

אגף החשב הכללי - פעולות ביקורת

באגף החשב הכללי נבדקו המכרזים שהוא מקיים כדי להבטיח את העמידה במחויבות של ממשלת ישראל להוביל גרעינים באניות הנושאות דגל של ארה"ב.

הובלת גרעינים באניות הנושאות דגל אמריקני

ריכוז ממצאים

במסגרת הסכמי הסיוע הכלכלי האזרחי של ארה"ב לישראל, התחייבה ממשלת ישראל, בין היתר, לגרום שלפחות 800,000 טון מכמות הגרעינים שנרכשת בכל שנה בארה"ב יובלו באניות נושאות דגל אמריקני. מכיוון שההובלה באניות אמריקניות יקרה פי כמה מההובלה באניות שאינן אמריקניות, מקיים החשב הכללי במשרד האוצר (החשכ"ל) מפעם לפעם מכרז, ובו הוא מזמין הצעות לסכום הפיצוי שתשלם הממשלה לזוכה במכרז תמורת התחייבותו להוביל סוגי גרעינים שונים שמאשרת הממשלה, באניות הנושאות דגל אמריקני.

במרבית המכרזים שפרסם החשכ"ל לא הובהר כראוי אילו סוגי מוצרים - נוסף על סוגי הגרעינים שפורטו - יהיה הזוכה רשאי להוביל במסגרת מילוי ההתחייבות האמורה.

בפרוטוקולים של ועדת המכרזים צוין, כי בקצת מהמכרזים פעלו החברות המתמודדות בתיאום עם חברה אחת - חברה א' - שזכתה בכל המכרזים שהתקיימו מאוקטובר 1991 ועד יולי 1993. חברי הוועדה הטילו ספק בקיומה של תחרות במכרזים אלה.

בדצמבר 1993 נתן החשכ"ל לחברה ב', שזכתה במכרז, אישור להכרה בכוספת סויה ובפריטים אחרים כסוג של גרעינים לצורך מילוי ההתחייבות שנקבעה במכרז, אולם האישור בוטל על פי הוראת מנכ"ל משרד האוצר, לאחר ששלוש יצרניות השמן הגדולות פנו יחד אל שר האוצר, שר התעשייה והמסחר ושר החקלאות.



במסגרת הסכמי הסיוע הכלכלי האזרחי של ארה"ב לישראל, התחייבה ממשלת ישראל להמשיך ולרכוש בארה"ב מדי שנה בשנה כ-1.6 מיליון טון גרעינים (חיטה, פולי סויה וסוגי מספוא שונים). נוסף על כך התחייבה הממשלה להוביל לפחות 800,000 טון מן הכמות האמורה באניות נושאות דגל ארה"ב (להלן - אניות אמריקניות).

עד 1990 רכשה הממשלה בעצמה גרעינים ושכרה אניות להובלתם. מאז, הועבר יבוא הגרעינים ליזמים פרטיים הנדרשים לקבל רישיון יבוא ממשרד החקלאות. כדי להבטיח את עמידתה של הממשלה בהתחייבויותיה כלפי הממשל בארה"ב לרכוש 1.6 מיליון טון גרעינים, מתנה משרד החקלאות את רישיונות היבוא ברכישת כמות מסוימת מהגרעינים בארה"ב; בפועל, כמות הגרעינים הנרכשת בארה"ב גדולה, בדרך כלל, מהכמות המוערית הנדרשת על פי ההתחייבות.

למילוי ההתחייבות להוביל באניות אמריקניות 800,000 טון מהגרעינים הנרכשים בארה"ב אחראי החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל). מכיוון שהובלה באניות אמריקניות יקרה פי כמה מהובלה באניות אחרות (להלן - אניות זרות), מקיים החשכ"ל מפעם לפעם מכרז, ובו הוא מזמין הצעות לסכום הפיצוי שיהא על הממשלה לשלם לזוכה בגין הפרשי המחיר הנובעים מהובלת גרעינים באניות אמריקניות. הזוכה במכרז מתחייב להוביל את כמות הגרעינים הנדרשת במהלך התקופה שנקבעה במכרז, ובתמורה הוא יקבל פיצוי מוסכם על כל טון גרעינים שיוביל בפועל. אם הזוכה במכרז לא יוביל את הכמות הנדרשת, או שלא יוביל אותה עד המועד שנקבע במכרז, יהא עליו לשלם לממשלה סכום כסף שנקבע במכרז.

בגין הפרשי המחירים בהובלת הגרעינים הוציאה הממשלה בשנת הכספים 1991¹ 6.4 מיליון ש"ח, בשנת 1992 הסתכמה ההוצאה ב-33.7 מיליון ש"ח, בשנת 1993 - 40.7 מיליון ש"ח, ובשנת 1994 היה התקציב המעודכן 68.0 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים).

בחודשים יולי - ספטמבר 1994 בדק משרד מבקר המדינה באגף החשכ"ל במשרד האוצר את טיפולו במילוי ההתחייבות להוביל גרעינים באניות אמריקניות. בדיקות השלמה נעשו ביחידות נוספות במשרד האוצר, ברשות ההגבלים העסקיים ובמשרד החקלאות.

המכרזים ותנאיהם

ב-1990 (השנה הראשונה שבה הועבר היבוא ליזמים פרטיים) קיימה את המכרז להובלת גרעינים נציגות משרד האוצר בניו יורק. ב-1991 הקים החשכ"ל ועדת מכרזים ובה נציגים של החשכ"ל, של אגף התקציבים ושל הייעוץ המשפטי של משרד האוצר. מכרזים מתקיימים אחת לכמה חודשים, ומוצעות בהם, בדרך כלל, שלוש חלופות לכמויות הגרעינים שיובלו ארצה ולמועדי ההובלה. במכרזים, שהתפרסמו רק בארץ (כולל בעיתון בשפה האנגלית), רשאי להשתתף כל גוף, ישראלי או זר, והוא רשאי להציע הצעות לכל החלופות, למקצתן או לשילוב שלהן.

על פי מידע שנמסר לחברי ועדת המכרזים, מחירי ההובלה באניות אמריקניות נעו במהלך השנים 1991 - 1994 בין 30 דולר ל-35 דולר לטון, ואילו מחירי ההובלה באניות זרות נעו בין 10 דולר ל-15 דולר לטון.

בטבלה שלהלן מפורטים הזוכים וסכום הפיצוי לטון שנקבע במכרזים מאז אוקטובר 1991 ואילך.

¹ מנתה תשעה חודשים בלבד, מאפריל עד דצמבר.

תוצאות המכרזים להובלת גרעינים

<u>מועד המכרז</u>	<u>החברה הזוכה</u>	<u>פיצוי שנקבע לטון (ברולרים)</u>
אוקטובר 1991	חברה א'	15.50
ינואר 1992	חברה א'	17.20
ספטמבר 1992	חברה א'	21.75
דצמבר 1992 *	חברה א'	24.00
יולי 1993 **	חברה א'	24.00
	חברה ב'	20.80
דצמבר 1993	חברה ב'	23.85
פברואר 1994	חברה א'	22.70
ספטמבר 1994	חברה ד'	10.25
	חברה א'	10.50
	חברה ג'	11.40

* ועדת המכרזים החליטה לבטל את המכרז, ולקיים מו"מ עם חברה א' שהגישה את ההצעה הזולה ביותר (ראה להלן).

** במכרז הזה נבחרו שתי חלופות - אחת של חברה א' לתקופה 1.7.93 - 30.9.93, במחיר 24 דולר לטון; ואחת של חברה ב' לתקופה 1.10.93 - 31.3.94, במחיר 20.80 דולר לטון. שתי החברות הגישו את ההצעות הזולות ביותר, כל אחת לחלופה שבה זכתה.

1. מהפרוטוקולים של ועדת המכרזים עולה, כי חברי הוועדה הטילו ספק רב, אם היתה קיימת תחרות כלשהי בהליך הגשת ההצעות בקצת מהמכרזים, וזאת מכמה טעמים: (א) בכמה מכרזים, כוונה רצינית לזכות במכרז היתה רק למועמד אחד או שניים. היתר הגישו הצעות שלא על פי נוהלי המכרז, או שפעלו בתיאום עם חברה א'. כך למשל, בפרוטוקול של ועדת המכרזים מאוקטובר 1992, מכרז שבו השתתפו שלוש חברות, נאמר כי ככל הידוע יש קשר בין חברה א' לבין שתי החברות האחרות. בפרוטוקול של ועדת המכרזים מדצמבר 1992, מכרז שגם בו השתתפו אותן שלוש חברות, צוין שנמסר לחברי הוועדה, כי ההצעות של שתיים מהן הובאו למשרד במשותף על ידי עובד של חברה א'. עוד נאמר בפרוטוקול, כי גם בעבר עבדו שתי החברות בתיאום עם חברה א' ואפילו "חילקו ביניהן אניות" במסגרת חוזי ההובלה. כתוצאה מכך החליטו חברי הוועדה לבטל את ההליך ולא לקבל שום הצעה, וכי חברה א' תוזמן למשא ומתן; בסופו של המו"מ הסכימה חברה א' להוזיל את הצעתה המקורית ב-0.75 דולר לטון. (ב) בפרוטוקול של ועדת המכרזים מאוקטובר 1992 צוין, כי חברה א' זכתה במכרז שפרסמו ארבע החברות הגדולות המייצרות שמן בארץ (להלן - יצרניות השמן) להובלת כ-12 אניות של פולי סויה לארץ (לאו דווקא באניות אמריקניות).

במכתב מנובמבר 1992, שבו הסביר החשכ"ל לשר האוצר את הקשיים הנובעים מהמחויבות להוביל גרעינים באניות דגל אמריקניות, הוא ציין, בין היתר, כי לאחרונה זכה במכרז שפרסם החשכ"ל, גוף שכבר זכה קודם לכן בהתקשרויות עם יבואנים בענף הגרעינים ובכך הקטין במידה רבה אפשרות לתחרות במכרז.

בשנים 1990 - 1994 היו פולי הסויה (התשומה לייצור שמן סויה וכוספת סויה) כ-25% מכלל יבוא הגרעינים מארה"ב. בשנים שבהן זכתה חברה א' במכרז הובלה התקשרו אתה יצרניות השמן לצורך הובלת פולי הסויה. גם לאחר שחברה ב' זכתה במכרזים להובלת גרעינים ב-1993, המשיכו יצרניות השמן להוביל את פולי הסויה באמצעות חברה א', לא באניות אמריקניות. החשכ"ל הסביר כי שוק אניות הצובר האמריקניות הוא מצומצם; כמעט כל הובלות הגרעינים מארה"ב לישראל באניות אמריקניות בוצעו על ידי שתי חברות אניות בלבד, שלאחת מהן שתי אניות ולאחרת חמש אניות. החשכ"ל ציין כי חברת האניות האחרת שהובילה גרעינים בשביל חברה א', סירבה להובילם בשביל חברה ב', שכאמור זכתה במכרזים שהיו ב-1993. סירובה של חברת האניות האמריקנית להוביל גרעינים בשביל חברות אחרות פרט לחברה א', וכן התקשרותן של יצרניות השמן להובלת פולי הסויה עם חברה א' בלבד, הקשו מאוד להגדיל את מספר המתמודדים ה"אמיתיים" במכרזי החשכ"ל.

2. בכל המכרזים שקיים החשכ"ל עד ספטמבר 1994 נקבע כי גרעינים הם: "חיטה, שעורה, תירס, סורגוס, פולי סויה וכל סוג גרעינים אחר שתאשר הממשלה מראש" (להלן - רשימת הגרעינים). חברה א' ביקשה וקיבלה מהחשכ"ל פעמיים אישורים חד-פעמיים להובלת כמויות קטנות של סוגי פריטים שלא נכללו ברשימת הגרעינים: במארס 1992 - 7,000 טון של כוספת תירס, ובפברואר 1993 - 8,000 טון של אורז בתפזורת. אישורים אלה ניתנו לאחר שהחשכ"ל התייעץ עם הציר הכלכלי של ישראל בווישינגטון ועם סמנכ"ל משרד החקלאות. לאחר שחברה ב' זכתה במכרז שהתקיים ביולי 1993, היא פנתה אל החשכ"ל באוגוסט אותה שנה בבקשה לאשר כי פריטי מספוא מסוימים, ובהם כוספת סויה, יוכרו כמוצרים שמותר להובילם במסגרת המכרז. החשכ"ל אישר את הבקשה בלא שהגביל את כמות הפריטים הנוספים שיכירו בהם לצורך המכרז.

ראש ענף משרדים כלכליים באגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1994, כי החליט לאשר את הבקשות לאחר התייעצות עם הציר הכלכלי ועם סמנכ"ל משרד החקלאות, ובהתאם למדיניות החשכ"ל שיש לצמצם ככל האפשר את התערבות הממשלה בשוק הגרעינים, ולתת לזוכים במכרז חופש מרבי בעניין סוגי המוצרים המובלים.

במכרזים שקיים החשכ"ל בדצמבר 1993 ובפברואר 1994 לא שונתה רשימת הגרעינים ולא נכללו בה הפריטים הנוספים שאושרו לחברה ב'.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהחשכ"ל יגדיר במפורט ככל האפשר את סוגי המוצרים המותרים להובלה, כדי שיהיו נהירים לכל המועמדים בכוח. הגדרה כזאת, הנדרשת על פי דיני המכרזים, עשויה להביא להגדלת מספר המתמודדים, להגביר את התחרות וכתוצאה מכך לגרום לחיסכון בהוצאה הממשלתית הנובעת מהתחייבות הובלה. עוד ראוי היה לשקול פרסום מכרז בין-לאומי במטרה להגדיל את מספר המתמודדים.

פעולות של יצרניות השמן ושל חברה א'

1. האישור שנתן החשכ"ל לחברה ב' כי גם כוספת סויה תוכר כמוצר שמותר להוביל במסגרת המכרז, עורר את התנגדותן של ארבע יצרניות השמן הגדולות. כוספת סויה היא חומר שנותר מפולי סויה לאחר שמוציאים מהם את הרכיב השומני שמשמש להכנת שמן. יצרני השמן מפיקים משימוש בפולי סויה שמן סויה (מוצר בעל חיי מדף ארוכים) וכוספת סויה (מוצר) בעל חיי מדף קצרים.

קצרים). מובן מאליו שיצרניות השמן מעוניינות ביבוא פולי סויה במחיר זול ככל האפשר ובמניעת יבוא כוספת סויה, ולחלופין בייקור הכוספה המיובאת.²

לאחר פניות של שלוש יצרניות השמן הגדולות אל משרד האוצר, משרד התעשייה והמסחר ומשרד החקלאות, בוטל האישור שניתן לחברה ב' לפי הוראת מנכ"ל משרד האוצר. ההודעה של משרד האוצר לחברה ב' על ביטול האישור, לא לוותה בנימוקים.

חברה ב' הודיעה לסגן החשכ"ל מיד עם קבלת הודעתו, כי היא עומדת על כך שההסכם שנחתם עמה יקיים ככתבו וכלשונו. לאחר משא ומתן שקיימו חברה ב' והחשכ"ל הושגה פשרה, ולפיה תוביל חברה ב' במסגרת המכרז 24,000 טון נוספים של כוספת סויה שהיא התחייבה להוביל עוד לפני שבוטל האישור. בתמורה תוותר החברה על כל טענה מצדה בגין ביטול האישור.

2. במכרז שפרסם החשכ"ל בספטמבר 1994 הוא לא כלל כוספת סויה ופריטים נוספים ברשימת הגרעינים. במכרז נקבע, כי "גרעינים - כל אחד מאלה: חיטה, שעורה, תירס, סורגוס, פולי סויה, וכל סוגי גרעינים או מוצר אחר שתאשר הממשלה מראש". כעשרה ימים לפני המועד האחרון להגשת הצעות למכרז פרסם החשכ"ל הודעה למשתתפים בכוח במכרז, ועל פיה יותר לזוכה להוביל גם פריטים נוספים ובהם כוספת סויה, ובלבד שכמות הפריטים הנוספים לא תעלה על 15% מהכמות שהזוכה התחייב להוביל.

במכרז השתתפו 11 חברות (שעל פי האמור בפרוטוקול המכרז מדצמבר 1992, מקצתן קשורות לחברה א'), וזכו בו יחד שלוש חברות: חברה א', חברה שבעבר צוין בפרוטוקול כי הצעתה מתואמת עם חברה א' וחברה אחרת שטרם זכתה במכרז בעבר. במכרז הושגו מחירים נמוכים ביותר מ-50% מהמחירים שהושגו במכרזים הקודמים. ראש ענף משרדים כלכליים באגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1994, כי לדעתו היו שלוש סיבות עיקריות להצעות המחיר הנמוכות במכרז: (א) עליית מחירי ההובלה באניות זרות (עלייה המקטינה את ההפרש הנדרש בין לבין ההובלה באניות אמריקניות); (ב) ירידת מחירי ההובלה באניות אמריקניות; (ג) מספרן הגדול של החברות שהשתתפו במכרז.

3. בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה, הסבירה רשות ההגבלים העסקיים בנובמבר 1994, כי לדעתה אין לראות בהפעלת שדולה ענפית כלפי רשויות המדינה הסדר כובל, וכי התקשרות של יצרניות השמן עם חברה א' כמתווך יחיד אינה מצדיקה הליך של חקירה כדי לאשר או להפריך את קיומו של הסדר כובל. עם זאת ציינה הרשות "שהתקשרות זו, עשויה להצביע בהצטרף נתונים נוספים על חשש לקיומו של הסדר כובל". לדעת משרד מבקר המדינה, התקשרות כאמור לעיל עלולה להביא לשתי תופעות בלתי רצויות: (א) אפשרות לתיאום כמויות פולי הסויה שמייבאת כל אחת מיצרניות השמן (כמויות שמהן נגזרת התפוקה בענף); (ב) מתן אפשרות לזוכה במכרז, שקשור עם גורם אינטרסנטי, להגביל יבוא של מוצר מסוים ובכך לגרום לפגיעה בליברליזציה בשוק הגרעינים ובענף השמנים; לפיכך, מן הראוי היה כי הממונה על ההגבלים העסקיים יעקוב אחרי ההתפתחויות בעניין הובלת גרעינים לארץ.

² בעניין לחצים של יצרניות השמן למנוע הורדת היטלים על יבוא כוספת סויה, שבעקבותיהם החליטה הנהלת משרד התעשייה והמסחר שלא להפחית את ההיטלים כפי שתוכנן, ראה דוח שנתי 44, עמ' 686.



ביצוע מחויבות ההובלה באניות הנושאות דגל אמריקני כרוך במגבלות ובאילוצים שאין למשרד האוצר שליטה עליהם. דווקא משום כך, חיוני שמשרד האוצר יימנע מצעדים המקשים על מועמדים להשתתף במכרז ויפעל לעידוד התחרות במכרזים ולהגדלת הגמישות של מחויבות ההובלה בתחומים שנתונים להשפעתו. החשיבות של התחרות נובעת גם משיקולים של תקינות המכרז וגם משיקולים כלכליים של מזעור הוצאות הממשלה על מחויבות ההובלה.