

מועצה מקומית קצרין – מבקרת המועצה

דוח ביקורת מספר 1 לשנת 2017

רישוי עסקים - הנדסה

1. כללי

- 1.1. חובת רישוי עסקים הינה מתוקף חוק רישוי עסקים התשכ"ח – 1968 (להלן: החוק).
- 1.2. בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשנ"ה – 1995 (להלן: הצו) הוגדרו סוגי עסקים טעוני רישוי. על מנת להעניק רישיון עסק, המועצה צריכה לקבל אישור מגורמים שונים ובהם מחלקת הנדסה של המועצה.
- 1.3. המועצה המקומית קצרין, מעניקה רישיונות לניהול עסק ומפקחת על הרישוי באמצעות המחלקה המוניציפאלית של המועצה. נושא זה מנוהל באמצעות תוכנת מחשב מתאימה.
- 1.4. הביקורת נתבקשה לבדוק את נושא טיפול מחלקת הנדסה ומתן אישורים לצורך רישוי עסקים.

2. אופן הביקורת והיקפה

2.1. כללי

- 2.1.1. הביקורת התבססה על החוק, על הצו ועל עדכונים היוצאים מעת לעת בנושא זה.

2.2. הנושאים שנבדקו

- 2.2.1. אופן ניהול ותיוק בנושא הרישוי.
- 2.2.2. הליך מתן אישור הנדסה לרישיון עסק – קבלת ותיוק המסמכים הדרושים
- 2.2.3. טיפול במקרים של אי עמידה בתנאים לקבלת רישיון, או לחידושו.

2.3. אופן הביקורת – אמצעי הביקורת שננקטו

- 2.3.1. פגישות, שיחות והתכתבויות עם ממלאי תפקידים במועצה המקומית:
 - 2.3.1.1. מזכירת המחלקה המוניציפאלית – חדווה אוחנה.
 - 2.3.1.2. מהנדס המועצה מר מנחם אריה וצוות מחלקת הנדסה
 - 2.3.1.3. יועמ"ש המועצה - עו"ד אייל נון
- 2.3.2. בדיקת מסמכים הנוגעים לרישוי עסקים :

2.3.2.1. בדיקה מדגמית של תיקי רישוי עסקים בהם קיימת / היתה קיימת בעיית הנדסה.

2.3.2.2. בדיקה מדגמית של מידע במחלקת הנדסה

2.3.2.3. בדיקת רשימות ומידע ממוחשב המשמש את המחלקה המוניציפאלית למעקב אחר רישוי עסקים.

3. ניהול ופיקוח על התיקים במחלקת רישוי עסקים

ממצאי הביקורת

3.1. הביקורת מצאה כי, המסמכים הנוגעים לרישוי עסקים נשמרים בתיקים אחידים במשרדי המחלקה המוניציפאלית. התיקים מסודרים לפי מספור רץ ועל פי סדר לפי סוג התיק. הביקורת סבורה, כי אופן תיוק זה הוא טוב ונוח להתמצאות.

3.2. במערכת המחשב של המחלקה המוניציפאלית יש ריכוז נתונים ממוחשב של עסקים. ניתן למיין את המידע לפי הבעייה המעכבת את רישוי העסק (הנדסה, משרד הבריאות וכדומה). הביקורת קיבלה מהמחלקה המוניציפאלית רשימה של כל העסקים להם הייתה בעיה במחלקת הנדסה.

3.3. להלן עיקרי הנתונים העולים מהדוח שנמסר לביקורת ביום 27.9.16 :

3.3.1. בסה"כ היו בדוח 36 עסקים להם לא היה אישור הנדסה או שאישור הנדסה היה זמני. שלושה מהעסקים קיבלו עוד טרם הוצאת הדוח רישיון, אך הדבר טרם עודכן במערכת הממוחשבת.

3.3.2. ל 4 מהעסקים ניתן רישיון זמני עד שיתקדמו בהסדרת הנושא. ל 6 עסקים נוספים ניתן אישור זמני בעקבות מכתב היועץ המשפטי.

3.3.3. לגבי 4 עסקים רשום "נדחה" כלומר התיק לא נמצא בטיפול אלא הבקשה נדחתה.

3.4. הביקורת עיינה בכל התיקים של העסקים להם היתה כאמור בעיה בגין הנדסה. עם קבלת בקשה לאישור עבור עסק, מעבירה מחלקת רישוי עסקים מכתב בקשה לרישיון עסק לכל הגורמים האמורים לאשר את העסק. על המחלקה לשמור בתיק את התשובה שקיבלה מוועדה מקומית – בין אם זו תשובה חיובית ובין תשובה שלילית.

3.5. הביקורת מצאה, כי רק בחלק מהתיקים נמצא מסמך ממחלקת ההנדסה בה היא דוחה את הבקשה. גם כאשר נמצא מסמך כזה, במקרים רבים נרשם עליו רק כי הבקשה נדחית ולא נרשמה סיבת הדחייה.

3.6. המחלקה אינה מחתימה את הבקשות בחותמת "נתקבל" ואין לה תיעוד על מועד מסירתן.

3.7. למחלקה אין מערכת תזכורת אוטומטית שתודיע בכל מקרה בו לא התקבלה תשובה בתוך תקופת זמן שנקבעה.

מסקנות והמלצות

- 3.8. הביקורת סבורה, כי אופן התיוק במחלקה הוא טוב ונוח להתמצאות.
- 3.9. נמצא כי יש במחלקה מערכת מיחשוב מסודרת המכילה נתונים לגבי תיקים ומאפשרת מיון תיקים לפי סוג הבעיה / הגורם המאשר. עם זאת, המערכת אינה כוללת פרטים בדבר סיבת דחיית הבקשה.
- 3.10. הביקורת מצאה, כי אין הקפדה על קבלת תשובות מחלקת הנדסה בתוך זמן סביר מהגשת הבקשה לרישוי. בחלק מהתיקים כלל לא מתויק מסמך המתעד את תשובת מחלקת ההנדסה ומועדו ולכן לא ניתן לדעת מתי נמסרה הודעת הדחייה.
- 3.11. גם כאשר מתויק המסמך, במקרים רבים לא רשומה בו סיבת דחיית הבקשה.
- 3.12. אין תיעוד של מועד הגשת הבקשה וכן אין מערכת התרעה במקרה של חוסר תשובה.
- 3.13. הביקורת סבורה, כי על מנת לנהל היטב את המעקב אחר אישורי ההנדסה על מחלקת רישוי עסקים לנקוט בפועלות הבאות :
- 3.13.1. להקפיד להחתיים את מחלקת הנדסה על מסמכי הבקשה לאישור.
- 3.13.2. יש לרשום במערכת המחשב את מועד הגשת הבקשה למחלקת הנדסה.
- 3.13.3. יש לקבוע מועד סביר לקבלת תשובה על ידי מחלקת הנדסה. יש לפנות לתמיכה של המערכת ולבקש לערוך בה אפשרות לקבלת התרעה לאחר מספר הימים שנקבע לקבלת תשובה. כך לדוגמא אם נקבע כי יש לקבל תשובה בתוך 30 יום, ביום ה 31 המערכת תתריע על כך, שלגבי העסק המסוים, חלפו 30 יום מהגשת הבקשה ובהתאם מחלקת רישוי עסקים תפנה למחלקת הנדסה לקבלת תשובה.
- 3.13.4. יש להקפיד לתייק את התשובה בתיק
- 3.13.5. יש להקפיד כי בכל מקרה של דחיית הבקשה, על מסמך התשובה תרשם בקיצור סיבת הדחייה (לדוגמא בנייה ללא היתר/ שימוש חורג וכדומה) יש לרשום את סיבת הדחייה במערכת הממוחשבת.

4. ניהול ופיקוח על התיקים במחלקת הנדסה

ממצאי הביקורת

- 4.1. הביקורת מצאה, כי מחלקת הנדסה אינה מנהלת את נושא רישוי העסקים באמצעות מערכת ממוחשבת. למחלקה אין רישום אילו תיקים נמסרו לה, לאילה בקשות ענתה ומה היתה התשובה. כן אין ריכוז מידע של העסקים שבקשתם לרישיון עסק נדחתה על ידי מחלקת הנדסה ושל מצב הטיפול בכל עסק.

- 4.2. מכיוון שבמחלקת עסקים יש מידע מועט לגבי מצב העסקים שלא קיבלו אישור מחלקת הנדסה, הביקורת ביקשה לבדוק את הסיבות בשלהן נדחות בקשות לרישיון עסק על ידי המחלקה. הביקורת ביקשה לברר פרטים, לגבי כל העסקים שלהם בעיית הנדסה על פי דוח רישוי עסקים ושבהם מהות הבעיה לא הייתה ברורה. הביקורת העלתה כי :
- 4.2.1. אין במחלקת הנדסה גורם כלשהו, האחראי על ריכוז המידע בנוגע לאישורים לעסקים, או היכול לענות על שאלות בקשר למצב הרישוי.
- 4.2.2. למחלקה אין כל דוח ממוחשב, שבו מרוכז מידע כלשהו על בקשות של עסקים לרישיון עסק
- 4.2.3. המידע על עסקים ניתן לאיתור רק על פי מיקום הנכס. בעוד במחלקת רישוי עסקים ניתן לאתר נכס לפי מספר עסק, שניתן לפי סוג העסק (וגם תיק העסק מתויק לפי סדר זה). במחלקת הנדסה אין כלל רישום של מספר התיק הנ"ל. כמו כן, במחלקת הנדסה לא ניתן לאתר תיק על פי שם בעלי העסק, אלא רק לפי פרטי בעלים ומיקום. מכיוון שרבים מהעסקים במועצה שייכים לחברת מבני תעשייה ובעלי העסקים שוכרים / חוכרים ממנה, למעשה לא ניתן לאתר עסקים כלל על פי שם העסק/ שם בעליו. באופן מעשי, איתור מצב הרישוי של עסק במחלקת הנדסה, מחייב לדעת בדיוק באיזה מבנה נמצא העסק והיכן הוא ממוקם במבנה. רק אז ניתן לראות פרטים אודותיו.
- 4.2.4. הביקורת פנתה מספר פעמים לבירור שאלות הנוגעות למצב הרישוי ולא לכל השאלות ניתנו תשובות. חלק מהעסקים, שהביקורת ביקשה ללמוד על מצבם במחלקת הנדסה, לא אותרו במערכת ולא ניתן היה ללמוד עליהם דבר.

מסקנות והמלצות

- 4.3. הביקורת מצאה, כי אין כל ניהול מסודר של כל נושא מתן רישיונות לעסקים על ידי מחלקת הנדסה. אין אדם שאחראי על התחום ושמכיר את הנעשה בו, אין דוחות ניהוליים כלשהם ויש קושי גדול לאתר עסקים. ברור, כי במצב זה לא ניתן לנהל את התחום ולפעול בצורה ממוקדת ומרוכזת מול עסקים.
- 4.4. אין כל מידע מרוכז של הליך בחינת בקשות המוגשות למחלקת הנדסה לאישור לצורך רישיון עסק. לא מנוהלת כל רשימה מרוכזת של העסקים שהגישו בקשה, מועד הבקשה, מועד האישור/ הדחייה של הבקשה וסיבת הדחייה. כמו כן, לא מנוהל כל מעקב אחר הטפול של בעלי העסקים בהסדרת הליקויים בתחום ההנדסה במטרה לקבל רישיון עסק.
- 4.5. הביקורת סבורה, כי ללא דוחות מרכזים כאמור, אין למחלקה כל יכולת לעקוב אחר פעילותה בתחום זה ועל ההתקדמות בטיפול בתיקים. הביקורת ממליצה כי במחלקת הנדסה יערך מעקב ממוחשב שיכלול בין השאר פרטים אודות :
- 4.5.1. שם העסק מגיש הבקשה, סוג העסק, מיקומו, מספר העסק במחלקת רישוי עסקים ושם בעליו.

- 4.5.2. מועד קבלת הבקשה לאישור מחלקת הנדסה. במידה והבקשה אושרה – מועד אישורה ובמידה ונדחתה – מועד הדחייה.
- 4.5.3. במידה והבקשה אושרה - תוקף האישור
- 4.5.4. במידה והבקשה נדחתה – סיבת הדחייה.
- 4.5.5. על הדוח להכיל פרטים גם לגבי עסקים שאושרו זמנית – סיבת הדחייה המקורית, סיבת מתן האישור הזמני ומועד תום התוקף.
- 4.5.6. על הדוח לכלול אפשרות למיין את העסקים לפי קריטריונים שונים לדוגמא לפי מיקום/ סוג העסק/ סיבת דחיית הבקשה וכו'.
- 4.6. הביקורת מצאה, כי אין שום אפשרות לאתר תיק של בקשה לרישוי עסקים וזאת עקב כך שאין כל התאמה בין מחלקת רישוי עסקים למחלקת הנדסה הן במספר התיק והן ברישום בעלי העסק ולמעשה איתור עסק מסוים מסתמכת על ידע אישי של עובדי המחלקה לגבי מיקומו הפיזי.
- 4.7. הביקורת סבורה כי כך לא ניתן לנהל את התחום וממליצה, כי במחלקה ירשמו במערכת הממוחשבת בסעיף פרטי הנכס גם מספר תיק ברישוי עסקים או לחילופין שם בעלי העסק ושם העסק. המטרה היא, שניתן יהיה לאתר את פרטי העסק על פי שם בעלים/ שם העסק/ מספר העסק.
- 4.8. הביקורת סבורה, כי על המחלקה למנות מתוך העובדים עובד אחד שיהיה ממונה על התחום (בנוסף לתפקידיו הנוספים).
- 4.9. על מחלקת הנדסה לקבוע, בתיאום עם מחלקת רישוי עסקים, סטנדרטים לגבי מועד המענה על בקשת רישוי עסקים ולגבי אופן רישום התשובה והעברתה לרישוי עסקים.

5. טיפול בתיקים שאינם מקבלים רישיון עקב בעיות הנדסה

ממצאי הביקורת

- 5.1. כאשר יש לחדש רישיון, מוציאה מזכירת מחלקה מוניציפאלית מסמכים לחתימת הגופים המאשרים. כאשר מדובר בחידוש, יכולה המחלקה המוניציפאלית לפנות לגופים המאשרים ישירות ולבקש האישור. בעל העסק אינו חייב לחתום על בקשת החידוש כתנאי. עם זאת, יש צורך להחתים את המבקש על הצהרה כי לא חל שינוי בפעילות העסק. ניתן לקבל הצהרה בשלב הסופי של התשלום על החידוש.

- 5.2. הביקורת מצאה כי, מערכת המחשב במחלקה המוניציפאלית מעודכנת במקרים של רישיונות שפגו ולא הוגשה בקשה לחידוש.
- 5.3. הביקורת בדקה באופן מדגמי מספר עסקים שלהם אין במשך תקופה ארוכה רישיון עסק עקב בעיות הנדסה. הביקורת בדקה את אופן הטיפול של המחלקה בעסקים אלו. להלן מספר דוגמאות:
- 5.3.1. עסק א' הוא מסעדה באזור תעשייה – יעוד מסעדה (מסחר) אינו תואם את היעוד על פי התב"ע (תעשייה). בנוסף נעשו שינויים במבנה ללא היתר והתקיים אף שימוש בשטח ציבורי. המסעדה מטופלת מול מחלקה מוניציפאלית והנדסה במשך מספר שנים. עד 2013 טופל מול בעלים אחר. בשנת 2013 הוצא למקום מייל על העברת הנושא לטיפול משפטי. לגבי השימוש החורג, הוועדה מטפלת בכך והוציאה לפני כשנה בקשה לשימוש חורג במקום.
- 5.3.2. עסק ב' הוא עסק בתחום השירותים לרכב. גם פה ישנו שימוש בניגוד ליעוד תעשייה. בנוסף נבנו מבנים ללא היתר וישנו גם שימוש בשטח ציבורי. בתיק העסק אין נתונים לגבי פעולות פיקוח שנעשו ולגבי מכתבים שהוצאו לעסק. לביקורת הוסבר, כי תיעוד מחלקת הפיקוח במערכת הממוחשבת של המועצה החל רק לפני שנתיים.
- 5.3.3. עסק ג' גם הוא בתחום הרכב. גם במקרה זה מבוצע שימוש בניגוד ליעוד. כמו כן, ישנה תפיסה של שטח ציבורי וחריגה ממגרש למגרש שכן. בתיק זה ישנם מכתבי התרעה רבים, אך העסק ממשיך לפעול.
- 5.3.4. עסק ד' הינו מסעדה המורכבת משני מבנים. למבנה אחד קיים היתר ולשני אין היתר וזאת במשך מספר שנים
- 5.3.5. עסק ה' הינו מסעדה. הנכס מיועד לשימוש ציבורי ומושכר למסעדה בניגוד לשימוש המותר על פי חוק. המועצה פועלת לביצוע שינוי היעוד.
- 5.4. הביקורת מצאה, כי לחלק מהעסקים נערך שימוע בו הובהרו להם עבירות הבנייה ורישוי העסק על פי חוק ובו הם נדרשו להתחייב להסדיר את הליקויים בתוך מספר חודשים. חלק מן העסקים המשיכו להתנהל ללא רישיון גם שנים אח"כ.
- 5.5. הביקורת לא מצאה כל עדות לכך שהמועצה שללה רישיון לעסק כלשהו, או נקטה נגד עסקים בסנקציות חמורות אחרות.
- 5.6. נמצא, כי המועצה לא מקפידה על הוראות חוק הנגישות. עסקים רבים פועלים במועצה ומקבלים אישור הנדסה וזאת אל אף שאינם עומדים בדרישות הנגישות

מסקנות והמלצות

- 5.7. כמתואר לעיל – הביקורת מצאה, כי עסקים מתנהלים במשך שנים עם ליקויים מהותיים בתחום ההנדסה. חלק לא מבוטל מהעסקים באזור התעשייה עוסקים במסחר ועל כן

- מדובר שימוש חורג מתב"ע. בנוסף לכך, ישנם עסקים בעלי חריגות מהותיות נוספות כגון בנייה ללא היתר או בחריגה מהיתר ואף בנייה על שטחים שכנים ועל שטחי ציבור.
- 5.8. לדעת הביקורת, מחלקת רישוי עסקים אינה עושה די על מנת להתריע מלנהל עסק ללא רישיון. כפי שכבר צוין, גם כאשר הטיפול אורך זמן רב וכאשר בעל העסק אינו מתאמץ להשיג את הרישיון, הוא אינו נענש. המחלקה אינה רושמת דוחות על ניהול עסק ללא רישיון.
- 5.9. הביקורת מצאה, כי המועצה פועלת מול עסקים אלו לעיתים באמצעות מכתבים או מיילים ולעיתים בהתרעות ושימועים. עם זאת, אין למועצה שיטת פעולה קבועה מול עסקים אלו, המועצה לא קבעה לוח זמנים לטיפול ולא הגדירה סדר עדיפויות. כפי שתואר בפרק קודם, המועצה לא מנהלת מעקב מרוכז אחר העסקים טעוני הרישוי בתחום ההנדסה ואין אף גורם שבידו מרוכז המידע בתחום זה. הביקורת ממליצה כי :
- 5.9.1. המועצה תמנה מבין עובדי המועצה, אדם שתפקידו טיפול בעסקים טעוני רישוי שרישיון העסק שלהם לא הוסדר במשך תקופה של מעל לשנה.
- 5.9.2. כל עסק שליקויים שהועלו בו לא הוסדרו במשך מעל לשנה, יועבר לטיפולו של בעל התפקיד הנ"ל.
- 5.9.3. בעל התפקיד ינהל מסמך מרכזי של כל העסקים שבטיפולו ובו פרטים על העסק, מועד הגשת בקשה, מועד דחיית הבקשה והגורם שדחה את הבקשה והסיבות לדחייה. כן ינוהל לגבי כל עסק רישום מלא על פי תאריכים של כל ההתכתבויות עם העסק וכל פעולות האכיפה שנעשו בו ויסקרו לתיק כל המסמכים הרלוונטיים. יש לשמור מידע גם לגבי פעולות שנעשו לפני התחלת המחשוב של נתוני הפיקוח.
- 5.9.4. על המועצה לקבוע סדרי עדיפויות לטיפול בתיקים וזאת על מנת להשקיע את מירב המאמצים בתיקים שבהם מתבצעות עבירות חמורות יותר. כך לדוגמא, הביקורת סבורה, כי יש לטפל בנחישות ובתקיפות בעבירות של השתלטות על שטח ציבורי ובעבירות של בניית מבנים ללא היתר, וזאת הן בשל הפגיעה שיש לעבירות אלו בסדר הציבורי ובביטחון המשתמשים בעסקים.
- 5.9.5. על בעל התפקיד שימונה על ידי המועצה, לפעול מול העסקים, על פי סדר העדיפויות שהוגדר לו, במטרה להפסיק את העבירה וכאשר הדבר לא אפשרי לשלול את רישיון העסק.
- 5.9.6. הביקורת ממליצה, כי יוגדרו יעדים בתחום של עסקים ללא היתר. על היעדים להתחשב במהות העבירות. כך לדוגמא, מומלץ לקבוע לגבי עבירות של השתלטות על שטח ציבורי צמצום התופעה ל 50% בתוך שנה עם יעד של אפס עבירות בתוך שלוש שנים לכל היותר.
- 5.10. הביקורת רואה בחומרה את העובדה, כי המועצה עצמה משכירה מבנה לעסק בניגוד ליעודו המקורי. וממליצה לטפל בנושא במהירות ולבדוק היטב את היעוד של נכסי המועצה לפני הטיפול בהשכרתם.
- 5.11. על המועצה לקבוע מדיניות ויעדים בתחום הנגישות. על מחלקת הנדסה לנהל רישום מלא של כל העסקים במועצה ולרשום לגבי כל עסק מהם ליקויי הנגישות שלו,

כיצד ניתן לטפל בהם ומה בוצע עד מועד עריכת הדוח. לאחר מכן על המועצה לקבוע לוח זמנים לטיפול בבעיות הנגישות ולהמשיך ולבצע מעקב אחר תיקון הליקויים בתחום זה.

5.12. הביקורת סבורה, כי באם המועצה תפעל ביעילות מול עסקים ללא היתר תקבע סדר עדיפויות ותנהל מעקב רציף אחרי הטיפול בליקויים – היא תוכל לצמצם את מספר העסקים עם עבירות בנייה, ובמיוחד עסקים עם עבירות חמורות יותר, באופן משמעותי בתוך מספר שנים.