

## התעשייה האווירית לישראל בע"מ

### פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) את ההתקשרות של התע"א עם ספקים ונותני שירותים. נבדקו תהליך ההתקשרות בין התע"א לבין קבלני הזנה במתחם נתב"ג, והפיקוח והבקרה על התשלומים לקבלנים אלה ואת ההתחשבות עימם. הבדיקה נערכה בתע"א - בארגון שירותים תעשייתיים, בארגון הסמנכ"ל למשאבי אנוש, ביחידת הייעוץ המשפטי ובארגון הסמנכ"ל לכספים.

כמו כן נבדקה ההתקשרות של התע"א עם קבלן לניקוי מטוסים בכנף תובלה של חיל האוויר והחלל. הבדיקה כללה, בין היתר, את תהליך בחירת הקבלן להספקת שירותי ניקוי המטוסים ואת ההתחשבות עמו. הבדיקה נערכה במפעל המטוסים שבתע"א - במינהל קווי טיסה ובמינהל רכש לוגיסטיקה; ובכנף התובלה של חיל האוויר והחלל. בדיקות השלמה נערכו במינהל ההרכשה והייצור שבמשרד הביטחון ובלהק ציוד אוויר שבחיל האוויר והחלל.

### התקשרות התעשייה האווירית עם ספקים ונותני שירותים

#### א. התקשרות עם קבלני הזנה במתחם נתב"ג

#### תקציר

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) התקשרה עם קבלני הזנה להספקת שירותי הזנה לעובדיה. התע"א שילמה עבור שירותי הזנה במתחם נמל התעופה בן-גוריון (נתב"ג) בשנים 2002 עד 2005 סכום של כ-167 מיליון ש"ח.

מיולי 2005 עד פברואר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך ההתקשרות בין התע"א לבין קבלני הזנה במתחם נתב"ג, את הפיקוח והבקרה על התשלומים לקבלנים אלה ואת ההתחשבות עימם. הבדיקה נערכה בתע"א - בארגון שירותים תעשייתיים, בארגון הסמנכ"ל למשאבי אנוש, ביחידת הייעוץ המשפטי ובארגון הסמנכ"ל לכספים. בהתאם לסעיף 9(9) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] לא נערכה ביקורת בארגון העובדים. להלן עיקרי הממצאים:

א. בתקופה מאוקטובר 1998 עד פברואר 2006 ההתקשרות להספקת שירותי ההזנה במתחם נתב"ג בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח בשנה נעשתה שלא בעקבות מכרז. מספטמבר 2000 ועד ינואר 2004 ארגון שירותים תעשייתיים לא פנה לוועדת המכרזים העליונה של התע"א לקבלת פטור ולהארכת תוקף ההתקשרות עם קבלן ההזנה.

ב. ועדה שמינה הסמנכ"ל למשאבי אנוש, מר אריה פנסו, בחרה בנובמבר 2004, בעקבות פנייה למספר מציעים, בקבלן הזנה למתחם נתב"ג ולמפעל רמתא בבאר שבע, ללא שקבעה את המשקל של כל אמת מידה, וללא שדירגה את החברות הנסקרות (המציעים) לפי אמות המידה שנקבעו בנוהל "פנייה לספקים ובחירתם". בהיעדר משקל לאמות המידה השונות, לא ניתן לשקלל את נתוני החברות הנסקרות, כנדרש בנוהל.

ג. התע"א שילמה לקבלני ההזנה עבור הארוחות החלביות כ-12 מיליון ש"ח בשנה. הועלו ליקויים בבקרה שמנהלת התע"א על התשלומים לקבלני ההזנה עבור הארוחות החלביות, וסדרי מינהל בלתי תקינים: התע"א שילמה לקבלני ההזנה עבור הארוחות החלביות, ללא שאימתה את כמויות המצרכים שסופקו מכל אחד מהמוצרים שנכללו בהן, למרות השונות הגבוהה במחירי המוצרים.

ד. התע"א שילמה לקבלני ההזנה עבור ארוחות חלביות ללא בדיקת מחירי המוצרים בארוחות אלה. הועלו מקרים שהמחיר בחשבוניות ספקי המוצרים של קבלן ההזנה היה נמוך מהמחיר שהתע"א סיכמה עימו. עקב המכפלות של כמויות המוצרים במספר הארוחות החלביות, ההיקף הכספי המצטבר של הפרשי המחירים בין המחירים שסוכמו בין התע"א לקבלני ההזנה לבין המחירים ששילמו קבלני ההזנה לספקי המוצרים, עלול להגיע לעשרות אלפי ש"ח בשנה.

ה. נוכח העובדה שבתע"א אין מניעה טכנית ואין מניעה נורמטיבית לקבל יותר מארוחות צהריים אחת ביום, מתרחק הסדר ההזנה מהמטרה הבסיסית של הזנת העובדים, והדבר עלול לפתוח פתח לתופעות לא רצויות ולא ראויות עד כדי הפיכת הארוחה לטובת הנאה גרידא.

ו. עם תחילת עבודתו של קבלן הזנה ג' שילמה לו התע"א עבור הארוחות החלביות של ינואר 2005 כ-1.5 מיליון ש"ח, בכפוף לבדיקה. התברר, כי ארגון שירותים תעשייתיים לא ערך בדיקות מפברואר 2005 ועד מועד סיום הביקורת, פברואר 2006, על מנת לוודא שלא שולם לקבלן ההזנה תשלום עודף. בפועל שילמה התע"א לקבלן הזנה ג' תשלום עודף של כ-551,000 ש"ח.

ז. בתע"א לא היה קיים (כל עוד התקבלו מהעובדים תלושי אוכל) מסד נתונים, שאיפשר לה להשוות בין התפלגות הארוחות לפי סוג הארוחה (חלביות, בשריות ובריאות), כמוצג בחשבוניות שמגיש קבלן ההזנה, לבין התפלגות הארוחות שסופקו בפועל לעובדים לפי סוג הארוחה. השוואה זו חיונית בשל ההבדלים הקיימים במחירי הארוחות.

ח. בכל הקשור לארוחות החלביות אין בתע"א מנגנוני פיקוח ובקרה מספיקים; לעניין זה חשיבות יתרה נוכח מקרים שבהם התקיים קשר ישיר בין הספקים לבין נציג ארגון העובדים.



**לסיכום, בביקורת הועלו בעיקר שני כשלים:**

א. התע"א הפרה באופן מתמשך את חובת הוצאת מכרז לבחירת קבלן הזנה - ההתקשרויות של התע"א לקבלת שירותי הזנה עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2006, נעשו שלא בעקבות מכרז. בעניין זה התע"א לא פעלה בנחישות ובנחרצות, כנדרש, והעדיפה באופן תמוה לדחות את היציאה למכרז.

ב. התע"א הוציאה כספים בסכומים ניכרים ללא פיקוח ולעתים ללא הצדקה; יש בכך משום בזבוז כספים. כל אלה מהווים ליקויים חמורים של מינהל לא תקין ופחת לתשלומי כספים בלתי מבוקרים, ולפיכך הם מהווים פרוצה שיש לסתמה.

**כללי**

בהסכם הקיבוצי המיוחד שנחתם בשנת 1979 על ידי הנהלת התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) באמצעות המשנה למנכ"ל, ממלא מקום מזכיר הארגון הארצי ונציג הוועד הפועל של ההסתדרות (להלן - ההסכם הקיבוצי המיוחד) נקבע, בין היתר, כי התע"א תקיים חדרי אוכל לעובדיה; כי התע"א וארגון העובדים ידאגו לרמת שירותים נאותה במסעדה; וכי הפעלת המסעדה תימסר לקבלן שייבחר על דעת שני הצדדים, והקבלן יוחלף בהתאם לדרישת אחד הצדדים במידה שיימצא קבלן מחליף מתאים ובכפוף להוראות החוזה של אותו קבלן. ההסכם הקיבוצי המיוחד מטיל על שני הצדדים את בחירת הקבלן. למותר לציין, כי ההסכם הקיבוצי המיוחד אינו מקנה לארגון העובדים זכות כלשהי למנוע מהתע"א לצאת למכרז לרכישת שירותי הזנה, על פי חובתה מכוח חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים) והתקנות על פיו - תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות). כמו כן, בתע"א פועלת ועדת הזנה<sup>1</sup>. יו"ר ועדת ההזנה הוא מר אלי כהן.

התע"א התקשרה עם קבלני הזנה להספקת שירותי הזנה לעובדיה. התע"א שילמה עבור שירותי ההזנה במתחם נתב"ג בשנים 2002 עד 2005 סכום של כ-167 מיליון ש"ח. שירותי ההזנה ניתנים כארוחות בוקר וארוחות צהריים בימי העבודה, וארוחות ערב וארוחות מצומצמות לעובדים בשעות נוספות בימי העבודה ובימי שישי, בשבתות ובחגים.

עובדי התע"א זכאים לקבל על חשבונה, עבור כל יום בו נרשם כי עבדו מעל חמש שעות, ארוחת צהריים, כארוחה בשרית מבושלת, ארוחה בשרית ארוזה או ארוחה חלבית ארוזה. בחודשים פברואר-דצמבר 2004 סיפקה התע"א כ-7,874 ארוחות צהריים בממוצע ביום. התע"א הנפיקה לעובדיה תלושי אוכל בהתאם לנוכחותם בעבודה. החל מנובמבר 2002 הפעילה התע"א בהדרגה בחדרי האוכל מערכת לאיסוף נתונים ממוחשבת בתחום ההזנה. במערכת זו העובד מחויב בארוחות על ידי העברת התג האישי שלו. התע"א החליטה, כי העובדים רשאים להשתמש בתלושי האוכל שבידיהם עד 30.4.06.

מיולי 2005 עד פברואר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך ההתקשרות בין התע"א לבין קבלני ההזנה במתחם נתב"ג, את הפיקוח והבקרה על התשלומים לקבלנים אלה ואת ההתחשבנות עימם. הבדיקה נערכה בתע"א - בארגון שירותים תעשייתיים, בארגון הסמנכ"ל למשאבי אנוש,

1 ועדה של ארגון העובדים, שתפקידה לדאוג לרמת שירותים נאותה במסעדה.

ביחידת הייעוץ המשפטי ובארגון הסמנכ"ל לכספים. בהתאם לסעיף 9(9) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] לא נערכה ביקורת בארגון העובדים.

### התקשרות התע"א עם קבלן א'

קבלן א' סיפק שירותי הזנה למתחם נתב"ג בתע"א במשך שנים רבות. בדיון שהתקיים ב-11.1.96 בארגון שירותים תעשייתיים בהשתתפות נציגי ארגון העובדים נידון המשא ומתן שנערך עם קבלן א', וסוכם, כי ייחתם עימו הסכם שיהיה בתוקף עד ה-30.9.98, וכי לאחר מכן ייערך מכרז בהתאם לנדרש בחוק חובת המכרזים.

ב-28.1.96 נחתם הסכם בין התע"א לבין קבלן א', ולפיו התחייב קבלן א' לספק שירותי הזנה למתחם נתב"ג. הסכם זה נעשה ללא הליך של מכרז, ובלא שניתן פטור כדין ממכרז.

בהסכם עם קבלן א' נקבע, בין היתר, כי קבלן א' יספק ויגיש ארוחות בהתאם לתפריטים שייקבעו עם התע"א, וכי סוגי הארוחות יהיו כלהלן: ארוחה חמה המוגשת בחדרי האוכל, ארוחה ארוזה בשרית וארוחה ארוזה חלבית. בתמורה למילוי התחייבויותיו על פי ההסכם, תשלם התע"א לקבלן א' בגין כל ארוחה חמה המוגשת בחדרי האוכל ובגין כל ארוחה בשרית ארוזה מחיר קבוע<sup>2</sup> שנקבע בהסכם, ובגין כל ארוחה חלבית ארוזה תשלם התע"א את עלות המצרכים בתוספת 16.5% עבור שירותי אריזה (ראו בהמשך).

בהסכם בין התע"א לבין קבלן א' נקבע, כי הוא נכרת לתקופה שתחילתה ב-1.10.95 וסופה ב-30.9.98. התע"א פנתה לקבלן א' וביקשה להאריך את ההסכם בשישה חודשים, וההסכם הוארך עד 31.3.99. ב-30.3.98 (כחצי שנה לפני שפג תוקפו של ההסכם) פנה עוזר בכיר לסמנכ"ל למשאבי אנוש למנהל ארגון שירותים תעשייתיים וציין, בין היתר, כי הסכם ההזנה עם קבלן א' יפוג ב-30.9.98, וכי הסכם זה הוארך פעם נוספת ללא מכרז, ומאחר שחל על התע"א חוק חובת המכרזים, נדרשת התע"א לפעול לפי התקנות שהותקנו מכוח החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לנוכח תפוגתו של ההסכם ב-30.9.98, המדובר כאן בהתקשרות חדשה, ולא ניתן היה לעשותה בלא מכרז, או לחלופין בפטור ממכרז על פי עילה המוכרת בתקנות. יצוין, כי בכל מקרה, התקשרות חדשה זו הייתה צריכה להיחתם על ידי שני מורשי החתימה בתע"א, המוסמכים לחתום על עיסקה בהיקף זה. נמצא, כי היחיד החתום מצד התע"א על עיסקה זו הוא מנהל ארגון שירותים תעשייתיים דאז.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי העובדה שהארכת ההתקשרות הייתה חתומה רק על ידי אחד ממורשי החתימה במקום שניים, נובעת מטעות טכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר, שחתימה על הסכמים מחייבת בקרה מיוחדת, המצריכה חתימה של שני גורמים, ונושא זה היה צריך להיות לנגד עיניהם של העוסקים בהתקשרויות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי התקשרות בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח, החתומה רק על ידי אחד ממורשי החתימה, לפי הנטען עקב טעות טכנית, מעידה על סדרי בקרה לקויים.

2 בהסכם נקבע, כי 60% מהמחיר יוצמד למדד מחירי המזון ו-40% מהמחיר יוצמד לתוספת היוקר. המחיר יעודכן אחת לרבעון.

ב-10.6.98 פנה מנהל ארגון שירותים תעשייתיים לסמנכ"ל לכספים וציין, כי ההסכם עם קבלן א' יפוג ב-30.9.98, וכי הוא מבקש שוועדת המכרזים העליונה בתפקידה כוועדה המאשרת פטורים ממכרז (להלן - ועדת הפטור) תאשר את המשך ההתקשרות עד ה-31.3.99. לדבריו, במהלך התקופה האמורה תיבדקנה האפשרויות להתקשרות עם קבלני הזנה לכל מפעלי החברה, לרבות אפשרות התקשרות עם קבלן הזנה אחד שיספק ארוחות לכל מפעלי התע"א, הכל במגמה להביא להוזלת מחירים, כך שב-1.4.99 יתחיל הקבלן הזוכה לספק את הארוחות.

**משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההתקשרות החדשה עד ה-31.3.99 הייתה טעונה החלטה של ועדת הפטור, דבר שלא נעשה.**

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי היא לא מצאה בתיקיה את הפטור הרשמי שנתנה הוועדה, וגם אם הוועדה לא התכנסה ליתן את הפטור המבוקש, היה זה בשל טעות טכנית.

**משרד מבקר המדינה מעיר, כי הטענה הנטענת על ידי התע"א, ולפיה אי-כינוס הוועדה להחליט בדבר פטור ממכרז נבע מטעות טכנית, מעוררת תמיהה.**

## התקשרות עם קבלני הזנה משנת 1998

### 1. המחאת זכויות קבלן א' לקבלן ב'

בהסכם בין התע"א לבין קבלן א' מינואר 1996, שנעשה, כאמור, ללא מכרז, נקבע כי קבלן א' יהיה רשאי להסב את ההסכם לחברה-בת, ובלבד שלחברה-הבת תהיה היכולת לקיים את ההסכם על פי תנאיו. עוד נקבע, כי הסבת ההסכם לצד ג' אחר מותנית בקבלת אישור התע"א לכך, מראש ובכתב.

ב-7.9.98 הוקמה חברת קבלן ב' באחזקתו של קבלן א' (50%) וחברה נוספת (50%). ב-8.9.98 פנה מנכ"ל מסעדות קבלן א' למנהל ארגון שירותים תעשייתיים, וציין, כי קבלן א' והחברה הנוספת חברו יחד להקמת חברת קבלן ב'; וכי קבלן א' העביר לחברה-הבת שלו את כל פעילות הסעדה הקיימת, כולל עובדיו וציודו, החל מ-1.10.98; ההסכם הקיים בין התע"א לבין קבלן א' יעבור לקבלן ב'; ומנכ"ל מסעדות קבלן א' ישמש כמנכ"ל החברה. הוא הוסיף, כי הוא מבקש את הסכמת התע"א להמחאת הזכויות.

ב-14.10.98 הומחו הזכויות וההתחייבויות נשוא ההסכם עם קבלן א' לקבלן ב', והחל ממועד זה החל קבלן ב' לספק שירותי הזנה למתחם נתב"ג. תוקף ההתקשרות עם קבלן ב' כפי שהוארך על ידי ועדת הפטור, הסתיים במרס 1999. אף על פי כן, המשיך קבלן ב' לתת שירותי הסעדה עד סוף שנת 2004, בלא שנחתם בינו לבין התע"א הסכם חדש.

### 2. סדרי ההתקשרות עם קבלני הזנה משנת 1998

להלן לוח ובו נתונים על קבלני שירותי ההזנה במתחם נתב"ג - קבלן ב' וקבלן ג' (ראו להלן), תקופת הספקת השירותים והאסמכתאות להתקשרות התע"א עימם, מאוקטובר 1998 ועד מועד סיום הביקורת.

תקופת הספקת שירותי הזנה	קבלן שירותי הזנה	האסמכתה להתקשרות
31.3.99 - 14.10.98	קבלן ב'	המחאת זכויות קבלן א' לקבלן ב'*
31.3.00 - 1.4.99	קבלן ב'	פטור שנתנה ועדת הפטור מ-13.9.99
31.8.00 - 1.4.00	קבלן ב'	פטור שנתנה ועדת הפטור מ-28.3.00
31.12.03 - 1.9.00	קבלן ב'	אין
31.12.04 - 1.1.04	קבלן ב'	פטור שנתנה ועדת הפטור מ-17.2.04
30.6.05 - 1.1.05	קבלן ג'	פטור שנתנה ועדת הפטור מ-4.1.05
30.9.05 - 1.7.05	קבלן ג'	פטור שנתנה ועדת הפטור מ-8.6.05
31.12.05 - 1.10.05	קבלן ג'	פטור שנתנה ועדת הפטור מ-27.9.05
31.3.06 - 1.1.06	קבלן ג'	פטור שנתנה ועדת הפטור מ-3.1.06

\* הוראה בכתב להעברת זכויות קבלן א'.

מנתוני הלוח עולה, כי בתקופה מאוקטובר 1998 עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2006, לא ערכה התע"א מכרז לבחירת קבלן הזנה למתחם נתב"ג: מאוקטובר 1998 עד סוף שנת 2004 התקשרה התע"א עם קבלן ב' ללא מכרז, ולאחר מכן התקשרה התע"א, גם ללא מכרז, עם קבלן ג', המספק שירותי הזנה מינואר 2005 ועד מועד סיום הביקורת, פברואר 2006. בתקופה מספטמבר 2000 ועד דצמבר 2003 (יותר משלוש שנים) אף לא ניתן פטור ממכרז על ידי ועדת הפטור של התע"א.

משרד מבקר המדינה מציין, שעד מועד סיום הביקורת (פברואר 2006) הספקת שירותי ההזנה במתחם נתב"ג בהיקף של מאות מיליוני ש"ח נעשתה שלא בעקבות מכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התע"א לא נערכה זמן סביר לפני תום תוקפו של ההסכם עם קבלן ב', מרס 1999, עם מכרז חדש, שהיה מאפשר התקשרות עם חברה שנבחרה כדין עם תום תוקפו של ההסכם, אלא המשיכה לרכוש שירותי הזנה מקבלן ב' לאחר אותו מועד. המשך ההתקשרות של התע"א עם קבלן ב' מ-1.4.99 עד 31.8.00 הסתמך על פטור שנתנה ועדת הפטור (על כך ראו בהמשך).

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי בשנים 1999 ו-2000 היא נערכה בצורה אינטנסיבית ליציאה למכרז ההזנה, וכי מפאת מורכבותו של המכרז ונוכח המשא ומתן המורכב שהתנהל עם ארגון העובדים, התעכבה היציאה למכרז מעבר למועד סיומו החוזי של ההסכם ואף נדרשה הארכת ההסכם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מכרז ההזנה, גם אם הייתה בו מורכבות, הרי שבשנת 1999 הוא היה מוכן וטייטה שלו הועברה לארגון העובדים, וכפי שעולה מסיכום דיון שהתקיים ביולי 1999, היו לנציגי ארגון העובדים הערות, שלדעת משרד מבקר המדינה אינן מהותיות. משרד מבקר המדינה מציין, כי לתע"א אמור להיות אינטרס בעריכת מכרז ההזנה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי הסיבות שנתנה התע"א כתשובתה בדבר מורכבות המכרז ואי-ההסכמה של ארגון העובדים אינן מצדיקות דחייה ממושכת של הליכי המכרז.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר, כי התע"א לא נערכה זמן סביר לפני תום תוקפו של ההסכם במרס 1999, עם מכרז חדש. המכרז יצא רק ביוני 2006, כלומר היערכות התע"א ליציאה למכרז ההזנה נמשכה כשבע שנים.

### 3. התקשרות נוספת עם קבלן ב' למתן שירותי הזנה

ב-13.9.99 נערכה ישיבה של ועדת הפטור<sup>3</sup>. בישיבה הציג ארגון שירותים תעשייתיים, בין היתר, כי תוקפו של ההסכם עם קבלן ב' פג ב-31.3.99 והוכנו מכרזים חדשים למתן שירותי הזנה, אולם לדבריו, מתנהלים בירורים בנידון עם ארגון העובדים, דבר המעכב את הוצאת המכרז. בישיבה החליטה הוועדה לגבי קבלן ב', כי ההתקשרות עמו תימשך שנה נוספת עד 31.3.00, ונימקה זאת בצורך לאפשר סיום בירורים עם ארגון העובדים. ועדת הפטור לא ציינה על איזו עילת פטור המנויה בתקנות היא מסתמכת במתן הפטור.

משרד מבקר המדינה מציין, כי לא היה מקום לכנס במועד זה את ועדת הפטור, אלא על התע"א היה להוציא מכרז, כפי שגם הכינה אותו. עוד מציין משרד מבקר המדינה, כי הפטור ניתן רק כחצי שנה לאחר שפג תוקף המחאת הזכויות של ההסכם עם קבלן א', ב-31.3.99. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בטרם הינתן הפטור, על הוועדה היה לברר באיזה שלב נמצא מכרז ההזנה ומהו הדבר המעכב את הוצאת המכרז, ולקצוב את תקופת הפטור בהתאם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי חובה היה על התע"א להוציא מכרז, והיה עליה בעניין זה לפעול בנחישות ובנחרצות ולא לאפשר סחבת וסיכול היציאה למכרז מטעמים שונים, ובהם המשא ומתן עם ארגון העובדים.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי היעדר פטור רשמי לתקופה שבין 31.3.99 ל-13.9.99 נבע מפגם טכני, וכי היא עיכבה את היציאה למכרז עד להשלמת המשא ומתן עם ארגון העובדים. עוד הודיעה התע"א, כי ועדת הפטור העניקה את הפטור ממכרז לתקופה קצובה של שנה, לאחר ששקלה את כל הנתונים שהוצגו בפניה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החובה לקיים הליכי מכרז היא דרך המלך להתקשרות של גוף ציבורי; וזאת, בין היתר, כדי לתת הזדמנות שווה למועמדים פוטנציאליים אחרים, ולהגשים עבורם את עיקרון חופש העיסוק, תוך מכסום היתרונות של הליך תחרותי. פטור הוא החריג לכלל, ויש לקבל אישור לפטור בדרך מסודרת, המותווית על פי התקנות ובנוהלי התע"א, שבסופה ניתן אישור בכתב לפטור ממכרז המתבסס על עילה המוכרת בתקנות, תוך מתן נימוקים לפטור. אמירה חוזרת ונשנית בדבר טעות טכנית לאי-קבלת החלטה או אישור בכתב לפטור, אינה מתיישבת עם האמור לעיל, ומצביעה על אי-הקפדה ופגיעה בחובת המכרז.

במרס 2000 ביקש ארגון שירותים תעשייתיים מוועדת הפטור אישור להתקשרות בפטור ממכרז להעסקת קבלן ב' לתקופה שעד תום אוגוסט 2000. בישיבה הציגו נציגי ארגון שירותים תעשייתיים, כי המשא ומתן עם ארגון העובדים נמצא בשלביו הסופיים, אך טרם הסתיים, ולפיכך עדיין לא ניתן

3 על פי תקנות חובת המכרזים, ועדות הפטור מוסמכות לפטור מחובת מכרז או להמליץ על פטור מחובת מכרז, אם שוכנעו שנתקיימו אחת או יותר מהעילות לפטור מחובת מכרז, המפורטות בתקנות לפי החוק.

לצאת ממכרו. עוד הם ציינו, כי לא ניתן לערוך שינויים בניהול שירותי ההזנה בלא שתיעשה פגיעה קשה בשירותים הניתנים לעובדים, אלא במסגרת החופשה המרוכזת המתקיימת בחודש אוגוסט, או נעדרים מרבית העובדים, וכי "בזמן הקרוב יסתיימו ההליכים ויצא מכרו, כך שבמהלך חודש אוגוסט, בעת קיום החופשה המרוכזת, ניתן יהיה לערוך את השינויים הנדרשים". בישיבה שנערכה ב-28.3.00 אישרה ועדת הפטור להמשיך ולהעסיק את קבלן ב' בלא מכרו לתקופה שעד תום אוגוסט 2000, לנוכח הנסיבות שהבהירו אנשי ארגון שירותים תעשייתיים ועל מנת לאפשר את גמר המשא ומתן עם ארגון העובדים ולמנוע פגיעה בשירותי ההזנה ובמהלך העבודה התקין.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ועדת הפטור לא ציינה על איזו עילת פטור המנויה בתקנות היא מסתמכת במתן הפטור. יתר על כן, משרד מבקר המדינה מצייין, כי אין עילת פטור התואמת את הנימוקים הרשומים בפרוטוקול למתן הפטור.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את ההפרה המתמשכת של חובת המכרו מצד התע"א. התברר, כי מספטמבר 2000 ואף קודם לכן התע"א לא הוציאה מכרו לשירותי הזנה, ועד ינואר 2004 ארגון שירותים תעשייתיים אף לא פנה לוועדת הפטור לקבלת פטור ממכרו ולהארכת תוקף ההתקשרות עם קבלן ב'. התע"א המשיכה לספק שירותי הזנה לעובדים במתחם נתב"ג באמצעות קבלן ב' עד דצמבר 2004.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי בשל טעות טכנית, לא ניתן פטור ממכרו על ידי ועדת הפטור לתקופה הנ"ל. משרד מבקר המדינה מעיר, שגם במקרה זה חוזרת התע"א על הטיעון, שהיעדר הפטור נובע מטעות טכנית, וכי טיעון זה בדבר טעות טכנית, אין מקום לקבלו.

בינואר 2004 פנה מנהל ארגון שירותים תעשייתיים לוועדת הפטור וציין, כי ההתקשרות עם קבלן ב' נעשתה על פי פטור שנתי ב-28.3.00, וכי מאז המשיך ההסכם לחול לתקופה בלתי קצובה וללא שינויים בתנאי ההתקשרות. עוד צייין, כי זה זמן מתקיימת היערכות לפרסום מכרו חדש למתן שירותי הזנה לתע"א, וכי הוועדה מתבקשת לאשר פטור ממכרו והמשך התקשרות עם קבלן ב' עד 31.12.04. ב-17.2.04 החליטה ועדת הפטור על מתן פטור ממכרו עד ל-31.12.04 על מנת שניתן יהיה להיערך למכרו זה ולבצעו עד לאותו מועד, ואישרה את המשך ההתקשרות עם קבלן ב', עד לבחירת קבלן חדש על פי מכרו. בהחלטה צוין, כי הפטור ניתן מכוח תקנה 24(א) לתקנות חובת המכרו, אשר לפיה אין לערוך מכרו במקום שבו עריכת מכרו עלולה לפגוע, בין השאר, בהזדמנות עסקית של החברה או ברווחיותה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כלהלן: הבקשה שהופנתה לוועדה לא ציינה שהפטור מבוקש בהסתמך על העילה בתקנה 24(א)1, אלא שהסיבה לפטור הייתה היערכות למכרו חדש. יצוין, כי היערכות זו נמשכת שנים רבות ומובאת כנימוק מפעם לפעם בפני ועדות הפטור העוסקות בעניין, ולכן אין מקום לסווג זאת כ"פגיעה בהזדמנות עסקית של החברה או ברווחיותה". קבלת הגישה, ולפיה פגיעה בשירותי ההזנה, הנובעת מאי-עריכת מכרו כנדרש בחוק, עלולה להביא לפגיעה במהלך העבודה התקין, ומתוך שכך לפגיעה בהזדמנות עסקית של החברה או ברווחיותה, עלולה להרחיב עד מאוד את האפשרות למתן פטור, עד כדי ריקון מתוכן של חובת המכרו.

תקנה 30(ג) לתקנות קובעת, שהוועדה לפטור ממכרו מוסמכת לאשר פטור ממכרו לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים. לפיכך, ועדת הפטור לא הייתה רשאית לתת פטור ממכרו מעבר ל-30.9.01, המועד שבו עברו שלוש שנים מאז סיומו של החוזה שהומחה ב-30.9.98. עם זאת תקנה 3(6) לתקנות קובעת, שבנסיבות מיוחדות ומטעמים שיירשמו, רשאי מנהל חברה ממשלתית לאשר עסקת



המשך מטעמים של חיסכון או יעילות, אף אם היא נעשית לאחר שלוש שנים ממועד העסקה הראשונה.

**משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא נמצא שמנכ"ל התע"א אישר את המשך ההתקשרות עם קבלן ב' לתקופה העולה על שלוש שנים נוספות מ-30.9.01, כנדרש בתקנות.**

התע"א השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי תקנה 30(ג) לתקנות מגבילה את ועדת הפטור ליתן פטור ממכרו לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים, בכל פעם.

**משרד מבקר המדינה מעיר, כי סעיפי פטור הם חריג, ועל פי הפסיקה יש לפרשם על דרך הצמצום, ומכאן שפרשנותה של התע"א אינה מתיישבת עם עיקרון זה, ויש לדחותה.**

בספטמבר 2004 נקלע קבלן ב' לקשיים וניתן לו צו להקפאת הליכים. לאחר מכן הסתיימה תקופת הקפאת ההליכים ומונה לו מפרק זמני. המפרק הזמני ביקש מהתע"א להאריך את ההסכם הקיים בין התע"א לבין קבלן ב' מ-1.1.05 ועד לסיום הליכי המכרז. התע"א דחתה את הבקשה. בסוף שנת 2004 נפסקה ההתקשרות עם קבלן ב'.

כאמור, בפנייתו של מנהל ארגון שירותים תעשייתיים לוועדת הפטור מינואר 2004, הוא ציין, כי מתקיימת היערכות למכרז חדש, וביקש מהוועדה לאשר פטור ממכרז עד סוף שנת 2004. ממסמכי התע"א עולה, כי לפי הערכת ארגון שירותים תעשייתיים, משך הזמן הנדרש לקיום הליכי המכרז עד להשלמתו הוא בין ארבעה לשישה חודשים.

**משרד מבקר המדינה מעיר, כי על ועדת הפטור היה לצמצם עד כמה שניתן את תקופת הפטור לתקופה הנדרשת להשלמת מסמכי המכרז, שהוערכה כאמור בארבעה עד שישה חודשים.**

**יתר על כן, משרד מבקר המדינה העלה, כי במהלך שנת 2004 לא נעשו בתע"א ההכנות הדרושות ליציאה למכרז, על מנת שבתחילת ינואר 2005 יירכשו שירותי הזנה בעקבות מכרז, כנדרש על פי חוק חובת המכרזים.**

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי ועדת הפטור העניקה את הפטור ממכרז לתקופה קצובה של שנה, לאחר ששקלה את כל הנתונים הרלוונטיים שהוצגו בפניה, וכי תקופה זו הייתה סבירה בנסיבות העניין.

**משרד מבקר המדינה מעיר, כי אם אכן כך הדבר, היה על הוועדה לשקף את הנתונים והנימוקים הרלוונטיים להחלטה בפרוטוקול הדיון, כנדרש, דבר שלא נעשה.**

עוד הודיעה התע"א, כי מסמכי המכרז היו מוכנים וכוונת התע"א הייתה לצאת במכרז מיד עם השלמת המשא ומתן עם ארגון העובדים; וכי במהלך שנת 2004, בעקבות הקפאת ההליכים ומינוי המפרק הזמני לקבלן ב', השקיעה התע"א את מרב המאמצים במתן פתרון מייד ל"שעת חירום" להזנת עובדיה, והייתה מעורבת בהליכי הקפאת הליכים ופירוק זמני של קבלן ב'.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח העובדה שהתקופה הנדרשת לקיום הליכי המכרז עד להשלמתו היא בין ארבעה לשישה חודשים, היה על התע"א לציאת למכרז לכל המאוחר ביוני 2004. היקלעותו של קבלן ב' לקשיים ומתן צו להקפאת הליכים בספטמבר 2004 אינה נותנת מענה לעובדה שהתע"א לא יצאה למכרז עד אותו מועד, על מנת ששירותי ההזנה בתחילת שנת 2005 אכן יירכשו מקבלן שנבחר במכרז. יתר על כן, במסמכי התע"א לא נמצאו פרוטוקולים על דיונים שנערכו מינואר עד ספטמבר 2004 בעניין היציאה למכרז לשירותי הזנה, ואף לא נמצאו מסמכים שלפיהם נערך משא ומתן עם ארגון העובדים בעניין זה.

#### 4. בחירת קבלן ג' לספק הזנה

כאמור, קבלן ב' נקלע לקשיים, והסמנכ"ל למשאבי אנוש, מר אריה פנסו, מינה ועדה שתפקידה לסקור ספקי שירותי הזנה המתאימים למלא את מקומו לתקופת מעבר, במקרה שקבלן ב' יפסיק לספק שירותי הזנה לתע"א. לחברי הוועדה מונו יו"ר ארגון העובדים, יו"ר ועדת ההזנה, שהיא כאמור ועדה של ארגון העובדים, וסגן ראש מינהל שירותים לוגיסטיים בארגון שירותים תעשייתיים. סוכם, כי הספק שיחליף את קבלן ב' יספק לתע"א שירותי הזנה באותם התנאים.

נוהל של התע"א "פנייה לספקים ובחירתם" קובע, כי בעת השוואת הצעות ספקים יש להתחשב באחת או יותר מאמות המידה הבאות, תוך מתן משקל יחסי מתאים לכל אמת מידה: המחיר המוצע, יכולת הספק לעמוד בכל פרטי המפרט והאפיון ובכל דרישות החוזה; איכות הטובין או השירותים המסופקים ומידת התאמתם לחברה; יכולת הספק לעמוד במועדי ההספקה; החוסן העסקי של הספק ויכולתו לעמוד בהתחייבויותיו כלפי החברה; אמינות הספק, כישוריו, ניסיונו, מומחיותו ותחומי התמחותו והמלצות של גורמים מתאימים. מן הראוי היה, שגם הפנייה לספקים בנושא ההזנה ובחירת הספק המועדף תיעשה בהתאם לנוהל זה, וזאת על מנת להבטיח הליך שוויוני, ובחירת ההצעה המיטבית לתע"א.

חברי הוועדה פנו לחמש חברות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא נמצאו בתע"א מסמכים שניתן ללמוד מהם מה היו השיקולים של התע"א לאילו חברות לפנות ועל פי אילו אמות מידה לבחון את התאמתן של החברות שאליהן פנתה לשמש כקבלן הזנה בתע"א.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי על הנימוקים שהנחו אותה בבחירת החברות שאליהן פנתה ניתן ללמוד מפנייתו של מנהל ארגון שירותים תעשייתיים לוועדת הפטור ב-19.12.04. משרד מבקר המדינה מעיר, כי פנייתו זו הייתה רק לאחר שקבלן ההזנה נבחר, ב-7.11.04.

על מנת לסקור ספקי שירותי הזנה המתאימים למלא את מקומו של קבלן ב' לתקופת מעבר, דירגו חברי הוועדה את החברות לפי מראה האוכל וטעמו, על סמך התרשמותו של כל אחד מהם. בדוח סיקור ספקים מ-7.11.04 פירטו חברי הוועדה את התרשמותם מהסיורים שערכו במטבחים ובחדרי האוכל שבהם הגישו ספקי המזון ארוחות לעובדי חברות שונות. קבלן ג' נבחר על ידי שלושת חברי הוועדה במקום הראשון. חברי הוועדה ציינו בדוח את התרשמותם מהביקור במטבח של קבלן ג' ובחדר האוכל של חברה שקבלן ג' מספק לה שירותי הזנה, כלהלן: האוכל של קבלן ג' מגוון ביותר, מוגש בצורה אסתטית, וקיימות מנות בריאות שבהן מרכיבים הסועדים את המנות בעצמם.

ב-9.12.04 התכנסו חברי הוועדה, על פי הנחייתו של הסמנכ"ל למשאבי אנוש, כדי לבחון פעם נוספת את דירוגו של קבלן ג' כספק הנבחר להספקת שירותי הזנה בתע"א בתקופת הביניים. לאחר

התדיינות, חזרו חברי הוועדה ואשררו את בחירתם בקבלן ג', "כמי שארוחות הצהרים שלו נראו האסתטיות ביותר, הטעימות ביותר ולכן המתאימות ביותר להגשה בתע"א".

בעקבות החלטת הוועדה, התקשרה התע"א ב-23.12.04 עם קבלן ג' בהסכם להספקת שירותי הזנה לעובדי התע"א במתחם נתב"ג ובמפעל רמתא בבאר שבע, ובתחילת ינואר 2005 התחיל קבלן ג' לספק שירותי הזנה בתע"א בשני מקומות אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הוועדה לא קבעה את המשקל של כל אמת מידה, ולא דירגה את החברות הנסקרות לפי אמות המידה שנקבעו בנוהל "פנייה לספקים ובחירתם". בהיעדר משקל לאמות המידה השונות, לא ניתן לשקלל את נתוני החברות הנסקרות, כנדרש בנוהל.

יצוין, כי בישיבה שהתקיימה ב-19.12.04 במשרדו של הסמנכ"ל למשאבי אנוש, סוכם בין נציגי ההנהלה לבין נציגי ארגון העובדים, כי לכשיתקיים בקרוב מכרו הזנה, הצדדים מאשרים כי השתתפותן של החברות, שנסקרו בתהליך בחירת הספק לתקופת הביניים ושל ספקים נוספים במכרו, מותנית בבדיקת האיתנות הכלכלית של החברות.

משרד מבקר המדינה מציין, כי לא נמצא שאמת מידה זו, של האיתנות הפיננסית, נלקחה בחשבון בבחירתו של קבלן ההזנה שיחליף את קבלן ב' לתקופת ביניים, כפי שדורש הנוהל שהיה אמור לחול על ההתקשרות. מן הראוי היה לקחת אותה בחשבון גם בבחירת הקבלן לתקופת ביניים.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי אמת המידה של איתנות פיננסית נלקחה בחשבון בפנייתה לקבלנים ובבחירת הקבלן הזוכה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הדוח הכלכלי על החברה הזוכה, שאמור היה לשמש בסיס לקביעת איתנותה הפיננסית, נושא תאריך המאוחר בשבעה ימים ממועד ההחלטה על בחירתה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי הנימוק בדבר איתנות פיננסית לא מצא את ביטויו בהחלטת הוועדה, וכי אמות המידה שעל פיהן נבחר קבלן ג', היו אמות מידה סובייקטיביות בלבד.

## 5. הארכת ההתקשרות עם קבלן ג'

ב-4.1.05, ב-8.6.05, ב-27.9.05 וב-3.1.06 החליטה ועדת הפטור לאשר פטור ממכרו לקבלן ג' להספקת שירותי הזנה למתחם נתב"ג ולמפעל רמתא עד ל-30.6.05, ל-30.9.05, ל-31.12.05 ול-31.3.06, בהתאמה. בפרוטוקולים של ועדת הפטור צוין, כי הפטור ניתן מכוח תקנה 3(12) לתקנות, אשר לפיה אין חובה לערוך מכרו במקום שבו ההתקשרות נדרשת בדחיפות והדחיפות אינה מאפשרת קיום מכרו לגבי העיסקה. בפרוטוקול הישיבה שנערכה ב-27.9.05 צוין, כי ארגון משאבי אנוש וארגון שירותים תעשייתיים ימשיכו לנהל משא ומתן אינטנסיבי עם ארגון העובדים, על מנת לנסות ליישב את המחלוקות הקיימות בהקדם האפשרי, ויפעלו באופן נמרץ כדי לסיים את הליכי המכרו עד לסוף 2005. אם למרות המאמצים לא יושלמו ההליכים בפרק זמן זה, תתכנס הוועדה שוב ותדון בנושא התקשרויות אלה.

בפרוטוקול הישיבה של ועדת הפטור שנערכה ב-3.1.06 ציינה הוועדה, כי המשא ומתן בין הנהלת התע"א לבין ארגון העובדים יימשך בקצב מואץ ויסיימו בתוך חודש, וכי אם לא תושג הסכמה בין הצדדים בעניין שיטת החיוב בגין המנות החלביות, יפורסם המכרז בהתאם לשיטה הקיימת באותה עת,<sup>4</sup> וכי בחוזה עם הקבלן שיזכה במכרז, תישמר לתע"א הזכות לשנות במהלך תקופת החוזה את שיטת החיוב - לחיוב לפי מחיר קבוע, לגבי כל המנות. עוד הוחלט, כי הוועדה תתכנס שוב בעוד כחודש, כדי לקבוע לוחות זמנים להליכי המכרז.

משרד מבקר המדינה העיר לתע"א, כי ההתקשרות עם קבלן ג' נמשכת כבר תקופה של כ-14 חודשים, עד מועד סיום הביקורת, בפברואר 2006, וכי עד אותו מועד טרם יצא מכרז להספקת שירותי הזנה למתחם נתב"ג ולמפעל רמתא בבאר שבע. התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי ב-18.6.06 הוציאה מכרז הזנה.

## 6. הסכם בין התע"א לבין קבלן ג'

ב-23.12.04 נחתם הסכם בין התע"א לבין קבלן ג' להספקת שירותי הזנה בתע"א במתחם נתב"ג ובמפעל רמתא בבאר שבע. ההסכם דומה במהותו להסכם שנחתם עם קבלן א' והומחה לקבלן ב'. תקופת ההסכם היא מ-1.1.05 עד 30.6.05. לתע"א שמורה בו אופציה, על פי שיקול דעתה הבלעדי, להאריך את תקופת ההסכם בשלושה חודשים נוספים. מחיר ארוחה בשרית נקבע ל-15.17 ש"ח<sup>5</sup> (בתוספת מע"מ כחוק).

## פיקוח ובקרה על תשלומים לקבלני ההזנה

בשנים 2002 עד 2005 שילמה התע"א לקבלני ההזנה במתחם נתב"ג בממוצע סכום של כ-41.7 מיליון ש"ח לשנה.

### 1. ארוחות חלביות

התע"א משלמת לקבלן ההזנה כ-12 מיליון ש"ח בשנה עבור המנות החלביות. התשלום כולל, כאמור, את עלות המצרכים בתוספת 16.5%. ראוי להדגיש, כי שינויים "קטנים" בעלות המוצרים הכלולים במנות החלביות גורמים להגדלת העלויות לתע"א בסכומים ניכרים, בגלל המכפלות של כמויות המוצרים במספר המנות החלביות. בדיון שהתקיים ב-31.1.06 בין נציגי התע"א לנציגי ארגון העובדים, הציגה הנהלת התע"א את חסרונות השיטה הקיימת: קושי גדול בפיקוח ובמעקב אחר המלאים ואחר כמויות המוצרים המחולקים לעובדים, ויצירת תורים ארוכים הגורמים לאי-נעימות לעובדים ולבזבוז זמן עבודה. ממסמכי התע"א עולה, כי סלע המחלוקת העיקרי המעכב את היציאה למכרז הוא שיטת ההתקשרות עם קבלן ההזנה בנושא המנות החלביות.

משרד מבקר המדינה מציין בנוגע לארוחות החלביות, כי לא קיימת בקרה נאותה על התשלומים לקבלן ההזנה, שמשלמת התע"א לפי שיטת העלות בפועל בתוספת 16.5%, זאת לעומת המחיר הקבוע שנקבע עבור הארוחות הבשריות.

4 כאמור, התע"א משלמת לקבלן ההזנה בגין המנות החלביות לפי שיטת העלות בפועל בתוספת 16.5%.  
5 30% מהמחיר יוצמד לשכר בענף שירותי אוכל ואירוח ו-70% מהמחיר יוצמד למדד המחירים לצרכן כולל ירקות ופירות, ללא דיור; המחיר יעודכן אחת לרבעון.

**א. מגוון המוצרים במנות חלביות**

בתע"א לא נקבע מחיר מרבי למנה חלבית. ארוחת צהריים חלבית מורכבת ממספר נתון של מוצרים חלביים, כאשר כל מוצר נבחר על ידי העובד מתוך מגוון מוצרים נתון המשתייכים לקבוצת מוצרים נתונה. משרד מבקר המדינה העלה, שלא נקבע בתע"א מחיר מרבי למוצר בכל אחת מהקבוצות, שמהן יכול העובד לבחור מוצר אחד.

ב. היעדר בקרה נאותה על התשלומים לקבלן ההזנה עבור ארוחות חלביות

משרד מבקר המדינה העלה ליקויים בבקרה שמנהלת התע"א על התשלומים לקבלן ההזנה עבור הארוחות החלביות, וכן העלה סדרי מינהל בלתי תקינים. להלן הפרטים:

בהסכם בין התע"א לבין קבלן א' שהומחה לקבלן ב' וגם בהסכם מ-23.12.04 בין התע"א לבין קבלן ג' נקבע, כי התע"א תשלם לקבלן בגין כל ארוחה חלבית ארוזה את עלות הרכב המצרכים שיוחלט על ידי התע"א, בתוספת 16.5% עבור שירותי האריזה.

**(1) כמויות מוצרים חלביים**

התע"א מקבלת מקבלן ההזנה פעמיים בחודש חשבוניות עבור הארוחות החלביות שסופקו לעובדים במהלך החודש. החשבוניות כוללות פירוט של כמויות המוצרים החלביים שסיפק הקבלן לעובדים, מוכפלים במחירים שאישר ראש מינהל כוח אדם ומשק בשירותים התעשייתיים. לחשבוניות מצורפים תלושי אוכל שקיבל קבלן ההזנה מהעובדים, ודוח ממוכן על כמות הארוחות שצרכו העובדים במהלך החודש, באמצעות העברת תג העובד. סיכום כמות הארוחות בתלושי האוכל וברוח הממוכן מהווה את מספר הארוחות החלביות שסופקו לעובדים במהלך החודש.

ראש יחידת חשבונות ספקים במינהל כספים וכלכלה בארגון שירותים תעשייתיים, עורכת התאמה בין הכמות הכוללת של הארוחות החלביות כפי שרשומות בחשבוניות הקבלן, לבין מספר תלושי האוכל שמסר הקבלן והדיווח הממוכן, והתאמה בין הכמות הכוללת של הארוחות החלביות לבין מספר המוצרים שסופקו, בכל קבוצה; זאת, על מנת לוודא, שסך המוצרים שסופקו בכל קבוצה מתאים לכמות הכוללת של הארוחות. ראוי לציין, כי בתוך קבוצת מוצרים נתונה ישנה שונות גבוהה במחירי המוצרים (ראו דוגמאות בלוח המפורט בהמשך).

כאמור, בארוחת צהריים חלבית ארוזה יש מספר קבוצות של מוצרים, ומכל קבוצה העובד יכול לבחור את המוצר המועדף עליו. לדוגמה, בקבוצת מוצרים הנקראת "גבינות 250" יש מגוון של 19 מוצרים, שצריכתם בארוחות הצהריים במחצית השנייה של דצמבר 2004 הסתכמה ב-28,448 יחידות. להלן לוח ובו מוצגות כמויות הצריכה של ארבעה מוצרים מתוך 19 המוצרים שנכללו בקבוצה זו, והמחיר ליחידת מוצר:

מוצרים נבחרים בקבוצת מוצרים "גבינות 250"	הכמויות שנצרכו	מחיר ליחידה בש"ח
סלט מוכן 200 גרם	6,589	2.11
קוטג' 5% בגביע	4,903	3.47
גבינות 5%	4,271	3.67
גבינה מסוג מסוים	2,597	5.46

מנתוני הלוח עולה אפוא, כי באותה קבוצת מוצרים יש שונות גבוהה בין מחירי המוצרים: מחירה של "גבינה מסוג מסוים" עולה בכ-159% על מחירו של סלט מוכן, גם מחירן של גבינות ה-5% גבוה בכ-74% ממחירו של הסלט המוכן.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי למרות השונות הגבוהה במחירי המוצרים, התע"א אינה מאמתת את כמויות המצרכים שסופקו מכל אחד מהמוצרים שנכללו בארוחות החלביות לעובדים. כך יוצא, שהתע"א משלמת לקבלן ההזנה בלי שנבדקו הכמויות שסופקו מכל מוצר.

משרד מבקר המדינה העלה, כי סגן ראש מינהל יחידת ההזנה בארגון שירותים תעשייתיים אישר את החשבוניות שהגישו קבלני ההזנה, שבהן ננקבו הכמויות שסופקו מכל פריט, בהתבסס על הצהרתו של הקבלן, אף על פי שהקבלן לא צירף חשבוניות של הספקים שלו או תעודות משלוח המעידות על הכמויות שסופקו מכל מוצר.

## (2) מחירי המוצרים החלביים

משרד מבקר המדינה העלה, כי סגן ראש מינהל יחידת ההזנה אישר את חשבוניות קבלני ההזנה, אף על פי שלא צורפו להן אסמכתאות שמהן ניתן לוודא, שהמחירים שבהם חייבו ספקי המוצרים את הקבלן, ועל ידי כך את התע"א, זהים למחירים שסוכמו בין קבלני ההזנה לבין התע"א.

עם תחילת הספקת שירותי ההזנה על ידי קבלן ג', העבירה לו התע"א בינואר 2005 מחירון ובו פירוט המחירים שסיכמה עם ספקי המוצרים החלביים. התע"א קיבלה בחודש ינואר 2005 מקבלן ג' באופן חד-פעמי את החשבוניות ואת תעודות המשלוח של הספקים שלו (פירוט ראו להלן) בגין הספקות מוצרים. משרד מבקר המדינה בדק חשבוניות אלה והעלה מספר מקרים שבהם קבלן ההזנה שילם לספקים מחיר מוול יותר מהמחיר שסוכם בין התע"א לבינו.

להלן לוח ובו השוואה בין המחירים שבהם חויב קבלן ג' על ידי הספקים, בהתאם לחשבוניות הספקים של קבלן ג' לינואר 2005, לבין המחירים שסוכמו בין התע"א לקבלן ג', ללא מע"מ:

פריט	תאריך חשבונית	כמות	מחיר בחשבונית הספקים (שולם ע"י קבלן ג')	מחיר לפי מחירון התע"א	שיעור ההפרש
מלפפון 7-9	2.1.05	8,640	2.50 ש"ח	2.70 ש"ח	7%
טונה 110 גרם	2.1.05	200	2.85 ש"ח	3.25 ש"ח	12%
סלט טונה	6.1.05	3,600	2.05 ש"ח	2.60 ש"ח	21%

מההשוואה עולה, כי עבור מוצרים מסוימים שילם קבלן ג' לספקים מחיר נמוך מזה שסוכם בינו לבין התע"א בשיעור של כ-7% עד כ-21%.

כאמור, לפי ההסכמים, התע"א אמורה לשלם לקבלני ההזנה לפי עלות בתוספת 16.5%. משרד מבקר המדינה מעיר, כי אין בידי התע"א נתונים כדי לבדוק את עלות המוצרים לקבלני ההזנה. כך יוצא, שהתע"א שילמה לקבלני ההזנה ללא בדיקת מחירי המוצרים במנות החלביות. בתשלומיה, התע"א מסתמכת על החשבוניות של קבלן ההזנה, שבמקרים מסוימים שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה, נמצאו שאינן תואמות את המחיר שסיכמה עם ספקי המוצרים. משרד מבקר המדינה מציין, שעקב המכפלות של כמויות המוצרים במספר המנות החלביות, ההיקף הכספי המצטבר של הפרשי המחירים בין המחירים שסוכמו בין התע"א לקבלני ההזנה לבין המחירים ששילמו קבלני ההזנה לספקי המוצרים, עלול להגיע לעשרות אלפי ש"ח בשנה.

על התע"א לערוך בדיקה מדוקדקת כדי לוודא שלא שולמו תשלומי יתר. ואם יימצא, כי שולמו לקבלני ההזנה תשלומי יתר, הרי שעל התע"א לשקול לנקוט את הצעדים המתחייבים להשבתם.

יש לציין, כי כבר בדיון שהתקיים בתע"א בנושא מכרז ההזנה ב-22.12.98, צוינה בעייתיות החיוב של המנות החלביות, ומסיכום הדיון עולה, כי מספר נוכחים היה מוטred מהשיטה, שלפיה "אנו מנהלים מו"מ על רכישת מוצרים חלביים", והם תמכו בעמדות המבקשים לעבור לשיטה של מנה חלבית במחיר קבוע, "דבר שיכול להביא בין השאר לסדר".

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי נושא בדיקת החשבונות של ספקי המוצרים לא יידרש יותר, עם המעבר לשיטת תשלום של מחיר קבוע ואחיד למנה חלבית, המעוגנת במכרז שפורסם ביוני 2006.

### (3) זכאות לארוחות וניצול ארוחות על ידי העובדים

הודעת כוח אדם של ארגון הסמנכ"ל למשאבי אנוש בנושא: "ארוחות לעובדי החברה וסדרי הנפקת תלושים" קובעת, כי עובד התע"א זכאי לארוחת צהריים בגין כל יום שבו הוא עובד חמש שעות נטו לפחות.

(א) בפברואר 2006 מסר הסמנכ"ל למשאבי אנוש של התע"א, מר אריה פנסו, לנציגי משרד מבקר המדינה, כי אין הגבלה בנוגע למספר ארוחות הצהריים שרשאי העובד לקבל בכל יום, וכי ההתחשבות על ההפרש בין זכאותו לארוחות צהריים לבין מספר הארוחות שקיבל, נערכת עם פרישתו מהחברה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח העובדה, שאין מניעה טכנית ואין מניעה נורמטיבית לקבל יותר מארוחת צהריים אחת ביום, מתרחק הסדר ההזנה מהמטרה הבסיסית של הזנת העובדים, והדבר עלול לפתוח פתח לתופעות לא רצויות ולא ראויות, עד כדי הפיכת ארוחה לטובת הנאה גרידא.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי אינה רואה מניעה נורמטיבית ו/או כל מניעה אחרת לכך שהעובד יוכל לנצל את זכאותו לארוחות כראות עיניו, בין אם לאכול מספר ארוחות ביום, בין אם לקחת את הארוחה לביתו ובין אם לוותר על ארוחה ביום מסוים, ובלבד שלא יחרוג מהמכסה החודשית של הארוחות אשר לה הוא זכאי. עוד הודיעה התע"א, כי אין כל התרחקות מהמטרה הבסיסית של הזנת עובדים וכי אין בכך כל הטבה לעובד. כמו כן, אין בזכותו זו של העובד כדי להביא לתופעות לא רצויות ולא ראויות.

משרד מבקר המדינה חוזר ומציין, כי האפשרות של צבירת זכאות לארוחות וניצול מספר ארוחות ביום מאפשר, לכאורה, להתרחק מהמטרה הבסיסית של הזנת עובדים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי ראוי שהתע"א תפעל, תוך שיתוף עם ועד העובדים, על מנת להגיע למצב שהסדר ההסעדה יגשים את ייעודו כמקובל, שהוא מתן הזנה לעובדים במהלך יום העבודה.

משרד מבקר המדינה השווה את מספר ארוחות הצהריים (כולל ארוחות בשריות, בשריות ארוזות וחלביות ארוזות) שהתע"א שילמה עבורן לקבלן ב' עבור עובדיה, יחסית למספר העובדים הנוכחים בחודשים פברואר עד דצמבר בשנת 2004.

מהשוואת הנתונים עולה, כי בחודשים פברואר עד נובמבר 2004 עלה מספר הארוחות שסופקו על מספר העובדים הנוכחים בכ-0.4% עד 9.9% בכל חודש, ובדצמבר 2004 מספר הארוחות שסופקו היה נמוך ממספר הנוכחים בכ-1.8%. בסך הכל מספר הארוחות שסופקו מפברואר עד דצמבר 2004 עלה על מספר הנוכחים באותה תקופה ב-67,676 ארוחות, ובממוצע בכ-4%.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי לנוכח המעבר לשימוש ב"שעונים" ובמערכת הממוחשבת, הניחו עובדי התע"א כי השימוש בתלושים עומד להסתיים, וחלק גדול מהם החליט באותה תקופה לנצל את יתרת התלושים אשר עמדו לרשותם.

משרד מבקר המדינה העלה, כי התע"א אינה עורכת השוואה בין מספר העובדים הנוכחים המצטבר בכל חודש לבין מספר הארוחות שהתע"א משלמת עבורן לקבלן ההזנה, המתבסס על החשבונות שהוא מגיש. משרד מבקר המדינה מציין, כי ההפרש בין מספר הנוכחים המצטבר לבין מספר הארוחות שסופקו יכול לבטא תרחישים שונים. בראש ובראשונה - שימוש בתלושים שלא נוצלו על ידי העובד בחלק מימות השבוע, לצורך לקיחת אוכל ארוז בימים אחרים. שכן כאמור אין מגבלה, לא טכנית ולא נורמטיבית, על מספר הארוחות ביום. הדבר גם יכול לבטא תרחיש של ניפוק לא מבוקר של תלושים לעובדים; תופעות כאלה עלולות להתרחש גם בשל כשלים במנגנוני הבקרה.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי אינה רואה מקום לערוך השוואה בין מספר העובדים וכמות הארוחות בכל חודש. משרד מבקר המדינה מעיר, כי אי-עריכת השוואה כאמור, מונעת מהתע"א לערוך בקרה על השימוש בתלושים.

(ב) בימי ג' מספקת התע"א ארוחות חלביות משופרות (שעלותן גבוהה מאלו המסופקות בשאר ימות השבוע). מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה התברר, כי מספר המנות שסופקו בימי ג' בחודשים פברואר, מאי, יוני ויולי 2004 עלה פי שלושה ויותר על מספר המנות המסופקות בשאר ימות השבוע. בימי ג' סופקו בממוצע 6,499 מנות חלביות ארוזות, ובשאר ימות השבוע סופקו בממוצע 2,026 מנות חלביות ליום.

מהשוואה שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי מספר הארוחות שהתע"א סיפקה לעובדיה בחודשים פברואר עד דצמבר 2004 בימי ג' עלה בכ-45% עד 73% על מספר העובדים הנוכחים הממוצע בימים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על התע"א לשקול להסדיר את סדרי ההזנה, כך שייקבע עיקרון של ארוחת צהריים אחת ביום; ועליה לקבוע מנגנוני פיקוח ובקרה, שיבטיחו זאת, וימנעו ככלל אפשרות לקבל יותר מארוחה אחת ביום עבודה.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי הגבלה של ארוחה אחת ביום עומדת בניגוד להסכם הקיבוצי המיוחד ולהסדרי העבודה בתע"א, המאפשרים לעובד, כאמור, לנצל את זכותו למימוש ארוחה כראות עיניו, ואין לה צידוק. משרד מבקר המדינה מציין, כי בהסכם הקיבוצי המיוחד אין אזכור למספר הארוחות שעובד זכאי לנצל בכל יום, וראוי להסדיר את נושא ההזנה כאמור לעיל.



### ג. שיעור התוספת על עלות המוצרים בארוחות החלביות

משרד מבקר המדינה העלה, כי שיעור התוספת שנותנת התע"א לקבלן ההזנה במפעלים "מבת", "מלמ" ו"תממ" הוא 12% בלבד על עלות המוצרים בארוחות החלביות, ואילו במתחם נתב"ג ובמפעל רמתא בבאר שבע שיעור התוספת הוא 16.5%.

ראוי לציין, כי גם בסמוך לחתימת ההסכם עם קבלן ג' בדצמבר 2004, לא שקלה התע"א להקטין את שיעור התוספת.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי הפער בשיעורי התוספת המשולמים לקבלני ההזנה השונים עתיד להיסגר במכרז שפורסם, עם המעבר לשיטת תשלום של מחיר קבוע ואחיד למנה חלבית בכל מפעלי התע"א.

### 2. תלושי אוכל

קבלני ההזנה מגישים למינהל הכספים בארגון שירותים תעשייתיים, כחלק מהאסמכתאות לחשבונית לתשלום הארוחות, את תלושי האוכל שקיבלו מהעובדים בגין הספקת הארוחות. משרד מבקר המדינה העלה, כי התלושים מושמדים לאחר ספירתם על ידי עובדי ארגון שירותים תעשייתיים, ללא רישום בדוח השמדה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כיוון שהאסמכתה לחשבוניות הם תלושי האוכל של העובדים ונתוני החיוב בגין העברת התגים, בהיעדר דוח על מספר התלושים שהושמדו, לא ניתן לערוך בקרה בדיעבד על חשבוניות הקבלן, הכוללות פירוט של מספר הארוחות שסיפק.

### 3. אימות מספר הסועדים במתקני ההזנה

לחשבוניות הדו-חודשיות של קבלני ההזנה על ארוחות העובדים מצורפים, כאמור, נתונים כמותיים המבוססים על דוחות מחשב, ותלושי אוכל ידניים שהתקבלו מהעובדים, כאמור, עד אפריל 2006. תלושי האוכל היו זהים לארוחות הבשריות, החלביות וארוחות הבריאות, על אף שמחירי הארוחות לתע"א אינם זהים. לדוגמה, ביוני 2004 שילמה התע"א עבור הארוחה הבשרית 17.71 ש"ח, עבור ארוחת בריאות 14.50 ש"ח והעלות הממוצעת של ארוחה חלבית הייתה 19.50 ש"ח (כולל העמסה של 16.5% ומע"מ).

משרד מבקר המדינה העלה, כי בתע"א לא היה קיים (כל עוד התקבלו מהעובדים תלושי אוכל) מסד נתונים שאיפשר לה להשוות בין התפלגות הארוחות לפי סוג הארוחה (חלביות, בשריות ובריאות), כמוצג בחשבוניות שמגיש קבלן ההזנה, לבין התפלגות הארוחות בפועל שסופקו לעובדים לפי סוג הארוחה. משרד מבקר המדינה מציין, כי השוואה זו חיונית בשל ההבדלים הקיימים במחירי הארוחות.

## תשלום עודף לקבלן ג' בגין ארוחות חלביות בתחילת התפעול

משרד מבקר המדינה העלה, כי קבלן ג' הגיש לתע"א שתי חשבוניות המסתכמות ב-1,495,733 ש"ח (כולל עמלה ומע"מ) עבור המנות החלביות לחודש ינואר 2005. כאסמכתאות לחשבוניות אלה צירף קבלן ג' את חשבוניות הספקים שלו ואת תעודות המשלוח לאותו חודש. משרד מבקר המדינה מציין, כי בתע"א לא נבדק אם קיימת התאמה בין הכמויות הרשומות בחשבוניות הספק ובתעודות המשלוח, לבין הכמות הכוללת של המנות החלביות שקבלן ג' סיפק בפועל בינואר 2005.

ממסמכי התע"א עולה, כי בפברואר 2005 פנה ראש מינהל כוח אדם ומשק בארגון שירותים תעשייתיים, מר משה בק, להנהלת החשבונות בארגון שירותים תעשייתיים בתע"א בקשר לשתי חשבוניות האמורות בגין הספקת המנות החלביות לינואר 2005, וציין כי "בכוונתנו לברר בהמשך את טענת [קבלן ג'] לפיה הובטח להם כי בחודש ינואר יש לשלם להם את מלוא העלות מבלי לצרף לכך הוכחות אספקה. יחד עם זאת, אין אנו מוצאים לנכון לעכב את החשבונית. במידה והדבר ידרוש תיקון, יקוזזו תשלומים מהחשבונות של החודשים הבאים. האמור לעיל הוא על דעתו ואישורו של מנהל ארגון שירותים תעשייתיים". התשלום אושר על ידי מנהל ארגון שירותים תעשייתיים, והועבר לקבלן ג'.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2006, כי היא דוחה את הניסיון בדוח המבקר להציג את חודש ינואר 2005 כחודש מייצג לאופן התנהלותה של התע"א.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2006, ארגון שירותים תעשייתיים לא בדק את הסכום ששולם לקבלן ג' בגין הארוחות החלביות שסופקו בינואר 2005 על מנת לוודא שלא שולם לו תשלום עודף בגין הארוחות החלביות של ינואר 2005; זאת, על אף שראש מינהל כוח אדם ומשק ציין במכתבו האמור להנהלת החשבונות, כי קיימת אפשרות לצורך בתיקון ובקיצוץ התשלומים.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה לגבי סבירות הסכום ששולם. הבדיקה נערכה על פי מסמכי התע"א לפי מספר הארוחות החלביות שסיפק קבלן ג' בינואר 2005, כולל שקיות חלב, לפי הדוח הממוכן ורישום תלושי האוכל שהעביר קבלן ג' לארגון שירותים תעשייתיים; מספר הארוחות הוכפל במחיר הממוצע של כל ארוחה. לסכום זה נוספה העלות של חלוקת מנה מיוחדת של פירות יבשים לט"ו בשבט.

הבדיקה שערך משרד מבקר המדינה העלתה, כי התע"א הייתה אמורה לשלם לקבלן ג' עבור הארוחות החלביות בחודש ינואר 2005 (כולל חלוקת מנות ט"ו בשבט), כ-945,000 ש"ח בלבד, כולל מע"מ והעמסה של 16.5%. כאמור, שולמו לקבלן ג' 1,495,733 ש"ח עבור הארוחות החלביות לחודש ינואר 2005. יוצא אפוא, שהתע"א שילמה לקבלן ג' תשלום עודף של כ-551,000 ש"ח.

תימוכין נוספים לתשלום העודף של התע"א לקבלן ג' בגין הספקת הארוחות החלביות בחודש ינואר 2005 ניתן למצוא גם במפורט להלן:

1. בינואר 2005 החל קבלן ג' לספק שירותי הזנה במתחם נתב"ג, ובחודש זה סיפק ארוחות חלביות בהיקף של כ-50% מחודש תפעול רגיל<sup>6</sup>. לכן, העלות הכוללת של המנות החלביות בינואר 2005 צריכה הייתה להיות אף היא נמוכה, בהתאם. אף על פי כן, שילמה התע"א לקבלן ג' עבור המנות החלביות בינואר 2005 סכום בהיקף כספי דומה לסכומים ששילמה עבור הארוחות החלביות בחודשים פברואר ומרס 2005, שהסתכמו בכ-1.3 מיליון ש"ח וכ-1.5 מיליון ש"ח, בהתאמה.
- לכן, גם על סמך נתונים אלה עולה, כי שולם לקבלן ג' תשלום עודף בהיקף של מאות אלפי ש"ח, ובארגון שירותים תעשייתיים לא נערכה הבדיקה שהייתה אמורה להביא לקיזוז התשלום העודף.
2. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה של החשבונות ותעודות המשלוח שהגיש קבלן ג' לתע"א, נמצאו מקרים שבהם נכללו מוצרים שאינם כלולים בין הפריטים המסופקים במנות החלביות, וחשבונות ללא פירוט המוצרים.

יוצא אפוא, כי התע"א שילמה לקבלן ג' בגין הארוחות החלביות של ינואר 2005 תשלום עודף של מאות אלפי ש"ח. על התע"א לשקול נקיטת הצעדים המתחייבים על מנת להשיב לעצמה את התשלומים העודפים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מר משה בק, ראש מינהל כוח אדם ומשק, אשר נתן את ההוראה לשלם לקבלן ג' כ-1.5 מיליון ש"ח עבור המנות החלביות לחודש ינואר 2005, ומר מיכאל שפר, מנהל ארגון שירותים תעשייתיים, שאישר אותה, נושאים באחריות להוצאה בלתי מבוקרת זו ולבזבוז הכספים שנגרם בעטייה.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי מתוך טעות בלבד לא נבדקו החשבונות של חודש ינואר 2005. בעקבות הביקורת ערכה התע"א בדיקה, וממנה עלה, כי התע"א זכאית להחזר מקבלן ג' בסך 255,916.71 ש"ח עבור מוצרים שנכללו בחשבונות, אשר אינם שייכים למנות החלביות (הסכום כולל מע"מ ועמלה בשיעור של 16.5%). עוד הודיעה התע"א למשרד מבקר המדינה, כי תפעל אל מול הקבלן להשבת הכספים המגיעים לה.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי היא דוחה מכל וכל את הטלת האחריות האישית על מנהל ארגון שירותים תעשייתיים ועל ראש מינהל כוח אדם ומשק בארגון שירותים תעשייתיים, וכי היא עומדת מאחורי מעשיהם ופעולותיהם אשר נעשו בתום לב, במסגרת מילוי תפקידם ובשל הנסיבות שפורטו לעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שעד מועד סיום הביקורת לא נבדקו החשבונות של חודש ינואר 2005, מצביעה על תופעה של בקרה לקויה בבדיקת חשבונות, תוך בזבוז ואי-הקפדה על כספי ציבור. משרד מבקר המדינה מציין, כי חובתם של מר מיכאל שפר ומר משה בק, בתוקף אחריותם, לוודא מניעת הוצאה בלתי מבוקרת זו.

6 בשבוע הראשון של חודש ינואר חולקו ארוחות בוקר חלביות בלבד; ב-12.1.05 החלה חלוקה של מנות חלביות בארבע מתוך שש ה"חלביות" בתע"א בצהריים; ורק ב-23.1.05 החלה חלוקה של מנות חלביות בשתי ה"חלביות" הנותרות. גם בהסכם שנחתם בין התע"א לבין קבלן ג' נקבע, כי תאריך היעד לתחילת העבודה הסדירה הוא 20.1.05.

קבלן ג' הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2005, כי בסוף חודש ינואר 2005 נותר בידי מלאי בשווי של 169,053 ש"ח, ומלאי זה שימש אותו בהמשך מתן שירותי ההזנה לתע"א; מתשובת התע"א וקבלן ג' יוצא אפוא, שהתע"א זכאית להחזר סכום של 424,969.71 ש"ח.<sup>7</sup>

לאחר מועד סיום הביקורת, בספטמבר 2006, הודיעה התע"א למשרד מבקר המדינה, שהקבלן החזיר לתע"א סכום של 255,916.71 ש"ח בגין המנות החלביות שסופקו בחודש ינואר 2005, וכן ארגון שירותים תעשייתיים פועל להשבת הסכום של 169,053 ש"ח מאת קבלן ג'.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בדיקתה של התע"א התייחסה רק להכללת מוצרים שלא היו שייכים למנות החלביות, אך לא נערכה בדיקה בדבר הסבירות של הסכומים ששולמו, על מנת לוודא שלא נשאר בידי קבלן ג' מלאי של מוצרים. כאמור קבלן ג' הודיע למשרד מבקר המדינה שנותר במחסניו מלאי בהיקף ניכר. מן הראוי שהתע"א תשלם את כל הבדיקות ותפעל בהתאם בעניין הכספים ששולמו, לכאורה, בעודף.

### קביעת סל המוצרים במנות החלביות ובחירת הספקים להם

בהסכם בין קבלן א' לבין התע"א, שהומחה לקבלן ב', וגם בהסכם בין התע"א לבין קבלן ג' נקבע, בין היתר, בקשר לארוחות החלביות הארוזות, כי הקבלן יספק מצרכים לפי תפריט שהתע"א תכין בכל חודש.

1. משרד מבקר המדינה מציין, כי התע"א מנהלת משא ומתן עם ספקי מוצרים למנות החלביות באמצעות יו"ר ועדת הזנה ובאמצעות ראש מינהל כוח אדם ומשק, וקובעת אילו ספקי מזון יספקו מוצרים למנות החלביות, ובאילו מחירים.

משרד מבקר המדינה העלה מקרים שבהם פנו ספקים לראש מינהל כוח אדם ומשק וליו"ר ועדת הזנה וצירפו הצעות להכללת מוצריהם במנות החלביות, והצעתם אושרה. להלן דוגמאות:

א. ב-25.5.05 פנה ראש מינהל כוח אדם ומשק לעוזרת מנהל המתקן של קבלן ג' בתע"א, וציין, כי התקבלה במשרדו בקשה מטעם מנהל השיווק של חברה י', ולפיה הוא מבקש כי "נסייע בידו לשווק מלאי של גבינה בולגרית במשקל 250 גרם". כמו כן, הוא הפנה את תשומת לבו למועד תפוגת המוצר (שהיה מועד קרוב). ראש מינהל כוח אדם ומשק הוסיף, כי "כידוע לך, הפסקנו לספק במסגרת המנות החלביות את הגבינה הבולגרית של חברה י', וכי לאות תודה על עבודה משותפת רבת שנים, החליט להיענות לבקשה, וב-31.5.05 במסגרת המנות החלביות של יום ג', תחולק גבינה בולגרית של חברה י' בלבד, וכי אין להזמין למועד זה גבינה בולגרית של החברות האחרות - חברה ז' וחברה ח".

ב. ב-11.5.05 פנתה חברה י"ב ליו"ר ועדת הזנה, מר אלי כהן, בהצעת מחיר לארבעה סוגים של מוצרים. ב-8.9.05 פנה ראש מינהל כוח אדם ומשק למנכ"ל קבלן ג' וציין, כי התקבלה במשרדו בקשת יו"ר ועדת הזנה לאשר התקשרות עם חברה נוספת במסגרת המנות החלביות, וכי "ב-25.8.04 סיירנו בחברה ולאור ההסבר שקיבלנו והנתונים שהוצגו בפנינו אין לי התנגדות שמוצרי חברה זו יסופקו במסגרת המנות החלביות". ראש מינהל כוח אדם ומשק העביר את הצעת המחיר לקבלן ג' וציין, כי הם מאשרים את המחיר.

7 255,916.17 ש"ח בתוספת 169,053 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מציין, כי כבר בשנת 1998 ציין עוזר בכיר לסמנכ"ל למשאבי אנוש, כי יחידת ההזנה במינהל המשק, שהועברה לניהולו בשנת 1991, הפכה ליחידה "נחשקת" לא מעט בזכות הקשרים החיצוניים עם ספקי מזון חיצוניים, גם על ידי גורמים שתומתם אינה חיובית. הוא הוסיף, כי מתוך היכרותו הקרובה עם הנושא ברצונו להסב את תשומת לבו של מנהל ארגון שירותים תעשייתיים למספר נושאים משמעותיים, וביניהם, עניין מעורבות היתר של גורמים שונים, שבעקבותיה צפויות לגדול העלויות של המנות החלביות בכ-90,000 דולר ואף יותר לשנה.

2. ב-1.2.05 פנה מנכ"ל חברה ז' לראש מינהל כוח אדם ומשק וציין, שבעקבות שינוי חד בעלות חומרי הגלם, הם נאלצו להעלות את מחירי המוצרים, לפי לוח מצורף. יצוין, כי מחירי המוצרים עלו בשיעורים של 3.7% עד 8.1%. ב-22.5.05 חזר ופנה מנהל השיווק של חברה ז' לראש מינהל כוח אדם ומשק וציין, כי החברה נאלצת לשנות את המחירים בעקבות עלייה מתמשכת במחירי חומרי הגלם, וצירף לוח מחירים חדש למספר מוצרים. בעקבות זאת פנה ראש מינהל כוח אדם ומשק לקבלן ג' ב-14.7.05 ופירט את המחירים החדשים של הפריטים שלגביהם הגישה חברה ז' בקשה לעליית מחירים, והוסיף, כי המחירים יחולו מ-1.6.05. יצוין, כי שיעור העלייה הכוללת במחירים נע בין 6.7% ל-12.2%.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בתע"א לא נמצאו מסמכים שלפיהם נערכה בדיקת סבירות של השיעור שבו עלו המחירים, גם כאשר מדובר בעליית מחירים שנייה בתוך ארבעה חודשים, ואף לא נערכה השוואה למחירי המוצרים של חברות אחרות.

3. משרד מבקר המדינה העלה מקרה שבו ארגון שירותים תעשייתיים פעל לפי דרישותיו של יו"ר ועדת ההזנה, מר אלי כהן, ואישר הספקת מוצרים, על אף שמוצרים אלה הגדילו באופן ניכר את העלויות של התע"א בגין המנות החלביות, כמפורט להלן:

ב-15.8.04 נערך דיון בהשתתפות נציגים מחברה ט', ובו השתתפו יו"ר ועדת הזנה וראש מינהל כוח אדם ומשק, ובו נידונה בקשתה של חברה ט' לעליית מחירים. התברר, כי מדובר בעליית מחירים של 2.34% עד 24.61% למספר מוצרי חלב ובעלייה של 50% לסלטים. ב-1.9.04 פנה ראש מינהל כוח אדם ומשק למנכ"ל קבלן ב', וציין, כי חברה ט' "פנתה אלינו בבקשה להעלות את מחירי מוצריהם" החל מ-1.9.04. הוא צירף לוח ובו נתונים על המחירים המאושרים העדכניים של מוצרי החלב, וציין בנוגע למחירי הסלטים, כי עקב המחיר הגבוה שמבקשת החברה, "במידה ולא יחול שינוי משמעותי בבקשתם, אנו עשויים להפסיק לקבל מהם סחורה. בימים אלה אנו שוקדים על מציאת פתרון חלופי".

למחרת, ב-2.9.04, פנה מר ראש מינהל כוח אדם ומשק ליו"ר ועדת הזנה, עם העתק למנהל ארגון שירותים תעשייתיים, וציין, כי הם קיבלו במשותף את בקשת חברה ט' לייקר את מחירי הסלטים האישיים בגובה של 50%, והוסיף כי המשמעות המעשית היא תוספת עלות חודשית של 10,000 ש"ח, וכי "זוהי עלות כבדה, שאין בסמכותי לאשר". ראש מינהל כוח אדם ומשק הוסיף, כי "בנושא זה קיימתי אתך מספר שיחות וביקשתי כי נמצא ביחד פתרון, אך לצערי אתה מתעקש להמשיך ולספק סלטים אלו, תוך שאתה יודע את המשמעות הכספית". ראש מינהל כוח אדם ומשק הציג שני פתרונות: האחד - להוריד ממנות הבריאות ומהמנות הרגילות את הירק, אשר מכסה את פער העלות למנה, והשני - לספק סלט אישי של חברה י"א, ובפער העלות שבין מחיר מנה זו לסכום של 1.20 ש"ח (המחיר של חברה ט' לפני ההעלאה) להגדיל את תכולת המנה החלבית.

ב-8.9.04 פנה שוב ראש מינהל כוח אדם ומשק למנהל ארגון שירותים תעשייתיים ומסר, כי התקבלה במשרדו בקשת חברה ט' לייקר את מחיר הסלטים האישיים בשיעור של 50%, וכי המשמעות המעשית של התייקרות זאת היא תוספת עלות של 10,000 ש"ח לחודש, והוסיף, כי

העלה נתון זה במכתב שהועבר למנהל הארגון ב-2.9.04. עוד הוסיף, כי יו"ר ועדת הזנה אינו מוכן לכל שינוי, ועל כן "נאלץ אני זו הפעם השלישית מתחילת חודש ספטמבר לאשר [לקבלן ב'] הזמנת סלטים במחיר היקר, למרות שהצעתי חלופות אחרות אשר אינן מייקרות את מחיר המנה, אך הן אינן מקובלות על מר אלי כהן". הוא סיכם, כי "נכון לכתיבת מכתבי זה, וזאת באישורך אני ממשיך להזמין את הסלטים של [חברה ט'], וזאת עד אשר אקבל הנחיה אחרת ממך".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא נמצאו בתע"א ההנמקות לעליית מחירי הסלטים של חברה ט' ב-50%. כמו כן, לא נמצאו ההנמקות לאי-אישור החלופות אשר אינן מייקרות את מחיר המנה. משרד מבקר המדינה לא מצא שמנהל ארגון שירותים תעשייתיים אישר את העלאת המחירים; עם זאת, סלטים אלה המשיכו להיכלל במנות החלביות במחיר הגבוה, מחיר שאף עלה בשנת 2006 ל-2 ש"ח ליחידה.

התע"א הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי לא היה לה עניין להוציא את מוצרי חברה ט' ממגוון המוצרים במסגרת המנות החלביות, לאור שביעות הרצון הרבה בקרב העובדים מהמוצרים, איכותם וטעמם. משרד מבקר המדינה מציין, כי הייתה הצעה של ראש מינהל כוח אדם ומשק ליו"ר ועדת הזנה להחליף את הסלטים של חברה ט'. לא נמצא תיעוד, כי הצעה זו נשקלה, ועד מועד סיום הביקורת היא לא בוצעה.

עוד הודיעה התע"א למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי אין כל פגם במשא ומתן אשר מתקיים בין התע"א ובין ספקי המוצרים למנות החלביות בשיתוף עם ארגון העובדים; ופנייה לספקים מונעת עליית מחיר ואף עשויה להביא לחסכון בעלויות.

משרד מבקר המדינה מציין, שבכל הקשור למנות החלביות אין בתע"א מנגנוני פיקוח ובקרה מספיקים; לעניין זה חשיבות יתרה נוכח מקרים שבהם התקיים קשר ישיר בין הספקים לבין נציג ארגון העובדים.



#### בביקורת הועלו בעיקר שני כשלים:

א. התע"א הפרה באופן מתמשך את חובת הוצאת מכרז לבחירת קבלן הזנה - ההתקשרויות של התע"א לקבלת שירותי הזנה עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2006, נעשו שלא בעקבות מכרז. בעניין זה התע"א לא פעלה בנחישות ובנחרצות, כנדרש, והעדיפה באופן תמוה לדחות את היציאה למכרז.

ב. התע"א הוציאה כספים בסכומים ניכרים ללא פיקוח ולעתים ללא הצדקה; יש בכך משום בזבוז כספים. כל אלה מהווים ליקויים חמורים של מינהל לא תקין ופתח לתשלומי כספים בלתי מבוקרים, ולפיכך הם מהווים פרצה שיש לסתמה.