



# ביקורת פנימית

---

דוח מסכם לשנת 2017

---

מבקר המועצה והממונה על תלונות הציבור

ביקורת פנימית מועצה אזורית משגב

## דוח מסכם ביקורת פנימית במועצה אזורית משגב לשנת 2017

### כללי

1. **ביקורת פנימית** - הינה פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית של הבטחה (assurance) וייעוץ, אשר מיועדת להוסיף ערך ולשפר את פעולות הארגון. היא מסייעת לארגון להשיג את מטרותיו בהבאת גישה שיטתית וממוסדת, לשם הערכה ושיפור האפקטיביות של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה, פיקוח ושליטה (governance).
2. **מטרת הביקורת** - לסייע לחברי הארגון בביצוע תפקידם שבתחום אחריותם. למטרה זו הביקורת הפנימית מספקת להם ניתוחים, הערכות, המלצות, ייעוץ ומידע הנוגעים לפעולותיהם.
3. הביקורת הפנימית במועצה אזורית משגב, מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות להעסיק בכל מועצה מקומית ומועצה אזורית מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת (הוחל בינואר 2008).
4. בכל רשות מקומית תוקם **ועדה לענייני ביקורת** המורכבת מחברי מליאת המועצה, שמתפקידה לדון בדוחות הביקורת על הרשות ולעקוב אחר תיקון הליקויים ויישום ההמלצות שהעלתה הביקורת.
5. **תהליך בחירת נושאי הביקורת**:
  - א. תיאום עם יעדי וצורכי המועצה, לצורך קידום ושיפור תפקודי.
  - ב. דרישות הוועדה לענייני ביקורת במליאת המועצה.
  - ג. תגובה לתלונות, אירועים, וצרכים העולים מהשטח.
6. **הנושאים שנבדקו**:
  - א. רישוי עסקים במועצה:
    - (1) מדיניות,
    - (2) שליטה ובקרה,
    - (3) נהלים ומבנה ארגוני,
    - (4) פיקוח ואכיפה,
    - (5) אופן יישום הרפורמה,
  - ב. השגות ארנונה ועררים במועצה:
    - (1) ועדת ערר,
    - (2) לוחות זמנים להגשת השגה,
  - ג. בחינת סידורי ההגעה והחנייה בטקס יום הזיכרון לחללי צה"ל.

## עיקרי הממצאים, המסקנות וההמלצות

### 1. רישוי עסקים

#### מטרת הביקורת

בחינת ניהול תחום רישוי העסקים במועצה אזורית משגב ובכלל זאת: עמידה בהוראות החוק, קביעת מדיניות, קיום ותפקוד מנגנוני פיקוח, בקרה, אכיפה ואופן יישום הרפורמה.

#### עיקרי הממצאים:

##### מדיניות:

- א. לא נקבעה בשלב זה מדיניות כתובה בנושא רישוי עסקים במועצה. יצוין, כי מועד הסיום שנקבע ע"י משרד הפנים היה נובמבר 2013. יחד עם זאת, יודגש כי בחודשים האחרונים מתבצע תהליך של גיבוש מדיניות בנושא.
- ב. אין כיום במועצה כתובת לתחום העסקים, בראיה כוללת, במטרה לפתח, לעודד ולקדם עסקים במועצה אזורית משגב.
- ג. לא מתקיימים פורומים קבועים בהרכב מתאים: (מנכ"ל המועצה, מהנדס הוועדה לתכנון ובנייה, אגף קיימות ורישוי עסקים, נציגי עסקים, נציגי ציבור ועוד) הדנים בנושא רישוי עסקים לצורך הסרת חסמים, קידום רישוי עסקים ועוד. בפועל, מתקיימים דיונים אד-הוק לפי הצורך.

##### שליטה ובקרה:

- א. במועצה פועלים עסקים טעוני רישוי, בדגש על עסקים בתוך היישובים היהודים והבדואים, ללא רישיונות עסק, אשר אינם מופיעים ברישומי המועצה.
- ב. נמצא, כי קיים פער בין העסקים הידועים והרשומים כטעוני רישוי, לבין מה שקיים בפועל בשטח. המשמעות היא, שאחוז העסקים עם רישיון עסק בפועל הינו נמוך מהאחוז המוצהר 85%.
- ג. הביקורת מעירה, כי: במועצה אזורית משגב, פועלים עסקים טעוני רישוי, בדגש על היישובים הבדואים, ללא פיקוח ובקרה. מה שעשוי להוות גורם סיכון לציבור המשתמשים בעסקים אלו.
- ד. **לדעת הביקורת**, יש להסדיר את העסקים ביישובים ובדגש על היישובים הבדואים. בראש ובראשונה יש לאתר ולמפות את העסקים, ולהסדירם. תוך בדיקת התכניות, שיתוף בעלי העסקים, הועדים המקומיים והגדרת לוחות הזמנים להסדרה.
- ה. מודל של מרכזי תעסוקה, עשוי לצמצם משמעותית את מספר העסקים טעוני הרישוי הפועלים מתוך הבתים, ללא אישור המועצה והרשויות האמונות על רישוי עסק.
- ו. **לדעת הביקורת**, יש לגבש נוהל בנושא העברת מידע ועדכון בנושא עסקים בין המועצה למנהלות פארקי התעשייה (תרדיון ובר-לב).

- ז. **במצב הקיים** : חסרה נקיטת פעולות יזומות באופן קבוע אל מול העסקים במשגב. בפועל, יכולת השליטה הבקרה ופיקוח על העסקים טעוני רישוי במשגב הינה חלקית.
- ח. **לדעת הביקורת**, יש ליזום באמצעים שונים, יציאה לשטח לצורך איתור ומיפוי עסקים טעוני רישוי, (מבלי להסתפק בצינורות המידע הקיימים השונים).
- ט. **לדעת הביקורת**, הסדרה ותכנון (תבי"ע) של אזורי תעסוקה בישובים היהודים ובישובים הבדואים. (כפי שהמועצה החלה לקדם בחלק מהישובים הבדואים), עשויה לצמצם פעילות של עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישוי עסק.

#### **נהלים, מבנה ארגוני וכוח אדם :**

- א. במועצה אזורית משגב, אין מחלקת רישוי עסקים ואין הגדרת תפקיד למנהל תחום רישוי עסקים. בפועל, מזכירת אגף הקיימות, בנוסף על תפקידה מרכזת את תחום רישוי העסקים במשגב.
- ב. הביקורת סבורה, כי : המבנה הארגוני הקיים של תחום רישוי עסקים לוקה בחסר. הוא אינו לוקח בחשבון את הגידול בעסקים ואת הפוטנציאל העתידי, כמו כן, הדרישות המקצועיות לניהול תחום רישוי העסקים גדלו מאד עם כניסת הרפורמה לתוקף.
- ג. לאחראית תחום רישוי עסקים לא נקבעה תכנית עבודה שנתית ורב שנתית בנושא רישוי עסקים. הכוללת : יעדים, לוחות זמנים לביצוע, מעקב וכו'. בפועל, אין מעקב תכנון מול ביצוע לשנת 2016, אין תקציב יעודי לתחום רישוי עסקים במועצה.
- ד. **הביקורת סבורה**, כי מבנה וארגון תחום רישוי עסקים במועצה אינו עונה על הצרכים. אלו מחייבים כוח אדם מקצועי המתאים לעמידה במשימות השונות. ובדגש על הרפורמה המטילה יותר אחריות על המועצה ומבזרת סמכויות לרשות המקומית בנושאי רגולציה.
- ה. נמצא, כי **התנאים הפיזיים** : סביבת העבודה, יכולת קבלת קהל, עמדות עיון ועוד נעשים מתוך המשרד המשמש כמזכירות של אגף הקיימות. בפועל, סביבת העבודה אינה מותאמת לביצוע עבודה מקצועית כגון : בדיקת תוכניות עסק, מתן שירות קבלת קהל ושיחות טלפוניות עם בעלי עסקים.

1. **לדעת הביקורת**, יש לבצע שינויים ולהתאים את המבנה הארגוני ואת כוח אדם העוסק ברישוי עסקים במועצה, לצורך עמידה במשימות. תוך התייחסות לדגשים הבאים:

- 1) הרפורמה המטילה יותר אחריות ומבזרת סמכויות לרשות המקומית בנושא רגולציה. (פיקוח, תברואן רשותי, נגישות פיזית, מורשה נגישות ועוד).
- 2) קידום, סיוע ועידוד עסקים במשגב, תוך נקיטת פעילות אקטיבית במתן פתרונות מקצועיים ויצירתיים לבעלי העסקים.
- 3) לימוד מרשויות אחרות המתקדמות בנושא רישוי עסקים דוג' מועצה אזורית באר טוביה אשר ביצעה שינוי ארגוני, בכוח אדם, מפקח, רכזת רישוי, כפיפות ועוד.

#### **פיקוח ואכיפה על עסקים הפועלים ללא רישיון עסק:**

- א. אין מדיניות אכיפה בנושא רישוי עסקים.
- ב. לא מתקיים פיקוח פיזי באמצעות יציאה לשטח בדגש על הישובים.
- ג. לא מבוצעות ביקורות עצמאיות באופן סדור ומתועד (כחלק מתכנית עבודה).
- ד. לא מתקיים שיתוף פעולה בנושא עם הנהלות וראשי הועדים בישובים.
- ה. פעילות הפיקוח מתבססת בעיקרה על תלונות ללא נקיטת פעילות יזומה ואקטיבית. זאת, בשל פער בתברואן ומפקח רישוי עסקים.
- ו. **הביקורת סבורה, כי:** ללא יכולות פיקוח ואכיפה ופעולות יזומות המייצרות שליטה והרתעה אל מול העסקים טעוני הרישוי במשגב. ימשיכו לפעול עסקים ללא רישיון עסק על אף החריגות הרבות.

#### **אופן יישום הרפורמה על ידי המועצה:**

- הרשות נדרשת להיערכות ב- 8 תחומים עיקריים:
- א. כתיבת מפרט אחיד פנים מועצתי,
  - ב. סמכות הטלת קנסות על עסקים,
  - ג. הקמת ועדת השגה רשותית,
  - ד. הפעלת היתר מזורז לרישוי עסקים,
  - ה. פרסום תכני רישוי באתר המועצה,
  - ו. הקמת עמדת עיון,
  - ז. שינויים בצו הרישוי ובתוקף רישיונות עסק,
  - ח. ביזור סמכויות למחלקת רישוי עסקים,
  - ט. **מהביקורת עולה, כי:** היערכות המועצה ליישום הרפורמה בתחום רישוי עסקים הינה חלקית ולוקה בחסר.

## עיקרי ההמלצות:

- א. הסדרת העסקים בישובים ובדגש על הישובים הבדואים.
- ב. קיום פורומים עתיים בהשתתפות כלל הגורמים הרלבנטיים וכן נציגי ציבור ובעלי עסקים. זאת, על מנת להסיר חסמים בתהליכי הרישוי השונים ובקידום העסקים במשגב.
- ג. השלמת ההיערכות לרפורמה בהתאם להנחיות משרד הפנים.
- ד. **קידום העסקים והתעסוקה במשגב באמצעות:**
  - 1) **בחינת תכנון אזורי תעסוקה** ביישובי משגב ובסמוך אליהם,
  - 2) הסדרה ותכנון (תב"ע) של **אזורי תעסוקה** בישובים היהודים ובישובים הבדואים, תצמצם פעילות של עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישוי עסק בתוך הישובים ומתוך הבתים.
  - 3) **כתובת** במועצה שתוביל ותרכז את התהליכים לאורך זמן כגון: המחלקה לפיתוח יישובים והחכ"ל תוך הסתייעות בגורמים חיצוניים: מט"י, אשכול בית הכרם, משרד הכלכלה ועוד.

## התייחסות אגף קיימות וסביבה

### לדו"ח ביקורת רישוי עסקים במשגב

תחום הביקורת	ממצא/המלצה	נושאים שנקטו לטיפול	סטטוס טיפול	אחריות טיפול	צפי לטיפול בשלב זה	הערות/תאריך סיום
רישוי עסקים	יש לגבש ולקבוע מדיניות כתובה ומפורטת של המועצה בנושא רישוי עסקים כנדרש.	האגף השלים כתיבת מסמך מדיניות אשר יאושר בקרוב ויוצג בפני מליאת המועצה	לקראת השלמת הטיפול.	מירי/צור		סוף רבעון ראשון 2018
	פרסום מידע	כל החומר הדרוש כולל טפסים נמצא באתר האינטרנט של המועצה.	טופל	מירי		מעודכן באופן שוטף
	עסקים משמעותיים ללא רישיון עסק	חלק מהעסקים הוסדרו, השאר נמצאים בטיפול	טיפול שוטף	מירי/צור	כל עסק לפי קצב ההתקדמות שלו	מתמשך
	הסדרת עסקים ללא רישיון	בכוונת האגף לפעול להסדרת עסקים ללא רישיון בכפרים הבדואיים.	התחלת טיפול רבעון ראשון 2018	מירי/צור		
	תעודות כשרות	נדאג לקבל באופן שוטף את רשימות מחזיקי תעודת הכשרות ומתוכם נאתר עסקים החייבים ברישוי.	התחלת טיפול רבעון ראשון 2018	מירי		מטופל באופן שוטף
	תכנית עבודה שנתית	קיימת ועובדים על פיה. ומתבצע מעקב רציף.	טופל	מירי		שוטף
	ישום הרפורמה ברישוי עסקים	המועצה נערכה לרפורמה ומבצעת את המוטל עליה על פי הנחיות משרד הפנים.		מירי/צור		על פי אבני הדרך של הרפורמה והנחיות מ. הפנים.
	יש לבצע הערכות ארגונית	בימים אלה נערך תהליך חשיבה לארגון מחודש	בטיפול	גלעד		רבעון שני 2018

## המשך התייחסות אגף קיימות וסביבה

### לדו"ח ביקורת רישוי עסקים במשגב

#### 1. מדיניות רישוי עסקים

האגף השלים כתיבת מסמך מדיניות אשר יאושר בקרוב ויוצג בפני מליאת המועצה לדיון וקבלת החלטה.

#### 2. פרסום מידע

כל החומר הדרוש כולל טפסים נמצא באתר האינטרנט של המועצה. ניתן, במידה ויוחלט על כך, "להוציא" את תחום רישוי העסקים מאגף קיימות לעמוד נפרד.

#### 3. עסקים משמעותיים ללא רישיון עסק

האגף אינו פועל לסגירת עסקים שבהם קיימת בעיה תכנונית בלבד (ויש היתכנות תכנונית לפעילותם) ומחזיקים בשאר האישורים הנדרשים, אלא פועל להסדרתם. להלן התייחסות פרטנית לעסקים המצוינים בדו"ח ואשר לגביהם יש שינויים מעבר להתייחסותנו המופיעה בגוף הדו"ח:

א. אירוח כפרי מורן - העסק לקראת קבלת אישור לשימוש חורג שכבר אושר בועדה, עם הסדרתו יקבל רישיון עסק.

ב. מבשלת הגליל - נמצא בתהליך, יש צורך בהסדרה תכנונית של המבנה.

ג. בית קפה במורן - נמצא בתהליך, יש צורך בהסדרה תכנונית של המבנה.

ד. מאפיית "לחם ועוגה" - נמצא בתהליך.

ה. מרכולית מורן - יש צורך בהסדרה תכנונית של המבנה.

ו. מפעל "ארכו" - יש צורך בהסדרה תכנונית של המבנה.

ז. פאבלה - בתהליך הסדרת אישור לשימוש חורג לאחריו יונפק רישיון עסק.

ח. אוהל יעל - נמצא בתהליך, הוגשה תב"ע חדשה המיועדת להסדיר את השימוש כגן אירועים.

ט. מסעדת רוטמן - העסק נסגר.

י. "השולמית קוסמטיקה" בשכניה - מבדיקתנו עולה כי העסק ככל הנראה אינו פעיל.

יא. "שירת רועים" בלוטם - יש רישיון עסק.

יב. נגריית "עץ המשאלות" - בתהליך.

**4. הסדרת עסקים ללא רישיון**

בכוונת האגף לפעול להסדרת עסקים ללא רישיון. כניסתו הצפויה של מפקח רישוי עסקים תאפשר איתור מיפוי וטיפול בעסקים כאלה. בכפרי הבדואים ובמיוחד בסלאמה בכוונת האגף לערוך מיפוי של עסקים חייבים ברישיון, אשר יכול בדיקה מקדמית עם הוועדה לתכנון ובניה לגבי ההיתכנות לאישורם. לאחר המיפוי תוכן תכנית להסדרת עסקים אלה שתכלול אבני דרך ולוחות זמנים לגבי כל עסק ועסק. גובש נוהל למתן היתר זמני לעסקים שאינם עומדים בדיני התכנון והבניה, אשר יסייע בהסדרה של עסקים נוספים שנכון למועד הדו"ח אינם מחזיקים ברישיון.

**5. תעודות כשרות**

רשימת מחזיקי תעודת הכשרות כוללת גם עסקים שאינם טעוני רישוי, וכן מיזמי ייצור מזון ביתיים שאינם מוכרים לנו. אנו מקבלים מידע שוטף על עסקים חדשים ממחלקת הארנונה וממנהלות אזורי התעשייה ונשמח לשתף פעולה בעתיד גם עם מחלקת הכשרות.

**6. תכנית עבודה שנתית**

אחראית רישוי העסקים במועצה עובדת עפ"י תכנית עבודה שנתית ומתבצע מעקב רציף. מאחר ואין למועצה הוצאות בגין רישוי עסקים לא נקבע תקציב ייעודי לנושא.

**7. מדיניות**

כאמור מסמך המדיניות הכולל את דרישות רשות הרישוי נמצא לקראת אישורו ופרסומו. ועדת השגה רשותית מונתה לאחרונה.

**8. יישום הרפורמה ברישוי עסקים**

המועצה נערכה לרפורמה ומבצעת את המוטל עליה על פי הנחיות משרד הפנים.

## 2. השגות ארנונה ועררים

- א. מחלקת הגבייה במועצה מבצעת את עבודתה בנושא ההשגות והעררים בצורה מקצועית: מתן מענה יעיל לתושבים, יידוע התושבים באמצעים השונים בדבר החובות והזכויות בנושא הארנונה.
- ב. לאור הגידול הדמוגרפי במועצה ומתוך ראייה ארוכת טווח, יש לבחון מתן יכולות עצמאיות בידי מחלקת הארנונה במועצה, אשר תאפשר עצמאות תפקודית בכל הקשור לפיקוח ומדידה באופן שוטף ומתן מענה מיידי במרחב המועצה בנושא הארנונה.
- ג. אתר המועצה הנוכחי אינו ידידותי ונגיש לתושב בנושא הארנונה, השגות וכו'. יש להנגיש אותו בצורה נוחה יותר וידידותית לתושב.
- ד. יש לגבש נהלי עבודה פנימיים הכוללים שיטות, טכניקות עבודה, אמצעים, יחסי גומלין וכו', המהווים את בסיס הידע הארגוני המצטבר במחלקה לאורך זמן.

### 3. אופן ההיערכות המועצה לטקס יום הזיכרון לחללי צה"ל בבית העלמין במשגב 2017

- א. טקס יום הזיכרון לחללי צה"ל בבית העלמין האזורי של מועצה אזורית משגב הינו ייחודי, ומתנהל מזה למעלה מ- 20 שנה במתכונת דומה. לאור השינוי והגידול באוכלוסייה במשגב במהלך השנים האחרונות, יש לבחון את הצרכים והתשתיות בבית העלמין.
- ב. טקס יום הזיכרון לחללי צה"ל רגיש במיוחד. במתכונתו הנוכחית, הינו באחריות המועצה האזורית משגב ולא משרד הביטחון. וככזה על המועצה לקבוע חלוקת סמכות ואחריות ולייצר **מנגנוני ניהול, בקרה ושליטה ברורים**. כאשר, **מנכ"ל המועצה מתכלל את האירוע** באמצעות אגפי המועצה השונים.
- ג. אירוע טקס יום הזיכרון לחללי צה"ל, צריך להיות מתואם עם **משטרת משגב** לפרטי פרטים, באשר לסידורי התנועה, סידורי החנייה, אבטחה, פינוי ועוד. אשר יבואו לידי ביטוי בתדרוך משותף, **פקודה אחודה**, עדכון המשפחות, תהליכי הפקת לקחים ועוד.
- ד. גיבוש פרום קבוע של המועצה בנושא הטקס עם נציגי האגפים, נציגי המשפחות השכולות, גורמי מקצוע נוספים, משטרת משגב, מד"א בהובלתה ובניהולה של מנכ"לית המועצה.
- ה. ביצוע ישיבות תיאום בשלב ההיערכות לטקס, וישיבות להפקת לקחים, לימוד ושיפור בסיום הטקס ותיעודם בפרוטוקולים הכוללים החלטות, לוחות זמנים ואחריות לביצוע. בנוסף, הקצאת **תקציב ייעודי** לטקס יום הזיכרון לחללי צה"ל. (לבדוק סיוע במימון על ידי משרד הביטחון).

מהתייחסות המועצה עולה, כי גובש ונכתב נוהל סדור בשיתוף משטרת ישראל בנושא הטקס.

#### 4. ממונה על תלונות הציבור

- א. ביולי 2008 נכנס לתוקף חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח - 2008 אשר מחייב כל רשות מקומית למנות ממונה על תלונות הציבור וקובע בין היתר, הסדרים למינויו ופעולתו. בחוק נקבעו דרכי הגשת התלונה, דרכי הבירור והפעולות שעל הממונה לנקוט בכל הקשור לבירור התלונות השונות.
- ב. החוק אינו עוסק בפניות תושבים שאינן מתאימות להגדרת "תלונה".
- ג. **תלונה** - תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנלוו, בדגש על:
- 1) המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו, או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל, להנחת דעתו של הממונה על תלונות הציבור, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו;
  - 2) המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה בלא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.
- ד. **נושאי פניות** יכולים להיות מגוונים: בקשת שירות או מידע, בקשה לסיוע או התרעה על מפגעים ומטרדים המחייבות טיפול מיידי. פניות אלו מתקבלות במוקד המועצה. הפניות מרוכזות בדוברות.
- ה. אם הפונה לא נענה או אם הטיפול אינו לשביעות רצונו, הוא רשאי לפנות לממונה בתלונה בכפוף לקבוע בחוק.
- ו. טיפול יעיל ומתן מענה לתלונות ולפניות הציבור מגבירים את אמון האזרח ברשות.
- ז. **המידע שנצבר מתלונות ומפניות יכול לשמש בסיס לקביעת המדיניות של המועצה ולקביעת סדרי העדיפויות בחלוקת המשאבים, ועשוי לשפר את השירות הניתן לאזרח.**

**5. תלונות ונושאים שנבדקו וטופלו:**

- א. אלימות בהסעות בית הספר,
  - ב. התנהלות מסיבת סיום בית הספר,
  - ג. מיקום חניית היסעים בצורית,
  - ד. שימוש במבני ציבור למכירת בגדים,
  - ה. ארנונה וסקר נכסים,
  - ו. ריחות מביוב שלב זית ברקפת,
- כל התלונות נבדקו בקפידה, הממצאים המפורטים נמסרו למתלוננים.  
חלק מהתלונות בטיפול.  
היכן שצריך הופקו לקחים מתאימים.**

בברכה,

דודו דהן

מבקר והממונה על תלונות הציבור במועצה האזורית משגב