

רשות שדות התעופה

פעולות ביקורת

בנמל התעופה בן גוריון נבדקו פעולותיה של חטיבת האחזקה ומחלקת הרכש שבאגף רכש משק ואפסנאות בכל הקשור למסירת עבודות תחזוקה ושירותים לקבלנים. נבדקו חוזים לביצוע עבודות וכן חוזים רב שנתיים לעבודות תחזוקה, ובמיוחד לעבודות שמירה.

במשרד הראשי של הרשות ובנמל התחופה בן גוריון נבדקו דרכי מסירת תפעול המסעדות לידי קבלן.

במשרד הראשי של הרשות נבדק מינויו של עובד במעמד של סמנכ"ל לתפקיד אחראי על מסופי הגבול היבשתיים (ראה בפרק "מינויים פוליטיים" בדוח זה).

עבודות תחזוקה ושירותים

ריכוז ממצאים

רשות שדות התעופה (להלן - הרשות) מבצעת רבות מעבודות השירות והתחזוקה בנמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג) באמצעות קבלנים. בשנת 1992 היו בתוקף כ-61 חוזים עם קבלנים ועם נותני שירותים, בהיקף כספי של כ-24 מיליון ש"ח.

ההתקשרות עם קבלן שמירה, אשר לו נמסרו במשך השנים רוב עבודות השמירה בנתב"ג, נמשכה שמונה שנים וחצי, בניגוד לנהלים, והיא הורחבה, שלא על פי מכרז,

עקב תקלה טכנית
חסרים עמודים 867-878
עימכם הסליחה

הפעלת מסעדות בנמל התעופה בן גוריון

ריכוז ממצאים

בבית הנתיבות שבנמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג) מופעלות שתי מסעדות על ידי מפעיל א', האחת באולם הציבורי והשנייה באולם היוצאים. כמו כן מופעל באולם היוצאים בר משקאות המשמש גם מזנון, המופעל על ידי מפעיל אחר.

להקמת המסעדה והפעלתה באולם הציבורי (להלן - מסעדה א') פרסמה רשות שדות התעופה (להלן - הרשות) במחצית השנייה של 1989 שלושה מכרזים. לשני מכרזים לא הוגשו הצעות, ולשלישי הוגשה הצעה אחת בלבד, בין היתר משום שנקבע בהם לוח זמנים קצר לתכנון ולבנייה של המסעדה.

התנהגות הרשות בכל הנוגע להליכי המכרז מעלה חשש להעדפה פסולה של הזוכה במכרז ולפגיעה בטוהר המידות. יתירה מזו, בכל מהלך העניינים ניכרת העדפה של

מפעיל א' בכל הנוגע להפעלת המסעדות בנתב"ג, בלי שניתנו למשרד מבקר המדינה הסברים מניחים את הדעת.

במכרז נקבע, כי יש להפעיל את מסעדה א' באפריל 1990, אך הוחל בהפעלתה רק בינואר 1992, דהיינו באיחור לא סביר של כשנה וחצי. הפיגור גרם לרשות הפסד הכנסה צפויה מדמי הרשאה ומדמי שימוש בגין הפעלתה.

הרשות השתתפה בכ-500,000 ש"ח בהוצאות הקמת מסעדה א', בלי שפיקחה על עבודות ההקמה.

הרשות לא דרשה מהמפעיל דמי שכירות בסך של 105,000 ש"ח תמורת שימוש שעשה במחסן בשנת 1992. בעקבות הביקורת נגבה הסכום.

הרשות לא גבתה את מלוא דמי ההרשאה מהפעלת מסעדה א' בשנת הכספים 1992. בעקבות הביקורת, נעשתה התחשבנות מחדש והרשות דרשה וקיבלה מהמפעיל עוד 48,000 ש"ח.

הרשות איפשרה למפעיל לתכנן את הקמת מסעדה א' בשטח גדול בכ-35 מ"ר מזה שצוין בתרשים שהוא הגיש למכרז. עוד לפני הקמת מסעדה א' ידעה הרשות שיהיה צורך לצמצם את שטח המסעדה, בכלל זה את השטח הנוסף, לשם בניית אולם מקבלי הפנים. למרות זאת לא דאגה הרשות שהמסעדה תוקם בשטח שאינו נחוץ לבנייה בעתיד. המפעיל נדרש לתכנן מחדש את המסעדה, והובטח לו פיצוי בדרך של מתן שטח חלופי תמורת השטח שיגרע מהמסעדה. ממסמכי הרשות עולה שתוכנן לגרוע מהמסעדה 45 מ"ר לצורך בניית האולם. כפיצוי על כך מסרה הרשות למפעיל הקמה והפעלה של בית קפה ברחבת אגד בשטח של 210 מ"ר: 100 מ"ר מסעדה ו-110 מ"ר שטח עורפי. לא נעשה ברשות תחשיב המצדיק פיצוי גדול כל כך.

דמי ההרשאה שנקבעו להפעלת דלפק למכירת מוצרי מזון באזור מקבלי הפנים היו נמוכים מאלה שהתקבלו מהמפעיל הקודם. למפעיל אושר גם להעמיד שולחנות על שטח של כ-70 מ"ר ברחבת מקבלי הפנים; הרשות לא דרשה תשלום בעד השימוש בשטח זה.

הרשות לא הקפידה שהמפעיל ידווח בנפרד על ההכנסות מהפעלת מסעדה א', על ההכנסות מהפעלת המסעדה באולם הנוסעים היוצאים ועל הכנסותיו מהסעדת עובדי הרשות תמורת תלושי אוכל שהיא מספקת להם. היעדר הפרדה בין הפדיון משתי המסעדות ומתלושי אוכל לא איפשר, עד אוגוסט 1993, חישוב נכון של דמי ההרשאה המדורגים שעל המפעיל היה לשלם לרשות.



1. רשות שדות התעופה נותנת שירותים שונים לנוסעים בנמל התעופה בן גוריון באמצעות מפעילים; אחד השירותים הללו הוא מסעדות. בשנת 1993 הופעלו לשירות הנוסעים בנתב"ג שתי מסעדות ובר משקאות המשמש גם מזנון. בבית הנתיבות מופעלת גם מסעדת עובדים. מערך המסעדות שהופעל בנתב"ג עד 1991 כלל: מזנון ("תן ביס") בקומת הקרקע של נתב"ג; דלפק (קיוסק) ברחבת מקבלי הפנים, ומסעדה קטנה ("הפטיו") בצד אחר של חזית בית הנתיבות. באולם היוצאים הופעלו מסעדה ושני מזנונים (מערבי ומזרחי) ובר משקאות חריפים ("הנקודה הירוקה").

המסעדות מופעלות על ידי שני מפעילים אשר משלמים לרשות דמי הרשאה, דמי שימוש בעד הנכסים ותשלומים עבור שירותים. מעמדם של המפעילים, לפי ההסכמים עם הרשות, הוא של בני רשות. בשנת 1992 היו הכנסות הרשות מהפעלת מסעדות בנתב"ג 2.9 מיליון ש"ח דמי הרשאה וכ-1 מיליון ש"ח דמי שימוש ושירותים.

2. בחודשים מארס - יוני 1993 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הרשות בכל הקשור להפעלת מסעדות בנתב"ג. הבדיקה נעשתה במחלקות נכסים ומסחר ובמדור תשלומים שבחטיבת כלכלה, כספים ומסחר.

הקמה והפעלה של מסעדה באולם הציבורי

1. ביולי 1989 החליטה מועצת הרשות על הפעלת מסעדה בשטח של כ-650 מ"ר (מסעדה א') באזור הגובל באולם הציבורי ובאזור מקבלי הפנים של הנוסעים הנכנסים. בגלל קשיים בפינוי כל השטח שיועד למסעדה, החליטה ועדת הנכסים של הרשות, ביולי 1989, להקטין את השטח המוצע למסעדה לכ-500 מ"ר. באוגוסט אותה שנה פרסמה הרשות מכרז לתכנון, הקמה והפעלה של המסעדה בשטח של כ-500 מ"ר. המסעדה אמורה היתה לקום במקום מזנון שפעל באולם הציבורי (ראה להלן), אשר החוזה להפעלתו עמד לפוג בסוף מארס 1990.

בתנאי המכרז נקבע, בין היתר, שרשאי להגיש הצעה רק תאגיד רשום כחוק בישראל שהוא מנהל בתי מלון או רשת מסעדות, בעל ניסיון מוכח בניהול מסעדות; הזוכה במכרז יידרש לבצע על חשבונו את העבודות הקשורות בתכנון המסעדה והקמתה, עד 31.3.90. למכרז לא הוגשו כל הצעות ולכן פרסמה הרשות, באוקטובר 1989, מכרז חדש ובו נקבע שהרשות תממן 50% מהוצאות ההקמה של המסעדה ולא יותר מ-500,000 ש"ח; שטח המסעדה יהיה 350 - 500 מ"ר. אף למכרז זה לא הוגשו הצעות.

2. בדצמבר 1989 פרסמה הרשות מכרז שלישי להקמת המסעדה והפעלתה, והמועד האחרון להגשת ההצעות נקבע ל-9.1.90. ב-27.12.89 התקיים סיור באזור שבו תוקם המסעדה, למעוניינים להשתתף במכרז. לאחר הסיור הופץ סיכום סיור לכל מי שרכש את מסמכי המכרז. למכרז זה הוגשה הצעה אחת בלבד בידי שלושה שותפים (מפעיל א') שעדיין לא נרשמו כתאגיד, ואחד מהם אף לא היה בעל ניסיון בניהול מסעדות. להצעה צורף מכתב הסתייגויות. ב-9.1.90 החליטה ועדת הנכסים של הרשות, המשמשת ועדת מכרזים בנושאי נכסים, לקבל את ההצעה. במארס 1990 אישרה מועצת הרשות את החלטת הוועדה, בתנאי שהניהול יהיה בידי שני השותפים המקצועיים ובידיהם יהיו לפחות 2/3 מהבעלות. ב-1.5.90 חתמו הצדדים על חוזה לשבע שנים, שבו נקבעו דמי הרשאה מדורגים לפי גובה הפדיון. יצוין, כי במאי 1991 אישרה ועדת הנכסים למפעיל א' את פרישת אחד השותפים המקצועיים והעברת מניותיו לשותף המקצועי הנותר.

- (א) מכתב מחלקת המסחר ברשות אל המועצה מספטמבר 1989, ומדיוני המועצה בדצמבר אותה שנה הועלתה השערה, שהרתיעה מלהשתתף במכרזים נבעה מכמה גורמים: השילוב שבין הקמה והפעלה הדורשות כל אחת מיומנות אחרת וכן סיכון עסקי בהחזר ההשקעות.

- (ב) התאריך לסיום הקמת המסעדה בשלושת המכרזים היה עד 31.3.90. במכרז השלישי נותר פרק זמן של חודשיים וחצי לתכנון ולבנייה של המסעדה, שהוא פרק זמן קצר ואינו מעשי.

בדצמבר 1989 ציין אחד המתעניינים, במכתב לרשות, את הקושי שבעמידה בלוח הזמנים שנקבע במכרז; ב-8.1.90 ענתה לו הרשות במכתב, שממנו משתמע כי תהיה מוכנה להראות

גמישות בנוגע למועדים. גם הזוכה במכרז הסתייג בהצעתו מלוח הזמנים הקצר, וב-9.1.90, בישיבה שבה נפתחה תיבת המכרזים, החליטה ועדת הנכסים לקבל את הסתייגותו. למחרת, ב-10.1.90, שלחה הרשות מכתב נוסף למתעניין האמור ובו הוסיפה על מכתבה מיום 8.1.90, כי "... הריני מפנה ... לסעיף 6(ב) לחוזה הצמוד למכרז ... כל השאלות וההצהרות ... נמצאים אחת לאחת בצורה ברורה במסמכי המכרז". יצוין כי סעיף 6(ב) הוא הסעיף הקובע את מועד תחילת מתן השירותים ל-1.4.90. משמע שלוח הזמנים הוא תנאי מחייב ואינו גמיש.

(ג) ב-16.1.90 החליטה ועדת הנכסים: "הרשות מתחשבת בעיכוב שנוצר בגלל המכרזים החוזרים ובהתאם למסמך אשר הופץ למשתתפים בסיוור הקבלנים, יקבע המועד לסיום העבודות עד ה-15.6.90".

- יצוין, כי לא נענתה בקשת משרד מבקר המדינה להמציא לו מסמך כלשהו המעיד שנמסרה למשתתפי הסיוור הודעה על דחיית מועד סיום העבודות. מועד זה גם לא הוזכר בסיכום הסיוור שהתקיים ב-27.12.89, אשר הופץ למחרת הסיוור בין כל מי שרכש את מסמכי המכרז.

החוזה עם מפעיל א' נחתם, כאמור, רק ב-1.5.90, ארבעה חודשים בקירוב לאחר שזכה במכרז, ולאחר המועד להפעלת המסעדה שנקבע במכרז. בחוזה הוכנסו שינויים על פי דרישת המפעיל וכן נכללו בו תנאים להפעלת מזנון זמני באולם הציבורי, שלא היו בחוזה שבמכרז. יצוין, כי התכנית לשלב א' הוגשה כ-40 יום לאחר חתימת החוזה, במקום 20 יום שנקבעו בו.

- (ד) מהאמור לעיל עולה שהתנאים, שבהם נמסרה למפעיל א' הזכות להפעיל את המסעדה, לא תאמו את תנאי המכרז. אפשר שגם אחרים היו ניגשים למכרז, אילו ידעו מראש שאלה התנאים. השתלשלות העניינים והעובדות המצטברות (לרבות המפורט להלן) מעלה גם את החשש שמא הוטת המכרז במכוון לטובתו של מפעיל א'. מבקר המדינה רואה בחומרה רבה התנהגות כזאת מצד הרשות, התנהגות שיש בה משום פגיעה בטוהר המידות.

- הרשות איפשרה למפעיל א' להכניס שינויים בתכניות להקמת המסעדה. הרשות נתקלה בקשיים שלא נצפו מראש בפינוי השטח שעליו עמדה לקום המסעדה. בפועל הוחל בהקמת המסעדה רק ביוני 1991 ועבודות ההקמה הסתיימו רק בינואר 1992, שנתיים לאחר המכרז.

(ה) כאמור, במכרז נקבע שהמסעדה תפעל מאפריל 1990. מאחר שהרשות העמידה את השטח באיחור לרשות מפעיל א', ומאחר שעבודות הבנייה הסתיימו רק בינואר 1992, לא הופעלה המסעדה באולם היוצאים בתאריך שנקבע. הרשות הפסידה עד דצמבר 1991 הכנסות צפויות מדמי שימוש בסך של כ-1 מיליון ש"ח, במחירי ינואר 1993. נוסף על כך הפסידה הרשות אחוזים מהפדיון במשך כשנה וחצי של הפעלה.

3. בדיקת ההתחשבות בין מפעיל א' לבין הרשות בעניין מסעדה א' העלתה, כדלקמן:

- (א) כאמור, הרשות התחייבה לשלם את מחצית הוצאות הבנייה, עד 500,000 ש"ח. על חטיבת הנדסה ברשות הוטל הפיקוח על הבנייה והוצאותיה, אולם הפיקוח לא הופעל. רק בנובמבר 1991, חמישה חודשים לאחר תחילת הבנייה בפועל ולקראת סיומה, קבע האגף, יחד עם חטיבת הנדסה ברשות, כללים לבדיקת החשבונות שהגיש מפעיל א'.

(ב) ביוני 1991 נמסר לשימוש מפעיל א' מחסן באחד המבנים שבנתב"ג, בשטח של 156 מ"ר, תמורת דמי שימוש שהגיעו עד סוף אותה שנה (שבעה חודשים) לכ-50,000 ש"ח.

- הביקורת העלתה, כי בשל טעות מינהלית לא נדרש מפעיל א' לשלם, תמורת השימוש במחסן ב-1992 דמי שימוש, שהסתכמו ב-105,000 ש"ח. בעקבות הביקורת, חייבה הרשות את מפעיל א' בתשלום תמורת השימוש במחסן באותה שנה.

(ג) עובדי הרשות זכאים לאכול במסעדת העובדים תמורת תלושים שמספקת להם הרשות. הרשות התירה לעובדים להשתמש בתלושים אלה גם במסעדה א' מאז פתיחתה. בספטמבר 1992 אישר ראש מחלקת המסחר הסדר עם מפעיל א', שעל פיו הוא ישלם דמי הרשאה על מכירות בתלושים לעובדי הרשות בשיעור 10% בלבד מהפדיון; סכום המכירות בתלושים לא ייכלל בחישוב הפדיון הכולל שבעבורו על מפעיל א' לשלם דמי הרשאה לפי שיעורי פדיון מדורגים.

- מן הראוי היה שאפשרות זו של מתן ארוחות לעובדים תמורת תלושים תיכלל במכרז. אפשרות זו, המגדילה במידה ניכרת את מספר הלקוחות במסעדה ואת המחזור הכספי, היא שיקול חשוב למגשי הצעות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי במהלך הביקורת היא החליטה, כי בתנאי המכרזים העתידיים יש לכלול את זכות המפעיל למכור ארוחות לעובדי הרשות וכי במכרז להפעלת מסעדה באולם הנוסעים היוצאים, שפורסם במארכ 1993, נכללה גם זכות זו. כמו כן הודיעה הרשות, כי בעקבות הביקורת נדרש מפעיל א' להפריד בדיווח החודשי בין דמי ההרשאה על תלושי אוכל לבין דמי ההרשאה על הפדיון הכללי.

(ד) מפעיל א' הגיש הצעה לבניית מסעדה א' בשטח של 500 מ"ר. בסוף יולי 1990 הגיש מפעיל א' לרשות תכנית חדשה לבניית מסעדה א' הכוללת שטח נוסף שבו הוא מתכוון להקים בר משקאות. בנובמבר אותה שנה הודיעה הרשות, כי נאותה לקבל את התכנית לתוספת שטח לצורך הקמת בר, וציינה שיש בדעתה לבנות אולם מקבלי פנים באזור העלול לפגוע בחלק משטח הבר ובמידת הצורך יהיה על מפעיל א', לפי דרישת הרשות, להתפנות לאלתר לשטח חלופי שיוקצה לו בצמוד למסעדה, והכל על חשבוננו. על פי סיכום של דיון במארכ 1991, יוקטן שטח המסעדה ב-80 מ"ר, לצורך בניית אולם מקבלי הפנים; והרשות התחייבה להקצות למפעיל א' שטח חלופי של 80 מ"ר באולם מקבלי הפנים, עם גמר בנייתו (על הקצאת שטח חלופי ראה להלן "הקמת בית קפה ברחבת אגד").

הפעלת מזנון באולם הציבורי

1. לפני המכרז להקמת מסעדה א' שירת את ציבור הנוסעים מזנון, שהופעל בידי מפעיל אחר (להלן - מפעיל ב') מנובמבר 1986 עד מארכ 1990. מפעיל ב' שילם בגין המזנון דמי שימוש עבור שטח של 55 מ"ר וכן דמי הרשאה בשיעור 25% מהפדיון.

מפרוטוקולים של ועדת משנה ושל ועדת הנכסים מינואר 1990 עולה, כי בד בבד עם ההחלטה על דחיית מועד סיום העבודות להקמת המסעדה, הוחלט כי בתקופת הביניים תימסר הפעלת המזנון לזוכה במכרז, היינו מאפריל אותה שנה ועד לסיום בניית המסעדה. מתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה עולה, כי מאחר שמדובר בתקופת ביניים, החליטה הרשות כי אין מקום לעשות מכרז לצורך הפעלת המזנון לתקופה קצרה, מה גם שממילא המזנון אמור להתבטל.

2. תנאי ההפעלה של המזנון אושרו במועצת הרשות במארכ 1990, ובאפריל אותה שנה נמסרה הפעלתו לידי מפעיל א'.

- תנאי ההרשאה להפעלת המזנון, כפי שאושרו במועצה, נקבעו בחוזה שנחתם עם מפעיל א' במאי 1990. בחוזה נקבעו דמי הרשאה בשיעור 10%, לעומת 25% מהפדיון ששילם המפעיל הקודם של המזנון (מפעיל ב'). יצוין שבמארכ 1990, לאחר שהרשות הציעה למפעיל א' את תנאי הפעלת המזנון כפי שאישרה המועצה, אך לפני

שהיה קיבול מצדו, פנה מפעיל מסעדת העובדים אל הרשות והציע להפעיל את המזנון ולשלם דמי הרשאה בשיעור 20% מהפדיון.

- מהאמור לעיל עולה, כי הרשות לא עשתה את כל מה שביכולתה כדי להבטיח שהכנסותיה מהמזנון יהיו המרביות שאפשר להשיג.

הפעלת דלפק מכירה באזור מקבלי הפנים

החל בקיץ 1989 הפעיל מפעיל ב' גם דלפק זמני למכירת מזון באזור מקבלי הפנים. לשם כך הקצתה לו הרשות שטח של כ-24 מ"ר, והוא התחייב לשלם לה דמי הרשאה בשיעור של 25% מהפדיון בדלפק וכן דמי שימוש. באפריל 1990, בעת סיום החוזה עם מפעיל ב', אישרה הרשות למפעיל א' להפעיל את הדלפק. מפעיל א' התחייב לשלם דמי שימוש עבור אותו שטח וכן דמי הרשאה בשיעור 10% מהפדיון. מפעיל א' הפעיל את הדלפק מקיץ 1991 עד ינואר 1992, מועד תחילת הפעלתה של מסעדה א', ומאז היה הדלפק לחלק ממנה, והופסק תפקודו בנפרד.

- דמי ההרשאה בשיעור 10% מהפדיון שנקבעו למפעיל א' היו נמוכים מדמי ההרשאה שנתקבלו ממפעיל ב', שהיו כאמור בשיעור של 25% מהפדיון. למפעיל א' אושר להעמיד שולחנות בשטח של כ-70 מ"ר ברחבת מקבלי הפנים, ועד ספטמבר 1993 לא דרשה ממנו הרשות תשלום בעד השימוש בשטח זה.

הקמת בית קפה ברחבת אגד

1. בינואר 1992 הציע הממונה על המסחר והנכסים ברשות לסמנכ"ל לכלכלה, כספים ומסחר להקים בית קפה ברחבה שבין בית הנתיבות והחניון (להלן - רחבת אגד). ראש מחלקת פיתוח מסחרי שבחטיבת כלכלה, כספים ומסחר הודיע באותו חודש לוועדת הנכסים, כי יפורסם מכרז לבניית בית הקפה ברחבת אגד, ועל פיו יוקם בית הקפה על חשבון המפעיל שיזכה במכרז. המפעיל יידרש לשלם לרשות 15% מהפדיון עד לסכום של 2 מיליון ש"ח, ו-20% מהפדיון העולה על הסכום האמור. המפעיל ישלם דמי הרשאה לשנה בסכום של 200,000 ש"ח, לפחות, וכן דמי שימוש, כמקובל ברשות.

עוד באותו חודש חזר בו ראש מחלקת פיתוח מסחרי מהצעתו האמורה ופנה אל סמנכ"ל לכלכלה, כספים ומסחר, שימסור את הקמת בית הקפה למפעיל א', בלא מכרז. הבקשה נומקה בהקטנת השטח של מסעדה א', ובהבטחת שטח חלופי למפעיל א'.

2. במאוס 1992 החליטה מועצת הרשות לשאת ולתת עם מפעיל א' בעניין הקצאת השטח החלופי. במשא ומתן סוכם, כי המפעיל יפוצה על הקטנת שטח המסעדה ועל נזקים עתידיים, בדרך הזאת: החוזה עמו יורחב ויכלול גם הקמה והפעלה של בית קפה ברחבת אגד.

ביוני 1992 אישרה הרשות תכניות מעודכנות לאולם מקבלי הפנים ולפיהן יפחת שטח המסעדה ב-45 מ"ר בלבד, רובם בשטח שנוסף לאחר המכרז ולא ב-80 מ"ר כפי שתוכנן.

בספטמבר 1992 אישרה ועדת הכספים של מועצת הרשות את ההתקשרות עם מפעיל א', להקמת בית קפה ברחבת אגד על שטח של 100 מ"ר ועוד שטח למטבח ושטח עורפי. הוועדה החליטה, שהרשות תשתתף בהוצאות הבנייה לפי המחיר למ"ר ששילמה בהקמת מסעדה א'.

- לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום למתן הרשאה להפעלת בית קפה בנתב"ג, בלא מכרז, כפיצוי על השטח שייגרע ממסעדה א', מה גם שכמעט כל השטח האמור נוסף לאחר המכרז ורובו לא נכלל בתרשים שהמפעיל צירף להצעתו במכרז.

3. בדצמבר 1992 נחתמה בין הרשות למפעיל א' תוספת לחוזה ממאי 1990. בתוספת נקבע, שהרשות תרשה למפעיל להרחיב בעצמו ועל חשבונו, בהשתתפות הרשות, את מערך המסעדות, על ידי הקמת בית קפה בשטח של כ-100 מ"ר וכן שטח עורפי (מטבח, מחסן ושירותים) ברחבת אגד; הפדיון מבית הקפה יתוסף לפדיון במסעדה א'. לצורך חישוב שיעור דמי הרשאה על פי החוזה כולו, יועלו דמי ההרשאה המזעריים שעל מפעיל א' לשלם מ-400,000 ש"ח ל-450,000 ש"ח. עוד נקבע בתוספת, שהרשות תשתתף בהקמת בית הקפה בסכום של 50% מההשקעה, אך לא יותר מ-1,469 ש"ח למ"ר.

בינואר 1993 סיכמו הצדדים שבית הקפה יוקם על שטח של 100 מ"ר, דמי השימוש יהיו כשל מסעדה א' ולמפעיל א' יוקצו 70 מ"ר להקמת מחסנים ומטבחים ו-10 מ"ר לשינוע אשפה. דמי השימוש למחסנים ולמטבחים הם נמוכים במידה ניכרת מדמי השימוש למסעדה. כמו כן נמסר למפעיל א', לפי הסיכום, שטח נוסף של 30 מ"ר מתחת לבית הקפה. בסך הכל נמסר למפעיל א' שטח חלופי של 210 מ"ר כפיצוי על הקטנת מסעדה א'. השתתפות הרשות בבנייה הגיעה לסך של 265,000 ש"ח בקירוב.

- בחוזה עם מפעיל א' לא נקבע גודל השטח העורפי שיימסר לו ולכן לא היה בידי ועדת הכספים מלוא המידע על הפיצוי שניתן למפעיל א'.

- מן התיאור לעיל עולה, כי למפעיל א' ניתן שטח חלופי של 210 מ"ר לבניית בית הקפה כפיצוי על גריעת 45 מ"ר, שרובם לא נכללו במסמכי המכרז.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1993 הודיעה הרשות, כי באותו חודש החליט מנכ"ל הרשות להפחית משטח המסעדה עד 75 מ"ר סך הכל. יתרת השטח תשמש להרחבת מעברים ולפעילות מסחרית אחרת.

- לא נמצא תחשיב, לרבות הערכת שמאי, המצדיק את התנאים המופלגים שניתנו למפעיל א', לעומת הערכה של הנזק שנגרם לו, אם נגרם נזק כזה, מהקטנת מסעדה א'.

הפעלת מסעדות באולם הנוסעים היוצאים

1. באולם הנוסעים היוצאים (קומה ב') בבית התיבות פעלו מסעדות כלהלן: מסעדה המשמשת את הנוסעים, בעיקר כאשר חל איחור בהמראת מטוס (להלן - מסעדת האיחורים); בית קפה המגיש מזון קל וקפה בצד המערבי, שפעל עד סוף 1992; ובר משקאות (להלן - הנקודה הירוקה). עד יוני 1992 הפעיל מפעיל ב' את מסעדת האיחורים ואת בית הקפה, תמורת דמי שימוש וכן 25% מהפדיון.

2. ביוני 1992 פרסמה הרשות מכרז להפעלת מסעדת האיחורים ושני מזנונים באולם היוצאים. במכרז זכה מפעיל ג', והוא החל להפעילם ביולי 1992. מפעיל ג' התחייב לשלם לרשות סכום של 100,000 דולר בכל שנה, נוסף על דמי השימוש. עוד התחייב המפעיל לשלם דמי הרשאה מדורגים בשיעורים שבין 18.6% ל-50% מהפדיון, ככל שהפדיון גבוה יותר דמי ההרשאה גבוהים יותר. באוקטובר אותה שנה החליטה ועדת הנכסים להפסיק את ההתקשרות עם מפעיל ג' החל בינואר 1993, עקב העברת מניות החברה שלו לגוף אחר שאין לו ידע בתחום ההסעדה.

3. בדצמבר 1992 פרסמה הרשות מכרז חדש. למכרז זה הוגשו שש הצעות; ארבעה מציעים הגישו הסתייגויות ונפסלו, ומציע אחד נפסל בשל אי-עמידה בתנאי המכרז; ההצעה שנותרה היתה של מפעיל ב' שהפעיל את מסעדת האיחורים עד יוני אותה שנה. בישיבת ועדת הנכסים בינואר 1993 הוחלט לבטל את המכרז כיוון שנותרה הצעה אחת בלבד.

באותה ישיבה הוחלט להפעיל את שירותי המסעדה באולם היוצאים לתקופת ביניים של עשרה ימים, באמצעות מפעיל א'. מאחר שהמכרז החדש בוטל, החליטה ועדת הנכסים בינואר 1993 להמשיך את הפעלת שירותי המסעדה באולם היוצאים "לתקופת ניסיון" עד סוף מאי אותה שנה; במהלך אותה תקופה ישלם מפעיל א' דמי הרשאה מדורגים בשיעור 10% - 15% ואת דמי השירותים בלבד, בלא כל דמי שימוש.

- על פי חישובי משרד מבקר המדינה, הוויתור על דמי השימוש במשך תקופה של חמישה חודשים גרם לרשות הפסד הכנסות בסך של 270,000 ש"ח.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי נוכח המצב שנוצר והצורך הדחוף למצוא מפעיל למסעדת האיחורים בתקופת הביניים, פנתה לשני מפעילים בנתב"ג והתברר שרק אחד מהם, מפעיל א', מסוגל להתארגן לאלתר להפעלת המסעדה. הרשות לא נתנה תשובה מניחה את הדעת מדוע לא פנתה גם למפעיל מסעדת העובדים.

4. (א) בישיבת ועדת הנכסים בינואר 1993 הוחלט, כי בצדו המזרחי של אולם היוצאים תופעל מסעדת איחורים. בצדו המערבי ינתן השירות על ידי מפעיל הנקודה הירוקה; המפעיל יגוון את מוצרי המזון (כריכים, ארוחות קלות) ויוסיף עוד שולחנות. בית הקפה בצד המערבי יפונה.

עוד הוחלט באותה ישיבה, כי יפורסם מכרז והזוכה בו ידרש לשלם, נוסף על דמי שימוש ודמי שירותים, גם דמי הרשאה מזעריים שעליהם תיערך התחרות בין המציעים.

(ב) במכרז שפורסם במאי אותה שנה נמצאו שני מציעים כשירים - מפעיל מסעדת העובדים ומפעיל א'. במכרז זכה מפעיל א', שהציע סכום גבוה יותר.

בחווה שנחתם עם מפעיל א' במאי 1993 הוא התחייב גם לעצב מחדש את מסעדת האיחורים. ביוני אותה שנה התלונן מפעיל א' כי אינו יכול לבצע את עבודות העיצוב בגלל נזילה בתקרת המסעדה. מפעיל א' הפעיל את מסעדת האיחורים במתכונתה הקודמת והתקין מזנון זמני מיוני עד לסיכום הביקורת בדצמבר אותה שנה.

מפעיל א' שילם בחודשים יוני - דצמבר 1993 רק דמי הרשאה בשיעור 10% מהפדיון, שהגיעו לכ-249,000 ש"ח.

- הרשות לא גבתה מהמפעיל עבור אותה תקופה דמי שימוש ושירותים בסכום של כ-513,000 ש"ח. בתשובתה מפברואר 1994, הודיעה הרשות, כי תשלום דמי השימוש נדחה עד לגמר בירור הנושא.

5. עוד במאי 1992 החליטה מועצת הרשות, כי מפעיל המנהל שתי מסעדות או יותר בנתב"ג לא יהיה רשאי להשתתף במכרז על הפעלת מסעדות נוספות בנתב"ג.

כאמור, בינואר 1993 נמסרה למפעיל א' ההפעלה הזמנית של מסעדת האיחורים. במאוס אותה שנה ביטלה המועצה את החלטתה ממאי 1992, ובעקבות זאת התאפשר למפעיל א' לגשת למכרז להפעלת מסעדת האיחורים והוא אף זכה בו, כאמור.

הכנסות הרשות ממערך המסעדות בנתב"ג

1. בחווה עם מפעיל מסעדה א' נקבע, שתמורת הפעלת המסעדה הוא ישלם לרשות דמי הרשאה מדורגים לפי הפדיון: 10% מפדיון שנתי עד 5 מיליון ש"ח בשנה; 12.5% מפדיון שנתי של 5 - 7 מיליון ש"ח; ו-15% מפדיון שמעל 7 מיליון ש"ח. סכומים אלה יהיו צמודים למדד ויעודכנו בתחילת כל שנת חוזה. כן הוטל על מפעיל א' להגיש פירוט מתאים של פדיון המכירות

החודשי ברוטו, כפי שתדרוש הרשות, או לאפשר לה חיבור ישיר לקופה הרושמת של המפעיל.

- הביקורת העלתה, כי ממועד הפעלת המסעדה בינואר 1992 ועד מועד סיום הביקורת ביולי 1993 העביר המפעיל לידי הרשות 10% בלבד מהפדיון על אף שבתקופה 1.4.92 - 31.3.93 הסתכם הפדיון ב-10.74 מיליון ש"ח, ולפיו הגיע שיעור גבוה יותר. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1993 הודיעה הרשות, כי בעקבות הביקורת שונתה שיטת ההתחשבות עם מפעיל א'. לתקופה 1.4.92 - 31.3.93 נעשתה התחשבות מחודשת עם מפעיל א' והרשות דרשה וקיבלה כ-48,000 ש"ח נוספים.

2. הביקורת העלתה, כי מפעיל א' לא הפריד בין הדיווח על ההכנסות ממסעדה א' לבין הדיווח על ההכנסות ממסעדת האיחורים. הסכומים שהעביר לרשות בחודשים ינואר - מאי 1993 הסתכמו ב-460,000 ש"ח, דהיינו לפי פדיון של 4.6 מיליון ש"ח. היעדר הפרדה כאמור אינו מאפשר לחשב את שיעור דמי ההרשאה על פי הפדיון המדורג. בתשובתה מפרברואר 1994 הודיעה הרשות, כי החל מאוגוסט 1993, נעשתה הפרדה בין ההכנסות השונות מהמסעדות בנתב"ג.

השוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין התקבולים לרשות בגין דמי הרשאה מכל מערך המסעדות בתקופה הנסקרת, לעומת ההכנסות מהמערך שהיה קיים בשנת 1989 העלתה כלהלן: מפעיל ב' שילם בעד הפעלת מזנון באולם הציבורי, מסעדה ברחבת בית הנתיבות (פטיו), ומסעדה ומזנון באולם היוצאים, בתקופה ינואר - מאי 1989, סכום של כ-420,000 ש"ח, שהם כ-741,000 ש"ח במחירי פברואר 1993. מפעיל א' שילם בעד הפעלת מסעדה א' ומסעדה באולם היוצאים דמי הרשאה, לתקופה ינואר - מאי 1993, בסך 460,000 ש"ח. מפעיל הנקודה הירוקה שילם דמי הרשאה בסך 252,000 ש"ח בתקופה ינואר - מאי 1993. מכאן, שהכנסות הרשות מהפעלת מערך המסעדות הסתכמו ב-712,000 ש"ח.

- מן האמור לעיל עולה, שדמי ההרשאה ששילם מפעיל א', בעד הפעלת המסעדות באולם הציבורי ובאולם היוצאים, היו נמוכים מדמי ההרשאה ששילם מפעיל ב'. עוד עולה, שהכנסות הרשות מהפעלת מערך המסעדות בין השנים 1989 - 1993 לא גדלו אף כי בתקופה הנדונה השקיעה הרשות כ-500,000 ש"ח בבניית מסעדה א'.



בבית הנתיבות שבנמל התעופה בן גוריון פועלות שתי מסעדות וכן בר משקאות המשמש גם מזנון לשירות הנוסעים. המסעדות והבר מופעלים בידי מפעילים, שמשלמים לרשות דמי הרשאה בשיעורים מסוימים מהפדיון, ודמי שימוש בשטח שהוקצה להם.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בעניין מסירת ההפעלה של המסעדות, העלתה ליקויים רבים בכל הקשור למכרזים להפעלת המסעדה באולם הציבורי: על המועמדים להפעלת המסעדה, שמהם נדרש ניסיון רב בהפעלת מסעדות, הוטל גם לבנות את המסעדה בפרק זמן קצר מאוד, דבר שהרתיע מציעים בכוח מלהגיש את הצעותיהם. במכרז זכה מפעיל א' שכלפיו הראתה הרשות יחס מיוחד, איפשרה לו לסטות מתנאים מהותיים במכרז והלכה לקראתו, שלא כעמדתה כלפי מתעניין אחר. במכרז נקבע שהמסעדה תופעל החל ב-1.4.90, אולם היא הופעלה רק בינואר 1992, ובמהלך אותה תקופה נמנעו מהרשות הכנסות ניכרות;

הרשות לא גבתה ממפעיל המסעדה סכומים שהסתכמו ביותר מ-150,000 ש"ח, ואלה נגבו רק בעקבות הערות הביקורת.

בשל גריעה משטח המסעדה פיצתה הרשות את מפעיל א' ומסרה לידיה, בלא מכרז, את הפעלתו של בית קפה ברחבת אגד, מחוץ לבית התיבות, ששטחו גדול פי ארבעה ויותר מהשטח שיגרע והיא אף השתתפה בכ-265,000 ש"ח בהוצאות הקמתו. הרשות לא עשתה תחשיב אם הפיצוי שניתן הולם את ההפסד של מפעיל א' כתוצאה מצמצום שטח המסעדה.

במאי 1992 החליטה מועצת הרשות, כי מפעיל המנהל שתי מסעדות או יותר בנתב"ג לא יהיה רשאי להשתתף במכרז על הפעלת מסעדות נוספות בנתב"ג. במאוס 1993 ביטלה המועצה את החלטתה ובעקבות זאת התאפשר למפעיל א' לגשת למכרז להפעלת מסעדת האיחורים והוא אף זכה בו.

השתלשלות העניינים והטיפול בעובדות המצטברות הקשורות במכרז להפעלת מסעדה א', וכן כלל הקשרים בין הרשות לבין מפעיל א', מעלים חשד לפגיעה בטוהר המידות.