

פי גלילות מסופי נפט וצנורות בע"מ

פעולות הביקורת

"פי גלילות מסופי נפט וצנורות בע"מ" היא חברה כלולה בחברה הממשלתית תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ, והמבקר הפעיל עליה את ביקורת המדינה. נבדקו השקעת החברה במכלי מסוף אשדוד בשנים 2000 ו-2001 בסכום של 86 מיליון ש"ח, לרבות דרך קבלת ההחלטות במוסדות החברה בעניינה ותהליך בחירת ההצעה של הקבלן שזכה במכרז להקמת המכלים.

השקעה ברכוש קבוע

תקציר

פי גלילות מסופי נפט וצנורות בע"מ (להלן - החברה) השקיעה בשנים 2000 ו-2001 כ-86 מיליון ש"ח בהקמת שלושה מכלים שנפח כל אחד 20,000 קילולטר לאחסון מוצרי דלק במסופה שבאשדוד. הוצאות המימון, האגרות ושכ"ט עו"ד הסתכמו בכ-7 מיליון ש"ח. עלויות התכנון, ההקמה והפיקוח על ההקמה הסתכמו בכ-79 מיליון ש"ח.

בסוף אוקטובר 1999 אישר דירקטוריון החברה הקמת שני מכלים בעלות של 41 מיליון ש"ח על פי תכנית עסקית שהציג לו מנכ"ל החברה ב-11.10.99. בדצמבר 2000 אישר הדירקטוריון הקמת מכל שלישי בעלות של 25 מיליון ש"ח. לתכנית העסקית קדמו טיוטות מספר שהוכנו באגפי הכספים והמבצעים בחברה.

בטיטות התכנית העסקית שאותה הכין אגף המבצעים באוקטובר 1999, נאמדה עלות ההשקעה בשני המכלים בכ-56 מיליון ש"ח, בדומה לנתוני תקציב ההשקעות לשנת 2000. בטיטות נאמר שההשקעה אינה כדאית מבחינה כלכלית ועלולה לגרום לחברה הפסד ניכר. בהתאם לתחשיבים של משרד מבקר המדינה המבוססים על מסמכי החברה, ההשקעה במכלים לא הייתה כדאית, דבר שהתבטא בערך נוכחי נקי שלילי של כ-40 מיליון ש"ח.

ב-3.10.99 הורה מנכ"ל החברה לשנות את הנחות הטיטות ולהציג בתכנית העסקית עלות השקעה קטנה יותר והכנסות גבוהות יותר. בעקבות הכנסת שינויים אלה הוצגה ההשקעה ככדאית כביכול והיא אושרה בידי הדירקטוריון.

הקבלן שהקים את המכלים נבחר במכרז סגור. נמצא שבהליך המכרז נפלו פגמים: כל הקבלנים שהחברה הזמינה להשתתף במכרז, למעט הקבלן שזכה בו, לא עמדו בתנאי

הרישוי הקבועים בחוק לביצוע העבודות, לא מילאו אחר תנאי הסף של המכרז, והחברה לא עמדה על כך שיצרפו ערבות בנקאית לעמידתם בתנאי המכרז. הליך הבחירה של הקבלן הזוכה בנסיבות אלה מעורר ספק אם מילאה הנהלת החברה את חובתה כדי להגשים את המטרה להשאת רווחי החברה. הצטברות הממצאים שהעלתה הביקורת מעוררת חשש שהנהלת החברה פעלה באופן שאינו מתיישב עם חובת הזהירות כלפי החברה.



מחצית המניות של חברת פי גלילות מסופי נפט וצנורות בע"מ (להלן - פי גלילות או החברה) מוחזקת בידי החברה הממשלתית תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ¹, והמחצית השנייה מוחזקת בידי חברות הנפט: פז, חברת נפט בע"מ; דלק, חברת הדלק הישראלית בע"מ וסנוול ישראל בע"מ. פי גלילות קולטת במסופיה תזקי נפט, בין השאר, ממפעלי בתי זיקוק לנפט בע"מ בחיפה ובאשדוד ומנפקת אותם לחברות הדלק הפועלות במשק. התזקיקים המאוחסנים במסופי החברה הם בבעלותן של חברות הדלק, ופי גלילות רק נותנת להן שירותי אחסון וניפוק במסופיה בגלילות (באזור הרצליה)², באשדוד, בירושלים ובבאר שבע. המנכ"ל של פי גלילות שכיח בתקופת הביקורת החל בתפקידו ביולי 1997.³

השקעתה העיקרית של החברה ברכוש קבוע בשנים 2000 ו-2001 הייתה בהקמת שלושה מכלי אחסון במסוף אשדוד בעלות של כ-86 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני - נובמבר 2001 את ההשקעה במכלי מסוף אשדוד, את דרך קבלת ההחלטות במוסדות החברה ואת תהליך בחירת ההצעה של הקבלן שזכה במכרז והקים את המכלים. בדיקות השלמה נעשו בחברה בחודשים מאי - אוגוסט 2002 ובאפריל - יוני 2003.

קבלת החלטות

בסוף יוני 1999, בעקבות המלצת מנכ"ל החברה להקים מכלים לאחסון דלק במסוף אשדוד, החליט הדירקטוריון שהנהלת החברה תכין תכנית עסקית (להלן - התכנית) ותכנית מימון להשקעה זו. באוקטובר אותה שנה הציג המנכ"ל בפני חברי הדירקטוריון את התכנית, את השיקולים העסקיים והכלכליים, המטרות, הרקע לאישור התכנית, יתרונותיה וחולשותיה, תמצית תכנית ההקמה ותמצית הניתוח הכלכלי. לפי התכנית יש צורך "בהקמת 2 מכלי אחסון לדלק בנפח של 20,000 ק"ל כל אחד" בעלות של 41 מיליון ש"ח. מהפרוטוקולים של החברה לא ניתן לעמוד על הדיון שהתקיים בתכנית הדירקטוריון, ואי אפשר לדעת אם התקבלו בעקבותיה החלטות. מכל מקום, התכנית אושרה פה אחד על ידי הדירקטוריון בסבב שיחות טלפון. בסוף דצמבר אותה שנה אישר הדירקטוריון את תכנית העבודה ואת התקציב לשנת 2000, כולל השקעה בשני מכלים במסוף אשדוד בסכום של 55.2 מיליון ש"ח.

- 1 על חברת תשתיות נפט ואנרגיה ראו דוח שנתי 51א, עמ' 371; דוחות ביקורת על איגודים - דוח מס' 5/ שנת 2000, עמ' 31-52; דוח מס' 2/ שנת 2001 עמ' 153; דוח שנתי 52ב, עמ' 379.
- 2 מסוף זה חדל לפעול בדצמבר 2002.
- 3 על חילופי המנכ"לים ראה בדוח שנתי 51א, עמ' 376-378.

חברי הדירקטוריון שכיהנו באותה עת, לא הבהירו למשרד מבקר המדינה מדוע אישרו את תקציב ההשקעה במכלים שחרג בכ-14 מיליון ש"ח מחישובי העלות בתכנית. בפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון דווח בקצרה על ההחלטות, אולם לא ניתן ללמוד מהם אם חברי הדירקטוריון קיימו דיון ענייני בנושא האמור, ולא נמצאו נימוקים להחלטה על הגדלת תקציב ההשקעה.

בסוף דצמבר 2000 אישר הדירקטוריון תקציב ותכנית עבודה לשנת 2001. בתקציב נכללו 5.5 מיליון ש"ח נוספים להשלמת הקמת שני המכלים ו-25 מיליון ש"ח להקמת מכל שלישי, דהיינו הדירקטוריון אישר השקעה כוללת בסך 85.7⁴ מיליון ש"ח עבור שלושת המכלים באשדוד. מהפרוטוקולים של הדירקטוריון לא ניתן לעמוד על הנימוקים להגדלת התקציב להקמת שני המכלים הראשונים ב-5.5 מיליון ש"ח נוספים ועל הנימוקים להקמת המכל השלישי.

תכנית עסקית

לפי חישובי החברה שצוינו בתכנית העסקית שאותה הציגה הנהלתה בפני הדירקטוריון באוקטובר 1999, "הערך הנוכחי הנקי"⁵ של ההשקעה באוקטובר 1999 לפעילות של 15 שנה הסתכם בכשני מיליון ש"ח, והתשואה על השקעה נאמדה ב-7.73%. על בסיס חישובים אלה אישר הדירקטוריון את התכנית, כאמור בסבב שיחות טלפון.

לפני הצגת התכנית הכינו אגפי הכספים והמבצעים שבחברה שתי טיוטות ביולי ובאוקטובר 1999, בהתאמה. ב-3.10.99 ערך המנכ"ל דיון בטייטה שהכין אגף המבצעים (להלן - הטייטה) בהשתתפות מנהל אגף המבצעים דאז, מנהל הפרויקט, שבזמן קיום הביקורת היה מנהל אגף ההנדסה בחברה, ומנהל אגף הכספים; אין מסמכים מיישביה זו. הטייטה הראתה "שווי כלכלי שלילי" שהסתכם ב"ערך נוכחי נקי" שלילי של 13.9 מיליון ש"ח לפעילות של עשר שנים בריבית של 6.9%, והתשואה נאמדה ב-3.81% בלבד. על פי רישומי מנהל אגף הכספים על גבי הטייטה, הורה מנכ"ל החברה לערוך שינויים בהנחות הכלכליות שבבסיס התכנית; בין השאר, הוא הורה על הקטנת עלות ההשקעה והגדלת ההכנסות הצפויות, דבר שהיה בו כדי להציג לדירקטוריון מצג של כדאיות כלכלית כביכול וכך לזכות באישורו.

להלן יובאו הפרטים.

1. עלות ההשקעה: (א) במועד אישור ההשקעה לא היה לחברה אומדן מפורט של עלויות הפרוייקט, לבד ממסמך בן שלוש שורות המסכם את אומדן עלות ההקמה של שני המכלים. לדעת משרד מבקר המדינה, אישור פרויקט כזה בלא אומדן מפורט הוא בלתי סביר ומעורר תמיהה.

4 בסכום זה כלולים 7 מיליון ש"ח להוצאות מימון, ביטוח, אגרות רישוי ושכר טרחת עורך דין; גובה הוצאות המימון נגזר מהעלות הכוללת של ההשקעה.
5 "ערך נוכחי נקי" - הערך המהווה של תזרים המזומנים של הפרויקט.

(ב) מנהל אגף הכספים רשם על גבי הטיוטה את הנחיות המנכ"ל, בין השאר: "יבוצעו שינויים עפ"י הנחיות מנכ"ל. הובהר נושא עלות + רישום בספרים על סך M 56 ש"ח - העלות הכוללת ולא רק המכלים. למרות זאת, הנחה המנכ"ל לרשום רק עלות הקמת המכלים, כלומר M 41 ש"ח". לפי הנחיות המנכ"ל הוצגה בתכנית רק עלות ההקמה של שני המכלים שהסתכמה בכ- 41 מיליון ש"ח (כולל 15% להוצאות בלתי צפויות), אך לא הוצגה עלות ההשקעה במערכות הצנרת ובשאר המערכות ההיקפיות. מנכ"ל החברה הסביר למבקר המדינה, כי הפרש העלויות משקף השקעה בתשתית שמטרתה לאפשר חיבור צנרת המכלים לתשתיות אחרות באתר. מכיוון שכך, טען המנכ"ל, ההשקעה הנוספת לא הייתה חלק מההשקעה במכלים.

משרד מבקר המדינה בחן את תקציב ההשקעות לשנת 2000 שאישר דירקטוריון החברה בדצמבר 1999. מהבחינה עולה, שהקמת שני המכלים החדשים, ללא כל צנרת ומערכות תפעול כלשהן, היא לבדה הגיעה לכ- 41 מיליון ש"ח, ואילו התקנת המערכות ההיקפיות - אשר בלעדיהן לא ניתן לתפעל את המכלים - הביאה את העלות הכוללת לכ- 55 מיליון ש"ח. גם אם נניח כי חלק מההשקעה במערכות ההיקפיות שימשה למטרה אחרת, כדברי המנכ"ל, נראה כי עלות של 41 מיליון ש"ח, כפי שהוצגה לדירקטוריון באוקטובר 1999 בעת שאישר את התוכנית העסקית, נמוכה מהעלות כוללת.

ההפרדה בין עלויות הקמת שני המכלים ובין עלויות המערכות ההיקפיות נראית לכאורה מלאכותית, והיה בה כדי להציג בפני הדירקטוריון תמונה לא מלאה על העלויות הצפויות.

2. הכנסות : על פי התכנית, ההכנסה השנתית הצפויה בעקבות הקמת שני המכלים החדשים היא כחמישה מיליון ש"ח. חישוב ההכנסות הצפויות התבסס על ההנחה שתהיה הכנסה נוספת מאחסון אסטרטגי של דלק בתעריף מלא (6.73 ש"ח לק"ל לחודש) בשני מכלים קיימים שנפח כל אחד 33,000 ק"ל. בהתאם לתכנית, מכלים אלו יתפנו בגלל הכנסתם לשימוש של שני המכלים החדשים, שנפח כל אחד 20,000 ק"ל, לצורכי תפעול וניפוק במקום השניים הקיימים. בהתאם לתכנית, מכל אחד אמור היה להיות מוכרך למינהל הדלק במשרד התשתיות הלאומיות למטרת אחסון אסטרטגי, ומכל שני היה אמור לשמש תחליף למכל לאחסון סולר במסוף גלילות.

(א) משרד מבקר המדינה העלה, כי במועד אישור התכנית בידי הדירקטוריון לא הייתה לחברה כל התחייבות שהיא ממנהל הדלק על אחסון של מלאי אסטרטגי, חוץ מן הכמויות שהיו באותה עת ולא השתנו עד אוגוסט 2002.

בתכנית נוספה הערה המציינת כי בניתוח ההכנסות לא הובאו בחשבון עוד אפשרויות לניצול המכלים כגון אחסון בעבור חברת חשמל, משרד הביטחון או לצורכי נמל התזקייה הדרומי. לדעת משרד מבקר המדינה, בהערה זאת היה כדי ליצור בקרב חברי הדירקטוריון רושם כאילו יש לחברה עוד אפשרויות להכנסה ממקורות אחרים, אף על פי שבטיוטה צוין בפירוט שהאפשרויות האלה אינן כדאיות כלל מבחינה כלכלית. יתר על כן, ההערה על אפשרויות להכנסה נוספת מחברת החשמל נרשמה בתכנית אף שכבר ביולי 1999 ידעה הנהלת החברה כי אין בכוונת חברת החשמל לחכור עוד מכל. משמעות הסיכום עם חברת החשמל והשפעותיו על כדאיות ההקמה של המכלים לא הוצגו בפני הדירקטוריון.

(ב) בטיוטות שהציגו אגף הכספים ואגף המבצעים ביולי ובאוקטובר 1999, בהתאמה, צוינה האפשרות שתעריפי האחסון יקטנו כתוצאה מהתכנית לשינוי התעריפים במשק הדלק⁶ - ב-15

6 ראו המלצה ג' בעמ' ב' שב"דין וחשבון הועדה לעניין תעריפי תשתית" שהוגש לשר האנרגיה והתשתית ביוני 1995 - דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 48, עמ' 700.

אחוזים לאחר חמש שנים ממועד הפעלת המכלים ובעשרה אחוזים נוספים לאחר חמש שנים נוספות. עוד יצוין כי לפי נתוני הטייטה של אגף המבצעים, ההכנסות מהחכרת מכל לחברת חשמל או למשרד הביטחון יהיו כ-1.6 מיליון ש"ח לשנה בעשר השנים הראשונות; לאחר מכן יקטן התעריף ב-10 אחוזים. בתכנית שהוצגה לדירקטוריון באוקטובר 1999 לא צוינה האפשרות שתעריפי האחסון יקטנו ולא הוצגו המשמעויות של הערכת כדאיות ההשקעה במכלים.

בהתאם להנחיית מנכ"ל החברה, התבססו תחשיבי התכנית על הכנסות קבועות לפי תעריף מלא לאחסון מוצרי דלק, הגבוה מהתעריפים הצפויים בפועל. הצגת זרם הכנסות קבוע הגבוה מהצפוי, מצד אחד, והצגת עלות השקעה מצומצמת, מצד אחר, הפכו את מסקנות התחשיב הכלכלי ואת ההשקעה המתוכננת מהשקעה לא כדאית כלכלית להשקעה כדאית. בכך הציגה הנהלת החברה מצג שהיה בו כדי להטעות את חברי הדירקטוריון בכואם לאשר את הפרויקט.

3. תחשיב משרד מבקר המדינה : משרד מבקר המדינה ערך תחשיב כלכלי חלופי של כדאיות הפרויקט, בהתאם לשיטתה של חברת פי גלילות, בהנחות הבאות: עלות השקעה של 56 מיליון ש"ח להקמת שני מכלים (כפי שהיה בפועל), ריבית בשיעור של 6.9 אחוז לשנה, כמו הריבית שחושבה גם בתכנית שאושרה בידי הדירקטוריון, תקופה של 15 שנה והכנסות על בסיס תעריף משתנה. להלן תוצאות התחשיב:

(א) לפי זרם הכנסות קבוע בתעריף אחסון מלא, כמוצג בתכנית, מסתכמות תוצאות ההשקעה בכ-13.5 מיליון ש"ח ב"ערך נוכחי נקי" שלילי ביום אישור ההשקעה.

(ב) לפי זרם הכנסות בסכומים משתנים, כמוצג בטייטה, על בסיס תעריף משתנה, תוצאות ההשקעה מסתכמות בכ-23.8 מיליון ש"ח ב"ערך נוכחי נקי" שלילי ביום אישור ההשקעה.

יצוין ששיעורי הריבית האפקטיבית במונחים ריאליים בהתאם לחוזי ההלוואות למימון הפרויקט שלקחה החברה בשנת 2000 הם 7.2 אחוז לשנה. חישוב תוצאות ההשקעה בריבית זו היה מרע את תוצאות ההשקעה המחושבות.

לפי חישובי משרד מבקר המדינה, גם בהנחות מקלות יהיו לחברה הפסדים כספיים ניכרים, מפני ששיעור הריבית על ההלוואות שלקחה החברה למימוש הפרויקט גבוה משיעורי התשואה הצפויים מההשקעה.

בדיקת התכנית שאישר הדירקטוריון והשוואתה לטייטה ולמידע שהיה בידי החברה במועד האישור מלמדת כי המנכ"ל הציג בפני הדירקטוריון מצג על כדאיות ההשקעה במכלי האחסון במסוף אשדוד שהיה בו כדי להטעות. התכנית התבססה על נתונים חסרים ושגויים, מחד גיסא, ולא באו בה לידי ביטוי נתונים וחשובים מהותיים, מאידך גיסא.

כאמור, אגב אישור תכנית עבודה ותקציב לשנת 2001, בסוף דצמבר 2000 אישר הדירקטוריון גם את הקמת המכל השלישי בעלות של 25 מיליון ש"ח. ההשקעה בו נבעה מההנחה שההכנסות מהפעלתו יתבססו על תעריף אחסון אסטרטגי, שהוא התעריף המרבי, בדומה להנחות התכנית. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה כל בסיס להנחה זו מלכתחילה, שכן מינהל הדלק לא דרש את הגדלת המלאים באחסון אסטרטגי. לפיכך, לפי שיטת החישוב של החברה, הסתכם "הערך הנוכחי הנקי" השלילי של ההשקעה במכל השלישי בעת אישור הקמתו בכ-16.2 מיליון ש"ח; החישוב מבוסס על הכנסות שנתיות מאחסון של 20,000 ק"ל ל-15 שנה לפי תעריף החכרה לחברת החשמל

או למשרד הביטחון, שכאמור מסתכמות בכ-1.6 מיליון ש"ח לשנה בעשר השנים הראשונות (לאחר מכן יקטן התעריף ב-10 אחוזים), וההכנסות מהוונות לפי ריבית של 6.9%.

המסקנה היא ש"הערך הנוכחי הנקי" של ההשקעה בשלושת המכלים במסוף אשדוד ל-15 שנה ובהיוון לפי ריבית של 6.9% הוא שלילי ומסתכם בכ-40 מיליון ש"ח. לנתונים האלה יש השפעות מהותיות על שוויה של החברה ועל איתנותה הפיננסית בשנים הבאות.

התקשרות עם קבלנים

כדי לבחור את הקבלן שיבנה את המכלים במסוף אשדוד, קיימה החברה מכרז סגור בין חמישה קבלנים (להלן - המכרז). יצוין, כי חוק חובת מכרזים, תשנ"ב-1992, ותקנותיו אינם חלים על חברת פי גלילות מאחר שהיא חברה פרטית. עם זאת, כיוון שהחברה בחרה בדרך של מכרז סגור, היה עליה להקפיד על קיום עקרונות התחרות ההוגנת ושוויון ההזדמנויות למציעים.⁷

1. בנובמבר 1999 סיכם מנכ"ל החברה עם מנהל אגף הנדסה ועם סגנו כי "הקבלנים המשתתפים בהגשת ההצעות יהיו ארבעת הקבלנים שמשתתפים בהגשת ההצעות בפרויקט בית המשאבות באשדוד, בתוספת קבלן חמישי... שביקש להשתתף על סמך ידע שרכש בהקמת מכלים לאחרונה". יצוין, שחמשת הקבלנים האלה היו היחידים שהחברה הזמינה להשתתף במכרז, אף שארבעה מהם לא עמדו בדרישות המכרז (כמפורט להלן); היא לא שקלה לפנות לקבלנים נוספים בענף המתכת שיש להם ניסיון בהקמת מכלי אחסון למוצרי נפט, אשר ביצעו עבודות דומות עבור חברות אחרות בענף הדלק והעומדים בדרישות המכרז.

החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה בינואר 2002, כי "לא פנתה לכל הקבלנים להם ניסיון בבניית מכלים ברם, הדבר נעשה מטעמים ענייניים ולאחר שיקול דעת"; בתשובתה זו ובתשובה ממאי 2002 היא הסבירה, כי "נשקלה פנייה למספר קבלנים פוטנציאליים אחרים בעלי ניסיון בענף הדלק, ברם אלו נפסלו בשל העובדה שנתקבלו חוות דעת שליליות אודות ביצוע המכלים עבור זומינים אחרים". משרד מבקר המדינה ביקש מהחברה במרס 2002 העתקים מחוות דעת אלו, אולם לא היו בידיה אסמכתאות לביסוס הסבריה.

2. במכרז נקבע, בין היתר, כי "על המציע להיות רשום ברשם הקבלנים לשנת 99" כקבלן המורשה לעסוק בעבודות בתחום קונסטרוקציית מתכת; עליו להיות בעל יכולת לביצוע עבודות בהיקף בלתי מוגבל⁸; עליו להיות בעל ותק של חמש שנים לפחות בענף ובעל ניסיון מוכח בהפעלת מכונת ריתוך אוטומטית ובריתוך דפנות מכלי דלק במכונה כזאת בחמש השנים האחרונות.

בעניין זה נקבע בפסיקה, כי כתנאי לזכייה במכרז על המציע להציג את הרישיונות וההיתרים הדרושים על פי דין לביצוע העבודה נשוא המכרז בטרם נקבעו הזוכים בו. קביעה זו לא באה רק לשמור על עקרון השוויון בין המציעים, אלא גם להטיב עם בעל המכרז, כדי שזה לא יעמוד בפני שוקת שבורה במועד ביצוע העבודות, אם יתברר כי לזוכה במכרז אין הרישיונות הדרושים. עוד נקבע בפסיקה, כי המגבלה שעניינה חובת הצגת היתרים כדין היא מגבלה כללית הקיימת בין שתנאי

7 ע"א 4850/96, קל בנין בע"מ נ' ע.ר.מ. רעננה לבנייה והשכרה בע"מ ואח', פ"ד נב (5) 562; ה"פ (ב"ש) 8173/99, נווה ב.ב. פרויקטים נ' העמותה לפיתוח וישוב מושב גילת (טרם פורסם).

8 קבלנים מסוג זה סווגו בחוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות תשכ"ט - 1969, בקבוצת סיווג א', ענף 150 (קונסטרוקציות בלבד), סוג 5.

המכרז קובעים כך ובין שלא, ואילו סוג ההיתרים הנדרשים נקבע על פי המכרז⁹. לדעת משרד מבקר המדינה, הדברים ישימים לגבי החברה שבחברה (או שפעלה) בדרך של מכרז סגור לבחירת קבלן.

ממסמכי החברה עולה, כי כל המציעים לבד מהקבלן הזוכה לא צירפו את האישורים שנדרשו להוכחת עמידתם בתנאי הסף של המכרז ואף לא צרפו אישור על סיווגם המקצועי אצל רשם הקבלנים. יודגש כי כבר במועד הפניה לקבלנים לקבלת הצעות ניתן היה לדעת על פי הנתונים שהיו בידי החברה ורשם הקבלנים, כי במציעים אלה לא יתקיימו התנאים הנדרשים לצורך הסיווג האמור ברשם הקבלנים לפני תחילת ביצוע העבודות, וממילא הם לא יכלו לעמוד בדרישות הרישוי אף במועד זה. במועד הפניה לקבלת הצעות אחד מן המציעים אף לא היה רשום אצל רשם הקבלנים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהחברה תפנה רק למציעים שמתקיימים בהם התנאים בדרישות הרישוי הנדרשות על פי הדין ובדרישות הסף להשתתפות במכרז. הואיל והקבלן שזכה במכרז היה היחיד מבין המציעים שאליהם פנתה החברה, שעמד בדרישות הרישוי כאמור, הייתה הצעתו ההצעה היחידה שמלכתחילה יכלה החברה לקבל. מכאן, שלמרות המכרז לא הייתה למעשה תחרות בין המציעים. בנסיבות אלה עלול מכרז כזה להיראות כאילו נועד למראית עין בלבד.

3. במכרז, שהתבסס על נהלי החברה¹⁰, נקבע כדלקמן: "באם לא אחתום (נחתום) על מסמכי החוזה, כאמור בסעיף 4 לעיל, תהיו זכאים לקבלת פיצוי קבוע ומוערך מראש ולצורך זה לגבות ולחלט את סכום הערבות שאני(נו) מצרף(ים) להצעת(ינו)". יצוין כי מתן ערבות כאמור כרוך בהוצאה כספית ניכרת למציעים, ויש בה כדי לשמש ערובה לחברה שהמציע שיזכה בעבודה אכן יבצע אותה ו"להבטיח את רצינות כוונתו של המציע מעיקרו"¹¹. בעניין זה קבע בית המשפט העליון, כי אי-צירוף ערבות להצעת הקבלן הוא פגם מהותי ולא טכני גרידא, בין היתר, היות שהאפשרות להציג את המסמך לאחר פתיחת ההצעות וקביעת הזוכה מקנה למציע את האפשרות לבחור בין מסירת הערבות לבין ויתור על הזכייה¹². על אף נהלי החברה ודרישות המכרז אף לא אחד מן המציעים צירף ערבות להצעתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שהחברה לא עמדה על כך שהמציעים ימסרו ערבות, אף כי במסמכי המכרז התחייבו הקבלנים לצרף ערבות להצעותיהם, היא פגם חמור.

בתשובתה מה-15.5.02 מסרה פי גלילות, כי אי-ההקפדה על צירוף הערבות נבעה בין היתר מכך שמדובר "בפניה לרשימה סגורה של מציעים... במקרה זה, בו המציעים בכוח ויכולותיהם ואיתנותם הפיננסית ידועות ומוכרות, הצורך בקבלת ערבות מכרז להוכחת רצינות ו/או יכולת פיננסית נמוך אף יותר, אם קיים בכלל". לדעת משרד מבקר המדינה, אין לקבל את הסברי החברה. צירוף הערבות מתחייב מטעמים של טובת החברה במיוחד בפרויקט בהיקף כספי כה ניכר.

4. בנובמבר 1999 פתחה "ועדת ההצעות" של החברה (להלן - הוועדה)¹³ את המעטפות של חמש ההצעות שהוגשו. הוועדה לא דנה בעניין עמידת המציעים בדרישות הסף של המכרז, באי-עמידתם בדרישות הרישוי ובאי-צירוף ערבות להצעותיהם. הוועדה המליצה לדיקטוריון החברה למסור את העבודות לקבלן א' מסיבות אלה: הצעת המחיר שלו הייתה הזולה ביותר; הוא

9 עת"מ 1459/01 הורן את ליבוביץ בע"מ ואח' נ' תע"ש (לא פורסם).

10 נוהל מס' 5.2 של נהלי החברה (הזמנת הצעות - הספקת ציוד) ביצוע עבודה מהדורה 1 מיום 1.3.98.

11 בג"ץ 3968/76 אליהו גוזמן נ' המועצה המקומית בית שמש פ"ד לא (1) 513-514; בג"ץ 499/84 עזרא שוורץ ושות' נ' עיריית רמת גן ואח' פ"ד לח (3) 781.

12 עע"מ 5085/02 (טרם פורסם).

13 ועדה זו עוסקת, בין היתר במכרזים.

היה בעל הניסיון הרב ביותר מקרב המציעים בהקמת מכלים; היו לו יכולת ואמצעים טכניים לביצוע פרויקטים מורכבים. המנכ"ל אישר המלצה זו והורה לשאת ולתת עם הקבלן כדי להוזיל את הצעתו ולפנות אל היועץ המשפטי של החברה להמשך הטיפול.

פי גלילות הסבירה למשרד מבקר המדינה במאי 2002, כי "הקבלן שנבחר לבצע את העבודות בסופו של דבר, עומד בכל תנאי הסף, הינו בעל הניסיון הרב ביותר בישראל בבניית מכלים מסוג זה ... והצעתו הייתה אף ההצעה הזולה ביותר שהוצעה במסגרת הליך ההזמנה להציע הצעות".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על ועדת המכרזים לפסול על הסף ארבע מבין חמש ההצעות שהוגשו בשל אי-יכולתם של המציעים לעמוד בתנאים לסיווג הנדרש ברשם הקבלנים. בתשובותיה טענה החברה, כי "לא היה כל מקום שפי גלילות תפסול על הסף את הצעות אותם הקבלנים אשר לא הציגו סיווג קבלני כנדרש", מכיוון ש"אין פסול בהשגת הסיווג הקבלני בשלב מאוחר לשלב ההצעה, ובלבד שהדבר ייעשה בטרם ביצוע העבודות".

יצוין, כי עמידה בדרישות הרישוי מחייבת שיחלפו 12 חודשים לפחות מתאריך אישור סיווגו הקודם של הקבלן עד קבלת סיווג גבוה יותר; על הקבלן לעמוד גם בדרישות המפורטות בתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (סיווג קבלנים רשומים), תשמ"ח - 1988. מהנתונים שהיו בידי החברה במועד הפנייה לקבלת הצעות עלה בבירור, כי כל המשתתפים שאליהם פנתה החברה, לבד מהקבלן הזוכה, היו קבלנים שלא יכלו לעמוד בדרישות הסף במועד התחלת ביצוע העבודות, מאחר שלא היו רשומים בענף המתאים או שהיו רשומים בסיווג הנמוך מהדרוש. לפיכך אין לקבל את טענת החברה בעניין.

הפנייה במכרז סגור לחמישה קבלנים שארבעה מהם לא קיימו את דרישות הסף של המכרז ואת דרישות הדין על פי תקנות סיווג קבלנים רשומים לביצוע העבודות נשוא המכרז; התעלמות ועדת המכרזים מהצורך לבדוק אם ההצעות עומדות בדרישות הסף ובדרישות הרישוי הקבועות בחוק; אי-התייחסות החברה לאי-צירוף ערכות להצעות הקבלנים בניגוד להתחייבויותיהם במסמכי המכרז ובניגוד לנדרש בנוהלי החברה; אי-התייחסות החברה לכך שאיש מהמציעים, מלבד הקבלן הזוכה, לא הציג מסמכים על רישוי לביצוע העבודות הנדרשות במכרז; אי קיום דיון בחברה בשאלה אם כאשר רק הצעה אחת עונה על דרישות המכרז, מתקיים יסוד התחרות הנדרש בהליך זה או שמא יש לפרסם מכרז נוסף - כל אלה מתמיהים ואף מעוררים חשש כי החברה פעלה בהליכי המכרז, לפני כריתת החוזה עם הקבלן, שלא בדרך הראויה. בנסיבות אלה, ספק אם מילאה הנהלת החברה את חובתה להגשים את המטרה של השאת רווחי החברה.



התמונה המצטיירת מהצגת אומדן העלויות של הקמת המכלים בפני דירקטוריון החברה מעוררת חשש כי התכנית שהוגשה לחברי הדירקטוריון התבססה על נתונים חסרים ותחשיבים בלתי מדויקים, באופן שהיה בו כדי להטעות את הדירקטוריון בבואו לקבל החלטה על כדאיות ההשקעה בפרויקט. בהליך הבחירה של הקבלן הזוכה במכרז הסגור נפלו פגמים חמורים. הצטברות הממצאים מעוררת חשש שהנהלת החברה פעלה באופן שאינו מתיישב עם חובת הזהירות כלפי החברה.