

מכירת מזון ושתייה בבתי ספר



רקע

1. בארבעה בתי ספר על-יסודיים בעיר מושכרים נכסים לגורמים פרטיים לצורך הפעלת מזנונים ומסעדות. בתשעה מוסדות חינוך נוספים מוצבות מכוונות אוטומטיות לממכר מזון ומשקאות.

2. דוח שפרסם ארגון הבריאות העולמי חושף כי בישראל ישנם למעלה מחצי מיליון ילדים הסובלים מהשמנה ומעודף משקל. ישראל הוצבה במקום הראשון באירופה בדירוג ההשמנה, שנייה בעולם רק לארה"ב. לפי הדוח, 28.8% מהילדים הישראליים בני שנתיים עד 18 סובלים מעודף משקל. לפי התחזית, בתוך פחות מעשור יסבלו מעודף משקל 50% מהילדים. ההשמנה לפי מערכת הבריאות, היא המגפה החמורה ביותר בשנים האחרונות והבעיה הבריאותית המשמעותית ביותר בעולם המערבי. מחקרים הוכיחו כי עודף משקל והשמנה בגיל הילדות משפיע באופן ישיר על הסיכוי להפוך למבוגרים שמנים.¹

מהמלצות דוח שפרסם ארגון הבריאות העולמי בנושא "ENDING CHILDHOOD OBESITY" בשנת 2016:

- יש לקבוע סטנדרטים לארוחות המסופקות או לאוכל ולשתייה הנמכרים בבתי הספר שישמשו כהנחיות לתזונה נכונה.
- יש להפסיק מכירת מזון שאינו בריא ומזין בסביבת בתי הספר.
- יש להבטיח גישה למים ראויים לשתייה ולמתקני ספורט.
- יש להכליל חינוך לתזונה ובריאות בליבת תכנית הלימודים.

3. כאמור, השמנה נחשבת בארץ ובעולם למגפה הפוגעת בגוף² וניצבת במקום גבוה מבחינת גורמי הסיכון העולמיים למוות. זאת, נוסף להשלכות החברתיות המבוססות על מחקרים שהוכיחו שילדים שמנים סובלים יותר מהעלבות והצקות מהסביבה. המאבק בהשמנה נעשה באמצעות עידוד תזונה נכונה ושילוב פעילות גופנית באורח החיים. לתזונה במוסדות החינוך יש חשיבות רבה במאבק בתופעת ההשמנה, שכן בני הנוער מבליים רוב

¹ מתוך כתבה שפורסמה באתר Ynet ב-27.9.16:

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4860128,00.html>

² כאבי ראש ממושכים, הפרעות נשימה בשינה העשויות לפגוע בערנות ובריכוז בלימודים, סוכרת, עודף כולסטרול, לחץ דם גבוה וכאבי שרירים ומפרקים.

שעות היום בבית הספר. ממחקרים שונים עולה כי צריכת חטיפי שקית, דברי מאפה, מזונות עתירי שומן ומשקאות ממותקים היא גורם סיכון להשמנת יתר, ולכן ארגון הבריאות העולמי ממליץ, במסגרת המאבק בהשמנה, לפתח בבתי הספר הרגלי אכילה בריאים בין היתר, על ידי מכירת מזון בעל ערך תזונתי גבוה במזנונים ובמכונות האוטומטיות והימנעות ממכירת מאכלים ומשקאות עתירי שומן, סוכר ומלח.³

4. במטרה לקדם בריאות מיטבית, גדילה תקינה והתפתחות שכלית רציפה, ולסייע במניעת בעיות בריאות, עודף משקל והפרעות אכילה, מקדם מינהל חינוך את נושא החינוך לתזונה נכונה במערכת החינוכית העירונית, בין היתר:

- חינוך קדם-יסודי:

- החל משנת הלימודים תשע"ד פועלת בכל גני הילדים תכנית הזנה אחידה ובריאה במימון ההורים.
- בשנת הלימודים תשע"ה צפו 41 כיתות גן בהצגה המעודדת ילדים לבחור בפעילות גופנית ובמזון בריא כאורח חיים. עד סוף שנת 2016 אמורות עוד 56 כיתות גן לצפות בהצגה זו, ובשנת 2017 מתוכננות כל כיתות הגן לצפות בה.

- חינוך על-יסודי:

- יום/שבוע בריאות הכולל ארוחת בוקר בריאותית והרצאה בנושא תזונה נכונה הניתנת על-פי רוב בידי ספורטאי.
- כחלק מתכנית הלימודים בחטיבות הביניים נלמד נושא תזונה ואורח יום בריא, וכן מתקיימות פעילויות מגוונות בנושא על-פי החלטת כל בית ספר.
- במסגרת שיעורי חינוך גופני מתקיימים שיעורים בנושא תזונה נכונה וחינוך להרגלי אכילה נכונים.
- 12 מבתי הספר בעיר לוקחים חלק בתכנית "בית ספר מקדם בריאות" שמפעיל משרד החינוך.

- החל מינואר 2017 תופעל במועדוניות חינוך⁴ תכנית "מקדמי בריאות" בשיתוף טיפת חלב.

- מינהל חינוך מקדם את החינוך לבריאות בחינוך הקדם-יסודי, יסודי ועל-יסודי בהלימה ליעדי החינוך ותכניותיו, כפי שמנחה המפקחת על תחום הבריאות המינהל הפדגוגי במשרד החינוך.

נוסף על כך, מפעיל מינהל חינוך תכנית חינוך גופני בכל גני הילדים ופעילות העשרה בספורט בחמש מועדוניות⁵, שמטרתה להקנות הרגלי פעילות גופנית בגיל הצעיר.

5. חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך" שנכנס לתוקף ב-1.11.06 (להלן - חוזר מנכ"ל 2006) וחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך" שנכנס לתוקף ב-1.3.13 (להלן - חוזר מנכ"ל

³ פורסם במסמך בנושא "תזונה במערכת החינוך", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4.7.11.

⁴ מינהל חינוך מפעיל שבע מועדוניות חינוך המספקות מענה לתלמידים בסיכון מכיתות א'-ד'. פעילות המועדוניות מתחילה עם גמר הלימודים הפורמאליים (בסביבות השעה 13:00) ומסתיימת בשעה 18:00.

⁵ בשנת 2017 תורחב הפעילות לשתי מועדוניות נוספות ולשני מרכזי למידה.

2013) ומחליף את חוזר מנכ"ל 2006, מתייחסים בין היתר, למכירת מזון ושתייה במכונות אוטומטיות, במזנונים, בקפיטריות ובקיוסקים.

לפי חוזר מנכ"ל 2013, "דפוסי אכילה נכונים בגיל הילדות ובתקופת ההתבגרות מקדמים בריאות מיטבית, גדילה תקינה והתפתחות אינטלקטואלית רציפה ומסייעים במניעת בעיות בריאות כגון מחסור בברזל ובסידן, אנמיה, עודף משקל, השמנה והפרעות אכילה. לטווח הארוך תזונה מגוונת ומותאמת מונעת תחלואה כגון מחלות לב וכלי דם, סוכרת או סרטן... הזנה נאותה ומספקת במהלך הלימודים תוך הקפדה על האיכות, על הגיוון, על המינון ועל הזמינות של המזון תשפר את הרכב המזון שהתלמיד צורך ותשפיע לטובה על בריאותו ועל יכולותיו. תזונה לא מאוזנת ולא מספקת תשפיע לרעה על היכולת הקוגניטיבית של התלמיד ותפגע ביכולתו הלימודית ובבריאותו. המזון והשתייה המובאים מהבית או הניתנים בהזנה או המוצעים במכונות לממכר מזון, בקפיטריות, בקיוסקים ובמזנונים משמשים תחליף לארוחות במשך השעות במסגרת החינוכית. לפיכך נדרשת התייחסות קפדנית להרכבם ולפיקוח עליהם".

6. ב-7.8.14 פורסם החוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ד-2014 (להלן - החוק לפיקוח על איכות המזון או החוק) שנכנס לתוקף ב-1.9.15.
7. חוזר מנכ"ל משרד החינוך מ-4.4.16 בנושא "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך" (להלן - חוזר מנכ"ל חדש) מחליף את חוזר מנכ"ל 2013 ומיושם במלואו החל מ-1.9.16 - שנת הלימודים תשע"ז.

עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבחון את יישום הנחיות חוזרי מנכ"ל בנוגע לפעילות מסעדות, מזנונים או עגלות למכירת קפה (להלן - **קפיטריות**) הפועלים בבתי ספר בעיר, ובנוגע למכונות אוטומטיות לממכר מזון ומשקאות המוצבות בבתי הספר. כמו כן, נבדקו היבטים בהפעלת הקפיטריות והמכונות כגון רישיונות עסק, כשרות, תשלום דמי שימוש ויישום ההסכמים שנחתמו עם המפעילים.
2. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - א. פגישות עם מפעילי קפיטריות בבתי ספר, עם מנהלת המחלקה לתזונה במשרד הבריאות ומדריכה ארצית לחינוך ולבריאות ותזונאית קלינית במשרד החינוך, עם מנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים, עם אחראית חוזים והתקשרויות במינהל חינוך, עם מנהל מרכז קהילתי נאות שקמה ועם מנהלים ועובדים בבתי ספר.
 - ב. ביקורים בקפיטריות הפועלות במקיף ג' (עמית), מקיף ד' (גן נחום), מקיף ח' (ע"ש בר לב)⁶ ומקיף י"ב (נחלת יהודה), וביקורים במספר בתי ספר שבשטחם הוצבו מכונות אוטומטיות לממכר מזון ומשקאות: מקיף א' (גימנסיה ריאלית), חטיבת ביניים דורות, מקיף ה' (אמירים), חטיבת ביניים רבין, מקיף ו' (ע"ש יגאל אלון), חטיבת ביניים טביב ומקיף י' (אבני החושף).
3. איסוף ממצאי הביקורת נערך בחודשים אפריל-נובמבר 2016.

⁶ הקפיטריה נותנת שירותיה לבאי מקיף ח', מקיף י"א, מרכז קהילתי שקמה וכו' הפועל במרכז הקהילתי.

4. טיטות הממצאים הועברו להתייחסות המבוקרים.
5. מאחר שנכון למועד סיום איסוף ממצאי הביקורת טרם אושרו תקנות לפי החוק לפיקוח על איכות המזון, הבדיקות שנערכו היו בדגש על הנחיות חוזר מנכ"ל 2013 וחוזר מנכ"ל חדש.

ממצאים

1. רקע

- 1.1 חוזר מנכ"ל 2006 מפרט את המזון והמשקאות המותרים למכירה בקפיטריות ובמכוונות אוטומטיות, וכן מדגיש שאין למכור שתייה ממותקת ומזונות "מטוגנים ועשירים בשומן, כגון צ'יפס וחטיפים מלוחים"; "מיני מאפה עשירים בשומן, כגון בורקס, מלוח, ג'נון"; "מזון מעובד, נקניקיות, שניצלים מעובדים ומטוגנים"; "מזונות עשירים בסוכר, כגון עוגות, ופלים וממתקים".
- 1.2 חוזר מנכ"ל 2013 חוזר על סוגי המזונות והמשקאות המותרים והמומלצים למכירה, וסוגי המזון והמשקאות האסורים למכירה במוסדות חינוך. סעיף 7 לחוזר מנכ"ל 2013, בנושא "מכירת מזון במוסד החינוכי" קובע בין היתר, כי הנהלת המוסד החינוכי, ההורים, התלמידים והרשות המקומית יגיעו להחלטה משותפת על מכירת מזון ומשקאות בשטח המוסד החינוכי. ההחלטה תכלול קביעה של אמצעי המכירה (קפיטריה או מכונה אוטומטית), וכן את הרכב המזון והמחירים. זאת, בתנאי שיעמדו בדרישות התפריט המובא בסעיף 4.3 לחוזר מנכ"ל 2013, ובהנחיות משרד הבריאות בנושא. נוסף על כך, רצוי להתייעץ עם תזונאית מוסמכת.
- חוזר מנכ"ל חדש מרחיב את פירוט המזונות והמשקאות המותרים והאסורים למכירה מעבר לאלו שצוינו בחוזר מנכ"ל 2013, מסביר את החוק לפיקוח על איכות המזון ומדגיש את אחריותו של מנהל המוסד החינוכי ליישום החוק. המפקחת על תחום הבריאות המינהל הפדגוגי במשרד החינוך מסרה כי "לחוזר מנכ"ל יש תוקף משפטי לכל דבר ועניין והוא מחייב את כל ההתנהלות במוסדות חינוך".
- 1.3 אחריות חוזים והתקשרויות במינהל חינוך מסרה כי מנהלת אגף בתי ספר על-יסודיים שלחה למנהלי בתי הספר את חוזרי המנכ"ל הנ"ל. לפי החוק, ספק מזון לא ימכור בתחום מוסד חינוכי, מזון שאינו עומד בתנאים ובהוראות שקבע השר לעניין הרכב המזון וערכו התזונתי. השר, בהתייעצות עם שר הבריאות ובאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת יקבע תנאים והוראות לעניין הרכב המזון וערכו התזונתי. נכון לספטמבר 2016, טרם קבע השר תקנות שיש לפעול לפיהן לעניין יישום החוק. המפקחת על תחום הבריאות המנהל הפדגוגי במשרד החינוך מסרה לביקורת ב-12.9.16: "התקנות יאושרו מאוד בקרוב."

- 1.4 כאמור, נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת, בארבעה בתי ספר בעיר מופעלות קפיטריות, ובתשעה בתי ספר נוספים מוצבות מכוונות לממכר מזון ושתייה.
- 1.5 ניהול נכסים עירוניים והשכרתם לגורמי חוץ נתונים לאחריות אגף נכסים במינהל כספים. פיקוח על יישום חוזרי מנכ"ל הוא באחריות מינהל חינוך ומנהלי מוסדות החינוך.

2. הסכמים

- 2.1 תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 קובעות כי השכרת נכסיה של העירייה מחייבת הליך של מכרז. אגף נכסים אחראי על פרסום מכרזים פומביים להשכרת קפיטריות במוסדות חינוך.

תגובת מנהל אגף נכסים:

"מכרז כללי לעגלות/מזנון בבתי הספר פורסם, אך נסגר ללא מציעים. כעת, אגף הנכסים נערך לפרסום מכרז חדש להפעלת מזנונים בתוך המבנים של בתי הספר."

מנהלי בתי הספר אינם מעורבים בניהול המכרז אלא אחראיים על ההתנהלות השוטפת במהלך שנת הלימודים. תהליך קבלת הצעות וההחלטה על הזוכה במכרז נעשים בוועדת המכרזים בעירייה.

תגובת מנהל אגף נכסים:

"בהליך הכנת המכרזים מעורבים: מינהל חינוך, מועצת התלמידים העירונית וועד ההורים העירוני. כמו כן, מנהלת בית ספר מעיין (מקיף י"ב) הייתה שותפה במכרז להפעלת הקפיטריה בבית הספר, ולדבריה שיתפה את ועד בית הספר בתפריט שגובש."

2.2 קפיטריות

- מקיף ג' (העמית)⁷

ב-23.11.90 נחתם הסכם בין "שוחרי וידידי עמל" לבין המפעיל ל', להפעלה ולניהול מזנון-קפיטריה בבית הספר⁸. ההסכם בתוקף מ-1.9.90 עד 31.8.91, והמפעיל רשאי לבקש להאריך את ההתקשרות בשלוש תקופות נוספות (להלן - ההסכם הראשון). ב-18.12.95 נחתם נספח להסכם, לפיו ההסכם יחודש לשלוש שנים נוספות החל מספטמבר 1996. לפי סעיף 23 להסכם הראשון, "ללא הסכם בכתב לא תהיה למפעיל כל זכות להמשיך בהפעלת המזנון".

ב-22.12.01 נחתם הסכם בין מנהלי בתי הספר מקיף ג', חטיבת ביניים אחרון הבילויים וחטיבת ביניים המעיין ונציגי ועד ההורים לבין המפעיל ל', להפעלת קפיטריה הפועלת במתחם מקיף ג'. לפי הסכם זה, מפעיל ל', מפעיל את הקפיטריה החל משנת 1984. ההסכם בתוקף מ-1.1.02 עד 31.12.11, ולמפעיל ל'

⁷ הקפיטריה נותנת שירות לקריית חינוך העמית (מקיף ג' וחטיבת ביניים אחרון הבילויים).
⁸ עד ספטמבר 2010 השתייך בית הספר לרשת "עמל".

מוענקת האפשרות לחידוש אוטומטי של הארכת ההפעלה בעשר שנים נוספות עד ל-31.12.21.

ב"נספח להסכם עם הקפיטריה בהמשך לפרוטוקול מיום 3.2.2009 שנחתם במועד לא ידוע, מצוין כי שלושת מנהלי בתי הספר מאשרים חידוש ההסכם עם המפעיל ל' בחמש שנים נוספות החל מספטמבר 2010 עם אפשרות להארכה לחמש שנים נוספות.

לפי חו"ד משפטית מ-6.4.17, "מאחר שהעירייה נכנסה בנעליי הצד השני לחוזה, אנו סבורים כי אין לסיים את החוזה עם המפעיל באופן חד צדדי בשלב זה. **לדידנו, עם סיום ההתקשרות בהתאם לחוזה ביום 31.08.2020, ובכדי למצוא ממועד זה מפעיל לקפיטריה יהיה על העירייה לפעול לפרסום מכרז כדין להפעלת הקפיטריה.**" [ההדגשה במקור]

סעיף 17 להסכם מ-22.12.01 קובע: "בתום תקופת ההרשאות או במהלכן ומכל סיבה שהיא, רשאי המפעיל להעביר/למכור את הפעילות של הפעלת הקפיטריה והציוד שברשותו לצד ג' אחר, אך זאת מותנה באישור מראש של ועד הקפיטריה, והסכמתו בחתימה של צד ג' לעמידתו בכל תנאי הסכם זה על כל סעיפיו."

מנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים מסרה כי זהו סעיף שאינו מקובל על העירייה ונכלל בהסכם שהעירייה לא הייתה צד לו.

תגובת מנהל אגף נכסים:

"עד ספטמבר 2010 בית הספר היה שייך לרשת עמל. ההסכם הראשון עם מפעיל הקפיטריה נחתם בתאריך 22.12.2001, ובהתאם לאופציות ההסכם הנ"ל הוארך עד 2021.

יצוין, הרשות לא הייתה שותפה לנוסח ההסכם ולחתימת ההסכם.

מצורף מכתב [מ-19.12.16] שנשלח למנהלת בית הספר, ולפיו העירייה כבעלים של הנכס וכגוף ציבורי לא מאשרת להעביר/למכור את הקפיטריה לצד ג'. בנוסף, במכרז להפעלת עגלות מזון בבתי הספר, שמרנו על אופציה להצבת עגלות בעוד ארבעה בתי ספר. במסגרת הכנת המכרז החדש להפעלת המזוננים בבתי הספר תיבדק האפשרות לשילוב מבנה הקפיטריה במכרז. [ההדגשה במקור]

- **מקיף ד' (גן נחום)⁹**

לפי סעיף 3(2)(ו) לתקנות, רשאית העירייה להתקשר בהסכם ללא מכרז אם "המקרקעין מועברים בדרך של שכירות לשיקומו של נכה או של נזקק כמשמעותו בחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958¹⁰..."

ב-5.8.12 אישרה מועצת העיר התקשרות בפטור ממכרז להצבת עגלות ניידות לממכר מזון ושתייה למפעיל ב' לצורכי שיקום. מחוות דעת משפטית שכתב יועץ

⁹ הקפיטריה נותנת שירות לקריית חינוך גן נחום - מקיף ד' וחסבת בניינים זלמן ארן.
¹⁰ "נזקק" לפי חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: "אדם הזקוק לסעד חממת גילוי, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, או מסיבות אחרות, הכל לפי המבחנים שנקבעו בתקנות;"

משפטי חיצוני דאז ב-22.10.09 עולה כי "בהינתן תעודת הנכה בה מחזיק [המפעיל ב']... והודעת המוסד לביטוח לאומי בדבר זכאות גבי [המפעיל ב'] לקצבת נכות בשיעור של 100%... אזי ההתקשרות עמם בהסכם רשות ממלאת אחר תנאי הפטור מחובת מכרז... המלצת ועדת מכרזים לראש העירייה לפטור את ההתקשרות ממכרז נושאת תאריך 22.8.10. ממונה על חוזים והתקשרויות באגף נכסים מסרה כי עד לחתימה על ההסכם לא פעל מזנון בבית הספר.

מפרוטוקול ישיבת המועצה עולה כי חברת מועצה "ביקשה להתנות האישור בכך שהמזון הנמכר יהיה בכפוף להנחיות חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא הרכב המזון." האישור ניתן פה אחד בכפוף להתניה הנ"ל.

ב-25.7.13 נחתם הסכם בין העירייה ל**מפעיל ב'**, לצורך הפעלת עגלה לממכר מזון ארוז ומשקאות קרים וחמים. ההסכם בתוקף מ-1.9.13 עד 31.8.14, והעירייה רשאית להאריך את ההתקשרות בשלוש תקופות נוספות בנות 12 חודשים כל אחת. ממונה על חוזים והתקשרויות בגזברות מסרה כי ההסכם הוארך עד ל-31.8.17.

נמצא כי המזנון פועל ממבנה בבית הספר והמכירה מבוצעת מחלון המשמש כדלפק, ולא מעגלת קפה.

תגובת מנהל אגף נכסים:

"עם חתימה על הסכם רשות, משי' ב' הציבה עגלת מזון במקום שהוקצה על ידי בית הספר. המשפחה, נעתרה לבקשתו של מנהל בית הספר, לסגור את השטח בו הוצבה העגלה על ידי קירות גבס. לפי בדיקה מול אגף הרישוי והפיקוח, לסגירה שבוצעה אין צורך בהיתר..."

- **מקיף ח' (בר לב)¹¹**

ב-28.8.08 חתמה העירייה על הסכם ניהול ותפעול עם החברה העירונית ראשון לציון לתרבות, ספורט ונופש בע"מ (להלן - **החברה העירונית**), לפיו זו האחרונה תנהל, תפעיל ותתחזק מתקנים עירוניים וביניהם מזנון במקיף ח'.

סעיף 5. להסכם זה קובע כי "**לצורך ביצוע שירותי התפעול תתקשר החברה עם עובדים, יזמים, קבלנים, מדריכים, מורים ונותני שירותים ומפעילים אחרים, כפי שיידרש**".

מנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים מסרה: "ההסכם הנ"ל הוארך מדי שנה... הארכה האחרונה הסתיימה בתאריך 31.12.16. כעת אני ממתינה לנוסח חדש וסופי של הסכם המסגרת."

ב-2.2.17 נשאלה חשבת הנהלה האם קיים הסכם בתוקף, וב-7.2.16 מסרה עובדת יחידת חוזים והתקשרויות כי ב-6.2.17 נחתמה הארכה להסכם לתקופה ש-1.1.16 ועד 31.12.16. כלומר, ההסכם נחתם לאחר סיום תקופת ההתקשרות, ונכון לפברואר 2017, לא קיים הסכם בתוקף.

¹¹ הקפיטריה נותנת שירות לקריית חינוך בר לב (מקיף ח' וחטיבת ביניים), לקריית חינוך ראשונים (מקיף י"א וחטיבת ביניים), לבאי מרכז קהילה נאות שקמה ולכותר ראשון שקמה.

חשבת הנהלה מסרה ב-12.2.17 כי "ההסכם החתום של 2016 (נחתם באיחור רב לאחר צורך בעדכון). נכון להיום - אנחנו נמצאים לקראת חתימה על הסכם 2017 החדש (לא הארכה)."

ב-29.6.15 נחתם הסכם בין החברה העירונית **למפעיל ש'** להפעלת מזון במתחם מקיף ח'. המפעיל נבחר במסגרת מכרז שפרסמה החברה העירונית. המזון אמור לשרת את "הקהל הרחב ותלמידי בית הספר, משתתפי החוגים במרכז הקהילה, באי אולם הספורט, התלמידים והוריהם, ובאי מרכז הקהילה והספרייה העירונית ובכלל".

מרכז הקהילה והכותר ממוקמים בשטח מתחם מקיף ח' ועד שעות הצהריים עיקר השירות ניתן לתלמידי מקיף ח', מקיף י"א ולצוות המורים. ההסכם בתוקף מ-29.6.15 עד 29.6.18, והחברה העירונית רשאית להאריך את ההתקשרות לתקופה נוספת של שנתיים או חלק ממנה. מנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים מסרה כי אגף נכסים לא היה מעורב בהליך המכרז להפעלת המזון.

תגובת מנהל אגף נכסים:

"החברה העירונית לתרבות וספורט אחראית להפעלת הקפיטריה בבית הספר. על מינהל החינוך לעדכן את החברה לגבי הוראת חוזר מנכ"ל משרד החינוך החדש. בנוסף, על מינהל החינוך לפקח על סוג המוצרים ומחירים הנמכרים ע"י הזכייין."

- מקיף י"ב¹²

ב-20.5.15 נחתם הסכם בין העירייה **למפעיל ס'** להפעלת מזון לממכר מזון, משקאות חמים וקרים. ההסכם בתוקף מ-20.5.15 עד 15.7.16, והעירייה רשאית להאריך את ההתקשרות בשתי תקופות נוספות בנות 24 חודשים כל אחת. ההסכם הוארך עד 15.7.18.

תגובת מנהל אגף נכסים:

"הקפיטריה מופעלת ע"י זכייין ס' בהתאם למכרז פומבי שמספרו 42/14."

בסיכום פגישה שנערכה ב-28.10.14 בנוכחות עובדי אגף נכסים ויועצים משפטיים חיצוניים הוחלט בין היתר, כי העירייה תיערך למכרז פומבי להפעלת קפיטריות וכי תתאפשר פעילות קפיטריות קיימות עד לסוף שנת הלימודים תשע"ה, בכפוף לחתימה על כתב הצהרה והתחייבות.

מכונות אוטומטיות לממכר מוצרי מזון ושתייה 2.3

ב-12.11.13 נחתם הסכם "למתן זיכיון להצבה ולאחזקה של מכונות אוטומטיות למכירת מוצרי מזון בריאות ארוז ומשקאות בריאות בבתי הספר" בין העירייה לבין **מפעיל המכונות**. אף שכאמור ההסכם נחתם בנובמבר 2013, תוקפו מ-5.12.12 עד 4.12.13. כלומר, הספק החל לתת שירותים לעירייה כשנה לפני חתימה על הסכם

¹² הקפיטריה נותנת שירות לקריית חינוך המעיין (מקיף י"ב וחטיבת ביניים).

התקשרות¹³. זאת, בניגוד לנוהל עירוני בנושא "מסלולי התקשרות בעלת השלכה כספית בין העירייה לגורם חוץ" (מספר 33.0401) הקובע כי "פעילות בעלת השלכה כספית הנוגעת לעירייה תעוגן במסמך התקשרות. אין להתחיל פעילות כנ"ל או להנחות גורם חוץ להתחיל בה, להרחיבה או לשנותה כל עוד לא אושר מסמך ההתקשרות ע"י המוסמכים לכך".

העירייה רשאית להאריך את תקופת ההתקשרות בארבע תקופות נוספות בנות 12 חודשים כל אחת. ב-11.11.15 הוארך ההסכם עד 4.12.16. לפי אגף נכסים, נכון ליוני 2016, הוצבו עשרים מכונות בתשעה מוסדות חינוך.

לפי סעיף 4 להסכם עם מפעיל המכונות, ההצבה במוסדות החינוך מותנית בקבלת הסכמתו מראש ובכתב של מנהל כל מוסד - כמפורט בנספח ו' להסכם. נמצא כי להסכם לא צורפו הסכמות של שלושה מנהלי בתי ספר בהם הוצבו מכונות נכון ליוני 2016 - חטיבת ביניים אבני החושן, מקיף ה' (אמירים) ומקיף א' (הגימנסיה הראלית). באגף נכסים לא נמצאו ההסכמות החסרות.

תגובת מנהל אגף נכסים:

"מכונות אוטומטיות הוצבו במקיף א', במקיף ה' ובחטי"ב אבני החושן לאחר חתימה על ההסכם וזאת לבקשת מנהלי בתי הספר ובתאום עם מינהל חינוך".

3. רישוי עסקים

3.1 סעיף 4 לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968 (להלן - **חוק רישוי עסקים**) קובע: "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני או היתר מזוהו לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו; עסק שאיננו נייד, לא יעסוק בו אדם, אלא אם כן ברישיון, בהיתר הזמני או בהיתר המזוהו, שבידו, מתוארים החצרים שבהם הוא עוסק."
מטרת חוק רישוי עסקים בין היתר: להבטיח איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים; מניעת סכנות לשלום הציבור; בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו; בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים; קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות.
לפי חוק רישוי עסקים, מסעדה או בית קפה טעונים רישוי. לפי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשע"ג-2013, רישיון עסק למסעדה, בית קפה או מזנון תקף לשלוש שנים.

לפי חוזר מנכ"ל 2013, קפיטריה חייבת ברישיון עסק תקף מהרשות המקומית.

מקיף ג'

- בפרוטוקול ישיבת קפיטריה מ-3.2.09 נכתב: "לקפיטריה יש אישורים ממשדד הבריאות והעירייה ועומדת בכל הסטנדרטים הנדרשים."
- מידע מאגף רישוי ופיקוח על עסקים:
מהות העסק: מסעדה

¹³ ב-27.8.12 פורסם המכרז, ב-22.10.12 התקבלה החלטת ועדת מכרזים וב-30.10.12 נשלחה לזוכה הודעה בדבר זכייתו במכרז.

רישיון עסק: מתחדש מ-8.1.15, בתוקף עד 31.12.18.
באישור משרד הבריאות צוין כי אין התנגדות להפעלת מסעדה ללא דגים והכנת מזון ליום אחד בלבד.

תגובת מנהל אגף רישוי ופיקוח על עסקים:

"המסעדה פועלת ברישיון, נמצא במעקב לגבי המצב התברואי."

מקיף ד'

- סעיף 10א. להסכם עם המפעיל ב' קובע: "לצורך פעילותו מחייב [מפעיל ב'] לדאוג ולהשיג את כל הרישיונות והאישורים הנדרשים עפ"י כל חיקוק לצורכי שימוש בעגלה מכוח הסכם זה, ויישא בכל העלויות הנובעות מקבלת ההיתרים ו/או הרישיונות ו/או האישורים לדבות קבלת רישיון עסק מהעירייה."

- מידע מאגף רישוי ופיקוח על עסקים:

מהות העסק: עגלת קפה ותה ומשקאות קלים ודברי מאפה

רישיון עסק: מתחדש מ-19.7.15, בתוקף עד 31.12.18

מהמסמכים שנסרקו לתיק העסק עולה כי בעבר פעל העסק תקופה ארוכה ללא רישיון: ב-6.1.14 שלח תברואן לבעל העסק דוח ביקורת, לפיו העסק פועל ללא רישיון, וכן "א. מתבצעת במקום הכנת מזון (שקשוקה). ב. הכנת סלט חי בקופסאות פלסטיק. ג. לא הוצגו במעמד הביקורת רישיונות יצרן של המזון ודברי המאפה הנמכרים במזנון. ד. כמו כן טרם הוגש אישור כיבוי אש בר-תוקף מטעם שירותי הכבאות." ב-26.1.15 כתב התברואן בדוח ביקורת כי לעסק עדיין אין רישיון, ובבדיקה בעסק מצא מפקח משרד הבריאות בין היתר, שאין מים חמים זורמים, ביצה קשה ללא קירור וכן שנמכרו כריכים שהוכנו בביתו של מנהל העסק. ב-11.5.15 אישר מפקח משרד הבריאות מתן רישיון עסק. המשמעות היא שהעסק פעל ללא רישיון עסק יותר משנתיים ממועד החתימה על ההסכם עם העירייה. זאת ועוד, אף על פי שלפי ההסכם, ההרשאה היא למכור מזון ארוז בלבד, מדוחות תברואן עולה כי במקום נמכר בשנת 2014 מזון שהוכן במקום או בביתו של המפעיל. כפי שיוצג להלן, גם בבדיקת הביקורת בשנת 2016 נמצא כי נמכר מזון לא ארוז.

מנהל קריית חינוך גן נחום מסר: "כל המסמכים הנוגעים לרישוי העסקים אינם נמסרים לביה"ס. מסמכים אלה - ביטוח, ערבות, רישיון עסק - מצויים באגף הנכסים של העירייה. לביה"ס לא היה שום קשר לחתימת החוזה עם [המפעיל ב'] וכאמור כל מה שנדרש לצורך הסכם והפעלת העסק מועבר לאגף נכסים..."

תגובת מנהל אגף רישוי ופיקוח על עסקים:

"בעבר אכן פעל המזנון ללא רישיון אך לאחר שנקבע מיקום מוסכם למזנון הוגשו תכניות כנדרש והעסק אושר ע"י כל הגורמים. העסק פועל ברישיון. בביקורת תברואית חוזרת שנערכה נמצא כי המקום מתנהל באופן תקין ונמכרים בעסק מוצרי מזון ארוז בלבד ללא הכנה במקום."

מקיף ח'

- לפי סעיף 5.9 להסכם עם המפעיל ש', "המפעיל מתחייב כי ישיו ויציו את כל האישורים ו/או ההיתרים הדרושים להפעלת המזון מכל מוסד ו/או גוף."
- לפי סעיף 19 להסכם עם המפעיל ש', זה האחרון אחראי להשיג רישיון עסק להפעלת מזון, ואי-מילוי הוראות הסעיף ייחשב הפרה יסודית של ההסכם.
- סעיף 5.4 להסכם: "המפעיל מצהיר ומאשר בזאת, כי במזון לא יינתנו שירותים כלשהם של מסעדה."

- מידע מאגף רישוי ופיקוח על עסקים:

מהות העסק: מסעדה

רישיון עסק: לא הוגשה בקשה

כאמור, לפי ההסכם, מדובר על הסכם להפעלת מזון ולא מסעדה.

ב-18.1.16 נשלח לבעל העסק דוח ביקורת של תברואן, לפיו "טרם הוגשה בקשה לרישיון עסק עקב החלפת בעלים וכן חוזה שכירות ואישור כיבוי-אש בר-תוקף מטעם שירותי הכבאות". כאמור, ההסכם נכנס לתוקף ב-29.6.15, כחצי שנה לפני הפקת דוח התברואן.

ב-20.3.16 נשלח לבעל העסק דוח ביקורת נוסף, לפיו "טרם הוגשה בקשה לרישיון עסק וכן תכניות עסק, חוזה שכירות ואישור כיבוי-אש... מתקבלות תלויות על ליקויים תברואיים בעסק".

מנהל אגף רישוי ופיקוח על עסקים מסר כי נכון ל-22.8.16, "ניתן דוח + התראה. לא הוגשה בקשה ותכניות ע"ש הבעלים החדש. נערכה ביקורת ע"י נציג משרד הבריאות בפברואר 2016". ב-25.9.16 עדכן: "נשלחה הודעה לכתב אישום. דו"ח הכנה לכתב אישום יועבר לאגף המשפטי לאחר 30 יום (10-10-16)".

נמצא כי גם המפעיל הקודם של הקפיטריה פעל ללא רישיון עסק, ומנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים שלחה ב-18.3.14 דואר אלקטרוני למנכ"ל החברה העירונית בו נדרשה הסדרת הנושא לאלתר.

ב-31.10.16 כתב מנהל אגף רישוי ופיקוח על עסקים למנכ"ל החברה העירונית: "בעל המזון בבית הספר מקיף ח' מפעיל את עסקו ללא רישיון וללא אישור משרד הבריאות ושירותי הכבאות. לבעל העסק ניתנו דוחות כולל הודעה להוצאת כתב אישום שיוגש לאגף המשפטי השבוע. היום תוכנן דיגום מזון במקום, אך המפעיל סירב לאפשר לתברואנים לבצע את הדיגום והתנהג בצורה מזלזלת. אבקשך במקביל להליכים המשפטיים לעשות הכול על מנת להפסיק את ההתקשרות עם המפעיל לאלתר. מדובר בבריאות התלמידים ואני מציע לא לוותר במקרה זה."

תגובת מנהל אגף רישוי ופיקוח על עסקים:

"כנגד בעל העסק הוגש דוח הכנה לכתב אישום בגין ניהול עסק ללא רישיון שהועבר לאגף המשפטי וזאת לאחר שלבעל העסק ניתנו דוחות, התראה הודעה על פי מדיניות האכיפה."

מקיף י"ב

- לפי סעיף 13.1 להסכם עם המפעיל ס', על המפעיל להגיש לעירייה בקשה לרישיון עסק להפעלת מזון, לא יאוחר משלושים יום ממועד חתימת ההסכם. ככל שהמפעיל לא ימציא לעירייה רישיון עסק בתוך ארבעה חודשים ממועד החתימה על ההסכם, תהא העירייה רשאית לבטל את ההסכם עקב הפרתו בידי המפעיל.

- מידע מאגף רישוי ופיקוח על עסקים :

מהות העסק : מזון

רישיון עסק : בהליך רישוי

בקשה לרישיון עסק הוגשה ב-20.9.15.

כאמור, ההסכם אמנם נחתם ב-20.5.15, אך הבקשה לרישיון עסק הוגשה רק לאחר ארבעה חודשים, ונכון לאפריל 2016 (כשנה לאחר החתימה על ההסכם), טרם השיג המפעיל רישיון עסק, בניגוד לקבוע בהסכם.

מנהל אגף רישוי ופיקוח על עסקים מסר ב-22.8.16 : "הרישיון טרם הונפק היות וטרם נתקבל אישור שירותי הכבאות." ב-25.9.16 עדכן : "נשלחה התראה לפני הגשת כתב אישום - קיים סירוב כבאות."

- סעיף 22.6 להסכם עם המפעיל ס' : "העירייה תהא רשאית לערוך בכל עת, ללא כל הודעה מראש, בדיקות סניטריות במזון ו/או בדיקות מעבדה לבדיקת איכות המזון וניקיונו."

סעיף 22.7 להסכם : "העירייה תהא רשאית לערוך פעמיים בשנה בדיקות מזון באמצעות מעבדה המאושרת על-ידי משרד הבריאות או משרד החקלאות לבדיקת איכות והרכב המזון, אשר תתבצע על חשבון המפעיל."
נמצא כי העירייה לא ערכה בדיקות מזון.

לשאלת הביקורת האם מדובר בפעילות של מסעדה, השיב ב-2.11.16 מנהל אגף רישוי ופיקוח על עסקים : "נערכה ביקורת היום ונלקחו גם דגימות מזון. מדובר אכן במסעדה ללא בישולים למרות שמשרד הבריאות אישר כמזון. ישלח לבעל העסק דו"ח ביקורת."

תגובת מנהל אגף רישוי ופיקוח על עסקים :

"נשלחה התראה לבעלי העסק עם דרישה להגשת אישור כבאות והפעלת המקום כמזון ולא כמסעדה. הנושא נמצא במעקב ובמידה ובעל העסק לא יבצע את הדרישות נמשך בהליך אכיפה."

תגובת מנהלת מקיף י"ב :

"אישור שירותי כבאות בטיפול. מחר הזכייין בפגישה ברשות."

מנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים מסרה כי אגף רישוי ופיקוח על עסקים לא העביר לאגף נכסים מידע על אודות מזנונים/מסעדות הפועלים בבתי ספר ללא רישיון עסק.

3.2 סעיפים 14(1) ו-4(2) לפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 קובעים כי מפקח¹⁴ רשאי "להיכנס לחצרים שמוכרים בהם מזון כדי להשיג דוגמאות לאנליזה או כדי לברר אם מפירים שם פקודה זו או תקנות שלפיה; וכך "להשיג בדרך שנקבעה בתקנות, כל דוגמת מזון".

סעיף 9 קובע: "רשות מקומית תורה לפקידיה ליטול דוגמאות מפעם לפעם, לפי הצורך, כדי להבטיח מכירת מזון טהור ואמתי".

מנהל השירות הווטרנרי העירוני מסר כי השירות הווטרנרי אינו עורך ביקורות בקפיטריות הפועלות במוסדות חינוך.

מנהל אגף רישוי ופיקוח על עסקים מסר: "נכון להיום [21.8.16] לא נלקחו דגימות מבתי הספר. לאחר פתיחת שנת הלימודים אשלח תברואנים לדגום."

תגובת מנהל אגף רישוי ופיקוח על עסקים:

"נלקחו דגימות מזון ממקיף ג' וממקיף י"ב - נשלחו דוחות לשיפור הטיפול במזון. במקיף ד' יש רק מזון ארוז ובמקיף ח' לא אפשרו לנו לקחת דגימות ועל כך שלחתי הודעה למנכ"ל החברה העירונית."

4. תעודת כשרות

4.1 לפי חוזר מנכ"ל 2013, קפיטריה חייבת בתעודת כשרות מהמועצה הדתית.

- מקיף ג'

לפי סעיף 7 להסכם שנחתם ב-22.12.01 עם המפעיל ל', זה האחרון ישיג תעודת כשרות.

בעקבות פניית הביקורת, ב-25.10.16 פתח המפעיל ל' תיק במועצה הדתית וב-16.12.16 קיבל תעודת כשרות.

- מקיף ד'

סעיף 11 להסכם עם המפעיל ב' קובע כי המפעיל "מתחייב להציג במעמד חתימת הסכם זה תעודת כשרות תקפה, וכן מתחייב לשוב ולחדש תעודה זו..." להסכם לא צורף צילום של תעודת כשרות. בביקור הביקורת במקום מסר עובד בקפיטריה כי יש תעודת כשרות, אך לא הציגה לביקורת.

- מקיף ח'

לפי סעיף 6.7 להסכם, ידוע למפעיל ש' כי עליו למכור אך ורק מוצרים "כשרים" בהשגחת הרבנות הראשית, "ולשם כך ימציא מעת לעת לחברה [העירונית] את האישורים המתאימים". זהו תנאי מהותי ויסודי להסכם. כמו כן, לפי סעיף 17.7 להסכם, המאכלים והמשקאות שיוגשו יהיו "על טהרת הכשרות בהשגחת הרבנות הראשית לרבות לעניין ההכנה וההגשה".

מנכ"ל החברה העירונית מסר כי "תעודת כשרות - לא הוצגה, למרות שקיים סעיף המורה לזכיין להוציא תעודת כשרות".

¹⁴ מפקח מוגדר בין היתר, כ"תברואן או מפקח של רשות מקומית שמועצתה הסמיכה אותו לגבי חצרים שבתחומה";

- מקיף י"ב

סעיף 22.2 להסכם עם המפעיל ס' קובע כי "המפעיל מתחייב להציג תעודת כשרות תקפה בתוך שלושה (3) חודשים מיום חתימת הסכם זה. כן מתחייב המפעיל לשונו ולחדש תעודה זו..."

לפי סעיף 32.1.3 להסכם, בגין אי-הצגת תעודת כשרות יפצה המפעיל את העירייה ב-500 ש"ח לכל יום של הפרה. נמצא כי המפעיל לא נדרש להציג תעודת כשרות ו/או לפצות את העירייה בשל אי-הצגתה.

תגובת מנהלת מקיף י"ב:

"הזכין שומר על כשרות בפועל ומחזיק שני כיורים. פניתי אליו בדרישה לקבלת תעודה מהרבנות."

מבדיקה מול המועצה הדתית ראשון לציון עולה כי נכון לנובמבר 2016, לארבעת העסקים הנ"ל אין תעודת כשרות. כאמור, רק ב-16.12.16 הופקה תעודת כשרות לקפיטריה הפועלת במקיף ג'.

לדברי מנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים, הגורם האחראי בעירייה על בדיקת קיומה של תעודת כשרות הוא מינהל חינוך האחראי על יישום ההסכמים. יש לציין כי לפי חוזר מנכ"ל חדש, החל מ-1.9.16 זו גם אחריותו של אחראי מכירת מזון בבתי ספר [ראו סעיף 12.5]

תגובת ראשת מינהל חינוך:

"המצאות תעודת כשרות וכן רישיון עסק בתוקף הנם נושאים המצויים באחריות הגורם האחראי על יישום החוזה, שהנו אגף הנכסים, ולא כפי שנכתב בתגובת 'מנהלת חוזים והתקשרויות אגף נכסים'. ולראייה בשום מקום בחוזה ההתקשרות לא מופיע 'מינהל החינוך'. ההתייחסות היחידה המופיעה בחוזים הנה - מנהל המוסד החינוכי או אגף הנכסים. מכאן לא ברור לי כיצד מינהל החינוך אחראי לבדוק תעודות כשרות של מפעילי הקפיטריות."

4.2 מכונות אוטומטיות

לפי סעיף 33 להסכם שנחתם עם מפעיל המכונות, המוצרים שיכללו במכונה יישאו הכשר פרווה בלבד או פרווה וחלבי או פרווה ובשרי. חל איסור על הכללת מוצרים חלביים ובשריים באותה מכונה.

בבדיקה שנערכה בשישה מבתי הספר שבהם הוצבו מכונות ומ"דוח ביקורת הצבת מכונות שתייה ומזון" שמילא מפקח מאגף נכסים בתקופה אוקטובר 2015 - יוני 2016 נמצא כי לא נכללו מוצרים חלביים ובשריים באותה מכונה.

5. ביטוח

5.1 קפיטריות

בפרוטוקול דיון שנערך בלשכת מנכ"ל העירייה ב-2.12.10 בנושא "קפיטריות בבתי הספר" סוכם בין היתר:

4" יש לבדוק את נושא הביטוחים לגבי הקפיטריות הפועלות. הנושא באחריות מנהלי בתי הספר.

5. חשיבות נושא הביטוח יש להבהיר למנהלים/ות. במידה שקורה מקרה חריג ואין ביטוח לבעלי הקפיטריה, האחריות חלה על המנהל/ת. יש להעביר מכתב בנושא למנהלי בתי הספר."

תגובת מנהל אגף נכסים:

"אגף הנכסים, במעמד חתימה על ההסכם, מצרף נספח ביטוחי בתוקף שסעיפיו אושרו ע"י היועצת הביטוחית. יחידת הביטוחים הנו הגוף האמון על הארכות של הביטוחים."

- מקיף ג'

בסעיף 15 להסכם מ-22.12.01 נכתב כי המפעיל ל"יבטח למשך תקופת ההרשאה את המבנה כנגד סיכונים רגילים וכן בביטוח צד ג' בסך של 3,000,000 ש"ח למקרה ביטוחי... עותק פוליסות הביטוח ימסרו ע"י המפעיל לזעזע הקפיטריה, באם המפעיל לא יבטח כאמור לעיל רשאים מנהלי בתי הספר לבטח את הקפיטריה על חשבונם והמפעיל יחזיר להם כל סכום שישולם לחברת הביטוח..."

ב"נספח להסכם עם הקפיטריה בהמשך לפרוטוקול מיום 3.2.2009" בנוגע להמשך הפעלת הקפיטריה בידי המפעיל לחמש שנים נוספות נכתב כי "המפעיל מתחייב להצגת תעודת ביטוח." נמצא כי נכון ל-7.11.16, למקיף ג' נמסר ביטוח בתוקף עד ל-31.10.16. המפעיל הציג לביקורת פוליסת ביטוח תקפה מ-1.11.16 עד 31.10.17.

- מקיף ד'

לפי סעיף 15 להסכם עם המפעיל ב', במעמד החתימה על ההסכם ימציא המפעיל לעירייה אישור על קיום ביטוחים (נספח ב' להסכם), מאושר וחתום על ידי חברת ביטוח.

נמצא כי למפעיל יש ביטוח מאושר עד 30.4.17.

- מקיף ח'

לפי סעיף 15.2 להסכם עם המפעיל ש', זה האחרון מתחייב להמציא לחברה העירונית במועד החתימה על ההסכם ומדי שנה, טופס אישור על קיום ביטוחים (נספח ג' להסכם) חתום בידי המבטח. המצאת הטופס ללא צורך בקבלת דרישה מהחברה העירונית מהווה תנאי יסודי להסכם. טופס "אישור על קיום ביטוחים" לתקופה 10.6.15 עד 31.5.16, שהוצג לביקורת ב-31.10.16, כלל אישור הארכה מ-30.11.16 [ככל הנראה הכוונה ל-30.10.16] לתקופה 1.6.16 ועד 31.5.17. כלומר, המפעיל המציא לחברה העירונית את טופס הארכת תוקף הביטוח רק לאחר פניית הביקורת.

- מקיף י"ב

לפי נספח ה' להסכם עם המפעיל ס', במועד חתימת ההסכם יבטח המפעיל את המזונן ומתקניו ואת הפעילות המתקיימת בו. כמו כן, המצאת טופס אישור מעודכן על קיום ביטוחים מהווה תנאי יסודי להסכם.

מבקרת עיריית ראשון לציון

תקופת הביטוח לפי האישור שצורף להסכם הסתיימה ב-31.10.15. מבדיקת הביקורת עולה כי ב-14.2.16 נחתם אישור על קיום ביטוחים לתקופה החל מ-22.10.15 ועד 31.10.16. קרי, נכון ל-8.11.16 (מועד הבדיקה), לא נמצא אישור בתוקף.

המנהלת מסרה שלא נמסר לבית הספר טופס אישור על קיום ביטוח בתוקף.

תגובת מנהלת מקיף י"ב:

"קיים טופס אישור מעודכן לקיום ביטוחי - הוא יוצג בפני ויוחזק בביה"ס."

5.2 מכונות אוטומטיות

לפי סעיף 8.2 להסכם עם מפעיל המכונות, במועד חתימת ההסכם ימציא המפעיל טופס אישור על קיום ביטוחים חתום בידי המבטח. המצאת טופס אישור מעודכן על קיום ביטוחים מהווה תנאי יסודי להסכם.

מיחידת הביטוח בעירייה נמסר ב-8.11.16, כי ב-17.1.16 נחתם אישור על קיום ביטוחים מתוקן שתוקפו 1.2.15 עד 31.1.16. בתגובה לטיטות הממצאים קיבלה הביקורת אישור על קיום ביטוחים מ-1.2.16 ועד 31.1.17.

תגובת ראשת מינהל חינוך:

"על פי סיכום דיון שהתקיים אצל מנכ"ל העירייה בשנת 2010, נושא הביטוח של הקפיטריות מצוי באחריות מנהל המוסד החינוכי שבשטחו פועלת הקפיטריה. עם זאת, אנו סבורים כי לגבי קפיטריות הפועלות מכוח הסכם שנערך על ידי העירייה, גם נושא הביטוחים ראוי שיהיה באחריות גורם עירוני - קרי, אגף הנכסים, המופקד על יישומו של החוזה."

6. ערבות

6.1 קפיטריות

- מקיף ג'

לפי סעיף 24א) להסכם הראשון, להבטחת כל התחייבויותיו, ימסור המפעיל ל' שטר חוב בחתימתו וחתום בידי שני ערבים, בסך 30,000 ש"ח. נמצא כי למעט בהסכם הראשון, לא נדרש המפעיל ל' להמציא שטר חוב/ערבות.

- מקיף ד'

לפי סעיף 23 להסכם עם המפעיל ב', להבטחת קיום התחייבויותיו, מתחייב המפעיל להמציא לעירייה במעמד החתימה על ההסכם המחאה בנקאית בלתי-מותנית או ערבות בנקאית אוטונומית בסך 6,000 ש"ח. ההמחאה הבנקאית ו/או הערבות הבנקאית יהיו בתוקף לאורך כל תקופת ההסכם ועד שלושים יום לאחר סיומה.

מנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים מסרה שההמחאה הופקדה בקופת העירייה.

- מקיף ח'

לפי סעיף 20.1 להסכם עם המפעיל ש', במעמד החתימה על ההסכם ימסור המפעיל לחברה העירונית ערבות בנקאית עצמאית בלתי מותנית בסך 30,000 ש"ח, צמודה למדד המחירים לצרכן, שתהיה תקפה מתחילת תקופה ההסכם ועד תום שישים יום מתום תקופת ההסכם.
נמצא כי לחברה העירונית נמסרה ערבות שתוקפה 28.8.18.

- מקיף י"ב

לפי סעיף 23.1 להסכם עם המפעיל ס', זה האחרון ימציא לעירייה ערבות בנקאית בסך 15,000 ש"ח, שתהא בתוקף לאורך כל תקופת ההסכם ועד שלושים יום לאחר סיומה.
למסמכי המכרז צורף צילום ערבות בתוקף עד ל-15.8.16.
נכון ל-2.11.16, לא נמסרה ליחידת ערבויות ערבות חדשה בתוקף עד 15.8.18 בגין הארכת ההסכם.

6.2 מכוונות אוטומטיות

לפי סעיף 37.1 להסכם עם מפעיל המכוונות, במעמד החתימה על ההסכם ימציא המפעיל ערבות בנקאית אוטונומית בסך 3,000 ש"ח לכל מכוונה בתוספת מע"מ, שתהא בתוקף כל תקופת ההסכם ועד שלושים יום לאחר סיומה.
נמצא כי ליחידת ערבויות נמסרה ערבות בנקאית בסך 75,000 ש"ח בתוקף עד ל-1.10.17.

7. תשלומים

7.1 דמי שימוש

המפעילים נדרשים לשלם לעירייה או למוסדות חינוך שבמתחמם הם פועלים, דמי שימוש חודשיים/שנתיים.
סעיף 11 לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 קובע:
"א) לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד יושב-ראש הוועדה או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים... אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע.
ב) היה נושא המכרז חוזה להעברת מקרקעין, יפקיד יושב-ראש הוועדה או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים שומת מקרקעין שנערכה על ידי שמאי מקרקעין.
ג) האומדן או שומת המקרקעין (להלן - האומדן) יופקדו בתיבת המכרזים לפני תום המועד להגשת מסמכי המכרז."
כלומר, יש להכין ולהפקיד אומדן שווי שכירות שערך שמאי מקרקעין בגין הנכס המושכר לצורך קביעת סבירות גובה ההצעות שמגישים מציעים המעוניינים להפעיל את הקפיטריה.

7.2 קפיטריות

- מקיף ג'

נכון ל-13.11.16, נותנת הקפיטריה שירות ל-1,539 תלמידי כיתות ז'-י"ד ומורי קריית חינוך העמית (מקיף ג' וחטיבת ביניים אחרון הביילויים). בהסכם שנחתם ב-22.12.01 וב"נספח להסכם עם הקפיטריה בהמשך לפרוטוקול מיום 3.2.2009" נכתב כי בתמורה להרשאה להמשיך להפעיל את הקפיטריה ישלם המפעיל ל' סכום קבוע לשנה לכל אחד משלושת בתי הספר שפעלו במתחם (מקיף ג', חטיבת ביניים אחרון הביילויים וחטיבת ביניים המעיף)¹⁵. מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2016 הפיק מקיף ג' למפעיל ל' שתי קבלות בגובה הסכום שנקבע ב-7.2.16 וב-24.5.16.

- מקיף ד'

נכון ל-13.11.16, נותנת הקפיטריה שירות ל-1,430 תלמידי כיתות ז'-י"ב ומורי קריית חינוך גן נחום (מקיף ד' וחטיבת ביניים זלמן ארן). לפי סעיף 12 להסכם עם המפעיל ב', תמורת הצבת העגלה תהא זכאית העירייה לתמורה קבועה לחודש, בתוספת מע"מ. הסכום יוצמד למדד המחירים לצרכן. התמורה תועבר כל רבעון עד ל-5 לחודש העוקב לכל רבעון בגינו משתלמת התמורה. דמי השימוש החודשיים תואמים את הסכום שקבע שמאי מקרקעין ב-22.12.12 כאומדן דמי שימוש ראויים להצבת עגלה ניידת לממכר מזון ושתייה בבית הספר. נמצא כי המפעיל שילם את דמי השימוש כנדרש.

- מקיף ח'

נכון ל-13.11.16, נותנת הקפיטריה שירות ל-2,573 תלמידי כיתות ז'-י"ב ומורי קריית חינוך בר לב (מקיף ח' וחטיבת ביניים) וקריית חינוך ראשונים (מקיף י"א וחטיבת ביניים) ולבאי כותר ומרכז קהילתי הפועלים אחר הצהריים. בהסכם עם המפעיל ש' נקבע כי המפעיל ישלם לחברה העירונית מדי 1 לכל חודש דמי זיכיון ושימוש חודשיים בסכום קבוע. מקיף ח' ומקיף י"א הפועלים במתחם יקבלו מהחברה העירונית 5% מהסכום (כל אחד). ההסכם קובע כי דמי השימוש יוצמדו למדד המחירים לצרכן. נמצא כי אין התייחסות בהסכם למקרה בו מדד המחירים לצרכן נמוך ממדד הבסיס. זאת, בניגוד להסכמים שחתמה העירייה עם המפעילים במקיף ג' ובמקיף י"ב, הקובעים כי במקרה שכזה לא יפחתו דמי השימוש החודשיים מהסכום הנקוב ללא הצמדה. מנכ"ל החברה העירונית מסר לביקורת כי לפני פרסום המכרז לא נערכה שומת מקרקעין בידי שמאי מקרקעין, אלא ש"אומדן המכרז הנוכחי הסתמך על התשלום האחרון שקיבלנו במכרז הקודם".

¹⁵ נכון לשנת 2016, קריית החינוך כוללת רק את מקיף ג' וחטיבת ביניים אחרון הביילויים.

נמצא כי בעוד שלפי ההסכם, המפעיל פטור מתשלום דמי שימוש רק בגין חודש ההתקשרות הראשון (יולי 2015), בפועל, נכון לספטמבר 2016, הוא לא העביר לחברה העירונית תשלום בגין חודשים יולי ואוגוסט 2016.

בהסכם קיימת התייחסות לשינוי בגובה דמי השימוש רק לגבי תקופת ההארכה של ההסכם (לאחר 29.6.18). נמצא כי ב-14.8.16 פנה המפעיל למנכ"ל החברה העירונית בבקשה לביטול דמי השימוש בחודשים יולי ואוגוסט 2016 ולמתן הנחה בדמי השימוש החודשיים. מתשובתה של סמנכ"לית הכספים בחברה עולה כי ועדת המכרזים בחברה העירונית דנה בטענות שהעלה המפעיל ודחתה את רובן, אך, "לפני משורת הדין, מוכנה החברה ללכת לקראתך כדי למנוע את הבאת ההסכם לסימומו ומוכנה להציע לך הפחתה... לחודש בחודשי הקיץ, יולי ואוגוסט. כמו כן, מוכנה החברה לבצע הפחתה... בדמי השכירות החודשיים, תוך השוואת התשלום למחיר אותו הציע המציע השני במכרז...".

מתכתובות שנשלחו למפעיל עולה כי עובדי החברה העירונית פנו אליו מספר פעמים בדרישה לשלם את החוב, אף לאחר הפחתתו, וב-27.9.16, לאחר שהחוב טרם שולם, שלח אליו עו"ד מטעם החברה מכתב התראה טרם נקיטת הליכים.

התייחסותו של מנכ"ל החברה העירונית:

"בשולי הדברים וללא קשר להתנהלות החברה מול הזכיין ומנגד ההתחייבויות של הזכיין מולנו, היציאה לשנת הזיכיון השנייה עמו הייתה כמעט בלתי אפשרית והיא צלחה בקושי רב ולאחר התערבות ועדת המכרזים ובעיקר בשל עקשנותה של [סמנכ"לית הכספים] במקרה זה אכן התחלנו את שנת הפעילות השנייה כאשר ברור לכולנו שהוא יפסיק לשלם את דמי הזיכיון שנקבעו אגב על ידו במכרז בשלב זה או אחר. הסיבה הנה 'המזון הבריאי' ו'פיקוח המחירים' אשר השתנו עליו ומנגד הוא רואה איך אותה עירייה מוציאה במקיפים אחרים (ראי נחלת) מכרזי קפטרויות לאותה 'חבילה' רק שבעירייה מחיר המינימום הנו 3,000 שקל... והזוכה משלם 3,500 שקל!!! לחודש ואצלנו במקיף ח' נשוא הבדיקה הוא משלם 20,000 שקל... אז נכון תגידו שוק חופשי יכול היה לא להתמודד... הכול נכון בשורה התחתונה הקפיטריות כנראה במתכונת הישנה פושט את הרגל הוא לא יחזיק שם את שנת הלימודים הזו לא הוא ולא אחרים ועכשיו נמשיך לחפור לו באישורים וחוזר משרד הפנים."

- מקיף י"ב (נחלת יהודה)

נכון ל-13.11.16, נותנת הקפיטריה שירות ל-1,399 תלמידי כיתות ז'-י"ב ומורי קריית חינוך המעיין (מקיף י"ב וחסטיבת ביניים).

עובר לפרסום המכרז, קיבל אגף נכסים שומת מקרקעין משמאי מקרקעין. לפי סעיף 6 להסכם עם המפעיל ס', תמורת הצבת המזון תהא זכאית העירייה לדמי שימוש חודשיים קבועים, בתוספת מע"מ. הסכום יוצמד למדד המחירים לצרכן.

נמצא כי דמי השימוש שולמו כנדרש.

7.3 מכוונות אוטומטיות

להלן הסעיפים הרלוונטיים בהסכם ובתוספת להסכם שנחתמו עם מפעיל המכוונות לתשלום עמלה:

- בתמורה להצבת המכוונות ישלם המפעיל לבתי הספר עמלה בגובה 20%-23% (בהתאם לאשכול שמוגדר כל מוסד חינוכי) מסך הפדיון החודשי של המכוונות שיוצבו בבית ספר מסוים, או 0.85 ש"ח לחודש כפול מספר התלמידים הרשומים באותו בית ספר, הגבוה מביניהם.

- המפעיל יעביר למנהל ביום ה-15 בכל חודש את פירוט המוצרים שנמכרו. המפעיל מתחייב להתקין במכוונות מונה כספים אלקטרוני.

- סך הפדיון החודשי של המכונה יקבע כמכפלת המחירים הנקובים בנספח ח' להסכם או מחירים שאישר המנהל, בכמויות שנמכרו בפועל בהתאם לקריאת מונה.

- **קריאת המונים אחת לחודש** לשם קביעת הפדיון ו/או איפוסם לאחר תיקון תתואם עם מנהל המוסד החינוכי או גורם מטעמו ו**תיערך בנוכחות מי מטעמו**. הוראה זו היא **תנאי עיקרי והפרתה תהווה הפרה יסודית של ההסכם, ותגרוור פיצוי כספי בסך 500 ש"ח שישלם המפעיל לכל מקרה בו תתגלה הפרת הסעיף** (סעיף 31).

נוסף על כך, **ככל שלא יתבצעו קריאות בהתאם לקבוע בהסכם, יחויב מפעיל המכוונות בכפל מהתמורה המינימלית** (סעיף 35.5).

- המפעיל ימלא כל חודש "דוח קריאת מונה" בהתאם לנוסח המצורף כנספח ז' להסכם, שיובא לאישור המנהל.

- המפעיל יגיש למנהל עד 15 בכל חודש דוח המפרט את סך הפדיון החודשי בחודש שחלף לכל אחת מהמכוונות, חתום בידי המפעיל ומאושר בידי רואה חשבון.

- התמורה החודשית תשולם לבית הספר לא יאוחר מהיום הראשון לחודש הבא. **כל תשלום שלא ישולם במועדו, יישא תשלומי פיגורים** כהגדרתם בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"מ-1980, מהמועד בו אמור היה להשתלם ועד ליום התשלום בפועל (סעיף 36.4).

ב-3.3.13 כתבה ראשת מינהל חינוך ליו"ר ועד ההורים העירוני דאז כי "העירייה תבדוק במסגרת הבקרה על חשבון בית הספר, כי הפקדות כספי התמורה נעשות באופן סדיר וסביר".

מנהלת אגף חשבות במינהל חינוך מסרה ב-22.11.16:

"בהמשך להנחיית ראש מינהל החינוך להלן הנהלים החדשים:

1. העתק מהחווזה שנחתם עם ספק המכוונות נשלח לבתי הספר בימים אלו על ידי אגף על יסודי.

2. בקובץ ההנחיות המתפרסם מידי שנה למנהלי בית הספר על ידי החשבות של המינהל במסגרת ההיערכות לפתיחת שנה"ל תודגש חובת בית הספר באחריותו של המנהל לבצע מעקב ורישום אחר הפקדות כספי התמורה עפ"י החווזה שנחתם לפי תנאיו. הנוהל ידגיש את סעיף 17 בחווזה בנושא תחולת המכוונות

וכפיפות לחוזר מנכ"ל של משרד החינוך בנושא 'תזונה נכונה' וסעיף 35 בנושא התמורה שיעביר הספק של המכונות לבתי הספר עבור הצבת המכונות. בנוסף, יצורף כנספח העתק של החוזה. לאחר שהנהל יעודכן, מכיוון שאנחנו במהלך שנת הלימודים ישלח בנפרד לבתי הספר נוהל מסודר בנושא מכונות השתייה והמזון.

3. בדוחות השנתיים המבוקרים על ידי אגף החשבות במינהל החינוך, בתי הספר יחויבו לשלוח בנוסף לדוחות קובץ המרכז את המעקב השנתי לגבי הגבייה מהמכונות ויכלול מעקב חודשי של קריאות המונה, הכנסות חודשיות שהועברו בפועל וחתימת גורם אחראי מטעם בית הספר (הפורמט של הדו"ח יוכן ע"י יחידת ביקורת חשבוניות בבתי הספר באגף חשבות).
4. במסגרת הביקורת בבתי הספר יבוצעו ע"י יחידת ביקורת חשבוניות בבתי הספר באגף חשבות בדיקות של הרישום שנעשה על ידי בתי הספר וזאת על ידי בדיקת רישום המעקב אל מול ההכנסות בפועל שנרשמו בכרטיס בספרי בית הספר.
5. לאחר הביקורת, החשבות תעדכן את מנהל האגף העל יסודי בממצאי הבדיקה."

להלן ממצאי הביקורת (שנת הלימודים שהחלה ב-1.9.16):

- מפעיל המכונות לא העביר לאף אחד מבתי הספר את פירוט המוצרים שנמכרו מדי חודש ודוח המפרט את סך הפדיון החודשי בחודש שחלף לכל אחת מהמכונות, חתום בידי המפעיל ומאושר בידי רואה חשבון.
- מפעיל המכונות לא הביא לאישור המנהל באף אחד מבתי הספר "דוח קריאת מונה" חודשי בהתאם לנוסח המצורף כנספח ז' להסכם, למעט במקיף א'.
- באף אחד מבתי הספר לא בוצע תשלום חודשי: תשלום דו-שנתי: מקיף י', חטיבת ביניים אבני החושן. תשלום רבעוני: מקיף א', חטיבת ביניים דורות, מקיף ז', מקיף ה', חטיבת ביניים רבין, מקיף ו' וחטיבת ביניים טביב.
- באף אחד מהמקרים לא התווספו לסכום התשלום תשלומי פיגורים. מנהלת החשבוניות במקיף ו' מסרה שפנתה למפעיל המכונות בדרישה להעביר את התשלום מדי חודש בחודשו, אך הוא לא עשה זאת.
- מפעיל המכונות צירף להמחאות שמסר לבתי הספר דוחות לא חתומים ושאינם נושאים תאריך, בהם צוינו החודשים שבגינם בוצע התשלום, קריאת "מונה קודם"/"מונה פתיחה" וקריאת "מונה נוכחי".
- מקיף א':
אב הבית התלווה למפעיל לקריאת מונים חודשית.
נמצא כי העמלה ששולמה לבית הספר עמדה על 20% מהפדיון, בעוד שלפי ההסכם היא אמורה להיות בגובה 23% מהפדיון.
- חטיבת ביניים דורות:
המזכירה הראשית התלוותה לנציג מטעם הספק לקריאת מונים.

- מקיף ה':
מנהלת המקיף מסרה שלא קיבלה את ההסכם שנחתם עם מפעיל המכונות.
לקריאות המונה בידי מפעיל המכונות לא התלווה נציג מטעמה של המנהלת.
- חטיבת ביניים רבין:
מנהלת חטיבת הביניים מסרה שלא קיבלה את ההסכם שנחתם עם מפעיל המכונות.
אב הבית התלווה לנציג מטעם הספק לקריאת מונים אחת לחצי שנה.
- מקיף ו':
מנהלת מקיף ו' מסרה שלרוב אב הבית התלווה לנציג מטעם הספק לקריאת מונים. אב הבית מסר שלא התלווה לקריאת מונים מאחר שלא הונחה לעשות זאת.
- חטיבת ביניים טביב:
לקריאות המונה בידי מפעיל המכונות לא התלווה נציג מטעמה של המנהלת.
- מקיף ז':
לקריאות המונה בידי מפעיל המכונות לא התלווה נציג מטעמה של המנהלת.
- מקיף י':
מנהלת החשבונות מסרה שהיא אינה מכירה את ההסכם שנחתם בין העירייה למפעיל המכונות, והיא אף לא תודרכה בדבר הבדיקות שעל בית הספר לבצע כבקרה על המפעיל והתשלומים.
לקריאות המונה בידי מפעיל המכונות לא התלווה נציג מטעמה של המנהלת.
התייחסותה של מנהלת מקיף י': "מבדיקה שנערכה בתיכון, בשנים קודמות בבית הספר לא היה אחראי ללקיחת מונה אחת לחודש... החל מהחודש [11/2016] לאחר שקיבלנו הנחיות וקראנו את החוזה, האחראי למכונות בתיכון הוא נ"פ אב הבית. מנהלת החשבונות של המקיף... שוחחה עם... מנהל [מפעיל המכונות] והעבירה לו את האינפורמציה לגבי התשלום ולגבי לקיחת מונים על ידי אב הבית בצורה מסודרת..."
- תגובת מנהלת מקיף י':
"אב הבית יבדוק אחת לחודש את מונה מכונות השתייה. מנהלת החשבונות תעקוב אחרי התשלומים."
- חטיבת ביניים אבני החושן:
לקריאות המונה בידי מפעיל המכונות לא התלווה נציג מטעמה של המנהלת.
מנהלת חטיבת ביניים אבני החושן מסרה ב-21.11.16: "החל מהחודש לאחר שקיבלנו הנחיות וקראנו את החוזה, האחראי למכונות שתייה בחטיבת הביניים הוא - ח"א, אב הבית. ביום 18.11.16... מזכירה ראשית של החטיבה שוחחה בטלפון עם... הספק שמגיע לחטיבה, העבירה לו את המידע וההנחיות בצורה מסודרת. אב הבית היה נוכח בשיחה. סוכם כי קריאת המונה תעשה ב-1 לכל חודש."

תגובת ראשת מינהל חינוך :

"בעקבות פניית המבקר, הוחלט על החלת נוהל פנימי חדש לעניין המעקב אחר ההכנסות המתקבלות בבתי הספר ממכונות השתייה והמזון, החל מיידוע המנהלים במסגרת היערכות לפתיחת שנת הלימודים הבאה (תשע"ח) אודות המערכת ההסכמית הנוגעת למכונות (ההסכם המלא הועבר לעיון מנהלי המקיפים כבר עתה בעקבות קבלת פניית המבקר), עובר להקפדה על עריכת רישום מסודר של קריאות המונים וכלה בביצוע ביקורות ובבדיקת התאמה של הרישום שבוצע אל מול ההכנסות שהתקבלו בפועל מזכיין המכונות בחשבון בית הספר."

תגובת מנהל אגף נכסים :

"על מינהל חינוך לחדד את הנחיות ההסכם למנהלי בתי הספר בהם הוצבו מכונות אוטומטיות."

7.4 ארנונה

סעיף 4 לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 קובע בין היתר, כי ארנונה לא תוטל על בניין או קרקע תפוסה שהבעלות והחזקה עליהם היא בידי מוסד חינוך, אלא אם "משתמשים בבניין או בקרקע התפוסה לאיזה צורך שתכליתו הפקת ריווח כספי".

מנהל יחידת שומה עסקים באגף שומה מסר כי כל ארבע הקפיטריות מחויבות בארנונה. עם זאת, בשנת 2016 ננקטו הליכי גבייה כנגד המפעיל ש' (מקיף ח') בגין אי-תשלום הארנונה לעירייה: ב-22.3.16 הוטל עיקול על חשבונותיו של המפעיל ש' בגין אי-תשלום ארנונה, המפעיל שילם את החוב עד ל-30.4.16, ונכון ל-3.8.16 טרם שולם חוב בגין התקופה 1.5.16-31.8.16.

סעיף 18.3 להסכם של החברה העירונית עם המפעיל ש' קובע כי אם לא ישלם המפעיל ארנונה "במועד יותר מאשר פעמיים, ייחשב הדבר הפרה יסודית של חוזה זה על כל המשתמע מכך על פי דין". כאמור, המפעיל לא שילם ארנונה במועד יותר משני תשלומים חודשיים.

סמנכ"ל החברה העירונית מסר: "החברה העירונית לא קיבלה אף עדכון מהעירייה על אי-תשלום הארנונה..."

7.5 חשמל ומים

נמצא כי רק המפעילים שההתקשרות עמם בוצעה באמצעות העירייה נדרשו לשלם הוצאות חשמל ומים.

- מקיף ד' (גן נחום)

המפעיל נדרש לשלם לעירייה הוצאות חשמל ומים חודשיים קבועים, צמודים למדד המחירים לצרכן.

מנהל רישום ופיקוח נכסים מבונים מסר ב-21.9.16 כי המפעיל משלם את הסכומים הנ"ל לעירייה. נמצא כי הסכומים לא הוצמדו למדד המחירים לצרכן.

עובדת יחידת הכנסות מנכסים מסרה: "אכן, לאחר בדיקה יש להצמיד למדד הבסיס. אוציא חיוב מיום תחילת השימוש עד היום לעניין ההצמדה, ואתקן את השוטיף."

- מקיף י"ב (נחלת יהודה)

המפעיל סי' נדרש לשלם לעירייה סכום קבוע בגין הוצאות צריכת מים וחשמל. מנהל רישום ופיקוח נכסים מבונים מסר ב-21.9.16: "הותקן שעון חשמל ומים. על-פי אומדן בימים אלו יועבר אליהם חיוב חשמל ומים על שימוש של השנה החולפת." עובדת יחידת הכנסות מנכסים מסרה כי המפעיל סי' נדרש לשלם עבור התקופה 20.5.15-22.9.16 כ-17,500 ש"ח בגין צריכת חשמל ו-1,400 ש"ח בגין צריכת מים.

8. ביקורים במוסדות חינוך בהם מופעלות קפיטריות

8.1 בחוזר מנכ"ל 2013 נקבעו הנחיות בנוגע להפעלת קפטריות בין היתר:

- בסמוך לקפיטריה יוצבו פחי אשפה. כמו כן, מומלץ לכרוך במסגרת ההתקשרות עם בעל העסק הצבה של מכלים לאיסוף בקבוקים למחזור במתחם בית הספר.

תגובת מנהל אגף נכסים:

"ישלח מכתב ריענון לגבי מתקני אשפה ומתקני מחזור."

- אסור להציב בקפיטריה או בסביבתה פרסומת מסחרית מכל סוג שהוא.
- המזון המותר למכירה: פרי או ירק טרי, סלט פירות או ירקות טרי, כריכים מלחם אחיד/פיתה/לחמנייה (מקמח מלא) עם ממרחים¹⁶ ותוספת ירק, תפוח אדמה מבושל/אפוי במילוי מזין (כגון טונה, גבינה, יוגורט), יוגורט טבעי או לבן (עד 3% שומן), מעדני חלב בטעמי פירות (עד 3% שומן ו-10% פחמימות), דגני בוקר דלי סוכר ושומן במנה אישית של עד שלושים גרם, בתוספת חלב, חטיף דגניים (עד 6% שומן ועד 10% פחמימות לחטיף), בשרים (חזה בקר, עוף או הודו עשויים בגריל, לא בטיגון), פילה דג לא מטוגן וטופו לא מטוגן.
- המשקאות המותרים למכירה: מים, מיץ טבעי ללא תוספת סוכר (330 מ"ל לכל היותר), חלב/שוקו/יוגורט ומשקאות דיאט.
- אסור למכור מזונות מטוגנים ועשירים בשומן (כגון ציפס וחטיפים מלוחים), מיני מאפה עשירים בשומן (כגון בורקס, מלאווח וג'חנון), מזון מעובד, מזון מטוגן, נקניקיות, המבורגרים, קבב שניצלים מעובדים ומטוגנים, מזונות עשירים בסוכר (כגון עוגות, עוגיות, רוג'לך, ופלים וממתקים) ושתייה ממותקת. בסיכום ישיבה מ-30.4.14 בנושא "קפיטריות במקיפים" בה נכחו ראשת מינהל חינוך, מנהלת אגף חינוך על-יסודי דאז וממונה על חוזים והתקשרויות במינהל חינוך, הוחלט להוציא מכתב למנהלי המקיפים, לפיו באחריותם לוודא שנמכרים בקפיטריות ובמכונות אוטומטיות מוצרים בהתאם לחוזר מנכ"ל 2013. עוד נכתב בסיכום, כי הנחייתה של ראשת המינהל להשיב לפרלמנט הנוער בסוגיית המוצרים הנמכרים במכונות היא: "מוסדות החינוך כפופים לחוזר המנכ"ל... וכך גם הרשות המקומית. ככל שלפרלמנט הנוער ישנן השגות והצעות ליעול בנוגע למזון הנמכר

¹⁶ ביצה קשה, חביתה מביצה אחת, גבינה צהובה, גבינה לבנה, חומוס, טחינה, פסטרמה, סרדינים, אבוקדו, גבינת קוטג' וחמאת בוטנים.

במכונות מזון ושתייה ובקפיטריות במוסדות חינוך, יש להפנות למטה משרד החינוך באמצעות מועצת התלמידים הארצית, מכל מקום, לרשות ולביה"ס אין כל סמכות לסטות מהוראות חוזר המנכ"ל הנ"ל.

באתר משרד הבריאות מפורסמות הנחיות למכירת מזון במסגרות חינוכיות הכוללות דוגמאות נוספות למזונות חלביים מומלצים, כגון פשטידת ירקות, לזניה, רביולי ומרקי ירקות.

תגובת ראשת מינהל חינוך :

"ובהר כי מינהל החינוך אינו הגורם האחראי על יישום הסכמים בעניין הפעלת קפיטריות או עגלות מזון, כמו גם לעניין הסכמי הצבת מכונות השתייה והמזון. מינהל החינוך הנו גורם מקשר ומסייע בין אגף הנכסים - האחראי על יישום ההסכמים, ובין מנהלי בתי הספר, שמתוקף היותם הגורם הנמצא פיזית במקום שבו מתקיימת מכירת המזון, נדרש לפקח כי מתקיימות הוראות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך בעניין מכירת מזון בריא.

מינהל החינוך מעורב בשלב עריכת מסמכי המכרז/ההתקשרות בעניין מכירת מזון ושתייה בבתי ספר, בהיבט של הלימתם של מסמכים אלה להוראות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, אך הוא אינו הגורם האחראי לפקח על יישום הוראות החוזה.

מינהל החינוך מסייע לאגף הנכסים ביצירת קשר עם מנהלי בתי הספר ובהעברת הנחיות בנוגע ליישום ההסכמים, אך מודגש כי כל מעורבות זאת הנה במטרה לסייע בידי אגף הנכסים, המוגדר כגורם המיישם והמפקח בהסכמים אלה."

8.2 להלן ממצאי הביקורת מביקוריה בקפיטריות :

א. מקיף ג' (7.4.16)

- לא הוצבו מכלי מחזור בסמוך לקפיטריה.
- על מספר מקררים קיים מידע פרסומי.
- לפי ההסכם הראשון, מאושרת רק מכירת סוגי המצרכים הבאים : כריכים, עוגות, ופלים, ממתקים, גלידות ומשקאות קלים וחמים. אסורה בין היתר, מכירת פיצוחים, גומי לעיסה (מסטיק) וסוכריות למיניהן. אסור למפעיל למכור כל דבר פרט לאמור לעיל, אלא אם קיבל הסכמת הוועדה לכך מראש. בכל מקרה, חל איסור מוחלט "על בישול במקום ועל מכירת תבשילים מבושלים או מטוגנים ו/או אחרים המדיפים ריחות (צלי אש למיניו, פלאפל וכיו"ב)".
- בביקור בקפיטריה נמצא כי נמכרים בה מוצרים האסורים למכירה לתלמידים לפי חוזר מנכ"ל 2013, כגון: חטיפים מלוחים ומתוקים, ציפס, פיצה, בורקס, קרואסון, מלאווח וזיזה, וכן משקאות מוגזים. כמו כן, נמכרים מאכלים מבושלים או מטוגנים.
- מינהלנית מקיף ג' מסרה שלא אושר מחירון.

ב. מקיף ד' (6.4.16)

- לפי ההסכם עם המפעיל ב', זה האחרון לא יכניס שום ציוד למבנה פרט לעגלה ומקרר (לשתייה, דלת אחת). בבדיקה נמצאו בעסק שני מקררים לאכסון שתייה (כל אחד דלת אחת) ושלושה מכשירי מיקרוגל לחימום מזון.

- לפי ההסכם, המפעיל "יתקין מתקני אשפה ומתקני מחזור וידאג לאיסוף הפסולת ומחזורה". בבדיקה לא נמצאו פחי מחזור.
- לפי ההסכם, המפעיל "לא יהא רשאי להציב שלטי פרסום מסחריים בתחום עגלת הקפה".
נמצא כי לא הוצבו שלטי פרסום מסחריים.
- לפי ההסכם, כל המוצרים שימכרו יהיו ארוזים מיצרנים בעלי תו תקן, רישיון יצרן ותעודת כשרות. בבדיקה שנערכה ב-6.4.16 נמצא כי נמכרים מוצרים שאינם ארוזים: פיתות זעתר, בייגלה עם שומשום, עוגות אישיות וסוכריות גומי (חמצוצים).
- לפי ההסכם, "הרכב המצרכים והמוצרים הנמכרים בעגלת הקפה יהא כאמור בחוזר מנכ"ל 2.2.61¹⁷ הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך וכמפורט בנספח ג' לחוזה. כל שינוי... יעשה בתאום בין [המפעיל ב'] למנהל וכפוף לאישור דיאטטיקנית קלינית מטעם משרד החינוך, ובכפוף לאישור בכתב מאת המנהל".
מאחר שחלק מהמוצרים הנכללים בנספח ג' להסכם אינם נמכרים בקפיטריה (כגון משקאות ומעדני יוגורט, סלטים וחטיפים ללא גלוטן) ולחילופין, נמכרים מוצרים שאינם כלולים בנספח ג' להסכם, פנתה הביקורת לאגף נכסים המוגדר בהסכם כמנהל, בבקשה לקבל אישור בכתב להוספת המוצרים. לדברי מנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים, האגף אינו מעורב ביישום ההסכם אלא רק מנהל בית הספר. מנהל בית הספר מסר שלא אישר תוספת מוצרים.
- בביקור שערכה הביקורת נמצא כי נמכרים מוצרים שאינם כלולים בנספח ג' להסכם ואסורים למכירה לפי חוזר מנכ"ל 2013, כגון חטיפים מלוחים, שוקולד, סוכריות גומי ("חמצוצים"), מנות חמות ומשקאות מוגזים שאינם דיאט.
- ב-26.11.13 כתב מנהל קריית החינוך גן נחום (מנהל מקיף ד') למפעיל ב': "היום התקיימה שיחה עם הגב' [המפעיל ב'] ובמהלכה הצגתי את דרישתי להקפיד על מכירת מוצרים בכפוף להוראות חוזרי מנכ"ל והנספח 3 להסכם עמם. בעבר מסרתי לידי [המפעיל ב'] העתק חוזר המנכ"ל ובו פירוט המוצרים המותרים למכירה והיום מסרתי ל[מפעיל ב'] העתק של נספח 3 להסכם שנחתם עמם המתייחס לאותו נושא. אבקשכם, לאור זאת, להקפיד על מכירת המוצרים המותרים בלבד ע"פ הנדרש".
- בסיכום דיון שהתקיים ב-16.3.15 בלשכת מנכ"ל העירייה דיווחה סגנית מנהל אגף נכסים כי המפעיל אינו מקיים את ההוראות חוזר מנכ"ל 2013.
- לסיכום ישיבה מ-20.4.15 שערך מנהל קריית החינוך גן נחום עם המפעיל ונשלחה למנהלת אגף חינוך על-יסודי בעירייה, צורף מחירון מעודכן שמסר המפעיל אשר כלל מוצרים ומשקאות האסורים למכירה לפי חוזר מנכ"ל

¹⁷ חוזר מנכ"ל 2006.

2013 : עוגת בוקר, מנה חמה, חטיף מלוח, משקה מוגז, מיץ בפחיות וסוכריות על מקל.

מנהל קריית חינוך גן נחום מסר: "דבר מחויבותו של המפעיל למכור מוצרים על פי חוזר מנכ"ל ידועה לו. בתחילת שנת הלימודים נמסר לו העתק של חוזר זה."

- לפי ההסכם, מחירי המוצרים יהיו בתיאום ובפיקוח המנהל (מנהל אגף נכסים או נציג מטעמו) ומנהל בית הספר ולא יעלו על המחירון (נספח ג' להסכם). מחירי מוצרים שאינם מפורטים בהסכם יהיו סבירים ובהתאם למחירי השוק ויאושרו בכתב בידי המנהל. אישור זה הוא תנאי הכרחי למכירת המוצרים הנוספים בעגלה. המפעיל אינו רשאי להעלות את מחירי המוצרים מעבר למחירון שצורף להסכם, אלא אם עדכנה העירייה את המחירים. מנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים מסרה כי לא ידוע לה על אישור העירייה להעלאת מחירים.

נמצא כי חלק מהמוצרים נמכרים במחיר גבוה מזה הנקוב בהסכם :

מוצר	מחיר לפי נספח ג' להסכם, בש"ח	מחיר בקפיטריה, בש"ח
לחמניות ארוזות	7	10
מים מינרלים 500 מ"ל מסוג מסוים	4	5
חטיף אנרגיה מסוים	4	5

בקשת הביקורת לקבל מאגף נכסים הנחייה מהעירייה להעלאת מחירים ו/או אישור בכתב לקביעת מחירי מוצרים שאינם נכללים בהסכם נענתה בידי מנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים כי האגף אינו מעורב ביישום ההסכם. מנהל בית הספר מסר ש"העלאת מחירים לא נעשתה בתיאום עם הנהלת ביה"ס".

סגנית מנהל מקיף ד' מסרה שבית הספר מעוניין להחליף את המפעיל לאור תלונות של תלמידים. מסקר שערך בית הספר בקרב תלמידי ומורי בית הספר השיבו 326 מהם על שאלות שונות בנוגע לאיכות ומגוון המזון הנמכר בקפיטריה, הוגנות המחירים, רמת השירות והתחזוקה. מההערות שצורפו לסקר וחזרו על עצמן עולה כי התלמידים מעוניינים בהורדת מחירים, גיוון במוצרים, הוספת מוצרי בריאות, הפסקת מכירה של מוצרים לא בריאים והארכת שעות הפעילות.

סעיף 5 להסכם עם המפעיל ב' קובע כי "שעות פעילות העגלה יהיו בהתאם לשעות הפעילות של בית הספר..." סגנית מנהל מקיף ד' מסרה שהקפיטריה נסגרת עד שעה 14:00 - לפני סיום פעילות בית הספר. תלונות בנוגע לכך עלו גם בסקר שביעות הרצון האמור.

ג. מקיף ח' (6.9.16, 7.4.16)

- לפי ההסכם שנחתם עם המפעיל ש', ההתקשרות היא "לאפשר קיום שירותי מזון במתחם, ולמטרה זו בלבד" וכן "המפעיל מתחייב בזה במפורש לקיים במתחם אך ורק את שרותי המזון..."
- בסיכום דיון מ-4.6.15 בנוכחות מנכ"ל החברה העירונית, הסמנכ"ל, יו"ר ועד הורים מוסדי ויו"ר ועד ההורים במקיף ח' נכתב כי "תיבדק באופן חיובי בקשת נציגות הוועד למכור במזנון ציוד משרדי לטובת התלמידים".
- בביקור בקפיטריה ב-7.4.16 נמצא כי נמכרים בה פריטים שונים שאינם מתחום המזון: ציוד משרדי ובלונים. בביקור חוזר שנערך ב-6.9.16 נמצא כי בקפיטריה נמכרים רק מוצרים מתחום המזון.
- נמצא כי לא הוצבו מכלי מחזור בסמוך לקפיטריה.
- לפי ההסכם, המפעיל ש' לא יציב פרסומת או פרסום מכל סוג, "לרבות באמצעות שלטים, סימנים, מודעות... אלא אם קיבל המפעיל את אישור החברה העירונית מראש ובכתב".
- נמצא כי על המקררים ובשילוט בתוך הקפיטריה קיים מידע פרסומי.
- לפי ההסכם, המפעיל מתחייב לקבל מהחברה העירונית אישור מראש ובכתב למחירון המוצרים. כמו כן, חל על המפעיל אישור למכור במחירים שונים מהקבוע במחירון שאושר. מנהל המרכז הקהילתי מסר כי בעבר התלונו מספר הורים כי המחירים הנדרשים מבאי המרכז הקהילתי בשעות אחר הצהריים שונים מאלו הנדרשים מצוות בתי הספר והתלמידים בשעות הלימודים. לדבריו, התלונות הועברו לידיעת סמנכ"ל החברה העירונית. הביקורת מציינת כי בהסכם אין התייחסות למחירון שונה לשעות הלימודים ולשעות אחר הצהריים, אך בדואר אלקטרוני ששלח חבר ועד ההורים במקיף ח' לסמנכ"ל החברה העירונית וליו"ר ועד ההורים העירוני ב-9.7.15 נכתב בין היתר, כי לגבי מספר מוצרים ביקש הוועד "לקבע את המחיר ל-5 שקלים (לשעות הלימודים בבית הספר. ניתן לשנות את המחיר אחר הצהריים)".
- נמצא כי חלק מהמוצרים נמכרים במחיר גבוה מזה הנקוב במחירון שסוכם בין המפעיל לחברה העירונית וועד ההורים:

מוצר	מחיר לפי מחירון, בש"ח	מחיר בקפיטריה, בש"ח
חטיף מסוים 80 גרם	3	7
מיץ בפחית	5	6
חטיף מסוים 60 גרם	3	10-7
סנדוויץ' טונה משולש	5	6

- לפי ההסכם, במזנון ימכרו רק "מוצרים קלים המאושרים ע"י משרד הבריאות ו'נשרים' בהשגחת הרבנות הראשית כגון: חטיפים, שתייה קלה, שללונים למיניהם, כריכים, דברי מתקה והכל בהתאם לרשימת המוצרים המצורפת לחוזה זה..."

מעיון בנספח ב' להסכם (נספח המוצרים) המפרט את המוצרים שעל המפעיל למכור בקפיטריה עולה כי הוא כולל בין היתר: שלגונים, דברי מתיקה, חטיפים, עוגות/עוגיות ודברי מאפה. מוצרים אלה אסורים למכירה לפי חוזר מנכ"ל 2013. מעיון בהסכם עולה כי לא רק שאינו כולל התייחסות לחוזר מנכ"ל 2013, חלק מהמוצרים המצוינים בהסכם כאמור, אסורים למכירה לפי חוזר מנכ"ל 2013.

מנכ"ל החברה העירונית השיב לשאלת הביקורת האם החברה העירונית הסתייעה בתזונאית לצורך כתיבת המכרז: "לא הסתייענו בדיאטטיקנית, אך נועצנו ברשות המקומית לבניית תפריט בריא למועד הכנת המכרז." סמנכ"ל החברה העירונית מסר: "את התפריט קיבלנו מאגף נכסים של העירייה ומועד הורים מוסדי שישבנו עמם לפני המכרז לתאם את הנושאים." מנכ"ל החברה העירונית הוסיף: "כפי הידוע לנו, עד למועד כתיבת המכרז, אין חובה להכיל 'מזון-בריא' כהגדרתו, במזונני מוסדות חינוך! אבל, החברה העירונית חייבה את הזכיין במכרז למכור 13 מוצרים בריאים בפיקוח מחירים."

בניגוד להסברו של מנכ"ל החברה העירונית, כבר ב-18.3.14, עת פעל במקום מפעיל אחר, שלחה מנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים דואר אלקטרוני למנכ"ל החברה העירונית, בו כתבה בין היתר: "מצורף חוזר מנכ"ל משרד החינוך ובו מפורטים סוגי מזון למכירה במוסדות חינוך. לפי העדכון של מינהל החינוך, אין מדובר בהמלצה אלא יש לפעול בהתאם להנחיות החוזר. אבקש להודיע לבעל העסק לפעול ולמכור מזון בריאות כפי שמפורט בחוזר מנכ"ל." גם בסיכום ישיבה מ-30.4.14 הוחלט כי הממונה על חוזים והתקשרויות במינהל חינוך תביא לידיעת מנכ"ל החברה העירונית את חוזר מנכ"ל 2013

- לפי ההסכם, במזנון לא יינתנו שירותים כלשהם של מסעדה. כלומר, המפעיל לא יכין ולא ימכור במזנון מזון מבושל. זאת ועוד, המפעיל מצהיר, מתחייב ומאשר כי ייאסר עליו לבשל ו/או לטגן במזנון. בביקור שנערך ב-7.4.16 נמצא כי נמכרים ציפס מטוגן, נקניקיות ושניצלם. מוצרים אלה נמכרו אף במועד הביקורת ב-6.9.16. נוסף על כך, מוצרים אלה אינם כלולים בנספח המוצרים (נספח ב' להסכם).

- סעיף 17.3 להסכם קובע כי לנציג החברה העירונית סמכות להורות למפעיל להוסיף או לגרוע מוצרים מנספח המוצרים. מנהל מרכז קהילתי שקמה מסר שלא ידוע לו שהמפעיל קיבל אישור להוסיף או לגרוע מוצרים מנספח המוצרים המצורף להסכם. מנהלת חשבונות ממקיף ח' מסרה בשם המנהלת כי החברה העירונית לא התייעצה עם המנהלת עובר לפרסום המכרז וכן שהמנהלת לא התבקשה ולא אישרה הוספת מוצרים.

כאמור, בביקור ב-7.4.16 בקפיטריה נמצא כי נמכרים מוצרים אסורים לפי חוזר מנכ"ל 2013, כגון: פיצות, בורקסים, עוגות, חטיפים מלוחים ומתוקים, סוכריות, כריכים מקמח רגיל, ברד בטעמים ומשקאות מוגזים (לא דיאט).

ד. מקיף י"ב (6.4.16)

- לפי ההסכם עם המפעיל ס', זה האחרון "יתקין מתקני אשפה ופחי מחזור לפחיות ובקבוקים".

בבדיקה נמצאו פחי מחזור שהציב בית הספר בסמוך לקפיטריה.

- לפי ההסכם, המפעיל "מתחייב לנהוג במסגרת מתן השירותים בהתאם להוראות חוק איסור פעילות מסחרית במוסדות חינוך, תשס"ח-2007. בכלל זה מתחייב המפעיל כי לא יחלק כל חומר שיווקי או פרסומי במסגרת מתן השירותים כאמור".

נמצא כי על המקררים ובשילוט מחוץ לקפיטריה קיים מידע פרסומי.

תגובת מנהלת מקיף י"ב:

"לא הבחנתי - וגם כיום לא - בפרסום מחוץ לקפיטריה. באשר למקררים המסופקים מהספקים - קיים לוגו. באשר למשקאות מוגזים - הזכייין נתבקש להוציאם מרשימת המוצרים."

- ההסכם עוסק במזנון לממכר מזון ומשקאות.
בבדיקות (ב-6.4.16 וב-10.11.16) נמצאה מכירת מטענים, אזניות ומעמדים לטלפונים סלולריים.

תגובת מנהלת מקיף י"ב:

"כשנודע לי שנמכרים מטענים הזכייין נתבקש להורידם מרשימת המוצרים וכיום לא נמכרים אביזרים כגון אלה."

- בהסכם עם המפעיל ס' נקבע כי "הרכב המצרכים והמוצרים הנמכרים במזנון יהא בהתאם לטבלת הצעת המחיר המצורפת להצעת המשתתף, כמפורט בנספח א [להסכם]". בכפוף לאישור המנהל (אגף נכסים או מנהלת מקיף י"ב או מי מטעם שהוסמך לכך), רשאי המפעיל ס' להוסיף מוצרים שאינם מפורטים בהסכם. המוצרים יהיו ארוזים מראש בידי יצרנים בעלי תו תקן, רישיון יצרן ותעודת כשרות ו/או כל הכנה של מזון תתבצע לעיני הלקוח בלבד, ממוצרים בעלי הכשר בלבד.

מנהלת בית הספר¹⁸ מסרה כי לא ניתן אישור בכתב להוספת מוצרים. בביקור בקפיטריה נמצא כי חלק מהמנות מוזמנות מראש (כגון קוסקוס וירקות) כך שאינן מיוצרות לעיני הלקוח.

- מחירי המוצרים לא יעלו על הצעת המפעיל [נספח א' להסכם], ויוצגו במחירון שיוצג במקום הנראה לעין-כל.

נמצא שהוצג מחירון לקרחונים ולשלוגונים בלבד. מעל דלפק המכירה הותקנו מסכים להצגת המוצרים הנמכרים ומחיריהם, אך נכון למועד הביקור במקום הם טרם הופעלו.

¹⁸ כאמור, אגף נכסים אינו מעורב ביישום ההסכם.

תגובת מנהלת מקיף י"ב:

"הזכיין נתבקש להציג מחירים של מוצריו, והוא ישלים את החסר."

- בסיכום ישיבה מ-30.4.14 בה השתתפה בין היתר, ראשת מינהל חינוך, נכתב בנוגע למכרז להפעלת קפיטריה במקיף י"ב: "בהערות שיועברו ע"י מינהל החינוך [למכרז] יש להדגיש כי בדרישות המכרז יש להיצמד באופן מוחלט להוראות חוזר מנכ"ל... האחריות על מנהל המוסד החינוכי לוודא כי המוצרים הנמכרים הם אכן בהתאם לחוזר המנכ"ל." [ההדגשה במקור]
- נמצא כי בטבלת הצעות מחיר המצורפת כנספח א' להסכם מצהיר המפעיל שמכירת המוצרים תהא בהתאם לחוזר מנכ"ל 2013. כמו כן, כנספח ב' להסכם ("תנאים מיוחדים להתקשרות") כתוב כי חוזר מנכ"ל 2013 מצורף כנספח ומהווה חלק בלתי נפרד ממנו.
- מעיון במוצרים המפורטים במחירון שצורף להסכם עם המפעיל ס' עולה כי נכללים בו מוצרים האסורים למכירה לתלמידים לפי חוזר מנכ"ל 2013: אייס קפה רגיל, כריכים מחיטה רגילה, חטיפים מלוחים ומשקאות אישיים בנפח מעל 330 מ"ל. כמו כן, נמצא כי נמכרים מוצרים האסורים למכירה לפי חוזר מנכ"ל 2013 שאינם נכללים במחירון שצורף להסכם.
- לפי ההסכם, במידה שיראה המפעיל כי קיימת הצדקה להעלאת מחיר מוצר, יפנה לקבלת אישור המנהל. מנהלת בית הספר מסרה כי לא ניתן אישור להעלאת מחירים.
- עוד נקבע בהסכם, כי במכירת מוצרים במחיר גבוה מהמחירים שהציע המפעיל בהצעתו למכרז או במכירת מוצרים שלא נכללו במחירון ולא אושרו בידי המנהל, **רשאית העירייה לחייב את המפעיל בפיצוי כספי בסך 1,000 ש"ח לכל הפרה**. מנהלת חוזים והתקשרויות באגף נכסים מסרה כי המידע לא הועבר לעירייה, ומשכך, לא נקנס המפעיל.
- נמצא כי חלק מהמוצרים נמכרים במחיר גבוה מזה הנקוב בהסכם, כמפורט להלן:

מוצר	מחיר לפי טבלת הצעת מחיר שצורפה להסכם, בש"ח	מחיר בקפיטריה, בש"ח
בקבוק מים מינרליים 500 מ"ל	2.5	5
בקבוק שוקו/בננה 250 מ"ל	5	6
חטיף מסוים 60 גרם	2.5	3
חטיף אנרגיה מסוים	4	6

תגובת מנהלת מקיף י"ב:

"הזכיין נדרש לעדכן מחירים עפ"י המכרז."

9. ביקורים במוסדות חינוך בהם מוצבות מכונות אוטומטיות

9.1 מבדיקות עם עובדי בתי הספר ובביקור במדגם של חמישה¹⁹ בתי ספר (נבחרו באופן אקראי) בהם הוצבו מכונות (להלן - **מדגם**) נמצא שבכל המכונות נמכרו מוצרים האסורים למכירה לפי חוזר מנכ"ל 2013.

9.2 בחוזר מנכ"ל 2013 ו/או בהסכם עם מפעיל המכונות נקבעו הנחיות בנוגע למכונות לממכר מזון ומשקאות, בין היתר:

- בסמוך למכונות יוצבו מכלי אשפה ומכלי איסוף בקבוקים ופחיות לצורך מחזור. במדגם נמצא כי בסמוך לכל המכונות הוצב מיכל אשפה. עם זאת, הספק לא הציב בסמוך למכונות מכלי מחזור. מפקח מאגף נכסים מסר כי גם במוסדות החינוך הנוספים לא הוצבו מכלי מחזור.

- על המכונות וסביבתן להיות נקיות מכל פרסומת מסחרית.

במדגם נמצא כי על חלק מהמכונות קיימות פרסומות מסחריות.

- הסימון התזונתי האנרגטי (קלורי) של המזון במכונה יהיה גלוי ונגיש לרוכשים לפני הרכישה.

במדגם נמצא כי הסימון התזונתי מופיע על אריזות המוצרים עצמם, לרוב בצדו האחורי של המוצר שאינו גלוי, כך שהמידע על מרבית המוצרים הנמכרים אינו מוצג לפני הרכישה. זאת ועוד, הדלתות של חלק מהמכונות למכירת שתייה, אוטומות, כך שלא ניתן לצפות במוצרים לפני רכישתם.

- בחזית המכונות יוצבו שלטים שיישאו את כתובת ומספר הטלפון של הספק, וכן שלטים הכוללים הוראות שימוש במכונות.

במדגם נמצא כי על מרבית המכונות לא צוינו הוראות שימוש ועל חלקן אף לא צוינה כתובת הספק.

9.3 להלן דוגמאות למזון המותר למכירה לפי חוזר מנכ"ל 2013: פרי טרי, סלט פירות או ירקות טרי, כריכים או לחמניות מקמח מלא מרוחים בממרחים מזינים²⁰ ותוספת ירק, חטיף דגנים (עד 6% שומן ועד 10% פחמימות), יוגורט טבעי או לבן (עד 3% שומן), מנה אישית של דגני בוקר דלי סוכר ושומן בתוספת מנת חלב. המשקאות המותרים למכירה: מים, חלב/שוקו/יוגורט, מיץ טבעי ללא תוספת סוכר ומשקאות דיאט. מדובר במנת שתייה אישית שלא תעלה על 330 מ"ל. אסור לכלול במכונות ממתקים וחטיפים עתירי שומן, מלח וסוכר ומשקאות ממותקים.

סעיף 17 להסכם קובע כי הרכב המצרכים והמוצרים הנמכרים במכונות יהא בהתאם לחוזר מנכ"ל 2013-2-61²¹ ויכלול רק מוצרי בריאות המפורטים בנספח ח'

¹⁹ מקיף א', חטיבת ביניים דורות, מקיף ה', מקיף ו', חטיבת ביניים טביב.

²⁰ ביצה קשה, חביתה מביצה אחת, גבינה צהובה, גבינה לבנה, חומוס, טחינה, פסטרמה, סרדינים, אבוקדו, גבינת קוטג' וחמאת בוטנים.

²¹ חוזר מנכ"ל 2006

להסכם. כל שינוי יעשה בתיאום בין מפעיל המכונות למנהל ובכפוף לאישור תזונאת קלינית מטעם משרד החינוך ואישור בכתב מאת המנהל.

מעיון במוצרים המפורטים במחירון שצורף להסכם עם מפעיל המכונות עולה כי נכללים בו כריכים מקמח רגיל, האסורים למכירה לפי חוזר מנכ"ל 2013, ומנות שתייה אישיות בנפח של 500 מ"ל בעוד שלפי החוזר הנפח המרבי הוא 330 מ"ל.

מעיון ב"דוח ביקורת הצבת מכונות שתייה ומזון" שמילא מפקח מאגף נכסים בתקופה אוקטובר 2015 - יוני 2016 נמצא כי במכונות נמכר מזון שאינו נכלל ברשימת המזונות שאושרה בהסכם. להלן דוגמאות:

מוצרים	תאריך ביקורת	מוסד חינוכי
מקיף א' (גימנסיה ראלית)	01.06.16	חטיפים מלוחים ומתוקים, עוגת רוגלך
חטיבת ביניים דורות	30.05.16	חטיפים מלוחים ומתוקים, עוגת רוגלך
מקיף ה' (אמירים)	07.10.15	חטיפים מלוחים ומתוקים, עוגת רוגלך
חטיבת ביניים רבין	01.06.16	חטיפים
מקיף ו' (יגאל אלון)	07.10.15	חטיפים מלוחים ומתוקים, עוגת רוגלך
חטיבת ביניים טביב	07.10.15	עוגת רוגלך*
מקיף ז' (רביבים)	07.10.15	עוגת רוגלך, חטיף מתוק
מקיף י' (אבני החושן)	30.05.16	חטיפים מלוחים ומתוקים, עוגת רוגלך
חטיבת ביניים אבני החושן	31.05.16	חטיפים מלוחים ומתוקים, עוגת רוגלך

* בדוח הביקורת נרשם בכתב יד כי אחד המוצרים שיש להוסיף למכונה הוא ציפס.

מסיכום פגישה שנערכה ב-26.4.15 בהשתתפות בין היתר, מנהל אגף נכסים וסגניתו, ממונה על חוזים והתקשרויות באגף נכסים, המפעיל ויועצים משפטיים חיצוניים וממסמך המפרט את המוצרים והמחירים שצורף לסיכום, עולה כי בהתאם להשגות של תלמידים הוחלט לשנות את הרכב המוצרים כך שיכלול לחמית, חטיפי שקית מסוגים שונים, אחד מהם בלי תוספת מלח, ציפס אפוי, עוגיות מסוג מסוים, בוטנים אמריקאים ומשקאות מסוגים מסוימים (חלקם כמנת שתייה של חצי ליטר). זאת, נוסף למוצרים שכבר נכללו במכונות שכללו חטיפים ועוגות בוקר. תוספת המוצרים לא אושרה בידי תזונאת קלינית.

בביקורים שערכה הביקורת²² במדגם נמצא כי בכול המכונות נמכרים המוצרים עליהם הוסכם בשנת 2015: חטיפי שקית, כריכים מקמח רגיל, עוגות ועוד. כאמור, לפי הסיכום מ-26.4.15, ניתן למכור חטיף מסוים ללא מלח. נמצא כי בחטיבת ביניים טביב נמכר חטיף זה כולל מלח.

הביקורת מעירה כי נוסף לכמויות המלח ואחוזי השומן המצויים במאפים ובחטיפים מלוחים, הערך הקלורי של החטיפים גבוה, כפי שעולה מהדוגמאות הבאות: מארז קטן של בוטנים אמריקאים מכיל 244 קלוריות; ציפס מכיל 546 קלוריות ל-100 גרם; במבה - 546 קלוריות ל-100 גרם; בייגלה - 370 קלוריות

²² הביקורים נערכו ב-13.7.16 ובחטיבת ביניים דורות נערך אף ביקור קודם ב-3.3.16.

ל-100 גרם²³. דוגמה נוספת היא עוגה אישית הנמכרת במכונות אשר לפי המידע הרשום על האריזה ערכה מעל 500 קלוריות.

גם המשקאות הנמכרים במכונות הם בניגוד לקבוע בחוזר מנכ"ל 2013 הקובע כי ניתן למכור רק מיץ טבעי ללא תוספת סוכר ומשקאות דיאט. ובכל מקרה, מדובר במנת שתייה אישית שלא תעלה על 330 מ"ל. כאמור, במכונות נמכרים מיצים במנה של חצי ליטר. כמו כן, נמכרים מיצים מסוגים שונים שלפי אתר האינטרנט של החברה המוכרת, אחוזי הפרי במשקאות הם לכל היותר 15% פרי במשקה קל.

תגובת מנהל אגף נכסים:

"נשלח מכתב לזכייין מכונות אוטומטיות שעליו למכור מזון לפי הוראות חדשות של חוזר מנכ"ל משרד החינוך."

10. חוזר מנכ"ל חדש

החוזר החדש מוסיף מוצרי מזון ושתייה האסורים למכירה במוסדות חינוך, מעבר לאלו שפורטו בחוזר מנכ"ל 2013. הנחיות החוזר החדש ייושמו בהדרגה החל מ-4.4.16 וההוראה תיושם במלואה החל מ-1.9.16. להלן מזונות אסורים להגשה או למכירה:

- מזונות מטוגנים ועשירים בשומן, כגון צ'יפס, חטיפים מלוחים וקרקרים מעל 3% שומן.
 - מיני מאפה עשירים בשומן, כגון בורקס, מלאווח וג'חנון.
 - מזון מעובד מהחי ומהצומח, כגון נקניקיות, המבורגרים, קבב, שניצלם מעובדים ו/או מטוגנים.
 - מזונות עשירים בסוכר, כגון עוגות, עוגיות, רוג'לך, קרואסונים, ופלים, ממתקים, סוכריות ממינים שונים.
 - מנות אישיות מתועשות להכנה מהירה, כגון מרקם.
 - המשקאות המותרים למכירה הם מים וחלב בלבד. חל איסור למכור שתייה מתוקה, מיצים, משקאות דיאטטיים, ברד ומשקאות אנרגיה.
- להלן הממצאים בדבר המוצרים הנמכרים בשנת הלימודים תשע"ז:

מוסד חינוכי	תאריך ביקור/ קבלת מידע	תיאור
מקיף א' (גימנסיה ריאלית)	03.11.16	נמכרים מוצרים בהתאם לחוזר מנכ"ל חדש*
חטיבת ביניים דורות	02.11.16	
מקיף ג' (העמית)	07.11.16	מרבית המוצרים הנמכרים הם בהתאם לחוזר

²³ מכתבות שפורסמו באינטרנט: www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000662691

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000916014>
<http://www.onlife.co.il/%D7%90%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%AA-%D7%97%D7%99%D7%99%D7%9D/%D7%AA%D7%96%D7%95%D7%A0%D7%94-%D7%95%D7%9B%D7%95%D7%A9%D7%A8/47055/%D7%93%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%92-%D7%97%D7%98%D7%99%D7%A4%D7%99%D7%9D-%D7%9E%D7%94%D7%9B%D7%99-%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%90%D7%99%D7%9D-%D7%9C%D7%94%D7%9B%D7%99-%D7%9E%D7%96%D7%99%D7%A7%D7%99%D7%9D>

תיאור	תאריך ביקור/ קבלת מידע	מוסד חינוכי
מנכ"ל חדש**		
נמכרים מוצרים בניגוד לחוזר מנכ"ל חדש	07.11.16	מקיף ד' (גן נחום)
	21.11.16	מקיף ה' (אמירים)
	15.11.16	חטיבת ביניים רבין
	21.11.16	מקיף ו' (יגאל אלון)
	21.11.16	חטיבת ביניים טביב
	21.11.16	מקיף ז' (רביבים)
	06.11.16	מקיף ח' (בר לב)
	06.11.16	מקיף י' (אבני החושן)
	21.11.16	חטיבת ביניים אבני החושן
	10.11.16	מקיף י"ב (המעייף)

* הוצאו מהמכונות המוצרים האסורים למכירה לפי חוזר מנכ"ל חדש.
 ** הוצאו מהתפריט מוצרים רבים האסורים למכירה לפי החוזר החדש והוחלפו רכיבים במוצרים אחרים במטרה להתאימם לדרישות החוזר: כריכים רק מקמח מלא, בורקס מבצק פילו (שלפי המפעיל ד', מנהלת המחלקה לתזונה במשרד החינוך אישרה לו למכור) ואפייה של שניצלים במקום טיגון. עם זאת, עדיין נמכרת שתייה מסוגים שונים נוסף למים.

כפי שעולה מהלוח, רק במקיף א', בחטיבת ביניים דורות ובמקיף ג' נעשה שינוי ברשימת המוצרים הנמכרים בהתאם לחוזר מנכ"ל חדש.

תגובת מנהל מקיף ד' :

"נכון ליום כתיבת הערותיי, 25.12.16, המפעילים צמצמו את מלאי המוצרים שאסורים למכירה על פי חוזר מנכ"ל בנושא. נאמר להם שוב שעל פי החוזה עליהם להסיר את המוצרים האסורים ולטענתם אין אכיפה שוויונית בנושא זה בעיר. בדוח עצמו [את] מתארת את הפניות החוזרות של הנהלת ביה"ס אל המפעילים בנדון ועדכון שוטף של הרמה הממונה בנושא...

"כמו כן, אני סבור שבתהליך ההתקשרות מול הזכייך יש לתת מקום למנהל ביה"ס להביע את עמדתו לגבי סעיפי החוזה ולאור החוזה הסופי המתגבש יוכל להביע את עמדתו המנומקת להסכמתו או אי הסכמתו להפעלת עסק בתחום ביה"ס שהוא אחראי לנהלו."

תגובת מנהל אגף נכסים :

"מקיף ד' - מצורף מכתב שנשלח ל[מפעיל ב'] ודרישת העירייה למכור מוצרים בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך החדש, ולפי מחירון שצורף להסכם."
 להלן מהמכתב עליו חתום מנהל אגף נכסים: "...מצורף חוזר מנכ"ל חדש והנכם מתבקשים לפעול ולמכור מזון בהתאם להוראות חוזר הנ"ל ולפי המחירון שצורף להסכם... מחירי המוצרים אשר אינם מפורטים בנספח ג' להסכם, ונמכרים במזון, יהיו סבירים ובהתאם למחירי השוק, ויאושרו בכתב ע"י מנהל בית הספר... אישור המנהל כאמור הנו תנאי הכרחי למכירת המוצרים במזון. בנוסף, עליכם חלה חובה להציב מכלי מחזור סמוך לקפיטריה. כל חריגה מהוראות ההסכם תחשב כהפרה יסודית של ההסכם, והעירייה תהיה רשאית לבטלו." [ההדגשה במקור]

תגובת מנהלת חטיבת ביניים טביב:

"עד כה כל הסכם שנחתם בין העירייה לבין הספק עמד בדרישות של חוזר מנכ"ל ולא נדרשתי לאכיפה. על פי חוזר המנכ"ל החדש בנושא המזון במכונות, ההסכם הנוכחי עם הספק אינו עומד בתנאים הנדרשים. אני מצפה שיחתם חוזה חדש עם הספק שיעמוד בתנאים הנדרשים בחוזר מנכ"ל כדי שאוכל להמשיך ולאפשר את מילוי המכונות על-ידי הספק."

תגובת מנהלת מקיף י"ב:

"כל המוצרים האסורים במכירה יורדו, הצגתי בפני הזכייין אפשרות למוצרים נוספים מאושרים."

תגובת מנהל אגף נכסים:

"מקיף י"ב - כשותפה להוראות המכרז ולפי הסכם רשות, על מנהלת בית הספר או נציג מטעמה לפקח על אופן הפעלת הקפיטריה ויישום סעיפי ההסכם."

ב-19.12.16 שלח מנהל אגף נכסים מכתב לזכייין המכונות האוטומטיות לפיו:
"מציורף חוזר מנכ"ל חדש והנכם מתבקשים לפעול ולמכור מוצרים בהתאם להוראות חוזר הנ"ל בלבד. כל הסיכומים שהתקבלו בעבר מבוטלים... מחירי המוצרים אשר אינם מפורטים בנספח ח' להסכם, ונמכרים במכונות, יהיו סבירים ובהתאם למחירי השוק, ויאושרו בכתב ע"י מנהל בית הספר... אישור המנהל כאמור הנו תנאי הכרחי למכירת המוצרים במזנון [הטעות במקור]. העלאת מחירי המצרכים נתונה לשיקול דעתה הבלעדי של העירייה. בנוסף, עליכם חלה חובה להציב מכלי מחזור סמוך למכונות שהוצבו בבתי הספר." [ההדגשה במקור]

מנהל אגף נכסים צירף לתגובתו לטיוטת הדוח מכתב ששלח ב-19.12.16 למנהלת מקיף ג', לפיו בין היתר:

"2. על הזכייין לפעול ולמכור מזון בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך החדש.

3. על הזכייין חלה חובה להציב מכלי מחזור סמוך לקפיטריה."

תגובת סמנכ"לית כספים בחברה העירונית:

"ב-23/1/17, נשלח מכתב התראה לזכייין (רצ"ב), לעניין מכירת מוצרים מטוגנים/מבושלים בניגוד לתנאי ההסכם."

במכתב ההתראה בגין הפרת ההסכם ששלח יועץ משפטי של החברה העירונית למפעיל ש' (מקיף ח') נכתב, בין היתר:

"5. מבדיקה שערכה החברה העירונית עולה כי הנכם ו/או מי מטעמכם מבשלים ו/או מטוגנים מזון במזנון ו/או מוכרים אוכל מבושל ו/או מטוגן במזנון וזאת בניגוד לאיסור ברור הקבוע בחוזה.

6. החברה העירונית רואה בחומרה יתרה דבר ביצוע ההפרות החד צדדיות, החמורות והבוטות ע"י חברתכם...

7. אשר על כן, הנכם נדרשים להפסיק לאלתר את ביצוע ההפרות האמורות. היה ולא תחדלו לאלתר מביצוע ההפרות, תפעל מרשתנו להביא את החוזה לכלל סיום על כל המשתמע ו/או הנובע מכך..."

11. העסקת עובדים

11.1 חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001 קובע כי לא יתקבל לעבודה בבית ספר ולא יועסק בעבודה בבית ספר, בגיר שהורשע בעבירת מין שביצע בהיותו בגיר. המעסיק לא יקבל בגיר לעבודה בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל כי אין מניעה להעסקתו לפי חוק זה.

תגובת מנהל אגף נכסים:

"אכיפת החוק הנה באחריות מינהל החינוך."

11.2 קפיטריות

- מקיף ג'

המפעיל ד' מסר כי הוא אחד משלושה עובדים קבועים במקום.
ב-21.11.16 המציא המפעיל ד' אישור משטרה עבורו ועבור אחד מעובדיו. מינהלנית מקיף ג' מסרה שאף לגבי העובדת השלישית (רעייתו של המפעיל ד') הוצג אישור משטרה.

- מקיף ד'

לפי ההסכם עם המפעיל ב', זה האחרון "מתחייב כי ימציא במעמד חתימת הסכם זה אישור משטרה בהתאם לחוק מניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001..."

להסכם צורף אישור משטרה מ-1.1.13 לפיו, אין מניעה להעסיק את [המפעיל ב'] בבית ספר שלומדים בו קטינים. בתיק המסמכים שנמצא באגף נכסים תויק אישור משטרת ישראל כי נכון ל-5.6.13 לא נמצא מידע על מרשם פלילי (פסקי דין) בנוגע לרעייתו.

ב-25.5.15 כתב המפעיל הצהרה לפיה אינו מעסיק עובדים במזנון. בביקור בעסק ב-6.4.16 נמצא במקום עובד אחד שסרב למסור לביקורת את שם משפחתו, אך לדבריו, הוא קרוב משפחה של המפעיל ב' והוא מחליפו באופן חד-פעמי. ממידע שמסרו תלמידים בבית הספר עולה כי מדובר בבנו של המפעיל ב', וכי הוא נמצא במקום כמעט באופן קבוע. בביקור שנערך ב-7.11.16 עבדו בקפיטריה גבי [המפעיל ב'] ובנה.

סעיף 19ב. להסכם קובע כי "ככל שיבקש [המפעיל ב'] כי אדם מטעמו יכנס לתחומי בית הספר יידרש כתנאי מוקדם לכניסתו לקבל אישור בכתב ממנהל בית הספר ואישור משטרה".

מנהל קריית חינוך גן נחום מסר: "המזנון מופעל על ידי בני הזוג [מפעיל ב'] ואלה נעזרים מדי פעם באחד מילדיהם. לעתים אני רואה את בתו מגיעה לסייע בהפסקות הגדולות ולעתים גם בנו נמצא לטובת העזרה להוריו." בבדיקה נמצא כי לא הומצאו לבית הספר אישור משטרה ואישור בכתב ממנהל בית הספר להכניס את בנו ובתו של המפעיל ב' לתחומי בית הספר.

עוד נמצא, כי בנו של המפעיל ב' הוא עובד עירייה המשתייך למינהל איכות הסביבה. בדיקה העלתה כי שעות בהן נכח בקפיטריה דווחו כשעות עבודתו בעירייה.

- מקיף ח'

לפי ההסכם עם המפעיל ש', כל העובדים ממין זכר שיועסקו במזנון "יהיו בעלי אישור משטרת ישראל לפיו אין מניעה להעסיקם עפ"י החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים, התשס"א-2001. אישורי משטרת ישראל יהיו בעלי תחולה עד שנה לפני תחילת פעילות המפעיל לפי חוזה זה ויעברו לידי החברה העירונית מיד לאחר חתימת החוזה, וכן שבוע לאחר הצבת עובדים נוספים ו/או אחרים מטעם המפעיל במזנון..." סעיף 7.2 להסכם מוסיף כי המפעיל מתחייב להעסיק רק עובדים שהם אזרחי המדינה, יוצאי צבא ובעלי תעודת יושר כדין.

המפעיל מסר כי הוא אחד מהעובדים הקבועים במקום.

לביקורת נמסרו אישורים ממשטרת ישראל לגבי שלושה עובדים ממין זכר ועובדת ממין נקבה. האישורים הופקו ב-31.8.16 וב-4.9.16. לא הומצא אישור משטרה בגין המפעיל עצמו. לדברי מנהל המרכז הקהילתי, הוא לא קיבל אישורים קודמים.

תגובת מנכ"ל החברה העירונית:

"אישור ל[מפעיל ש'] לא נמצא!"

- מקיף י"ב

לפי ההסכם עם המפעיל ס', זה האחרון יעסיק את עובדיו בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים. להסכם לא צורפו אישורי משטרה לפיהם אין מניעה להעסיק את עובדי המפעיל.

בביקור הביקורת מסר הזכייין שמפעיל את העסק כי הוא אחד משלושה עובדים קבועים במקום.

בבדיקה נמצא כי לבית הספר לא הומצאו אישורים ממשטרת ישראל.

תגובת מנהלת מקיף י"ב:

"הזכייין נדרש לגשת למשטרת ישראל ולהציג אישור הנדרש לאלתר."

11.3 מכונות אוטומטיות

לפי ההסכם עם מפעיל המכונות, "הספק ימסור למנהל מראש רשימה של אנשי המקצוע שיפעלו מטעמו בבית הספר. כמו כן, ימציא הספק למנהל ביה"ס, ככל שידרש, תעודת יושר מאת משטרת ישראל עבור כל עובד שיפעל מטעמו בבית הספר."

להלן ממצאי הביקורת:

תשובת המנהלת	מוסד
הספק לא מסר רשימה של אנשי מקצוע שיפעלו מטעמו בבית הספר. הוצג הנציג מטעם הספק שהגיע בכל יום למלא ולרוקן את המכונות. לא הוצגה תעודת יושר מאת משטרת ישראל.	מקיף א' (הגימנסיה הראלית)
	חטיבת ביניים דורות
הספק לא מסר רשימה של אנשי מקצוע שיפעלו מטעמו בבית הספר. לא הוצגה תעודת יושר מאת משטרת ישראל.	מקיף ה' (אמירים)
הספק מסר בעל-פה רשימה של אנשי מקצוע שיפעלו מטעמו בבית הספר. לא הוצגה תעודת יושר מאת משטרת ישראל.	חטיבת ביניים רבין
הספק לא מסר רשימה של אנשי מקצוע שיפעלו מטעמו בבית הספר. לא הוצגה תעודת יושר מאת משטרת ישראל.	מקיף ו' (יגאל אלון)
	חטיבת ביניים טביב
	מקיף י' (אבני החושן)
	חטיבת ביניים אבני החושן
לביקורת הוצג תצהיר העסקת עובדים ללא עבר פלילי בגין מנהל מפעיל המכונות, חתום בפני עו"ד.	מקיף ז' (רביבים)

תגובת מנהלת מקיף י':

"העובד שלא הייתה לו תעודת יושר, הוחלף באחר שהביא תעודה."

12. אחריות על יישום חוזרי מנכ"ל וההסכמים

12.1 כאמור, החוק לפיקוח על איכות המזון נכנס לתוקפו החל משנת הלימודים תשע"ו²⁴. לפי החוק, לא יסופק במוסד חינוכי מזון שאינו עומד בתנאים ובהוראות שקבע שר החינוך, בהתייעצות עם שר הבריאות ובאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, לעניין הרכב המזון וערכו התזונתי. עוד נקבע בחוק, כי מנהל המוסד החינוכי לא יאפשר מכירת מזון בלי שניתנה הצהרת ספק המזון כי המזון עומד בתנאים ובהוראות שקבע שר החינוך, ובלי שפרסם הספק את הרכב המזון וערכו התזונתי באופן שייקבע השר. מנהל המוסד יביא לידיעת התלמידים והוריהם בתחילת כל שנת לימודים באופן שיקבע שר החינוך, את ההוראות והתנאים כאמור ואת אופן פרסום המידע. כמו כן, מנהל מוסד החינוך ימסור לממונה שימנה השר מבין עובדי משרדו, לא יאוחר מ-1 בנובמבר בכל שנה, דיווח בדבר אופן המכירה של מזון בתחום המוסד החינוכי.

הממונה שימנה שר החינוך רשאי להטיל עיצומים כספיים על ספקי מזון שלא יפעלו בהתאם להוראות החוק.

כאמור, נכון לספטמבר 2016 טרם אושרו תקנות והשר טרם מינה ממונה מטעמו ליישום החוק.

12.2 בדוח מבקר המדינה בנושא "מניעת השמנה"²⁵ נכתב בין היתר, כי משרד החינוך לא פיקח על ביצוע הנחיות חוזר מנכ"ל 2006, ומשכך, לא ניתן לדעת אם הן מבוצעות, באיזה היקף ובאילו בתי ספר. תגובת משרד החינוך הייתה "שכדי

²⁴ ספטמבר 2015

²⁵ פורסם בדוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006.

לבחון את יעילותן של ההנחיות האמורות יש צורך בכוח אדם שיעקוב אחר יישומן, וכי בדיקת היישום היא בעייתית בשל היעדר כוח אדם המיועד לכך".
בדוח מבקר המדינה בנושא "מניעת השמנה - ממצאי מעקב"²⁶ נמצא כי גם ארבע שנים לאחר פרסום הדוח בנושא "מניעת השמנה", עדיין "אין פיקוח על היישום של חוזר משרד החינוך, ובבתי ספר תיכוניים ובחטיבות הביניים פועלים מזנונים, קפטריות או קיוסקים המוכרים לתלמידים מזון מזיק עתיר שומנים, פחמימות וסוכרים ומשקאות ממותקים".

אחת ההמלצות בדוח המעקב שערך מבקר המדינה הייתה: "משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולרשויות המקומיות כי עליהם ליישם את ההוראות של חוזר משרד החינוך יישום נרחב ומקיף בכל מוסדות החינוך בארץ ולשתף פעולה בעניין מהר ככל האפשר".

12.3 לפי חוזר מנכ"ל 2013, הנהלת המוסד החינוכי, ההורים, התלמידים והרשות המקומית יגיעו להחלטה משותפת על מכירת מזון ומשקאות בשטח המוסד החינוכי. זאת, בתנאי שיעמדו בדרישות התפריט המובאות בחוזר ובהנחיות של משרד הבריאות בנושא. הנהלת המוסד החינוכי, התלמידים והורים יקפידו שהרכב המזון והשתייה הנמכרים במוסד יהיו על-פי הנחיות החוזר. זאת, בתיאום עם ספק המזון שיידרש לעמוד בכללים אלו ו/או עם הרשות המקומית אם היא מהווה צד להסכם ההתקשרות עם הספק.

12.4 בהתכתבות בדואר האלקטרוני מינואר 2013 בין היתר, בין ראשת מינהל חינוך ומנהל אגף נכסים דאז בנושא יישום ההסכם במקיף ד' נכתב כי "המנהל" לפי ההסכם הוא אגף נכסים, מנהל בית הספר אחראי על הסוגיות התפעוליות של עגלת הקפה (מזון) על הפיקוח כי ימכרו רק מוצרים המותרים לפי חוזר מנכ"ל 2013 ועל נושא המחירים, ומינהל חינוך אחראי על כך שההסכם ינוסח בהלימה להנחיות חוזר מנכ"ל 2013. כמו כן, במקרה של בעיה ביישום ההסכם מצד מנהל בית ספר - יפעל מינהל חינוך מול בית הספר והמנהל המועסק בידי הרשות.

12.5 חוזר מנכ"ל חדש קובע כי נוסף לגורמים האמורים, ייקבע "אחראי מכירת המזון" שאינו עובד הוראה, שיקפיד שהרכב המזון והשתייה הנמכרים במוסד החינוכי יהיו על-פי ההנחיות ובתיאום עם ספק המזון והרשות המקומית אם היא מהווה צד להסכם ההתקשרות עם הספק. על אחראי מכירת המזון לוודא כי לעסקים יהיו רישיונות עסק ותעודות כשרות.

אחריות מנהל המוסד החינוכי לפי חוזר מנכ"ל חדש:

- לא יאפשר אספקה או מכירה של מזון אם לא קוימו סעיפים מהחוק לפיקוח על איכות המזון.
- יקבל מהספק הצהרה כי המזון הנמכר עומד בדרישות החוק. בתחילת כל שנת לימודים יעביר לנציג ועד ההורים ולנציג מועצת התלמידים העתק של הצהרות מספק המזון (לפי החוזר והחוק).

²⁶ פורסם בדוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009. הביקורת נעשתה בעיריית ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה ואשקלון.

- יעביר למנהל המחוז לא יאוחר מ-1 בנובמבר בכל שנת לימודים דוח בדבר אופן מכירת המזון בתחום המוסד החינוכי.
- כמו כן, האחריות על התנהלות מערך ההזנה היא על נציג הרשות המקומית, ההורים או גורם אחר שייבחר ויוסכם על הנוגעים בדבר.
- נמצא כי באף אחד מבתי הספר לא התקבלה מהספק הצהרה כי המזון הנמכר עומד בדרישות החוק וכן לא הועבר למנהל המחוז דוח בדבר אופן מכירת המזון.
- להלן הממצאים בנוגע לאחראי מכירת מזון:

מוסד	אחראי מכירת מזון	יישום הנחיות מנכ"ל חדש
מקיף א' (הגימנסיה הריאלית)	מנהל תפעול	מנהל תפעול וועדה בית ספרית נגשו עם מפעיל המכונות "לתיאום התחלת הכנסת המכונות והתנאים להפעלת המכונות, בדגש על חשיבות טריות המזון".
חטיבת ביניים דורות	המזכירה הראשית	המנהלת והמזכירה הראשית בדקו את מוצרי המזון שבמכונות אל מול חוזר מנכ"ל והוציאו מזונות שאינם מותרים.
מקיף ג'	מינהלנית	ב-7.11.16 מסרה המינהלנית שהיא אינה מכירה את הנחיות חוזר מנכ"ל חדש.
מקיף ד'	סגנית מנהל מקיף ד' (מנהל מקיף ד' מסר שמבחינתו סגניתו היא המתאימה להתנהל מול מפעילי המזון)	מנהל קריית חינוך גן נחום שוחח מספר פעמים עם המפעיל ב' ומסר לו את דרישתו לפנות מהמזון את המוצרים שלא ניתן למכור לפי חוזר מנכ"ל.
מקיף ה' (אמירים)	מזכירה ראשית	פנו למפעיל בנוגע למוצרים הנמכרים. מפעיל המכונות מסר שקיבל אישור מהעירייה למכור את המוצרים.
חטיבת ביניים רבין	אב הבית	העוגות מקמח מלא, אין חטיפים מתוקים.
מקיף ו' (יגאל אלון)	אב הבית	
חטיבת ביניים טביב	אב הבית	
מקיף ז' (רביבים)	לא מונה	
מקיף ח'	לא מונה	
מקיף י' (אבני החושן)	אב הבית	ב-6.11.16 מסר אב הבית שאינו יודע על מינוי זה ומהו משמעותו.
חטיבת ביניים אבני החושן	אב הבית	ההנחיות הועברו למפעיל המכונות.
מקיף י"ב	מנהלת חטיבת ביניים, מנהלת המקיף ורכזת חינוך חברתי	

תגובת מנהל מקיף ד':

"לעניות דעתי, מנהל ביה"ס, או מי מטעמו, אינם כשרים מקצועית לפיקוח שוטף על חלק מהמטלות הנדרשות בתחום הפיקוח על איכות המוצרים. הערתי בעבר שעל הרשויות המתאימות בעירייה ובמשרד הבריאות להגיע לביה"ס לעתים קרובות יותר ולבצע משימות אלה. מנהל ביה"ס יכול להתערב בעקבות תלונה של תלמיד/מורה ולא מעבר לכך."

תגובת מנהל אגף נכסים :

"על מינהל חינוך למנות 'אחראי מכירת מזון' מטעם המנהל שיקפיד על הרכב המזון והשתייה הנמכרים במוסדות חינוך (מומלץ דיאטנית)".

12.6 בהסכמים שחתמה העירייה מצוינים הגורמים המייצגים את העירייה לצורך יישום תנאי ההסכמים :

קפיטריות

- מקיף ד'

בהסכם עם המפעיל ב' מוגדר ה"מנהל": "מנהל אגף נכסים או מי מטעמו אשר הוסמך על ידו לעניין הסכם זה או חלקו".
סעיף 9א. להסכם: "המנהל או נציג מטעמו יהיה רשאי לבקר בכל שעה בעגלת הקפה בכדי לבחון את הפעילות המתקיימת ולקבל הסברים..."

- מקיף ח'

לפי ההסכם עם המפעיל ש': "המפעיל מתחייב בזאת לציית להוראות החברה העירונית ו/או המפקח בכל הנוגע להתנהגותו שלו ו/או התנהגות כל מי מטעמו בקשר לעבודות ו/או כל הכרוך בכך ו/או עובדי החברה ו/או רמת ביצוע העבודות".
מנכ"ל החברה העירונית מסר כי "המפקח" המוזכר בהסכם הוא מנהל המרכז הקהילתי שקמה.
מנהלת חשבונות במקיף ח' מסרה כי למקיף לא הועבר העתק מההסכם שנחתם בין החברה העירונית למפעיל ש'.

- מקיף י"ב

בהסכם עם המפעיל ס' מוגדר "המנהל": "מנהל אגף נכסי העירייה ו/או מנהלת בית הספר או מי מטעמם אשר הוסמך על-ידם לעניין הסכם זה או חלקו".
סעיף 21.1 להסכם: "המנהל יהא רשאי לבקר בכל שעה במזון בכדי לבחון את הפעילות המתקיימת ולקבל הסברים..."

מכונות אוטומטיות

בהסכם עם מפעיל המכונות מוגדר "המנהל": "מנהל בית הספר או מי מטעמו אשר הוסמך על ידו לעניין הסכם זה".
סעיף 32 להסכם: "...הספק יהיה כפוף להוראות המנהל ויפעל על פי כל הוראה ו/או הנחיה..."

מנהלות בתי ספר מסרו שהן לא היו מעורבות בניסוח המכרז, ולא הועבר אליהן העתק מההסכם עם מפעיל המכונות.

כפי שעולה מהממצאים המוצגים לעיל, אגף נכסים, החברה העירונית ומנהלי בתי הספר לא וידאו כי כל הנחיות ההסכמים מבוצעות. בחלק מהמקרים מדובר בתנאי יסודי המהווה הפרה של ההסכם או הפרה שיש לקנוס בגינה את המפעיל.

תגובת מנהל אגף נכסים:

"חשוב לציין, שבהסכמי רשות להפעלת הקפיטריות/מזנונים אחריות אגף הנכסים הנה נכסית, ונושא התפעול - באחריות מנהלי מוסדות חינוך או גורם מטעמם." [ההדגשה במקור]

ריכוז ממצאים ומסקנות

חוזרי מנכ"ל משרד החינוך בנושא "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך" שנכנסו לתוקף ב-1.11.06, ב-1.3.13 וב-1.9.16 מתייחסים בין היתר, למכירת מזון ושתייה במכונות אוטומטיות ובקפיטריות. החוזרים מפרטים את המזון והמשקאות המותרים למכירה, וכן מדגישים שאין למכור שתייה ממותקת ומזונות מטוגנים ועשירים בשומן. חוזר המנכ"ל החדש מרחיב את פירוט המזונות והמשקאות המותרים והאסורים למכירה מעבר לאלו שצינו בחוזר מנכ"ל קודם, מסביר את החוק לפיקוח על איכות המזון שנכנס לתוקף ב-1.9.15 ומדגיש את אחריותו של מנהל המוסד החינוכי ליישום החוק. בארבעה בתי ספר על-יסודיים בעיר מושכרים נכסים לגורמים פרטיים לצורך הפעלת קפיטריות, ובתשעה מוסדות חינוך נוספים מוצבות עשרים מכונות אוטומטיות לממכר מזון ומשקאות.

מהממצאים שיובאו להלן עולה כי העירייה והחברה העירונית לא וידאו כי הנחיות חוזרי מנכ"ל יושמו בידי המפעילים, ואף אישרו בהסכמים עליהם הן חתומות, מכירת מוצרים האסורים למכירה. מנהלי בתי ספר לא שותפו בניסוח המכרזים וההסכמים (למעט מנהלת מקיף י"ב) ולא הכירו את ההסכמים עליהם חתמה העירייה. עם זאת, המנהלים הכירו את חוזרי מנכ"ל, אך לא פיקחו על יישומם, לא פעלו בהתאם להנחיות החוק בכך שאפשרו מכירת מזון ושתייה האסורים למכירה בשטחם ולא התריעו (למעט מנהל מקיף ד') בפני העירייה והחברה העירונית כי נמכרים מוצרים האסורים למכירה.

1. הסכמים

מקיף ג' - המפעיל ל' מפעיל את הקפיטריה מתוקף הסכם שחתמו עמו ב-22.12.01 מנהלי בתי הספר שפעלו במתחם מקיף ג'.

מקיף ד' - ב-25.7.13 נחתם הסכם בין העירייה למפעיל ב', לצורך הפעלת עגלה לממכר מזון ארוז ומשקאות. זאת, לאחר שמועצת העירייה אישרה התקשרות בפטור ממכרז לצורכי שיקום.

מקיף ח' - ב-29.6.15 נחתם הסכם בין החברה העירונית למפעיל ש' להפעלת מזון. המפעיל נבחר במסגרת מכרז שפרסמה החברה העירונית.

מקיף י"ב - ב-20.5.15 נחתם הסכם בין העירייה למפעיל ס' להפעלת מזון. המפעיל נבחר במסגרת מכרז שפרסמה העירייה.

מכונות אוטומטיות לממכר מוצרי מזון ושתייה - ב-12.11.13 נחתם הסכם "למתן זיכיון להצבה ולאחזקה של מכונות אוטומטיות למכירת מוצרי מזון בריאות ארוז ומשקאות בריאות בבתי הספר" בין העירייה לבין מפעיל המכונות. המפעיל נבחר במסגרת מכרז. בניגוד לקבוע בנוהל עירוני בנושא "מסלולי התקשרות בעלת השלכה כספית בין העירייה

לגורם חוץ", הספק החל לתת שירותים לעירייה כשנה לפני חתימה על הסכם ההתקשרות.

ההסכם בין העירייה לחברה העירונית, לפיו זו האחרונה תנהל, תפעיל ותחזק מתקנים עירוניים, אינו בתוקף.

2. הימצאות אישורים לפי חוקים והסכמים

נמצא כי אגף נכסים ו/או מנהלי בתי הספר לא קיבלו אישורים ומסמכים שמפעילי הקפיטריות ומפעיל המכונות האוטומטיות נדרשו להמציא לפי חוקים שונים, ההסכמים שנחתמו עמם וחוזר מנכ"ל 2013. בחלק מהמקרים מדובר בהפרה של דרישות חוק, במקרים אחרים בהפרה של הוראות המהוות תנאי יסוד להסכם, ובמקרה אחר, בהפרה שיש לקנוס את המפעיל בגינה - דבר שלא נעשה.

2.1 רישוי עסקים

- לפי חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, קפיטריה חייבת ברישיון עסק תקף מהרשות המקומית.

מקיף ח' - לפי ההסכם, על המפעיל ש' להשיג רישיון עסק להפעלת מזון, ואי-מילוי הוראות הסעיף ייחשב הפרה יסודית של ההסכם. כמו כן, לפי ההסכם, במזון לא יינתנו שירותים כלשהם של מסעדה.

לפי אגף רישוי ופיקוח על עסקים, מדובר על מסעדה ולא על מזון, והמפעיל ש' לא הגיש בקשה לרישיון עסק.

נכון לספטמבר 2016, נשלחה הודעה לכתב אישום שהועברה ליעוץ המשפטי.

מקיף י"ב - לפי ההסכם, על המפעיל ס' להגיש בקשה לרישיון עסק להפעלת מזון, לא יאוחר משלושים יום ממועד חתימת ההסכם. ככל שלא ימציא לעירייה רישיון עסק בתוך ארבעה חודשים ממועד החתימה על ההסכם, תהא העירייה רשאית לבטל את ההסכם. נמצא כי בקשה לרישיון עסק הוגשה רק ב-20.9.15. קרי, לאחר ארבעה חודשים, ונכון לאפריל 2016 (כשנה לאחר החתימה על ההסכם), טרם השיג המפעיל רישיון עסק, בניגוד לקבוע בהסכם. כמו כן, מדובר במסעדה ולא במזון.

מנהל אגף רישוי ופיקוח על עסקים מסר: "נשלחה התראה לפני הגשת כתב אישום - קיים סירוב כבאות."

נמצא כי למרות שלפי ההסכם שנחתם עם המפעיל ס', העירייה רשאית לערוך בכל עת, בדיקות סניטריות בקפיטריה ו/או בדיקות מעבדה לבדיקת איכות המזון וניקיונו, וכן לערוך פעמיים בשנה בדיקות מזון באמצעות מעבדה מאושרת, אשר תתבצענה על חשבון המפעיל - בדיקות אלה לא נערכו.

- לפי פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, תברואן או מפקח רשאי להשיג דגימות מזון מהקפיטריות, וכן על הרשות המקומית ליטול דוגמאות מפעם לפעם, לפי הצורך.

נכון ל-21.8.16, תברואני אגף רישוי ופיקוח על עסקים לא נטלו דגימות מהקפיטריות הפועלות בבתי הספר. בעקבות פניית הביקורת, בתחילת שנת

הלימודים תשע"ז נלקחו דגימות ממקיף ג' וממקיף י"ב ונשלחו דוחות לשיפור הטיפול במזון. במקיף ח' לא נלקחו דגימות לאחר שהמפעיל ש' לא אפשר זאת.

2.2 העסקת עובדים

החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001, קובע כי לא יתקבל לעבודה ולא יועסק בעבודה בבית ספר, בגיר שהורשע בעבירת מין שביצע בהיותו בגיר. המעסיק לא יקבל בגיר לעבודה בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל כי אין מניעה להעסקתו לפי חוק זה.

מקיף ד' - במספר ביקורים בקפיטריה נצפה במקום בנו של המפעיל ב'. מנהל מקיף ד' מסר שגם בתו של המפעיל ב' מגיעה לסייע להוריה בהפעלת הקפיטריה. לא הומצאו לבית הספר אישורי משטרה עבור בנו ובתו של המפעיל ב'. עוד נמצא, כי בנו של המפעיל ב' הוא עובד עירייה. בדיקה העלתה כי שעות בהן נכח בקפיטריה דווחו כשעות עבודתו בעירייה²⁷.

מקיף ח' - לא הומצא לחברה העירונית אישור משטרה בגין המפעיל ש'. מקיף י"ב - לבית הספר לא הומצאו אישורים ממשטרת ישראל בגין עובדי הקפיטריה.

מכונות אוטומטיות - לפי ההסכם, המפעיל ימסור מראש את רשימת אנשי המקצוע שיפעלו מטעמו בבתי הספר. נמצא כי לרוב בתי הספר לא נמסרה רשימה של עובדי המפעיל ובכל בתי הספר, למעט במקיף ז', לא הוצגו תעודות יושר בגין העובדים שהגיעו מדי יום לרוקן ולמלא את המכונות.

2.3 תעודת כשרות

לפי חוזר מנכ"ל 2013 וההסכמים שנחתמו עם מפעילים, קפיטריה חייבת בתעודת כשרות מהמועצה הדתית. לפי חוזר מנכ"ל חדש, באחריותו של אחראי מכירת המזון בבתי ספר לוודא קיומה של תעודת כשרות.

נכון למועד הביקורת, אף אחד ממפעילי הקפיטריות לא פנה למועצה הדתית להוצאת תעודת כשרות. עקב הביקורת, ב-25.10.16 פתח המפעיל במקיף ג' תיק במועצה הדתית וב-16.12.16 קיבל תעודת כשרות.

מקיף י"ב - המפעיל ס' לא נדרש לפצות את העירייה בשל אי-הצגת תעודת כשרות. זאת, למרות שלפי ההסכם, הוא התחייב להציג תעודת כשרות תקפה בתוך שלושה חודשים מחתימת ההסכם, ולפצות את העירייה ב-500 ש"ח לכל יום של הפרה.

2.4 ביטוח

נכון למועד הביקורת, ברשות חלק מבתי הספר לא היו ביטוחים בתוקף של הקפיטריות:

מקיף ג' - נכון ל-7.11.16, לבית הספר נמסר ביטוח בתוקף עד ל-31.10.16. לאחר קבלת טיוטת הממצאים, הציג המפעיל פוליסת ביטוח תקפה.

מקיף ח' - לפי ההסכם שנחתם עם המפעיל ש', המצאת טופס אישור על קיום ביטוחים בתוקף, ללא צורך בקבלת דרישה מהחברה העירונית, מהווה תנאי יסודי

²⁷ הממצא הועבר לטיפולו של מנכ"ל העירייה.

להסכם. טופס "אישור על קיום ביטוחים" עד 31.5.16, שהוצג לביקורת ב-31.10.16, כלל אישור הארכה מ-30.11.16 לתקופה 1.6.16 ועד 31.5.17. מקיף י"ב - לפי ההסכם עם המפעיל ס', המצאת טופס אישור מעודכן על קיום ביטוחים מהווה תנאי יסודי להסכם. תקופת הביטוח לפי האישור שצורף להסכם הסתיימה ב-31.10.15. נמצא כי ב-14.2.16 נחתם אישור על קיום ביטוחים לתקופה החל מ-22.10.15 ועד 31.10.16. נכון ל-8.11.16, לא נמצא אישור בתוקף. מכוונת אוטומטיות - לפי ההסכם עם מפעיל המכוונת, במועד חתימת ההסכם ימציא המפעיל טופס אישור על קיום ביטוחים חתום בידי המבטח. המצאת טופס אישור מעודכן על קיום ביטוחים מהווה תנאי יסודי להסכם. נמצא כי נכון ל-8.11.16, תוקף אישור קיום ביטוחים שנמסר לעירייה פג ב-31.1.16.

2.5 ערבות

מקיף י"ב - לפי ההסכם, המפעיל ס' ימציא לעירייה ערבות בנקאית שתהא בתוקף לאורך כל תקופת ההסכם ועד 30 יום לאחר סיומה. למסמכי המכרז צורף צילום ערבות בתוקף עד ל-15.8.16. נכון ל-2.11.16, לא נמסרה ליחידת ערבויות ערבות חדשה בתוקף עד 15.8.16 בגין הארכת ההסכם.

תגובת סגנית הגזברית להוצאות:

"...מסיבה שאינה ידועה לנו ככל הנראה הבנק לא טיפל בכך במועד ואכן ב-29.11.16 פנתה שוב [האחראית על הערבויות] לבנק בפקס ואף שוחחה עם... לגבי העובדה שהבנק טרם האריך את הערבות. כל זאת מבלי לדעת כלל שיש ברקע הארכת הסכם וזאת מכיוון שבהליך השוטף הרגיל כל עוד לא הודיעו ל[אחראית על ערבויות] אחרת היא פועלת מול הבנקים להארכת הערבויות. בשיחה של [האחראית על הערבויות] עם... מהבנק הובטח כי היא מקימה מחדש את הערבות. טרם קיבלנו את הערבות החדשה."

"מבלי לבדוק אני אומרת לך שזה לא מקרה יחיד.

ישנן עוד ערבויות 'שנופלות' בגלל בעיית התקשורת מול הבנקים.

ולכן הוחלט כי לא יועברו בקשות הארכת הסכמים ללא צורך ערבות."

3. תשלומים

3.1 אומדן למכרז

לפי תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987, במכרז יש להכין ולהפקיד אומדן שווי שכירות שערך שמאי מקרקעין בגין הנכס המושכר לצורך קביעת סבירות גובה ההצעות שמגישים מציעים המעוניינים להפעיל את הקפיטריה. מקיף ח' - לפני פרסום המכרז לא נערכה שומת מקרקעין בידי שמאי מקרקעין, והחברה העירונית הסתמכה על התשלום האחרון שהתקבל במכרז הקודם להפעלת הקפיטריה.

3.2 דמי שימוש חודשיים/שנתיים

מקיף ח' - ההסכם קובע כי דמי השימוש יוצמדו למדד המחירים לצרכן, אך אין התייחסות למקרה בו מדד המחירים לצרכן נמוך ממדד הבסיס. זאת, בניגוד

להסכמים של העירייה הקובעים כי במקרה שכזה לא יפחתו דמי השימוש החודשיים מהסכום הנקוב ללא הצמדה.
בעוד שלפי ההסכם, המפעיל פטור מתשלום דמי שימוש רק בגין חודש ההתקשרות הראשון (יולי 2015), בפועל, נכון לספטמבר 2016, הוא לא העביר לחברה העירונית תשלום בגין חודשים יולי ואוגוסט 2016. ב-27.9.16 שלח עו"ד מטעם החברה למפעיל ש' מכתב התראה טרם נקיטת הליכים.

תגובת סמנכ"לית כספים בחברה העירונית:

"החוב המדובר הנו בגין חודש אחד דמי שימוש ולא חודשיים, שכן ועדת מכרזים לאחר ששמעה את טענות הזכייין, ניאותה לפטור אותו מתשלום דמי שימוש בגין חודש אחד מתוך השניים."

מכונות אוטומטיות - להלן דוגמאות להנחיות מההסכם שחתמה העירייה עם המפעיל, שלא התקיימו באף אחד מבתי הספר או ברוב בתי הספר: ביום ה-15 בכל חודש יועבר פירוט המוצרים שנמכרו; קריאת המונים אחת לחודש לשם קביעת הפדיון ו/או איפוסם לאחר תיקון תתואם עם מנהל המוסד החינוכי או גורם מטעמו ותיערך בנוכחות מי מטעמו. הוראה זו היא תנאי עיקרי והפרתה תהווה הפרה יסודית של ההסכם, ותגרור פיצוי כספי בסך 500 ש"ח שישלם המפעיל לכל מקרה בו תתגלה הפרת הסעיף; ככל שלא יתבצעו קריאות בהתאם לקבוע בהסכם, יחויב מפעיל המכונות בכפל מהתמורה המינימלית; המפעיל ימלא כל חודש "דוח קריאת מונה", שיובא לאישור המנהל; המפעיל יגיש למנהל עד 15 בכל חודש דוח המפרט את סך הפדיון החודשי בחודש שחלף לכל אחת מהמכונות, חתום בידי המפעיל ומאושר בידי רואה חשבון; התמורה החודשית תשולם לבית הספר לא יאוחר מהיום הראשון לחודש הבא; כל תשלום שלא ישולם במועדו, יישא תשלומי פיגורים.

בתי הספר קיבלו את דמי השימוש ממפעיל המכונות רק אחת למספר חודשים, ללא תוספת תשלומי פיגורים, ומבלי שנערכה בקרה על דיווחיו.

נמצא כי העמלה ששולמה למקיף א' עמדה על 20% מהפדיון, בעוד שלפי ההסכם היא אמורה להיות בגובה 23% מהפדיון.

3.3 ארנונה

מקיף ח' - בשנת 2016 ננקטו הליכי גבייה כנגד המפעיל ש' בגין אי-תשלום ארנונה לעירייה. נכון ל-3.8.16 טרם שולם חוב בגין התקופה 1.5.16-31.8.16. לפי ההסכם, אי-תשלום ארנונה במועד יותר מפעמיים, ייחשב להפרה יסודית של ההסכם. החברה העירונית לא קיבלה עדכון מהעירייה על אי-תשלום הארנונה.

3.4 חשמל ומים

מקיף י"ב - המפעיל ס' נדרש לשלם לעירייה סכום קבוע בגין הוצאות צריכת מים וחשמל. רק לאחר פניית הביקורת הותקנו שעוני חשמל ומים והמפעיל נדרש לשלם עבור התקופה 20.5.15-22.9.16 כ-17,500 ש"ח בגין צריכת חשמל ו-1,400 ש"ח בגין צריכת מים.

4. ביקורים במוסדות חינוך בהם מופעלות קפיטריות

בסיוורים שערכה הביקורת בבתי ספר נמצא כי לא יושמו הנחיות חוזר מנכ"ל 2013, חוזר מנכ"ל חדש וההסכמים:

- בחלק מבתי הספר לא הוצבו מכלים לאיסוף בקבוקים למחזור.
- בחלק מהקפיטריות הוצגו פרסומות מסחריות.
- בכל הקפיטריות נמכרו מזון ושתייה האסורים למכירה לפי חוזר מנכ"ל 2013. זאת, למרות הנחייתה של ראשת מינהל חינוך מ-30.4.14, לפיה באחריותם של מנהלי המקיפים לוודא שנמכרים בקפיטריות ובמכוונות אוטומטיות מוצרים בהתאם לחוזר מנכ"ל 2013.
- בשנת הלימודים תשע"ז נמכרו בכל הקפיטריות מוצרים בניגוד לחוזר מנכ"ל חדש, למעט במקיף ג'.
- מקיף ד' - ב-26.11.13 כתב מנהל מקיף ד' למפעיל ב' כי עליו להקפיד על מכירת מוצרים בכפוף להוראות חוזרי מנכ"ל וההסכם שנחתם. בסיכום דיון שהתקיים ב-16.3.15 בלשכת מנכ"ל העירייה דיווחה סגנית מנהל אגף נכסים כי המפעיל אינו מקיים את הוראות חוזר מנכ"ל 2013. כאמור, אף במועד הביקורת המשיך המפעיל ב' למכור מוצרים האסורים למכירה לפי חוזרי מנכ"ל.
- לפי ההסכמים, מחירי המוצרים יהיו בתיאום ובפיקוח מנהל אגף נכסים או נציג מטעמו ומנהל בית הספר. נמצאו מוצרים שנמכרו במחיר גבוה מזה שנקבע בהסכמים, ללא אישור אחד מהגורמים האמורים.
- מקיף י"ב - בהסכם עם המפעיל ס' נקבע כי במכירת מוצרים במחיר גבוה מהמחירים שהציע המפעיל בהצעתו למכרז או במכירת מוצרים שלא נכללו במחירון ולא אושרו בידי המנהל, ראשית העירייה לחייב את המפעיל בפיצוי כספי בסך 1,000 ש"ח לכל הפרה. מידע בגין הפרת הסעיף לא הועבר לעירייה והמפעיל לא נקנס.
- מקיף ד' - לפי ההסכם, כל המוצרים שימכרו יהיו ארוזים מיצרנים בעלי תו תקן, רישיון יצרן ותעודת כשרות. נמצא כי נמכרים מוצרים שאינם ארוזים.
- לפי ההסכם, שעות הפעילות תהיינה בהתאם לשעות הפעילות של בית הספר. נמסר כי הקפיטריה נסגרת לפני סיום פעילות בית הספר. תלונות בנוגע לכך עלו גם בסקר שביעות רצון מהקפיטריה שערך בית הספר בקרב התלמידים והמורים.
- מקיף ח' - ההסכם עם המפעיל ש' אינו מתייחס כלל לחוזר מנכ"ל 2013 ואף כולל מוצרים האסורים למכירה לפי חוזר זה. סמנכ"ל החברה העירונית מסר כי התפריט התקבל מאגף נכסים ומוועד ההורים.
- לפי ההסכם, המפעיל ש' לא יכין ולא ימכור במזון מזון מבושל או מטוגן. נמצא כי בקפיטריה מכינים ונמכרים ציפס מטוגן, נקניקיות ושניצלים, אשר אינם כלולים בהסכם.
- מקיף י"ב - לפי ההסכם, המוצרים יהיו ארוזים מראש וכל הכנה של מזון תתבצע לעיני הלקוח בלבד. נמצא כי חלק מהמנות מוזמנות מראש או מבושלות במטבח פנימי, כך שאינן מיוצרות לעיני הלקוח.
- לפי ההסכם, מחירי המוצרים יוצגו במחירון שיוצג במקום הנראה לעין-כל. הוצג מחירון לקרחונים ושלגונים בלבד.

במחירון שצורף להסכם עם המפעיל ס' נכללים מוצרים האסורים למכירה לפי חוזר מנכ"ל 2013.

5. ביקורים במוסדות חינוך בהם מוצבות מכונות אוטומטיות

בסיוורים שערכה הביקורת בבתי ספר נמצא כי הנחיות חוזרי מנכ"ל 2013 וחוזר מנכ"ל חדש לא יושמו:

- בכל המכונות נמכרו מוצרים האסורים למכירה לפי חוזר מנכ"ל 2013.
- המחירון שצורף להסכם עם מפעיל המכונות כולל מזון ושתייה האסורים למכירה לפי חוזר מנכ"ל 2013.
- ב-26.4.15 הסכימו מנהל אגף נכסים וסגניתו, בעקבות השגות של תלמידים, למכור במכונות מוצרים האסורים למכירה לפי חוזרי מנכ"ל.
- בשנת הלימודים תשע"ז נמכרים בכל המכונות מוצרים בניגוד לחוזר מנכ"ל חדש, למעט במקיף א' ובחטיבת ביניים דורות.
- לא הוצבו בסמוך למכונות מכלי מחזור.
- על חלק מהמכונות קיימות פרסומות מסחריות.
- הסימון התזונתי האנרגטי (קלורי) של המזון בחלק מהמכונות אינו גלוי ונגיש לרוכשים לפני הרכישה.
- על מרבית המכונות שנדגמו לא צוינו הוראות שימוש ועל חלקן אף לא צוינה כתובת הספק.

6. אחריות על יישום חוזרי מנכ"ל וההסכמים

החוק לפיקוח על איכות המזון קובע בין היתר, כי לא יסופק במוסד חינוכי מזון שאינו עומד בתנאים ובהוראות שקבע שר החינוך. עוד נקבע, כי מנהל המוסד החינוכי לא יאפשר מכירת מזון בלי שניתנה הצהרת ספק המזון כי המזון עומד בתנאים ובהוראות שקבע שר החינוך.

לפי חוזר מנכ"ל 2013, הנהלת המוסד החינוכי, ההורים, התלמידים והרשות המקומית יגיעו להחלטה משותפת על מכירת מזון ומשקאות בשטח המוסד החינוכי, ובתנאי שיעמדו בדרישות התפריט המובאות בחוזר ובהנחיות של משרד הבריאות בנושא. הנהלת המוסד החינוכי, התלמידים והוריהם יקפידו שהרכב המזון והשתייה הנמכרים במוסד יהיו על-פי הנחיות החוזר.

מנהל בית ספר אחראי על הסוגיות התפעוליות של הקפיטריות, על הפיקוח כי ימכרו רק מוצרים המותרים לפי חוזרי מנכ"ל ועל נושא המחירים, ואגף נכסים ומינהל חינוך אחראיים על כך שההסכם ינוסח בהלימה להנחיות חוזרי מנכ"ל.

חוזר מנכ"ל חדש קובע כי נוסף לגורמים האמורים, ייקבע "אחראי מכירת המזון" שיקפיד שהרכב המזון והשתייה הנמכרים במוסד החינוכי יהיו בהתאם להנחיות ובתיאום עם ספק המזון והרשות המקומית אם היא מהווה צד להסכם ההתקשרות עם הספק. על אחראי מכירת המזון לוודא כי לעסקים יהיו רישיונות עסק ותעודות כשרות. כמו כן, לפי חוזר מנכ"ל חדש, על מנהל המוסד החינוכי לא לאפשר אספקה או מכירה של מזון אם לא קוימו סעיפים מהחוק לפיקוח על איכות המזון, לקבל מהספק הצהרה

כי המזון הנמכר עומד בדרישות החוק ולהעביר למנהל המחוז לא יאוחר מ-1 בנובמבר בכל שנת לימודים דוח בדבר אופן מכירת המזון בתחום המוסד החינוכי. נמצא כי באף אחד מבתי הספר לא התקבלה מהספק הצהרה כי המזון הנמכר עומד בדרישות החוק וכן לא הועבר למנהל המחוז דוח בדבר אופן מכירת המזון, בחלק מבתי הספר לא מונה "אחראי מכירת המזון" ובאחרים - האחראי שמונה לא ידע כלל מה כולל תפקידו. זאת, כאמור, נוסף לעובדה שבכל הקפיטריות והמכונות האוטומטיות, למעט שלושה, נמכרו מוצרים האסורים למכירה לפי חוזר מנכ"ל חדש, לחלקם לא היה רישיון עסק ותעודת כשרות.

המלצות

1. על העירייה והחברה העירונית לחתום על ההסכם, לפיו החברה תנהל, תפעיל ותתחזק מתקנים עירוניים.
✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.
2. יש לוודא כי ספקים יחלו לתת שירותים לעירייה רק לאחר חתימה על מסמך התקשרות.
✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת.
3. על העירייה והחברה העירונית לוודא קבלת כל המסמכים הנדרשים במועד החתימה על ההסכם ובמהלכו, ליידע את הגורמים הרלוונטיים בנוגע לאישורים חסרים (רישיון עסק, ביטוח, ערבות, תעודת כשרות) או הפסקת תשלום לעירייה, ולפעול מול המפעיל בהתאם להסכם שנחתם עמו, לרבות הטלת קנסות.
✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.
4. על המנהלים לוודא כי בגין כל בגיר המועסק בבית ספר יתקבל אישור משטרה כי אין מניעה להעסקתו.
✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.
5. על יחידת הביטוח לפנות לספקים שהביטוח שלהם עומד לפוג, בדרישה לקבל אישור על קיום ביטוחים בתוקף.
✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה בוצעה.
6. מומלץ כי הארכות הסכמים יועברו לחתימות רק לאחר בדיקה כי קיימת ערבות בתוקף.
✓ סגנית הגזברית להוצאות מסרה כי ההמלצה בוצעה.
7. על החברה העירונית לקבל שומת מקרקעין שנערכה בידי שמאי מקרקעין לפני פרסום מכרז העוסק במקרקעין השייך לעירייה, לצורך קביעת אומדן שווי שכירות הנכס.
✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.
8. על החברה העירונית להוסיף למכרז ולהסכם הפעלת קפיטריה במקיף ח' כי על המפעיל לפעול בהתאם להנחיות חוזרי מנכ"ל. כמו כן, עליה להוסיף להסכמיה סעיף לפיו,

במקרה בו מדד המחירים לצרכן נמוך ממדד הבסיס, לא יפחתו דמי השימוש החודשיים מהסכום הנקוב ללא הצמדה.

✓ בשיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

9. על בתי הספר לפעול בהתאם להנחיות שנקבעו בהסכם שנחתם עם מפעיל המכונות האוטומטיות ולוודא כי הוא מעביר דיווחים ותשלום חודשי כפי שהתחייב בהסכם. על מינהל חינוך לפקח על יישום ההנחיות האמורות.

✓ בשיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה בוצעה.

10. יש לפנות למפעיל המכונות בבקשה לקבל את יתרת התשלום המגיע למקיף א' בגין חישוב בחסר של הפדיון התקופתי.

✓ בשיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת.

11. מומלץ כי החברה העירונית תקבל החלטה בנוגע להמשך התקשרותה עם המפעיל במקיף ח', לאור חובותיו לחברה ולעירייה, סירובו לבצע את הנחיות התברואנים העירוניים, אי-המצאת מסמכים ואישורים ועוד.

✓ בשיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת.

12. על העירייה לוודא כי ההסכמים הנחתמים עם מפעילי קפיטריות ומכונות אוטומטיות מנוסחים בהלימה להנחיות חוזרי מנכ"ל, לרבות אי-הכללת מוצרים האסורים למכירה לפי חוזרים אלו. מומלץ להציג את מסמכי המכרז לפני פרסומו למנהלים שבשטחם מתוכננת הפעילות על מנת לקבל את הערותיהם, וכן להעביר לידיעתם את ההסכם שייחתם עם הזוכה.

✓ בשיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה בוצעה.

13. על מנהלי בתי הספר למנות עובד לתפקיד "אחראי מכירת המזון" ולהנחות אותו בנוגע למשמעות התפקיד ומטלותיו, לוודא כי לא יימכרו בתחומי בית הספר מזון ושתייה בניגוד לחוק ולחוזר מנכ"ל חדש, לקבל מהספק הצהרה כי המזון הנמכר עומד בדרישות החוק ולהעביר למנהל המחוז לא יאוחר מ-1 בנובמבר בכל שנת לימודים דוח בדבר אופן מכירת המזון בתחום המוסד החינוכי.

על העירייה לפעול מול מפעיל בהתאם למידע המתקבל מבית ספר.

✓ בשיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה בוצעה.

