

מועצה מקומית ג'דידה-מכר

רישוי עסקים ומפעל המים

תקציר

תחום שיפוט של המועצה המקומית ג'דידה-מכר (להלן - המועצה) משתרע על פני כ-8,974 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מנתה אוכלוסיית ג'דידה-מכר ביוני 2009 כ-18,300 נפש, מהם כ-91.3% מוסלמים והשאר נוצרים. במדד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-2006, שמדרג את רמתן החברתית-כלכלית של הרשויות המקומיות באשכולות בין 1 ל-10 (1 היא הרמה הנמוכה ביותר), מדורגת המועצה באשכול ¹2.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-יוני 2009 קיים משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המועצה בנושא רישוי עסקים שפועלים בתחומה, הפיקוח עליהם ואכיפת דיני רישוי עסקים. עוד בדק משרד מבקר המדינה את ניהול מפעל המים.

עיקרי הממצאים

רישוי עסקים, פיקוח עליהם, ואכיפת הוראות דיני רישוי עסקים

לרישוי עסקים בתחום השיפוט של המועצה אחראית מחלקת תברואה ורישוי עסקים שבמועצה (להלן - המחלקה).

בשנת 2009 פעלו בתחום השיפוט של המועצה 161 עסקים טעוני רישוי שהיו ידועים למחלקה. 148 מהם - כ-92% - פעלו ללא רישיון עסק, והמחלקה לא ניהלה להם תיקים.

בשנים 2006-2009 העבירה המחלקה לנותני האישורים (הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, שירותי הכבאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות) את מעט

1 לפי הפרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: "אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, 2006" מעודכן ל-3.11.09.

הבקשות שהוגשו לה, אך לא הקפידה לשמור מסמכים הנוגעים לבקשות ולתוצאות הטיפול בהן.

המחלקה אינה מנהלת לכל עסק כרטיס ממוחשב הכולל פרטים על העסק (להלן - כרטיס עסק) ועל הליך הרישוי, כגון מועד ההעברה של הבקשות לרישיון עסק לנותני האישורים. למחלקה לא היה מידע על 14 עסקים טעוני רישוי לפי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו הרישוי), שצוינו ברישומי מחלקת הגבייה וכולם פעלו ללא רישיון.

בתחום השיפוט של המועצה פועלים רפתות ודירים לגידול בקר וצאן; לפעילותם של עסקים אלה יש השפעה על איכות הסביבה, מאחר ששפכייהם עלולים לחלחל למאגרי מי התהום, לזהם אותם ולגרום לזיהום סביבתי ולסכן את בריאות הציבור.

המועצה לא אכפה את הוראותיו של החוק על העסקים לגידול בעלי חיים.

המחלקה לא קיימה פיקוח שיטתי על העסקים טעוני הרישוי, בעיקר פיקוח תברואי על עסקי מזון, ולא קיימה פעולות פיקוח אחרות המתחייבות על פי הסמכות הנתונה בידיה. עוד נמצא כי המועצה לא נקטה צעדי אכיפה כלשהם כמתחייב מהחוק נגד בעלי עסקים שניהלו את עסקיהם ללא רישיון עסק. המועצה גילתה אזלת יד והתרשלות חמורה באכיפת חובת רישוי עסקים.

ניהול מפעל המים

הפער בתקציב הרגיל של המועצה בין ההכנסות להוצאות הנוגעות לניהול הכספי של מפעל המים, הסתכמו בארבע השנים 2006 עד 2009 בגירעון תפעולי נצבר של כ-3.2 מיליון ש"ח.

המועצה לא ניהלה את מפעל המים כמשק סגור. בפועל היה הגירעון בארבע השנים האמורות גבוה יותר מהאמור לעיל, מאחר שהוצאות אחרות הנוגעות למפעל המים, כגון משכורות והוצאות תחזוקה וחשמל, נזקפו כהוצאה במסגרת סעיפי תקציב הנכללים בפעולות כלליות של המועצה.

בשנים 2007 ו-2008 היה במועצה פחת מים גדול, שהסתכם בכ-470,993 מ"ק ו-523,250 מ"ק, כסדר השנים, שהם 29%-ו-32% בהתאמה מכמות המים שרכשה המועצה מחברת "מקורות", הדבר גרם למועצה בשנים אלה הפסדים כספיים בסכום כולל של כ-2,635,000 ש"ח, וזאת בנוסף על בזבז מים. בשנת 2009 הגיע הפחת במים ל-359,602 מ"ק (כ-23%).

שיעורי הגבייה של אגרת צריכת המים שנגבו בשנים 2006 עד 2009 היו נמוכים - בין 19% ל-25% מהסכומים שעמדו לגבייה - ועקב זאת היו יתרות הפיגורים בסוף דצמבר 2009 כ-16 מיליון ש"ח, סכום ששיעורו כ-325% מהחוב השנתי. המועצה לא נקטה אמצעים יעילים ונמרצים לגביית חובות אלה מהצרכנים.

סיכום והמלצות

הביקורת העלתה כי מרבית העסקים טעונו הרישוי שבתחום שיפוטה של המועצה פעלו ללא רישיון עסק ואף לא נוהלו להם תיקים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את היעדר האכיפה על ידי המועצה ואת התעלמותה מפעילותם של עסקים בתחומה ללא רישיונות עסק. נוכח מספרם הרב של העסקים הפועלים בתחומה אף שלא ניתנו להם אישורים של נותני האישורים עליה לפעול ללא דיחוי ובכל האמצעים המינהליים והשיפוטניים העומדים לרשותה כדי לאכוף את הוראות החוק.

בנושא ניהול מפעל המים עולה תמונה של בזבז מים כתוצאה מפחת מים גבוה, דבר שגרם גם להפסדים כספיים למועצה.

שיעורי הגבייה של אגרת צריכת המים היו נמוכים מאוד, ועקב זאת נצברו עד סוף 2009 חובות בסך של כ-16 מיליון ש"ח, בלי שהמועצה פעלה נמרצות לגביית חובות אלה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לתת את הדעת לפחת הגדול במפעל המים ולאחר את הסיבות לכך, ולפעול על מנת לצמצם את ההפסדים הכספיים הכבדים הנגרמים לה, וכן שעליה לפעול ללא דיחוי ובאמצעים נמרצים להגברת גביית אגרת צריכת מים על מנת לצמצם את יתרות הפיגורים הגבוהות.



מבוא

המועצה המקומית ג'דידה-מכר (להלן - המועצה) הוקמה בשנת 1989 כתוצאה מאיחוד של שתי המועצות המקומיות ג'דידה ומכר וכלולים בה שני היישובים ג'דידה ומכר. שטח השיפוט של המועצה משתרע על פני כ-8,974 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) מנתה אוכלוסיית ג'דידה-מכר ביוני 2009 כ-18,300 נפש, מהם כ-91.3% מוסלמים והשאר נוצרים. במדד של הלמ"ס מ-2006 שמדרג את רמתן החברתית-כלכלית של הרשויות המקומיות באשכולות בין 1 ל-10 (1 היא הרמה הנמוכה ביותר), מדורגת המועצה באשכול 2.² ראש המועצה מר מוחמד שאמי נבחר בבחירות שהתקיימו בנובמבר 2008.

בחודשים ינואר-יוני 2009 בדק משרד מבקר המדינה במועצה את פעולותיה בכל הנוגע לרישוי עסקים שפועלים בתחומה, הפיקוח עליהם ואכיפת דיני רישוי עסקים. כמו כן בדק משרד מבקר המדינה את ניהול מפעל המים.

2 לפי הפרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: "אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, 2006", מעודכן ל-3.11.09.

רישוי עסקים, פיקוח עליהם, ואכיפת הוראות דיני רישוי עסקים

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - החוק), והתקנות והצווים שהותקנו על פיו, מסדירים את נושא רישוי עסקים. נקבעו בהם בין השאר סוגי העסקים טעוני הרישוי, סוגי רישיונות העסק, התנאים למתן רישיונות והמורשים לקביעתם, וכן הדרכים לאכיפת החוק על מי שמנהלים עסק טעון רישוי ללא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו בו.

בחוק נקבע כי שר הפנים רשאי לקבוע בצווים אילו עסקים יהיו טעוני רישוי ולהגדירם, כדי להבטיח את קיום המטרות שקבע החוק. עוד נקבע שהוצאת הצווים טעונה התייעצות עם השר הנוגע בדבר על פי מטרות הרישוי; להבטחת איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים - יש להתייעץ עם השר לאיכות הסביבה; למניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות - שר המשטרה (כיום השר לביטחון הפנים); להבטחת בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו - שר העבודה והרווחה³; למניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות - שר החקלאות; להבטחת בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים - שר הבריאות. מטרות נוספות שנקבעו בחוק הן קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות.

בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו הרישוי), שהוציא שר הפנים מכוח סמכותו האמורה, פורטו העסקים טעוני הרישוי לפי מטרות הרישוי העיקריות שלהם. בצו הרישוי נקבע כי העסקים האמורים טעונים רישוי גם למטרות קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות.

בחוק נקבע כי רשות הרישוי לעסק טעון רישוי בתחום השיפוט של רשות מקומית היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך. על פי החוק, לא תיתן רשות רישוי לרשות מקומית לעסק טעון רישוי, אלא אם כן ניתן לכך אישור (להלן - אישור מוקדם) מאת השר או השרים שעמם יש להתייעץ בקשר לקביעתו של עסק כעסק טעון רישוי בצו הרישוי, או מאת מי שהשרים הסמיכו לכך (להלן - נותני האישורים). הבקשה לרישיון עסק תוגש לרשות הרישוי, וזו - אם לא החליטה לדחותה - תעביר אותה לנותני האישורים לקבלת אישורם המוקדם.

עוד נקבע בחוק כי רשות הרישוי ונותני האישורים רשאים להתנות את מתן הרישיון או האישור, לפי העניין, בתנאים שיש לקיימם (קודם למתן הרישיון או לאשרור), והם רשאים להוסיף תנאים לרישיון שניתן. והכול כדי לקדם את מטרות הרישוי.

החוק קובע כי רישיון יינתן לתקופה שאינה מוגבלת מראש, אך מסמיך את שר הפנים לקבוע תקופת תוקף לרישיון של סוג עסקים פלוני, ובלבד שלא תפחת משנה. בתוספת הראשונה לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 (להלן - תקנות הרישוי), הוגדרו סוגים של עסקים טעוני רישוי, אשר לניהולם תיתן רשות הרישוי רישיון תקופתי, ונקובה תקופת תוקף הרישיון (להלן - התוספת הראשונה).

לרישוי עסקים בתחום השיפוט של המועצה אחראית מחלקת תברואה ורישוי עסקים שבמועצה (להלן - המחלקה). מתפקידה של המחלקה להבטיח את מילוי הוראות החוק, התקנות והצווים שהותקנו על פיו ואת מילוי התנאים למתן רישיונות עסק שקבעו המחלקה או הוועדה המקומית

3 סמכות זו הועברה לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה - ראו י"פ תשס"ג-2004.

(מרחבית) לתכנון ולבנייה גליל מרכזי (להלן - הוועדה המקומית) ואיגוד ערים לשירותי כבאות גליל מערבי עכו (להלן - רשות הכבאות) או נותני האישורים.

לפי נתוני המחלקה פעלו בדצמבר 2009 בתחום שיפוטה של המועצה 161 עסקים טעוני רישוי. 68 מהם (כ-42%) עסקו בתחום המזון, ובהם: חנויות לממכר מזון, מסעדות ומזנונים, קיוסקים ואטלזים.

הטיפול בבקשות לרישיון עסק

תקנות הרישוי מפרטות הוראות ותנאים, בין היתר בנושאים אלה: אופן הגשת הבקשה לרישיון או להיתר זמני; המסמכים שיש לצרף לבקשה; סמכות רשות הרישוי שלא לקבל בקשה שחסרים בה מסמכים שהתקנות מחייבות את צירופם; מתן אישור בכתב על קבלת הבקשה וחובתה של רשות הרישוי לנמק סירוב להעניק רישיון או היתר זמני; קציבת מועדים לפעולות האלה: (1) העברת הבקשה מרשות הרישוי לנותן אישור; (2) מתן תשובתו של נותן האישור; (3) מתן החלטה של רשות הרישוי בדבר הבקשה, וכן חובת ההנמקה של רשות הרישוי כאשר היא מסרבת להעניק רישיון או היתר זמני.

לכל עסק טעון רישוי שבעליו מגיש בקשה לרישיון עסק, מנהלת המחלקה תיק ובו מתויקים מסמכים הנוגעים לאותו עסק (להלן - תיק רישוי). מאידך, המחלקה אינה מנהלת לכל העסקים רישום ממוחשב (להלן - כרטיס עסק) שכולל פרטים על העסק, כגון שם העסק, כתובתו, תחום פעילותו, ומספרו הסידורי על פי צו הרישוי, וכן מידע על הליך הרישוי שלו ומצב הטיפול בבקשות לרישיון עסק, כגון מועד העברת הבקשה לנותני האישורים למיניהם. כרטיס העסק אמור לתעד את תשובותיהם של הגופים האמורים, וכן לפרט אם ניתן לעסק רישיון ומה סוגו. המידע בכרטיס העסק אמור להתאים למידע ולמסמכים שנמצאים בתיק הרישוי.

על פי נתוני המחלקה, בסוף שנת 2009 כ-92% מהעסקים שהיו ידועים לה (148 מתוך 161 עסקים) פעלו ללא רישיון עסק כנדרש ואף לא נוהלו להם תיקים. המחלקה לא הקפידה על רישום מצב הטיפול בעסקים שהגישו לה בקשות לרישיון עסק וכאמור היא לא ניהלה מאגר מידע ממוחשב ובשל כך אין בידיה פרטים מלאים על כל העסקים הטעונים רישוי.

נמצא כי מספר הבקשות שהועברו בשנים 2006-2009 אל רשות הכבאות, הוועדה המקומית, משרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה ומשטרת ישראל היה קטן ביותר, וכי גורמים אלה טיפלו בכל הבקשות שהועברו אליהם. בדיקת מסמכים הנוגעים ל-13 העסקים שפעלו ברישיון (כ-8% מהעסקים) העלתה כי המחלקה לא טיפלה ברוב הבקשות לרישיון עסק שהגישו בעלי עסקים כנדרש בידי רישוי עסקים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי על המחלקה לנהל תיקים לכל העסקים הטעונים רישוי, ולשמור בהם מסמכים הנוגעים להעברת בקשות הרישוי לגורמים המעורבים, כדי שתוכל לעקוב אחר קבלת תשובותיהם. על המחלקה לוודא שכל מבקשי רישיון עסק ימציאו את המסמכים הנדרשים בהתאם לתקנות הרישוי.

לצורך גביית ארנונה מנהלת מחלקת הגבייה של המועצה מאגר מידע ממוחשב, ובו רשומים כלל הנכסים שקיימים בתחום שיפוט, לרבות העסקים שפועלים בשני היישובים המרכיבים את המועצה.

השוואה שעשה משרד מבקר המדינה במועצה בין רישומי מחלקת הגבייה ובין רישומי מחלקת רישוי עסקים העלתה כי במחלקה לא נרשם כל מידע על 14 עסקים טעוני רישוי לפי צו הרישוי שצינו ברישומי מחלקת הגבייה, וכולם פעלו ללא רישיון.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי מן הראוי שתקבע נהלים להעברה שוטפת של מידע על עסקים טעוני רישוי ממחלקותיה השונות למחלקה, כדי לאפשר לה בקרה ומעקב בכל הנוגע לעסקים הפועלים בתחומה.

תכנון ובנייה

בסעיף 1(א) לחוק נקבע: "שר הפנים רשאי לקבוע בצווים עסקים טעוני רישוי ולהגדירם, כדי להבטיח בהם מטרות אלה או מקצתן: ... (6) קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות". סעיף 2(ג) לצו הרישוי קובע: "עסק מן המפורטים בתוספת הראשונה טעון רישוי גם למטרות קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות". בתוספת מפורטים העסקים טעוני הרישוי לפי מטרות הרישוי העיקריות שלהם. לפיכך, על רשות הרישוי לבדוק במסגרת הליכי רישוי העסק אם המבנה שינוהל בו העסק נבנה על פי היתר בנייה ובהתאם לתנאי ההיתר, ואם השימוש בו תואם את התכניות החלות על השטח על פי דין, ועליה להביא בחשבון את תוצאות הבדיקה בעת ההחלטה בדבר מתן הרישיון.

במסגרת הליכי אישור רישיון העסק, המחלקה אמורה להעביר את הבקשות לרישוי עסק לוועדה המקומית, כדי לוודא שהוועדה נתנה היתר בנייה למבנה שבו מנוהל העסק, וכן שהשימוש במבנה תואם את התכניות החלות עליו על פי דין.

כפי שנמסר לעובדי משרד מבקר המדינה על ידי מנהל מחלקת התברואה ורישוי עסקים, בשנים 2006 עד 2008 העבירה המחלקה לוועדה 21 בקשות; בבדיקת מעקב של משרד מבקר המדינה מאפריל 2010 נמצא שבעקבות הביקורת הועברו בשנת 2009 לוועדה 6 בקשות. לא ניתן היה לאמת נתון זה מאחר שהמחלקה לא הקפידה על שמירת המסמכים הנוגעים לבקשות ולתוצאות הטיפול בהן. הבדיקה בוועדה העלתה כי היא אישרה 13 בקשות להיתר בנייה, כולן למבנים חקלאיים, במסגרת הליך רגיל של טיפול בהוצאת היתר בנייה, ולא במסגרת טיפול בבקשות לרישיון עסק.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמחלקה תדאג להעביר לוועדה את כל הבקשות לרישיון עסק ולשמור מסמכי בקשות אלה, לצורך מעקב ולהמשך הטיפול בהן.

שירותי הכבאות

כאמור נקבע בחוק כי אחת ממטרות רישוי העסקים היא להבטיח את קיום הדינים הנוגעים לשירותי כבאות. על פי חוק שירותי כבאות, התשי"ט-1959, על רשות הכבאות, בין היתר,

להבטיח, לקיים ולתאם את כל הסידורים הדרושים למניעת דלקות ולכיבוי. חוק רישוי עסקים הסמיך את שר הפנים להתקין לעסקים טעוני רישוי - או לסוגים מהם - תקנות כדי להבטיח סידורים נאותים למניעת דלקות בחצרי העסק ובסביבותיהן ולכיבוי, ובכלל זה לחייבם להחזיק ציוד, מתקנים וחומרים לכיבוי דלקות.

סעיף 6(ד) לתקנות הרישוי קובע כי אם מתן רישיון לעסק טעון בדיקה של גורם נוסף, כגון איגוד ערים לכבאות, תעביר לו רשות הרישוי את הבקשה ואת המסמכים שצירף לה המבקש. המחלקה הייתה אמורה אפוא להעביר לרשות הכבאות את הבקשות לרישיון עסק של אותם סוגי עסקים טעוני רישוי שחובה להעבירם לרשות הכבאות לצורך קבלת אישורה.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במועצה נמצא כי המחלקה לא טיפלה ברובם המכריע של העסקים טעוני הרישוי המחייבים בדיקה של רשות הכבאות. בשנים 2007-2008 העבירה המחלקה לבדיקתה של רשות הכבאות רק 12 בקשות של עסקים מתוך 161 העסקים טעוני הרישוי. בבדיקת מעקב של משרד מבקר המדינה מאפריל 2010 נמצא שבעקבות הביקורת הועברו בשנת 2009 לרשות הכבאות 18 בקשות.

הבדיקה העלתה כי בין העסקים שפעלו בשנת 2009 ללא אישור של רשות הכבאות נכללים חמישה עסקים בתחום המזון (שתי מאפיות, שני מזנונים ומסעדה) שהפוטנציאל להיווצרות דלקות בהם, להתפשטות ולסיכון חיי אדם, הוא ברמה גבוהה (רמה 4)⁴.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי היה עליה לפעול על פי הוראות החוק, ולהעביר את בקשותיהם של בעלי העסקים לרשות הכבאות, ולדאוג לקבל ממנה תשובות בכתב, בנוגע לציוד שעל בעלי עסקים עם פוטנציאל גבוה לדלקות להחזיק, או להתקין, למניעת דלקות בעסקיהם ולהבטיח את בטיחות עובדיהם והקהל שפוקד אותם. חובתה של המועצה לוודא שעסקים בעלי פוטנציאל גבוה לדלקות יקבלו אישור של רשות כבאות, כדי להבטיח סידורים נאותים למניעת דלקות כנדרש על פי החוק.

משרד הבריאות

על פי צו הרישוי לא יינתן רישיון לעסקים שמשויכים לקבוצה "בריאות, רוקחות, קוסמטיקה", וכן עסקים שעוסקים בתחום המזון, כגון מסעדות, קיוסקים ובתי קפה, אלא אם כן שר הבריאות או מי שהוא הסמיך לכך נתן אישור לבקשה.

המחלקה אמורה להעביר ללשכה המחוזית של משרד הבריאות בעכו את הבקשות לרישיון עסק שצו הרישוי מחייב לקבל עבורן אישור מוקדם ממשרד הבריאות.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במועצה נמצא כי המחלקה לא טיפלה ברוב העסקים שצו הרישוי מחייב לקבל עבורם את אישור משרד הבריאות, וכי המחלקה לא הקפידה על רישום מדויק על עסקים אלה וכאמור לא ניהלה מאגר מידע ממוחשב.

בשנים 2006 עד 2008 העבירה המחלקה לטיפול משרד הבריאות 43 בקשות לרישוי עסק (בממוצע כ-14 בקשות בשנה), אך לא הקפידה על שמירת המסמכים הנוגעים לאותן בקשות ועל תיעוד תוצאות הטיפול בהן. יצוין כי משרד הבריאות אישר באותן שנים רק 13 בקשות, דהיינו

4 ברשות הכבאות מסווגים עסקים לפי ארבע רמות סיכון (מ-1 עד 4), ורמה 4 היא הגבוהה שבהן.

בממוצע כ-4 בקשות בשנה. מגישי יתר הבקשות לא עמדו בתנאי משרד הבריאות, ובפועל פעלו ללא רישיון עסק. בבדיקת מעקב של משרד מבקר המדינה באפריל 2010 נמצא שבעקבות הביקורת הועברו בשנת 2009 לטיפול משרד הבריאות 35 בקשות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי היה עליה לפנות למשרד הבריאות, ולקבל התייחסותו לבקשות כדי שיהיו בידיה מלוא הנתונים שיאפשרו לה לשקול את מתן רישיון העסק בהתאם לדרישות החוק. עמידה בדרישות משרד הבריאות הכרחית להבטחת תנאי תברואה נאותים באותם עסקים.

המשרד להגנת הסביבה

על פי צו הרישוי לא יינתן רישיון לעסקים שפעילותם פוגעת באיכות הסביבה ועלולה ליצור מפגעים ומטרדים, כגון עסקים בתחומי הדלק והאנרגיה, גידול בעלי חיים, תעשייה, מלאכה, ועסקים מסוימים בתחום המזון, אלא אם כן השר לאיכות הסביבה (להלן - המשרד להגנת הסביבה) או מי שהוא הסמיך לכך נתן אישור לבקשה.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי המחלקה לא טיפלה ברוב המקרים של העסקים המחייבים אישור של המשרד להגנת הסביבה, ולא הקפידה על רישום מדויק במאגר מידע ממוחשב על עסקים אלה שבתחום השיפוט של המועצה.

בשנים 2006 עד 2008 העבירה המחלקה לטיפול המשרד להגנת הסביבה רק 13 בקשות, אך לא הקפידה על שמירת המסמכים הנוגעים לאותן בקשות ועל תיעוד תוצאות הטיפול בהן. בשנת 2009 הועברו, בעקבות הביקורת, 12 בקשות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי היה עליה לפנות למשרד להגנת הסביבה ולקבל את התייחסותו לבקשות, כדי לשקול את מתן רישיון העסק בהתאם לדרישות החוק. עמידה בדרישות המשרד להגנת הסביבה הכרחית להבטחת תנאי איכות סביבה נאותים.

עסקי גידול בעלי חיים

אחד ממקורות הפרנסה של התושבים המתגוררים בתחום השיפוט של המועצה הוא גידול בקר וצאן ברפתות ובדירים.

לעסקי גידול בעלי חיים השפעה על איכות הסביבה, מאחר שבעלי החיים מייצרים שפכים ואשפה שעלולים לחלחל למי התהום ולגרום לזיהומים חמורים למקורות המים ולקרקע ולסכן את בריאות הציבור. הסכנה לסביבה חמורה יותר בחורף עקב מי הגשמים שעלולים לפזר את השפכים והאשפה.

הפעלת עסקים לגידול בעלי חיים טעונה על פי החוק אישורם של כמה גורמים כמפורט להלן:

בסעיף 1(א) לחוק נקבע: "שר הפנים רשאי לקבוע בצווים עסקים טעוני רישוי ולהגדירם, כדי להבטיח בהם מטרות אלו או מקצתן: (1) איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים... (4) מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים וזיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או

בתרופות." בסעיף 1(ב) לחוק נקבע: "הייתה אחת ממטרות הרישוי מטרה כמפורט להלן, טעון הצו התייעצות - (1) בסעיף קטן (א) (1) - עם השר לאיכות הסביבה... (4) בסעיף קטן (א) (4) - עם שר החקלאות."

על פי הוראותיו של צו הרישוי, עסק של גידול בעלי חיים וטיפול בהם טעון רישוי. מתן רישיון עסק בתחום גידול בעלי חיים מותנה באישורים מוקדמים של השר להגנת הסביבה ושל שר החקלאות, וכן בקיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי הכבאות. כל אחד מהגורמים האמורים רשאי להתנות תנאים ולקבוע מועד לביצועם, או לקבוע תנאים מוקדמים שעל מבקש הרישיון למלא לשם קבלת האישור המבוקש.

אף על פי שחלק מהתושבים עוסקים בגידול בקר וצאן, וכאמור גידול בעלי חיים כאלה טעון רישיון עסק, לא היה בידי המועצה מידע על רפתות ודירים בתחומה, כמותם, פיזורם ובעליהם. ממילא עסקים אלה לא נכללו במאגר המידע של המחלקה.

מנתונים שאספה המחלקה לפי בקשת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנת 2009 פעלו בתחום השיפוט של המועצה שישה רפתות ודירים שבהם מגדלים מאות ראשי בקר וצאן⁵.

הבדיקה העלתה כי בעלי העסקים המגדלים בעלי חיים לא הגישו למועצה בקשות לרישיון עסק, ועקב כך עסקים אלה מנוהלים זה שנים רבות ללא רישיון עסק וללא כל האישורים הדרושים על פי החוק. המועצה גם לא נקטה נגדם פעולות לאכיפת החוק.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לדאוג לאכוף את החוק על בעליהם של עסקי גידול בעלי חיים, ולפעול לאלתר להסדרת רישיונות עסק לאותם עסקים, וכי גידול בעלי חיים בלא רישיון עסק ובלא שהתקבלו האישורים הנדרשים מהגורמים המוסמכים, יוצר מפגעים מהותיים המסכנים את שלום הציבור. נקיטת צעדים לטיפול במפגעים אלה עשויה למנוע סכנה למקורות המים ופגיעה בבריאות הציבור, ולצמצם נזקים סביבתיים שעלולים להיגרם ממקורות אלה.

חידוש רישיונות עסק

בפרק ח' לתקנות הרישוי נקבעו הוראות לחידוש רישיון זמני או תקופתי. בסעיפים 26 ו-27 נקבע כי עד יום לפני תום תוקפו של רישיון עסק, תודיע על כך רשות הרישוי לנותן האישור; בתוך 60 יום מיום שקיבל את ההודעה, על נותן האישור להודיע לרשות הרישוי על מתן אישור לחידוש רישיון העסק ועל תנאיו, או על סירובו לחידוש רישיון בצירוף נימוקים, או על תנאים מוקדמים שעל בעל העסק למלא לצורך קבלת אישור לחידוש רישיון העסק או היתר זמני. כמו כן, בסעיף 27(ב) נקבע כי אם לא השיב נותן האישור בפרק הזמן שנקבע לכך כאמור לעיל, יראו אותו כמי שנתן היתר זמני, ובמקרה זה על רשות הרישוי להודיע לנותן האישור שהמועד האחרון למתן אישור חלף.

5 אין בידי המחלקה נתונים מדויקים.

בסעיף 28(א) לתקנות הרישוי נקבע כי לא יאוחר מ-14 יום מהמועד הקבוע לתום תוקפו של רישיון תקופתי או זמני, רשאית רשות הרישוי לפעול באחת הדרכים האלה: תיתן לבעל העסק רישיון ותקבע את תנאיו; תודיע לבעל העסק על סירובה לתת רישיון בצירוף נימוקים; תיתן לבעל העסק היתר זמני תוך פירוט תנאיו ומועד ביצועם, או תודיע לו על תנאים מוקדמים שעליו למלא לקבלת היתר זמני או רישיון. אם לא תודיע רשות הרישוי לבעל העסק על החלטתה כאמור לעיל, על פי סעיף 28(ב) יראו את בעל העסק כמי שיש לו היתר זמני לתקופה שלא תעלה על שנה אחת מתום תוקף רישיון העסק.

מעיון במסמכי המחלקה עולה כי תוקפם של שישה רישיונות עסק תקופתיים פג זמן רב קודם הבדיקה, בלא שהמועצה הודיעה לבעל העסק על עמדתה בנוגע לחידוש רישיון עסק, כנדרש על פי סעיף 28(א) לתקנות הרישוי.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי היה עליה לפעול על פי סעיפים 27 ו-28 לתקנות הרישוי בנוגע לחידוש רישיונותיהם התקופתיים של בעלי העסקים בתחומה. עוד היה עליה לפנות לנותני האישורים כדי לשקול את מתן האישור, או לחלופין לפעול על פי סמכותה ולתת לבעל העסק רישיון או להודיע לו על סירובה לתת רישיון ולנמק זאת.

פיקוח

הפיקוח על עסקים נועד לאתר עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון ולוודא שעסקים יפעלו רק עם רישיון עסק ועל פי תנאיו. הפיקוח אמור להתבצע באמצעות מפקח מטעם המחלקה שעושה ביקורת בעסקים בתדירות סבירה, מפקח על מילוי תנאי הרישיון בידי בעלי העסקים, מתריע על ליקויים שהועלו בבדיקה ועוקב אחר תיקונם. אם התגלו עברות, על המפקח להגיש דוח לצורך נקיטת צעדים מינהליים או משפטיים.

הבדיקה העלתה כי המחלקה לא קיימה פיקוח שיטתי על העסקים טעוני הרישוי, בעיקר פיקוח תברואי על עסקי מזון, ולא קיימה פעולות פיקוח אחרות המתחייבות מהסמכות הנתונה בידיה. בכך נשמת מידי המועצה כלי חשוב לבדיקת העמידה בהוראות החוק והתקנות ולהבטחת קיום תנאים סניטריים נאותים.

הפיקוח על עסקי מזון

בפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן - הפקודה), נקבע כדלקמן: סעיף 14(1) - "מפקח רשאי - להשיג, בדרך שנקבעה בתקנות, כל דוגמת מזון"; סעיף 24(2) - "מפקח רשאי - להיכנס לחצרים שמוכרים בהם מזון כדי להשיג דוגמאות לאנליזה או כדי לברר אם מפירים שם פקודה זו או תקנות שלפיה". בפקודה זו הוגדר "מפקח" בין היתר: "תברואן או מפקח של רשות מקומית שמועצתה הסמיכה אותו לגבי חצרים שבתחומה"; סעיף 8(ד) - "נתגלה מתוך בדיקה או אנליזה כאמור כי מזון כלשהו עלול להזיק לבריאותו של אדם, או שאינו ראוי למאכל אדם, מחמת רקב, הזדמנות או כל סיבה אחרת, רשאי רופא ממשלתי לפסול את המזון ולצוות להשמידו או למנוע באופן אחר את השימוש בו למאכל אדם; הודעה על כך תישלח לבעל

המזון לפני ביצועו של הצו או לאחריו לפי ראות עיניו של הרופא". בפקודה זו הוגדר "רופא ממשלתי" כך: "רופא, או רופא וטרינרי, או עובד רשות מקומית"; סעיף 9 - "רשות מקומית תורה לפקדיה ליטול דוגמאות מפעם לפעם, לפי הצורך, כדי להבטיח מכירת מזון טהור ואמיתי".

לפי הנתונים שבמחלקה פעלו בדצמבר 2009 בתחום המועצה 68 עסקים בתחום המזון, שהיו כ-42% מכלל העסקים הידועים למחלקה. הבדיקה העלתה כי 30 עסקים, שהיו כ-44% מכלל עסקי המזון, פעלו ללא רישיון עסק.

נמצא כי מנהל מחלקת התברואה ורישוי עסקים משמש גם המפקח על העסקים היחיד במועצה, לרבות עסקי המזון, ועוסק בפעילויות רבות נוספות של פיקוח פיזי, אם כי לא הוסמך לכך בכתב על ידי המועצה.

הבדיקה העלתה כי המחלקה לא הכינה רשימה מפורטת של עסקי מזון הפועלים בתחום השיפוט של המועצה ותכנית לביקורת שיטתית וסדירה בעסקים אלה כנדרש.

גם לא נמצאו במחלקה דיווחים או מסמכים אחרים המלמדים על פעולות שנעשו בשלוש השנים האחרונות לפיקוח על עסקי מזון שבתחום המועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לקיים פיקוח תברואי תקין על עסקי מזון, יש צורך שהמועצה תכין תכנית ביקורת המבוססת על רשימת עסקים טעוני פיקוח תברואי, ושתקבע מחזוריות סדירה של ביקורים בעסקים. כמו כן עליה לתעד באופן סדיר את מועדי הביקורת ואת תוצאותיה.

אכיפה

כאמור, לפי נתוני המחלקה, כ-92% מכ-161 העסקים טעוני הרישוי שבתחום המועצה פועלים ללא רישיון עסק או היתר זמני.

סעיף 4 של החוק קובע כי "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון או היתר זמני לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו". החוק נותן בידי רשות הרישוי אמצעים אחדים בנוסף להגשת כתב אישום לאכיפת הוראותיו:

1. **צו מניעת פעולות**: כדי למנוע פתיחתו של עסק ללא רישיון בשלב שבו נעשות פעולות הכנה לפתיחתו, מוסמכת רשות הרישוי להגיש בקשה לצו מניעת פעולות בהתאם לסעיף 22(א) של החוק, הקובע כי "נעשו במקום פלוני פעולות הכנה לניהול עסק או לפתיחתו, או לשימוש במבנים, בחצרים או במקרקעין לצורך ניהול עסק טעון רישוי מבלי שניתן רישיון או היתר זמני, או בסטייה מן הרישיון או ההיתר הזמני רשאי בית משפט השלום או בית המשפט לעניינים מקומיים ליתן צו... להימנע מפעולה באותו מקום במבנים בחצרים או במקרקעין". צו זה חשוב במיוחד כאשר העסקים עלולים להוות מטרד לסביבתם או סיכון בטיחותי.

2. **צו הפסקה מינהלי**: בסעיף 20 בחוק נקבע: "היה לממונה על המחוז, לממונה על איכות הסביבה, לרופא מחוזי או לראש הרשות המקומית יסוד סביר להניח שנעברה בעסק או

לגביו עבירה לפי סעיף 14⁶, רשאי הוא לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק, אם בסגירת החצרים ואם בכל דרך אחרת הנראית לו מתאימה בנסיבות העניין כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק" (להלן - צו הפסקה מנהלי). על פי סעיף 21 לחוק, תוקפו של צו הפסקה מנהלי הוא שלושים יום, וניתן להאריך את תוקפו בשלושים יום נוספים, אם הוגש לבית המשפט כתב אישום על העברה ששימשה עילה להוצאת הצו.

נמצא כי המועצה לא נקטה צעדי אכיפה כלשהם כמתחייב מהחוק נגד בעלי עסקים שניהלו את עסקיהם ללא רישיון עסק: המועצה לא הוציאה צווי הפסקה מינהליים, לא הגישה כתבי אישום נגד בעלי העסקים, ולא נקטה כל צעד אחר כדי להבטיח תנאי תברואה נאותים הדרושים למען בריאות הציבור.

ממצאי הבדיקה עולה כי המחלקה לא אכפה את הוראות החוק, תקנות הרישוי וצו הרישוי, ובאותם מקרים בודדים שבהם העבירה את הבקשות לרישיון לגופים נותני האישורים, היא לא הקפידה לשמור את המסמכים הנוגעים לאותן בקשות ולתוצאות הטיפול בהן, וכתוצאה מכך גם לא פעלה להוצאת רישיונות לעסקים.

בתשובתה מפברואר 2010 למשרד מבקר המדינה בנושא רישוי עסקים ציינה המועצה כי היא בוחנת את האפשרות של מחשוב מחלקת רישוי עסקים באמצעות תכנה ממוחשבת שתיתן מענה הולם לכל היבטי נושא רישוי עסקים. עוד ציינה כי העובד שמטפל בנושא רישוי עסקים הונחה לדאוג לתיעוד ורישום מלא של כל הפרטים הנוגעים לעסק טעון רישום - הליך הרישום, מועד העברת הבקשה לנותני האישורים ותשובותיהם - ולדאוג לניהול תיקים לעסקים טעוני רישוי, שבהם ייכללו אישורי הגורמים ומסמכים המבססים את הרישומים בכרטיס הממוחשב. כן ציינה המועצה שלמונה על רישוי עסקים ניתנו הנחיות לדאוג לאכיפת הוראות החוק, תקנות הרישוי וצו הרישוי, לקיים פיקוח שיטתי על העסקים טעוני הרישוי, ולשתף פעולה עם מחלקות הגבייה, ההנדסה והתברואה באיתור של עסקים טעוני רישוי והטיפול בהם.

92% מהעסקים טעוני הרישוי הפועלים בתחום המועצה והיו ידועים לה פעלו ללא רישיון עסק. המועצה הזניחה את הטיפול בנושא רישוי העסקים שבתחומה, טיפלה בצורה לקויה בבקשות לרישיון וגילתה אזלת יד והתרשלות חמורה באכיפת חובת רישוי עסקים.

העסקים הפועלים ללא רישיון עסק, מלבד היותם מתריסים כלפי החוק, עלולים לפגוע באיכות הסביבה ובבריאות הציבור כתוצאה מהיעדר תנאי תברואה נאותים. יש להדגיש במיוחד את הסכנה הפוטנציאלית לבריאות הציבור ולבטיחותו הטמונה בעסקי המזון ובעסקים שעוסקים בגידול בעלי חיים הפועלים ללא רישיון עסק. על המועצה לפעול באופן נמרץ לאכיפת הוראות החוק על עסקים אלה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את היעדר האכיפה על ידי המועצה ואת התעלמותה מפעילותם של עסקים בתחומה ללא רישיונות עסק. נוכח מספרם הרב של העסקים הפועלים בתחומה אף שלא ניתנו להם אישורים של נותני האישורים, עליה לפעול ללא דיחוי ובכל האמצעים המינהליים והשיפוטיים העומדים לרשותה כדי לאכוף את הוראות החוק.

6 מדובר בעיסוק ללא רישיון או היתר זמני, אי-קיום תנאים ברישיון או בהיתר זמני, או אי-קיום תקנות שהותקנו על פי החוק.

מפעל המים

המועצה קונה מים מחברת "מקורות" ומספקת אותם לצריכה ביתית של התושבים שמחזיקים בכ-3,800 יחידות דיור; כמו כן מספקת המועצה מים לשימושים נוספים. להלן מספר הנכסים, לסוגיהם השונים, המחוברים לרשת המים של המועצה והספקת המים להם נמדדת (על פי מספר מדי המים, הנפרדים לכל נכס): בתי מגורים - 3,798, שטחי חקלאות - 10, בתי מסחר, מלאכה ועסקים - כ-120, מוסדות שונים - כ-40. המים מסופקים באמצעות רשת חלוקה שאורכה כ-54 ק"מ. במחלקת המים של המועצה מועסקים ארבעה עובדים ומנהל המחלקה.

הניהול הכספי של מפעל המים

הטבלה הבאה מציגה את ההכנסות וההוצאות של המועצה הכרוכות בניהול מפעל המים בשנים 2006 עד 2009, וכמו כן את העודף או הגירעון השנתי והנצבר (באלפי ש"ח):

השנה	ההכנסה*	ההוצאה**	עודף (גירעון)	
			שנתי	נצבר
2006	4,000	4,555	(555)	(555)
2007	5,081	4,915	166	(389)
2008	4,735	6,137	(1,402)	(1,791)
***2009	4,637	6,051	(1,414)	(3,205)

* לא כולל אגרות הנחת צינורות מים שנוקפו בדוחות הכספיים לקרן פיתוח.
 ** כולל הוצאות בגין רכישת מים, אולם לא כולל הוצאות אחרות, לרבות משכורות, הוצאות תחזוקה וחשמל, שנוקפו בדוחות הכספיים לסעיפי "פעולות כלליות".
 *** לפי נתונים לא סופיים של המועצה.

בשנת 2006 היה התקציב השנתי המאושר של מפעל המים מאוזן, אולם מהטבלה עולה שהפעולות הכספיות השוטפות באותה שנה הסתכמו בגירעון תפעולי של כ-555,000 ש"ח בערכים שוטפים. גם בשנת 2007 היה התקציב השנתי המאושר של מפעל המים מאוזן, ואף שנוצר עודף תפעולי של כ-166,000 ש"ח, לא היה בו כדי לכסות את הגירעון שנצבר בשנה שקדמה לה. התקציב המאושר של מפעל המים לשנת 2008 היה מבוסס על עודף הכנסות, אולם בפועל הסתכמו הפעולות הכספיות השוטפות של מפעל המים באותה שנה בגירעון של 1,402,000 ש"ח. הגירעון התפעולי הנצבר בארבע השנים שהסתיימו בדצמבר 2009 הגיע אפוא לכ-3.2 מיליון ש"ח.

נמצא כי למעשה, ההוצאות השוטפות בגין מפעל המים היו גבוהות יותר, מכיוון שחלקן הוצגו בדוחות הכספיים במסגרת "פעולות כלליות", והן הסתכמו בשנת 2006 בכ-999,000 ש"ח, ב-2007 בכ-758,000 ש"ח וב-2008 בכ-783,000 ש"ח. לפי הסברי גזבר המועצה, הדבר נעשה על פי הנחיות משרד הפנים להכנת דוחות כספיים.

המועצה לא ניהלה את מפעל המים כמשק סגור, כנדרש בהוראות שר הפנים ושר החקלאות: הגירעונות והעודפים שנוצרו עקב הניהול השוטף של מפעל המים לא השתקפו בחשבון עודף וגירעון נפרד של מפעל המים ולא הוצגו בחשבון נפרד במאזן השנתי של המועצה, אלא היו חלק מחשבון העודף והגירעון ומהמאזן הכולל שלה.

פחת המים

ניתן להבחין בין שני גורמים לפחת: פחת תפעולי - איבוד מים הנגרם בעיקר בשל מצב רשת החלוקה ומידת התיישנותה; פחת אדמיניסטרטיבי - מקורו בעיקר במצב תחזוקת מדי המים, באספקת מים ללא מדידה ובקביעת צריכת המים על פי הערכה נמוכה. לדעת הנוגעים בדבר בנציבות המים, פחת ששיעורו עולה על 10% מהכמות הנקנית מחייב בירור של גורמיו ופעולות לצמצומו.⁷

אחד הגורמים לפחת המים ברשויות המקומיות הוא דליפת מים מקווי צנרת תת-קרקעית. במטרה לטפל בתופעת פחת המים שהייתה בתחום המועצה, בעיקר בשכונת אלשכון, החליטה המועצה בחודש יוני 2006 לבצע פרויקט להנחת צינורות פלדה חדשים והרכבת מגופים והסתעפויות וחיבור הבתים בשכונה מחדש, פרויקט שכלל פתיחת כבישים ותיקונים. הפרויקט האמור הסתיים ביולי 2007 בעלות של 1,112,219 ש"ח, בנוסף לעלות בסך 175,000 ש"ח של מערכות מדי המים.

בשנת 2007 ו-2008 לא ירד אחוז הפחת, וזאת למרות ביצוע הפרויקט בשכונת אלשכון והחלפת חלק מהצנרת הפגומה על ידי המועצה. בשל הפחת הגבוהה נאלצה המועצה, עד שנת 2008, לקנות מים בכמות העולה בהרבה על הצריכה בפועל של התושבים, ובשל כך נגרמו לה הפסדים כספיים כבדים.

בטבלה שלהלן מובאים נתוני המועצה על כמויות המים שהיא רכשה מחברת "מקורות", על אלה שסיפקה לצרכניה, ועל הפחת במים - בשנים 2007 עד 2009 (במ"ק):

השנה	הכמות שהמועצה רכשה	הכמות שהמועצה סיפקה	הפחת	
			כמות	שיעור (%)
2007	1,621,625	1,150,632	470,993	29.0%
2008	1,643,285	1,120,035	523,250	31.8%
*2009	1,587,236	1,227,634	359,602	22.7%

* לפי נתונים לא מבוקרים של המועצה.

מהטבלה עולה כי בשנים 2007 ו-2008 היה במועצה פחת גבוה במים, דבר שמשמעותו בזבוז מים והפסד כספי ניכר למועצה. ההפסד הכספי, לפי מחיר המים שהמועצה שילמה לחברת "מקורות" בחודשים דצמבר 2007 ודצמבר 2008, הסתכם בשנת 2007 בכ-1,113,400 ש"ח, וגדל בשנת 2008,

7 ראה מבקר המדינה, דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי (התשמ"ז-1986), עמוד 101.

עקב גידול כמויות המים שאבדו ועקב עליית מחירי המים, עד לכ-1,522,100 ש"ח. הקטנת הפחת הייתה מונעת גירעון כספי ומשאירה בידי המועצה עודף הכנסה, שניתן היה להשקיעו במפעל המים. בבדיקת השלמה נמצא כי גם בשנת 2009 היה פחת ניכר במים, שהגיע ל-359,602 מ"ק (כ-1,046,000 ש"ח).

יצוין כי בדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2007 ו-2008 צוינו משום מה נתוני פחת (בכמויות ובאחוזים) נמוכים מאלה שבטבלה לעיל: בשנת 2007 צוין פחת של כ-182,000 מ"ק, השווה לכ-11.2%, ובשנת 2008 - פחת של כ-187,000 מ"ק, השווה לכ-11.4% (בעוד שבטיוטת הדוח הכספי לשנת 2008 צוין פחת של כ-415,000 מ"ק, השווה לכ-25%).

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לתת את הדעת לפחת הגדול במפעל המים ולאתר את הסיבות לכך, ולפעול על מנת לצמצם את ההפסדים הכספיים הכבדים הנגרמים לה.

אחזקת רשת המים

כדי להבטיח כי תקלות ברשת המים יתוקנו בתוך זמן קצר לאחר גילויין, על המועצה להחזיק ציוד, כלים וחלקי חילוף במלאי, כדי שעובדי מחלקת המים יוכלו לתקן את התקלות ברשת המים בכל רגע. במחלקת המים במועצה לא נמצאו ציוד, כלים וחלקי חילוף הדרושים לאחזקת רשת המים.

במהלך הביקורת ובעקבותיה הזמינה המועצה ציוד, כלים וחלקי חילוף לרשת המים. יחד עם זאת, עדיין חסרים במלאי חלקי חילוף הדרושים לאחזקה תקינה ושוטפת של הרשת, ותיקון של תקלות השתהה לעתים מספר ימים עקב המחסור בחלקים, דבר שגרם לבזבוז מים.

מדי מים ובדיקתם

על פי תקנות מדידת מים (מדי מים), התשמ"ח-1988, על המועצה להחליף את מדי המים המותקנים אצל צרכניה אחת לשלוש או לחמש שנים. עוד על המועצה לנהל כרטיס מעקב לכל מד מים, ובו יצוין מועד התקנתו בבית הצרכן, תאריך כיולו או החלפתו.

הביקורת העלתה כדלהלן: 1. בכרטיסים שניהלה המועצה לקריאות צריכת המים, ואשר אמורים לשמש גם כרטיס למדי המים, היא לא רשמה את מועדי התקנת מדי המים אצל צרכניה ואת מועדי כיולם או החלפתם. במהלך הביקורת ובעקבותיה החלה המועצה ברישום הפרטים הנחוצים בכרטיסים האמורים, אולם בכרטיסים חסרים עדיין נתונים. 2. לפי נתונים שהתקבלו ממחלקת המים עולה שגיל מדי המים הקיימים הוא כדלקמן: כ-2,000 מדי מים גילם בין שנה לחמש שנים, כ-1,100 - גילם בין 5 ל-10 שנים, וכ-900 - גילם יותר מ-10 שנים. 3. בשנת 2006 החליפה המועצה 317 מדי מים, בשנת 2007 - 230 מדי מים ובשנת 2008 - 184 מדי מים בלבד.

גביית אגרת צריכת מים

חוק העזר לאספקת מים קובע שאגרת צריכת מים תשולם למועצה בתוך 14 יום מתאריך מסירת הדרישה לכך מאת המועצה. עוד נקבע בו שצרכן שלא סילק במועד הקבוע את הסכומים שהוא חייב בהם, רשאית המועצה להתרות בו, ואם לא שעה להתראה רשאית המועצה בתום חמישה ימים מיום מסירת ההתראה לנתק את החיבור בין הרשת הפרטית ובין מפעל המים.

הטבלה שלהלן מציגה, לפי נתוני המועצה, את החיובים, את הגבייה בפועל ואת יתרות הפיגורים של אגרת אספקת המים בשנים 2006 עד 2009 (באלפי ש"ח):

שנה	יתרת החובה בתחילת השנה	החיוב השנתי	חיובים* או זיכויים	סה"כ חובה	סכום הגבייה בפועל	שיעור הגבייה מסה"כ החובה (%)	יתרת הפיגורים בסוף השנה
2006	15,825	4,826	578	21,229	3,999	19	17,230
2007	17,230	4,378	(-) 1,179	20,429	5,087	25	15,342
2008	15,342	4,504	1,088	20,934	4,731	23	16,203
2009	16,203	4,890	*(-) 482	20,611	4,638	22.50	15,973

* חיובים נוספים - כולל חיובים בדמי פיגורים, על פי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980, בניכוי זיכויים.

** לפי נתונים לא סופיים של המועצה.

*** זיכויים מיתרות פיגורים.

מהטבלה עולה כי שיעור הגבייה בשלוש השנים הנסקרות היה נמוך מאוד, ונע בין 19% ל-25% מהסכומים שעמדו לגבייה.

המועצה לא השתמשה בסמכות המוקנית לה בחוק העזר האמור, ולא נקטה אמצעים יעילים לגביית יתרות הפיגורים בגין המים שסיפקה; יתרות הפיגורים בשנים 2006 עד 2009 היו כ-325% מהחיוב השנתי.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לפעול ללא דיחוי ולנקוט אמצעים נמרצים להגברת הגבייה על מנת לצמצם את יתרות הפיגורים.

בדיקת החשבונות האישיים של צרכני המים לשנת 2009 העלתה כי 695 צרכנים פיגרו בתשלום אגרת המים בסכום של עד 300 ש"ח כל אחד, ויתרת חובם ליום 1.6.09 הגיעה לכ-1,018,290 ש"ח. 2,500 צרכנים פיגרו בתשלום בסכום העולה על 300 ש"ח כל אחד, ויתרת חובם ליום 1.6.09 הגיעה לכ-13,256,018 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי שיעור גבייה כה נמוך גורם לנזקים כספיים משמעותיים למועצה ולמפעל המים ועלול אף לעודד תושבים להימנע מלשלם את חובותיהם. על המועצה לנקוט צעדים נמרצים לגביית חובות אלה מהצרכנים, על מנת לצמצם בשיעור ניכר את הגירעון השוטף והמצטבר ואף לגרום בעקיפין לצמצום צריכת המים.

סיכום

הביקורת העלתה כי כ-92% מהעסקים טעונו הרישוי שבתחום שיפוטה של המועצה פעלו ללא רישיון עסק ואף לא נוהלו להם תיקים, בהם עסקים שעלולים לפגוע באיכות הסביבה ובבריאות הציבור כתוצאה מהיעדר תנאי תברואה נאותים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את היעדר האכיפה על ידי המועצה ואת התעלמותה מפעילותם של עסקים בתחומה ללא רישיונות עסק. נוכח מספרם הרב של העסקים הפועלים בתחומה אף שלא ניתנו להם אישורים של נותני האישורים, של רשות הכבאות ושל הוועדה המקומית, עליה לפעול ללא דיחוי בכל האמצעים המינהליים והשיפוטיים העומדים לרשותה כדי לאכוף את הוראות החוק.

בנושא ניהול מפעל המים עולה תמונה של בזבוז מים כתוצאה מפחת מים גבוה שהגיע ב-2007 וב-2008 לכ-30%, ובשנת 2009 לכ-23%, דבר שגם גרם להפסדים כספיים למועצה.

עוד העלתה הביקורת כי שיעורי הגבייה של אגרת צריכת המים היו נמוכים מאוד, ועקב זאת נצברו עד סוף 2009 חובות בסך של כ-16 מיליון ש"ח, ששיעורו כ-325% מהחוב השנתי, בלי שהמועצה פעלה נמרצות לגביית חובות אלה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לתת את הדעת לפחת הגדול במפעל המים ולאתר את הסיבות לכך, ולפעול על מנת לצמצם את ההפסדים הכספיים הכבדים הנגרמים לה וכן עליה לפעול ללא דיחוי ובאמצעים נמרצים להגברת גביית אגרת צריכת מים על מנת לצמצם את יתרות הפיגורים הגבוהות.

