# פיקוח הרשויות המקומיות על הקמתן והפעלתן של יחידות אירוח במרחב הכפרי

## תקציר

**בעקבות המשבר הכלכלי שפקד את ההתיישבות הכפרית באמצע שנות השמונים של המאה העשרים, החלו החקלאים להפעיל יחידות אירוח כפרי בסמוך למבני המגורים שלהם כדי לגוון את מקורות פרנסתם. חלק מיחידות האירוח מספקות לנופשים גם ארוחות ומעמידות לרשותם בריכות שחייה.**

**הקמתן של יחידות האירוח הכפרי והפיקוח על פעילותן הוסדרה בכמה חוקים: בניית יחידת אירוח והשימוש בקרקע למטרה זו טעונים היתר בנייה על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), והתקנות שהותקנו על פיו; במקרקעין שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) נדרש גם הסדר חוזי המתיר לחוכר להשתמש במקרקעין להקמת יחידות אירוח; הפעלתן של יחידות אירוח טעונה גם רישיון עסק על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו רישוי עסקים) ותקנות רישוי עסקים; בעניין שמירת בריאות הציבור פקודת בריאות העם, 1940 (להלן - פקודת בריאות העם), ופקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן - פקודת הבריאות, מזון). בעניין מניעת דלקות וכיבוין חוק שירותי כבאות, התשי"ט-1959 (להלן - חוק שירותי כבאות), והתקנות שהותקנו על פיו.**

**החוקים האמורים הקנו סמכויות רישוי, פיקוח ואכיפה למשרד הבריאות, לרשויות המקומיות, לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ולאיגודי ערים לשירותי כבאות.**

## פעולות הביקורת

**בחודשים ינואר-יוני 2008 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולם ופיקוחם של גורמי האכיפה בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי על הקמתן והפעלתן של יחידות האירוח הכפרי בתחומן של שש רשויות מקומיות בצפון.**

**הביקורת נערכה בארבע מועצות אזוריות: מטה אשר, מעלה יוסף, גולן ומבואות החרמון ובשתי מועצות מקומיות: ראש פינה ויבנאל (להלן - הרשויות המקומיות) וכן בארבע ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גולן, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל עליון, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אצבע הגליל.**

**בדיקות השלמה נעשו במשרדי הבריאות, התיירות, החקלאות ופיתוח הכפר, בממ"י במחוז הצפון, ביחידה לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים במחוז הצפון ובשני איגודי ערים לשירותי כבאות והצלה באזור הצפון: הגליל העליון המזרחי והגולן והגליל המערבי (להלן - איגודי הערים לשירותי כבאות).**

## עיקרי הממצאים

### התכניות החלות על הקמת יחידות אירוח

**בשנת 1995 הכין משרד התיירות, יחד עם משרד החקלאות, משרד הבינוי והשיכון, הסוכנות היהודית, קרן קיימת לישראל, מינהל מקרקעי ישראל והחברה הממשלתית לתיירות, תכנית לעידוד פיתוח התיירות באזורים כפריים. במסגרת התוכנית הוא מסייע לישובים הכפריים במענקים להקמת יחידות אירוח ולשיפוצן. בשנים 1999-2007 הקצה משרד התיירות כ-11 מיליון ש"ח לפיתוח יחידות אירוח בקו העימות.**

**ממ"י הוא הגוף המנהל על פי חוק-יסוד: מקרקעי ישראל וחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, את קרקעות המדינה, קרן קיימת לישראל, ורשות הפיתוח על פי המדיניות שנקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל (להלן - מועצת ממ"י). החל בשנת 1988 ממ"י מאפשר פיתוח עסקים לא-חקלאיים קטנים, וביניהן הקמת יחידות אירוח כפרי בנחלות שעד לאותו מועד שימשו לחקלאות ולמגורי החקלאים בלבד.**

**נמצא כי אף שחלף זמן רב ממועד התחלת ההליכים להכנת תמ"א לתיירות 1/12, ו-12 שנה ממועד הוראת המועצה הארצית על הכנתה, היא טרם הועברה לאישור הממשלה, שהיא הגוף המוסמך לאשר תוכניות מתאר ארציות. כמו כן לא נעשתה בנושא התיירות הכפרית עבודה בין-משרדית של משרדי התיירות, הפנים, החקלאות וממ"י.**

### הקשר בין מוסדות התכנון ובין ממ"י

**בעקבות אימוץ המלצת דוח ועדת קדמון[1], במרס 1996, הנחתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה- את הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה להכין הצעות לשינויים בתכניות המחוזיות בקשר לשימוש לא-חקלאי במשק המשפחתי בחלקות א'[2]. כמו כן, הורשו הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ליזום בתחומן תכניות בנושא התעסוקה הלא-חקלאית בחלקות א'.**

---

1 דוח הוועדה בעניין "פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי" מיוני 1994. הדוח, שקבע את הכללים לטיפול בשימוש חורג בשטח הבנוי בכפרים, אומץ בידי הממשלה באפריל 1995 ובידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה באוקטובר של אותה שנה.

2 חלקה א' - חלק מנחלה שהוא שטח רצוף של קרקע המיועד למגורים, למבני משק של בעל הזכויות בנחלה ולעיבוד חקלאי.

**הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הצפון, שבתחומה נמצא מספר היישובים הכפריים הגבוה ביותר בארץ, לא הכינה תכנית מחוזית לתעסוקות לא-חקלאיות, ורק חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו הכינו תכניות מקומיות המאפשרות הקמת יחידות אירוח בתחומן.**

**בשנים 1990-2005 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז הצפון חלק מהתכניות הנוגעות להקמת יחידות אירוח, למרות התנגדותם המפורשת, ובמקרים אחרים אף ללא נוכחותם של נציגי ממ"י בישיבותיה.**

## הפיקוח על הקמתן והפעלתן של יחידות אירוח

**מהבדיקה עולה כי ארבע רשויות מקומיות: המועצות האזוריות גולן, מבואות החרמון, מעלה יוסף והמועצה המקומית ראש פינה; שלוש מהוועדות המקומיות שנבדקו, שני איגודי הערים לשירותי כבאות ומשרד הבריאות לא פיקחו כנדרש על הקמתן והפעלתן של יחידות האירוח הפועלות בתחומן, ולא נקטו אמצעי אכיפה שעמדו לרשותם.**

### קיום הדינים הנוגעים לרישיון עסק

**במאגרי המידע של המועצות האזוריות גולן ומבואות החרמון והמועצה המקומית ראש פינה לא היה מידע על כל יחידות האירוח שפעלו בתחומן. כמו כן העלתה הבדיקה כי רובן המכריע של יחידות האירוח שהופיעו במאגרי המידע שלהן פעלו ללא רישיון עסק. הרשויות המקומיות האמורות לא פעלו לאכיפת דיני רישוי עסקים על יחידות האירוח. המועצה האזורית גולן ומועצה מקומית יבנאל הנפיקו רישיונות עסק בניגוד לחוק.**

### קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה

**מהבדיקה עולה, כי הרשויות המקומיות, הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, ממ"י, איגודי הערים לשירותי כבאות ומשרד הפנים לא פיקחו כנדרש על הקמתן והפעלתן של יחידות האירוח שפעלו בתחומן, ולא נקטו אמצעים שעמדו לרשותם לאכיפת הוראות הדין.**

**1. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גולן: הוועדה לא פיקחה על בניית יחידות אירוח במרחב התכנון שלה, וכתוצאה מכך נבנו בתחומה יחידות אירוח רבות ללא היתרי בנייה, או בחריגה מהם. הוועדה לא נקטה אמצעים כנגד תושבים שבנו ללא היתרי בנייה. כמו כן הוציאה כמה היתרי בנייה ביישוב נווה אטיב, אף שלאותו יישוב לא הייתה תכנית מתאר מאושרת.**

**2. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל עליון: הועלה כי הפיקוח של הוועדה על בניית יחידות אירוח בתחום המועצה האזורית מבואות החרמון היה לקוי, וכתוצאה מכך נבנו בתחומה יחידות אירוח רבות ללא היתר, או**

בסטייה ממנו. הוועדה הגישה תביעות משפטיות רק נגד 12 תושבים מתוך 48 שבנו יחידות אירוח שלא כדין. בעקבות התביעות נדרשו אותם תושבים להרוס את המבנים, או להסדיר עבורם היתרי בנייה. הבדיקה העלתה כי עשרה מהם לא הסדירו את היתרי הבנייה, אף שחלפו שלוש שנים מהמועד שנקבע בהם. כן אישרה הוועדה כמה היתרי בנייה ליחידות אירוח בשאר ישוב שבתחום המועצה האזורית מבואות החרמון, אף שתכנית המתאר שאושרה לאותו יישוב לא אפשרה זאת.

3. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אצבע הגליל: הועלה כי הפיקוח של הוועדה על בניית יחידות האירוח בתחום המועצה המקומית ראש פינה היה לקוי, וכתוצאה מכך נבנו בתחומה יחידות אירוח רבות ללא היתר בנייה או בחריגה ממנו. הוועדה הגישה תביעות משפטיות רק נגד עשרה מבעלי יחידות האירוח. כך, למשל, הוגשה תביעה משפטית כנגד מר אביהוד רסקי, ראש המועצה המקומית ראש פינה, שהוא גם חבר בוועדה זו, והוצא צו איסור שימוש ליחידות האירוח שבבעלותו שנבנו ללא היתר.

4. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר: נמצא כי הוועדה הוציאה לתושבים היתרי בנייה להקמת יחידות אירוח ללא אישור ממ"י שהוא בעל הקרקע, כנדרש בתקנות התכנון והבנייה, וכתוצאה מכך נמנע מממ"י מידע חשוב גם לעניין החיוב בדמי החכירה.

5. פיקוח משרד הפנים: הועלה כי היחידה לפיקוח על הבנייה במחוז הצפון שבמשרד הפנים שמתפקידה לטפל בבנייה בלתי חוקית, לא כללה בתכניות העבודה שלה בשבע השנים האחרונות פיקוח על בניית יחידות אירוח, והנושא אינו מופיע כלל בסדר העדיפויות שלה.

6. פיקוח ממ"י על הקרקעות שבניהולו: נמצא, כי ממ"י במחוז הצפון לא קיים פיקוח יזום ושיטתי על בניית יחידות האירוח ברשויות המקומיות שנבדקו, ובעקבות זה לא היה לו מידע על יחידות אירוח שנבנו ללא אישורו. כתוצאה מכך נגרם לממ"י הפסד כספי ניכר. במושב נתיב השיירה שבתחום המועצה האזורית מטה אשר, למשל, נבנו עשר יחידות אירוח ללא אישורו, ולא נגבו בגינן דמי חכירה שהסתכמו בכ-1.2 מיליון ש"ח.

7. הפסדים כספיים בגין אגרות בנייה: הועלה, כי הוועדות המקומיות גליל עליון, גולן ואצבע הגליל לא קיימו פיקוח יעיל על בניית יחידות האירוח במרחב התכנון המקומי שלהן. כתוצאה מהבנייה הבלתי חוקית לא נגבו אגרות בנייה כמתחייב, ונגרמו הפסדים כספיים ניכרים הן לוועדות המקומיות, והן לרשויות המקומיות שבתחומן נבנו.

## קיום הדינים הנוגעים לשירותי הכבאות

הועלה כי מאגרי המידע של איגודי הערים לשירותי כבאות בנוגע ליחידות אירוח החייבות ברישיון עסק, התבססו על נתונים חלקיים, וכי איגודי הערים לשירותי כבאות לא פעלו באופן עצמאי לאיתור יחידות אירוח הפועלות בתחומם.

**איגודי הערים לשירותי כבאות לא נהגו לבדוק אם תוקנו הליקויים שהעלו בביקורותיהם. בביקורות שעשה איגוד ערים לכבאות גליל מערבי בשנים 2005-2007, נמצאו ליקויים שונים ב-50% מיחידות האירוח שנבדקו. בביקורות שעשה איגוד ערים לכבאות גליל עליון בשנים 2006-2008 נמצאו ליקויים בכ-80% מיחידות האירוח שנבדקו. כמו כן לא נקטו איגודי הערים לשירותי כבאות אמצעים נגד בעלי יחידות האירוח שלא מילאו אחר דרישותיהם, וגם לא בדקו אפשרות להציב על חשבונם אמצעים לכיבוי אש ביחידות האירוח.**

## קיום הדינים הנוגעים להבטחת בריאות הציבור

**הבדיקה העלתה כי בתחום הרשויות המקומיות שנבדקו פועלות יחידות אירוח רבות החייבות ברשיון עסק ללא ידיעתו, וממלא ללא קבלת אישורו המוקדם של משרד הבריאות כמתחייב מתקנות שהותקנו על פי חוק רישוי עסקים, לצורך מתן רישיון עסק. מאגרי המידע של משרד הבריאות היו מבוססים על נתונים חלקיים, והמשרד לא פעל ביזמתו לאתר יחידות אירוח. שלוש מהמועצות האזוריות שנבדקו לא העבירו למשרד הבריאות נתונים על חלק מיחידות האירוח המופיעות במאגרי המידע שלהן לצורך קבלת אישורו.**

**הועלה כי במרבית יחידות האירוח נוהגים להגיש לאורחים ארוחת בוקר שהוכנה במטבחם הפרטי של הבעלים, בניגוד להוראות תקנות תברואה בתי אוכל ולהנחיות משרד הבריאות. הבדיקה העלתה כי למשרד הבריאות ולרשויות המקומיות שבתחומן פעלו יחידות האירוח לא היה מידע על כך, והם לא קיימו פיקוח מטעמם בעניין.**

**עוד הועלה כי רבים מבעלי יחידות האירוח הקימו בריכות שחייה שהועמדו לשימוש הנופשים ללא אישורם של משרד הבריאות, הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ושירותי הכבאות והמשטרה. בחלק מהמקרים הועלה כי לרשויות המקומיות, למשרד הבריאות, לאיגודי הערים לשירותי כבאות ולוועדות המקומית לתכנון ולבנייה לא היה מאגר מידע על הקמתן והפעלתן של בריכות השחייה.**

## גביית ארנונה מבעלי יחידות אירוח

**הבדיקה העלתה כי שלוש רשויות מקומיות: ראש פינה מעלה יוסף ויבנאל חייבו את יחידות האירוח שבתחומן בתעריפי ארנונה בשיעורים נמוכים מהתעריף המזערי שנקבעו בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), ועקב כך נגרמו להן הפסדים כספיים. המועצה האזורית מבואות החרמון אינה מחייבת בארנונה את יחידות האירוח הפועלות בתחומה, והיא הפסידה מדי שנה סכום של כ-600,000 ש"ח.**

**נמצא כי המועצה האזורית מטה אשר מעניקה זה שנים הנחה בארנונה, בשיעור של 40% שהם כ-400,000 ש"ח לשנה, לבעלי יחידות האירוח החברים בעמותת התיירות של "הגליל המערבי", שלא כדין.**

## סיכום והמלצות

**הזנחת הטיפול בעסקי יחידות האירוח במשך שנים רבות, עלולה לפגוע בבריאות הנופשים ובבטיחותם.**

**על משרדי הממשלה האמורים ועל הרשויות המקומיות לשתף פעולה באיתור יחידות אירוח, לרבות העברת המידע ביניהם, כך שתהיה בידיהם תמונת מצב מדויקת אודות יחידות האירוח הקיימות. עוד עליהם להגביר את הפיקוח על עסקי יחידות האירוח הטעונים רישיון עסק, ולפעול ביתר שאת לאכיפת הוראות החוק על מפעילי יחידות אירוח ללא רישיון, תוך שהן נוקטות את כל האמצעים המוקנים להם על פי דין.**

**משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הפיקוח הלקוי ואת התעלמותם של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, היחידה לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים וממ"י, מעבירות בנייה שנעשו.**

**על משרד הפנים, שהחוק הסמיך אותו לפקח על פעילות הרשויות המקומיות, הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ואיגודי הערים לשירותי הכבאות, להפעיל את סמכויותיו, ולעקוב באופן שוטף אחר פעולותיהם של הגופים האמורים.**

**על משרדי הפנים, הבריאות והתיירות וממ"י, בשיתוף עם הרשויות המקומיות, לבחון את נושא התיירות הכפרית על היבטיו השונים כדי לתקן את הליקויים שהועלו בביקורת.**

♦

## מבוא

תהליכי השינוי הכלכליים והחברתיים שעברו על האזורים הכפריים הביאו להתפתחותן של יחידות האירוח והנופש הכפריות. באמצע שנות ה-80 נקלע המגזר ההתיישבותי למשבר כלכלי שאילץ את החקלאים למצוא מקורות הכנסה חליפיים, תוך ניצול מיטבי של המשאבים העומדים לרשותם. התיירות הכפרית נועדה לקדם יישובים בפריפריה מבחינה חברתית וכלכלית.

יחידות האירוח הראשונות התפתחו במטרה להציע לציבור הנופשים יחידות אכסון במחירים נמוכים יותר מאכסון מלונאי רגיל. עם השנים השתנה אופיין של יחידות האירוח, והן מציעות לקהל הנופשים יחידות מעוצבות ברמה גבוהה ופעילויות פנאי נוספות.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה[3] פעלו בישראל בשנת 2008 כ-8,028 חדרי אירוח בהתיישבות הכפרית. מהם 4,797 חדרי אירוח המופעלים על ידי 1,324 מפעילים פרטיים (במושבי עובדים, מושבות וישובים עירוניים) והשאר חדרי אירוח כפרי בקיבוצים ובמושבים שיתופיים. על

3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **רבעון סטטיסטי לתיירות ולשירותי הארחה, 2008/2**, לוחות 53-58.

פי נתוני משרד התיירות כ-90% מיחידות האירוח פעלו במחוז הצפון, 5.6% במחוז הדרום והיתר בשאר המחוזות במדינה.

בשנים 1999-2007 העניק משרד התיירות, ליזמים שבנו יחידות אירוח ביישובי קו העימות בצפון הארץ, מענקים בסכום כולל של 11 מליון ש"ח.

משרד התיירות פרסם, בנובמבר 2004, תקנים לתכנון ולסיווג מתקני אכסון תיירותי (להלן - תקנים של משרד התיירות)[4] שבהם הוגדרו סוגי אמצעי האכסון התיירותי ורמותיהם. מתקן אכסון תיירותי מוגדר מקום שבו ניתנים לציבור שירותי לינה למטרות אירוח ונופש לפרק זמן קצוב כגון: בית מלון, כפר נופש, או מתקן אירוח כפרי (צימר), ויכול שיכלול שירותים נלווים לאירוח.

לפי התקנים של משרד התיירות יחידת אירוח היא מבנה הנמצא בתחום המגורים בקיבוץ, בתוך נחלות במושבים, או בשטחים אחרים במרחב הכפרי בסמיכות למבנה המגורים, או בצמידות לו. יחידת אירוח כוללת לפחות חדר שינה, שירותים וחדר רחצה צמוד.

הקמתן של יחידות האירוח הכפרי והפיקוח על פעילותן הוסדרה בכמה חוקים: בניית היחידה והשימוש בקרקע למטרה זו טעונים היתר בנייה על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), והתקנות שהותקנו על פיו; במקרקעין שהם בניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) נדרש הסדר חוזי המתיר לחוכר להשתמש במקרקעין להקמת יחידות אירוח; הפעלתן של יחידות אירוח טעונה רישיון עסק מהרשות המקומית על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו רישוי עסקים), ותקנות רישוי עסקים בעניין שמירת בריאות הציבור; בעניין שמירת בריאות הציבור פקודת בריאות העם, 1940 (להלן - פקודת בריאות העם), ופקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן - פקודת הבריאות, מזון); בעניין מניעת דלקות וכיבוין חוק שירותי כבאות, התשי"ט-1959 (להלן - חוק שירותי כבאות) והתקנות שהותקנו על פיו.

החוקים האמורים הקנו למשרד הבריאות, לרשויות המקומיות, לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ולאיגודי ערים לשירותי כבאות סמכויות אכיפה לפי העניין.

## פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-יוני 2008 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולם ופיקוחם של גורמי האכיפה בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי על הקמתן והפעלתן של יחידות האירוח הכפרי בתחומן של שש רשויות מקומיות בצפון.

הביקורת נערכה בארבע מועצות אזוריות: מטה אשר, מעלה יוסף, גולן ומבואות החרמון ובשתי מועצות מקומיות: ראש פינה ויבנאל (להלן - הרשויות המקומיות) וכן בארבע ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גולן, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל עליון, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אצבע הגליל.

---

4 על פי חוזר מנכ"ל מיום 1.11.04 (מס' 3/2004).

בדיקות השלמה נערכו במשרדי הבריאות, התיירות, החקלאות ופיתוח הכפר, וכן בממ"י במחוז הצפון, ביחידה לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים במחוז הצפון, באיגוד ערים לשירותי כבאות והצלה הגליל העליון המזרחי והגולן ובאיגוד ערים לשירותי כבאות והצלה הגליל המערבי.

# התפתחותן של יחידות האירוח בישראל

בהתפתחותן של יחידות האירוח ובפיקוח על הקמתן מעורבים, בין היתר, משרדי התיירות, החקלאות ופיתוח הכפר ומינהל מקרקעי ישראל.

**משרד התיירות:** בשנת 1995 הכין משרד התיירות, יחד עם משרד החקלאות, משרד הבינוי והשיכון, הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת לישראל, ממ"י והחברה הממשלתית לתיירות תכנית לעידוד ולפיתוח התיירות באזורים כפריים. בתכנית, שרוכזה על ידי החברה הממשלתית לתיירות, הוכרז על פרויקט "כפרי תיירות", והוכנו תכניות אב לתיירות ליישובים שונים. מטרת הפרויקט הייתה לסייע לישובים הכפריים מבחינה כלכלית באמצעות פיתוח תשתיות תיירותיות.

משרד התיירות מסייע בפיתוח התיירות בקו העימות גם בדרך של הקמת יחידות אירוח. בחודשים מאי ויוני 2000 התקבלו שתי החלטות ממשלה, מס' 1626 ו-2128 בהתאמה, בעניין חיזוקם של יישובי קו העימות בצפון בתחום הכלכלי-חברתי. בעקבות החלטות אלה הקצה משרד התיירות ליזמים ביישובי קו העימות מענקים להקמת יחידות אירוח ושיפוצן ולפיתוח תשתיות ציבוריות. בין השנים 1999-2007, הקצה משרד התיירות כ-11 מיליון ש"ח לפיתוח יחידות אירוח בקו העימות.

**משרד החקלאות ופיתוח הכפר:** משרד החקלאות ופיתוח הכפר מעודד, במסגרת "תכנית הכפר בשנות ה-2000"[5], יזמות ופעילויות במרחב הכפרי הקשורות באופן ישיר או עקיף לפעילות החקלאית ולהתיישבות הכפרית. התכנית כוללת פיתוח תיירות כפרית והצגת ענפי הגידולים החקלאיים, השתתפות במימון פסטיבלים ופעילויות שיווק, חונכות ליזמות תיירותיות והכנת תכניות אב ותכניות מתאר לנושא זה.

בשנת 2006 עדכן המשרד את תכנית "הכפר בשנות ה-2000", והציע מדיניות משולבת של פיתוח חקלאי: פיתוח כפרי, שיקום יישובים, פיתוח אזורי הפריפריה ותעסוקה יזמית מגוונת.

ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר נמסר למשרד מבקר המדינה כי מלבד התכניות הכוללות לפיתוח התיירות הכפרית, הוא לא סייע בהקמתן ובהפעלתן של יחידות האירוח הכפרי.

**מינהל מקרקעי ישראל:** הוא הגוף המנהל על פי חוק-יסוד: מקרקעי ישראל וחוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, את קרקעות המדינה, קרן קיימת לישראל, ורשות הפיתוח, על פי המדיניות הנקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל (להלן - מועצת ממ"י).

---

5 משרד החקלאות ופיתוח הכפר, **הכפר בשנות ה-2000 - הצעה לקווי מדיניות**, 1998. וכן, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר, **פיתוח המרחב הכפרי - תכנית לאומית לשנים 2001-2005**, 2000.

בעקבות השינוי שחל במדיניותו של ממ״י בנוגע לייעודה של הנחלה[6] החקלאית הותר, החל בשנת 1988, לפתח עסקים קטנים לא-חקלאיים בנחלות שעד אז שימשו לחקלאות ולמגורי החקלאי בלבד.

הקמתן של יחידות אירוח הוסדרה בכמה החלטות. החלטת מועצת ממ״י מס׳ 370 מפברואר 1988 התירה לראשונה להקים שתי יחידות אירוח נפרדות בחלקה א׳[7] של הנחלה ששטחן הכולל עד 80 מ״ר. זאת בתנאי שיחידות האירוח לא ימנעו בניית יחידת מגורים לבן ממשיך והשימוש בהן יהיה תואם לתכנית מתאר מקומית שחלה עליהן. החלטות אלה חלו על כל היישובים המאוגדים בארץ.

החלטת מועצת ממ״י מס׳ 653 מיוני 1994 קובעת כי מותר להקים בכל הארץ ארבע יחידות אירוח בנחלה, ובלבד ששטחן לא יעלה על 80 מ״ר. עוד נקבע כי יחידות האירוח יהיו במבנה או במבנים נפרדים, או בצמידות לבית המגורים, ובלבד שהכניסה אליהם תהיה נפרדת. על החקלאי לשלם לממ״י דמי חכירה[8] מהוונים בשיעור הנהוג באותו יישוב למטרות תיירות, או דמי חכירה שנתיים בשיעור 5% ממלוא תוספת ערך השטח בגין השימוש. עוד נקבע בהחלטה כי באזורי עדיפות לאומית[9] לא יעלה שטח יחידות האירוח על 160 מ״ר לנחלה, ומספרן לא יעלה על שמונה.

בהחלטת מועצת ממ״י מס׳ 817 מפברואר 1998 שעניינה ״מדיניות אחידה למתן הנחות בקרקע״ נקבע כי להקצאת מקרקעין למגורים, תעשייה ומלאכה, מסחר ותיירות ביישובי קו העימות בגזרת לבנון יינתן פטור מלא מתשלום דמי חכירה; דמי החכירה להקצאת מקרקעין באזור עדיפות לאומית א׳ הם 31% מערך הקרקע, ובאזור עדיפות לאומית ב׳ 51% מערכה.

החלטת מועצת ממ״י מס׳ 880 מאפריל 2000 הבחינה בין אזור עדיפות לאומית א׳ ובין אזור עדיפות לאומית ב׳ לעניין מספר יחידות האירוח שניתן להקים בהם. החלטה זו הגדילה את מספר יחידות האירוח באזור עדיפות לאומית א׳ לעשר ואת שטחן ל-200 מ״ר.

בהחלטה מס׳ 1101 ממרס 2007 קבעה מועצת ממ״י כי השטח המבונה הכולל לתעסוקה לא-חקלאית לא יעלה על 500 מ״ר בחלקת המגורים, אף אם מוסדות התכנון אישרו זכויות העולות על שטח זה. החלטה זו התקבלה לאחר כמה עתירות שהוגשו לבג״צ.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מאוגוסט 2008, ציין ממ״י כי הוא הודיע לבית המשפט שעד להכרעה שיפוטית ״יפעל רק בתחום החפיפה בין החלטת מועצה 1101 לבין החלטות אשר היו תקפות ערב קבלת החלטה זו״.

---

6 נחלה - ״חלקת אדמה חקלאית בגודל שנקבע על ידי שר החקלאות, בהתייעצות עם מינהל התכנון, הנמצאת בבעלות המדינה, קרן קיימת לישראל או רשות הפיתוח והוחכרה - לתקופה ארוכה - למתיישב לצורך פרנסתו מהמשק החקלאי שיפותח בחלקה זו״ (החלטה מס׳ 9 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1966).

7 חלקה א׳ - חלק מנחלה שהוא שטח רצוף של קרקע המיועד למגורים, למבני משק של בעל הזכויות בנחלה ולעיבוד חקלאי.

8 דמי חכירה - תשלום שמשלם בעל זכות בקרקע לממ״י בגין השימוש במקרקעין בהתאם למטרת ההקצאה.

9 ביום 24.1.93 קיבלה הממשלה החלטה בדבר סיווג מחדש של ערי פיתוח ואזורי פיתוח. בהחלטה זו נקבעו שני אזורים המעניקים הטבות כלכליות: אזור עדיפות לאומית א׳ ואזור עדיפות לאומית ב׳. ההטבות הכלכליות באזור עדיפות א׳ היו הגבוהות ביותר, ובאזור עדיפות ב׳ ניתנו הטבות מופחתות. ביום 15.2.98 התקבלה החלטה 3292 שעדכנה את מפת אזורי העדיפות הלאומית. החלטות אלה שימשו בסיס למתן עדיפות לאזורי פיתוח מסוימים, ומשרדי הממשלה החלו להעניק הטבות ומענקים ליישובים לפי מפת אזורי העדיפות.

## התכניות החלות על הקמת יחידות אירוח

**משרד הפנים - המועצה הארצית לתכנון ולבנייה:** בשנת 1992 הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) להכין תכנית מתאר ארצית לתיירות (להלן - תמ"א 1/12) בשיתוף עם משרד התיירות, משרד הפנים וממ"י. מטרות התכנית הן: להבטיח את קיומן של עתודות קרקע לתיירות שנקבעו בתכניות מתאר ארציות; לקבוע תנאים שיאפשרו את פיתוח ענף התיירות; להבחין בין סוגי מתחמים של תיירות ונופש על פי מדיניות התכנון הארצית; לפתח מתחמי תיירות תוך שמירה על ערכי טבע, נוף ומורשת העבר, מניעת מפגעים סביבתיים, תכנון אמצעי האכסון לסוגיהם ומתן מענה לצרכי הנופש והפנאי; לעגן צורות תיירות כמרכיב בעל חשיבות תיירותית.

במהלך הדיונים לעדכון תמ"א 1/12 הועלה על ידי המועצה הארצית כי התמ"א המקורית לא חלה על יחידות אירוח משום שבעת הכנתה היה מספרן של יחידות האירוח נמוך. כדי שלא לעכב את אישור תמ"א 1/12 שנמצאה כבר בשלבי אישור סופיים, הציע משרד התיירות לבחון את נושא התיירות הכפרית בהליך נפרד. בחינה שנעשתה במשרד התיירות העלתה כי מפאת הזמן הרב שחלף מהכנתה הראשונית של התכנית בראשית שנות התשעים, ובשל תכניות מתאר מקומיות רבות שאושרו במהלך השנים - יש צורך בעדכון נרחב לשם התאמת תמ"א 1/12 לתכניות אלו.

נמצא כי אף שחלף זמן רב ממועד התחלת ההליכים להכנת תמ"א לתיירות 1/12, ו-12 שנה ממועד הוראת המועצה הארצית על הכנתה, היא טרם הועברה לאישור הממשלה, שהיא הגוף המוסמך לאשר תוכניות מתאר ארציות. כמו כן לא נעשתה בנושא התיירות הכפרית עבודה בין-משרדית של משרדי התיירות, הפנים, החקלאות וממ"י.

משרד מבקר המדינה העיר כבר בדוח קודם[10] כי משרד החקלאות לא פעל לשינוי תמ"א לתיירות 1/12 לצורך הטמעת נושא כפרי התיירות והתיירות החקלאית, שהמשרד עצמו הגדיר "חסם להחלטה על השקעות במרחב הכפרי".

על פי נתונים שריכז משרד התיירות בדצמבר 2007 עולה כי תכניות בניין עיר (להלן - תב"ע), שאושרו עד לאותו מועד במחוז הצפון, מאפשרות בנייה של כ-30,000 יחידות אירוח, אך בפועל קיימות באותו אזור כ-5,500 יחידות אירוח בלבד (כ-18% מהפוטנציאל הקיים). עוד עולה מהנתונים כי 75% מיחידות האירוח במחוז הצפון נמצאות בתחומי המועצות האזוריות.

**לדעת משרד מבקר המדינה נוכח השינויים שחלו בתחום התיירות הכפרית, מן הראוי שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר יפעלו ביתר שאת לקדם תמ"א עדכנית הכוללת הנחיות בעניין הקמת יחידות אירוח במגזר הכפרי וסיווגן ולהביאה לאישור המועצה הארצית.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 ציין משרד הפנים כי במהלך שנת 2007 התקיימו פגישות רבות של נציגי מינהל התכנון ונציגי משרד התיירות במטרה לקדם את התכנית, והיא נמצאת בשלבים מתקדמים לקראת אישורה.

בתשובתו מספטמבר 2008 ציין משרד התיירות כי נושא האירוח הכפרי נבחן במסגרת קידום תמ"א 12, והוחלט על הכנת תמ"א נפרדת לתיירות כפרית שתיכלל בתכנית העבודה של משרד התיירות לשנת 2009.

---

10 מבקר המדינה, **דוח שנתי 54ב (2004)**, עמ' 639.

משרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2008 כי רשות התכנון שבמשרדו התבקשה על ידי משרד התיירות להשתתף בהכנת תכנית מתאר ארצית לקיט ותיירות במגזר הכפרי.

## הקשר שבין מוסדות התכנון ובין ממ"י

בעקבות אימוץ המלצת דוח ועדת קדמון[11], במרס 1996, הנחתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה להציע שינויים בתכניות המחוזיות בנוגע לשימוש לא-חקלאי במשק המשפחתי בחלקות א'. כמו כן הורשו הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ליזום בתחומן תכניות מתאר מקומיות בנושא התעסוקה הלא-חקלאית בחלקות א'.

בעקבות החלטת המועצה הארצית אושרו שלוש תכניות מחוזיות לתעסוקה לא-חקלאית בחלקות א' במושבים: למחוז מרכז (תמ"מ 7/3), למחוז חיפה (תמ"מ 3/6) ולמחוז ירושלים (תמ"מ 28/1).

**נמצא, כי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז הצפון, שבמרחב התכנון שלה נמצא מספר היישובים הכפריים הגבוה ביותר בארץ, לא הכינה תכנית מחוזית בנושא תעסוקות לא-חקלאיות.**

בהיעדר תכנית מתאר מחוזית לתעסוקה לא-חקלאית במחוז הצפון, הכינו חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו תכניות מקומיות המאפשרות את הקמתן של יחידות אירוח. לדוגמא: למועצה האזורית גולן אושרה בשנת 1996 תכנית (ג/8677) החלה על שמונה מיישובי המועצה; למועצה האזורית מעלה יוסף אושרה בשנת 2006 תכנית (ג/9953); למועצה האזורית מטה אשר אושרה בשנת 2002 תכנית (ג/11043) ולמועצה המקומית ראש פינה אושרה בשנת 1996 תכנית (ג/8600).

עוד עולה כי חלק מהרשויות המקומיות הכינו תכניות מפורטות המאפשרות תעסוקה לא-חקלאית ליישובים מסוימים. כך למשל הכינה המועצה האזורית מבואות החרמון לחלק מהיישובים הכלולים בתחומה תכניות מפורטות להקמת יחידות אירוח.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי "לאור מאפייניו של המגזר המדובר, לא ראה המחוז צורך בקידום תכנית כוללת לתעסוקות לא חקלאיות ומתן אפשרות גורפת להכנסת מלאכות ועיסוקים היכולים להפריע לפעילות הסדירה בחקלאות".

**לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שמשרדי הפנים, התיירות והחקלאות יבחנו במשותף את האפשרות להכין תכנית מיוחדת לענף האירוח הכפרי, או לחלופין לשלבה במסגרת התמ"א לתיירות כפרית.**

הבדיקה העלתה כי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בצפון אישרה בשנים 1990-2005 חלק מהתכניות הנוגעות ליחידות האירוח, ללא נוכחותם של נציגי ממ"י בישיבות מליאת הוועדה

---

11 דוח הוועדה בעניין "פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי" מיוני 1994. הדוח, שקבע את הכללים לטיפול בשימוש חורג בשטח הבנוי בכפרים, אומץ בידי הממשלה באפריל 1995 ובידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה באוקטובר אותה שנה.

המחוזית. כך למשל תכנית (ג/8600) שחלה על מרחב התכנון של המועצה המקומית ראש פינה, תכנית (ג/14573) שחלה על מרחב התכנון של המועצה המקומית יבנאל, תכנית (ג/9953) שחלה על מרחב התכנון של המועצה האזורית מעלה יוסף. במקרים אחרים אושרו תכניות למרות התנגדותו המפורשת של ממ"י, המנהל את מרבית הקרקעות שהתכניות חלות עליהן. כך למשל תכנית (ג/11043) שחלה על מרחב התכנון של המועצה האזורית מטה אשר. להלן פרטים:

בשנת 1998 יזמה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר, האחראית על קיום דיני התכנון והבנייה במרחב התכנון של המועצה האזורית מטה אשר, את תכנית ג/11043 שמטרתה להוסיף למטרות השימוש שבתכניות הקיימות שימוש לנופש ולאירוח כפרי. בתקנון התכנית נקבע כי שטח הבנייה המותר לבנייה הוא עד 200 מ"ר לחמש יחידות אירוח. מרבית הקרקעות בתחום מרחב התכנון שעליו חלה התכנית הן בניהול ממ"י.

ביולי 1998 הגיש ממ"י הסתייגויות לתכנית וקבע, בין היתר, כי יש לתקנה ולהגביל את יחידות האירוח לשטח מקסימלי של 160 מ"ר - כנדרש בהחלטת ממ"י 653 שהייתה תקפה באותו מועד.

הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בצפון החליטה בישיבתה כוועדת משנה לתכניות מתאר מנובמבר 1999 כי יש לתקן את התכנית האמורה, כך שהשטח המותר לבניית יחידות אירוח לא יעלה על 160 מ"ר.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר הגישה התנגדות להחלטת הוועדה המחוזית. בישיבת ועדת המשנה להתנגדויות בדצמבר 2001 הוחלט לקבל את התנגדותה, ולאשר את התכנית להגדלת זכויות בנייה לחמש יחידות אירוח בשטח של עד 200 מ"ר.

על פי תקנות התכנון והבנייה על מבקש היתר בנייה לחתום עליו בעצמו, וכן להחתים את בעל הזכות בנכס. הבדיקה העלתה כי יזמים בתחום המועצה האזורית מטה אשר שהגישו בקשות להיתר לבניית יחידות אירוח, לא החתימו את ממ"י, בעל הזכות בנכס, בחלק מהמקרים, ובחלקם אף נדחו על ידי ממ"י בנימוק שהבנייה המבוקשת אינה תואמת את החלטות מועצת ממ"י.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי נציג ממ"י הוא חבר קבוע בוועדה המחוזית, ודעתו המקצועית נלקחת בחשבון ע"י חברי הוועדה. כל התכניות שפורטו בדו"ח (ג/8600, ג/14573, ג/99539), הופקדו ואושרו ללא התנגדות ממ"י.

עוד השיב משרד הפנים כי תכנית ג/11043 של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר אמנם חרגה במעט ממדיניות ממ"י, אך הדבר נבע משיקול דעתה של ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית, והחלטתה לתת לתכנית תוקף הופצה לכל חברי הוועדה המחוזית, ולא הוגשה על כך כל בקשה לערעור מטעם ממ"י.

**לדעת משרד מבקר המדינה המצב שבו אין תיאום בין ממ"י ובין הוועדות לתכנון ובנייה בנוגע לאפשרויות הניצול של המקרקעין אינו רצוי. מבקש ההיתר לשימוש במקרקעין עלול להיתקל בהתנגדות ממ"י לבקשה, אף שהשימוש נושא הבקשה מתיישב עם אפשרות הניצול על פי התכנית המאושרת.**

ממ"י ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008, כי "בכוונת מינהל התכנון בשיתוף עם משרד החקלאות וממ"י לקדם תמ"א ארצית במסגרתה יבחנו הצרכים ויקבעו ההיקפים והמידות הרצויות לפעילות התיירות הכפרית במחוזות השונים".

# הפיקוח על הקמתן והפעלתן של יחידות אירוח

## קיום הדינים הנוגעים לרשיון עסק

חוק רישוי עסקים, התקנות והצווים שהותקנו על פיו מסדירים את הליך הרישוי של עסקים ובכללם יחידות אירוח, ומעניקים לרשויות המקומיות את הסמכות לפקח על הפעלתן.

בחוק רישוי עסקים נקבע כי ראש הרשות המקומית, או מי שהוא הסמיך לכך, הוא רשות רישוי לעסק טעון רישוי בתחום יישובו (להלן - רשות הרישוי). חוק רישוי עסקים העניק לו סמכויות להנפקת רישיון עסק, ולאכיפת החוק על מפריו על פי התנאים שנקבעו בו.

בחוק רישוי עסקים נאמר כי שר הפנים רשאי להורות בצווים אילו עסקים יהיו טעוני רישוי כדי להבטיח את קיום המטרות שנקבעו בו. הוצאת הצווים טעונה התייעצות עם השר הנוגע בדבר. למשל, בעניינים הנוגעים לשמירת בריאות הציבור יש צורך בהתייעצות עם שר הבריאות. מטרות נוספות שנקבעו בחוק רישוי עסקים הן קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות.

להבטחת קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה אחראיות הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, ולדינים הנוגעים לשירותי כבאות אחראים איגודי הערים לשירותי כבאות.

צו רישוי עסקים קובע כי רשות רישוי לא תיתן רישיון לעסק טעון רישוי אלא אם כן ניתן לכך אישור מוקדם מאת שר הפנים, או השרים שהוסמכו לכך, לקביעתו של עסק כעסק טעון רישוי בצו הרישוי. הוא הדין בנוגע לאישורים שהעסק טעון הרישוי מילא אחר הדרישות של הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה, לדינים הנוגעים לשירותי הכבאות ולדינים הנוגעים לבריאות הציבור.

על פי צו רישוי עסקים, עסק של השכרת יחידות אירוח על בסיס יומי או שבועי הוא עסק טעון רישוי, אם מספר החדרים המושכרים עולה על שלושה (להלן - עסק יחידות אירוח), ורישויו מותנה באישור מוקדם של משרד הבריאות ובקיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות.

הפיקוח על עסקים נועד לאתר עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון, ולוודא שעסקים יפעלו רק אם קיבלו רישיון עסק ועל פי תנאיו. על גורמי הפיקוח לבקר בעסקים, לפקח על מילוי תנאי הרישיון, להתריע על ליקויים שהועלו בבדיקה ולעקוב אחר תיקונם. במקרים של חשש להפרת דיני הרישוי על גורמי הפיקוח לכתוב דוח לצורך הבחינה, אם יש מקום לנקוט צעדים משפטיים נגד מפירי החוק.

**מהבדיקה עולה, כי הגופים שנבדקו - הרשויות המקומיות, הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, איגודי הערים לשירותי כבאות והנפות של משרד הבריאות בעכו ובצפת לא פיקחו כנדרש על הקמתן והפעלתן של יחידות האירוח שפעלו בתחומן, ולא נקטו אמצעים שעמדו לרשותם לאכיפת הוראות הדין. להלן ממצאי הביקורת העיקריים:**

### היעדר מידע על יחידות אירוח והפעלתן ללא רישיון עסק

לשם הפעלת פיקוח אפקטיבי נדרשות הרשויות המקומיות לאסוף מידע מלא ועדכני על יחידות האירוח שבתחומן, ולנהל מאגר מידע ממוחשב (להלן - מאגר מידע) שבו יירשמו פרטי יחידות

האירוח כגון: שם העסק, כתובתו, תחום פעילותו, המספר הסידורי שלו על פי צו הרישוי ומידע בקשר למתן רישיון עסק.

הבדיקה העלתה כי בתחום הרשויות המקומיות שנבדקו פעלו יחידות אירוח רבות שלרשויות המקומיות לא היה מידע עליהן, והן לא היו רשומות במאגרי המידע שלהן. בעלי העסקים האמורים לא פנו לרשויות המקומיות להסדרת רישיון עסק, וממילא פעלו ללא רישיון ובלי שקיבלו את האישורים הנדרשים בחוק רישוי עסקים. להלן פירוט:

**המועצה המקומית ראש פינה**: באתרי האינטרנט פורסמו כ-35 עסקים של יחידות אירוח טעונות רישוי בתחום המועצה. הבדיקה העלתה שרק לשתיים מהן הוצאו רישיונות עסק כנדרש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 ציינה המועצה כי העובדה שיחידות האירוח מופעלות בביתם של התושבים אינה מאפשרת הבחנה בין חדרי האירוח לחדרי המגורים, אלא אם כן התושב עצמו מיידע את המועצה. עם זאת תשקול המועצה להשתמש במידע המופיע באתרי האינטרנט ולבקש מבעלי העסקים המופיעים בו להגיש בקשה לקבלת רישיון עסק.

**המועצה האזורית מבואות החרמון**: על פי מאגר המידע של המחלקה לרישוי עסקים פעלו בתחום המועצה 77 עסקי יחידות אירוח שמתוכם רק 19 קיבלו רישיון עסק. למועצה יש אתר אינטרנט שבו היא מפרסמת את עסקי יחידות האירוח. משרד מבקר המדינה השווה בין יחידות האירוח שהופיעו באתר האינטרנט לאלה שהופיעו ברישומי מחלקת רישוי עסקים והעלה כי 28 עסקים (כ-36%) לא הופיעו ברישומי המחלקה.

בתשובתה של המועצה האזורית מבואות החרמון, מאוגוסט 2008, נמסר כי בכוונתה לאסוף מידע על אודות יחידות האירוח הפועלות בתחומה כבר בזמן הקרוב.

**המועצה האזורית גולן**: על פי מאגר המידע של מחלקת רישוי עסקים במועצה פעלו בתחומה במועד הביקורת 23 יחידות אירוח בלבד, ולשבע מהן הוצא רישיון עסק כחוק. למחלקת הגבייה של המועצה יש מאגר מידע ממוחשב שבו נרשמים כל הנכסים שבתחומה לרבות יחידות האירוח ושטחיהן. מבדיקה של 70 עסקי יחידות האירוח שהופיעו ברישומי מחלקת הגבייה עולה כי 52 מהם לא הופיעו במאגר המידע של המחלקה לרישוי עסקים, והם פעלו ללא רישיון עסק וללא האישורים הנדרשים.

המועצה האזורית גולן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 כי בכוונתה להתקין מערכת ממוחשבת שתאפשר לאגור את כל המידע הקיים במחלקותיה ותקל על הנגישות אליו. הדבר יתרום לשיפור ולייעול הליכי הפיקוח במועצה.

**המועצה האזורית מעלה יוסף**: מתוך 55 עסקי יחידות אירוח המופיעים במחלקות הגבייה במועצה החייבים ברישיון עסק, רק לארבעה היה רישיון, ו-12 היו בהליכי רישוי. בעקבות הביקורת שלחה המועצה לבעלי העסקים של יחידות האירוח, בפברואר 2008, מכתבי התראה, וכתוצאה מכך פתחו 29 מתוכם בהליך רישוי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 מסרה המועצה האזורית מעלה יוסף כי תפנה בהתראה נוספת לכל בעלי יחידות האירוח החייבים ברישיון עסק לפעול להסדרתו, ותנקוט אמצעים משפטיים נגד בעלי יחידות אירוח שלא ייענו לכך.

מהממצאים עולה, כי בתחום הרשויות המקומיות האמורות פעלו יחידות אירוח רבות ללא רשיון עסק.

**משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות האמורות כי עליהן לפעול ביתר שאת לאיתור היחידות האירוח שפועלות ללא רשיון עסק בתחומן ולאכוף את דיני רישוי עסקים נגד בעליהן. כמו כן עליהן לקבוע כללים להעברת מידע בין המחלקות השונות באופן שוטף, כדי שיוכלו לאתר יחידות אירוח טעונות רישוי, ולדרוש מבעליהן לקיים את חובתם לפעול על פי הרישיון.**

## ליקויים בהוצאת רישיונות עסק ליחידות אירוח

### המצאת מסמכים

בסעיף 4 לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) התשס"א-2000 (להלן - תקנות הרישוי) נקבע כי בקשה לרישיון עסק או להיתר זמני תוגש לרשות הרישוי לפי טופס 2 שבתוספת השנייה ותיחתם בידי המבקש. לבקשה יצורפו מסמכים כלהלן: תרשים סביבה, מפה מצבית ותוכניות עסק בחמישה עותקים, לאחר שנחתמו בידי בעל מקצוע שהוסמך לכך בידי שר הפנים לפי סעיף 6(ב) לחוק רישוי עסקים, והוא מהנדס אזרחי, או אדריכל או הנדסאי.

בסעיף 5(ב) לתקנות הרישוי נקבע כי רשות הרישוי רשאית שלא לקבל בקשה אם לא נכללו בה כל הנתונים הדרושים, ולא צורפו אליה כל המסמכים הנדרשים לפי תקנות אלה.

הבדיקה העלתה כי המועצות האזוריות גולן, מעלה יוסף ומבואות החרמון לא הקפידו על כך שבעלי יחידות האירוח יצרפו לבקשות את המסמכים האמורים. הועלה כי במרבית הבקשות חסרו מסמכים. פרטים אלה חשובים לצורכי בקרה ופיקוח, ולשם נקיטת צעדים נגד עסקי יחידות אירוח הפועלים בניגוד לתנאי הרישיון.

**משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות כי עליהן לדאוג לכך שבעלי יחידות האירוח ימציאו להן את כל המסמכים הדרושים. כמו כן עליהם לרשום את כל הפרטים הנדרשים ברישיון העסק. רישום זה מאפשר לרשויות המקומיות ולנותני האישורים לקיים פיקוח ובקרה, ולנקוט אמצעים כנגד אלה שפועלים ללא רישיון או בניגוד לתנאיו.**

### רישיונות עסק שהוצאו בניגוד לחוק

הבדיקה העלתה כי חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו הנפיקו לבעלי יחידות האירוח רישיונות עסק, אף שבעליהם לא מילאו אחר הדרישות שנקבעו, ולעתים אף ללא אישור הגורמים המוסמכים. להלן פירוט:

**המועצה האזורית גולן:** נמצא כי שלושה מהרישיונות שהוצאו נוגעים ליחידות אירוח שהוקמו בלי היתר לפי חוק התכנון והבניה, או בסטייה ממנו. להלן פירוט:

1. בפברואר 2004 הוציאה המועצה לתושב א' ממושב רמות רישיון עסק להפעלת שבע יחידות אירוח, אף שיש לו היתר בנייה לארבע יחידות בלבד.

המועצה האזורית גולן מסרה בתשובתה כי מדובר במקרה חריג שארע עקב טעות משרדית במחלקת רישוי עסקים. על הרישיון חתם גורם שלא היה מוסמך לכך, ובעקבות זה היא רעננה את הנהלים כדי שמקרים כאלה לא יישנו.

הוועדה המקומית גולן ציינה כי עניינו של בעל יחידות האירוח האמורות הועבר לתובע של הוועדה לצורך נקיטת הליכים משפטיים נגדו.

תושב א' ציין בתשובתו מאוגוסט 2008 כי הוא נמצא בהליך מתקדם של הכנת התב"ע למצב הקיים.

2. במאי 2004 הוציאה המועצה לקיבוץ אפיק רישיון עסק להפעלת יחידות אירוח בלי לנקוב במספר היחידות שהוא רשאי להפעיל. במאי 2008 הוציאה המועצה לקיבוץ אלוני הבשן רישיון עסק להפעלת יחידות אירוח בלי לנקוב במספר היחידות שהוא רשאי להפעיל. נמצא כי על פי התב"ע שהייתה בתוקף במועד בנייתן של היחידות יועדה הקרקע למטרת מגורים, ולכן הוצאו להם היתרי בנייה למגורים, אך הן הוסבו ליחידות אירוח ללא היתר מאת הוועדה המקומית.

הוועדה המקומית גולן מסרה בתשובתה כי בימים אלה מתקיימים הליכי אישור לתב"ע חדשה המשנה את ייעוד המקרקעין ממגורים לתיירות.

המועצה האזורית גולן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בכוונתה לבדוק את ממצאי הביקורת ולברר את הכשלים ואת הסיבות לכך, כדי למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 ציין קיבוץ אפיק כי יחידות האירוח שלו נמצאות באזור תיירותי על פי תב"ע מאושרת, והוא פועל להסדרת היתרי בנייה עבורם.

**המועצה המקומית יבנאל:** בתחום המועצה פעלו עשרה עסקים של יחידות אירוח שקיבלו רישיונות עסק. נמצא כי המועצה העניקה להם רישיונות עסק בלי להעביר את בקשותיהם לאישור שירותי הכבאות, בניגוד להוראות של תקנות רישוי עסקים.

עוד נמצא כי המועצה לא פנתה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "גליל מזרחי", האחראית על אכיפת חוקי התכנון והבנייה בתחום המועצה, לפני שהוציאה את רישיון העסק, כדי לוודא שליחידות האירוח האמורות הוצאו היתרי בנייה. כמו כן נמצא כי המועצה הנפיקה לכמה בעלי יחידות אירוח רישיונות עסק בלי שהיו ברשותם היתרי בנייה. כך לדוגמא, הוציאה המועצה ביוני 2005 רישיון עסק להפעלת שש יחידות אירוח, על אף שנבנו ללא היתר בנייה כחוק.

הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה "גליל מזרחי" הודיעה בתשובתה מספטמבר 2008 כי במשרדיה לא התקבלו פניות מצד המועצה המקומית יבנאל למתן חוות דעת, לפני הנפקתו של רישיון העסק על ידי המועצה.

**משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותן של הרשויות המקומיות האמורות, והעיר להן כי היה עליהן לבדוק בקפדנות, לפני הנפקת רישיון העסק, אם אכן מילאו בעלי יחידות האירוח אחר הדרישות שנקבעו בחוק.**

### היעדר פיקוח על מילוי תנאי רישיון עסק

עוד העלתה הבדיקה כי גם במקרים שהרשויות המקומיות הנפיקו רישיונות עסק, הן לא פיקחו על כך שבעלי יחידות האירוח אכן מילאו אחר הדרישות שנקבעו בו. כך למשל, התנתה המועצה

האזורית גולן את מתן רישיון העסק באישור שירותי הכבאות מדי שנה. נמצא כי לשבעה מתוך 11 רישיונות עסק לא היה אישור שירותי כבאות בר-תוקף.

**לדעת משרד מבקר המדינה על הרשויות המקומיות לעקוב ולפקח על בעלי יחידות האירוח אם מלאו אחר תנאי רישיון העסק.**

המועצה האזורית גולן מסרה בתשובתה כי תעקוב אחר תוקף אישור שירותי כבאות במהלך תקופת הרישיון.

## קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה

על אכיפת הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה, ובכללם מניעת בנייה בלתי חוקית, אחראיים כמה גורמים: הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, היחידה לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים וממ"י שבסמכותו לאכוף את דיני המקרקעין הנוגעים לסילוק פולשים ולאכיפת תנאי הסכם המסדיר את השימוש במקרקעין. לאותם גופים הוענקו סמכויות לפקח על כל עבודה בקרקע ובבניינים שהוקמו עליה, ולבדוק אם בנייתם נעשית לפי הוראות חוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו על פיו. להלן הממצאים שהועלו:

### פיקוח הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

חוק התכנון והבנייה קובע כי הבנייה בתחום של כל יישוב תיעשה לפי ההוראות והתנאים שנקבעו בתכנית המתאר המאושרת החלה על שטחו. עוד נקבע, בין היתר, כי כל עבודה או שימוש בקרקע טעונים היתר מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ואין לעשותם אלא לפי תנאי ההיתר.

תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבנייה) מעניקות לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, בין היתר, סמכויות רישוי, פיקוח ואכיפה. בסעיף 17(א) לתקנות התכנון והבנייה נקבע כי "לא יינתן היתר אלא בהתאם להוראות המפורטות בתוספת השנייה [לתקנות] וכל היתר יותנה בתנאי כי העבודה תבוצע בהתאם להוראות האמורות".

לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ניתנו, בחוק התכנון והבנייה, אמצעים לאכיפת הוראות חוק התכנון והבנייה, וביניהם הוצאת צווים מינהליים להפסקת בנייה בלתי חוקית או להריסתה, וכן הגשת כתבי אישום נגד מפירי החוק. גילוי חריגות בנייה מבעוד מועד יאפשר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה להפעיל את הסמכויות שהוקנו לה.

רישוי עסקים נועד גם להבטיח שפעילותו של עסק טעון רישוי תעלה בקנה אחד עם דיני התכנון והבנייה. הרשויות המקומיות מעבירות את הבקשות לרישיון עסק להקמת יחידות אירוח לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, האחראיות על הסדרת עניינים הקשורים לבנייה במרחב התכנון המקומי שלהן. זאת כדי לבדוק אם הוצאו היתרי בנייה ליחידות האירוח, ואם השימוש במבנה תואם את התוכניות החלות עליו על פי דין.

**הבדיקה העלתה כי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה שנבדקו: גולן, גליל עליון ואצבע הגליל לא קיימו פיקוח שיטתי על הבנייה במרחב התכנון המקומי שלהן, ועל כן לא איתרו יחידות אירוח רבות שנבנו ללא היתר או בחריגה מתנאיו.**

**הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גולן:** הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גולן (להלן - הוועדה) אחראית על אכיפת הדינים הנוגעים לחוק התכנון והבנייה במרחב התכנון המקומי של המועצה האזורית גולן.

הבדיקה העלתה כי במרבית המקרים חרגו בעלי יחידות האירוח חריגה ניכרת ממספר היחידות המרבי שנקבע, ובנו לעתים עד 12 יחידות אירוח. להלן דוגמאות:

נמצא כי בשנים 2002 עד יוני 2008 לא נקטה הוועדה צעדים נגד התושבים שבנו יחידות אירוח ללא היתר או בחריגה ממנו, על אף מידע מפורש שקיבלה מהמחלקה לרישוי עסקים של המועצה האזורית גולן:

1. משפחה א׳ ממושב רמות מפעילה עשר יחידות אירוח ששטחן, על פי המסמכים במחלקת הגבייה במועצה, מגיע לכ-357 מ״ר. נמצא כי יחידות האירוח נבנו ללא היתרי בנייה.

2. משפחה ב׳ ממושב רמות מפעילה ארבע יחידות אירוח ששטחן, על פי נתוני מחלקת הגבייה, מגיע ל-296 מ״ר. נמצא כי יחידות האירוח נבנו ללא היתר בנייה.

בתשובתה מסרה הוועדה כי בית המשפט נתן צו הריסה, אך הוא טרם בוצע.

**משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גולן כי היא לא פעלה למימוש צווי הריסה, אף שעוד בשנת 2001 הוציאה צווי הריסה נגד בעלי יחידות האירוח האמורות.**

על פי תכניות המתאר התקפות במרחב התכנון המקומי של הוועדה, המספר המרבי של יחידות אירוח שהותר לתושבים לבנות בתחום מגוריהם הוא ארבע, כאשר שטחו של יחידת אירוח נע בין 20 ל-40 מ״ר, ושטחם הכולל לא יעלה על 160 מ״ר.

היישוב נווה אטיב הוקם בתחילת שנות ה-80 על קרקעות שבבעלות ממ״י בשטח כולל של כ-400 דונם. תוכנית המתאר ליישוב (ג/9024) הופקדה בוועדה המחוזית בדצמבר 1995. נמצא, כי רק ביולי 2007, כ-12 שנה לאחר הפקדתה, אושרה התכנית על ידי הוועדה המחוזית.

הבדיקה העלתה כי הוועדה הנפיקה לתושבים היתרים להקמתן של יחידות אירוח במקרקעין שבתחום היישוב בניגוד לחוק, משום שלא הייתה תכנית תקפה שאפשרה את השימוש במקרקעין למטרה זו.

נמצא כי באזור מגורים ב׳ של היישוב (בגרעין הישן), הקימו במהלך השנים 23 מהתושבים יחידות אירוח כפרי, אף שלא הייתה תוכנית מאושרת ליישוב שאפשרה את הקמתן.

בתכנית המאושרת משנת 2007 נאמר כי הזכויות ליחידות דיור בנחלות באזור מגורים ב׳ ייקבעו בתוכנית מפורטת, וכי על הוועדה המקומית להגיש לוועדה המחוזית תכנית מפורטת בתוך שנה מיום אישור תכנית המתאר. עד מועד סיום הביקורת, יולי 2008, לא הכינה הוועדה המקומית תכנית מפורטת לאזור מגורים ב׳.

ממסמכי הוועדה עולה כי הגיע לידיה מידע על כ-30 מקרים לפחות שבהם נבנו יחידות אירוח ללא היתר, לרבות השגות גבול ופלישות למקרקעין ציבוריים.

נמצא כי אף שהוועדה ידעה על קיומן הלא חוקי של יחידות האירוח, לא נקטה צעדים כלשהם כנגד בעליהן. במקרים האמורים גם לא דיווחה על כך הוועדה לממ"י שהוא הבעלים של הקרקע.

**משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גולן כי היה עליה לפעול להעברת מידע על עסקי יחידות האירוח שבתחומה לממ"י - בעלי הקרקע, כדי שיוכל לאכוף את דיני המקרקעין, ובכללם סילוק פולשים והגשת תביעות משפטיות.**

הוועדה מסרה בתשובתה מספטמבר 2008 כי הנפיקה היתרי בנייה ליחידות אירוח שביישוב נווה אטיב על סמך אותה תכנית שהופקדה עוד בשנת 1995, ולאחרונה הוחל בגיבוש תכנית מפורטת.

**משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גולן כי לא הייתה לה כל סמכות לאשר היתרי בנייה ליחידות אירוח, עקב היעדר תכנית מאושרת ליישוב נווה אטיב. על הוועדה לפעול על פי תכנית המתאר שאושרה, ולהגיש תכנית מפורטת לאזור מגורים ב' של היישוב, כדי להסדיר את הקמתן והפעלתן של יחידות האירוח מבחינה חוקית ותכנונית.**

בנובמבר 2006 הכינה יחידת הפיקוח על הבנייה במשרד הפנים במחוז הצפון (להלן - יחידת הפיקוח במחוז צפון) דוח ביקורת על פעולות האכיפה שנקטה הוועדה. בדוח, שנשלח לוועדה, צוין, בין היתר, כי הוועדה לא הגישה תביעה נגד עשרה מתושבי רמות בגין בזיון בית המשפט עקב אי-ציות לפסקי דין שהוצאו נגדם בשנים 2001-2003 שבהם נדרשו להרוס יחידות אירוח שבנו ללא היתר. כמו כן לא נקטה הוועדה צעדים נגד 12 תושבים אחרים ממושב רמות שבנו יחידות אירוח ללא היתרי בנייה, או בניגוד לתנאי ההיתר. הוועדה התבקשה להעביר לידי תובע מטעמה את המסמכים הנוגעים לתושבים האמורים, כדי שישקול נקיטת צעדים משפטים נגדם.

נמצא, כי על אף שחלפו כשנתיים מהוצאת הדו"ח החמור של יחידת הפיקוח במחוז צפון לא נקטה הוועדה צעדים העומדים לרשותה, ובכללן הגשת תביעות משפטיות נגד התושבים שבנו בנייה בלתי חוקית, או נגד אלה שלא מילאו אחר פסקי הדין.

**משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התעלמות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גולן מהדוח שהגישה לה יחידת הפיקוח במחוז צפון, ואת הימנעותה מהפעלת אמצעי האכיפה העומדים לרשותה נגד מפירי החוק. במקרים אלה היה על היחידה לפיקוח והוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בצפון לנקוט צעדי אכיפה במקום הוועדה המקומית.**

הוועדה מסרה בתשובתה, כי תפעל לשיפור וייעול מערכת הפיקוח בוועדה כהמלצת הביקורת.

יחידת הפיקוח המחוזית ציינה בתשובתה מאוגוסט 2008 כי לוועדה יש בעיות אכיפה חמורות בכל מרחב התכנון שבאחריותה. עוד ציינה כי נקיטת אמצעי אכיפה בידי הפיקוח המחוזי במקום

הוועדה תתבצע רק במקרים חריגים, וכי עמדה זו נתמכת בפסיקה[12]. הפיקוח המחוזי יכול למלא את תפקידי האכיפה הנתונים בידי הוועדה רק במקרים חריגים, ואסור שישתמש בהם לעתים תכופות.

**משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גולן כי עליה לקיים פיקוח שיטתי על כל יחידות האירוח, כך שתוכל להתעדכן באופן שוטף בנוגע לעבירות הבנייה הנעשות בתחומה. יש לראות בחומרה את אזלת ידה של הוועדה בכל הקשור לאכיפת חוקי התכנון והבנייה, ובמיוחד במקרים שידעה על קיומן של עבירות בנייה, אך לא פעלה נגד בעלי אותן יחידות אירוח.**

**הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל עליון:** הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל עליון (להלן - הוועדה) אחראית על אכיפת הדינים הנוגעים לחוקי התכנון והבנייה במרחב התכנון של המועצות האזוריות מבואות החרמון והגליל העליון. משרד מבקר המדינה בדק 60 יחידות אירוח שנבנו בתחום השיפוט של המועצה האזורית מבואות החרמון.

מהבדיקה עולה כי 30 מתוך 60 יחידות האירוח נבנו ללא היתר בנייה ו-18 נבנו בחריגה ממנו. מכאן שרק 12 מתוכן נבנו כדין. הבדיקה העלתה כי הוועדה הגישה כתבי אישום רק נגד 12 מהן.

עוד העלתה הבדיקה כי עד מועד סיום הביקורת ביוני 2008 לא נקטה הוועדה צעדים נגד תושבים שהיה לה מידע על כך שהם בנו יחידות אירוח ללא היתר. להלן דוגמאות:

(א) במכתב ששלחה הוועדה בספטמבר 2003 למועצה האזורית מבואות החרמון צוין כי לתושב שאר יישוב אין היתר בנייה ליחידות האירוח שבבעלותו. במידע שפרסם בעל יחידות האירוח באחד מאתרי האינטרנט צוין כי בבעלותו ארבע יחידות אירוח. עד מועד סיום הביקורת ביוני 2008 לא הסדיר בעל העסק את היתר הבנייה ליחידות האירוח שבבעלותו, והוועדה לא נקטה אמצעים נגדו.

(ב) במאי 2006 כתבה הוועדה למועצה האזורית מבואות חרמון, כי בעלת יחידות אירוח מכפר יובל לא השלימה את כל התנאים הדרושים למתן היתרי בנייה. במידע שפרסמה בעלת יחידות האירוח באינטרנט צוין כי בבעלותה ארבע יחידות אירוח.

בעלת יחידות האירוח ציינה בתשובתה כי היא נמצאת בשלבים מתקדמים של הסדרת היתר הבנייה ליחידות האירוח שבבעלותה.

הוועדה הדגישה בתשובתה כי מרבית המקרים שהועלו בדוח נוגעים לבנייה שהתבצעה בשנים שלפני שנת 1999, שבהן היה פיקוח מצומצם מאוד.

הועלה כי בשנים 2002-2005 הגישה הוועדה תביעות משפטיות נגד 12 מתוך 48 תושבים שבנו יחידות אירוח ללא היתר או בחריגה ממנו, ובית המשפט הוציא להם צווי הריסה אם לא יסדירו את היתר הבנייה בתוך פרק הזמן שנקבע.

הבדיקה העלתה כי הוועדה לא קיימה מעקב אחרי צווי הריסה שיפוטיים כדי לוודא את ביצועם, ולא בדקה אם התושבים שנגדם הוצאו הצווים הסדירו את היתר הבנייה כנדרש בפסקי הדין.

---

12 בג"צ 10202/01 ארגון סוכנים ובעלי תחנות הדלק בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, תק - על 2003 (2), 4140 (2003).

הבדיקה העלתה כי עשרה מבעלי יחידות האירוח שהוצאו נגדם צווי הריסה לא הסדירו את היתרי בנייה, אף שפג תוקף הארכה שאישר להם בית המשפט, והם ממשיכים להפעיל את יחידות האירוח ללא היתר. אחד מהם מפעיל 15 יחידות אירוח, אחד שמונה, ושלושה מהם שבע יחידות אירוח כל אחד.

בתשובתה מסרה הוועדה כי תבדוק את המקרים האמורים ותטפל בהם במסגרת החוק. עוד ציינה הוועדה כי במהלך השנים האחרונות שיפרה את מערך הפיקוח, לרבות המעקב אחר ביצוע צווי הריסה, אולם חסר לה כוח אדם כדי לעמוד בכל מטלות הפיקוח המוטלות עליה. עם זאת היא תמשיך לייעל את מערך המעקב והפיקוח שלה.

יחידת הפיקוח המחוזית ציינה בתשובתה כי במרחב התכנון שלה נכללים 42 יישובים מועסק רק מפקח אחד, ואין ביכולתו לאכוף את הוראות החוק ביעילות. עוד ציינה כי מדיניות האכיפה של הוועדה מאפשרת לתושבים להסדיר את חריגות הבנייה ללא טיפול משפטי, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה שהובאו לידיעתה על ידי יחידות הפיקוח של המשרד.

**משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל עליון כי הפיקוח שלה היה לקוי, וכתוצאה מכך התאפשרה בתחומה בנייתן של יחידות אירוח רבות ללא היתר, או בחריגה ממנו. יש לראות בחומרה מקרים שהוועדה הגישה כתבי אישום, וניתנו בגינם פסקי דין לצווי הריסה, אך היא לא קיימה מעקב כדי לוודא שהתושבים האמורים אכן הסדירו את העניין.**

במהלך הטיפול של המועצה האזורית מבואות החרמון בבקשות לרישיון עסק של בעלי יחידות האירוח, היא מעבירה אותן לוועדה, כדי לוודא שלאותן יחידות אירוח הוצאו היתרי בנייה כחוק.

הבדיקה העלתה כי במקרים רבים אישרה הוועדה בחתימתה את הבקשות לרישיון עסק בלי לציין בטופס הבקשה אם המבקשים מילאו אחר דרישות חוק התכנון והבנייה ותקנותיו. בחלק מהמקרים לא ציינה הוועדה פרטים בנוגע להיתרי בנייה ולמספר יחידות האירוח, והחזירה את הבקשות למועצה האזורית מבואות החרמון להמשך הטיפול.

**משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל עליון, כי היה עליה לציין פרטים מלאים על הבקשות לרישיון עסק הקשורים להיתרי הבנייה ולמספר יחידות האירוח, כדי לאפשר למועצה האזורית מבואות החרמון להמשיך בטיפולה. בהיעדר המידע האמור אי אפשר לדעת אם מילאו המבקשים אחר דרישות הוועדה.**

בתשובתה ציינה הוועדה כי בעקבות הביקורת היא כבר פועלת לתיקון הליקויים שהועלו בה.

בחוק התכנון והבנייה נקבע כי הבנייה בתחום של כל יישוב תיעשה לפי ההוראות והתנאים שנקבעו בתכניות המתאר המאושרות החלות על שטחו.

בדיקה מדגמית העלתה כי הוועדה הנפיקה היתרי בנייה ליחידות אירוח לעשרה מתושבי שאר יישוב, על אף שתכנית המתאר של היישוב אינה מתירה בניית יחידות אירוח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 מסר מזכיר מושב שאר ישוב כי תכנית המתאר שחלה על היישוב היא משנות החמישים, וכי בספטמבר 2008 נערך דיון בתכנית המפורטת החדשה שהגיש היישוב לוועדה המחוזית.

בספטמבר 2007 העבירה הוועדה המקומית גליל עליון לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז הצפון תכנית מפורטת (מס׳ 607 זמני) עם המלצה להפקדה. בתכנית צוין כי מטרתה לאשר מתן היתרים בדיעבד ל-153 יחידות אירוח שהוקמו ביישוב זה ללא היתר, וכן לאפשר הקמת יחידות אירוח נוספות.

**משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל עליון כי היא פעלה בלי שהוסמכה לכך כשהוציאה היתרי בנייה להקמת יחידות אירוח בשאר יישוב בניגוד לתכנית המתאר, ויש לראות זאת בחומרה.**

הוועדה ציינה בתשובתה כי עד שנת 1999 נהגה להוציא היתרי בנייה ליחידות אירוח מכוח תכנית תקנונית שהופקדה, שתאמה את הנחיות ממ״י ומשרד התיירות. מאוחר יותר לא אושרה התכנית, והוועדה נדרשה להכין תכנית חדשה. בעקבות הערות היועץ המשפטי של הוועדה המחוזית ומתכנן המחוז חדלה הוועדה להוציא היתרי בנייה במקרים שבהם אין תב״ע המאפשרת זאת.

**הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אצבע הגליל:** הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אצבע הגליל (להלן - הוועדה) אחראית על אכיפת דיני התכנון והבנייה במרחב התכנון המקומי הכולל את המועצות המקומיות חצור, ראש פינה, יסוד המעלה ומטולה. לפי הוראות תכנית בינוי עיר מס׳ ג/8600 החלה על מרחב התכנון של המועצה המקומית ראש פינה, מותר להקים במרחב המועצה שתי יחידות אירוח בגודל מקסימאלי של 48 מ״ר כל אחת. יחידות האירוח יכולות להיות חלק מבית המגורים, ובלבד שהכניסה אליהן תהיה נפרדת.

הבדיקה בוועדה העלתה כי לא היה ברשותה מידע מלא ועדכני על יחידות האירוח הפועלות בראש פינה. הועלה כי בדוח מיפוי יחידות האירוח שבתחום המועצה המקומית ראש פינה, שהכינה הוועדה המקומית לבקשת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז הצפון במאי 2008, נכללו 22 בעלי יחידות אירוח שקיבלו היתר בנייה. במכתב שצירף מהנדס הוועדה לדוח צוין כי בדוח לא נכללו יחידות אירוח שהותרו לשימוש במבנה מגורים קיים.

הבדיקה העלתה כי לפי הפרסומים באתרי האינטרנט פעלו בתחום המועצה המקומית ראש פינה, במועד הכנת דוח הוועדה, כ-50 עסקים של יחידות אירוח; הוועדה לא דאגה לרשום את כל יחידות האירוח כדי למפות ולאתר את אלה שנבנו ללא היתר, או שפועלים בשימוש חורג. להלן דוגמאות:

1. לתושב א׳ יש היתר בנייה ממאי 1999 לשתי יחידות אירוח. על פי פרסום באתר האינטרנט בבעלותו חמש יחידות אירוח.

2. לתושב ב׳ יש היתר בנייה מאוקטובר 2005 לשלוש יחידות אירוח. על פי פרסום באתר האינטרנט בבעלותו חמש יחידות אירוח.

בדצמבר 2007, לאחר שהתפרסמה כתבה על אודות שריפה שפרצה בשתי יחידות אירוח בתחום המועצה המקומית מטולה, פנה יו״ר הוועדה אל מהנדס הוועדה ופקחיה וביקש מהם להכין תכנית לאיתור יחידות אירוח ועסקים הקשורים אליהן בכל היישובים.

ממסמכי הוועדה עולה כי בשנים 2000-2007, במהלך הפיקוח השוטף על הבנייה במרחב התכנון המקומי, נמצאו עשר חריגות בנייה ביחידות אירוח שבתחום המועצה המקומית ראש פינה, ובגינן הוגשו כתבי אישום נגד הבונים. ביניהם כתב אישום שהוגש נגד מר אביהוד רסקי, המשמש משנת 2004 בתפקיד ראש המועצה המקומית ראש פינה וחבר הוועדה.

נמצא, כי עוד בשנת 2000 הגישה הוועדה כתב אישום נגד מר רסקי בגין שימוש חורג בביתו והסבת חלק ממנו ליחידות אירוח ללא היתר. בפסק דין שניתן בעניינו בשנת 2002, הוא נדרש לשלם קנס כספי על סך 3,000 ש"ח ולהפסיק את השימוש החורג. בבדיקה חוזרת שערך מפקח של הוועדה בשנת 2006 הועלה כי השימוש במבנה יחידות האירוח נמשך, והטיפול בעניינו הועבר ליחידת הפיקוח על הבנייה במחוז הצפון. עד מועד סיום הביקורת, יוני 2008, טרם ננקטו אמצעים משפטיים נגד מר אביהוד רסקי בגין הפרת צו בית המשפט.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 ציין מר אביהוד רסקי כי מיום מתן פסק הדין בשנת 2002 ועד היום, לא נעשה שימוש בחלק המבנה נשוא פסק הדין למטרות יחידות אירוח.

**משרד מבקר המדינה העיר ליחידת הפיקוח על הבנייה במחוז הצפון כי עליה לנקוט בכל האמצעים העומדים לרשותה כדי לממש את צו בית המשפט.**

משרד הפנים ציין בתשובתו כי יחידת הפיקוח על הבנייה במחוז הצפון שקלה להגיש כתב אישום, אולם ויתרה על הדבר משום שהתקשתה לבסס ראיות.

**על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אצבע הגליל להפעיל פיקוח שיטתי לאיתור עבירות בנייה בתחומה, ולהקפיד שבמרחב התכנון המקומי שלה יתקיימו הוראות חוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו על פיו, כדי למנוע בנייה העלולה לסכן את שלום הציבור.**

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר (להלן - הוועדה) פועלת במרחב התכנון המקומי של המועצה האזורית מטה אשר (להלן - המועצה).

בחוק התכנון והבנייה נקבעה חובת רישוי הבנייה. תקנות החוק מוסיפות וקובעות כי להקמת בניין, להוספת בנייה לבניין קיים ולכל תיקון שנעשה בו נדרש היתר מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה או מרשות הרישוי המקומית.

בסעיף 2 לאותן תקנות נקבע כי בעל הזכות בנכס הוא בין הגורמים שחתימתם נדרשת על בקשה להיתר. בסעיף 2א.(6)(א) נקבע כי "לענין תקנה זו יראו את הודעת מינהל מקרקעי ישראל בכתב על אי-התנגדותו בבקשה להיתר כחתימתו על הבקשה".

התניה זו הודגשה במכתבו של היועץ המשפטי של משרד הפנים אל הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה, מספטמבר 2007, ובה נקבע כי "עמדת המדינה היא כי בהעדר הסכמת המינהל לבקשה להיתר החלה על מקרקעין שהינם מקרקעין ישראל, לא ניתן כלל לדון ולאשר הוצאת היתר".

רוב הקרקעות בתחום המועצה הן בניהול ממ"י, ועל כן נדרשת הסכמתו המוקדמת כדי לדון בבקשות להיתרי בנייה על אותן קרקעות.

על פי תב״ע (מספר ג/11043) החלה על תחום המועצה, מותר לבנות בנחלה חמש יחידות אירוח בשטח כולל של 200 מ״ר; לפי החלטת מועצת ממ״י כפי שבאה לידי ביטוי גם בהתנגדות לתב״ע ג/11043 (ראו לעיל), מאפשר ממ״י הקמת יחידות אירוח בשטח כולל של עד 160 מ״ר.

הבדיקה העלתה כי הוועדה הנפיקה היתרי בנייה בכמה מקרים, אף שמבקשי ההיתר לא דאגו להעביר את הבקשות לממ״י ולקבל ממנו אישור מוקדם. מהמסמכים עולה כי הוצאת ההיתר הייתה על דעתו ובאישורו של מר יהודה שביט המכהן גם כראש המועצה ויו״ר הוועדה. להלן דוגמאות:

1. בישיבתה מפברואר 2005 אישרה הוועדה את בקשתו של תושב נתיב השיירה לבניית חמש יחידות אירוח בשטח של 200 מ״ר, למרות עמדת ממ״י שהובאה בהתנגדותה לאישור התב״ע להקמת יחידות אירוח עוד בשנת 2002. בספטמבר 2005 הנפיקה הוועדה היתר בנייה ליזם. להיתר צורף נספח ובו מאשר היזם כי ידוע לו שההיתר ניתן לו אף שעדיין לא התקבל אישור ממ״י, וכי המשך הליך קבלת האישור ותוצאותיו הם באחריותו.

בתגובתו מאוגוסט 2008 הודיע התושב כי במועד קבלת ההיתר לא הכיר את התקנות במלואן וסבר שאם ממ״י אינו מתנגד, פירוש הדבר שהוא מסכים לבנייה.

2. בישיבתה מאוגוסט 2005 אישרה הוועדה את בקשתו של תושב ב׳ מנתיב השיירה לבנות חמש יחידות אירוח בשטח של 200 מ״ר. בישיבה שהתקיימה במרס 2006 במשרדי ממ״י צפון, ציין יו״ר הוועדה, מר יהודה שביט, כי ענף יחידות האירוח חשוב ליישובי המועצה, ולפיכך הוא מבקש שממ״י יהיה גמיש בנושא. מנהל מחוז ממ״י צפון הבהיר כי הטיפול חייב להתנהל על פי החלטות מועצת ממ״י, וכל מה שמנוגד להן לא ניתן למסד.

נמצא כי יו״ר הוועדה הנחה את מהנדס הוועדה להוציא היתר בנייה לתושב ב׳ על אף שהבקשה לא תאמה את החלטות ממ״י, ואף לא את דרישות התב״ע. כמו כן הורה להחתים את תושב ב׳ על מכתב המאשר כי ידוע לו שההיתר הוצא ללא הסכמת ממ״י. בספטמבר 2006 הוצא היתר הבנייה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 ציין תושב ב׳ כי יו״ר הוועדה הסכים לאשר את בניית יחידות האירוח ולאפשר לו להסתדר עם ממ״י כאשר ידרוש את חלקו, כי ידע שממ״י דורש סכומי כסף גבוהים תמורת הסכמתו.

3. בישיבתה מינואר 2007 אישרה הוועדה את בקשתו של תושב מושב בצת לבניית חמש יחידות אירוח בשטח של 200 מ״ר, והוציאה לו היתר בנייה. להיתר צורף תצהיר כי ידוע לו שההיתר ניתן אף שעדיין לא התקבל אישור ממ״י, והאחריות לקבלתו חלה עליו.

בתגובתו לממצאי הביקורת מאוגוסט 2008 הודיע תושב בצת למשרד מבקר המדינה כי העביר לממ״י את התכנית כדי לקבל את הסכמתו, אולם זו טרם התקבלה.

מהדוגמאות עולה כי במשך כמה שנים נהגה הוועדה, באישורו של היו״ר, להוציא היתרי בנייה ללא אישורו של ממ״י.

כשבועיים לאחר ישיבת הוועדה, במרס 2007, שבה דנו באישור תכנית לבניית יחידות אירוח בשטח של 200 מ״ר לשלושה בעלי עסקים במושב נתיב השיירה, כתב מנהל ענף הפיקוח בממ״י צפון למהנדס הוועדה: ״מינהל מקרקעי ישראל יוכל לאשר מבני קיט בשטח המגורים בנחלה בשטח כולל של עד 160 מ״ר בלבד, ולא 200 כפי שמבקשים בהיתר...״.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 ציין ראש המועצה ויו"ר הוועדה, כי המועצה יזמה תכנית תקנונית להקמת צימרים שנדונה ואושרה בוועדה המחוזית, חרף התנגדות ממ"י. משיקוליו שלו החליט ממ"י שלא לאשר אף תכנית בנייה התואמת תב"ע זו.

עוד ציין ראש המועצה בתשובתו, כי היתרי הבנייה ניתנו לפני פרסום חוות דעתו של היועמ"ש של משרד הפנים לוועדות התכנון שלפיה לא ניתן כלל לדון ולאשר הוצאת היתר ללא הסכמת ממ"י לבקשה.

**משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר כי הנפקת היתר ללא הסכמת ממ"י גורמת נזקים כספיים לקופת המדינה, משום שבעלי יחידות האירוח אינם מדווחים על כך לממ"י, ומבקשים את אישורו רק לאחר קבלת היתר הבנייה מהוועדה, ובכך נמנע מממ"י מידע חשוב גם לעניין החיוב בדמי חכירה.**

### ההפסדים הכספיים בגין אגרות בנייה

בתוספת השלישית לתקנות התכנון והבנייה נקבע כי בעד כל עבודה, או שימוש הטעונים היתר - תשולם אגרה בשיעור שנקבע. חישוב האגרה ייעשה על בסיס תכניות בנייה המצורפות להיתר לפי שיטות החישוב של שטחי הבנייה שפורטו בתקנות אלה. במועד הביקורת נקבע שיעור אגרת הבנייה לפי תעריף של כ-27 ש"ח לכל מ"ר של בנייה.

בסעיף 25 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי אגרות המשולמות לוועדה המקומית עבור קרקעות, או בניינים שבתחום רשות מקומית פלונית - יועברו לאותה רשות מקומית.

מאחר שהוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה גליל עליון, גולן ואצבע הגליל לא קיימו פיקוח שוטף ועקבי על בניית יחידות אירוח שמתבצעת במרחב התכנון המקומי שלהן בנו בעלי יחידות האירוח ללא היתר בנייה, ולא שלמו לאותן ועדות אגרות בנייה. עקב כך נגרמו הפסדים כספיים הן לוועדות המקומיות, והן לרשויות המקומיות שבתחומן נעשתה בנייה בלתי חוקית.

מתחשיב שערך משרד מבקר המדינה עולה כי ההפסד הכספי של הרשויות המקומיות בגין בנייה ללא היתר של יחידת אירוח ששטחה 160 מ"ר מגיע לכ-4,500 ש"ח. יוצא מכאן שעקב המקרים הרבים של בניית יחידות אירוח ללא היתר הפסידו הרשויות המקומיות סכומי כסף ניכרים.

**משרד מבקר המדינה העיר לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה האמורות, כי עליהן להגביר את הפיקוח על בעלי יחידות האירוח, לפעול נגד מפירי הוראות חוק התכנון והבנייה ותקנותיו, ולגבות מהם את אגרות הבנייה והאגרות שמגיעות להן לפי כל דין.**

☆

**ממצאי הביקורת עולה כי תפקוד הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה שנבדקו היה לקוי. על אף אמצעי האכיפה המינהליים והשיפוטיים העומדים לרשותן, הן לא השתמשו בהם די הצורך כדי לאתר הפרות של חוק התכנון והבנייה ותקנותיו ולמנוע אותן.**

**משרד מבקר המדינה העיר לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה שנבדקו כי עליהן להקפיד לפעול לפי הוראות חוק התכנון והבנייה ותקנותיו בכל הקשור להקמת יחידות אירוח. הקפדה זו חשובה הן לשמירת אופיים של היישובים הכפריים, והן להבטחת שלומם של המשתמשים במבנים, על ידי מניעת בנייה העלולה לסכן את הציבור.**

### פיקוח משרד הפנים

**יחידת הפיקוח במחוז הצפון:** בשנת 1988 הקים משרד הפנים יחידה ארצית לפיקוח על הבנייה. היחידה כפופה למנכ"ל משרד הפנים, ובמסגרתה פועלות שש יחידות פיקוח מחוזיות, ביניהן יחידת הפיקוח במחוז הצפון.

תפקידי היחידה לפיקוח כוללים: איתור עבירות בנייה, כניסה למקרקעין, חקירת חשודים, איסוף ראיות ועיבודן לצורך נקיטת פעולות אכיפה שונות כגון: הכנת תיקי תביעה, הוצאת צווים מינהליים ושיפוטיים והריסת בנייה בלתי חוקית, טיפול בתלונות של אזרחים ופיקוח על פעולות האכיפה של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה שבתחום שיפוטן. לעתים פועלת היחידה לפיקוח במקום הוועדות המקומיות, במקרים שהוועדות המקומיות נמנעות מלנקוט פעולות אכיפה מספקות המתחייבות מהחוק, או שהן מתקשות, או מתרשלות בביצוען. היחידה לפיקוח מכינה מדי שנה תכנית עבודה המועברת לאישור מנכ"ל משרד הפנים.

הבדיקה העלתה כי יחידת הפיקוח במחוז הצפון לא כללה בתכניות העבודה שלה בשבע השנים האחרונות פיקוח על בניית יחידות אירוח. לנציגי משרד מבקר המדינה נמסר כי נושא זה אמנם אינו כלול בתכניות העבודה שלה, אולם מדי פעם נערכות ביקורות בשטח.

הבדיקה העלתה כי יחידת הפיקוח במחוז הצפון קיימה פיקוח על בניית יחידות האירוח בארבעה יישובים בלבד: כליל ונתיב השיירה שבתחום המועצה האזורית מטה אשר; כלנית שבתחום המועצה האזורית מרום הגליל ונמרוד שבתחום המועצה האזורית גולן. בעקבותיו הגישה תביעות משפטיות נגד 15 בעלי יחידות אירוח שבנו ללא היתר או בניגוד לתנאיו, ובשני מקרים אף ניתנו פסקי דין.

בתשובתה מאוגוסט 2008 ציינה יחידת הפיקוח במחוז הצפון כי במחוז הצפון קיימות אלפי יחידות אירוח, אולם עקב "שיקולים מורכבים כגון מספר רב של נושאים ומשימות לביצוע, תקציב והיקף משאבים וכוח אדם, אנו נאלצים לפעול על פי סדר עדיפויות".

**משרד מבקר המדינה העיר ליחידת הפיקוח במחוז הצפון כי עליה להפעיל פיקוח שיטתי ויזום לאיתור עבירות בנייה בתחום יחידות האירוח. עקב מחדליהן של הוועדות המקומיות בתחום זה, מן הראוי שמשרד הפנים יגבש תכנית מקיפה להפעלת פיקוח ואכיפה בענף האירוח הכפרי.**

### פיקוח ממ״י על הקרקעות שבניהולו

החלטת מועצת ממ״י (מס׳ 243) מיולי 1980 דנה בצעדים שיש לנקוט נגד חוכרים המחזיקים בקרקע חקלאית, ומשתמשים בה באופן המנוגד למדיניות המועצה ולתנאים שבחוזה החכירה עם ממ״י. כן פורטו בהחלטה אמצעי הפעולה שעל ממ״י לנקוט, ובהם: משלוח הודעה לחוכר בדבר ההפרה, חיוב בדמי חכירה מוגדלים, ביטול החכירה וסילוק ידו של החוכר מהקרקע.

בהחלטת מועצת ממ״י מס׳ 618 מאוקטובר 1993 נקבע כי יש לנקוט הליכים משפטיים (לרבות גביית חובות כספיים) נגד חקלאים המשתמשים בנחלות למטרות שאינן חקלאיות, שלא על פי החלטת המועצה.

בנובמבר 2004 קבעה הנהלת ממ״י (החלטה מס׳ 1243) את שיעור דמי השימוש שיש לגבות בגין שימוש בקרקע שלא כדין, בתקופה שקדמה למועד אישור העסקה על ידי ממ״י. כך למשל נקבעו לאזור קו עימות דמי שימוש בשיעור של 2%, לאזור עדיפות לאומית א׳ בשיעור 3.2%, ולאזור עדיפות לאומית ב׳ בשיעור 4.8%.

הבדיקה העלתה, כי ממ״י מחוז צפון (להלן - ממ״י צפון) לא ניהל מאגר מידע מלא ועדכני, ולא היו לו נתונים מרוכזים על השימוש החורג מתנאי החכירה שנעשה בקרקעותיו לשם הקמת יחידות אירוח.

עוד עולה כי על אף מספרן הרב של יחידות האירוח במחוז הצפון לא קיימה יחידת הפיקוח בממ״י צפון פיקוח שיטתי ויזום, ובכללו סקר מקיף למיפוי ולאיתור השימוש החורג בנחלות לצורך האירוח הכפרי. לעובדי משרד מבקר המדינה נמסר כי הסקר האחרון בעניין זה נערך לפני כעשר שנים, אך לא נמצאה כל אסמכתה לכך.

השוואה בין הנתונים שנאספו במהלך הביקורת לאלה הרשומים במאגרי המידע של ממ״י צפון העלתה כי מתוך 60 עסקי יחידות אירוח הפועלים בתחום המועצה המקומית ראש פינה, רק 18 עסקים רשומים במאגר המידע של ממ״י; במועצה האזורית מטה אשר, מתוך 18 עסקי יחידות אירוח שפעלו במושב נתיב השיירה, רק שמונה נרשמו במאגר המידע של ממ״י. מתוך 17 עסקי יחידות אירוח שפעלו במושב לימן, רק 14 רשומים במאגרי המידע של ממ״י; מתוך 15 עסקי יחידות אירוח שפעלו במושב חוסן, במועצה האזורית מעלה יוסף, רשומים עשרה במאגר המידע של ממ״י; במועצה האזורית גולן, מתוך 23 עסקי יחידות אירוח שפעלו במושב נווה אטיב, רשומים רק שישה במאגרי המידע של ממ״י, ומתוך 37 עסקי יחידות אירוח שפעלו במושב רמות, רשומים רק 18 במאגרי המידע של ממ״י.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008 ציין ממ״י כי הפיקוח על הקמת יחידות אירוח כרוך בעבודה רבה ומאומצת ומחייב תוספת כוח אדם. למרות זאת נערך ממ״י לקיום סקרים מקיפים למיפוי ולאיתור השימוש החורג בנחלות בכל יישוב חקלאי, אך לא בכל נחלה.

הבדיקה בממ״י צפון העלתה כי במקרים רבים הוא לא הפעיל את סמכויות האכיפה ואת אמצעי הפעולה שהוקנו לו.

גם במקרים שבהם קיבל ממ״י צפון מידע מהוועדות המקומיות ומגורמים אחרים, על הקמת יחידות אירוח והשגות גבול, או על פלישות למקרקעין שבבעלותו, כפי שצוין לעיל, לא נקט אמצעים העומדים לרשותו, לרבות נקיטת הליכים משפטיים וגביית דמי חכירה מוגדלים.

בתשובתו ציין ממ״י צפון כי: ״אכן בישובי פריפריה לא נקט המחוז מהלכים כפי שפורט בדו״ח, כיוון שנושא זה לא היה בסדר העדיפויות כי בהעדר שיתוף פעולה עם הוועדות המקומיות אשר מנפיקות היתרים ללא אישור ממ״י אזי האחריות נופלת על הפיקוח של ממ״י.״

**משרד מבקר המדינה העיר לממ"י צפון כי עליו לפקח באופן שיטתי וייזום על השימוש בקרקעות לצורכי תיירות במחוז הצפון, ולפעול להקמת מאגר מידע מלא ועדכני, כדי לאתר חריגות סמוך למועד היווצרותן, לפעול במרץ להפסקתן ולגבות דמי חכירה כמקובל.**

כאמור לעיל, בהחלטת מועצת ממ"י (מס' 817) מ-1998 נקבע כי יינתן פטור מדמי חכירה להקצאת קרקע באזור קו העימות בגזרת לבנון. באזורי עדיפות לאומית א' יהיו דמי החכירה המהוונים בשיעור של 31% מערך הקרקע, ובאזור עדיפות לאומית ב' 51% מערך הקרקע.

הבדיקה העלתה כי כ-60% מהיישובים שבתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו מסווגים כיישובי קו עימות, הזכאים לפטור מדמי החכירה להקצאת קרקע; שאר היישובים סווגו כאזור עדיפות לאומית א' ו-ב'.

משרד מבקר המדינה חישב את ההפסד הכספי המשוער שנגרם לממ"י עקב אי-גביית דמי חכירה, עבור יחידות האירוח שנבנו באחד הישובים החייבים בתשלום דמי החכירה.

במושב נתיב השיירה המסווג כאזור עדיפות לאומית ב', דמי החכירה שנדרש היזם לשלם לממ"י הם בשיעור של 51% מערך הקרקע, הנאמדים בכ-120,000 ש"ח בגין בנייה של ארבע יחידות אירוח, בשטח כולל של 160 מ"ר. מהמידע שאסף משרד מבקר המדינה עולה כי בתחום המושב נתיב השיירה פעלו עשר יחידות אירוח, ולכן היה על ממ"י לגבות בגינם דמי חכירה בסך בכ-1.2 מיליון ש"ח.

מהתחשיב שלעיל, החל על יישוב אחד בלבד, עולה כי לממ"י ולקופת המדינה נגרמים הפסדים כספיים גדולים הנאמדים במיליוני שקלים.

**משרד מבקר המדינה העיר לממ"י כי היעדר הפיקוח על בעלי יחידות האירוח, וההימנעות מאכיפת תנאי החכירה על היזמים מעודד אותם לנצל את קרקעות המדינה למטרות רווח, וגורם בכך הפסדים כספיים גדולים לממ"י. על ממ"י לנקוט אמצעי אכיפה נמרצים כנגד בעלי יחידות האירוח, ולחייבם בתשלום דמי החכירה כמתחייב מהחלטותיו.**

☆

**משרד מבקר המדינה מעיר כי בעקבות הממצאים שהועלו, מן הראוי שמשרד הפנים, ממ"י, הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ישתפו פעולה ביניהם כדי לייעל את מערך הפיקוח, ולמצות את אמצעי האכיפה העומדים לרשותם נגד בעלי יחידות האירוח המפרים את החוק.**

## קיום דינים הנוגעים לשירותי כבאות

כאמור לעיל, בחוק רישוי עסקים נקבע כי אחת ממטרות החוק היא להבטיח את קיום הדינים הנוגעים לשירותי כבאות. על פי חוק שירותי כבאות, התשי"ט-1959 (להלן - חוק שירותי כבאות) על רשות הכבאות, בין היתר, להבטיח, לקיים ולתאם את כל הסידורים הדרושים למניעת דלקות ולכיבוין.

סעיף 6(ד) לתקנות הרישוי קובע כי אם היה מתן הרישיון לעסק טעון בדיקה של גורמים נוספים על נותני אישור, כגון איגוד ערים לכבאות, תעביר רשות הרישוי את הבקשה בצירוף המסמכים לאיגודי הערים לכבאות.

בסעיף 2 לתקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי מלון) התשל"ב-1972 (להלן - תקנות ציוד כיבוי בבתי מלון) נקבע כי בכל בית מלון חייב המחזיק או הבעלים לרכוש, או להשיג, ציוד כיבוי ולהתקינו לפי הוראות רשות הכבאות. ההגדרה של בית מלון היא: "לרבות פנסיון, בית מרגוע, בית אירוח וכל מקום כיוצא באלה שבו מספקים בתמורה לינה לחמישה אנשים לפחות". ציוד כיבוי מוגדר: "ציוד חומרים ומתקנים המשמשים לכיבוי דליקות לפי אישור מפקח כבאות ראשי, כגון מטפי כיבוי, מתזים, גלאי עשן וצינורי לחץ ומקומם."

בסעיף 2א לתקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי מגורים), התשל"ב-1972, (להלן - תקנות ציוד כיבוי בבתי מגורים) נקבע כי בכל בית מגורים חייבים המחזיק או הבעלים להתקין ציוד כיבוי לפי הוראות רשות הכבאות. התקנות עוסקות גם בציוד הכיבוי הנדרש במבנים הבנויים מעץ, או מאלמנטים שאינם עמידי אש.

בתקנות האמורות הוענקה למפקח הכבאות הראשי הסמכות להורות על הוספת ציוד כיבוי לפי הצורך. מפקח כבאות ראשי הוציא במרס 2007 הנחיות "סידורי בטיחות אש בחדרי אירוח", החלות על יחידות אירוח מבנייה קשיחה, או מבנייה הנתונה לסיכון אש (שיש בה בעיקר מרכיבי עץ) שבהן נקבע הציוד שיש להתקינו.

### ניהול מאגרי מידע באיגודי ערים לשירותי כבאות

כאמור לעיל, הרשויות המקומיות מעבירות לאיגודי ערים לשירותי כבאות את בקשותיהם של מבקשי רישיונות עסק ליחידות אירוח לצורך קבלת אישור שמפעילי יחידות האירוח אכן מקיימים את דרישות שירותי הכבאות. זאת - כדי להביאן בחשבון בעת מתן רישיון עסק, בקביעת תנאי מוקדם או בקביעת תנאי רישיון.

הבדיקה העלתה כי לאיגודי הערים לשירותי כבאות גליל עליון וגליל מערבי היו מאגרי מידע חלקיים, שהתבססו על נתונים שהופיעו בבקשות לרישיון עסק שהעבירו אליהם הרשויות המקומיות. עוד הועלה כי איגודי הערים לשירותי כבאות האמורים לא פעלו באופן עצמאי לאיתור יחידות אירוח הפועלות בתחום אחריותם. להלן דוגמאות:

1. מתוך מדגם של 35 עסקי יחידות אירוח החייבות ברישיון עסק שפעלו בתחום המועצה המקומית ראש פינה, רשומים במאגר המידע של איגוד ערים לשירותי כבאות גליל עליון שבעה עסקים בלבד.

2. מתוך מדגם של 70 יחידות אירוח החייבות ברישיון עסק שפעלו בתחום המועצה האזורית גולן, רשומים במאגר המידע של איגוד ערים לשירותי כבאות גליל עליון 35 עסקי יחידות אירוח בלבד.

איגוד ערים לשירותי כבאות גליל עליון ציין בתשובתו מאוגוסט 2008 כי מאגר המידע של האיגוד מתבסס על בקשת לרישיון עסק המועברות על ידי הרשויות המקומיות, וכן מבקשות להיתר בנייה המועברות על ידי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.

בתשובתה ציינה המועצה האזורית גולן כי תפעל להעברת מידע ולתיאום עם האיגוד לשירותי כבאות בנוגע ליחידות האירוח הפועלות בתחומם.

3. מתוך 105 יחידות אירוח שפעלו בתחום המועצה האזורית מבואות החרמון, רשומים במאגר המידע של איגוד ערים לשירותי כבאות גליל עליון 85 עסקי יחידות אירוח בלבד.

4. מתוך 90 עסקי יחידות אירוח שפעלו בתחום המועצה האזורית מטה אשר, רשומים במאגר המידע של איגוד ערים לשירותי כבאות גליל מערבי 32 עסקי יחידות אירוח בלבד.

5. מתוך 250 עסקי יחידות אירוח שפעלו בתחום המועצה האזורית מעלה יוסף, רשומים במאגר המידע של איגוד ערים לשירותי כבאות גליל מערבי 56 עסקי יחידות אירוח בלבד.

איגוד ערים לשירותי כבאות גליל מערבי ציין בתשובתו מאוגוסט 2008 כי במרבית המקרים לא התקבלו פניות מהמועצה האזורית מטה אשר ומהמועצה האזורית מעלה יוסף כחלק מהליך הרישוי, וכי רוב הנתונים הקיימים במאגרי האיגוד נאספו בהליך אישור הבנייה של יחידות האירוח.

**משרד מבקר המדינה העיר לאיגודי הערים לשירותי כבאות גליל עליון וגליל מערבי כי עליהם לפעול ללא דיחוי למיפוי ולאיתור יחידות האירוח שבתחום הרשויות המקומיות שבאחריותם, כדי לעדכן את מאגרי המידע שברשותם. חסרונם של נתונים אלו משמיט מידי איגודי הערים אמצעי פיקוח חשוב.**

**לדעת משרד מבקר המדינה על הרשויות המקומיות ואיגודי הערים לשירותי כבאות לשתף פעולה ולהחליף ביניהם מידע בנוגע ליחידות האירוח הפועלות בתחומן.**

בתקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי), התשכ"ה-1964 נקבע כי מזמן לזמן תקיים רשות הכבאות ביקורת במוסדות ובמפעלים, כדי לבדוק אם נעשו בהם סידורי כבאות נאותים, ואם ציוד הכיבוי שברשותם משביע רצון. עוד נקבע כי רשות הכבאות תדרוש מכל המוסדות והמפעלים למסור לה פרטים מלאים בכתב על ציוד הכיבוי שברשותם.

איגודי הערים לשירותי כבאות נוהגים לקיים בדיקות ביחידות האירוח כדי לבדוק אם העסק עומד בדרישותיהם, ובעקבותיהן הם מנפיקים אישור שיש לחדשו מדי שנה.

נמצא כי איגודי הערים לשירותי כבאות הגליל המערבי והגליל העליון לא נהגו לקיים בדיקות מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורותיהם. להלן דוגמאות:

**איגוד ערים לשירותי כבאות גליל מערבי**: בשנים 2005-2007 קיים האיגוד ביקורות ב-50 עסקים של יחידות אירוח הנמצאים בתחומו. במחצית המקרים הועלו ליקויים שונים. נמצא כי בכל המקרים האמורים לא קיים האיגוד ביקורות מעקב כדי לבדוק אם תוקנו הליקויים.

**איגוד ערים לשירותי כבאות גליל עליון:** בשנים 2006 עד יוני 2008 קיים האיגוד ביקורות בכ-120 עסקים של יחידות אירוח בתחום המועצות האזוריות גולן ומבואות החרמון. בכ-100 מקרים הועלו ליקויים בקיום דרישות רשות הכבאות. נמצא כי בכל המקרים האמורים לא קיים האיגוד ביקורות מעקב כדי לבדוק אם תוקנו הליקויים.

בתשובתם ציינו איגודי הערים לשירותי כבאות גליל עליון וגליל מערבי כי אין ביכולתם לעקוב אחר כל התיקים בגלל כוח האדם המצומצם הקיים באיגודים, והם נאלצים לסווגם לפי רמת הסיכון. האיגודים הוסיפו כי יפעלו לשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות לתיקון הליקויים שהועלו.

**משרד מבקר המדינה העיר לאיגודי הערים לשירותי כבאות האמורים כי עליהם להפעיל פיקוח סדיר ולדאוג שבעלי יחידות האירוח ימלאו אחר דרישות רשות הכבאות ולא יסכנו את שלום הציבור. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי עליהם להגביר את שיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות כדי להבטיח את קיום הוראות חוק רישוי עסקים.**

מילוי הדרישות של שירותי הכבאות חשוב במיוחד ביחידות אירוח העשויות עץ שעמידותן נמוכה במקרה של שריפה. הימצאותו של הציוד הדרוש לכיבוי אש בחדרי האירוח יאפשר לנופשים נגישות מהירה לציוד האמור בעת הצורך.

על פי המסמכים שנמצאו באיגוד ערים לשירותי כבאות הגליל העליון עולה כי ביישובים הכלולים בתחום אחריותו פרצו בשנים 2006 ו-2007 שריפות בשש יחידות אירוח שהיו בנויות מעץ.

הבדיקה העלתה כי לאיגוד ערים לשירותי כבאות גליל עליון לא היה מידע על קיומן של חמש מתוך שש היחידות שנשרפו. נמצא כי בעלי אותן יחידות אירוח לא הגישו לאיגוד בקשות לקבלת אישור כיבוי אש, ולא התקינו את הציוד הנדרש לכיבוי שריפות.

עוד נמצא כי יחידת האירוח השישית אמנם הייתה רשומה במאגר המידע של איגוד ערים לכבאות הגליל העליון, אולם במאגר צוין כי לבעליה חסר הציוד הנדרש.

**משרד מבקר המדינה העיר לאיגודי הערים לשירותי כבאות גליל עליון וגליל מערבי ולרשויות המקומיות, כי עליהם לפעול לאלתר ולדרוש מבעלי יחידות האירוח לעמוד בדרישות רשויות הכבאות כדי למנוע דלקות ופגיעות בנפש.**

בחוק שירותי הכבאות נקבע כי אם לא הוצבו אמצעי כיבוי במקרקעין, רשאית רשות הכיבוי לדרוש בכתב מבעלי הנכס למלא את חובתם תוך פרק הזמן הנקוב. עוד נקבע כי אם לא נענה החייב לדרישה זו - רשאית רשות הכבאות להציב את אמצעי הכיבוי על חשבונה, לגבות ממנו את כל ההוצאות שהוציאה לשם כך, ולנקוט אמצעים משפטיים נגדו.

הבדיקה העלתה כי איגודי הערים לשירותי הכבאות גליל מערבי וגליל עליון לא נקטו אמצעים נגד בעלי יחידות האירוח שלא מילאו אחר דרישותיהם, ואף לא בדקו אפשרות להציב על חשבונם אמצעים לכיבוי אש ביחידות האירוח.

**משרד מבקר המדינה העיר לאיגודי הערים לשירותי כבאות האמורים כי עליהם להפעיל את סמכויותיהם, ולנקוט באמצעים המינהליים והמשפטיים העומדים לרשותם נגד בעלי יחידות אירוח שמחדליהן עלולים לסכן את שלום הנופשים.**

בתשובתם ציינו איגודי הערים לשירותי כבאות גליל עליון וגליל מערבי כי אכן הסמיך אותם המחוקק להתקין אמצעי כיבוי, אך הדבר לא נעשה בשל היעדר תקציב.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי אין בתשובתם של איגודי הערים לשירותי כבאות האמורים כדי לפתור אותם מחובתם לפעול על פי החוק.**

## קיום הדינים הנוגעים להבטחת בריאות הציבור

עסקי יחידות אירוח מספקים שירותי לינה ונופש לציבור הרחב, ובכללם אספקת ארוחות והעמדת בריכות שחייה ומתקני מים לשירות הנופשים; לשם כך עליהם לקיים תנאים תברואתיים וסניטאריים הולמים כדי לשמור על בריאות הציבור.

בפקודת בריאות העם נקבע כי מועצת הרשות המקומית תשמש רשות סניטארית מקומית באזור המתנהל על ידה. עוד נקבע בפקודה כי שר הבריאות ימנה מפקחים מטעמו המופקדים על יישום הוראות פקודת בריאות העם.

צו רישוי עסקים קובע כי לא יונפק רישיון לעסקים שלפעילותם יש היבטים תברואתיים, כגון השכרת חדרים על בסיס יומי או שבועי (שמספרם יותר משלושה), אלא אם כן שר הבריאות או מי שהוא הסמיך, אישר את מתן הרישיון.

בסעיף 10 לחוק רישוי עסקים נקבע: "שר הבריאות בהתייעצות עם השר לאיכות הסביבה, רשאי להתקין לכלל העסקים טעוני הרישוי או לסוגים מהם, תקנות להגנה על בריאות הציבור, לרבות הבטחת תנאי תברואה נאותים ולרבות תקנות שעניינן הוראות בנוגע להדרכת מועסקים לצורך הבטחת המטרות האמורות".

בפברואר 2001 פרסם משרד הבריאות הנחיות בנושא "תנאים מיוחדים והנחיות להכשרת חדרי אירוח" (להלן - הנחיות משרד הבריאות) לצורך הוצאת רישיון עסק. בהנחיות משרד הבריאות נכללות דרישות שעל בעלי יחידות אירוח לעמוד בהם בתחום של חומרי בניין, ריצוף, אוורור, פתרון סילוק השפכים, אספקת מים ודרישות נוספות הנוגעות לניקיון ולאחזקת המקום.

הבדיקה העלתה כי בתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו פועלות יחידות אירוח רבות החייבות ברישיון עסק ללא ידיעתו, וממילא ללא אישורו המוקדם של משרד הבריאות. עוד הועלה כי משרד הבריאות לא ניהל מאגר מידע, ולא ערך מיפוי ליחידות האירוח החייבות באישורו. המידע שהיה ברשותו התבסס בעיקר על בקשות לרישיון עסק שהועברו אליו מהרשויות המקומיות. להלן דוגמאות:

**המועצה האזורית גולן:** הועלה כי מתוך 22 עסקי יחידות אירוח הרשומים במאגר המידע של מחלקת רישוי עסקים חמישה פועלים ללא אישור משרד הבריאות.

נמצא שהמועצה העבירה את בקשותיהם לרישיון עסק לאישור משרד הבריאות עוד בשנים2007-2003, אך לא עקבה אחר תשובת משרד הבריאות, כך שלא היה ביכולתה לוודא שהם עומדים בדרישותיו.

**המועצה האזורית מבואות החרמון:** הועלה כי 30 מתוך 77 עסקי יחידות אירוח הרשומות במאגר המידע של המחלקה לרישוי עסקים של המועצה לא הועברו לאישור משרד הבריאות, וממילא פעלו העסקים ללא אישורו.

**המועצות האזוריות מטה אשר מעלה יוסף:** כ-100 יחידות אירוח החייבות באישור משרד הבריאות פועלות בתחום רשויות מקומיות אלה. בבדיקת השלמה שנערכה במשרד הבריאות בנפת עכו נמצא כי כמחצית מיחידות האירוח האמורות לא דווחו למשרד הבריאות לצורך הוצאת רישיון עסק, ובעקבות זאת לא הופיעו במאגר המידע של משרד הבריאות, וממילא פעלו ללא אישורו.

עוד העלתה הבדיקה כי בנפות עכו וצפת של משרד הבריאות לא קיימו פיקוח שיטתי על יחידות האירוח שפועלות בתחומן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 ציין משרד הבריאות כי איתור יחידות האירוח הוא באחריות הרשויות המקומיות וועדות התכנון, ובמרבית המקרים אין משרד הבריאות יכול לדעת על יחידות אירוח שלא דווח לו עליהן על ידי הרשויות המקומיות. למרות זאת, במקרים שבהם מגיע אליו מידע על יחידות אירוח פונות לשכות הבריאות ביזמתן לרשויות המקומיות ופועלות כנדרש.

**לדעת משרד מבקר המדינה עקב הגידול שחל בעסקים של חדרי אירוח בשנים האחרונות, ראוי כי משרד הבריאות, בשיתוף הרשויות המקומיות המשמשות רשויות סניטאריות מקומיות, יקיימו סקר יזום למיפוי יחידות האירוח שבתחומן, ויפקחו עליהם באופן שוטף, כדי להבטיח שמירה על תנאי תברואה נאותים.**

### אספקת מזון וארוחות

עסקי מזון משמשים מטבעם מוקד להתפתחות חיידקים העלול לסכן את בריאות הציבור, ועל כן קיימת חשיבות עליונה לפיקוח ובקרה נאותים על פעילותם.

בסעיף 4 לפקודת הבריאות מזון נקבע כדלקמן: "מפקח רשאי... להשיג ובדרך שנקבעה בתקנות, כל דוגמת מזון" וכן "להיכנס לחדרים שמוכרים בהם מזון כדי להשיג דוגמאות לאנליזה או כדי לברר אם מפירים שם פקודה זו או תקנות שלפיה". בפקודת הבריאות הוגדר מפקח בין היתר: "חבר או מפקח של רשות מקומית שמועצתה הסמיכה אותו לגבי חדרים שבתחומה".

בתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבתי אוכל), התשמ"ג-1983 (להלן - תקנות תברואה בתי אוכל) נקבעו תנאים לרישוי עסקים של בתי אוכל למיניהם, בין היתר, עבור בתי אוכל המשמשים להכנת מאכלים ומשקאות לשם הגשה מחוץ למקום ההכנה.

בתקנות אלה נקבעו תנאים פיזיים למבנים המשמשים להכנת מזון, כגון מטבח וחדרי שירות למיניהם, סוגים של חומרי בנייה, חדרים ומתקני קירור ותנאי אחזקת המזון בהם, תנאי אוורור ותאורה, איכות מי שתייה, וכן תנאים לאחסון מזון ותנאים תברואתיים להעסקת עובדים, ניקיון ותחזוקת המבנים.

בהנחיות משרד הבריאות נקבע, כי במקרה של הכנת מזון, על יחידות האירוח לעמוד בתנאים שנקבעו לבתי אוכל, ואספקת המזון לאורחים תהיה ממקור מאושר על ידי משרד הבריאות, או ממטבח העונה לתקנות תברואה בתי אוכל.

הועלה כי משרד הבריאות אינו מעניק אישור לבעלי יחידות אירוח המספקים לאורחיהם מזון שהוכן במטבחם הפרטי, אלא דורש שבעלי יחידות האירוח יכינו את המזון במטבח הפועל לפי התקנות האמורות, או ממקור מאושר על ידו.

בדיקת פרסומים של בעלי יחידות האירוח באתרי אינטרנט העלתה כי מרביתם נוהגים להגיש לאורחיהם מזון, בעיקר ארוחת בוקר, שאותה הם מכינים במטבחם הפרטי, בניגוד להוראות תקנות תברואה בתי אוכל ולהנחיות משרד הבריאות. להלן דוגמאות:

סריקה מדגמית של הפרסומים באתרי האינטרנט בנוגע לעסקי יחידות אירוח המספקות מזון העלתה: ב-13 יישובים בתחום המועצה האזורית גולן נמצאו 110 עסקי יחידות אירוח המספקים מזון וארוחות לנופשיהם; בתחום המועצה האזורית מטה אשר נמצאו כ-20 עסקי יחידות אירוח המספקים ארוחות בוקר; במעלה יוסף נמצאו כ-30 עסקי יחידות אירוח המספקים ארוחות בוקר; בראש פינה נמצאו כ-15 עסקי יחידות אירוח המספקים ארוחות בוקר ובמבואות החרמון נמצאו כעשרה עסקי יחידות אירוח המספקים ארוחות בוקר.

**משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי אספקת ארוחות על ידי בעלי יחידות האירוח ללא אישורו של משרד הבריאות יש בהן כדי לסכן את שלומו ואת בריאותו של ציבור הנופשים.**

**משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות כי עליו להגביר את הפיקוח ולפעול נחרצות לכך שעסקי יחידות אירוח המגישים אוכל לציבור הנופשים יקיימו את הנחיותיו.**

בתשובתו ציין משרד הבריאות כי עקב הגידול הניכר בהיקף משימותיו, הוא זקוק לתקציבים ותקני כוח אדם נוספים כדי לקיים פיקוח יעיל.

המועצה האזורית מעלה יוסף מסרה בתשובתה כי תבדוק את המקרים שהועלו בביקורת, ותפעל להידוק האכיפה על יחידות האירוח המגישות מזון לאורחים. עוד ציינה המועצה כי תדרוש מבעלי יחידות האירוח, כתנאי לקבלת רישיון עסק, לחתום על הצהרה כי הם מזמינים מזון רק בבתי אוכל מורשים.

### הפעלת בריכות שחייה

בריכות שחייה ומתקני מים ציבוריים המשמשים לנופש ולשחייה לציבור הרחב מהווים מוקד העלול לסכן את בריאות הציבור אם לא מתקיימים בהם תנאים תברואתיים נאותים.

בצו רישוי עסקים נקבע כי בריכת שחייה, לרבות מאגר מים המשמש לשחייה ולנופש מים, הוא עסק טעון רישוי, ולכן, לפי חוק רישוי עסקים, יש צורך ברישיון נפרד לבריכת שחייה שמפעיל בעל יחידת אירוח, נוסף על הרישיון הנדרש להפעלת העסק של יחידות האירוח, ולשם כך עליו לקבל גם את אישוריהם של המשטרה ומשרד הבריאות, נוסף על קיום דינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות.

בתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבריכות שחייה), התשנ"ד-1994 (להלן - תקנות בריכות שחייה) נקבעו הוראות להפעלת בריכות שחייה. בתקנות בריכות שחייה נקבע כי לא יאושר לאדם רישיון לבריכה ולא ינהל אותה, אלא אם הוא ממלא אחר הוראות תקנות אלה להנחת דעתו של המנהל הכללי של משרד הבריאות, או מי שהסמיכו לכך.

בתקנות בריכות שחייה נקבעו הנחיות לשמירת איכות מי הבריכה וחיטוים, ציוד לחיטוי, חומרים לטיפול במים, מערכת מיחזור, מתקנים נוספים כגון מספר מקלחות, חדרי הלבשה, תאי בתי שימוש וכיורים וכן הוראות לתחזוקה וניקיון.

הבדיקה העלתה כי לרשויות המקומיות שנבדקו וכן למשרד הבריאות, לאיגודי הערים לשירותי לכבאות ולוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לא היה מאגר מידע על בריכות השחייה שמעמידים בעלי יחידות האירוח לרשות הנופשים.

סריקה מדגמית באחד מאתרי האינטרנט המפרסמים יחידות אירוח בתחומי הרשויות המקומיות האמורות העלתה, כי רבים מבעלי יחידות האירוח הקימו בריכות שחייה והעמידו אותן לשימוש האורחים. כך למשל: בשלושה מושבים שבתחום המועצה האזורית גולן נמצאו 26 בריכות, במועצה האזורית מעלה יוסף נמצאו 20 בריכות, במועצה האזורית מטה אשר נמצאו עשר בריכות, במועצה האזורית מבואות החרמון נמצאו 11 בריכות, בראש פינה נמצאו שבע בריכות וביבנאל נמצאו שש בריכות.

הבדיקה ברשויות המקומיות העלתה כי בעלי יחידות האירוח עם בריכות השחייה לא הגישו בקשות להפעלתן במסגרת הבקשות לרישיון עסק, וממילא לא קיבלו את האישורים הדרושים לכך.

מבדיקות השלמה שנערכו בנפות עכו וצפת של משרד הבריאות עולה כי בעלי יחידות האירוח המפעילים בריכות שחייה לא קיבלו אישור לכך מטעם משרד הבריאות.

הוועדה המקומית גליל עליון ציינה בתשובתה כי היא מאפשרת הקמת בריכות שחייה לשימושם הפרטי של בעלי הנחלות בלבד, ולא לציבור הנופשים.

המועצה האזורית מבואות החרמון ציינה בתשובתה כי תבדוק את הנושא, ותדרוש מבעלי יחידות האירוח שברשותם בריכות שחייה שלא יעמידו אותן לרשות הנופשים.

המועצה האזורית מעלה יוסף מסרה בתשובתה כי בעלי יחידות האירוח הצהירו כי הבריכות הוקמו לשימושם הפרטי בלבד,אך בעקבות הערות הביקורת תפעל המועצה לאתר את בעלי יחידות האירוח המעמידים בריכות שחייה לרשות הנופשים, ותדרוש מהם להסדיר את הוצאת רישיון העסק.

משרד הבריאות השיב כי הוא פועל לפי התקנות וההנחיות שנקבעו לצורך הפיקוח על בריכות השחייה, ואולם "כנותן אישור" אין ביכולתו לאתר בריכות שחייה שמעמידים בעלי יחידות האירוח לרשות הנופשים; ברגע שנודע לו על פעילות כזו הוא פועל לפי סמכויותיו.

**משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו וכן למשרד הבריאות כי עליהם למפות את יחידות האירוח המפעילות בריכות שחייה, ולדרוש מבעליהן להוציא רישיונות עסק כחוק, כדי להבטיח שהפעלתן תתקיים תוך שמירה על שלומם ובריאותם של הנופשים.**

בעקבות בדיקת משרד מבקר המדינה פנתה המפקחת הנפתית על בריאות הסביבה בנפת עכו, במרס 2008, למנהלי המחלקות לפיקוח ולרישוי עסקים שבמועצות האזורית מעלה יוסף ומטה אשר. במכתבה הדגישה את הצורך ברישיון עסק ליחידות אירוח המפעילות בריכות שחייה, וביקשה מהם לפעול כדי לאתר יחידות אירוח חדשים, ולבדוק את השירותים הנלווים שהם מספקים.

☆

**על אף המידע והפרסום הרב באתרי האינטרנט ובכלי התקשורת השונים על אודות יחידות האירוח והשירותים הנלווים המסופקים לנופשים, לא נקטו הרשויות המקומיות, הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, משרד הבריאות ואיגודי הערים לכבאות באמצעים המוקנים להם על פי הוראות הדין לאכיפת חוק רישוי עסקים.**

**לדעת משרד מבקר המדינה מתן שירותים נלווים כגון אספקת מזון והעמדת בריכות שחייה לרשות הנופשים, בלי שבעליהם מילאו אחר דרישות החוק, וללא פיקוח הגורמים המוסמכים, עלולים לגרום סיכונים בטיחותיים וסכנות תברואתיות לנופשים.**

**משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו, למשרד הבריאות ולאיגודי הערים לשירותי כבאות גליל עליון וגליל מערבי שעליהם לפעול במשותף ולהגביר את הפיקוח על יחידות האירוח, כדי להבטיח את קיום הוראות חוק רישוי עסקים ודרישות פקודת בריאות העם.**

## אכיפת הוראות חוק רישוי עסקים על ידי הרשויות המקומיות

בסעיף 4 לחוק רישוי עסקים נקבע: "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון או היתר זמני לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו". החוק מקנה לרשות הרישוי סמכות להשתמש באמצעים אחדים לאכיפת הוראותיו:

צו הפסקה מינהלי - בסעיף 20 לחוק רישוי עסקים נקבע: "היה לממונה על המחוז, לממונה על איכות הסביבה, לרופא מחוזי או לראש הרשות המקומית יסוד סביר להניח שמדובר בעסק ללא רשיון או שהעסק לא קיים תנאים שנקבעו ברשיון, רשאי הוא לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק", (להלן - צו הפסקה מינהלי). על פי סעיף 21 לחוק רישוי עסקים תוקפו של צו הפסקה מינהלי הוא שלושים יום מיום נתינתו, וניתן להאריך את תוקפו בשלושים יום נוספים, אם הוגש לבית המשפט כתב אישום על העבירה ששימשה עילה להוצאת הצו.

צו מניעת פעולות - סעיף 22א לחוק רישוי עסקים קובע כי אם 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 מן הרישיון או ההיתר הזמני, רשאי בית משפט

השלום, או בית המשפט לעניינים מקומיים, ליתן צו המורה להימנע מפעולה באותו מקום, במבנים, בחצרים, או במקרקעין.

הגשת כתבי אישום - סעיף 14 לחוק רישוי עסקים קובע עבירות שבגינן ניתן להגיש כתב אישום, כגון עיסוק ללא רישיון או היתר זמני ואי-קיום תנאי מתנאי הרישיון או ההיתר הזמני.

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות גולן, מבואות החרמון, מעלה יוסף וראש פינה לא נקטו צעדי אכיפה כלשהם נגד בעלי יחידות אירוח שניהלו את עסקיהם ללא רישיון עסק; הן לא הוציאו צווי הפסקה מינהליים, לא הגישו כתבי אישום נגד בעלי העסקים, ולא נקטו כל צעד אחר כדי להבטיח שיחידות האירוח יפעלו על פי רישיון עסק. הרשויות המקומיות גם לא הפעילו את סמכויותיהן האמורות לפי חוק רישוי עסקים במקרים שבהם קיבלו דיווחים מאיגוד ערים לכבאות, או מגורמי הפיקוח במשרד הבריאות, על הפעלת עסקים של יחידות אירוח בלי אישורם.

המועצה האזורית גולן יוסף ציינה בתשובתה כי בקשה לסגירת עסקים בתחום המועצה מוגשות על ידה רק אחרי שיקול דעת, וכאשר מוצגות בפניה כל הראיות המצביעות על ניהול עסק שלא כחוק. עם זאת ציינה המועצה כי תפעל לאיתור מפירי החוק בקרב בעלי יחידות האירוח, ולהגברת אמצעי האכיפה נגדם.

**המועצה האזורית גולן**: מהמסמכים עולה כי איגוד הערים לשירותי כבאות גליל עליון המליץ למועצה האזורית גולן, בחודשים פברואר ומאי 2007, לסגור שתי יחידות אירוח עד לסיום תיקון הליקויים, בנימוק שהן פועלות ללא אישור, והפעלתן מסכנת את שלום הציבור.

הבדיקה העלתה כי משרד הבריאות - לשכת הבריאות הנפתית בצפת - דרש מהמועצה האזורית גולן באפריל ובדצמבר 2007, לסגור שש יחידות אירוח הפועלות ללא רישיון עסק ביישובים נמרוד, קיבוץ עין זיוון וקיבוץ אורטל.

המועצה האזורית גולן ציינה בתשובתה כי תחום האירוח הכפרי הוא חדש יחסית, והתפתח במהירות רבה באופן שהקדים את ההיערכות המינהלית, התכנונית והמשפטית הנדרשת למתן מענה ראוי. המועצה פועלת להתאמת "אופן התנהלותה" כך שיאפשר לתושבי המועצה להתפרנס מעסק זה, תוך שמירת הוראות החוקים הרלוונטיים, ותפעל כנגד מפירי החוק בתחומה.

**המועצה האזורית מבואות החרמון**: מהמסמכים עולה כי איגוד ערים לשירותי כבאות גליל עליון המליץ באפריל 2007 למועצה האזורית מבואות החרמון לסגור שתי יחידות אירוח עד לסיום תיקון הליקויים, בנימוק שהן מסכנות במידה רבה את האורחים ואת העובדים השוהים בהן.

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, ביוני 2008, לא השתמשו המועצות האזוריות גולן ומבואות החרמון בסמכויות המוקנות להם לפי חוק רישוי עסקים, במקרים שבהם דיווחו להם מאיגודי ערים לכבאות, או מגורמי הפיקוח במשרד הבריאות, על הפעלת עסקים של יחידות אירוח בלי אישורים.

**המועצה המקומית ראש פינה**: מהמסמכים עולה כי משרד הבריאות - לשכת הבריאות הנפתית בצפת - פנה, באפריל 2007, לראש המועצה המקומית ראש פינה וביקשו להפסיק את הפעלת הבריכה והג'קוזי של יחידת אירוח הפועלת ביישוב, עד תיקון כל הליקויים שהועלו בביקורת משרד הבריאות.

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, יוני 2008, לא פעלה המועצה להפסיק את הפעלת הבריכה.

**משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות כי עליהן לפעול על פי הסמכויות המוקנות להן לפי חוק רישוי עסקים, בעקבות הצבעתם של נותני האישור על יחידות אירוח המתנהלות בתחומן תוך הפרת דיני הרישוי.**

**משרד מבקר המדינה העיר למשרדי הממשלה הנוגעים בדבר: משרד הפנים, משרד הבריאות, איגודי הערים לשירותי כבאות והרשויות המקומיות לפעול בשיתוף פעולה בכל הקשור לקיום הוראות חוק רישוי עסקים והתקנות שהותקנו על פיו, ולשפר את התקשורת ביניהם לצורך הגברת הפיקוח והאכיפה על ענף יחידות האירוח.**

## גביית ארנונה מבעלי יחידות אירוח

סמכותה של רשות מקומית להטיל בתחומה ארנונה כללית בשנת כספים נקבעה, בין היתר, בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב), התשנ"ג-1992, ובתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), שהותקנו החל בשנת הכספים 1993 מדי שנה (להלן - תקנות ההסדרים).

בתקנות ההסדרים נקבעו סוגי הנכסים שעליהם תוטל ארנונה, אופן חישוב שטח הבנייה של נכסים אלה ושיעורי הארנונה המזעריים והמרביים לכל סוג. על פי הנחיות משרד הפנים סווגו יחידות אירוח לצורך חיוב בארנונה כבתי מלון, ובשנת 2007 עמד התעריף המזערי שהרשויות רשאיות לגבות על 30.74 ש"ח למ"ר.

**המועצה המקומית ראש פינה:** מדי שנה קבעה המועצה בצו המיסים שלה תעריפים לגביית ארנונה לפי סוג הנכס. בשנת 2007 קבעה שני תעריפים ליחידות אירוח, 29 ש"ח למ"ר למחזיקים עד שלוש יחידות אירוח, ו-35.5 ש"ח למ"ר למחזיקים ארבע יחידות אירוח ומעלה.

נמצא, כי המועצה לא גבתה מהמחזיקים מעל ארבע יחידות אירוח את התעריף המדורג שקבעה בצו המיסים שפרסמה, אלא תעריף אחיד למגורים וליחידות אירוח ששיעורו 29 ש"ח למ"ר. תעריף זה נמוך מהתעריף המזערי שנקבע על ידי משרד הפנים ליחידת אירוח. עוד נמצא כי המועצה חישבה את שטח המגורים ואת שטח יחידות האירוח כמקשה אחד לצורך החיוב בארנונה.

בתגובה לביקורת של משרד מבקר המדינה ממאי 2008 הסבירה המועצה כי העובדה שיחידות האירוח מצויות לרוב בביתם של התושבים אינה מאפשרת הבחנה בין חדרי האירוח לחדרי המגורים, אלא אם בעל העסק מדווח למועצה בעניין זה. המועצה שוקלת לשנות את צו הארנונה כך ששיעורו יהיה זהה לכל בעלי יחידות האירוח, ללא תלות במספר היחידות המנוהלות.

**המועצה האזורית מעלה יוסף:** בצו המיסים לשנת 2007 שפרסמה המועצה נקבע תעריף ארנונה ליחידות אירוח בסך 31.32 ש"ח למ"ר. בפועל גבתה המועצה ממחזיקי יחידות אירוח אותו תעריף ארנונה שקבעה למגורים, בסך 28.34 ש"ח למ"ר, שהוא נמוך מהתעריף המזערי שנקבע בתקנות ההסדרים ליחידות אירוח ( 30.74 ש"ח למ"ר).

**המועצה המקומית יבנאל:** המועצה קבעה בצו הארנונה שלה לשנת 2007 תעריף ליחידות אירוח בסך 16.47 ש"ח למ"ר, שהוא נמוך מהמינימום המותר על פי תקנות ההסדרים לסוג זה.

האגף לתקצוב ולפיתוח ברשויות המקומיות במשרד הפנים פנה לראש המועצה ביולי 2007 וביקש ממנו לתקן את צו הארנונה, ולהעלות את התעריף למינימום הנדרש בתקנות ההסדרים לכל מי שסווג כיחידת אירוח.

הבדיקה העלתה כי עד למועד סיום הביקורת, יוני 2008, לא יישמה המועצה את הנחיות משרד הפנים, והתעריף ליחידות אירוח בשנת 2008 נותר בסך 16.48 ש"ח למ"ר.

**המועצה האזורית מבואות החרמון:** המועצה האזורית מבואות החרמון קבעה בצווי המיסים השנתיים שלה תעריף לבתי מלון, והוא חל גם על יחידות אירוח ונופש כפרי. בשנים 2007 ו-2008 היה התעריף שקבעה המועצה 31 ש"ח למ"ר.

הבדיקה העלתה כי המועצה אינה מחייבת בארנונה את יחידות האירוח הפועלות בתחומה.

על פי נתונים באתר האינטרנט של המועצה פועלים בתחומה כ-650 יחידות אירוח. על פי תחשיב שעשה משרד מבקר המדינה, בהנחה שהשטח הממוצע של יחידת אירוח הוא 30 מ"ר, הייתה המועצה אמורה לגבות מבעלי יחידות האירוח מדי שנה סכום של כ-600,000 ש"ח.

**משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות כי עליהן לחייב בארנונה את יחידות האירוח הפועלות בתחומן, בסכומים שנקבעו בתקנות ההסדרים ולהתאים את צווי המיסים שלהן לתקנות ההסדרים. בכך יוכלו להגדיל את הפוטנציאל של הכנסותיהן העצמיות מארנונה.**

בפברואר 2003 פורסמו תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות ההנחות), שהסדירו במפורט את מתן ההנחות בארנונה, קבעו מבחנים לקבלתן והגדירו את תפקידיה של ועדת ההנחות. תקנות ההנחות מבחינות בין הנחות כלליות הניתנות לקבוצות מוגדרות של זכאים, ובין הנחות לנזקקים. עוד נקבע בהן כי המועצה רשאית לקבוע את שיעור ההנחה על פי מבחנים שנקבעו בתקנות, בשיעורים שלא יעלו על אלו שנקבעו בהן.

**המועצה האזורית מטה אשר:** הבדיקה העלתה כי המועצה מעניקה זה שנים הנחה בארנונה בשיעור של 40% לבעלי יחידות האירוח החברים בעמותת התיירות של "הגליל המערבי". בעמותה חברות כמה רשויות מקומיות, וביניהן המועצה האזורית מטה אשר, ובראשה עומד ראש המועצה האזורית מטה אשר.

נמצא כי רק 45 בעלי יחידות אירוח, שהם כמחצית מבעלי יחידות האירוח במועצה, חברים בעמותת התיירות "הגליל המערבי", והם נהנו מהנחה בארנונה בשיעור 40%. על פי דיווחי המועצה הסתכמה ההנחה לבעלי יחידות האירוח החברים בעמותה בשנת 2007 בכ-400,000 ש"ח.

בתשובתו מאוגוסט 2008 ציין ראש המועצה האזורית מטה אשר כי מליאת המועצה החליטה לאשר לבעלי יחידות האירוח הנחה בארנונה על חשבון תקציב המועצה, כדי לסייע להם מבחינה כלכלית, מאחר שהן אינן פעילות לאורך כל השנה. עוד ציין ראש המועצה כי בדיקתו העלתה כי מפעילי יחידות האירוח שאינם נהנים מהנחה מחזיקים עד שלוש יחידות אירוח.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מטה אשר כי ההנחה שנתנה לחברי העמותה אינה נמנית עם ההנחות שעליהן הודיעה מראש, אינה עולה בקנה אחד עם ההנחות שנקבעו בתקנות ההסדרים.**

## סיכום

**ממצאי הבדיקה מצביעים על ליקויים רבים ומתמשכים בפעולותיהן של משרדי הממשלה השונים: הפנים, הבריאות והתיירות וכן ממ"י והרשויות המקומיות שנבדקו (המועצות האזוריות גולן, מבואות החרמון ומעלה יוסף ושתי המועצות המקומיות ראש פינה ויבנאל). גם בפעולותיהם של שני איגודי ערים לשירותי כבאות: הגליל העליון המזרחי והגולן והגליל המערבי, ושל ארבע ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה שנבדקו (גולן, גליל עליון, אצבע הגליל וחבל אשר) נמצאו ליקויים בתחום רישוי עסקים ואכיפת דיני התכנון והבנייה.**

**הזנחת הטיפול בעסקי יחידות האירוח במשך שנים רבות, עלולה לפגוע בבריאות הנופשים ובבטיחותם.**

**על משרדי הממשלה האמורים ועל הרשויות המקומיות לשתף פעולה באיתור יחידות אירוח, לרבות העברת המידע ביניהם, כך שתהיה בידיהם תמונת מצב מדויקת אודות יחידות האירוח הקיימות. עוד עליהם להגביר את הפיקוח על עסקי יחידות האירוח הטעונים רישיון עסק, ולפעול ביתר שאת לאכיפת הוראות החוק על מפעילי יחידות אירוח ללא רישיון, תוך שהן נוקטות את כל האמצעים המוקנים להם על פי דין.**

**משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הפיקוח הלקוי ואת התעלמותם של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, היחידה לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים וממ"י מעבירות בנייה שנעשו.**

**על משרד הפנים, שהחוק הסמיך אותו לפקח על פעולותיהם של הרשויות המקומיות, הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ואיגודי הערים לשירותי הכבאות להפעיל את סמכויותיו ולעקוב באופן שוטף אחר פעולותיהם של הגופים האמורים.**

**על משרדי הפנים, הבריאות והתיירות וממ"י, בשיתוף עם הרשויות המקומיות, לבחון את נושא התיירות הכפרית על היבטיו השונים כדי לתקן את הליקויים שהועלו בביקורת.**