסדרה בענף המזון בשתי המדינות.

(2) כיצד מקבלים אישור

עסק בתחום המזון המעבד ביצים, בשר, דגים, פירות ים ושאר סוגי מזון העלולים להוות סכנה חייב לקבל תחילה רישיון מרשות המזון במדינה הפדרלית הרלוונטית. לפני הפתיחה עליו לדווח לרשויות על מיקום העסק וסוגי המזון שיוכנו במקום, ולהגיש תוכנית מפורטת של תהליך הכנת המזון, שבה יפורטו האמצעים שיינקטו על-מנת למנוע הרעלה. התוכנית תעוצב בהתאם לתקנות האוסטרליות או לתקן הבין-לאומי בנושא. הרשויות מנגישות לציבור בעלי העסקים את המידע הרלוונטי ואת החובות החוקיות החלות עליהם, וכך קל ליזם לדעת בדיוק מה יהיו חובותיו החוקיות.³¹ בחלק מהמדינות הפדרליות באוסטרליה יש חובה למנות "מפקח" מבין עובדי המסעדה, שיעסוק בפיקוח פנימי על העמידה בכללי הבטיחות שקבעה הממשלה.

(3) הדרישות החוקיות מהמסעדה

התקנות התמציתיות למדי קובעות כי המקום שבו מכינים את האוכל צריך להיות בגודל מתאים לביצוע העבודה המתוכננת, להכיל משטחי עבודה מתאימים, ולהיות מואר, מאוורר, ללא חרקים, נקי וניתן לחיטוי. במקום צריכים להיות פחי אשפה בנפח מתאים לכמות האשפה שתיוצר, וכן קירות ורצפה שניתן לנקותם ואשר אינם צוברים זוהמה. כל המשטחים וכל הציוד צריכים להיות כאלה שניתן לנקות ולחטא, כך שלא יזהמו את האוכל. חובה להתקין כיוור לשטיפת ידיים ליד אזור הכנת המזון וכן ליד השירותים, אם קיימים כאלה.

**החקיקה
באוסטרליה
מתייחסת לנושאים
דומים לאלה
המטופלים על-ידי
התקנות של משרד
הבריאות הישראלי
משנת 1983,
אבל מבלי לקבוע
הנחיות מדויקות
כיצד צריך לפעול:
אין התייחסות
מפורטת להספק
של המאווררים,
לעוצמת התאורה,
לסוג הרצפה
או לגובה
התקרה במטבח.**

לגבי הכנת האוכל, התקנות קובעות כי בעל העסק צריך לעקוב אחר כל מוצר מזון או חומר-גלם המגיע למסעדה ולוודא שהוא לא הזדהם. עליו לאחסן את המזון בצורה שתמנע זיהום, להכין את מוצרי המזון תוך הקפדה שהם לא יזדהמו, ולשמור כל סוג מזון שעלול להזדהם בטמפרטורה מתאימה (קרה או חמה) כך שלא יתפתחו זיהומים. חובה להחזיק בבית-העסק מדחומים מתאימים עם דיוק של עד מעלת צלזיוס אחת.

באופן כללי קל לראות שהרשויות באוסטרליה אינן קובעות הוראות מפורטות לגבי הפעולות שצריך לעשות כדי שהמזון לא יזדהם, אלא משאירות מקום רב לשיקול-דעתו של המסעדן, כלומר, רוב התקנות הן מוכוונות-תוצאה, ולא מוכוונות-תהליך.

בדומה לנהוג בניו-זילנד, בעל העסק צריך להחזיק מסמך כתוב ובו תוכנית המפרטת כיצד מכינים את המזון בבית-העסק, מהן הסכנות התברואתיות, ואילו אמצעים ננקטים כדי למנוע אותן.

(4) הדרישות מהעובדים

על כל עובד העוסק בהכנת מזון להיות בקיא בסכנות הבריאותיות הנובעות ממנו ובדרכים למנוע אותן, ולעבור קורס מוכר על הכנת מזון והסכנות הנובעות ממנו. ניתן ללמוד קורס כזה ואף להיבחן בו דרך המרשתת. עובד שהראה תסמינים של מחלת מעיים חייב לדווח על כך לאחראי ולהימנע מכל עיסוק בהכנת המזון או בהגשתו.

(5) כיצד בדיקות הפיקוח נערכות

ממשלת הפרובינציה המקומית מקיימת את הפיקוח על בתי-העסק ושולחת פקחים לשם כך. אלה יבדקו שהצוות המכין את האוכל בקיא ויודע כיצד לבשל ולמנוע זיהומים, שבית-העסק נקי, שקיימים ביורים לשטיפת ידיים, שקיימת בקרה על הטמפרטורה שבה האוכל נשמר וכדומה. בעל עסק שרוצה להתכונן לביקורת ולוודא שבית-העסק מתנהל כשורה, על-מנת לא לקבל קנס, יכול לא רק לרענן את הנהלים בקרב עובדיו, אלא גם לערוך ביקורת בעצמו תוך שימוש באותו טופס שימלא הפקח כאשר יערוך את הבדיקה. הטופס זמין להורדה במרשתת,³² ונותן לבעל העסק ודאות גבוהה לגבי הנושאים שיבדקו הפקחים ומה ייחשב הפרה של הכללים.

את התוכנית יש

לכתוב על-פי

הכללים וההנחיות

שהרשויות

מספקות, וזאת

בהתאמה לתקן

הבין-לאומי

לבטיחות במזון

(HACCP) ולתקן

הסינגפורי.

(6) השוואה לנהוג בישראל

החקיקה באוסטרליה מתייחסת לנושאים דומים לאלה המטופלים על-ידי התקנות של משרד הבריאות הישראלי משנת 1983, אבל מבלי לקבוע הנחיות מדויקות כיצד צריך לפעול: אין התייחסות מפורטת להספק של המאווררים, לעוצמת התאורה, לסוג הרצפה או לגובה התקרה במטבח, אלא מוגדרות המטרות שיש להשיג, כלומר, אוורור במידה מספקת שמסלק אדים ועשן ומאפשר לעבוד, תאורה שמאפשרת לראות ולעבוד, תקרה מתאימה, מחסן שישמור על המצרכים כך שלא יתקלקלו, וכן הלאה.

(ג) סינגפור

דירוג כללי במדד "עשיית עסקים" של הבנק העולמי: מקום 2 בעולם
דירוג בסעיף "פתיחת עסק": מקום 3 בעולם

(1) התשתית החוקית

מי שמוכר מזון לציבור בתחומי סינגפור כפוף ל"חוק מכירת המזון"³³ וכן ל"תקנות בריאות הציבור (גהות מזון)" הסינגפוריים,³⁴ שתוקנו מכוח "חוק בריאות הציבור הסביבתית" הסינגפורי.³⁵

(2) כיצד מקבלים אישור

יזם המקים מסעדה צריך להגיש בקשה לרשויות בלוויית תוכנית מפורטת המתארת את המקום שבו תקום המסעדה, את האנשים שיעבדו בה בהכנת המזון, את המאכלים שיוגשו בה, את דרך הכנת המזון, את חומרי-הגלם שיירכשו, ובמיוחד את אמצעי הזהירות שיינקטו כדי לשמור על הגהות. את התוכנית יש לכתוב על-פי הכללים וההנחיות שהרשויות מספקות,³⁶ וזאת בהתאמה לתקן הבין-לאומי לבטיחות במזון (HACCP) ולתקן הסינגפורי (SS583:2013). את הבקשה ניתן כמובן להגיש באופן מקוון.³⁷ לאחר שיינתן אישור ניתן לשכור את המקום ולהתחיל בשיפוצים (אם צריך) כדי להתאים את הנכס לדרישות המאסדר.

(3) הדרישות החוקיות מהמסעדה

על העובדים המכינים את המזון לשמור על גהות ולוודא שהמזון המוגש יהיה נקי וראוי לאכילה. מאכלים העלולים להתקלקל חייבים להישמר בקירור, ויש להפריד בקירור בין חומרי-גלם לבין מזון מוכן. במקרה יותקן מדחום שמאפשר לדעת בכל רגע את

**חובה על כל עובד
לעבור קורס
בסיסי בגהות מזון
ולעמוד בבחינה,
כדי להוכיח
בקיאות בטיפול
במזון ובמניעת
סכנות תברואתיות.**

**על כל הפרה
תירשם לחובת
העסק "נקודה
רעה" אחת או
יותר, רשימה של
העבירות שהפקחים
מחפשים, הקנסות
הכספיים שיינתנו
בגינן ומספר
"הנקודות הרעות"
(אם בכלל)
שיירשמו בגללן
זמינה לעיון
במרשתת.**

הטמפרטורה במקרה יש לנקות היטב כל כלי שבא במגע עם אוכל, ואסור להשתמש באותו קרש חיתוך או באותו כלי-אוכל לחומרי-גלם (כגון בשר נא) ולמזון מוכן. התקנות מעלות דרישות נוספות – למשל, לגבי הטמפרטורות שבהן מותר לאחסן מאכלים שונים: בשר קפוא יישמר בטמפרטורה שלא תעלה על 12- מעלות צלזיוס, ומוצרי חלב יישמרו בטמפרטורה שלא תעלה על 7 מעלות. הרשויות מציעות הנחיות ברורות וקלות להבנה,³⁸ סרטוני הסבר, ואף כרזות צבעוניות שאפשר לתלות במטבח כדי להזכיר לעובדים את הנהלים המחייבים.³⁹

יש לוודא שמומחה להדברת חרקים ולהרחקת מכרסמים יערוך ביקורות והדברות במסעדה, כדי למנוע נוכחות של מזיקים כאלה. במקרה שיזם רוכש או שוכר נכס שכבר פעלה בו מסעדה ברישיון, אין צורך לשפץ או לערוך שינויים. יש כללים לגבי הגודל המינימלי של המטבח (16 מ"ר), ציפוי הקירות, ניקוז הרצפה, קיום כיורים לשטיפת ידיים, תאורה הולמת ואוורור של המטבח כך שהאוויר יהיה נקי ויהיה אפשר לעבוד.

יצרן מזון ביתי המייצר כמויות קטנות בביתו צריך לציית להנחיות אחרות,⁴⁰ שהותאמו ליצרנים קטנים.

(4) הדרישות מהעובדים

על היזם למסור את פרטי האנשים שיעסקו בהכנת האוכל, ועל כל עובד מסעדה שנוגע באוכל להירשם באופן מקוון ברשות המזון הסינגפורית (SFA).⁴¹ חובה על כל עובד לעבור קורס בסיסי בגהות מזון ולעמוד בבחינה, כדי להוכיח בקיאות בטיפול במזון ובמניעת סכנות תברואתיות. עובד אחד לפחות במסעדה חייב לעבור קורס ולעמוד בבחינה על פרטי האסדרה הנהוגה במדינה, ולשמש בתפקיד של "מפקח ציות לתקנות" בתוך המסעדה.

(5) כיצד בדיקות הפיקוח נערכות

בסינגפור פותחה שיטה להערכת מידת הציות לאסדרה של עסקים בתחום המזון: על כל הפרה תירשם לחובת העסק "נקודה רעה" אחת או יותר, תלוי בחומרת העבירה. מסעדה שתצבור יותר מ-12 נקודות רעות בתקופה של 12 חודשים תיענש בהשעיית רשיון העסק שלה או אף בביטולו. רשימה של העבירות שהפקחים מחפשים, הקנסות הכספיים שיינתנו בגינן ומספר "הנקודות הרעות" (אם בכלל) שיירשמו בגללן זמינה לעיון במרשתת.⁴²

עיון בשינויים שנעשו לאורך השנים בחוקים ובתקנות הנוגעים במסעדות מגלה כי התקנות הוחלפו או עודכנו בממוצע אחת לשנתיים.

פקחים יגיעו למסעדה מפעם לפעם, ללא התראה מראש, כדי לערוך ביקורת ולוודא שהנהלים אכן נשמרים. כאשר פקח עורך ביקורת במסעדה, עליו לעשות זאת על-פי הסעיפים המופיעים בטופס הביקורת, אשר מוזכר גם למסעדנים משום שהוא מפורסם במרשתת.⁴³ כך היזם יודע בדיוק מה עומדים לבדוק, אילו פעולות מצידו מהוות הפרה של הדרישות, ואם הפעילות במסעדה מתנהלת לפי דרישות החוק. הוא יכול לדעת מראש אם הביקורת תעבור בהצלחה.

(6) השוואה לנהוג בישראל

בניגוד לנהוג בישראל, התקנות החלות בסינגפור אינן מכילות דרישות פרטניות לגבי סוג הכלים שמותר להשתמש בהם, גודל שולחנות העבודה והספק המאווררים הנדרש במטבח. גם אין תקנה לגבי הגובה שבו יוצב המדחום במקרר, ואין טבלה המפרטת במדויק כמה חדרי שירותים, כיורים ומשתנות יותקנו בהתאם למספר הסועדים. רוב הכללים מתמקדים בתוצאה, ולא בתהליך. גישה זו מותירה למנהל המסעדה מקום רב יותר לשיקול-דעת ולניהול המסעדה כראות עיניו, ובלבד שהמזון המוגש אכן יהיה ראוי למאכל.

עיון בשינויים שנעשו לאורך השנים בחוקים ובתקנות הנוגעים במסעדות מגלה כי התקנות הוחלפו או עודכנו בממוצע אחת לשנתיים. זאת, בהשוואה לתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבתי אוכל) שאישר משרד הבריאות הישראלי בשנת 1983, אשר תקפות עד היום (מלבד כמה תיקונים מינוריים), כמעט ארבעה עשורים לאחר שנוסחו.

הדרישות פשוטות וברורות, וזמינות לכל במרשתת. רשיון העסק ניתן לפני תחילת הפעילות, והביקורות נערכות בצורה מובנית וצפויה: עובדי המסעדה יודעים בדיוק מה יבדקו במקום ובדרך הפעולה של העובדים, ומה יגרום לאובדן הרישיון.

(ד) הונג-קונג

דירוג כללי במדד "עשיית עסקים" של הבנק העולמי: מקום 4 בעולם

דירוג בסעיף "פתיחת עסק": מקום 5 בעולם

(1) התשתית החוקית

כל מי שמייצר או מוכר מזון בהונג-קונג כפוף לחוקים ולתקנות המקומיים – כגון "חוק בריאות הציבור והשירותים המוניציפליים" של הונג-קונג, "חוק הבטיחות במזון" משנת 2012 ו"תקנות עסקי המזון" – אשר זמינים כולם באתר של הרשות הממשלתית לבטיחות מזון.⁴⁴

(2) כיצד מקבלים אישור

על-פי "תקנות עסקי המזון"⁴⁵, מי שמעוניין להקים מסעדה צריך להגיש למחלקת גהות מזון וסביבה⁴⁶ תוכנית מפורטת לגבי המסעדה, ובמיוחד המטבח, יחד עם טפסים נוספים. בשעת הכנתה של תוכנית המסעדה והמטבח ניתן להיעזר בהנחיות שהמחלקה מפרסמת.⁴⁷ המחלקה תערוך בדיקה ראשונית שהתוכנית אכן עומדת בנהלים, ותחזיר תשובה חיובית או שלילית תוך עשרה ימי עבודה. לאחר-מכן יגיע פקח למקום ויוודא שאכן ניתן לבנות שם מסעדה על-פי התוכנית. היזם יקבל מהמחלקה בקשות להתאמות ולתיקונים תוך עשרה ימים, ועליו לעמוד בדרישות תוך שישה חודשים לכל-היותר. ברגע שהיזם יודיע שההקמה הסתיימה והוא עומד בדרישות, ייערך – תוך עשרה ימי עבודה לכל-היותר – סיור פיקוח על-מנת לוודא שהמקום אכן עומד בדרישות, ואם הכל יתנהל כשורה, יינתן רישיון תוך שבעה ימי עבודה נוספים לכל-היותר.

(3) הדרישות החוקיות מהמסעדה

כל מסעדה חייבת לציית לדרישות הבריאותיות שהחוק קובע, הנאכפות על-ידי "מחלקת גהות מזון וסביבה", וכן לדרישות של מחלקת כיבוי-אש ושל מחלקת בטיחות ובנייה.⁴⁸ למשל:

- יש להתקין מערכת אוורור שתספק לעובדי המסעדה מספיק אוויר צח המגיע מבחוץ, בכמות של 17 קוב לפחות בשעה כפול מספר האנשים הנמצאים במסעדה. יש להתקין מערכות נפרדות למטבח ולחדר האוכל.
- יש להפריד בין האזור שבו מכינים את האוכל לבין האזור שבו הסועדים אוכלים אותו.
- הקירות והתקרה צריכים להיות בנויים מחומר שאינו סופג שאריות ולכלובים ואשר ניתן לנקותו.
- מעל כל עמדה שבה מבשלים מזון יותקן קולט אדים.

- יותקן מפריד שומנים למניעת פליטת שומנים למי הביוב.
- יותקן כיור לשטיפת ידיים בכל חדר מטבח וכן בחדר שטיפת הכלים. גודלו יהיה 35 ס"מ לפחות, במדידה בין דופןותיו הפנימיות.
- יש להציב במטבח מתקן אחד לפחות לחיטוי כלים בנפח של 23 ליטר לפחות.
- יש להתקין ארון לאחסון כלי־אוכל, ומוצע שנפחו יהיה 0.02 מ"ק לפחות לכל מ"ר של שטח אכילה במסעדה.
- יש להתקין מקרר בגודל מספיק לאחסון כל המאכלים שעלולים להתקלקל בטמפרטורה גבוהה מ־10 מעלות. על המקרר יותקן מדחום.

נוסף על כך המסעדה מחויבת לכל הנהלים והכללים לגבי מרכיבי האוכל, החומרים שמותר להשתמש בהם, חובת הסימון והתיעוד של תכולת המזון ומקורו וכדומה. כל הדרישות החוקיות שהוזכרו זמינות במרשתת ובשפה האנגלית.

(4) הדרישות מהעובדים

בחלק מהמקרים חובה שאחד לפחות מעובדי המסעדה יעבור הכשרה על־ידי מחלקת גרות מזון וסביבה, כדי שיוסמך לפקח על עבודת המטבח ולשמור על הגהות בעת הכנת המזון. העובד ינכח במסעדה שמונה שעות לפחות ביום.

(5) השוואה לנהוג בישראל

התקנות מחמירות ומדויקות, ומקיפות גם את התוצאה וגם את התהליך. כלומר, בצד הדרישות התוצאתיות שהמזון המשוק יהיה בריא למאכל ושהמטבח יהיה נקי, יש גם דרישות פרטניות להתקין מערכות אוורור בהספק הנדרש וארונות לאחסון כלי־אוכל בנפח שהחוק קובע. אפילו גודל הכיור המיועד לשטיפת ידיים נקבע בחוק. עם זאת, אף שקיימת דרישה להתקנת שירותים במסעדה, אין חובה להציב פח עם רגלית בשירותי הנשים ולא חל איסור על הצבת פח בשירותי הגברים, כפי שקובעות התקנות בישראל. נראה שלמרות הפירוט הרב, בעל מסעדה יכול להבין מהן חובותיו החוקיות משום שהתקנות בהוגן־קונג מנוסחות בצורה ברורה ומובנת.



ד. מתכון לצמיחה: גישה חדשה לפיקוח על מסעדות

כאשר חוקרים בעיון את העומס האסדרתי, מגלים כמות עצומה של חוקים, תקנות ותקנים החלים על כל מי שמכין מזון למכירה בישראל.

על רקע הקשיים הנגרמים על-ידי האסדרה המפורטת והלא-ברורה הנהוגה בישראל, ברור שיש צורך בארגון מחדש של הפיקוח על מסעדות. הדוגמאות שהובאו מהמשרים האסדרתיים במדינות אחרות הוכיחו והדגימו כי אסדרה פשוטה יותר ומכבידה פחות היא אכן אפשרית, וזאת מבלי להתפשר על בריאות הציבור. כאשר ניתחנו את ההבדלים בין החוקים והתקנות הנהוגים בישראל לבין אלה הנהוגים במדינות שהצליחו לבנות אסדרה יעילה יותר, ניסינו לאתר את התקנות או סעיפי החוק האחראים לעיקר הנטל האסדרתי, על-מנת להציע לבטל או לתקן רק אותם. חשבנו שכך נוכל להקטין כמה שיותר את הנטל האסדרתי תוך מזעור ההתפשרות בכל הקשור לשמירה על בריאות הציבור. לרוע המזל, לא הצלחנו לאתר תקנה או סעיף חוק המהווים "קליע כסף" מעין זה. הסיבה לכך אינה מפתיעה, ועולה בקנה אחד עם המציאות העגומה שתוארה בפרקים הקודמים בנייר זה: כאשר חוקרים בעיון את העומס האסדרתי, מגלים כמות עצומה של חוקים, תקנות ותקנים החלים על כל מי שמכין מזון למכירה בישראל. הסעיפים השונים, מלבד היותם מסורבלים ולא-ברורים, הם רבים עד כדי כך שקשה עד בלתי-אפשרי לכמת את הנטל האסדרתי והתועלת הטמונים בכל סעיף וסעיף. למעשה, הקושי שחווינו הוא הבעיה העיקרית של האסדרה הקיימת: היא מורכבת עד כדי כך שהמפוקחים אינם מצליחים ללמוד אותה, וככל הנראה אפילו המפקחים עצמם אינם מנסים לאכוף אותה במלואה.

נכון וראוי שהאסדרה החדשה תתבסס על המקובל במדינות המובילות על- פי מדדים בין- לאומיים, האסדרה החדשה תעוצב על בסיס העקרונות הבאים: פשטות, ודאות והתמקדות בתוצאה.

הדרישות יוגבלו אך ורק לפעולות ונהלים שהם אכן הכרחיים וחשובים לשמירה על בריאות הציבור.

במסמך זה מוצעת גישה חדשה לפיקוח על מסעדות בישראל, שתחליף את החוקים והתקנות הקיימים, ובפרט את תקנות משרד הבריאות בעניין תנאי תברואה נאותים לבתי אוכל, את התקנות מכוח חוק רישוי עסקים ואת דרישות התכנון והבנייה החלות על מסעדות. נכון וראוי שהאסדרה החדשה תתבסס על המקובל במדינות המובילות על-פי מדדים בין-לאומיים, כגון מדד "האסדרה בשוקי המוצרים" (PMR) שמפרסם ארגון ה-OECD ומדד "עשיית עסקים" שמפרסם הבנק העולמי. האסדרה החדשה תעוצב על בסיס העקרונות הבאים: פשטות, ודאות והתמקדות בתוצאה.

1. פשטות

את הדרישות החוקיות ממסעדות יש לנסח באופן פשוט, מובן ותמציתי. הדרישות יוגבלו אך ורק לפעולות ונהלים שהם אכן הכרחיים וחשובים לשמירה על בריאות הציבור. בניסוח הדרישות יקפידו על בהירות ופשטות, כך שכל אזרח דובר עברית יוכל לקרוא אותן, להבין אותן וליישמן בקפדנות. הדרישות יונגשו לציבור באמצעות המרשתת, ויעשה מאמץ מתמשך לפשט ולהסביר אותן כך שכל עובד מטבח יוכל להבין וליישמן – למשל, באמצעות חוברות צבעוניות וכרזות מצוירות דוגמת אלה המופקות על-ידי המאסדרים במדינות שהוזכרו בפרק הקודם, שמטרתן להטמיע את הנהלים וחשיבותם הבריאותית בקרב עובדי המטבח בכל עסק מזון במדינה.

החקיקה הקיימת, המתאפיינת בעודף תקנות, בסיבוך יתר ובנהלים מחמירים, אינה מביאה לידי הקפדה יתרה על בטיחות וגהות, אלא מובילה דווקא להתנהגות הפוכה. בקרב העוסקים בפיקוח על ענף המסעדות בישראל נוצרה תרבות ארגונית של פשרות, ויתורים והעלמת-עין, כנראה מתוך הכרה בכך שאכיפה אמיתית של אסדרה מסובכת, שחלקה נחשב אנכרוניסטי, ממילא אינה אפשרית. חשוב להשקיע בהסברה ובהכשרה של הפקחים כדי לוודא שהתרבות הארגונית הזו תיהפך לנחלת העבר – יש לאכוף באופן קפדני את התקנות החדשות ברגע שייכנסו לתוקף.

החקיקה הקיימת,
המתאפיינת בעודף
תקנות, בסיבוכי
יתר ובנהלים
מחמירים, אינה
מביאה לידי
הקפדה יתרה על
בטיחות וגהות,
אלא מובילה דווקא
להתנהגות הפוכה.

חשוב ואף הכרחי
לכל יזם לדעת
בוודאות מהן
הדרישות שגורמי
הפיקוח מטילים
עליו, כדי שיוכל
להיערך מראש,
לעצב את הפעילות
העסקית בהתאם,
לברר מהן העלויות
הכספיות של הציות
לדרישות.

בעל מסעדה חייב לדעת שדרישות החוק כפי שהוצגו לו כאשר החליט להקים את המסעדה יישארו אותן דרישות גם לאחר שיקבל את רשיון העסק; גם בחלוף כמה שנים, כאשר יחדש את רשיון העסק; ובמקרה שיבחר להקים סניף נוסף בעיר אחרת – גם ברשויות מקומיות אחרות במדינה. מובן שבמקרה הצורך שמורה לרשויות הממשלתיות הזכות (ואף החובה) לעדכן את החוקים והתקנות על-פי הניסיון שנצבר, אבל השינויים צריך שיעשו ברשות ובסמכות, ולא כיוזמה מקומית של פקח או פקיד עירייה; שידווחו באופן יזום לכל העוסקים בענף; ושיהיו מידתיים, כלומר, שהטרח שתיגרם מהם תהיה ביחס סביר לתועלת המשוערת.

סדר הפעולות בעת מתן רשיון עסק צריך להיות כזה: הגשת בקשה מטעם היזם; מתן תגובה מצד הרשויות, בתוך פרק-זמן שיוגבל בחוק, ובה דרישות לשינויים; הגשת בקשה מתוקנת; ולאחר-מכן אישור הבקשה המתוקנת, בהנחה שהיא אכן תוקנה בהתאם לדרישות החוק. רק בשלב האחרון ייפתח בית-העסק. זאת, בניגוד לנוהג הרווח כיום בישראל, שלפיו עסק נפתח לאחר מתן אישור חלקי או זמני, ולעיתים אף ללא אישור כלל, והדרישות מגיעות לאחר שהעסק כבר פועל, ובמקרים רבים הן מפתיעות, בלתי-צפויות, סותרות דרישות אחרות, ואף משתנות לאורך חיי העסק.

חשוב ואף הכרחי לכל יזם לדעת בוודאות מהן הדרישות שגורמי הפיקוח מטילים עליו, כדי שיוכל להיערך מראש, לעצב את הפעילות העסקית בהתאם, לברר מהן העלויות הכספיות של הציות לדרישות, להשיג אשראי מתאים, וכמובן להעריך כמיטב יכולתו אם העסק יכול להיות רווחי על-אף העלויות הנוספות שהעמידה בדרישות האסדרה גוררת.

יש להנחיל תרבות ארגונית שלפיה הפקחים יאכפו את דרישות החוק – את כל דרישות החוק אך שום דבר מעבר להן – על-מנת לאזן בין השאיפה לשמור על בריאות הציבור לבין הרצון לאפשר לבעלי העסקים לעשות את עבודתם. רצוי גם לשנות את תדירות הביקורות על-פי מידת הציות של בעל העסק לחוק ולהנחיות שנמצאה בביקורות קודמות. כפי שפורט בפרקים הקודמים, גישה כזאת מיושמת בהצלחה במדינות רבות, ואין בכך כדי לסכן את בריאות הציבור.

**יש לצייד את
הפקח ברשימת
פריטים שאותם
יבדוק, שכל אחד
מהם יהיה חשוב
לצורך שמירה על
בריאות הציבור,
יהיה ברור וחד-
משמעי, וינוסח
כשאלה שהתשובה
עליה היא "כן"
או "לא".**

הפיקוח על המסעדות צריך להיעשות בצורה פשוטה ושקופה, כך שלבעל העסק תהיה ודאות מלאה לגבי הפרטים שיבדוק הפקח כאשר יגיע לערוך ביקורת. יש לצייד את הפקח ברשימת פריטים שאותם יבדוק, שכל אחד מהם יהיה חשוב לצורך שמירה על בריאות הציבור, יהיה ברור וחד-משמעי, וינוסח כשאלה שהתשובה עליה היא "כן" או "לא". רשימה כזאת, שאפשר לכנותה "רשימת תיוג" (checklist) (ראו נספח ב), תפורסם במרשתת ותהיה זמינה לכל בעלי המסעדות, כך שאלה ידעו מראש מה יבדקו הפקחים בשעת ביקורת, ויוכלו לערוך את הביקורת בעצמם בעוד מועד על-מנת לתקן את הליקויים. זאת, בניגוד למצב הנוהג כיום, שבו פקחים בודקים דברים בלתי-צפויים ועל-כן בעלי עסקים אינם יודעים לפני הגעת הפקח אם הם עומדים בדרישות החוק או שמא הם עבריינים.

3. התמקדות בתוצאה

על נציגי המאסדרים השונים ונבחרי הציבור לעצב אסדרה רזה ויעילה המתמקדת בתוצאה, ולא בדרך להשגתה. כך, יוצב מערך של סטנדרטים תוצאתיים שהעסק חייב לעמוד בהם, וכל עסק ימצא את הדרך המתאימה לו לעמוד בהם.

למשל, מספיקה הדרישה לערך מרבי של ריכוזי חיידקים – סטנדרט המעיד על טיבו של המזון ועל כך שהוא ראוי לאכילה – ואין צורך לכפות ציות למערך של כללים בדבר מספר פחי האשפה בשירותים, גובה המדחום שעל המקרר, גובה תקרת המטבח וכיוצא בהם. באופן דומה, די בדרישה למערכת כיבוי אש עם תקינה ממדינה מערבית כלשהי, ואין צורך בדרישות מחמירות בדבר מיקומים במרחקים ספציפיים של מערכות כיבוי שיהיו מתוצרתן של חברות מסוימות דווקא.

יש לזכור כי בניגוד לתחומים אחרים שהחוק מפקח עליהם, כאן קיימת זהות אינטרסים בין כל הנוגעים בדבר: גם המפקח וגם המפוקח רוצים להגיש לסוּעדים מזון שלא יפגע בבריאותם – המפקח מטעמי שמירה על האינטרס הציבורי, והמפוקח מטעמי הרצון לשרוד כלכלית. מסיבה זו, אף שהפיקוח בוודאי רצוי והכרחי, אין סיבה להתערב בפרטי־פרטים של עבודת המסעדה ולבצע "ניהול מיקרו" (micro-management) בעשרות אלפי עסקים ברחבי המדינה. אין לכך הצדקה, וממילא רשות ממשלתית אינה מסוגלת לפקח באופן קפדני על עבודתם של קרוב לרבע מיליון איש. יש לקבוע את התוצאה המבוקשת וכן כמה תנאים שהם הכרחיים על־מנת להגיע אליה, אך לא מעבר לכך.

4. עיצוב אסדרה חדשה

עיצוב משטר אסדרתי על בסיס העקרונות שפורטו לעיל יכול להיעשות תוך לימוד מנסיוןן של מדינות דוגמת אלה שנסקרו בפרק הקודם, ואפילו תוך העתקת קטעים שלמים מן החוקים והתקנות הנהוגים במדינות אלו. ברוב התחומים הסכנות הבריאותיות דומות, וכך גם האמצעים להתמודד איתן. יהיה צורך לבטל את החוקים והתקנות הנוכחיים ולהחליפם בתקנות החדשות. גופים אחדים יצטרכו לוותר על סמכויותיהם בתחום לטובת מְאָסדר אחד שירכז בידיו את הסמכות לעצב את הפיקוח על המסעדות, כנהוג בכל המדינות שנסקרו. גוף מרכזי כזה – "רשות המזון" לצורך העניין – יכול להיות גם כתובת לתגובות, לתלונות ולהצעות לשיפור, ולקיים הערכה מתמדת של יעילות האסדרה, על־מנת לשפרה באופן מתמיד וכך לשמור על יעילותה והתאמתה לאורך זמן. כאשר תיאכף בישראל אסדרה יעילה ופשוטה, יוכלו המסעדים בישראל להשקיע את מירב מאמציהם בהתייעלות ובתחרות על טעמו של הלקוח, מה שיוביל לשיפור בשירות, ליצירת מקומות עבודה חדשים רבים ולצמיחה כלכלית.

כאשר תיאכף בישראל אסדרה יעילה ופשוטה, יוכלו המסעדים בישראל להשקיע את מירב מאמציהם בהתייעלות ובתחרות על טעמו של הלקוח, מה שיוביל לשיפור בשירות, ליצירת מקומות עבודה חדשים רבים ולצמיחה כלכלית.



ה. סיכום

**סקירה של האסדרה
התקפה בכמה
מדינות עשירות,
משגשגות ומובילות
מבחינת איכות
האסדרה מוכיחה כי
ניתן לעצב אסדרה
שתכביד פחות על
בעלי העסקים ועם
זאת תניב תוצאות
טובות יותר.**

נייר זה עוסק באסדרה החלה על ענף המסעדות בישראל, בבעיות הגלומות בה ובנזק הנגרם לענף בגללן. הנייר מציע מתווה לשינוי יסודי של הגישה האסדרתית אשר יקל על העוסקים בתחום, ישפר את השמירה על בריאות הציבור ויזיל את עלויות התפעול של מסעדות בישראל, מה שיוביל לירידה במחירים לצרכן.

ניתוח נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראה כי הענף, אשר מעסיק מאות אלפי ישראלים וזרים, לוקה בחוסר יציבות, וכי שרידות העסקים בתחום לאורך זמן נמוכה יחסית לענפים אחרים. ראיונות שערכנו עם מסעדנים רבים העלו תמונה עגומה שלפיה העוסקים בתחום מבזבזים זמן וכסף על עמידה בדרישות אסדרתיות שחלקן אינן נחוצות, סובלים מרשויות פיקוח אטומות ולעיתים אף עוינות, ונקלעים למצבים אבסורדיים שבהם רשויות שונות מציגות להם דרישות סותרות, מה שהופך אותם לעבריינים בעל-כורחם. הציונים שקיבלה ישראל במדדים בין-לאומיים להערכת איכות האסדרה מחזקים את הרושם העגום שהאסדרה הישראלית בתחום זה זקוקה לתיקון יסודי.

ניתוח האסדרה הנהוגה בעולם, ובמיוחד ניתוח התיאוריה שמאחורי עיצוב האסדרה, מראים כי בישראל חסרה חשיבה על ההשלכות של העומס האסדרתי המוטל על עסקים בכלל ועל עסקים קטנים בפרט, ולא נעשה ניתוח סיכונים מספק. לעיתים מוטלת אסדרה מכבידה מבלי להעריך אם התועלת שתצמח ממנה שווה את הנטל שהיא יוצרת. סקירה של האסדרה התקפה בכמה מדינות עשירות, משגשגות ומובילות מבחינת איכות האסדרה מוכיחה כי ניתן לעצב אסדרה שתכביד פחות על בעלי העסקים ועם זאת תניב תוצאות

טובות יותר. החוקים והתקנות התקפים באוסטרליה, בניו־זילנד, בהונג־קונג ובסינגפור שונים מהנהוג בישראל מכמה בחינות עיקריות:

- הם פשוטים וברורים יותר, כלומר, קל יותר להבין אילו חובות חלות על בעל מסעדה ועובדיה.

- הם ממוקדים בתוצאה שהם מנסים להשיג, ופחות בדרך שבה המסעדה צריכה להתנהל. כך נותר חופש רב יותר בידי המסעדה לבחור את הציוד שבו ישתמש ואת נוהלי העבודה, ובלבד שיעמוד ביעדים שהחוק קובע, שרובם נוגעים ישירות בשמירה על בריאות הציבור.

- סגנון האכיפה במדינות שסקרנו מתאפיין בוודאות. אישור התוכניות האדריכליות ונוהלי העבודה נעשה לפני פתיחת המסעדה, וכך היזם יודע היטב מהן דרישות החוק וכמה כסף ושעות עבודה הוא יצטרך להשקיע לצורך הציות לאסדרה, עוד לפני שהוא שוכר עובדים ומשלם על שיפוץ יקר ורכישת ציוד.

הנה כי כן, הנטל האסדרתי המוטל על מסעדנים במדינות שנבדקו קל בהרבה מאשר בישראל, ולמרות זאת ניתן לאכול שם במסעדה ללא חשש ממחלות וממזיקים.

המסקנה החשובה העולה ממחקר זה היא שאפשר גם אחרת: ניתן להקל באופן משמעותי את הנטל האסדרתי הרובץ על כתפיהם של בעלי המסעדות בישראל מבלי להתפשר על בריאות הציבור. כך, ניתן לשחרר אותם מהחובה להשקיע זמן וכסף בעמידה בדרישות ובתקנות שאינן נחוצות; לאפשר להם לעסוק בתחום מומחיותם, שהוא ניהול מסעדה; לתת לענף ליהפך לתחרותי ויעיל יותר; ולאפשר לצרכנים ליהנות מארוחה במסעדה שתהיה בטוחה וראויה למאכל ובה־בעת גם זולה יותר מאשר כיום.



נספח א – סקר המסעדנים

כחלק מעבודת המחקר שקדמה לכתיבת מסמך זה, שוחחו המחקרים עם מסעדנים רבים על-מנת לקבל מהם התרשמות כללית לגבי השפעת האסדרה על ענף המסעדנות. נוסף על כך, בשיתוף-פעולה עם עמותת "מסעדנים חזקים יחד", הופץ בקרב המסעדנים סקר מקוון שמטרתו איסוף מידע לגבי הנקודות הבעייתיות באסדרה הקיימת בישראל ובאופן אכיפתה. להלן נוסח השאלון שהופץ:

מסעדנים ויצרני מזון קטנים יקרים, אנו זקוקים לעזרתכם!

פורום "קהלת", אחד הגופים המחקריים המשפיעים והגדולים בישראל, יחד עם עמותת "מסעדנים חזקים יחד" וחבר ועדת רישוי עסקים בעיריית תל-אביב ברק הרשקוביץ, מקיימים מחקר העוסק בקשיים האסדרתיים שהממשלה בישראל מטילה על עסקים קטנים בתחום המזון, בנזק הנגרם לענף זה בפרט ולציבור הישראלי בכלל, ובדרכים להקל את הנטל האסדרתי ולאפשר לענף להיעשות תחרותי ובהתאמה גם יעיל יותר.

נשמח לקבל מכם תשובות לכמה שאלות קצרות, על-מנת שנוכל להעמיק את המחקר ולהציע למקבלי ההחלטות דרכים להקל על ענף המסעדנות וענף ייצור המזון.

1. העסק שלי (בחרו את התשובה הכי קרובה בעיניכם):
מסעדה / בית-קפה / בר / מזנון מהיר / מאפייה, קונדיטוריה
/ מפעל קטן לייצור מזון / אחר

2. אזור בארץ:תל-אביב / ירושלים / גוש דן – מחוץ לתל-אביב / מטרופולין ירושלים – מחוץ לירושלים / חיפה והקריות / העמקים, הגליל, הגולן / באר-שבע והנגב הצפוני / הנגב והערבה / יהודה והשומרון / השפלה / השרון
3. מספר השנים שהעסק קיים: 1-2 / 3-5 / 5-10 / יותר מ-10
4. מספר העובדים: 1-5 / 5-15 / 15-30 / יותר מ-30
5. כמה שעות במוצע אתה משקיע לדעתך בחודש בסידורים ביורוקרטיים (מול משרדי ממשלה, עירייה ורשויות)?
עד 4 שעות בחודש או פחות / 5-20 שעות בחודש / יותר מ-20 שעות בחודש
6. האם בעת הוצאת רשיון העסק הרגשת שהתהליך והדרישות של הממשלה/העירייה ברורים? ברורים מאוד / ככה-ככה / לא ברורים / לא יודע או לא בטוח
7. האם נאלצת לעשות התאמות פיזיות בעסק על-מנת לעמוד בתנאי הרישיון? כן / לא
8. אם כן, מה להערכתך הייתה העלות הכוללת של ההתאמות (בשקלים)? (טקסט חופשי)
9. האם בבואך להוציא רשיון עסק קיבלת מגורמי הממשלה/העירייה רשימת תיוג (check list) של תנאים שאתה צריך למלא? כן / לא / באופן חלקי
10. האם הרגשת שהעמיסו עליך ביורוקרטיה מיותרת לא לצורך? אם כן, נשמח אם תשתף אותנו. (טקסט חופשי)
11. האם נתקלת במקרים שבהם פקחים של משרדי ממשלה (בריאות, כבאות) או של העירייה הציגו לפניך דרישות הסותרות זו את זו? כן / לא
12. האם נאלצת להיעזר ביועצים חיצוניים בנושאים ביורוקרטיים? ניתן לסמן יותר מתחום אחד שבו נעזרת ביועץ חיצוני: איכות הסביבה / הנגשה / עירייה / כיבוי-אש / משטרה / משרד הבריאות / אחר/ לא נעזרתי כלל ביועצים חיצוניים
13. אם נעזרת ביועצים חיצוניים – בכמה אתה מעריך את סך ההוצאות שלך על הייעוץ שקיבלת? (טקסט חופשי)

14. האם בעת חידוש רישיון "צצו" דרישות חדשות שלא היו בעת הוצאת הרישיון? כן / לא / לא בטוח / לא חידשתי רישיון
15. האם בעת חידוש רישיון נאלצת לעשות התאמות פיזיות בעסק? כן / לא / לא בטוח / לא חידשתי רישיון
16. אם נאלצת לעשות שינויים פיזיים בעת חידוש רישיון – מה היה סך ההוצאות שלך בשקלים על השינויים? (טקסט חופשי)
17. מה מידת השירותיות (הנכונות לעזור) של משרד הבריאות? (תשובה מ־1 עד 5, כאשר 5 הכי טוב)
18. מה מידת השירותיות (הנכונות לעזור) של העירייה? (תשובה מ־1 עד 5, כאשר 5 הכי טוב)
19. האם אתה מרגיש שהמדינה והעירייה פועלות על־מנת להיטיב אתך? כן / לא
20. לסיום, נשמח אם תספר לנו על חוויות נוספות שהיו לך בתחום הביורוקרטיה המולגורמיה ממשה/העירייה – שליליות ואחויביות: (טקסט חופשי)

במהלך החודשים מאי ויוני 2019 התקבלו תגובות מ־112 בעלי עסקים. כ־90% מהם מפעילים מסעדות ובתי־קפה, ורובם הגדול מפעילים עסקים קטנים המעסיקים פחות מ־30 עובדים. כשליש מכלל העסקים בסקר ממוקמים בתל־אביב, מעט יותר מזה בנגב ובגליל, והשאר באזור המרכז ובירושלים. תוכן התשובות שמסרו המשיבים עזר לאפיין את הקשיים שהאסדרה הארכאית גורמת, ובמיוחד את הבעיות באופן אכיפתה. בגלל אופי הסקר והאופן שבו נבחרו המשתתפים, אין טעם לערוך ניתוחים סטטיסטיים על התשובות שהתקבלו, לא נוכל להציג "ממוצע שביעות־רצון" ברשות מקומית מסוימת וכדומה. עם זאת, ניתן לראות כי רוב מוחץ של כ־90% מהמשיבים, ואף יותר, סיפרו כי הנהלים אינם ברורים, כי הרשויות מפגינות יחס עוין כלפי עסקים קטנים, וכי בעת חידוש רישיון "צצות" להן דרישות חדשות ובלתי־צפויות. המסקנות החשובות מהסקר מופיעות בתת־פרק א5 לעיל.





נספח ב – רשימת פריטים לביקורת

בחלק מהמדינות, כאשר מגיע פקח לערוך ביקורת במסעדה על־מנת לוודא שהתנהגות העובדים ומבנה המטבח עומדים בדרישות החוק, הדבר נעשה בצורה מובנית ומסודרת: הפקח אווז בידו טופס ובו רשימה מדויקת של פריטים שעליו לבדוק, והוא מסמן בכל אחד מהם אם המסעדה מצייתת לחוק או לא. למשל, האם המקום מואר? האם הוא מאוורר? האם קיים כיור לשטיפת ידיים? וכדומה. טופס זה מכונה "רשימת תיוג" (checklist). רשימת התיוג אינה סודית, כמובן, ובחלק מהמדינות שבדקנו היא זמינה להורדה במרשתת. כך גם בעלי העסקים יכולים לקרוא אותה ולצפות מראש מה יבדוק הפקח בזמן עריכת הביקורת ומה עליהם לתקן לקראת הביקורת על־מנת לציית לדרישות החוק.

נתבונן, לדוגמה, על רשימת תיוג אוסטרלית. פקח העורך ביקורת במסעדה במדינת־המחוז ניו־סאות־וויילס שבאוסטרליה משתמש בטופס באורך שני עמודים, ובו 45 שאלות ממוספרות שעל כולן ניתן לענות ב"כן"/"לא"⁴⁹. הטופס מכיל גם הסברים קצרים והפניות לחוקים ותקנות רלוונטיים שמכוחם נבדקים הנושאים שהטופס מתייחס אליהם. החוקים מכילים פירוט לגבי החובה המדויקת של בעל המסעדה בהקשר של הנושא הנבדק.

דוגמאות לשאלות מהטופס:

- האם השמות והכתובות של יצרני המזון ושל הספקים או היבואנים של חומרי־הגלם זמינים? (שאלה 6)
- האם מותקן "מגן עיטוש" מעל מזנון שבו סועדים לוקחים מזון בהגשה עצמית, האם יש בו כלי הגשה נפרדים והאם הוא מפוקח? (שאלה 11)
- האם קיים מד טמפרטורה מדויק עד מעלה אחת ונגיש? (שאלה 24)
- האם אסורה הכנסת חיות לאזורים שבהם מטפלים במזון? (שאלה 26)
- האם קיימים במתחם סימנים להתפשטות של חרקים או לפעילות של מכרסמים (ביצים, צואה, סימני שיניים)? (שאלה 29)
- האם התאורה במתחם מספיקה? (שאלה 34)
- האם הרצפה ניתנת לניקוי בצורה יעילה, ומעוצבת ובנויה באופן שאינו מותיר פינות נסתרות להתפתחות אפשרית של מזיקים? (שאלה 35)

אומנם בעל מסעדה צריך להשקיע זמן וכסף בהכנות ובהתאמות על־מנת לוודא שהפקח יסמן "כן" בכל השאלות, אך קל מאוד לצפות מראש את תוצאות הביקורת: מנהל המסעדה יכול לבדוק את המסעדה בעצמו באמצעות הטופס ולדעת איזו תשובה תירשם בכל סעיף וסעיף עוד לפני שהפקח מגיע למקום. במקרה הצורך הוא יכול לעשות את ההתאמות הנדרשות מראש כדי להיות בטוח שהמסעדה תעבור את הביקורת בהצלחה. התוצאה של נוהל זה היא ודאות. בעל המסעדה יודע בכל רגע נתון אם הוא פועל בהתאם לחוק או לא.

גם בסינגפור נהוג להשתמש בטופס מסוג זה, ומפורסמת רשימת ההפרות שנחשבות הפרה של תנאי הרישיון.⁵⁰ סגנון השאלות ומידת הפירוט דומים למה שנהוג באוסטרליה.

לשם השוואה, רשימת התיוג הישראלית נקראת "טופס ביקורת תברואתית בבית אוכל", והיא מכילה כ־60 סעיפים.⁵¹ בכל סעיף בטופס, ליד "הנושא הנבדק", אפשר למלא "ציון" מ־0 עד 10 וכן

קל מאוד לצפות מראש את תוצאות הביקורת: מנהל המסעדה יכול לבדוק את המסעדה בעצמו באמצעות הטופס ולדעת איזו תשובה תירשם בכל סעיף וסעיף עוד לפני שהפקח מגיע למקום.

**איזו התנהגות
עומדת בדרישות
החוק ואיזו לא?
בעל המסעדה
שרוי בעלטה
לגבי כמה שאלות
שהן קריטיות
מאוד מבחינתו:
האם ברגע זה אני
פועל במסגרת
החוק? האם
העסק שבבעלותי
עובר כרגע
עברה כלשהי?**

"הערות" – משבצת שבה הפקח יכול לפרט כרצונו. על-פי הרשום בטופס, לכל סעיף יש משקל שונה בציון הכולל – יש סעיפים חשובים יותר וסעיפים חשובים פחות.

דוגמאות ל"נושאים נבדקים" מהטופס:

- מתקני קירור והקפאה בטמפ' תקינה (סעיף 5.3)
- מזון מוגן ומכוסה (סעיף 5.4)
- חצר: מכלי אשפה (סעיף 1.1)
- ברז שטיפה, ניקוז (סעיף 1.2)
- אחסון אריזות וקרטונים (סעיף 1.4)
- תהליך הטיפול במזון (סעיף 11.1)
- צפיפות האחסון וצורת האחסון (סעיף 5.6)
- אחסון ע"ג משטחים מוגבהים (סעיף 6.4)

קל להבחין בסגנון השונה מאוד של רשימת התיוג הישראלית. ברוב הסעיפים אין מדובר בשאלות "כן"/"לא", אלא בשאלות פתוחות. מי שקורא את הטופס מתקשה לנחש מה "התשובה הנכונה", כלומר, מהי המציאות המתוקנת שהפקח מקווה לראות במסעדה. חמור מזה, בחלק מהסעיפים לא מובן כלל מה יבדוק הפקח. מה המשמעות של "חצר: מכלי אשפה"? לא ברור אם הפקח יבדוק רק קיומם של מכלי אשפה או גם מה מספרם, מה איכותם, מה מצב התחזוקה שלהם וכדומה. כמו־כן, מה המשמעות של "תהליך הטיפול במזון"? מה יבדוק הפקח לגבי תהליך חשוב זה? איזו התנהגות עומדת בדרישות החוק ואיזו לא? רשימת התיוג הישראלית אומנם זמינה במרשתת, אבל בעל מסעדה שיקרא אותה לא יפיק ממנה תועלת. אי־אפשר לדעת מה יבדוק הפקח כאשר יערוך את הביקורת, ועל־כן בעל המסעדה שרוי בעלטה לגבי כמה שאלות שהן קריטיות מאוד מבחינתו: האם ברגע זה אני פועל במסגרת החוק? האם העסק שבבעלותי עובר כרגע עברה כלשהי? מה עליי לשנות כדי להתאים את עצמי לדרישות החוק, כך שבביקורת הבאה לא ירשמו לי ליקויים? לרוע מזלם של בעלי העסקים בישראל, בכל הנוגע בשאלות אלו הם מגששים באפלה.





הערות ומקורות

- 1 "דמוגרפיה של עסקים - מכנץ נתונים סטטיסטיים ממרשם העסקים 2011-2017" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה https://old.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=63&CYear=2017&CMonth=1 (25.7.2019)
- 2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "לוח 16: שיעור הישרדות של עסקים שנולדו בשנת 2011, לפי ענף כלכלי (סיווג 2011)" https://old.cbs.gov.il/publications19/business_dem17_1749/pdf/t11_16.pdf
- 3 הממצאים לקוחים מהדוח World Bank Group, Doing Business 2019: Training for Reform (2019) (להלן: Doing Business 2019), המתבסס על נתוני 2018.
- 4 ראו "פריט 4.2 - בית קפה, מסעדה לרבות הגשת משקאות משכרים לצריכה במקום" משרד הפנים (הרפורמה ברישוי עסקים, מפרטים מאושרים) <http://business.gov.il/small-lobby/Pages/restaurant.aspx>
- 5 על-פי סעיף 1א1 לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, החל ביום 1.5.2017 חובה על מי שמעסיק עובד זר שהוא מסתכן להפקיד בעבורו פיקדון חודשי בסכום השווה ל-36% משכר העבודה של העובד (16% ישולמו על-ידי המעסיק ו-20% ינוכו משכרו של העובד), החל ביום הראשון לעבודתו.
- 6 תקנות אלו אינן תואמות תקנות בינוי של נדל"ן מסחרי, ומאלצות עסקים רבים "לחפור" את הרצפה כדי לעמוד בדרישות לגבי גובה התקרה. פגשנו כמה מסעדים שנאלצו להשקיע עשרות אלפי שקלים רק כדי להנמיך את הרצפה בסנטימטרים ספורים על-מנת לעמוד בתקן הארכאי המתייחס לגובה התקרה במטבח.
- 7 בשנת 2016 החליטה ממשלת ישראל לאמץ תקנים בין-לאומיים למוצרים ושירותים רבים, מה שמאפשר לייבא לישראל בקלות רבה יותר ומקל את הפעילות הכלכלית המקומית. ראו החלטה ה-1857 של הממשלה ה-34 "שינוי מבני בענף התקינה" (11.8.2016).
- 8 הממצאים לקוחים מהדוח Doing Business 2019, לעיל הערה 3.
- 9 מוכן שאי-אפשר לערוך סקירה של המדיניות האסדרתית בכל המדינות בעולם, אף אם נגביל את עצמנו רק למדינות עשירי רות מישראל או לכאלה שקיבלו דירוג גבוה במדד "עשיית עסקים" או במדד "האסדרה בשוקי המוצרים" (PMR). מטרתה של סקירה זו היא להבין מהם העקרונות שעל-פיהם מעוצבת האסדרה במספר קטן של מדינות שעל-פי התלי"ג לנפש והדירוג במדדי האסדרה כדאי ללמוד מהן.
- 10 Food Act 2014, זמין בכתובת <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2014/0032/latest/DLM2995811.html>
- 11 Food Regulations 2015, זמינות בכתובת <http://legislation.govt.nz/regulation/public/2015/0310/latest/DLM6684211.html>
- 12 הסוכנות נקראת Food Standards Australia and New Zealand או בקיצור FSANZ. אתר הסוכנות: <http://www.foodstandards.gov.au/>
- 13 MPI - Ministry for Primary Industries (ולהלן: המשרד). אתר המשרד: <https://www.mpi.govt.nz/>
- 14 המחירון המלא מפורסם באתר של המשרד: <https://www.mpi.govt.nz/food-safety/food-act-2014/fees-and-charges/>

- 15 פירוט נוסף על "התוכנית הלאומית" מפורסם באתר של המשרד:
<https://www.mpi.govt.nz/food-safety/food-act-2014/national-programmes/>
- 16 ס' 78 לחוק המזון הניו־זילנדי משנת 2014:
<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2014/0032/latest/DLM2996181.html>
- 17 לפירוט נוסף על התוכנית הלאומית מס' 1 ראו
<https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/21847-national-programme-1-guidance>
- 18 לפירוט נוסף על התוכנית הלאומית מס' 2 ראו
<https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/21850-national-programme-2-guidance>
- 19 לפירוט נוסף על התוכנית הלאומית מס' 3 ראו
<https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/21853-national-programme-3-guidance>
- 20 באנגלית: Custom Food Control Plan. לפירוט נוסף על התוכנית ראו
<https://www.mpi.govt.nz/food-safety/food-act-2014/food-control-plans/custom-food-control-plans/>
- 21 ראו באתר של המשרד:
<https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/16684/loggedin>
- 22 ראו באתר של המשרד:
<https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/12843-custom-food-control-plan>
- 23 למדריך מפורט למאפיות ראו <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/11791-food-control-plan-food-service-and-food-retail-specialist-retail-bakery-safe-suitable-for-commercial-printing>
- 24 למדריך למסעדות סושי ראו
<https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/16987-template-food-control-plan-revised-sushi-section>
- 25 פרטים על התקן ראו באתר של המשרד: <https://www.mpi.govt.nz/food-safety/food-safety-codes-and-standards/hazard-analysis-and-critical-control-point/>
- 26 כולם זמינים במרשתת - למשל, באתר רשות המזון של מדינת ניו־סאות־וילס:
<http://www.foodauthority.nsw.gov.au/ip/legislation>
- 27 זמין באתר של ממשלת אוסטרליה: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2012C00774>
- 28 למשל, חוק המזון משנת 2003: <https://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/2003/43>
- 29 למשל, תקנות המזון משנת 2015: <https://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/regulation/2015/622>
- 30 ראו לעיל הערה 12.
- 31 רשות המזון של ניו־סאות־וילס מספקת מידע רב בעניין סוגי הרשימות הנחוצים לבתי־העסק השונים - בקשת רישיון - <http://www.foodauthority.nsw.gov.au/retail/cafes-restaurants-and-retail-outlets> <https://www.foodsafety.com.au/resources/articles/everything-you-need-to-know-about-starting-a-food-business> ואף מסייעת להבין את הכללים באמצעות מסמכים וסרטונים - <http://www.foodauthority.nsw.gov.au/ip/starting-a-food-business>
- 32 למשל, הטופס המשמש את הפקחים במדינת ניו־סאות־וילס זמין להורדה מאתר רשות המזון המקומית:
<http://www.foodauthority.nsw.gov.au/Documents/scoresondoor/FPAR.pdf>
- 33 Sale of Food Act (Chapter 283), זמין בכתובת <https://sso.agc.gov.sg/Act/SFA1973>
- 34 Environmental Public Health (Food Hygiene) Regulations, זמינות בכתובת
<https://sso.agc.gov.sg/SL/EPHA1987-RG16>
- 35 Environmental Public Health Act (Chapter 95, Section 113), זמין בכתובת
<https://sso.agc.gov.sg/Act/EPHA1987>
- 36 זמינים באתר של רשות המזון הסינגפורית
 (Singapore Food Agency): <https://www.sfa.gov.sg/food-retail/food-safety-management-system>
- 37 באופן כללי הקשר של האזרח עם השלטונות בסינגפור נעשה דרך המרשתת:

- [.https://licence1.business.gov.sg/licence1/authentication/showLogin.action](https://licence1.business.gov.sg/licence1/authentication/showLogin.action)
- 38 זמינות באתר רשות המזון הסינגפורית:
[.https://www.sfa.gov.sg/food-retail/food-hygiene-practices-guidelines](https://www.sfa.gov.sg/food-retail/food-hygiene-practices-guidelines)
- 39 ניתן להוריד מהמרשתת דוגמאות של כרזות: <https://www.sfa.gov.sg/docs/default-source/our-services/how-to-serve-food-hygienically-compressed.pdf>. ניכר המאמץ להפוך אותן למוכנות לדוברי שפות שונות.
- 40 זמינות באתר רשות המזון הסינגפורית: <https://www.sfa.gov.sg/docs/default-source/food-retailing/sfa-good-food-hygiene-tips-for-residents-preparing-food-under-hdb-ura-guidelines.pdf>
- 41 באתר הרשות מופיעים הפרטים המלאים לגבי מי צריך להירשם וכיצד:
[.https://www.sfa.gov.sg/food-retail/information-for-food-handlers](https://www.sfa.gov.sg/food-retail/information-for-food-handlers)
- 42 ראו [.https://www.sfa.gov.sg/docs/default-source/food-retailing/list-of-offences-english---updated.pdf](https://www.sfa.gov.sg/docs/default-source/food-retailing/list-of-offences-english---updated.pdf)
- 43 ראו <https://www.nea.gov.sg/docs/default-source/resource/practices-/code-of-practice-for-environmental-control-officers.pdf>, במיוחד סעיפי ביקורת במסעדה פעילה - סעיף F בעמ' 26 ואילך.
- 44 החוקים והתקנות זמינים במרשתת ומפורסמים בשפה האנגלית:
[.https://www.cfs.gov.hk/english/food_leg/food_leg_list.html](https://www.cfs.gov.hk/english/food_leg/food_leg_list.html)
- 45 Food Business Regulation, זמינות בכתובת
[.https://www.cfs.gov.hk/english/food_leg/food_leg_list.html#fb](https://www.cfs.gov.hk/english/food_leg/food_leg_list.html#fb)
- 46 Food and Environmental Hygiene Department (FEHD). אתר המחלקה:
[.https://www.fehd.gov.hk/english/index.html](https://www.fehd.gov.hk/english/index.html)
- 47 זמינות באתר המחלקה: [.https://www.fehd.gov.hk/english/licensing/license_businessLayout.html](https://www.fehd.gov.hk/english/licensing/license_businessLayout.html)
- 48 דרישות החוק מהמסעדה זמינות להורדה מהמרשתת באנגלית ברורה ומוכנת:
[.https://www.fehd.gov.hk/english/howtoseries/forms/new/A_Guide_to_Restaurant.PDF](https://www.fehd.gov.hk/english/howtoseries/forms/new/A_Guide_to_Restaurant.PDF)
- 49 הטופס זמין במרשתת לכל דורש:
[.http://www.foodauthority.nsw.gov.au/Documents/scoresondoor/FPAR.pdf](http://www.foodauthority.nsw.gov.au/Documents/scoresondoor/FPAR.pdf)
- 50 לרשימת התיג הסינגפורית ראו <https://www.nea.gov.sg/docs/default-source/resource/practices-/code-of-practice-for-environmental-control-officers.pdf>
 לרשימת הפרות ולצידן הקנסות ו"הנקודות הרעות" שהן משיתות ראו
[.https://www.sfa.gov.sg/docs/default-source/food-retailing/list-of-offences-english---updated.pdf](https://www.sfa.gov.sg/docs/default-source/food-retailing/list-of-offences-english---updated.pdf)
- 51 גם רשימת התיג הישראלית זמינה במרשתת לכל דורש, אך יש לגלול עשרות עמודים על-מנת להגיע אליה. ראו
[.http://business.gov.il/small-lobby/Pages/restaurant.aspx](http://business.gov.il/small-lobby/Pages/restaurant.aspx)



פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 077-318-2028

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-71-0



9 789657 674710