

דוח מבקר המועצה

לשנת 2009

שבט תשע"א
ינואר 2011

שהם מצויינת ✓ בשבילך!

כ"ו שבט תשע"א
31 בינואר 2011

לכבוד
מר גיל ליבנה
ראש המועצה

שלום רב,

הנדון : דוח מבקר המועצה

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנת 2009, בהתאם לסעיף 145 ו' (פרק א') לצו המועצות המקומיות.

הדוח כולל ממצאים, מסקנות והמלצות בנושא רישוי העסקים ומוסדות הציבור הפועלים בתחום המועצה, ואני מקווה כי תמצא בו כלי עזר מועיל לשיפור תפקוד המועצה בתחומים שנבדקו.

אני מוצא לנכון לציין לחיוב את שיתוף הפעולה המלא לו זכיתי מצד עובדי המועצה והנהלתה במהלך עבודת הביקורת.

בהתאם לאמור בצו, מועבר בזה עותק מהדוח לחברי ועדת הביקורת.

בצו נקבע, כי בתוך 3 חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר, עליך להגיש לוועדת הביקורת את הערותיך על הדוח, ולהעביר העתק ממנו בצירוף הערותיך למליאת המועצה.

בברכה,

תמיר פוגל
מבקר המועצה

העתק :
חברי ועדת ביקורת

דוח ביקורת בנושא :

רישוי עסקים ומוסדות ציבור במועצה

תוכן עניינים

עמוד	
5	1. מבוא
6	2. עיקרי הממצאים וההמלצות
23	3. הבסיס החוקי לרישוי עסקים
24	4. פירוט העסקים חייבי רישוי במועצה
25	5. סמכויות רישוי עסקים במועצה
	6. הגשת בקשות לרישיון עסק
28	6.1 עדכון בעלי העסקים
29	6.2 מדיניות המועצה בנושא העסקים
30	6.3 הליך הרישוי
30	6.4 קליטת הבקשות
31	6.5 מסמכים נלווים
32	6.6 שימוש במערכת הממוחשבת
	7. הטיפול בבקשות לקבלת רישיון
34	7.1 לוחות זמנים
39	7.2 תיקים בטיפול
40	7.3 פעילות מול הגורמים המאשרים
40	7.4 אישור הגורמים המאשרים
	8. אופן מתן הרישיון
43	8.1 קביעת תנאי הרישיון
43	8.2 קביעת תוקף הרישיון
44	8.3 רישיון או היתר זמני
45	8.4 מעקב אחר חידוש הרישיון
	9. ממצאים לגבי רישוי העסקים
48	9.1 פעילות עסקים ללא רישיון
53	9.2 רישוי עסקים בדירות מגורים
54	9.3 רישוי מוסדות ומתקני ציבור
64	9.4 רישוי קייטנות קיץ
66	9.5 רישוי אירועים
	10. פיקוח על העסקים
68	10.1 נתונים כלליים
69	10.2 פיקוח עירוני
72	10.3 פיקוח תברואן
82	10.4 פיקוח הגורמים המאשרים
83	10.5 פיקוח יחידה סביבתית
84	10.6 פיקוח וטרינרי
93	11. ביצוע פעולות אכיפה
	12. ניהול תיקים ומאגר מידע
95	12.1 תיקי רישוי
96	12.2 ניהול מאגר מידע
98	13. בקרה וניהול
100	14. נוהלי עבודה
101	15. סיכום
102	16. תקנות רישוי עסקים
117	17. הבסיס החוקי לעבודת המבקר

1. מבוא

חוק רישוי עסקים מסדיר את הליך רישוי העסקים הפועלים בתחום הרשות המקומית, ואת דרכי הפיקוח על אופן הפעלתם. בחוק נקבע, כי "רשות רישוי" בתחומה של הרשות המקומית היא ראש הרשות או מי שהוא הסמיכו לכך, ובסמכותה לנקוט בכל הצעדים הנדרשים על מנת להבטיח את רישוי העסקים הפועלים בתחומה של הרשות.

בחוק ובצווים שניתנו על פיו פורטו סוגי העסקים טעוני הרישוי, ונקבע כי מתן הרישיון יותנה בכך ש"רשות הרישוי" תקבל את כל האישורים הנדרשים לגבי העסק מגורמים שונים, כגון: משרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה, רשויות הכיבוי, משטרת ישראל, והוועדה המקומית לתכנון ובניה.

האישורים האמורים נועדו להשגת מטרות חשובות ביותר, ובהם קיום תנאי תברואה נאותים, מניעת סכנות לשלום הציבור, השגת בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו, שמירה על איכות הסביבה, ומניעת מפגעים ומטרדים.

בחוק נקבע, כי לחלק מסוגי העסקים ניתן רישיון עסק לצמיתות, ואילו לעסקים בעלי רגישות מבחינה תברואתית או בטיחותית, ניתן רישיון תקופתי, למשך שנה, שלוש, או חמש שנים.

תחום רישוי העסקים במועצה טופל במועד הביקורת ע"י רכזת רישוי עסקים הכפופה למנהלת אגף איכות הסביבה. העובדת ריכזה את הטיפול בבקשות לרישוי העסקים ובקבלת האישורים מהגורמים המאשרים, וקימה מעקב שוטף בנושא בתיאום עם מנהלת האגף, גורמי הפיקוח, ובעלי תפקידים נוספים, כגון התברואן והרופאה הווטרנרית של המועצה.

הביקורת נועדה לבדוק את יישום הוראות החוק, התקנות והנהלים בנושא, ולבחון את מידת היעילות והאפקטיביות של תהליך רישוי העסקים במועצה. תהליך הרישוי נבחן משלב ההיערכות והייזום ועד למתן הרישיון בפועל, לרבות דרכי המעקב והפיקוח השוטף על העסקים ואמצעי האכיפה שננקטו על ידי הרשות. הדוח מתייחס לתקופת הפעילות בשנים 2007 - 2009.

במהלך הביקורת נבדקו תיקים ומסמכים שנמצאו ביחידה לרישוי עסקים ובאגף איכות הסביבה, ונסקרו דוחות ממוחשבים שהופקו מתכנת רישוי עסקים. כמו כן, נערכו פגישות עם רכזת רישוי עסקים, מנהלת אגף איכות הסביבה, התברואן, הרופאה הווטרנרית של המועצה, מהנדסת המועצה, מפקחים עירוניים, ועובדים נוספים שהיתה להם נגיעה לנושא הנבדק.

טיוטת הדוח הועברה כמקובל לעיון המבוקרים, והתייחסותם לממצאים ולמסקנות הביקורת נלקחה בחשבון במסגרת הכנת הדוח הסופי.

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

נמצא כי תחום רישוי העסקים במועצה מטופל בצורה נאותה, מקצועית, יעילה ומסודרת, תוך הקפדה על דרישות החוק והתקנות המחייבות. ביטוי לכך, הוא השיעור הגבוה מאד (כ-95%) של עסקים טעוני רישוי שהיו במועד סיום הביקורת בעלי רישיון עסק בתוקף. עם זאת, נמצאו ליקויים במספר תחומים הטעונים שיפור והתייחסות, כמפורט במסקנות ובהמלצות הדוח.

עיקרי הממצאים המפורטים להלן אינם מוצגים לפי סדר חשיבות, אלא לפי סדר הופעתם בסעיפי הדוח. יודגש, כי מדובר בממצאים העיקריים בלבד, ובדוח עצמו נכללים ממצאים והמלצות נוספות, שלא צוינו בסעיף זה.

סמכויות רישוי עסקים במועצה

2.1 היקף המשרה של רכזת רישוי עסקים במועצה (20% בלבד) נגזר מהרצון לקלוט אותה לתפקיד בעת שהיתה מזכירת מחלקת ביטחון ב - 80% משרה. במהלך הביקורת לא נמצא תיעוד להתייחסות מסודרת לגבי המשמעויות העלולות לנבוע מאיוש התקן האמור באופן חלקי.

נמצא, כי רכזת רישוי עסקים מטפלת בנושא רישוי העסקים בהיקף הגדול בהרבה מ - 20% משרה, וזאת על חשבון תפקידה הנוסף כמזכירת מחלקת ביטחון. העובדת ציינה כי להערכתה הטיפול השוטף בנושא מחייב העסקת רכזת רישוי עסקים בהיקף שלא יפחת מ - 50% משרה, ואילו מנהלת האגף ציינה, כי להערכתה קיים צורך בהעסקת רכזת רישוי עסקים בהיקף 60% משרה, וזאת מבלי לכלול את הצרכים העתידיים של אזור התעשייה החדש.

לדעת הביקורת, איוש תקני כוח האדם במועצה אמור להתבצע עפ"י הצרכים והיקף העבודה הנדרש בפועל למילוי התפקיד. איוש תקן באופן חלקי עקב רצון לקלוט לתפקיד עובד מסוים או משיקולי חיסכון בעלויות, עלול לגרום לקשיים בביצוע העבודה ולרוקן מתוכן את מושג תקן כוח האדם המאושר של המועצה.

הביקורת ממליצה להימנע מאיוש תקנים באופן חלקי מהסיבות האמורות.

עוד מומלץ, לבחון מחדש את התקנים הנדרשים לתפקיד רכזת רישוי עסקים ולתפקיד מזכירת מחלקת הביטחון, במטרה להתאימם לשעות העבודה הנדרשות בפועל בכל אחד מהתפקידים.

2.2 רכזת רישוי עסקים נכנסה לתפקידה מבלי שעברה השתלמות בנושא רישוי עסקים, ומבלי שהיה לה ניסיון קודם בתפקיד. העובדת מסרה לביקורת, כי לאחר קליטתה לתפקיד ניתנה לה הדרכה ע"י מנהלת האגף.

מספר חודשים לאחר כניסתה לתפקיד, השתתפה רכזת רישוי עסקים בקורס רישוי עסקים מתקדם (שלב א'). הקורס האמור נערך בין פברואר - יוני 2009 ע"י מרכז הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי של משרד הפנים (מפע"ס).

הביקורת ממליצה להוציא את העובדת להשתלמויות נוספות בנושא רישוי עסקים, על מנת לקדם את מקצועיותה והתמחותה בתפקיד.

מדיניות המועצה בנושא העסקים

2.3 במועד הביקורת לא פעלה במועצה ועדת רישוי עסקים, שהיא ועדת רשות. המטרות והיעדים של עבודת הוועדה, כפי שהוגדרו במדריך לנבחר ברשות המקומית שפורסם ע"י משרד הפנים, התייחסו אל נושאים חשובים, ובהם: דיון בתלונות אזרחים על מטרדים של עסקים, קביעת מדיניות אכיפת החוק על עסקים הפועלים לא רישוי, צמצום מפגעים סביבתיים (רעש, זיהום אוויר) כתוצאה מפעילות עסקים, דיון בהמלצות להוצאת צו למניעת פעולות או צו הפסקה מנהלי, מעקב אחר עמידה בלוחות זמנים של היחידה לרישוי עסקים, וקבלת דוח תקופתי אודות פעילות הפיקוח והאכיפה בנושא.

הביקורת ממליצה למנות ועדת רישוי עסקים, שתגבש המלצות על מדיניות המועצה בנושא, תדון במקרים מיוחדים המחייבים דיון מקדמי או הפעלת שיקול דעת לגבי פעילות העסקים, ותעסוק בסוגיות עקרוניות שצוינו לעיל.

הגשת בקשות לקבלת רישיון

2.4 בבדיקה מדגמית של תיקי העסקים, שנועדה לוודא את קבלת המסמכים הנלווים מבעלי העסקים, נמצאו כל המסמכים שנדרשו לצורך הנפקת הרישיון. בבדיקה יסודית שערכה רכזת רישוי עסקים בתיקי העסקים לאחר כניסתה לתפקיד, נמצא כי ברובם הגדול קיימים כל המסמכים הנדרשים, אך במספר תיקים חסרים מסמכים, כגון מפות או תכניות של מבנה העסק.

הביקורת ממליצה לערוך בדיקה נוספת של תיקי העסקים, לצורך השלמת כל המסמכים החסרים.

שימוש במערכת הממוחשבת

2.5 במועד הביקורת לא נמצאו בתכנת רישוי עסקים נתונים ב - 3 מסכים המתייחסים לשילוט, פיקוח ומעקב משפטי.

מומלץ לעשות שימוש בכל המסכים במערכת, לשיפור התייעוד והבקרה.

2.6 בדוח סיכום פעילות לשנת 2009 שהוגש למנהלת האגף נכללו לראשונה דוחות שהופקו באמצעות תכנת רישוי עסקים. הדוחות כללו ריכוז רשימת עסקים פעילים, ריכוז רשימת עסקים בעלי רישיונות בתוקף, ריכוז רשימת עסקים ללא רישיון או שאינם בתוקף, ריכוז רשימת עסקים שנפתחו השנה, דוח תיקים וקבוצות עיסוק, וכן דוח תיקים וסטטוס תיק.

מומלץ לעשות שימוש שוטף במחולל הדוחות המובנה בתכנה, ולהנחות על העברת דוחות חודשיים למנהלת האגף בחתכים שונים שייקבעו על ידה.

2.7 עד למועד הביקורת, לא נסרקו לתכנת רישוי עסקים מסמכים. רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת כי אין אפשרות טכנית לבצע זאת, והיא פנתה לחברת התכנה להוספת יישום המאפשר סריקה, אולם הדבר טרם נעשה.

הביקורת ממליצה לבדוק מול חברת התכנה ואחראי המחשוב במועצה את האפשרות לעדכן את התכנה, במטרה לאפשר סריקת מסמכים כאמור.

הטיפול בבקשות לקבלת רישיון

2.8 התייחסות הגורמים המאשרים התקבלה לרוב בתוך פרק הזמן שנקבע בתקנות. במקרים בהם התעכבה תגובת הגורם המאשר, נערכו בירורים טלפוניים ונשלחו תזכורות במייל במטרה לזרז את קבלת התגובה.

כאשר הגורם המאשר לא השיב על הבקשה לחידוש הרישיון תוך 60 יום, לא נשלחה אליו הודעה על כך שהמועד הקבוע בתקנות כבר חלף והמועצה רואה אותו כמי שנתן אישור להיתר זמני, כפי שנקבע בתקנות.

מומלץ להקפיד על שליחת הודעות כאמור לגורמים המאשרים שלא השיבו לבקשה תוך 60 יום, ועל תיוק העתק ההודעה בתיק העסק.

2.9 בנוהל האיזו בנושא הטיפול בבקשה לרישיון צוין, כי אחראית היחידה תפנה את הבקשה למהנדסת המועצה, ולאחר אישורה תשלח את הבקשה לגורמים הרלוונטיים בהתאם לסוג העסק. עם זאת, בנוהל לא צוינו לוחות הזמנים לשליחת הבקשות.

מומלץ לכלול בנוהל את החובה להעביר את הבקשות לגורמים המאשרים תוך 21 יום ממועד קבלת הבקשה, כנדרש עפ"י התקנות.

אישור הגורמים המאשרים

2.10 נמצאו מספר מקרים בהם הליך הרישוי נמשך חודשים ארוכים, כתוצאה מעיכובים בהשלמת הדרישות שהועלו ע"י הגורמים המאשרים, שלא אפשרו את קבלת האישור להוצאת הרישיון.

בדוח "ריכוז רשימת עסקים ללא רישיון או בעלי רישיון שאינו תקף" שהופק מהמערכת ביום 30.12.09, נכללו 4 תיקים שנפתחו כשנה וחצי קודם לכן, ו- 2 תיקים נוספים שנפתחו כשנה קודם לכן (ראה פירוט בסעיף 9.1 להלן). פרטי התיקים האמורים נמצאו גם בטבלת מעקב שניהלה רכזת רישוי עסקים (ראה סעיף 7.1 להלן). העובדת ציינה בתגובתה, כי בתיקים שנכללו בטבלה התבצע הליך של תיקוני ליקויים ושליחת בקשות חוזרות לגורמים המאשרים (משרד הבריאות וכיבוי אש) שגרמו לעיכובים בהנפקת הרישיון.

הביקורת ממליצה להדק את הפיקוח והאכיפה על בעלי העסקים המתמהמים בהשלמת דרישות הגורמים המאשרים, ובכך אינם מאפשרים את השלמת הליך הרישוי.

2.11 כתוצאה מעיכובים בקבלת אישור הגורמים המאשרים, נוצר לעיתים מצב בו עסקים ממשיכים לפעול ללא רישיון במשך שבועות ולעיתים אף חודשים. לביקורת הוסבר, כי עצם הגשת הבקשה לקבלת רישיון מהווה מעין "היתר זמני", עד להשלמת הדרישות וקבלת האישורים מכל הגורמים המאשרים.

הביקורת העירה, כי במהלך תקופה רגישה זו בה העסק פועל ללא רישיון, נדרשת בקרה מוקפדת על פעילות העסק ע"י גורמי המועצה, במיוחד בעסקים המחייבים פיקוח תברואי. לפיכך, מומלץ להקדים ככל האפשר את קבלת האישורים מגורמי המועצה (המהנדסת והרופאה הווטרינרית) ולהנחות את התברואן לקיים פיקוח יתר בעסקים שטרם קיבלו רישיון.

2.12 כאשר אחד או יותר מהגורמים המאשרים לא השיבו על בקשת חידוש הרישיון תוך 60 יום, וכתוצאה מכך המועצה לא יכלה לחדש את הרישיון במועד, המשיך העסק לפעול ללא רישיון בתוקף, מבלי שהונפק לבעל העסק רישיון זמני.

הביקורת ממליצה, כי במקרים בהם לא ניתן לחדש את הרישיון עקב אי קבלת התייחסות הגורמים המאשרים תוך 60 יום, יונפק לבעל העסק רישיון זמני, שיהיה בתוקף עד לקבלת ההתייחסות מאותם גורמים. יישום ההמלצה, עשוי למנוע מבעלי העסקים להיקלע למצב של הפעלת העסק ללא רישיון בניגוד לחוק, ולמנוע את היווצרות הרושם שהמועצה בכוול מקלה ראש בעניין חידוש הרישיון.

2.13 בישיבה שנערכה ביוני 2009, הוצגו ע"י רכזת רישוי עסקים פערים בלוחות הזמנים לגבי קבלת תשובות מאגף הנדסה. מהנדסת המועצה מסרה למבקר, כי מאחר ונושא רישוי העסקים מצטרף למטלות רבות של המפקח על הבניה (היחיד באגף) לעיתים נוצרים עיכובים עקב עומס העבודה. לדבריה, סדרי העדיפויות והטיפול השוטף של המפקח והוועדה המקומית מתבצעים לפי סדר כרונולוגי, ובעקבות הישיבה שצוינה לעיל נעשה מאמץ לסגור פערים בנושא רישוי עסקים.

מומלץ לשפר את ממשקי העבודה הפנימיים בין היחידה לרישוי עסקים לאגף הנדסה, במטרה להגביר את התיאום השוטף ולקצר את הליך הרישוי.

2.14 נמצא כי האסמכתא למועד קבלת אישור הגורמים המאשרים, הוא התאריך המופיע על גבי האישור, שאינו משקף את תאריך קבלתו בפועל במועצה.

מומלץ להכין ליחידה לרישוי עסקים חותמת "נתקבל" עם תאריך, ולהקפיד על החתמת כל אישור של גורם חיצוני, מיד עם קבלתו ביחידה.

אופן מתן הרישיון

2.15 תחילת תוקפו של הרישיון נקבע עפ"י התאריך המופיע על גבי האישור האחרון שהתקבל מבין הגורמים המאשרים, ולא ממועד קבלתו בפועל. מאחר ושלחת האישור למשרדי המועצה לעיתים התעכבה ע"י הגורם המאשר, החלת תוקף הרישיון באופן רטרואקטיבי מהתאריך המופיע על גבי האישור, גרמה לכך שלעיתים הרישיון נכנס לתוקף מספר ימים או שבועות לפני המועד בו טופס הרישיון נחתם ע"י מנהלת האגף.

לדעת הביקורת, ראוי להימנע מהחלה רטרואקטיבית של תוקף רישיון העסק. מומלץ לקבוע את מועד תחילת תוקף הרישיון מהיום בו הוא נחתם ע"י מנהלת האגף, ובכל מקרה לא לפני היום בו התקבל בפועל במשרדי המועצה האישור האחרון הדרוש למתן הרישיון.

2.16 בחוק נקבע, כי המועצה רשאית לקבוע את סיום תקופת הרישיון במועד מוקדם מזה הקבוע בחוק, ובלבד שתקופת הרישיון לא תפחת משנה אחת. במהלך הביקורת נמצאו מקרים בודדים בהם נעשה שימוש באפשרות זו, ועפ"י רוב הוענקו הרישיונות לתקופה הארוכה ביותר האפשרית עפ"י החוק. בהתאם לכך, רישיון לשנה שניתן בסמוך לתחילת השנה, ניתן ברוב המקרים לתקופה של כשנתיים, עד לסוף דצמבר של השנה הבאה, ורישיון לשלוש או חמש שנים, ניתן לתקופה של כארבע או כשש שנים, בהתאמה.

מומלץ, כי במקרים בהם הרישיונות ניתנים בסמוך לתחילת השנה, תישקל האפשרות לקבוע את סיום תקופת הרישיון במועד מוקדם מהקבוע בחוק, ובתנאי שתקופת הרישיון לא תפחת משנה אחת.

פעילות עסקים ללא רישיון

2.17 במועד סיום הביקורת, פעלו ביישוב 71 עסקים טעוני רישוי (112 צווי פריט) כאשר מתוכם היה רישיון ל - 106 צווי פריט (94.6%). הביקורת מעירה, כי מדובר באחוז גבוה מאד של עסקים בעלי רישיונות בתוקף, ביחס למצב בכלל הרשויות בישראל, כפי שעולה מנתונים השוואתיים של משרד הפנים שהוצגו בסעיף 9.1 בדוח.

עם זאת, במהלך השנים 2007-2009 מצב רישוי העסקים ביישוב היה שונה. בדוח שנשלח לר"ח מטרם משרד הפנים בחודש מרץ 2008 צוין, כי 25 מהעסקים טעוני רישוי במועצה פעלו באותה עת ללא רישיון בתוקף, כמחצית מהם בתחום המזון. נמצא, כי מחודש אוקטובר 2008 ועד לסוף שנת 2009, נפתחו על ידי רכזת רישוי עסקים 25 תיקים חדשים (צווי פריט) לצורך הוצאת רישיון. פתיחת התיקים לא נבעה רק מפתיחת עסקים חדשים ביישוב, אלא גם מכך שחלק מהעסקים פעלו ללא רישיון, או עם רישיון חלקי שניתן רק לחלק מצווי הפריט חייבי הרישוי.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה, כי החל מכניסתה של רכזת רישוי עסקים הנוכחית לתפקידה קיימת עליית מדרגה משמעותית באופן הטיפול וניהול יחידת רישוי העסקים, והעבודה נעשית ביסודיות, בהתאם להוראות החוק והנהלים המתחייבים.

2.18 במשרדה של רכזת רישוי עסקים נמצאו נתונים לגבי העסקים חייבי הרישוי במסגרת התיקים שטופלו לצורך הנפקת רישיון, אולם לא נמצאו נתונים לגבי כלל העסקים הפועלים ביישוב, ובכלל זה עסקים שאינם חייבי רישוי שאינם מטופלים על ידה.

הביקורת ממליצה לנהל רישום גם לגבי העסקים שאינם חייבי רישוי, על מנת לאפשר בדיקות תקופתיות לאיתור עסקים ששינו את ייעודם, ומעקב אחר הפעלתם בהתאם להוראות חוקי העזר.

רישוי עסקים בדירות מגורים

2.19 עד למועד הביקורת, לא טופלו עסקים חייבי רישוי שפעלו בבתים פרטיים, וממילא לא הוצאו להם רישיונות עסק. לביקורת נמסר, כי מדיניות המועצה היא לא לחייב בהוצאת רישיון עסקים הפועלים בדירות מגורים, כל עוד לא מתקבלות תלונות מהשכנים על מטרדים. נמצא, כי בפגישה שנערכה עם מנכ"ל המועצה והיועצת המשפטית נמסרה הנחיה, לפיה אין כוונה לייזום רישוי לגבי דירות פרטיות. בהתאם לכך, נקבעה מדיניות אגף איכות הסביבה לגבי העדר נקיטת יוזמה לרישוי עסקים בדירות מגורים.

הביקורת ממליצה לבחון מחדש את הנושא, ולקבוע מדיניות ברורה שתגובה בחוות דעת משפטית ותעגון בנוהלי העבודה של המועצה.

רישוי מוסדות ציבור

2.20 במועד עריכת הביקורת הופעלו ע"י המועצה או החברה העירונית (ח.מ.ש.) 11 מוסדות ומתקני ציבור טעוני רישוי. עד לסיום עריכת הביקורת, הוצאו רישיונות לכל מוסדות ומתקני הציבור. עם זאת, במהלך השנים שקדמו לביקורת חלק מהם פעל ללא רישיון במשך תקופה ארוכה, מסיבות שונות שפורטו בהרחבה בסעיף 9.3 בדוח.

להלן תמצית הממצאים שהועלו בנושא :

מרכז אומנויות הבמה

המרכז הופעל ע"י החברה העירונית במשך כשנה ללא רישיון, עקב התמשכות הטיפול בדרישות שהועלו ע"י המשטרה ומשרד הבריאות כתנאי למתן האישור לרישיון.

אולם הספורט בתיכון

האולם הופעל במשך כשנה וחצי ללא רישיון, עקב העדר טיפול בבקשה לחידוש הרישיון שהוגשה ע"י החברה העירונית, ועיכובים בהשלמת דרישות כיבוי אש.

אולם אירועים בבית התרבות

האולם הופעל במשך כשנה ושלושה חודשים ללא רישיון, עקב עיכובים שחלו בהליך חידוש הרישיון.

אולם ספורט בביה"ס ניצנים

האולם הופעל במשך כשנתיים וחצי ללא רישיון עסק, מאחר והבקשה לחידוש הרישיון הוגשה באיחור ניכר, ובמשך תקופה ארוכה לא התקבלו כל האישורים הנדרשים.

מקווה טהרה - גברים

המקווה הופעל במשך כשנה ו-7 חודשים ללא רישיון עסק, עקב העדר טיפול בתיק בשנת 2008, ועיכובים שחלו בשנת 2009 בתיקון הליקויים שנמצאו ע"י משרד הבריאות וכיבוי אש.

אולם שמחות במתחם ספרא

האולם הופעל ע"י החברה העירונית במשך כשנה ו-9 חודשים ללא רישיון, עקב הגשת הבקשה באיחור ועיכובים ממושכים בקבלת האישורים הנדרשים להוצאת הרישיון.

מומלץ לשפר את הבקרה השוטפת של הדרג הניהולי בנושא, במטרה למנוע את הישנות המקרים שתוארו לעיל, ולהבטיח את רישוי המוסדות ומתקני הציבור הפועלים בתחום המועצה כפי הנדרש.

רישוי אירועים

2.21 לכל האירועים שנבדקו במהלך עריכת הביקורת, הוצא רישיון עסק כנדרש. נמצא, כי נתוני האירוע ואישור הגורמים המאשרים הוקלדו למערכת עם קבלתם. עם זאת, מאחר ואישור המשטרה התקבל רק "ברגע האחרון", כשעה לפני האירוע, לא התאפשר להנפיק את הרישיון במועד מוקדם יותר ונוצר לחץ עבודה בסמוך למועד פתיחת האירוע. לביקורת הוסבר, כי נציגי המשטרה אינם מסכימים להגיע לבדיקת שטח ביום שלפני האירוע לצורך מתן האישור, אלא רק לאחר השלמת כל העבודות במקום, כגון הצבת במה, שערים, גדרות, הצבת מאבטחים, וכו'.

הביקורת ממליצה ליזום פגישת עבודה מול נציגי המשטרה, במטרה לבחון אפשרות לקבלת אישור עקרוני לאירוע, עוד לפני היום בו הוא מתקיים.

פיקוח על העסקים

2.22 המפקח שהוסמך ע"י ראש המועצה לבצע פיקוח גם בנושא רישוי עסקים לא עסק עד למועד הביקורת באכיפת חוק רישוי עסקים, אלא רק בחוקי העזר העירוניים. המפקח הדגיש כי הוא לא עבר השתלמות בנושא, אין לו הסמכה פורמאלית כפקח רישוי עסקים ולא ידוע לו כיצד לאכוף את הוראות חוק רישוי עסקים. נמצא כי מנהלת אגף איכות הסביבה לא הכינה למפקח האמור תכנית עבודה בנושא אכיפת חוק רישוי עסקים, ולא דרשה ממנו להגיש לה דוחות פעילות בנושא.

מומלץ להכשיר בהקדם מפקח באגף איכות הסביבה כפקח רישוי עסקים, ולהכין תכנית עבודה תקופתית בנושא, שתפרט בין היתר, את אופן הפיקוח ואת תדירות הפיקוח הנדרשת בכל אחד מסוגי העסקים.

2.23 מנהלת אגף איכות הסביבה מסרה לביקורת, כי קיים צורך במעבר למערכת פיקוח ממוחשבת התומכת בדוחות. לדבריה, הנושא הועלה על ידה במסגרת הדיונים על תקציב האגף בכל השנים האחרונות, אולם עד היום הדבר טרם יצא אל הפועל. מנהלת האגף ציינה שהמעבר למערכת פיקוח ממוחשבת עשויה למנוע טעויות, לקצר את משך זמן הטיפול ולשפר באופן ניכר את הבקרה השוטפת בנושא.

הביקורת ממליצה לבחון את האפשרות להקצאת המשאבים הנדרשים לרכישת מערכת פיקוח ממוחשבת, לצורך השגת היתרונות שצוינו לעיל.

2.24 מנהלת אגף איכות הסביבה דרשה תוספת 2 תקנים עבור מפקחים לאכיפת חוקי העזר, וציינה בפני הנהלת המועצה את היתרונות והחסרונות בשיטת העסקתם של הפקחים הרב תכליתיים. לדבריה, היתרון העיקרי בפיקוח רב תכליתי הוא בבקיות וביכולות לנהל את השטח באופן מיטבי וביכולת ורסטילית גבוהה, ומנגד, החיסרון המשמעותי הוא שלא ניתן לעמוד ביעדי האכיפה המצופים, מאחר ו-80% מעיסוק המפקחים מופנה לעבודות שמעבר לפיקוח.

לדעת הביקורת, החסרונות שצוינו לעיל לגבי הפיקוח הרב תכליתי, ובכלל זה התמקצעות חלקית וחוסר עמידה ביעדי אכיפה, משליכים גם על העדר הפיקוח הנדרש על קיום הוראות חוק רישוי עסקים.

הביקורת ממליצה להקצות את המשאבים ואת תקני כוח האדם הדרושים לביצוע פיקוח הולם, הן על חוקי העזר העירוניים והן בנושא רישוי עסקים.

פיקוח תברואן

2.25 עד לחודש אוגוסט 2008 הועסק באגף איכות הסביבה מפקח עירוני ששימש גם כתברואן. לאחר פרישתו, החלה המועצה להעסיק תברואן כנותן שירות חיצוני (ריטיינר) על בסיס שעות.

בחודש מרץ 2009 שלח מנכ"ל המועצה לרופאה הווטרנרית מסמך בו צוין, בין היתר, כי מפקח באגף איכות הסביבה עתיד לצאת לקורס תברואנים, ובשלב ביניים המועצה תתקשר במיקור חוץ עם גורם מקצועי נוסף על פי הצורך. נמצא, כי בפועל המפקח העירוני לא הוצא לקורס תברואנים, וכתוצאה מכך הפיקוח התברואי המשיך להתבסס על העסקת תברואן במיקור חוץ, וההתקשרות עימו הפכה משלב ביניים להסדר של קבע.

הביקורת ממליצה להוציא את אחד המפקחים באגף איכות הסביבה לקורס תברואנים, כפי שצוין במכתבו של המנכ"ל, במטרה להגביר את יעילות העבודה ולצמצם את הצורך בקבלת שירותים במיקור חוץ.

2.26 נמצא, כי למרות שתוקף ההסכם עם התברואן פג בתאריך 31.12.09, ההתקשרות עימו נמשכה מבלי שתוקף ההסכם הוארך לתקופה נוספת.

מומלץ להקפיד על הארכה פורמאלית של תוקף ההסכם עם התברואן באמצעות נספח להסכם, שיאושר ע"י היועץ המשפטי וייחתם ע"י מורשי החתימה במועצה.

2.27 במועד הביקורת נמצאה תכנית עבודה של התברואן שנערכה בטבלת אקסל, בה צוינו רק שמות העסקים בהם הוא אמור לערוך ביקורות בכל חודש.

מומלץ לשנות את פורמט תכנית העבודה של התברואן, כך שלא תכלול רק את שמות העסקים בהם יבוצעו ביקורות, אלא גם פירוט של שעות הפיקוח הנדרשות לפי סוג העסק, גודל העסק, רגישות תברואית, וכו'.

2.28 תכנית העבודה של התברואן לשנת 2009 שהתבססה על תכנית שנה קודמת כללה 113 ביקורות תברואיות, מהם 91 בעסקים, 16 במעונות יום ו - 6 בגני ילדים וצהרונים. נמצא, כי התכנית לא יושמה בפועל, וכתוצאה מכך חלה ירידה משמעותית בהיקף הביקורות שביצע התברואן שהועסק במיקור חוץ לעומת השנה הקודמת בה הועסק תברואן כעובד מועצה. בפועל, הוקצבו לתברואן 70 שעות עבודה בשנה, ובשנת 2009 הוא ביצע 59 ביקורות בלבד, מהם 40 בעסקים (פחות מחצי מהקבוע בתכנית העבודה), 8 במעונות, גני ילדים וצהרונים, 9 באירועים, ו - 2 בקייטנות. במחצית הראשונה של שנת 2010 בוצעו ע"י התברואן 47 ביקורות, מהם 34 בעסקים, 4 במעונות יום, 4 בגני ילדים וצהרונים, 3 בבתי ספר, ו - 2 ביקורות באירועים.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי נושא שעות העבודה של התברואן הינו נגזרת של תקציב נתון, ובשנת 2010 הוגדלה מכסת השעות של התברואן ל - 120, בהתאם לבקשתה.

בנוהל האיזו נקבע, כי עסקים שפעילותם אינה קשורה למזון, ייבדקו על ידי התברואן לפחות פעם בשנה, ואילו עסקים הקשורים להכנה/מכירה או יבוא מזון, ייבדקו לפחות פעמיים בשנה. נמצא, כי הוראות הנוהל לא יושמו בפועל. במהלך שנת 2009 והמחצית הראשונה של 2010, בוצעה בחלק מעסקי המזון בדיקה אחת בלבד, ובחלק מהעסקים לא בוצעו בדיקות כלל. כמו כן, חלק מהעסקים שפעילותם אינה קשורה למזון, לא נכללו בתכניות העבודה של התברואן וממילא לא נבדקו על ידו.

התברואן מסר לביקורת, כי מניסיון של שנים רבות במקצוע הוא סבור, שבמסעדות ובמרכולים גדולים (יש 3 ביישוב) נדרש לבצע ביקורות תברואיות בתדירות של פעם בחודש, ובעסקי מזון קטנים בתדירות של פעם בחודשיים.

מהמתואר לעיל עולה, כי הבדיקות התברואיות שבוצעו בעסקים ובמוסדות החינוך בשנת 2009 ובמחצית הראשונה של שנת 2010, היו חלקיות ולא נתנו מענה הולם לצרכים ולדרישות הנוהל.

הביקורת ממליצה להגדיל את המשאבים המוקצים לנושא, ולערוך מחדש את תכניות העבודה של התברואן באופן שיבטיח מענה הולם לדרישות ולצרכים.

2.29 בהוראות נוהל האיזו של המועצה המתייחס לביצוע בדיקות תקופתיות בעסקים נקבע, כי המעונות ייבדקו בהתאם לתכנית העבודה השנתית, והגנים ייבדקו עפ"י קריאות המוקד.

הביקורת ממליצה להוסיף להוראות הנוהל פרק זמן קבוע לביצוע ביקורות תברואיות במוסדות החינוך, שייקבע בתיאום עם הרופאה הווטרינרית והתברואן, ולהקפיד על יישומו.

2.30 נמצא, כי בדיקות התברואן לא התבצעו עפ"י רשימת פרמטרים לבדיקה שנקבעה מראש ע"י המועצה. הרופאה הווטרינרית מסרה לביקורת, כי לדעתה עדיף שלא לקבוע מראש נושאים לבדיקה, ומקצועיותו וניסיונו הרב של התברואן מאפשרים לתת לו מרחב פעולה, והדוחות המפורטים שהוגשו על ידו מספקים.

הביקורת ממליצה לעגן את בדיקות התברואן בטופס בדיקה, שיפרט את הנושאים האמורים להיבדק על ידו לפי סוג העסק, גודל העסק, רגישות העסק מבחינה תברואית, סוג המוסד החינוכי, וכו'.

2.31 נמצא, כי הוראות נוהל האיזו בנושא הבדיקות התקופתיות בעסקים, לא הועברו לתברואן שהועסק במיקור חוץ, לצורך יישום בפועל. לאחר שהביקורת הציגה את הוראות הנוהל בפני התברואן, הוא ציין כי הוא רואה את המסמך בפעם הראשונה.

מומלץ להקפיד על העברת הוראות נוהל האיזו לכל העובדים הרלוונטיים, ובכלל זה לנותני שירות חיצוניים האמורים לבצע בפועל את העבודה בה עוסק הנוהל.

2.32 לאחר שהתברואן עיין בהוראות הנוהל, הוא ציין כי לדעתו נדרש לערוך בהם מספר עדכונים, ובכלל זה:

- ביקורות תברואיות בעסקי מזון - במקום תדירות של פעמיים בשנה, לקבוע תדירות של פעם בחודשיים ובמסעדות ועסקים גדולים - פעם בחודש.
- ארכה לתיקון הליקויים - במקום ארכה של 14 יום, לקבוע ארכה של יומיים עד שלושה ימים לתיקון הליקויים.

התברואן הדגיש כי הערותיו נובעות מעיון ראשוני, ולדעתו יש לבחון את כל הוראות הנוהל ביסודיות, כדי להבטיח את התאמתו לצרכים ולדרישות.

לאור האמור מומלץ לבחון מחדש את הוראות הנוהל, ולערוך בו עדכונים בתיאום עם התברואן, הרופאה הווטרינרית ומנהלת אגף איכות הסביבה.

2.33 בנוהל האיזו נקבע, כי בסוף כל חודש יעביר התברואן למנהלת אגף איכות הסביבה, לרכזת רישוי עסקים ולרופאה הווטרינרית של המועצה, דוח סיכום סטטיסטי הכולל פירוט של כל העסקים שנבדקו על ידו במהלך החודש ושל עיקרי הממצאים שהתגלו בבדיקה. נמצא, כי התברואן לא נדרש להגיש דוחות סיכום סטטיסטיים, וממילא לא הגיש דוחות כאמור.

מומלץ להקפיד על קבלת דוחות סיכום חודשיים מהתברואן, כנדרש בנוהל.

2.34 באירועים שנערכו בשעות הערב והלילה ע"י החברה העירונית בהם נדרשה נוכחות תברואן עפ"י דרישות משרד הבריאות, לא הוקפד על נוכחותו במקום במשך כל זמן האירוע. נמצא, כי התברואן הגיע לאירועים לפרק זמן קצר לצורך ביצוע בדיקות שונות, ובדרך כלל עזב את המקום לאחר כחצי שעה.

לדעת הביקורת, מצב זה עלול לגרום לחריגות מהתנאים התברואיים הנדרשים לאחר עזיבת התברואן את מקום האירוע, ואינו עולה בקנה אחד עם דרישות משרד הבריאות המחייבים פיקוח תברואי צמוד של התברואן.

הביקורת ממליצה להקפיד על נוכחות התברואן במשך כל או לפחות רוב זמן האירועים המפוקחים על ידו.

2.35 עד למועד עריכת הביקורת, פרטי הביקורות שנערכו ע"י התברואן בעסקים, לא הוקלדו ע"י רכזת רישוי עסקים באופן שוטף לתכנת רישוי עסקים (במסך פיקוח). לחילופין, הוצגה לביקורת טבלת אקסל, שבאמצעותה תיעדה רכזת רישוי עסקים את המועדים בהם נערכו ביקורות התברואן.

מומלץ להקפיד על תיעוד עיקרי הממצאים שעלו בביקורות התברואן באמצעות הקלדת נתונים ביישום "מצב העסק" שנמצא במסך הפיקוח בתכנת רישוי עסקים.

פיקוח יחידה סביבתית

2.36 רכזת רישוי עסקים קיבלה מפקח היחידה הסביבתית דוחות מעטים בלבד לגבי העסקים. לדבריה, פקח היחידה מתואם בעיקר מול המשרד לאיכות הסביבה, שהוא אחד הגורמים המאשרים, ובמקרה הצורך בסמכותו לבטל את האישור שניתן על ידו לרישיון העסק, על סמך ממצאי הדיווח של הפקח.

מומלץ לקבל מפקח היחידה הסביבתית דוחות פיקוח תקופתיים לגבי העסקים בהם הוא אמור לערוך פיקוח שוטף (כולל המטמנה והמטווה), ולעגן זאת בנוהלי העבודה של היחידה ושל אגף איכות הסביבה.

כמו כן, מומלץ להקפיד על תיוק הדוחות בתיקי העסקים ועל הקלדת עיקרי הממצאים במסך הפיקוח בתכנת רישוי עסקים.

פיקוח וטרינרי

2.37 בתכנית העבודה השנתית שהוכנה על ידי הרופאה הווטרינרית לשנת 2009, לא נכללה כל התייחסות לנושא הביקורות בעסקים. ואילו בתכנית העבודה לשנת 2010 אוזכרו העסקים במסגרת המטרה: "שיפור מצב תברואתי בכל המוסדות ועסקים הדורשים רישוי עסקים", וזאת מבלי שצוינו פרטים לגבי הביקורות שיבוצעו בעסקים ע"י הרופאה הווטרינרית.

מומלץ לכלול בתכנית העבודה השנתית של הרופאה הווטרינרית גם את הביקורות שיבוצעו על ידה בעסקים, כפי הנדרש.

2.38 בדיקה שנערכה בתיקי העסקים בהם נמכרים מוצרים מן החי העלתה, כי החל מחודש אפריל 2009, לא תויקו בהם דוחות של הרופאה הווטרינרית על הביקורות שנערכו על ידה בעסקים. הדוח אחרון של הרופאה הווטרינרית הוגש בחודש מרץ 2009 והתייחס לביקורת שבוצעה באחד המרכולים הגדולים. הרופאה הווטרינרית מסרה לביקורת, כי החל מאותו חודש היא הפסיקה לערוך בדיקות שגרתיות בעסקים המוכרים מזון מן החי, בעקבות פגישה שנערכה עם מנכ"ל המועצה בה הוחלט להכפיף אליה את התברואן.

הביקורת העירה, כי הדבר אינו עולה בקנה אחד עם הוראות נוהל האיזון, בו נקבע כי הבדיקות על מכירת מוצרים מן החי יבוצעו על ידי רופא וטרינר.

נמצא כי לאחר הפגישה האמורה, שלח המנכ"ל לרופאה הווטרינרית מסמך בנושא הגדרת תפקידה, ממנו עולה כי עליה לבצע בעצמה בדיקות משנה במשאיות המזון, ולערוך ביקורות בעסקים שיש להם קשר למוצרים מן החי.

הרופאה הווטרינרית מסרה לביקורת, כי בנוסף לבדיקות התברואן היא ערכה לעיתים בדיקות באטלזים של שלושת המרכולים הגדולים, אולם לא הקפידה לרשום דוח לאחר כל בדיקה. לדבריה, הדבר נבע מעומס עבודה ומכך שמזכירתה מועסקת בהיקף שעות מצומצם.

הביקורת העירה לרופאה הווטרינרית, כי עריכת ביקורות ללא רישום הממצאים בדוחות, אינה מאפשרת לנהל מעקב מסודר אחר תיקון הליקויים על ידי בעלי העסקים.

בסיום עריכת הביקורת מסרה הרופאה הוטרנרית למבקר, כי החלה לבצע בעצמה ביקורות וטרנריות בעסקים כפי שהיה בעבר, ולצורך כך היא הכינה טופס ביקורת בעסקים שישלח על ידה באופן שוטף לאגף איכות הסביבה.

מומלץ להקפיד על קבלת דוחות מהרופאה הוטרנרית על ביקורות שנערכו על ידה בעסקים המוכרים מוצרים מן החי ובעלי חיים, ועל תיוקם בתיקי העסקים כפי הנדרש.

2.39 הרופאה הוטרנרית מסרה לביקורת, כי היא מקפידה לערוך בעצמה בדיקות משנה ברכבים המובילים מוצרים מן החי, כפי הנדרש. במשרדי המחלקה הוטרנרית נמצא תיק בו תויקו העתקים של כל תעודות המשלוח עליהם חתמה הרופאה הוטרנרית במהלך ביצוע הבדיקות.

נמצא, כי חלק מבדיקות המשנה ברכבים המובילים מוצרים מן החי לעסקים ביישוב, נערכים ע"י וטרנר עיריית לוד. הרופאה הוטרנרית הסבירה למבקר, כי מאחר והיא מועסקת במשרה חלקית, נהגי המשאיות אינם יכולים לתאם את מועדי הגעתם ליישוב רק לפי שעות עבודתה, ולפיכך הושג סיכום עם וטרנר עיריית לוד, כי בימים בהם היא לא נוכחת במועצה, הוא יבצע את בדיקות המשנה במשאיות המובילות מוצרים ליישוב.

נמצא, כי הרופאה הוטרנרית לא קיבלה מוטרנר עיריית לוד נתונים לגבי כמויות הבשר או מספר המשאיות שנבדקו על ידו בכל אחד מהחודשים, אשר היו מיועדים לעסקים ביישוב. כתוצאה מכך, לא היה ניתן לערוך מעקב מסודר אחר היקף בדיקות המשנה שנערכו על הובלת מזון מן החי לעסקים הפועלים ביישוב.

הביקורת ממליצה לקבל דוח חודשי מוטרנר עיריית לוד לגבי כמות הבשר או מספר המשאיות המיועדות ליישוב שנבדקו על ידו במהלך כל חודש.

עוד מומלץ, לכלול את הנתונים האמורים בדוחות הפעילות המועברים ע"י הרופאה הוטרנרית למנהלת אגף איכות הסביבה, ולערוך בדיקות השוואה בנושא במהלך השנה, על מנת לעמוד על שינויים ומגמות בהיקף הבדיקות.

2.40 בדוח על ביקורת (מספר 09-51) שערך התברואן בעסק לממכר מזון ביישוב בחודש ינואר 2009, צוין גם ליקוי לגבי העדר אישור וטרנרי. בדוח האמור, שהעתק ממנו נשלח גם לבעל העסק, צוין כי אין לקבל בשר מספקים ללא תעודת בדיקה וטרנרית, ובפעם הבאה אם יימצאו כאלה הבשר יושמד. בתיק העסק נמצא מכתב ששלחה הרופאה הוטרנרית לבעל העסק ביום 2.2.09 בנושא קבלת מזון מן החי ללא בדיקת משנה. במכתב צוין, כי בבדיקה שערך התברואן ביום 29.1.09 נמצא כי בעל העסק אינו מבצע את הוראות החוק, שאין לקבל בשר או מזון אחר מן החי אלא לאחר בדיקת משנה במחלקה הוטרנרית של המועצה, או לחילופין לאחר בדיקת משנה בלוד.

לביקורת נמסר כי המקרה האמור היה חריג. הרופאה הוטרנרית ציינה כי למיטב ידיעתה נהגי המשאיות מקפידים על ביצוע בדיקות משנה ע"י רופא וטרנר כפי הנדרש.

לדעת הביקורת, מן הראוי שהסיכום שהושג עם וטרינר עיריית לוד יועבר באופן מסודר לידיעת הספקים הגדולים השולחים מוצרים מן החי במשאיות לעסקים ביישוב, וכן לידיעת בעלי העסקים אליהם מועברים אותם מוצרים.

מומלץ לשלוח לגורמים האמורים מסמך המפרט את החובה לערוך בדיקות משנה ע"י הרופאה הווטרינרית של הרשות או לחילופין ע"י רופא וטרינר של עיריית לוד, לצרף כתובת, טלפון, מפת הגעה ופירוט שעות העבודה של כל אחד מהם, ולהדגיש את הצעדים שיינקטו במקרים של תפיסת תעודות משלוח בלתי חתומות ע"י רופא וטרינר.

2.41

בבדיקת השוואה שערכה הביקורת בין נתוני הדוח שנשלח ע"י המחלקה הווטרינרית למשרד החקלאות לשנת 2009, לבין נתוני דוח הפעילות לשנה זו שהועבר לאגף איכות הסביבה, נמצאו פערים לגבי מספר הביקורות שבוצעו בעסקים, וכן לגבי היקף בדיקות המשנה שנערכו על הובלת מוצרים מן החי.

בתגובתה לטיטת דוח הביקורת ציינה הרופאה הווטרינרית, כי ההבדל בין נתוני הדוחות נבע כנראה מטעויות חישוב. לאחר קבלת התייחסות לטיטת הדוח מסרה הרופאה הווטרינרית למבקר, כי בבדיקה שערכה התברר שהיו טעויות ברישום שנבעו מחוסר מיומנות באקסל, ובעקבות הביקורת תוקנו הדוחות השנתיים לשנת 2009 ונשלחו העתקים מעודכנים הן למשרד החקלאות והן לאגף איכות הסביבה במועצה.

עוד נמצא, כי בדוח המקורי שהועבר למשרד החקלאות לשנת 2009 לא צוינו נתונים לגבי הפיקוח שנערך בעסקים להחזקת בעלי חיים, כולל חיות מחמד, ואף לא לגבי כמויות הבשר שנפסל והושמד בעסקי המזון במהלך השנה. בדוח המתוקן שנערך בעקבות הביקורת, הוספו גם הנתונים האמורים כפי הנדרש.

הביקורת ממליצה לשפר את הבקרה השוטפת של אגף איכות הסביבה על הדוחות הנערכים ע"י המחלקה הווטרינרית, על מנת להבטיח דיווחים מדויקים ולמנוע את הישנות המקרים שתוארו לעיל.

2.42

בפקודת העיריות, בפקודת בריאות הציבור (מזון) ובהנחיות משרד הבריאות נקבע, כי על הרשות המקומית ליטול מעת לעת דגימות מזון מהעסקים שבתחומה ולשלוח אותם לבדיקות מעבדה מיקרוביולוגית, במטרה לאתר מוקדי זיהום העלולים לפגוע בבריאות הציבור. נמצא, כי המועצה אינה נוטלת דגימות מזון מהעסקים שבתחומה, לצורך ביצוע בדיקות מעבדה. בהעדר בדיקות כאמור, לא ניתן לוודא כי אכן נשמרים התנאים התברואיים בעסקי המזון, ועלול להיווצר סיכון בריאותי כתוצאה ממכירת מזון בלתי ראוי למאכל. הרופאה הווטרינרית של המועצה מסרה לביקורת, כי ביצוע בדיקות מעבדה כאמור כרוך בהקצאה תקציבית מתאימה.

הביקורת ממליצה להתקשר עם מעבדה מיקרוביולוגית לצורך בדיקות דגימות מזון, ולהנחות את הרופאה הווטרינרית והתברואן ליטול דגימות מזון לבדיקה במסגרת הביקורות השגרתיות הנערכות על ידם בעסקי המזון.

2.43 נמצא, כי העתקי הדוחות ששלחו הגורמים המאשרים לרכזת רישוי עסקים תויקו על ידה בתיקי העסקים, כפי הנדרש. עם זאת, לא בוצע רישום מרוכז של מועדי הביקורות שנערכו בכל אחד מהעסקים ע"י הגורמים המאשרים, המאפשר איתור עסקים שבהם לא נערכו ביקורות במשך זמן רב.

הביקורת ממליצה לערוך רישום מרוכז של מועדי הביקורות שנערכו בעסקים ע"י הגורמים המאשרים, לצורך שיפור המעקב והבקרה בנושא.

ביצוע פעולות אכיפה

2.44 במועד סיום הביקורת, שיעור העסקים שפעלו ללא רישיון היה נמוך מאד וכמעט שלא נדרשו להתבצע פעולות אכיפה. עם זאת, בשנים 2007-2009 שבמהלכן שיעור העסקים ללא רישיון היה גבוה יותר, כמעט ולא ננקטו ע"י המועצה פעולות אכיפה. במקרים המעטים בהם נסגרו עסקים, הדבר נעשה בדרך כלל בהסכמת בעל העסק, מבלי שהוצא צו סגירה פורמאלי.

הביקורת לא מצאה תיעוד להגשת בקשות לבית המשפט להוצאת צווי סגירה (או מניעת פעולות) לעסקים שפעלו ללא רישיון או בניגוד לתנאי הרישיון. לגבי צווי סגירה מנהליים החתומים ע"י ראש המועצה, נמצא תיעוד לשני מקרים במהלך השנים האחרונות, האחד בשנת 2006 והשני בשנת 2010.

מאז כניסתה לתפקיד של רכזת רישוי עסקים באוקטובר 2008 ועד סוף 2009, נסגר עסק אחד למשך 10 ימים עפ"י דרישת המשטרה עקב מכירת אלכוהול לקטינים, ושני עסקים נוספים נסגרו מרצון ע"י הבעלים למשך יומיים עפ"י דרישת הרופאה הווטרינרית לצורך תיקון ליקויים, מבלי שהוצא צו סגירה.

מומלץ לנקוט עפ"י הצורך בפעולות אכיפה כנגד בעלי עסקים הפועלים ללא רישיון או בניגוד לתנאי הרישיון, באמצעות הגשת תביעות משפטיות או הוצאת צווי סגירה מנהליים שייחתמו ע"י ראש המועצה.

2.45 נמצא, כי יומיים לאחר שבית-קפה נסגר מרצון ע"י הבעלים לצורך תיקון ליקויים שנמצאו ע"י התברואן, אישרה מנהלת אגף איכות הסביבה את פתיחת העסק מחדש, מאחר והליקויים תוקנו והדבר נבדק ע"י התברואן שביקר במקום. בתיק העסק נמצא תדפיס של ההנחיה ששלחה מנהלת האגף באמצעות המייל, אולם לא נמצא העתק של דוח התברואן המאשר את תיקון הליקויים ואת חידוש הפעלת העסק.

מומלץ להקפיד על קבלת דוח בכתב מהתברואן לאחר כל ביקור שערך בעסק, ועל שמירתו בתיק העסק לצורך תיעוד ובקרה.

עוד מומלץ, להקפיד על קבלת אישור בכתב חתום ע"י הרופאה הווטרינרית וע"י מנהלת אגף איכות הסביבה, עבור כל פתיחה מחדש של עסק שנסגר בעקבות ליקויים תברואיים.

ניהול תיקים ומאגר מידע

2.46 במועד עריכת הביקורת, תיקי העסקים הונחו על גבי מדפים במשרדה של רכזת רישוי עסקים שנמצא במרחב פתוח ואין בו דלת כניסה. כתוצאה מכך, כאשר העובדת לא נכחה במשרדה, נוצרה נגישות קלה לתיקי הרישוי לכל מי שנכח באותה עת במשרדי אגף איכות הסביבה.

מומלץ לשמור את תיקי העסקים בתוך ארונות נעולים, או לחילופין להתקין בפתח משרדה של רכזת רישוי עסקים דלת כניסה ננעלת.

2.47 עד לשנת 2009 מערכת רישוי העסקים הממוחשבת לא כללה את כל הנתונים הנדרשים, ולא שיקפה תמונת מצב עדכנית של תיקי העסקים, כפי הנדרש. בעקבות הפעילות שבוצעה על ידי רכזת רישוי עסקים במהלך אותה שנה, חל שיפור ניכר ברמת העדכון של המערכת, כמוסבר בדוח.

2.48 נמצא, כי היחידה לרישוי עסקים כמעט ולא פנתה למחלקת הגביה לקבלת דוחות על עסקים שחויבו בארנונת עסקים, לצורך השוואת נתונים וביצוע בדיקות יזומות לאיתור עסקים חייבי רישוי. כמו כן, לא בוצעה העברת מידע שיטתית וסדורה בנושא המבנים של העסקים בין היחידה לבין אגף הנדסה.

מומלץ להנחות את רכזת רישוי עסקים, לקבל בכל רבעון ממחלקת הגביה דוח על בתי אב המחוויבים לפי תעריף ארנונת עסקים, לצורך איתור עסקים חדשים שטרם פנו אליה לצורך הסדרת הרישיון.

כמו כן, מומלץ לקבוע כללים להעברת מידע ועדכון הדדי בין גורמי המועצה שיש להם נגיעה להסדרת פעילות העסקים, כולל אגפי הגזברות וההנדסה, ולקיים מעת לעת ישיבות עבודה משותפות בנושא.

עוד מומלץ, לבחון אפשרות לתת לרכזת רישוי עסקים נגישות למאגרי מידע נוספים הנוגעים לפעילות העסקים, במטרה לשפר ולייעל את עבודתה.

2.49 נמצא, כי המועצה אינה מעלה לאתר האינטרנט שלה את רשימת העסקים הפועלים בתחומה שיש להם רישיון עסק, ואת רשימת העסקים שטרם קיבלו רישיון, או שתוקף רישיונם פג או נשלל בגין אי עמידה בתנאי הרישיון.

לדעת הביקורת, שקיפות המידע בנושא רישוי העסקים חיונית לציבור התושבים, ואף עשויה לקדם ולעודד את בעלי העסקים להסדיר את נושא הרישיון ולעמוד בכל תנאי הרישיון כפי שנקבעו ע"י הגורמים המאשרים.

מומלץ לפרסם באתר האינטרנט של המועצה את רשימת העסקים שקיבלו רישיון עסק מהמועצה, וכן את רשימת העסקים שטרם הסדירו את נושא הרישיון, או שתוקף רישיונם פג או נשלל בגין אי עמידה בתנאי הרישיון.

2.50 נמצא כי הדוחות הסטטיסטיים שהועברו למנהלת האגף לא כללו את פרטי העסקים הנמצאים בטיפול, הנדרשים לצורך קבלת הסברים מפורטים לגבי הסיבות להתמשכות הטיפול או העיכובים שחלו בהליך הוצאת הרישיון.

מומלץ כי הדוחות החודשיים המועברים למנהלת האגף יכללו גם דוח "ריכוז רשימת עסקים ללא רישיון או שאינו בתוקף", הכולל פירוט לגבי סטטוס של כל עסק בנפרד, תאריך פתיחת התיק ותאריך פקיעת הרישיון.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי המלצת המבקר מקובלת, ולדיווח החודשי למנהלת האגף יצורף גם הדוח האמור.

2.51 דוחות הפעילות של הרופאה הווטרנרית נשלחו למנהלת האגף במייל פנימי, ונשמרו על ידה ביישום "דואר נכנס" בתכנת האאוטלוק. במהלך הביקורת, אירעה תקלה מערכתית בשרתי המועצה שגרמה למחיקת חלק מהדוחות, ולמנהלת האגף לא היתה אפשרות להציגם בפני המבקר.

הביקורת ממליצה לשמור את הדוחות המועברים באופן שוטף באמצעות המייל הפנימי בתיקייה נפרדת בכונן המחשב, וכן באמצעות הדפסתם ותיקום בתיק נפרד במשרדי האגף.

2.52 במועד הביקורת, נמצא במשרדי אגף איכות הסביבה תיק דיווחים סטטיסטיים שנוהל ע"י מזכירת האגף, אשר כלל גם דוחות תקופתיים בנושא רישוי עסקים. המסמכים בתיק תויקו בחוסר סדר, ולא הופרדו לפי נושאים באמצעות חוצץ.

הביקורת ממליצה לשפר את רמת התיק של הדוחות האמורים במשרדי האגף.

2.53 ממצאי הביקורת העלו צורך בבחינה מחודשת של מספר הוראות עבודה הנכללות בנוהלי האיזו בנושא רישוי עסקים, ועדכונם במספר תחומים שפורטו בהרחבה בסעיפי הדוח.

מומלץ לבחון ולעדכן את נוהלי האיזו, בהתאם להמלצות שצוינו בדוח.

פירוט הממצאים, המסקנות וההמלצות

3. הבסיס החוקי לרישוי עסקים

חוק רישוי עסקים התשכ"ח - 1968 (להלן - החוק) מסדיר את תחום רישוי העסקים בישראל. בחוק נקבע, כי שר הפנים רשאי לקבוע בצווים אילו עסקים יהיו טעוני רישוי ולהגדירם, על מנת להבטיח את קיום המטרות החשובות שנקבעו בחוק. בחוק ובצווים נקבעו סוגי העסקים טעוני הרישוי, סוגי רישיונות העסק, התנאים למתן הרישיונות והמורשים לקביעתם, וכן הדרכים לאכיפת החוק על בעלי עסקים שלא קיבלו רישיון או שמנהלים את העסק שלא על פי התנאים שנקבעו בו.

בתוספת לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשנ"ה - 1995 שהוציא שר הפנים מכוח סמכותו, פורטו העסקים טעוני הרישוי לפי מטרות הרישוי העיקריות שלהם. העסקים חולקו ל - 10 קבוצות עיקריות לפי סוג ומהות העסק, כמפורט להלן:

1. בריאות, רוקחות וקוסמטיקה – כולל מספרות, בתי מרקחת.
2. דלק ואנרגיה – כולל תחנות דלק, משאיות דלק.
3. חקלאות ובעלי חיים – כולל חנויות לממכר בעלי חיים.
4. מזון – כולל מרכולים, בתי קפה, מסעדות, קיוסקים.
5. מים ופסולת – כולל תחנות לאיסוף פסולת, מטמנות, חברות מחזור.
6. מסחר ושונות – כולל מחסנים, מכבסות, קניונים.
7. עינוג ציבורי, נופש וספורט – כולל בריכות שחיה, מקוואות, מכוני כושר, קולנוע, מופעים.
8. רכב ותחבורה – כולל תחנות מוניות, חניונים.
9. שירותי שמירה ואבטחה – כולל מטווחי ירי.
10. תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים – כולל שימוש בחומרים מסוכנים.

בצו האמור נקבע, כי העסקים המפורטים בתוספת טעונים רישוי גם למטרת קיום הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה ולשירותי הכבאות. בצו פורטו כל מטרות הרישוי, ובכלל זה: הבטחת איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים, מניעת סכנות לשלום הציבור, השגת בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו, מניעת סכנות של בעלי חיים, מניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות, והבטחת בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים.

בסעיף 20 לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א - 2000 (להלן - תקנות הרישוי) נקבע, כי תוקף רישיון לעסק מן העסקים המפורטים בצו הרישוי, למעט העסקים המפורטים בתוספת הראשונה, יהיה לצמיתות. בעניין העסקים המפורטים בתוספת הראשונה נקבע בתקנות, שתוקף הרישיון התקופתי שניתן להם יהיה לשנה, לשלוש שנים או לחמש שנים, בהתאם לכללים שנקבעו בתוספת.

בחוק רישוי עסקים נקבע, כי על הרשות המקומית לנקוט באמצעי אכיפה כנגד בעלי עסקים הפועלים ללא רישיון או בניגוד לתנאי הרישיון. אמצעים אלה כוללים פנייה לבית המשפט להוצאת צו למניעת פעולות בעסק, והוצאת צו הפסקה מינהלי לעיסוק בעסק שנחתם ע"י ראש המועצה. צו הפסקה מינהלי תקף ל - 30 יום, וניתן להאריך את תוקפו ב - 30 יום נוספים, אם הוגש לבית המשפט כתב אישום בגין העבירה.

4. פירוט העסקים חייבי רישוי במועצה

במועד עריכת הביקורת פעלו בתחום היישוב 68 עסקים טעוני רישוי בתחומים שונים, שחלקם חייבים במספר רישיונות עסק לפי צווי הפריט שהוגדרו בחוק.

סה"כ נמצאו בטיפול היחידה לרישוי עסקים במועצה 111 צווי פריט טעוני רישוי כמפורט להלן:

מס' קבוצה	סוג העסק	מספר צווי פריט חייבי רישוי
1	בראות, רוקחות	18
2	דלק אנרגיה	1
3	חקלאות, בעלי חיים	4
4	מזון	46
5	מים ופסולת	10
6	מסחר ושונות	11
7	עינוג ציבורי	18
8	רכב ותחבורה	1
9	שמירה ואבטחה	2
10	תעשיה, מלאכה	0
סה"כ		111

במהלך שנת 2009 נפתחו ע"י רכזת רישוי עסקים 27 צווי פריט חדשים, הופקו 19 רישיונות לאירועים שנערכו תחת כיפת השמיים, ו- 14 רישיונות לקייטנות קיץ.

בסוף שנת 2009 חודשו ע"י המועצה 26 צווי פריט, כאשר 18 מהם קיבלו רישיונות עסק עד ליום 31.12.09, ו- 8 צווי פריט עדין נמצאו במועד הביקורת בהליך רישוי.

להלן פירוט הכנסות המועצה מאגרות רישיון עסק במהלך השנים האחרונות:

שנה	מס' סעיף תקציבי	סכום בש"ח
2007	2132-290	10,882
2008	2132-290	20,899
2009	2132-290	26,379

מנתוני הטבלה עולה, כי בשנים האחרונות חל גידול מתמיד בהיקף הכנסות המועצה מאגרות רישוי עסקים.

ממצאי הביקורת עולה, כי הגידול האמור בהכנסות נבע מפתיחת עסקים נוספים במהלך אותן שנים, ומשיפור שחל בפעילות היחידה לרישוי עסקים שהביא לגידול בהיקף הפעילות.

להלן פרטי העסקים מהם גבתה המועצה ארנונה לפי תעריפי עסקים בשנת 2009:

סוג תעריף	מספר נישומים
עסקים	77
משרד / מרפאה	41
דירה עסקית	19
מסעדות	9
תעשיה / משרד	7
רשת שיווק	5
בנקים	2
בתי מלאכה	1
בתי קולנוע	1
בריכת שחיה	1
תחנת מוניות	1
סה"כ	164

יצוין, כי חלק מהעסקים הנכללים בטבלה אינם חייבי רישוי, ולפיכך אינם מטופלים ע"י היחידה לרישוי עסקים במועצה.

5. סמכות רישוי עסקים במועצה

בחוק נקבע, כי רשות הרישוי לעסקים הפועלים בתחום היישוב היא ראש המועצה או מי שהוא הסמיך לכך.

במועד הביקורת נמצא כתב הסמכה חתום ע"י ראש המועצה, המסמיך את מנהלת אגף איכות הסביבה כרשות רישוי עסקים עפ"י החוק. תוקף ההסמכה נקבע לשנה, מתחילת ינואר ועד לסוף דצמבר באותה שנה.

לביקורת נמסר כי בתחילת כל שנה ניתן ע"י ראש המועצה כתב הסמכה חדש למנהלת האגף. כתבי ההסמכה של השנים הקודמות נמצאו מתויקים באופן מסודר במשרדי אגף איכות הסביבה.

טיפול מנהלת אגף איכות הסביבה בנושא רישוי העסקים כלל הכנת תכניות עבודה, מתן הנחיות לכל העובדים שטיפלו בנושא, ובכלל זה רכזת רישוי עסקים, תברואן, הרופאה הווטרינרית של המועצה וגורמי הפיקוח, ועריכת בקרה באמצעות קבלת דוחות ודיווחים שוטפים. יצוין, כי פעילות זו נערכה במקביל לניהול השוטף שהתבצע על ידה בתחומים רבים נוספים המצויים באחריות האגף, ובכלל זה גינון, תחזוקה, ניקיון, אכיפת חוקי עזר, אחזקת בעלי חיים, ביטחון, טיפול במפגעים סביבתיים, ועוד.

במועד הביקורת, מנהלת אגף איכות הסביבה אישרה את מתן הרישיון לכל עסק, וחתמה על טופס הרישיון, מתוקף היותה הרשות המוסמכת, אולם הטיפול השוטף בנושא הרישוי התבצע בפועל ע"י רכזת רישוי עסקים, שהוכפפה למנהלת האגף.

טיפול רכזת רישוי עסקים בהליכי הרישוי כלל קשר שוטף עם בעלי העסקים ועם הגורמים המאשרים, החל משלב פתיחת התיק או תחילת הטיפול בחידוש הרישיון, דרך המעקב השוטף אחר קבלת האישורים הנדרשים, ועד להכנת טופס הרישיון לחתימה. הטיפול האמור נערך ע"י רכזת רישוי עסקים מבלי שהיא נשאה באחריות פורמאלית בנושא, מאחר ומנהלת האגף היא זו שהוסמכה כרשות רישוי.

בתאריך 30.6.08 פרשה מעבודתה האחראית הקודמת על רישוי העסקים במועצה. לאחר שהודיעה על כוונתה לפרוש, היתה אמורה המועצה להיערך מיידית לעריכת מכרז לאיוש התפקיד, במטרה לאפשר קליטה מהירה של מחליפתה בתפקיד ולהבטיח את רציפות הטיפול בנושא.

נמצא, כי המועצה ערכה מכרז פנימי לתפקיד רכזת רישוי עסקים בתאריך 5.8.08, כחודש לאחר פרישתה של העובדת הקודמת. במכרז זכתה מזכירת מחלקת הביטחון במועצה, שהועסקה עד אז בהיקף 80% משרה.

בעקבות זכייתה במכרז הפנימי, החלה העובדת למלא גם את תפקיד רכזת רישוי עסקים החל מחודש אוקטובר 2008. לצורך כך הוגדל היקף משרתה ב - 20% משרה, ומאז היא מועסקת במשרה מלאה ומבצעת את שני התפקידים במקביל.

במועד הביקורת היה במועצה תקן מאושר לתפקיד אחראית רישוי עסקים בהיקף 50% משרה. נמצא, כי לפני עריכת המכרז האמור לתפקיד רכזת רישוי עסקים, הגישה המועצה בקשה מתוקנת למשרד הפנים, בו ביקשה לאשר לה למלא את המשרה הפנויה בהיקף 20% בלבד. בטופס הבקשה צוין, כי המועצה שומרת לעצמה את הזכות לפנות בעתיד לאיוש 30% המשרה הנוספים "כפי שקיים כיום בתקן". בהתאם לכך, אישר משרד הפנים למועצה את מילוי המשרה בהיקף 20% בלבד.

מהמתואר לעיל עולה, כי היקף משרתה של רכזת רישוי עסקים (20% משרה בלבד) נגזר מהרצון לקלוט לתפקיד את מזכירת מחלקת ביטחון שהועסקה ב - 80% משרה. במהלך הביקורת לא נמצא תיעוד להתייחסות של גורם כלשהו במועצה למשמעויות העלולות לנבוע מאיוש התקן האמור באופן חלקי.

לדעת הביקורת, איוש תקני כוח האדם במועצה אמור להתבצע עפ"י הצרכים והיקף העבודה הנדרש בפועל למילוי התפקיד. איוש תקן באופן חלקי עקב רצון לקלוט לתפקיד עובד מסוים או משיקולים של חיסכון בעלויות, עלול לגרום לקשיים בביצוע העבודה ולרוקן מתוכן את מושג תקן כוח האדם המאושר של המועצה.

הביקורת ממליצה להימנע מאיוש תקנים באופן חלקי מהסיבות האמורות.

מנהלת אגף איכות הסביבה מסרה לביקורת, כי להערכתה קיים צורך בהעסקת רכזת רישוי עסקים במועצה בהיקף 60% משרה, וזאת מבלי לכלול את הצרכים העתידיים של אזור התעשייה החדש.

רכזת רישוי עסקים הסבירה לביקורת, כי היא מטפלת בנושא רישוי העסקים בהיקף הגדול בהרבה מ - 20% משרה, וזאת על חשבון תפקידה הנוסף כמזכירת מחלקת הביטחון. העובדת ציינה כי להערכתה הטיפול השוטף בנושא מחייב העסקת רכזת רישוי עסקים במועצה בהיקף שלא יפחת מ - 50% משרה.

לאור האמור לעיל, הביקורת ממליצה לבחון מחדש את התקנים הנדרשים לתפקיד רכזת רישוי עסקים ולתפקיד מזכירת מחלקת הביטחון, במטרה להתאימם לשעות העבודה הנדרשות בפועל בכל אחד מהתפקידים.

נמצא כי רכזת רישוי עסקים נכנסה לתפקידה מבלי שעברה השתלמות בנושא רישוי עסקים, ומבלי שהיה לה ניסיון קודם בתפקיד. העובדת מסרה לביקורת, כי לאחר קליטתה לתפקיד ניתנה לה הדרכה ע"י מנהלת האגף.

יצוין, כי מספר חודשים לאחר כניסתה לתפקיד, השתתפה רכזת רישוי עסקים בקורס רישוי עסקים מתקדם (שלב א'). הקורס האמור נערך בין פברואר - יוני 2009 ע"י מרכז הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי של משרד הפנים (מפע"ם).

הביקורת ממליצה להוציא את העובדת להשתלמויות נוספות בנושא רישוי עסקים, על מנת לקדם את מקצועיותה והתמחותה בתפקיד.

6. הגשת בקשות לרישיון עסק

6.1 עדכון בעלי העסקים

בהוראת עבודה (מס' 5.4.3.01) הנכללת בנוהל האיזו של המועצה בנושא הטיפול בבקשה לרישיון עסק נקבע, כי בפניה של בעל עסק ליחידה לרישיון עסקים לצורך קבלת רישיון עסק, תעדכן אותו האחראית על היחידה במידע הרלוונטי, כמפורט:

- המסמכים הנדרשים להגשת הבקשה (עפ"י סוג העסק)
- תהליך הטיפול בבקשה
- הערכת לוח הזמנים לטיפול (בהתאם לנדרש עפ"י החוק)
- תשלומים נדרשים.

הביקורת העלתה, כי רכזת רישוי עסקים הדריכה את מגישי הבקשות לקבלת רישיון בכל שלבי התהליך, תוך הפגנת ידע מקצועי ותודעת שירות גבוהה, מתוך כוונה לקדם את הוצאת הרישיונות, ולהקל את התמודדות בעלי העסקים עם דרישות הגורמים המאשרים. הפעולות נעשו בשני כיוונים במקביל, מול הגורמים המאשרים לצורך קבלת אישור למתן הרישיון, ומול בעלי העסקים שנדרשו לעמוד בדרישות ובתנאים שנקבעו לקבלת הרישיון.

בסעיף 6 ה' לחוק רישוי עסקים נקבע, כי על רשות הרישוי במועצה למסור חוות דעת מקדמית לפונים המבקשים זאת, לגבי התאמת עסק מסוים לדרישות החוק והתקנות, ולגבי התנאים המוקדמים שיש לקיים לפני שיינתן לעסק רישיון. חוות הדעת נועדה למנוע בזבוז כספים ומשאבים של יזמים, העלולים להשקיע בתכנון ובהקמת עסק שממילא אינו יכול לקבל רישיון, עקב חוסר התאמה של המבנה, מיקום העסק, בעיות תשתית, וכיו"ב.

בחוק נקבע, כי לבקשה לקבלת חוות דעת כאמור יצורפו תרשים סביבה, מפה מצבית ותכנית העסק, אך הרשות רשאית לפטור פונה מהגשת מסמך מסוים, ומצד שני רשאית גם לדרוש ממנו מסמכים נוספים הדרושים לצורך מתן חוות הדעת.

במועד הביקורת, לא נמצא ביחידה לרישוי עסקים תיעוד לחוות דעת מקדמיות שנמסרו ליזמים או לבעלי עסקים.

רכזת רישוי עסקים הסבירה לביקורת, כי מאז כניסתה לתפקיד היא לא נדרשה לספק חוות דעת מקדמיות בכתב, וכל המידע בנושא הועבר במסגרת שיחות בע"פ שנערכו עם יזמים או בעלי עסקים שיצרו איתה קשר. העובדת ציינה, כי במידה ותידרש למסור חוות דעת מקדמית בכתב, היא תכין מסמך מסודר ותעביר אותו לאישור היועצת המשפטית ומנהלת אגף איכות הסביבה.

נמצא, כי בהוראת עבודה מס' 5.4.3.01 של נוהלי האיזו בנושא הטיפול בבקשה לרישיון עסק, לא הוסדר נושא מסירת חוות דעת מקדמיות לפונים או ליזמים.

מומלץ לכלול בנוהל הוראות בדבר מסירת חוות דעת מקדמיות בכתב ליזמים, כולל הגורמים אליהם יש לפנות במועצה, לוחות זמנים, מסמכים נלווים, וכו'.

6.2 מדיניות המועצה בנושא העסקים

בעקבות הפניה הראשונית של היזם למועצה לצורך הסדרת רישיון העסק, נדרש לעיתים להפעיל שיקול דעת לגבי התאמת סוג העסק או אופן הפעלתו לערכי היישוב או לצביון היישוב, במטרה למנוע פגיעה אפשרית ברגשות התושבים. בנוסף, נדרשת לעיתים התייחסות לנושאים עקרוניים נוספים, כגון התאמת מיקום העסק למדיניות פיזור העסקים, סמיכות העסק למבני מגורים, פגיעה אפשרית באיכות הסביבה או באיכות החיים, כתוצאה מזיהום סביבתי, צפיפות חניה, מטרדי רעש, וכיו"ב.

רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי כאשר מופנית אליה בקשה לרישיון עסק שלדעתה מחייבת דיון מקדמי או הפעלת שיקול דעת מבחינת מדיניות המועצה, היא מעדכנת את מגיש הבקשה שעליה לקבל אישור עקרוני לפני המשך הטיפול בבקשה, ומעבירה את הנושא לטיפול של מנהלת האגף.

במועד הביקורת לא פעלה במועצה ועדת רישוי עסקים, שהיא ועדת רשות.

המטרות והיעדים של עבודת הוועדה, כפי שהוגדרו במדריך לנבחר ברשות המקומית שפורסם על ידי האגף למינהל מוניציפאלי במשרד הפנים, התייחסו בין היתר אל הנושאים הבאים:

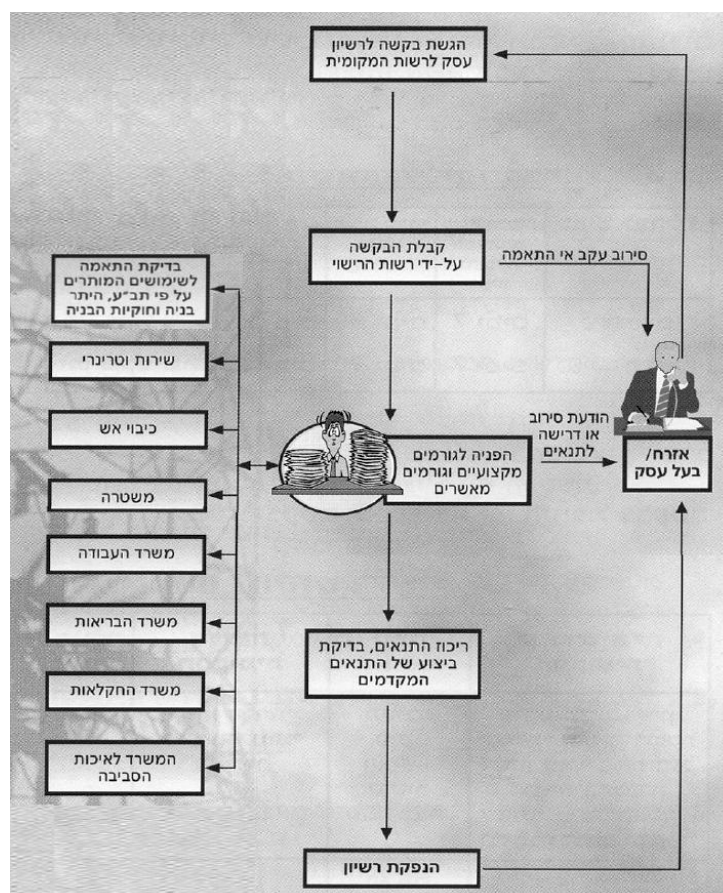
- דיון בתלונות אזרחים על מטרדים של עסקים.
- קביעת מדיניות אכיפת החוק על עסקים הפועלים לא רישוי.
- צמצום מפגעים סביבתיים (רעש, זיהום אוויר, וכו') כתוצאה מפעילות עסקים.
- דיון בהמלצות להוצאת צו למניעת פעולות או צו הפסקה מנהלי.
- מעקב אחר עמידה בלוחות זמנים של היחידה לרישוי עסקים.
- קבלת דוח תקופתי אודות פעילות הפיקוח והאכיפה בנושא.

במדריך האמור צוין, כי בראש הוועדה עומד בדרך כלל מחזיק תיק רישוי עסקים, וחברי הוועדה הם חברי מועצה ונציגי ציבור, ומוזמנים אליה בקביעות נציגי הלשכה המשפטית, ההנדסה, איכות הסביבה, ועוד.

הביקורת ממליצה למנות ועדת רישוי עסקים, שתגבש המלצות לגבי מדיניות המועצה בנושא, תדון במקרים מיוחדים המחייבים דיון מקדמי או הפעלת שיקול דעת לגבי פתיחת העסק, ותעסוק בסוגיות עקרוניות נוספות כגון מדיניות אכיפה, פיזור העסקים ביישוב, ונושאים רלוונטיים נוספים.

6.3 הליך הרישוי

להלן תרשים המתאר את הליך רישוי העסקים ברשות מקומית:



6.4 קליטת הבקשות

הטיפול בבעלי העסקים שפנו ליחידה לרישוי עסקים כלל בדיקה ראשונית שנועדה לברר אם העסק טעון רישוי, וקביעת פגישה של רכזת רישוי עסקים עם בעל העסק. במהלך הפגישה פירטה בפניו העובדת את עיקרי החוק ומטרותיו, הסבירה על סוג הרישיון ותהליך הרישוי, ומסרה לו את הטפסים הנדרשים לצורך הגשת הבקשה.

במועד הביקורת נכלל באתר האינטרנט של המועצה מידע מפורט בנושא רישוי עסקים. רכזת רישוי עסקים הפנתה את בעלי העסקים למידע המופיע באתר, ובמהלך הפגישה עימם אף הציגה בפניהם תדפיס של המידע האמור.

המידע באתר האינטרנט של המועצה כלל מבוא מפורט בנושא רישוי עסקים, המסביר את מהות רישיון העסק, למי הוא נחוץ ומדוע, התכניות לניהול עסק שיש לצרף לבקשה, השלבים בתהליך הרישוי, הדרישות העיקריות לעסקי מזון, ועוד. כמו כן, נמצאו באתר טופס בקשה לרישיון עסק, הוראות צו רישוי עסקים ותקנות הרישוי, קובץ חוקי עזר עירוניים, וקישורים (לינקים) לאתרי משרדים רלוונטיים.

נמצא, כי רכזת רישוי עסקים הפיקה למגיש הבקשה את הטפסים הנדרשים באמצעות המערכת הממוחשבת, ובכלל זה טופס בקשה וטופס מסמכים נדרשים.

טופס הבקשה לקבלת רישיון עסק נמצא גם בתכנת רישוי עסקים (ר.מ.ה) שתופעלה ע"י רכזת רישוי עסקים. במקרים בהם המבקש לא הוריד את הטופס בעצמו מאתר האינטרנט, העדיפה רכזת רישוי עסקים שלא למסור לו טופס ריק, אלא למלא את הטופס בעצמה בנוכחות המבקש, על מנת לוודא שימולאו בו כל הפרטים הנדרשים. לאחר מילוי הטופס והחתמתו ע"י המבקש, הוקלדו הנתונים למערכת הממוחשבת במסך הגשת הבקשה.

6.5 מסמכים נלווים

בחוק ובתקנות הרישוי נקבע, כי לבקשה לרישיון עסק יצורפו מסמכים נלווים, כגון: תרשים הסביבה, מפה מצבית ותכנית עסק, בהם יצוינו, בין היתר, מיקום העסק במבנה בו הוא פועל, מידות שטח העסק, וגבולות העסק. בתקנות הרישוי נקבע, שעל תכנית העסק לכלול פרטים לגבי מערכות כיבוי אש, מיכלי גז, סידורים אקוסטיים, פירוט מקומות חנייה, ועוד.

המצאת הנתונים האמורים ע"י מגיש הבקשה חשובה ביותר, מאחר והדבר אמור לאפשר לרשות הרישוי ולנותני האישורים לבחון את התאמת הסידורים בעסק לדרישותיהם. בהתאם לכך נקבע בתקנות הרישוי, כי רשות הרישוי רשאית שלא לקבל בקשה ולא לתת אישור על קבלתה, אם לא נכללו בה כל הנתונים הדרושים ולא צורפו אליה כל המסמכים הנדרשים לפי תקנות הרישוי.

נמצא כי רכזת רישוי עסקים מסרה לבעלי העסקים טופס הכולל רשימת המסמכים הנדרשים להגשת בקשה לרישיון עסק, כמפורט להלן:

נדרש	פירוט המסמכים
	מפה מצבית הכוללת תכנית סניטרית ותכנית עסק חתומה ע"י אדריכל כולל מידות (5 עותקים)
	פרטי בעל העסק: צילום תעודת זהות (בעל העסק ומנהל העסק) תאגיד / חברה – מסמכי החברה, מורשי חתימה, פרטי החברה, ח.פ. תעודת התאגדות חברה.
	חוזה רכישה / שכירות (צילום עמוד ראשון ואחרון של החוזה)
	יפוי כוח של בעל העסק למנהל העסק בפועל
	אישור היתר לשימוש חורג למבנה שאינו מבנה קבע (ועדה לתכנון ובניה)
	תכנית בטיחות ואישור יועץ בטיחות
	רישיונות יצרן (בתחום המזון)
	אישור חיבור לתשתית גז
	תשלום אגרה (מראש) בסך 287 ₪ (לפי פריט בצו)

במועד מסירת הטופס לבעל העסק, סימנה רכזת רישוי עסקים בעט בטור הימני את כל האישורים הנדרשים, בהתאם לסוג העסק לגביו הוגשה הבקשה. בתחתית הטופס צוין, כי יתכן וידרשו מבעל העסק אישורים נוספים, בהתאם לסוג העסק.

לביקורת נמסר, כי ברוב המקרים בעלי העסקים הגיעו למשרדי היחידה לצורך הגשת בקשה לרישיון כשברשותם כל המסמכים הנדרשים, וזאת בעקבות הפנייתם למידע המצוי באתר האינטרנט. בהתאם לכך, ברוב המקרים סומנו בטופס האמור רק המסמכים שבעלי העסקים נדרשו להשלים.

בבדיקה מדגמית של תיקי העסקים, שנועדה לוודא את קבלת המסמכים הנדרשים מבעלי העסקים, נמצאו כל המסמכים שנדרשו לצורך הנפקת הרישיון. רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי בבדיקה יסודית שערכה בכל התיקים לאחר שנכנסה לתפקידה, היא מצאה ברובם הגדול את כל המסמכים הנדרשים, אך במספר תיקים חסרו מסמכים כגון מפות או תכניות של מבנה העסק.

הביקורת ממליצה לערוך בדיקה נוספת של תיקי העסקים, לצורך השלמת כל המסמכים החסרים.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי היא פועלת להשלים את החסר.

על פי התקנות, רשות הרישוי המקומית אמורה להעביר לגורמים המאשרים את הבקשות לרישיון עסק, בצירוף המסמכים הנלווים שצורפו לבקשה.

נמצא, כי הבקשות לגורמים המאשרים אכן נשלחו בצירוף המסמכים הנלווים שנראו לרכזת רישוי עסקים כרלוונטיים לנושא האישור. יצוין, כי המסמכים צורפו רק לבקשות של עסקים חדשים, ואילו הבקשות לחידוש הרישיון נשלחו ללא מסמכים נלווים, מתוך הנחה שהם כבר מצויים ברשותם של הגורמים המאשרים.

שימוש במערכת הממוחשבת 6.6

הטיפול השוטף ברישוי העסקים התבצע במועד הביקורת באמצעות תכנת רישוי עסקים ייעודית (ר.מ.ה.).

בצו רישוי עסקים נכללת טבלה המפרטת את הגורמים הנדרשים לאשר את הרישיון לכל אחד מסוגי העסקים, כאשר כל סוג עסק מוגדר כ"צו פריט" בעל מספר מסוים. התכנה הציגה את כל הגורמים מהם נדרש לקבל אישור לצורך הנפקת הרישיון, לפי מספר "צו הפריט" של העסק שהוקלד לתכנה.

נמצא כי נתוני התכנה נבדקו מול צו רישוי עסקים, על מנת לוודא שהתכנה מעודכנת ומציגה את כל האישורים הנדרשים.

במועד פתיחת התיק במערכת, הוקלדו לתכנה נתונים ב - 6 המסכים הבאים :
 (1) בקשה לרישיון (פרטי העסק והסיבות להגשת הבקשה), (2) גורמי רישוי,
 (3) אגרות, (4) דואר (כתובת למשלוח), (5) כתובת העסק, (6) בעלים (פרטי בעל
 העסק).

לעומת זאת, ב - 3 מסכים (שילוט, פיקוח ומעקב משפטי) לא נמצאו במועד
 הביקורת נתונים במערכת.

הביקורת ממליצה לעשות שימוש בכל המסכים במערכת, לצורך שיפור התייעוד והבקרה.

נמצא, כי תכנת רישוי עסקים אינה מאפשרת בקרה על נתונים שהוקלדו
 בעבר, מאחר וכל הקלדה חדשה "דורסת" את הנתונים הקודמים. כתוצאה
 מכך, לצורך בקרה או שחזור הטיפול שנערך ברישיון הקודם שניתן לעסק,
 נדרשת בדיקה פיזית של כל המסמכים והאישורים שתויקו בתיק העסק.

באמצעות תכנת רישוי עסקים ניתן לחולל דוחות במגוון רחב של חתכים,
 החיוניים לניהול בקרה ומעקב, כגון: תיקים בטיפול, תיקים לחידוש,
 תיקים לפי סטטוס, תיקים לפי מעקב משפטי, ועוד. כמו כן, ניתן לחולל
 דוח בפורמט קבוע הנדרש לשליחת דוח עסקים שנתי למשרד הפנים.

נמצא, כי במהלך שנת 2009 לא נעשה שימוש במחולל הדוחות הקיים בתכנה,
 לצורך ניהול מעקב שוטף על רישוי העסקים. רכזת רישוי עסקים הסבירה
 לביקורת, כי לא קיבלה הדרכה לגבי השימוש במחולל הדוחות בעת כניסתה
 לתפקיד.

בתאריך 5.1.10 הגישה רכזת רישוי עסקים למנהלת אגף איכות הסביבה דוח
 סיכום פעילות לשנת 2009, אשר כלל לראשונה דוחות שהופקו באמצעות
 התכנה הייעודית. הדוחות האמורים כללו ריכוז רשימת עסקים פעילים,
 ריכוז רשימת עסקים בעלי רישיונות בתוקף, ריכוז רשימת עסקים ללא
 רישיון או שאינם בתוקף, ריכוז רשימת עסקים שנפתחו השנה, דוח תיקים
 וקבוצות עיסוק, ודוח תיקים וסטטוס תיק.

הביקורת ממליצה לעשות שימוש שוטף במחולל הדוחות המובנה בתכנה, ולהנחות על העברת דוחות חודשיים למנהלת האגף בחתכים שונים שייקבעו על ידה.

סריקת מסמכים לתכנת רישוי העסקים אמורה לאפשר גיבוי במקרה של
 אובדן תיקים, תכניות או מסמכים הקשורים למתן הרישיון, וכן דוחות של
 התברואן, הרופאה הווטרינרית, משרד הבריאות, וגורמי פיקוח נוספים.

נמצא כי עד למועד הביקורת, לא נסרקו לתכנת רישוי עסקים מסמכים.
 רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי אין אפשרות טכנית לבצע סריקה,
 וכי היא פנתה לחברת התכנה בבקשה להוספת יישום המאפשר סריקת
 מסמכים, אולם הדבר טרם נעשה.

הביקורת ממליצה לבדוק מול חברת התכנה ואחראי המחשוב במועצה את האפשרות לעדכן את התכנה, במטרה לאפשר סריקת מסמכים כאמור.

7. הטיפול בבקשות לקבלת רישיון

7.1 לוחות זמנים

להלן לוחות הזמנים העיקריים שנקבעו בתקנות לטיפול בבקשות לקבלת רישיון:

שלב א'	שלב ב'	שלב ג'
שליחת הבקשה לכל הגורמים המאשרים	קבלת התייחסות מהגורמים המאשרים (אישור הבקשה, סירוב, או פירוט הדרישות למתן האישור)	הוצאת רישיון עסק (או שליחת הודעת סירוב למבקש)
תוך 21 יום ממועד קבלת הבקשה בצירוף כל המסמכים הנדרשים	30 יום + 30 יום הארכה	7 ימים ממועד קבלת האישור מהגורם המאשר האחרון.

בתקנות הרישוי נקבע, שאם קיבלה רשות הרישוי בקשה והחליטה שלא לדחותה, תעבירה בתוך 21 ימים מיום אישור הגשת הבקשה, בצירוף המסמכים שצורפו לה, לנותן האישור ותבקש את אישורו למתן רישיון.

נמצא, כי רוב הבקשות הועברו לגורמים המאשרים בתוך מספר ימים ועד כשבוע מיום השלמת המסמכים שנדרשו להיות מצורפים לבקשה.

נמצא, כי רכזת רישוי עסקים ניהלה מעקב אחר מועדי שליחת הבקשות וקבלת התייחסות הגורמים המאשרים, גם באמצעות רישום בטבלת אקסל. בטבלת מעקב מעודכנת ליום 31.12.09 נמצאו מקרים בהם חלף זמן ממושך בין מועדי שליחת הבקשות לכל אחד מהגורמים המאשרים. הביקורת העלתה, כי הדבר נבע משליחה חוזרת של בקשות לגורמים שסירבו לאשר את הבקשה, או שהעלו דרישות למתן האישור בהם נדרש לעמוד בעל העסק.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי הנתונים בטבלה האמורה נובעים מהמשך טיפול והשלמת הפרטים הנדרשים ע"י הגורמים המאשרים, וקיימת הקפדה על משלוח הבקשות בפרק הזמן שנקבע בתקנות.

בהוראת עבודה מס' 5.4.3.01 של נוהלי האיזו בנושא הטיפול בבקשה לרישיון עסק, צוין בין היתר, כי אחראית היחידה תפנה את הבקשה למהנדסת המועצה, ולאחר אישור המהנדסת תשלח את הבקשה לגורמים הרלוונטיים (כבאות, משטרה וכו') בהתאם לסוג העסק. עם זאת, בנוהל האמור לא צוינו לוחות הזמנים לשליחת הבקשות.

הביקורת ממליצה לכלול בהוראת הנוהל האמורה, את החובה להעביר את הבקשות לגורמים המאשרים תוך 21 יום ממועד קבלת הבקשה.

בטבלת מעקב אחר הטיפול בתיקי העסקים שניהלה רכזת רישוי עסקים באמצעות גיליון אקסל, לא צוין בטור נפרד תאריך פתיחת התיק. כתוצאה מכך, לא ניתן לבצע באמצעות הטבלה מעקב אחר מועדי שליחת הבקשות תוך 21 יום ממועד פתיחת התיק.

מומלץ לכלול בטבלת המעקב גם את מועד פתיחת התיקים החדשים, על מנת לאפשר מעקב ובקרה בנושא.

רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי ההמלצה התקבלה ובוצעה.

בתקנות הרישוי נקבע, כי כאשר החליטה רשות הרישוי לדחות את הבקשה ולא להעבירה לנותני האישור, או לא סיימה את בדיקתה בתוך 21 יום, תודיע על כך למבקש הבקשה ותפרט את נימוקיה, ובכל מקרה תעביר רשות הרישוי את הבקשה או תחליט על דחייתה בתוך 45 ימים מיום קבלתה.

במהלך הביקורת לא נמצאו חריגות מפרק הזמן האמור.

בתקנות רישוי עסקים נקבע, כי גורם שאמור לתת את אישורו למתן הרישיון, צריך להודיע לרשות הרישוי המקומית בתוך 30 יום לאחר שקיבל את הבקשה, על מתן האישור למתן הרישיון והתנאים שיש לקבוע ברישיון, או על סירוב מנומק למתן האישור, או על התנאים המוקדמים שעל המבקש למלא לצורך קבלת האישור. עוד נקבע בתקנות, כי נותן האישור יכול לדחות את מועד מתן התשובה ולהשיב בתוך 60 יום, אך רק מטעמים מיוחדים ובנסיבות מיוחדות שיירשמו בכתב.

נמצא, כי ברוב המקרים התקבלה התייחסות מהגורמים המאשרים בתוך פרק הזמן שנקבע בתקנות. רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי במקרים בהם התעכבה תגובת הגורם המאשר, היא ערכה בירורים טלפוניים ושלחה הודעות במייל במטרה לזרז את קבלת התגובה.

במהלך הביקורת, נמצאו מספר מקרים בהם הליך הרישוי נמשך חודשים ארוכים, כתוצאה מעיכובים שחלו בהשלמת הדרישות שהועלו ע"י הגורמים המאשרים, שלא איפשרו את קבלת אישורם למתן הרישיון.

בדוח "ריכוז רשימת העסקים ללא רישיון או בעלי רישיון שאינו תקף" שהופק ביום 30.12.09, נכללו 4 תיקים שנפתחו כשנה וחצי קודם לכן, במהלך החודשים יולי ואוגוסט 2008, ו- 2 תיקים נוספים שנפתחו בתחילת אותה שנה, בחודשים ינואר ופברואר 2009 (ראה פירוט בסעיף 9.1 להלן).

נמצא, כי התיקים האמורים נכללו גם בטבלת מעקב מעודכנת ליום 31.12.09 שניהלה רכזת רישוי עסקים באמצעות גיליון אקסל. להלן פרטי 3 מהמקרים שנכללו בטבלה האמורה:

מס' תיק	מהות העסק	גורמים מאשרים	תאריך שליחת הבקשה	תאריך קבלת התייחסות
04/065	מסעדה	מהנדסת	21.8.08	לא צוין
		ל. הבריאיות	14.7.09	לא צוין
		משטרה	16.12.08	5.3.09
		כבוי אש	23.11.08	16.2.09
08/002	תחנת מוניות	מהנדסת	27.11.08	23.5.09
		משטרה	17.12.08	9.8.09
		כיבוי אש	6.8.09	לא צוין
04/058	בית אוכל	מהנדסת	6.7.08	לא צוין
		ל. הבריאיות	30.6.09	לא צוין
		כיבוי אש	6.7.08	25.9.08
		משטרה	11.1.09	לא צוין
		וטרינרית	6.7.08	9.11.08

בהתייחס למקרים שצוינו בטבלה לעיל, מסרה רכזת רישוי עסקים לביקורת את ההסברים הבאים:

תיק מס' 04/065

- בתאריך 21.8.08 נפתח תיק העסק והמסמכים נשלחו לגורמים המאשרים, ובכלל זה למשרד הבריאיות.
- בתאריך 21.12.08 התקבל סירוב ממשרד הבריאיות עם מכתב המפרט את הליקויים, כולל ליקויים במבנה המטבח שאינו מתאים לייעודו.
- בתאריך 14.7.09 נשלחה בקשה חוזרת למשרד הבריאיות, לאחר תיקון הליקויים ולאור המלצתה של הרופאה הווטרינרית.
- בתאריך 23.8.09 התקבל סירוב נוסף ממשרד הבריאיות, עקב העדר חיבור לבור מפריד שומן והיות המטבח קטן.
- בתאריך 8.9.09 התקבל אישור מהנהלת המרכז על חיבור בור מפריד שומן. בתאריך 23.11.09 אושר תכנון המטבח החדש ע"י משרד הבריאיות (חוות דעת מקדמית).
- בתאריך 29.12.09 נשלחה בקשה נוספת למשרד הבריאיות לאישור העסק. בתאריך 4.1.10 בוצעה ביקורת נוספת של משרד הבריאיות במקום ושוב נמצאו ליקויים.
- בתאריך 19.1.10 נשלח מכתב תיקון ליקויים מהעסק למשרד הבריאיות. בתאריך 21.2.10 אושר מתן רישיון לעסק לתקופה של שנה בלבד.

מהאמור לעיל עולה, כי הליך הוצאת הרישיון נמשך מחודש אוגוסט 2008 ועד לחודש פברואר 2010.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי במקרה המדובר אכן היה תהליך ארוך ומורכב מכיוון שהיו בעיות במבנה המטבח, בחיבור בור מפריד השומן ובסוג המזון שמגישה המסעדה.

תיק מס' 08/002

- בתאריך 31.8.08 נפתח התיק והטפסים נשלחו לגורמים המאשרים.
- בתאריך 15.1.09 התקבל סירוב מכיוון שהמקום לא אוכלס.
- בתאריך 6.8.09 לאחר תהליך ארוך מול משרד התחבורה (אישור חניות ותמרור בהתאם), משטרה והוועדה המקומית, ועוד בטרם נפתח העסק, הוגשה בקשה מחודשת לכיבוי אש.
- בתאריך 16.9.09 בוצעה הבדיקה החוזרת וניתנו דרישות להתקנת מערכות מתזים וגלאים.
- בתאריך 8.11.09 נתקבל סירוב עם מכתב דרישות לביצוע.
- בתאריך 21.2.10 רק לאחר השלמת דרישות ניתן אישור כיבוי אש.
- בתאריך 4.3.10 ניתן רישיון עסק לצמיתות.
- לביקורת נמסר, כי בעלי העסק לא נכנסו למבנה לפני שנחתם רישיון העסק.

מהאמור לעיל עולה, כי הליך הוצאת הרישיון נמשך מחודש אוגוסט 2008 ועד לחודש מרץ 2010.

תיק מס' 04/058

- בתאריך 6.7.08 נפתחה הבקשה ונשלחה למשרד הבריאות.
- בתאריך 20.7.08 הוחזרה הבקשה עם מכתב שחסרים מסמכים.
- בתאריך 29.1.09 הועברה בקשה חוזרת למשרד הבריאות עם תוכניות מטבח חדשות, ובמקביל נערכו בדיקות תברואיות ע"י תברואן המועצה.
- בתאריך 15.2.09 התקבל סירוב משרד הבריאות לגבי התוכניות האמורות.
- בתאריך 21.4.09, לאור הבעיות הוזמנה מנהלת לשכת הבריאות ברמלה לעסק על מנת לנסות ולהגיע לידי פיתרון. המטבח אושר אך ניתנו דרישות נוספות בנושא תפעול בית העסק.
- בתאריך 30.6.09 נשלחה בקשה מחודשת למשרד הבריאות.
- בתאריך 5.8.09 שוב התקבל סירוב כי העסק עדיין לא חובר לבור מפריד השומן המרכזי ע"י מנהלת המרכז ועדיין היו קיימים ליקויים במטבח.
- בתאריך 8.9.09 חובר העסק לבור מפריד השומן המרכזי ובוצע סבב תיקון ליקויים נוסף.

- בתאריך 29.12.09 עם גמר תיקון הליקויים הועברה בקשה מחודשת למשרד הבריאות.
- בתאריך 14/1/10 התקבל אישור משרד הבריאות לשנה ורישיון העסק הופק עד לתאריך 31/12/10.

מהאמור לעיל עולה, כי הליך הוצאת הרישיון לעסק נמשך מחודש יולי 2008 ועד לחודש ינואר 2010.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי גם במקרה זה היה הליך של בקשות חוזרות ותיקוני לקויים, וכמו בתיק מס' 04/065 היו בתיק בעיות במבנה המטבח ובחיבור לבור מפריד השומן.

עוד ציינה רכזת רישוי עסקים, כי היא פועלת על מנת לשמור ולפתח את העסקים ביישוב לרווחת התושבים, ועם זאת, העסקים חייבים לעמוד בכל דרישות הגורמים המאשרים. לדבריה, הפרטים שצוינו בטבלה לעיל נובעים מהמשך טיפול והשלמת פרטים הנדרשים ע"י הגורמים המאשרים.

הביקורת ממליצה להדק את הפיקוח והאכיפה על בעלי עסקים הפועלים ללא רישיון המתממהים בהשלמת דרישות הגורמים המאשרים, ובכך אינם מאפשרים את השלמת הליך הרישוי.

בסעיף 27 לתקנות רישוי עסקים נקבע, כי במידה ונותן האישור לא השיב בתוך 60 יום על הבקשה לחידוש הרישיון, יראו אותו כמי שנתן אישור להיתר זמני, ועל המועצה להודיע לו שהמועד הקבוע בתקנות למתן תשובתו כבר חלף.

נמצא, כי כאשר הגורם המאשר לא השיב על הבקשה לחידוש הרישיון תוך 60 יום, לא נשלחה אליו הודעה על כך שהמועד הקבוע בתקנות כבר חלף, ושהמועצה רואה אותו כמי שנתן אישור להיתר זמני.

מומלץ להקפיד על שליחת הודעות כאמור לגורמים המאשרים, ועל תיוק העתקים בתיק העסק.

בסעיף 8 (א) לתקנות הרישוי נקבע, כי "היה מתן רישיון עסק (או היתר זמני) טעון אישורו של נותן האישור, תחליט רשות הרישוי בבקשה בתוך 7 ימים מקבלת תשובותיהם של כל נותני האישור, כאמור בתקנה 7(א), (ב) ו-(ד), ותעשה אחת מאלה לפי העניין:

- (א). תיתן למבקש היתר זמני ובו פירוט תנאיו ומועד ביצועם;
- (ב). תיתן למבקש רישיון עסק ובו פירוט תנאיו ומועד ביצועם;
- (ג). תודיע למבקש על תנאים מוקדמים שעליו למלא לקבלת היתר זמני או רישיון;
- (ד). תודיע למבקש על סירוב לתת רישיון או היתר זמני ותמסור לו את הנימוקים לסירוב."

במהלך הביקורת לא נמצאו מקרים בהם היתה חריגה מפרק הזמן האמור.

7.2 תיקים בטיפול

בבדיקת התיקים שהיו בטיפול באמצע חודש נובמבר 2009, נמצאו 15 תיקים שהליך הרישוי בהם טרם הסתיים, ו- 25 תיקים נוספים שהיו בתהליך חידוש, שאמור היה להסתיים עד לסוף אותה שנה.

להלן פרטי התיקים האמורים, כפי שנמצאו בדוח "ריכוז בקשות עפ"י סטטוס" שהופק ממערכת רישוי עסקים בתאריך 12.11.09 :

מס' עסקים	מהות העסק	נדחה	היתר זמני	רישיון זמני	מתחדש	לצמיתות	בתהליך חידוש	בטיפול
2	בית מרקחת				2			
1	מכירת חומרים רפואיים				1			
4	טיפול לא רפואיים				1		3	
9	מספרה				6		3	
1	סאונה						1	
2	מכון עיסוי				1		1	
2	מכירת בעלי חים					1		1
2	מכירת מזון לבעלי חיים					1		1
1	בית אוכל							1
2	בית קפה			1	1			
3	מסעדה	2						
4	בית אוכל אחר			1	2			1
10	הכנת מזון			1	4		2	3
3	הובלת מזון בקירור					3		
1	הפצה וחלוקת מזון					1		
3	קיוסק				1	2		
1	מקום אחר למכירת מזון						1	
2	מרכול					2		
1	סופרמרקט					1		
3	אטליז						3	
10	מכירת משקאות משכרים				9		1	
5	איסוף ומיון פסולת		1				2	2
2	אשפה ופסולת				1		1	
1	אתר לסילוק אשפה						1	
3	חנות בשטח מעל 500 מ"ר					3		
2	מכבסה					2		
1	משתלה							1
1	ניהול קניון							1
4	שליחויות שליחות מזון					3		1
1	בריכת שחייה						1	
2	מקווה				2			
4	מכון כושר					4		
3	מקום לעריכת מופעים				1			2
1	בית קולנוע				1			
2	קולנוע תיאטרון				2			
3	אולם ספורט				2		1	
1	אולם שמחות				1			
1	מתקני שעשועים						1	
1	שעשועים (מקום אחר לעריכתם)						1	
1	תחנת מוניות							1
1	מכירת כלי נשק ותחמושת						1	
1	מטווח ירי						1	
סה"כ 108		2	1	4	38	23	25	15

7.3 פעילות מול הגורמים המאשרים

אישור הבקשה לרישיון ע"י הגורם המאשר, מותנה לעיתים בעמידה בתנאים או בדרישות. הדרישות האמורות מחייבות לעיתים הקצאת זמן ומשאבים מצד בעל העסק, כגון ביצוע שינויים במבנה העסק, עבודות אינסטלציה, הגדלת מטבח וכו'. במקרים אחרים, הדרישות פשוטות יחסית, כגון התקנת שילוט חירום, מטפי כיבוי, וכיו"ב, שניתן למלאן כמעט באופן מיידי.

לביקורת נמסר, כי הגורמים המאשרים ביקשו לקבל אסמכתאות לעמידת העסק בדרישות שנקבעו, כגון קבלות על רכישת מטפי כיבוי, אישור בכתב של טכנאי או יועץ בטיחות, וכיו"ב. בחלק מהמקרים, הגורמים לא הסתפקו בקבלת אישורים, והחליטו לשלוח נציג מטעמם לעסק, על מנת לוודא את השלמת הדרישות.

רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי לעיתים היא הפנתה גורם פיקוח או את התברואן לעסק, על מנת לבדוק את ביצוע הדרישות שהועלו ע"י הגורם המאשר. במקרים אלה, ממצאי הבדיקה תועדו בדוח כתוב שנשלח אל הגורם המאשר, במטרה לזרז את קבלת אישורו למתן הרישיון.

7.4 אישור הגורמים המאשרים

על מנת לאפשר בקרה נאותה על עמידת הגורמים המאשרים בלוחות הזמנים שנקבעו בתקנות, נדרש לבצע רישום של מועדי שליחת הבקשות, ומועדי קבלת האישורים, הסירובים או הדרישות שהועלו ע"י הגורמים המאשרים.

במסך "גורמי הרישוי" בתכנת רישוי עסקים, נכללו במועד הביקורת הפרטים הבאים:

גורם מאשר	תאריך שליחה	סטטוס	מס' ימים שעברו מיום שליחת הבקשה	תאריך האישור או הסירוב	סוג הרישיון
		או בטיפול או מאושר	מקסימום 30 יום (+30 יום הארכה) לקבלת תגובה		זמני, לצמיתות, לשנה אחת, ל-3 או ל-5 שנים

נמצא, כי תאריך שליחת הבקשה לגורם המאשר מתעדכן אוטומטית במסך האמור בתכנה, עם הדפסת טופס הבקשה. לביקורת נמסר, כי טופס הבקשה נשלח באותו היום בו הוא מודפס, ולפיכך התאריך בתכנה מייצג את תאריך שליחת הבקשה בפועל.

נמצא כי רכזת רישוי עסקים הקלידה לתכנה את מועדי קבלת האישורים מהגורמים אליהם פנתה, ובמקביל ערכה מעקב שוטף באמצעות רישום בטבלת אקסל.

בתגובתה לטיטוט הדוח ציינה רכזת רישוי עסקים, כי בעת קבלת אישור חתום מהגורם המאשר, בוצעו על ידה הפעולות הבאות:

- א. עדכון המערכת הממוחשבת.
- ב. עדכון טבלת אקסל.
- ג. עדכון הדף המרכז בתיק הרישוי ותיוקו בתיק.

רכזת רישוי עסקים הדגישה, כי תכנת רישוי עסקים אינה מאפשרת הפקת רישיון עסק אם לא עודכנו בה תאריכי קבלת האישורים מהגורמים המאשרים.

נמצא, כי האסמכתא למועד קבלת האישורים מהגורמים שצוינו בטבלה, היה התאריך המופיע על גבי האישור, שאינו משקף בהכרח את תאריך קבלתו במועצה.

הביקורת ממליצה להכין ליחידה לרישוי עסקים חותמת "נתקבל" עם תאריך, ולהקפיד על החתמת כל אישור של גורם חיצוני, מיד עם קבלתו ביחידה.

בתיקי העסקים אמור להיות רישום מרוכז של מועדי שליחת הבקשות וקבלת תגובת הגורמים המאשרים, במטרה להקל על מנהלת האגף לערוך בדיקה מהירה לגבי עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו בתקנות, בעת חתימתה על טופס רישיון העסק.

במועד עריכת הביקורת נמצא בתיקי העסקים רישום מרוכז כאמור.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיטוט הדוח, כי בכל תיק יש דף מרכז הכולל את פרטי העסק, שם הגורם המאשר, תאריך שליחת הבקשה ותאריך קבלת האישור, וכן תיעוד מפורט של הבעיות או השיחות שנוהלו עם בעל העסק.

אישור אגף הנדסה

אישור אגף הנדסה לרישיון מהווה נדבך חשוב ביותר בתהליך הרישוי. האגף אמור לבדוק אם קוימו הוראות דיני התכנון והבניה במבנה העסק שלגביו מבוקש הרישיון. הבדיקות אמורות להתייחס להתאמת השימושים המבוקשים להיתר הבניה התקף ולתוכנית בניין עיר (תב"ע) החלה על אותו איזור. בנוסף, נדרש לבדוק את תשריט מבנה העסק, הכולל פרטים הדרושים לקביעת ההתאמה של המבנה לסוג העסק.

לצורך כך, נדרש להקפיד שבעל העסק יצרף לבקשה את התוכניות ההנדסיות של מבנה העסק, כולל מפה מצבית הכוללת תכנית סניטרית ותכנית עסק מפורטת וחתומה ע"י אדריכל, ולצרף אותם לבקשה המועברת לאישור אגף הנדסה.

במועד הביקורת, רכזת רישוי עסקים הקפידה לקבל תכניות הנדסיות מבעל העסק, וצירפה אותם לבקשה שהועברה על ידה לאגף הנדסה.

בהוראת עבודה (מס' 5.4.3.01) של נוהל האיזו בנושא הטיפול בבקשה לרישיון עסק נקבע, כי האחראית על היחידה לרישוי עסקים תיעזר, בין היתר, במידע מאגף הנדסה (תכנית מתאר עירונית). עוד נקבע, כי במקרה של אי התאמת העסק לייעוד המקורי, היא תטפל בבקשה בהתאם לנדון, בעל העסק יגיש בקשה לשימוש חורג, ובמקרים חריגים היא תפנה למנהלת האגף לצורך דיון בבקשה.

מהנדסת המועצה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי לדעתה יש לשנות את נוסח הנוהל האמור, ולציין בו כי במקרה של אי התאמת העסק לייעודו באחריות בעל העסק לפעול מול אגף הנדסה להסדרת הנושא בהתאם לחוק.

הביקורת ממליצה לשנות את נוסח הנוהל, בהתאם להערות המהנדסת.

בהמשך הוראות העבודה נקבע, כי אחראית היחידה תפנה את הבקשה למהנדסת המועצה לבדיקת היתר הבניה לעסק, ולאחר קבלת אישורה היא תשלח את הבקשה לשאר הגורמים הרלוונטיים.

נמצא, כי רכזת רישוי עסקים לא המתינה לקבלת אישור אגף הנדסה לפני שליחת הבקשות לשאר הגורמים המאשרים, אלא פנתה אליהם במקביל לפניית אגף הנדסה, מתוך כוונה לקצר ככל האפשר את תהליך הרישוי.

במהלך הביקורת נמצאו מקרים בהם אישור אגף הנדסה לרישיון התקבל רק לאחר שהתקבלו האישורים מהגורמים הנוספים.

בישיבת סגל של עובדי המועצה שנערכה בחודש יוני 2009, הוצגה ע"י רכזת רישוי עסקים מצגת שכללה נתונים מעודכנים לגבי רישוי העסקים נכון לחודש מאי 2009. בסיכום הישיבה צוין, כי רכזת רישוי עסקים הציגה את נושא רישוי העסקים ואת הנושאים הטעונים שיפור מבחינת ממשקי עבודה פנימיים. תחת הכותרת "פערים" שנכללו במצגת צוין, בין היתר: "לוי" מתמשך בקבלת תשובות ממחלקת הנדסה". ואילו תחת הכותרת "פתרונות" צוין: "מתן עדיפות בהנדסה למענה לבקשות לרישיונות עסק, קיצור לוי" במחלקת ההנדסה..."

מומלץ לשפר את ממשקי העבודה הפנימיים בין היחידה לרישוי עסקים לאגף הנדסה, במטרה להגביר את התיאום השוטף ולקצר את הליך הרישוי.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי החומר מועבר לאגף הנדסה על פי לוחות הזמנים הקבועים בחוק, והפערים הקיימים הינם בזמן החזרת החומר מאגף הנדסה. עוד ציינה העובדת, כי לאור פערים אלה נערכה ישיבה עם המנכ"ל והיועצים המשפטיים אשר הנחו את אגף הנדסה כיצד להתייחס לבקשות לרישיון הנמצאות בבעיה מול היתר הבניה, וכי יש לקבל את התייחסות אגף הנדסה לפערים בהחזרת החומר.

מהנדסת המועצה ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח, כי ברוב המקרים הבדיקה הנדרשת היא בדיקה יסודית, הכוללת: בדיקת כל תיקי הבניין, ביקור פיזי של המפקח בשטח, בדיקת הממצאים מול התכניות והיתרי הבניה והוצאת דוח מפורט, כולל בדיקת התאמת הייעוד, שימוש, וניצול זכויות הבניה בהתאם לתב"ע. המהנדסת הוסיפה, כי היות שנושא זה מצטרף למטלות רבות החלות על המפקח על הבניה (היחיד שמועסק באגף) לעיתים נוצרים עיכובים עקב עומס העבודה.

עוד ציינה מהנדסת המועצה, כי סדרי העדיפויות והטיפול השוטף של המפקח והוועדה מתבצעים לפי סדר כרונולוגי, ובעקבות הישיבה שצוינה לעיל נעשה מאמץ לסגור פערים בנושא רישוי עסקים.

8. אופן מתן הרישיון

8.1 קביעת תנאי הרישיון

נמצא, כי התנאים שנקבעו ע"י הגורמים המאשרים למתן הרישיון, צוינו על גבי טופס הרישיון כפי הנדרש.

רכזת רישוי עסקים הסבירה לבעל העסק את תנאי הרישיון במעמד מסירת הרישיון במשרדי היחידה, והקפידה להחתים אותו על העתק מהרישיון, המהווה תיעוד לכך שהובאו לידיעתו כל תנאי הרישיון.

8.2 קביעת תוקף הרישיון

נמצא, כי תחילת תוקפו של הרישיון נקבע עפ"י התאריך המופיע על גבי האישור האחרון שהתקבל מבין הגורמים המאשרים, ולא ממועד קבלתו בפועל.

מאחר ושליחת האישור למשרדי המועצה לעיתים התעכבה ע"י הגורם המאשר, החלת תוקף הרישיון באופן רטרואקטיבי מהתאריך המופיע על גבי האישור, גרמה לכך שלעיתים הרישיון נכנס לתוקף מספר ימים או שבועות לפני המועד בו טופס הרישיון נחתם ע"י מנהלת האגף.

לדעת הביקורת, מן הראוי להימנע מהחלה רטרואקטיבית של תוקף רישיון העסק.

מומלץ לקבוע את מועד תחילת תוקף הרישיון מהיום בו נחתם ע"י מנהלת האגף, ובכל מקרה לא לפני היום בו התקבל בפועל במשרדי המועצה האישור האחרון הדרוש למתן הרישיון.

8.3 רישיון או היתר זמני

העובדה שהגורמים המאשרים לעיתים מעכבים את מתן האישור להוצאת הרישיון, עקב עומס עבודה או התניית הרישיון במילוי תנאים מסוימים, גורמת לכך שעסקים ממשיכים לפעול ללא רישיון, במשך שבועות ולפעמים אף במשך חודשים.

רכזת רישוי עסקים הסבירה לביקורת, כי עצם הגשת הבקשה לקבלת רישיון מהווה מעין "היתר זמני" לעסק, עד להשלמת הדרישות וקבלת האישורים מכל הגורמים המאשרים.

הביקורת מעירה, כי במהלך תקופה רגישה זו בה העסק פועל ללא רישיון, נדרשת בקרה מוקפדת על פעילות העסק ע"י גורמי המועצה, במיוחד בעסקי מזון המחייבים פיקוח תברואי.

לפיכך, מומלץ להקדים ככל האפשר את קבלת האישורים לרישיון העסק מגורמי המועצה ובהם המהנדסת והרופאה הווטרינרית, ולהנחות את גורמי הפיקוח ואת התברואן לקיים פיקוח יתר בעסקים שטרם קיבלו רישיון עסק.

רכזת רישוי עסקים ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח, כי ההמלצה בדבר הפיקוח על עסקים שטרם קיבלו רישיון, מיושמת באופן שוטף מיום תחילת עבודתה בתפקיד.

בסעיף 27 לתקנות רישוי עסקים נקבע, כי במידה ונותן האישור לא השיב בתוך 60 יום על הבקשה לחידוש הרישיון, יראו אותו כמי שנתן אישור להיתר זמני, ועל המועצה להודיע לו שהמועד הקבוע בתקנות למתן תשובתו חלף.

ואילו בסעיף 28 לתקנות נקבע, כי 14 יום לפני שפג תוקף הרישיון התקופתי, על המועצה לפנות לבעל העסק ולעשות אחד מאלה: (1) לחדש את הרישיון (2) להודיע על סירובה לחידוש הרישיון בצירוף נימוקיה (3) לתת היתר זמני (4) להודיע על התנאים שיש למלא לצורך חידוש הרישיון. עוד נקבע, כי במידה והרשות לא פעלה בהתאם לאמור לעיל, יראו את בעל העסק כמי שיש לו היתר זמני.

בהמשך הסעיף האמור נקבע, כי הרשות תחליט בדבר מתן היתר זמני רק לאחר קבלת אישור הגורמים המאשרים למתן היתר זמני, או בנסיבות המפורטות בסעיף 27 לגבי אי השבת הגורמים המאשרים תוך 60 יום.

נמצא, כי כאשר אחד או יותר מהגורמים המאשרים לא השיבו על בקשת חידוש הרישיון תוך 60 יום, וכתוצאה מכך המועצה לא יכלה לחדש את הרישיון במועד, המשיך העסק לפעול ללא רישיון בתוקף, מבלי שהונפק לבעל העסק רישיון זמני.

הביקורת ממליצה, כי במקרים בהם לא ניתן לחדש את הרישיון עקב אי קבלת התייחסות הגורמים המאשרים תוך 60 יום, יונפק לבעל העסק רישיון זמני, שיהיה בתוקף עד לקבלת ההתייחסות מאותם גורמים.

יישום ההמלצה, עשוי למנוע מבעלי העסקים להיקלע למצב של הפעלת העסק ללא רישיון בניגוד לחוק, ולמנוע את היווצרות הרושם שהמועצה כביכול מקלה ראש בעניין חידוש הרישיון.

רכזת רישוי עסקים ציינה בהתייחסותה לטיטוט הדוח, כי ההמלצה מיושמת בפועל בעסקים שהסבירות שיאשרו להם רישיונות גבוהה מאד. לדבריה, הסיבה לכך היא החשש שבעל העסק יראה בהיתר הזמני הארכת זמן לתיקון הליקויים, והדבר יגרום לעיכובים בהשלמת הדרישות להוצאת הרישיון.

בדוח "סיכום נתוני מערכת" שהופק מתכנת רישוי עסקים במועצה ביום 15.9.09, נכללו בין היתר הנתונים הבאים:

תיאור	כמות תיקים	אחוז מתיקים פעילים
מספר תיקים פעילים	105	100%
מספר תיקים בעלי רישיון לצמיתות	23	21.30%
מספר תיקים בעלי רישיון זמני בתוקף	2	1.85%
מספר תיקים בעלי היתר זמני בתוקף	1	0.93%

נמצא כי הרישיון הזמני הופק לאירועים חד פעמיים, כגון הצבת אוהל קרקס לזמן קצר, או הפעלת מתנפחים במרכז המסחרי במשך יום אחד בשבוע.

בנוסף, הופק רישיון זמני כאשר אחד הגורמים המאשרים נתן לעסק אישור לתקופה קצרה מתקופת הרישיון הרגילה שנקבעה בצו, בדרך כלל עקב השלמה חלקית של הדרישות שהועלו על ידו.

8.4 מעקב אחר חידוש הרישיון

המועצה נדרשת לערוך מעקב שוטף אחר תוקף רישיונות העסק שניתנו על ידה, על מנת להבטיח את חידוש הרישיון במקרים בהם ניתן לעסק רישיון תקופתי למשך שנה, שלוש או חמש שנים.

בסעיף 21 לחוק רישוי עסקים נקבע, כי תוקף רישיון תקופתי לשנה יסתיים בסוף חודש דצמבר של השנה שלאחר השנה שבה ניתן הרישיון. כמו כן, תוקפם של רישיונות תקופתיים לשלוש או לחמש שנים, יסתיים בסוף חודש דצמבר של השנה השלישית או החמישית שלאחר השנה שבה ניתן הרישיון, בהתאמה.

נמצא, כי תוקף הרישיונות התקופתיים שניתנו ע"י המועצה נקבע עפ"י הוראות הסעיף האמור, וחידוש הרישיונות נערך תמיד לקראת סוף השנה הקלנדרית. לביקורת הוסבר, כי הדבר מקל על הבקרה והמעקב השוטף אחר חידוש הרישיונות, ומאפשר טיפול מרוכז בחידושים לקראת סוף כל שנה.

בסעיף 22 לחוק נקבע, כי רשות הרישוי רשאית לקבוע את סיום תקופת הרישיון במועד מוקדם מזה הקבוע בסעיף 21 האמור, ובלבד שתקופת הרישיון לא תפחת משנה אחת.

במהלך הביקורת נמצאו מקרים בודדים בהם נעשה שימוש באפשרות זו, ועפ"י רוב הוענקו הרישיונות לתקופה הארוכה ביותר האפשרית עפ"י החוק.

בהתאם לכך, רישיון לשנה שניתן בסמוך לתחילת השנה, ניתן ברוב המקרים לתקופה של כשנתיים, עד לסוף דצמבר של השנה הבאה. כמו כן, רישיון לשלוש או חמש שנים, ניתן לתקופה של כארבע או כשש שנים, בהתאמה.

הביקורת ממליצה, כי במקרים בהם הרישיונות ניתנים בסמוך לתחילת השנה, תישקל האפשרות לעשות שימוש בסעיף 22 לחוק ולקבוע את סיום תקופת הרישיון במועד מוקדם מהקבוע בסעיף 21, בתנאי שתקופת הרישיון לא תפחת משנה.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי לאחרונה נעשה שימוש באפשרות קיצור תוקף הרישיון במספר מקרים, שכללו 2 בתי אוכל ובית קפה, שקיבלו רישיון לשנה בלבד בהתאם להתניית משרד הבריאות, למרות שעפ"י הצו ניתן לתת להם רישיון לתקופה של 3 שנים, ומגרות ניידות שקיבלו רישיון ל- 3 שנים, למרות שניתן לתת להם רישיון לצמיתות.

בתקנות הרישוי נקבע, כי הטיפול בחידוש הרישיון אמור להתחיל 90 יום לפחות לפני מועד סיום תקופת הרישיון, על מנת להבטיח את קבלת אישור הגורמים המאשרים במועד, ולמנוע מצב בו העסק ימשיך לפעול ללא רישיון בתוקף.

במהלך הביקורת נבדקה טבלת מעקב אחר הטיפול בתיקי העסקים, שנערכה בחודש אוקטובר 2009 ע"י רכזת רישוי עסקים. הטבלה כללה 40 תיקים שנמצאו בטיפול. חלק מהתיקים התייחס לאותו עסק שנדרש לקבל רישיונות למספר צווי פריט, ולפיכך הטבלה התייחסה ל- 25 עסקים בלבד.

להלן הממצאים שעלו בבדיקה:

- 6 בקשות לרישיון צוינו בטבלת המעקב כחדשות.
- בטבלה לא צוין תאריך הוצאת הרישיון החדש, אם כי ניתן להעריך את מועד הוצאתו עפ"י יום קבלת האישור האחרון מבין הגורמים המאשרים.
- עבור 13 בקשות צוין בטבלה כי עדין לא שולמה אגרת רישוי עסקים ע"י בעל העסק.

- בקשה אחת (של עסק מזון) נדחתה ע"י משרד הבריאות, עקב אי הגשת תכניות מעודכנות, ומאחר והביוב של העסק לא היה מחובר לבור מפריד שומן.
- בטבלת המעקב צוין תאריך חידוש הרישיון. רכזת רישוי עסקים הסבירה לביקורת כי תאריך חידוש הרישיון התייחס למועד תחילת הטיפול בתיק. נמצא, כי תאריך זה היה לעיתים לאחר יום 1 לאוקטובר, כלומר הטיפול בחידוש הרישיון החל פחות מ- 90 יום לפני תום תקופת הרישיון בסוף דצמבר, בניגוד למתחייב בתקנות. כך נמצא כי בשני תיקים החל הטיפול ביום 22.10.09, בארבעה תיקים ביום 15.10.09, בשני תיקים ביום 13.10.09 ובארבעה תיקים ביום 12.10.09.

מומלץ להקפיד על התחלת הטיפול בחידוש הרישיון 90 יום לפחות לפני מועד פקיעת הרישיון, כנדרש בתקנות, במטרה לאפשר את חידוש הרישיון במועד.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיטת הדוח, כי ההמלצה האמורה מיושמת באופן שוטף. עוד ציינה העובדת, כי תאריך חידוש הרישיון שצוין בטבלה אינו מתייחס למועד תחילת הטיפול בתיק, אלא למועד חתימת בעל העסק על הבקשה, כאשר בפועל הטיפול בתיק התחיל במועד מוקדם יותר. לדבריה, העיכוב בחידוש הרישיון נובע מכך שבעלי העסקים אינם מגיעים לחתום בזמן על בקשת החידוש, והיא יוצרת עימם קשר כמעט מידי יום, עד לחתימה.

בדוח פעילות מסכם לשנת 2009 שהגישה רכזת רישוי עסקים למנהלת אגף איכות הסביבה בתאריך 5.1.10, נכללה בין היתר טבלה המפרטת את הסיבות לעיכובים בחידוש הרישיון ל- 8 עסקים, כמפורט להלן:

מס'	סוג העסק טעון הרישוי	הגורם המעכב	הערות
1	אשפה – איסופה ומיונה		התקבלו כל האישורים מהגורמים המאשרים. ממתין לאישור על קבלת ההרשאה ממנכ"ל חכ"ל.
2	אשפה – עיבודה ומחזור		"
3	אשפה – אתר לסילוקה		"
4	אשפה – עיבודה ומחזור		"
5	אטליו	משרד הבריאות	אושר – טרם התקבל בכתב
6	מספרה	כיבוי אש	אושר – טרם התקבל בכתב
7	טיפולים לא רפואיים	כיבוי אש	אושר – טרם התקבל בכתב
8	קולנוע	כולם	לאור עיכוב בהחלטה על המשך פעילות בית הקולנוע בוצע הליך החידוש באיחור (ב - 5/1/10)

מנתוני הטבלה עולה, כי עבור 4 רישיונות עסק התקבלו עד לסוף השנה כל האישורים הנדרשים מהגורמים המאשרים, עבור 3 רישיונות טרם התקבלו אישורים בכתב ממשרד הבריאות או כיבוי אש, ועבור רישיון עסק נוסף החל הליך החידוש באיחור ולפיכך טרם התקבל אישור מאף אחד מהגורמים.

9. ממצאים לגבי רישוי העסקים

9.1 פעילות עסקים ללא רישיון

במועד סיום הביקורת, פעלו ביישוב 71 עסקים טעוני רישוי (112 צווי פריט), כאשר מתוכם היה רישיון ל - 106 צווי פריט (94.6%).

מנהלת אגף איכות הסביבה מסרה לביקורת, כי מעטים הישובים בארץ שנמצאים ברמה כזו של רישוי עסקים, בהיבט שכל עסק מוכר וידוע ומטופל, ולאחוז כה גבוה מהעסקים טעוני הרישוי יש רישיון בתוקף.

יצוין, כי בדוח מעקב שערך האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים בשנת 2007 בנושא רישוי העסקים בכלל הרשויות, אשר פורסם באתר האינטרנט של המשרד, נכללו הנתונים הבאים:

נתונים מסכמים השוואתיים לגבי כלל הרשויות המקומיות

שנה	חייבי רישוי שנבדקו	ללא רישיון	שיעור העסקים ללא רישיון
2000	111,926	38,329	34%
2002	109,647	33,941	31%
2004	113,173	39,144	35%
2006	121,190	42,849	35.5%

* בדוח צוין, כי הנתונים מתבססים על דיווחים שהוגשו ע"י הרשויות המקומיות.

מנתוני הטבלה עולה, כי שיעור העסקים שפעלו ללא רישיון בכלל הרשויות הגיע בשנת 2006 לכ-35%, בעוד שבמועצה הוא הגיע עם סיום הביקורת לשיעור של כ-5% בלבד. עם זאת, נמצא כי במהלך השנים 2007-2009, מצב רישוי העסקים במועצה היה שונה, כפי שיוסבר להלן.

בדוח ששלחה מנהלת אגף איכות הסביבה לר"ח מטעם משרד הפנים בתאריך 15.3.08, נכללו נתונים מעודכנים לגבי מצב רישוי העסקים במועצה כמפורט להלן:

- סה"כ עסקים טעוני רישוי – 62.
- מתוכם טעוני רישוי – 21 עסקים מתחום המזון.
- מספר עסקים בעלי רישיון – 37.
- מספר עסקים בעלי רישיון בתחום המזון – 12.

מהמסמך האמור עולה, כי בחודש מרץ 2008, 25 מהעסקים טעוני הרישוי (כ-40%) פעלו ללא רישיון עסק בניגוד לחוק, כמחצית מהם עסקים בתחום המזון. יצוין, כי הנתונים במסמך לא התייחסו למספר צווי הפריט טעוני הרישוי, שמספרם גבוה בהרבה ממספר העסקים, מכיוון שבחלקם קיימים מספר צווי פריט טעוני רישוי.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי הדוח שנשלח למשרד הפנים משקף תמונת מצב לאותה תקופה בה הופק הדוח, והצגת סטטוס הרישיונות הינו במבנה קבוע הנגזר מנתוני המערכת הממוחשבת. מנהלת האגף הוסיפה, כי חלקם של העסקים שאופיינו בדוח למשרד הפנים ללא רישיון, היו בהליכי אישור מול הגורמים המאשרים, ובתקופת הדיווח למשרד הפנים נוצר חלל באיוש המשרה של אחראי רישוי עסקים, ונעשתה מטבע הדברים התמקדות בעיקר בנושאים דחופים ופחות בשוטף.

עוד ציינה מנהלת האגף, כי בשנת 2006 סך העסקים טעוני רישוי עמדו על 48 עסקים כאשר מתוכם ל - 43 היו רישיונות תקפים - 89% עסקים עם רישיון - דיווח נכון ל - 19.12.06. לדבריה, מבדיקה בדוחות סטטיסטיים של כל השנים עולה, שבמהלך שנת 2007 לא הופק דוח סטטיסטי מרכז, ולאחר מכן בבדיקה מול אחראי המחשוב של מערכת התמיכה עולה, כי לא ניתן לאחזר סטטוס, כך שלא בהכרח שהנתונים הקיימים אכן מצביעים על המצב האמיתי בפועל של התיק באותה נקודת זמן, והדבר מחייב עבודה ידנית תיק תיק, כאשר משנת 2008 יש גם שמירת מידע במחשב דרך הארכיון, דבר שכנראה לא בוצע בעבר. עוד ציינה מנהלת האגף, כי בבדיקה מול רשויות מקבילות מדוח משרד הפנים עולה, שיש מצבים בהם אחוז העסקים ללא רישיון עומד בין 30-50%.

בישיבת סגל של עובדי המועצה שנערכה בחודש יוני 2009, הוצגה ע"י רכזת רישוי עסקים מצגת שכללה נתונים מעודכנים לגבי רישוי העסקים נכון לחודש 5/2009, כמפורט להלן:

תאור	כמות תיקים
תיקים ראשיים פעילים	109
תיקים בעלי רישיונות בתוקף	77
מס' תיקים שנפתחו השנה	19
תיקים דחויים	6
תיקים ללא רישיון בתוקף (המתנה, טיפול)	32
קייטנות קיץ 2009	16
אירועים תחת כיפת השמיים מתחילת השנה	7
אירועים מתוכננים יולי – אוגוסט	6

הטבלה שיקפה לראשונה תמונה מלאה ומדויקת של כל צווי הפריט טעוני הרישוי, בניגוד למספר העסקים בלבד שהוצגו בשנה הקודמת.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי חשוב להדגיש שאת הדוח ניתן להפיק בשני אופנים: בחתך לפי עסקים ובחתך לפי צווי פריט, ויתכן כי על שמו של עסק מסוים יהיו מספר צווי פריט. לפיכך, כאשר נעשית השוואה יש לדייק בין דוח המבוסס על כמות עסקים לבין דוח המבוסס על צווי פריט, והדוח שהוצג בישיבת הסגל התבסס על צווי פריט.

מנתוני הטבלה עולה, כי בחודש מאי 2009 הגיע שיעור צווי הפריט שעבורם לא הוצא רישיון עסק, לשיעור של 29% מכלל התיקים שהיו בטיפול אגף איכות הסביבה.

נמצא, כי ממועד כניסתה לתפקיד של רכזת רישוי עסקים בחודש אוקטובר 2008 ועד לחודש יוני 2009, נפתחו על ידה 19 תיקים חדשים (צווי פריט), לצורך הוצאת רישיון. עוד נמצא, כי עד לסוף אותה שנה, נפתחו 25 תיקים חדשים, כאשר 18 מתוכם קיבלו רישיון עסק, ו - 7 תיקים נמצאו עדין בתהליך רישוי.

בדוח "רשימת עסקים שנפתחו השנה" שהופק בתאריך 12.11.09 נכללו 22 עסקים או צווי פריט, כמפורט להלן:

מס'	סטטוס	מס' תיק	מהות העסק	תאריך פתיחת התיק
1	מתחדש	01/033	מכון עיסוי	8.2.09
2	מתחדש	01/034	מספרה	26.5.09
3	בטיפול	03/005	מכירת מזון לבעלי חיים	22.10.09
4	בטיפול	03/006	מכירת בעלי חיים	22.10.09
5	מתחדש	04/080	מכירת משקאות משכרים	6.1.09
6	זמני	04/082	מזנון – בית אוכל	11.1.09
7	מתחדש	04/083	מכירת משקאות משכרים	15.1.09
8	מתחדש	04/084	מכירת משקאות משכרים	22.1.09
9	זמני	04/088	בית קפה	15.7.09
10	מתחדש	04/089	מכירת משקאות משכרים	15.7.09
11	בטיפול	04/091	מזנון – בית אוכל	11.10.09
12	בטיפול	04/092	הכנת מזון במרכול	12.10.09
13	בטיפול	04/093	הכנת מזון במרכול	12.10.09
14	בטיפול	04/094	הכנת מזון במרכול	13.10.09
15	בטיפול	05/016	מחזור אשפה	22.9.09
16	לצמיתות	06/023	שליחויות – שליחות מזון	14.1.09
17	בטיפול	06/025	משתלה	25.6.09
18	בטיפול	06/026	שליחויות – שליחות מזון	11.10.09
19	בטיפול	07/187	מקום לעריכת מופעים	26.1.09
20	בטיפול	07/188	מקום לעריכת מופעים	1.2.09
21	לצמיתות	07/189	מכון כושר	12.2.09
22	לצמיתות	07/195	מכון כושר	1.4.09

נמצא, כי פתיחת 22 תיקים חדשים בשנת 2009 לא נבעה רק מפתיחה פיזית של 22 עסקים חדשים בשטח המועצה באותה שנה, אלא גם מכך שחלק מהעסקים פעלו עד אז ללא רישיון, או עם רישיון חלקי שניתן רק לחלק מצווי הפריט חייבי הרישוי.

הביקורת העלתה, כי עד לסוף שנת 2009 כמות צווי הפריט שעבורם לא הוצא רישיון הופחתה באופן ניכר, והגיעה מ- 32 תיקים בחודש מאי 2009 (כ-29% מכלל צווי הפריט טעוני הרישוי) ל - 13 צווי פריט בסוף דצמבר באותה שנה (כ - 12 % בלבד).

בדוח פעילות מסכם לשנת 2009 שמסרה רכזת רישוי עסקים למנהלת אגף איכות הסביבה ביום 5.1.10, נכללה בין היתר תמונת מצב של 13 תיקי עסקים (צווי פריט) שטרם הוצא להם רישיון, כמפורט להלן:

מס'	סוג העסק	משרד בריאות	כיבוי אש	משרד להגנת הסביבה	הנדסה	משרד תמ"ת	הערות
1	מסעדה	V					
2	תחנת מוניות		V				בטיפול חכ"ל
3	בית אוכל	V					אושר, ממתין לקבלת מסמך חתום
4	מבנה ציבור - מרכז אתגר		V				טרם תוקנה מערכת גילוי אש
5	מבנה ציבור - הבית הסגול		V				טרם הושלמו דרישות כיבוי אש
6	מחזור אשפה		V	V			
7	נקודת תדלוק - מחזור		V	V	V	V	התיק נפתח ב - 11/09
8	מכירת מזון לבעלי חיים		V				
9	מכירת בעלי חיים		V				
10	הובלת מזון בקירור	V					התיק נפתח ב - 12/09
11	מגרסת אבנים						אושר ע"י כל הגורמים - ממתין להיתר פתיחת אתר
12	מחזור אשפה			V			איחור בהגשת מסמכים
13	מרכול - הכנת גריל	V					אושר - ממתין לקבלת המסמך החתום

(*) V – טרם התקבל אישור הגורם

נמצא, כי מלבד מקרה אחד בו הבקשה אושרה ע"י כל הגורמים והעדר הרישיון נבע מסיבה אחרת, העדר הרישיונות נבע מאי קבלת אישורים מהגורמים המאשרים.

מנתוני הטבלה עולה, כי הסיבה השכיחה ביותר להעדר רישיון היא אי קבלת אישור מכיבוי אש (7 מקרים) ולאחר מכן משרד הבריאות (4 מקרים) והמשרד להגנת הסביבה (3 מקרים).

בדוח מצב על רישוי העסקים במועצה ששלחה מנהלת אגף איכות הסביבה לאגף הביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים ביום 31.12.09, נכללו הפרטים הבאים:

משרד הבריאות	משרתה	כיבוי אש	ועדה מקומית לתכנון ובניה	וטרינר אזורי	איכות הסביבה	אגף איכות הסביבה	עסקים בתהליך חידוש	עסקים הפועלים ללא רישוי	מספר עסקים חייבי רישוי	סוגי העסקים
							2		18	בריאות, רוקחות וקוסמטיקה
	1	1	1		1			1	1	דלק ואנרגיה
		2						2	4	חקלאות, בעלי חיים
4		2	1	2		2	1	5	46	מזון
		2	2		2		4	2	10	מים ופסולת
									11	מסחר ושונות
		2						2	18	עינוג ציבורי, נופש וספורט
		1						1	1	רכב ותעבורה
									2	שירותי שמירה ואבטחה
4	1	10	4	2	3	2	7	13	111	סה"כ

מנתוני הטבלה עולה, כי הסיבות השכיחות ביותר להעדר רישיון עסק נבעו מאי קבלת אישורים מכיבוי אש (10 עסקים מתוך 13 שפעלו ללא רישיון), וכן ממשרד הבריאות (4 עסקים) ומהוועדה המקומית לתכנון ובניה (4 עסקים).

בדוח "תיקים וסטטוס תיק" שהופק ממערכת רישוי עסקים ביום 30.12.09, נכללו הנתונים הבאים:

תיקים בטיפול	תיקים בתהליך חידוש	רישיון לצמיתות	רישיון מתחדש	רישיון זמני	היתר זמני	סה"כ
13	7	27	57	6	1	111

הביקורת בחנה את משך הזמן בו עסקים פעלו ללא רישיון, עפ"י תאריך פתיחת התיק שהוזן למערכת בדוח "ריכוז רשימת העסקים ללא רישיון או בעלי רישיון שאינו תקף". להלן נתוני הדוח נכון ליום 30.12.09:

מס'	מספר תיק	מהות העסק	מועד פתיחת התיק
1	02/001	נקודת תדלוק	נובמבר 2009
2	03/005	מכירת מזון לבעלי חיים	אוקטובר 2009
3	03/006	מכירה והצגה של בעלי חיים	אוקטובר 2009
4	04/058	בית אוכל	יולי 2008
5	04/065	מסעדה	אוגוסט 2008
6	04/093	הכנת מזון	אוקטובר 2009
7	04/095	מזון - הובלה והפצה	דצמבר 2009
8	04/096	מזון - הובלה והפצה	דצמבר 2009
9	05/013	אשפה ופסולת - איסוף מיון הובלה	אוגוסט 2008
10	05/016	אשפה ופסולת - איסוף מיון הובלה	ספטמבר 2009
11	07/187	מרכז אתגר	ינואר 2009
12	07/188	הבית הסגול	פברואר 2009
13	08/002	תחנת מוניות	אוגוסט 2008

מנתוני הטבלה עולה, כי ב- 7 מקרים מתוך הטבלה, התיק נפתח זמן קצר יחסית לפני הצגת הנתונים (בין החודשים אוקטובר - דצמבר 2009).

לעומת זאת, 4 תיקים שנמצאו ללא רישיון בסוף 2009, נפתחו במערכת כשנה וחצי קודם לכן, במהלך החודשים יולי ואוגוסט 2008, ואילו 2 תיקים נוספים נפתחו עוד בתחילת השנה, במהלך החודשים ינואר ופברואר 2009.

במועד הביקורת, נמצאו במשרדה של רכזת רישוי עסקים נתונים לגבי התיקים שטופלו לצורך הוצאת רישיון, אולם לא נמצאו נתונים לגבי כלל העסקים הפועלים ביישוב, ובכלל זה עסקים שאינם חייבי רישוי ולפיכך אינם מטופלים על ידה.

הביקורת ממליצה לנהל רישום גם לגבי העסקים שאינם חייבי רישוי, על מנת לאפשר מעקב אחר הפעלתם בהתאם להוראות חוקי העזר, ולאפשר ביצוע בדיקות תקופתיות לאיתור עסקים ששינו את ייעודם.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי היא עורכת סיורים תקופתיים לאיתור עסקים ששינו את ייעודם, ופיקוח ואכיפה על עסקים שאינם טעוני רישוי הוא עפ"י חוק העזר ובאחריות הפקחים העירוניים, ורשימת כלל העסקים ביישוב אמורה לשרת את הפקחים ולהיות מנוהלת על ידם.

9.2 רישוי עסקים בדירות מגורים

בתחום המועצה פועלים עסקים מסוגים שונים בתוך בתי מגורים, שחלקם אינו טעון רישוי, כגון צהרונים, משרדי עורכי דין, מתווכים, רופאים, ועוד. בנוסף, פועלים בבתי מגורים גם עסקים החייבים בהוצאת רישיון עסק, כגון: מספרות, טיפולי יופי, קוסמטיקה, ועוד.

מנתונים שקיבלה הביקורת ממחלקת הגביה עולה, כי בשנת 2009 גבתה המועצה ארנונה לפי תעריף "דירה עסקית" מ - 19 נישומים.

מאחר והשימוש בדירות מגורים לצורך עסקים אינו עולה בקנה אחד עם הייעוד שנקבע בתכנית בניין עיר (תב"ע), ניתן לתת לעסקים אלה רישיון זמני בלבד, בכפוף לקבלת אישור על שימוש חורג בנכס שיכול להינתן ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובניה לתקופה מוגבלת.

עד למועד הביקורת, לא טופלו באגף איכות הסביבה עסקים חייבי רישוי שפעלו בבתי פרטיים, וממילא לא הוצאו להם רישיונות עסק. לביקורת נמסר, כי מדיניות המועצה היא לא לחייב בהוצאת רישיון עסקים הפועלים בדירות מגורים, כל עוד לא מתקבלות תלונות מהשכנים על מטרדים.

מנהלת אגף איכות הסביבה הסבירה לביקורת, כי אם מופנות לאגף בקשות לרישיון מעסק המנוהל בבית פרטי, אזי אין מניעה לטפל בהן וליצור בקשה והליך מסודר. אולם, לגבי אכיפה יזומה של עסקים בבתי, המועצה אינה נוהגת לאכוף (אלא אם מתקבלות תלונות) על עיסוק בבית פרטי, וזאת כמובן במגבלות כ"א ותשומות.

מנהלת האגף מסרה לביקורת סיכום של פגישת עבודה שערך מנכ"ל המועצה עם היועצת המשפטית ביום 5.2.09, שכללה התייחסות לנושא. נמצא כי הסיכום האמור הועבר במייל פנימי מהיועצת המשפטית למספר עובדים, ובהם מנכ"ל המועצה, גזבר, מהנדסת, מנהלת אגף איכות הסביבה, ועוד. בסיכום צוין, בין היתר, כי בנושא רישוי עסקים, מנכ"ל המועצה מנחה כי אין כוונה של המועצה ליזום רישוי לגבי דירות פרטיות.

נמצא כי בהתאם לסיכום האמור, נקבעה מדיניות אגף איכות הסביבה לגבי העדר נקיטת יוזמה לרישוי העסקים הפועלים בדירות מגורים.

הביקורת ממליצה לבחון מחדש את הנושא, ולקבוע מדיניות ברורה שתגובה בחוות דעת משפטית ותעוגן בנוהלי העבודה של המועצה.

9.3 רישוי מוסדות ומתקני ציבור

המועצה מפעילה מוסדות ומתקני ציבור בתחומים שונים, שחלקם טעוני רישוי עפ"י חוק רישוי עסקים.

להלן פירוט המוסדות והמתקנים טעוני הרישוי, שהופעלו במועד הביקורת:

1. מקווה טהרה לנשים.
2. מקווה טהרה לגברים.
3. בית התרבות (ח.מ.ש) - שני רישיונות - לאולם קולנוע ולקיום מופעים וירידים.
4. מרכז לאומנויות הבמה - רישיון לאולם מופעים.
5. הבית הסגול - טעון רישוי לאולם מופעים.
6. אולם ספורט - במבנה תיכון שוהם.
7. אולם ספורט - במבנה ביי"ס ניצנים.
8. מרכז ספרא - אולם שמחות.
9. מרכז אתגר - טעון רישוי לקיום מופעים לילדים, ולפינת ליטוף חי.
10. מועדון ספורט (ספורטן) – 3 רישיונות - לסאונה, לבריקה ולמכון כושר.
11. מגרש כדורגל.

עד למועד פרסום הדוח, הוצאו רישיונות עסק לכל מוסדות ומתקני הציבור שצוינו לעיל. עם זאת, במהלך השנים שקדמו לעריכת הביקורת, חלק מהם פעל ללא רישיון עסק במשך תקופה ארוכה, מסיבות שונות שיפורטו להלן.

רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי עם כניסתה לתפקידה בחודש אוקטובר 2008 היא נוכחה לדעת שהוצאו רישיונות עסק רק ל - 2 מתוך 11 המוסדות ומתקני הציבור שפורטו לעיל (מקווה נשים ומועדון ספורט). לפיכך, היא החלה לפעול מול הנהלת המועצה והגורמים המאשרים, על מנת לקדם את הנושא ולהביא לרישוי כל מוסדות ומתקני הציבור כנדרש בחוק.

נמצא, כי עד לחודש אפריל 2009, טרם הוצאו רישיונות עסק ל - 7 מוסדות ומתקני ציבור שהופעלו ע"י המועצה או החברה העירונית, כמפורט להלן: (1) מרכז אתגר (2) הבית הסגול (3) המרכז לאומנויות הבמה (4) אולם הספורט בתיכון (5) אולם שמחות במרכז ספרא (6) מקווה גברים (7) מגרש כדורגל.

בישיבת סגל של עובדי המועצה שנערכה בחודש יוני 2009, הוצגה ע"י רכזת רישוי עסקים מצגת שכללה נתונים לגבי רישוי מבני המועצה, כמפורט להלן:

מבנים בעלי רישיון	מבנים בהליך רישוי
בית התרבות	אולם ספרא (אושר)
אולם ספורט ניצנים	מרכז אומנויות הבמה (מ. הבריאות)
אולם ספורט תיכון	הבית הסגול (כיבוי אש)
מקווה נשים	מרכז אתגר (כיבוי אש, תכנית בטיחות)
מועדון ספורט שהם	מקווה גברים (כבוי אש, מ. הבריאות)

נמצא, כי עד לחודש נובמבר 2009 טרם הוצאו רישיונות עסק ל - 3 מוסדות ומתקני ציבור הבאים: הבית הסגול, מרכז אתגר ומגרש הכדורגל.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיטוט הדוח, כי הטיפול בבקשות התעכב מכיוון שלא התקבלו כל האישורים הנדרשים להוצאת הרישיון. לדבריה, בעניין מוסדות החברה העירונית ח.מ.ש. - מבדיקת התיקים ומהיכרות עם החומר עולה, שהעיכוב נבע מאי מילוי דרישות כיבוי אש ע"י החברה העירונית. לדבריה, במשכן לאומנויות הבמה העיכוב נוצר עקב אי השלמת הדרישות הקשורות למבנה (כיבוי אש ומשרד הבריאות), ובנושא רישוי אולם בית הנוער, מרכז אתגר ומגרש הכדורגל, הועלו הסתייגויות ע"י הנהלת ח.מ.ש. לגבי הצורך ברישוי, ובחוות דעת משפטית נקבע כי מתקנים אלו חייבים רישוי, ואכן בוצע הליך רישוי כחוק.

עוד ציינה רכזת רישוי עסקים בתגובתה, כי היא מהווה גורם העומד בתווך בין הגורמים המאשרים לבין מגישי הבקשות, ונכון למועד פרסום הדוח לכל מתקני המועצה יש רישיון תקף, וחלקם אף נמצאים שוב בהליך חידוש.

להלן פירוט הממצאים שהועלו בבדיקת תיקי העסק של מוסדות הציבור.

מועדון ספורט

מועדון הספורט ביישוב מופעל ע"י החברה הכלכלית של המועצה באמצעות זכיינים. מגוון הפעילויות במועדון הספורט, מחייב הוצאת 3 רישיונות עסק שונים, כמפורט:

בריכת שחיה – בתאריך 14.12.08 הוצא רישיון עסק לשנה. בתיק נמצאו רישיונות שהוצאו לבריכה בשנים קודמות, שניתנו בתאריכים 13.8.08 ו- 13.8.07.

חדר כושר – בתאריך 27.4.09 הוצא רישיון עסק לצמיתות. בתיק נמצאו רישיונות עסק שהוצאו בשנים קודמות למשך שנה, שניתנו בתאריכים 13.6.07 ו- 13.6.06.

הפעלת סאונה – בתאריך 14.12.08 הוצא רישיון עסק לשנה. בתיק נמצאו רישיונות שהוצאו בשנים קודמות שניתנו בתאריכים 13.6.07 ו- 13.6.06.

הבית הסגול

הבית הסגול הינו מתחם נוער המופעל ע"י החברה העירונית ח.מ.ש. לצורך תמיכה ועזרה לבני הנוער ביישוב במגוון תחומים, ובכלל זה קידום מנהיגות צעירה, טיפול וייעוץ, וייזום פעילות תרבות ופנאי.

המתחם מחויב בהוצאת רישיון עסק לפי צו פריט 07-07 א' מופעים וירידים.

בתאריך 1.2.09 הוגשה בקשה לקבלת רישיון עסק, ע"י החברה העירונית ח.מ.ש.

בתאריך 12.2.09 התקבל אישור מהנדסת המועצה.

בתאריך 1.3.09 התקבל אישור הרופאה הווטרנרית של המועצה.

בתאריך 7.4.09 התקבל אישור משרד הבריאות.

בתאריך 9.8.09 התקבל אישור מהמשרה.

עד לסוף שנת 2009 טרם הוצא רישיון עסק לבית הסגול, עקב העדר אישור מכיבוי אש.

מרכז אתגר

מרכז א.ת.ג.ר (אמנות, תרבות גיל הרך) מופעל ע"י החברה העירונית ומספק פעילות במגוון תחומים לגיל הרך, ובכלל זה פעילויות בוקר, חוגי העשרה, משחקיה, בי"ס להורים, ועוד.

המרכז מחויב בהוצאת רישיון עסק לפי צו פריט 07-07 א' מופעים וירידים.

בתאריך 26.1.09 הוגשה בקשה לקבלת רישיון עסק למרכז ע"י החברה העירונית ח.מ.ש.

בתאריך 12.2.09 אושרה הבקשה ע"י מהנדסת המועצה.

בתאריך 1.3.09 אושרה הבקשה ע"י הרופאה הווטרנרית של המועצה.

בתאריך 3.3.09 אושרה הבקשה ע"י משטרת ישראל.

בתאריך 7.4.09 אושרה הבקשה ע"י משרד הבריאות.

עד לסוף שנת 2009 טרם הוצא רישיון עסק למרכז אתגר, עקב העדר אישור מכיבוי אש.

מרכז אומנויות הבמה

מרכז אומנויות הבמה מופעל ע"י החברה העירונית ח.מ.ש. במבנה ייחודי הנמצא במרכז היישוב.

במבנה קיים אודיטוריום מדורג בן 350 מקומות ישיבה המיועד להרצאות ומופעי תרבות, לובי רחב ידיים המיועד למיצגים, תערוכות וקבלות פנים, ומערכת חדרים בגדלים שונים המיועדים לחזרות, ימי עיון, ואירועים שונים.

מרכז אומנויות הבמה החל לפעול בחודש ספטמבר 2008.

בתאריך 26.10.08, הוגשה בקשה לקבלת רישיון עסק למרכז, ע"י החברה העירונית ח.מ.ש.

נמצא, כי רק כעשרה חודשים לאחר מכן, בתאריך 31.8.09, הוצא למרכז רישיון עסק, שנמצא בתוקף עד לסוף שנת 2010.

מבדיקת המסמכים בתיק העסק ומהסברים שנמסרו לביקורת ע"י רכזת רישוי עסקים ומנהלת אגף איכות הסביבה עולה, כי העיכוב בהוצאת הרישיון למרכז אומנויות הבמה, נבע מהסיבות הבאות:

1. אישור כיבוי אש. הבקשה לאישור הרישיון נשלחה לכיבוי אש בתאריך 10.11.08 וצורף אליה האישור למבנה שניתן על ידם למחלקת הנדסה בתאריך 28.10.08. בתאריך 22.12.08 בוצעה ביקורת במקום ע"י מפקח מניעת דליקות וניתנו דרישות להשלמה: שילוט עמדת כיבוי, התקנת דלת אש בכניסה ותיקון שלטי יציאה. בתאריך 22.3.09 התקבל אישור כיבוי אש למתן רישיון עסק.

2. אישור המשטרה. הבקשה למשטרה נשלחה בתאריך 10.11.08 ובתאריך 14.12.08 בוצעה ביקורת ע"י המשטרה שבמהלכה נמסר דוח לתיקון ליקויים. בתאריך 20.1.09 בוצעה ביקורת חוזרת ע"י המשטרה שהעלתה כי לא תוקנו כל הליקויים. בתאריך 9.3.09 התקבל סירוב מהמשטרה למתן רישיון עסק עקב כך שהוא אינו עונה לתבחיני המשטרה, והסירוב הועבר לטיפול החברה העירונית. בעקבות כך, הועבר למשטרה דוח בדיקת חשמלאי, אישור חב' אבטחה ואישור קונסטרוקטור, וכן תוקנה דלת הבהלה במקום. בתאריך 26.5.09 נשלחה בקשה חוזרת למשטרה לאישור מתן הרישיון, והאישור התקבל בתאריך 21.6.09.

3. אישור משרד הבריאות. הבקשה למשרד הבריאות נשלחה בתאריך 10.11.08 ובסוף אותו החודש נערכה במקום ביקורת והסתבר כי לא הועברו למשרד הבריאות תוכניות סניטריות. בתאריך 7.12.08 נשלחו תוכניות סניטריות למשרד הבריאות, ובתאריכים 11.3.09 ו- 26.4.09 נשלחו למשרד הבריאות תזכורות לקבלת אישורם למתן הרישיון. בתאריך 20.5.09 התקבלה התייחסות משרד הבריאות שכללה דרישה לקבלת נתונים נוספים מאגף הנדסה, והנתונים הועברו בתאריך 21.6.09. בתאריך 20.7.09 התקבל מכתב נוסף ממשרד הבריאות שהופנה לחברה העירונית, בו צוין בין היתר כי בשיחה עם הנהלת החברה סוכם שהליקויים יטופלו עד ליום 20.8.09. בסוף חודש אוגוסט ערך משרד הבריאות ביקורת נוספת במבנה לבדיקת תיקון הליקויים, ובתאריך 31.8.09 אישר את הבקשה לרישיון.

רכזת רישוי עסקים ציינה, כי הטיפול מול משרד הבריאות ארך כשנה, וכי הבעיה העיקרית היתה שלא הועברו תוכניות סניטריות בזמן תכנון המבנה למשרד הבריאות, ולאחר הקמתו היתה בעיה לבדוק את חיבורי המים, ניקוזים, ביוב וצנרת שכוסתה ברובה.

מהמתואר לעיל עולה, כי עקב התמשכות הטיפול בדרישות שהועלו ע"י המשטרה ומשרד הבריאות, הופעל מרכז אומנויות הבמה ע"י החברה העירונית במשך כשנה ללא רישיון עסק, בניגוד לחוק.

הביקורת מעירה, כי המועצה כרשות מוסמכת לאכיפת חוק רישוי עסקים ביישוב, אמורה לתת דוגמא לציבור התושבים ולבעלי העסקים בכל הנוגע לקיום הוראות אותו החוק, וזאת מעבר להשגת המטרות החשובות של החוק שצוינו לעיל.

מומלץ לשפר את הבקרה השוטפת של הדרג הניהולי בנושא, במטרה למנוע את התמשכות הטיפול בקבלת אישורי הגורמים השונים למתן רישיון עסק למבני הציבור.

מהנדסת המועצה מסרה לביקורת, כי בחודש ספטמבר 2008 ניתן אישור אכלוס זמני ע"י כיבוי אש לצורך קיום אירוע חנוכת הבית, ובתאריך 28.10.08 ניתן אישור כיבוי אש למבנה המאשר כי ניתן לאכלס אותו. לדבריה, באותו היום הוצא טופס 4 (תעודת אכלוס למבנה) לאחר קבלת אישור כיבוי אש, חתימת יועץ בטיחות, עורך הבקשה, מהנדס קונסטרוקציה, אישור מכון התקנים/או מעבדה מאושרת על תקינות כל המערכות הסניטריות, מערכות גילוי, ממ"דים, בדיקת בטונים ומערכות סינון. עוד ציינה המהנדסת, כי מבדיקה מול רכזת רישוי עסקים עולה שהעיכוב בהוצאת הרישיון נבע מדרישות חדשות של המשטרה ומשרד הבריאות, שלא הועלו בזמן הבניה ע"י הגורמים האחראים על בטיחות המבנה, ובשום מקרה לא היה חשש שנוצר סיכון לשלומם וביטחונם של התושבים במהלך התקופה בה הופעל המרכז ללא רישיון, מכיוון שניתן אישור של כל גורמי הבטיחות הנדרשים לאכלוס המבנה.

מנכ"ל המועצה ציין בתגובה לטיטוט הדוח, כי המועצה תפנים הפקת לקחים עתידית לצורך בזירוז הליכי רישוי עסק למבני המועצה, והוא רואה חשיבות ותרומה רבה לדוח, אשר ישמש אותו בהמשך השנה לשיפור הפיקוח והמעקב בתחום חשוב זה.

אולם ספורט בתיכון

בתאריך 15.11.07 הוגשה ע"י החברה העירונית ח.מ.ש בקשה לחידוש רישיון עסק לאולם הספורט בתיכון, וזאת כחודש וחצי לפני מועד פקיעת תוקף הרישיון הקודם, שניתן עד ליום 31.12.07.

נמצא, כי הבקשה לחידוש הרישיון הוקלדה למערכת הממוחשבת כחצי שנה לאחר מכן, בתאריך 28.5.08. רכזת רישוי עסקים הסבירה לביקורת כי הדבר קרה לפני כניסתה לתפקיד, ולא ידועה לה הסיבה לעיכוב.

מומלץ לשפר את הבקרה על הקלדה מיידית של כל הבקשות למערכת.

נמצא, כי הרישיון לאולם הספורט הוצא רק כעבור שנה, בתאריך 28.5.09. כלומר, הטיפול בבקשה לחידוש הרישיון הסתיים כשנה וחצי לאחר הגשתה ע"י החברה העירונית.

רכזת רישוי עסקים הסבירה לביקורת, כי התחילה לטפל בתיק בתאריך 18.11.08, כחודש לאחר כניסתה לתפקיד, כאשר שלחה בקשה מחודשת למשרד הבריאות. לדבריה, הוצאת הרישיון התעכבה עד לחודש מאי 2009 עקב אי השלמת דרישות כיבוי אש ע"י החברה העירונית.

הביקורת ממליצה להקפיד על השלמת דרישות הגורמים המאשרים במוסדות הציבור במהירות האפשרית, על מנת לאפשר את הוצאת הרישיון ולהבטיח את השגת המטרות החשובות של חוק רישוי עסקים.

אולם אירועים בבית התרבות

במועד הביקורת נמצאו 2 סוגי רישיונות עסק בתוקף שניתנו לחברה העירונית ח.מ.ש. להפעלת האולם בבית התרבות: רישיון לקולנוע ותיאטרון, ורישיון למופעים וירידים. רכזת רישוי עסקים הסבירה לביקורת, כי הרישוי המתאים ביותר לאולם הוא בסיווג "מופעים וירידים", ולכן היא ביקשה מהחברה העירונית להגיש בקשה חדשה לרישיון בסיווג האמור.

שני הרישיונות האמורים הוצאו בתאריך 26.3.09 ותוקפם נקבע עד לתאריך 31.12.10. נמצא כי הרישיון הקודם לאולם ניתן ביום 1.3.06, ותוקפו נקבע עד ליום 31.12.07.

מכאן, שבמשך כשנה ושלושה חודשים לא היה לאולם האירועים בבית התרבות רישיון עסק בתוקף.

אולם ספורט בביה"ס ניצנים

בתאריך 15.11.07 הוגשה בקשה ע"י החברה העירונית ח.מ.ש. לחידוש רישיון העסק לאולם הספורט בבית הספר. נמצא כי הבקשה לחידוש הרישיון הוגשה באיחור של כשנה, מאחר ותוקף הרישיון הקודם פג בתאריך 31.12.06.

הבקשה לחידוש הרישיון הוקלדה למערכת הממוחשבת בתאריך 19.11.07.

בתאריך 31.1.08 התקבל אישור מהמשרה לחידוש הרישיון.

בתאריך 19.3.08 התקבל אישור משרד הבריאות.

נמצא כי במהלך כל שנת 2008, לא התקבל אישור מכיבוי אש, ולפיכך לא הוצא רישיון עסק לאולם.

רכזת רישוי עסקים הסבירה לביקורת, כי החלה לטפל בתיק ביום 17.12.08, כחודשיים לאחר שנכנסה לתפקידה. לדבריה, מאחר והאישורים שהתקבלו מהמשרה ומשרד הבריאות היו בתוקף לשנה מיום הוצאתם, היא נדרשה לפנות אליהם מחדש.

בתאריך 27.5.09, לאחר קבלת כל האישורים הנדרשים, הוצא רישיון עסק לאולם הספורט בביה"ס ניצנים, ותוקפו נקבע עד לתאריך 31.12.10.

מהמתואר לעיל עולה, כי במשך כשנתיים וחצי הופעל אולם הספורט בבית הספר ללא רישיון, בניגוד לחוק.

מקווה טהרה – גברים

במועד הביקורת הופעל ביישוב מקווה גברים אחד שנמצא ברח' הזוהר. רישיון העסק למקווה ניתן לתקופה של 5 שנים.

במועד הבדיקה נמצא רישיון עסק בתוקף למקווה, שהוצא ביום 6.8.09 ותוקפו נקבע עד לתאריך 31.12.2014.

נמצא כי הרישיון הקודם למקווה הוצא ביום 2.7.02 ותוקפו נקבע עד ליום 31.12.07.

מכאן, שבמהלך שנת 2008 ויותר ממחצית משנת 2009 המקווה הופעל ללא רישיון עסק בתוקף, בניגוד לחוק.

רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי החלה לטפל בתיק בתאריך 30.11.08, כחודשיים לאחר שנכנסה לתפקיד, כאשר פנתה לקבלת אישור ממשרד הבריאות.

נמצא, כי בתאריך 9.7.09, יותר מ- 7 חודשים לאחר שנשלחה אליו הפנייה, אישר משרד הבריאות את הבקשה לרישוי המקווה. לביקורת הוסבר, כי העיכוב בקבלת האישור נבע מעיכובים בתיקון הליקויים שנמצאו במקום על ידי משרד הבריאות.

בתאריך 3.8.09 התקבל אישור כיבוי אש. רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי העיכוב בקבלת האישור נבע מעיכוב בתיקון הליקויים שנמצאו על ידי כיבוי אש.

בתאריך 6.8.09 אישרה מהנדסת המועצה את הבקשה לרישוי, ובאותו היום הוצא למקווה רישיון עסק ל-5 שנים.

מהמתואר לעיל עולה, כי העדר טיפול בתיק העסק במהלך שנת 2008, והעיכובים שחלו בשנת 2009 בתיקון הליקויים שנמצאו ע"י משרד הבריאות וכיבוי אש, גרמו להפעלת המקווה במשך כשנה ו- 7 חודשים ללא רישיון עסק, בניגוד לחוק.

מקווה טהרה - נשים

במועד הביקורת הופעל ביישוב מקווה נשים אחד שנמצא ברחוב חרמון. רישיון העסק למקווה ניתן לתקופה של 5 שנים.

במועד הבדיקה נמצא רישיון עסק בתוקף למקווה, שהוצא ביום 14.6.06 ותוקפו נקבע עד לתאריך 31.12.11.

יצוין, כי למרות מתן רישיון העסק לתקופה של 5 שנים, נדרש לקיים מעקב שוטף אחר עמידת המקווה בתנאי הרישיון, ובדרישות המועלות ע"י הגורמים המאשרים, כגון משרד הבריאות או כיבוי אש, העורכים במקום ביקורות ובדיקות תקופתיות.

בבדיקה שנערכה במקווה ע"י כיבוי אש במהלך שנת 2009, הועלתה דרישה לקבלת אישור תקינות לתאורת התמצאות ותאורת חירום במקום.

נמצא, כי בתאריך 28.6.09 התקבל האישור האמור ע"י חשמלאי מוסמך שהוזמן למקום בתיאום עם לשכת הרב.

אולם שמחות במתחם ספרא

החברה העירונית ח.מ.ש מפעילה במתחם בתי הכנסת ע"ש ספרא אולם שמחות. האולם מחויב עפ"י חוק בקבלת שני רישיונות עסק, כמפורט להלן:

- (1) רישיון עסק ל - 3 שנים - להפעלת אולם אירועים עד 150 איש.
- (2) רישיון עסק לשנה - להגשת משקאות משכרים.

הפעלת האולם במתחם ספרא החלה לאחר שהמועצה פרסמה מודעות בעיתונות המקומית על האפשרות לערוך באולם אירועים באמצעות התקשרות עם החברה העירונית. בבדיקה שערכה הביקורת בהנהלת החשבונות של החברה העירונית נמצא, כי התשלום הראשון עבור עריכת אירוע באולם ספרא התקבל בחברה בחודש אוקטובר 2007.

בתאריך 27.1.08, הוגשה ע"י החברה העירונית ח.מ.ש. בקשה לקבלת רישיון עסק לאולם. נמצא, כי הטיפול בבקשה לא הושלם במשך חודשים ארוכים, שבמהלכם המשיך האולם לפעול ללא רישיון.

בתאריך 16.9.08, כתבה מהנדסת המועצה כי השימוש באולם השמחות אינו תואם את היתר הבניה הקיים, ולפיכך הבקשה לרישיון עסק לא אושרה על ידה.

בתאריך 21.9.08 כתב היועץ המשפטי של המועצה כי אין מניעה מבחינת דיני התכנון והבניה למתן רישיון לאולם, מהנימוק שהפעלתו מתבצעת כחלק מהתפקוד הכולל של בתי הכנסת. בחוות הדעת האמורה צוין, כי ככל שקיומם של אירועי ברית ובר מצווה הינם חלק מהתפקוד הכולל של מתחם בתי כנסת ציבוריים, ונותנים מענה לצרכי ציבור התושבים העושה שימוש במתחם הכללי המקיף את בית הכנסת, וכן לפעילות ציבורית כדוגמת כנסים, ארוחות תורמים וכד' – הרי ששימוש זה תואם לתב"ע ולהיתר הבניה ("אולם רב תכליתי"). מבחינה זו, בכפוף לאישור הגורמים המוסמכים עפ"י חוק, אין מניעה מבחינת דיני התכנון והבניה, למתן רישיון העסק.

בעקבות כך, ביום 21.9.08 אישרה מהנדסת המועצה את הבקשה למתן רישיון עסק. על גבי הבקשה ציינה המהנדסת, כי בהתאם לחוות דעת של היועץ המשפטי מיום 21.9.08 ניתן לאשר השימוש המבוקש בכפוף לאישור משרד הבריאות, וכי בבדיקה נמצא שיש בקרבת האולם ובמגרש מקומות חניה בהתאם לתקן הדרוש.

בתאריך 7.11.08 פנתה רכזת רישוי עסקים למשרד הבריאות, לצורך קבלת אישור למתן רישיון עסק לאולם.

בתאריך 25.12.08 כתב משרד הבריאות שהוא מסרב לאשר את הבקשה, וזאת מהסיבות הבאות:

- במעמד היתר הבניה נאסר על כל פעילות להכנת והגשת מזון במבנה.
- שטח המטבח לא מתאים לייעודו.
- במידה וירצו להפעיל אולם אירועים יש להגיש למשרד הבריאות תכניות מפורטות לאולם ולמטבח שיעמדו בכל הדרישות לבתי אוכל. בנוסף, יש לצרף תכנית סניטרית מפורטת לקווי מים וביוב, כולל בור מפריד שומן.

בתאריך 15.2.09 כתבה מנהלת ח.מ.ש. למשרד הבריאות, כי מדובר למעשה במטבח "קצה" המופעל באמצעות חברות קייטרינג, ולא במטבח מלא. המנהלת ציינה כי בשטח האולם לא נערכות פעולות בישול, טיגון או אפיה, וכן לא נשטפים כלים, וביקשה לקדם את מתן הרישיון לאולם.

בתאריך 13.3.09 הוצא לאולם רישיון להגשת משקאות משכרים.

בתאריך 17.3.09 אושרה הבקשה לרישיון עסק ע"י כיבוי אש.

בתאריך 5.3.09 אושרה הבקשה ע"י משטרת ישראל.

בתאריך 30.4.09 נערכה באולם ביקורת ע"י התברואן ורכזת רישוי עסקים, שתוצאותיה תועדו בשני מסמכים שהוכנו על ידי כל אחד מהם בנפרד.

כחודש לאחר מכן, בתאריך 26.5.09, נשלחו שני המסמכים האמורים למשרד הבריאות.

בתאריך 29.6.09 אישר משרד הבריאות את הבקשה לרישיון עסק, בתנאים הבאים:

- בכפוף לתנאי תברואה נאותים לבתי אוכל, ובתנאי שקבלת המזון תהא מקייטרינג בעל רישיון יצרן.
- ללא ביצוע פעולות של הכנת מזון ושטיפת כלים.

בעקבות כך, שלחה רכזת רישוי עסקים לחברה העירונית ח.מ.ש. את הדרישות התברואיות לצורך מתן רישיון עסק לאולם.

בתאריך 27.7.09, הותקן באולם מד רעש, וזאת כחמישה חודשים לאחר שרכזת רישוי עסקים פנתה למנהלת ח.מ.ש. בבקשה להתקין מד רעש בהתאם לתקנות חוק רישוי עסקים.

בתאריך 27.7.09, כשנה וחצי לאחר הגשת הבקשה הראשונה לקבלת רישיון עסק, וכשנה ו - 9 חודשים לאחר שהוחל לקיים בו אירועים, הוצא רישיון עסק לאולם האירועים במתחם "ספרא".

מהמתואר לעיל עולה, כי הבקשה לקבלת רישיון עסק הוגשה ע"י החברה העירונית לאחר שכבר הוחל בהפעלת האולם, וכי הטיפול בבקשה התעכב במשך חודשים ארוכים, מבלי שהתקבלו כל האישורים הנדרשים להוצאת הרישיון.

כתוצאה מכך, האולם הופעל ע"י החברה העירונית במשך כשנה ו - 9 חודשים ללא רישיון, בניגוד להוראות חוק רישוי עסקים, ותוך נתינת דוגמא שלילית לבעלי העסקים שנדרשו ע"י המועצה להקפיד על שמירת אותו החוק.

מומלץ לשפר את הבקרה השוטפת של הדרג הניהולי בנושא, במטרה למנוע הישנות מקרים כגון אלה בעתיד.

מהנדסת המועצה ציינה בהתייחסותה לטיטוט הדוח, כי היתר הבניה הוצא "לאולם רב תכליתי" ובהתאם לשימוש זה לא הותקן מטבח להכנת מזון וממילא לא נדרש לו אישור משרד הבריאות. במסגרת הבקשה לרישיון עסק, נוסף שימוש של "אולם שמחות" אשר לא הופיע בהיתר המקורי, ורק לאחר הבהרת סוגיית הגשת מזון מוכן מראש (ולא הכנתו במקום) באישור משרד הבריאות, ולאחר בדיקת ההיבטים הסביבתיים הקשורים בשימוש המבוקש (כגון מקומות חניה) בהתאם לאישור היועצת המשפטית – היא חתמה על הבקשה. עוד ציינה המהנדסת, כי לא מדובר בדרישות שלא טופלו במהלך הבניה, או במפגע בטיחותי, אלא בשינוי באופי השימוש המבוקש במבנה, שנוסף מאוחר יותר.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיטוט הדוח, כי החל מכניסתה של רכזת רישוי עסקים הנוכחית לתפקידה קיימת עליית מדרגה משמעותית באופן הטיפול וניהול יחידת רישוי העסקים, והעבודה נעשית ביסודיות, בהתאם להוראות החוק והנהלים המתחייבים, כאשר פעילות זו כוללת לא פעם מתחים מול גורמי המועצה השונים על מנת להבטיח עמידה בלוחות הזמנים הנדרשים בחוק. עוד ציינה מנהלת האגף, כי לצערה, בתקופה שקדמה לקליטתה של רכזת רישוי עסקים הנוכחית, תחום זה סבל מחוסר מענה הולם לרמת ציפיותיה, בין היתר בשל היעדרות ממושכת של העובדת שהיתה אמונה על התחום, ובתקופה זו נעשתה העבודה ע"י מזכירת האגף ועל ידה, ללא עזרה חיצונית או איוש זמני, ובהתחשב בעומסים השוטפים באגף היא מניחה שלא מן הנמנע שנוצרו פגמים.

מנהלת אגף איכות הסביבה הוסיפה, כי נכון למועד פרסום הדוח יש ביישוב 71 עסקים טעוני רישוי (112 צווי פריט) ובמבחן התוצאה כל העסקים טעוני הרישוי רשומים, מטופלים ועוברים ביקורות, כאשר סה"כ יש 94.6% עסקים עם רישיון מתוך כלל העסקים טעוני הרישוי.

9.4 רישוי קייטנות קיץ

בשנת 2009 הוגשו למועצה 16 בקשות לרישוי קייטנות, כאשר 13 קייטנות מתוכם קיבלו בפועל רישיון עסק. נמצא, כי 3 מפעילים ביטלו בסופו של דבר את הקייטנה, ככל הנראה עקב מיעוט נרשמים. לביקורת נמסר, כי פרטי הקייטנות שקיבלו רישיון הועלו לאתר האינטרנט של המועצה, במטרה לספק לתושבים מידע מלא בנושא.

לקראת חופשת קיץ 2009 נערכה פגישה בבית התרבות עם מפעילי הקייטנות בשנה הקודמת, שבמהלכה ניתנו להם הסברים בנושא רישוי עסקים ובטיחות, ונמסר להם חומר כתוב בנושא. מפעילי הקייטנות התבקשו להגיש למועצה בקשות לרישוי עסק עד כחודש לפני מועד פתיחת הקייטנות.

הבקשות לרישוי הקייטנות טופלו ע"י רכזת רישוי עסקים, באמצעות שליחת הטפסים לגורמים המאשרים, כגון משרד הבריאות, משרד החינוך, כיבוי אש, ועוד.

במועד הביקורת, נמצא במשרדה של רכזת רישוי עסקים קלסר הכולל תכתובות, אישורים ומסמכים הנוגעים לרישוי הקייטנות. התיק התבצע באופן מסודר, בהפרדה לפי קייטנה, כאשר לכל קייטנה ניתן מס' רישיון נפרד.

בבדיקה מדגמית של תיקי הרישוי של הקייטנות עלו הממצאים הבאים:

- קייטנת "אליצור שוהם" – בתיק העסק נמצאו כל האישורים הדרושים.
- קייטנת "נופש וגיל" – בתיק נמצאו כל האישורים הדרושים.
- קייטנה מטיילת "רוני קריין" – בתיק נמצאו כל האישורים הדרושים.

נמצא, כי במהלך פעילות הקייטנות בוצעו בהן ביקורות ע"י משרד הבריאות ומשרד החינוך. לביקורת נמסר כי גם התברואן העירוני ערך ביקורות בקייטנות, והגיש לרכזת רישוי עסקים מספר דוחות בנושא. בנוסף, התבקש מפקח הבניה במועצה לערוך בדיקה הנדסית של סככות הצללה במוסדות החינוך בהם פעלו קייטנות. בעקבות הבדיקה הגיש המפקח דוח לרכזת רישוי עסקים שכלל ליקויים לגבי שני מוסדות חינוך, שתוקנו ע"י מחלקת התחזוקה של המועצה.

במועד הביקורת, קייטנות קיץ שהופעלו ע"י חברה עירונית היו מחויבות גם הן בקבלת רישיון עסק, וזאת לעומת פטור שניתן בחוק לקייטנות המופעלות ע"י גופים ציבוריים אחרים. נמצא, כי צו רישוי עסקים (פטור מחובת רישוי קייטנות) חל על קייטנות המנוהלות ע"י רשות מקומית או מתנ"ס עירוני הפועל באתר הקבע שלו, ואינו חל על תאגידים עירוניים הנמצאים בשליטת הרשות המקומית.

בהקשר זה יצוין, כי עמדתה של הוועדה הבינמשרדית לרישוי עסקים, כפי שהובאה ב"בטאון מקצועי לרישוי עסקים ושלטון מקומי" שפורסם ע"י משרד הפנים בחודש מרץ 2009, שיש מקום לראות את התאגידים העירוניים שבשליטת הרשות המקומית כראויים להיכלל אף הם בפטור האמור, ולפיכך משרד הפנים יפעל לתיקון הצו בהתאם לאמור. אולם, עד לתיקון הצו האמור, מחויבת החברה העירונית ח.מ.ש. להקפיד על קבלת רישיון עסק מהמועצה, עבור כל קייטנות הקיץ המופעלות על ידה.

בשנת 2010 טופלו ע"י רכזת רישוי עסקים 16 תיקי קייטנות, כשמתוכם ניתנו רישיונות בפועל ל - 15 קייטנות..

נמצא, כי בתקופת פעילות הקייטנות בקיץ 2010 בוצעו על ידי המועצה ביקורות בטיחות, ביטחון ובריאות בכל הקייטנות. בדוח סיכום ביקורות בקייטנות שנערך ע"י רכזת רישוי עסקים ונשלח להנהלת המועצה ולמשרד החינוך, נכללו הפרטים הבאים:

מס' ביקורות שנערכו	מהות הביקורת	מבצע הביקורת	מס'
3	ביקורת כללית, ניקיון מטבחים, שירותים, חצרות	משרד הבריאות	1
8	ביקורת כללית, ניקיון מטבחים, שירותים, חצרות	תברואן המועצה	2
14	מבדק ביטחון ובטיחות, אישורים כלליים, אבטחה ועזרה ראשונה, נהלי בטיחות בקייטנה	משרד החינוך	3
53	בדיקת אוטובוסים בהתאם לנהלי משרד החינוך, בדיקת רישיונות רכב ונהג, גיל הרכב, אמצעי בטיחות, אישור קצין בטיחות חברת ההסעות, חגורות ואמצעי חירום	מ.מ. שוהם מח' ביטחון	4
11	בדיקת תיק הבטיחות, האישורים והוראות הבטיחות, תיק עזרה ראשונה, תקינות ציוד כיבוי אש, בטיחות כללית במבנים, ברחבות, בשבילים, במתקני ושטחי המשחק, בדיקה שלא נבנו סככות או מתקנים בשטח הקייטנה שלא אושרו, מים לשתיה.	יועץ בטיחות	5
104	בדיקה יומית הכוללת בטיחות כללית במבנה ובחצר המשחקים, מים לשתיה, מס' הילדים בקייטנה, ונוכחות שומר חמוש (בכפוף למס' הילדים).	מ.מ. שוהם מח' ביטחון	6

בדוח האמור צוינו בין היתר הממצאים החריגים שעלו במהלך הביקורות בקייטנות, כמפורט להלן:

- בביקורות שנערכו ע"י משרד הבריאות נמצאו ליקויים בקייטנה אחת. הליקויים תוקנו מיידית, נערכה ביקורת ע"י תברואן המועצה ובוצע דיווח מסודר למשרד הבריאות.
- בקייטנה אחת היתה התפרצות של שלשולים. משרד הבריאות דיווח על חשד לדזנטריה. בוצעה בדיקת תברואן. החשד לדזנטריה הופרך עם קבלת בדיקות המעבדה.

יצוין כי הטיפול ברישוי הקייטנות ובפיקוח עליהם ע"י המועצה, זכה להערכה רבה מצד משרד החינוך. ביום 26.7.2010 שלח המפקח הרשותי במשרד החינוך מכתב הערכה אישי לרכזת רישוי עסקים, והודה לה על פעילותה בנושא.

9.5 רישוי אירועים

החברה העירונית ח.מ.ש. מפיקה אירועי תרבות רבי קהל בחגים ובמועדים שונים, המחייבים רישוי עפ"י חוק רישוי עסקים. חלק מהאירועים מתקיים בבית התרבות, ולפיכך הם נכללים במסגרת רישיון העסק שהוצא למקום, וחלקם נערכים תחת כיפת השמיים ומחייבים קבלת רישיון נפרד לכל אירוע. האירועים הנערכים תחת כיפת השמיים, כוללים בין היתר את "פסטיבל המוזות" הנערך בחול המועד סוכות, אירועי פתיחת הקיץ ומסיבת סוף הקיץ, אירועי יום הזיכרון לחללי צה"ל, במות בידור בערב יום העצמאות, אירועי ט"ו בשבט הנערכים בפארק שוהם, ועוד.

לכל האירועים שנבדקו במהלך עריכת הביקורת, הוצא רישיון עסק כנדרש. במהלך שנת 2009 ניתנו לחברה העירונית 19 רישיונות לאירועים שנערכו תחת כיפת השמיים, ו-3 רישיונות נוספים עבור מכירת אלכוהול באירועים. במועד הביקורת, נמצאו במשרדה של רכזת רישוי עסקים 2 קלסרים המיועדים לרישוי האירועים, בהם תויקו באופן מסודר כל הבקשות, המסמכים והאישורים בהפרדה לפי אירוע.

נמצא, כי החברה העירונית ח.מ.ש. הגישה לרכזת רישוי עסקים בקשה לקבלת רישיון כחודש לפני האירוע. לבקשה צורף העתק מנוהל אירוע שהופק ע"י החברה, שכלל נתונים לגבי האישורים הנדרשים להוצאת הרישיון. נמצא, כי לרוב האירועים חייבי הרישוי נדרשו אישורים מהמשטרה, כיבוי אש, משרד הבריאות ואגף הנדסה.

דרישות המשטרה לרישיון האירועים כללו קבלת מפת אירוע, ותכנית בטיחות שנערכה ע"י יועץ בטיחות ביחד עם הקב"ט ונציגי החברה העירונית. לביקורת נמסר, כי לפני תחילת האירוע, יועץ בטיחות בדק את תנאי השטח ומסר לרכזת רישוי עסקים אישור שנחתם על ידו, שתויק בקלסר המיועד לאירוע.

בדיקת יועץ הבטיחות כללה גם את קיום התנאים שנקבעו ע"י כיבוי אש, ובכלל זה הצבת כבאית, התקנת מטפי כיבוי, וקביעת נאמני כיבוי. יצוין, כי באירועים שכללו מעל 1000 משתתפים, נדרש בדרך כלל להציב במקום גם רכב כיבוי. עבור התקנת במת אירועים שגובהה מעל 60 ס"מ, נדרשה החברה להציג אישור קונסטרוקטור, שהועבר לרכזת רישוי עסקים וצוין בדוח יועץ הבטיחות.

נמצא, כי מספר המאבטחים הנדרש לכל אירוע נקבע ע"י משטרת ישראל עפ"י תנאי השטח וסוג האירוע, ובהתאם לתכנית האירוע כפי שהוכנה ע"י החברה העירונית. בהתאם לדרישת המשטרה, הזמינה החברה העירונית את מספר המאבטחים הדרוש מחברת השמירה, ושלחה העתק מאישור ההזמנה לרכזת רישוי עסקים. בנוסף, דרשה המשטרה לקבל טופס מינוי בעלי תפקידים לאירוע, ובכלל זה מנהל האירוע, ממונה על הביטחון, ואחראי בטיחות.

נמצא, כי רכזת רישוי עסקים הקלידה למערכת את נתוני האירוע ואישור הגורמים המאשרים ביום קבלתם. עם זאת, מאחר ואישור המשטרה התקבל רק "ברגע האחרון", כשעה לפני האירוע, לא התאפשר להנפיק את הרישיון במועד מוקדם יותר ונוצר לחץ עבודה בסמוך למועד פתיחת האירוע. לביקורת הוסבר, כי נציגי המשטרה אינם מסכימים להגיע לבדיקת שטח ביום שלפני האירוע לצורך מתן האישור, אלא רק לאחר השלמת כל העבודות במקום, כגון הצבת במה, שערים, גדרות, הצבת מאבטחים, וכו'.

הביקורת ממליצה ליזום פגישת עבודה מול נציגי המשטרה, במטרה לבחון אפשרות לקבלת אישור עקרוני לאירוע, עוד לפני היום בו הוא מתקיים.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי המשטרה אינה מפיקה אישור מקדמי אלא רק לאחר הביקורת בשטח ולכן ההמלצה לאפשר את קבלת אישור המשטרה מראש אינה ישימה. לדבריה, האישורים ממשרד הבריאות, הוועדה המקומית ורשות הכיבוי מתקבלים בד"כ לפני האירוע, ומספר שעות לפני תחילת האירוע מתקיים סיור של הגורמים המאשרים בשטח, הכולל נציג משטרה, יועץ בטיחות, קונסטרוקטור, מנהל אבטחה, חשמלאי מוסמך, מנהלת האירוע ורשות הרישוי. לאחר סיום הבדיקות, מופק אישור ע"י חשמלאי, קונסטרוקטור ויועץ בטיחות כשעה לפני האירוע, והאישורים נמסרים לנציג המשטרה לצורך בדיקה ואישור זמן קצר לפני תחילת האירוע.

עוד ציינה רכזת רישוי עסקים בתגובתה, כי במעמד מסירת המסמכים היא מקבלת מנציג המשטרה אישור עקרוני בע"פ לאירוע ומתעדת את היום ואת השעה, והוא מודיע בקשר למפקד נקודת המשטרה ביישוב שהאירוע מאושר. לדבריה, לאחר קבלת אישור המשטרה מופק הרישיון ב - 3 עותקים ונחתם ע"י מנהלת האגף ומגיש הבקשה, וכל האירועים תחת כיפת השמיים מצוידים ברישיון תקף המופק ונחתם לפני תחילת האירוע.

נמצא, כי הצבת רכב אמבולנס בשטח האירוע נקבעה עפ"י דרישות יועץ הבטיחות. לביקורת נמסר כי בדרך כלל היועץ דרש הצבת אמבולנס באירועים שכללו מעל 1000 משתתפים. הזמנת האמבולנס בוצעה ממד"א ע"י החברה העירונית ח.מ.ש. ואישור ההזמנה הועבר לרכזת רישוי עסקים ותויק על ידה בקלסר האירוע כפי הנדרש.

בחלק מהאירועים המופקים ע"י החברה העירונית ח.מ.ש. מוגשים או נמכרים מוצרי מזון מסוגים שונים, המחייבים את קבלת אישור משרד הבריאות להוצאת הרישיון. במהלך הביקורת, נמצא אישור של משרד הבריאות לקיום אירועים ע"י החברה העירונית בהם נמכרים מוצרי מזון. לביקורת הוסבר, כי החברה התקשרה עם זכיון לאספקת מזון לאירועים המקיימים תחת כיפת השמיים, שנדרש לעמוד בכל תנאי הרישיון.

נמצא, כי אישור משרד הבריאות כלל הפנייה למכתב מתאריך 7.9.09 שנשלח לחברה העירונית ח.מ.ש, המפרט בין היתר, את הדוכנים המאושרים למכירת מזון משני סוגים: בשר מוקפץ שעבר הכנה במטבח הקייטרינג, ופיתות דרוזיות. במכתב צוין, כי יש להתקין בדוכנים אמצעי הפרדה (מגן עיטוש), ברז מים בקרבת הדוכן, ולבדוק שיש תעודה וטרינרית של אותו היום עבור משלוח מוצרי הבשר. עוד צוין, כי האירוע יפוקח ע"י התברואן של המועצה, ויש להעביר למשרד הבריאות דוח ביקורת המתייחס לכל דוכן המשתתף באירוע.

נמצא, כי התברואן הכין דוח ביקורת כאמור, והעביר אותו לרכזת רישוי עסקים ששלחה אותו באמצעות הפקס למשרד הבריאות.

10. פיקוח על העסקים

10.1 נתונים כלליים

הפיקוח בנושא רישוי העסקים נועד לאתר עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון עסק או בניגוד לתנאי הרישיון, ולוודא כי לא בוצעו שינויים בלתי מורשים במהות העסק לאחר קבלת הרישיון.

הבדיקות בשטח לצורך אכיפת הוראות חוק רישוי עסקים, אמורות להתבצע בתדירות סבירה, בהתאמה לכמות העסקים ביישוב, ובאופן שיטתי ומתוכנן שיבטיח פיקוח ומעקב אחר פעילות כל העסקים טעוני הרישוי.

עד למועד עריכת הביקורת, לא הועסק באגף איכות הסביבה פקח רישוי עסקים.

להלן פירוט עובדי הפיקוח שהועסקו במועד הביקורת ע"י המועצה:

מהות התפקיד	מספר עובדים	תחומי אחריות
פקח רב תכליתי	1	התמקד באכיפת חוקי עזר עירוניים, דיגום מים, ופיקוח על קבלנים.
פקח רב תכליתי	1	התמקד בעריכת פיקוח שוטף על עבודות קבלנים בתחומים שונים
פקח יחידה סביבתית	1	התמקד באכיפה בנושאי איכות סביבה
סיירי ניידת משולבת	2	התמקדו בנושאי בטיחות, הפרות רעש, חניה, ועוד.

מנהלת אגף איכות הסביבה מסרה לביקורת, כי הפיקוח על העסקים נערך ע"י התברואן, וכן ע"י רכזת רישוי עסקים שלעיתים מצטרפת לביקורות בעסקים.

במסמך הגדרות התפקיד של רכזת רישוי עסקים צוין, בין היתר, כי עליה לערוך גם ביקורות פיזיות בעסקים. נמצא, כי העובדת לא ביצעה פיקוח יזום על העסקים, אלא הצטרפה מעת לעת לביקורות שנערכו בעסקים ע"י התברואן, הרופאה הווטרינרית של המועצה, וגורמים חיצוניים כגון פקחי משרד הבריאות או נציגי רשות הכיבוי.

רכזת רישוי עסקים הסבירה לביקורת, כי לא עברה הכשרה לתפקיד פקח רישוי עסקים ואין לה סמכויות פיקוח. לדבריה, הכוונה במסמך הגדרות התפקיד היתה שעליה להתלוות לביקורות הנערכות בעסקים ע"י הגורמים המאשרים, כגון משרד הבריאות וכיבוי אש, ולא לערוך בעצמה פיקוח יזום על העסקים.

נמצא כי בהתאם לכך, מנהלת אגף איכות הסביבה לא דרשה מרכזת רישוי עסקים לייזום ביקורות בעסקים, וממילא לא הכינה עבורה תכנית עבודה חודשית שכללה ביצוע ביקורות כאמור.

הביקורת ממליצה לבצע פיקוח יזום ושיטתי בנושא רישוי העסקים, באמצעות פקח ייעודי שעבר הכשרה בנושא, לצורך איתור עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון עסק או בניגוד לתנאי הרישיון.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיטוט הדוח, כי היא מקבלת את המלצת המבקר לגבי פיקוח יזום ע"י פקח.

10.2 פיקוח עירוני

במועד הביקורת הועסקו על ידי המועצה 2 מפקחים עירוניים במשרה מלאה. העובדים הוגדרו ע"י מנהלת האגף כמפקחים רב-תכליתיים, מאחר ועסקו במקביל בעבודות פיקוח על קבלנים, אכיפת חוקי עזר עירוניים, דיגום מים, ובנושאים נוספים.

המפקח שעבודתו התמקדה בפיקוח שוטף על הקבלנים מסר לביקורת, כי בעבודתו אין כל נגיעה לנושא רישוי עסקים.

ברשות המפקח הנוסף שעבודתו התמקדה באכיפת חוקי עזר עירוניים, נמצאה תעודת הסמכה חתומה ע"י ראש המועצה, בה צוין כי הוא מוסמך לבצע פיקוח על חוקי העזר העירוניים וכן על חוק רישוי עסקים. המפקח האמור מסר לביקורת, כי הוא אינו עוסק באכיפת חוק רישוי עסקים, אלא רק בחוקי העזר העירוניים. לדבריו, לעיתים הוא מתבקש להעביר לבעלי העסקים מסמכים שונים במסגרת סיוריו ביישוב, אולם הוא מעולם לא נדרש לבצע פיקוח בנושא חוק רישוי עסקים. המפקח הדגיש, כי הוא לא עבר השתלמות בנושא, אין לו הסמכה פורמאלית כפקח רישוי עסקים ולא ידוע לו כיצד לאכוף את הוראות חוק רישוי עסקים.

נמצא כי בהתאם לכך, מנהלת אגף איכות הסביבה לא הכינה למפקח האמור תכנית עבודה בנושא אכיפת חוק רישוי עסקים, ולא דרשה ממנו להגיש לה דוחות פעילות בנושא.

מהאמור לעיל עולה, כי העובד שהוסמך כפקח רישוי עסקים לא יכל למלא בפועל את התפקיד, עקב חוסר ידע מקצועי והעדר הסמכה פורמאלית בנושא. עוד עולה, כי מנהלת האגף איכות הסביבה היתה ערה לכך, ולפיכך לא הנחתה את המפקח לבצע פיקוח על קיום הוראות חוק רישוי עסקים.

הביקורת ממליצה להכשיר בהקדם את אחד המפקחים באגף איכות הסביבה לתפקיד פקח רישוי עסקים, ולהכין תכנית עבודה בנושא שתפרט בין היתר, את אופן הפיקוח ואת תדירות הפיקוח בכל אחד מסוגי העסקים.

נמצא כי מלבד עבודת הפיקוח על חוקי העזר, הוטלו על המפקח האמור מטלות נוספות, כגון ביצוע בדיקות דיגום של איכות המים (שבוצעו בעבר ע"י התברואן) ופיקוח על ביצוע עבודות מסוימות של קבלנים.

ברשות המפקח נמצאו שני סוגים של פנקסי דוחות: דוחות חניה, ודוחות ברירת קנס לאכיפת חוקי העזר. בצדו האחורי של טופס דוח ברירת הקנס פורטו חוקי העזר העירוניים והסעיפים השונים בחוקי העזר לפי מספרים סידוריים, לפיהם סימן המפקח בדוח את הסעיף עליו נעברה העבירה.

נמצא, כי חלק מחוקי העזר עליהם התבצע פיקוח, רלוונטיים גם לנושא העסקים, כמפורט:

- חוק עזר פתיחת בתי עסק וסגירתם - התשנ"ה 1995
- חוק עזר שמירה על איכות הסביבה - התשנ"ו 1996 (המתייחס בין היתר לשמירת הניקיון, מניעת מפגעים וסילוקם, פינוי אשפה, שימור רחובות, ניקוי מדרכות, שמירת חזיתות בתים וחדרי מדרגות, מניעת רעש, ועוד).
- חוק עזר איסור רוכלות התשנ"ה 1994
- חוק עזר צעצועים מסוכנים התשנ"ה 1995
- חוק עזר מודעות ושלטים התשנ"ה 1995

הביקורת העלתה, כי המפקח ערך מעת לעת ביקורות בעסקים לצורך אכיפת חוקי העזר העירוניים שיש להם נגיעה לפעילות העסקים, כגון מניעת מפגעים וסילוקם, פינוי אשפה, ועוד. המפקח הסביר לביקורת, כי הפיקוח בעסקים בנושא חוקי העזר התבסס בעיקר על תלונות שהתקבלו מתושבים על מטרדים שונים באמצעות המוקד העירוני. להערכתו, כ-80% מהפיקוח התבצע בעקבות פניות למוקד, והשאר בהתאם לבקשות שהועברו אליו ע"י מנהלת האגף.

נמצא, כי בחלק מהמקרים המפקח הסתפק במתן הודעת "דרישה" בכתב לבעל העסק, לביצוע פעולה הנדרשת עפ"י חוק העזר, כגון סילוק מפגע או אשפה, וזאת לפני נקיטת צעדים נוספים נגדו. רק במקרים בהם הדרישה האמורה לא כובדה ע"י בעל העסק בתוך פרק זמן סביר, ניתנו ע"י המפקח דוחות ברירת קנס.

להלן נתונים לגבי היקף הדוחות שניתנו במהלך השנים האחרונות ע"י כל המפקחים באגף איכות הסביבה בנושאים שונים, כפי שנמסרו ע"י מנהלת האגף:

שנה	סה"כ כמות דוחות
2005	464
2006	426
2007	230
2008	215
2009	519

נמצא כי המפקח תיעד את ממצאי הפיקוח שנערך על ידו בתמונות שצולמו בשטח, ונשמרו במחשב משרדו. במקרים בהם ניתן דוח ברירת קנס בעקבות הפיקוח, ניתן לכל תמונה שם שכלל את המספר הסידורי של הדוח.

מנהלת אגף איכות הסביבה מסרה לביקורת, כי קיים צורך במעבר למערכת פיקוח ממוחשבת התומכת בדוחות. לדבריה, הנושא הועלה על ידה במסגרת הדיונים על תקציב האגף בכל השנים האחרונות, אולם עד היום הדבר טרם יצא אל הפועל. ברשות מנהלת האגף נמצאו 3 הצעות מחיר לרכישת המערכת, מחברת לולטק, מירס, והחברה לאוטומציה. מנהלת האגף הדגישה, כי המעבר למערכת הפיקוח הממוחשבת עשויה למנוע טעויות, לקצר את משך זמן הטיפול, ולשפר באופן ניכר את הבקרה השוטפת בנושא.

הביקורת ממליצה לבחון את האפשרות להקצאת המשאבים הנדרשים לרכישת מערכת פיקוח ממוחשבת, לצורך השגת היתרונות שצוינו לעיל.

מנהלת אגף איכות הסביבה מסרה לביקורת מסמך שיועד להנהלת המועצה בנושא הפיקוח העירוני, שכלל דרישה לתוספת 2 תקנים עבור מפקחים לאכיפת חוקי העזר.

במסמך האמור ציינה מנהלת האגף את היתרונות והחסרונות הקיימים בשיטת העסקתם של הפקחים הרב תכליתיים, כמפורט להלן:

יתרונות בפיקוח רב תכליתי	חסרונות בפיקוח רב תכליתי
• התמחויות במגוון תחומי פעילות • ורסטיליות ושליטה מיטבית בשטח • מתן מענה לתקופות שיא	• אי עמידה ביעדי אכיפה • פערים בציפיות התושבים • מיעוט בפעולות יזומות • תדירות מעקב לא סדורה • מיעוט מבצעי אכיפה • התמקצעות חלקית

בהמשך המסמך האמור ציינה מנהלת האגף, כי היתרון העיקרי בפיקוח רב תכליתי הוא בבקאות וביכולות לנהל את השטח באופן מיטבי וביכולת ורסטילית גבוהה. ומנגד, החיסרון המשמעותי הוא שלא ניתן לעמוד ביעדי האכיפה המצופים, מאחר ו-80% מעיסוק המפקחים מופנה לעבודות אשר הינן מעבר לפיקוח.

לדעת הביקורת, החסרונות שצוינו לעיל לגבי הפיקוח הרב תכליתי, ובכלל זה התמקצעות חלקית וחוסר עמידה ביעדי אכיפה, משליכים גם על העדר הפיקוח הנדרש על קיום הוראות חוק רישוי עסקים.

הביקורת ממליצה להקצות את המשאבים הדרושים לביצוע פיקוח שייתן מענה לצרכים ולדרישות החוק, הן על חוקי העזר העירוניים והן בנושא רישוי עסקים.

10.3 פיקוח תברואן

במטרה להבטיח את קיום התנאים בעסקים שנקבעו ע"י משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה, פועלת רשות הרישוי במועצה באמצעות תברואן, וזאת במקביל לפיקוח על מוצרים מן החי ובעלי חיים, שאמור להיערך ע"י הרופאה הווטרינרית של המועצה.

פעילות התברואן נעשית מתוקף פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן - פקודת בריאות הציבור) (מזון), סעיף 4(2), הקובע כי "מפקח רשאי להיכנס לחצרים שמוכרים בהם מזון כדי להשיג דוגמאות לאנליזה או כדי לברר אם מפירים שם פקודה זו או תקנות שלפיה"; בפקודה זו הוגדר מפקח, בין היתר, בתור: "תברואן או מפקח של רשות מקומית שמועצתה הסמיכה אותו לגבי חצרים שבתחומה".

עד לחודש אוגוסט 2008 הועסק באגף איכות הסביבה מפקח עירוני, ששימש בין היתר גם כתברואן. לאחר פרישתו של העובד, החלה המועצה להעסיק תברואן כנותן שירות חיצוני (ריטיינר), על בסיס שעות.

בתאריך 9.3.09 שלח מנכ"ל המועצה לרופאה הווטרינרית של המועצה מסמך בנושא הגדרת תפקידה. במסמך האמור צוין, בין היתר, כי הפיקוח בשטח על תחום המזון יתקיים בהנחייתה המקצועית ומפקח באגף איכות הסביבה ילווה את הנושא. עוד צוין, כי המפקח עתיד לצאת לקורס תברואנים, ובשלב הביניים המועצה תתקשר במיקור חוץ עם גורם מקצועי נוסף על פי הצורך.

נמצא, כי המפקח העירוני לא הוצא לקורס תברואנים עד לסיום עריכת הביקורת, יותר משנה וחצי לאחר כתיבת המסמך האמור. כתוצאה מכך, הפיקוח התברואי בעסקים המשיך להתבסס על העסקת התברואן במיקור חוץ, וההתקשרות עימו הפכה משלב ביניים להסדר של קבע.

הביקורת ממליצה להוציא את אחד המפקחים באגף איכות הסביבה לקורס תברואנים, כפי שצוין במכתבו של המנכ"ל, במטרה להגביר את יעילות העבודה ולצמצם את הצורך בקבלת שירותים במיקור חוץ.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי עם עזיבת התברואן ששימש כפקח באוגוסט 2008 ועל בסיס התרשמות וממצאי תפוקות העבודה בעבר, היא החליטה לשקול את הוצאת התחום למיקור חוץ ובכך לאפשר למפקחים העובדים באגף למצות באופן יעיל ואפקטיבי את יתר מטלות הפיקוח הרב תכליתי. לדבריה, עבודת התברואן כמיקור חוץ מוכיחה את עצמה, וכפועל יוצא מכך מופקים דוחות בעקבות ביקורות סדורות בעסקים באופן מיטבי ומקצועי. מנהלת האגף הוסיפה, כי ניתן מענה פיקוחי בתחום רישוי המזון ותנאים תברואיים בעסקים באופן מלא ומקצועי מעבר לתפוקות שניתנו בעבר ע"י תברואן/מפקח שהיה צריך לתת מענה בתחומי פיקוח נוספים, והפיקוח בשיטה זו מאפשר למועצה ביקורת ייעודית המאפשרת שמירה על בריאות הציבור.

עוד ציינה מנהלת האגף, כי המלצת הביקורת להוציא את אחד המפקחים לקורס תברואנים ישימה, אך ורק אם יוגדר תקן נפרד לתברואן מאחר וניסיון העבר מלמד ששילוב בין פיקוח רב תכליתי ותברואן אינו יעיל כלל. לדבריה, לאחרונה לאור בקשות מנהלת האגף ומחזיקת תיק איכות הסביבה ולאחר שהנהלת המועצה הבינה את הפערים הקיימים, הוחלט לתגבר בשנת 2011 במשרת פיקוח נוספת את אגף איכות הסביבה לטובת תחום אכיפת אחזקת בעלי חיים ושמירת הסדר בגינות הציבוריות, וכפועל יוצא מצרכי השטח ודרישות התושבים.

בהסכם ההתקשרות שנחתם עם התברואן ביום 2.6.09 נקבע, כי הוא יבצע ביקורות תברואיות בעסקים ובמבני ציבור בתחום המועצה, עפ"י תכנית עבודה שתימסר לו מראש. עוד נקבע, כי תוקפו של ההסכם יהיה עד לסוף שנת 2009, ולרשות נתונה האופציה להאריך את ההסכם לתקופות נוספות בנות שנה כל אחת, בהתאם לשיקול דעתה.

נמצא, כי למרות שתוקף ההסכם פג ביום 31.12.09, ההתקשרות עם התברואן נמשכה באופן שוטף, מבלי שתוקף ההסכם הוארך לתקופה נוספת.

מומלץ להקפיד על הארכה פורמאלית של תוקף ההסכם עם התברואן באמצעות נספח להסכם, שיאושר ע"י היועץ המשפטי ויחתם ע"י מורשי החתימה במועצה.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי המלצת המבקר לעניין הארכת החוזה מקובלת ומבוצעת.

בהסכם שנחתם עם התברואן נקבע, כי הוא יוזמן לביצוע ביקורות עפ"י תכנית עבודה חודשית ובהנחיית מנהלת אגף איכות סביבה או מי מטעמה, ויעביר ממצאי ביקורת בטופס מיוחד, שהעתק ממנו יימסר לבעל העסק. עוד נקבע, כי על התברואן לבצע ביקורות מעקב תיקון ליקויים ולהעביר את חוות דעתו ליחידת רישוי עסקים במועצה להמשך טיפול עפ"י כל דין. בנוסף, על התברואן לעמוד בקשר רציף עם גורמי משרד הבריאות בהתאם לצורך ועפ"י הדרישות, ולהתעדכן בתקנות/חוקים ובכל שינוי רלוונטי לביצוע מתן השירות.

במועד הביקורת, נמצאה ביחידה לרישוי עסקים תכנית עבודה של התברואן שנערכה בטבלת אקסל, בה צוינו שמות העסקים בהם הוא אמור לערוך ביקורות בכל חודש. לביקורת נמסר, כי תכנית העבודה הוכנה על ידי רכזת רישוי עסקים בתיאום עם הרופאה הווטרנרית של המועצה, ואושרה ע"י מנהלת אגף איכות הסביבה.

הביקורת ממליצה לשנות את פורמט תכנית העבודה של התברואן, כך שלא תכלול רק את שמות העסקים בהם יבוצעו ביקורות בכל חודש, אלא גם פירוט של שעות הפיקוח הנדרשות לפי סוג העסק, גודל העסק, רגישות תברואית, וכו'.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי תכנית העבודה של התברואן מבוססת על העסקים ונילקח בחשבון תעדוף לביקורות בעסקים רגישים או בעייתיים. עוד ציינה מנהלת האגף, כי תכנית העבודה אינה יכולה לקבוע מראש זמן ביצוע ביקורת, מעצם היותה תכנית עתידית, ועד כה עולה כי זמן ממוצע לביקורת הוא 35-40 דקות, למעט ביקורות המתמשכות לאור הצורך וסוג הבדיקה או האירוע בשטח, ולפיכך היא אינה ממליצה לקבוע מראש זמני ביקורת.

רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי עבור שנת 2009 הוקצבו 70 שעות עבודה לתברואן שהועסק במיקור חוץ, לצורך ביצוע ביקורות בעסקים ובמוסדות החינוך.

התברואן מסר לביקורת, כי אכן סוכם עימו על מתן שירות בהיקף 70 שעות בשנה, וניצול מכסת השעות התבצע עפ"י תכנית עבודה חודשית, בה נקבע באילו עסקים ומוסדות עליו לערוך ביקורות.

בהוראת עבודה מס' 5.4.3.05 של נוהלי האיזו במועצה, נקבע אופן הביצוע של הבדיקות התקופתיות בעסקים. מטרת הנוהל, כפי שצוינה בהוראת העבודה, לקבוע שיטה לביצוע בדיקות וביקורות תקופתיות בעסקים.

בסעיף 2 בנוהל, תחת הכותרת "הגדרות" צוין, כי בדיקה תקופתית היא בדיקה מקיפה עפ"י תכנית עבודה, לשם ביצוע ביקורת על מגוון רחב של היבטים, ובכלל זה:

- 2.1.1 בדיקה תברואית - בחינת מידת ההלימה שבין הנחיות משרד הבריאות למצבו התברואי של העסק, כמחויב בחוק רישוי עסקים.
- 2.1.2 בדיקת התאמת העסק לתנאי רישוי עסקים - כמפורט בחוק רישוי עסקים ובתקנות רישוי עסקים.

בהמשך הנוהל נקבעו כללים הנוגעים לעבודת התברואן, כפי שיפורט להלן.

נמצא, כי התברואן ביצע בדיקות תברואיות בעסקים ובמוסדות החינוך, בהתאם להסכם שנחתם עימו.

בתגובתו לטיטוט הדוח ציין התברואן, כי בכל ביקורת שנערכת על ידו נבדק העסק בהתאמה לדרישות החוק כפי שמופיעות בק.ת. דרישות רישוי עסקים לבתי עסק, לפי מהות העסק, וכן נבדקים תנאי התברואה בעסק שגם הם מופיעים בדרישות החוק.

במועד הביקורת, רכזת רישוי עסקים ניהלה מעקב שוטף אחר הבדיקות שבוצעו בפועל ע"י התברואן במהלך כל חודש, באמצעות רישום נתונים בטבלת אקסל, כמפורט להלן:

מס'	שם העסק	מהות העסק	כתובת העסק	חודשי השנה											
				12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
סה"כ															

נמצא, כי תכנית העבודה לשנת 2008 של התברואן הקודם, שהועסק כעובד מועצה, כללה 111 ביקורות תברואיות, מהם 93 ביקורות בעסקים (לא כולל אירועים וקייטנות) ו- 18 ביקורות נוספות במעונות יום.

ואילו תכנית העבודה לשנת 2009 של התברואן שהועסק במיקור חוץ, כללה 113 ביקורות תברואיות, מהם 91 בעסקים, 16 במעונות יום ו- 6 בגני ילדים וצהרונים. רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי הכינה את התכנית האמורה על סמך תכנית העבודה של התברואן מהשנה הקודמת.

הביקורת העלתה, כי תכנית העבודה של התברואן לשנת 2009 לא יושמה בפועל, וכתוצאה מכך חלה ירידה משמעותית בהיקף הביקורות התברואיות שבוצעו בעסקים ובמוסדות החינוך באותה שנה.

רכזת רישוי עסקים הציגה לביקורת טבלת אקסל מעודכנת ליום 31.12.09, בה תועדו כל הביקורות שבוצעו ע"י התברואן בכל חודש מתחילת שנת 2009. להלן ריכוז נתוני הטבלה האמורה:

מס' ביקורות שנערכו	ינואר	פברואר	מרץ	אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר	סה"כ במהלך השנה
בעסקים	5	1	2	6	0	4	6	5	1	1 (*)	0 (**) (*)	9	40
באירועים		1	2		1		3	1		1			9
בקייטנות							2						2
במעונות יום	2												2
בגני ילדים וצהרונים			5							1			6
סה"כ ביקורות במהלך החודש	7	2	9	6	1	4	11	6	1	3	0	9	59

(*) במהלך חודש אוקטובר נכח התברואן בביקורות שנערכו ע"י משרד הבריאות ב- 6 עסקים לצורך חידוש הרישיון.
 (**) במהלך חודש נובמבר נכח התברואן בביקורות שנערכו ע"י משרד הבריאות ב- 6 עסקים.

מנתוני הטבלה עולה, כי בשנת 2009 בוצעו על ידי התברואן 59 ביקורות בלבד, מהם 40 ביקורות בעסקים (פחות מחצי מהקבוע בתכנית העבודה), 8 במעונות, גני ילדים וצהרונים, 9 באירועים, ו- 2 ביקורות בקייטנות.

עוד עולה מהטבלה, כי בכל חודש בוצעו בדיקות תברואיות בהיקפים שונים. לדוגמא, בחודשים מאי וספטמבר בוצעה בדיקה אחת, בחודשים אפריל ואוגוסט בוצעו 6 בדיקות בכל חודש, ובשאר החודשים בוצעו בדיקות בהיקפים שונים, שנעו בין 2 ל- 11 בדיקות בחודש.

התברואן שהועסק במיקור חוץ מסר לביקורת, כי מתוך ניסיון של עשרות שנים במקצוע הוא סבור, שבמסעדות ובעסקים גדולים כמו סופרמרקטים (יש 3 בשוהם) נדרש לבצע ביקורות תברואיות בתדירות של פעם בחודש, ואילו בעסקי מזון קטנים נדרשת ביקורת תברואית בתדירות של פעם בחודשיים.

עוד ציין התברואן, כי להערכתו היקף העבודה במועצה מחייב העסקת תברואן בהיקף של חצי משרה לפחות. לדבריו, משרד הבריאות עורך ביקורות בעסקים בתדירות נמוכה, בדרך כלל רק פעם בשנה, ולפיכך נטל הפיקוח מוטל בעיקר על הרשות המקומית.

הרופאה הווטרינרית של המועצה מסרה לביקורת, כי הקצאת 70 שעות עבודה לתברואן בשנת 2009 אכן לא היתה מספקת, ונבעה ממגבלות תקציביות. לדבריה, בשנת 2010 הוחלט להגדיל את היקף עבודת התברואן ל- 120 שעות, אולם להערכתה הכמות הנדרשת כדי לענות על כל הצרכים עומדת על 150 שעות עבודה בשנה, לנוכח כמות העסקים, מוסדות החינוך ומבני הציבור בהם נדרש לבצע בדיקות תברואיות.

בבדיקה מפורטת של העסקים שנבדקו ע"י התברואן במהלך שנת 2009 נמצא, כי בחלק מעסקי המזון בוצעו מספר בדיקות תברואיות, בחלק בוצעה בדיקה אחת ובחלק לא בוצעו בדיקות כלל. לדוגמא, בפיצרייה אחת בוצעה ביקורת תברואית ראשונה רק בחודש נובמבר, וגם היא ע"י משרד הבריאות. ב- 6 עסקי מזון בוצעה בדיקה תברואית אחת בחודש דצמבר, כלומר מתחילת השנה לא נערכו בהם בדיקות תברואיות כלל. עסקים אלו כללו פיצרייה, 2 חנויות פיצוחים, דוכן פלאפל, קונדיטוריה וחנויות לממכר מזון.

עוד נמצא, כי ב- 2 מעונות יום בוצעה רק בדיקה תברואית אחת במהלך השנה בחודש ינואר, ואילו ב- 4 מעונות יום נוספים לא בוצעו בדיקות כלל במשך כל השנה.

רכזת רישוי עסקים הציגה לביקורת טבלת אקסל בה תועדו כל הביקורות שבוצעו ע"י התברואן במחצית הראשונה של 2010. להלן ריכוז נתוני הטבלה האמורה:

מס' ביקורות שנערכו	ינואר	פברואר	מרץ	אפריל	מאי	יוני	סה"כ במהלך חצי שנה
בעסקים	6	0	11	4	6	7	34
באירועים	1		1				2
בבתי ספר			2			1	3
במעונות יום						4	4
בגני ילדים וצהרונים			4				4
סה"כ ביקורות במהלך החודש	7	0	18	4	6	12	47

מנתוני הטבלה עולה, כי במהלך המחצית הראשונה של שנת 2010 בוצעו על ידי התברואן 47 ביקורות, מהם 34 ביקורות בעסקים, 4 במעונות יום, 4 בגני ילדים וצהרונים, 3 בבתי ספר, ו- 2 ביקורות תברואיות באירועים.

בבדיקה מפורטת של העסקים שנבדקו ע"י התברואן במהלך המחצית הראשונה של שנת 2010 נמצא, כי בחלק מעסקי המזון בוצעו מספר בדיקות תברואיות, בחלק בוצעה בדיקה אחת ובחלק לא בוצעו בדיקות כלל.

עוד נמצא, כי במהלך המחצית הראשונה של שנת 2010 נערכה רק בדיקה תברואית אחת ב- 4 מעונות יום, בחודש יוני, ובמעון נוסף לא בוצעו בדיקות תברואיות כלל. כמו כן, במהלך כל אותה תקופה בוצעו ביקורות תברואיות רק ב- 4 גני ילדים וצהרונים הפועלים ביישוב.

בהוראת עבודה מס' 5.4.3.05 של נוהלי האיזו במועצה נקבע, כי המעונות ייבדקו בהתאם לתכנית העבודה השנתית, וכי הגנים ייבדקו עפ"י קריאות המוקד.

הביקורת ממליצה להוסיף להוראות הנוהל פרק זמן קבוע לביצוע ביקורות תברואיות במוסדות החינוך, ולהקפיד על יישומו.

בנוהל האיזו נקבע, כי עסקים שפעילותם אינה קשורה למזון, ייבדקו על ידי התברואן לפחות פעם בשנה, ואילו עסקים הקשורים להכנה/מכירה או יבוא מזון, ייבדקו לפחות פעמיים בשנה.

נמצא, כי הוראות הנוהל לא יושמו בפועל. כפי שצוין, במהלך שנת 2009 והמחצית הראשונה של 2010, בוצעה בחלק מעסקי המזון בדיקה אחת בלבד, ובחלק מהעסקים לא בוצעו בדיקות כלל. כמו כן, חלק מהעסקים שפעילותם אינה קשורה למזון, כלל לא נכללו בתכניות העבודה של התברואן וממילא לא נבדקו על ידו.

מהמתואר לעיל עולה, כי הבדיקות התברואיות שבוצעו בעסקים ובמוסדות החינוך בשנת 2009 ובמחצית הראשונה של שנת 2010, היו חלקיות ולא נתנו מענה הולם לצרכים ולדרישות הנוהל.

הביקורת ממליצה להגדיל את המשאבים המוקצים לנושא, ולערוך מחדש את תכניות העבודה של התברואן באופן שיבטיח מענה הולם לדרישות ולצרכים.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי נושא שעות העבודה של התברואן הינו נגזרת של תקציב נתון, ויש לציין כי בשנת 2010 לאור דרישת מנהלת האגף, הוגדלה מכסת השעות של התברואן ל - 120.

הביקורת העלתה, כי התברואן הקפיד להגיש דוח כתוב לאחר כל ביקורת שערך בעסקים, כפי הנדרש. דוחות התברואן כללו ליקויים, ממצאים חיוביים, והמלצות יישומיות, והתייחסו בין היתר, לאופן קבלת חומרי גלם, עיבוד חומרי גלם, מצב המקררים, הדברה, ניקיון, תחזוקה, נהלי עבודה, ועוד.

נמצא, כי בדיקות התברואן בעסקים לא התבצעו עפ"י רשימת פרמטרים לבדיקה שנקבעה מראש ע"י המועצה.

הרופאה הווטרנרית של המועצה מסרה לביקורת, כי לדעתה עדיף להשאיר לתברואן שיקול דעת ולא לקבוע מראש נושאים לבדיקה. לדבריה, מקצועיותו וניסיונו הרב של התברואן מאפשרים לתת לו מרחב פעולה, והדוחות המפורטים שהוגשו על ידו מספקים.

הביקורת ממליצה לעגן את בדיקות התברואן בטופס בדיקה, שיפרט את הנושאים האמורים להיבדק על ידו לפי סוג העסק, גודל העסק, רגישות העסק מבחינה תברואית, סוג המוסד החינוכי, וכו'.

התברואן ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הביקורות התברואיות בעסקים בוצעו לפי קווים ונושאים ברורים המונחים עפ"י חוק רישוי עסקים, הכוללים את הנושאים הבאים: קבלת חומרי גלם, אחסון חומרי גלם במחסנים או בחדרי קירור (סידור המזון, ניקיון, אוורור, סימון המזון, תאורה) איזור הייצור (מטבח או כל שטח אופרטיבי אחר), זרימת הייצור, חלוקה למדורים, קיום תשתיות מתאימות בהתאם לחוק רישוי עסקים, אחסון תוצרת מוגמרת ושיווק (צלחת הסועד או הובלה). לדברי התברואן, בעסקים שאינם עסקי מזון, נבדק קיום הדרישות הספציפיות של אותו עסק כפי שמופיעות בחוק. עוד ציין התברואן בתגובתו, כי אין אפשרות לבנות טופס אחיד לביקורת לכל העסקים טעוני הרישוי ביישוב, משום שכל עסק הינו ספציפי לדרישות שלו, ויש צורך לבדוק את העסק לפי הנקודות שצוינו לעיל.

הוראת עבודה מס' 5.4.3.05 של נוהלי האיזו במועצה, נועדה להסדיר את אופן הביצוע של הבדיקות והביקורות התקופתיות בעסקים.

נמצא, כי הוראות הנוהל לא הועברו לתברואן שהועסק במיקור חוץ, לצורך יישום בפועל. לאחר שהביקורת הציגה את הוראות הנוהל בפני התברואן, הוא ציין כי הוא רואה את המסמך בפעם הראשונה.

הביקורת ממליצה להקפיד על העברת הוראות העבודה לכל העובדים הרלוונטיים, וכן לנותני שירותים חיצוניים האמורים לבצע את אותה העבודה.

לאחר שהתברואן עיין לראשונה בהוראות נוהל האיזו, הוא ציין כי לדעתו נדרש לערוך בנוהל מספר עדכונים, ובכלל זה:

- סעיף 3.1.1 - ביקורות תברואיות בעסקי מזון בתדירות של פעמיים בשנה לפחות – לדעת התברואן תדירות זו נמוכה מידי, וצריך לבצע בדיקות בעסקי מזון בתדירות של פעם בחודשיים, ובמסעדות ועסקים גדולים בתדירות של פעם בחודש.
- סעיף 3.3.3 - ארכה של 14 יום לתיקון הליקויים – לדעת התברואן מדובר בפרק זמן ארוך מידי, וצריך לתת לבעל העסק ארכה של יומיים עד שלושה ימים בלבד לתיקון הליקויים התברואיים.

התברואן הדגיש כי הערותיו על הנוהל נובעות מעיון ראשוני בלבד, ולדעתו יש לבחון את כל הוראות הנוהל ביסודיות, על מנת להבטיח את התאמתו לצרכים ולדרישות.

הביקורת ממליצה לבחון שנית את הוראות נוהל האיזו בנושא הביקורות בעסקים לאור האמור לעיל, ולבצע בו את העדכונים הנדרשים בתיאום עם מנהלת האגף, הרופאה הווטרינרית של המועצה והתברואן.

לאחר מסירת טיוטת הדוח לעיון המבוקרים, הועבר למבקר העתק מהוראת עבודה מעודכנת של נוהל האיזו שצוין לעיל (מס' 5.4.3.05). בנוהל המעודכן צוין, כי עסק שפעילותו קשורה להכנה, מכירה או יבוא של מזון מן החי, ייבדק ע"י הרופאה הווטרינרית מידי חודש, ואילו עסק שפעילותו קשורה להכנה, מכירה או יבוא של מזון, ייבדק לפחות פעמיים בשנה ע"י התברואן.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי ההמלצה האמורה יושמה, ובוצע עדכון לנוהל ע"י הרופאה הווטרינרית של הרשות ורכזת רישוי עסקים והוא נמסר לתברואן.

הרופאה הווטרינרית של המועצה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי לדעתה צריך לבצע בדיקות בעסקי מזון בתדירות של פעם ברבעון, והארכה לתיקון הליקויים ע"י בעל העסק אמורה להיות שבוע ימים.

במועד הביקורת, לא נמצא ברשות התברואן רישום מרוכז של הביקורות שנערכו על ידו בעסקים ובמוסדות החינוך. התברואן הסביר לביקורת, כי הוא הסתמך על הרישום שהתבצע באופן שוטף ע"י רכזת רישוי עסקים.

בנוהל האיזו נקבע, כי בסוף כל חודש יעביר התברואן למנהלת אגף איכות הסביבה, לרכזת רישוי עסקים ולרופאה הווטרנרית של המועצה, דוח סיכום סטטיסטי הכולל פירוט של כל העסקים שנבדקו על ידו במהלך החודש ושל עיקרי הממצאים שהתגלו בבדיקה.

נמצא, כי התברואן לא נדרש להגיש דוחות סיכום סטטיסטיים ע"י מנהלת האגף, רכזת רישוי עסקים או הרופאה הווטרנרית, וממילא לא הגיש להן דוחות כאמור.

מומלץ להקפיד על קבלת דוחות סיכום חודשיים מהתברואן, כנדרש עפ"י הנוהל.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי היא דרשה לקבל מהווטרנרית הרשותית דוחות סיכום חודשיים של התברואן, והנושא יחודד מול הווטרנרית וההמלצה תיושם.

על מנת להבטיח תנאי תברואה נאותים באירועים הנערכים תחת כיפת השמיים הכוללים מכירת מזון, אחד מתנאי הרישיון הוא נוכחות של תברואן במקום האירוע. הדבר נעשה בהתאם לדרישות משרד הבריאות, אשר ציין באישורים שניתנו על ידו כי האירועים ייערכו תוך אכיפת החוק ופיקוח תברואי צמוד של התברואן.

יצוין, כי בעוד הביקורות בעסקים ובמוסדות החינוך בוצעו במהלך פעילותם בשעות היום, ביקורות התברואן באירועים תחת כיפת השמיים או באולם מתחם ספרא, נערכו לרוב בשעות הערב והלילה. למרות האמור, בהסכם ההתקשרות עם התברואן לא נקבע תגמול שונה עבור עבודתו בשעות הערב והלילה.

נמצא, כי באירועים השונים שנערכו בשעות הערב והלילה ע"י החברה העירונית, לא הוקפד על נוכחות תברואן במשך כל זמן האירוע. התברואן מסר לביקורת, כי הוא הגיע לאירועים לפרק זמן קצר בלבד לצורך ביצוע בדיקות שונות, ובדרך כלל עזב את המקום לאחר כחצי שעה.

לדעת הביקורת, מצב זה עלול לגרום לחריגות מהתנאים התברואיים הנדרשים לאחר עזיבת התברואן את מקום האירוע, ואף אינו עולה בקנה אחד עם דרישות משרד הבריאות.

הביקורת ממליצה להקפיד על נוכחות התברואן במשך כל או לפחות רוב זמן האירועים המפוקחים על ידו.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיטות הדוח, כי המלצת המבקר מקובלת ונעשתה פנייה לגזבר המועצה להגדלת היקף שעות התברואן לתוספת 35 שעות עבודה שנתיות לטובת 7 אירועים גדולים תחת כיפת השמיים, עם המלצה שמקור המימון יהיה מהחברה העירונית.

הרופאה הוטרנירית של המועצה ציינה בתגובתה לטיטות הדוח, כי הבעיה היא בקבלת המזון לאירוע, במיוחד מזון מן החי, וברגע שהתברואן ראה שהמזון הגיע בצורה תקינה, בקירור, אין לדעתה סיבה לנוכחות שלו בכל האירוע.

בנוהל האיזו נקבע, כי בתום 14 יום מביצוע הביקורת, תבוצע ביקורת נוספת בעסק על ידי התברואן. עוד נקבע, כי מועדי הביצוע של הביקורות החוזרות יעודכנו וייטמעו בתכנית הביקורת השנתית, ויהיו לחלק מתכנית העבודה השוטפת.

נמצא, כי לאחר שליחת העתק הדוח לבעל העסק בצירוף מכתב דרישה לתיקון הליקויים, התברואן ערך בעסק ביקורת חוזרת, כפי הנדרש. בנוסף, ערך התברואן בדיקות מעקב לתיקון ליקויים גם לאחר ביקורות שנערכו ע"י משרד הבריאות. לביקורת נמסר כי בעקבות דוח התברואן החליט לעיתים משרד הבריאות להסתפק בכך, ולעיתים עמד על שליחת נציג מטעמו לעסק, כדי לוודא את תיקון הליקויים.

בתאריך 22.3.09 שלחה מנהלת אגף איכות הסביבה לרופאה הוטרנירית של המועצה נוהל "ניהול ולווי תברואן". בנוהל צוין, בין היתר, כי הדוחות על סיורי התברואן יועברו על ידו לרופאה הוטרנירית להמשך מעקב וטיפול. עוד צוין במסמך, כי העתקי הדוחות ירוכזו בתיק התברואן במשרד הרופאה הוטרנירית, ויישלחו גם לרכזת רישוי עסקים.

נמצא כי התברואן העביר את הדוחות למחלקה הוטרנירית, ולעיתים לרכזת רישוי עסקים שהעבירה העתקים מהם לרופאה הוטרנירית ולמנהלת אגף איכות הסביבה.

עד למועד עריכת הביקורת, פרטי הביקורות שנערכו ע"י התברואן בעסקים, לא הוקלדו ע"י רכזת רישוי עסקים באופן שוטף לתכנת רישוי עסקים (במסך פיקוח).

נתוני הפיקוח בתכנה היו אמורים לכלול את הפרטים הבאים:

פרטי הפקח שביקר בעסק	תאריך הפיקוח	מס' ימים לטיפול	לטיפול עד	מצב העסק

לחילופין, הוצגה לביקורת טבלת אקסל, שבאמצעותה תיעדה רכזת רישוי עסקים את המועדים בהם נערכו ביקורות התברואן. בטבלה האמורה צוינו העסקים והמוסדות בהם ביקר התברואן בכל חודש, אולם לא פורטו בה ממצאי הביקורות.

הביקורת המליצה לתעד את עיקרי הממצאים שעלו בביקורות התברואן באמצעות הקלדת נתונים ביישום "מצב העסק" שנמצא במסך הפיקוח בתכנת רישוי עסקים.

במהלך הביקורת מסרה רכזת רישוי עסקים למבקר, כי החלה להקליד במסך הפיקוח בתכנה את נתוני הביקורות שנערכו בעסקים ע"י התברואן והרופאה הווטרנרית של המועצה. הנתונים שהוקלדו כללו את תאריך ביצוע הפיקוח ודירוג של ממצאי הפיקוח בהתאם ל - 5 אפשרויות הקבועות בתכנה (טעון שיפור, לא טוב, מצב גרוע, מצב תקין, מצוין).

בתגובתה לטיוטת הדוח ציינה רכזת רישוי עסקים כי ההמלצה האמורה יושמה, וכל דוחות הביקורת מינואר 2009 ואילך מתועדים במערכת הממוחשבת.

נמצא, כי התברואן הגיש חשבונית נפרדת עבור כל ביקורת שנערכה על ידו בעסקים, בה צוין שם העסק בו נערכה הביקורת, כמות שעות, מחיר לשעה, וסה"כ לתשלום. החשבוניות אושרו לתשלום בחתימתה של הרופאה הווטרנרית של המועצה.

במהלך שנת 2010 החל התברואן להגיש חשבונית חודשית בה רוכזו כל הביקורות שבוצעו על ידו במהלך החודש. פרטי כל אחת מהביקורות צוינו בשורה נפרדת בחשבונית, אך בחלק מהמקרים תאריך ביצוע הביקורת הוסף לאחר מכן בכתב יד.

מומלץ להקפיד על קבלת חשבונית הכוללת פירוט מלא, כולל תאריכי הביקורות.

10.4 פיקוח הגורמים המאשרים

חלק מהגורמים המאשרים את הבקשה לרישיון עסק, עורכים מעת לעת ביקורות על העסקים, בהתאם לתכניות העבודה שנקבעו על ידם. נמצא, כי רוב הביקורות בעסקים נערכו ע"י נציגי רשות הכיבוי, ונציגי הלשכה המחוזית של משרד הבריאות.

לביקורת נמסר, כי רשות הכיבוי עורכת ביקורת בכל עסק לפחות פעם בשנה, ואילו משרד הבריאות עורך ביקורות בעסקי המזון בדרך כלל פעם אחת בשנה, ובמקרים מעטים מספר פעמים בשנה, בהתאם לחומרת הממצאים שעלו בביקורות קודמות.

נמצא, כי ממצאי הבדיקות של הגורמים המאשרים נשלחו על ידם לבעלי העסקים, עם העתקים ליחידה לרישוי עסקים במועצה, לצורך ניהול מעקב ובקרה.

לביקורת נמסר, כי רשות הכיבוי אינה מעבירה את העתקי הדוחות באופן שוטף, אלא צוברת דוחות במשך מספר חודשים, ושולחת אותם למועצה באופן מרוכז. לביקורת נמסר, כי הדבר גורם לעיתים לעומס עבודה המקשה על ניהול מעקב אחר תיקון הליקויים.

רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי המעקב אחר תיקון הליקויים שהתגלו ע"י הגורמים המאשרים נערך באמצעות הביקורות שעורך בעסקים התברואן. לדבריה, עיקר האחריות לגבי המעקב האמור היא של הגורם המאשר, מכיוון שבסמכותו לבטל את האישור שניתן על ידו למתן הרישוי במידה ובעל העסק לא תיקן את הליקויים.

הביקורת מעירה, כי על המועצה לנהל מעקב עצמאי אחר תיקון הליקויים שהועלו על ידי הגורמים המאשרים, ולא להסתמך רק על האפשרות לביטול האישור למתן הרישוי.

מומלץ, כי המעקב אחר תיקון הליקויים לא יסתמך רק על ביקורות התברואן, מאחר וקיימים ליקויים שלא הועלו על ידי משרד הבריאות ואינם קשורים לתחום מומחיותו, אלא ע"י פקח רישוי עסקים מוסמך, כפי שהוסבר לעיל.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי מעקב תיקון ליקויים הקשורים לתברואה או להפרה של תנאי הרישוי או חוקי העזר, אמורה להיעשות לדעתה מול הגורם הרלוונטי: תברואן, וטרינרית, יחידה סביבתית ופקח רישוי עסקים – משרה שאינה קיימת.

נמצא, כי העתקי הדוחות ששלחו הגורמים המאשרים לרכזת רישוי עסקים תיקו על ידה בתיקי העסקים, כפי הנדרש. עם זאת, לא בוצע רישום מרוכז של מועדי הביקורות שנערכו בכל אחד מהעסקים ע"י הגורמים המאשרים, המאפשר איתור עסקים שבהם לא נערכו ביקורות במשך זמן רב.

הביקורת ממליצה לערוך רישום מרוכז של מועדי הביקורות שנערכו בעסקים ע"י הגורמים המאשרים, לצורך שיפור המעקב והבקרה בנושא.

10.5 פיקוח יחידה סביבתית

במועד הביקורת הועסקו באגף איכות הסביבה שני עובדים במשרה מלאה במסגרת היחידה הסביבתית: מנהלת היחידה, ופקח סביבתי. פיקוח היחידה התמקד באכיפה בתחום הסביבתי, כגון פסולת בניין, איתור תחנות מיון ומעבר פיראטיות, נזקי שריפות, זיהום אוויר, ועוד.

נמצא כי המועצה קיבלה החזר כספי מהמועצה האזורית חבל מודיעין עבור חלק מעלויות העסקתם של מנהלת היחידה והפקח, מאחר והפיקוח נערך גם בתחומה.

מנהלת אגף איכות הסביבה מסרה לביקורת, כי פעילות היחידה הסביבתית מקיימת פיקוח בנושאי איכות סביבה על שני עסקים: מטמנת ברקת, ומטווה אימפריאל.

נמצא, כי ממצאי הפיקוח של היחידה הסביבתית הועברו באופן שוטף למנהלת אגף איכות הסביבה, וכאשר היתה להם נגיעה לפעילות העסקים העתק מהם הועבר לרכזת רישוי עסקים.

רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי קיבלה מפקח היחידה הסביבתית דוחות מעטים בלבד לגבי העסקים. לדבריה, פקח היחידה מתואם בעיקר מול המשרד לאיכות הסביבה, שהוא אחד הגורמים המאשרים, ובמקרה הצורך בסמכותו לבטל את האישור שניתן על ידו לרישיון העסק, על סמך ממצאי הדיווח של הפקח.

הביקורת ממליצה לקבל מפקח היחידה הסביבתית דוחות פיקוח תקופתיים על העסקים בהם הוא אמור לערוך פיקוח שוטף (כולל המטמנה והמטווח), ולעגן זאת בנוהלי העבודה של היחידה.

עוד מומלץ, להקפיד על תיוק הדוחות בתיקי העסקים ועל הקלדת עיקרי הממצאים במסך הפיקוח בתכנת רישוי עסקים.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי בנושא דוחות היחידה הסביבתית מבוצעות ביקורות ויש ממצאים, יוקפד על נושא הדיווח למנהלת האגף, ויצאה הנחיה למנהלת היחידה בהתאם.

10.6 פיקוח וטרינרי

במועד הביקורת המועצה העסיקה רופאה וטרינרית במשרה חלקית בהיקף 50% משרה. לביקורת נמסר כי שעות עבודתה של הרופאה הווטרינרית הם כלהלן:

- יום א' – בין השעות 11:30 עד 15:00
- יום ב' – בין השעות 08:30 עד 17:00
- יום ג' – בין השעות 11:30 עד 15:30
- יום ד' – בין השעות 08:00 עד 12:00

תפקידיה של הרופאה הווטרינרית במועצה כוללים, בין היתר, פיקוח על מכירת מוצרים מן החי ובעלי חיים בעסקים הפועלים בתחום הרשות. במידה ומצאה הרופאה הווטרינרית ליקויים תברואיים, בסמכותה להורות על סילוק וביעור אותם מוצרים שלדעתה יש בהם כדי לסכן את בריאות הציבור, ובמקרה הצורך אף להנחות על נקיטת צעדי אכיפה כנגד בעל העסק, על מנת לחייבו לעמוד בתנאים התברואיים הנדרשים.

בתחום המועצה פועלים 3 סניפים של רשתות מזון גדולות בהם קיימים אטליזים, וכן סניף של רשת מזון מהיר, סניף של רשת בתי קפה המוכר גם כריכים בשריים, חנות לממכר בעלי חיים, ומספר מסעדות ובתי אוכל בהם נמכרים מוצרים מן החי מסוגים שונים, שנדרש לערוך בהם ביקורות וטרינריות.

בהוראת עבודה מס' 5.4.4.2 של נוהלי האיזו במועצה, הוסדר נושא הבדיקות הווטרינריות בעסקים, שעיקרם מפורט להלן:

- הרופאה הווטרינרית של המועצה תערוך בדיקות שגרתיות בבתי עסק לממכר מזון מן החי ומכירת בעלי חיים, שתיערכנה על גבי טופס מיוחד.
- הבדיקות תיערכנה אחת לרבעון בכל רשתות המזון, מעדניות וחנויות לממכר מזון מן החי ומכירת בעלי חיים, בכפוף לתכנית עבודה שנתית.
- הבדיקות תיערכנה ע"י הרופאה הווטרינרית.
- אם ימצאו ליקויים בבית עסק, הרופאה הווטרינרית של המועצה תוציא מכתב לבעל העסק המפרט את הליקויים שנמצאו ואת משך הזמן שניתן לו לשם תיקונם.
- העתק מהדוח יועבר ליחידה לרישוי עסקים, לתברואן, ולמנהלת אגף איכות הסביבה.
- בעל העסק יידרש לדווח בכתב לרופאה הווטרינרית על השלמת תיקון הליקויים, ובאחריותה לעקוב אחר קבלת המשוב, ולבצע בעסק בדיקה חוזרת.

מהאמור בנוהל עולה, כי על הרופאה הווטרינרית של המועצה לבצע בעצמה ביקורות בבתי עסק בהם נמכרים מוצרים מן החי בתדירות של פעם ברבעון, בכפוף לתכנית עבודה, ולנהל מערך דיווחים וביקורות מעקב בנושא.

נמצא, כי בתכנית העבודה השנתית שהוכנה על ידי הרופאה הווטרינרית לשנת 2009, לא נכללה כל התייחסות לנושא הביקורות בעסקים. ואילו בתכנית העבודה לשנת 2010 אוזכרו העסקים במסגרת המטרה: "שיפור מצב תברואתי בכל המוסדות ועסקים הדורשים רישוי עסקים", אך לא צוינו הביקורות שיבוצעו בעסקים ע"י הרופאה הווטרינרית.

מומלץ לכלול בתכנית העבודה השנתית של הרופאה הווטרינרית גם את הביקורות שיבוצעו על ידה בעסקים, כנדרש עפ"י הנוהל.

בדוח פעילות שנתי שהגישה הרופאה הווטרינרית של המועצה לשנת 2007 נכללו, בין היתר, נתונים לגבי 18 ביקורות שנערכו בבתי עסק (מתוכן 10 ביקורות ב-3 המרכולים הגדולים הפועלים ביישוב). ואילו בדוח שהגישה לשנת 2008 נכללו נתונים לגבי 18 ביקורות שנערכו בעסקים (מתוכן 11 ביקורות במרכולים הגדולים). בשני הדוחות צוינו שמות העסקים בהם נערכו ביקורות בכל אחד מהחודשים.

בדוח הפעילות של הרופאה הווטרינרית לשנת 2009 צוין, כי במהלך השנה בוצעו 26 ביקורות בעסקים. נמצא, כי רובם הגדול של הביקורות שצוינו בדוח (מאפריל ועד סוף השנה) בוצעו בפועל ע"י התברואן, כפי שיוסבר להלן.

בדיקה שנערכה בתיקי העסקים בהם נמכרים מוצרים מן החי העלתה, כי החל מחודש אפריל 2009, לא תויקו בהם דוחות של הרופאה הווטרינרית על הביקורות שנערכו על ידה בעסקים. הדוח אחרון של הרופאה הווטרינרית הוגש בחודש מרץ 2009 והתייחס לביקורת שבוצעה באחד המרכולים הגדולים.

1 הדוחות לשנת 2009 תוקנו במהלך הביקורת, כפי שיוסבר להלן. בדוח המתוקן צוין כי בוצעו בשנה זו 28 ביקורות בעסקים.

הרופאה הוטרנירית של המועצה מסרה לביקורת, כי החל מאותו חודש היא הפסיקה לערוך בדיקות שגרתיות בעסקים המוכרים מזון מן החי, בעקבות פגישה שנערכה עם מנכ"ל המועצה בה הוחלט להכפיף אליה את התברואן. הרופאה הוטרנירית ציינה, כי התברואן ערך מטעמה את כל הבדיקות הנדרשות בעסקים האמורים, וביצע את תפקידו בהתאם להנחיותיה על הצד הטוב ביותר.

התברואן מסר לביקורת, כי הוא שימש כנציגה של הרופאה הוטרנירית במסגרת הביקורות התברואיות שנערכו על ידו בעסקים. התברואן ציין, כי אמנם אין לו סמכות להשמיד מוצרים שפג תוקפם או שנמצאו בלתי ראויים למאכל, אולם בעלי העסקים הסכימו להשמיד את הסחורה מרצונם ולפיכך לא נדרשה התערבות הרופאה הוטרנירית. התברואן הדגיש, כי השמדת המוצרים בוצעה במקרים נדירים, והוא הקפיד לתאם זאת עם הרופאה הוטרנירית ולעדכן אותה מיד לאחר מעשה.

הביקורת העירה לרופאה הוטרנירית של המועצה, כי ההסדר האמור אינו עולה בקנה אחד עם הוראות נוהל האיזון, הקובע כי הבדיקות על מכירת מוצרים מן החי יבוצעו ע"י רופא וטרינר. בתגובה לכך ציינה הרופאה הוטרנירית, כי החריגה מנוהלי האיזון היתה ידועה לה ולפיכך היא ביקשה לערוך שינויים בהוראות הנוהל.

נמצא, כי הפגישה עם מנכ"ל המועצה שצוינה לעיל, נערכה ביום 9.3.09 בהשתתפות הרופאה הוטרנירית ומנהלת אגף איכות הסביבה. לאחר הפגישה, שלח המנכ"ל לרופאה הוטרנירית מסמך בנושא הגדרת תפקידה, בו צוין, בין היתר, כי הפיקוח בשטח על תחום המזון יתקיים בהנחייתה המקצועית. בנספח שצורף למסמך האמור פורטו כל תחומי האחריות והמטלות של הרופאה הוטרנירית, ובכלל זה בתחום הפיקוח על מוצרי המזון, שעיקרם מובא להלן:

- אחריות וביצוע בדיקות משנה במשאיות המזון.
- אחריות לבדיקות בעסקים המייצרים/מוכרים מזון – באמצעות מפקח המזון.
- אחריות והפעלת מפקח מזון.
- אחריות למניעת כניסת "שחיטה שחורה" ליישוב - ביקורת בעסקים שיש להם קשר ישיר עם מוצרים מן החי, כגון אטליזים.
- הפקת דוחות חודשיים.
- עריכת ישיבות צוות חודשיות.

מהאמור במסמך עולה, כי הרופאה הוטרנירית של המועצה אמורה להפעיל מפקח מזון (תברואן) ולבצע באמצעותו בדיקות תברואיות בעסקי המזון, וכן לבצע בעצמה בדיקות משנה במשאיות המזון ולערוך ביקורות בעסקים שיש להם קשר למוצרים מן החי.

הרופאה הוטרנירית של המועצה מסרה לביקורת, כי בנוסף לבדיקות התברואן היא ערכה לעיתים בדיקות באטליזים של שלושת המרכולים הגדולים, אולם לא הקפידה לרשום דוח לאחר כל בדיקה. לדבריה, הדבר נבע מעומס עבודה ומכך שמזכירתה מועסקת בהיקף שעות מצומצם.

הביקורת העירה לרופאה הוטרנירית, כי עריכת ביקורות ללא רישום הממצאים בדוחות, אינה מאפשרת לנהל מעקב מסודר אחר תיקון הליקויים ע"י בעלי העסקים.

בסיום עריכת הביקורת מסרה הרופאה הוטרנירית של המועצה למבקר, כי החלה לבצע בעצמה ביקורות וטרינריות בעסקים כפי שהיה בעבר, ולצורך כך היא הכינה טופס ביקורת בעסקים שיישלח על ידה באופן שוטף לאגף איכות הסביבה.

מומלץ להקפיד על קבלת דוחות מהרופאה הוטרנירית על ביקורות שנערכו על ידה בעסקים המוכרים מוצרים מן החי ובעלי חיים, ועל תיוקם בתיקי העסקים כפי הנדרש.

לאחר מסירת טיוטת הדוח להתייחסות המבוקרים, הועבר לביקורת העתק מהוראת עבודה מעודכנת של נוהל האיזו (מס' 5.4.4.2) בה צוין, בין היתר, כי הרופאה הוטרנירית תערוך אחת לחודש בדיקות בכל רשתות המזון, מעדניות וחנויות לממכר מזון מן החי ומכירת בעלי חיים, בכפוף לתכנית עבודה שנתית.

בעקבות כך, נמסר לביקורת גם העתק ממכתב ששלחה מנהלת אגף איכות הסביבה לרופאה הוטרנירית בנושא דיווחים וביקורות בעסקים המוכרים מזון מן החי. במכתב צוין, כי החל מתאריך 1.1.11 הרופאה הוטרנירית נדרשת לבצע ביקורות בעסקים המוכרים מזון מן החי אחת לחודש כפי שמעוגן בהוראת העבודה הרלוונטית, וזאת ללא קשר לתכנית העבודה של התברואן. עוד צוין במכתב, כי הנחיה זו תיושם במלואה ויוגש למנהלת האגף דוח חודשי המפרט את ממצאי הביקורות לרבות ליקויים שנמצאו והמלצות, והעתק מהדוח האמור יועבר לאחראית רישוי עסקים באגף.

נמצא, כי במהלך שנת 2009 הושמד בשר קפוא שפג תוקפו, שנמצא באחד המרכולים ביישוב. בנוסף, במהלך שנת 2010 היו עד למועד הביקורת שני מקרים נוספים של השמדת מוצרים מן החי בעסקים לממכר מזון. במקרה אחד הושמדו דגים טריים שהוקפאו בניגוד לתקנות, ובמקרה השני הושמד בשר קפוא שפג תוקפו. הרופאה הוטרנירית של המועצה מסרה לביקורת, כי השמדת המוצרים בוצעה ע"י התברואן בתיאום עימה, כפי שצוין לעיל.

עפ"י הנחיות משרד הבריאות, בדיקה וטרינרית ראשית במוצרים מן החי מתבצעת במפעל המייצר. בנוסף לכך, אמורות להתבצע גם בדיקות משנה ברכבי הקירור המובילים את המוצרים לעסקי המזון, ע"י רופא וטרינר של הרשות המקומית.

בסעיף 68 לתקנות מחלות ובעלי חיים (שחיטת בהמות) תשכ"ד - 1964 נקבע, כי "רופא וטרינרי של רשות מקומית יבדוק בבדיקת משנה בשר גולמי שיובא לתחום שיפוטה של הרשות המקומית ... ויאסור מכירת הבשר כל עוד לא נבדק על ידי". ואילו בסעיף 70 לתקנות נקבע, כי "בשר קפוא או בשר מצונן המוכנס לתחום רשות מקומית... ייבדק לפני מכירתו על ידי הרופא הווטרינרי של הרשות המקומית שלתחומה הוכנס".

בחוזר שנשלח לרופאים הווטרינריים ברשויות ביום 5.11.03 ע"י מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות, צוין בין היתר, כי חובת הרופא הרשותי לבצע אישית את בדיקות המשנה לבשר, ואסור להתיר ביצוע בדיקות משנה לפקחים "...

הרופאה הווטרינרית של המועצה מסרה לביקורת, כי היא מקפידה לערוך בעצמה בדיקות משנה ברכבים המובילים מוצרים מן החי, כפי הנדרש. במשרדי המחלקה הווטרינרית נמצא תיק בו תויקו העתקים של כל תעודות המשלוח עליהם חתמה הרופאה הווטרינרית במהלך ביצוע הבדיקות.

עוד ציינה הרופאה הווטרינרית, כי בדיקות המשנה הנערכות במשאיות המזון כוללות בדיקת טמפרטורה מדויקת של מוצרים מן החי באמצעות מד חום, והיא מקפידה על ביצוע בדיקה פיזית בכל משאית לפני שהיא חותמת על תעודת המשלוח המוצגת ע"י הנהג.

הביקורת העלתה, כי חלק מבדיקות המשנה ברכבים המובילים מוצרים מן החי לעסקים ביישוב, נערכו ע"י וטרינר עיריית לוד.

הרופאה הווטרינרית של המועצה הסבירה לביקורת, כי מאחר והיא מועסקת במועצה במשרה חלקית, נהגי המשאיות אינם יכולים לתאם את מועדי הגעתם ליישוב רק לפי שעות עבודתה, ולפיכך הושג סיכום עם וטרינר עיריית לוד, כי בימים בהם היא לא נוכחת במועצה, הוא יבצע את בדיקות המשנה במשאיות המובילות מוצרים ליישוב.

לשאלת הביקורת, כיצד נהגי המשאיות יודעים מתי עליהם לנסוע לוטרינר בלוד השיבה הרופאה הווטרינרית כי מדובר במספר לא גדול של נהגים קבועים שידעו את שעות עבודתה, ובנוסף קיים שלט על דלת משרדה המפרט את שעות העבודה וצוין בו כי כאשר המשרד סגור יש לפנות לוטרינר עיריית לוד.

יצוין, כי בדוחות הפעילות שהעבירה הרופאה הווטרינרית למנהלת אגף איכות הסביבה, נכללו נתונים גם לגבי בדיקות המשנה שנערכו במשאיות המובילות מוצרים מן החי, אשר התייחסו לסוג הבשר שנבדק, הכמות בק"ג ומספר המשאיות שנבדקו.

נמצא, כי הרופאה הווטרינרית של המועצה לא קיבלה נתונים מווטרינר עיריית לוד לגבי מספר המשאיות שסיפקו מוצרים ליישוב, ונבדקו על ידו בכל אחד מהחודשים. כתוצאה מכך, לא היה ניתן לערוך מעקב מסודר אחר היקף בדיקות המשנה שנערכו בכל המשאיות שהובילו מוצרים מן החי לעסקים ביישוב.

הביקורת ממליצה לקבל דוח חודשי מוטרנר עיריית לוד לגבי כמות המשאיות שסיפקה מוצרים ליישוב ונבדקה על ידו במהלך החודש. עוד מומלץ, לערוך בדיקות השוואה שוטפות בנושא במהלך השנה, ולכלול את הנתונים האמורים בדוחות הפעילות המועברים על ידי הרופאה הוטרנרית למנהלת אגף איכות הסביבה.

התברואן מסר לביקורת, כי במסגרת הבדיקות התברואיות בעסקים, הוא בודק גם את קיום חתימת הרופאה הוטרנרית (או חתימת רופא וטרנר של עיריית לוד) על תעודות המשלוח של המוצרים מן החי. עוד ציין התברואן, כי במקרים בהם לא נמצאה חתימה כאמור, הוא דיווח על כך לרופאה הוטרנרית של המועצה לצורך המשך טיפול.

נמצא, כי בדוח על ביקורת תברואתית (מספר 09-51) שערך התברואן בעסק לממכר מזון ביום 29.1.09 צוין, בין היתר, ליקוי לגבי העדר אישור וטרנר. בדוח האמור, שהעתק ממנו נשלח גם לבעל העסק, צוין כי אין לקבל בשר מספקים ללא תעודת בדיקה וטרנרית, בדיקת משנה, ובפעם הבאה אם יימצאו כאלה הבשר יושמד.

בתיק העסק נמצא העתק מכתב ששלחה הרופאה הוטרנרית לבעל העסק ביום 2.2.09 בנושא קבלת מזון מן החי ללא בדיקת משנה. במכתב צוין, כי בבדיקה שערך התברואן ביום 29.1.09 נמצא כי בעל העסק אינו מבצע את הוראות החוק, שאין לקבל בשום מקרה בשר או כל מזון אחר מן החי אלא לאחר בדיקת משנה במחלקה הוטרנרית של המועצה, או לחילופין, בשעות שאין פעילות במחלקה, לאחר בדיקת משנה בלוד. עוד ציינה הרופאה הוטרנרית במכתבה, כי הוראות אלה ידועות היטב לבעל העסק לאחר שקיבל ממנה הנחיות ברורות בנושא, ואם יפעל בניגוד לחוק, כל בשר או מזון מן החי שימצא בעסק יושמד ויינתן צו סגירה למקום.

הרופאה הוטרנרית מסרה לביקורת כי המקרה האמור היה חריג, ולמיטב ידיעתה נהגי המשאיות מקפידים על ביצוע בדיקות המשנה ע"י וטרנר כפי הנדרש. הרופאה הוטרנרית ציינה, כי המרכולים הגדולים ובעלי העסקים אינם מסכימים לקבל משלוחים שאין לגביהם אישור וטרנר, מאחר וידוע להם שנערכות ביקורות שוטפות על ידה וע"י התברואן, והסחורה עלולה להיות מושמדת ולגרום להם להפסדים ניכרים.

לדעת הביקורת, מן הראוי שהסיכום שהושג עם וטרנר עיריית לוד יועבר באופן מסודר לידיעת כל הספקים הגדולים השולחים מוצרים מן החי במשאיות קירור לעסקים ביישוב, וכן לידיעת בעלי העסקים אליהם מועברים אותם מוצרים.

מומלץ לשלוח לגורמים האמורים מסמך המפרט את החובה לערוך בדיקות משנה ע"י הרופאה הוטרנרית של הרשות או לחילופין ע"י רופא וטרנר של עיריית לוד, לצרף כתובת, טלפון, מפת הגעה ופירוט שעות העבודה של כל אחד מהם, ולהדגיש את הצעדים שיינקטו במקרים של תפיסת תעודות משלוח בלתי חתומות ע"י וטרנר.

הרופאה הוטרנרית של המועצה ציינה בתגובתה לטיטת הדוח, כי כל עסק של מזון מן החי יודע זאת.

נמצא כי מנהלת אגף איכות הסביבה קיבלה מהרופאה הווטרינרית דוחות פעילות חודשיים המתייחסים ל - 4 התחומים הבאים :

- פיקוח על כלבים ובע"ח אחרים - מניעת כלבת
- פיקוח על עסקים
- בדיקות משנה של משאיות קירור שהובילו מזון מן החי
- מספר קנסות שניתנו ע"י המחלקה הווטרינרית

הנתונים בדוחות האמורים בנושא הפיקוח על עסקים, כללו את הפרטים הבאים :

שם העסק	תקין	לא תקין

הביקורת ממליצה לכלול בדוחות הפעילות גם את עיקרי הממצאים שעלו במהלך הביקורות שנערכו בעסקים, על מנת לאפשר מעקב של האגף אחר תיקון הליקויים.

נמצא, כי הרופאה הווטרינרית שלחה דוחות חודשיים ושנתיים למשרד החקלאות, בהם פורטו תחומי פעילותה. נתוני הדוחות התייחסו, בין היתר, להיקף הפיקוח, החיסון והלכידה של בעלי חיים, פיקוח על עסקים וביצוע בדיקות משנה על מוצרים מן החי. בנוסף, נשלחו על ידי המחלקה הווטרינרית דוחות פעילות חודשיים ושנתיים לאגף איכות הסביבה במועצה.

בבדיקת השוואה שערכה הביקורת בין נתוני הדוח שנשלח ע"י המחלקה הווטרינרית למשרד החקלאות עבור שנת 2009 לבין נתוני דוח הפעילות לשנה זו שהועבר לאגף איכות הסביבה, נמצאו מספר פערים כמפורט להלן :

בדוח השנתי שהועבר למשרד החקלאות לשנת 2009 צוין, כי בשנה זו נערך פיקוח וטרינרי על 21 עסקים לממכר מזון מן החי, ואילו בדוח שהועבר לאגף איכות הסביבה במועצה צוין, כי בשנה זו נערכו 26 ביקורות בעסקים.

לאחר קבלת טיוטת הדוח מסרה הרופאה הווטרינרית למבקר, כי היו טעויות ברישום הדוחות, ובעקבות ממצאי הביקורת נערכו דוחות מתוקנים לשנת 2009 עבור משרד החקלאות ואגף איכות הסביבה. העתקים משני הדוחות המתוקנים נמסרו לידי המבקר. נמצא כי בשני הדוחות המתוקנים נרשם נתון זהה, לפיו נערכו בשנה זו 28 ביקורות בעסקים.

נמצא, כי בדוח המקורי שהועבר למשרד החקלאות לשנת 2009 לא צוינו נתונים לגבי הפיקוח שנערך בעסקים להחזקת בעלי חיים, כולל חנויות לחיות מחמד, ואף לא לגבי כמויות הבשר שנפסל והושמד במסגרת הביקורות שנערכו בעסקי המזון.

בדוח המתוקן לשנה זו שנערך בעקבות ממצאי הביקורת, הוספו גם הנתונים האמורים כפי הנדרש.

בדוחות האמורים נכללו נתונים לגבי היקף בדיקות המשנה שנערכו ברכבים שהובילו מוצרים מן החי לעסקי המזון ביישוב. נמצא, כי בדוח המקורי לשנת 2009 שנשלח למשרד החקלאות צוין, כי בשנה זו נבדקו 37,295 ק"ג בשר קפוא, ו - 37,295 ק"ג בשר טרי, כמות המסתכמת ב - 74,590 ק"ג. לעומת זאת, בדוח המקורי שהועבר לאגף איכות הסביבה צוין, כי בשנה זו נבדקו 60,865 ק"ג בשר.

עוד נמצא, כי בדוח המקורי שהועבר למשרד החקלאות צוין כי בשנת 2009 נבדקו 49,265 ק"ג עוף קפוא ו - 43,370 ק"ג עוף טרי, כמות המסתכמת ב - 92,635 ק"ג עופות. לעומת זאת, בדוח שהועבר לאגף איכות הסביבה צוין, כי בשנה זו נבדקו 72,835 ק"ג עופות.

בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת ציינה הרופאה הווטרנרית, כי ההבדל בין נתוני הדוחות נוצר כנראה מחישוב לא נכון, כי הדוח של המועצה נלקח מנתוני הדוח של משרד החקלאות. לאחר מסירת התייחסותה לטיוטת הדוח מסרה הרופאה הווטרנרית למבקר, כי בבדיקה שערכה התברר שהיו טעויות ברישום שנבעו מחוסר מיומנות באקסל, ובעקבות הביקורת תוקנו הדוחות ונשלחו העתקים מעודכנים הן למשרד החקלאות והן לאגף איכות הסביבה, כפי שצוין לעיל.

הביקורת ממליצה לשפר את הבקרה השוטפת של אגף איכות הסביבה על הדוחות הנערכים ע"י המחלקת הווטרנרית, על מנת להבטיח דיווחים מדויקים ולמנוע את הישנות המקרים שתוארו לעיל.

להלן נתונים לגבי היקף בדיקות המשנה על הובלת מוצרים מן החי שנערכו במהלך שנת 2009, כפי שצוינו בדוח המתוקן שנשלח למשרד החקלאות:

בשר קפוא וארוז	בשר מצונן (טרי)	דגים
בקר – 31.825 ק"ג	בקר – 22.570 ק"ג	מצונן – 950 ק"ג
הודו – 21.880 ק"ג	עוף – 67.960 ק"ג	קפוא – 7.940 ק"ג
עוף – 58.683 ק"ג	חלקי פנים – 11.970 ק"ג	

להלן נתונים לגבי היקף בדיקות המשנה שנערכו בשנת 2009 כפי שצוינו בדוח הפעילות המתוקן שנשלח לאגף לאיכות הסביבה במועצה (הנתונים בק"ג):

ינואר	פברואר	מרץ	אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר	סה"כ
3500	3500	3490	3560	3690	6077	5958	5600	6210	6040	6330	6910	54395
480	450	410	450	550	100	1450	1300	1580	1610	1740	1850	11970
11400	11280	11270	11220	12410	9453	9380	9050	9970	10000	10240	10970	126643
690	670	630	670	770	700	680	650	850	780	890	910	8890
3590	3100	3150	3180	3250	1580	610	590	710	650	780	690	21880
20	20	22	21	23	23	22	19	21	22	22	22	257

השמדת בשר - בחודש נובמבר הושמד 6 ק"ג ו-400 גר'.

בבדיקת השוואה נוספת שערכה הביקורת בין נתוני שני הדוחות המתוקנים, לא נמצאו פערים.

בסעיף 239 (2) לפקודת העיריות נקבע, כי הרשות תורה על סילוקם וביעורם של מוצרים שאינם ראויים לצריכת אדם (כולל בשר, דגים, פירות, ועוד) מניעת מכירתם או הצגתם למכירה, ונטילת דוגמאות מהם לשם בדיקה.

בפקודת בריאות הציבור (מזון) נקבע, כי מפקח רשאי "להיכנס לחצרים שמוכרים בהם מזון כדי להשיג דוגמאות לאנליזה או כדי לברר אם מפירים שם פקודה או תקנות שלפיה". בפקודה הוגדר מפקח, בין היתר, "תברואן או מפקח של רשות מקומית שמועצתה הסמיכה אותו לגבי חצרים שבתחומה". עוד נקבע, כי "נתגלה מתוך בדיקה או אנליזה כאמור כי מזון כלשהו עלול להזיק לבריאותו של אדם או שאינו ראוי למאכל אדם, רשאי רופא ממשלתי לפסול את המזון ולצוות להשמידו או למנוע באופן אחר את השימוש בו למאכל אדם". "רופא ממשלתי" הוגדר בפקודה "רופא, או רופא וטרינרי, שהוא עובד מדינה או עובד רשות מקומית". בפקודה האמורה גם נקבע, כי "רשות מקומית תורה לפקידה ליטול דוגמאות מפעם לפעם, לפי הצורך, כדי להבטיח מכירת מזון טהור ואמיתי".

בהוראות הנוהל של משרד הבריאות לגבי נטילת דגימות מזון ומסירתן למעבדה צוין, כי יש לבדוק את סוגי המזון בבתי אוכל, חנויות מזון, רשתות שיווק, מטבחים ומחסני מזון, וזאת במטרה לאתר מוקדי זיהום העלולים לפגוע בבריאות הציבור. על פי ההוראות, על הרשות המקומית ליטול מעת לעת דגימות מזון ולשלוח אותם למעבדות, לצורך ביצוע בדיקות מיקרוביולוגיות.

נמצא, כי בדוח שנשלח למשרד החקלאות לשנת 2009, לא צוינו מספר בדיקות המעבדה שנערכו בעסקי המזון, למרות שנתון זה נדרש להיכלל בסעיף 5 בדוח.

הביקורת העלתה, כי המועצה אינה נוטלת דגימות מזון מהעסקים שבתחומה, לצורך ביצוע בדיקות מעבדה שגרתיות. בהעדר בדיקות כאמור, לא ניתן לוודא כי נשמרים התנאים התברואיים בעסקי המזון, ועלול להיווצר סיכון בריאותי לציבור כתוצאה ממכירת מזון בלתי ראוי למאכל.

הרופאה הווטרינרית של המועצה מסרה לביקורת, כי ביצוע בדיקות מעבדה כאמור כרוך בהקצאה תקציבית מתאימה.

הביקורת ממליצה להתקשר בהקדם עם מעבדה מיקרוביולוגית לצורך בדיקות דגימות מזון, ולהנחות את הרופאה הווטרינרית של המועצה והתברואן ליטול דגימות מזון לבדיקה במסגרת הביקורות השגרתיות הנערכות בעסקי המזון ביישוב.

11. ביצוע פעולות אכיפה

חוק רישוי עסקים מאפשר למועצה לנקוט בשני אמצעים לאכיפת הוראות החוק והתנאים שנקבעו ברישיון העסק, כמפורט להלן:

א. לבקש מבית המשפט צו למניעת פעולות בעסק הפועל ללא רישיון או בניגוד לתנאי הרישיון, בין השאר אם "נעשו במקום פלוני פעולות הכנה לצורך ניהול עסק טעון רישוי מבלי שניתן רישיון או היתר זמני או בסטייה מן הרישיון או ההיתר הזמני".

ב. להוציא צו הפסקה מינהלי לעיסוק בעסק, חתום ע"י ראש המועצה, "אם בסגירת החצרים ואם בכל דרך אחרת הנראית לו מתאימה בנסיבות העניין כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק". צו הפסקה מינהלי תקף ל - 30 יום, וניתן להאריך את תוקפו ב - 30 יום נוספים, אם הוגש לבית המשפט כתב אישום בשל העבירה ששימשה עילה להוצאת הצו.

בסעיף 18 לחוק נקבע, כי מי שאינו מקיים צו של בית המשפט דינו מאסר שנתיים, וקנס נוסף או מאסר שבעה ימים לכל יום בו נמשכת העבירה. בסעיף 25 לחוק נקבע, כי מי שאינו מקיים צו הפסקה מנהלי, צו מניעת פעולות, או הוראה מהוראותיהם, דינו מאסר שמונה עשר חודשים.

במועד סיום הביקורת, שיעור העסקים שפעלו ללא רישיון היה נמוך מאד וכמעט שלא נדרשו להתבצע פעולות אכיפה. עם זאת, בשנים 2007-2009 שבמהלכן שיעור העסקים ללא רישיון היה גבוה יותר, כמעט ולא ננקטו ע"י המועצה פעולות אכיפה. במקרים המעטים בהם נסגרו עסקים, הדבר נעשה בדרך כלל בהסכמת בעל העסק, מבלי שהוצא צו סגירה פורמאלי.

במועד הביקורת, לא נמצא ביחידה לרישוי עסקים תיעוד להגשת בקשות לבית המשפט לצורך הוצאת צווי סגירה (או מניעת פעולות) לעסקים שפעלו ללא רישיון או בניגוד לתנאי הרישיון. התיעוד היחידי בנושא, נמצא בדוח רישוי עסקים מעודכן ליום 3.4.06 ששלחה אחראית רישוי עסקים למנהלת האגף, בו צוין כי 2 בתי עסק בתחום המזון נמצאים בטיפול היועץ המשפטי.

בדוח רישוי עסקים לשנת 2008 ששלחה מנהלת אגף איכות הסביבה ביום 15.3.08 לרו"ח מטעם משרד הפנים, צוינו בין היתר נתונים לגבי פעולות האכיפה שבוצעו במהלך השנים האחרונות, כמפורט להלן:

2006	2007	2008	צעדי אכיפה
			מס' תביעות משפטיות שהוגשו נגד עסקים שפעלו ללא רישיון
1			מס' עסקים שנסגרו בעקבות צו סגירה של ראש הרשות
		87	מס' ביקורות רישוי עסקים שנעשו במהלך השנה
		15	מס' בקשות לרישיון עסק שהוגשו בשנת הדוח
		1	מס' בקשות לרישיון עסק שנדחו ע"י נותני אישור בשנת הדוח

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי במהלך השנים האמורות המועצה לא הפעילה את אמצעי האכיפה שעמדו לרשותה כנגד בעלי העסקים (תביעות משפטיות או צווי סגירה מנהליים) למעט צו סגירה מנהלי אחד שהוצא בשנת 2006. העדר האכיפה בולט על רקע העובדה, שבמהלך שנת 2008 פעלו במועצה 25 עסקים ללא רישיון בתוקף, כמחצית מהם בתחום המזון.

מומלץ לנקוט עפ"י הצורך בפעולות אכיפה כנגד בעלי עסקים הפועלים ללא רישיון או בניגוד לתנאי הרישיון, באמצעות הגשת תביעות משפטיות או הוצאת צווי סגירה מנהליים שייחתמו ע"י ראש המועצה.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי במידה ועסק אינו מקיים את הוראות החוק ואינו מחזיק ברישיון עסק ונדרשת פעילות אכיפתית, רכזת רישוי עסקים פונה מיידית לקבלת חוות דעת משפטית להמשך נקיטת הליכים, וזאת בתיאום מלא עימה. עוד ציינה מנהלת האגף, כי פניות אלה מתועדות לרבות פעילות שננקטה כגון מכתבי התראה והיא חלק מובנה בתהליך העבודה.

במהלך הביקורת נמצאה טבלת אקסל שבאמצעותה ניהלה רכזת רישוי עסקים רישום ומעקב אחר העסקים שנסגרו, כמפורט להלן:

מס'	תאריך	סוג העסק	שם בעל העסק	רישיון עסק	מגיש הצו	תוקף הצו	סיבה	הערות
1	23/7/09	פיצוחיה		בתוקף	משטרה	23/7/09 30/7/09	מכירת אלכוהול לקטינים	
2	27/10/09	פיצרייה		בתוקף	וטרינרית הרשות	סגירה בהסכמה	המקום מלוכלך	28/10/09 – אושרה פתיחה מחודשת של העסק לאחר ביקורת התברואן

מנתונים שנמסרו לביקורת ע"י רכזת רישוי עסקים עולה, כי מאז כניסתה לתפקידה בחודש אוקטובר 2008 ועד לסוף 2009, נסגרו העסקים הבאים:

- פיצוחיה – נסגרה למשך 10 ימים עפ"י דרישת המשטרה, עקב מכירת אלכוהול לקטינים (צוינה בטבלה לעיל).
- פיצרייה – נסגרה מרצון למשך יומיים ע"י הבעלים, עפ"י דרישת הרופאה הוטרינרית, לצורך ביצוע עבודות ניקיון (צוינה בטבלה לעיל).
- בית-קפה – נסגר מרצון למשך יומיים ע"י הבעלים, עפ"י דרישת הרופאה הוטרינרית, לצורך תיקון ליקויים.

בנוסף, במהלך שנת 2010 הוצא צו סגירה מנהלי שנחתם ע"י ראש המועצה לתחנת מוניות, שהחלה לפעול בשטח המועצה ללא רישיון.

לגבי הסגירה מרצון של בית הקפה שצוינה לעיל, התבררו הפרטים הבאים :

בתאריך 3.11.09 העבירה הרופאה הוטרנרית של המועצה בקשה בכתב לביצוע סגירה מנהלית של בית הקפה, בעקבות ליקויים שנמצאו במקום ע"י התברואן. רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי בעקבות כך הושגה הבנה עם בעל העסק שהמקום ייסגר מרצון למשך יומיים לצורך תיקון הליקויים, מבלי שיוצא לו צו סגירה מנהלי.

נמצא, כי יומיים לאחר מכן, הנחתה מנהלת אגף איכות הסביבה את רכזת רישוי עסקים לאשר את פתיחת העסק מחדש, מאחר והליקויים תוקנו והדבר נבדק ע"י התברואן שביקר במקום. בתיק העסק נמצא תדפיס של ההנחיה ששלחה מנהלת האגף באמצעות המייל, אולם לא נמצא העתק של דוח התברואן המאשר את תיקון הליקויים ואת חידוש הפעלת העסק.

מומלץ להקפיד על קבלת דוח בכתב מהתברואן לאחר כל ביקור שערך בעסק, ועל שמירתו בתיק העסק לצורך תיעוד ובקרה.

עוד מומלץ, להקפיד על קבלת אישור בכתב חתום ע"י הרופאה הוטרנרית וע"י מנהלת אגף איכות הסביבה, עבור כל פתיחה מחדש של עסק שנסגר בעקבות ליקויים תברואיים.

רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי כאשר עסק פועל ללא רישיון היא יוצרת קשר טלפוני עם בעל העסק, ומסבירה לו את החובה להסדיר את הרישיון בהקדם. לדבריה, רק במידה ובעל העסק אינו משתף פעולה תוך פרק זמן סביר, ואינו נוקט בפעולות הנדרשות על מנת לקבל רישיון, מתחילות להתבצע מולו פעולות אכיפה.

נמצא כי עד למועד הביקורת, פעולות האכיפה המעטות שננקטו כנגד בעלי העסקים לא הוקלדו לתכנת רישוי העסקים.

מומלץ לעדכן באופן שוטף את התכנה בפרטי פעולות האכיפה שננקטו כנגד בעלי העסקים, במקביל לרישום בטבלה מרכזת שתקל על ביצוע מעקב בנושא.

12. ניהול תיקים ומאגר מידע

12.1 תיקי רישוי

על מנת להבטיח שכל המסמכים הנוגעים לעסקים טעוני הרישוי יתועדו באופן הולם ויהיו נגישים לצורך טיפול ומעקב שוטף, על רכזת רישוי עסקים לנהל תיקי רישוי ידניים, במקביל לתיקי הרישוי המוקלדים על ידה במערכת הממוחשבת.

במועד הביקורת נמצאו תיקים ידניים לכל העסקים שטופלו על ידי היחידה לרישוי עסקים, כפי הנדרש. כאשר עסק מסוים היה טעון קבלת מספר רישיונות, נפתח תיק נפרד בתכנה עבור כל אחד מצווי הפריט, ועל כריכת תיק העסק הידני נרשמו מספרי התיקים שנפתחו במערכת.

בבדיקה מדגמית של התיקים נמצאו בהם המסמכים הנדרשים, ובכלל זה בקשות לקבלת רישיון, תכניות ומסמכים נלווים שצורפו לטופס הבקשה, אישורי הגורמים המאשרים, דוחות פיקוח, תכתובות פנימיות, ומסמכים רלוונטיים נוספים.

במועד עריכת הביקורת, תיקי העסקים הונחו על גבי מדפים במשרדה של רכזת רישוי עסקים שנמצא במרחב פתוח ואין בו דלת כניסה. כתוצאה מכך, כאשר העובדת לא נכחה במשרדה, נוצרה נגישות קלה לתיקי הרישוי לכל מי שנכח באותה עת במשרדי אגף איכות הסביבה.

מומלץ לשמור את תיקי העסקים בתוך ארונות נעולים, או לחילופין להתקין בפתח משרדה של רכזת רישוי עסקים דלת כניסה ננעלת.

12.2 ניהול מאגר מידע

בדוח "סיכום נתוני מערכת" שהופק מתכנת רישוי עסקים במועצה ביום 15.9.09, נכללו בין היתר הנתונים הבאים:

תאור	כמות תיקים	אחוז מתיקים פעילים
מספר תיקים פעילים	105	100%
מספר תיקים בעלי רישיונות בתוקף	87	82.86%
מספר תיקים ללא רישיון או שאינו בתוקף	18	17.14%
מספר תיקים שנסגרו השנה	99	94.29%

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי מתחילת השנה ועד לחודש ספטמבר 2009 נסגרו במערכת הממוחשבת 99 תיקי רישוי עסקים, כלומר קרוב למחצית מכלל התיקים שהיו פתוחים באותה עת במערכת.

רכזת רישוי עסקים הסבירה לביקורת, כי סגירת התיקים התבצעה על ידי במהלך חודש ספטמבר 2009, במהלך עדכון המערכת.

בתגובתה לטיוטת הדוח ציינה רכזת רישוי עסקים, כי סגירת התיקים בוצעה תוך הצלבה מול נתוני מחלקת הגביה לצורך השוואת נתונים, ורוב התיקים שנסגרו הם של קייטנות ואירועים תחת כיפת השמיים משנים קודמות, שממילא הרישיונות שלהם זמניים בהגדרתם.

בדוח סיכום פעילות לשנת 2009 ששלחה רכזת רישוי עסקים למנהלת האגף צוין, כי במהלך השנה בוצעו פעולות מתקנות בנתוני מערכת המחשוב, תיקים לא פעילים נסגרו, נתוני לקוח עודכנו, שדות ריקים מולאו, והמערכת הובאה למצב של רמת דיווח אמיתית.

עוד נמצא, כי חלק מתיקי העסקים שנפתחו במערכת הממוחשבת לאחר כניסתה של רכזת רישוי עסקים לתפקידה, היו של עסקים שהגישו בקשות לקבלת רישיון וטופלו ע"י היחידה, אולם טרם הוקלדו למערכת.

מהמתואר לעיל עולה, כי עד לשלהי שנת 2009 מערכת רישוי העסקים הממוחשבת במועצה לא טופלה כראוי, לא כללה את כל הנתונים הנדרשים, ולא שיקפה תמונת מצב עדכנית כפי הנדרש. רק בעקבות הפעילות שבוצעה על ידי רכזת רישוי עסקים במהלך שנת 2009 חל שיפור ברמת העדכון של המערכת, כפי שצוין לעיל.

במועד הביקורת, היתה לרכזת רישוי עסקים נגישות למערכת המוקד העירוני (מפנה) המרכזת, בין היתר, תלונות תושבים הנוגעות לפעילות העסקים. לעומת זאת, לעובדת לא היתה נגישות למאגרי מידע נוספים הרלוונטיים לתחום רישוי עסקים, כגון נתוני מחלקת הגבייה, אגף הנדסה, הפיקוח העירוני והרופאה הווטרינרית של המועצה.

מאגר המידע של מחלקת הגבייה, כולל נתונים לגבי כל החייבים בארנונת עסקים, ועשוי לסייע באיתור עסקים הפועלים ללא רישיון. מאגר המידע של אגף הנדסה כולל נתונים לגבי המבנה בו פועל העסק, קיום היתרי בנייה או היתרי שימוש, מידע על חריגות בנייה ועל חריגות מהשימוש המורשה, ונתוני אכיפת חוק התכנון והבניה. מאגר המידע של גורמי הפיקוח, כולל נתונים לגבי עמידת העסק בתנאי הרישיון, קיום הוראות חוקי העזר העירוניים ע"י בעל העסק, ועוד.

הביקורת ממליצה לבחון אפשרות למתן נגישות לעובדת למאגרי מידע נוספים הנוגעים לפעילות העסקים, במטרה לשפר ולייעל את עבודתה.

נמצא, כי היחידה לרישוי עסקים כמעט ולא פנתה למחלקת הגבייה, לצורך קבלת דוחות על עסקים שחויבו בארנונת עסקים, לצורך השוואת נתונים וביצוע בדיקות יזומות לאיתור עסקים חייבי רישוי.

עוד נמצא, כי לא בוצעה העברת מידע שיטתית וסדורה בין אגף הנדסה ליחידה לרישוי עסקים, לצורך העברה או קבלה של מידע בנושא העסקים.

מומלץ להנחות את רכזת רישוי עסקים, לקבל בכל רבעון ממחלקת הגבייה דוח על בתי אב המחויבים לפי תעריף ארנונת עסקים, לצורך איתור עסקים חדשים שלא פנו אליה לצורך הסדרת הרישיון.

עוד מומלץ, לקבוע בנוהלי העבודה כללים להעברת מידע ועדכון הדדי בין גורמי המועצה שיש להם נגיעה להסדרת פעילות העסקים ביישוב, ולקיים מעת לעת ישיבות עבודה משותפות בנושא.

נמצא, כי המועצה אינה מעלה לאתר האינטרנט שלה את רשימת העסקים הפועלים בתחומה אשר קיבלו רישיון עסק, ואת רשימת העסקים שטרם קיבלו רישיון או שתוקף רישיונם פג או נשלל בגין אי עמידה בתנאי הרישיון.

רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי לאחרונה פורסמה באתר האינטרנט של המועצה רשימת קייטנות שקיבלו רישיון עסק ע"י המועצה, אולם טרם פורסמו נתונים לגבי כלל העסקים.

לדעת הביקורת, שקיפות המידע בנושא רישוי העסקים חיונית לציבור התושבים, ואף עשויה לקדם ולעודד את בעלי העסקים להסדיר את נושא הרישיון ולעמוד בתנאי הרישיון כפי שנקבעו.

מומלץ לפרסם באתר האינטרנט של המועצה את רשימת העסקים שקיבלו רישיון עסק מהמועצה, וכן את רשימת העסקים שטרם הסדירו את נושא הרישיון או שתוקף רישיונם נשלל בגין אי עמידה בתנאי הרישיון.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי תבקש חוות דעת משפטית אם יש מניעה לפרסם את רשימת העסקים שטרם הסדירו את נושא הרישיון, ובמידה ואין מניעה ההמלצה תיושם.

13. בקרה וניהול

חתימת מנהלת אגף איכות הסביבה על רישיון העסק, היא למעשה השלב האחרון בהליך הרישוי. על מנת שהחתימה לא תהיה פורמאלית בלבד, אמורה מנהלת האגף לבדוק את תיק הרישוי ולוודא כי קיימים בו האישורים הנדרשים מכל הגורמים המאשרים, וכי בטופס הרישיון אכן צוינו כל ההתניות המתחייבות.

נמצא, כי לצורך החתימה על הרישיון, רכזת רישוי עסקים העבירה למנהלת האגף את תיק הרישוי כולל כל האישורים הנדרשים לצורך בדיקה, כפי הנדרש.

נמצא, כי הבקרה השוטפת של מנהלת אגף איכות הסביבה בנושא רישוי עסקים, התבססה על קבלת דיווחים מרכזת רישוי עסקים, התברואן, הרופאה הווטרינרית של המועצה, והגורמים המאשרים שערכו מטעמים ביקורות בעסקים ושלחו דוחות למועצה.

לדעת הביקורת, העדר פקח רישוי עסקים באגף לאיכות הסביבה, כפי שהוסבר לעיל, פגעה ביכולת הבקרה הניהולית של מנהלת האגף בנושא.

במטרה לוודא כי הליך הרישוי מתבצע באופן מסודר ותוך עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו בתקנות, על מנהלת אגף איכות הסביבה לקבל באופן שוטף מרכזת רישוי עסקים דוחות על מצב תיקי הרישוי.

מנהלת האגף הסבירה לביקורת, כי היא התעדכנה בנושא באמצעות פגישות עבודה שוטפות, וכן מקבלת דוחות סטטיסטיים שהועברו למשרד הפנים.

רכזת רישוי עסקים מסרה לביקורת, כי העבירה למנהלת האגף דיווח חודשי לגבי מצב רישוי העסקים באמצעות דוחות סטטיסטיים המועברים מידי שנה למשרד הפנים, בכתב חודשי. בדוחות האמורים צוינו מספר העסקים חייבי הרישוי בחלוקה לפי סוגים (קבוצות רישוי), מספר העסקים ללא רישיון, מספר העסקים שנמצאים בתהליך חידוש, והגורמים המאשרים שטרם העבירו את אישורם למתן הרישיון. בנוסף, צורף דוח "ריכוז עסקים כללי" בו פורטו נתונים סטטיסטיים ואחוזי ביצוע לפי חתכים שונים.

הביקורת העירה, כי הדוחות הסטטיסטיים שהועברו למנהלת האגף לא כללו את פרטי העסקים הנמצאים בטיפול, הנדרשים לצורך קבלת הסברים מפורטים לגבי הסיבות להתמשכות הטיפול או העיכובים בהוצאת הרישיון.

מומלץ כי הדוחות החודשיים המועברים למנהלת האגף יכללו גם דוח "ריכוז רשימת עסקים ללא רישיון או שאינו בתוקף", הכולל פירוט לגבי סטטוס של כל עסק בנפרד, תאריך פתיחת התיק ותאריך פקיעת הרישיון.

רכזת רישוי עסקים ציינה בתגובתה לטיטת הדוח, כי המלצת המבקר מקובלת, ולדיווח החודשי למנהלת האגף יצורף דוח ריכוז רשימת העסקים ללא רישיון או שאינו בתוקף.

נמצא, כי מנהלת אגף איכות הסביבה קיבלה דוחות פעילות חודשיים מהרופאה הווטרנרית של המועצה, לגבי כלל הפעילות של המחלקה הווטרנרית, שכללו נתונים לגבי הפיקוח בעסקים ובדיקות המשנה שנערכו ברכבים המובילים מוצרים מן החי.

מנהלת אגף איכות הסביבה מסרה לביקורת, כי במספר מקרים הדוחות לא התקבלו מידי חודש, ורק בעקבות תזכורות שהעבירה למחלקה הווטרנרית נשלחו אליה מספר דוחות חודשיים יחד.

הרופאה הווטרנרית ציינה בתגובתה לטיטת הדוח כי טענה זו אינה נכונה, וכי הדוחות התקבלו אך לא נשמרו על ידי האגף.

מומלץ להקפיד על קבלת דוחות פעילות מהמחלקה הווטרנרית מידי חודש, ועל שמירתם באופן מסודר במשרדי האגף.

נמצא, כי התברואן לא נדרש להגיש דוחות סיכום סטטיסטיים למנהלת האגף או לרכזת רישוי עסקים, וממילא לא הגיש דוחות כאמור.

מומלץ להקפיד על קבלת דוחות סיכום חודשיים מהתברואן.

דוחות הפעילות של הרופאה הווטרנרית של המועצה נשלחו למנהלת האגף באמצעות מייל פנימי, ונשמרו על ידה ביישום "דואר נכנס" בתכנת האאוטלוק. במהלך תקופת הביקורת, אירעה תקלה מערכתית בשרתי המועצה שגרמה למחיקת חלק מהדוחות, ולמנהלת האגף לא היתה אפשרות להציגם בפני הביקורת.

הביקורת ממליצה לשמור את הדוחות המועברים באופן שוטף באמצעות המייל הפנימי בתיקייה נפרדת בכוון המחשב, וכן באמצעות הדפסתם ותיקום בתיק נפרד במשרדי האגף.

במועד הביקורת, נמצא במשרדי אגף איכות הסביבה תיק דיווחים סטטיסטיים שנוהל ע"י מזכירת האגף, אשר כלל גם דוחות תקופתיים בנושא רישוי עסקים. המסמכים בתיק תויקו בחוסר סדר, ולא הופרדו לפי נושאים באמצעות חוצץ.

הביקורת ממליצה לשפר את רמת התיק של הדוחות האמורים במשרדי האגף.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיטת הדוח, כי המלצות הביקורת לעניין בקרה וניהול מיושמות.

14. נוהלי עבודה

במהלך הביקורת נבחנה מידת היישום של הוראות החוק והתקנות בנושא רישוי עסקים, ושל הוראות נוהלי האיזו במועצה הקשורים להסדרת פעילות העסקים.

ממצאי הביקורת העלו צורך בבחינה מחודשת של נוהלי האיזו העוסקים בנושא, ועדכוןם במספר תחומים שפורטו בהרחבה בסעיפי הדוח.

מומלץ לעדכן את הוראות נוהל האיזו בהתאם לממצאים וההמלצות שצוינו בדוח.

15. סיכום

הביקורת נועדה לבדוק את יישום הוראות החוק, התקנות והנהלים בנושא, ולבחון את מידת היעילות והאפקטיביות של תהליך רישוי העסקים במועצה. תהליך הרישוי נבחן משלב ההיערכות והייזום ועד למתן הרישיון בפועל, לרבות דרכי המעקב והפיקוח השוטף על העסקים ואמצעי האכיפה שננקטו על ידי הרשות.

במועד סיום הביקורת, תחום רישוי העסקים במועצה טופל בצורה נאותה, מקצועית, יעילה ומסודרת, תוך הקפדה על דרישות החוק והתקנות. ביטוי לכך, הוא השיעור הגבוה מאד של עסקים טעוני רישוי (כ - 95%) שנמצאו במועד זה עם רישיון עסק בתוקף.

עם זאת, נמצאו ליקויים במספר תחומים המחייבים שיפור והתייחסות, בהתאם למסקנות וההמלצות שפורטו בדוח. חלק מהליקויים נוגעים לאופן הטיפול בנושא בשנים שקדמו לעריכת הביקורת, שבמהלכן פעלו חלק מהעסקים ומוסדות הציבור ללא רישיון בתוקף. ליקויים נוספים התייחסו לאופן הפיקוח התברואי והוטרני על העסקים, העדר ועדת רישוי עסקים, שימוש ביישומי המערכת הממוחשבת, העדר תיאום ועדכון הדדי בנושא בין מחלקות המועצה, ונושאים מנהליים שהתייחסו בין היתר לנהלי עבודה, אופן הרישום, הדיווח, המעקב, התיוק, ועוד.

יישום ההמלצות עשוי למנוע את הישנות הליקויים, לשפר את התנהלות המועצה בנושא, ולאפשר את השגת המטרות החשובות של חוק רישוי עסקים.

3

תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 (כולל תיקון התשס"ב – 2002 ותיקון התשס"ו 2006)

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 66, 7א(ב), 13, 38 ו-39 לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968¹ (להלן - החוק), לאחר התייעצות עם שר הבטחון לפי סעיף 29א לחוק, באישור שר האוצר לפי סעיף 339 לחוק יסודות התקציב, התשס"ה-1985², ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, אנו מותקין תקנות אלה:

פרק א – פרשנות

1. בתקנות אלה -
 - "בעל מקצוע" - בעל מקצוע לפי סעיף 66 לחוק כפי שקבע שר הפנים או שקבעו השרים בתקנות כהגדרתם בסעיף 66, בהסכמת שר הפנים.
 - "בעל מקצוע מוסמך" - מי ששר הפנים הסמיכו לעניין סעיף 66 לחוק, והוא אחד מאלה:
 - (1) מהנדס רשוי כמשמעותו בחוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958³ (להלן - חוק המהנדסים), הרשום במדור הנדסה אורחית, ואדריכל רשוי כמשמעותו בחוק המהנדסים הרשום במדור לארכיטקטורה;
 - (2) במובנה פשוט, כהגדרתו בתוספת הראשונה לתקנות המהנדסים והאדריכלים (רשוי ייחוד פעילות), התשכ"ז-1967⁴ (להלן-תקנות ייחוד פעילות);
 - (א) מהנדס או אדריכל רשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים במדור להנדסה אורחית או ארכיטקטורה.
 - (ב) הנדסאי כמשמעותו בתוספת הראשונה לתקנות ייחוד פעילות.
 - "היתר זמני" - היתר לעסוק בעסק טעון רישוי, לתקופה שלא תעלה על שנה אחת, שיונתן לפני מתן רישיון;
 - "הצר" - צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995⁵;
 - "חוות דעת מקדמית" - חוות דעת הניתנת מאת רשות הרישוי או נתן האישור, בתחום סמכותם, בדבר התאמת עסק מוצע לדרישות החוק והתקנות ובדבר תנאים מוקדמים שיש לקיים לפני שיונתן אישור, רישיון או היתר זמני לעסק, הכל כאמור בסעיף 66 לחוק;
 - "חוק התכנון והבניה" - חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965⁶;
 - "מפה מצבית", "תכנית עסק", "תרשים סביבה" - כמשמעותם בפרק ה', ולגבי מפעל בטחוני - כמשמעותם בפרק ו';
 - "מפעל בטחוני" - כמשמעותו בסעיף 29א לחוק;
 - "נתון אישור" - שר מן המנויים בסעיף 11(ב) לחוק לעניין עסק, שקביעתו כטעון רישוי, נעשתה בהתייעצות עמו או מי שהוא הסמיכו לפי סעיף 6(א) לחוק, ולעניין מפעל בטחוני -

¹ ס"ח התשכ"ח עמוד 204, התשנ"ט עמוד 71
² ס"ח התשס"ה עמוד 60, התשס"א, עמוד 130
³ ס"ח התש"ח, עמוד 108, התשנ"ב, עמוד 37
⁴ ק"ת התשכ"ז, עמוד 2400, התשנ"ז, עמוד 651
⁵ ק"ת התשנ"ה, 5669, התשנ"ז עמוד 1116
⁶ ס"ח התשכ"ה עמוד 307, התשנ"ז עמוד 167

אחד מנציגי השרים המוניים בסעיף 25ב(א) לחוק, לעניין עסק שיקביענו כטעון רישוי מעשה בחתימאות עמו;
 "פונה" - אדם המבקש חוות דעה מקדמית;
 "רישוי" - רישיון לצביות. רישיון תקופתי, רישיון זמני;
 "רישיון זמני" - רישיון לעסוק בעסק טעון רישוי שרשות הרישוי קבעה לו תקופת תוקף שונה כאמור בתקנות 22 ו-23;
 "רישיון לצביות" - רישיון לעסוק טעון רישוי שהוא בתוקף מן המוגד שנקבע בו וכל עוד לא ביטלה אותו רשות הרישוי;
 "רישיון תקופתי" - רישיון לעסוק בעסק טעון רישוי שהוא בתיקף לתקופות כמפורט בתוספת הראשונה;

פרק ב - חוות דעת מקדמית

2. (א) בקשת פונה לחוות דעת מקדמית ולחלק - **בקשת חוות דעת** תוגש לרשות הרישוי או לנותן האישור לפי טופס 1 שבתוספת השניה ותיחתם בידי הפונה.

1. שם/לוחות
דעת מקדמית

(ב) לבקשת חוות דעת, כשהיא נישאת חתומה על תשלום אגרה, יצורפו המסמכים המפורטים להלן, חתומים בידי בעל מקצוע מוסמך, וזאת אם פטרו רשות הרישוי או נותן האישור את הפרטה, לעניין בקשה מסוימת או סוג מסוים של בקשות, בהנחת מסמך כאמור, שאינו דרוש לדעתם, למתן חוות הדעת המקדמית:

- (1) תרישים סביבה;
- (2) מפח מוצבית;
- (3) תוכנית עסק

(ג) רשות הרישוי או נותן האישור רשאים לדרוש מפונה לצרף מסמכים נוספים הדרושים להם לצורך חוות הדעת, אם ראו צורך בכך.

(ד) קיבלו רשות הרישוי או נותן האישור בקשת חוות דעת, יתנו על כך אישור בכתב לפונה על גבי חבטתן שלפי טופס 1 האמור.

3. (א) תוך 30 ימים מהכרת בקשת חוות דעת לפי תקנה 2, יתנו רשות הרישוי או נותן האישור חוות דעת מקדמית.

חוות דעת
מקדמית

(ב) על אף האמור בתקנת משנה (א), רשאים רשות הרישוי או נותן האישור, בניכוח מיוחדות שיירשמו, להאריך את המועד למתן תשובה לפונה, ובלבד שמשך הארכה לא יעלה על 60 ימים מיום קבלת בקשת החוות דעת; הארכה נוספת של פרק הזמן האמור תינתן רק במקרים מיוחדים ובאישור בכתב של מי שהסמיכו לכך השר המפקד על המשרד שנותן האישור וזמנה עכו.

פרק ג - בקשת רישיון או להיתר זמני

4. בקשה להיתר זמני או רישיון עסק או להיתר זמני (להלן - **בקשת רישיון או בקשה**) תוגש לרשות הרישוי לפי טופס 2 שבתוספת השניה ותיחתם בידי המבקש.
- (ב) לבקשת רישיון כשהיא נראית חותמת על תשלום אגרה, יצורפו המסמכים הנזכרים להלן, ב- 5 שותקים, לאחר שנחתמו בידי בעל מקצוע מוסמך:
- (1) תרשים סביבה;
 - (2) מפה מצבית;
 - (3) חזרייה עסק.
- (ג) רשות הרישוי רשאית לדרוש מספר שותקים שונה של המסמכים המפורטים בתקנת משנה (א).
- (ד) הייתה בידי מבקש בקשת רישיון חוות דעת מקדמית לענין אותו עסק, רשאי הוא לצרף לבקשת רישיון חוות דעת מאת בעל מקצוע לענין התאמת הבקשה לתנאי חיות הדעת היקדונית.
5. (א) קיבלה רשות רישוי בקשה, תיתן על כך אישור בכתב לבגיש הבקשה לפי טופס 3 שבתוספת השניה, באישור כאמור יצוינו תיאור העסק ומספרו הסידורי כמפורט בצו.
- (ב) רשות הרישוי רשאית שלא לקבל בקשה ולא לתת אישור על קבלתה אם לא נכללו בה כל הנתונים הדרושים ולא צורפו כל המסמכים הנדרשים לפי תקנות אלה (להלן - בקשה חסרה); רשות הרישוי תנמק את סיבת אי קבלת הבקשה.
6. (א) קיבלה רשות הרישוי בקשה והחליטה שלא לדחותה, תעבירה תוך 21 ימים מיום אישור הגשת הבקשה, בצירוף המסמכים שצורפו לה, לנותן האישור ותבקש את אישורו לנתן רישיון עסק או היתר זמני; בקשה כאמור תוגש לנותן אישור לפי טופס 4 שבתוספת השניה.
- נותן האישור רשאי לבקש ברשות הרישוי כי לענין בקשה מסוימת או סוג מסוים של בקשות, לא יעבירו אליו מסמכים שצורפו לבקשה שאין הוא זקוק להם לטובת אישור.
- (ב) החליטה רשות הרישוי שלא להעביר הבקשה לנותני האישור בשום שהיא דוחה אותה או חשופה שגורה סגורה את רדיקלה רחוצה האחור דחקו חשיה (א), חודיע על כך ררהר תוך 21 ימים למבקש הבקשה, תוך פירוט הנימוקים, ובכל מקרה תעביר רשות הרישוי את הבקשה או תחליט על דחייתה בתוך 45 יום מיום קבלתה.
- (ג) נמנה העסק נשוא הבקשה עם העסקים שנקבעו בצו כטעוני רישוי ללא אישור, כאמור

בסעיף 2(ב) בו, פטורה רשות הרישוי מלהעביר את הבקשה לנותן האישור, אך תודיע לו על הגשתה, כמועדים שנקבעו בתקנות משנה (א) ו-(ב).

(ד) היה מתן הרישיון או ההיתר הזמני טעון בדיקה של גורמים נוספים על נותני אישור, כגון איגוד ערים לכבאות או איגוד ערים לאיכות הסביבה, כדי להבטיח בעסק מטרה מהמטרות הקבועות בסעיף 11(א) לחוק, תעביר רשות הרישוי את הבקשה, בצירוף המסמכים שצורפו לה, לפי טופס 4 האמור לגורם הנוסף. העברת בקשה של מפעל בטחוני תיעשה לפי הנחיות נציג שר הביטחון ביחידה לרישוי מפעלים בטחונים כמשמעותה בסעיף 229 לחוק.

7. תשובת נותני האישור (א) תוך 30 ימים מיום שקיבל בקשה מרשות הרישוי כאמור בתקנה 6 (א) יודיע נותן האישור לרשות הרישוי על -

(1) מתן אישור לרישיון והתנאים שיש להתנותם ברישיון או על סירוב לתת אישור, הודעת סירוב תלווה בנימוקים מפורטים בכתב;

(2) מתן אישור להיתר זמני והתנאים שיש להתנותם בהיתר, לרבות המועד לביצוע תנאים כאמור, או על סירוב למתן היתר זמני כאמור; הודעת סירוב תלווה בנימוקים מפורטים בכתב;

(3) תנאים מוקדמים שעל המבקש למלא לשם קבלת אישור, למתן היתר זמני או רישיון.

(ב) על אף האמור בתקנת משנה (א), רשאי נותן האישור, מטעמים מיוחדים שיירשמו, להאריך את המועד למתן תשובה לרשות הרישוי, ובלבד שמשך ההארכה לא יעלה על 60 ימים מיום שקיבל את הבקשה, הארכה נוספת של פרק הזמן האמור תינתן רק במקרים מיוחדים ובאישור בכתב של מי שהסמיכו לכך השר המופקד על המשרד שנותן האישור נונה עמו, ובלבד שמשך ההארכה הכולל לא יעלה על 90 ימים מיום שקיבל את הבקשה, אושרה הארכה כאמור, ייתן נותן האישור הודעה בכתב על כך לרשות הרישוי.

(ג) לא השיב נותן האישור במועד הקבוע בתקנת משנה (א) ולא הודיע על הארכה כאמור בתקנה משנה (ב), או חלף משך ההארכה כאמור ונותן האישור טרם השיב, יראו אותו כמו שנתן אישור להיתר זמני, רשות הרישוי תודיע לנותן האישור על כך שהמועד הקבוע בתקנת משנה (א) חלף.

(ד) צירף מבקש לבקשתו חוות דעת מקדמית שהתקבלה כאמור בתקנה 3 וחוות-דעת מאת בעל מקצוע כאמור בתקנה 14(ד) לפיה עומד העסק בתנאי חוות-הדעת המקדמית. ייתן נותן האישור אישור לרישיון או היתר זמני תוך פרק זמן שלא יעלה על 30 ימים, וזאת אם החליט, מטעמים מיוחדים שיירשמו, כי יש להתנות את מתן הרישיון או ההיתר הזמני בתנאים נוספים, או שחוות דעת בעל המקצוע לא הניחה את דעתו מטעמים שיפרט. במקרה זה יחולו הוראות תקנות משנה (א) ו-(ב).

(ה) הודיע המבקש בכתב לנותן האישור כי מילאו התנאים המוקדמים לשם קבלת אישור,

למתן היתר זמני או רשיון, יודיע נותן האישור לרשות הרישוי תוך 30 ימים מיום קבלת ההודעה על החלטתו כאמור בתקנת משנה (א).

8. (א) היה מתן רשיון עסק או היתר זמני טעון אישורו של נותן אישור, תחליט רשות הרישוי בבקשה תוך 7 ימים מקבלת תשובותיהם של כל נותני האישור כאמור בתקנה 7 (א), (ב) ו- (ד), ותעשה אחת מאלה לפי הענין:

- (1) תיתן למבקש היתר זמני ובו פירוט תנאיו ומועד ביצועם;
- (2) תיתן למבקש רשיון עסק ובו פירוט תנאיו ומועד ביצועם;
- (3) תודיע למבקש על תנאים מוקדמים שעליו למלא לקבלת היתר זמני או רשיון;
- (4) תודיע למבקש על סירוב לתת רשיון או היתר זמני ותמסור לו את הנימוקים לסירוב.

(ב) על אף האמור בתקנת משנה (א) לא השיב נותן האישור כאמור בתקנה 7 (ג) או 7 (ד), תפעל רשות הרישוי כלהלן:

- (1) תיתן למבקש היתר זמני ובו פירוט תנאיו ומועד ביצועם, ובלבד שחלפו 7 ימים ממתן ההודעה כאמור בתקנה 7 (ג) לנותן האישור; העתק מההיתר הזמני תשלח לנותן האישור;
- (2) תודיע למבקש על סירוב לתת היתר זמני או רשיון ותמסור לו את הנימוקים לסירוב.

(ג) לא היה מתן הרשיון או ההיתר הזמני טעון אישור של נותן אישור, תחליט רשות הרישוי בבקשה תוך 45 ימים מיום אישור הגשת הבקשה ותפעל לפי אחת מהחלופות המנויות בתקנת משנה (א).

(ד) על אף האמור בתקנת משנה (ג) רשאית רשות הרישוי, מטעמים מיוחדים שיירשמו, להאריך את המועד לנותן החלטתה בבקשה, ובלבד שמשך הארכה לא יעלה על 60 ימים מיום אישור הגשת הבקשה.

(ה) הודיע המבקש בכתב לרשות הרישוי כי מולאו התנאים המוקדמים שקבעה לפי תקנת משנה (א)(3), תודיע רשות הרישוי למבקש תוך 30 ימים מיום קבלת ההודעה על החלטתה כאמור בתקנת משנה (א).

(ו) רשות הרישוי לא תיתן רשיון לעסק הטעון אישורו של נותן אישור אלא לאחר שנותן האישור נתן אישור לרשיון ובהתאם לתנאיו.

רשות הרישוי תחליט בדבר מתן היתר זמני לעסק טעון אישורו של נותן אישור רק לאחר שנותן האישור נתן אישור לרשיון או להיתר זמני ובהתאם לתנאיו, או בנסיבות המפורטות בתקנת משנה (ב).

אין באמור כדי לפגוע בסמכות רשות הרישוי לסרב לתת רשיון או היתר זמני, או לקבוע תנאים מוקדמים או תנאים ברשיון או בהיתר זמני נוסף על תנאים שקבע נותן אישור.

(ז) היה מתן רשיון עסק או היתר זמני טעון אישורו של נותן אישור, תודיע רשות הרישוי לנותן האישור על החלטתה בבקשה.

פרק ד - רשיון והיתר זמני

- היתר זמני
9. (א) היתר זמני תיתן רשות הרישוי לפי טופס 5 שבתוספת השניה.
- (ב) להיתר הזמני יצורפו תרשים סביבה, מפה מצבית ותכנית העסק שאישרה רשות הרישוי, המהווים חלק בלתי נפרד מההיתר הזמני; לא ייעשו כל שינויים במסמכים האמורים או בעסק ללא אישור רשות הרישוי.
- (ג) ההיתר הזמני יפקע אם נעשו שינויים בעסק בהשוואה למסמכים האמורים בתקנות משנה (ב).
- רשיון עסק
10. (א) רשיון עסק תיתן רשות הרישוי לפי טופס 6 שבתוספת השניה.
- (ב) לרשיון העסק יצורפו תרשים סביבה, מפה מצבית ותכנית העסק שאישרה רשות הרישוי, המהווים חלק בלתי נפרד מרשיון העסק; לא ייעשו כל שינויים במסמכים האמורים או בעסק ללא אישור רשות הרישוי.
- (ג) רשיון העסק יפקע אם נעשו שינויים בעסק בהשוואה למסמכים האמורים בתקנות משנה (ב).
- (ד) לא יהיה תוקף לרשיון שחודש כל עוד לא הוחזרה לרשות הרישוי הצהרת בעל העסק לפי הספח בטופס 6 האמור; תוקף רשיון שחודש יפקע אם ניתנה הצהרה כוזבת.
- תנאי נוסף
ברשיון ובחיתר
זמני
11. (א) רשות הרישוי רשאית להוסיף תנאים לרשיון עסק או להיתר זמני, ותודיע לבעל העסק על הוספת התנאי ועל מועד כניסתם לתוקף כאמור בסעיף 7 לחוק.
- (ב) נותן אישור רשאי להוסיף תנאי לרשיון או להיתר זמני ולקבוע מועד כניסתו לתוקף כאמור בסעיף 7 לחוק, וכן רשאי הוא להוסיף תנאים כאמור לעסק שאינו טעון אישורו כאמור בסעיף 6א לחוק. הוסיף נותן האישור תנאי כאמור, יעביר הודעה עליו לרשות הרישוי, וזו תודיע לבעל העסק על הוספת התנאי ומועד כניסתו לתוקף, תוך 14 ימים מיום קבלת ההודעה מנותן האישור.
- (ג) רשות הרישוי תעביר העתק של ההודעה לבעל העסק כאמור בתקנות משנה (א) ו-(ב) לנותן האישור.

פרק ה - תרשים סביבה, מפה מצבית ותוכנית עסק

12. תרשים סביבה (א) תרשים סביבה ייערך בקנה מידה 1:2,500 או בקנה מידה אחר, לפי דרישת רשות הרישוי או נתן אישור, אם נחוץ כך בנסיבות העניין.

(ב) בתרשים סביבה יצוינו -

- (1) הגוש והחלקה שבהם מצוי העסק אשר יודגשו בקו עבה, בציון מספרם כמופיע בפנקסי המקרקעין לפי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969⁴;
- (2) מספרי החלקות שבסביבת החלקה שבה מצוי העסק עד מרחק של 500 מטרים מגבול החלקה שבה מצוי העסק;
- (3) הדרכים והרחיבות הגובלים עם החלקה שבה מצוי העסק ושמותיהם.

13. מפה מצבית (א) מפה מצבית תיערך בקנה מידה של 1:250 או בקנה מידה אחר, לפי דרישת רשות הרישוי או נתן אישור, אם, לדעתם, נחוץ כך בנסיבות העניין.

(ב) במפה המצבית יצוינו -

- (1) שטח הקרקע שבו ינוהל העסק וגבולותיו, לרבות קירותיו החיצוניים והגדרות התחמים אותו; וגבולות העסק יסומנו בקו עבה;
- (2) מיקומו של העסק בתוך הבניין שבו הוא מצוי ומיקום הבניין בתוך החלקה שבו הוא מצוי;
- (3) קווי צנרת לאספקת מים וביוב, לרבות צינורות ניקוז ובורות רקב או ספיגה;
- (4) מיתקנים לסילוק אשפה;
- (5) מכלי נז, דלק או חומרים מסוכנים אחרים הקשורים לעסק ותסומנו הצנרת להובלתם;
- (6) מערכות לכיבוי אש;
- (7) חדרים ושטחים המשרתים את העסק שאינם צמודים לו כגון מחסן ושירותים;
- (8) מקומות החניה המשרתים את העסק, לרבות מקום לחניה תפעולית כהגדרתו בתקנות התבנון והבניה והתקנת מקומות חניה⁵, התשמי"ג-1983⁶, לצורכי השימוש בעסק.

14. תכנית עסק (א) תכנית העסק תכלול תכנית תנוחה, שני חתכים וטבלה כמפורט להלן, תכנית העסק תיערך בקנה מידה של 1:100 וזאת אם דרשה רשות הרישוי, בנסיבות מיוחדות, את פריכתה בקנה מידה אחר.

(ב) בנסיבות וזננוון יפורט כל אלה:

- (1) החלוקה הפנימית של המקרקעין שבהם מצוי העסק ושימושי כל חלק;
- (2) מתקני סניטציה שיהיו בעסק, כגון אסלות וכיורים;
- (3) מידות שטחי העסק השונים ומידות סך כל שטחי העסק;

⁴ ס"ח התשכ"ט: עמוד 259, התשנ"ז: עמוד 216
⁵ ק"ת התשנ"ג: עמוד 1737

- (4) פתחי העסק וחלונותיו ומידותיהם, לרבות פתחי חירום ודרכי נישא לנכים לפי חוק התכנון והבניה;
- (5) מערכת הביוב, לרבות מערכות לטיהור שפכים או להפרדת שומן וכיוצא באלה, אם ישנן;
- (6) מיתקני אוורור המשרתים את העסק, לרבות מערכת מיווג אויר, כולטי עשן, ריח או מזהמים אחרים, אף אם הותקנו מחוץ לקירותיו החיצוניים של העסק או על גג המבנה, רשות הרישוי ונותן אישור רשאים לדרוש נתונים טכניים על מערכות כאמור;
- (7) מיתקנים לאצירת אשפה ופינויה;
- (8) ארובות;
- (9) מערכות וציוד כיבוי אש;
- (10) מיתקני ניטור וסידורים אקוסטיים, אם ישנם;
- (11) המערכות המוצעות לשרברבות, לסילוק שפכים, וכיוצא באלה, וכל חלקי המבנה המיועדים לדרושה, כשהם מסומנים בצבעים המקובלים כאמור בתקנה 9 לתקנות התכנון והבניה (בקשה לחיתוך תנאי ואגרות), התש"ל 1970⁹.
- (12) פיקוב שני חתכים אנכים ניצבים זה לזה, כאמור בתקנת משנה (ג).
- (ג) שני חתכים כמפורט להלן:
- (1) חתך אנכי דרך כל חדרי השירות וחדרי העסק, המראה את גובהם של חדרי העסק ודרך אוורורם;
- (2) חתך נוסף הניצב לחתך כאמור בפסקה (1) המראה את גובהם של חדרי העסק ודרך אוורורם.
- (ד) בטבלה יהיה פירוט שטחי העסק במטרים רבועים, לפי שימושיהם השונים והקומה שבה הם מצויים, וכן סיכום שטח העסק הכולל במטרים רבועים.
15. (א) בנוסף על הפרטים המנויים בתקנות 12 עד 14 רשאים רשות הרישוי או נותן האישור לדרוש בכתב ממבקש, הגשת פרטים נוספים שייכללו בתרשים סביבה, במפה מצבית או בתכנית עסק, אם ראו צורך בכך.
- (ב) רשות הרישוי או נותני האישור רשאים לדרוש ממבקש בקשה כי לתוכנית עסק יצורפו חוות דעת של בעל מקצוע בעניין מסוים או מסמכים נוספים הנוגעים לעסק, אם ראו צורך בכך לשם בדיקת הבקשה.

⁹ ק"ת התש"ל, עמ' 1841.

פרק ו' - תרשים סביבה, מפה מצבית ותוכנית עסק במפעל בטחוני

16. תרשים סביבה (א) תרשים סביבה לגבי מפעל בטחוני ייערך בקנה מידה אחר מן הקבוע בפרק ה', לפי דרישת רשות הרישוי באמור בסעיף 29 ג' לחוק (בפרק זה - רשות הרישוי) אם, לדעתה, נחוץ כך בנסיבות העניין.

(ב) בתרשים סביבה יצוינו -

- (1) הגוש והחלקה שבהם מצוי העסק אשר יודגשו בקו עבה, בציון מספרם כמופיע בנקסי המקרקעין לפי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1989³⁶;
- (2) מספרי החלקות שבסביבת החלקה שבה מצוי העסק עד מרחק של 500 מטרים מגבול החלקה שבה מצוי העסק;
- (3) הדרכים ודרכובות הציבוריים הגובלים עם החלקה שבה מצוי העסק ושמותיהם;

17. מפה מצבית (א) מפה מצבית תיערך בקנה מידה של 1:250 או בקנה מידה אחר, לפי דרישת רשות הרישוי, אם נחוץ כך בנסיבות העניין.

(ב) במפה המצבית יצוינו -

- (1) שטח הקרקע שבו ינהל העסק תכולותיו;
- (2) מיקומו של העסק בתוך השטח שבו הוא מצוי ומיקום הבניינים של העסק בתוך השטח שבו הוא מצוי;
- (3) קווי צנרת לאספקת מים וביוב, לרבות צינורות ניקוז ובורות רלב או ספינה;
- (4) מיתקנים לסילוק אשפה;
- (5) מכלי גז, דלק או חומרים מסוכנים אחרים הקשורים לעסק והצנרת להובלתם בכפוף לרמזיות נציג טר הבטחון ביחידה לרישוי מפעלים בטחוניים (להלן - היחידה);
- (6) היעדרות לרדיו אש;
- (7) מיקומות החניה המשרתים את העסק, לרבות מקום לחניה תפעולית כהגדרתי בתקנות התכנון והבניה (רתקנות מיקומות חניה), התשמ"ג-1983⁸, לצרכי השימוש בעסק.

18. תכנית עסק (א) תכנית העסק שתכלול תכנית תנוחה כמופרט להלן, תיערך בקנה מידה של 1:100 או יולת אם דרשה רשות הרישוי, בנסיבות מיוחדות, את עריכתה בקנה מידה אחר.

(ב) בתכנית התנוחה יפורטי כל אלה:

- (1) מיון/קני טיטציה/ שיווי בעט;
- (2) מערכת הביוב, לרבות מערכות למיהור שפכים או להפרדת שומן וכיוצא בזה, אם ישנן;
- (3) מיתקני אוורור המשרתים את העסק, לרבות מערכת מיוזג אויר, קולטי עשן, ריח

³⁶ ס"ח התשכ"ט ש"ד 259; התשנ"ו ש"ד 216

או מזהמים אחרים, אף אם הותקנו מחוץ לקירותיו החיצוניים של העסק או על גג המבנה, רשות הרישוי ונותן אישור ביחידה רשאים לדרוש נתונים טכניים על מערכות כאמור;

- (4) מיתקנים לאצירת אשפה ופניייה;
- (5) ארובות;
- (6) מערכות וציוד כיבוי אש;
- (7) מיתקני ניטור.

19. (א) בנוסף על הפרטים המנויים בתקנות 16 עד 18 רשאים רשות הרישוי או נותן אישור לדרוש ממבקש, הגשת פרטים נוספים שייכללו בתרשים סביבה, במפה מצבית או בתכנית עסק, אם ראו צורך בכך, בהתאם להנחיות נציג שר הביטחון ביחידה.

(ב) רשות הרישוי או נותן אישור רשאים לדרוש ממוגיש בקשה כי לתוכנית עסק יצורנו חוות דעת של בעל מקצוע בעניין מסוים או מסמכים נוספים הנוגעים לעסק, אם ראו צורך בכך לשם בדיקת הבקשה; חוות-דעת או מסמכים כאמור יימסרו בהתאם להנחיות נציג שר הביטחון ביחידה.

פרק ז' - תוקף רישיון והיתר זמני

20. תוקף רישיון לעסק מן העסקים המפורטים בצו, למעט העסקים המפורטים בתוספת לצויתות, הראשונה, יהיה לצמיתות.

21. (א) תוקף רישיון לעסק מן העסקים המפורטים בתוספת הראשונה יהיה לשנה אחת, לשלוש שנים או לחמש שנים, כקבוע בטורים ג' עד ה' בתוספת האמורה.
(ב) תוקף רישיון תקופתי לשנה אחת יסתיים ב- 31 בדצמבר של השנה שלאחר השנה שבה ניתן, תוקף רישיון תקופתי לשלוש שנים יסתיים ב- 31 בדצמבר של השנה השלישית שלאחר השנה שבה ניתן, תוקף רישיון תקופתי לחמש שנים יסתיים ב- 31 בדצמבר של השנה החמישית שלאחר השנה שבה ניתן.

22. רשות הרישוי רשאית לקבוע סיום תקופת הרישיון במועד מוקדם מזה הקבוע בתקנות 20 ו- 21, וביבד שתקופת הרישיון לא תפחת משנה אחת.

23. לעסק שהוא זמני מטבעו רשאית רשות הרישוי לקבוע תקופת תוקף קצרה משנה.

24. (א) תוקף היתר זמני הוא לתקופה שקבעה בו רשות הרישוי ובלבד שלא תעלה על שנה.
זמני

(ב) על אף האמור בתקנת משנה (א), היתר זמני יפקע, עוד לפני תום תקופת תוקפו, אם לא

מולאו תנאיו במועד שנקבע.

(ג) עד 30 ימים לפני תום תקופת תוקף של ההיתר הזמני תודיע רשות הרישוי לנותן האישור על מועד תום תקופת ההיתר הזמני, וכך תבקש באותו המועד את אישורו של נותן האישור להארכת תוקף ההיתר הזמני או למתן רשיון עסק והתנאים לרשיון או להיתר הזמני, לפי הענין.

(ד) נותן האישור יעביר תגובתו תוך 15 ימים מקבלת בקשת רשות הרישוי

(ה) עד 15 ימים לפני תום תקופת תוקף של ההיתר הזמני תחליט רשות הרישוי ותעשה אחת מאלה לפי הענין:

- (1) תודיע למבקש, בהסכמת נותני האישור, על הארכת תוקף ההיתר הזמני, ובלבד שמשך תקופת ההיתר הזמני לא תעלה על שנה אחת; לא השיב נותן האישור תוך 15 ימים מיום בקשת רשות הרישוי כאמור בתקנת משנה (ג), יראו את נותן האישור כאילו נתן הסכמתו להארכת תקופת ההיתר הזמני. העתק ההודעה על הארכת תוקף ההיתר הזמני תשלח לנותן האישור;
- (2) תיתן למבקש, בהסכמת נותני האישור, רשיון עסק ותכבע את תנאי הרשיון;
- (3) תודיע למבקש על סיריב לתת רשיון ותמסור לו את הנימוקים לסירוב.

(ו) תוקפו של היתר זמני יפוג במועד שנקבע בו ובחתיאם כתנאיו.

(ז) רשות הרישוי, בהסכמת נותני האישור, רשאית ליתן לעסק רשיון לפני תום תקופת תוקפו של ההיתר הזמני, אם ראתה שהתקיימו התנאים לכך.

(ח) היה מתן רשיון עסק או היתר זמני טעון אישורו של נותן אישור, תודיע רשות הרישוי לנותן האישור על החלטתה.

25. לא תיתן רשות הרישוי רשיון או היתר זמני לתקופה ארוכה מתקופת תוקפו של היתר לשימוש חורג, כמשמעותו בחוק, וזמנון רשיון, שניתן לעסק,

תוקף רשיון
חזינון זמני
כשניתן היתר
לשימוש חורג

פרק ח - חידוש רשיון

הודעה לנותן האישור על תום תוקפו של רשיון תקופתי או רשיון זמני, תודיע על כך רשות האישור על תום תוקפו של רשיון תקופתי ורשיון זמני	26. עד 90 ימים לפני תום תקופת תוקפו של רשיון תקופתי או רשיון זמני, תודיע על כך רשות האישור לנותן האישור.
תשובת נותן האישור	27. (א) נותן האישור יודיע לרשות הרשיון תוך 60 ימים מיום שקיבל את ההודעה כאמור בתקנה 26 על אחד מאלה: (1) מתן אישור לחידוש של הרשיון ועל התנאים שיש לקבוע ברשיון; (2) סירובו לאשר את חידוש הרשיון ואת הנימוקים לסירוב; (3) התנאים המוקדמים שעל בעל העסק למלא לקבלת אישורו למתן רשיון או היתר זמני.
	(ב) לא השיב נותן האישור תוך המועד הקבוע בתקנת משנה (א), יראו אותו כמי שנתן אישור להיתר זמני; רשות הרשיון תודיע לנותן האישור על כך שהמועד הקבוע בתקנת משנה (א) חלף.
הודעה לבעל רשיון תקופתי ורשיון זמני	28. (א) לא יאוחר מ- 14 ימים מהמועד הקבוע לתום תקופת תוקפו של רשיון תקופתי או רשיון זמני, תעשה רשות הרשיון אחת מאלה לפי הענין: (1) תיתן לבעל העסק רשיון ותקבע את תנאי הרשיון; (2) תודיע לבעל הרשיון על סירוב לתת רשיון ואת הנימוקים לסירוב; (3) תיתן לבעל העסק היתר זמני ובו פירוט תנאיו ומועד ביצועם; (4) תודיע לבעל העסק על תנאים מוקדמים שעליו למלא לקבלת היתר זמני או רשיון.
	(ב) לא הודיעה רשות הרשיון על החלטתה כאמור בתקנת משנה (א), יראו את בעל העסק כמי שיש לו היתר זמני כל עוד לא פעלה רשות הרשיון כאמור בתקנת משנה (א), ובכל מקרה לתקופה שלא תעלה על שנה מתום תקופת תוקף הרשיון.
	(ג) רשות הרשיון לא תיתן רשיון לעסק הטעון אישורו של נותן אישור אלא לאחר שנותן האישור נתן אישור לרשיון ובהתאם לתנאיו. רשות הרשיון תחליט בדבר מתן היתר זמני לעסק טעון אישורו של נותן אישור רק לאחר שנותן האישור נתן אישור לרשיון או להיתר זמני ובהתאם לתנאיו, או בנסיבות המפורטות בתקנת משנה 27(ב). אין באמור כדי לפגוע בסמכות רשות הרשיון לסרב לתת רשיון או היתר זמני, או לקבוע תנאים מוקדמים או תנאים ברשיון או היתר זמני נוסף על תנאים שקבע נותן אישור.

חידוש רשיון תקופתי ורשיון זמני	29 (א) החליטה רשות הרישוי לתת לבעל העסק רשיון כאמור בתקנה 28(א) (1) תיתן לו רשיון עסק לפי טופס 6 שבתוספת השניה.
	(ב) לרשיון העסק החדש יצרף בעל העסק את כל המסמכים שהיו מצורפים לרשיון העסק שתם תקפו, והם יהיו חלק בלתי נפרד מרשיון העסק, אלא אם כן קבעה רשות הרישוי אחרת.
	(ג) לא יהיה תוקף לרשיון כל עוד לא ניתנה הצהרת בעל העסק לרשות הרישוי בספח שלפני טופס 6 האמור וכל עוד לא שולמה בעדו אגרה.
	(ד) לא יהיה תוקף לרשיון אם ניתנה הצהרה כוזבת.
	(ה) היה מתן רשיון עסק או היתר זמני טעון אישורו של נותן אישור תודיע רשות הרישוי לנותן האישור על החלטתה בבקשה-
פרק ט- שינוי בעלות	
שינוי בעלות	30. (א) עסק בעל רשיון מן המפורטים בצו, טעון רשיון חדש עם שינוי של הבעלות; בתקנה משנה זו - "שינוי בעלות" - כל שינוי בזהות הבעלים הרשומים ברשיון העסק, לרבות הוספת בעל או גריעתו וכן העברת שליטה בתאגיד כמשמעותה בחוק ניירות ערך, התשכ"ח ¹⁸⁸ - "בעל" - בין יחיד ובין תאגיד.
	(ב) בקשה לרשיון חדש תוגש כאמור בתקנה 4, ויחולו עליה כל הוראות תקנות אלה הנוגעות לבקשה, בכפוף לאמור בתקנה 31.
המסמכים המצורפים בעקבות שינוי בעלות	31. היה בעסק שינוי בעלות, יהיה בעל העסק החדש פטור מלהגיש המסמכים המפורטים בתקנה 4 (א) אם יצרף את אלה: (1) העתק הרשיון הקודם; (2) הצהרה בחתימת ידו שלפיה - (א) לא חלו בעסק שינויים מאז הוצא הרשיון הקודם, מן הרשום ברשיון הקודם והמסמכים המצורפים לו, לרבות בסוג העסק, במבניו, בשטחו ובמיקומו; (ב) בעסק מתקיימים תנאי הרשיון הקודם.
היתר זמני בעקבות שינוי בעלות	32. (א) הגיש בעל העסק החדש בקשה לרשיון או להיתר זמני לעסק הטעון רשיון על פי אותו מספר סידורי בצו שעליו ניתן הרשיון הקודם, יראו אותו, כל עוד לא ניתנה החלטת רשות הרישוי לפי תקנה 8, כבעל היתר זמני לתקופה שלא תעלה על 90 ימים מיום שינוי הבעלות.

¹⁸⁸ ס"ח התשכ"ח עמוד 234, התשכ"ח עמוד 188

(ב) צורך בעל העסק החדש לבקשה לרשיון או להיתר זמני את המסמכים הנכונים בתוקן.
31, יראו אותו כבעל היתר זמני, כל עוד לא נתנה החלטת רשות הרשיון לפי תקנה 8,
לחקור שלא העלה על שום חיוב שיווי הרעלות.

(ג) חוראות תקנות משנה (א) ו-(ב) לא יחולו, במקרה שתוקף הרשיון הקידם פקע מסיבה
שאינה נובעת משינוי הבעלות בלבד.

שינוי בעלות 33. היה שינוי בעלות בעסק, עקב פטירה של בעל העסק, והעברתו לידי בן זוג, הוריו או
רווקתה היחידה 34. יראו את תוקף הרשיון הקודם, על אף האמור בחוק 30, כחשך עד
היום שבו היה מן תוקפו אלמלא נפטר בעל העסק, או בתום שנה מיום הפטירה, לפי
המוקדם.

פרק י- אגרות

אגרת רשיון או 34. (א) בעד בקשה לרשיון עסק או היתר זמני תשולם לרשות הרשיון אגרה של 246 שקלים
וזימן זמני 35. בגין כל עסק נעוץ וישו לפי נכסיו.

(ב) דעת חידוש רשיון. תשולם לרשות הרשיון אגרה בסך 246 שקלים חדשים.

(ג) נבטתה אגרה בעד בקשה לרשיון עסק או היתר זמני, לא תיובח אגרה נוספת בעד כותן
הרשיון או היתר הזמני.

(ד) לא יהיה תוקף לרשיון או היתר זמני אם לא שולמה אגרה בעד הבקשה לרשיון או
היתר זמני או חידוש הרשיון או ההיתר הזמני.

העתק רשיון 35. (א) אבד רשיון או היתר זמני, הושרת או טושטש. תיתן רשות הרשיון העתק ממנו לאחר
והיתר זמני 36. שוכנעה שהרשיון או ההיתר הזמני המקוריים אבדו, הושחתו או טושטשו; העתק רשיון
או היתר זמני כאמור יהיה תקף רק לאחר ששולמה אגרה בעדו, ונחתמה ההצהרה
המתחייבת בחידוש רשיון, שבספח של טופס הרשיון.

(ב) בעד העסק רשיון או היתר זמני, תשולם כחידוש האגרה והמשלמות בעד רשיון או היתר
זמני, לפי העניין.

36. (א) בעד בקשה לחוות דעת מקדמית תשולם אגרה בסך 246 שקלים חדשים.

אגרת חוות דעת מקדמית 37. (ב) אגרה כאמור תשולם לרשות הרשיון או לאוצר המדינה, לפי העניין, כמפורט בסעיף
31(א) לחוק.

37. הצמדה למדד (א) בתקנה זו, "מדד" - מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (ב) סכומי האגרה המפורטים בתקנות 34 ו-36 - ישתנו כמפורט להלן:

(1) ב- 1 באפריל של כל שנה - לפי שיעור השינוי של המדד שפורסם בחודש פברואר של אותה שנה לעומת המדד שפורסם בחודש אוגוסט שקדם לו;

(2) ב- 1 באוקטובר של כל שנה - לפי שיעור השינוי של המדד שפורסם בחודש אוגוסט של אותה שנה לעומת המדד שפורסם בחודש פברואר שקדם לו.

(ג) סכום שהשתנה כאמור בתקנה זו (ב), יעוגל לשקל החדש השלם הקרוב, וסכום של מחצית השקל החדש יעוגל כלפי מעלה.

פרק יא - הוראות כלליות

38. שינויים בעסק ניתן רשיון או היתר זמני לעסק ולאחר מכן חלו שינויים מהרשום ברשיון העסק או ההיתר הזמני והמסמכים המצורפים לו לגבי סוג העסק, לרבות מבנין, שטחו, הבעלות בו, מיקומו ובסוג העיסוק, לא יהיה תוקף לרשיון או להיתר הזמני.

39. מסירת הודעה בדבר ביטול רשיון והיתר זמני, הוספת תנאי לרשיון והיתר זמני, או סירוב להאריך תוקפו של רשיון תקופתי, יישלחו בדואר רשום לפי המען לקבלת הודעות רשות הרישוי, שמסר מגיש הבקשה, ואם לא חזרו, יראו כאילו קיבלם הנמען; מסירת הודעה אישית לבעל העסק או נציגו או הדבקת ההודעה על גבי דלת הכניסה לעסק, יראו גם כן כמסירה לעניין זה.

40. פקיעת רשיון עם הוצאת רשיון חדש לעסק, פקע תוקף היתר זמני או רשיון קודם. ישן

41. רשיון עסק או היתר זמני יוצגו בעסק במקום נראה לעין. חצת רשיון עסק או היתר זמני

42. בטלות - ביטול

(א) תקנות רישוי עסקים 1929¹².

(ב) תקנות רישוי עסקים (טופס רשיון), התשל"ה-1974¹³.

(ג) תקנות רישוי עסקים (תקופת תקפם של רשיונות, חידושם ואגרות), התשל"ה-1974¹⁴.

43. תחילתן של תקנות אלה 60 ימים מיום פרסומן (להלן - יום התחילה). תחילה

44. הוגשה בקשה לרשיון לפני יום התחילה, רשאית רשות הרישוי לתת גם היתר זמני, ומניין הימים הקבועים בתקנות אלה, ייעשה מיום התחילה. הוראות מעבר

¹² חוקי איי, כרך ג, עמ' 2375, ק"ת התש"ס, עמוד 1446.

¹³ ק"ת התשל"ה, עמוד 374.

¹⁴ ק"ת התשל"ה, עמוד 411, התשנ"ח, עמוד 257.

הבסיס החוקי לעבודת המבקר

להלן הוראות צו המועצות המקומיות (א) בנושא הביקורת במועצה.

פרק שמיני: עובדים וביקורת

סימן ב' : מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון : תשנ"ז)

145א. מינוי מבקר המועצה

(א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה למועצה (להלן המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים) התשכ"ב - 1962.

(ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה, בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.

(ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).

(ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

(ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

145ב. מינוי המבקר

- (א) לא ימונה אדם למבקר המועצה ולא יכהן כמבקר המועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:
- (1) הוא יחיד,
 - (2) הוא תושב ישראל,
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון,
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון,
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (ב) מי שכהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
- (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלאו בו -
- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א) (4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.
 - (2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5) אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145ג. מועצה שלא מינתה מבקר

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א תוך הזמן הנקוב בהודעה.
- (ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

145ד. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
- (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה,
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכוש ושמירתו מניחות את הדעת,
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף, אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).

(ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א) יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי -

- (1) שיקול דעתו,
- (2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני,
- (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים. המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

145ה. המצאת מידע למבקר

(א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

(ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך, תהיה גישה לצורך ביצוע תפקידו לכל מאגר מידע, רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.

- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד מועצה, יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה, או של כל ועדה מוועדותיה, או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

145. דו"ח על ממצאי הביקורת

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. בעת הגשת הדו"ח כאמור, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג). בטרם תשלם הוועדה את סיכומיה והצעותיה, רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור. לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה, יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר. אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

145. מינוי עובדים ללשכת המבקר

- (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144 א(1).

פרק שישי : ועדות

122. ועדת ביקורת

- (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.
- (ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.
- (ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שהמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת ההנהלה.
- (ד) יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם היתה במועצה סיעה אחת בלבד.

122א. תפקידי ועדת הביקורת

- (א) אלה תפקידי ועדת הביקורת :
- (1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה.
 - (2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה.
 - (3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין.
 - (4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.
- (ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.