

ביקורת מעקב מס' 2

אכיפת חוק רישוי עסקים

1. כללי

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית ערך מבקר המועצה, בחודשים יולי – אוגוסט 2011, ביקורת על רישוי העסקים במועצה.

בשנים 2004 ו-2008 ערך מבקר המועצה ביקורת על רישוי עסקים (ראה דוחות מבקר המועצה 1 ו-5). הביקורת העלתה אז כי 70% מהעסקים בתחום המועצה פועלים ללא רישיון. עוד נמצא כי המועצה מאפשרת לעסקים לפעול ללא רישיון זאת תחת אמתלה כי הבקשה בטיפול.

נושא רישוי העסקים מנוהל על-ידי עובד המועסק ב 100% משרה, המופקד גם על תחום השילוט.

הביקורת קיימה, לצורך עבודתה שיחות עם מנהל מחלקת רישוי עסקים וכן עיינה במסמכים.

2. רקע חוקי

חוק רישוי העסקים, תשכ"ח - 1968, מחייב הוצאת רישיון לכל עסק טעון רישוי. צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי, תשל"ג 1973) קובע 5 סוגי עסקים טעוני רישוי:

סוג א' - עסקים טעוני רישוי לעניין הבטחת איכות נאותה של הסביבה, לרבות תנאי רישוי עסקים נאותים, מניעת מפגעים ומטרדים וקיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבניה, כדלהלן:

קבוצה 1 - מצרכי מזון.

קבוצה 2 - עסקים שאינם בתחום המזון.

סוג ב' - עסקים טעוני רישוי גם לעניין מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות.

סוג ג' - עסקים טעוני אישור גם לעניין בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו.

סוג ד' - עסקים טעוני אישור לעניינים המפורטים בסוג ב' וג' יחד.

סוג ה' - עסקים טעוני אישור גם לעניין מניעת סכנות של מחלות בעלי-חיים ומניעת זיהום מקורות מים וחומרי הדברה, בדשנים ותרופות.

כל סוגי העסקים הנ"ל טעוני אישור ועדת תכנון ובניה, בדבר קיום דיני תכנון ובניה, וגורמים אחרים כולל שירותי הכבאות, תברואן ואיכות הסביבה.

עסקים הנכללים בסוג א' (כולל עסקי מזון, מספרות ותמרקות) טעונים גם אישור משרד הבריאות.
עסקים הנכללים בסוג ב' טעונים גם אישור המשטרה.
עסקים הנכללים בסוג ג' טעונים גם אישור משרד העבודה והרווחה.
עסקים הנכללים בסוג ד' טעונים גם אישור המשטרה וגם אישור משרד העבודה והרווחה.
עסקים הנכללים בסוג ה' גם טעונים אישור הווטרינר.

קבלת רישיון לניהול עסק כרוך, ע"פ תקנות רישוי עסקים בתשלום אגרה. הטיפול בהוצאת רישיונות עסק, הפיקוח על קיום התנאים, איתור עסקים הפועלים ללא רישיון ואכיפת החוק הם בתחום האחריות של מחלקת רישוי עסקים ושילוט.

סעיף 5 לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968 קובע שרשות הרישוי בתחום הרשות המקומית היא ראש הרשות המקומית או מי שהוסמך לכך. במועצה הסמכות לא הואצלה ורק לראש המועצה הסמכות לחתום על רישיון עסק.

3. אחראי על רישוי עסקים

3.1 מינוי

בדוח מבקר המועצה לשנת 2010 הערנו, בין היתר, כי עובד המועצה ק.א מכהן זמן רב מהמותר, כמנהל מחלקת תברואה באופן זמני. בראשית 2011 שונה תפקידו של העובד הלה למנהל מחלקת רישוי עסקים ושילוט. גם לתפקיד זה מונה הלה באופן זמני וללא מכרז. מתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי המועצה פנתה למשרד הפנים בבקשה לנחיצות משרה לתפקיד, ועם קבלת האישור יצא בנושא מכרז. הביקורת מעירה כי התקופה המקסימאלית שמותר להעסיק עובד בתפקיד זמני כממלא מקום היא 6 חודשים (חוזר מנכ"ל 3/2011), כדלקמן:

ניתן להעסיק עובד במילוי מקום. העסקה זו תהא לתקופה של שלושה חודשים בלבד, ובמקרה של עובדים נושאי משרה לתקופה של עד חצי שנה

העסקה זו מותנית בקיום התנאים הבאים:

3.3. אישור מנכ"ל הרשות בכתב, שלא ניתן היה לקלוט עובד במכרז כדין למשרה זו כולל הסיבות לכך. כמו כן, הבהרה שמדובר במשרה נחוצה מאוד אשר הרשות לא תוכל לתפקד בלעדיה ולו לתקופה קצרה, וכי הרשות החלה בהליכים לאישור משרה זו כדין.

3.4. אישור הגזבר לכך שהמשרה מתוקצבת בתקציב הרשות המקומית המאושר. במידה ומדובר בהעסקת מילוי מקום כתוצאה מאי יכולת העובד הקבוע למלא את תפקידו על הגזבר לאשר כי הן משרת העובד הקבוע והן משרת ממלא המקום מתוקצבות בתקציב המועצה המאושר.

3.5. אישור מנכ"ל הרשות המקומית בכתב לפיו בדק את קורות חייו של ממלא המקום והשכלתו וכי ממלא המקום עומד בדרישות הסף למשרה הרלוונטית.

3.6. ברשות מקומית בה מכהן חשב מלוה, תידרש חתימתו על הבקשה. מנכ"ל הרשות המקומית ירכז את האישורים לעיל אצלו.

למרות שכאמור מועסק העובד בתפקיד מנהל רישוי ושילוט באופן זמני, לא מצאנו כי האישורים הנ"ל התקבלו. עוד מעירה הביקורת כי **העובד הנ"ל עובד זמן רב מן המותר כממלא מקום. כאמור גם את התפקיד הקודם (מנהל מחלקת תברואה) ביצע הלה באופן זמני מעל למכסה המותרת. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה.**

3.2 משאבים

3.2.1 כוח אדם

להבדיל מבעבר בו תחום רישוי עסקים טופל על-ידי תברואן המועצה, כיום עוסק בתחום זה עובד ב 100% משרה, האחראי גם על הפיקוח על השילוט. דהיינו המועצה מקצה לתחום זה יותר משאבים מבעבר. יחד עם זאת, למרות

שלאחרונה נראה שיפור מסוים בתחום רישוי העסקים, עדין התחום אינו מנוהל בצורה אופטימאלית.

3.2.2 מחשוב

לתחום רישוי עסקים יש מערכת מחשוב ייעודית. בפועל המועצה לא רכשה את התוכנה. נראה כי לאור היתרונות הגלומים בכך יש לשקול רכישת תוכנה. ידוע כי המועצה עורכת מכרז למערכות הפיננסיות, מן הראוי שגם תחום זה ייכלל במכרז.

3.2.3 איגום משאבים

מחלקת רישוי ושילוט מונה כאמור עובד אחד במשרה מלאה. הואיל ומחלקה זו מצויה באגף הנדסה היא לא נהנית מגישה למשאבים. כך יוצא שמנהל המחלקה נאלץ לבקש ממנהל אגף תפעול לקבל כלי רכב לצורך ביצוע משימות פיקוח כו'. כידוע לאור היקף אחריותו, יש לאגף התפעול משאבים רבים המשמשים את יחידות הביצוע [רכב/רינג'ר, כוח אדם], וזאת לצורך ביצוע עבודות הקמה ותחזוקה וקיום פיקוח עירוני. המצב בו ישנן 2 יחידות שונות המבצעות פיקוח, ללא קשר בניהם, מה גם שאחת מהם ממוקמת באגף שאינו סינרגטי לה (ראה סעיף 7 בהמשך) המקשה על היכולת לאגם משאבים.

3.3 תוכנית עבודה וקביעת יעדים

בתגובה לביקורת העביר מנהל המחלקה מסמך המהווה תוכנית עבודה. הביקורת בחנה את המסמך, להלן הממצאים:

3.3.1 תוכנית

תוכנית העבודה כוללת 4 מטרות [1. לאתר את כל העסקים ביישוב; 2. לבדוק תיקים קיימים; 3. ליישר קו מול תיקים ישנים; 4. פתיחת תיקים חדשים], כאשר לכל מטרה נקבע דפ"א [דרך פעולה אפשרית]. להלן הערות הביקורת:

- א. אין בתוכנית התייחסות למועד הכנתה
- ב. תוכנית העבודה נראית יותר כמו רשימת של פעולות פרטניות [הוצאת מכתבים לבעלי עסקים, תאום פגישה, הסדרת נושא שילוט, מילוי בקשה וכו']
- ג. אין בתוכנית העבודה התייחסות למשאבי המחלקה.
- ד. אין בתוכנית לוחות זמנים לביצוע. כן יש קביעה של טווח זמן ל 4 יעדים (ראה סעיף 3.2.2 בהמשך).

לדעת הביקורת המסמך הנושא את הכותרת תוכנית עבודה אינו מהווה תוכנית שכזו. כדי שמסמך זה יהווה כלי עבודה נדרש לעגן בו, בין היתר, פרמטרים כגון: מטלות לביצוע ולוחות הזמנים לכך. התייחסות למשאבי המחלקה לרבות תקציב וכ"א. סנכרון התוכנית עם היחידות הארגוניות האחרות עמם עובדת המחלקה [לדוגמא עם מחלקת הגביה] וכו'. הביקורת ממליצה כי המחלקה תערוך תוכנית עבודה רב שנתית שמתוכה תיגזר תוכנית שנתית כמקובל וכנדרש.

3.3.2 יעדים

מעיון בתוכנית העבודה עולה כי קבועים בה יעדי המחלקה לביצוע, כדלקמן:

1. עד חודש ספטמבר 2011 ייצאו מכתבים לבעלי העסקים שכבר יש בידנו נתונים

2. עד סוף 2011 יהיו בידי המחלקה רשימת כל העסקים מעודכנת ובהתאם ייצאו מכתבים

3. עד חודש דצ 2011 יבוצעו ביקורת של משרד הבריאות בכל המסעדות ביישוב

4. עד חודש מרץ 2012 יתקיימו ביקורות ברוב העסקים ע"י מנהל המחלקה וכיבוי אש

5. עד סוף שנת 2012 רוב העסקים כ 80% ביישוב יהיו בשלב של קבלת רשיון עסק

מהנתונים דלעיל עולה כי מחלקת רישוי עסקים, שאומנם מונה רק עובד אחד במשרה מלאה, קבעה טווח זמן ארוך לביצוע המטלות, כדלקמן.

1. נקבע כי רק לאחר 9 חודשים ייצאו מכתבים לבעלי עסקים שיש כבר בידי המחלקה נתונים.

2. רק כשנה מתחילת פעילותה יבוצעו ביקורות משרד הבריאות במסעדות. יצוין כי ע"פ נתוני המחלקה קיימים בישוב פחות מ 10 מסעדות.

נראה כי חלק מהיעדים שנקבעו תוך קביעת טווחי בטחון ארוכים מידי, וכי הדבר יכול להצביע על תכנון לא אופטימאלי, ואף על שקלול פרמטרים רבים מידי בקביעת תוכנית עבודה.

3.4 הפיקוח

הביקורת בחנה את הסטנדרטיזציה בעבודת הפיקוח על העסקים בישוב, ונמצא כי לא חל שינוי בדרך עבודת המחלקה. והממצאים שהעלנו מעידים כי עדין:

א. אין למחלקה תוכנית פיקוח ייעודית, וכי אזכור הפיקוח בתוכנית הנו מינורי ["לאתר את כל העסקים בישוב"].

ב. מהסברים שקיבלנו עולה כי עבודת הפיקוח על עסקים נעשית באופן שיטתי, אך לא נמצא לכך תימוכין.

ג. **מהסברים שקיבלנו עולה כי תוצאות הפיקוח מתועדות, ברם לא נמצאו לכך תימוכין, הואיל וכך לא ניתן, והביקורת לא יכולה לקיים בדיקה של ביצועי העובד.**

מקובל כי גופים המקיימים פיקוח ימלאו, תוך כדי או בסיום הסיור, דו"ח המתעד את הממצאים שעלו. מסמך זה צריך שיובא, ע"פ נוהל לעיון הממונה על אותו עובד ושיתויק בתיק מתאים. הביקורת חוזרת וממליצה לשקול אימוץ כלל זה ולפעול ליישמו בסיורי פיקוח על עסקים. כמו כן יש לקבוע תוכנית עבודה לנושא רישוי עסקים וכן להנהיג מתכונת לסדרי עבודה.

4. מתן רישוי לעסקים

4.1 כללי

בישוב קדימה-צורן פועלים, ע"פ נתוני מנהל מחלקה רישוי עסקים, 167 עסקים טעוני רישוי, כאשר בפועל רק ל- 31 מהם רישיון עסק. דהיינו רק ל 19% מהעסקים הידועים למחלקה יש רישיון עסק, זאת לעומת 30% בשנת 2008, כדלקמן:

סטטוס רישום עסקים (נכון ל 9/2011)

סטטוס	בתי עסק	חלק יחסי
יש	31	19%
נפתח תיק	23	14%
אין	113	68%
סה"כ	167	100%

יצוין כי נמצא שרוב העסקים בעלי הרישיון אין רישיון תקף (ראה סעיף 4.3 בהמשך).

4.2 תיעוד וסדרי טיפול בבקשות

חוק רישוי עסקים, תשכ"ח – 1968 והתקנות שלו מסדירים, בין היתר, את דרך הטיפול בבקשות לרישיון עסק. ע"פ התקנות לחוק אדם המבקש רישיון עסק יפעל כדלקמן:

(א) בעל עסק המבקש לדעת האם העסק שבבעלותו עומד בדרישות החוק יגיש לרשות הרישוי [העירונית] בבקשה לקבלת חוות דעת מקדמית.

(ב) החליטה רשות הרישוי שלא לדחות את הבקשה תעבירה תוך 21 ימים מיום אישור הגשת הבקשה לנותן אישור (ע"פ אופי הבקשה לאחד מהשרים הבאים: שר לאיכות הסביבה, שר משטרה, שר העובדה והרווחה, שר החקלאות, שר הבריאות).

(ג) תוך 30 ימים מיום קבלת הבקשה יודיע נותן אישור (המשרד הרלבנטי) על מתן רישיון והתנאים שיש להתנותם ברישיון או על סירוב למתן רישיון.

(ד) רשות הרישוי [העירונית] תפעל תוך 7 ימים מיום קבלת החלטת נותן אישור ליתן רישיון או היתר זמני.

המחלקה חייבת להפעיל לגבי כל עסק תיק ייעודי ובו לתעד את כל המסמכים הרלוונטיים, לרבות המסמכים שבבסיס הבקשה. בקשנו ללמוד כיצד המחלקה מנהלת את תחום הרישוי העסקים ולצורך כך קיימנו בדיקות בתיקי העסקים שבמחלקה. מהבדיקה שערכנו עולה כי תיעוד המסמכים בתיקי העסקים שבמחלקה אינו שלם, כדלקמן:

1. נמצא כי בעוד ע"פ רישומי המחלקה ישנם 167 עסקים, בפועל ישנם במחלקה רק 113 תיקים. דהיינו אין במחלקה תיעוד מסודר ל 32% מהעסקים הידועים למחלקה.

2. נמצא כי מסמכים רבים לא תויקו בתיקי העסקים, דבר שהקשה על בדיקת התיקים.

3. ע"פ התקנות נדרש כי בידי המועצה יהיו לגבי כל עסק הפונה ומבקש רישיון המסמכים הבאים: תרשים סביבה, מפה מצבית, תוכנית עסק. מבדיקה מדגמית שערכנו עולה כי ישנם תיקים שאין בהם את המסמכים הנזכרים. הביקורת מעירה כי המסמכים הנזכרים מהווים את הבסיס לפיהם מחליטה המועצה באם ליתן רישיון עסק, וזאת בנוסף לבדיקות שעורכים הגורמים המאשרים. הביקורת מתריעה כי בהעדר קיומם של מסמכי יסוד אלה, חשופה המועצה לסיכונים משפטיים, וכי איך תוכל המועצה לעמוד בביקורת שיפוטית באם היא לא תוכל להצביע בפני ערכאה שיפוטית/רגולאטור מה היה הבסיס לשקול דעת להעניק רישיון?

4. עוד נמצא כי ישנם תיקים שבהם יש רק מסמכים מתקופת מנהל המחלקה הקודם. הביקורת ממליצה לבצע רענון בתיקים.

הביקורת מתרשמת כי מנהל המחלקה נוקט בפעולות כדי להסדיר את תחום רישוי העסקים, אך פעולות אלה אינן מוסדרות באופן היכול להבטיח את נאותות רישוי העסקים.

4.3 עסקים הפועלים ללא רישיון

בתחום המועצה פועלים 146 עסקים ללא רישיון עסק [ראה טבלה].

בין העסקים הללו ישנם עסקים שהטיפול בהם החל בשנים האחרונות אולם טרם הסתיים. הסיבה לכך שהטיפול בהליך מתן רישיון עסק "נתקע" הוא בדרך כלל אי התאמה לתב"ע או אי עמידה בדרישות כיובי אש. למרות האמור לעיל לא נוקטת המועצה כלפי העסקים הללו באמצעים. כך יוצא כי **81% מהעסקים הידועים למחלקה פועלים בפועל ללא רישיון. הביקורת מבקשת להבהיר כי על המועצה רובצת אחריות לניהול מערך פיקוח יעיל על עסקים הפועלים בתחום הרשות.** הואיל וכך ראוי שהרשות תפעיל את סמכותה כלפי עסקים הפועלים ללא רישוי ותמנע מלהתקשר עם עסקים הפועלים ללא רישיון. הביקורת מבקשת להזכיר כי בסמכות הרשות המקומית לנפק רישיון זמני, ואולם אין להסכים עם מציאות בה פועלים בתחום הרשות עסקים ללא רישוי, או לסירוגין פועלים עסקים שהגישו בקשה אולם זו נדחתה ע"י הרשויות השונות. באם לא ניתן לנפק רישיון זמני אזי יש לנקוט בצעדים על מנת לסגור עסקים. יצוין כי מדובר בליקוי חוזר.

4.4 עסקים שתוקף רישיונם פג

בישוב פועלים 9 עסקים שרישיונם פג, כדלקמן:

מס' תיק	שם העסק	כתובת העסק	סטטוס טיפול	בתוקף עד
61	אנאמרו סניף קדימה	מסעדה בית קפה	אין	10.11.10
68	אמצע הדרך הסעות בע"מ	משרד להסעות	אין	27.3.10
70	קנדילי	פיצוחיה	אין	22.5.11
81	בריאות הדר בע"מ	בית מרקחת	אין	17.8.10
82	שרון אביזרים לאופנועים	אחסנה ומכירת אופנועים	יש	16.3.11
21	סודות היופי	דרך לב השרון 42 צורן	בטיפול	24.03.08
81	בריאות הדר בע"מ	בית מרקחת	אין	17.8.10
15	כלבלב	דרך לב השרון 42 צורן	יש	30.11.2008
6	בית קפה פיצה ג'קי	דרך לב השרון 42 צורן	יש	29.9.2008

נמצא כי חלק מהעסקים פג הרישיון. יש לפעול כנגד העסקים הללו, כדי להביא לכך שכל עסק, בטח כזה שהיה לו רישיון [בהנחה שהרישיון הוצא לו כדין] יאחזו ברישיון תקף.

4.5 רישיון זמני

הואיל והליך מתן רישיון לעסק הנו הליך בירוקראטי ארוך הכרוך באישור של גופים שונים כגון ועדה לתכנון ובניה נקבעו בשנת 2000 תקנות המסמיכות את רשות הרישוי ליתן רישיון/היתר זמני. בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי המועצה העניקה 2 רישיונות זמניים. לא מצאנו נתונים לגבי העסקים הללו, כך שלא עלה בידנו לבדוק את תקינות הענקת הרישיונות.

4.6 עסקים שפועלים בבתים

הווי ידוע כי בישוב פועלים עסקים בבתים. למרות האמור המועצה לא אוכפת עליהם את חוק רישוי עסקים. יצוין כי גם בעבר נמצאו עסקים הפועלים ללא רישיון.

4.7 הצלבת נתוני מחלקה רישוי עסקים עם נתוני מחלקת הגביה

כידוע כל מחזיק בנכס חייב, ע"פ חוק, בתשלום ארנונה לרשות המקומית. שומת

הארנונה נקבעת, בין היתר, ע"פ אופי השימוש הנעשה בנכס, כך שכל נכס המשמש למטרת עסק מחויב בארנונה לעסקים'. כדי לבחון את יעילות עבודת הפיקוח של מחלקת רישוי עסקים ערכה הביקורת השוואה בין נתוני מחלקת הרישוי עסקים לאלה של מחלקת הגביה. מהבדיקה עולה כי **קיים פער בין מספר העסקים הרשום במחלקת גביה (452 עסקים) ובין אלה הרשומים במחלקת רישוי עסקים (167 עסקים). עוד עולה כי ישנם עסקים טעוני רישוי הפועלים בישוב שאינם ידועים למחלקת רישוי עסקים.** יצוין כי חלק מהעסקים הרשומים במחלקת הגביה אינם טעוני רישיון עסק.

כדי להעריך את ההפסד המצטבר למועצה עקב אי גבית אגרת רישוי עסקים ערכה הביקורת תחשיב המבוסס על בסיס תעריף של 297 ₪ לאגרה. **מהנתונים שלעיל עולה כי למועצה הפסד מאי אכיפת החוק היכול להגיע לאלפי ש"ח. הביקורת רוצה להדגיש כי מעבר לנתון האמור, המשמעות לממצא זה הנה שישנם עסקים הפועלים בישוב ללא פיקוח. הרשות המקומית, כרשות הרישוי, צריכה לפעול ללא ליאות כדי לקיים את הוראות החוק בנושא. יצוין כי מדובר בליקוי חוזר.**

4.8 הקשר עם מחלקת הגביה

הקשר בין מחלקת הגביה למחלקת רישוי עסקים חיוני לקיום שליטה ובקרה על עסקים הפועלים בישוב. הקשר נשען על העובדה כי כל בעל עסק חייב בתשלום ארנונה לעסקים. להבדיל מאגרת רישוי, ארנונה הנה מס שכל מחזיק בנכס נדרש לשלם, כך שלמועצה יש שליטה על השימוש בנכסים בתחומה. לאור זאת הכרחי שהמחלקות הללו יקימו קשר עבודה שוטף בניהם.

אחד ממבדקי היסוד שצריכים לשמש את העוסקים ברישוי עסקים הוא השוואת נתוני משלמי ארנונה לעסקים לרשימת משלמי אגרת רישוי עסקים. בדיקה זו בכוחה לחשוף נכסים שבעליהן משתמטים מתשלום אגרת רישוי.

מהסברים שקיבלה הביקורת עולה כי לא קיים קשר בין המחלקות. יחד עם האמור ולאור העובדה שקיים פער בין מספר העסקים הידועים למחלקת לאלה הרשומים בגביה, נראה כי הקשר בין המחלקות אינו ברמה הנדרשת לקיום פיקוח אפקטיבי. הביקורת חוזרת ומצביעה על כך שיש לשקול קביעת נהלי עבודה על פיהן תעביר מחלקת הגביה, במועדים קבועים דיווחים עדכונים למחלקת רישוי עסקים על משלמי ארנונה לעסקים. מנהל מחלקת רישוי עסקים יערוך השוואות בין נתוני מחלקת הגביה לבין אלו המצויים ברשותו. כל אי התאמה תיבדק ותדווח למחלקת הגביה. כמו כן רצוי שיקבע, בדומה לטיפול בבקשה לבניה, "טופס טיולים" שבו כל משלם ארנונה לעסקים יתבקש לגשת תחילה למחלקת רישוי עסקים להסדיר את נושא רישוי. יצוין כי מדובר בליקוי חוזר.

4.9 פעולות שנעשו לאחרונה

עובד המועצה המופקד על מחלקת רישוי עסקים קיבל את תפקידו זה בראשית השנה (2011). לאחרונה לאור דרישות מגורמי חוץ לקבל נתונים על מספר העסקים הפועלים בישוב, ערך העובד סקר מיפוי. העובד גם פנה עקב כך בבקשה לקבל משאבים לצורך ניהול תחום זה. הביקורת רואה פעולות אלה בחיוב, ומעירה כי פעולות אלה היו צריכים להינקט מבעוד מועד. יחד עם האמור מציינת הביקורת כי אין ביוזמות הללו די, וכי על המועצה לפעול לאלתר להסדיר את העסקים הפועלים בתחומה.

5. התקשרות עם קבלנים ללא רישיון עסק

5.1 הנורמה

ברי, עריכת מכרז מטילה על הרשות הציבורית חובות שעניינם שמירת עקרון השוויוניות בין משתתפי המכרז וכן הבטחה כי רק אלה העומדים בדרישות. בין הוראות אלה ישנם גם תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז. בתקנה 6(א) [תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993](#) נקבע כי תנאי מוקדם להשתתפות במכרז של רשות ציבורית הוא קיום רישיונות שחלה על המציע חובה לקיימים מכוח כל דין, וזו הלשון:

"השתתפות במכרז תהיה מותנית בתנאים הבאים: רישום בכל מירשם המתנהל על פי דין הצריך לענין נושא ההתקשרות וכן קיומם של הרישיונות הנדרשים על פי דין;"

אומנם, ע"פ לשונו חוק חובת המכרז והתקנות שהותקנו מכוחו אינם חלים As is על רשויות מקומיות, אך בעניין זה הבהיר כבר ביהמ"ש "כי [חוק חובת המכרזים](#) חל גם על רשויות השלטון המקומי, ומכאן כי חלות גם התקנות שהותקנו לפיו, וכך בתי המשפט בוחנים מכרזים של רשויות מקומיות (ראו: ע' [דקל חובת המכרז של גופים מנהליים](#) (תשס"א), בעמ' 367)". (ע"מ [2310/02](#) ע"מ [2311/02](#) איגוד ערים אזור דן (רישוי עסקים וסילוק אשפה) [פורסם בנבו] (המערער בע"מ [2310/02](#) י.ר.א.ב שרותי נוי [1985](#)) בע"מ (המערער בע"מ [2311/02](#)) נ' דסאל מרחבים" (וכך גם [בר"מ 6571/05](#) אהוד מאיר שאיבות בע"מ נ' עיריית תל-אביב) [פורסם בנבו].

מן האמור לעיל עולה כי המועצה חייבת להתקשר אך ורק עם קבלנים/ספקים בעלי רישיון עסק. בעניין זה אמר ביהמ"ש ב [עתמ \(ב"ש\) 342/03 יראב שירותי נוי 1985 בע"מ נ' עירית באר שבע](#) דברים ברורים, והאי לישנא:

גם אם במכרז מסוים תנאי של החזקת רישיון עסק על ידי מציע אינו מופיע כתנאי סף, ועל אף שתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 אינן מחייבות שמשותף במכרז יהיה בעל רישיון עסק כדין, הרי משקבעה העירייה תנאי של החזקת רישיון, או שהעניין דרוש בשל אופי העבודה נשואת המכרז, לא ניתן להתעלם מעצמת תנאי זה. מהות הדרישה מחייבת הקפדה במועד ולא למפרע. ביסוד המכרז הציבורי עומדת דרישת על של טוהר ההליך. שיקול זה שזור בחובה לקיים מכרז. רישיון עסק הינו דרישה של הדין שהופכת איפוא לדרישה מהותית של המכרז בין אם העירייה מכריזה על כך כתנאי סף בין אם לאו. דרישה מהותית כזו לא ניתן למלא באיחור (ההדגשה לא במקור).

דברים מפורשים עוד יותר קבעה כב' השופטת מיכל אגמון-גונן ב[\(עתמ \(ת"א\) 2448/07 רפיד ויזן בע"מ נ' עיריית פתח תקווה - מאגר נבו\)](#), כדלקמן:

"מובן שכאשר רשות מפרסמת מכרז פומבי, והמציע חייב ברישיון עסק עפ"י חוק, בהעדר רישיון עסק בתוקף הצעתו תיפסל. תקנה 6 לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993, קובעת במפורש כי השתתפות במכרז תהיה מותנית ב"רישום בכל מירשם המתנהל על פי דין הצריך לעניין נושא ההתקשרות, וכן קיומם של הרישיונות הנדרשים על פי דין".

לשון אחר הדין מטיל על המועצה חובה להתקשר אך ורק עם עסקים טעוני רישוי, והדבר בולט עוד יותר מקום שהמועצה יודעת, הואיל והיא רשות הרישוי, כי עסק מסוים פועל ללא רישוי.

5.2 ממצאים

בביקורת שאנו עורכים עולה כי **ע"פ נתוני מחלקת רישוי עסקים ישנם בעלי עסק מהם רוכשת המועצה שירותים ומוצרים, וזאת כאשר אין לעסקים הללו רישוי כנדרש בחוק, כדלקמן:**

מס' תיק	שם העסק	מהות העסק	כתובת	טיפוּל	סטטוס
25	נגריית טיב-ניסים ונטורה	נגריית רהיטים	ברנר 103	אין	
31	מסעדת לב-השרון	קייטרינג	שבזי 5 קדימה	אין	
34	מכולת שוקי "אלה"	מכולת	גורדון קדימה	אין	
36	י.א. חומרי בנין	מכירת חומרי בניין אחסונום ומכירתם (אריה ירון)	הרצל 107	אין	
42	מכולת יומטוביאן	מכולת	שבזי קדימה	אין	
45	נחשון מסגרות	בית מסחר גלריה למסגור תמונות וציור	הצבעוני ת"ד 641 קדימה	אין	
63	סהר הדפסות דיגיטליות	בית דפוס	שבזי קדימה	אין	

יצוין כי מדובר בהתקשרויות שאינן בהכרח מתבצעות באופן שוטף. עוד יצוין כי המאגר הקיים במחלקת רישוי עסקים אינו עדכני, וכי הוא מקיף רק חלק קטן מהעסקים הפועלים ביישוב (מתוך 452 עסקים הרשומים במחלקת הגביה, רק 167 עסקים ידועים למחלקה רישוי עסקים), כך שבהחלט יתכן וכי יש עוד עסקים עמם פועלת המועצה שאין להם רישוי עסק.

6. ספר הספקים של המועצה

6.1 הנורמה

המועצה חייבת מוכח סעיף 8(ב) לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950, לצורך עריכת מכרזי זוטא, לקיים ספר ספקים, והאי לשינא:

הועדה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האמורים; הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור; כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והועדה תדון בבקשתו; החליטה הועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור לרשימה, או החליטה למחוק ספק או קבלן מהרשימה, תנמק את החלטתה; לא תחליט הועדה אלא לאחר שאיפשרה לאותו ספק או קבלן להביא את טענותיו בפניה.

6.2 טהורות ספר הספקים

במועצה יש ספר ספקים המצוי בשלושה קלסרים עבי קרס. מעיון בספרי הקבלנים של המועצה עלו הממצאים הבאים:

א. **הצעות הספקים/הקבלנים התקבלו לספר הקבלנים וזאת ללא דיון בוועדת המכרזים, כנדרש בחוק. היינו במצב הדברים אין למועצה דה-יורה ספר ספקים.**

- ב. **המועצה לא קבעה לכך אמות מידה והצעות הספקים/הקבלנים לא נבחנו באופן אובייקטיבי אחר כלשהו.**
- ג. בטבלת אקסל שהוכנה נבדקה עמידת הקבלנים בתנאים: (1) מכון תקנים/רשם החברות ו(2) רישיון קבלן, אך **לא נבדקה עמידה ברשימות נוספים מכוח הדין לרבות רישיון עסק.**
- ד. **הספקים/הקבלנים בספר לא חולקו לפי סוגי שירותים/מוצרים** אלא לפי א'-ב'. לכל הדעת במצב הקיים לא ניתן לעשות שימוש יעיל בספר.
- ה. **הספר מקיף בסה"כ 61 עסקים, כאשר ברוב סוגי העסקים יש רק קבלן/ספק אחד. לאור העבודה שהוראות החוק קבועות כי במכרז זוטא יתחרו מינימום 4 מציעים (ראה סעיף 8(ד)(1) לתוספת הרביעית לצו) לא ברור מה הטעם/תכלית בקיומו של ספר הספקים.**
- ו. **מעבר לאמור עולה כי בספר הקבלנים של המועצה רשומים עסקים שאין להם רישיון עסק, ובהם מוניות קדימה ודויטש ובניו (הדברה) בע"מ.**

מן האמור לעיל עולה כי המסמכים שיש בידי המועצה לא מהווים ספר קבלנים כמשמעו בחוק. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה.

6.3 דיוח למבקר המועצה

סעיף 8(ג) לתוספת הרביעית לצו המועצות קובע כי " הועדה תמציא אחת לשנה למועצה ולמבקר המועצה את רשימת הספקים והקבלנים כאמור, וכן פירוט הספקים והקבלנים שראש המועצה פנה אליהם לפי תקנה זו במכרזי זוטא; הפירוט האמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו." בניגוד לקבוע בחוק המועצה לא מעבירה למבקר המועצה עותק מספר הקבלנים.

7. שיבוץ ארגוני

תחום רישוי עסקים מנוהל על-ידי מחלקת "רישוי ושילוט". לא ברור מדוע תחומים אלה צריכים להיות מוסדרים ביחידה ארגונית נפרדת. מחלקה זו הממוקמת באגף הנדסה מטפלת בשני תחומים והם רישוי עסקים ושילוט. ע"פ המבנה הארגוני של המועצה, אגף הנדסה מטפל בתחומי תכנון הנדסי ופיקוח הנדסי על פרויקטים. למרות זאת שובצו בו 2 מחלקות שאינם שייכות אליו אורגנית והם מחלקת חשמל ומחלקת רישוי עסקים ושילוט.

למן ראשית השנה ערכה המועצה שינוי ארגוני שעניינו איגום פונקציות באגפים, כדלקמן:

- תחום הרווחה והחינוך באגף ייעודי
- תחום שפ"ע – באגף תפעול
- תחום הנדסה – באגף הנדסה.
- תחום הכספים והגביה – באגף הכספים

הרעיון שעמד בבסיס המבנה הארגוני הוא איגום משאבים שיאפשר ניצול יעיל התשומות מחד, והגברת היכולת הניהולית של המועצה מאידך. כפי שניתן להבין, ע"פ המתווה הארגוני שנקבע, מקומה הטבעי של מחלקת רישוי עסקים ושילוט הוא באגף התפעול, וזאת מהטעמים הבאים:

1. חלק ניכר מעבודת מחלקת רישוי עסקים ושילוט הוא לפקח על העסקים הפועלים ביישוב, ולכן קיום פונקציה זה בכפיפה אחת עם אגף התפעול האחראי על הפיקוח העירוני יכול להביא לניצול טוב יותר של המשאבים.
2. נושאי רישוי עסקים ושילוט נוגעים בתחומי התברואה, בריאות הציבור, חזות הישוב, תחומים שנמצאים באחריות באגף התפעול. כך לדוגמא רישוי עסקים ופיקוח וטרינרי משלימים זה את זה.
3. לצורך עבודתה נדרשת מחלקת רישוי עסקים ופיקוח למשאבים כגון כלי רכב [רינג'ר וכו'] המצויים באגף ההתפעול. למעשה אין באגף הנדסה משאבים שיכולים לסייע למחלקת רישוי עסקים.
4. במצב הקיים אין העברת מידע ואין שיתוף מידע בין מחלקת רישוי עסקים ואגף התפעול.

מהסברים שקיבלנו עולה כי קביעת מיקומה הארגוני של מחלקת רישוי עסקים ושילוט לא נקבע מטעמים פונקציונליים. לדעת הביקורת, לאור הייתרונות הגלומים בכך, יש לבחון שוב את ההחלטה על שיבוץ מחלקת רישוי עסקים באגף תפעול.

8. סיכום והמלצות

בהתאם לתוכנית העבודה ערכנו ביקורת חוזרת על רישוי עסקים במועצה. **הממצא העיקרי שהעלנו שמרות השינוי שחל לאחרונה עדין רוב רובם של העסקים טעוני רישוי פועלים ביישוב ללא רישיון. היינו המועצה לא פעולת כראוי לאכוף את חוק רישוי עסקים ביישוב. ממצאים אלה מלמדים כי המועצה חשופה לסיכונים משפטיים, וכבר הערנו כי בתי המשפט מרחיבים את תחום הזהירות המושגית כך שכלל, כל עוולה שיגרום עסק טעון רישוי הפועל בתחום המועצה ללא רישיון, עלול לחשוף גם את המועצה לסיכון שהיא תיתבע נזיקית ואולי אף פלילית** [על כך שאם זו הייתה פועלת הנזק לא היה מתרחש]. הביקורת מבקשת להבהיר כי הגשת בקשה לרישיון עסק אינה פוטרת מפני עמידה בהוראות החוק. מעבר לכך יצוין כי כל הליקויים שהעלתה הביקורת הנן ליקויים חוזרים, ולמעשה תחום רישוי העסקים. להלן הממצאים העיקריים שהעלתה הביקורת:

- א. **מנהל מחלקת רישוי עסקים ושילוט מכהן בתפקידו באופן זמני תקופה ארוכה מזו המותרת – ליקוי חוזר (ראה סעיף 3.1 לעיל).**
- ב. **מחלקת רישוי ושילוט פועלת ללא תוכנית עבודה שנתית מוסדרת, אלא יש ברשותה תוכנית חלקית – ליקוי חוזר (ראה סעיף 3.2 לעיל).**
- ג. **טווחי הזמן שנקבעו ליעדי המחלקה אינם אופטימאליים (ראה סעיף 3.3 לעיל).**
- ד. **תוצאות הפיקוח שמקיימת המחלקה אינן מתועדות כנדרש – ליקוי חוזר (ראה סעיף 3.4 לעיל).**

- ה. ל- 81% מהעסקים טעונו רישוי הידועים למחלקת הרישוי עסקים אין רישיון עסק. היינו ע"פ נתוני המחלקה 113 עסקים פועלים בישוב ללא רישיון עסק (ראה סעיפים 4.1 ו- 4.3 לעיל).
- ו. התייעוד במחלקת רישוי אינו שלם, דבר המקשה על ניהול מערך פיקוח יעיל (ראה סעיף 4.2 לעיל).
- ז. המועצה אינה פועלת כלפי עסקים שקיים ספק בדבר עמידתם בדרישות החוק ע"פ ההליך הקבוע בתקנות. כך יוצא כי המועצה מאפשרת לעסקים הללו לפעול מבלי שיינקט נגדם בצעדים (ראה סעיף 4.2 לעיל).
- ח. נמצאו 9 עסקים פועלים בישוב למרות שרישיונם פג (ראה סעיף 4.1 לעיל).
- ט. המועצה מאפשרת ל-14% מהעסקים טעונו רישוי לפעול בטענה שאלה הגישו בקשות, זאת על אף שבחלק מהמקרים הבקשות שהופנו על-ידי הרשויות השונות (גורמים מאשרים) נדחו ולכן לא ניתן להעניק להם רישיון – ליקוי חוזר (ראה סעיף 4.3 לעיל).
- י. בישוב פועלים עסקים בבתים ללא רישיון עסק – ליקוי חוזר (ראה סעיף 4.5 לעיל).
- יא. קיימים ע"פ מחלקת הגביה 452 עסקים בישוב זאת לעומת 167 עסקים שידועים למחלקת רישוי עסקים – ליקוי חוזר (ראה סעיף 4.7 לעיל).
- יב. לאור העובדה שחוק רישיון עסק לא נאכף נמנע מהמועצה הכנסות המוערכים על-ידי הביקורת במאות ואף באלפי ש"ח - ליקוי חוזר (ראה סעיף 4.7 לעיל).
- יג. האמור בסעיף יא לעיל מעיד מחלקת רישוי עסקים אינה מקיימת קשר שוטף על מחלקת גביה, כנדרש (ראה סעיף 4.8 לעיל).
- יד. המועצה מתקשרת עם קבלנים וספקים מקדימה-צורן למרות שאין להם רישיון עסק (ראה סעיף 5.2 לעיל).
- טו. ספר הספקים והקבלנים של המועצה אינו עונה לדרישת החוק, ואף כולל קבלנים/ספקים הפועלים ללא רישיון עסק (ראה סעיף 6.2 לעיל).
- טז. מחלקת רישוי עסקים משובצת באגף הנדסה מטעמים פרסונאליים, למרות שמיקומה מבחינה ארגונית הוא באגף תפעול (ראה סעיף 7 לעיל).

להלן ההמלצות:

- 8.1 יש להסדיר את מעמדו של העובד בהתאם לחוק (ראה סעיף 3.1 לעיל).
- 8.2 יש לקבוע למחלקה תוכנית עבודה, עם יעדים ריאליים להשגה (ראה סעיף 3.3 לעיל).
- 8.3 יש לשקול מחשוב מערך רישוי עסקים (ראה סעיף 3.2.2 לעיל).

- 8.4 מומלץ להעביר את מחלקת רישוי עסקים לאגף התפעול (ראה סעיפים 3.2 ו-7 לעיל).
- 8.5 יש לקבוע תוכנית פיקוח למחלקה, ולתעד את תוצאות הפיקוח (ראה סעיף 3.4 לעיל).
- 8.6 יש לפעול לאלתר לאכוף את חוק על העסקים בישוב, לרבות העסקים הפועלים בבתים (ראה סעיף 4 לעיל).
- 8.7 יש לעגן בנוהל עבודה בכתב את התאום בין מחלקת רישוי עסקים למחלקת הגביה (ראה סעיף 4.8 לעיל).
- 8.8 אסור להתקשר, ויש לקבוע זאת בנוהל, עם עסק טעון רישוי שאין לו רישיון עסק תקף (ראה סעיף 5 לעיל).
- 8.9 יש לפסול את ספק הקבלנים של המועצה ולערוך בהקדם ספר חדש, ע"פ הפרוצדורה הקבועה בחוק. כמו כן יש לקבוע כתנאי סף "קיומו של רישיון ע"פ חוק", כך שעסק טעון רישוי שאין לו רישיון תקף לא ייכלל בספר (ראה סעיף 6.2 לעיל).
- 8.10 יש להעביר אחת לשנה, כנדרש בחוק, עותק מהספר הקבלנים למבקר המועצה (ראה סעיף 6.3 לעיל).

נספחים

From: אושיק קולני
Sent: Wednesday, September 21, 2011 11:51 AM
To: אלון קוחלני
Cc: oshri_k@windowslive.com
Subject: תגובה לדו"ח

אלון שלום,
 קראתי בעיון רב את הטיוטא בנושא ביקורת רישוי עסקים
 להלן תגובתי:
 א. סעיף 3.2 בא בטיוטא, הובהר לביקורת שישנה תוכנית עבודה מסודרת ומאורגנת לרבות כתיבת נהלים פנימיים
 וחיצוניים קרי רשויות אכיפה נוספות בתהליך קבלת רישיון העסק
 ב. סעיף 3.2 בב עבודת הפיקוח נעשית שוב על פי תכנון ובשיתוף פעולה מלא עם פקח המועצה מר רוני חכימי ולעיתים
 גורמי אכיפה מחוץ ליישוב דוגמת איגוד ערים לתברואה ועוד..
 ג. סעיף 3.2 מעולם לא ביקשת לקבל תיעוד מפעולות הפיקוח כך שאין בסיס לביקורת זו הרי בכל ביקורת יש דו"ח
אבקש למחוק את הסעיפים האלו בדו"ח!!!

אחזק את דבריך ואומר שזוה מספר שנים לא היה פיקוח וסדר בנושא הרישוי עקב ריבוי התפקידים והכובעים
 בהם עסק מנהל המחלקה.

בחודשים בהם אני בתפקיד זה היה צורך לרענן נהלים לכתוב נהלים וכמובן להטמיע אותם.
 כמו כן היה צורך לעבור על כל התיקים שחלקם כבר אינם רלוונטיים לעדכן ולהתעדכן עם הגורמים החיצוניים.
 אשמח בהזדמנות זו לבקש כלים על מנת להעמיק את האכיפה קרי תוכנת רישוי עסקים.

לטענה כי הרשות מפסידה אלפי שקלים מאי תשלום אגרת רישיון עסק פשוט תלושה מהמציאות
 לשיטתך 142 עסקים ללא רישיון כפול 297 ש"ח סך 42174 ש"ח לחלק לשלוש 14058 ש"ח שנתי
 האם בעצם סגירת עסק דוגמת קדמת עדן יהיה נזק של כ 504000 ש"ח שנתי
 בסגירת עסק דוגמת אנאמרו יהיה נזק של 60000 ש"ח שנתי
 וישנן עוד עשרות דוגמאות
 האם לכך התכוון המבקר בביקורת???

יחד עם זאת במאמץ אדיר נשלחו כ 90 מכתבים לבעלי עסקים ביישוב

ד. סעיף 4.8 ישנו שיתוף פעולה טוב עם מחלקת הגביה ראוי לציין את רוני וליאורה שכל פניה נענית במקצועיות
 ויעילות
 בנוסף כל עסק שמגיע למחלקת רישוי עסקים מחויב להמציא אישור ממחלקת הגביה כי אין לו חובות למועצה
 בעבור ארנונה או מס שילוט
 *לא תענה פניה של עסק עד שהחוב ישולם ו\ או יגיע להסדר

ה. סעיף 5.2 האדם הסביר לא היה מעלה על דעתו כי עסק שפועל ללא רישיון עסק ייתן שרות בעשרת אלפי שקלים
 למועצה ויצפצף על החוק,
 ביד אחת הוא מקבל מכתב התראה כי העסק שברשותו חייב ברישיון ואילו ביד השנייה הוא מקבל הזמנה חתומה
 ומאושרת בסך אלפי שקלים
 לעניות דעתי יש לחייב את מוציא ההזמנה והחותמים עליה בחיוב

ו. 6.2 כל ספק חדש ו\או שנמצא בספר הספקים חייב לקבל אישור ממנהל מח רישוי העסקים תחילה

**ז. הביקורת התעלמה לחלוטין מהעובדה כי עד לפני זמן קצר לא היה תובע למועצה וכי לא היה ניתן למצוא את
 ההליך עד תום!**

אי לכך ובעקבות אי התאמה בין הדו"ח למציאות יש מקום שהביקורת תבדוק את עצמה מדוע יש פער כה עצום בין
 הדו"ח למציאות
 כל בר דעת מבין מה דינו של דו"ח זה והמבין יבין

אושרי קולני
 מנהל מח רישוי עסקים ושילוט
 054-8081735