



י"ג כסלו, תש"פ  
11, בדצמבר, 2019

**דוח ביקורת פנימית במינהל חירום בנושא ניהול החזקת מלאי מזון לשעת חירום**  
**- תמצית מנהלים**

כללי

בחודש מרץ 2019 הגישה חברת [REDACTED], שעימה התקשר המשרד לרענון ואחסון סוכר לבן ממשלתי, בקשה להקפאת הליכים, שבמסגרתה הודתה כי עשתה שימוש במלאי של המדינה על מנת לספק סוכר ללקוחותיה. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

שיטת הדו"ח הופצה ביום 6/10/2019 לגורמים הבאים: מנהל מינהל חירום, יועמ"שית המשרד, חשב המשרד ומנהלת תחום בכיר תמיכות והתקשרויות במשרד. ההתייחסות האחרונה נתקבלה ביום 10/11/2019. עיקרי התגובות הפרטניות שולבו בדוח הסופי והתייחסויות כלליות של המינהל והלשכה המשפטית צורפו כנספחים לדוח.

**שיטת הביקורת, היקף וגבולות הביקורת**

הביקורת קיימה פגישות ושיחות עם הגורמים הרלוונטיים במשרד, דגמה ובחנה מספר אתרי אחסון, עיינה בתכתובות פנימיות ובמסמכים שונים (כגון: דיווחים בגין ביקורי פיקוח מהשנים 2017-2018 אצל חלק מהספקים, מכרזים, הסכמי התקשרות והארכות התקשרויות עם ספקי האחסון וחברת הפיקוח בין השנים 2013-2019, נהלים, ועוד). כמו כן, הביקורת ניתחה את ממצאי בדיקות הפתע שנערכו בכלל אתרי האחסון ע"י חברת פיקוח שנבחרה לאחר האירוע עם חברת [REDACTED]

הביקורת התמקדה בבחינת נאותות הטיפול והבקרה על מלאי החירום הממשלתי. הביקורת בוצעה על תהליכים הנוגעים לתפקודו של המינהל האחראי להוציא אל הפועל את מדיניות המשרד, עמידת חברת הפיקוח בתנאי המכרז לאספקת שירותי פיקוח, בקרה והשגחה על מלאי המזון הממשלתי ועמידת ספקי האחסון בתנאי המכרזים והסכמי ההתקשרות שנחתמו עימם.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

## רקע

הרשות העליונה למזון שבמינהל אחראית להבטיח את החזקתו השוטפת של מלאי המזון האסטרטגי לשעת חירום, על מנת שניתן יהיה לספק את צורכי המשק בשעת חירום. סוגי המלאים החיוניים לשעת חירום, כמו גם הכמות הנדרשת מכל סוג של מלאי המזון לשעת חירום נקבעים בהתאם לתרחיש הייחוס<sup>1</sup> שנקבע ע"י רח"ל (רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון). מלאי המזון לשעת חירום הינם בבעלות המדינה, אותם מחזיק המינהל באמצעות ספקי האחסון והרענון הנבחרים במכרזים פומביים או בהסכמי התקשרות עם פטור ממכרז מכוח תקנה 3(3). המינהל באמצעות חברת הפיקוח, מבקר ומפקח על ניהולו התקין של המלאי במספר היבטים, ובהם: כמות המלאי הנדרשת במחסנים, איכותו, טיבו ותקינותו של המלאי, תקינות המחסנים ואתרי האחסון ועמידתם בהוראות המחייבות.

להלן עיקרי הממצאים וההמלצות:

[REDACTED]

<sup>1</sup> תסריט אפשרי של מצב חירום שאליו יש להיערך, בכל הנוגע למשק המדינה ולתכנון כמויות המלאי והאמצעים התומכים.

[Redacted text block]

המלצות

[Redacted text block]

[Redacted text block]

המלצות

[Redacted text block]

[REDACTED]

המלצות

[REDACTED]

[REDACTED]

#### 4. שיטות לניהול מלאי חירום וערוצי רכישה

במסגרת תהליך הביקורת בחנו את שיטות ניהול מלאי המזון השונות וערוצי האספקה וההפצה המיושמות על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד הכלכלה והתעשייה.

##### א. שיטות לניהול מלאי חירום

ישנן שתי שיטות עיקריות לניהול מלאי מזון, המתאימות למודל לניהול מלאי מזון לשעת חירום, לפיו עובדת מדינת ישראל. **מלאי בבעלות** - כחלק משיטה זו מלאי החירום נרכש על ידי המדינה ומאוחסן אצל נותן השירותים במשך כל תקופת ההתקשרות. **מלאי בליסינג** - בשיטה זו מלאי החירום הינו בבעלות נותן השירותים והמדינה משלמת תשלומים תקופתיים עבור החזקתו כמלאי חירום ממשלתי. במהלך תקופת ההתקשרות, על נותני השירותים לעמוד בהוראות ובכללים שנקבעים על ידי המשרדים ובהם ההנחיות לרענון תקופתי של המלאי ואופן האריזה. נכון למועד הביקורת, מלאי החירום של המשרד מנוהל בשיטת מלאי בבעלות.

הדוח נותן סקירה של השיטות הקיימות תוך פירוט עיקרי ההבדלים באשר לגידור הפסדים (בשיטת "מלאי בבעלות" המשרד יישא בעלות נזק ו/או אובדן שיגרם למלאי חירום), **זמינות** (בעת הארכת התקשרות בשיטת "מלאי בליסינג" ייתכן ולא יהיה לנותן השירותים מלאי זמין לספק כמלאי חירום ממשלתי ועלול להיווצר חוסר באחד מסוגי מלאי החירום), **גמישות** (שיטת "מלאי בליסינג" מאפשרת גמישות בכל הנוגע לסיום התקשרות, לשינוי כמות או סוג של מלאי או להחלפת ספקים), **עלויות ומועד ההוצאה** (בשיטת "מלאי בליסינג" המשרד אינו נדרש להקצות תקציב גדול במועד רכישת המלאי אך לאורך זמן עשוי לגרום להוצאות גבוהות יותר עבור אחזקתו ומוכנות הספק בשעת חירום להעמיד את המלאי לרשות המשרד).

[REDACTED]

**ב. ערוצי אספקה והפצת מלאי החירום**

חלק ממלאי החירום מיועד לצריכה פרטית של כלל האוכלוסייה ולפיכך אמור להיות מאוחסן כמלאי תוצרת גמורה שארוז באריזות קטנות. חלקו האחר של מלאי החירום מיועד לשמש כחומר גלם למפעלי תעשייה לייצור, לפיכך אמור להיות מאוחסן כמלאי חומרי גלם שארוז באריזות גדולות.

ישנן שתי שיטות עיקריות לאספקה והפצת מלאי החירום:

**סיטונאית** - בדרך כלל מתבצעת בהיקפי סחר גדולים ובאריזות גדולות (המתאימות לתעשייה). בשיטת אספקה זו מלאי החירום הממשלתי נמצא במספר מחסנים מצומצם. **קמעונאית** - בדרך כלל בכמויות ובאריזות קטנות, באמצעות מרכולים ורשתות שיווק הממוקמות בקרבת אזורי מגורים.

בשיטה הסיטונאית - מצד אחד קל יחסית לפקח על המחסנים, אך מצד שני בשעת חירום קשה יותר להפיץ את מלאי החירום לציבור הרחב. בשעת חירום יש צורך להשקיע משאבים באריזות המלאי באופן שיתאים גם למשקי בית, כמו גם לשנעו לכל רחבי הארץ. נכון למועד ביצוע הביקורת, מלאי החירום של המשרד מנוהל ברובו ע"י סיטונאים.

[REDACTED]

(נמסר לביקורת כי עתיד להתפרסם מכרז פומבי של אחזקת מלאי עדשים בשיטת ליסינג, וכי חשבות המשרד המליצה על מעבר לאריזות קטנות לצריכה פרטית במלאי הארוז והסוכר. המלצה זו תיושם במכרזים הבאים לפי דרישתה).

**הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה המלא של המינהל לאורך כל תהליך הביקורת.**

בהתאם לסעיף 6א(א) לחוק הביקורת הפנימית, יש לקיים דיון בממצאי דוח הביקורת **תוך 45 יום** ממועד הגשתו.

**אודה על קיום דיון בוועדה לתיקון ליקויים.**

בברכה,

ליאת שלם  
מבקרת המשרד

