

הקמת מתקנים להתפלת מי ים

תקציר

להקמת מתקנים להתפלת מי ים יש חשיבות לאומית בהיותם תשתית חיונית לאספקת מים. הממשלה קיבלה החלטות להקים עד שנת 2004, מתקנים שיספקו 315 מיליון מטר קוב (להלן - מלמ"ק) של מים מותפלים בשנה. בהחלטות הממשלה נקבע כי באשקלון ובחדרה יוקמו מתקנים גדולים בידי יזמים פרטיים, באשדוד יוקם מתקן בידי מקורות חברת מים בע"מ (להלן - חברת מקורות); ועוד מתקנים קטנים יותר, שאת מיקומם הממשלה לא קבעה, יוקמו בידי יזמים פרטיים.

כדי לבצע את החלטות הממשלה מינה החשב הכללי במשרד האוצר (החשכ"ל) בפברואר 2000 ועדת מכרזים בין-משרדית להתפלת מי ים, ובספטמבר 2001 מינה מינהלת להתפלת מי ים.

מבין שבעת המתקנים שהוחלט להקים, רק המתקן באשקלון, שהספקו השנתי 100 מלמ"ק, מספק מים מותפלים מסוף שנת 2005. מתקן בפלמחים, שהספקו השנתי 30 מלמ"ק, מצוי בשלבי הקמה וצפוי לספק מים מסוף שנת 2006.

בעקבות תביעות היזם של המתקן באשקלון נגד המדינה בשל עיכובים בקבלת היתרים חתמו נציגי משרד האוצר עם היזם על הסכם להקדמת רכישתם של 79 מלמ"ק מים ותשלום בסך 92 מליון ש"ח כמקדמה, וזאת בלי שהוכנה ונכתבה חוות דעת משפטית וכלכלית מסודרת הבוחנת את תביעות היזם.

השינויים הרבים שחלו בהחלטות הממשלה והמשרדים הנוגעים בדבר בעניין המכרז להקמת מתקן ההתפלה בחדרה, שפורסם לראשונה בינואר 2002, מעידים על תכנון לקוי ולא מגובש. בעקבות השינויים האלה פרסמה ועדת המכרזים בדצמבר 2004 מכרז חדש, ועד מועד סיום הביקורת טרם נבחר זוכה.

אגף החשכ"ל ואגף התקציבים במשרד האוצר התנו את הקמת מתקן חברת מקורות באשדוד בכך שתבוצע בידי החברה-בת שלה, מקורות ייזום ופיתוח בע"מ. מאחר שחברה זו טרם הופעלה, לא בוצעה החלטת הממשלה, ומתקן ההתפלה של חברת מקורות באשדוד לא הוקם.

ניסיונות ההתקשרות עם שלוש חברות הפרטיות להקמת מתקני התפלה קטנים לא הצליחו, חלק מחוסר היכולת נובע מהיערכות לקויה של משרד התשתיות הלאומיות, משרד האוצר ונציבות המים להקמת מתקני ההתפלה.

עד תחילת שנת 2006 לא יושמו החלטות הממשלה לספק 315 מלמ"ק מים מותפלים בשנה. טרם התקבלו החלטות בנוגע לדרכי הפעולה בהמשך בעקבות אי ההצלחה להגיע להתקשרות עם שלוש החברות ועם חברת מקורות.

על הממשלה להפיק לקחים מהכישלון שנחלה עד כה בניסיונות להביא להקמת רוב מתקני התפלת מי ים שהחליטה להקים כדי לוודא שמתקנים אלה יוקמו וכדי להבטיח אספקת מים סדירה במדינה בהתאם להחלטותיה.



מבוא

נוכח המחסור החמור במים¹ החליטה הממשלה במרס 1999 לנקוט פעולות להגדלת היצע המים על ידי ייצור מים נוספים, בין היתר על ידי התפלת מי ים.

ביוני 2002 השלימה נציבות המים, בהוראת שר התשתיות הלאומיות, את הכנתה של תכנית אב² לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010. בתכנית נקבע שיש צורך להתפיל 420 מיליון מטר קוב (להלן - מלמ"ק) מים בשנה עד 2004 ולהגדיל את היקף ההתפלה עד 540 מלמ"ק בשנה עד סוף העשור.

בחודשים מרס-ספטמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את יישום החלטות הממשלה להקים מתקנים להתפלת מי ים (להלן - מתקני התפלה או מתקנים). הביקורת נעשתה בניצבות המים, במשרד האוצר, במקורות חברת מים בע"מ (להלן - חברת מקורות), במשרד הבריאות, ובמשרד לאיכות הסביבה.

החלטות הממשלה

במסגרת ההחלטה האמורה ממרס 1999 החליטה הממשלה³ כי שר התשתיות הלאומיות, שר האוצר ושר הפנים צריכים לפעול כנדרש להיערכות מוקדמת של משק המים להתפלת מי ים, ובכלל זה לקדם את התכנון הכללי והמפורט של מיקום מתקני ההתפלה; לתכנן את שילובם של המתקנים במערכת אספקת המים; לשריין שטחים למתקני התפלה ולאשר את תכנית המתאר הארצית להתפלה. עוד החליטה הממשלה "שיוכנו מסמכי מכרז לביצוע מתקן... באמצעות יזמים פרטיים".

ב-18.4.01 החליטה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (להלן - הממשלה) להקים מתקני התפלה בהספק שנתי כולל של 200 מלמ"ק, ובלבד שיוחל באספקת המים לא יאוחר משנת 2004⁴. כעבור שנה, ב-20.3.02, החליטה הממשלה להגדיל את כמות המים המותפלים באמצעות מתקנים ל-400 מלמ"ק בשנה⁵. בעקבות שתי החלטות שקיבלה הממשלה, האחת ב-27.10.02, ולפיה יש לעבור למדגה מתועש⁶ שצפוי לחסוך כ-35 מלמ"ק לשנה⁷, והשנייה ב-8.4.03, ולפיה יש לדחות הקמת מתקנים שיפיקו 50 מלמ"ק לשנה שיושגו באמצעות פיתוח מפעלים להשבת קולחין⁸, ירדה כמות המים המותפלים שיופקו באמצעות המתקנים ל-315 מלמ"ק בשנה.

במסגרת ההחלטות האמורות החליטה הממשלה כי באשקלון ובחדרה יוקמו מתקני התפלה בידי יזמים פרטיים בשיטת B.O.T.⁹, באשדוד יוקם מתקן בידי חברת מקורות בשיטת TURN-KEY¹⁰,

- 1 ראו דוח שנתי 53 של מבקר המדינה (2003), עמ' 818.
- 2 שם, עמ' 820.
- 3 החלטת ממשלה מס' 4895.
- 4 החלטה חכ/2.
- 5 החלטת ממשלה מס' 1682 (חכ/32).
- 6 גידול דגים תעשייתי בברכות דגים.
- 7 החלטת ממשלה מס' 2630.
- 8 החלטה חכ/5.
- 9 Build, Operate, Transfer - B.O.T, שיטה שלפיה היוזם מתכנן, מממן, מקים ומפעיל את הפרויקט, ובתום תקופת ההסכם מעביר אותו לבעלות המדינה.
- 10 TURN-KEY - שיטה שלפיה קבלן מקים במימון הממשלה את הפרויקט, ובגמר ההקמה מעביר אותו לידי הממשלה.

ומתקנים קטנים יותר יוקמו בידי יזמים פרטיים בשיטת B.O.O.¹¹. במקומות שעליהם יוחלט בשלב מאוחר יותר.

התארגנות משרדי הממשלה

כדי לבצע את החלטות הממשלה האמורות מינה החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), ב-29.2.00, ועדת מכרזים בין-משרדית להתפלת מי ים (להלן - ועדת המכרזים) בראשות סגן החשכ"ל. תפקידה של הוועדה הוא להכין את מסמכי המכרז, לפרסם מודעות בעיתונים, לנהל את המכרז ולקבוע מי הוא הזוכה.

כעבור שנה וחצי, ב-30.9.01, מינו החשכ"ל ונציב המים מינהלה להתפלת מי ים (להלן - מינהלת ההתפלה) בראשות מנהל אגף התפלה בנציבות המים. תפקידה של מינהלת ההתפלה הוא לנהל את ההסכמים שעליהם המדינה חותמת עם הזוכים; לעקוב ולפקח אחר ביצוע הפרויקט בידי היזם; לקבל, לבדוק ולאשר תכניות, מסמכים והסכמים בשלבי התכנון, ההקמה והתפעול של מתקן ההתפלה.

יועצים חיצוניים

החשכ"ל קבע שוועדת המכרזים ומינהלת ההתפלה רשאיות להעסיק יועצים לצורך עבודתן, וכי מינהלת ההתפלה רשאית למנות מנהל פרויקט מטעמה. כדי למלא את תפקידן מעסיקות ועדת המכרזים ומינהלת ההתפלה ארבעה יועצים חיצוניים בתחום המשפטי, הכלכלי, הטכני והסטטוטורי. נציבות המים חתמה עמם על הסכמים להעסקתם. אגף התקציבים במשרד האוצר מעביר את התקציבים ישירות לנציבות המים, והיא ממונה על התשלומים להם.

הממשלה באמצעות נציב המים וחשב משק המים התקשרה עם היועצים בהסכמים לשנה, לפי מספר שעות עבודה לכל מתקן התפלה. נמצא שנציבות המים לא הסדירה את דרכי הפנייה ליועצים לשם קבלת ייעוץ ולא ניהלה מעקב אחר התשלומים לפי מתקנים. מנתונים שקיבל משרד מבקר המדינה מאגף חשב משק המים שבנציבות המים עולה שמשנת 2002 ועד יוני 2005 שילמה נציבות המים בסך הכול כ-8.3 מיליון ש"ח ליועצים חיצוניים.

סגן בכיר לחשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-27.12.05 (להלן - תשובתו) כי במהלך השנה האחרונה נעשה סדר כולל בידי החשכ"ל והוצאו הנחיות בכל הקשור בהתקשרויות עם היועצים החיצוניים במתקני ההתפלה.

ועדת המכרזים קיבלה שירותי ייעוץ מיועץ משפטי חיצוני. נמצא שבעבור שירותיו בשנת 2003 חתמה עמו נציבות המים בדיעבד על הסכם התקשרות ביולי 2003. בעבור שירותיו בשנים 2004 ו-2005 לא חתמה עמו נציבות המים על הסכם התקשרות עד יולי 2005. ועדת המכרזים קיבלה את שירותי הייעוץ מהיועץ המשפטי החיצוני לפני שקיבלה מהוועדה לאישור עורכי דין חיצוניים שבמשרד המשפטים אישור להעסיקו. רק בסוף מאי 2005 ניתן אישור זה.

11 Build, Operate, Own - B.O.O, שיטה שלפיה היזם מתכנן, מממן, מקים ומפעיל את הפרויקט, ובתום תקופת ההסכם הפרויקט נשאר בבעלותו.

סגן בכיר לחשכ"ל הסביר בתשובתו כי האיחור בקבלת האישור ממשרד המשפטים עיכב את החתימה על ההסכמים עם היועץ המשפטי, והוסיף כי בשל חשיבות העניין החליט על פי סמכותו לשלם ליועץ את שכר עבודתו.

היועץ המשפטי החיצוני הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-4.12.05 שחידוש ההתקשרות אתו לפי הסברי נציגי ועדת המכרזים היה נושא טכני-פורמלי בלבד, וכי הוא מצא לנכון להמשיך לתת שירותי ייעוץ לוועדת המכרזים אגב נטילת הסיכון שאם לא תחודש ההתקשרות עמו, יישא בכל הנזקים הכרוכים בכך.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשכ"ל ולנציבות המים שהחתימה בדיעבד על הסכמי ההתקשרות להעסקת היועץ החיצוני לאחר שהחל לתת את שירותיו אינה עומדת במבחן המינהל התקין.

מיקום הפרויקטים ומצבם

להלן מצב הפרויקטים לפי האתרים, הספקם השנתי ושיטת ההתקשרות:

פרויקטים להתפלת מים

	מועד הסיגורה הפניסיה (חשנה מילון)	מועד החחלה אספה מים		מועד חחמה ההסכם	שיטה החקהרה	הספה שנה (במל"מ ³ /ק)	אמה			
		ביעה	חמה							
תביעה היום נה המדינה.		דצמבר 2005	ינואר 2005	ינואר 2003	נובמבר 2002	אפריל 2002	B.O.T	100	אשקלון	
בעקבות שנויים פורסם מכרז חדש בסוף שנה 2004, מועד הנגשה ההצעה נדחה לאוגוסט 2005 ועד החילה שנה 2006 לא נבחר זוכה.			2004				B.O.T	100	חרדה	
חוסר פעילות של חברה מקורות יזום.			2004				TURN-KEY	45	אשדוד (מקורות)	
בשלב הקמה.			פברואר 2005	אפריל 2005	אפריל 2003	אוקטובר 2002	B.O.O	30	פלמחים	
בשל בעיה ברישוי סטטוטורי וחוסר יכולת להשיג מימון לא הצליח יזום לקדם את הפרויקט. באפריל 2004 העביר החשב הכללי את הנגשה לבוררות. ב-29.1.06 קבע בורר שחזים ישלם למדינה פיצוי של 29.5 מיליון ש"ח בגין הפרת ההסכם להקמת המחקר.			2004				B.O.O	30	מפרץ חיפה	
בעיה בהשגה מימון לפרויקט.			2004			דצמבר 2003	ינוי 2003	B.O.O	30	שומרה
בשל בעיה בוכרות הבעלות על הקרקע לא נחתם הסכם.			2004					B.O.O	30	אשדוד

מהטבלה עולה כי אף על פי שהממשלה החליטה להקים מתקנים להתפלת מי ים במטרה לרכוש מהם 315 מלמ"ק בשנה משנת 2004 ואילך, רק המתקן באשקלון הוקם. המתקן התחיל לייצר מים מותפלים בהספק שנתי של 100 מלמ"ק בסוף שנת 2005. מתקן נוסף בפלמחים, שהספקו השנתי 30 מלמ"ק, נמצא בשלבי הקמה וצפוי לספק מים מסוף שנת 2006. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2005, לא החלו להקים את שאר הפרויקטים.

תכנית מתאר ארצית חלקית לאתרים להתפלת מי ים

בעקבות החלטת הממשלה האמורה ממרס 1999 לאשר תכנית מתאר ארצית להתפלת מי ים, פרסמה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ביוני 2001 מכרז להכנתה. ביולי 2004 אישרה הממשלה תכנית מתאר ארצית חלקית לאתרים להתפלת מי ים תמ"א 2/ב34 (להלן - תמ"א 2/ב34). בתמ"א זו נקבעו, בין היתר, האתרים המיועדים להקמת המתקנים: אשקלון, אשדוד, פלמחים, שפד"ן, מפרץ חיפה, שומרת ותחנת הכוח שבחדרה. יצוין שתמ"א 2/ב34¹² אושרה ארבע שנים אחרי שפורסם המכרז להקמת מתקן להתפלת מי ים באשקלון וכשלוש שנים אחרי שפורסמו המכרזים לשאר המתקנים.

לפי התפיסה התכנונית של ועדת ההיגוי לתכנית מתאר ארצית למשק המים מ-29.7.02, לפריסת אתרי ההתפלה נבחנו מבחינה כלכלית, תפעולית וסביבתית שלוש חלופות. בתכנית נבחרה חלופת ביניים הכוללת אתרי התפלה למתקנים שהספקם השנתי 100-150 מלמ"ק ואתרים קטנים יותר למתקנים שהספקם 30-50 מלמ"ק. לאחר שנבחנו אזורי הביקוש למים נמצא כי עיקר המחסור במים הוא במרכז הארץ ובדרומה, וכי גם בגליל המערבי ובחיפה יש מחסור. בוועדת המכרזים מ-17.11.02 צוין כי על פי עמדת נציבות המים, יש חשיבות לפיזור המתקנים.

המתקן באשקלון

ב-25.7.00 פרסמה הממשלה מכרז להקמת מתקן להתפלת מי ים בהספק שנתי של 50 מלמ"ק עם אופציה לעוד 50 מלמ"ק בשיטת B.O.T באתר סמוך לאשקלון. במכרז זכתה VID DESALINATION COMPANY LTD (להלן - חברה א'). בנובמבר 2001 חתמו מטעם המדינה החשכ"ל וסגן בכיר לחשכ"ל עם חברה א' על הסכם להתפלה ולאספקה של מים. באפריל 2002 מומשה האופציה להגדיל את ההספק השנתי של המתקן ל-100 מלמ"ק, ונחתם עמה הסכם נוסף להתפלה ולאספקה של 50 מלמ"ק נוספים. נקבע שתקופת ההסכמים תהיה 24 שנים ו-11 חודשים.

ב-22.1.03 השלימה חברה א' את תהליך גיוס המימון לפרויקט ההתפלה, וב-24.4.03, לאחר שעמדה בדרישות נוספות של ההסכם והמציאה את כל האישורים, אישרה לה מינהלת ההתפלה להתחיל בעבודות.

טענות היזם

בישיבות העדכון על מצב הפרויקט, שבהן השתתפו חברי מינהלת ההתפלה, יועצי מינהלת ההתפלה ונציגי חברה א', דיווח מנכ"ל חברה א' מסוף שנת 2003 ואילך על דחיות בהתחלת ההקמה של

12 תמ"א 2/ב34 קובעת שהיתר בנייה בשטח שהיא מייעדת למתקן התפלה יינתן על פי תכנית מפורטת על פי הוראותיה. הוראות המעבר בתמ"א 2/ב34 קובעות שאין בה כדי לפגוע בתכניות למתקני התפלה שאושרו או הופקדו קודם תחילתה או בהיתרים להקמת מתקני התפלה שניתנו קודם תחילתה.

הפרויקט. הדחיות נבעו לדבריו מעיכובים בקבלת היתרים מהמשרד לאיכות הסביבה ומעיריית אשקלון, מהוצאות בגין פינוי קרקע מזוהמת¹³ וממחסור בעובדים זרים עקב שינוי מדיניות הממשלה בנושא זה. עוד דיווח מנכ"ל חברה א' כי החברה שוקלת להגיש תביעות נגד מינהלת ההתפלה. באפריל 2004 דיווח מנכ"ל חברה א' למינהלת ההתפלה שבעקבות שינוי דרישות חברת הביטוח התארך תהליך תיקון מסמכי הביטוח, ולכן דחתה מינהלת ההתפלה בחודשיים את מועד האישור לתחילת עבודות ההקמה. לדבריו, עיכובים אלה יגרמו לעיכוב בהשלמת המתקן וישפיעו על כמות המים שחברה א' תמכור למדינה, ויגרם לה אבדן הכנסות. חברה א' העריכה כי תביעותיה נגד המדינה מסתכמות ב-43.7 מיליון דולר. לדבריה, סכום זה נובע מאבדן רווחים ומעלויות נוספות. משרד מבקר המדינה העלה, כי על פי פרוטוקולים של ישיבות העדכון על מצב הפרויקט שנרשמו בשנים 2003-2005, כלל לא הגיבו נציגי המדינה על תביעות היוזם.

המשרד לאיכות הסביבה הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-14.12.05 כי כל עיכוב במתן האישורים הנדרשים נבע מאופן התנהלותה של חברה א'.

ב-24.7.05 הסביר סגן החשכ"ל דאז לנציגי משרד מבקר המדינה כי המדינה לא דחתה על הסף את טענות חברה א', אף שלפי ההסכם שעליו חתמה עם חברה א', אין המדינה אחראית להשגת ההיתרים והאישורים. לדבריו סגן החשכ"ל דאז, טענות חברה א' נבחנו במשרד האוצר בדיונים שהשתתפה בהם נציגת מחלקת הייעוץ המשפטי של משרד האוצר, ובמהלכם לא נידונו סכומי התביעות של היום באופן פרטני. לדבריו, טענות חברה א' נידונו בלי שנרשמו פרוטוקולים, וחוות הדעת המשפטית הוצגה בעל פה. משרד מבקר המדינה מעיר כי חוסר תיעוד בכתב של דיונים ושל חוות דעת משפטיות בעניין זה חשוב הוא התנהלות בלתי תקינה.

ב-26.12.05 נחתם תיקון לשני ההסכמים לעיל שבין המדינה לחברה א', ולפיו התחייב משרד האוצר כדלקמן: א. לרכוש מחברה א' 49 מלמ"ק שהמדינה הייתה רוכשת ממנה ממילא לולא הייתה מתעכבת השלמת המתקן, ולהקדים את רכישת 30 המלמ"ק שנועדו לרכישה בשנה האחרונה של ההסכם; ב. לרכוש את כמויות כמויות המים האמורות (79 מלמ"ק) במשך תקופת ההסכם לפי בקשת המדינה; ג. לשלם בסוף שנת 2005 מקדמה עבור כמויות המים האמורות. לפי התיקון להסכם הקדימה המדינה תשלום בסך 92 מיליון ש"ח לחברה א'.

בביקורת לא נמצאה עדות לכך שבטרם הגיעו נציגי משרד האוצר להסדר עם היוזם בתיקון להסכם לעיל, הוכנה חוות דעת משפטית וכלכלית על תביעות היוזם - לא במשרד האוצר, לא במינהלת ההתפלה ולא בנציבות המים. דבר המצביע על כך שתביעות היוזם הוכרעו בלא בחינה מעמיקה, מבוססת ומתועדת כנדרש. לדעת משרד מבקר המדינה, התנהלות הגופים האמורים אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין.

איכות המים המותפלים

בהסכם מנובמבר 2001 בין המדינה ובין חברה א' בדבר הקמת המתקן, צוין שאיכות המים המותפלים תעמוד בדרישות משרד הבריאות הישראלי וארגון הבריאות העולמי לאיכות מי שתייה. כמו כן נקבע בהסכם שהמים המותפלים יעמדו בדרישות של תקנות בריאות העם (איכותם התברואית של מי-שתייה), התשל"ד-1974, כפי שיפורסמו מפעם לפעם. בפגישת יועצי ועדת המכרזים ב-1.11.01 בנוגע לאיכות מי הים באתרים השונים שייבחרו למתקנים שייבנו בשיטת B.O.O, אמרה היועצת המשפטית של הוועדה כי "צריך שגוף כגון משרד הבריאות או המשרד

13 ראו דוח ביקורת של מבקר המדינה על שמירת איכות הסביבה בחברות האנרגיה, אוגוסט 2004, עמ' 57.

לאיכות הסביבה יקבע קריטריונים לאיכות מי המקור לצורך המכרז". בביקורת נמצא שנציבות המים לא ביקשה ממשרד הבריאות לקראת חתימת החוזים לקבוע את איכות מי הים אשר ישמשו כמי מקור להתפלה.

היועצת המשפטית של ועדת המכרזים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-4.12.05, כי במדינת ישראל מעולם לא היה תקן כלשהו לאיכותם של מי הים, וכי טכנולוגיות ההתפלה הקיימות כיום מאפשרות להתמודד עם מי ים בכל איכות שהיא כדי לעמוד בדרישות הנוגעות לעניין המים המותפלים.

המשנה למנכ"ל משרד הבריאות וראש מינהל רפואה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-6.12.05 שנציגי משרד הבריאות לא היו שותפים בוועדת המכרזים, ולא פנו אליהם מוועדת המכרזים כדי לקבל את דרישותיהם.

יצוין כי בתמ"א 34/2 שאושרה בידי הממשלה ביולי 2004 דובר בנושא ניטור מי הים. ב-14.7.04 הציג משרד הבריאות לחברה א' ולחברת מקורות, שצריכה לקלוט את המים המותפלים מהמתקן, הנחיות לניטור ובקרה הכוללות תכנית לניטור מי הים, מי התהליך ומי המוצר. ב-28.7.04 כתבה חברה א' למינהלת ההתפלה שהיא הופתעה לקבל דרישות חדשות לבדיקות איכות המים, שלא הועלו קודם לכן בדיונים עם משרד הבריאות ולא נכללו בהכנות שביניהם.

במסמך שכתב מהנדס ראשי לבריאות הסביבה במשרד הבריאות לנציב המים ב-8.3.05 נאמר כי נציגי נציבות המים הציעו שבדיקות מי הים ייעשו במימונה של נציבות המים ולא יוטלו על חברה א'.

סגן בכיר לחשכ"ל הסביר בתשובתו כי מאחר שהנחיות משרד הבריאות הוצגו לחברה א' בעיתוי מאוחר מהנדרש וממילא לא הופיעו במכרז ולא תומחרו בידי חברה א', וכדי שלא לפגוע בפרויקט, מצאה המדינה לנכון לממן בעצמה.

ביולי 2005 פרסם משרד הבריאות את הנחיותיו לניטור ובקרה במתקן באשקלון, הכוללות בין היתר דרישות לניטור מי הים, ובנובמבר 2005 הכין משרד הבריאות נייר עמדה לתכנית הניטור במתקן בפלמחים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה ראוי להסדיר נושאים כה חשובים בנוגע לאיכות המים, כולל דרישות משרד הבריאות לעניין ניטור מי הים, במסמכי המכרז, והיה ראוי לקבוע מראש את הגורם שיישא בעלויות הבדיקות האלה במקום להמתין עד לרגע האחרון לפני אספקת המים.

פרויקט חדרה

בעקבות החלטת הממשלה האמורה, מ-18.4.01 סיכמו מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות ומנכ"ל חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י) ב-10.6.01 לבדוק את היתכנות הקמתו של מתקן התפלה בשטח תחנת הכוח בחדרה. אגב כך, קבעו, שכתנאי מוקדם לפרסום המכרז להקמת מתקן ההתפלה יש להגיע לסיכומים מפורטים ומחייבים עם חח"י. בדיון ראשון של ועדת המכרזים ב-17.12.01 הוחלט למנות צוות שינהל משא ומתן עם החברה לפיתוח קיסריה, כדי לבדוק אם אפשר למצוא אתר חלופי לאתר חח"י.

בסוף ינואר 2002 פרסמה ועדת המכרזים בעיתונות הזמנה ובה קראה למתמודדים מהמגזר הפרטי להשתתף בהליך מיון לקראת פרסום מכרז להקמת מתקן התפלה בשיטת B.O.T, בהספק שנתי של 30 מלמ"ק ויותר. בפרסום לא צוין מיקום האתר שבו יוקם המתקן, ונקבע בו כי אפשר להגיש הצעות לא יאוחר מ-14.4.02.

ב-4.4.02 החליטה הממשלה לקדם הקמת מתקן התפלה בהספק שנתי של 100 מלמ"ק באזור חדרה ולבחור זכיין עד אוקטובר 2002, כדי שיתחיל לספק מים עד סוף 2004. במאי 2002 פרסמה ועדת המכרזים בעיתונות תיקון, ולפיו ההספק השנתי של המתקן יהיה לפחות 50 מלמ"ק, ומועד הגשת ההצעות נדחה לתחילת יולי אותה שנה. גם בפרסום זה לא צוין מיקום המתקן.

באוגוסט 2002 פרסמה ועדת המכרזים בעיתונות תיקון נוסף, ולפיו יוגדל ההספק השנתי של המתקן ל-100 מלמ"ק. בפרסום צוין שבשלב זה צפוי שהמתקן יוקם בשטח החברה לפיתוח קיסריה, ושלזוכה יינתן מענק הקמה ששיעורו 50% מהעלות המשוערת של הקמת המתקן. מועד הגשת ההצעות לשלב המיון המוקדם למכרז נקבע ליום 1.10.02.

ב-3.2.03 החליטה¹⁴ הממשלה לגבש בתוך שבועיים הסכם עם חח"י להקמת המתקן באתר תחנת הכוח בחדרה במקום בשטח החברה לפיתוח קיסריה. מאחר ששינוי מיקום האתר הוא שינוי מהותי, המליץ היועץ המשפטי לוועדת המכרזים, ב-16.2.03, לבטל את המכרז שפורסם ב-2002 ולפרסם מכרז חדש. רק כעבור שנה וחצי, החליטה ועדת המכרזים על הביטול, וב-9.12.04 הודיעה למתמודדים, שהגישו הצעה בהליך של 2002 (ולא פרשו) שתחזיר להם את הסכום ששילמו עבור רכישת מסמכים למכרז.

סגן בכיר לחשכ"ל ציין בתשובתו כי בפרויקט זה שונו כמה פעמים החלטות המשרדים הנוגעים לעניין והקובעים את המדיניות בו (משרד התשתיות, משרד האוצר, המשרד לאיכות הסביבה, נציבות המים ועוד), וכי ועדת המכרזים הייתה צריכה לשנות את פעולתה על פי ההחלטות האלה. עוד הוסיף כי כחלק מהלקחים הוחלט שלא לפרסם מכרזים בלי שהתנאים הנדרשים בהם ברורים, ובכך להימנע משינויים.

לדעת משרד מבקר המדינה, השינויים הרבים שנעשו בפרויקט זה והתיקונים בפרסומי המכרז שנעשו בעקבותיהם מעידים הן על תכנון לקוי ולא מגובש של הפרויקט, שנעשה באופן שלא היה בשל לצורכי הכנתו למכרז, והן על עבודת מטה לקויה של המשרדים הנוגעים לעניין והקובעים את המדיניות כאמור.

ב-5.9.04 דיווח לוועדה סגן בכיר דאז לחשכ"ל, ששימש גם יו"ר של ועדת המכרזים, כי במשרד האוצר דנים בביטול מענקי ההקמה במיזמי תשתיות. נציג נציבות המים אמר כי הנציבות מתנגדת לביטול מענק ההקמה, וכי ההצעה לבטל "נועדה לטרפד את הפרויקט ולעכב את פרסום המכרז". ב-26.9.04 המליצה ועדת המכרזים לממשלה שלא להעניק מענק לזום שיבצע את פרויקט חדרה (ראו להלן פרויקט חברת מקורות באשדוד).

סגן בכיר לחשכ"ל ענה בתשובתו כי מלכתחילה לא היה נכון לתת בפרויקטים מסוג זה מענקי הקמה, ולכן סבר משרד האוצר שיש לבטל מענקים אלה.

ב-27.12.04 פרסמה ועדת המכרזים מכרז חדש לפרויקט מתקן התפלה בהספק שנתי של 100 מלמ"ק במתחם תחנת הכוח בחדרה. במכרז הוזמנו להשתתף חברות מהמגזר הפרטי, והמציעים נדרשו להגיש את הצעותיהם לשלב המיון המוקדם לא יאוחר מ-11.4.05. כמה מציעים אפשריים הגישו בקשות לדחות את המועד שנקבע להגשת ההצעות. לאחר שבחנה את הבקשות וכדי לאפשר

לגורמים נוספים להשתתף במכרז החליטה וועדת המכרזים להיענות להן. היא דחתה את המועד להגשת ההצעות שלוש פעמים, ובסופו של דבר קבעה אותו ל-30.8.05. עד למועד סיום הביקורת לא נבחר זוכה במכרז זה.

סגן בכיר לחשכ"ל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מכיוון שהמשרדים הנוגעים לעניין לא קבעו מדיניות ברורה, וכדי להבטיח שלא יבוטל המכרז, היה צורך להשלים את המשא ומתן לשם חתימת הסכם להעמדת קרקע; וכל עוד לא ידעה ועדת המכרזים בוודאות מהו האתר שבו יוקם המתקן, בחרה שלא לפרסם את המכרז החדש.

מפברואר 2003, המועד שבו קיבלה ועדת המכרזים חוות דעת שלפיה יש לפרסם מכרז חדש, ועד דצמבר 2004, המועד שבו פרסמה את המכרז, עברו כמעט שנתיים. העיכוב הממושך בפרסום המכרז החדש גרם לפיגור בלוח הזמנים להקמת מתקן ההתפלה, לפגיעה ביעדים שהוצבו ולאי ביצוע החלטת הממשלה שלפיה יסופקו המים לא יאחר משנת 2004.

מתקן חברת מקורות באשדוד

החלטות הממשלה

ב-18.4.01 החליטה הממשלה¹⁵ להטיל על חברת מקורות, בשיתוף החשכ"ל, משרד התשתיות הלאומיות והמשרד לאיכות הסביבה, לפרסם מכרז להקמת מתקן להתפלת מי ים באזור תחנת הכוח באשדוד בשיטת TURN-KEY, בהספק שנתי של 40-45 מלמ"ק; הקמת המתקן תמומן מתקציב המדינה, ובמסמכי המכרז ייקבע כי המתקן יוקם לא יאחר מיום 31.3.03 וכי העמדת המקרקעין בשטח תחנת הכוח לצורך הפרויקט תוסדר בין חשכ"ל לחברת מקורות ולמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר. כמו כן הוחלט כי לפני שיפורסם המכרז ולא יאחר מ-15.7.01, תגיש חברת מקורות לאישור שר התשתיות הלאומיות הסכם מפורט בעניין השטח למתקן עם הנוגעים בדבר. אם לא תגיש את ההסכם במועד האמור, יפורסם מכרז להקמת מתקן בשיטת B.O.T. בהחלטה הובהר "כי התקשרות מסוג זה לא תותר בעתיד לנוכח הצורך לשלב בפרויקטי המים העתידיים אלמנט של תחרותיות מצד גורמים פרטיים ולמנוע הגדלת הריכוזיות בענפי תשתית מונופוליסטיים".

ב-1.7.01 החליטה הממשלה¹⁶ להטיל על שר התשתיות הלאומיות להנחות את חברת מקורות לפרסם לאלתר מכרז להקמת מתקן בשיטת TURN-KEY באשדוד, בלי קשר למכרז להפעלת המתקן. נקבע ששר התשתיות הלאומיות ושר האוצר יכריעו בדבר מקור המימון להקמת המתקן. עוד הוחלט כי בתוך שלושה חודשים ממועד פרסום המכרז להקמת מתקן ההתפלה יפורסם מכרז להפעלתו. באוגוסט 2001 פרסמה חברת מקורות מכרז להקמת המתקן.

ב-20.3.02 החליטה הממשלה¹⁷ כי על החשכ"ל, המנכ"לים של משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד התשתיות הלאומיות ונציג משרד המשפטים לבחון את כלל היבטיה של סוגיית הקמתו של מתקן ההתפלה באשדוד בידי חברת מקורות, לרבות היבטיה המשפטיים, ולהציג בפני ראש הממשלה בהקדם האפשרי הצעה להמשך הטיפול בעניין.

15 החלטה חכ/2.

16 החלטה חכ/15.

17 החלטה חכ/34.

סגן בכיר לחשב"ל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, שמשרד האוצר פנה לנציבות המים ולמשרד התשתיות הלאומיות וביקש שיציעו חלופות להקמת המתקן בידי חברת מקורות; אך טרם נענה, ולכן לא קוימה החלטת הממשלה. עוד הוסיף כי הקמת מתקן על ידי חברת מקורות מנוגדת למדיניותו של משרד האוצר להפחית מעורבות המגזר הציבורי במשק.

ב-1.7.02 החליטה הממשלה¹⁸ כי חברת מקורות וחח"י יעבירו עד 5.7.02 לבדיקתו של היועץ המשפטי לממשלה הסכם בדבר העמדת הקרקע הנדרשת להקמת המתקן בשטח של תחנת הכוח באשדוד.

משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-8.12.05 שנציגיו סיירו באתר שיועד להקמת המתקן וכתבו הערות לטיוטת ההסכם שהועברה. לא ידוע לנציגי משרד המשפטים מדוע לא יצאה העסקה אל הפועל.

מנכ"ל חברת מקורות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-19.12.05 שטיוטת ההסכם "אכן הועברה אולם לא טופל... באופן שיאפשר חתימת הצדדים על ההסכם".

מן האמור לעיל עולה, כי החלטות הממשלה טרם הוצאו מן הכוח אל הפועל על ידי הנוגעים בדבר: משרד התשתיות, משרד האוצר, משרד המשפטים וחברת מקורות, ועד מועד סיום הביקורת טרם נחתם הסכם בין חח"י למקורות בנוגע לקרקע שבה יוקם המתקן.

העמדת הקרקע להקמת המתקן

בהחלטת הממשלה מ-18.4.01 נקבע כי "חברת מקורות תגיש לאישור שר התשתיות הלאומיות הסכם מפורט עם הנוגעים בדבר, שיכלול את ההנחיות כאמור לעיל, בטרם פרסום המכרז ולא יאוחר מ-15.7.01". חברת מקורות פעלה בניגוד להחלטת הממשלה (לפיה לפני שיפורסם מכרז להקמה, תשיג מקורות הסכם בעניין השטח) ופרסמה מכרז להקמת המתקן בטרם חתמה על הסכם להעמדת השטח למתקן.

במסמך לגיבוש התפיסה התכנונית לתכנית מתאר ארצית למשק המים שהכינה ועדת ההיגוי להתפלת מי ים שבמשרד הפנים ב-29.7.02, צוין שהשטח הדרוש למתקן התפלה בהספק שנתי של 50 מלמ"ק הוא כ-40 דונם. ואולם לפי מסמך מינהלת ההקמה של חברת מקורות מ-2.12.01 עולה שהמתקן יוקם על שטח של 7.5 דונמים בלבד.

ממסמך של חברת מקורות מ-20.4.04 עולה שמשרד האוצר, משרד התשתיות הלאומיות, משרד המשפטים ורשות החברות התנגדו לסיכונים שחברת מקורות מקבלת על עצמה בהסכם עם חח"י בעניין השטח, והיועץ המשפטי לממשלה לא אישר את ההסכם.

בדיונים מ-30.12.04 ומ-16.8.05 בהשתתפות נציגים ממשרד האוצר, מנציבות המים ומחברת מקורות הוצע כי נוכח הקשיים בשטח המיועד להקמת המתקן תיבדק האפשרות להקימו באתר אחר סמוך באזור התעשייה באשדוד. מנכ"ל חברת מקורות הסביר בתשובתו כי אין בגודל השטח משום מכשול להקמת המתקן מבחינה טכנית.

מקורות השקיעה כספים במסגרת היערכותה לקראת הקמת המתקן. על פי נתוני הנהלת החשבונות של חברת מקורות, מינואר 2001 ועד יוני 2005 הסתכמו הוצאותיה בגין ייעוץ, תכנון ועבודות קבלנים להכנת השטח למתקן ב-8.4 מיליון ש"ח. אך עבודות התכנון וההיערכות טרם הושלמו.

18 החלטת ממשלה מס' 2136 (חכ/37).

סגן בכיר לחשכ"ל הסביר בתשובתו כי פעולותיה של חברת מקורות היו בניגוד להחלטות הממשלה, וכי "בכך נהגה מקורות בחוסר אחריות וזאת למרות שהוזהרה שלא לעשות כן".

השפעת ההחלטות על שינוי המבנה הארגוני של חברת מקורות

ב-18.8.02 נחתם הסכם עלויות חדש¹⁹ בין הממשלה ובין חברת מקורות, הכולל גם שינויים ארגוניים במבנה ובדרך הפעילות של החברה. באשר ל"פרויקטים ארציים גדולים, כגון ... מתקן התפלה באשדוד", נכתב בהסכם, "מתכונת הביצוע תקבע בין החברה לממשלה בעת הקמתם במידה ולא נקבעה בטרם החתימה על הסכם זה". בעקבות תכנית השינוי המבני רשמה חברת מקורות ב-2.7.03 חברה חדשה - מקורות ייזום ופיתוח בע"מ (להלן - מקורות ייזום).

ב-1.10.04 הודיעו מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר למנכ"ל חברת מקורות כי משרד התשתיות הלאומיות ומשרד האוצר, באמצעות רשות החברות, פועלים להשלמת מינוי הדירקטוריון של חברת מקורות ייזום ולכינוסו. עוד הודיעו כי לפי ההסכמים שבין הממשלה ובין חברת מקורות, "יוסמכו נציגיה המורשים של חברת מקורות ייזום, לנהל מו"מ מואץ, להשלמת הליך מכרז ההתפלה באשדוד".

מנכ"ל חברת מקורות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי פעולות שהובטחו על ידי משרדי הממשלה לכינון חברת מקורות ייזום לא בוצעו, וכי הציע לממשלה שחברת מקורות תתחיל בביצוע המתקן, ושעם הקמת מקורות ייזום יעבור המתקן לידיה. עוד הוסיף כי ב-15.2.05 פנה במכתב לשר התשתיות דאז וחזר והציע שלא להתנות את התקדמות הפרויקט בהתקשרות עם מקורות ייזום, שטרם קמה, אלא לקדם את הפרויקט על ידי חברת מקורות.

בדיון מ-30.12.04 שהשתתפו בו נציגי משרד האוצר ונציגי נציבות המים הוסבר כי: (א) מאחר שלפני יותר משנה הכריזה חברת מקורות על חברה שזכתה במכרז להקמת המתקן; (ב) ומאחר שמקורות ייזום, שהמדינה הייתה אמורה להתקשר אתה במתכונת התקשרות עם יזמים פרטיים, אינה פעילה; (ג) ומאחר שהשטח שהוקצה למתקן קטן מאוד; (ד) ומאחר שהחוזה שהתגבש בין חברת מקורות לחח"י מציב תנאים נוקשים להפעלת המתקן; סוכם שאגף התקציבים יבדוק את נכונותו להתחייב כלפי חברת מקורות להקים את המתקן באתר חדש. אם התשובה תהיה חיובית, יש לבדוק מבחינה משפטית את העברת הפרויקט, על הזוכה בו, לשטח של כ-100 דונם במקום סמוך המתאים להקמת מתקן התפלה. בדיון הציג נציג אגף התקציבים במשרד האוצר את עמדת משרד האוצר, לפיה יתקצב למקורות ייזום מענק של 50% מעלות המתקן, שישולם לפי קצב התקדמות הקמת המתקן.

סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-27.11.05 כי במשרד האוצר החליטו שלא לשנות את ההתחייבות לתת מענק לחברת מקורות ייזום משתי סיבות: האחת - כדי שלא להפר התחייבות לחברת מקורות, השנייה - מקורות ייזום היא חברה בתחילת דרכה, והיא צפויה להיתקל בקשיים רבים בתהליך גיוס ההון ואף להיכשל בכך. זאת בניגוד ליתר החברות המתמודדות במכרזי ההתפלה השונים, שאינן צפויות להתקשות בגיוס ההון הדרוש. אם לא יינתן המענק, תיתקל מקורות ייזום בקשיים, וייתכנו עיכובים בלוחות הזמנים.

מנכ"ל חברת מקורות מסר בתשובתו שאין כל התקדמות בפרויקט, בעיקר נוכח הטיפול הלקוי והממושך של הממשלה, והוסיף כי גם ההתניה שחברת הייזום תקדם את הפרויקט רק לאחר שתקום היא סיבה לכך שהפרויקט אינו מתקדם.

19 ראו דוח על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, יוני 2004, עמ' 93.

סגן בכיר לחשכ"ל הסביר בתשובתו שתנאי מרכזי להקמת מתקן בידי חברת מקורות היה שהוא יקום באמצעות מקורות ייזום. לדעת משרד מבקר המדינה על חברת מקורות ועל משרדי הממשלה המעורבים בהקמת מתקני ההתפלה לפעול ליישוב המחלוקות על המתכונת הראויה לביצוע הפרויקט, ואם לא יעלה הדבר בידם, יש להביא את הנושא להכרעת הממשלה.

יצוין שגם החלטת הממשלה מ-18.4.01, שלפיה יפורסם מכרז להקמת מתקן בשיטת B.O.T. אם ההסכם בין חח"י ובין חברת מקורות לא יושג עד 15.7.01, לא בוצעה. המתקן, שכבר היה אמור לספק מים מותפלים, לא הוקם. משק המים לא קיבל 45 מלמ"ק מים נוספים כמתוכנן, וכ-8.4 מיליון השקלים שהשקיעה חברת מקורות טרם נשאו פרי. נוסף על כך, חברת הניהול שאתה התקשרה חברת מקורות בהסכם לניהול הפרויקט הגישה באוגוסט 2004 דוח הוצאות ונזקים שנגרמו לה, וחברת מקורות עלולה להיחשף לתביעות. כל המתואר לעיל אינו עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה בעניין זה ומעיד על חוסר יכולת לתכנן ולהוציא מן הכוח אל הפועל פרויקט חשוב בזמן הדרוש ובתהליך תקין.

מתקנים בהספק שנתי של 30 מלמ"ק

1. בהחלטת הממשלה מ-18.4.01 (ראו לעיל) היא החליטה גם להקים מתקנים קטנים שהספקם השנתי הכולל הוא עד 65 מלמ"ק. במאי 2001 פרסמה ועדת המכרזים מכרז להקמת מתקני התפלה בשיטת B.O.O. באוגוסט אותה שנה פרסמה ועדת המכרזים את תוצאות המיון המוקדם של הזוכים ושל האתרים. ב-15.11.01 ביקשה ועדת המכרזים מהזוכים בשלב הראשון להגיש הצעות להקמת מתקנים.

ב-28.10.02 חתמו מטעם המדינה החשכ"ל וסגן בכיר לחשכ"ל עם דרך הים התפלה בע"מ (להלן - קבוצה ב') על הסכם להקמת המתקן בפלמחים. באותו ההסכם נקבע שבתוך חצי שנה מיום חתימתו תשיג קבוצה ב' הסכם מימון. בפועל השיגה קבוצה ב' הסכם מימון לפרויקט לאחר כשנתיים וחצי, בפברואר 2005.

סגן בכיר לחשכ"ל הסביר בתשובתו שנוכח שינוי הנסיבות אצל המממנים הסכים החשכ"ל לאפשר רק התאמות של ההסכם שיאפשרו להשיג מימון לפרויקט וזאת בתנאי שהבעיה נובעת מן המממנים ולא מן הזוכה במכרז, ובתנאי שבתמורת לכל שינוי בהסכם ייתן גם הזוכה במכרז תמורה שוות ערך למדינה.

2. לאחר שכרמל התפלה בע"מ (להלן - קבוצה ג') התבקשה ע"י ועדת המכרזים להפחית את מחיר המים ולהשוותו למחיר המים שהציעה קבוצה ב', הכריזה ועדת המכרזים על קבוצה ג' כקבוצה שזכתה להקים מתקן באתר במפרץ חיפה. ב-28.10.02 חתמה המדינה עם קבוצה ג' על הסכם להקמת המתקן באתר במפרץ חיפה.

ההצעה שהגישה קבוצה ג' למכרז כללה הקמת תחנת כוח פרטית המופעלת בגז. ב-22.7.03 הודיעה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של חיפה שהיא מתנגדת להקמת תחנת כוח במפרץ חיפה בשל זיהום האוויר באזור. קבוצה ג' התקשתה להשיג הן רישוי סטטוטורי לפרויקט באתר והן הסכם מימון לפרויקט. מאחר שקבוצה ג' לא הצליחה לקדם נושאים אלה, הודיעה המדינה באפריל 2004 על כוונתה לבטל את ההסכם ולחלט את הערכות הבנקאית שנתנה קבוצה ג'. על פי ההסכם הועברה

ההתדיינות בין הצדדים לבוררות. ב-29.1.06 קבע הבורר כי קבוצה ג' תשלם למדינה פיצוי של כ-29.5²⁰ מיליון ש"ח בגין הפרת ההסכם להקמת מתקן ההתפלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ועדת המכרזים שקבעה את תנאי המכרז הייתה צריכה לבחון כבר בשלב המיון המוקדם האם קיים סיכון שאתר במפרץ חיפה לא יוכל לקבל אישור סטטוטורי בוועדת התכנון בהיות אזור זה מזוהם²¹, ולבחון אם יש מקום לאשר אתר זה.

3. בעקבות החלטת הממשלה מ-20.3.02 להגדיל את הכמות השנתית הכוללת של המים המותפלים ל-400 מלמ"ק החליטה ועדת המכרזים ב-17.11.02 לעשות מעין מכרז סגור בין שלוש קבוצות שהציעו הצעות למתקני התפלה בצפון הארץ ולא זכו במכרז האמור במאי 2001. הוחלט כי לאחר שתיבחר הקבוצה הזוכה, תינתן לקבוצה שהציעה אתר בדרום הארץ ושהצעתה לא התקבלה האפשרות להשוות את המחיר שהציעה למחיר שתציע הקבוצה שתזכה בצפון.

בעקבות החלטה זו חתמה הממשלה ב-24.6.03 עם יובלים התפלה בע"מ (להלן - קבוצה ד') על הסכם להקמת מתקן באתר שומרת. בהסכם נקבע כי בתוך שישה חודשים ממועד חתימתו, כלומר ב-24.12.03, צריכה קבוצה ד' להשלים את חתימת כל מסמכי הפרויקט, ובהם הסכמי המימון.

קבוצה ד' ביקשה ממנהלת ההתפלה לשקול שינויים אחדים שיסייעו לה לדבריה להשיג הסכם מימון: לעדכן את לוחות הזמנים, לשנות את הצמדות המחירים ולהגדיל את התפוקה השנתית של המתקן מ-30 ל-45 מלמ"ק, כדי שהפרויקט יהיה כדאי יותר. מנהלת ההתפלה לא הסכימה לשנות את תנאי המכרז, אך נאותה שוב ושוב לדחות את המועד הקובע להשלמת תהליכים, שנקבע בהסכם המקורי ל-24.12.03, וקבעה אותו לבסוף ל-15.5.2005.

ב-27.2.05 ביקשה קבוצה ד' ממנהלת ההתפלה לאפשר לה לעיין בהסכם שנחתם בין המדינה ובין קבוצה ב' (הזוכה באתר פלמחים) ביום 28.10.02; לרבות התיקון שנעשה בו ב-24.2.05, לאחר חתימת הסכם המימון. קבוצה ד' הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-2.1.06 שבקשתה לעיין בהסכם בין המדינה לקבוצה ב' טרם נענתה.

ב-21.4.05 הודיעה קבוצה ד' למנהלת ההתפלה כי היא סבורה שמינהלת ההתפלה מפלה אותה שלא כדין לעומת קבוצה ב', מאחר שמינהלת ההתפלה הסכימה לעשות שינויים של ממש בהצעת קבוצה ב' בין שלב המכרז ובין שלב הסכם המימון. קבוצה ד' הודיעה כי אין היא רואה טעם בלהמשיך בהליכי השגת המימון לפרויקט עד לבירור הנושא. עד למועד סיום הביקורת לא השיגה קבוצה ד' מימון לפרויקט, וההתדיינות בינה ובין משרד האוצר עדיין תלויה ועומדת.

4. ב-8.4.03 הזמינה ועדת המכרזים את T.A.I קבוצת התפלה בע"מ (להלן - קבוצה ה'), שהציעה את האתר של חברת אשקוגן בע"מ (להלן - חברה ו') באשדוד, להגיש הצעת מחיר למכרז להקמת מתקן התפלה. זאת למרות שהצוות המשפטי של ועדת המכרזים העלה ביולי 2002 בעיות משפטיות בנוגע לאתר זה ולמרות שבית המשפט המחוזי בתל אביב מינה בפברואר 2003 כונס נכסים לחברה ו' בעלת הזכויות באתר זה.

ועדת המכרזים הבהירה לקבוצה ה' כי עליה להציג חוות דעת של כונס הנכסים. בפברואר 2004 הודיעה קבוצה ה' כי נבצר ממנה להשלים את הטיפול באישורים הקשורים לזמינות הקרקע, ולכן לא נחתם עמה הסכם.

20 ליום הגשת התביעה, וממועד זה יישא הפרשי הצמדה וריבית עד ליום מתן פסק הבורר.
21 בהקשר זה ראו דוח ביקורת המדינה על שמירת איכות הסביבה בחברות האנרגיה, אוגוסט 2004, עמ' 78-74, 71-70, 63-59.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדת המכרזים היה לבחון כבר בשלב המיון את הבעיות המשפטיות שהועלו בנוגע לזמינות הקרקע ולבחון האם היה מקום להמשיך עמה במגעים או לחפש חלופה אחרת.

מנכ"ל משרד התשתיות הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-28.12.05 כי הקמת מתקני התפלה בידי המגזר הפרטי בשיטת B.O.O או B.O.T על פי מכרז מחייבת את היזם להתמודד עם קבלת זכויות בקרקע, עם השגת אישורים סטטוטוריים ועם קבלת מימון; רבים מתקשים לעמוד בכך, וכמה מהם אף מגיעים למצב שבו הסבירות למימוש הפרויקט היא נמוכה, בייחוד בשיטת ה-B.O.O; לאור הנתונים צריך לשקול מחדש את הדרכים להקמת תשתיות חיוניות וקריטיות להתפתחותו של המשק.



בהתאם להחלטות היו צריכים לקום שבעה מתקני התפלה עד סוף 2004. בפועל החלטות הממשלה להגדיל את היצע המים לא התממשו: רק מתקן אחד, שהוקם באשקלון, החל לספק מים בסוף שנת 2005. מתקן אחר, באתר פלמחים, מצוי בשלבי הקמה.

מן הראוי היה שוועדת המכרזים תקבע תנאים שיאפשרו לה לבדוק בדיקה מעמיקה את ההיבטים הטכנו-כלכליים, הפיננסיים, המשפטיים והבטיחותיים; את ההיבטים שבתחום איכות הסביבה ובריאות הציבור; ואת כושר הביצוע של היזמים. הביקורת העלתה כי היתה התנהלות אטית של משרד האוצר, של נציבות המים ושל משרד התשתיות הלאומיות, שנעשתה בלא תכנון מגובש ומלא ובאופן שלא הוציא מן הכוח אל הפועל את החלטות הממשלה ולא קידם די פתרונות לאספקת המים של המשק באמצעות התפלת מי ים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרדים הממונים על הקמת מתקני תשתיות לאומיות יפיקו לקחים מהכישלונות שבהקמת המתקנים להתפלת מי ים ויתורו אחר שיטות מתאימות יותר למימוש החלטות הממשלה להקמתם בלוח זמנים הנדרש כדי לתת מענה לצרכים החיוניים של המשק.