

רישוי עסקים

מבוא

חוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968 (להלן: "חוק רישוי עסקים" או "החוק") מסדיר את סוגי רישיונות העסק, התנאים למתן רישיונות העסק והמורשים לקביעתם, וכן הדרכים לאכיפת החוק על מי שמנהלים עסק טעון רישוי ללא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו. החוק, נועד להבטיח המטרות הבאות:

- (1) איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים.
- (2) מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות.
- (3) בטיחות של הנמצאים במקום העסק וסביבתו.
- (4) מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות.
- (5) בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים.
- (6) קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבניה ולשירותי כבאות.

מטרה נוספת וחדשה יחסית אותה נדרשות הרשויות לאכוף באמצעות הליך רישוי העסקים הינה הנגשת בתי עסק לבעלי מוגבלויות. על-מנת להבטיח זאת, נדרשים בתי העסק להראות, גם במסגרת הליך קבלת רישיון עסק או חידושו כי מתקיימות בהם התאמות הנגישות. לפיכך על הרשות המקומית לבחון על ידי מורשה נגישות מטעמה, אם העסק המגיש בקשה לקבלת רישיון עסק או לחידושו, עומד בדרישות הנגישות בהתאם לחוק.

בצו רישוי עסקים ותקנותיו נקבעו הוראות שונות לעניין הוצאת רישיונות עסק, כגון מהם סוגי העסק הטעוני רישוי, משך תקופת הרישיון שניתן להוציא לכל סוג עסק, סוגי העסקים ביחס אליהם ניתן להגיש בקשה להיתר מזורז, וכיו"ב.

לא כל העסקים טעוני רישוי, אלא רק סוגי העסקים המוגדרים כטעוני רישוי בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה – 1995, והם נחלקים לקבוצות לפי סוג העסק: בריאות רוקחות וקוסמטיקה; דלק ואנרגיה; חקלאות ובעלי חיים; מזון; מים ופסולת; מסחר ושונות; עינוג ציבורי; נופש וספורט; רכב ותעבורה; שירותי שמירה ואבטחה; תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים.

בתחום רישוי העסקים נערכה רפורמה על ידי משרד הפנים שמטרותיה הגברת היעילות, הזמינות, השקיפות וההוגנות בתחום רישוי העסקים (להלן: "הרפורמה"). הרפורמה פורסמה ברשומות ביום 18.11.10 כתיקון מס' 27 לחוק רישוי עסקים, התשע"א – 2010. החל מיום 5 בנובמבר 2013 החלו להיכנס לתוקף בהדרגה הוראות הרפורמה אשר חייבו את הרשות המקומית להיערכות ליישום הרפורמה במספר תחומים:

- פרסום מדיניות רישוי העסקים ברשות באתר האינטרנט של הרשות;
- מינוי גורם השגה ברשות;
- הטמעת השינויים בצו רישוי עסקים, הכולל הפעלת מסלול רישוי מזורז;
- אכיפה והטלת קנסות;
- הקמת עמדת עיון ברשות.

בעיר כפר סבא מתגוררים כ-96 אלף תושבים ושטחה המוניציפלי משתרע על כ-14.5 קמ"ר. בשטח הזה פועלים עסקים המספקים שירותים שונים ומגוונים לאוכלוסיית העיר. מתוכם פעלו בשנת 2016 כ-2000 עסקים הטעונים רישוי בהתאם להוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו.

על הטיפול במתן רישיונות עסק, לעסקים הפועלים בשטח העיר, ועל אכיפת הוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו מופקדת המחלקה לרישוי עסקים במנהל ההנדסה (להלן: "המחלקה").

ביקורת אחרונה בנושא רישוי עסקים נערכה על ידי מבקר העירייה בשנת 2011.

מטרות הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת נאותות הטיפול ברישוי העסקים בעירייה בשנים 2016 והמחצית הראשונה של שנת 2017, ועמידה בהוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו.

מתודולוגיה

הביקורת קיימה פגישות ושיחות עם הגורמים הבאים¹:

- ר. ס. - סגנית מנהלת אגף הנדסה ומנהלת מחלקת רישוי עסקים;
- מ. מ. - מפקחת רישוי עסקים;
- ט. ר. - מפקחת רישוי עסקים;
- י. א. - מפקחת רישוי עסקים;

¹ השמות המלאים בניירות העבודה של הביקורת

- ע. נ. - פקידת רישוי עסקים ;
- ח. ב. ש. - מזכירת רישוי עסקים ;
- י. ב. ס. - התובע העירוני ;

הבסיס הנורמטיבי

- חוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968.
- צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג - 2013 (להלן: "צו רישוי עסקים").
- תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), תשס"א-2000, תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) (תיקון), התשע"ג - 2012 (להלן: "תקנות רישוי עסקים").
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2004.
- חוק עזר לכפר סבא (פתיחתן וסגירתן של חנויות), 1941.
- חוקי עזר לכפר סבא (רוכלים), תשכ"ג-1963.
- חוקי עזר לכפר סבא (עגלות), תשל"ב - 1972.
- חוק עזר לכפר סבר (פיקוח על מכירה בשר ומוצרי בשר), תשנ"ז - 1997.
- חוק עזר לכפר סבא (שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים), תשס"ח - 2008.
- הנחיות ועדכונים מטעם משרד הפנים.

תקציר הממצאים

כללי

חוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968 (להלן: "חוק רישוי עסקים" או "החוק") מסדיר את סוגי רישיונות העסק, התנאים למתן רישיונות העסק והמורשים לקביעתם, וכן הדרכים לאכיפת החוק על מי שמנהלים עסק טעון רישוי ללא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו.

בעיר כפר סבא מתגוררים מעל ל-100,000 תושבים ושטחה המוניציפלי משתרע על כ-14.5 קמ"ר. בשטח הזה פועלים עסקים המספקים שירותים שונים ומגוונים לאוכלוסיית העיר. מתוכם פעלו בשנת 2016 כ-2,000 עסקים הטעונים רישוי בהתאם להוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו.

על הטיפול במתן רישיונות עסק, לעסקים הפועלים בשטח העיר, ועל אכיפת הוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו מופקדת המחלקה לרישוי עסקים במנהל ההנדסה (להלן: "המחלקה").

הביקורת תציין לחיוב את שיתוף הפעולה המלא שקיבלה ממנהלת ומעובדות מחלקת רישוי עסקים. הביקורת מאמינה כי תיקון הליקויים העולים מדוח הביקורת יסייע בהשגת מטרות העירייה והמחלקה ובשיפור תהליכי רישוי העסקים בעיר כפר סבא.

מבנה ארגוני

אף שהעירייה הקצתה 4 תקנים למפקחות רישוי עסקים מאוישים בפועל מזה כשנה רק שלושה תקנים. יש לפעול להשלמת איוש תקן מפקח רישוי עסקים על מנת שהמחלקה תוכל להעניק שירות טוב יותר לבעלי העסקים בעיר.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: פורסם מכרז והאגף נמצא בסוף התהליך לאיוש תקן מפקח רישוי עסקים.

עמידה בהוראות משרד הפנים

בניגוד לנדרש בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל, אחת מהמפקחות המועסקות על ידי העירייה אינה עומדת בדרישות הסף ואינה בעלת הסמכה כהנדסאית או כתברואנית או אפילו בעלת תואר אקדמי רלוונטי. עוד יצויין כי אף שהמפקחת מועסקת בתפקידה מעל שנתיים היא טרם עברה הכשרה רלוונטית כלשהי בתחום רישוי עסקים. יש לפעול לאלתר להכשרת העובדת לתפקידה. הביקורת תציין כי העובדת האמורה בעלת רקע כמנהלת מחלקת פיקוח ובעלת ותק בעירייה של מעל 25 שנה, ועל כן מתאימה בהחלט לתפקיד, אולם חסרה את ההכשרה הנדרשת על פי הוראות משרד הפנים למילוי תפקיד מפקחת רישוי עסקים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: המפקחת תשלח להכשרה מחויבת.

בניגוד לנדרש בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל, לא נמצאו בתיקה האישי של פקידת הרישוי של העובדת מסמכים המעידים על השכלתה והכשרותיה הרלוונטיות. יש להקפיד על קיומו של תיעוד מסודר בתיקי העובדים בכל הנוגע להכשרות והסמכות שעבר העובד, במיוחד בכל הנוגע להכשרות בהם מחוייבים עובדים על פי הוראות חוק או נהלים מחייבים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: במהלך הביקורת תויקו תעודות ההכשרה בתיקי העובדים.

קבלת קהל

מחלקת רישוי עסקים נותנת שירות לבעלי העסקים העיר ומקבלת קהל, כאשר התנאים בהם מתבצעת קבלת הקהל אינם מאפשרים מתן שירות נאות בשל

הצפיפות הרבה בחדר המפקחות וכן בשל העובדה כי בחדר הקבלה בו יושבת פקידת הרישוי אין כלל אפשרות לתת לבעל העסק לשבת. הביקורת ממליצה כי תבחן האפשרות להקצות למחלקה חדר נוסף אחד לפחות אשר יאפשר לכל הפחות למפקחות הרישוי לקבל קהל בצורה נאותה.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: מדובר במבנה ישן, אך המשרדים של מפקחות מתאימים ונגישים לקהל.

חדר התיקים משמש גם כחדר בו מותקנת מכונת הצילום והמדפסת של המחלקה ועל כן נותר פתוח מהלך כל שעות היום. הביקורת מעירה כי ליקויים באבטחה הפיזית של שמירת המסמכים בארכיב עלולה לגרום לאובדן והשמדת מסמכים בשוגג או במזיד. הביקורת ממליצה כי מכונת הצילום תועבר לחדר אחר וכי חדר התיקים יישאר נעול במהלך היום.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: מכונת צילום הנמצאת בארכיב ומשמשת את עובדי רישוי עסקים בלבד. העובדים קיבלו הנחיה לדאוג לנעילת החדר בכל שעות היום.

נהלים ותוכניות עבודה

נהלים

הביקורת בדקה את נהלי העבודה ומצאה כי אין פורמט אחיד לנהלים המעיד כי מדובר בנוהל עירוני מאושר והנהלים אינם בנויים במתכונת מסודרת של נוהל רשמי, הכולל מהדורות והליך עדכון מובנה. הנהלים אף אינם נכללים בקובץ הנהלים של העירייה. הביקורת ממליצה כי נהלי העבודה של המחלקה ייכתבו מחדש במתכונת של נוהל עירוני, בפורמט אחיד ורשמי.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: הנהלים הועברו לאחראית תחום מידע ובקרה להכנת פורמט אחיד של עיריית כפר סבא וקבלת סטטוס רשמי.

אין למחלקה נהלים המסדירים את תהליכי העבודה הפנימיים במחלקה כגון:

- נוהל פיקוח - נוהל המסדיר תהליך עבודת הפיקוח אחר עסקים, תדירות הפיקוח הנדרש, מהות הביקורת הנערכת, התנהלות מול בעלי העסק, הוצאת צו גילוי עבירה, אופן הדיווח על עבודת הפיקוח וכדומה.
- נוהל שמירת רשומות - המפרט תהליך פתיחת תיק עסק פיזי ותהליך קליטת והקמת עסק במערכת הממוחשבת.

הביקורת ממליצה כי תהליכי העבודה במחלקה יעוגנו בנהלי עבודה מסודרים ומחייבים אשר יסייעו ביצירת אחידות בתהליכי ובתוצרי העבודה של מפקחות רישוי העסקים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: על אף שעל פי החוק, הביקורות חייבות להתבצע על ידי גורם רישוי מקצועי, קיים במחלקה נוהל מסדיר את הביקורות התברואיות שנעשות על ידי המפקחות.

תוכנית עבודה

יעדי המחלקה כפי שהם מוגדרים במסגרת תכניות העבודה הם כלליים מאוד ואינם ממוקדי משימות. הביקורת ממליצה כי המחלקה תגדיר משימות ממוקדות יותר, אשר יאפשרו בחינה של עמידה בהן משנה לשנה. כך למשל בנוגע למטרת העל של צמצום מספר העסקים הפועלים ללא רישיון לפי סוגי העסקים ניתן להתמקד בשנה מסויימת בקבוצת העסקים שבה מספר העסקים ללא רישיון הוא הגדול ביותר וקבוע יעד של צמצום מספר העסקים מסוג זה הפועלים ללא רישיון. התוכנית אמורה לכלול גם הסבר בדבר אופן יישומה, כך למשל "מבצע בדיקת מוסכים" – אמור לכלול פירוט של מספר המוסכים בעיר, מדד הצלחת היעד אמור לאפשר בדיקת השגת המטרה ויכול למשל להיות עריכת שלושה ביקורים בשנה בכל מוסך.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: מטרת העל הינה מטרת צמצום העסקים הפועלים ללא רישיון. יצויין, שבתוכנית העבודה אנו נצמדים לפורמט תוכנית העבודה של משרד הפנים שהוכן עבור מנהלי רישוי עסקים. התוכנית מפורטת, ממוקדת ומדדי הביצוע נבדקים פעם ברבעון על ידי אחראית תחום בקרה של עיריית כפר סבא.

ניהול רשומות (תיקי עסק)

ניהול רשומות פיזי

אף שהמערכת הממוחשבת מקצה מספרי עסקים, המחלקה עושה שימוש בשיטה מיושנת של כרטיסיות ידניות לצורך מתן מספרים לתיקי העסקים. הביקורת ממליצה כי יופסק לאלתר השימוש במנגנון הכרטיסיות לצורך הקצאת מספרי העסקים וכי יעשה שימוש במספר העסק כפי שקיים במערכת הממוחשבת.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: בעקבות המלצת הביקורת, התחלנו שימוש בכרטיסיות ממוחשבות.

ניהול רשומות ממוחשב

מבדיקת נתוני העסקים במערכת הממוחשבת עולה כי מתוך 10,222 עסקים הקיימים במערכת:

- עבור-1,542 עסקים לא צויין שם העסק. מתוכם 26 עסקים שנפתחו בשנת 2016.
- עבור-201 עסקים לא צויינה מהות העסק, כלומר לא צויין פריט הרישוי בצו רישוי עסקים בגינו הוגשה הבקשה אשר לפיו קבועה בחוק החובה לפנות לגורמי האישור השונים. מתוכם 4 עסקים שנפתחו בשנת 2016.

הביקורת ממליצה כי המחלקה תקפיד על קליטת כל הפרטים המזהים של העסק בעת פתיחת תיק במערכת הממוחשבת. עוד מומלץ כי תעשה פנייה מסודרת לאוטומציה בבקשה לחסום האפשרות להקמת בקשה לרישיון עסק ללא קליטת מהות העסק.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: סה"כ מדובר ב1854 תיקים פעילים (8,368 הנם תיקים סגורים משנת 1975). חוק רישוי עסקים אינו מחייב ציון שם העסק. עם זאת, נשתדל לבקש גם נתון זה. בעקבות הביקורת, פנינו לחברה לאוטומציה בבקשה לחסום קליטת הבקשה ללא מהות העסק.

הביקורת שבה וממליצה כי שם העסק ומהות העסק יהיו שדות חובה בתוכנה.

מיפוי עסקים טעוני רישוי

דיווח שנתי למשרד הפנים

מבדיקת הביקורת נמצא כי בדיווחי המחלקה למשרד הפנים המתבססים על דוחות המופקים מהמערכת הממוחשבת נכללו נתונים שונים מהנתונים כפי שהופקו על ידי הביקורת מקובץ נתוני המערכת. כך למשל בדיווח השנתי למשרד דווח כי הוגשו בשנת 2016 בקשות חדשות על ידי 463 עסקים, בעוד שבדיקת נתוני קובץ כל הנתונים מהמערכת הוגשו 235 בקשות בשנה זו.

יצויין כי בדוח ביקורת קודם שנערך על ידי מבקר העירייה בשנת 2009 הצביעה הביקורת על פערים בנתונים במערכת ועל אי דיוקים רבים. ליקוי זה לא תוקן נכון למועד הביקורת הנוכחית. הביקורת ממליצה כי תערך בדיקה של הנתונים בדוחות לפיהם מדווחים למשרד הפנים מול חברת האוטומציה, לשם הבטחה כי הדיווחים נכונים שלמים ותואמים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: הפער נובע עקב בקשות של עסקים זמניים (קייטנות, אירועים וכו') אשר נפתחים ולאחר לתקופה קצרה ונסגרים. הביקורת לא התייחסה לנתון זה. אם נוסיף את העסקים הזמניים, הרשימות יהיו זהות.

עסקים ללא רישיון

מן הנתונים עולה כי רק 74% מהעסקים טעונו הרישוי הם בעלי רישיון עסק קבוע (זמני, תקופתי או לצמיתות), כאשר 14% נמצאים בתהליך רישוי ועוד כ-12% נמצאים בהליכי אכיפה משפטית. המשמעות הינה שבכל זמן נתון פועלים כרבע מהעסקים בעיר ללא רישיון עסק. (ראה הרחבה בנוגע לעסקים התהליך אכיפה בפרק העוסק בפיקוח ואכיפה). הביקורת ממליצה כי תערך בחינה ארגונית של הסיבות בגינן עסקים כה רבים נמצאים בהליכי אכיפה משפטית שונים וכי ינקטו פעולות לצמצום מספרם.

מן הנתונים עולה כי גם בשנת 2015 וגם בשנת 2016 רוב העסקים טעונו הרישוי הפועלים בעיר ללא רישיון הם עסקים בתחום המזון המהווים מעל 50% מהעסקים ללא רישיון הפועלים בעיר. בהקשר זה חשוב לציין כי תחלואה בעקבות מזון שאינו בטוח מהווה את אחת הבעיות המרכזיות בעולם המערבי ולפיכך החשיבות הרבה שבהבטחת תנאי תברואה נאותים בעסקי מזון. על העירייה לבחון דרכים לטיפול מהיר ויעיל יותר, למתן רישיון עסק לעסקים בתחום המזון.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: נערכה בחינה ארגונית שבעקבותיה הוחלט על תהליך העבודה מול הלשכה המשפטית.

הליך הרישוי

שלב אופציונאלי – בקשה לחוות דעת מקדמית

על פי הנמסר לביקורת לא נעשה שימוש בהליך של קבלת מידע מוקדם הכרוך בתשלום אגרה והוצאת חוות דעת מקדמית מטעם רשות הרישוי.

העירייה מאפשרת הגשת בקשת עקרונית, הכוללת פרטים בדבר כתובת העסק ומהותו, ללא הגשת תכניות וללא תשלום אגרה, כאשר בקשה זו מועברת לבחינת מנהלת המחלקה ומ"מ ראש העיר ולאישור או סירוב עקרוני הניתן על ידם, כאשר לצורך הגשת הבקשה העקרונית נעשה שימוש באותו טופס בקשה המשמש לבקשת רישוי עסק רגילה. הביקורת ממליצה כי יוכן לצורך הבקשות העקרוניות טופס ייעודי נפרד.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: נקבעו 2 טפסים שונים- בקשה עקרונית (לא מחייבת וכמדיניות העירונית, מקצרת תהליך קבלת החלטה של המבקש) ובקשה רשמית אותה מגישים שעבורה משלמים אגרה.

שלב 1 - קבלת ואישור הבקשה לרישיון

מבדיקת הביקורת נמצא כי ב-3 מהבקשות שהוגשו בשנת 2016 לא צוינה במערכת הממוחשבת סיבת הבקשה. הביקורת ממליצה כי המחלקה תקפיד על מילוי פרטי העסק והבקשה המלאים במערכת הממוחשבת.

מבדיקת הביקורת עולה כי לא נעשה שימוש נכון בסיווגי הבקשות במערכת הממוחשבת. כך למשל בעת הפקת חידוש רישיון נרשם כי מדובר בעסק חדש. כתוצאה מהסיווג הלא תקין של הבקשות השונות במערכת, הנתונים המופקים ממנה מצביעים על תמונת מצב שונה מתמונת המצב העדכנית והדיווחים המופקים ממנה למשרד הפנים נסמכים אף הם על נתונים שגויים אלו. הביקורת ממליצה כי המחלקה תקפיד על סיווג נאות של הבקשות במערכת הממוחשבת על מנת להבטיח נאותות הדיווחים למשרד הפנים וכי בכל זמן נתון ניתן יהיה להפיק מהמערכת נתונים המשקפים מצב אמיתי.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: ניתנה הנחייה לכל צוות העובדים להקפיד על מילוי כל הפרטים כולל סיווג, פריט, סיבה וכו'.

טופס הבקשה לקבלת רישיון עסק/היתר מזורז של עיריית כפר סבא אינו כולל מקום לציון:

- מהות העסק מבקש הרישיון (מס' פריט בצו רישוי עסקים);
- סיבת הבקשה;
- מספר נכס בארנונה;
- תאריך קבלת החלטת רשות הרישוי.

• טפסים/תכניות אשר צורפו לבקשה.

הביקורת ממליצה כי טופס הבקשה יעודכן כך שיכלול את כל הפרטים האמורים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: במהלך הביקורת שונה טופס הבקשה.

מבדיקת הביקורת עולה כי אין רשימת תיוג המסדירה מהם המסמכים אותם נדרש המבקש להגיש במעמד הבקשה. הביקורת ממליצה כי לנוהל רישוי עסקים תצורף רשימת תיוג לשימושן של מפקחות הרישוי אשר תחייב בדיקה כי קיימים כל המסמכים הדרושים טרם קבלת בקשה לרישיון עסק.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: בעקבות הביקורת יצרנו "צ'יק ליסט" לשימוש פנימי של המפקחות.

מבדיקת הביקורת עולה כי אף שהעירייה דורשת הגשת תוכנית בטיחות, לא נמצאה תוכנית בטיחות באף אחד מתיקי רישוי העסקים שנדגמו. הביקורת ממליצה כי במידה ולא נדרשת על ידי רשות הרישוי תוכנית בטיחות, יעודכנו ההנחיות לבעלי העסקים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: הנושא טופל. לתיקי העסקים טעוני רישוי משטרה תתיק תכנית בטיחות

מבדיקת הביקורת עולה כי במחצית מהתיקים שנבדקו לא נמצאו העתקי מסמכים המעידים כי מגיש הבקשה רשאי לעשות שימוש בנכס – חוזה מכר או חוזה שכירות. יש להקפיד על קבלת כל המסמכים הנדרשים לצורך פתיחת רישיון עסק, כולל מסמכים המעידים כי מגיש הבקשה רשאי לעשות שימוש בנכס – חוזה מכר או חוזה שכירות.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: חוק רישוי עסקים אינו מחייב להעביר חוזי שכירות/מכר. עם זאת, לפני כשנה ניתנה הנחיה פנימית לבקש חוזה ולתיק בתיק העסק.

מבדיקת הביקורת עולה כי בשניים מהתיקים לא נמצאו אישורים של רשם החברות להתאגדות המבקש כחברה. יש להקפיד על קבלת כל המסמכים הנדרשים לצורך פתיחת רישיון עסק הן כאשר מדובר באדם פרטי והן כאשר מדובר בחברה.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: מסכימה עם ההערה. חייבת להיות הקפדה, הצוות קיבל ריענון.

מבדיקת הביקורת עולה כי אין אחידות באופן הטיפול בבקשות ובמדיניות של מועד גביית האגרה. כפי שעולה מהנתונים ב-49 מהבקשות בוצע התשלום על ידי בעל העסק עוד בטרם הוגשה הבקשה לבדיקת רשות הרישוי. הביקורת ממליצה כי תקבע ותיאכף על ידי המחלקה מדיניות אחידה בדבר מועד תשלום האגרה. הביקורת סבורה כי המועד הראוי הינו בטרם בחינת הבקשה על ידי רשות הרישוי.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: קיימת מדיניות ברורה ואחידה, שבעת הגשת הבקשה תשולם האגרה. מפקחות הרישוי קיבלו ריענון בנושא.

מבדיקת הביקורת עולה כי בכ-44% מהתיקים תשובת רשות הרישוי ניתנה בניגוד להוראות החוק, בפרק זמן העולה על 21 יום. הביקורת ממליצה כי תאריך קבלת ההחלטה על ידי רשות הרישוי יצויין הן על גבי הטופס והן במערכת הממוחשבת.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: רוב הבקשות דנות בסמוך לתאריך הגשתן. התשובות ניתנות מיד. ייתכן שדו"ח הביקורת יתייחס לתאריך תשלום האגרה. ניתנה הנחיה לקבל אגרה מיד עם הגשת הבקשה.

שלב 2 – אישור גורמי האישור

מהנתונים עולה כי מספר הבקשות המעוכבות על ידי מחלקת תכנון ובנייה בעירייה גבוה ועולה משנה לשנה בשיעור של כ-20% בממוצע. מכיוון ומחלקת תכנון ובנייה הינה גורם מאשר פנימי, הרי שהיא מחוייבת לזמני הטיפול החלים על רשות הרישוי. מומלץ אם כן כי תערך בחינה ארגונית אשר תבדוק מדוע חל גידול בהיקף הבקשות המעוכבות במחלקת תכנון ובנייה.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: הגידול בהיקף הבקשות הלא עומדות בחוק תכנון ובניה נבע מהוראות הרפורמה שמחייבת טיפול גם בהליכי פנימיים – דבר שלא היה בעבר.

מהנתונים עולה כי מספר הבקשות המעוכבות על ידי כיבוי אש ירד משמעותית במהלך שנת 2015 ואולם כמעט והכפיל עצמו במהלך שנת 2016. מומלץ אם כן כי תערך בדיקה מול רשות הכבאות לבחינת הסיבות לעיכובים ולאפשרות לסייע בקידום וזירוז תהליך האישור.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: כנ"ל. בשנת 2016 חלה הרפורמה בשירותי הכבאות שאמורה להקל על בעל העסק. צוות עובדי שירות הכבאות נמצא בהליך הטמעה ובדיקה מחודשת. בבדיקה מול רשות הכבאות, הובהר שבמהלך שנת 2016 לא היה מחסור בכח אדם.

בניגוד ללוחות הזמנים הקבועים בחוק רישוי עסקים ותקנותיו הטיפול ברוב הבקשות לרישיון עסק עולה על שנה. מומלץ כי תערך בחינה לבירור הסיבות

להתמשכות הטיפול בבקשות הרישוי וכי ייקבעו יעדים לשיפור זמני הטיפול בבקשות הרישוי על ידי המחלקה ועל ידי הגורמים המאשרים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: ברוב המקרים כל הגורמים עומדים בלוחות הזמנים. הסיבה לעיכוב במשך הטיפול, הינה אי עמידה של בעל העסק בדרישות החוק. במידה והעסק פועל ללא רישיון, לאחר 3 חודשים מחלקת רישוי עסקים מעבירה את חומרה חקירה ללשכה משפטית להכנת כתב אישום בגין ניהול עסק ללא רישיון.

הביקורת ממליצה לבחון מעקב ממוחשב.

הביקורת ערכה מדגם של 10 תיקי עסקים פיזיים, המהווים כ-5% מכלל התיקים אשר הוגשה בהם בקשה לרישיון עסק חדש במהלך שנת 2016 ובדקה האם נקבעו על ידי גורמי הרישוי תנאים ברישיון העסק והאם התנאים נכללו ברישיון העסק ומצאה כי לאחד העסקים הופק היתר זמני במקום רישיון זמני והרישיון ניתן לתאריכים שונים מאלו שאושרו על ידי ראש רשות הרישוי. עוד נמצא כי על גבי רישיון העסק הזמני שהופק לקייטנה מצויין באופן כללי "כפוף לאישור ולתנאים של כל גורמי הרישוי", כפי שמן הסתם נכון לגבי כל רישיון. אולם לא צויינו באופן ספציפי התנאים אשר נקבעו על ידי משרד הבריאות לקיום הקייטנה ואף לא צויין כי ישנו נספח תנאי רישיון מצורף.

הביקורת ממליצה כי תהיה הקפדה על הפקת סוג הרישיון המתאים בכל מקרה ומקרה. כי במידה ומאושר מתן תוקף רישיון החורג מזה שאושר במקור על ידי מנהלת מחלקת רשות הרישוי וראש רשות הרישוי, הדבר יבוצע באמצעות מסמך חתום המאשר את השינוי. וכן כי העירייה תקבע נוסח לפי תנאי רישיון יודפסו ויצורפו לרישיון העסק, באופן שניתן יהיה לדעת מרישיון עצמו כי מצורף לו נספח הכולל תנאים המחייבים את בעל העסק.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח:

- **תיק מס' 102824000- דוכן ארבעת המינים . קיימת בעיה טכנית בתוכנת האוטומציה. למרות שהתאריך המבוקש המופיע על הבקשה הינו 2016/10/13-16 בפועל ברישיון מופיע תאריך הדפסה שהינו/2016 10/17-9. בעקבות הביקורת פנינו לחברה לאוטומציה וביקשנו תיקון.**
- **תיק 102783002- קייטנה- לכל רישיון עסק קיימים תנאים שונים, לכן על טופס הרישיון אנו מציינים תנאים כללים. במידה ויש תנאי נוסף, התנאי**

מצורף לרישיון העסק. משרד הבריאות התחיל להעביר את התנאי הנוסף רק בשנת 2017. הקייטנה הנ"ל פעלה בשנת 2016 עם תנאים כלליים.

פיקוח ואכיפה

ביקורת עסקים

על אף שהמערכת הממוחשבת מאפשרת לשייך כל עסק למפקח לא מבוצע שימוש באפשרות זו. יש לשייך את העסקים במערכת רישוי עסקים למפקח וכך יתאפשר תכנון מראש של הביקורות ברחבי העיר באופן יעיל ומבוקר וכן לשייך את העסקים למפקח.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: העיר מחולקת ל-4 אזורים. כל מפקחת אחראית על אזור (כ- 500 עסקים), בונה תוכנית ביקורות לפי תוכנית כוללת (עסקים חדשים/חידושים/אירועים/קייטנות) וביקורות שוטפות ע"פ הנוהל הפנימי.

יחד עם זאת, בהתאם להבהרות של משרד הפנים, האחראיות ביצוע ביקורת הינה של הגורמים המאשרים ומחלקת הרישוי אינה באה במקום רשות מקצועית.

למפקחות רישוי עסקים ישנה תוכנית עבודה מפורטת בקובץ אקסל. בעקבות הערות הביקורת, פנינו לחברת אוטומציה וכעת נבדקת אפשרות לשייך את העסקים למפקחת במערכת.

נוהל רישוי עסקים אינו מגדיר באופן ברור כיצד נקבעת רמת הסיכון של עסק לסביבה שעל פיה גם נקבעת מידת הדחיפות של הטיפול בעסק. אין מדיניות ברורה לטיפול בעסק בסיכון גבוה שנמצא שפועל בניגוד להוראות החוק. יש לעדכן את נוהל רישוי עסקים כך שיגדיר באופן ברור מהו עסק עתיר סיכון על פי קריטריונים שיקבעו, מה מדיניות הטיפול לגביו, מידת הדחיפות בכל הנוגע לאכיפת עסק בסיכון גבוה שפועל בניגוד להוראות החוק.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: תהליך טיפול בעסק לפי רמת הסיכון נקבע בהתאם לדיני רישוי עסקים.

בהתאם למדיניות רשות הרישוי ומשרד הפנים קיימת החלטה לגבי תחילת תהליך משפטי, במידה והעסק אינו גורם לסכנה מידית לשלום או בריאות הציבור.

התנייחות הביקורת: חשוב להבהיר כי מלבד דיני רישוי עסקים, לעירייה האפשרות לקבוע מדיניות פנימית מחמירה יותר, לגבי סוגי עסקים מסויימים, כך למשל בכל הנוגע לבתי אוכל או לעסקים עתירי קהל.

אין למחלקת רישוי עסקים תכנית שנתית המסדירה את תדירות ביקורות המבוצעות על ידי המפקחות בכל סוג עסק. יש לערוך תכנית ביקורת שנתית על העסקים ברחבי העיר על סמך רשימת העסקים במערכת ותאריך הביקורת האחרונה שבוצעה בעסק וחלוקתם בין שני התברואנים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: קיימת תוכנית שנתית כוללת. בעקבות הביקורת מפקחות המחלקה התבקשו לעשות תוכנית ביקורת מפורטת.

אין זיהוי במערכת לעסק בסיכון גבוה כך שלא ניתן לתעדף מראש הגעה לביקורת בעסקים אלו. יש להזין במערכת על פי הקריטריונים שיקבעו זיהוי בנוגע לעסקים בסיכון גבוה.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: חוק וצו רישוי עסקים מגדירים את העסקים הנמצאים ברמות סיכון שונות ובהתאם לכך, מתבצעת האכיפה.

מפקחות רישוי עסקים מתעדות את הביקורות על גבי טפסים ידניים כאשר בעל העסק נדרש לחתום לאישור שקיבל את פירוט הביקורת שנערכה וממצאיה אולם לעיתים בעלי עסקים מסרבים לחתום. הביקורת ממליצה כי המפקחות יקפידו לצרף לטופס הביקורת חשבונית מבית העסק המעידה על מועד ושעת הביקור.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: המפקחות קיבלו הנחיה, במידה וניתן, לצרף חשבונית לטופס הביקורת.

תהליך הפיקוח והאכיפה

תהליך העבודה כפי שקבוע בנוהל הפנימי משנת 2007 אינו תואם לתהליך האכיפה הרצוי ואף אינו מיושם בפועל. הנוהל אף אינו מסדיר לאשורם את ממשקי העבודה בין מחלקת רישוי עסקים והתובע העירוני, כולל קביעה של רשימת המסמכים אותם יש להעביר לתובע לצורך בחינת האפשרות להגשת כתב אישום. הביקורת ממליצה כי ייקבע נוהל חדש המסדיר את כל שלבי והליכי הטיפול בעסקים טעוני רישוי אשר אינם מסדירים כנדרש את רישיון העסק או אשר סורבו על ידי אחד מגורמי הרישוי.

לביקורת הועברו תכתובות רבות בהן פונות מפקחות רישוי עסקים לתובע העירוני בבקשה כי יאשר מתן היתר זמני לעסקים, זאת אף שעל פי החוק הסמכות שמורה לראש רשות הרישוי. הביקורת ממליצה כי תיקבע מדיניות מסודרת בדבר מתן היתר זמני לבעלי עסקים, כאשר הסמכות להענקת ההיתר הזמני תהיה נתונה לשיקול דעתה של מנהלת מחלקת רישוי עסקים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: נקבע נוהל חדש המסדיר את הממשק מול התובע העירוני.

עבודת התובע העירוני בתחום רישוי עסקים

כפי שעולה מנתוני הטבלה שלעיל כ-166 תיקי עסקים הנמצאים בשלבים שונים של הליכי אכיפה משפטית. מדובר בכ-10% מכלל תיקי העסקים טעוני הרישוי בעיר מדובר בשיעור גבוה מאוד של עסקים הנמצאים בהליכי אכיפה. מתוכם על פי נתונים שהועברו לביקורת רק כ-60 תיקים נמצאים בטיפולו הישיר של התובע העירוני. הביקורת ממליצה כי ייקבע נוהל חדש המסדיר את כל שלבי והליכי הטיפול בעסקים טעוני רישוי אשר אינם מסדירים כנדרש את רישיון העסק או אשר סורבו על ידי אחד מגורמי הרישוי.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: אנו פועלים בהתאם למדיניות העירונית. אחת המטרות של חוק רישוי עסקים הינו, שמירה על דיני תכנון בניה. במקרה הנ"ל, ההחלטה היא בשיקול דעת של התובע העירוני, אשר מאשר את הליך הבניה ועל סמך זה, ניתן לתת היתר זמני על ידי ראש רשות הרישוי.

הביקורת קיבלה לידיה שורת תכתובות עם בעלי עסקים ו/או עורכי דינם בנוגע לרישוי העסק. מהתכתובות עולים הדברים הבאים:

- אין תאום מסודר בין מחלקת רישוי עסקים לתובע העירוני בכל הנוגע לגורם האמון על ניהול התכתובות עם עורכי דין ועם בעלי עסקים בכל הנוגע להסדרת רישיון העסק.
- אין פורמט קבוע ואחיד למתן מענה לגורם משפטי הפונה בשם בעל עסק ואשר מפנה לתובע העירוני לשם קבלת תשובות רשמיות של הרשות.

הביקורת ממליצה כי ייקבע נוהל מסודר המגדיר את מתכונת המענה הניתן לבעלי העסקים והגורם האמון על מתן התשובה ומתכונת התשובה שיש להעביר לעו"ד הפונים בשם בעלי עסקים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: נקבע נוהל חדש המסדיר תהליך המענה.

מבדיקת הביקורת עולה כי התובע המשפטי אינו מנהל מעקב מסודר אחר תיקי רישוי עסקים שבטיפולו ואינו מעדכן באופן שוטף וכנדרש את מחלקת רישוי

עסקים בסטטוס הטיפול. הביקורת ממליצה כי התובע העירוני יעביר דיווח חודשי בדבר סטטוס הטיפול בתיקי רישוי עסקים למחלקת רישוי עסקים לצורך עדכון המערכת הממוחשבת.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: בהתאם לנוהל החדש, תתיקים פגישה עם התובע העירוני פעמיים בשבוע, בה יועבר תיק חקירה לבדיקתו ולהגשת כתב אישום לבית המשפט. בתום כל יום דיונים יישלח דו"ח תוצאות הדיונים מאותו יום למחלקת רישוי עסקים.

תגובת התביעה - רוב תיקי רישוי העסקים עליהם דובר, טופלו ע"י התביעה בתקופה בה עיקר עבודת התביעה היה בנושא דוחות קנס. שגרה זו הותירה מעט מאוד זמן לטיפול בתיקי רישוי העסקים ובניהול תיאום ומעקב לגביהם עם מחלקת רישוי עסקים. מאז יוני 2017, מועסקת תובעת נוספת בתביעה העירונית, המטפלת בתחום דוחות הקנס - ומאז התביעה מקדישה זמן רב יותר לתחום רישוי העסקים.

בנושא המעקב והתיאום עם מחלקת רישוי העסקים – גובש נוהל מסודר לפגישות עבודה. הנוהל הסדיר הן את התיאום והחלפת המידע בין גורמי האכיפה בנוגע לתיקים שכבר מתנהלים בבית המשפט, והן בנוגע לתיקים שבשלב גיבוש כתב אישום. כמו כן, הנוהל קובע שהתביעה לא תגיב עוד לתכתובות שממוענות למחלקת רישוי עסקים (כפי שהדבר נעשה עד כה במקרים בהם נדרשה המחלקה להגיב על פניות של עורכי דין המייצגים בעלי עסקים). עפ"י הנוהל החדש, במפגשי עבודה בין גורמי האכיפה, יוצגו לתובע פניות אל המחלקה מטעם עורכי דין המייצגים עסקים, והתובע ינחה את עובדי המחלקה בנוגע לאופן הפניה והם ינסחו אותה בעצמם.

יישום הוראות הרפורמה ברישוי עסקים

מינוי גורם השגה ברשות

האפשרות להגיש השגה על החלטת רשות הרישוי מצויינת על גבי טופס הבקשה לקבלת רישיון אולם הטופס אינו נמסר חזרה לבעל העסק לאחר מתן האישור על גביו. מומלץ כי יוכן תרשים תהליך רישוי עסקים וטופס הסבר והנחיות לבעלי העסקים אשר יכלול הסבר מפורט בדבר האפשרות להגיש השגה.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: הטופס הוכן.

על פי הנמסר לביקורת מאז כניסת הרפורמה לתוקף ועד למועד הביקורת (סוף חודש יולי 2017) תקופה של מעל 3 שנים, לא הוגשה ולו השגה אחת לוועדת ההשגות. הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן האם הפרסום בדבר האפשרות להגיש השגה ברור ובולט מספיק.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: בטופס סירוב מופיעה האפשרות להגיש השגה בצורה בולטת.

הקמת עמדת עיון

- העמדה הותקנה במבואת כניסה המשותפת למחלקת רישוי עסקים ולמחלקות אחרות בעירייה אולם לא בצד שבו שוכנת המחלקה.
 - העמדה מותקנת על גבי ארונית ולא על גבי שולחן כך שאינה נגישה לבעלי מוגבלויות.
 - לא ניתן היה לבדוק מה מציגה העמדה כיוון שבשלושה ביקורים שערכה הביקורת במחלקה (בימים 2.4.17, 10.7.17, 19.10.17) העמדה לא הייתה פעילה.
 - השלט המעיד כי המדובר בעמדת עיון מודפס, כפי שניתן לראות בתמונה על גבי דף מדפסת ובצבע אדום ואינו בולט.
- הביקורת ממליצה כי תבחן האפשרות להעתיק את מיקומה של העמדה, להציבה על גבי שולחן אשר יאפשר שימוש בה על ידי בעלי מוגבלויות וכן כי תבוצע בקרה כי העמדה בכלל פעילה.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: בימים אלו מקימים באגף ההנדסה, מרכז שירות שיכלול, בין היתר, עמדת עיון חדשה ונגישה.

ממצאי הביקורת

1. מבנה ארגוני

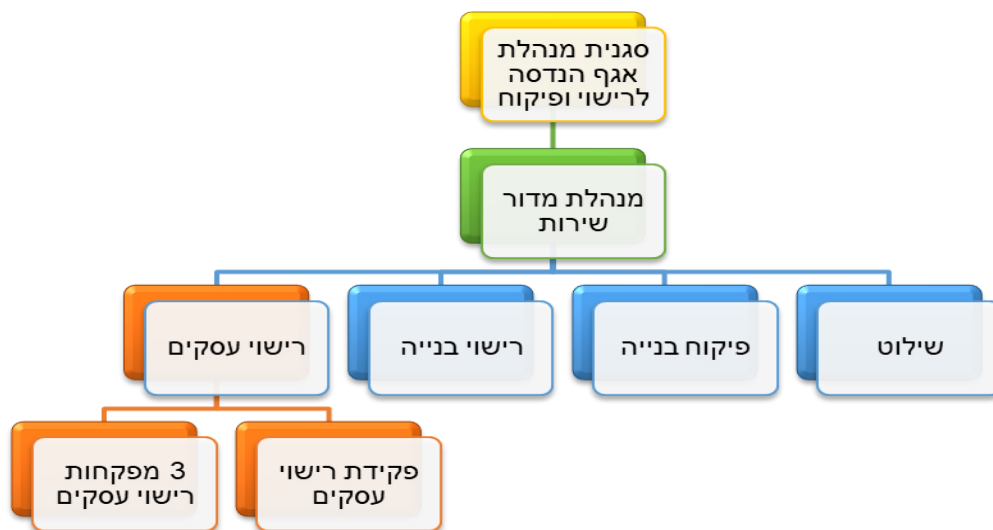
חוק רישוי עסקים מסמיך את ראש הרשות המקומית כראש רשות הרישוי, ומתוקף תפקידו הוא נדרש לחתום על רישיונות עסק (אלא אם הסמיך את אחד מחברי המועצה או פקיד בכיר למלא את מקומו) ובאחריותו לאכוף את חוק רישוי עסקים.

ביום 13.4.2011 בישיבת מועצת העיר, התקבלה החלטה המאצילה סמכותו של ראש הרשות כראש רשות הרישוי, לפי חוק רישוי עסקים ותקנותיו למ"מ ראש העירייה, כאשר הוענקו לו כל סמכויותיו של ראש רשות הרישוי. על פי הנמסר לביקורת בפועל שומר ראש העיר על הסמכות לחתום על צווי סגירה.

בעבר, פעלה מחלקת רישוי עסקים כחלק מהאגף לאיכות הסביבה בעירייה. בעקבות שינויים ארגוניים שנערכו בראשית שנת 2016 בעירייה, עברה המחלקה לפעול כחלק מאגף ההנדסה ואף העתיקה את מיקומה הפיזי, וכעת מקום מושבה נמצא במתחם העירייה ברחוב ויצמן.

מחלקת רישוי עסקים כפופה כיום, ארגונית למהנדסת העיר. המחלקה מנוהלת על ידי סגנית מנהלת אגף הנדסה, אשר ממנוה על תחומי רישוי, פיקוח, בניה, עסקים ושילוט (להלן: "מנהלת המחלקה"). (ראה נספח א' - מבנה ארגוני אגף הנדסה). יצוין כי מנהלת המחלקה משמשת בתפקיד זה מאז שנת 1996.

מחלקת רישוי עסקים כוללת מלבד מנהלת המחלקה, מזכירה, פקידת רישוי ומפקחות רישוי עסקים. להלן תרשים המבנה הארגוני של מחלקת רישוי עסקים:



סעיף 28 לחוק רישוי עסקים קובע כי לראש ראשות מקומית או עובד רשות שהוסמך לעניין זה, ישנה זכות כניסה למקומות שבהם עוסקים בעסק טעון רישוי או שקיים יסוד לחשוב שעוסקים בעסק הטעון רישוי, כדי לבדוק אם מקיימים את הוראות חוק רישוי עסקים. עובד שהוסמך לביצוע עבודות אלו לא ישתמש בסמכותו אלא לאחר שהציג את כתב הסמכתו, אם נדרש לכך.

לצורך אכיפת הוראות חוק רישוי עסקים מסתייעת המחלקה גם בשירותי אגפים ומחלקות נוספים בעירייה וביניהם הפיקוח העירוני, התובע העירוני ועוד.

ממצא:

1. אף שהעירייה הקצתה 4 תקנים למפקחות רישוי עסקים מאוישים בפועל מזה כשנה רק שלושה תקנים.

המלצה:

1. יש לפעול להשלמת איוש תקן מפקח רישוי עסקים על מנת שהמחלקה תוכל להעניק שירות טוב יותר לבעלי העסקים בעיר.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: פורסם מכרז והאגף נמצא בסוף התהליך לאיוש תקן מפקח רישוי עסקים.

1.1 עמידה בהוראות משרד הפנים

תחומי האחריות של העוסקים ברישוי עסקים בעירייה הוגדרו בחוזר מנכ"ל 3/2004 של משרד הפנים (להלן: "חוזר המנכ"ל") ובתיאורי תפקיד על ידי האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות של משרד הפנים.

חוזר המנכ"ל מגדיר ארבעה סוגי תפקידים בתחום רישוי עסקים, את דרישות המשרה ואת תחומי האחריות של כל בעל תפקיד:

תפקיד	דרישות סף	תחומי אחריות
מנהל	<ul style="list-style-type: none"> ▪ בעל תואר אקדמאי ▪ עליו לסיים בהצלחה קורס מנהלי רישוי עסקים, לא יאוחר משנתיים מתחילת מינויו. 	להנחות מקצועית את עובדי היחידה, לקבוע חלוקת העבודה בין עובדי היחידה, להכין תכניות עבודה שבועיות למפקחים, ולהכין דו"ח שנתי על מצב רישוי העסקים ברשות המקומית ולהגישו למשרד הפנים.
תפקיד	דרישות סף	תחומי אחריות

<p>אחראי על מתן מידע מוקדם לבעלי עסקים; ייתן הסבר באשר לנהלי הגשת הבקשה; יקבל בקשות ויבדוק את עמידתן בתקנות וכן יעביר את הבקשות לגורמי הרישוי הרלוונטיים ויעקוב אחר התשובות מגורמים אלה.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ השכלה תיכונית מלאה ▪ הכשרה משלימה מטעם מוסד מוסמך. 	<p>פקיד רישוי</p>
<p>פיקוח ואכיפת יישום של החקיקה הרלוונטית בתחום רישוי עסקים.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ בדיקה וליווי של הבקשות לקבלת רישיון עסק לעסקים חדשים. ▪ בקרת עמידת העסק בדרישות. ▪ אכיפת החוקים והתקנות. ▪ תיעוד פעילויות הפיקוח. <p>בהגדרת התפקיד מצוין כי ניתן להסמיך את המפקח על רישוי עסקים כפקח עירוני</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ הנדסאי סביבה או תברואן מוסמך או אקדמאי בתחומי ההנדסה, מדעי הטבע, מדעי החיים, מדעי הסביבה או גיאוגרפיה ▪ על המפקח לסיים קורס רישוי עסקים שלבים א' וב' לא יאוחר משנתיים מתחילת מינויו. 	<p>מפקח (רישוי עסקים)</p>
<p>אחראי על מתן מידע מקדמי, בדיקת תכניות הבקשה לאחר שאושרו על ידי מפקח הרישוי והתאמתן לתכניות המאושרות שבתיק הבנייה, אישור או פסילת בקשה בתחום התכנון והבניה, בהתאם להנחיות מהנדס הרשות המקומית.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ בעל מקצוע מוסמך בהתאם לסעיף 1 לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) תשס"א-2000. (כלומר: מהנדס או אדריכל). 	<p>בוחר תכניות (רישוי עסקים)</p>

ממצא:

2. בניגוד לנדרש בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל, אחת מהמפקחות המועסקות על ידי העירייה אינה עומדת בדרישות הסף ואינה בעלת הסמכה כהנדסאית או כתברואנית או אפילו בעלת תואר אקדמי רלוונטי. עוד יצויין כי אף שהמפקחת מועסקת בתפקידה מעל שנתיים היא טרם עברה הכשרה רלוונטית כלשהי בתחום רישוי עסקים.

המלצה:

2. יש לפעול לאלתר להכשרת העובדת לתפקידה.

הערת הביקורת: הביקורת תציין כי העובדת האמורה בעלת רקע כמנהלת מחלקת פיקוח ובעלת ותק בעירייה של מעל 25 שנה, ועל כן מתאימה בהחלט

לתפקיד, אולם חסרה את ההכשרה הנדרשת על פי הוראות משרד הפנים למילוי תפקיד מפקחת רישוי עסקים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: המפקחת תשלח להכשרה מחויבת.

ממצא:

3. בניגוד לנדרש בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל, לא נמצאו בתיקה האישי של פקידת הרישוי של העובדת מסמכים המעידים על השכלתה והכשרותיה הרלוונטיות.

המלצה:

3. יש להקפיד על קיומו של תיעוד מסודר בתיקי העובדים בכל הנוגע להכשרות והסמכות שעבר העובד, במיוחד בכל הנוגע להכשרות בהם מחוייבים עובדים על פי הוראות חוק או נהלים מחייבים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: במהלך הביקורת תויקו תעודות ההכשרה בתיקי העובדים.

2. קבלת קהל

משרדי מחלקת רישוי ממוקמים במסדרון הקומה השנייה של מבנה העירייה המשמש את אגף ההנדסה. המשרדים כוללים את חדרה של סגנית מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח אשר כולל חדר קבלה בו יושבות הן פקידת הרישוי והן מנהלת מדור שירות אשר עוסקות במתן שירות לציבור בעלי העסקים.

בנוסף, ישנו חדר אשר משמש את שלושת מפקחות הרישוי וחדר אשר משמש כחדר תיקים בו מוחזקים בשורת ארונות תיוק, תיקי העסקים.

ממצא:

4. מחלקת רישוי עסקים נותנת שירות לבעלי העסקים העיר ומקבלת קהל, כאשר התנאים בהם מתבצעת קבלת הקהל אינם מאפשרים מתן שירות נאות בשל הצפיפות הרבה בחדר המפקחות וכן בשל העובדה כי בחדר הקבלה בו יושבת פקידת הרישוי אין כלל אפשרות לתת לבעל העסק לשבת.

המלצה:

4. הביקורת ממליצה כי תבחן האפשרות להקצות למחלקה חדר נוסף אחד לפחות אשר יאפשר לכל הפחות למפקחות הרישוי לקבל קהל בצורה נאותה. תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: מדובר במבנה ישן, אך המשרדים של מפקחות מתאימים ונגישים לקהל.

ממצא:

5. חדר התיקים משמש גם כחדר בו מותקנת מכונת הצילום והמדפסת של המחלקה ועל כן נותר פתוח מהלך כל שעות היום. הביקורת מעירה כי ליקויים באבטחה הפיזית של שמירת המסמכים בארכיב עלולה לגרום לאובדן והשמדת מסמכים בשוגג או במזיד.

המלצה:

5. הביקורת ממליצה כי מכונת הצילום תועבר לחדר אחר וכי חדר התיקים יישאר נעול במהלך היום. תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: מכונת צילום הנמצאת בארכיב ומשמשת את עובדי רישוי עסקים בלבד. העובדים קיבלו הנחיה לדאוג לנעילת החדר בכל שעות היום.

3. נהלים ותוכניות עבודה

3.1 נהלים

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני.

מטרת כתיבת נהלים הינה תיעוד שיטת העבודה ו/או דרכי ביצוע פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. הנהלים יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים ומתארים את שגרת העבודה במקום.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

- 1) מטרה - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
 - 2) מסמכים ישימים - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
 - 3) הגדרות - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
 - 4) שיטה - זהו גוף הנוהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
 - 5) אחריות - פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
 - 6) נספחים - טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.
- הביקורת קיבלה לידיה את הנהלים הבאים:

- נוהל עבודה רישוי עסקים (להלן: "נוהל רישוי עסקים") - נוהל מפורט המסדיר את תהליך הנפקת רישיון עסק בעיריית כפר סבא.
- נוהל טיפול בעסקים טרם הגשת כתבי אישום (להלן: "נוהל אכיפה משפטית") נוהל המסדיר את תהליך הטיפול בעסקים טעוני רישוי אשר אינם פועלים כנדרש להסדרת רישיון עסק.
- נוהל צמצום מטרדי רעש באירועים בכיכר העיר (להלן: "נוהל צמצום מטרדים") נוהל המסדיר תהליך הפקת אירוע עירוני על ידי העירייה ואישורו.

ממצא:

6. הביקורת בדקה את נהלי העבודה ומצאה כי אין פורמט אחיד לנהלים המעיד כי מדובר בנוהל עירוני מאושר והנהלים אינם בנויים במתכונת מסודרת של נוהל רשמי, הכולל מהדורות והליך עדכון מובנה. הנהלים אף אינם נכללים בקובץ הנהלים של העירייה.

המלצה:

6. הביקורת ממליצה כי נהלי העבודה של המחלקה ייכתבו מחדש במתכונת של נוהל עירוני, בפורמט אחיד ורשמי.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: הנהלים הועברו לאחראית תחום מידע ובקרה להכנת פורמט אחיד של עיריית כפר סבא וקבלת סטטוס רשמי.

ממצא:

7. אין למחלקה נהלים המסדירים את תהליכי העבודה הפנימיים במחלקה כגון:

- **נוהל פיקוח** - נוהל המסדיר תהליך עבודת הפיקוח אחר עסקים, תדירות הפיקוח הנדרש, מהות הביקורת הנערכת, התנהלות מול בעלי העסק, הוצאת צו גילוי עבירה, אופן הדיווח על עבודת הפיקוח וכדומה.
- **נוהל שמירת רשומות** - המפרט תהליך פתיחת תיק עסק פיזי ותהליך קליטת והקמת עסק במערכת הממוחשבת.

המלצה:

7. הביקורת ממליצה כי תהליכי העבודה במחלקה יעוגנו בנהלי עבודה מסודרים ומחייבים אשר יסייעו ביצירת אחידות בתהליכי ובתוצרי העבודה של מפקחות רישוי העסקים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: על אף שעל פי החוק, הביקורות חייבות להתבצע על ידי גורם רישוי מקצועי, קיים במחלקה נוהל מסדיר את הביקורות התברואיות שנעשות על ידי המפקחות.

3.2 תכנית עבודה

תכנית עבודה שנתית היא מתווה מפורט, תחום בזמן ובמשאבים אשר מגדיר מה היחידה הארגונית תעשה, כיצד יבוצע, על ידי מי, מתי ובאילו משאבים. בנוסף קובעת התוכנית השנתית מהן התוצאות הרצויות מהעשייה. בנושא רישוי העסקים קיימת חשיבות רבה לקיומה של תכנית עבודה מסודרת המאפשרת עריכת ביקורות בכל העסקים בהתאם לתדירויות הקבועות בהוראות החוק השונות.

הביקורת קיבלה לידיה את תכנית העבודה של המחלקה לשנים 2015-2017. תכניות העבודה של המחלקה כוללות מדי שנה כמעט את אותן מטרות ויעדים הנגזרים מתפקידיה של המחלקה:

א. רישיונות עסק:

- צמצום מס' העסקים הפועלים ללא רישיון ל-10%
- הסדרת רישיונות לקייטנות
- מבצעי בדיקות (אטליזים, בריכות שחיה, מוסכים וכו')

ב. אכיפת חוקי עזר:

- הסדרת היתרי שולחנות וכסאות
- הסדרת היתרי הוצאת סחורה

הביקורת בדקה האם המחלקה עמדה ביעד של צמצום מס' העסקים הפועלים ללא רישיון במהלך השנים 2013-2016 :

שנה	מס' העסקים טעוני הרישוי	עסקים ללא רישיון	אחוז עסקים ללא רישיון
2013	1932	246	13%
2014	1931	219	11%
2015	1,974	174	9%
2016	2,027	274	14%

מנתוני הטבלה לעיל עולה כי המחלקה הצליחה להשיג את היעד של צמצום מספר העסקים הפועלים ללא רישיון בעיר רק במהלך שנת 2015. כאשר בשנת 2016 הנתון עמד על 14%.

ממצא:

8. יעדי המחלקה כפי שהם מוגדרים במסגרת תכניות העבודה הם כלליים מאוד ואינם ממוקדי משימות.

המלצה:

8. הביקורת ממליצה כי המחלקה תגדיר משימות ממוקדות יותר, אשר יאפשרו בחינה של עמידה בהן משנה לשנה. כך למשל בנוגע למטרת העל של צמצום מספר העסקים הפועלים ללא רישיון לפי סוגי העסקים ניתן להתמקד בשנה מסויימת בקבוצת העסקים שבה מספר העסקים ללא רישיון הוא הגדול ביותר וקבוע יעד של צמצום מספר העסקים מסוג זה הפועלים ללא רישיון. התוכנית אמורה לכלול גם הסבר בדבר אופן יישומה, כך למשל, "מבצע בדיקת מוסכים" אמור לכלול פירוט של מספר המוסכים בעיר, מדד הצלחת היעד אמור לאפשר בדיקת השגת המטרה ויכול למשל להיות עריכת שלושה ביקורים בשנה בכל מוסך.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: מטרת העל הינה מטרת צמצום העסקים הפועלים ללא רישיון. יצויין, שבתוכנית העבודה אנו נצמדים לפורמט תוכנית העבודה של משרד הפנים שהוכן עבור מנהלי רישוי עסקים. התוכנית מפורטת, ממוקדת ומדדי הביצוע נבדקים פעם ברבעון על ידי אחראית תחום בקרה של עיריית כפר סבא.

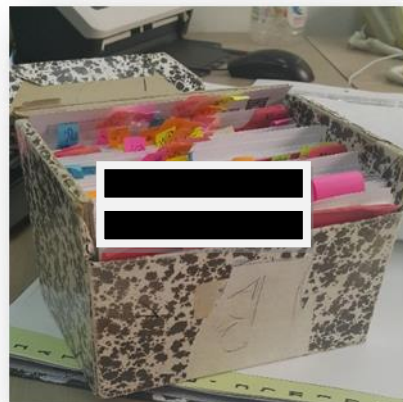
4. ניהול רשומות (תיקי עסק)

4.1 ניהול רשומות פיזי

המחלקה מנהלת מערך תיקים פיזי בו נשמרים כל מסמכי העסק. כאשר מוגשת בקשה לרישיון עסק עבור עסק חדש פותחת מזכירת המחלקה תיק קרטון פיזי וממספרת אותו בהתאם לכרטיסיות מספור הקיימות באגף.

שיטת מספור התיקים הפיזית כוללת את האות הראשונה בשם העסק ומספר סידורי. כך למשל לעסק ששמו "עסק לדוגמא" יינתן המספר ע-98 כיוון שכבר ישנם 97 עסקים באות ע'. אם ייסגר העסק שמספרו ע-46 העסק הבא בתור שייפתח באות ע' יקבל את מספרו ויקרא ע'-46.

התיעוד למספרים מנוהל באמצעות כרטיסיות רישום² הנשמרות קופסת כרטיסיות:



מזכירת המחלקה החלה בהקלדת הכרטיסיות לקובץ אקסל.

ממצא:

9. אף שהמערכת הממוחשבת מקצה מספרי עסקים, המחלקה עושה שימוש בשיטה מיושנת של כרטיסיות ידניות לצורך מתן מספרים לתיקי העסקים.

² הפרטים המלאים בניירות העבודה של הביקורת

המלצה:

9. הביקורת ממליצה כי יופסק לאלתר השימוש במנגנון הכרטיסיות לצורך הקצאת מספרי העסקים וכי יעשה שימוש במספר העסק כפי שקיים במערכת הממוחשבת.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: בעקבות המלצת הביקורת, התחלנו שימוש בכרטיסיות ממוחשבות.

4.2 ניהול רשומות ממוחשב

בעירייה מותקנת מאז שנת 1997 מערכת לניהול תחום רישוי העסקים של החברה לאוטומציה (להלן: "המערכת"). המערכת מיועדת לניהול כולל של מערך העסקים ותהליך הרישוי העירוני, התומכת בכל תהליכי העבודה במחלקת רישוי העסקים:

- יצירה אוטומטית של תהליך הרישוי.
 - ניהול ועדכון שלבי הרישוי.
 - חישוב וגביית אגרות.
 - ניהול היתרים לבעלי עסקים.
 - מעקב אחר דוחות פיקוח וביקורות תקופתיים, לפי מגוון קריטריונים.
 - מעקב מפורט מול הגופים ברשות והגופים הממשלתיים השותפים במתן הרישיון.
 - תהליך רישוי כולל-משלב קליטת הבקשה ועד הפקת הרישיון.
- במערכת קיימים נכון לסוף שנת 2016 - 1,854 תיקי עסקים פעילים ו- 8,368 תיקים לא פעילים. במהלך שנת 2017 - עד ליום 24.7.17 נפתחו במערכת עוד 94 תיקי עסקים חדשים.

ממצא:

10. מבדיקת נתוני העסקים במערכת הממוחשבת עולה כי מתוך 10,222 עסקים הקיימים במערכת:

- עבור- 1,542 עסקים לא צויין שם העסק. מתוכם 26 עסקים שנפתחו בשנת 2016.
- עבור- 201 עסקים לא צויינה מהות העסק, כלומר לא צויין פריט הרישוי בצו רישוי עסקים בגינו הוגשה הבקשה אשר לפיו קבועה בחוק החובה לפנות לגורמי האישור השונים. מתוכם 4 עסקים שנפתחו בשנת 2016:

מספר רישיון ³	מס'
10278....	.1
10283....	.2
10282....	.3
10274....	.4

המלצה:

10. הביקורת ממליצה כי המחלקה תקפיד על קליטת כל הפרטים המזהים של העסק בעת פתיחת תיק במערכת הממוחשבת. עוד מומלץ כי תעשה פנייה מסודרת לאוטומציה בבקשה לחסום האפשרות להקמת בקשה לרישיון עסק ללא קליטת מהות העסק.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: סה"כ מדובר ב-1854 תיקים פעילים (8,368 הנם תיקים סגורים משנת 1975). חוק רישוי עסקים אינו מחייב ציון שם העסק. עם זאת, נשתדל לבקש גם נתון זה. בעקבות הביקורת, פנינו לחברה לאוטומציה בבקשה לחסום קליטת הבקשה ללא מהות העסק.

5. מיפוי עסקים טעוני רישוי

5.1 דיווח שנתי למשרד הפנים

בעקבות ביקורת מעקב בנושא רישוי עסקים ברשויות מקומיות אשר נערכה בשנת 2006 על ידי מבקר המדינה אשר הצביעה על אחוז גבוה של עסקים ללא רישיונות עסק, קבע משרד הפנים בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2008 כי כל רשות מקומית תהיה מחויבת להעביר דוח שנתי מקוון המפרט את העסקים טעוני הרישוי וסטטוס הטיפול בהם. עוד נקבע בחוזר כי לרשויות בהן יתקיים אחוז גבוה של עסקים ללא רישיון תמונה ועדת חקירה, ראש הרשות ייקרא לשימוע וייעצרו תקציבי פיתוח ומענקים שונים.

ראוי לציין כי לא נקבע רף מחייב באחוזים אולם מנתוני משרד הפנים לשנת 2012 עולה כי אחוז העסקים הפועלים ללא רישיון בממוצע ארצי עמד על כ-31%. יצוין עוד כי כאשר מתייחסים רק לרשויות יהודיות השיעור יורד ל-29%.

במחקר שנערך בשנת 2007 על ידי משרד הפנים בנושא רישוי עסקים נמצא כי לא ניתן להגיע למצב של 100% רישוי, ראשית בשל העובדה שתהליך השגת הרישיון מתחיל רק לאחר פתיחת העסק, כלומר באופן מובנה כל העסקים החדשים מתחילים לפעול בחודשים הראשונים ללא

³ הפרטים המלאים בניירות העבודה של הביקורת

רישיון. בנוסף, בכל רשות יש אחוז מסוים של עסקים שנסגרו אשר המידע אודות סגירתם לא נקלט וכו'.

כאמור, העירייה מחויבת להגיש למשרד הפנים דוח שנתי בדבר מצב רישוי העסקים בעיר.

נבדק ונמצא תקין

✓ מבדיקת הביקורת נמצא כי המחלקה מגישה את הדוחות השנתיים למשרד הפנים כנדרש ושומרת את התיעוד בגינם.

ממצא:

11. מבדיקת הביקורת נמצא כי בדיווחי המחלקה למשרד הפנים המתבססים על דוחות המופקים מהמערכת הממוחשבת נכללו נתונים שונים מהנתונים כפי שהופקו על ידי הביקורת מקובץ נתוני המערכת. כך למשל בדיווח השנתי למשרד דווח כי הוגשו בשנת 2016 בקשות חדשות על ידי 463 עסקים, בעוד שבדיקת נתוני קובץ כל הנתונים מהמערכת הוגשו 235 בקשות בשנה זו. יצויין כי בדוח ביקורת קודם שנערך על ידי מבקר העירייה בשנת 2009 הצביעה הביקורת על פערים בנתונים במערכת ועל אי דיוקים רבים. ליקוי זה לא תוקן נכון למועד הביקורת הנוכחית.

המלצה:

11. הביקורת ממליצה כי תערך בדיקה של הנתונים בדוחות לפיהם מדווחים למשרד הפנים מול חברת האוטומציה, לשם הבטחה כי הדיווחים נכונים שלמים ותואמים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: הפער נובע עקב בקשות של עסקים זמניים (קייטנות, אירועים וכו') אשר נפתחים ולאחר לתקופה קצרה ונסגרים. הביקורת לא התייחסה לנתון זה. אם נוסיף את העסקים הזמניים, הרשימות יהיו זהות.

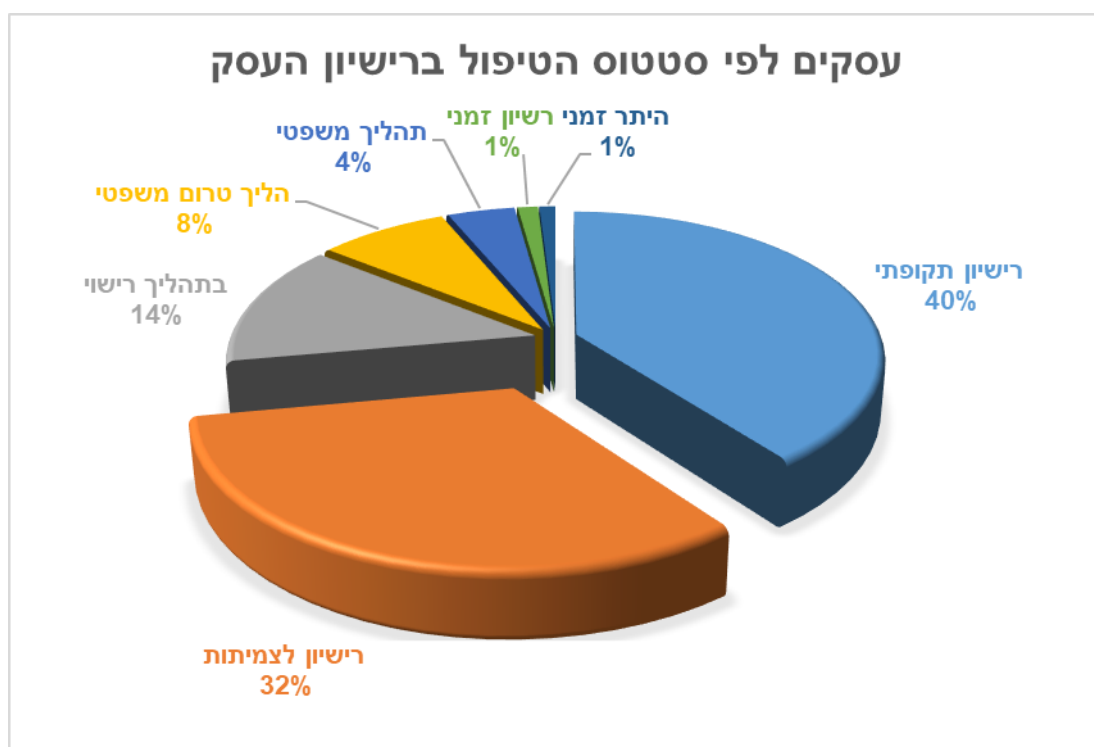
5.2 עסקים ללא רישיון

להלן נתונים בדבר פילוח העסקים טעוני הרישוי רישיון בשנים 2015-2016 לפי סוג העסק:

2016				2015				סוג העסקים ע"פ צו רישוי עסקים
% עסקים ללא רישיון מכלל העסקים ללא רישיון	% עסקים ללא רישיון מסוג העסק	מספר עסקים ללא רישיון	מספר עסקים חייבים ברישיון	% עסקים ללא רישיון מכלל העסקים ללא רישיון	% עסקים ללא רישיון מסוג העסק	מספר עסקים ללא רישיון	מספר עסקים חייבים ברישיון	
15%	14%	40	292	11%	7%	19	270	בריאות ורוקחות
1%	9%	2	22	0%	0%		19	דלק ואנרגיה

2016				2015				סוג העסקים ע"פ צו רישוי עסקים
% עסקים ללא רישיון מכלל העסקים ללא רישיון	% עסקים ללא רישיון מסוג העסק	מספר עסקים ללא רישיון	מספר עסקים חייבים ברישיון	% עסקים ללא רישיון מכלל העסקים ללא רישיון	% עסקים ללא רישיון מסוג העסק	מספר עסקים ללא רישיון	מספר עסקים חייבים ברישיון	
2%	7%	5	69	0%	0%		53	חקלאות
56%	19%	153	798	57%	13%	100	786	מזון
0%	0%		13	3%	29%	5	17	מים ופסולת
6%	7%	16	222	5%	4%	8	202	מסחר ושוונות
5%	7%	15	205	3%	2%	5	233	עינוג ציבורי
10%	15%	28	188	14%	14%	25	185	רכב ותחבורה
0%	0%		23	0%	0%		23	שירותי שמירה ואבטחה
5%	8%	15	195	7%	6%	12	186	תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים
	14%	274	2,027		9%	174	1,974	סה"כ

להלן תרשים המתאר התפלגות העסקים טעוני הרישוי בעיר לפי סטטוס הטיפול בהם:



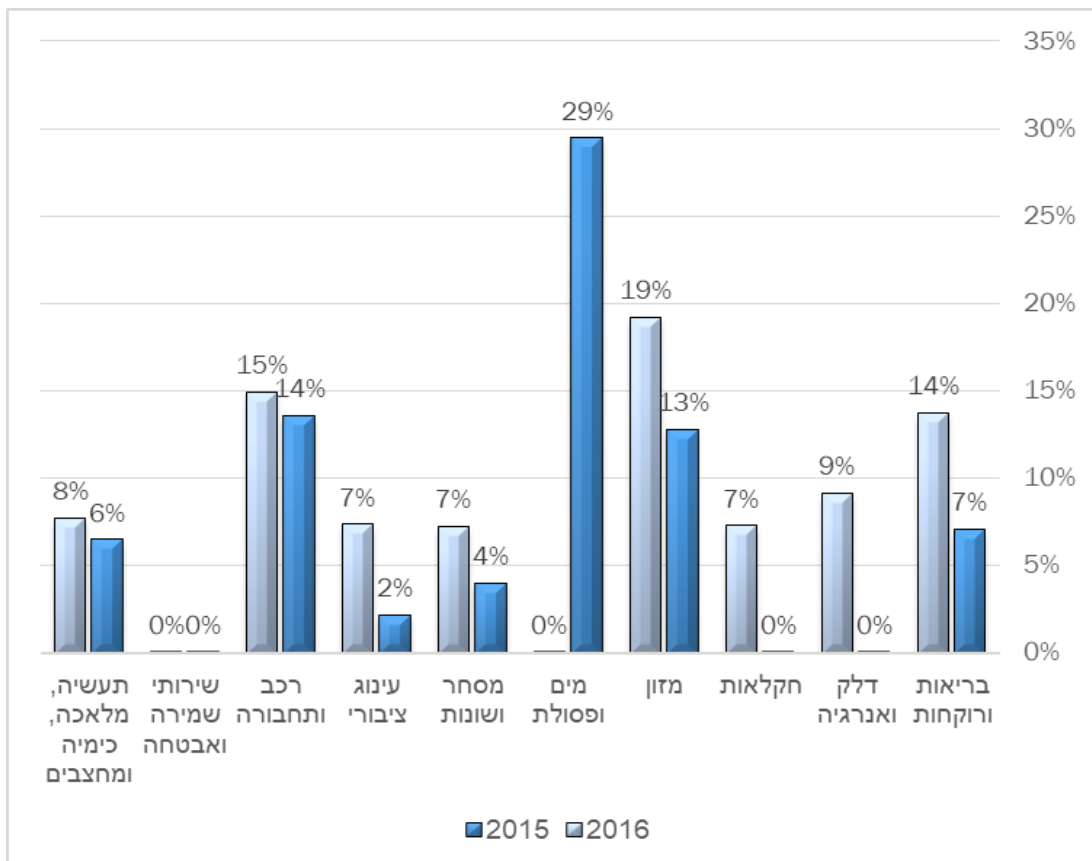
12. מן הנתונים עולה כי רק 74% מהעסקים טעונו הרישוי הם בעלי רישיון עסק קבוע (זמני, תקופתי או לצמיתות), כאשר 14% נמצאים בתהליך רישוי ועוד כ-12% נמצאים בהליכי אכיפה משפטית. המשמעות הינה שבכל זמן נתון פועלים כרבע מהעסקים בעיר ללא רישיון עסק. (ראה הרחבה בנוגע לעסקים התהליך אכיפה בפרק העוסק בפיקוח ואכיפה)

המלצה:

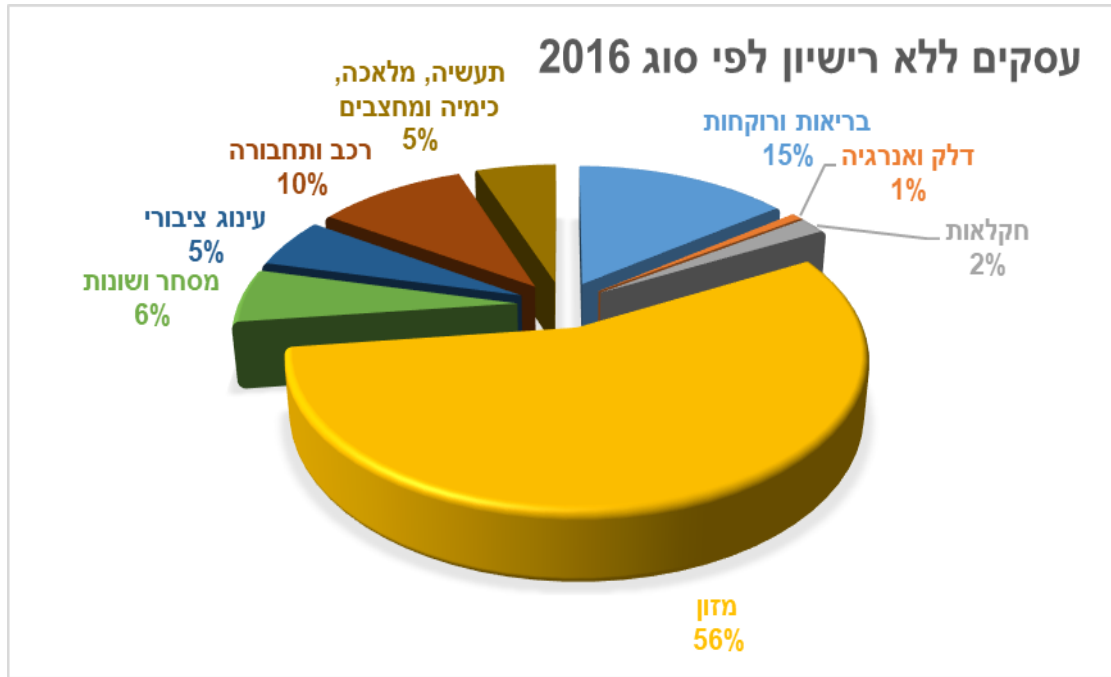
12. הביקורת ממליצה כי תערך בחינה ארגונית של הסיבות בגינן עסקים כה רבים נמצאים בהליכי אכיפה משפטית שונים וכי ינקטו פעולות לצמצום מספרם.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: נערכה בחינה ארגונית שבעקבותיה הוחלט על תהליך העבודה מול הלשכה המשפטית.

להלן תרשים המתאר נתוני העסקים ללא רישיון בהשוואה בין השנים 2015-2016:



להלן תרשים המתאר התפלגות העסקים ללא רישיון בין סוגי העסקים השונים:

**ממצא:**

13. מן הנתונים עולה כי גם בשנת 2015 וגם בשנת 2016 רוב העסקים טעוני הרישוי הפועלים בעיר ללא רישיון הם עסקים בתחום המזון המהווים מעל 50% מהעסקים ללא רישיון הפועלים בעיר. בהקשר זה חשוב לציין כי תחלואה בעקבות מזון שאינו בטוח מהווה את אחת הבעיות המרכזיות בעולם המערבי ולפיכך החשיבות הרבה שבהבטחת תנאי תברואה נאותים בעסקי מזון.

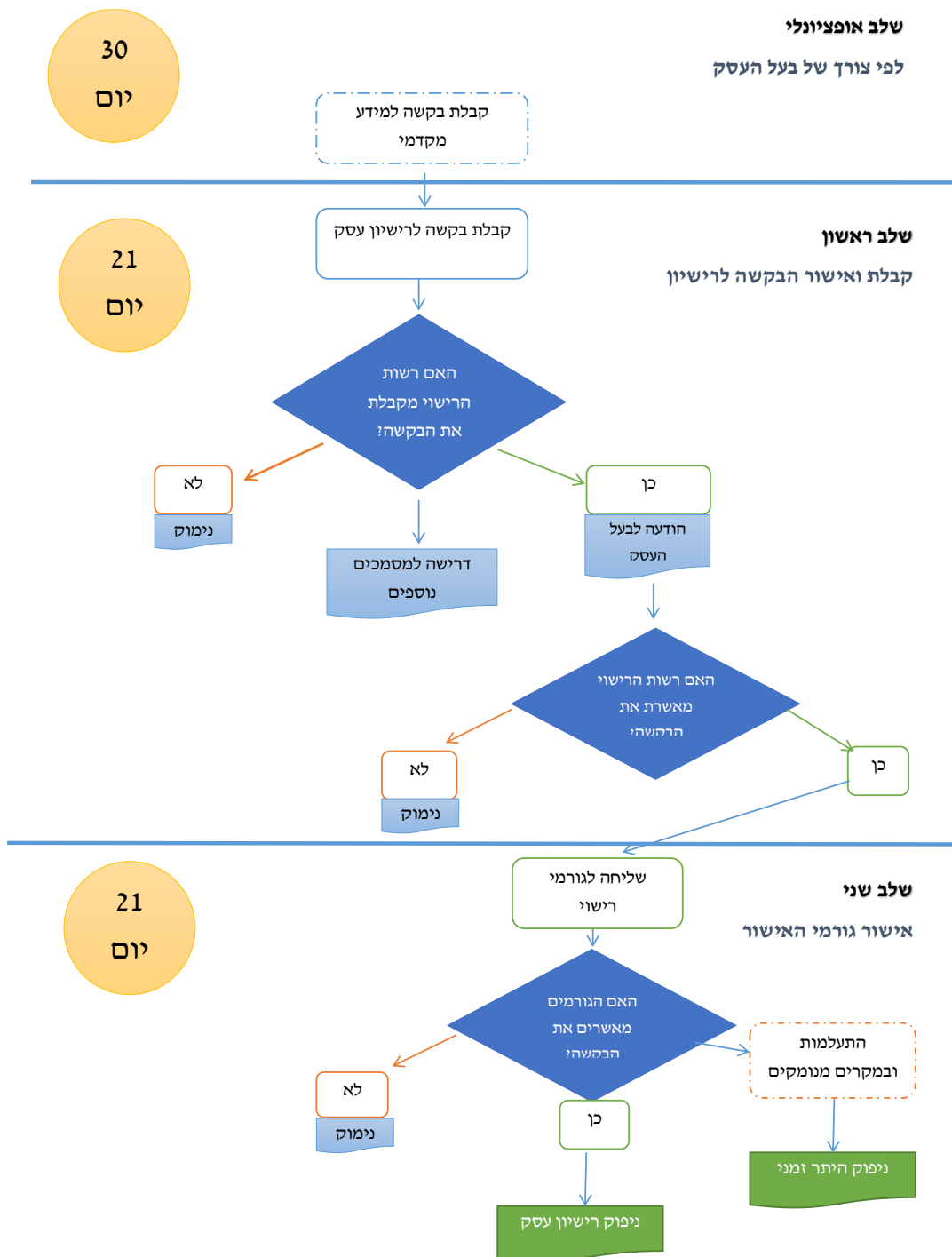
המלצה:

13. הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן דרכים לטיפול מהיר ויעיל יותר, למתן רישיון עסק לעסקים בתחום המזון.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: למרות שדוח הביקורת מצביע על מחצית מעסקי המזון הפועלים ללא רישיון, אין קשר לתחלואה, היות ולרוב עסקי המזון קיים אישור משרד הבריאות, אך חסרים אישורי כיבוי אש, הנדסה או משטרה.

6. הליך הרישוי

להלן תרשים זרימה המתאר את שלבי הליך הוצאת רישיון עסק בעירייה:



6.1 שלב אופציונלי - בקשה לחוות דעת מקדמית

חוות דעת מקדמית - שלב אופציונלי, לבחירת מגיש הבקשה לרישיון עסק, המאפשר למגיש הבקשה להגיע למדור רישוי עסקים ברשות המקומית על מנת לקבל מידע מוקדם כגון: הגדרת סוג העסק לפי צו רישוי עסקים; בעיות רישוי צפויות; הצורך בהוצאת היתר בניה למבנה העסק או שינוי יעוד למבנה; פרטים על גורמי ונותני הרישוי הנדרשים לאשר את העסק, וכיו"ב. קבלת חוות דעת מקדמית כרוכה בתשלום אגרת רישוי (בגובה אגרת רישוי רגילה). תשובה ספציפית לגבי עסק יכולה להינתן רק במסגרת "חוות דעת מקדמית" בהתאם להוראת סעיף 6 ה' לחוק רישוי עסקים הקובעת כי: "רשות הרישוי או נותן האישור יתנו, לבקשת פונה, חוות דעת מקדמית, על התאמת עסק מוצע לדרישות החוק והתקנות אשר בתחום סמכותם של רשות הרישוי או נותן האישור, ועל התנאים המוקדמים שיש לקיימם לפני שיינתן אישור, רישיון או היתר זמני, לעסק המוצע".

הנחיות מפורטות לבקשה לחוות דעת מקדמית ניתן למצוא בסעיף 2 לתקנות רישוי עסקים לפיהן: "בקשת פונה לחוות דעת מקדמית תוגש לרשות הרישוי או לנותן האישור לפי טופס 1 שבתוספת השנייה ותיחתם בידי הפונה". עוד נקבע כי "לבקשת חוות דעת יצורפו אישור על תשלום אגרה והמסמכים" הכוללים תרשים סביבה, מפה מצבית, תוכנית העסק ותשלום אגרה. התקנות קובעות כי: "קיבלו רשות הרישוי או נותן אישור בקשת חוות דעת, יתנו על כך אישור בכתב לפונה על גבי הבקשה שלפי טופס 1 האמור" וכי "בתוך 30 ימים מקבלת בקשת חוות דעת לפי תקנה 2, יתנו רשות הרישוי או נותן האישור חוות דעת מקדמית".

באתר האינטרנט של העירייה מוגדר השלב הראשון בתהליך בקשה לקבלת רישיון עסק כשלב של "קבלת מידע מוקדם/מקדמי" ההנחיות באתר קובעות כי "בטרם נרכש הנכס והחל תהליך הקמתו של העסק, יש לפנות למחלקת רישוי עסקים לקבלת מידע מוקדם, אם יש צורך ברישיון עסק לעיסוק המבוקש".

על פי הנמסר לביקורת לא נעשה שימוש בהליך של קבלת מידע מוקדם הכרוך בתשלום אגרה והוצאת חוות דעת מקדמית מטעם רשות הרישוי. יצויין כי בשלב זה של בקשה למידע מוקדם כמעט ולא נעשה שימוש בתחום רישוי עסקים על ידי רוב הרשויות בארץ.

עם זאת, יצויין כי העירייה מאפשרת הגשת בקשת עקרונית, הכוללת פרטים בדבר כתובת העסק ומהותו, ללא הגשת תכניות וללא תשלום אגרה, כאשר בקשה זו מועברת לבחינת מנהלת המחלקה ומ"מ ראש העיר ולאישור או סירוב עקרוני הניתן על ידם. שירות זה ניתן על ידי העירייה למתעניינים ולבעלי עסקים המעוניינים לדעת האם באופן עקרוני אין בעיה לפתוח עסק מסוג מסויים במקום מסויים בעיר.

ממצא:

14. מבדיקת הביקורת נמצא כי לצורך הגשת הבקשה העקרונית נעשה שימוש באותו טופס בקשה המשמש לבקשת רישוי עסק רגילה.

המלצה:

14. הביקורת ממליצה כי יוכן לצורך הבקשות העקרוניות טופס ייעודי נפרד.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: נקבעו 2 טפסים שונים - בקשה עקרונית (לא מחייבת וכמדיניות העירונית, מקצרת תהליך קבלת החלטה של המבקש) ובקשה רשמית אותה מגישים שעבודה משלמים אגרה.

6.2 שלב 1 - קבלת ואישור הבקשה לרישיון**6.2.1 סוגי בקשות**

מלבד בקשה לרישיון לעסק חדש, מחייב חוק רישוי עסקים להגיש בקשה חדשה לרישיון עסק בגין כל שינוי בעסק קיים. ישנם שני סוגי שינויים:

שינויים המחייבים הגשת תכניות חדשות:

- הוספה או הקטנה של שטח העסק
- שינויים פנימיים וחיזוניים בתכנית העסק
- הוספה של פריט
- שינוי מהות העסק

שינויים שאינם מחייבים הגשת תכניות חדשות:

- החלפת/ שינוי בעלים/ מנהלים בחברה
- הוספת או הוצאת שותף
- שינוי שם
- ביטול פריט (מהות)

המערכת הממוחשבת ברישוי עסקים מאפשרת לסווג כל בקשה המוגשת לרישיון. להלן רשימת הסיווגים בהם נעשה שימוש ומספר העסקים שהגישו בקשה בכל סיווג בשנים 2015 - 2016:

2016	2015	סוג בקשה
203	160	עסק חדש
10	8	אירוע חד פעמי
7	2	הוספת פריט
6	7	שינוי בעלות
3	7	ללא סיווג
3	10	חידוש
2	2	שינוי שם חברה
1	1	אחר
235	197	סה"כ

כפי שעולה מהטבלה לעיל רוב הבקשות שהוגשו בשנת 2016 (כ-86% מכלל הבקשות) הן בקשות לרישיון עבור עסק חדש.

ממצא:

15. מבדיקת הביקורת נמצא כי ב-3 מהבקשות שהוגשו בשנת 2016 לא צוינה במערכת הממוחשבת סיבת הבקשה.

המלצה:

15. הביקורת ממליצה כי המחלקה תקפיד על מילוי פרטי העסק והבקשה המלאים במערכת הממוחשבת.

ממצא:

16. מבדיקת הביקורת עולה כי לא נעשה שימוש נכון בסיווגי הבקשות במערכת הממוחשבת. כך למשל בעת הפקת חידוש רישיון נרשם כי מדובר בעסק חדש. כתוצאה מהסיווג הלא תקין של הבקשות השונות במערכת, הנתונים המופקים ממנה מצביעים על תמונת מצב שונה מתמונת המצב העדכנית והדיווחים המופקים ממנה למשרד הפנים נסמכים אף הם על נתונים שגויים אלו.

המלצה:

16. הביקורת ממליצה כי המחלקה תקפיד על סיווג נאות של הבקשות במערכת הממוחשבת על מנת להבטיח נאותות הדיווחים למשרד הפנים וכי בכל זמן נתון ניתן יהיה להפיק מהמערכת נתונים המשקפים מצב אמיתי.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: ניתנה הנחייה לכל צוות העובדים להקפיד על מילוי כל הפרטים כולל סיווג, פריט, סיבה וכו'.

ממצא:

17. טופס הבקשה לקבלת רישיון עסק/היתר מזורז של עיריית כפר סבא אינו כולל

מקום לציון:

- מהות העסק מבקש הרישיון (מס' פריט בצו רישוי עסקים);
- סיבת הבקשה;
- מספר נכס בארנונה;
- תאריך קבלת החלטת רשות הרישוי.
- טפסים/תכניות אשר צורפו לבקשה.

המלצה:

17. הביקורת ממליצה כי טופס הבקשה יעודכן כך שיכלול את כל הפרטים האמורים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: במהלך הביקורת שונה טופס הבקשה.

6.2.2 מסמכי הבקשה

חוק רישוי עסקים קובע בסעיף 6 ב' את חובת הגשת התוכניות בעת הגשת הבקשה לרישיון לפיהן "לבקשה לרישיון, להיתר זמני או להיתר מזורז יצורפו תרשים סביבה, מפה מצבית ותכנית עסק".

תקנות רישוי עסקים, מחייבות כי לכל עסק הטעון רישיון, תוגש תכנית לניהול עסק חתומה ע"י בעל מקצוע מוסמך. תכנית עסק תתבסס על תכנון העומד בחוק התכנון והבניה וחוק רישוי עסקים. רישיון העסק כפוף לתוכנית מאושרת ותכנית זאת חייבת להתאים למציאות. כל שינוי במציאות מחייב הגשת תכנית חדשה (תכנית שינויים).

בסעיף 6ג' נקבע כי שר הפנים רשאי לקבוע מסמכים נוספים ובסעיף 6ד' נקבע כי:

"רשות הרישוי או נתן האישור, רשאים לדרוש ממגיש הבקשה לרישיון, להיתר זמני או להיתר מזורז, מסמכים נוספים שלא נקבעו לפי סעיף 6ג' הדרושים לדעתם לצורך בדיקת הבקשה, ורשאים הם לדרוש כי המסמכים האמורים ייערכו וייחתמו בידי מי שנקבע בסעיף 6ג לפי העניין"

עוד נקבע בסעיף 3ג7 כי:

"א) המסמכים הנדרשים מטעם רשות רישוי לפי סעיף 6ד, התנאים הנדרשים מטעמה לפי סעיף 7 וכל החלטה או הוראה אחרת מטעמה לפי חוק זה לעניין סוג

מסוים של עסקים, לרבות החלטות לפי סעיפים 2א, 8 ו-8א, וחוקי עזר לפי סעיף 11ג, בכל הנוגע לעסקים הכלולים במפרט האחיד, יפורסמו באתר האינטרנט של רשות הרישוי. (ב) רשות הרישוי לא תדרוש מסמכים ותנאים כאמור בסעיף קטן (א) שאין פרסום לגביהם באתר האינטרנט."

באתר האינטרנט של העירייה תחת "הגשת בקשה לרישיון עסק" מפורטים הטפסים אותם נדרש בעל העסק להגיש בעת הגשת הבקשה:

1) טופס בקשה לרישיון עסק/היתר מזורז, חתום על ידי מבקש הרישיון ובעל הנכס (להלן: "טופס הבקשה"); (ראה נספח ב' - טופס בקשה)

2) תכניות העסק - חתומה על ידי בעל מקצוע מוסמך;

3) תוכנית בטיחות;

4) שובר תשלום אגרת בקשה לרישיון עסק.

5) מס' חוזה ארנונה עדכני;

6) חוזה חתום על ידי בעל הנכס;

7) אישור מרשם החברות + מינוי מנהלים בחברה;

8) צילום תעודת זהות;

9) ייפוי כח הניתן על ידי עו"ד (לנציג שעובד בחברה).

במהלך שנת 2016 הוגשו לעירייה 203 בקשות לרישיון עסק חדש (לא כולל בקשות לאירועים חד פעמיים וקייטנות).

הביקורת ערכה מדגם של 10 תיקי עסקים פיזיים, המהווים כ-5% מכלל התיקים אשר הוגשה בהם בקשה לרישיון עסק חדש במהלך שנת 2016 ובדקה האם קיימים בתיקים כל המסמכים המפורטים לעיל. להלן טבלה המפרטת את תוצאות הבדיקה:

מס' עסק ⁴	טופס הגשת בקשה לרישיון	תכנית עסק חתומה	שובר תשלום אגרה	חוזה שכירות או מכר	תעודת זהות	אישור רשם החברות
1027..	✓	✓	✓	✓	✓	✓
1027..	✓	✓	✓	x	✓	x

⁴ הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

אישור רשם החברות	תעודת זהות	חוזה שכירות או מכר	שובר תשלום אגרה	תכנית עסק חתומה	טופס הגשת בקשה לרישיון	מס' עסק ⁴	
לא נדרש	✓	✓	✓	✓	✓	1028..	3
✓	✓	x	✓	✓	✓	1027..	4
✓	✓	x	✓	✓	✓	1027..	5
✓	✓	✓	✓	✓	✓	1027..	6
✓	✓	✓	✓	✓	✓	1027..	7
✓	✓	✓	✓	✓	✓	1027..	8
לא נדרש	✓	x	✓	✓	✓	1027..	9
x	✓	x	✓	✓	✓	1027..	10

נבדק ונמצא תקין

✓ מביקרת הביקורת נמצא כי בכל התיקים שנבדקו נמצאו:

- טופס בקשה חתום ;
- צילום תעודת זהות של מגיש הבקשה ;
- תכניות עסק ;
- שובר תשלום אגרה ;

ממצא:

18. מבדיקת הביקורת עולה כי אין רשימת תיוג המסדירה מהם המסמכים אותם נדרש המבקש להגיש במעמד הבקשה.

המלצה:

18. הביקורת ממליצה כי לנוהל רישוי עסקים תצורף רשימת תיוג לשימושן של מפקחות הרישוי אשר תחייב בדיקה כי קיימים כל המסמכים הדרושים טרם קבלת בקשה לרישיון עסק.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: בעקבות הביקורת יצרנו "צ'יק ליסט" לשימוש פנימי של המפקחות.

ממצא:

19. מבדיקת הביקורת עולה כי אף שהעירייה דורשת הגשת תוכנית בטיחות, לא נמצאה תוכנית בטיחות באף אחד מתיקי רישוי העסקים שנדגמו.

המלצה:

19. הביקורת ממליצה כי במידה ולא נדרשת על ידי רשות הרישוי תוכנית בטיחות, יעודכנו ההנחיות לבעלי העסקים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: הנושא טופל. לתיקי העסקים טעוני רישוי משטרה תתויק תכנית בטיחות

ממצא:

20. מבדיקת הביקורת עולה כי במחצית מהתיקים שנבדקו לא נמצאו העתקי מסמכים המעידים כי מגיש הבקשה רשאי לעשות שימוש בנכס – חוזה מכר או חוזה שכירות.

המלצה:

20. יש להקפיד על קבלת כל המסמכים הנדרשים לצורך פתיחת רישיון עסק, כולל מסמכים המעידים כי מגיש הבקשה רשאי לעשות שימוש בנכס – חוזה מכר או חוזה שכירות.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: חוק רישוי עסקים אינו מחייב להעביר חוזי שכירות/מכר. עם זאת, לפני כשנה ניתנה הנחיה פנימית לבקש חוזה ולתייק בתיק העסק.

ממצא:

21. מבדיקת הביקורת עולה כי בשניים מהתיקים לא נמצאו אישורים של רשם החברות להתאגדות המבקש כחברה.

המלצה:

21. יש להקפיד על קבלת כל המסמכים הנדרשים לצורך פתיחת רישיון עסק הן כאשר מדובר באדם פרטי והן כאשר מדובר בחברה.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: מסכימה עם ההערה. חייבת להיות הקפדה, הצוות קיבל ריענון.

6.2.3 אישור רשות הרישוי

כאמור טופס הבקשה מועבר לאישור רשות הרישוי ונחתם על ידי מנהלת המחלקה ועל ידי מ"מ ראש העיר בתפקידו כראש רשות הרישוי. על פי חוק רישוי עסקים ותקנותיו נדרשת רשות הרישוי לקבל את הבקשה או לדחותה בתוך 21 יום.

הביקורת ביקשה לבדוק האם רשות הרישוי עומדת בזמנים הקבועים בחוק. מכיוון וכאמור אין על גבי טופס הבקשה חיווי לתאריך בו נחתם על ידי הגורמים המאשרים מטעם רשות הרישוי, לא ניתן היה לבדוק נתון זה.

הביקורת בדקה אם כן את הפער שבין מועד הגשת הבקשה המקורית ומועד תשלום האגרה על ידי המבקש (אשר אמור להתבצע ברגע שרשות הרישוי קיבלה את הבקשה).

מתוך 235 בקשות שהוגשו בשנת 2016 עודכן במערכת הממוחשבת תאריך תשלום אגרה עבור 130 בקשות. להלן טבלה המפרטת את מספר הימים שחלפו מיום הגשת הבקשה ועד למועד תשלום האגרה בפועל על ידי בעל העסק:

מס' ימים	מס' בקשות	אחוז
0	49	38%
1-21	25	19%
21-100	9	7%
101-365	41	32%
מעל שנה	6	5%
סה"כ	130	100%

ממצא:

22. מבדיקת הביקורת עולה כי אין אחידות באופן הטיפול בבקשות ובמדיניות של מועד גביית האגרה. כפי שעולה מהנתונים ב-49 מהבקשות בוצע התשלום על ידי בעל העסק עוד בטרם הוגשה הבקשה לבדיקת רשות הרישוי.

המלצה:

22. הביקורת ממליצה כי תקבע ותיאכף על ידי המחלקה מדיניות אחידה בדבר מועד תשלום האגרה. הביקורת סבורה כי המועד הראוי הינו בטרם בחינת הבקשה על ידי רשות הרישוי.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: קיימת מדיניות ברורה ואחידה, שבעת הגשת הבקשה תשלום האגרה. מפקחות הרישוי קיבלו ריענון בנושא.

ממצא:

23. מבדיקת הביקורת עולה כי בכ-44% מהתיקים תשובת רשות הרישוי ניתנה בניגוד להוראות החוק, בפרק זמן העולה על 21 יום.

המלצה:

23. הביקורת ממליצה כי תאריך קבלת ההחלטה על ידי רשות הרישוי יצויין הן על גבי הטופס והן במערכת הממוחשבת.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: רוב הבקשות דנות בסמוך לתאריך הגשתן. התשובות ניתנות מיד. ייתכן שדו"ח הביקורת יתייחס לתאריך תשלום האגרה. ניתנה הנחיה לקבל אגרה מיד עם הגשת הבקשה.

6.3 שלב 2 - אישור גורמי האישור

6.3.1 העברת הבקשה לגורמי האישור

צו רישוי עסקים קובע מהם העסקים טעוני הרישוי ומפרט מיהם הגורמים שאישורם נדרש לפי כל סוג עסק, כאשר כל העסקים בלא יוצא מן הכלל נדרשים לקבלת אישור מרשות הכבאות וכן מהועדה לתכנון ובנייה, בנוסף חייבת רשות הרישוי עצמה לתת את האישור ולשם כך היא מחויבת לערוך ביקורת מטעמה בבית העסק. יצוין כי מקובל שרוב הביקורות הנערכות בעסקים הן ביקורות הנערכות על ידי תברואן.

בנוסף מועברות הבקשות לגורמים נוספים בהתאם לצורך, לשם קבלת אישורם ותנאיהם או התנגדותם המנומקת לפתיחת העסק.

להלן דוגמאות לאופן בו מוסדרת בצו הקביעה אילו גורמי רישוי נדרשים לאישור כל מהות:

תוקף הרישוי	אישורים נדרשים לפי סוג העסק					פירוט	פריט רישוי
	משרד הבריאות	משרד החקלאות	משרד התמי"ת	משטרה	המשרד להגנת הסביבה		
5 שנים	+			+		בית מרקחת	1.1
5 שנים	+					מספרה	1.4 ב'
3 שנים	+					הכנת מזון לצריכתו מחוץ למקום הכנתו (למעט הסעדה)	4.2 ג'
15 שנה	[+] ⁵					קיוסק	4.7 א'
10 שנים	+					מרכול	4.7 ב'
שנה	+	+				אטליז	4.7 ג'
שנה	+			+		רוכלות מזון	6.9 א'

להלן טבלה המפרטת את נתוני הבקשות המעוכבות על ידי נותני האישור השונים

⁵ לידיעה בלבד

בשנים 2013-2016 לפי דיווחי מחלקת רישוי עסקים בעירייה למשרד הפנים:

שנה	תכנון ובניה	הגנת הסביבה	משטרת ישראל	משרד התמ"ת	משרד החקלאות	משרד הבריאות	כיבוי אש	אחר
2013	66	5	23	1		91	143	70
2014	85	17	31	3		45	159	95
2015	98	9	29	7		63	61	68
2016	133	7	32	2	16	86	134	64
ממוצע	96	10	29	3	16	71	124	74

ממצא:

24. מהנתונים עולה כי מספר הבקשות המעוכבות על ידי מחלקת תכנון ובנייה בעירייה גבוה ועולה משנה לשנה בשיעור של כ-20% בממוצע.

המלצה:

24. מכיוון ומחלקת תכנון ובנייה הינה גורם מאשר פנימי, הרי שהיא מחוייבת לזמני הטיפול החלים על רשות הרישוי. מומלץ אם כן כי תערך בחינה ארגונית אשר תבדוק מדוע חל גידול בהיקף הבקשות המעוכבות במחלקת תכנון ובנייה.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: הגידול בהיקף הבקשות הלא עומדות בחוק תכנון ובניה נבע מהוראות הרפורמה שמחייבת טיפול גם בהליכי פנימיים – דבר שלא היה בעבר.

ממצא:

25. מהנתונים עולה כי מספר הבקשות המעוכבות על ידי כיבוי אש ירד משמעותית במהלך שנת 2015 ואולם כמעט והכפיל עצמו במהלך שנת 2016.

המלצה:

25. מומלץ אם כן כי תערך בדיקה מול רשות הכבאות לבחינת הסיבות לעיכובים ולאפשרות לסייע בקידום וזירוז תהליך האישור.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: כנ"ל. בשנת 2016 חלה הרפורמה בשירותי הכבאות שאמורה להקל על בעל העסק. צוות עובדי שירות הכבאות נמצא בהליך הטמעה ובדיקה מחודשת. בבדיקה מול רשות הכבאות, הובהר שבמהלך שנת 2016 לא היה מחסור בכח אדם.

6.3.2 אישור והנפקת רישיון

לאחר קבלת אישור של כל גורמי הרישוי, או במידה שנקבעו על ידי גורמי הרישוי תנאים מוקדמים, לאחר בדיקה כי העסק עומד בתנאים, רשאית רשות הרישוי להנפיק רישיון עסק.

רישיון העסק מופק מהמערכת הממוחשבת, מודפס על גבי טופס קשיח ייעודי בשני עותקים, ומועבר לחתימתו של מ"מ ראש העירייה המשמש כראש רשות הרישוי.

לאחר חתימת ראש הרשות כאמור, מפקחות רישוי עסקים מזמנות את בעלי העסקים, מחתימות אותם על העתק הרישיון ומוסרות להם את הרישיון המקורי החתום.

על פי הנחיות משרד הפנים, משך הטיפול בבקשה לרישיון עסק חדש על ידי הרשות המקומית, יעמוד על מינימום 21 יום ומקסימום 45 יום.

הנפקת רישיון עסק - בהתאם לסוג הרישיון:

- רישיון לצמיתות - בעבר היה קיים סוג רישיון זה שהיה בתוקף מיום הוצאתו ועד בכלל, כל עוד לא ביטלה אותו רשות הרישוי. בעקבות הרפורמה עבור כל סוג עסק שהיה בעבר זכאי לרישיון לצמיתות נקצבה תקופה שבין 5 ל-15 שנה.
- רישיון תקופתי - רישיון הניתן לתקופה מוגדרת של שנה אחת/שלוש שנים/חמש שנים והוא מיועד לסוגי עסקים שבהם יתקיים הליך חידוש רישוי מחדש בתום תקופת תוקפו של הרישיון.
- היתר זמני - היתר לעסוק בעסק טעון רישוי לתקופה שלא תעלה על שנה אחת, שיינתן לפני מתן אישור.

רשות הרישוי רשאית להוציא לעסק היתר זמני לתקופה מוגבלת לצורך השלמת דרישות גורם הרישוי. היתר זמני תמיד יהיה מוגבל בזמן (לתקופה שלא תעלה על שנה). רשות הרישוי רשאית להוציא לעסק היתר זמני בנסיבות הבאות:

- נתקבלו אישורי כל הגורמים, וחלקם אישרו מתן היתר זמני בלבד.
- חלפו 30 יום מהמועד שנשלחו הבקשות לחוות דעת של הגורמים השונים והם לא השיבו, וחלפו עוד שבעה ימים לאחר שנשלחה להם תזכורת ולא השיבו – רואים אותם כאילו אישרו מתן היתר זמני עד תקופה של שנה.
- ההחלטה הסופית על מתן ההיתר היא בסמכות רשות הרישוי בלבד ואינה

אוטומטית.

▪ הוגשה בקשה להחלפת בעלות וצורף לה תצהיר כי לא חל כל שינוי בעסק, בתכניות ובסוג העיסוק.

▪ הרישיון התקופתי לא חודש בידי הגורמים המאשרים, והם טרם השיבו לפנייה אליהם.

בנוסף, על פי התקנות, כל עסק שנדרש לחידוש רישיון נמצא בסטטוס של היתר זמני אוטומטי למשך שנה מיום סיום תוקף הרישיון ועד שקיבל תשובה שונה מהרשות.

• רישיון זמני - רישיון שניתן לעסק שהוא זמני מטבעו. תוקף הרישיון הינו פחות משנה.

להלן טבלה המפרטת את מספר העסקים הפעילים לפי סוגי הרישיון נכון ליום 24.7.17:

מספר עסקים	סוג הרישיון
24	היתר זמני
511	לצמיתות
691	מתחדש
65	רישיון זמני

תנאים ברישיון

רשות הרישוי או אחד הגורמים המאשרים רשאים להתנות את הרישיון או את ההיתר הזמני בשלושה סוגי תנאים:

- תנאי מוקדם - תנאי שיש לקיימו לפני שיינתן הרישיון או ההיתר הזמני.
 - תנאי ברישיון - תנאי הכלול ברישיון או בהיתר הזמני, ויש לקיימו בדרך קבע בעת הפעלת העסק.
 - תנאי נוסף - תנאי שהוסף לרישיון או להיתר הזמני לאחר שהוצא, ומועד כניסתו לתוקף נרשם. תנאים אלה באים להבטיח את קיומן של מטרות הרישוי.
- לבעל העסק יש אפשרות לערער על התנאים שנקבעו, כולם או מקצתם, בפני רשות הרישוי, ואם לא נענה יוכל לפנות לבית המשפט לעניינים מנהליים (בית המשפט המחוזי).

הביקורת בדקה את משך הטיפול בבקשה לרישיון ועד הנפקת רישיון בשנים

2014-2016 (לא כולל תיקים מבוטלים ובהליכי אכיפה). להלן טבלה המפרטת מספר הימים שלקח מקבלת הבקשה ועד להנפקת הרישיון, ומספר הבקשות שטופלו במספר הימים:

2016	2015	2014	ימים עד לרישיון
4	2	3	1-100
3	10	14	101-200
12	5	8	201-300
7	3	6	301-365
15	12	18	שנה עד שנתיים
	10	17	שנתיים ומעלה
85	33	22	עדיין בתהליך רישוי
126	75	88	סה"כ

ממצא:

26. מן הטבלה שלעיל עולה כי בניגוד ללוחות הזמנים הקבועים בחוק רישוי עסקים ותקנותיו הטיפול ברוב הבקשות לרישיון עסק עולה על שנה.

המלצה:

26. מומלץ כי תערך בחינה לבירור הסיבות להתמשכות הטיפול בבקשות הרישוי וכי ייקבעו יעדים לשיפור זמני הטיפול בבקשות הרישוי על ידי המחלקה ועל ידי הגורמים המאשרים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: ברוב המקרים כל הגורמים עומדים בלוחות הזמנים. הסיבה לעיכוב במשך הטיפול, הינה אי עמידה של בעל העסק בדרישות החוק. במידה והעסק פועל ללא רישיון, לאחר 3 חודשים מחלקת רישוי עסקים מעבירה את חומרה חקירה ללשכה משפטית להכנת כתב אישום בגין ניהול עסק ללא רישיון.

ממצא:

27. הביקורת ערכה מדגם של 10 תיקי עסקים פיזיים, המהווים כ-5% מכלל התיקים אשר הוגשה בהם בקשה לרישיון עסק חדש במהלך שנת 2016 ובדקה האם נקבעו על ידי גורמי הרישוי תנאים ברישיון העסק והאם התנאים נכללו ברישיון העסק:

(א) תיק עסק שמספרו 1028....⁶ - דוכן למכירת ארבעת המינים בסוכות, נמצא כי:

⁶ הפרטים המלאים בניירות העבודה של הביקורת

- לעסק הופק היתר זמני (שמשמעותו מתן זמן לעמידה בתנאים לקראת קבלת רישיון) במקום רישיון זמני.
 - על גבי טופס הבקשה החתום על ידי מנהלת המחלקה ועל ידי ראש רשות הרישוי צויין במפורש כי הרישיון הזמני יינתן לתאריכים 13-14/10/2016. ההיתר הזמני שהופק ניתן לתאריכים 9-17/10/2016.
 - על גבי ההיתר הזמני מצויין בתנאים המיוחדים בהיתר: 'לאירוע חד פעמי לתאריך 13,14/10/2016'.
 - במערכת מצויין כי תאריך פקיעת תוקף ההיתר הינו 1/1/2017.
- (ב) תיק עסק שמספרו 10277..... קייטנה, ותיק עסק שמספרו 10277..... קייטנה
נמצא כי:
- על גבי רישיון העסק הזמני שהופק לקייטנה מצויין באופן כללי 'כפוף לאישור ולתנאים של כל גורמי הרישוי', כפי שמן הסתם נכון לגבי כל רישיון. אולם לא צוינו באופן ספציפי התנאים אשר נקבעו על ידי משרד הבריאות לקיום הקייטנה ואף לא צויין כי ישנו נספח תנאי רישיון מצורף.

המלצה:

27. להלן המלצות הביקורת:

- (א) הביקורת ממליצה כי תהיה הקפדה על הפקת סוג הרישיון המתאים בכל מקרה ומקרה.
- (ב) הביקורת ממליצה כי במידה ומאושר מתן תוקף רישיון החורג מזה שאושר במקור על ידי מנהלת מחלקת רשות הרישוי וראש רשות הרישוי, הדבר יבוצע באמצעות מסמך חתום המאשר את השינוי.
- (ג) הביקורת ממליצה כי העירייה תקבע נוסח לפי תנאי רישיון יודפסו ויצורפו לרישיון העסק, באופן שניתן יהיה לדעת מרישיון עצמו כי מצורף לו נספח הכולל תנאים המחייבים את בעל העסק.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח:

- **תיק מס' 102824000 - דוכן ארבעת המינים . קיימת בעיה טכנית בתוכנת האוטומציה. למרות שהתאריך המבוקש המופיע על הבקשה הינו 13-16/2016/10 בפועל ברישיון מופיע תאריך הדפסה שהינו/2016 9-17/10 . בעקבות הביקורת פנינו לחברה לאוטומציה וביקשנו תיקון.**

⁷ הפרטים המלאים בניירות העבודה של הביקורת

▪ **תיק 102783002- קייטנה- לכל רישיון עסק קיימים תנאים שונים, לכן על טופס הרישיון אנו מציינים תנאים כללים. במידה ויש תנאי נוסף, התנאי מצורף לרישיון העסק. משרד הבריאות התחיל להעביר את התנאי הנוסף רק בשנת 2017. הקייטנה הנ"ל פעלה בשנת 2016 עם תנאים כלליים.**

7. פיקוח ואכיפה

7.1 ביקורת עסקים

על רשות הרישוי לאכוף את הוראות החוק על עסקים טעוני רישוי בעלי רישיון עסק בתוקף אשר אינם עומדים בתנאי הרישיון שהונפק להם, כגון עסקים בעלי רישיון שנמצאו בהם הפרות תברואתיות במהלך ביקורת עסקים או עסקים אשר לא חידשו את רישיונם כדין.

בנוסף, על הרשות לנקוט צעדי אכיפה כנגד בעלי עסקים אשר אחד מגורמי הרישוי הקבועים בצו רישוי עסקים סרבו להעניק לו רישוי עסק וממשיך לפעול למרות הסירוב. כל העסקים האמורים נחשבים כעסקים המפרים את הוראות חוק רישוי עסקים ותקנותיו. עסקים מפרים הם כאמור עסקים אשר מוכרים לרשות הרישוי כיוון שכבר הגישו בקשות שונות ונבדקו על ידי גורמי הרישוי ולכן רשות הרישוי יכולה לפעול כנגדם באופן מהיר ויעיל.

ממצא:

28. על אף שהמערכת הממוחשבת מאפשרת לשייך כל עסק למפקח לא מבוצע שימוש באפשרות זו.

המלצה:

28. יש לשייך את העסקים במערכת רישוי עסקים למפקח וכך יתאפשר תכנון מראש של הביקורות ברחבי העיר באופן יעיל ומבוקר וכן לשייך את העסקים למפקח.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: העיר מחולקת ל-4 אזורים. כל מפקחת אחראית על אזור (כ- 500 עסקים), בונה תוכנית ביקורות לפי תוכנית כוללת (עסקים חדשים/חידושים/אירועים/קייטנות) וביקורות שוטפות ע"פ הנוהל הפנימי.

יחד עם זאת, בהתאם להבהרות של משרד הפנים, האחריות ביצוע ביקורת הינה של הגורמים המאשרים ומחלקת הרישוי אינה באה במקום רשות מקצועית. למפקחות רישוי עסקים ישנה תוכנית עבודה מפורטת בקובץ אקסל. בעקבות הערות הביקורת, פנינו לחברת אוטומציה וכעת נבדקת אפשרות לשייך את העסקים למפקחת במערכת.

ממצא:

29. נוהל רישוי עסקים אינו מגדיר באופן ברור כיצד נקבעת רמת הסיכון של עסק לסביבה שעל פיה גם נקבעת מידת הדחיפות של הטיפול בעסק. אין מדיניות ברורה לטיפול בעסק בסיכון גבוה שנמצא שפועל בניגוד להוראות החוק.

המלצה:

29. יש לעדכן את נוהל רישוי עסקים כך שיגדיר באופן ברור מהו עסק עתיר סיכון על פי קריטריונים שיקבעו, מה מדיניות הטיפול לגביו, מידת הדחיפות בכל הנוגע לאכיפת עסק בסיכון גבוה שפועל בניגוד להוראות החוק.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: תהליך טיפול בעסק לפי רמת הסיכון נקבע בהתאם לדיני רישוי עסקים.

בהתאם למדיניות רשות הרישוי ומשרד הפנים קיימת החלטה לגבי תחילת תהליך משפטי, במידה והעסק אינו גורם לסכנה מידית לשלום או בריאות הציבור.

התייחסות הביקורת: חשוב להבהיר כי מלבד דיני רישוי עסקים, לעירייה האפשרות לקבוע מדיניות פנימית מחמירה יותר, לגבי סוגי עסקים מסויימים, כך למשל בכל הנוגע לבתי אוכל או לעסקים עתירי קהל.

ממצא:

30. אין למחלקת רישוי עסקים תכנית שנתית המסדירה את תדירות ביקורות המבוצעות על ידי המפקחות בכל סוג עסק.

המלצה:

30. יש לערוך תכנית ביקורת שנתית על העסקים ברחבי העיר על סמך רשימת העסקים במערכת ותאריך הביקורת האחרונה שבוצעה בעסק וחלוקתם בין שני התברואנים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: קיימת תוכנית שנתית כוללת. בעקבות הביקורת מפקחות המחלקה התבקשו לעשות תוכנית ביקורת מפורטת.

ממצא:

31. אין זיהוי במערכת לעסק בסיכון גבוה כך שלא ניתן לתעדף מראש הגעה לביקורת בעסקים אלו.

המלצה:

31. יש להזין במערכת על פי הקריטריונים שיקבעו זיהוי בנוגע לעסקים בסיכון גבוה.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: חוק וצו רישוי עסקים מגדירים את העסקים הנמצאים ברמות סיכון שונות ובהתאם לכך, מתבצעת האכיפה.

ממצא:

32. מפקחות רישוי עסקים מתעדות את הביקורת על גבי טפסים ידניים כאשר בעל העסק נדרש לחתום לאישור שקיבל את פירוט הביקורת שנערכה וממצאיה אולם לעיתים בעלי עסקים מסרבים לחתום.

המלצה:

32. הביקורת ממליצה כי המפקחות יקפידו לצרף לטופס הביקורת חשבונית מבית העסק המעידה על מועד ושעת הביקור.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: המפקחות קיבלו הנחיה, במידה וניתן, לצרף חשבונית לטופס הביקורת.

7.2 תהליך הפיקוח והאכיפה

סעיף 4 לחוק רישוי עסקים קובע כי: "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני... לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו". החוק נותן בידי רשות הרישוי אמצעים לאכיפת הוראותיו:

1. צו מניעת פעולות - כדי למנוע פתיחתו של עסק ללא רישיון בשלב ההכנות לפתיחתו, רשות הרישוי מוסמכת להגיש בקשה לצו מניעת פעולות בהתאם לסעיף 22א לחוק, הקובע כי "נעשו במקום פלוני פעולות הכנה לניהול עסק או לפתיחתו, או לשימוש במבנים, בחצרים או במקרקעין לצורך ניהול עסק טעון

רישוי בלי שניתן רישיון או היתר זמני... או בסטייה מרישיון או היתר כאמור רשאי בית משפט השלום או בית המשפט לעניינים מקומיים, ליתן צו.... להימנע מפעולה באותו מקום במבנים, בחצרים או במקרקעין". לצו זה נודעת חשיבות מיוחדת כאשר העסקים עלולים להוות מטרד לסביבתם או מפגע בטיחות תברואתי או בטחוני.

2. צו הפסקה מנהלי - בסעיף 20 לחוק נקבע כי "היה לממונה על המחוז, למפקד משטרת המחוז, למפקד כבאות מחוזי, לממונה על איכות הסביבה, לרופא מחוזי או לראש הרשות המקומית יסוד סביר להניח שנעברה בעסק או לגביו עבירה לפי סעיף 14, רשאי הוא לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק, אם בסגירת החצרים ואם בכל דרך אחרת הנראית לו מתאימה בנסיבות העניין כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק" (להלן: "צו הפסקה מנהלי").

על פי סעיף 21 לחוק תוקפו של צו הפסקה מנהלי הוא ל-30 יום, וניתן להאריך את תוקפו ב-30 יום נוספים אם הוגש לבית המשפט כתב אישום על עבירה ששימשה עילה להוצאת הצו.

3. הגשת כתבי אישום - סעיף 14 לחוק מפרט עבירות שניתן להגיש בגינן כתב אישום, כגון הפעלת עסק טעון רישוי ללא רישיון או ללא היתר זמני ואי-קיום תנאי רישיון או היתר זמני.

קיום הליך שימוע - הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא טיעון לפני הגשת כתב אישום פלילי (שימוע) (הנחיה מס' 4.3001 מ-1.7.91), קובעת כי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, אינו שולל קיום שימוע בנוגע לעבירות שאינן מסוג פשע. עוד קובעת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה כי: "השימוע בעל פה ייערך, ככלל, בפני מי שאמור להחליט על הגשת כתב האישום. הוא הדין לגבי שימוע בכתב. ואולם רשאי ראש יחידת התביעה הרלבנטית להסמיך אדם אחר מקרב היחידה לעניין זה".

בדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2016, אשר עסק ברישוי עסקים בראשון לציון, העיר המבקר כי: "על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא שימוע, על השימוע להתבצע על ידי התביעה, האמורה להחליט על הגשת כתב האישום, ולא על ידי אגף הרישוי".

להלן תיאור הליך האכיפה הרצוי, לדעת הביקורת ובהתבסס על הוראות החוק:



לעירייה נוהל משנת 2007 אשר מגדיר את מדיניות הטיפול בעסקים בטרם הגשת כתבי אישום. הנוהל קובע את שלבי הפעולה הבאים:

1. לאחר שחלפו חודשיים מיום הגשת הבקשה לרישיון עסק ובעל העסק לא טיפל כנדרש ברישיון, תשלח מפקחת הרישוי מכתב התראה על כוונתה להגיש נגדו תביעה משפטית בגין ניהול עסק ללא רישיון.
2. במידה ובעל העסק הביע נכונות להאיץ את הליכי הטיפול, תינתן לו ארכה נוספת של חודש על ידי מפקחת הרישוי.
3. בתום שלושה חודשים יוזמן המבקש למנהלת מחלקת רישוי עסקים לבדיקת התקדמות ולמתן ארכה נוספת במידת הצורך.
4. בתום ארבעה חודשים ולאחר שהוכח כי לא חלה כל התקדמות, יוזמן בעל העסק לראש רשות הרישוי (מ"מ ראש העיר) לקבלת החלטה בנוגע להמשך הטיפול.
5. עד למועד הפגישה של בעל העסק עם ראש רשות הרישוי, על המחלקה להכין ריכוז כל החומר להגשת כתב אישום על ידי מפקחת הרישוי וגיבוש המלצה להגשת תביעה לפי נסיבות העניין על ידי מנהלת המחלקה לרישוי עסקים.
6. ראש רשות הרישוי יכול להחליט לתת ארכה נוספת של כחודש, אך במידה והחליט להגיש כתב אישום יתקיים הליך גביית עדות לבעל העסק על ידי מפקחת הרישוי.

7. בתום חמישה חודשים, במידה ולא חלה התקדמות, תעביר מנהלת מחלקת רישוי עסקים את חומר החקירה לתובע העירוני.

8. לפני הדין המשפטי ייערך שימוע אצל התובע העירוני.

9. פסק הדין יתקבל במחלקה ויתויק בתיק העסק והמחלקה תערוך מעקב אחר יישום פסקי הדין שניתנו על ידי בית המשפט.

מדיניות האכיפה העירונית בפועל כפי שנמסרה לביקורת על ידי התובע העירוני שונה ובפועל כאשר עסק מטפל כיאות בקידום הליכי הרישוי ואינו מסכן את הציבור יינתן לו היתר זמני לחצי שנה ובמידת הצורך תבחן האפשרות למתן היתר לחצי שנה נוספת.

ממצא:

33. תהליך העבודה כפי שקבוע בנוהל הפנימי משנת 2007 אינו תואם לתהליך האכיפה הרצוי ואף אינו מיושם בפועל. הנוהל אף אינו מסדיר לאשורם את ממשקי העבודה בין מחלקת רישוי עסקים והתובע העירוני, כולל קביעה של רשימת המסמכים אותם יש להעביר לתובע לצורך בחינת האפשרות להגשת כתב אישום.

המלצה:

33. הביקורת ממליצה כי ייקבע נוהל חדש המסדיר את כל שלבי והליכי הטיפול בעסקים טעוני רישוי אשר אינם מסדירים כנדרש את רישיון העסק או אשר סורבו על ידי אחד מגורמי הרישוי.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: נקבע נוהל חדש המסדיר את הממשק מול התובע העירוני.

ממצא:

34. לביקורת הועברו תכתובות רבות בהן פונות מפקחות רישוי עסקים לתובע העירוני בבקשה כי יאשר מתן היתר זמני לעסקים, זאת אף שעל פי החוק הסמכות שמורה לראש רשות הרישוי.

המלצה:

34. הביקורת ממליצה כי תיקבע מדיניות מסודרת בדבר מתן היתר זמני לבעלי עסקים, כאשר הסמכות להענקת ההיתר הזמני תהיה נתונה לשיקול דעתה של מנהלת מחלקת רישוי עסקים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: אנו פועלים בהתאם למדיניות העירונית. אחת המטרות של חוק רישוי עסקים הינו, שמירה על דיני תכנון בניה. במקרה הנ"ל, ההחלטה היא בשיקול דעת של התובע העירוני, אשר מאשר את הליך הבניה ועל סמך זה, ניתן לתת היתר זמני על ידי ראש רשות הרישוי.

7.3 עבודת התובע העירוני בתחום רישוי עסקים

התובע העירוני כפוף ליועץ המשפטי של עירייה מבחינה ארגונית וליועץ המשפטי לממשלה מבחינה משפטית.

עצמאות התובע העירוני מהווה נדבך חשוב בתהליך אכיפה מקצועי ויעיל ברשות המקומית, ומטרתה להבטיח קבלת החלטות עניינית, אחידה ושוויונית. התובע אינו יכול לקבל הנחיות מגורם מנהלי או פוליטי ברשות בכל הנוגע לניהול הליכים פליליים, ובכלל זה לגבי החלטות על הגשת כתבי אישום, סוגי הליכים שיש לנקוט בתיק מסוים, וכל עניין אחר הקשור בניהול ההליך הפלילי.

לאחר שתיק רישוי עסקים הועבר לטיפול התובע העירוני, חלים לגביו הכללים שנקבעו בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. עפ"י ההנחיות, התובע נדרש לבחון את היקף הראיות בתיק ולקבל החלטה אם יש בהן מעבר לספק סביר כדי לבסס הרשעה, וכן לבחון אם יש אינטרס לציבור בהגשת כתב אישום. במקרים בהם לדעת התובע אין מספיק ראיות או אין עניין לציבור בהגשת כתב אישום, הוא רשאי להחליט לסגור את תיק החקירה. ההחלטה האם לפתוח בהליכים משפטיים מתקבלת על ידי התובע העירוני.

הסמכות הבלעדית לסגירת תיקים הינה של התובעים העירוניים. בהתאם להנחיית היועמ"ש לממשלה השיקולים לסגירת תיק פיקוח הינם אחד מהבאים:

1. חוסר אשמה;
2. חוסר ראיות;
3. היעדר עניין לציבור.

במסגרת בחינת הראיות הקיימות בתיק הרישוי, התובע העירוני בודק האם יש בחומר הראיות מעבר לספק סביר הנדרש להרשעה במשפט הפלילי, במידה וכן, מוגש על ידו כתב אישום.

התובע האמון על התיק מלווה את ההליך המשפטי מתחילתו ועד סופו כולל הגעה לכל הדיונים הקבועים בבית המשפט, וכחלק משיקול דעתו של התובע, קיימת אפשרות להגעה להסדר טיעון מול הנאשם.

בפגישה שהתקיימה ביום 21 באפריל 2015 בעניין תביעות משפטיות לעסקים ללא רישיון נקבע כי חומר חקירה על עסקים אשר פועלים ללא רישיון או בניגוד לתנאיו, יועבר לתובע עירוני פעם בחודש לצורך הגשת כתב אישום וכי לחומר החקירה

יצורפו ראיות מעודכנות לתאריך העבירה. כל מסמך הקשור לעסק, בטרם הגשת כתב אישום לבית המשפט, יועבר על ידי מחלקת רישוי עסקים לתובע העירוני.

התובע העירוני יגיש כתב אישום עם עיקרי העדות מטעם המפקח שערך את הדוח בחקירה והן פרטי הנאשם ומקום ומועד ביצוע העבירות המיוחסות לנאשם ומסמכים רלוונטיים. התובע העירוני יעביר למחלקת רישוי עסקים את רשימת כתבי האישום ומועדי הדיונים בבית המשפט ושבוע לפני הדיון ייערך דיון הכנה אצל התובע העירוני.

בסיום ההליך המשפטי, באחריות התובע להעביר את פסק הדין למחלקת רישוי עסקים לצורך תיוק בתיקי העסק. ולכל הפחות נדרש עדכון מסודר של מחלקת רישוי בסטטוס הטיפול בו נמצא כל תיק עסק.

עפ"י הנחיות היועמ"ש לממשלה (הנחיה מס' 4.12.02) על התביעה לפעול לסיום הטיפול בתיק שהועבר לטיפול בתוך 12 חודשים. סעיף 4 להנחיות אלו קובע כי *"יעל רשויות התביעה לפעול לקיצור משך זמן הטיפול בתיק וגיבוש ההחלטה בדבר העמדה לדין או סגירת התיק, ובכל מקרה תוך תקופה שלא תעלה על פרק הזמן המרבי שנקבע כאמור"*.

במהלך שנת 2016 נגבה על ידי העירייה סך של 17,000 ₪ בגין קנסות שהוטלו על בעלי עסקים מפריים בתחום רישוי העסקים על ידי בתי המשפט זאת מתוך קנסות בסך כולל של 80,197 ₪ שהוטלו נכון לשנה זו.

להלן נתונים בדבר מספר התיקים הנמצאים בהליך משפטי נכון לחודש יולי 2017 :

מס' עסקים	סוג הליך
2	אי קיום צו שיפוטי
22	גזר-דין
66	הליך טרום משפטי
4	לא הוגשה בקשה
72	תהליך משפטי
166	סה"כ

35. כפי שעולה מנתוני הטבלה שלעיל כ-166 תיקי עסקים הנמצאים בשלבים שונים של הליכי אכיפה משפטית. מדובר בכ-10% מכלל תיקי העסקים טעוני הרישוי בעיר מדובר בשיעור גבוה מאוד של עסקים הנמצאים בהליכי אכיפה. מתוכם על פי נתונים שהועברו לביקורת רק כ-60 תיקים נמצאים בטיפול הישיר של התובע העירוני.

המלצה:

35. הביקורת ממליצה כי ייקבע נוהל חדש המסדיר את כל שלבי והליכי הטיפול בעסקים טעוני רישוי אשר אינם מסדירים כנדרש את רישיון העסק או אשר סורבו על ידי אחד מגורמי הרישוי.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: נקבע נוהל חדש המסדיר תהליך הגשת כתבי אישום.

ממצא:

36. הביקורת קיבלה לידיה שורת תכתובות עם בעלי עסקים ו/או עורכי דינם בנוגע לרישוי העסק. מהתכתובות עולים הדברים הבאים:

- אין תאום מסודר בין מחלקת רישוי עסקים לתובע העירוני בכל הנוגע לגורם האמון על ניהול התכתובות עם עורכי דין ועם בעלי עסקים בכל הנוגע להסדרת רישיון העסק.
- אין פורמט קבוע ואחיד למתן מענה לגורם משפטי הפונה בשם בעל עסק ואשר מפנה לתובע העירוני לשם קבלת תשובות רשמיות של הרשות.

המלצה:

36. הביקורת ממליצה כי ייקבע נוהל מסודר המגדיר את מתכונת המענה הניתן לבעלי העסקים והגורם האמון על מתן התשובה ומתכונת התשובה שיש להעביר לעו"ד הפונים בשם בעלי עסקים.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: נקבע נוהל המגדיר את פורמט ומתכונת המענה.

ממצא:

37. מבדיקת הביקורת עולה כי התובע המשפטי אינו מנהל מעקב מסודר אחר תיקי רישוי עסקים שבטיפולו ואינו מעדכן באופן שוטף וכנדרש את מחלקת רישוי עסקים בסטטוס הטיפול.

המלצה:

37. הביקורת ממליצה כי התובע העירוני יעביר דיווח חודשי בדבר סטטוס הטיפול בתיקי רישוי עסקים למחלקת רישוי עסקים לצורך עדכון המערכת הממוחשבת

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: בהתאם לנוהל החדש, תתקיים פגישה עם התובע העירוני פעמיים בשבוע, בה יועבר תיק חקירה לבדיקתו ולהגשת כתב אישום לבית המשפט. בתום כל יום דיונים ישלח דו"ח תוצאות הדיונים מאותו יום למחלקת רישוי עסקים.

תגובת התביעה - רוב תיקי רישוי העסקים עליהם דובר, טופלו ע"י התביעה בתקופה בה עיקר עבודת התביעה היה בנושא דוחות קנס. שגרה זו הותירה מעט מאוד זמן לטיפול בתיקי רישוי העסקים ובניהול תיאום ומעקב לגביהם עם מחלקת רישוי עסקים. מאז יוני 2017, מועסקת תובעת נוספת בתביעה העירונית, המטפלת בתחום דוחות הקנס - ומאז התביעה מקדישה זמן רב יותר לתחום רישוי העסקים.

בנושא המעקב והתיאום עם מחלקת רישוי העסקים – גובש נוהל מסודר לפגישות עבודה. הנוהל הסדיר הן את התיאום והחלפת המידע בין גורמי האכיפה בנוגע לתיקים שכבר מתנהלים בבית המשפט, והן בנוגע לתיקים שבשלב גיבוש כתב אישום. כמו כן, הנוהל קובע שהתביעה לא תגיב עוד לתכתובות שממוענות למחלקת רישוי עסקים (כפי שהדבר נעשה עד כה במקרים בהם נדרשה המחלקה להגיב על פניות של עורכי דין המייצגים בעלי עסקים). עפ"י הנוהל החדש, במפגשי עבודה בין גורמי האכיפה, יוצגו לתובע פניות אל המחלקה מטעם עורכי דין המייצגים עסקים, והתובע ינחה את עובדי המחלקה בנוגע לאופן הפניה והם ינסחו אותה בעצמם.

8. יישום הוראות הרפורמה ברישוי עסקים

מדינת ישראל פועלת לקידום רפורמה בתחום רישוי עסקים, שמטרתה לשפר וליעל את הליכי רישוי העסקים ולהקל ככל הניתן על בעלי עסקים ועל המעוניינים לפתוח

עסקים חדשים. זאת, תוך כדי הקפדה על המשך הפיקוח על העסקים על מנת להבטיח את מטרות חוק רישוי עסקים.

הרפורמה פורסמה ב"רשומות" ספר החוקים בתאריך 18.11.10, כתיקון מספר 27 לחוק רישוי עסקים, התשע"א-2010. החל מיום 5 בנובמבר 2013 החלו להיכנס לתוקף בהדרגה הוראות הרפורמה ברישוי עסקים ולחייב את הרשויות המקומיות ביישומן.

על פי "מדריך יישומי להטמעת הרפורמה ברישוי עסקים ברשות" הרפורמה מגלמת ניסיון להטמיע ארבעה ערכים מרכזיים מהם נגזרות המשימות השונות שעל הרשויות לעמוד בהן:



8.1 הטמעת השינויים בצו ברשות

- הקמת מסלול מזורז עבור 31 פריטים- זהו הליך רישוי קצר למספר סוגי עסקים מוגבל. ההליך מאפשר לבעל העסק לקבל היתר במהירות תוך הסתמכות על הצהרת בעל העסק בדבר עמידתו בדרישות רשות הרישוי ונותני האישור. ההליך נועד לאפשר החל מיום 31.12.14 לבעל העסק לבחור בתהליך מזורז בדרך של היתר מזורז בעת הגשת בקשה בתנאי שפורסם לסוג העסק מפרט אחיד.
- הטמעת שינויים בצו במערכת הממוחשבת.
- הודעות לבעלי עסקים בגין שינויים בפריטי רישוי אשר פוצלו, אוחדו, בוטלו או נוספו.

הטמעת השינויים בצו הייתה אמורה להתבצע רובה עד ליום 5.11.13, מלבד המסלול המזורז שנקבע ליום 31.12.14 לפריטים שיפורסם עבורם מפרט אחיד.

השינויים בצו רלוונטיים לשני סוגי עסקים: עסקים חדשים ועסקים וותיקים. המשמעות הינה הפעלת הוראות הצו בנוגע לעסקים חדשים וכן מיפוי כלל העסקים הוותיקים בעלי רישיונות לצמיתות וחלוקתם על פי תוקף השינוי במשכי הרישיונות ויידועם בכתב על השינוי בתוקף רישיונם.

מתוך 1932 עסקים שהיו פעילים וטעוני רישוי בעיר בשנת 2013 הושפעו מהוראות הרפורמה 59 עסקים המהווים כ-3% מכלל העסקים טעוני הרישוי בעיר. לפי הפירוט הבא:

סעיף	פירוט	מס' עסקים	מהות השינוי
5.3ג	שפכים וקולחין - הובלתם במכליות	1	מסלול מזורז
10.8ב	חומרי חיטוי או ניקוי - אחסונם שלא לצורך מכירה במקום	1	
8.9א	מוסך - מקום לתיקון ולאחזקת כלי רכב, צמ"ה וחלקיהם, לרבות מוסך של עסק שאינו טעון רישוי - מכונאות כללית, פחחות וצביעה (לרבות כלי רכב המונעים בגז).	32	פריטים שאוחדו
5.1ב	אשפה ופסולת	8	רישיונות קיימים שבעבר ניתנו לצמיתות וקוצרו ל-15 שנים, לא יפקע תוקפם
8.4ב	הסעת נוסעים	1	
3.4ג	חומרי הדברה	3	רישיונות קיימים שתוקפם התקצר מצמיתות לתקופה של 1,3,5,10 שנים (עם מפרט)
2.2א	תחנות דלק ותדלוק	13	
סה"כ		59	

נבדק ונמצא תקין

✓ מבדיקת הביקורת נמצא כי המחלקה הפיקה הודעות מסודרות לבעלי עסקים בדבר השינויים בתוקף רישיונות העסק שברשותם בעקבות כניסתן לתוקף של הוראות הרפורמה.

8.2 קביעת מפרטים אחידים ופרסום דרישות הרשות באתר האינטרנט העירוני

אחת ממטרותיה המרכזיות של הרפורמה הינה יצירת מפרט אחיד של התנאים והמסמכים הנדרשים לצורך קבלת רישיון עסק, אשר יפורסם באתר אינטרנט ממשלתי ייעודי. המפרט האחיד יאפשר למעוניינים להקים עסק לדעת מראש את

רשימת הדרישות לצורך הקמתו וימנע מצב של חוסר אחידות בדרישות או של סתירות בדרישות מצד נותני אישורים שונים.

הממשלה מגבשת בימים אלו, את המפרט האחיד של דרישות המשרדים הממשלתיים לגבי כל מהות בצו רישוי עסקים ועד כה פורסמו 11 מפרטים אחידים. במקביל, הרשויות נדרשות לגיבוש מדיניותן לגבי דרישותיהן מסוגי עסקים שונים, הפועלים בתחומן, הרלוונטיות לתהליכי רישוי עסקים. על פי הרפורמה ברישוי עסקים, כל רשות מחויבת לפרסם באתר האינטרנט שלה את דרישות הרישוי בתחומה.

במסגרת התיקון לחוק רישוי, נקבע כי:

"המסמכים הנדרשים מטעם רשות רישוי...התנאים הנדרשים מטעמה ... וכל החלטה או הוראה אחרת מטעמה לפי חוק זה לעניין סוג מסוים של עסקים, לרבות החלטות ... בכל הנוגע לעסקים הכלולים במפרט האחיד, יפורסמו באתר האינטרנט של רשות הרישוי. רשות הרישוי לא תדרוש מסמכים ותנאים כאמור ... שאין פרסום לגביהם באתר האינטרנט."

המפרטים אותם נדרשת הרשות לפרסם נחלקים לשני סוגים:

- א. מפרטים כלליים - דרישות רישוי לכלל העסקים. לדוגמה, דרישות העוסקות בשעות פעילות לכלל העסקים, בשילוט לכלל העסקים ועוד.
- ב. מפרטים לפי סוגי עסקים - דרישות רישוי לפי סוגי עסקים. לדוגמה: העוסקות באירועים המוניים, במסעדות וכו'.

נבדק ונמצא תקין

✓ מבדיקת הביקורת נמצא כי המחלקה מפרסמת באתר האינטרנט של העירייה הנחיות ודרישות מפורטות לכל סוג עסק וכן הנחיות כלליות בתחומים שונים.

8.3 מינוי גורם השגה ברשות

חוק רישוי עסקים קובע בסעיף 5ג7 העוסק בהשגה, כי: *"המבקש רישיון, היתר זמני או היתר מזורז לפי חוק זה או בעל רישיון או היתר כאמור, הרואה את עצמו נפגע ממסמך או מתנאי שדרשו ממנו רשות הרישוי או נותן אישור לפי חוק זה, לרבות תנאי שנקבע במפרט האחיד, ולמעט תנאי או מסמך שנקבע בחיקוק, רשאי להגיש השגה על כך או על סירוב לתת לו רישיון או היתר לרשות הרישוי או לנותן האישור, לפי העניין."*

עוד קובעות תקנות רישוי עסקים בסעיף 11 כי "גורם מוסמך ארצי יכריע בהשגה ויעביר את החלטתו המנומקת בכתב למשיג ולרשות הרישוי בתוך 30 ימים ממועד הגשת ההשגה עם כל מצורפיה למשרדו".

הרשות נדרשת אם כן להקים "ועדת השגה" אשר תמונה על ידי ראש הרשות ותפקידה יהיה לדון בבקשות ערר שיתקבלו על ידי בעלי עסקים על החלטות רשות הרישוי במקרים כגון: סירוב לקבל בקשה לקיום הליך רישוי, סירוב למתן רישיון עסק וכדו'.

המדריך היישומי להטמעת הרפורמה ברישוי עסקים ברשות" אשר הוכן בינואר 2014 על ידי משרד הפנים ומפעם ממליץ כי "גורם מוסמך ארצי" ימונה עובד בכיר של הרשות (דרישה שקבועה בחוק) ושיש לו ידע בתחום רישוי עסקים. עוד מומלץ כי הגורם לא יהיה זהה לזה שמקבל את החלטות השוטפות בענייני רישוי עסקים. בנוסף צורף כנספח פורמט לכתב הסמכה עבור הגורם המוסמך הארצי.

לביקורת הועבר כתב מינוי אשר ממנה את היועץ המשפטי לעירייה כחבר בוועדת ההשגה הרשותית בנושא רישוי עסקים. בכתב המינוי מצויין כי יו"ר הועדה הוא ראש העיר.

על פי הנמסר לביקורת בעבר היה חבר בוועדה גם מהנדס העיר.

ממצא:

38. האפשרות להגיש השגה על החלטת רשות הרישוי מצויינת על גבי טופס הבקשה לקבלת רישיון אולם הטופס אינו נמסר חזרה לבעל העסק לאחר מתן האישור על גביו.

המלצה:

38. מומלץ כי יוכן תרשים תהליך רישוי עסקים וטופס הסבר והנחיות לבעלי העסקים אשר יכלול הסבר מפורט בדבר האפשרות להגיש השגה.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: הטופס הוכן.

ממצא:

39. על פי הנמסר לביקורת מאז כניסת הרפורמה לתוקף ועד למועד הביקורת (סוף חודש יולי 2017) תקופה של מעל 3 שנים, לא הוגשה ולו השגה אחת על ידי בעלי העסקים לוועדת ההשגות.

המלצה:

39. הביקורת ממליצה כי העירייה תבחן האם הפרסום בדבר האפשרות להגיש השגה ברור ובולט מספיק.

תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: בטופס סירוב מופיעה האפשרות להגיש השגה בצורה בולטת.

8.4 הקמת עמדת עיון

על מנת שהציבור הרחב יוכל לעיין במפרטים האחידים, מחויבת הרשות המקומית להעמיד לרשות הציבור את האפשרות לעיון במידע זה. בעיריית כפר סבא הוצבה מחוץ למשרדי רישוי עסקים, עמדת מחשב המיועד לשימוש בעלי העסקים.

להלן תמונת העמדה:



ממצא:

40. הביקורת תעיר את הדברים הבאים בנוגע לעמדת המידע:

- העמדה הותקנה במבואת כניסה המשותפת למחלקת רישוי עסקים ולמחלקות אחרות בעירייה אולם לא בצד שבו שוכנת המחלקה.
- העמדה מותקנת על גבי ארונית ולא על גבי שולחן כך שאינה נגישה לבעלי מוגבלויות.
- לא ניתן היה לבדוק מה מציגה העמדה כיוון שבשלושה ביקורים שערכה הביקורת במחלקה(בימים 2.4.17, 10.7.17, 19.10.17) העמדה לא הייתה פעילה.
- השלט המעיד כי המדובר בעמדת עיון מודפס, כפי שניתן לראות בתמונה על גבי דף מדפסת ובצבע אדום ואינו בולט.

המלצה:

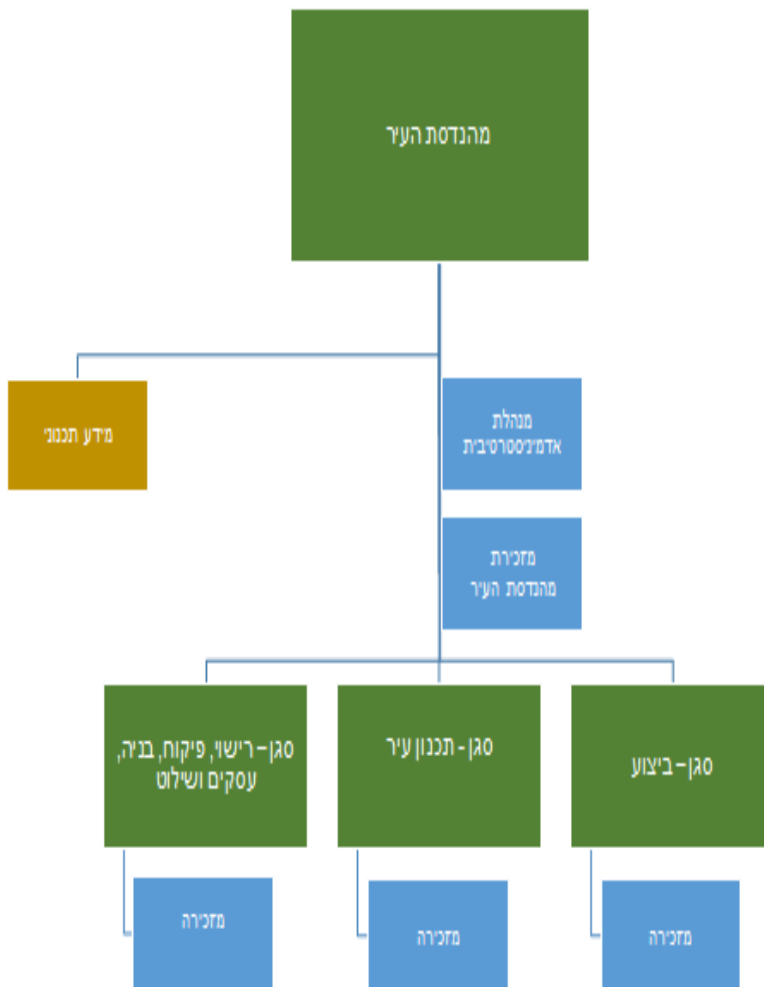
40. הביקורת ממליצה כי תבחן האפשרות להעתיק את מיקומה של העמדה, להציבה על גבי שולחן אשר יאפשר שימוש בה על ידי בעלי מוגבלויות וכן כי תבוצע בקרה כי העמדה בכלל פעילה.

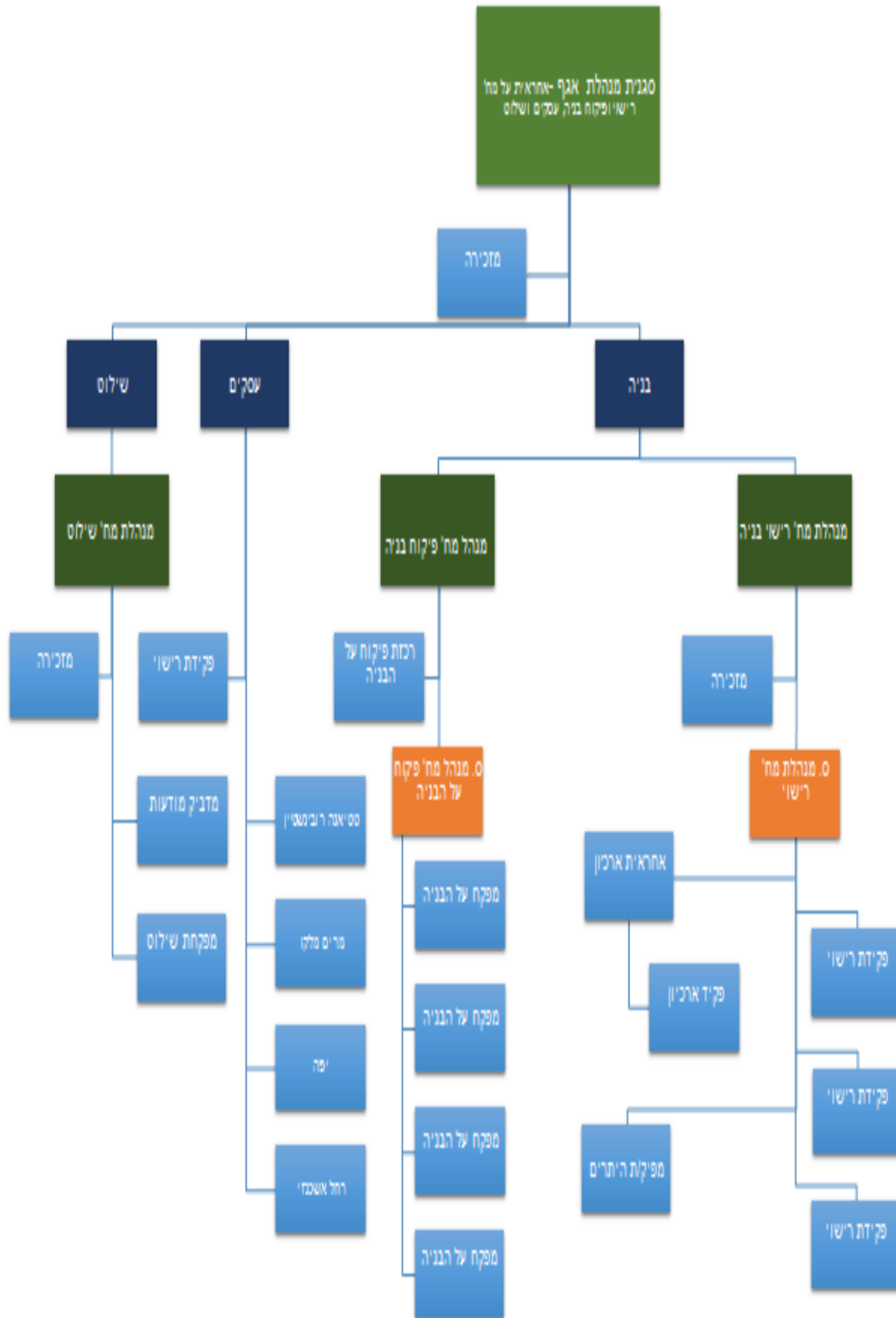
תגובת ס. מנהלת אגף הנדסה לרישוי ופיקוח: בימים אלו מקימים באגף ההנדסה, מרכז שירות שיכלול, בין היתר, עמדת עיון חדשה ונגיש.

dingoo

9. נספחים

9.1 נספח א' - תרשימים מבנה ארגוני





9.2 נספח ב' – טופס בקשה לרישיון עסק/היתר מזורז



העיר הירוקה

אגף הנדסה – מחלקת רישוי עסקים

טופס בקשה לקבלת רישיון עסק/היתר מזורז

שם המבקש ת.זהות

כתובת פרטית טלפון

שם המבקש ת.זהות

כתובת פרטית טלפון

מס' נכס

כתובת ד. אלקטרוני

**לכבוד
ועדת הרישיונות****אני הח"מ מבקש לאשר לי רישיון עסק לפי הפרטים הבאים:**

- סוג הרישיון המבוקש (החנות) _____
- כתובת מדויקת של החנות _____
- בעל החנות הקודם _____
- גודל החנות או המבנה _____ מ"ר גוש _____ חלקה _____
- האם קיימים שירותים צמודים או משותפים – ציין _____
- האם חדר האשפה צמוד או משותף – ציין _____
- האם קיים בחנות כוור נפרד – ציין כן / לא, מים חמים – כן / לא

חתימתי באה לאשר את כל הפרטים:

תאריך: _____ חתימת המבקש: _____

בעל הנכס: _____ / _____ / _____ שם ת.ז. חתימה

הערות מנהלת המחלקה לרישוי עסקים

_____ החלטה

חתימת מנהלת המחלקה: _____ חתימת ראש רשות הרישוי: _____

לבעל העסק קיימת זכות להגיש השגה על ההחלטה הנ"ל לוועדת השגות.

הנדסה. תכנון. פיתוח.

☎ מוקד עירוני 106 | (24) שעות ביממה



ויצמן 137 כפר-סבא 44100 | טל. 09-7649214 | פקס. 09-7646403