

משרד מבקר המדינה

דוח ביקורת על
ניגוד עניינים בפעולות שר התמ"ת
חברת "ת.ס. תעשיות סיליקט בע"מ"



משרד מבקר המדינה

דוח ביקורת על
ניגוד עניינים בפעולות
שר התמי"ת

חברת "ת.ס. תעשיות סיליקט בע"מ"



ירושלים, אייר התשס"ז, אפריל 2007

מס' קטלוגי 2007-003

ISSN 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

www.mevaker.gov.il

סדר : אונית שרותי מחשב בע"מ

הדפסה : דפוס כתר בע"מ

ניגוד עניינים בפעולות שר התמ"ת

חברת "ת.ס. תעשיות סיליקט בע"מ"¹

תקציר

לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק), מסייעת המדינה בין היתר למשקיעים במפעלי תעשייה באמצעות מענקים והטבות שונות. שר האוצר ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - התמ"ת) ממונים יחדיו על ביצוע החוק. בחוק נקבעו מטרותיו והוקם מרכז ההשקעות (להלן - המרכז) במשרד התמ"ת (להלן - המשרד), שעליו הוטל לפעול להגשמתן.

זכאי להטבות במסגרת החוק מי שבקשתו לאישור תכנית אושרה בידי מנהלת המרכז וניתן לו כתב אישור המזכה אותו במעמד של "מפעל מאושר". למרכז תקציב שנתי מוגבל, המחולק על פי סדר אישור הבקשות; בדרך כלל סכום הבקשות הכולל גדול מהתקציב שאושר. לפיכך אישור תכנית "מפעל מאושר" לזים או לחברה, בייחוד כשמדובר בהשקעה בסכומים גדולים, מונע אישור של תכניות אחרות.

באוקטובר 2001 הגישה למרכז חברת "ת.ס. תעשיות סיליקט בע"מ" (להלן - החברה) בקשה לקבלת מעמד של מפעל מאושר בגין מפעל לייצור סיליקה משוקעת בהשקעה של 48.5 מיליון דולר². הבקשה הוגשה באמצעות מנכ"ל החברה והמחזיק בעקיפין במניותיה, מר אפרים פיינבלום (להלן - הזים). ב-1.12.03 אישר המרכז את התכנית שבמסגרתה הייתה החברה צפויה לקבל מענק של כ-10 מיליון דולר מהמדינה.

במועדים הרלוונטיים לדוח זה היה מר אהוד אולמרט (להלן - השר או מר אולמרט) שר התעשייה, המסחר והתעסוקה. בתפקידו זה היה אחראי למרכז ההשקעות וכיהן כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל.

בחודשים מאי-יולי 2006 בדק משרד מבקר המדינה את הליך מתן כתב האישור למפעל בבעלות החברה, הטבות שונות שניתנו לה, הקלות בתנאי כתב האישור שהכניסו בו מנהלת מרכז ההשקעות והשר ואת מעורבות השר בפעולות אלו. הביקורת נעשתה במשרד התמ"ת ובמרכז.

עד מחצית 2003 לא הובא התיק לדיון במנהלת המרכז. לצורך הטיפול בבקשתו במרכז ההשקעות שכר הזים את שרותיהם של עורכי הדין דורון לוי ואוריאל מסר. במועדים הרלוונטיים לביצוע הביקורת ייצג עו"ד אוריאל מסר את הזים במגעים עם מרכז ההשקעות לקבלת כתב אישור. עו"ד אוריאל מסר הוא חברו של מר אולמרט; עו"ד מסר עמד בראש העמותה שפעלה למען בחירתו של מר אולמרט לראשות עיריית ירושלים בשנת 1998 והיה שותפו במשרד עורכי הדין מסר-אולמרט במשך שנים. עו"ד מסר ייצג ומייצג את מר אולמרט בענייניו האישיים לאחר פרישת האחרון מהפרקטיקה המשותפת; מכאן שבין השניים היו קשרים כלכליים בעבר, וקיימים קשרים אישיים ויחסי עו"ד לקוח.

1 שמה של החברה שונה בשנת 2004 ל-"די. אס. איי. תעשיות סיליקה דימונה בע"מ".
2 בנובמבר 1997 ביטלה מנהלת המרכז כתב אישור שנתנה לחברה להקמת מפעל סיליקה.

ממסמכי מרכז ההשקעות עולה כי עד יולי 2003 הייתה דעת הגורמים המקצועיים שאין ליתן לחברה כתב אישור היות שטרם עמדה בתנאים הכרחיים לקבלתו כגון צירוף משקיע אסטרטגי והוכחת יכולת כספית ושיווקית לפרויקט.

ב-10.7.03 התקיימה פגישה בלשכת השר בעניין בקשת החברה למתן כתב אישור; את החברה ייצג בפגישה עו"ד מסר. באמירות השר במהלך הישיבה היה בכדי לקדם את עניינו של היזם.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על מר אולמרט להימנע מלהשתתף בישיבה ולהתערב בדיון עקב ניגוד העניינים שהיה שרוי בו. ניגוד עניינים זה נובע מכך שבין מייצג החברה, שביקש בעבורה הטבות ממרכז ההשקעות שעליו מופקד השר, ובין השר אולמרט התקיימו קשרים כלכליים בעבר, וקיימים ביניהם קשרי חברות ויחסי עו"ד לקוח. לנוכח ניגוד העניינים של השר אולמרט, היה עליו לפסול עצמו לחלוטין ממעורבות בכל עניין שנוגע לחברה, לרבות פרטי התהליך והחשתי.

ב-25 באוגוסט 2003 ביקר השר אולמרט בדימונה שבה היה מפעל החברה אמור לקום, ובמהלך הביקור הורה השר ליתן לחברה את ההטבות הבאות: הפחתת הסכום שנדרשה להפקיד בנאמנות לטובת ההון העצמי כתנאי לקבלת בקשתה מ-15 מיליון דולר ל-5 מיליון דולר והנחה של מיליון ש"ח ממחיר פיתוח הקרקע שעליה עתיד היה מפעלה לקום (כמו ההנחה למפעל "צבר"). הסכום שאותו אמור היה היזם לשלם למינהל לאזורי פיתוח בגין הוצאות הפיתוח לקרקע למפעל, מחושב לפי הנחה זו הוא כ-7.5 מיליון ש"ח. אם לא היה די בהנחה כשלעצמה, הורה מנכ"ל משרד התמ"ת בדצמבר 2003, לבקשת היזם, כי הוא ישלם 2.5 מיליון ש"ח בלבד ויעשה את עבודות הפיתוח בשטח המגרש בעצמו.

הוראתו של השר להפחית את הסכום המופקד בנאמנות משמעה מתן הטבה ניכרת ליזם מסוים, המקטינה את הבטוחות שהמשקיעים היו צריכים ליתן, תוך הגדלת הסיכון הכלכלי שאליו תיחשף המדינה בהשקעותיה בפרויקט זה.

ההנחה וההקלה ליזם ניתנו בחריגה מאמות המידה של המנהל לאזורי פיתוח בפרט, ומעקרונות יסוד של מינהל תקין בכלל, והן בגדר הענקת הטבה כספית למי שלא היה זכאי לקבלה. הנחייתו של השר להשוות את ההנחה שקיבל היזם להנחה שקיבל מפעל "צבר" בקריית גת מנוגדת לכללי המשפט המינהלי מכול וכול.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שהשר אולמרט היה בניגוד עניינים היה עליו למשוך את ידיו כליל מעיסוק בעניין החברה. היות שמנהלת מרכז ההשקעות טרם אישרה את בקשת החברה באותה עת, בהחלטות השר בנושא תנאי כתב האישור ועלויות הפיתוח לפני דיון המנהלה בכתב האישור היה כדי להשפיע על אנשי מרכז ההשקעות בשיקוליהם ובהפעלת סמכויותיהם³ ולשבש בכך את מנגנוני קבלת ההחלטות שנועדו להבטיח כי ההחלטה תהיה לטובת המדינה.

מנהלת מרכז ההשקעות, שבסמכותה להחליט על מתן כתב אישור, לא עמדה בטרם מתן כתב האישור על קיומם של התנאים הכרחיים שאותם קבעו הגורמים המקצועיים במרכז, והעדיפה

3 על פסלות מעורבות השר העיר למר אולמרט היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר אליקים רובינשטיין, בעניין "קוקה קולה"; ראו להלן.

לזכות את החברה במעמד של מפעל מאושר ולוודא שעמדה בתנאים רק בשלב מתן המענקים, שסכומם כאמור כ-10 מיליון דולר.

גם לאחר מתן כתב האישור התערבו השר אולמרט ועוזריו בעניינים הנוגעים לחברה: בהליך הקצאת קרקע בפטור ממכרז בנוהל מזורז, בפעולות המינהל לאזורי פיתוח שבתמ"ת ובטיפול מרכז ההשקעות בערר שהגישה החברה באוקטובר 2004.

ערר החברה לא נדון בפני ועדת הערר, אלא במנהלת מרכז ההשקעות. לפני הדיון קבעה המחלקה לביקורת השקעות במרכז, המטפלת בבקרה ובודקת את קיום תנאי כתב האישור, את הדברים האלה: (1) החברה לא עמדה בתנאי כתב האישור; (2) הסיכון הטכנולוגי השיווקי והמימוני המגולם בפרויקט גדול מהסביר; (3) אין להזרים לחברה מענקים בטרם תקים מתקן ניסוי (פיילוט) מלא או כמעט מלא ובטרם יונפק הון עצמי מראש, כנדרש.

ב-30.5.05 החליטה מנהלת מרכז ההשקעות, למרות האמור לעיל, לשלם לחברה את המענקים בגין השקעות הכלולות במסגרת התכנית המאושרת ולתקן לשם כך את כתב האישור תוך ביטול תנאי כתב האישור המקורי שבהם לא עמדה החברה או תוך הקלתם.

תנאי כתב האישור המקורי, אשר נועדו להבטיח את השקעות המדינה בפרויקט, בוטלו על ידי מנהלת מרכז ההשקעות או שהוקלו באופן ניכר על אף עמדתה של המחלקה לביקורת השקעות ובניגוד לחוות הדעת המקצועית של הבנק לפתוח התעשייה. ביטול התנאים שהוצבו בכתב האישור המקורי ונועדו למזער את הסיכונים הטמונים בפרויקט, הותיר את המדינה חשופה לאובדן השקעותיה בפרויקט, שכן הוסר המכשול לשלם לחברה את כל המענקים מכספי המדינה מבלי שהחברה הייתה מחויבת לעמוד בתנאים בסיסיים להצלחת המפעל. הדעת נותנת כי האישור לתשלום יינתן בהתאם לתנאי כתב האישור, ולא שתנאי כתב האישור ישונו או יבוטלו כדי להבטיח את התשלום!



מר אולמרט - בעצמו או באמצעות עוזריו - היה מעורב בהליכי האישור הבקשה במרכז ההשקעות ובמשרד התמ"ת. למרות החברות בין מר אולמרט ובין עו"ד מסר, על אף השותפות העסקית ביניהם בעבר ואף שעו"ד מסר מייצג את מר אולמרט בענייניו האישיים, לא פסל עצמו מר אולמרט מלהשתתף בהליך האישור של המפעל, אשר מר מסר ייצג את בעליו.

נוכח ניגוד העניינים שבו היה שרוי מר אולמרט, יש לראות במשנה חומרה את התערבות השר ועוזריו בפעולות פרטניות שהן בתחום תפקידיהם וסמכויותיהם של הגורמים המקצועיים במרכז ההשקעות ובמשרד התמ"ת.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות העניין היה על מר אולמרט למשוך ידיו לחלוטין מעיסוק בבקשת החברה, ומשלא עשה כן, כל אימת שהתערב בהליך האישור של המפעל הפר את חובתו להימנע מניגוד עניינים ופעל בדרך פסולה. עוזרי השר מר עובד יחזקאל ומר דורון שופן פעלו כזרועו הארוכה; פעילותם לא נבעה ממקור סמכות עצמאי, אלא רק מתוקף פעולתם בשם השר; ולפיכך התערבותו באמצעותם גם היא פסולה.

כאמור, מעורבותו הישירה של השר בטרם מתן כתב האישור לחברה באה לידי ביטוי בקביעת לוח זמנים לעבודתו של הדרג המקצועי, בהפחתת הסכום הנדרש מהחברה להפקדה בנאמנות מחמישה עשר מיליון דולר לחמישה מיליון דולר בלבד ובמתן הנחה חריגה ממחיר פיתוח הקרקע. מנהלת מרכז ההשקעות נתנה כתב אישור לחברה למרות סימני שאלה רבים שהציבו אנשי המקצוע ואף שלא הונחה דעתה באשר לשיתופו של משקיע אסטרטגי בפרויקט תוך כדי הגדלת סכום המענקים לחברה משמונה מיליון דולר לעשרה מיליון דולר. האישור הסופי לתשלום המענקים ניתן למרות שלא נמצא לחברה שותף אסטרטגי בשיווק. מנהלת מרכז ההשקעות לא עמדה על דרישתה בעניין ההון העצמי ואישרה לחברה להפחית את הון המניות הנפרע שנדרשה להקצות מחמישה עשר מיליון דולר לשמונה מיליון דולר בלבד; סכום זה קטן מסכום המענק, עשרה מיליון דולר. המנהלה אף ויתרה על דרישתה בעניין הקמת מתקן הניסוי.

הלחצים שהפעילו השר ועוזריו להחשת ההליכים, פניותיהם החוזרות ונשנות אל אנשי מרכז ההשקעות ואז"פ, התווית דרכי פעולה מצדם, הנחיותיהם, מעורבותם בפרטי העסקה בעניין מהותן והיקפן של ההטבות ליזם היו יותר מפעולה מינורית לטובת הזים.

בפס"ד שבס⁴ נפסק:

"טוהר המידות נפגע באופן מהותי כאשר עובד הציבור מפעיל את סמכותו השלטונית באופן המסייע לידידו הקרוב, במיוחד כך כשבין השניים התקיים קשר בעל אופי כלכלי. פגיעה זו הולכת וגוברת ככל שניגוד העניינים הוא חריף יותר וככל שמעמדו של עובד הציבור רם יותר". "כאשר עובד ציבור בכיר מצוי בניגוד עניינים הוא מקרין כלפי הכפופים לו וכלפי הציבור כולו את כשלונה של המערכת הציבורית, את שבירתם של הכלים הממלכתיים. כאשר ניגוד העניינים כולל בתוכו היבט כספי, עובד הציבור מקרין את הקשר בין הון לשלטון".

קשריו של השר אולמרט עם מייצגו של הזים - עו"ד אוריאל מסר, מעורבותו המכרעת של השר בעניינים שונים הקשורים בקידום הפרויקט למרות היותו שרוי בניגוד עניינים, כל אלה מעוררים חשש לפגיעה בטוהר המידות.

מבוא

לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק), מסייעת המדינה בין היתר למשקיעים במפעלי תעשייה באמצעות מענקים והטבות שונות. בסעיף 1 לחוק נקבע כי:

"מטרת חוק זה היא משיכת הון לישראל ועידוד יזמה כלכלית והשקעות הון חוץ - והון מקומי לשם - (1) פיתוח כושר הייצור של משק המדינה, ניצול יעיל של אוצרותיה ויכלתה הכלכלית וניצול מלא של כושר ייצורם של מפעלים קיימים; (2) שיפור מאזן התשלומים של המדינה, הקטנת היבוא והגדלת היצוא; (3) קליטת עליה, חלוקה מתוכננת של האוכלוסיה על פני שטח המדינה ויצירת מקורות עבודה חדשים".

4 דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט (4) 385.

שר האוצר ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - תמ"ת) ממונים יחדיו על ביצוע החוק. בחוק הוקם מרכז ההשקעות (להלן - המרכז או מרכז ההשקעות) במשרד התמ"ת (להלן - המשרד), והוטל עליו לפעול להגשמת מטרת החוק. אלה רשויות מרכז ההשקעות:

(א) מנהלת מרכז ההשקעות (להלן - מנהלת המרכז או המנהלה), שתפקידיה, בין השאר, לדון בתכניות ההשקעה המובאות לפנייה ולאשר את אלה שיש בהן כדי לקדם את מטרות החוק וכן לבטל אישורים למי שלא ביצע את ההשקעה המאושרת במפעלו או לא קיים את תנאי האישור; מרכז ההשקעות והמנהלה פועלים בביצוע תפקידיהם, בין היתר, לפי כללים מנחים המקובצים במדריך ליישום החוק לעידוד השקעות הון (להלן - המדריך ליישום החוק); המנהלה כוללת את מנהל מרכז ההשקעות, חמישה נציגי משרדי ממשלה ונציג ציבור.

(ב) מועצת מרכז ההשקעות, שתפקידיה, בין היתר, לייעץ לממשלה בכל הנוגע להגשמת מטרות החוק;

(ג) מנהל מרכז ההשקעות, המתמנה ע"י הממשלה; הוא ממונה, בין היתר, על ביצוע החלטות המנהלה והמועצה.

החוק מסדיר הענקת מעמד של מפעל מאושר במספר מסלולי הטבות. במסלול מענקים המפעל המאושר זוכה להשתתפות המדינה בהשקעות בו בדרך של קבלת מענקים והטבות מס מאושר המדינה בשיעור שנקבע מראש על-ידי מרכז ההשקעות ובכפוף לחוק. במסלול ערבות מדינה משקיע היזם הון עצמי כחלק מסך כל ההשקעה המאושרת וזכאי לערבות מדינה על הלוואות למימון יתרת ההשקעה בתכנית המאושרת. מעמד של מפעל מאושר מעניק הטבות נוספות כמו האפשרות לקבל ממנהל מרקעי ישראל זכויות במקרקעין בפטור ממכרז⁵.

יזם המבקש לקבל למפעלו מעמד של מפעל מאושר לשם ביצוע תכנית השקעות במסלול מענקים צריך להגיש בקשה למרכז ההשקעות ולפרט, בין היתר, את תחזיותיו בדבר מחזור המכירות של המפעל, היקף היצוא שלו ומספר המועסקים בו. העתק הבקשה מוגש ל"הבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ" (להלן - הבנק). הבנק בודק את כראיות ההשקעה במפעל למשקיע ולמשק ומגיש למרכז סקר, שהוא סיכום בחינת תכנית ההשקעה והמלצות בעניינה. בקשת היזם מועברת גם למינהל הענפי שבמשרד למתן חוות דעת על התאמת התכנית למטרות החוק.

בסיום התהליך מכינים במרכז דוח תסקיר על בסיס חוות הדעת והסקר; התסקיר מוגש למנהלה לצורך הדיון בבקשת האישור. אם אישרה המנהלה את תכנית ההשקעות, מנפיק מרכז ההשקעות ליזם כתב אישור לתכנית, ובו מפורטים סוג האישור (להקמה, להרחבה וכד'), סכום ההשקעה והתנאים המיוחדים שהאישור מותנה בהם.

למרכז תקציב שנתי מוגבל, המחולק על פי סדר אישור הבקשות; בדרך כלל סכום הבקשות הכולל גדול מהתקציב שאושר. לפיכך אישור תכנית "מפעל מאושר" ליזם או לחברה, בייחוד כשמדובר בהשקעה בסכומים גדולים, מונע אישור של תכניות אחרות.

באוקטובר 2001 הגישה "חברת ת.ס. תעשיות סיליקט בע"מ" (להלן - החברה) למרכז ולבנק בקשה שנייה (ראה להלן) לקבלת מעמד של מפעל מאושר בגין מפעל לייצור סיליקה משוקעת בהשקעה של 48.5 מיליון דולר. מנכ"ל החברה הוא מר אפרים פיינבלום, שהוא בעל מניות עיקרי בחברה אחרת המחזיקה ב-32.8% מהון המניות המוקצה של החברה (להלן - היזם); 60% מהון

5 לפי תקנה 25 (5) א לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

המניות מוחזק בידי משקיעים זרים⁶. ב-1.12.03 אישר המרכז את התכנית שבמסגרתה צפויה החברה לקבל מענק של כ-10 מיליון דולר מהמדינה.

במועדים הרלוונטיים לדוח זה היה מר אהוד אולמרט (להלן - השר או מר אולמרט) שר התמ"ת. בתפקידו זה היה מר אולמרט אחראי למרכז ההשקעות וכיהן כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל.

עד יולי 2004 כיהן כמנהל מרכז ההשקעות מר שמואל מרדכי. בתקופה שבין יולי 2004 ובין פברואר 2005 מילא את מקומו מנכ"ל משרד התמ"ת, מר רענן דינור. סגנית המנהל הייתה הגב' לימור ניסן. בישיבת ממשלה שקוימה בינואר 2005, מונה לבקשת השר אולמרט לתפקיד מנהל מרכז ההשקעות רו"ח חזי צאיג, אשר נכנס לתפקידו ב-17 בפברואר אותה שנה.

במועדים הרלבנטיים לביצוע הביקורת ייצג עו"ד אוריאל מסר את הזימם במגעים עם מרכז ההשקעות לקבלת כתב אישור. עו"ד אוריאל מסר הוא חברו של מר אולמרט; עו"ד מסר עמד בראש העמותה שפעלה למען בחירתו של מר אולמרט לראשות עיריית ירושלים בשנת 1998 והיה שותפו במשרד עורכי הדין מסר-אולמרט במשך שנים. עו"ד מסר ייצג ומייצג את מר אולמרט בענייניו האישיים לאחר פרישת האחרון מהפרקטיקה המשותפת. ומכאן שבין השניים היו קשרים כלכליים בעבר, וקיימים קשרים אישיים ויחסי עו"ד לקוח.

בחודשים מאי-יולי 2006 בדק משרד מבקר המדינה את הליך מתן כתב האישור למפעל בבעלות החברה, הטבות שונות שניתנו לה, הקלות בתנאי כתב האישור שהכניסו בו מנהלת מרכז ההשקעות והשר ואת מעורבות השר בפעולות אלו. הביקורת נעשתה במשרד התמ"ת ובמרכז.

ב-10.2.92 אישר מרכז ההשקעות לחברה מעמד של מפעל מאושר במסלול של ערבות מדינה של כ-8.9 מיליון דולר להקמת מפעל לייצור סליקה משוקעת וקלציום קרבונט⁷ (להלן - תכנית ההשקעות הראשונה).

מהמסמכים עולה⁸ כי בנובמבר 1997 ביטלה מנהלת מרכז ההשקעות את כתב האישור הראשון של החברה בגלל אי-ביצוע התכנית ואי-הקמתו של המפעל לאחר שעברו יותר מחמש שנים. החברה נותרה חייבת לבנק דיסקונט הלוואות בערבות מדינה, אותן החזירה במלואן רק בשנת 2005.

במהלך התכנית הראשונה נוצר קשר לשיתוף פעולה בין החברה לבין "חברת כימיקלים לישראל" באמצעות חברת "רוחם אמפרט נגב בע"מ" (להלן - רוחם). שיתוף הפעולה בין החברות לא עלה יפה, ונתגלע ביניהן סכסוך עסקי שבעבותות פנו הצדדים לבוררות.

פסק הבוררות מ-4.2.01 קבע בין היתר שרוחם תשלם לחברה "מענק משלים" של 18% מסכום התכנית המאושרת (להלן - "הפיצוי"). תשלום זה הותנה בכך שהחברה תתחיל בעבודות תשתית להקמת המפעל בתוך שלוש שנים מיום שניתן פסק הבורר - דהיינו עד 3.2.04, ובכך שהמפעל יזכה למעמד של מפעל מאושר במסלול מענקים.

6 לפי תשובת מרכז ההשקעות למשרד מבקר המדינה, חברת Alltech, שהיא חברה זרה, מחזיקה ב-60% מחברת ת.ס. תעשיות סליקט בע"מ.

7 חומרי גלם כימיים לתעשיות שונות.

8 מכתבו של מר שמואל מרדכי ליום, מיום 19 במרץ 1998.

מעורבות השר במתן כתב אישור למפעל החברה בתכנית השנייה

כאמור, באוקטובר 2001 הגישה החברה למרכז ולבנק בקשה שנייה לקבלת מעמד של מפעל מאושר בגין מפעל לייצור סיליקה משוקעת בהשקעה של 48.5 מיליון דולר.

אנשי מינהל הכימיה הם הגורם המקצועי הבוחן תכניות השקעה בתחום הכימיה במשרד התמ"ת. ממסמכי מרכז ההשקעות עולה כי עד לחודש יולי 2003 הייתה עמדתם שהתכנית אינה בשלה דיה לבחינה, לא כל שכן שאינה בשלה למתן המלצה לאישור. על פי עמדה זו שנשמרה גם על סקר הבנק, הקמת המפעל כרוכה בהשקעה גדולה עתירת סיכונים על רקע כישלונה של התכנית הראשונה. בחינתם את בקשת החברה העלתה כי יש ספק באשר לקיומו של חומר גלם זמין לביצוע הפרויקט, ויש צורך במתקן ניסוי (פיילוט) כדי להגיע לשליטה על תהליך הייצור ולהתאים את המוצר לדרישות הלקוחות. היות שטרם נמצא משקיע אסטרטגי ובעל הון לתכנית, ולדעתם לא הוכחה יכולת כספית ושיווקית של התכנית, קבעו כי לא ניתן כלל לבחון את התכנית - כיוון שלא מולאו תנאים מוקדמים לבחינת בקשת החברה.

ניגוד עניינים בפעולתו של השר

ב-27 בפברואר 2003 נתמנה מר אהוד אולמרט לתפקיד שר התמ"ת.

מיום שהוגשה הבקשה השנייה באוקטובר 2001 ועד אמצע שנת 2003 לא דנה בה מנהלת מרכז ההשקעות. בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה, כתב היוזם כי חש שישנם גורמים במרכז ההשקעות המנסים לסכל את הקמת המפעל, ולנוכח חוסר נסיונו בהתמודדות עם הביורוקרטיה הרלבנטית להקמת המפעל, ובשים לב למועד שנקבע בפסק הברורות, שכר באמצע שנת 2003 את שירותיהם של עורכי הדין דורון לוי ואוריאל מסר. עורכי דיין אלו ייצגוהו בפגישותיו עם גורמים שונים במרכז ההשקעות במהלך משא ומתן לבחינה מוקדמת של בקשת החברה לקבלת כתב אישור. כאמור בין עו"ד מסר לבין מר אולמרט, היו קשרים כלכליים בעבר, וקיימים קשרים אישיים ויחסי עו"ד לקוח.

המאפיין מצב של ניגוד עניינים הוא הימצאותו של עובד הציבור במצב בו קיים ניגוד בין האינטרס עליו מופקד עובד הציבור לבין אינטרס אחר כלשהו. האיסור להימצא בניגוד עניינים, החל הן על עובד הציבור הן על נבחר הציבור, הוא אחת מאושיות שיטתנו המשפטית וכך מסכם את ההלכה הפסוקה השופט חשין בבג"ץ 971/99⁹:

"... עיקר בהלכה הוא, כידוע, שאסור הוא איש הציבור המחזיק בשררה ובשילטון להיקלע למצב של ניגוד עניינים: ניגוד עניינים בין עניין ציבורי שהופקד בידו לבין עניין אחר: עניין אישי או עניין שיש לו בתוקף תפקיד ציבורי אחר שהוא מחזיק בו. האינטרס האישי או האינטרס הציבורי האחר יכולים שיערפלו את מחשבתו הנקייה של איש הציבור - מחשבה האמורה להטביע עצמה אך באינטרס שהוא מופקד על קידומו - יסטו אותו מדרך הישר וירחיקו את ליבו מן העיקר שהוא חייב בו. אם בהשפעות חיצוניות יעשה,

9 בג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון נ' ועדת הכנסת ואח', פ"ד נו(6) 117, עמ' 149-150.

ייפגם אמון הציבור בו, ועל-כן אסור הוא איש הציבור להימצא במצב שבו יילכד בצבת של ניגוד אינטרסים¹⁰. טעמו של הכלל האוסר ניגוד עניינים הוא כפול: ראשית, הוא נועד להבטיח כי עובד הציבור ישקול שיקולים ענייניים בלבד; שנית, הוא מיעד למנוע פגיעה באמון הציבור במערכת השלטונית ומראית עין של התנהלות בלתי תקינה. כפי שנאמר בפרשת 'הליכוד'¹¹ (שם, 579):

"ראשית, טעם פרגמטי... כאשר עובד הציבור נתון במצב של ניגוד עניינים קיים חשש כי הוא יקח בחשבון, שעה שיפעיל את סמכותו, אף את האינטרס הנוגד. כתוצאה מכך עשויה לבוא הפעלה בלתי ראויה של הסמכות... שנית, טעם ערכי... עובדת הימצאו של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים, פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית. בלב הציבור מתעורר החשש כי שיקולים זרים מנחים את עובד הציבור, ואמונו במערכת השלטונית נפגם. חשש זה בא הדין למנוע".

עוצמת ניגוד העניינים משתנה ממקרה למקרה, ונמדדת, על דרך הכלל "לפי קנה המידה של האדם הסביר, כיצד היה הוא רואה את פני הדברים בניהול עסקיו הפרטיים, כלומר, המבחן מבוסס על חששות סבירים העלולים להתעורר בלבו של אדם סביר היודע את כל פרטי העניין שמה האדם בעל התפקיד הוא בעל דעה קדומה"¹². יחד-עם-זאת, ברור כי ככל שמעמדו של עובד הציבור ככיר יותר וככל שקרבתו לאינטרס השני רבה יותר, כך גדלה עוצמת ניגוד העניינים. עמד על כך בית המשפט בפרשת שבס¹³:

"ככל שעוצמת ניגוד העניינים חריפה יותר, כן מתחזקת האפשרות לפגיעה מהותית באמון הציבור, בטוהר המידות או בתקינות פעולת המינהל. לא הרי קרבת משפחה הדוקה ופעילה כהרי היכרות מזדמנת. לא הרי ניגוד עניינים המבוסס על קשר כספי אישי או אינטרס כלכלי כהרי ניגוד עניינים המבוסס על קשר מוסדי... ככל שמעמדו של עובד הציבור רם יותר, כן עשוי ניגוד העניינים שבו הוא מצוי להגביר את הפגיעה המהותית בערך המוגן על ידי האיסור הפלילי. לא הרי ניגוד עניינים של המפקח הכללי של המשטרה כהרי ניגוד העניינים של שוטר מהשורה; לא הרי עובד ציבור הממונה על מספר רב של עובדים המבקשים ללמוד ממנו ולחקות אותו, כהרי עובד ציבור שאין לו תפקיד של ניהול".

הנשיא ברק המחיש את סוגיית ניגוד העניינים והשפעותיה הקשות על השרות הציבורי ועל הציבור כולו בפרשת שבס הנ"ל:

"שבס היה המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה. זהו אחד התפקידים הבכירים ביותר בשרות המדינה. זהו תפקיד בעל השפעה רבה בתוך שרות המדינה וכלפי הציבור הרחב. בפעולותיו בפרשת שטרן ובפרשת שולדנפריי הוא היה נתון בניגוד עניינים חריף ביותר. ניגוד עניינים זה התבטא ביחסי החברות הקרובים והאמיצים עם שטרן והאחים שולדנפריי ובקשר העסקי שהיה לו עימם (לרבות קבלת כספים בטרם נעשה עובד מדינה). הצטברותם של נתונים אלה באשר לבכירות התפקיד ועוצמת ניגוד העניינים יוצרת מתכון בדוק לפגיעה קשה באמון הציבור בשרות המדינה. פגיעה זו נבחנת באופן אובייקטיבי ולא

10 ראו עוד: בג"ץ 1100/95 קאסוטו נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד מט(3) 691; ע"א 6763/98 כרמי נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(1) 418; בג"ץ 7279/98 ח"כ שריד נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(1) 740.

11 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה, פ"ד לד(2), 566 בעמ' 571-573.

12 בג"צ 293/64 חסין נ' הרשות המוסמכת לפי חוק החכרת מקרקעין, פ"ד יט(1) 572, 576.

13 דנ"פ 1397/03 - מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4), 385, עמ' 418-419.

על פי השקפתו האישית של הנוגע בדבר. ההשלכות הקשות של הפגיעה באמון הציבור הן בשני מישורים: האחד, במישור הפנימי של עובדי המדינה. הם רואים במנהל הכללי דוגמא ומופת. 'אם מותר לו - מותר גם לנו' הם אומרים בליבם. הדבר מקרין עצמו במהירות לתוך השרות הציבורי ופוגע בו קשות. ... המישור השני הוא החיצוני. התנהלותו של מנהל כללי בניגוד עניינים כה חמור משפיעה באופן הרסני על יחס הציבור אל עובדי הציבור. 'כולם מושחתים' - הם חושבים לעצמם. בוודאי כך, מקום שיש קשר כספי קודם בין עובד הציבור לבין חברו הטוב. 'ההון שולט בשלטון' יגידו."

הנה כי כן, מטרתו של הכלל בדבר מניעת ניגוד העניינים היא למנוע קבלת החלטה משיקולים זרים, ה מקלה או מיטיבה שלא כדין עם מקורבו של מקבל ההחלטה. טעם נוסף, הוא השמירה על אמון הציבור במערכת השלטון.

לדעת משרד מבקר המדינה, יישומו של הכלל האוסר על בעל תפקיד ציבורי להיות בניגוד עניינים חייב את מר אולמרט להימנע מלהיות מעורב מכל עניין של החברה אותה מייצג מר מסר, וכל פעולה שעשה בעניינה של החברה בזמן שעו"ד מסר ייצג אותה היא פעולה נגועה.

פגישת היזם ומייצגיו עם השר

ב-10.7.03 התקיימה פגישה בלשכת השר בעניין בקשת החברה למתן כתב אישור. הפגישה נקבעה לבקשת ראש עיריית דימונה ובה השתתפו בין היתר השר אהוד אולמרט, מר שמואל מרדכי, היזם ועו"ד מסר שייצג את החברה. בפגישה סקר עו"ד מסר בפני הנוכחים את הרקע לבקשה לאישור המפעל; כמו כן הסביר להם את תנאי פסק הבוררות ואת הצורך בהקמת המפעל עד פברואר 2004 כתנאי לתשלום הפיצוי של חברת רותם לחברה. בהתאם לכך, השר הנחה את אנשי מרכז ההשקעות לסיים בתוך חודש וחצי את הבדיקה הנוגעת לבקשה לאישור הפרויקט. עוד אמר השר כי "עו"ד אורי מסר ועו"ד דורון לוי יספקו למנכ"ל מרכז ההשקעות את כל החומר הדרוש לצורך סיום הבדיקה ויציגו בפניו את המסלול הנבחר על ידי היזם לעניין קבלת מענקים".

בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה אמר מר אולמרט כי הנחייתו נבעה מכך שמימוש פסק הבורר חייב שהחברה תקבל מעמד של מפעל מאושר ותתחיל בעבודות התשתית בשטח לא יאוחר מ-4.2.04. מר אולמרט הוסיף וציין כי ביקש להבטיח שיקוימו המועדים שנקבעו בפסק הבורר, כדי שמימוש לא יסוכל.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על מר אולמרט להימנע מלהשתתף בישיבה ולהתערב בדיון עקב ניגוד העניינים שהיה שרוי בו. ניגוד עניינים זה נובע מכך שבין מייצג החברה, שביקש בעבורה הטבות ממרכז ההשקעות שעליו מופקד השר, ובין השר אולמרט התקיימו קשרים כלכליים בעבר, וקיימים ביניהם קשרי חברות ויחסי עו"ד לקוח. אמירות השר במהלך הישיבה היה בהן כדי לקדם את עניינו של היזם. לנוכח ניגוד העניינים של השר אולמרט, היה עליו לפסול עצמו לחלוטין ממעורבות בכל עניין שנוגע לחברה, לרבות פרטי התהליך והחשתי.

עמדת הגורמים המקצועיים בטרם הפגישה עם השר

בתשובת השר אולמרט לטיטת הדוח נאמר כי עמדתו של מנהל מינהל הכימיה דאז - מר אורנשטיין - ב-17.6.03 כלפי בקשת החברה הייתה חיובית עוד בטרם התקיימה הפגישה בלשכתו של השר וללא כל קשר אליה.

דבריו של מר אורנשטיין למר עובד יחזקאל, עוזר השר, ולשמאל מרדכי כפי שנרשמו באותו מסמך מיום 17.6.03 שעליו מתבססת תשובת השר אולמרט, היו כי "מינהל הכימיה נתן המלצה שלילית", (ההדגשה של משרד מבקר המדינה), ותיקונה ייעשה רק לאחר הוכחת יכולת כספית ושיווקית. תנאי זה לא התקיים לפני הפגישה ואף לא בעת מתן כתב האישור.

זאת ועוד, ב-22.6.03 ביקש מר אורנשטיין להדגיש כי בהתקיים אותם התנאים (הכוונה להוכחת יכולת כספית ושיווקית) ייתן מינהל הכימיה המלצה מתוקנת (המילה הודגשה במקור). שכן לדבריו השימוש בביטוי "המלצה חיובית" עשוי לחייב את מנהלת מרכז ההשקעות. כלומר גם באותו שלב מר אורנשטיין ממינהל הכימיה מצא לנכון להדגיש כי אין המדובר בהמלצה חיובית.

יתרה מכך, בתסקיר המסכם את עמדת הגורמים המקצועיים במרכז ההשקעות שהוכן כשבוע לאחר מכן ביום 25.6.03, לקראת דיון מנהלת המרכז בבקשת החברה, נכתב כי לא נמצא עדיין שותף ומשקיע אסטרטגי לממן את ההשקעה, ולא נתקבלו עד כה פרטים על אודות המשקיעים בפרויקט ולגבי היכולת למימן ההון העצמי בפרויקט. ביחס לכדאיות הפרויקט נכתב כי "הפרויקט כדאי במידה סבירה למשקיע ובמידה נמוכה למשק הלאומי".

בסופו של התסקיר נכתב מפורשות: "החטיבה המקצועית לא ממליצה בחיוב בשלב זה לאשר את הפרויקט. עם זאת במידה ויימצא משקיע אסטרטגי ניתן יהא לבחון את התכנית בהיבטים שונים" (ההדגשה של משרד מבקר המדינה).

מכאן עולה כי בטרם הפגישה עם מר אולמרט ובהתאם לנתונים שהיו בידיו באותו שלב לא נתן מינהל הכימיה "המלצה חיובית" לבקשת החברה ואף סבר כי "כדאיותו של הפרויקט למשק הלאומי נמוכה".

ממסמכי מרכז ההשקעות עולה כי הדרגים המקצועיים במשרד סברו לפני הפגישה בלשכת השר, כי הוכחת יכולת כספית ושיווקית ושיתופו של משקיע אסטרטגי הם תנאים בסיסים ומוקדמים לבחינת התכנית. בשלב זה כאמור הם לא המליצו על אישור הפרויקט.

ישיבת מנהלת המרכז הראשונה

ב-14.7.03 דנה מנהלת מרכז ההשקעות בתכנית והחליטה, לבקשת היו"ר, להסיר מסדר היום את הבקשה לאישור התכנית עד שיתקבלו הבהרות בעניין צמצום התכנית, לוח הזמנים לביצועה, מידע על היכולת הכספית של החברה, הקצאת ההון העצמי שלה והתחייבות החברה לשיעור ייצוא. בסיכום הדיון צוינו ההסתייגויות האלה: "נמסר כי תכנית השיווק אינה מוגדרת, המוצר הוא מוצר המיוצר על ידי קבוצה קטנה מאוד של חברות בעולם בתחום ספציפי כשכל אחת

מהחברות היא גדולה בהיקפה בפני עצמה ולא ברור שחברה זו תוכל לקשור איתן קשרים או להתחרות בהן".

הנחיות השר בעת ביקורו בדימונה

ב-25.8.03 ביקר השר אולמרט בדימונה, שבה כאמור התעתדה החברה להקים את המפעל. שבוע לפני ביקור השר עדיין סבר מר שמואל מרדכי כי לא ניתן לדון בבקשת החברה וודאי שלא לאשר את התכנית, וכך כתב למנכ"ל היחידה לפיתוח כלכלי בדימונה בעניין בקשת החברה: "הבקשה מורכבת ועדיין לא בשלה להחלטה היות והחברה לא הוכיחה יכולת כספית להשלמת הפרוייקט והיא בהליכי גיבוש סופי של המשקיעים. כמו כן לחברה אין משווק אסטרטגי שיבטיח את שיווק המוצרים שיוצרו במקום".

במהלך הביקור, ולמרות שטרם בשלו התנאים אף לדון בבקשת החברה, הורה השר אולמרט ליתן לה שתי הטבות: 1. הפחתת הסכום הנדרש להפקדה בנאמנות. 2. הנחה ממחיר פיתוח הקרקע.

1. הפחתת הסכום הנדרש להפקדה בנאמנות

על פי החוק לעידוד השקעות הון והמדריך ליישום החוק, סכום ההון העצמי שיוקצה על ידי התאגיד לצורך התכנית המאושרת יהיה שווה לפחות לסכום מענק ההשקעה שלה זכאי התאגיד, והחברה צריכה לממן 30% מהיקף התכנית המאושרת בהון מניות נפרע. המנהלה יכולה לדרוש הנפקת הון ואת פירעונו מראש, וזאת - כדי להבטיח שהחברה אכן מסוגלת לעמוד מבחינה כלכלית בפרוייקט.

עמדתו של מנהל מרכז ההשקעות דאז, מר שמואל מרדכי, שבאה לידי ביטוי בין היתר בפרוטוקולי הישיבות שקיים עם נציגי החברה הייתה, כי אם תאושר בקשת החברה יהא עליה להפקיד בחשבון נאמנות 30% מסכום ההשקעה שיאושר בידי מרכז ההשקעות, קרי 15 מיליון דולר לפי סכום ההשקעה המבוקש (להלן - תנאי ההפקדה), והם יוזרמו לחברה ויונפקו כהון מניות נפרע מיד עם דרישתה הראשונה של החברה למענק. תנאי זה נועד להעיד על יכולתה הכלכלית ועל רצינות כוונותיה.

במהלך הביקור בדימונה הורה השר: "יבוטל הסעיף של הפקדה בנאמנות של 15 מיליון דולר. במקומו, יפקיד היזם סך של חמישה מיליון דולר בלבד לאחר שהיזם ימציא את תכנית השיווק". סופו של דבר - בנוסח כתב האישור שאושר על ידי מנהלת מרכז ההשקעות בדצמבר 2003 אכן הופחת הסכום שנדרשה החברה להפקיד בנאמנות לחמישה מיליון דולר.

בתגובתו לטיוטת הדוח ציין מר אולמרט כי סבר שעמדתו האמורה של מר מרדכי אינה סבירה, והורה לכן כי יופקדו בחשבון הנאמנות רק חמישה מיליון דולר.

הוראתו זו משמעה מתן הטבה ניכרת ליזם מסויים, המקטינה את הבטוחות שהמשקיעים היו צריכים ליתן, תוך הגדלת הסיכון הכלכלי שאליו תיחשף המדינה בהשקעותיה בפרוייקט זה;

2. מתן ההנחה ממחיר פיתוח הקרקע

הסכום שאותו צריכה הייתה החברה לשלם למדינה בגין הוצאות הפיתוח של המגרש שעליו התעתדה להקים את המפעל היה כ-8.5 מיליון שקל¹⁴. במהלך ביקור השר בדימונה באוגוסט 2003 הורה השר למינהל לאזורי הפיתוח (להלן - אז"פ), "לתת הנחה לפיתוח הקרקע כפי שניתנה לסלטי צבר". ממסמכי האז"פ עולה כי ההנחה ל"סלטי צבר" בקריית גת ניתנה בפברואר 2002 במסגרת מבצע שיווק מגרשים באזור התעשייה בעיר, שיועד לכל יזם שיהיה מעוניין להקים מפעל בעיר, והותנה במתן ערבות בנקאית בסכום ההנחה למשך שנתיים להבטחת הבנייה והאכלוס התעשייתי, וגם זאת - למשך תקופה מוגבלת של חמישה חודשים שנסתיימו באוגוסט 2002.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הנחיתו של השר להשוות את ההנחה שקיבל היזם להנחה שקיבל מפעל "צבר" בקריית גת. מדובר בהחלטה חריגה, שניתנה בלא אמות מידה ובהיעדר שקיפות לטובת חברה מסויימת, ובלא שתינתן הזדמנות שווה לחברות אחרות ליהנות מאותה הנחה. החלטה זו מנוגדת לכללי המשפט המינהלי מכול וכול.

הסכום שאותו אמור היה היזם לשלם לאז"פ בגין הוצאות הפיתוח לקרקע למפעל מחושב לפי הנחה זו הוא כ-7.5 מיליון ש"ח. אך אם לא די היה בכך שהשוואת ההנחה כשלעצמה הייתה פסולה, הורה מנכ"ל משרד התמ"ת בדצמבר 2003, לבקשת היזם, כי הוא ישלם 2.5 מיליון ש"ח בלבד ויעשה את עבודות הפיתוח בשטח המגרש בעצמו.

ממסמכי מרכז ההשקעות עולה כי האישור ליזם לפתח את המגרשים בעצמו, חריג. לדעת הגורמים המקצועיים במשרד התמ"ת, היות שהיזם נשען על התשתיות הציבוריות הקיימות כבר באזור שבוצעו על ידי האז"פ, הוא חייב היה להשתתף בעלותן. הסכום ששילם היזם בעבור הפיתוח - 2.5 מיליון ש"ח בלבד - אינו משקף את העלויות האמיתיות של המשרד שהיו גבוהות בהרבה.

ההנחה וההקלה ליזם ניתנו בחריגה מאמות המידה של המנהל לאזורי פיתוח בפרט, ולעקרונות יסוד של מינהל תקין בכלל, והן בגדר הענקת הטבה כספית למי שלא היה זכאי לקבלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שהשר אולמרט היה בניגוד עניינים היה עליו למשוך את ידיו כליל מעיסוק בעניין החברה. היות שמנהלת מרכז ההשקעות טרם אישרה את בקשת החברה באותה עת, בהחלטות השר בנושא תנאי כתב האישור ועלויות הפיתוח לפני דיון המנהלה בכתב האישור, היה כדי להשפיע על אנשי מרכז ההשקעות בשיקוליהם ובהפעלת סמכויותיהם ולשבש בכך את מנגנוני קבלת ההחלטות שנועדו להבטיח כי ההחלטה תהיה לטובת המדינה.

14 מחיר פיתוח הקרקע לפי מחיר מינימום באזור א' הוא 75,000 ש"ח לדונם, ולחברה הוקצו כ-115 דונם. מחיר זה כשלעצמו מסובסד ואינו משקף את העלות בפועל.

עמדת מינהל הכימיה לאחר הפגישה עם השר

כאמור, חוות הדעת של מינהל הכימיה והגורמים המקצועיים שהסתמכה על סקר הבנק לפיתוח התעשייה טרם מעורבותו של השר והביקור בדימונה הייתה שהתכנית אינה בשלה לדיון בה, ואין לאשר את התכנית כפי שהוגשה.

על פי מסמכים שצורפו לתגובת מרכז ההשקעות, סגן מנהל מינהל הכימיה הודיע למרכז ההשקעות יום לאחר ביקור השר בדימונה (26.8.2003) כי נמסר לו לאחר פגישות עם היזמים שהמשקיעים הפוטנציאלים העבירו לידי נאמן את כל הסכום הנדרש להנפקת ההון העצמי, שהוא 30% מסכום התכנית שיאשר מרכז ההשקעות (קרי 30% מכ-50 מיליון דולר - שהם 15 מיליון דולר). בהסתמכו על אמירות המשקיעים סגן מנהל מינהל הכימיה כתב כי "בנסיבות הקיימות ובתנאי שיינתנו ערבויות מוצקות, אנו ממליצים לאשר את התכנית בתנאים הבאים:..." ובהמשך פורטו התנאים: סכום ההשקעה יצומצם, תוכן תכנית שיווקית מפורטת שתלווה על ידי שותף אסטרטגי בתחום השיווק, ותתקבל חוות דעת שמאי לגבי שווי הציוד.

הודעת סגן מנהל מינהל הכימיה המשנה את נוסח המלצת מינהל הכימיה אינה עולה בקנה אחד עם מסמכי מרכז ההשקעות, שמהם נובע כי, חמישה מיליון דולר, הועברו לחשבון הנאמנות רק ב-17.12.03, ארבעה חודשים מאוחר יותר ולאחר מתן כתב האישור. שלושה מיליון נוספים הועברו ב-27.10.04, ובסך הכול הופקדו רק שמונה מיליון דולר מה-15 מיליון דולר.

בתשובתו לטיוטת הרוח, ציין היוזם כי לא הוא ולא מי מהמשקיעים בחברה טען כי העביר סכום כלשהו לנאמן עובר ליום 26.8.03. עוד ציין כי איש מהם לא דן עם סגן מנהל מינהל הכימיה בנושאים כלכליים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור החשיבות הרבה שייחס מרכז ההשקעות לאיתנותם הפיננסית של המשקיעים, היה עליו לעמוד על קבלת אישורים אובייקטיביים על הפקדת הכספים בטרם ישנה נוסח המלצתו.



דיון מנהלת המרכז בדצמבר 2003 ומתן כתב האישור

בנייר עמדה שהוכן לקראת הדיון השני במנהלת מרכז ההשקעות, כתב מר אורנשטיין כי "היקף תכנית ההשקעה הינו אחד הגדולים שהוגשו בתקופה האחרונה, ויש בה נקודות חולשה"¹⁵. עוד קבע כי לשם מזעור הסיכונים יש, בין היתר, צורך בהקמת מתקן ניסוי (פיילוט), בהנפקת כל ההון העצמי הנדרש - 15 מיליון דולר, בביצוע סקר שוק ובמציאת שותף אסטרטגי לשיווק.

15 על פי מכתבו של מר שמואל מרדכי למנכ"ל משרד התמ"ת מ-10.11.03, ב-15.9.03 היה תקציב ההרשאה להתחייב למפעלים גדולים שלהם תכניות כדוגמת התכנית של ת.ס. סיליקט כ-120 מיליון ש"ח. סכום המענק שאותו צפויה חברת ת.ס. סיליקט לקבל הוא כ-50 מיליון ש"ח, כלומר כ-40% מסכום זה.

ב-13.11.03 פנה היזם במכתב לשר ובו ציין כי במהלך הישיבה במשרדו הנחה השר להשלים את כל הטיפול בפרויקט עד 15 באוגוסט 2003; היזם ביקש את התערבותו המיידית לסיום התהליך.

ארבעה ימים לאחר פניית היזם נידונה בקשת החברה במסגרת ישיבת מנהלת המרכז. סיכום הדיון במנהלה היה כי תובא הצעת החלטה שתוכן על ידי מנהל המינהל המקצועי ועל ידי מנהל מרכז ההשקעות. ההצעה הייתה צריכה להתייחס לכמה עניינים: דרישה מהחברה להקצאת הון עצמי מראש לפני מתן מענקים, פירוט שמות המשקיעים שיימסר למרכז, צמצום היקף התכנית המזכה ל-40 מיליון דולר וקבלת תכנית שיווק מהיזמים.

ב-1.12.03 קיימה מנהלת מרכז ההשקעות דיון בבקשת החברה ואישרה את מתן כתב האישור לתכנית ההשקעות שלה בסכום של 48.5 מיליון דולר. מתן כתב האישור יוצר התחייבות של המדינה למענק של 20% מסכום ההשקעה בתכנית, שהוא שיעור המענק הניתן ליזמים באזור פיתוח א'. סכום המענק במקרה זה הוא אפוא כ-10 מיליון דולר.

אישור זה ניתן למרות ההסתייגויות האמורות לעיל ולמרות שלא התקיימו התנאים המקדמיים האלה:

החוב בערבות מדינה

ממסמכי מרכז ההשקעות עולה כי חוב החברה לבנק דיסקונט בתחילת 1998 בגין התכנית הראשונה היה 1.25 מיליון דולר, אשר ניתנה בגינם ערבות מדינה. החברה שילמה בגין החוב כ-900 אלף דולר בשנת 2001 והשלימה את תשלום ירתתו לבנק דיסקונט רק בחודש יוני 2005, שנה וחצי לאחר מתן כתב האישור השני. מתשובת מרכז ההשקעות לטיטת הדוח עולה כי הוא אינו נוהג לאשר תכניות לתאגידים החייבים כספים למדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד נותרה החברה חייבת חוב שהמדינה ערבה לו, היא על מרכז ההשקעות להימנע מלדון בבקשה נוספת שלה, כמנהגו של המרכז.

הסכם עם משקיע אסטרטגי

כאמור ממסמכי מרכז ההשקעות עולה כי הדרגים המקצועיים במשרד סברו לפני הפגישה בלשכת השר, כי הוכחת יכולת כספית ושיווקית ושיתופו של משקיע אסטרטגי הם תנאים בסיסיים ומוקדמים לבחינת התכנית.

בתשובתם לטיטת הדוח ציינו אנשי מרכז ההשקעות במפורש כי ראו צורך בצירוף משקיע אסטרטגי כתנאי לאישור התכנית. מפרוטוקול הישיבה הנזכרת לעיל עולה כי נציג אגף התקציבים באוצר ביקש לציין שהוא לא הצביע בעד אישור התכנית משום שלא הוצג הסכם חתום בין היזמים ובין משקיע האסטרטגי.

בתשובתו לטיטת הדוח ציין היזם, כי הסכם ההשקעה עם המשקיעים נחתם ב-7.12.03.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התעלמותה של מנהלת מרכז ההשקעות מקיומו של תנאי זה. משלא הונחה דעת מנהלת מרכז ההשקעות באשר לשיתופו של משקיע אסטרטגי בפרויקט, היה עליה להימנע מליתן כתב אישור לחברה, בהתאם לדעתם של הגורמים המקצועיים במרכז.

הגדלת סכום ההשקעה המאושרת והמענק שתשלם המדינה לחברה

בניגוד להחלטתה הקודמת של המנהלה שלפיה סכום ההשקעה שיוכר לצורך מענקים יהיה 40 מיליון דולר הרי שלפי החלטה מ-1.12.2003 הוכר כל סכום התכנית שנתבקש אישורה, 48.5 מיליון דולר. בהתאם לכך עלה סכום המענק שישראל מכספי המדינה מ-8 מיליון דולר - לכ-10 מיליון דולר, כאמור.



מהמפורט לעיל עולה כי לפני הפגישה עם השר הייתה עמדתם של הגורמים המקצועיים שאין לתת כתב אישור בטרם תעמוד החברה בכל אותם תנאים הכרחיים שפורטו בחוות הדעת המקצועיות. ואולם מנהלת מרכז ההשקעות לא עמדה על קיומם של התנאים בטרם מתן כתב האישור והעדיפה ליתן לחברה את כתב האישור ולוודא שעמדה בתנאים רק בשלב מתן המענקים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור היקף התכנית והסיכונים הרבים הטמונים בה, היה על מנהלת המרכז לעמוד על כך שהחברה תקיים את התנאים הנדרשים טרם מתן כתב האישור כדי להימנע מחיוב המדינה להשקיע עשרות מיליוני שקלים בפרויקט שסיכויי הצלחתו מוטלים בספק.

פעולות השר ועוזריו בסיוע ליזם לאחר מתן כתב האישור

1. הקצאת קרקע בפטור ממכרז בנוהל מזורז

ב-26.1.04 פנתה מזכירת מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה), שבראשה עמד אותה עת השר אולמרט, לחברי ועדת המשנה של המועצה וציינה כי עקב דחיפות ביצוע העסקה הם מתבקשים לאשר טלפונית הקצאת קרקע למפעל בפטור ממכרז. יומיים לאחר מכן, ב-28.1.04, אישר יו"ר המועצה דאז מר אהוד אולמרט את הקצאת הקרקע למפעל כהקצאה לזרים.¹⁶

16 לפי החלטת מועצת מקרקעי ישראל, הקצאת קרקע למי שאינם אזרחי הארץ מחייבת אישור יו"ר המועצה.

2. החשת עבודות הפיתוח

במאי 2004 נתגלעו חילוקי דעות בין היזם ובין אנשי המנהל לאזורי פיתוח במשרד התמ"ת, האחראי, בין היתר, לפיתוח תשתיות באזורי תעשייה. חילוקי הדעות נסבו על הסכום שנדרש היזם לשלם תמורת הפיתוח, שכאמור הופחת ל-2.5 מיליון ש"ח קודם לכן. בעקבות זאת פנה עוזר השר מר דורון שופן למר עובד יחזקאל, הסביר לו כי בין היזם ובין אנשי המשרד שוררים חילוקי דעות שאין לו סמכות לפתור, וביקש לקבוע פגישה בנדון אצל השר. מר יחזקאל אישר כי יקבע את הפגישה.

ביולי 2004 קיימה בלשכת השר ישיבה נוספת בנוכחותו ובנוכחות מר רענן דינור, מנכ"ל משרד התמ"ת, עוה"ד מסר והיזם. בישיבה זו נענה השר אולמרט לבקשת היזם והורה להחיש את עבודות הפיתוח באתר המפעל. כמו כן ביקש השר אולמרט לקבל אישית את תכניות העבודה ואת לוחות הזמנים להשלמתן.

3. ניסיון עוזר השר להתערב בפעולות אז"פ

המינהל לאזורי פיתוח (אז"פ) הוא המופקד על פיתוח אזורי התעשייה והתשתית למפעלים העתידיים ולצורך כך הוא מוסמך לערוך מכרזים לביצוע העבודות. בינואר 2006 פנה מר שופן למנהל אז"פ, בעניין התקשרות אז"פ במכרז עם קבלן לסלילת כביש גישה למפעל של החברה באזור התעשייה בדימונה; הקבלן שזכה במכרז לא עמד בתנאיו. עמדת האז"פ הייתה כי יש לקיים מכרז חדש ולא לפנות למציע השני, כיוון שהצעתו הייתה יקרה ב-200 אלף ש"ח. מר שופן ניסה למנוע קיום מכרז חדש לביצוע העבודות ודרש שאז"פ יפנה למציע השני למרות סכום הצעתו. בהמשך פנה מר שופן למנהל האז"פ שוב: "התקשר אלינו פימה פיינבלום בנוגע לכך ששום סיכום עם השר לא בוצע. נא סטאטוס טיפול תוך פירוט הבעיות שמעכבות את ביצוע העבודות ולו"ז לסיום טיפול".

תנאי כתב האישור

כתב האישור שניתן לחברה בדצמבר 2003 כלל מספר תנאים, ואלה עיקריהם:

- הקמת מתקן ניסוי - פיילוט - בהיקף מלא לצורך גמלון התהליך לחרושת מוצלח לשם פיתוח המוצרים ובשביל שירות הלקוחות;
- אישור תכנית שיווקית מפורטת ומגובשת הכוללת הסכם עם משווק אסטרטגי על עמידה ב-60% מהיעדים שנכללו בתחזית המכירות לפחות, כפי שנקבע בסקר הבנק;
- לכשתגובש תכנית השיווק, תקצה החברה מראש הון עצמי של 15 מיליון דולר תמורת מזומנים, שמקורם בחשבון הנאמנות (שבו היו צריכים להיות מופקדים חמישה מיליון דולר) ותזרים 10 מיליון דולר נוספים והכול תמורת הקצאת הון מניות נפרע. בכך יושקעו 30% מסכום ההשקעה בהון מניות נפרע במזומן;

חברת "ת.ס. תעשיות סיליקט בע"מ"

- אישור זיכיון על הפקת המחצב פורצלניט או אישור שהחברה בתהליך סופי לקבלת אישור זיכיון;
- הפקדה קבועה של חמישה מיליון דולר בחשבון נאמנות לשנות חיי הפרויקט, פרט להשקעה השוטפת, עם קבלת כתב האישור;
- התכנית תבוצע עד 17.12.2005.

ממסמכי מרכז ההשקעות עולה כי תנאים אלו הושתו על החברה מאחר שהיקף הפרויקט ומידת הסיכון הטמונה בו היו חריגים לפי כל קנה מידה. עמידת החברה בתנאים אלו הייתה צריכה להבטיח כי השקעת המדינה בפרויקט בסכום של 10 מיליון דולר אכן תישא פירות. אולם החברה לא קיבלה על עצמה את התנאים שבכתב האישור והגשיה עליהם ערר באוקטובר 2004.

ערר החברה

התערבות עוזרי השר בטיפול מרכז ההשקעות בערר החברה

לפי סעיף 25 לחוק לעידוד השקעות הון, מי שחולק על החלטות המנהלה בדבר בקשה לאישור תכנית, רשאי לערור עליה לפני לשר האוצר ושר התמ"ת בתוך 60 יום; הערר מוגש לוועדה של חמישה חברים שממנים השרים (להלן - ועדת הערר). על פי החוק, הוועדה צריכה לדון בערר ולחוות את דעתה לשרים.

ב-31.10.2004 העביר מר דורון שופן את נימוקי הערר שהגישה החברה על תנאי כתב האישור לגב' לימור ניסן, סגנית מנהל מרכז ההשקעות, וביקש לקבוע פגישה דחופה עם היזם. בתכתובת דואר אלקטרוני, הוא הוסיף שיודה לה "על קבלת התייחסותך לטענותיו [של היזם] לצורך הכנת תשובה בשם השר". מר שופן ציין כי הוא ומר עובד יחזקאל מבקשים שהערר יידון בוועדת הערר בתוך שבועיים. מר שופן אף ביקש מהגב' ניסן לבדוק אם ניתן להיענות לבקשות החברה בדרך מהירה יותר ו"לחסוך לכולנו טרדה מיותרת", כדבריו. מר שופן לא ויתר על בקשתו גם לאחר שהגב' ניסן הבהירה לו כי להערכתה לא תספיק לתת חוות דעת מקצועית באשר לבקשת החברה עד לשיבה הקרובה של ועדת הערר. בהתייחסו לדין ודברים זה פנה מר יחזקאל לגב' ניסן בהודעת דואר אלקטרוני בזו הלשון: "מדובר במאמץ שהוא בהחלט אפשרי. אעריך מאוד שיתוף פעולה איתנו בעניין זה". ביום 6 בינואר 2005 פנה מר עובד יחזקאל לדורון שופן כדי שידרבן את גב' לימור ניסן לקבוע פגישה עם היזם.

במקביל לבדיקות שעשו הגורמים המקצועיים במרכז ההשקעות, קוימו בין היזם ומייצגיו ובין אנשי מרכז ההשקעות מספר פגישות. ממסמכי מרכז ההשקעות עולה כי לפחות בשתי פגישות מרכזיות נכח גם עוזרו הבכיר של השר אולמרט - מר עובד יחזקאל. האחת קוימה ב-23 במרס 2005, ובמהלכה נדונו הסוגיות שהחברה העלתה בערר שהגישה. בסיכומה של הפגישה סוכם כי יומלץ למנהלה להקל בתנאים הקשורים בהון העצמי ובכספים שנדרשה החברה להפקיד בנאמנות. כמו כן, עקב חילוקי הדעות בין היזם ובין מרכז ההשקעות בסוגיית הניסוי (הפיילוט), סוכם כי נציגי החברה יבחרו חברה אחת מרשימת חברות מחוץ לישראל אשר יציג המרכז, והיא תגיש חוות

דעת נוספת בעניין זה. ישיבה שנייה קוימה ב-10 במאי 2005. נידון בה בעיקר נושא מתקן הניסוי (הפיילוט), ובתום הפגישה האחרונה סוכם כי ערר החברה ידון בישיבת המנהלת שלאחריה במסגרת תיקון לכתב האישור - ולא בפני ועדת הערר.

פעילות עוזרי שרים אינה נובעת ממקור סמכות עצמאי, אלא רק מתוקף פעולתם בשם השרים. עוזרי השר מר עובד יחזקאל ומר דורון שופן פעלו כזרועו הארוכה של השר אולמרט; כיוון שהשר אולמרט היה מצוי בניגוד עניינים, יש לראות בחומרה את התערבותם בפעולות מרכז ההשקעות ואת הלחצים שהפעילו על אנשיו בעניין החברה.

חוות דעת מקצועיות בעניין ערר החברה

לצורך הדיון בערר החברה עשו גורמים שונים בדיקות בהנחיית מרכז ההשקעות. הבדיקות התייחסו בין היתר לניסוי, לתכנית השיווק ולהסכמי השיווק ולחוסנם הפיננסי של המשקיעים.

1. באשר לניסוי קבעו הבדיקות כי צריך להקים מתקן מלא או כמעט מלא. למרות סיכום מ-23.3.05 בין מרכז ההשקעות ובין החברה שקבע במפורש שיש צורך בחוות דעת נוספת ניטרלית באשר לנחיצות הניסוי (הפיילוט), התכחשה לו החברה והודיעה כי אינה מתכוונת להגדיל את מתקן הניסוי (הפיילוט) או לשנות את מתכונתו, בניגוד לנדרש בסקר הבנק לפיתוח התעשייה שהוגש לבקשת מרכז ההשקעות.

2. הבנק לפיתוח התעשייה נתבקש על ידי מרכז ההשקעות לבחון את הסכמי השיווק של החברה. הבחינה שנעשתה למעלה משנה מיום מתן כתב האישור העלתה כי התקשרויות השיווק שהציג בפניו היזם אינן מתאימות לתנאי מרכז ההשקעות כפי שנוסחו בכתב האישור.

3. במסגרת תכנית ההשקעות נבחנת גם יכולתם של היזמים לממן את חלקם בהשקעה. בדיקת יכולת זו חשובה, כיוון שאם לא יהיו להם די מקורות למימון חלקם בהשקעה, עלולה התכנית להיקטע במהלכה, דבר שיגרום לאבדן ההשקעה למשק¹⁷. בעניין יכולתם הכלכלית של המשקיעים הראו הבדיקות כי דוחותיה הכספיים של החברה¹⁸ שבבעלות המשקיעים גרועים ביותר.

המחלקה לביקורת השקעות שבמרכז ההשקעות היא המטפלת בבקרה ובבדיקת קיום תנאי כתב האישור והוראות המנהלה. בנייר עמדה שהכינה המחלקה לסיכום הבדיקות שעשו הדרגים המקצועיים נקבע: "עיקרי המסקנות הנן כי המפעל לא הקים פילוט כפי שנתבקש, לא חתם על הסכמי שיווק אסטרטגיים, ואינו בשל להשקעה מסיבית". "עמדת מחלקת הביקורת היא כי הסיכון הטכנולוגי, השיווקי והמימוני המגולם בפרויקט הוא מעל הסביר... בטרם יוקם פיילוט מלא או כמעט מלא, ובטרם יונפק הון עצמי מראש, אין להזרים מענקים לחברה. בשאר בקשות החברה ניתן לגלות גמישות רבה יותר אך לא בשתי הסוגיות המרכזיות - הפיילוט וההון העצמי".

17 דוח מבקר המדינה 41, בעמ' 525.

18 חברת Alltech, שהיא חברה זרה, מחזיקה ב-60% מחברת ת.ס. תעשיות סיליקט בע"מ.

תיקון כתב האישור

ערר החברה לא נידון בוועדת הערר. ב-30.5.05 הובאו בקשות החברה שנכתבו בערר לדיון במנהלת מרכז ההשקעות במקום בוועדת הערר. בסיום הדיון החליטה מנהלת מרכז ההשקעות, למרות האמור בנייר העמדה, לשלם לחברה את המענקים ולתקן לשם כך את כתב האישור, ובין היתר, להפחית את הון המניות הנפרע שדרשו להקצות מ-15 מיליון דולר לשמונה מיליון דולר בלבד; סכום זה נמוך מסכום המענק האמור להיות 10 מיליון דולר. בהמשך הוספה להחלטה זו פסקה המבטלת גם את הצורך בהקמת מתקן ניסוי (פיילוט) ופסקה המסירה את אבן הדרך של אישור תכנית שיווקית מפורטת והסכם עם משווק אסטרטגי כתנאי לשחרור המענקים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את התעלמותה של מנהלת מרכז ההשקעות מחוות הדעת האובייקטיביות שהיא עצמה הזמינה מן הבנק לפיתוח התעשייה בעניין הניסוי (הפיילוט) שהוא אבן בוחן חיונית לפרויקט כולו. אנשי מרכז ההשקעות לא הסבירו מדוע חזרו בהם מהסיכום שהניסוי ייבדק על ידי חברה זרה. מנהלת מרכז ההשקעות עצמה לא עמדה על מימוש הסיכום ופעלה אפוא למעשה בהתאם לעמדת החברה ובסתירה לעמדת מחלקת הביקורת של המרכז שהתנגדה לגילוי כל גמישות בסוגיה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, משלא עמדה החברה בתנאי תכנית השיווק ומציאת שותף אסטרטגי בשיווק, לא היה מקום לבטל תנאי זה, אלא לכל היותר לשקול להקל בו, כעמדת מחלקת הביקורת. לדעת משרד מבקר המדינה, תוצאתה השלילית של בדיקת חוסנם הפיננסי של המשקיעים הייתה צריכה לעורר ספק אצל אנשי מרכז ההשקעות באשר ליכולתה הכלכלית של החברה, ולפיכך היה עליהם לעמוד על דרישתם ממנה בכל הקשור להון העצמי, ולא להקל בעניין זה.

בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה ביקש מנהל מרכז ההשקעות לציין כי בגלל תוצאת בדיקת חוסנם הפיננסי של המשקיעים דרש מרכז ההשקעות מהחברה להעביר לו אישור מהבנק לגבי היקפי פעילותה ואת חוות דעתו על בעלי מניותיה. כמו כן נדרשה החברה להעביר אישור על אחזקות בחברות בנות. מסמכים אלה נמסרו למרכז, ובהתבסס עליהם שוחררו המענקים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אישורים אלו נתקבלו במרכז ב-10.6.05 וב-17.6.05 - רק לאחר ישיבת המנהלה ב-30.5.05 - ויותר משנה וחצי לאחר מתן כתב האישור הראשון. הנתונים שהיו לנגד עיני אנשי מרכז ההשקעות עובר למועד כינוס ישיבת המנהלה במאי, מלמדים שהדוחות הכספיים של המשקיעים בחברה גרועים ביותר ומצדיקים את הדירוג "Poor"¹⁹, ולפיכך לא הצדיקו הקלות בעניין ההון העצמי, אלא בדיקה מקיפה ודקדקנית יותר.

מרכז ההשקעות ציין בתשובתו כי ב-29.6.05, בטרם שחררו המענקים, הודיע מנהל מחלקת הביקורת למנהלת מחלקת תכניות שבמרכז ההשקעות, ש"החברה העבירה לידינו את הפרטים

19 הדירוג נעשה בידי "חברת דן אנד ברדסטריט".

הנדרשים לגבי בעלי המניות ויכולתם הכספית ולכן ניתן לשחרר את המענקים במסגרת כתב האישור".

ניתן היה לצפות כי למצער בשלב שלאחר מתן האישור לשחרור המענקים - אם לא בטרם אישור התכנית - אכן בחנו במרכז ההשקעות לעומק את יכולתם הפיננסית של המשקיעים, את טיב הניסוי ואת ההיתכנות השיווקית, והאישור לשחרור המענקים המאפשר העברת כספי המדינה לחברה ניתן רק לאחר קבלת תוצאות משביעות רצון של בדיקות אלו. אך ממסמכי מרכז ההשקעות עולה כי לא כך היה הדבר.

סיכומו של דבר: תנאי כתב האישור המקורי, אשר נועדו להבטיח את השקעות המדינה בפרויקט, בוטלו על ידי מנהלת מרכז ההשקעות או שהוקלו באופן ניכר על אף עמדתה של המחלקה לביקורת השקעות ובניגוד לחוות הדעת המקצועית של הבנק לפתוח התעשייה. ביטול התנאים שהוצבו בכתב האישור המקורי ונועדו למזער את הסיכונים הטמונים בפרויקט, הותיר את המדינה חשופה לאובדן השקעותיה בפרויקט, שכן הוסר המכשול לשלם לחברה את כל המענקים מכספי המדינה מבלי שהחברה הייתה מחויבת לעמוד בתנאים בסיסיים להצלחת המפעל. הדעת נותנת כי האישור לתשלום יינתן בהתאם לתנאי כתב האישור, ולא שתנאי כתב האישור ישונו או יבוטלו כדי להבטיח את התשלום!

מהביקורת עלה כי גם לאחר אישור תשלום המענקים עדיין נותרו סימני שאלה באשר לטיב הניסוי ולהיתכנות השיווקית. תשובתו של מר אוהד אורנשטיין מ-14 בינואר 2007 לטיוט דוח הביקורת מדברת בעד עצמה:

"סימני השאלה יסתיימו עם היצור הראשוני ומכירת התוצרת, נכון להיום התקדמות הפרוייקט רחוקה מהמקובל בתעשיות הכימיות הישראליות ועדיין תאריך הסיום אינו מוחלט. הפרוייקט הוגש לאחר כשלוש קודמים הן של היזם בפרוייקט דומה, והן של קבוצת כ"ל שאף השקיעה כסף רב במו"פ והגיעה למסקנה שהטכנולוגיה לא תאפשר להגיע למוצר עם שווקים שיבטיחו כדאיות כלכלית. פרויקט עם קווי דמיון מסוימים של חברת "----" נזנח לאחר שהשקיעו בו מיליוני דולר והקימו לצורך זה מתקני פיילוט חצי חרושתיים".

מעורבות אולמרט ועוזריו בקידום התכנית - ניגוד עניינים והתערבות פסולה בשיקול דעת הדרג המקצועי

עצמאות שיקול דעת הדרג המקצועי

עצמאות שיקול הדעת של הדרג המקצועי נובעת מן העיקרון שלפיו הדרג המקצועי של שירות המדינה פועל לפי נהלים קבועים מראש ולפי אמות מידה ברורות, ידועות ושוויוניות, ללא התערבות פרטנית של השר הממונה בעניינים המסורים בידי דרג זה. עיקרון זה הוא מעקרונות

היסוד של שיטת הממשל שלנו ומעקרונות המשפט המנהלי; ומבקר המדינה כבר עמד על החשיבות שביישומו במינהל הציבורי.²⁰

לעקרון עצמאות שיקול הדעת של הדרג המקצועי חשיבות רבה בפעולתו של מרכז ההשקעות לנוכח עיסוקו בהעברת כספי מדינה לגורמים פרטיים. אשר על כן, נקבע מפורשות כי שיקול הדעת להעניק מכספי המדינה ולקבוע את תנאי התוכניות הוא של המנהלה, ומחובתה לפעול בנושא זה באורח עצמאי וענייני בלבד. נושא זה הובהר בחוק שקבע מפורשות בסעיף 18 כי "המינהלה רשאית, לפי שיקול דעתה ... [ההדגשה של משרד מבקר המדינה] לאשר את התכנית שהוגשה לה או חלק ממנה, אם ראתה שביצועה עשוי לסייע להגשמתה של מטרת חוק זה, ושרצוי לעודד הגשמתה על ידי מתן אישור"; בסעיף 19 לחוק נקבע כי "המינהלה רשאית, לפי שיקול דעתה [ההדגשה של משרד מבקר המדינה], להתנות את כניסת האישור לתקפו במילוי תנאים מוקדמים שייקבעו באישור וכן לקבוע באישור תנאים בקשר לביצוע התכנית ולפעולות שלאחר מכן".

עצמאותה של המנהלה קיבלה ביטוי אף בפסיקתו של בית-המשפט העליון אשר קבע כי על חברה המבקשת לקבל סיוע לפי החוק להביא את בקשתה למינהלה, שמחזיקה במומחיות, בידע ובסמכות החוקית לאשר מענק כזה במסגרת משאביו המוגבלים של מרכז ההשקעות. כך למשל נקבע בפסק דינו של השופט אור בפרשת חוד נ' שר האוצר²¹:

"מעש פלדות ביקשה לקבל סיוע על פי חוק העידוד. לשם כך היה עליה להביא את התכנית שלה לאישור על ידי הגוף המוסמך על פי חוק העידוד לדון בבקשות לאישור תכניות על פי החוק. גוף זה הוא המינהלת של מרכז ההשקעות. הרכבו של גוף זה 'נתפר' במיוחד בחוק העידוד, כדי שתהיה לו המומחיות, המיומנות והנסיון הנדרשים כדי שהחלטותיו יגשימו באופן מירבי את תכליתו של החוק ... אני מתחזק בדעתי נוכח העובדה שהמשאבים העומדים לחלוקה בגידרו של חוק העידוד הם מוגבלים. על חלוקתם של משאבים אלה להיעשות על פי סדרי עדיפויות. הגוף שהופקד על עיצובן של אמות מידה להקצאת משאבים אלה ועל קביעת סדרי העדיפויות הוא מינהלת מרכז ההשקעות".

זו גם היתה עמדתו של היועמ"ש, אליקים רובינשטיין, אשר הבהיר לשר אולמרט בעת כהונתו כשר התמ"ת, כי הסמכות לקבלת ההחלטה היא של המנהלה ולא של שר התמ"ת. וכך כתב היועמ"ש לשר אולמרט ביום 22.10.03 בעניין "קוקה קולה - מרכז ההשקעות":

"על פי החוק (סעיף 10(2)), נמסרה למנהלה סמכות האישור לתוכניות. היא פועלת כרשות מוסמכת ואינה מקבלת הנחיות מפי שרים. חשוב מאוד שחברי המנהלה יתנו דעתם לכך, שעליהם לשקול עניינית ועצמאית את התכנית ככל שזו טובא לאישורם, בלא קשר להצהרות של גורמים מיניסטריאליים, נכבדים באשר יהיו. שיקול הדעת הוא של חברי המנהלה, והוא נזכר ספציפית בחוק כדי להסיר ספק...".

יתר על כן, ב-22 באוקטובר 2003 הבהיר היועמ"ש לשר אולמרט כי אסורות אמירות שעלולות להקרין כלפי הכפופים לו כי גמר בדעתו לתת מענק לחברה פלונית, שכן יש בהן כדי ליצור לחץ פסול על אנשי מרכז ההשקעות, לשבש את שיקול דעת שלהם ולהשפיע על החלטתם, כאמור באותו מכתב:

"... הדברים הנאמרים, המשדרים מעין אמירה ציבורית מפי שר התמ"ת כאשר למתן המענק, וזאת בטרם נעשה הסקר ובטרם דנה מנהלת מרכז ההשקעות בכל הנושאים

20 דוח מבקר המדינה 42 שינוי יעודן של קרקעות חקלאיות ופדיון זכויות בהן עמ' 285, 289; דו"ח מבקר המדינה 56, "עסקת נמל יפו" עמ' 760.

21 בג"צ 5277/96 חוד נ' שר האוצר, פ"ד נ(5), 854, עמ' 866-867.

שהועלו בחוות הדעת, המתחייבים מן החוק לעידוד השקעות הון (החוק) [ההדגשה במקור], עלולים להוות השפעה והכוונה עד כדי לחץ על חברי המנהלה באשר לשיקוליהם בהפעלת סמכויותיהם".

דברים אלו יש לראות גם בשים לב לפסיקתו של בית-המשפט העליון בפרשת שבס²², שם נקבע כי גם פעולה מינורית יחסית של גורם בכיר בשירות הציבורי עשויה להשפיע על שיקול דעתם של אנשי המקצוע הכפופים לו, כדבריו של הנשיא ברק: "העובדה שבס הקדיש לענין 'זמן מינורי' אינה מעלה ואינה מורידה. שיחה טלפונית של אדם במעמדו, גם אם היא קצרה, יכולה להיות משמעותית ורבת השפעה".

מהמתואר לעיל עולה כי מר אולמרט היה מעורב באופן אישי בין במישרין ובין באמצעות עוזריו בשלבים שונים של אישור פרויקט החברה. השר נתן הנחיות נקודתיות בעניינים הנוגעים במישרין לנוסח כתב האישור שניתן לחברה ולמתן ההטבות הנובעות ממנו. בין היתר, עקב מעורבות השר והנחייתו הישירה זכתה החברה גם להנחה חריגה בעלויות פיתוח הקרקע שהכספים בעבורו היו אמורים להיות משולמים לקופת המדינה. פעולות אלה ביצע השר תוך שהוא מחיש את הטיפול בפרויקט, שספק אם היה מקודם אלמלא כן. השר הפעיל לחץ והשפיע השפעה אינטנסיבית על אנשי המקצוע במשרדו ועל אנשי מרכז השקעות בעצמו ובאמצעות עוזריו תוך התערבות בשקול דעתו של מנהל מרכז השקעות והנחיית מנהל האז"פ לפעול לטובת הזים.

התערבות השר נעשתה בכמה אופנים: בדרישות חוזרות ונשנות לדיווח, בקידום לוחות זמנים ובזירוז פקידי התמ"ת להיענות לדרישות הזים, בהתערבות בשיקול דעת מקצועי ובמתן הנחיות ישירות למתן הטבות לזים.

בתשובתו של מר אולמרט לפניית משרד מבקר המדינה הוא ציין שהיה מעורב בבקשות אחרות שהוגשו למרכז השקעות, והדבר היה חלק משגרת יומו כשר התמ"ת.

משרד מבקר המדינה לא בדק את המקרים האחרים שבהם היה מעורב השר אולמרט בפעולת מרכז השקעות. בדיקת המקרה נשוא דוח זה העלתה כי מר אולמרט התערב בפעולת הדרג המקצועי במרכז השקעות, והתערבות זו פסולה.

גם אם נקבל את תשובתו של מר אולמרט כי נהג כך במקרים אחרים, הרי במקרה דנן היה בניגוד עניינים, ולכן מעורבותו בבקשה זו פסולה. בפסה"ד שבס²³ דחה בית-המשפט העליון את הטענה כי פעולת עובד הציבור בעניינו ולטובתו של חברו לא יוצרת, כשלעצמה, ניגוד עניינים, וניגוד העניינים נוצר רק אם פעולת עובד הציבור לא הייתה נעשית אלמלא היכרותו עם החבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ניגוד העניינים שבו היה שרוי מר אולמרט, ונוכח פנייתו המפורשת של היועץ המשפטי אליו בעניין "קוקה קולה", שהייתה בסמוך להתרחשותם של האירועים נשוא דוח זה, יש לראות בחומרה את המשך התערבותו בשיקול הדעת של הדרג המקצועי.

22 דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4), 385.
23 שם.

שיקולי תעסוקה - מסגרת שיקול הדעת של מנהלת מרכז ההשקעות

בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה ציין מר אולמרט כי סבר שיש לדאוג לתעסוקה ולפרנסה הולמת ביישובים מוכי האבטלה באמצעות מתן תמריצים וסיוע למפעלים הקמים בהם. גם אנשי מרכז ההשקעות עסקו בנושא בתשובתם לטיוט הדוח וציינו כי המלצות הגורמים המקצועיים הן נדבך חשוב אך לא גורם יחיד בקבלת ההחלטה, ויש לקחת בחשבון שיקולים נוספים כמו סיוע ליישובים במצוקה בתעסוקה ובפיתוח.

בפברואר 2007 נפגש, לבקשתו, מר מאיר כהן ראש עיריית דימונה שנבחר באוקטובר 2003, עם מבקר המדינה. במהלך הפגישה העלה ראש העיר את בעיית התעסוקה באזור דימונה ואת הצורך בהקמתם של מפעלים חדשים באזורי התעשייה של העיר. ראש העיר ציין כי פוטנציאל התעסוקה של המפעל נשוא דוח זה הביאו לנסות לסייע להקמת המפעל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין חולק על חשיבות עידוד התעסוקה בצפון ובדרום, אך לא ייתכן ששיקול זה יהיה מכריע. אם אנשי המקצוע קובעים כי למפעל לא תהא תוחלת, ממילא לא תהא לו כל תרומה לשיפור מצב התעסוקה, ובהקמתו אף יהא בזבוז של משאביו המוגבלים של מרכז ההשקעות. לפיכך אם הגורמים המקצועיים אינם קובעים שלמפעל סיכויי הצלחה, אין שום טעם להידרש לשיקולים אחרים.²⁴

ההקלות הרבות שניתנו ליזם למפעל עתיר סיכונים, שינויי העמדות של הגורמים המקצועיים, אי-עמידתה של מנהלת המרכז על קיום החלטותיה שלה עצמה, החלטתה הסופית להשקיע עשרה מיליון דולר מכספי המדינה בפרויקט זה תוך הסרת החישוקים שנועדו להבטיח השקעה זו - פגעו באינטרס הציבורי, משום שמגיה וביה נמנע אישור תכניות אחרות, שכן למרכז ההשקעות תקציב מוגבל, ועלותו למדינה של הפרויקט של החברה ביחס לתקציב זה גדולה.

מבקר המדינה כבר קבע בעבר כי אין לסייע משיקולי תעסוקה להקים מפעל שאינו כדאי למשק, משום שלמפעל כזה אין קיום לטווח ארוך. דווקא בתקופה שבה שורת במשק אבטלה, ותכניות הממשלה נועדו להחיש הקמת מפעלים חדשים ולסייע למשקיעים בהם, מן הראוי שהבדיקות יבטיחו כי המפעלים שיוקמו יהיו כדאיים למשק והתעסוקה שישפקו תהיה יציבה לאורך ימים.²⁵ למרכז ההשקעות תקציב שנתי מוגבל המחולק על פי סדר אישור הבקשות; בדרך כלל סכום הבקשות הכולל גדול מהתקציב שאושר. לפיכך אישור תכנית מפעל מאושר, ובייחוד כשמדובר בהשקעה בסכומים גדולים, ימנע אישור של תכניות אחרות.

24 בג"צ 5277/96 חוד נ' שר האוצר, פ"ד נ(5), 854.

25 דוח מבקר המדינה מספר 41 בעמ' 528, 522.

ניגוד עניינים

כאמור, מטרתו של הכלל בדבר מניעת ניגוד העניינים היא למנוע קבלת החלטה משיקולים זרים. טעם נוסף, הוא השמירה על אמון הציבור במערכת השלטון.

לדעת משרד מבקר המדינה, יישומו של הכלל האוסר על בעל תפקיד ציבורי להיות בניגוד עניינים חייב את מר אולמרט להימנע מלהיות מעורב מכל עניין של החברה אותה מייצג מר מסר, וכל פעולה שעשה בעניינה של החברה בזמן שעו"ד מסר ייצג אותה היא פעולה נגועה.

בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה ביקש מר אולמרט לגזור גזרה שווה מעניין ימק"א²⁶; אולם עניין ימק"א שונה בתכלית מעניינו של דוח זה. בעניין ימק"א כפי שתואר בבג"צ, ניגוד העניינים הנוטען נבע מכך שימק"א יוצגה על ידי עורך דין ממשרד עורכי דין ששותף אחר בו, ייצג את מר אולמרט כסגור בעניין אישי שלו. בעניין הנדון כאן ניגוד העניינים נובע מריבוי הזיקות בין השר אולמרט ועו"ד מסר: חברות, שותפות בעבר, עמידה בראש העמותה שפעלה למען בחירתו של מר אולמרט לראשות עיריית ירושלים ויחסי עו"ד לקוח. ריבוי זיקות זה מבסס עוצמת ניגוד עניינים גבוהה אצל השר אולמרט.

משרד מבקר המדינה מעיר עוד כי בית המשפט העליון קבע בהרכב מורחב שלו, בפסק דין מאוחר לעניין ימק"א²⁷ הלכה עקרונית בסוגיית ניגוד העניינים, המציבה את אמות המידה לפיהן בוחן מבקר המדינה את פעולות עובדי הציבור.

עוד השיב השר אולמרט, כי יש להקיש מדיני פסלות שופט על איסור ניגוד עניינים של עובד ציבור. השר נסמך על קביעת ביה"מש בעניין הורוביץ²⁸, שם דחה ביהמ"ש עתירה לטענת פסלות בגין יחסי חברות בין שופט לפרקליט, ועל פסיקה אחרת שקבעה כי אין ביחסי ייצוג לשעבר או בשותפות כדי להוכיח קרבה ממשית המבססת חשש למשוא פנים. משרד מבקר המדינה מעיר כי ספק רב אם יש מקום להיקש מדיני פסלות שופטים לדיני המשפט המינהלי. מכל מקום העובדות בפסק הדין האמור שונות מהעובדות בעניינינו, שכן הקשרים בין השר ובין עו"ד מסר מבססים תשתית עובדתית היוצרת עילת פסלות בגין חשש ממשית למשוא פנים. לא למוותר לציין כי לפי כללי אתיקה שיפוטית²⁹ על שופט להימנע מלשבת בדין במשפט שבו מופיע מי שמטפל בעסקים פרטיים שבהם מעורב השופט.

נוסף על האיסור הכללי על ניגוד עניינים, מחויבים השרים לפעול לפי כללים ספציפיים, שקבעה הממשלה לפי דוח ועדה בראשות כב' השופט אשר³⁰. על פי הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן - הכללים), על שר לנהוג במילוי תפקידיו בלא משוא פנים בגישה הוגנת כלפי כל ובלי שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו או בפעולותיו ולו למראית עין. מחובתו של השר לנהל את ענייניו כך שלא ייווצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר ובין ענייניו האישיים. בכללים אף נקבע כי עניין אישי כולל גם עניין אישי של קרוב של השר שהוא בן משפחתו או של כל אדם אחר שיש לשר עניין אישי במצבו הכלכלי. על פי הכללים, בכל מקרה שיש לשר עניין אישי בפעולה או בהחלטה שיש בה כדי להשפיע על הענקת טובת הנאה או זכות, אסור לו להשתתף בכל דרך שהיא בפעולה או בקבלת ההחלטה באותו עניין.

26 בג"צ 2758/01 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים ואח', פ"ד נח(4) 289.

27 דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4) 385.

28 ע"פ 1182/99 הורוביץ נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 49.

29 כללי אתיקה שיפוטית, תשנ"ג-1993 מאת השופט מאיר שמגר

30 נוסח מעודכן - ראה י"פ התשס"ב עמ' 1136-1139, מיום 16.01.03.



מר אולמרט - בעצמו או באמצעות עוזריו - היה מעורב בהליכי האישור הבקשה במרכז ההשקעות ובמשרד התמ"ת. למרות החברות בין מר אולמרט ובין עו"ד מסר, על אף השותפות העסקית ביניהם בעבר ואף שעו"ד מסר מייצג את מר אולמרט בענייניו האישיים, לא פסל עצמו מר אולמרט מלהשתתף בהליך האישור של המפעל, אשר מר מסר ייצג את בעליו.

נוכח ניגוד העניינים שבו היה שרוי מר אולמרט, יש לראות במשנה חומרה את התערבות השר ועוזריו בפעולות פרטניות שהן בתחום תפקידיהם וסמכויותיהם של הגורמים המקצועיים במרכז ההשקעות ובמשרד התמ"ת.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות העניין היה על מר אולמרט למשוך ידיו לחלוטין מעיסוק בבקשת החברה, ומשלא עשה כן, כל אימת שהתערב בהליך האישור של המפעל הפר את חובתו להימנע מניגוד עניינים ופעל בדרך פסולה. עוזרי השר מר עובד יחזקאל ומר דורון שופן פעלו כזרועו הארוכה; פעילותם לא נבעה ממקור סמכות עצמאי, אלא רק מתוקף פעולתם בשם השר; ולפיכך התערבותו באמצעותם גם היא פסולה.

כאמור, מעורבותו הישירה של השר בטרם מתן כתב האישור לחברה באה לידי ביטוי בקביעת לוח זמנים לעבודתו של הדרג המקצועי, בהפחתת הסכום הנדרש מהחברה להפקדה בנאמנות מחמישה עשר מיליון דולר לחמישה מיליון דולר בלבד ובמתן הנחה חריגה ממחיר פיתוח הקרקע. מנהלת מרכז ההשקעות נתנה כתב אישור לחברה למרות סימני שאלה רבים שהציבו אנשי המקצוע ואף שלא הונחה דעתה באשר לשיתופו של משקיע אסטרטגי בפרויקט תוך כדי הגדלת סכום המענקים לחברה משמונה מיליון דולר לעשרה מיליון דולר. האישור הסופי לתשלום המענקים ניתן למרות שלא נמצא לחברה שותף אסטרטגי בשיווק. מנהלת מרכז ההשקעות לא עמדה על דרישתה בעניין ההון העצמי ואישרה לחברה להפחית את הון המניות הנפרע שנדרשה להקצות מחמישה עשר מיליון דולר לשמונה מיליון דולר בלבד; סכום זה קטן מסכום המענק, עשרה מיליון דולר. המנהלה אף ויתרה על דרישתה בעניין הקמת מתקן הניסוי.

הלחצים שהפעילו השר ועוזריו להחשת ההליכים, פניותיהם החוזרות ונשנות אל אנשי מרכז ההשקעות ואז"פ, התווית דרכי פעולה מצדם, הנחיותיהם, מעורבותם בפרטי העסקה בעניין מהותן והיקפן של ההטבות ליזם היו יותר מפעולה מינורית לטובת הזים.

בפס"ד שבס³¹ נפסק:

"טוהר המידות נפגע באופן מהותי כאשר עובד הציבור מפעיל את סמכותו השלטונית באופן המסייע לידידו הקרוב, במיוחד כך כשבין השניים התקיים קשר בעל אופי כלכלי. פגיעה זו הולכת וגוברת ככל שניגוד העניינים הוא חריף יותר וככל שמעמדו של עובד הציבור רם יותר".

31 דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט (4) 385.

"כאשר עובד ציבור בכיר מצוי בניגוד עניינים הוא מקריין כלפי הכפופים לו וכלפי הציבור כולו את כשלונה של המערכת הציבורית, את שבירתם של הכלים הממלכתיים. כאשר ניגוד העניינים כולל בתוכו היבט כספי, עובד הציבור מקריין את הקשר בין הון לשלטון".

קשריו של השר אולמרט עם מייצגו של היזם - עו"ד אוריאל מסר, מעורבותו המכרעת של השר בעניינים שונים הקשורים בקידום הפרויקט למרות היותו שרוי בניגוד עניינים, כל אלה מעוררים חשש לפגיעה בטוהר המידות.



מיכה לינדנשטראוס

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשס"ז
אפריל 2007