

## הפעלת מזנונים בחטיבות ביניים ובתיכונים

### 1. כללי

העירייה משכירה נכסים שונים לגורמים פרטיים וביניהם נכללים גם מזנונים בחטיבות הביניים ובתיכונים, המושכרים בשכירות לא מוגנת למפעילים שונים.

מחלקת הנכסים מרכזת ומנהלת את המכרזים להפעלת המזנונים בבתי הספר. מפעילי המזנונים משלמים את הכסף עבור הפעלת המזנונים ישירות לבתי הספר והכנסות אלה מתווספות לתקציב הפעלת בית הספר.

שר החינוך גדעון סער, הודיע בסוף שנת הלימודים תשע"א (2010-2011) כי הנושא המרכזי בשנת הלימודים הבאה - שנת תשע"ב (2011-2012), יהיה אורח חיים בריא. החלטה זו של שר החינוך הופיעה בפרסומים שונים של משרד החינוך ובין היתר, בפרסום מפמ"ר (מפקח מרכז מקצוע), חינוך לבריאות של משרד החינוך בהקשר זה, פורסם כלהלן:

"שר החינוך, גדעון סער, הודיע כי הנושא המרכזי בשנת הלימודים הבאה, שנת תשע"ב, יהיה אורח חיים בריא.

ליצירת אורח חיים בריא חשיבות רבה במכלול ההיבטים: תזונה נכונה, פעילות ספורטיבית, קידום בריאות (מניעת מחלות), מניעת השמנה, שמירה על היגיינה אישית, חינוך הדימוי העצמי, טיפוח הגוף, הקפדה על סביבה נקייה ואסתטית.

הקניית ההרגלים מגיל צעיר תבטיח הפיכתם לדפוסיים קבועים וליצירת אורח חיים המקדם בריאות.

בשנים האחרונות השמנת יתר הופכת להיות תופעה בינלאומית מדאיגה. נתונים רבים המוצגים חדשות לבקרים מצביעים כולם על אותה מגמה - השמנת יתר בקרב ילדים, בני נוער ומבוגרים (משנות השמונים חל גידול ניכר בשיעור ההשמנה בעולם). השמנת יתר מקורה בעיקר באורח

חיים לא בריא המאופיין בצריכת מוצרי מזון עתירי שומן וסוכרים ובחוסר פעילות גופנית.

לאור חשיבות הנושא לבריאות הילדים ובני הנוער וההכרה בכוחה של מערכת החינוך

להוביל תהליכי שינוי, החליט שר החינוך כי הנושא המרכזי בשנת הלימודים הבאה יהיה אורח חיים בריא.

במרכז הפעילויות בשנת הלימודים תשע"ב- תוכניות לקידום תזונה נכונה ועידוד לפעילויות ספורטיביות.

במסגרת זו יעסקו במערכת החינוך (בגני הילדים ובבתי הספר), בין היתר בנושאים: **תזונה מאוזנת, מגוונת ומותאמת** – העדפת מזון ובחירה מושכלת בחברת השפע, העדפת שתית מים על משקאות ממותקים, עידוד אכילת פירות וירקות, הימנעות ממאכלים עתירי שומן ועתירי סוכר, הפחתת שעות מסך ועידוד פעילות גופנית, הקשר בין תזונה ובריאות...".

**חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ז/3(א) - הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך, אשר נכנס לתוקף החל מה-1 בנובמבר 2006, כולל בן היתר, הנחיות לגבי מכירת מזון במזנון, בקפיטריה או בקיוסק בבית הספר.**

הביקורת נערכה במהלך שנת 2011 וכללה פגישות עבודה עם מנהל אגף החינוך, חשבת אגף החינוך, מנהלת מחלקת נכסים, מנהלת ועובדות מחלקת רישוי עסקים ותברואה מונעת. בנוסף הביקורת עיינה במסמכים קשורים במחלקת רכש, אספקה ומכרזים, במזכירות העירייה ובנוסף, עיינה במסמכי הנחיות משרד החינוך ומשרד הבריאות בנושא.

מזנונים מופעלים במערכת החינוך של כפר סבא בחטיבות הביניים ובתיכונים. בין השאר נבדקו: תחום רישוי העסקים; אחריות אגף החינוך על הפעלת המזנונים; ניהול המכרזים והפיקוח על הפעלתם על ידי אגף החינוך.

## 2. מזנונים טעוני רישוי עסקים בנכסי העירייה

חוק רישוי עסקים בא להבטיח כי נעשו כל האמצעים והסידורים המתאימים להפעלתו התקינה של העסק על פי מטרות החוק, כפי שנקבעו בו בסעיף 1, כדי להבטיח מטרות אלה או מקצתן:

איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים; מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות; בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו; מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות; בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים; קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבניה ולשירותי כבאות.

**2.1** חוק רישוי עסקים תשכ"ח-1968, מחייב כי עסק הטעון רישוי, יפעל על פי רישיון עסק שיינתן על ידי הרשות המקומית לאחר אישור גורמים שונים ובכלל זה: משטרת ישראל, משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, שירותי כבאות.

הוראות החוק נועדו להבטיח, שהעסקים יפעלו בהתאם לכללים ובאמות מידה מחייבות לשמירה על המינהל התקין ולהבטחת בטחונו ושלומו של הציבור.

**2.2** סעיף 4 לחוק רישוי עסקים קובע כלהלן:

"4. רשיון והיתר זמני (תיקון: תשנ"ח)

לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רשיון או היתר זמני לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו; עסק שאיננו נייד, לא יעסוק בו אדם, אלא אם ברשיון או בהיתר הזמני שבידו מתוארים החצרים שבהם הוא עוסק".

**סעיף זה, קובע כי כל אדם המעוניין לפתוח ולהפעיל עסק טעון רישוי חייב להחזיק ברישיון עסק או בהיתר זמני מיד בתחילת הפעלת העסק על ידו.**

**2.3** צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 על תיקונו, מפרט בסעיפיו: מזנון וקיוסק כחלק מקבוצה מספר ארבע-מזון, שהם עסקים טעוני רישוי עם הפעלתם.

**2.4** הביקורת בחרה לציין מתוך מסמכי המכרז וההסכם לשכירות בלתי מוגנת של מזנונים בבתי ספר את הסעיפים הבאים:

### 2.4.1 במסמך א'- "תנאי המכרז והוראות כלליות למשתתפים" נקבע

בסעיף 8א.:

"הצהרות המציע א. הגשת הצעתו של המציע והשתתפותו במכרז כמוה כאישור וכצהרה שכל פרטי המכרז ומסמכי המכרז ידועים ונהירים לו, וכי יש לו את כל הידיעות והכישורים המקצועיים הציוד וכח האדם הדרוש לביצוע כל העבודות נשוא המכרז."

### 2.4.2 במסמך ב' - "הצהרת המציע" מצהיר המציע בסעיפים 2-3ה', כלהלן:

2. הנני מצהיר כי הבנתי את כל מסמכי המכרז, ההסכם ונספחיו, כי תנאי המכרז ידועים ומוכרים לי כי אתר העבודה ודרכי הגישה אליו ידועים ומוכרים לי, וכי בהתאם לכך קבעתי את הצעתי.
3. אני מצהיר בזאת כי:
  - א. הנני בעל הידע, הנסיון והמומחיות הדרושים לביצוע העבודה נשוא המכרז.
  - ב. הנני עוסק מורשה, מנהל ספרים כחוק ובעל הרשיונות המתאימים לפי דין לביצוע העבודה נשוא המכרז.
  - ג. ברשותי, או יש בכוחי להשיג את כל הציוד, החומרים וכח האדם הדרושים על מנת לבצע את העבודה נשוא המכרז/ ההסכם בהתאם לדרישות ולתנאים שבמסמכי המכרז, ובמועדים המפורטים בהסכם.
  - ד. הנני מסוגל, מכל בחינה שהיא, לבצע את כל הדרישות ו/או התחייבויות על פי הוראות המכרז/ ההסכם.
  - ה. הנני פועל בהתאם ובכפוף להוראות כל דין."

### 2.4.3 בפרוטוקול מפגש מציעים מיום 25/5/2010 לגבי מכרז פומבי 13/10

להשכרת המזנון בחטיבת ביניים שרת כתוב כי מנהלת מחלקת נכסים של העירייה חזרה על עיקרי המכרז ובין היתר, נכתב בסעיף 5 לפרוטוקול:

"5. כל זוכה במכרז יצטרך להציג את המסמכים הבאים כתנאי להפעלת המזנון: ערבות בנקאית לביצוע, רשיון עסק<sup>1</sup>, תעודת כשרות, ביטוח."

<sup>1</sup> הדגשת הביקורת

#### 2.4.4 במסמך ג' - "הסכם לשכירות בלתי מוגנת של מזנונים" נקבע בסעיפים

3, 7' ו-16' א' כלהלן:

##### 3. השכירות ומטרתה

המשכירה משכירה בזאת לשוכר והשוכר שוכר בזה מאת המשכירה את המזנון בשכירות בלתי מוגנת, למטרת הפעלת מזנון לשרות תלמידי בית-הספר.

....

##### 7. התחייבות השוכר

ב. השוכר מתחייב לקבל את כל הרישיונות, האישורים והתעודות הנדרשים להפעלת המזנון.

....

##### 16. שמירת דינים והוראות וקבלת רישיונות

א. השוכר מתחייב למלא הוראת כל דין כל הנוגע לביצוע הסכם זה."

מהנוסחים שהובאו לעיל מתוך מסמכי מכרז להשכרת מזנונים בבתי הספר משתמע כי השוכר מתחייב, בין יתר התחייבויותיו, לקבל את כל הרישיונות, האישורים והתעודות הנדרשים להפעלת המזנון לפני שהוא מתחיל לפעול. אולם מאידך, בחוק רישוי עסקים נקבע כי כל מפעיל עסק החייב ברישיון עסק חייב להחזיק בהיתר זמני או ברישיון עסק. בכל מקרה על פי החוק, רישיון עסק ניתן לעסק רק לאחר שהוא פועל בפועל.

#### 2.5 חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ז/3(א) - הזנה וחינוך לתזונה נכונה

במוסדות החינוך, הדין כאמור, במכירת מזון במזנון, בקפיטריה או בקיוסק, קובע בסעיף 8.3:

"8.3 מכירת מזון במזנון, בקפיטריה או בקיוסק

א. רישוי ותנאי סביבה

- כל מזנון, קפיטריה או קיוסק במוסד החינוכי חייב ברישיון עסק תקף מהרשות המקומית ויעמוד תחת פיקוח תברואי של הרשות המקומית ושל המחלקה לבריאות הסביבה במשרד הבריאות."

2.6 משרד הפנים באגרת מידע בנושא-רישוי עסקים מטעם המינהל לשלטון מקומי ובאיגרת מידע נוספת בנושא-רישיון עסק מטעם המינהל לרישוי שירותי חירום ותפקידים מיוחדים מפורסם כלהלן:  
 "איסור התקשרות - חל איסור על משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות ורשויות מקומיות, להתקשר בקשר חוזי עם עסקים טעוני רישוי שאין להם רישיון עסק תקף."

## 2.7 להלן ממצאי הביקורת:

- 2.7.1 בתחומי עיריית כפר סבא, קיימות 5 חטיבות ביניים ו-4 תיכונים בהם מופעלים 9 מזנונים בפיקוח העירייה.
- 2.7.2 מחלקת רישוי עסקים ותברואה מונעת מסרה לביקורת את הנתונים המפורטים להלן, לגבי המזנונים במוסדות החינוך:<sup>2</sup>
- בשנת 2006 פעלו 6 מזנונים ללא רישיון עסק, ביניהם 3 מזנונים בחטיבות הביניים ו-3 בתיכונים, המהווים 67% מכלל המזנונים המופעלים באותה שנה במוסדות החינוך, (4 מזנונים היו ללא רישיון עסק עקב אי עמידה בדרישות כיבוי אש וב-2 מזנונים אחרים, המפעילים אף לא הגישו בקשה לקבלת רישיון עסק ואף לא שילמו את האגרה ולגבי מפעילים אלה עניינם הועבר לטיפול התובע העירוני, אולם מכיוון שבחודש דצמבר 2006 הוצאו והודפסו רישיונות עסק בטרם הגשת כתב אישום התובע העירוני החזיר את חומר החקירה למחלקת רישוי עסקים ולא הגיש תביעה משפטית.
  - בשנת 2010 פעלו 8 מזנונים ללא רישיון עסק, בהם 4 מזנונים בחטיבות הביניים ו-4 בתיכונים, המהווים 89% מכלל המזנונים המופעלים באותה שנה במוסדות החינוך (8 מזנונים היו ללא רישיון עסק עקב אי עמידה בדרישות כיבוי אש ואחד מהם גם לא עמד בדרישות משרד הבריאות).
  - בשנת 2011 פעל מזנון באחד התיכונים, ללא היתר בנייה.

<sup>2</sup> לפירוט הממצאים לגבי כל המזנונים לשנים 2006 עד 2011 - ראה נספח א'

יודגש כי כבר בדוח השנתי מספר 26 לשנת 2002, של מבקר העירייה, נכתב באותו נושא כלהלן:

"4.9 הביקורת העלתה כי לא כל המזוננים הפועלים בחטיבות הביניים ובתיכונים החייבים ברישוי עסק, פועלים עם רישוי עסק.

הביקורת מציינת כי המזוננים בבתי הספר פועלים מכוח זכייה במכרז עירוני ועל כן, הביקורת מציעה כי להבא במכרזים אלה יתווסף תנאי מחייב שיאפשר הפעלת המזנון בהחזקתו ברישוי עסק, כמתחייב בחוק, תוך פרק זמן שייקבע במכרז וזאת לצורך פיקוח תקין ושמירה על היגיינה במזוננים על מנת לשמור על בריאות התלמידים בצורה המירבית.

מחלקת רישוי העסקים מסרה כי הנושא טופל ו-"כיום לכל מזנון בתי הספר יש רישוי עסק". כמו כן, נמסר כי המחלקה פנתה "למחלקת הנכסית בהקשר להוסיף למכרז מזנונים בתי הספר תנאי - "הפעלת מזנון עם רישוי עסק".

משמע על אף התגובה כפי שצוינה לעיל, לממצא, על אי דרישה להחזקה ברישוי עסק, בה מסרה מחלקת רישוי עסקים כי המחלקה פנתה למחלקת נכסים להוסיף תנאי למכרז, נכון למועד עריכת דוח זה, לא נמצא תנאי כגון זה, במכרזים למזוננים שנבדקו ולראייה, הממצאים לעיל, מצביעים כי עדיין ישנם מזוננים הפועלים ללא רישוי עסק.

הביקורת מציינת כי פרט למפעילה אחת אשר הפעילה מזנון במשך שנה אחת כל שאר מפעילי המזוננים אשר פעלו ללא רישוי עסק הינם בעלי רישוי עסק למזנון זהה ו/או אחר במוסדות חינוך בכפר סבא במועד אחר-דבר המצביע על ידיעתם בחובת החזקת רישוי עסק בתוקף וזאת מעבר להתחייבויותיהם בחוזה ההתקשרות, כפי שצויין לעיל, לפעול עם כל הרישיונות המתחייבים.

מחלקת רישוי עסקים ותברואה מונעת מסרה לביקורת כי אי העמידה של המזוננים בבתי הספר, בדרישות כיבוי אש, נבעה מהחמרת הדרישות של כיבוי אש ועקב כך התנהל ויכוח בין הזכיינים לעירייה מי ישלם את העלות

הנדרשת לאישור הנדסאי/חשמלאי. הביקורת מצאה כי על אף זאת, אחד הזכיינים, המפעיל מזנון באחת מחטיבות הביניים, נשא בעלויות הכספיות לביצוע ההתאמות המתחייבות על פי דרישות כיבוי אש.

2.7.3 רישיון עסק תקף ל-3 שנים ועקב כך על בעל העסק לחדש את רישיון העסק בהתאם.

מנהלת מדור רישוי עסקים הסבירה לביקורת כי הסיבות לאי חידוש רישיונות העסק של המזנונים נובעות מאי עמידה של המפעילים בדרישות החדשות והמחמירות לקבלת רישוי עסק.

הביקורת מבקשת לציין כי לדעתה על מחלקת רישוי עסקים להקפיד על הפעלת החוק, התקנות וההוראות בנדון ולפקח על כי כל עסק המחייב רישוי יהיה בעל רישיון עסק, גם אם הדרישות הרגולטוריות החדשות מחמירות, כי הרי מדובר כאן בבריאות הציבור.

לא רק זאת, אף זאת, מזנונים המושכרים על ידי עיריית כפר סבא ופועלים בבתי הספר ללא רישיון עסק כחוק, משרתים כ-5,220 תלמידים (נכון למועד עריכת הביקורת), מורים, עובדי מוסדות החינוך ואחרים, פועלים ללא פיקוח נאות מצד מחלקת רישוי עסקים.

הביקורת מצביעה על חוסר יעילות המנגנון האחראי לפיקוח על מזנונים אלה, הן מצד אגף איכות הסביבה-מחלקת רישוי עסקים ותברואה מונעת והן מצד אגף החינוך והנהלות בתי הספר.

לדעת הביקורת, התייחסות סלחנית מדי בעניין רישוי העסק של המזנונים בבתי הספר, נראית כאילו שהעירייה מאפשרת אי הקפדה על חוקים שעל אכיפתם היא מופקדת הן במסגרת תפקידיה כרשות רישוי והן משום שהיא הבעלים של הנכסים בהם מתנהלים המזנונים.

לאור כך, על העירייה לנקוט בצעדים הנדרשים לטיפול במזנונים הפועלים ללא רישיון, על מנת שהעסקים יפעלו כל העת, עם רישיון עסק תקף כמתחייב או יסגרו, תוך שיתוף הייעוץ המשפטי בכל ההליך עד לגמר הטיפול. על העירייה לדרוש בחוזה ההשכרה, את הסדרת כל הרישיונות המתחייבים. בנוסף, על העירייה לפקח על הנהלות בתי הספר באמצעות אגף החינוך ומחלקת

הנכסים כי המזנונים המופעלים יהיו בעלי רישיון עסק תקף וכל אישור נדרש אחר.

### **3. אחריות מערכת החינוך בהפעלת מזנונים בבתי הספר**

מפעילי המזנונים משלמים את הכסף עבור הפעלת המזנונים ישירות לבתי הספר והכנסות אלה מתווספות לתקציב השוטף של בית הספר. הביקורת לא מצאה ולא הומצא לה מסמך המסדיר את תשלום דמי השכירות ישירות לקופות בתי הספר אולם, על פי דוח על מחלקת נכסים שערך מבקר העירייה לשנת 2003 ופורסם בדוח השנתי מספר 27, נמסר אז לביקורת על ידי מנהלת מחלקת נכסים ועל ידי גזבר העירייה דאז, כי דבר זה נעשה בעקבות הנחיית ראש העיר. בדוח זה כתבה הביקורת כי לא מצאה הנחייה זו בכתובים ואף לא הומצאה לה הוראה כתובה של ראש העיר.

נמצא כי מעורבות אגף החינוך כמו גם מחלקת רישוי עסקים ותברואה מונעת, בליווי תהליך הפעלת המזנון נמוך.

חרף היות מערכת החינוך גורם מוסמך ומוסכם אשר עליו חלה האחריות לרכז, לעקוב ולפקח אחר הפעלת המזנונים בבתי הספר בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל משרד החינוך, טיפול מערכת החינוך בנושא לוקה בחסר כאשר אין אחריותה מתבצעת בפועל.

לאור כך, הביקורת ממליצה כי מערכת החינוך תרכז ותפקח על הפעלת המזנונים, כדלקמן:

#### **3.1 אחריות מערכת החינוך**

1. תנאי הפעלת המזנונים שיפורסמו במכרז והפיקוח עליהם יהיו בהתאם לקבוע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך שהוזכר לעיל, באופן מלא, באחריות מנהל אגף החינוך.
2. ינוהל תיק נכס לכל מזנון בו יאוגדו כלל המסמכים הנדרשים והנוגעים לנכס ולהפעלתו.

3. מערכת החינוך תאשר את ההמלצה של ועדת המכרזים הן בהתאמה לקבוע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך והן בהיבט של התאמת המפעיל ועובדיו לעבודה עם תלמידים.
4. הביקורת ממליצה כי יועבר מכתב נלווה, של מנהל אגף החינוך, להעתק חוזה הפעלת המזנון, המועבר למנהל המוסד החינוכי בו פועל המזנון, בו תודגש אחריותו של המנהל לפיקוח על פעולת המזנון, בהתאם למתחייב.
5. הביקורת ממליצה כי מנהל מוסד החינוך ינהל פיקוח שוטף על הפעלת המזנון עם מתן דיווחים למנהל אגף החינוך או מי שייקבע על ידו כמרכז התחום.

### 3.2 קביעת גובה דמי השכירות

**אומדן:** תקנה 11 לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987, קובעת כלהלן:

"11. (א) לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד יושב-ראש הוועדה או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים האמורה בתקנה 14 (א), 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."

**לפיכך על העירייה להכין ולהפקיד אומדן שווי שכירות של שמאי מקרקעין בגין הנכס המושכר.**

בפועל, בעת עריכת מכרז להשכרת מזנונים בתיכונים /או בחטיבות ביניים מופקד אומדן שמאי ובו הערכת שמאי לגבי השווי לשכירת הנכס, נכון למועד עריכת חוות הדעת השמאית, ומתוכה ניתן יהיה לקבוע את סבירות גובה ההצעות המוגשות על ידי מציעים המעוניינים להפעיל מזנון. האומדן משמש לוועדת המכרזים קנה-מידה אובייקטיבי-מקצועי, לבחינת הגינותם של המחירים הכלולים בהצעות ואת סבירותם ובכך מנחה את הוועדה בשיקולה בדבר קבלת ההחלטה.

**הביקורת עיינה במסמכים הקשורים למכרזים וחוזים של המזנונים לגבי השנים 2006-2010. נמצאו 3 חוות דעת שמאיות אשר הוכנו למכרזי המזנונים ואשר**

הוגשו לוועדת המכרזים בהן כתבה השמאית של העירייה את סכום דמי השכירות הראויים למזנון בחטיבת ביניים ו/או בתיכון לתשלום לחודש. בחוות דעת אלה כתבה השמאית, בין היתר: "המחיר כולל חשמל ומים." על אף זאת, בחוזים קשורים נקבע בסעיף "II. התמורה", לחוזה כלהלן:

"1. מחיר התמורה המפורט לעיל כולל הוצאות בגין ארנונה מים וחשמל."

הביקורת מציינת כי למרות ההערכה השמאית, בחוזה נכללה גם הארנונה בתשלום דמי השכירות החודשיים שעל מפעיל המזנון לשלם. (בנושא זה ראה סעיף 4.1-תשלום ארנונה, להלן).

## 4. ניהול המזנונים בבתי-הספר

מחלקת הנכסים מפרסמת ומנהלת מכרזים פומביים להשכרת המזנונים בתיכונים ובחטיבות הביניים.

תקופת השכירות היא לשנה עם אופציה ל-3 שנים נוספות, שנה בכל פעם. מנהלי בתי הספר אינם מעורבים בניהול המכרז אלא אחראים על ההתנהלות השוטפת במהלך שנת הלימודים.

תהליך קבלת ההצעות וההחלטה על הזוכה במכרז, נעשה בוועדת המכרזים של העירייה.

### 4.1 תשלום ארנונה

ארנונה כללית מהווה מקור עיקרי להכנסות העצמיות של העירייה והיא מוטלת על כל מבנה או חלק ממנו שבשטח שיפוטה, בהתאם לסעיפים 9-10 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב, התשנ"ג-1992).

סוגי הנכסים עליהם מוטלת ארנונה על פי סעיף 269 לפקודת העיריות הינם בניינים וקרקעות שבתחום העירייה, תפוסים או פנויים, ציבורים או פרטיים, למעט רחוב.

תעריף הארנונה של מזנון/קיוסק הינו סיווג משנה לתעריף הארנונה - "משרדים, שירותים ומסחר" על פי תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות).

ב-פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 על תיקוניה, נקבע כי לא תוטל ארנונה על כל בניין/קרקע תפוסה שהבעלות והחזקה עליהם היא בידי כל מוסד חינוך. בנוסף, באותו חוק נקבע כי הפטור מארנונה אינו חל במקרה ו- "משתמשים בבנין או בקרקע התפוסה לאיזה צורך שתכליתו הפקת ריווח כספי". (על פי סעיפים 4(א)(IV); 4(ב); 5(א)(ב)(ג)(ח); ג.5(ה)(3) לפקודה).

**לאור האמור לעיל - לדעת הביקורת חלה החובה לחיוב ולתשלום ארנונה בגין השכרת נכס בתחומי בית הספר המשמש להפקת ריווח כספי.**

בפועל, העירייה לא גובה במשך שנים את תשלום הארנונה ממפעילי המזנונים בבתי הספר. ההימנעות מחיוב ארנונה, אינה מתיישבת עם חובתה של העירייה לגבות את המס המגיע לה כדין. הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל על פי הוראות הדין ותגבה את הארנונה מכל המזנונים בבתי הספר וכך תמנע את הפסד ההכנסות הכספיות.

לפיכך, הסעיף בחוזה השכירות עם מפעילי המזנונים בו נקבע כי: "מחיר התמורה המפורט לעיל כולל הוצאות בגין ארנונה מים וחשמל" אינו תקין ומהווה בפועל, מתן פטור מארנונה, כיוון שסכום הארנונה האמור להיות משולם על ידי השוכר לא מקוזז מדמי השכירות ומועבר לאגף הכנסות וגבייה. לפיכך, הביקורת שבה וממליצה כי הארנונה תיגבה ממפעילי המזנונים כמתחייב, על פי השימושים בנכס ואם מדובר במתן פטור מארנונה הרי שיש לתת אותו במסגרת הדינים המחייבים. מנהלת אגף הכנסות העירייה מסרה לביקורת כי אינה מיודעת על החוזים שנחתמים לגבי המזנונים בבתי הספר ולכן אין היא מחייבת את מפעילי המזנונים בארנונה.

בנוסף, הביקורת ממליצה להנהיג ממשק מחשובי בין מערכת אגף הגבייה למחלקת נכסים, אגף החינוך ומחלקת רישוי עסקים ותברואה מונעת, לגבי כל נושא ניהול המכרזים והחוזים עם מפעילי המזנונים.

## 4.2 תשלום מים וחשמל

המזנונים בתיכונים ובחטיבות הביניים מחוברים לרשת החשמל ולרשת המים של בתי הספר, ללא שעון חשמל ומד מים נפרדים כך שבאופן זה, נושא בית הספר בהוצאות אלו.

הביקורת בדיעה, כי הכללת תשלומי המים והחשמל בתוך דמי השכירות החודשיים מקטינה בעצם את ההכנסות מהשכרת המזנונים. לכן, רצוי היה שהוצאות אלה בנוסף, לתשלומי הארנונה כמצויין לעיל, ייגבו ממפעילי המזנונים בנפרד.

## 4.3 פיקוח על עסקי מזון

4.3.1. לקיחת דוגמאות: בפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-

1983, נקבע בסעיף 4(2) כי מפקח רשאי "להיכנס לחצרים שמוכרים בהם מזון כדי להשיג דוגמאות לאנליזה או כדי לברר אם מפירים שם פקודה זו או תקנות שלפיה; "

בפקודה זו הוגדר מפקח, בין היתר, בתור: "(4) תברואן או מפקח של רשות מקומית שמועצתה הסמיכה אותו לגבי חצרים שבתחומה; "

**בסעיף 8(ד) לפקודת הבריאות נקבע:** "(ד) נתגלה מתוך בדיקה או אנליזה כאמור כי מזון כלשהו עלול להזיק לבריאותו של אדם, או שאינו ראוי למאכל אדם, מחמת רקב, הזדהמות או כל סיבה אחרת, רשאי רופא ממשלתי לפסול את המזון ולצוות להשמידו או למנוע באופן אחר את השימוש בו למאכל אדם; הודעה על כך תישלח לבעל המזון לפני ביצועו של הצו או לאחריו לפי ראות עיניו של הרופא. "

"רופא ממשלתי" הוגדר בפקודה כך: "רופא, או רופא וטרינרי, שהוא עובד המדינה או עובד רשות מקומית."

**עוד נקבע בסעיף 9 לפקודה - חובת הרשות המקומית:**

"9. רשות מקומית תורה לפקידיה ליטול דוגמאות מפעם לפעם, לפי הצורך, כדי

להבטיח מכירת מזון טהור ואמיתי."

הביקורת העלתה, כי תברואני מחלקת רישוי עסקים ותברואה מונעת, ביצעו בין השנים 2006 ל-2011 בכל מזנון, לא יותר מבדיקה אחת כל שנה, בכל אחת משנים אלה. לדעת הביקורת תדירות כגון זו, על אף שלא נקבעה תדירות מינימאלית, הינה מועטה יחסית, בפרט שכאמור לעיל, נקבע בפקודה כי- "רשות מקומית תורה לפקידיה ליטול דוגמאות מפעם לפעם, לפי הצורך",<sup>3</sup> כדי להבטיח מכירת מזון טהור ואמיני" ובפרט שהפיקוח הוא על מכירת מזון לתלמידים במוסדות חינוך ולדעת הביקורת נטילת דגימות מזון בכמות מועטה כל כך בכדי להבטיח רמה תברואתית נאותה של המזון הנמכר לתלמידים ולאחרים, אינה מספקת.

הביקורת ממליצה כי תונהג תדירות גבוהה יותר של מספר ביקורות תברואיות בכל מזנון, מדי שנה, על ידי תברואני מחלקת רישוי עסקים ותברואה מונעת על מנת להבטיח רמה תברואית נאותה של המזון הנמכר לתלמידים ולאחרים.

בכל מקרה הביקורת ממליצה כי הביקורות התברואיות תבוצענה בהתאם להנחיות משרד הבריאות, חוזרי מנכ"ל משרד החינוך ושיקול דעת מקצועי של תברואני העירייה.

4.3.2 חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ז/3(א)- פורסם בשנת 2006 והוא כולל פירוט לגבי "אורחות חיים במוסדות החינוך". בחוזר מנכ"ל זה נכלל הפרק: "61-2.2 הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך". פרק זה מרכז את המדיניות, את ההנחיות ואת ההוראות בנושאים הבאים: חינוך לתזונה נכונה, התארגנות להזנה, נוהלי ההתקשרות עם ספקי הזנה, ההרכב התזונתי של הארוחות, המלצות להרכב המזון המובא מהבית, מכירת מזון ושתייה במכונות אוטומטיות, במזנונים, בקפיטריות ובקיוסקים, סוגי המזונות והמשקאות המותרים ומומלצים למכירה וסוגי המזון והמשקאות האסורים למכירה במוסדות החינוך וכן הנחיות של הפיקוח התברואי.

<sup>3</sup> הדגשת הביקורת

**חוזר מנכ"ל זה, נכנס לתוקף ב- 1/11/2006. סעיף 8 בתת הפרק האמור  
(פרק: 2.2-61) של חוזר המנכ"ל, עוסק בן היתר, במכירת מזון במוסד החינוכי  
וקובע כדלקמן:**

**8.1" כללי**

- א. הנהלת המוסד החינוכי, ההורים, התלמידים והרשות המקומית או הבעלות על המוסד החינוכי יגיעו להחלטה משותפת על מכירת מזון ומשקאות בשטח המוסד החינוכי.
- ב. ההחלטה המשותפת של המעורבים בעשייה החינוכית כאמור לעיל תכלול קביעה של **אמצעי המכירה** - מזון, קיוסק, קפטריה או מכוונות אוטומטיות לממכר מזון ומשקאות - וכן של **הרכב המזון ושל המחירים**.
- ג. ההחלטה האמורה תהיה מבוססת על ההבנה ששינוי הרכב המזון והשתייה ממזון חד-גוני, מטוגן ועשיר בשומנים ובסוכרים למזון מומלץ, הולם ובעל ערכים תזונתיים וכמותיים מותאמים – שינוי כזה חיוני לשמירה על הבריאות ולמניעת השמנה. השותפים בעשייה החינוכית יהיו מחויבים לגרום לשינוי כמפורט להלן.
- ד. קביעת התפריט והיצע המזון תיעשה על פי ההמלצות התזונתיות של משרד הבריאות המתפרסמות באתר האינטרנט של משרד הבריאות, [www.health.gov.il](http://www.health.gov.il). רצוי אף להתיעץ עם דיאטנית מוסמכת.
- ה. הנהלת המוסד החינוכי תבדוק את הרכב המזון והשתייה הנמכרים בשטחו, בתיאום עם הבעלות על אמצעי המכירה ו/או עם הרשות המקומית (אם חוזה ההתקשרות הוא בין הרשות לזכין), ותפעל במידת הצורך, לשנות את הרכב המזון והשתייה המוצעים ולהתאימם להמלצות המפורטות בחוזר זה.

**8.2 מכוונות אוטומטיות לממכר מזון ומשקאות**

**א. הצבת המכוונות**

- מיקום המכוונות יהיה נגיש ונוח, תוך הקפדה על כללי בטיחות, ובסמוך לברז או למתקן מים קרים.
- יש להציב בצמוד למכוונות המזון והמשקאות פח אשפה לאיסוף הפסולת.
- המרחב בסמוך למכוונה צריך להיות מרווח ונעים, ורצוי שיכלול מערכת ישיבה כגון ספסלים, כיסאות ושולחנות לשימוש בשעת האכילה.
- המכוונות חייבות להיות נקיות מכל פרסומת מסחרית.

**ב. המזון המותר למכירה במכוונות**

- פרי טרי
- סלט פרות

- סלט ירקות
  - כריכים (עדיף מקמח מלא) מרוחים בממרחים ועם תוספת ירק
  - לחמנייה (עדיף מחיטה מלאה) מרוחים בממרחים ועם תוספת ירק
  - חטיפי דגנים (עד 6% שומן)
  - יוגורט טבעי או לבן (עד 3% שומן)
  - מעדני חלב בטעמי פרות (עד 3% שומן ו-10% פחמימות)
  - מעדני חלב דל שומן ופחמימות פשוטות בטעמים שונים
  - מנה אישית ארוזה של קרקרים וגבינה לבנה (עד 5% שומן)
  - מנה אישית של דגני בוקר דלי סוכר ושומן בתוספת מנת חלב.
- ג. **דוגמאות לממרחים ולתוספות לכריכים מומלצים**
- ביצה קשה, חביתה מביצה אחת, גבינה צהובה, גבינה מלוחה, חומוס, טחינה, פסטרמה, סרדינים, אבוקדו, גבינת קוטג' וגבינה לבנה וחמאת בוטנים.
- ד. **דוגמאות למבחר ירקות מומלצים בכריכים**
- פרוסת עגבנייה ומלפפון, חסה, גזר מגורר, רצועות פלפל ורוקט.
- ה. **המשקאות המותרים למכירה במכונה**
- מים
  - חלב//חלב בטעמים/שוקו
  - מיץ טבעי ללא תוספת סוכר
- ו. **ההרכב והאיכות של המזון והמשקאות במכונות**
- המוצרים יהיו שטופים, ארוזים ומוגשים עם סכו"ם.
  - המוצרים יהיו טריים, ויעמדו בתאריך התפוגה ובכללי הכשרות המקובלים.
  - גודל המנה יהיה מותאם להמלצה התזונתית המקובלת.
  - הממרחים צריכים להיות בהרכב תזונתי שלא יעלה על 5% שומן.
  - מנת השתייה תהיה אישית, ולא תעלה על 200 מ"ל.
  - אסור לכלול במכונות למזון ממתקים וחטיפים עתירי שומן, מלח וסוכר.
  - אסור לכלול בהיצע השתייה במכונות משקאות ממותקים מוגזים.
- 8.3 **מכירת מזון במזנון, בקפיטריה או בקיוסק**
- א. **רישוי ותנאי סביבה**
- כל מזנון, קפיטריה או קיוסק במוסד החינוכי חייב ברשיון עסק תקף מהרשות המקומית ויעמוד תחת פיקוח תברואי של הרשות המקומית ושל המחלקה לבריאות הסביבה במשרד הבריאות.
  - כל מזנון, קפיטריה או קיוסק חייב בתעודת הכשרות המוסמכת.
  - סביבת המזנון, הקפיטריה או הקיוסק תהיה נקייה ואסתטית, ובסמוך לה יוצבו פחי אשפה.

- המרחב של המזון, הקפטריה או הקיוסק יהיה מרווח ונעים, ורצוי שיכלול מערכת ישיבה לשימוש בעת האכילה.
- אסור להציב במזון, בקפטריה, בקיוסק או בסביבתם פרסומת מסחרית מכל סוג שהוא.

#### ב. סוגי מזון המותרים למכירה

- פרי טרי
- ירק טרי
- סלט פרות
- סלט ירקות
- כריכים מלחם אחיד/פיתה/לחמנייה (רצוי מקמח מלא) עם ממרחים ותוספת ירק כמפורט להלן:
  - סוגי ממרחים ותוספות לכריכים: ביצה קשה, חביתה, גבינה צהובה או תחליף לגבינה צהובה, גבינה מלוחה עד 5% שומן, חומוס, טחינה, פסטרמה, סרדינים, אבוקדו, גבינה לבנה או ממרחי גבינה עד 5% שומן
  - סוגי ירקות לכריכים: פרוסות עגבנייה, מלפפון, גזר, עלי חסה, רצועות פלפל
- תפוח אדמה מבושל/אפוי במילוי (טונה/גבינה/יוגורט...)
- יוגורט, לבן עד 3% שומן
- מעדני חלב בטעמי פרות עד 3% שומן ו-10% פחמימות
- דגני בוקר דלי סוכר ושומן במנה אישית של עד 30 גרם, בתוספת חלב
- חטיף דגנים עד 6 גרמים שומן לחטיף
- סוגי בשרים: חזה עוף או הודו עשויים בגריל, מעל גבי מצליות, ולא בטיגון.

#### ג. סוגי משקאות המותרים למכירה

- מים
- מיץ טבעי ללא תוספת סוכר, במנה אישית של 200 מ"ל לכל היותר
- חלב/חלב בטעמים/שוקו.

#### ד. מזונות שאין למכור

- מזונות מטוגנים ועשירים בשומן, כגון צ'יפס וחטיפים מלוחים
- מיני מאפה עשירים בשומן, כגון בורקס, מלוח, ג'חנון
- מזון מעובד, נקניקיות, שניצלים, מעובדים ומטוגנים

• מזונות עשירים בסוכר, כגון עוגות, עוגיות, וופלים וממתקים.

ה. אין למכור שתייה ממותקת."

בהוראות מנכ"ל משרד החינוך שחלקן הובא לעיל, קיימות הנחיות חדות וברורות לגבי "מה מותר" "ומה אסור" למכור במזנונים המופעלים בבתי ספר. על אף זאת, הביקורת העלתה כי אין דרישה, מצד העירייה, בתנאי המכרז ואף לא בחוזי ההתקשרות עם מפעילי המזנונים לפעול על פי הכללים הקבועים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך שממילא בפועל, המזנונים אינם פועלים בהתאם לקבוע בחוזר מנכ"ל זה.

לדעת הביקורת חלה חובה על מנהל אגף החינוך, כנציג הרשות המקומית, יחד עם מנהלי בתי הספר לפעול לקיום הוראות בריאותיות אלו.

4.3.3 בחוזי ההתקשרות עם מפעילי המזנונים נקבע בסעיף 7 בו מפורטות

התחייבויות השוכר, כלהלן:

"7. התחייבות השוכר

...

טו. השוכר מתחייב לא למכור כל מצרכים אחרים מחוץ למצרכים המופיעים

בנספח

להסכם, אלא אם יקבל אישור המנהל<sup>4</sup> מראש לעשות בו ובמחירים כפי

שיאושרו ע"י המנהל."

להלן הנספח להסכם:

"נספח למכרז פומבי מס' \_\_\_\_\_ /

מחירים מקסימליים למוצרים הנמכרים

במזנונים בבתי ספר

עוגות 4.50 ₪

עוגות

<sup>4</sup> מנהל בית הספר או מי שימונה על ידי העירייה לצורך ביצוע הסכם זה

קרוואסון, בורקס	5.00 ₪
כריכים, טוסטים, פיצות	6.00 ₪
כריכים עם תוספות מיוחדות	7.20 ₪
שתייה בפחיות	4.50 ₪

כל בקשה למכירת מוצרים נוספים תופנה ע"י המפעיל למנהל, והמפעיל יורשה למכור אותם רק באישור המנהל ובמחיר שיקבע על ידי המנהל."

**סעיף 7 לחוזה והנספח שהובאו לעיל, מצביעים על היעדר מודעות וקיום פעילות המנוגדת באופן ניכר להנחיות המחייבות בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.**

**הביקורת מציינת כי בסעיף 8 לחוזה השכרת המזנונים המפרט את הוראות מנהל בית הספר נקבע בתת סעיפים א' ו-ג' כלהלן:**

**8" הוראות מנהל בית הספר**

א. השוכר מתחייב להישמע להוראות המנהל בכל הנוגע להפעלת המזנון.

...

ג. הוראותיו של המנהל יכול שיינתנו בכל עניין הקשור לביצועו של הסכם זה ובין היתר יכול שיהיו בקשר למקום אפסנת ציודו ו/או סחורתו של הסוחר, סוג המוצרים הנמכרים במזנון,<sup>5</sup> שמירת הניקיון, שעות הפתיחה וכיו"ב."

**הביקורת בדקה מול כל מנהלי מוסדות החינוך בהם פועלים מזנונים את עמידתם בדרישות חוזר מנכ"ל משרד החינוך, קיום פיקוח על המוצרים הנמכרים במזנונים, מחירים, איכותם וכד'. מתוך תשובות מנהלי בתי הספר מסתבר:**

א. רשימת המוצרים המותרים למכירה במזנון בית הספר נקבעה על ידי עיריית כפר סבא כנספח לחוזה שבמכרז להפעלת המזנון.

ב. רשימת המוצרים למכירה במזנון מופצת על ידי מחלקת הנכסים בעירייה לאחר חתימת החוזה עם מפעיל המזנון. לעיתים נמכרים במזנונים מוצרים נוספים באישור מנהל המוסד החינוכי.

ג. המחירון התקף במזנון נקבע במסגרת המכרז העירוני ללא מעורבות מערכת החינוך.

<sup>5</sup> הדגשת הביקורת

- ד. לא מתבצע פיקוח על המחירים במזנון אלא על פי תלונות התלמידים.  
ה. לא נמצאו דוחות בדיקה ו/או פיקוח בכתב על המצב התברואי במזנון.

בנוסף ומבלי לגרוע בכתוב לעיל, נמצא בית חינוך תיכון אחד, אשר במסגרת שיעורי הביולוגיה בכיתה י' מקיים פרויקט לימודי בנושא תזונה נכונה, יציבה ובריאות הגוף. במסגרת זו הוחלט לעשות שינוי בהרגלי התזונה של תלמידי בית הספר ובמקביל על פי דרישת הנהלת בית הספר מפעיל המזנון הכניס שינויים ותוספות של מוצרי מזון בריאות במזנון. לאור היעדר היענות התלמידים לתפריט החדש במזנון, חלק ממוצרי הבריאות - הופסקה מכירתם.

ממצאי הביקורת מצביעים על כי לא נעשתה התאמה בין הרשימה שבנספח לחוזה עם מפעילי המזנונים, הנקבעת על ידי העירייה, לבין הרשימות המוצעות בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך. במזנונים בבתי הספר בעיר נמכרים מוצרים עליהם קובע חוזר מנכ"ל משרד החינוך כי הם אסורים למכירה.

הביקורת ממליצה כי מחלקת נכסים תשנה מוקדם ככל הניתן, את חוזה ההתקשרות עם מפעילי המזנונים ותקפיד להבא כי במכרזים ובחוזים ייקבעו כללים מפורשים ומפורטים התואמים לקבוע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ז/3(א) או חוזר מנכ"ל משרד החינוך הרלבנטי שיהיה בעת פרסום המכרזים להשכרת מזנונים בבתי הספר, כך שבמזנונים יימכרו אך ורק מוצרי מזון ושתייה אותם מותר למכור על פי הקבוע בחוזר זה ובהוראות דין אחרות.

## תגובת המבוקרים

### א. תגובת מנהל אגף החינוך:

"סעיף 3.1 - אגף החינוך מקבל את המלצות הביקורת בסעיפים 1-5 והחל משנה"ל תשע"ג, יפעל בהתאם להמלצותיה.

אגף החינוך יפעל על מנת שהוראות חוזר מנכ"ל בדבר מזון בריא בין כותלי מוסדות חינוך יקויימו.

הפיקוח השוטף והדיווח לאגף יעשה על ידי מנהלי מוסדות החינוך. כמו כן, ינחה מנהל האגף את מנהלי מוסדות החינוך למכור אך ורק מוצרים המותרים עפ"י חוזר מנכ"ל.

בהתאם להוראת החוזה עם כל מפעיל מזנון, יערך פיקוח ע"י מנהל בית הספר או מי מטעמו.

כמו כן תערך ישיבה בנושא אצל מנכ"ל העירייה לצורך הערכות לקראת שנה"ל תשע"ג.

### **ב. תגובת מנהלת מחלקת רישוי עסקים ותברואה מונעת:**

"אכן, בשנת 2010 ל-8 מזוננים לא היה אישור כיבוי אש ובכך העסקים פעלו ללא רישיון. חומר החקירה בגין זה הועבר לתובע עירוני לצורך הגשת כתבי אישום. במהלך שימוע שערך התובע, בטרם פתיחת תיקים בבית המשפט, טענו בעלי המזוננים שעמידה בתנאי כיבוי, הינה באחריות של בעל הנכס-עיריית כפר סבא. מסיבה זו התיקים הוחזרו למחלקת רישוי עסקים להמשך בירור.

עם זאת, המזוננים קיבלו אישורים של משרד הבריאות, לאחר שעמדו בכל התנאים. לאחד מהם לא היה אישור עקב דרישה של משרד הבריאות להתקין מכשיר חימום מים- "אטמור" – המערכת הותקנה במהלך השנה.

הגני מסכימה עם הערות הביקורת, לא מספיק לבצע ביקורת תברואית במזוננים פעם בשנה, במיוחד אלה שנמצאים במוסדות חינוך. הדבר נבע עקב מחסור בכוח אדם. כעת, ואושרה תוספת פקידת רישוי למחלקה, נקבע להגביר את הביקורת במוסדות חינוך.

#### **לסיכום:**

כפי שצוין בנספח א' לדוח ביקורת, משנת 2011 קיים רישיון עסק לכול המזוננים. החל מחודש מרץ, אנו מגבירים את תדירות הביקורות התברואיות במזוננים לפעם ברבעון."

### **ג. תגובת מנהלת מחלקת נכסים:**

"1. מח' נכסים תשנה את רשימת המוצרים הנמכרים, ככל שאגף החינוך ו/או מנהלי בתי הספר יורו לה לעשות כן, הואיל והם קובעי המדיניות בנושא.

2. סעיף נפרד לגבי הארנונה – מקובל וייושם במכרז הבא.

3. סעיף נפרד לגבי מים וחשמל – ניתן ליישם באם העירייה תהא מוכנה לשאת בעלות הכספית הנובעת מהפרדת שעוני המים והחשמל של המזונן מאלו של שאר בית הספר."

## 5. עיקר הממצאים וההמלצות

מזוננים בבתי הספר הינם נכס עירוני המושכר לגורמים פרטיים אשר הפעלתם באחריות מערכת החינוך והנהלות בתי הספר. מבדיקת אופן ניהול הפעלתם על ידי גורמים אלו, מצביעה הביקורת על הממצאים העיקריים כדלקמן:

- א. טיפול מערכת החינוך בנושא הפעלת המזוננים לוקה בחסר, כאשר אין אחריותה מתבצעת בפועל.
 

מנהל אגף החינוך יחד עם הנהלות בתי הספר אינם פועלים לקיום הוראות משרד החינוך בדבר תזונה נכונה במוסדות החינוך, הכוללות קביעה של הרכב המזון והשתייה המותרים למכירה במוסדות החינוך, הכוללות קביעה של מנכ"ל משרד החינוך תשס"ז/3(א) - הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך.

בנוסף, מנהל אגף החינוך אינו מוודא כי הנהלות בתי הספר מפקחות על מפעילי המזוננים.

הביקורת ממליצה כי מנהלי בתי הספר יורו באופן מיידי, למפעילי המזוננים, בהתאם לקבוע בסעיפים 8'א' ו-ג' לחוזה השכרת המזוננים, למכור מוצרי מזון ושתייה רק על פי הקבוע והמפורט בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ז/3(א) או כל חוזר רלבנטי שיהיה באותה עת וכך מערכת החינוך תרכז ותפקח על הפעלת המזוננים (פרק 3 לדוח).
- ב. הביקורת ממליצה כי מחלקת נכסים תשנה מוקדם ככל הניתן, את חוזה ההתקשרות עם מפעילי המזוננים ותקפיד להבא כי במכרזים ובחוזים ייקבעו כללים ורשימת מוצרים התואמים את חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ז/3(א) ו/או כל חוזר רלבנטי אחר לעת פרסום המכרזים, כך שבמזוננים יימכרו אך ורק מוצרי מזון ושתייה אותם מותר למכור על פי הוראות משרד החינוך (פרק 4 לדוח).
- ג. נמצא כי מבין תשעת המזוננים הפועלים בחטיבות הביניים ובתיכונים בהם לומדים כ-5,220 תלמידים, במועד עריכת הביקורת, פעלו במהלך שנת 2006, שישה מזוננים ללא רישיון עסק ובמהלך שנת 2010 פעלו שמונה

מזנונים ללא רישיון עסק כחוק. יוצא אפוא כי העירייה התקשרה במשך שנים עם מפעילי מזנונים והותירה הפעלתם ללא רישיון עסק לתקופות ממושכות.

הביקורת ממליצה כי בתנאי המכרזים להשכרת מזנונים יידרשו כל הרישיונות המתחייבים ובכל מקרה ייקבע כי מפעיל מזנון יהיה חייב להחזיק, בהיתר זמני עד להסדרת רישיון העסק (סעיף 2.7.2 לדוח).

ד. הביקורת מצאה כי בין השנים 2006 ל-2011 ביצעו תברואני מחלקת רישוי עסקים ותברואה מונעת, לא יותר מבדיקה אחת כל שנה בכל אחד מהמזנונים.

הביקורת ממליצה כי תונהג תדירות גבוהה יותר של מספר ביקורות תברואיות בכל מזנון, מדי שנה, על ידי התברואנים על מנת להבטיח רמה תברואית נאותה של המזון הנמכר לתלמידים ולאחרים. כמו כן, הביקורת ממליצה כי הביקורות התברואיות תבוצענה בהתאם להנחיות משרד הבריאות, חוזרי מנכ"ל משרד החינוך ושיקול דעת מקצועי של תברואני העירייה (סעיף 4.3 לדוח).

ה. הביקורת ממליצה כי מנהל מוסד החינוך ינהל פיקוח שוטף על הפעלת המזנון, בהתאמה לחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ז/3(א), או כל הוראה רלבנטית אחרת עם מתן דיווחים למנהל אגף החינוך (סעיף 3.1; 4.3.2 לדוח).

ו. הסעיף בחוזה השכירות עם מפעילי המזנונים בו נקבע כי: "מחיר התמורה המפורט לעיל כולל הוצאות בגין ארנונה מים וחשמל" אינו תקין ומהווה בפועל פטור מארנונה, כיוון שסכום הארנונה האמור להיות משולם על ידי השוכר לא מקוזז מדמי השכירות ומועבר לאגף הכנסות וגבייה. לפיכך, הביקורת ממליצה כי העירייה תפעל על פי הוראות הדין והארנונה תיגבה ממפעילי המזנונים כמתחייב. לפיכך, יש לשנות את הסכם ההתקשרות בהתאם (סעיף 4.1 לדוח).

ז. הביקורת ממליצה להנהיג ממשק מחשובי בין אגף הגבייה, מחלקת נכסים, אגף החינוך ומחלקת רישוי עסקים ותברואה מונעת לגבי כל נושא ניהול

המכרזים והחוזים עם מפעילי המזנונים כדי לאפשר פיקוח יעיל מצד כל הגורמים (סעיף 4.1 לדוח).

- ח. לאור החוסרים הקיימים במכרזי הפעלת מזנונים בבתי הספר ובחוזים עם המפעילים, עליהם הצביעה הביקורת בגוף הדוח, הביקורת ממליצה כי מנהלת מחלקת נכסים תתקן את המכרזים להפעלת מזנונים במוסדות החינוך בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל משרד החינוך הרלבנטי יחד עם דרישות מחייבות נוספות כפי שיוחלט על ידי אגף החינוך ומחלקת תברואה מונעת ורישוי עסקים (סעיף 4.3.3 לדוח).
- ט. הביקורת ממליצה כי מפעילי המזנונים יישלמו במשך כל תקופת השכירות את הוצאות המים והחשמל לפי השימוש בהם. לפיכך, יש לשנות את הסכם ההתקשרות ולכלול בו חובת תשלום זו, בנוסף לתשלום דמי השכירות (סעיף 4.2 לדוח).

dingoo

**נספח א' - (רשימה שהועברה לביקורת על ידי מחלקת רישוי עסקים ותברואה מונעת)**

**רשימת מזנונים בחטיבות והתיכונים בכ"ס**

שד"ר	שר"ת	אלון	הרצוג	גלילי	רבין	כצנלסון	בר לב	ביה"ס הראל	
פרץ איתמר	פרץ איתמר	אסרף חנה	פלדמן רני	גרמה דניאל	פרץ איתמר	גרמה דניאל	גרמה דניאל	פלדמן רני	<b>2006</b>
1	1	1	1	1	1	1	1	1	מס' ביקורות
אין	אין	אין	אין	אין	אין	יש	יש	יש	רשיון
לא הוגשה בקשה ולא שולמה	לא הוגשה בקשה ולא שולמה	חסר כיבוי אש	חסר כיבוי אש	חסר כיבוי אש	חסר כיבוי אש				הערות
איתמר פרץ	איתמר פרץ	אסרף חנה	פלדמן רני	פיצ'ון שבתאי	פיצ'ון שבתאי	גרמה גניאל	גרמה גניאל	פלדמן רני	<b>2007</b>
1	1	1	1	1	1	1	1	1	מס' ביקורות
יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	רשיון
									הערות
איתמר פרץ	איתמר פרץ	חנה אסרף	פלדמן רני	פיצ'ון שבתאי	פיצ'ון שבתאי	גרמה גניאל	גרמה גניאל	פלדמן רני	<b>2008</b>
1	1	1	1	1	1	1	1	1	מס' ביקורות
יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	רשיון
									הערות
איתמר פרץ	איתמר פרץ	חנה אסרף	פלדמן רני	פיצ'ון שבתאי	פיצ'ון שבתאי	גרמה גניאל	גרמה גניאל	פלדמן רני	<b>2009</b>
1	1	1	1	1	1	1	1	1	מס' ביקורות
יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	רשיון
									הערות
גרמה דניאל	הדס קוממי	חנה אסרף	פלדמן רני	פלדמן רני	פלדמן רני	פלדמן רני	נתנאל אלון	יפרח מאור	<b>2010</b>
1	1	1	1	1	1	1	1	1	מס' ביקורות
אין	אין	אין	אין	אין	אין	אין	יש	אין	רשיון
חסר כיבוי אש	חסר כיבוי אש	חסר כיבוי אש ובריאות	חסר כיבוי אש	חסר כיבוי אש	חסר כיבוי אש	חסר כיבוי אש		חסר כיבוי אש	הערות
גרמה דניאל	פלדמן רני	חנה אסרף	פלדמן רני	פלדמן רני	פלדמן רני	פלדמן רני	נתנאל אלון	יפרח מאור	<b>2011</b>
1	1	1	1	1	1	1	1	1	מס' ביקורות
יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	רשיון
					אין היתר בנייה				הערות