

אגרידב חברה לפיתוח חקלאי (ארצות חוץ) בע"מ

דין וחשבון זה מסכם ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה באגרידב חברה לפיתוח חקלאי (ארצות חוץ) בע"מ עד נובמבר 2000; ממצאי הביקורת הובאו לידיעת הנהלת החברה; בדוח זה מובאים הממצאים העיקריים.

החברה עומדת לביקורת מבקר המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בהיותה גוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

אגרידב היא חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. שר החקלאות הוא השר האחראי לענייניה לפי חוק זה, ובידו, יחד עם ראש הממשלה, הסמכויות המפורטות בחוק בענייני החברה.

מבוא

אגרידב חברה לפיתוח חקלאי (ארצות חוץ) בע"מ (להלן - אגרידב או החברה) נוסדה ב-1963 והיתה עד 1977 בשליטת מקורות חברת מים בע"מ (להלן - מקורות). על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מינואר 1977, הועברו שני שלישים מהון המניות של אגרידב ממקורות לממשלה, ובינואר 1982 הועברו לממשלה על פי החלטת אותה ועדה, גם יתר המניות.

בינואר 1982, בעת שהחליטה הממשלה על העברת יתרת מניות אגרידב מידי מקורות, היא החליטה שאגרידב תפעל על בסיס עסקי ותיתן עדיפות לפרויקטים שימליצו עליהם משרדי החוץ והחקלאות.

ב-31.12.99 היה הון המניות הנפרע של החברה 15,000 מניות רגילות בעלות ערך נקוב של 0.0001 ש"ח כל אחת. המניות מקנות לבעליהן זכות לקבל דיבידנד וזכות להצביע באסיפה הכללית ולמנות את חברי הדירקטוריון. ב-14,994 מהמניות החזיקה המדינה, ב-4 מניות החזיקו ארבע חברות ממשלתיות וב-2 מניות החזיקו שתי חברות אחרות (תכנון המים לישראל בע"מ ותה"ל מהנדסים יועצים בע"מ), שהיו בעבר חברות ממשלתיות.

והופרטו. לא הובהר למשרד מבקר המדינה מדוע השאירה המדינה שתי מניות של אגרידב בידי החברות שהופרטו.

בסוף אוקטובר 2000 כיהנו בדירקטוריון אגרידב ארבעה הדירקטורים, כולם מטעם המדינה: שלושה מהם מקרב הציבור ואחת - עובדת מדינה (מנהלת מחלקת חקר שווקים במשרד החקלאות).

פעילות אגרידב התמקדה במהלך השנים בעיקר בהקמתם וניהולם של פרויקטים חקלאיים בארצות שישאל מבקשת ליצור עמן קשרים מדיניים או להעמיק את קשריה אתן, ובהדרכה בתחום זה בארצות האמורות; ובמסגרת זו שלחה החברה לחו"ל מדריכים ומומחים למשימות ממושכות או קצרות טווח, ניהלה פרויקטים מסחריים בחו"ל ומכרה ציוד ותשומות של יצרנים ישראלים בעבור הפרויקטים שבניהולה.

חלק ניכר מפעילות אגרידב היתה ביוזמת האגף לשיתוף בין-לאומי שבמשרד החוץ (להלן - מש"ב). מש"ב יזם את הפרויקטים, קבע את מקומם ואת היקף התקציב לכל פרויקט וטיפול בכל הקשרים המדיניים והחוזיים הנוגעים לשיתוף הפעולה בין ישראל למדינה המסתייעת.

החברה העסיקה צוות עובדים קבוע בארץ ומומחים שגייסה בארץ למתן שירותי ידע וניהול פרויקטים בחו"ל. ההתקשרות עם המומחים נעשתה על פי חוזים מיוחדים לפרקי זמן קצובים. בסוף אוקטובר 2000 הועסקו בצוות הקבוע של החברה בארץ שמונה עובדים (שניים מהם במשרות חלקיות), ובמתן שירותים בחו"ל הועסקו חמישה מומחים. משרדי החברה נמצאים ברחובות.

היחידות המקצועיות של משרד החקלאות שימשו לאגרידב מאגר של אנשי מקצוע לפרויקטים, ובעת הצורך סייעו לה בייעוץ.

בשנים 1997-1999 נתנה החברה שירותים לפרויקטים האלה: חוות הדגמה חקלאית בבניג'ינג שבסין; כמה פרויקטים של משקי בקר לחלב בחבר המדינות (באוזבקיסטן, בקירגיזסטן ובקזחסטן); פרויקט לגידול פרחים, ירקות ומטעים בהודו; פרויקט השקיה בסנגל ופרויקט בירדן. כמו כן עשתה החברה כמה סקרי היתכנות לפרויקטים על פי הזמנת גורמים בחו"ל ושיווקה ציוד ותשומות של יצרנים ישראלים בעבור פרויקטים בחו"ל.

הפרויקטים של אגרידב הביאו לא רק לפיתוחם והידוקם של הקשרים עם המדינות המסתייעות, אלא גם איפשרו להציג בחו"ל את יתרונות הציוד הישראלי, ובכך תרמו לפתיחת שווקים חדשים לתוצרת ישראל ולהגברת היצוא.

בשנת 1997 היו הכנסות החברה כ-11.7 מיליון ש"ח, בשנת 1998 - כ-10.3 מיליון ש"ח, בשנת 1999 - כ-8.9 מיליון ש"ח ובשנת 2000 - כ-6.4 מיליון ש"ח¹¹. בשנת 1997 היה לחברה רווח בסך 0.9 מיליון ש"ח מפעולות רגילות, אולם היא סיימה את אותה שנה בהפסד של כ-0.5 מיליון ש"ח מאחר שהיא החליטה למחוק חוב אבוד בסך 0.5 מיליון ש"ח בגין פרויקט שהסתיים עוד לפני שנת 1997, וכן למחוק קרן הון מהפרשי תרגום בסך

11 הנתונים לשנת 2000 המובאים בפרק זה אינם סופיים.

0.9 מיליון ש"ח בגין חברה מוחזקת שסיימה את פעילותה לפני אותה שנה. בשנת 1998 היה לחברה הפסד של כ-260,000 ש"ח, בשנת 1999 הפסד של כ-687,000 ש"ח, ובשנת 2000 הפסד של כ-371,000 ש"ח. בשנים שקדמו ל-1997 היו לחברה רווחים. בתחילת 1997 היתה לחברה יתרת רווח שלא יועדה בסך כ-4.3 מיליון ש"ח. ב-31.12.99 עקב הפסדים בשנים 1997-1999, היתה יתרת הרווח שלא יועדה כ-2.9 מיליון ש"ח, וב-31.12.00 היא היתה כ-2.5 מיליון ש"ח.

מהנתונים דלעיל עולה, כי בשנים 1998-2000 חלה ירידה בהכנסות החברה הדבר נבע מצמצום בפעולותיה בעבור מש"ב. משנת 1998 התחילה החברה להשקיע מאמץ רב בתכנונם ובהקמתם של פרויקטים במסגרת חוזים מסחריים עם מגזרים ציבוריים וממלכתיים במדינות היעד וכן עם מספר קטן של חברות ופרטים במגזר הפרטי. תוצאות פעילות מעין זו ניכרות רק לאחר זמן ורק לאחר התחלת ביצוע בדיקות כלכליות, משא ומתן והשקעות מקבל הפרויקט מימדים יותר משמעותיים מבחינת היקף המכירות ורווח לחברה. לפי התוצאות העסקיות של שנת 2000 מאמצי החברה האמורים לא נשאו פרי, והכנסותיה לאותה שנה מפעולות מסחריות הגיעו לכ-638,000 ש"ח, לעומת 563,000 ש"ח בשנת 1997.

מינוי מנכ"ל לאגרידב

פעולות למינוי מנכ"ל שנעשו מיולי 1996 עד יולי 1997

בישיבת דירקטוריון אגרידב (להלן - הדירקטוריון) ביולי 1996 הגיש המנכ"ל הקודם של החברה מכתב פרישה. הוא נימק את פרישתו בסיבות אישיות וביקש לפרוש עד אמצע אוקטובר אותה שנה. לאחר מכן, בעקבות בקשת יו"ר הדירקטוריון דאז (להלן - יו"ר א'), דחה המנכ"ל הקודם את מועד פרישתו לסוף ינואר 1997.

בישיבה האמורה החליט הדירקטוריון להקים צוות של שלושה חברים - יו"ר א' ושני דירקטורים נוספים, שיאתר מועמדים לתפקיד מנכ"ל החברה. באותו חודש הכינו יו"ר א' והמנכ"ל הקודם רשימה של הכישורים הנדרשים מהמועמדים לתפקיד מנכ"ל החברה, והיא הוצגה לפני הדירקטוריון בישיבה שהתקיימה בתחילת ספטמבר 1996. באותה ישיבה החליט הדירקטוריון שהצוות יציג לפניו את המועמדים שיבחר, לאחר בדיקה יסודית של נתניהם.

בישיבת הדירקטוריון בדצמבר 1996 דיווח יו"ר א' כי הצוות בדק שבע הצעות של מועמדים לתפקיד מנכ"ל החברה ומצא כי שניים מהם ראויים לבחינה סופית. אחד המועמדים (להלן - מועמד א') היה מנכ"ל העמותה להנחלת מורשת הצנחנים, וכיהן בעבר כסמנכ"ל בחברה מסחרית וכמנהל יצוא במפעל בבעלות קיבוץ וכן בתפקידים נוספים. המועמד האחר (להלן - מועמד ב') היה סגן מנהל המרכז לשיתוף והדרכה

חקלאית בין-לאומית שבמשרד החקלאות (להלן - סינדקו). יו"ר א' ציין כי שר החקלאות - דאז, מר רפאל איתן, ביקש ממנו להעלות את מינויו של מועמד א' לפני הדירקטוריון.

בחברה לא נמצאו מסמכים שמהם אפשר ללמוד מי היו המועמדים האחרים שהתייצבו לפני הצוות, ולא היה פרוטוקול שנחתם בידי הצוות, המפרט את הקריטריונים לבחירת מועמדים ואת הנימוקים שהביאו את חברי הצוות להמליץ על שני המועמדים שצוינו לעיל, אף שהדבר התחייב מסדרי מינהל תקין.

יו"ר א' הסביר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2000, כי המועמדים לתפקיד מנכ"ל החברה ביקשו לברר את סיכוייהם בלי שהדבר ייוודע בריבים. אחד מהם, עובד בכיר במשרד החקלאות, שידע כי שר החקלאות מעדיף את מועמד א', הסיר את מועמדותו בסופו של דבר. גם מועמדותו של סגן מנהל סינדקו נדונה בלי שהגיש את מועמדותו בכתב. בכתב למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2000 ציין יו"ר א' כי "מכאן ניתן להבין שדעתו הנחרצת של שר החקלאות הקשתה מאוד, ומנעה למעשה את ההליכים המקובלים לבחירת מנכ"ל".

בישיבת הדירקטוריון בדצמבר 1996 ציין יו"ר א' כי מועמד א' אינו עומד בחלק מהקריטריונים הנדרשים בכל הקשור לידע וניסיון בפעילות של פיתוח חקלאות בין-לאומית, וכי מאחר שהיו בצוות היסוסים לגבי מידת התאמתו של מועמד א' לתפקיד מנכ"ל החברה, הוא מבקש מהדירקטוריון לדון בנושא ולקבל החלטה בעניין.

הדירקטוריון החליט באותה ישיבה לפנות לוועדה לבדיקת מינויים, הפועלת על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, לשם קבלת הערכה מוקדמת לגבי האפשרות שמועמד א' יאושר בוועדה. כמו כן הוחלט למנות את מועמד ב' לתפקיד מנהל בפועל של חברת אגרידב, עד לבחירת מנכ"ל קבוע לחברה (ראו להלן).

בתחילת ינואר 1997 פנה סמנכ"ל בכיר של משרד החקלאות ליו"ר הוועדה לבדיקת מינויים וציין כי שר החקלאות מבקש שהוועדה תאשר את מינויו של מועמד א' לכהונה מנכ"ל החברה. עוד ציין הסמנכ"ל, כי השר סבור כי כישוריו של מועמד א', ניסיונו ותחומי עיסוקו בעבר ובהווה יתרמו לקידומה ופיתוחה של החברה בעתיד.

ב-20.2.97 הודיע יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים ליו"ר א' כי לפי סעיף 37(א) של חוק החברות הממשלתיות, על הדירקטוריון לבחור במנכ"ל בטרם תובא מועמדותו לפני ועדה זו. הוא ציין, כי מאחר שהוועדה עוסקת באישור מועמדים, אם הם מתאימים לדרישות החוק, ולא בבחירת מועמדים - היא לא דנה באישור מועמד א'. יו"ר הוועדה הוסיף, כי מועמד א' איננו עומד בדרישות חוק החברות הממשלתיות בעניין השכלה, הואיל ויש לו תואר ראשון בנושא שאינו נמנה עם הנושאים המפורטים בסעיף 16א לחוק.

למרות זאת, בישיבה בסוף מארס 1997, שהשתתף בה גם מנכ"ל משרד החקלאות, דן שוב הדירקטוריון במועמד א'. מנכ"ל משרד החקלאות הביע את תמיכתו במועמד א' וציין שעל פי כישוריו הוא מתאים לשמש מנכ"ל אגרידב. הדירקטוריון התבקש לאשר את המועמד, אולם באותה ישיבה הוחלט שלא לקבל החלטה סופית בנושא לפני קבלת הבהרות משר החקלאות.

בתחילת אפריל 1997 קיימו חברי הדירקטוריון דיון עם שר החקלאות. בסיכום הדיון, שהכניח לשכת השר, נאמר שבמהלך הדיון הביעו נציגי מועצת המנהלים את דעתם בעניין מינויו של מועמד א', ואילו השר ציין לפנייהם את כישוריו ויתרונותיו של המועמד, את חשיבותה של אגרידב והצורך לחזקה ואת כוונותיו להרחיב את בסיס פעולתה.

נציג רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) בדירקטוריון, שלא השתתף בישיבה אצל שר החקלאות, דיווח באותו יום לסגן מנהל הרשות על הדיון אצל השר וציין כי השר ומנכ"ל משרדו תבעו מהדירקטוריון לאשר את מועמד א', והבהירו כי אם לא ייבחר מועמד א' הם ידאגו "לייבש" את החברה או למכור אותה. יצוין כי יו"ר א', שנכח בישיבה, אישר בתשובתו למשרד מבקר המדינה את הדיווח של נציג רשות החברות.

בישיבה נוספת של הדירקטוריון באפריל 1997 הצביעו שלושה מבין שבעה דירקטורים שהשתתפו בישיבה בעד מינויו של מועמד א', שניים התנגדו ושניים נמנעו. הדירקטוריון הסמיך את היו"ר לנסח מכתב לוועדה לבדיקת מינויים בדבר החלטת הדירקטוריון לבחור במועמד א' לתפקיד מנכ"ל אגרידב.

באמצע יוני 1997 הודיע יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים לאגרידב כי הוועדה מצאה שמועמד א' הוא בעל תכונות מתאימות למנהל, אולם אין די בכך כדי להכשיר את מינויו למנכ"ל החברה.

ביוני 1997, כשנה מאז הודיע המנכ"ל הקודם על פרישתו, החליט הדירקטוריון לנסות ולאתר מועמד מתאים לתפקיד מנכ"ל באמצעות פרסום בעיתונים, ובאמצע נובמבר אותה שנה נבחר עובד בכיר לשעבר של חברת תכנון המים לישראל בע"מ (תה"ל) למנכ"ל החברה (ראו להלן).

מעורבותם של שר החקלאות ומנכ"ל משרדו בתהליך הבחירה של מנכ"ל אגרידב ולחציהם על דירקטוריון החברה בניסיון להביא למינוי מועמד שהעדיפו, כל זאת חרף עמדתה של הוועדה לבדיקת מינויים, שקבעה כי המועמד אינו מתאים לדרישות חוק החברות הממשלתיות - היא פסולה.

על פי חוק החברות הממשלתיות, הסמכות למנות מנכ"ל לחברה מסורה לדירקטוריון, אך המינוי טעון אישור השרים, ולפני מתן האישור על השרים להתייעץ עם הוועדה לבדיקת מינויים. שיקול הדעת של הדירקטוריון צריך להיות ענייני, ובבואו למנות מנכ"ל עליו לשוות לנגד עיניו את טובת החברה. לחצי השר על הדירקטוריון כדי שימנה את המועמד שהשר חפץ ביקרו, היו עלולים לפגוע בשיקול דעתו של הדירקטוריון, ויש לראותם בחומרה רבה.

מינוי מנכ"ל בפועל

משרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הודעתו של מנכ"ל אגרידב לשעבר על פרישתו מתפקידו, פנה יו"ר א' למנכ"ל משרד החקלאות בבקשה למנות את מועמד ב' למלא מקום זמני של המנכ"ל למשך שלושה חודשים, כדי להבטיח את המשכיות העבודה בחברה, עד למינוי מנכ"ל חדש. בישיבת הדירקטוריון ב-20.1.97 מונה מועמד ב' למנכ"ל החברה בפועל. בעקבות החלטה זאת נחתם הסכם השאלה בין נציבות שירות המדינה ומשרד החקלאות לבין אגרידב ולבין מועמד ב', ולפיו מועמד ב' הושאל מסינדרו לאגרידב לפרק הזמן שמ-20.1.97 עד 30.4.97. בהסכם נקבע כי אגרידב תשלם למשרד החקלאות את מלוא שכרו של מועמד ב' והוא ימשיך לקבל את שכרו ממשרד החקלאות, ובתום תקופת ההשאלה יחזור למשרתו במסגרת שירות המדינה.

יו"ר א' מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי חברי הדירקטוריון ידעו ששר החקלאות מעוניין במינויו של מועמד א' למנכ"ל אגרידב, וכי מינויו של מועמד ב' למנכ"ל בפועל הוא זמני בלבד.

בישיבת הדירקטוריון באמצע אפריל 1997 דיווח יו"ר א' כי משרד החקלאות אישר להאריך עד סוף יוני 1997, את תקופת השאלתו של מועמד ב' לחברה, וכי החל באותו חודש הוא יתמנה למנהל סינדרו.

הביקורת העלתה, כי אין בידי אגרידב אישור של משרד החקלאות להארכת תקופת ההשאלה של מועמד ב'. במאי 1997 דרש משרד החקלאות מאגרידב סך של כ-39,000 ש"ח בעבור תקופת ההשאלה הראשונה. בעבור התקופה השנייה, שהסתיימה ב-30.6.97, לא דרש משרד החקלאות מהחברה כל תשלום. בבירור שעשה משרד מבקר המדינה עם יו"ר א' הוא מסר כי במשך כל תקופת כהונתו של מועמד ב' כמנכ"ל בפועל של אגרידב היה מקום מושבו בסינדרו, והוא המשיך לעסוק בעבודתו בסינדרו, אך את מרב זמנו הוא השקיע בניהול אגרידב.

מועמד ב' הסביר למשרד מבקר המדינה כי בתקופה המוזכרת הוא השקיע מאמצים רבים בניהול השוטף של החברה בד בבד עם עבודתו בסינדרו, זאת במסגרת ההסכם האמור בין משרד החקלאות לחברה. משרד החקלאות הסביר למשרד מבקר המדינה, כי עם פרישתו של מנהל סינדרו לגמלאות נוצר מצב אשר חייב את מועמד ב' לייחד חלק נכבד מזמנו לענייני משרד החקלאות, ומשום כך החליט מנכ"ל המשרד שלא לגבות תשלום מחברת אגרידב בעבור תקופת ההשאלה השנייה.

בדיון שהתקיים ביולי 1997 בהשתתפות מנכ"ל משרד החקלאות, היו"ר החדש של אגרידב (להלן - יו"ר ב')¹² וסמנכ"ל בכיר לאמרכלות במשרד החקלאות, סוכם כי עלות

12 יו"ר ב' נבחר ליו"ר הדירקטוריון במאי 1997.

השאלתו של מועמד ב' לאגרידב תשמש לכיסוי חלקי של הוצאות העסקתו של ממלא מקום למנכ"ל אגרידב.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום למנות את מועמד ב' למנכ"ל בפועל של אגרידב, כאשר היה ידוע כי מנהל סינדרקו עומד לפרוש לגמלאות, והדבר יחייב את מועמד ב' לייחד חלק מזמנו לעבודתו במשרד החקלאות ולא יאפשר לו להתמסר לניהול אגרידב.

פעולות הדירקטוריון

1. לפי חוק החברות הממשלתיות (להלן - החוק), דירקטור יתמנה בידי השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. בתקנון החברה נקבע, כי מספר חברי הדירקטוריון ייקבע מזמן לזמן באסיפה הכללית של החברה. עוד נקבע, כי עד אשר ייקבע אחרת, יהיה מספר חברי הדירקטוריון ארבעה לפחות. כאמור, בסוף אוקטובר 2000 כיהנו בדירקטוריון ארבעה דירקטורים; שלושה מהם מקרב הציבור ואחת - עובדת משרד החקלאות.

בהחלטת הממשלה מ-1982 נקבע, כי לנציג משרד החוץ בדירקטוריון אגרידב תהיה דעה קובעת לגבי הארצות שאין על החברה להתקשר עמהן מנימוקים של מדיניות חוץ. הועלה, כי זה שנים אין בדירקטוריון נציג של משרד החוץ. יצוין, כי החברה לא שינתה את תקנותיה כדי שתיתן זכות וטו לדירקטור מטעם משרד החוץ, אולם היא הגבילה עצמה בבחירת פרויקטים ופעלה רק בארצות שמשרד החוץ לא התנגד לפעילותה בהן.

2. יו"ר ב' פרש מהדירקטוריון בדצמבר 1999, ומאז אין יו"ר לדירקטוריון.

3. בתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר גמול והוצאות לדירקטור מקרב הציבור בחברות הממשלתיות), התשנ"ד-1994, נקבעו כללים בנוגע לגמול שישולם ליו"ר חברה ממשלתית¹³. על פי התקנות, דרך המלך לתשלום הגמול היא תשלום בעבור ישיבות הדירקטוריון או ישיבות של ועדה של הדירקטוריון שבהן השתתף יו"ר הדירקטוריון. עוד נקבע בתקנות הסכום שישולם עבור כל ישיבה, ומספר הישיבות המרבי בשנה שעבורן אפשר לשלם גמול (הסכום ומספר הישיבות משתנה בהתאם לדרגתה של החברה). ראש הממשלה רשאי לקבוע, כי בחברה מסוימת או בסוג חברות, לא ישולם ליו"ר הדירקטוריון גמול עבור השתתפות בישיבות, אלא גמול שנתי כולל, בהתאם לדרגת החברה. הגמול השנתי גבוה יותר מהסכום המרבי שאפשר לקבל עבור השתתפות בישיבות. לפי התקנות, אין לשלם ליו"ר הדירקטוריון כל תמורה נוספת על הגמול שנקבע בתקנות.

במאי 1997, בעקבות פרישתו של יו"ר א' מכהונת יו"ר הדירקטוריון, החליט הדירקטוריון למנות לתפקיד את יו"ר ב'. בינואר 1998 החליט הדירקטוריון להמליץ לשלם ליו"ר ב'

13 נוסף על האפשרויות המוסדרות בתקנות, יש חברות שבהן מועסק יו"ר פעיל בשכר.

גמול על פי החלופה של גמול שנתי. שר החקלאות ביקש ממנהלת רשות החברות לאשר המלצה זו. הוא נימק זאת בכך שנוכח ניסיונו הרב של היו"ר, חיונית לחברה מעורבותו הרצופה והישירה בהשגת יעדיה העיקריים. מנהלת הרשות דחתה את בקשת השר, בנימוק שרק בנסיבות לא שגרתיות, שבהן נתבע מן היו"ר לייחד זמן רב מהמקובל, היא ממליצה על תשלום גמול שנתי. היא ציינה, שנסיבות אלה אינן מתקיימות בחברת אגרידב. בפברואר 1998 שב משרד החקלאות ופנה אל רשות החברות בעניין זה. בפנייה נכתב, בין היתר, כי היו"ר ייחד לעבודה במסגרת החברה ארבעה חודשים מלאים בשנת 1997 כאשר לא היה לחברה מנכ"ל קבוע, ולא קיבל על כך כל גמול לבד מתשלום בעבור השתתפות בישיבות הדירקטוריון. עוד נאמר בפנייה, כי היו"ר פועל למען החברה בתחומים החורגים מתפקידו כיו"ר, וכי הוא נרתם לקידום פעילות החברה בחו"ל והביא לחתימת ההסכם המסחרי החשוב ביותר לחברה, ותרומתו לחברה חיונית. הרשות השיבה למשרד החקלאות כי אין בנימוקים אלה כדי לשנות את דעתה שהנסיבות אינן מצדיקות מתן גמול שנתי ליו"ר.

ביוני 1998 אישר הדירקטוריון הקמת ועדה לפרויקטים ולפיתוח עסקי (להלן - ועדת הפרויקטים). לוועדה מונה יו"ר ב', דירקטור נוסף והמנכ"ל. לדירקטוריון דווח כי בפועל יו"ר ב' כבר עוסק בנושא יחד עם המנכ"ל מאז חודש יוני 1997 (מועד כניסתו לתפקיד היו"ר), והדירקטוריון אישר להכיר בפעילות זו כפעילות שנעשתה במסגרת ועדת הפרויקטים. הדירקטוריון החליט כי בדרך שגרה תפעל ועדת הפרויקטים בעתיד בהשתתפות היו"ר והמנכ"ל בלבד; ולפי הצורך, תתכנס בהרכב מלא.

בעקבות החלטת הדירקטוריון החלה החברה לשלם ליו"ר ב' תשלומים גם עבור ישיבות של ועדת הפרויקטים, ובכלל זה בעבור ישיבות שהתקיימו לפני ההחלטה על הקמת הוועדה. עד פרישתו בדצמבר 1999 שולם ליו"ר ב' גמול בעבור 28 ישיבות של ועדת הפרויקטים בתקופה יוני 1997 - דצמבר 1999, ובסך הכל 26,000 ש"ח. יצוין, כי הסכום הכולל שקיבל יו"ר ב' בעבור ישיבות לא חרג מהתקרה שנקבעה בתקנות למטרה זו.

בביקורת נמצא, כי ישיבות ועדת הפרויקטים שבעבורן שילמה החברה גמול ליו"ר, היו למעשה פגישות עבודה שהוא קיים מטעם החברה, לבדו או בהשתתפות המנכ"ל ועובדים אחרים, עם גורמים שמחוץ לחברה. יש מקום להסיק מכך, כי הקמת ועדת הפרויקטים שימשה דרך לתגמול את יו"ר ב' על עבודתו בחברה. מסקנה זו מתחזקת נוכח העובדה שהדירקטור הנוסף בוועדה לא שותף בדיוניה, ולאחר שסיים את כהונתו לא מונה לוועדת הפרויקטים דירקטור אחר. וועדת הפרויקטים פעלה אפוא כ"ועדה של איש אחד"; אמנם גם המנכ"ל מונה לחבר ועדת הפרויקטים והשתתף בפעילויותיה (בשנת 1997 בחלקן ומשנת 1998 כמעט בכלן), אך לפי החוק רק חברי דירקטוריון יכולים להיות חברים בוועדות של הדירקטוריון. עוד העלתה הביקורת, כי לא נרשמו פרוטוקולים של ישיבות הוועדה כמתחייב מן החוק.

החברה השיבה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 1997, כאשר לא היה לה מנכ"ל קבוע, עבד היו"ר לילות כימים, ואף נסע למכור פרויקטים בחו"ל, בלא לקבל תמורה על ימי

העבודה ועל הוצאותיו על נסיעות ברכבו הפרטי, שימוש בטלפון, אירוח לקוחות בביתו הפרטי ועוד. החברה טענה, כי הקמת ועדת הפרויקטים נעשתה משיקולים עניינים ללא קשר לבקשת החברה מרשות החברות לאשר ליו"ר ב' מעמד של יו"ר פעיל, ולא כדי להסוות את התשלום שמנהלת הרשות סירבה לתת לו; וכי הוועדה שימשה מכשיר עיקרי לקידום הפעילות המסחרית של החברה ולקידום המשא ומתן עם אנשי מש"ב ומשרד החקלאות. לדברי החברה, עקב הנחיות רשות החברות היא לא יכלה לשלם ליו"ר בעד מלוא הזמן שהשקיע בפעילותו בחברה ובעד כל ההוצאות שנגרמו לו בגינה, ואף שהוועדה התכנסה לעשרות ישיבות וטיפול בנושאים רבים, שילמה לו החברה גמול חוקי רק בעד 24 ישיבות בשנה (שהוא מספר הישיבות המרבי המזכה בגמול, בהתאם לסיווגה של החברה), ואף שעבר כ-200 ימי עבודה הוא קיבל תמורה על 72 ימי עבודה בלבד. בנוגע לאי-צירופו של דירקטור נוסף לוועדה, ציינה החברה בתשובתה כי הדירקטוריון לא מצא צורך למנות חבר נוסף לוועדה, וכאשר נוצר צורך להתייעץ עם חברי דירקטוריון נוספים, ובעיקר עם ועדת הכספים, התקיימה התייעצות בפגישה או בטלפון, ולא שולם על כך גמול. החברה הוסיפה, כי הערת משרד מבקר המדינה על מינויו של המנכ"ל כחבר בוועדה של הדירקטוריון מקובלת עליה, אך הדבר נעשה מחוסר ידיעה ובתום לב, וכדי לחסוך בהוצאות.

יו"ר ב' השיב למשרד מבקר המדינה כי מינויו בעת שלא היה לחברה מנכ"ל קבוע חייב אותו להירתם לפעילות מלאה ורציפה בחברה. לדבריו, רשות החברות אכן לא אישרה לשלם לו גמול שנתי, אולם גם לא הציעה כל דרך חלופית לתגמל אותו על פעילותו, והגמול שקיבל בעבור ישיבות ועדת הפרויקטים בשנת 1997, שהיתה עמוסת פעילות ועיקר הנטל בה רבץ עליו, היה הפיצוי היחיד שניתן לו על עבודתו למען החברה באותה שנה. האפשרות האחרת שנותרה היתה לא לתגמל אותו כלל.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם בנסיבות המתוארות לעיל, הדרך שנבחרה לתגמל את יו"ר הדירקטוריון איננה תקינה.

קשרי אגרידב, משרד החוץ ומשרד החקלאות

במשך שנים פעלו סינדקו ואגרידב בשיתוף פעולה, שהתבטא גם בחלוקת העבודה בפרויקטים שבוצעו בחו"ל. אגרידב היתה אחראית לניהול כמה פרויקטים ולהעסקת המדריכים בחו"ל, וסינדקו עסק בהכשרה מקצועית במסגרת קורסים חקלאיים שארגן בארץ, הן למשתלמים הקשורים לפרויקטים בחו"ל והן למשתלמים אחרים.

עיקר פעילותה של אגרידב היא בביצוע פרויקטים חקלאיים בחו"ל בעבור מש"ב. בשנים 1997-2000 ניהלה אגרידב פרויקטים במדינות שונות, בכלל זה במדינות חבר העמים, בסין, בהודו, במצרים ובסנגל, ואת הבקרה התקציבית עשתה מש"ב. באותן שנים חלה ירידה בתקציב מש"ב, מכ-31.4 מיליון ש"ח ב-1997 לכ-13 מיליון ש"ח ב-2000, ועקב

כך קטנו הכנסות אגרידב מפרויקטים שבמימון מש"ב. עיקר הירידה בתקציבי מש"ב נבעה מצמצום בסיוע של ממשלות ארה"ב והולנד.

להלן בטבלה הרכב ההכנסות של אגרידב בשנים 1997-1999 :

1997	1998	1999	
(מיליוני דולרים)			
2.7	1.7	1.7	הכנסות ממש"ב
0.2	0.2	0.1	הכנסות מפרויקטים מסחריים
0.2	0.4	0.3	שונות
3.1	2.3	2.1	ס"ה

מהטבלה עולה שהכנסות אגרידב מפרויקטים שבמימון מש"ב היו כ-74%-87% מכלל הכנסותיה. הדבר מעיד על תלות גדולה מאוד של אגרידב במש"ב. בשנת 1999 היו ההכנסות ממתן שירותי ידע למש"ב כ-0.5 מיליון דולר, בשנת 1998 - 0.8 מיליון דולר ובשנת 1997 - 0.7 מיליון דולר. ההכנסות ממכירת ציוד ותשומות למש"ב באותן שנים היו כ-1.2 מיליון דולר, 0.9 מיליון דולר ו-1.9 מיליון דולר, בהתאמה.

משרד מבקר המדינה בדק את מערכת הקשרים שבין אגרידב למש"ב ולמשרד החקלאות, ולהלן הממצאים העיקריים:

1. במסגרת הפרויקטים שביצעה אגרידב בעבור מש"ב עשתה אגרידב סקרי היתכנות לפני ביצוע פרויקטים, העסיקה מומחים בהקמה, בניהול ובהדרכה ורכשה ציוד ותשומות בעבור הפרויקטים. פעולות אגרידב בעבור מש"ב כללו משליחויות קצרות עד פרויקטים שנמשכו שנים מספר. במשך שנים פעלו אגרידב ומש"ב על פי הסכמים נפרדים לכל פרויקט ועל פי סיכומים שהתקבלו בדיונים, והדבר הביא לא אחת לחילוקי דעות בין שני הגופים (למשל בשאלה על מי יש להחיל עלויות מסוימות) שנמשכו זמן רב וגרמו לאגרידב הפסדים כספיים (ראו להלן).

למשרד מבקר המדינה הוסבר, שמשרד החקלאות תמך בחתימת הסכם התקשרות בין אגרידב למש"ב. בשנים האחרונות ניסתה אגרידב לא פעם להביא את מש"ב לחתום עמה על הסכם. בשנת 1996 הציע מנכ"ל אגרידב לשר החקלאות, למנהלת רשות החברות ולמנכ"ל משרד החוץ למסד את הקשר בין אגרידב למש"ב בהסכם.

באוגוסט 1997 פנה ממלא מקום מנכ"ל אגרידב אל מנהל מש"ב והציע לו נוסח להסכם מסגרת. באוקטובר אותה שנה הוא פנה באותו נושא למנכ"ל משרד החקלאות וטען שמש"ב אינו מעוניין להגיע להסכם עם אגרידב מאחר שסינדרקו רואה עצמו חלופה לאגרידב.

בדצמבר 1997 מונה מנכ"ל חדש לאגרידב, והוא החל לפעול להשגת הסכם מסגרת עם מש"ב. מאז מינויו התקיימו דיונים בהשתתפות נציגי אגרידב, מש"ב וסינדרקו, ואף

התקבלו סיכומים בנושאים שונים. בהתאם לסיכומים אלה נוסחה באגרידב טיוטת הסכם ונשלחה למש"ב ולסינדרקו.

משרד מבקר המדינה העיר לאגרידב ולמש"ב בספטמבר 2000 על העדרו של הסכם מסגרת המסדיר את מערכת הקשרים הכוללת בין אגרידב למש"ב וכולל בין היתר הגדרת תפקידיו של כל אחד מן הגופים האמורים, נהלים וקריטריונים לבחירת מומחים, כפיפות המומחים מן הבחינה המינהלית ומן הבחינה המקצועית, אופן הדיווח של המומחים במהלך ביצוע פרויקט ובסיומו, התשלום לאגרידב בהתאם לשירותים השונים שהיא נותנת לפרויקטים, מידת מעורבותה ושיתופה בשלב התכנון של הפרויקטים ועוד.

רק באמצע נובמבר 2000 נחתם הסכם מסגרת בין אגרידב למש"ב הנוגע למכלול נושאים, ובהם הגדרת תפקידים, תכנון פרויקטים, רכישת ציוד ותשומות, התמורה לאגרידב ועוד.

2. במסגרת הפיקוח והבקרה על הפרויקטים והמעקב אחר ההתקדמות בביצועים מקיימים אגרידב, מש"ב וסינדרקו ישיבות ודיונים בוועדת היגוי משותפת. ממסמכי ועדת ההיגוי עולה כי הוועדה עסקה בקבלת דיווחים על התקדמות הפרויקטים, בפתרון בעיות העולות במהלך ביצועם, ובקבלת החלטות על שינויים נדרשים בתכנון, בציוד ובתקציב.

הביקורת העלתה כי אין פרוטוקולים מסודרים משיבות הוועדה, ולכן אי אפשר לרכז את החלטותיה וסיכומיה ולוודא שהפרויקט אכן מתנהל כפי שסוכם בין מש"ב, לסינדרקו ולאגרידב.

משרד החוץ הסביר כי הוועדה אינה פועלת מכוח ניהול של או של גוף ממשלתי אחר, אלא על פי החלטה פנימית. משרדי החוץ והחקלאות מסרו כי החלטות הוועדה נשלחות לגורמים הנוגעים בדבר, כגון שגרירויות, מומחים וגורמי מטה בארץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף כי ועדת ההיגוי הוקמה על פי החלטה פנימית, מן הראוי שדיוניה והחלטותיה יבואו לידי ביטוי בפרוטוקולים, כדי שיהיה מידע מסודר על ההחלטות המתקבלות במהלך ביצוע הפרויקטים, שיאפשר לקיים בקרה על ביצועם ולבדוק אם הם מתנהלים בהתאם להחלטות אלה.

העסקת מומחים בחו"ל

ביצוע הפרויקטים של אגרידב בחו"ל נעשה באמצעות מומחים מישראל שאגרידב העסיקה בחוזים אישיים או באמצעות מומחים שהועסקו על פי חוזים אישיים עם מש"ב.

משך העסקתם של המומחים בחו"ל נע בדרך כלל בין שנתיים לארבע שנים. ב-31.12.99 פעלו בפרויקטים שניהלה אגרידב בחו"ל תשעה מומחים, מהם חמישה על פי חוזים אישיים עם אגרידב וארבעה על פי חוזים אישיים עם מש"ב.

להלן בטבלה פירוט הרווח הגולמי של אגרידב ממומחים בפרויקטים שמימנה מש"ב (בשנים 1998 ו-1999):

1998		1999		
חודשי עבודה	דולרים	חודשי עבודה	דולרים	
119	780,669	69	456,860	הכנסות ממומחים שהעסיקה אגרידב
	589,615		357,329	הוצאות שכר
	191,054		99,531	רווח גולמי
	1,605		1,442	רווח גולמי ממוצע לחודש אדם
18	15,000	48	36,000	הכנסות ממומחים שהעסיקה מש"ב
	833		750	רווח גולמי ממוצע לחודש אדם
137	206,054	117	135,531	סך הרווח הגולמי ממומחים
	1,504		1,158	סך הרווח הגולמי הממוצע לחודש אדם

מהטבלה עולה, כי סך הרווח הגולמי הממוצע של אגרידב לחודש אדם ירד מ-1,504 דולר בשנת 1998 ל-1,158 דולר בשנת 1999, ירידה של 23%. ירידה זו היא תוצאה של הירידה ברווח הגולמי הממוצע של אגרידב לחודש אדם ממומחים שהועסקו על פי חוזה עמה (מ-1,605 דולר ב-1998 ל-1,442 דולר ב-1999, ירידה של 10%), ושל העברת מומחים שהועסקו על פי חוזה עם אגרידב להעסקה על פי חוזה עם מש"ב. מש"ב שילם לאגרידב תמורת התמיכה המקצועית והגיבוי הלוגיסטי למומחים אלה 1,000 דולר בחודש לפרויקט. כתוצאה משינוי זה גדל מספר חודשי העבודה של מומחים שהועסקו על פי חוזה עם מש"ב מ-18 ב-1998 ל-48 בשנת 1999, והרווח הגולמי של אגרידב מהעסקת מומחים פחת בכ-13%. עוד עולה מהטבלה, כי בשנת 1998 הרווח הגולמי בפרויקטים שהמומחים הועסקו בהם על פי חוזה עם מש"ב היה קטן בכ-48% מהרווח הגולמי בפרויקטים שהמומחים הועסקו בהם ישירות בידי אגרידב. מגמת הירידה ברווח הגולמי של אגרידב מהעסקת מומחים גברה במהלך שנת 2000 מאחר שכל המומחים שהועסקו על פי חוזה עמה הועברו לחוזה העסקה עם מש"ב (ראו להלן).

בחודש יוני 2000 בדק משרד מבקר המדינה באגרידב, במש"ב ובסינדרקו עניינים הנוגעים להעסקת המומחים בפרויקטים של אגרידב, ולהלן הממצאים העיקריים:

1. באגרידב אין נתונים על ההוצאות שנגרמו לה מהגיבוי הניהולי והמקצועי שהיא נתנה למומחים בפרויקטים שניהלה בחו"ל, ולכן אין באפשרותה לדעת אם הרווח הגולמי מכסה הוצאות אלה. לנתונים אלה חשיבות רבה לצורך בחינת הכדאיות של השתתפות אגרידב בפרויקטים אלה.

2. משרד החוץ הסביר למשרד מבקר המדינה כי בחירת המומחים לפרויקטים של מש"ב נעשתה במסגרת ועדת קבלה שהשתתפו בה נציגי אגרידב, משרד החקלאות ומש"ב. את המיון המקצועי של מועמדים לתפקיד עשו סינדקו ואגרידב לפני כינוס ועדת הקבלה. הביקורת העלתה, כי באגרידב, במש"ב ובסינדקו אין מסמכים המפרטים את אופן בחירת המומחים, ולכן אי אפשר לדעת אם הדבר נעשה על פי כללי מינהל תקין כדי להבטיח את בחירת המועמדים הטובים ביותר.

מכירת ציוד ותשומות בעבור פרויקטים

במסגרת ניהול הפרויקטים החקלאיים בחו"ל, הן הפרויקטים שבמימון מש"ב והן הפרויקטים המסחריים, רוכשת אגרידב מספקים ויצרנים ישראלים ציוד ותשומות בעבור הפרויקטים. הדבר נועד בעיקר להפוך את הפרויקטים לחלון ראווה של ציוד ותשומות מתוצרת ישראל ולהגביר את היצוא של ציוד חקלאי ישראלי לחו"ל.

להלן בטבלה נתוני אגרידב על היקף מכירת הציוד והתשומות (להלן - תשומות) ושיעור הרווח הגולמי בשנים 1997-1999 (באלפי ש"ח, במחירי דצמבר 1999):

השנה	ההכנסות ממכירת תשומות	עלות התשומות שנמכרו	הרווח הגולמי ממכירת תשומות	שיעור הרווח הגולמי מההכנסות ממכירת תשומות	סך כל ההכנסות של אגרידב	שיעור ההכנסות ממכירת תשומות מסך כל ההכנסות
1999	5,311	4,545	766	14.4	8,944	59.4
1998	5,041	4,293	748	14.8	10,305	48.9
1997	6,848	5,918	930	13.6	11,715	58.5

מהטבלה עולה, כי חלקן של הכנסות החברה ממכירת תשומות מסך כל הכנסותיה ירד מ-58.5% בשנת 1997 ל-48.9% בשנת 1998. בשנת 1999 גדל חלקן של הכנסות החברה ממכירת תשומות בכלל הכנסותיה מ-48.9% ל-59.4%. הגידול נבע בעיקר מירידה בהכנסותיה משירותי ידע בגלל העברת חלק מהמומחים שהועסקו בפרויקטים בחו"ל על

פי חוזה מיוחד עמה להעסקה על פי חוזה עם מש"ב. עוד עולה מהטבלה, כי שיעור הרווח הגולמי של אגרידב ממכירת תשומות היה בין כ-13.6% לכ-14.8%.

הרווח הגולמי ממכירת תשומות מבטא את העמלה המגיעה לאגרידב לכיסוי הוצאותיה על טיפולה ברכישת התשומות, שיגור התשומות למדינות שבהן מתנהל הפרויקט ושכירת שירותיהם המקצועיים של מומחים מקצועיים ומהנדסים. אגרידב לא עשתה תחשיב כדי לבדוק אם העמלות שהיא מקבלת מכסות את החלק היחסי של ההוצאות הקבועות באגרידב.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הרכישה של ציוד ותשומות בעבור פרויקטים שבניהול אגרידב. במסגרת הבדיקה נכללו גם סדרי הרכישות בעבור פרויקט להקמת חוות הדגמה לגידול ירקות ופרחים בניו דלהי שבהודו, שהקמתה נכללה במסגרת הסכם שנחתם בין משרד החוץ של ישראל למשרד החוץ של הודו באוקטובר 1997. החווה נועדה להדגים שיטות וטכנולוגיות ישראליות מתקדמות בתחום החקלאות, וההליכים לרכישת התשומות בעבור הקמתה החלו בתחילת 1998 ונעשו בידי אגרידב. לפי נתוני אגרידב, עד נובמבר 2000 הגיע היקף רכישת התשומות בעבור הפרויקט לכ-3.8 מיליון ש"ח. עיקר ההוצאות - 3.5 מיליון ש"ח - נעשו בשנת 1999, ומרביתן הוצאו על רכישת חממות (בכ-2.5 מיליון ש"ח) ועל רכישת מערכת השקיה (בכ-400,000 ש"ח).

להלן הממצאים העיקריים:

1. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - החוק), קובע כי תאגיד ממשלתי לא יתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או לרכישת שירותים אלא על פי מכרז פומבי. בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), נקבע כי התקשרות חברה ממשלתית אינה טעונה מכרז פומבי אלא מכרז סגור, אם שווי ההתקשרות אינו גדול מ-200,000 ש"ח; כל החלטה אחרת בדבר ביצוע התקשרות שלא באמצעות מכרז פומבי או באמצעות מכרז סגור וכן כל החלטה בדבר ניהול משא ומתן עם מציעים במכרז, תובא לדיון בוועדת המכרזים לצורך סיווג ההתקשרות.

הביקורת העלתה כי רכישת החממות ומערכת ההשקיה לפרויקט בהודו לא נעשתה במכרז פומבי, והעניין לא הובא להכרעתה של ועדת מכרזים כנדרש על פי החוק, שכן לחברה לא היתה כלל ועדה כזאת אף שהדבר מתחייב מהתקנות.

החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי בארץ יש רק חמש חברות העוסקות במערכות השקיה וחמש חברות המייצרות חממות, וכן שלושה ספקים העוסקים ברכישת הציוד ובהקמת הפרויקטים. החברה ציינה, כי לפני כל רכישה של המערכות האמורות היא פנתה אל כל המציעים הפוטנציאליים בבקשה להגיש לה את הצעותיהם. היות שהמציעים מוכרים לחברה, היא נמנעה מלפרסם מכרז פומבי כדי לחסוך בהוצאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בהסבר זה כדי להצדיק פעולה שהיא בניגוד לחוק.

2. הביקורת העלתה, כי בהעדר ועדת מכרזים, קיבלה את ההחלטה על בחירת ספקים ועדה שאין לה מעמד חוקי. בעקבות הביקורת מינה מנכ"ל אגרידב בסוף ספטמבר 2000 ועדת מכרזים שחבריה שלושה מעובדי החברה. אולם נמצא, כי מינוי הוועדה לא אושר בדירקטוריון כנדרש על פי החוק.

3. ברכישת החממות ומערכת ההשקיה לפרויקט בהודו טיפלה ועדה משותפת לאגרידב וסינדרקו, בת שישה חברים (להלן - ועדת השיפוט).

אין באגרידב מסמכים המציינים מי מינה את חברי הוועדה, ומה סמכויותיה.

4. באמצע דצמבר 1998 פנתה אגרידב לשמונה ספקי חממות ולחמישה ספקים של ציוד השקיה לצורך קבלת הצעות מחיר. שישה ספקים הגישו לה הצעות מחיר לחממות וארבעה הגישו הצעות מחיר לציוד השקיה.

אין באגרידב מסמכים שמהם אפשר ללמוד מתי התקבלו ההצעות, מתי נפתחו ומי נכח בעת פתיחתן, מי החזיק בהן עד להצגתן בוועדת השיפוט וכיצד הוחזקו - כמתחייב מסדרי מינהל תקין.

5. הביקורת העלתה, שהמסמכים הנוגעים להצעות לאספקת ציוד השקיה והתקנתו, לא רוכזו בחברה באופן שיאפשר בקרה על תהליך הרכישה.

בדיון שהתקיים בוועדת השיפוט הוחלט לפסול שתיים מארבע ההצעות שהוגשו, מאחר שהוועדה סברה שהוגשו באופן חסר.

הביקורת העלתה, כי הספקים שהצעותיהן נפסלו התלוננו בפני מנכ"ל אגרידב ואולם החברה לא שלחה להם תשובה בכתב על תלונותיהם, הכוללת את הנימוקים לפסילת הצעותיהם כמתחייב מסדרי מינהל תקין.

6. הביקורת העלתה, כי המהנדס היועץ שהעסיקה החברה, שתכנן את המפרט ואת כתב הכמויות של הפרויקט וגם בדק את ההצעות למערכת ההשקיה, ניהל את עסקיו ממשרדים ששכר בקיבוץ שהוא הבעלים של הספק שזכה בהספקת מערכת ההשקיה, וגם שימש יועץ הנדסי לספק זה (להלן - ספק א'). יצוין, שלחוות דעתו של המהנדס היועץ היה משקל מכריע בהחלטה על בחירת הספק של מערכת ההשקיה.

בבירור שעשה משרד מבקר המדינה הועלה, כי בעת קבלת ההחלטה על בחירת ספק א' היו עובדות אלה ידועות לאנשי אגרידב. החברה הסבירה, כי היא בדקה שישה מהנדסים ובהם המהנדס האמור, ובחרה בו משום שלדעתה הוא בעל מקצוע ייחודי, וכי הוא נתן לה עצות מקצועיות טובות בכמה תחומים. לדברי החברה, היא סמכה על שיקול דעתו מאחר שהוא הוכיח לה בכמה מכרזים שהוא מקבל את החלטותיו על פי שיקולים ענייניים.

לדעת משרד מבקר המדינה, העסקת המהנדס היועץ בבדיקת הצעות המחיר שכללו גם את הצעת ספק א', אף שהוא שימש יועץ הנדסי לאותו ספק, היה בה כדי להעמידו במצב של ניגוד עניינים.

7. ב-29.12.98 התקיים דיון בוועדת השיפוט והוחלט להמשיך לדון בהצעותיהם של שניים מששת הספקים שהגישו לה הצעות לחממות. הצעת המחיר של אחד מהם (להלן - ספק ב') הסתכמה ב-640,000 דולר ושל האחר (להלן - ספק ג') ב-630,000 דולר.

באותו דיון, שהתקיים כאמור בוועדת השיפוט, הוחלט להקים ועדת משנה שתכלול את מנכ"ל אגרידב, את נציג סינדקו ואת המהנדס היועץ. ועדת המשנה החליטה לבחור בספק ב', שלאחר שהוועדה נשאה ונתנה עמו הפחית את המחיר שהציע ל-599,000 דולר. בתרשומת שניהל המנכ"ל צוין, כי ספק ג' הפחית את מחיר הצעתו ל-589,000 דולר. ואולם בחברה אין הצעת מחיר מעודכנת בכתב מספק ג' בסכום זה, כמתחייב מסדרי מינהל תקין. ועדת המשנה בחרה בספק ב' אף שהצעתו היתה יקרה מזו של ספק ג' משום שהחליטה לתת עדיפות לדגם החממה של ספק ב'.

מכירת תשומות בעבור פרויקטים שאינם בניהול אגרידב

בנובמבר 1998 חתמו סמנכ"ל משרד החוץ של ישראל ומנכ"ל משרד החקלאות של ירדן על הסכם לשיתוף פעולה חקלאי בהקמת חוות הדגמה לצאן באזור קאראק בירדן (להלן - ההסכם). יצוין, כי היוזמה להקמת החווה (להלן - הפרויקט) היתה של מש"ב, משרד החקלאות ומשרד החקלאות הירדני, ומש"ב הקצה לפרויקט תקציב של כ-435,000 דולר.

בינואר 2000, כ-14 חודשים לאחר חתימת ההסכם, פנה האחראי לפרויקט מטעם מש"ב אל מנהל הרשות לתכנון ופיתוח חקלאות ההתיישבות והכפר (להלן - מנהל רשות התכנון) ואל מנהל סינדקו וביקש שיפעלו לשם קבלת הצעות מחיר מפורטות למכון חליבה ולמחלבה. באותו חודש ביקש מנהל סינדקו מאגרידב לרכוש בעבור הפרויקט מכון חליבה ומחלבה, ובמועד מאוחר יותר עדר צאן. בעקבות זאת רכשה אגרידב מכון חליבה בכ-220,000 ש"ח ומחלבה בכ-430,000 ש"ח. להלן הממצאים העיקריים הנוגעים לרכישות אלה:

1. אגרידב רכשה את מכון החליבה מסוכן ישראלי של יצרן אירופי ללא מכרז. אגרידב הסבירה, שמנהל סינדקו הודיע לה כי נציגי משרד החקלאות הירדני, שניהלו את המשא ומתן עם מש"ב וסינדקו, ביקשו לרכוש מכון חליבה אך ורק מהיצרן האמור מאחר שליצרן יש סוכן גם בירדן.

2. אשר למחלבה - בינואר 2000 הקים מנהל סינדקו ועדת שיפוט שתבחר את ספק המחלבה. באותו חודש פנתה אגרידב לשלושה ספקי מחלבות בבקשה להגיש לה הצעות מחיר, ובפברואר אותה שנה התקיימה ישיבה ראשונה של ועדת השיפוט לדון בהצעות שלוש הספקים. מפרוטוקול הוועדה עולה, כי הוחלט לדחות את אחת ההצעות. באותה ישיבה הוגדרו הנתונים הטכניים של הציוד הנדרש. בהתאם לכך הגישו שני הספקים

האחרים הצעות מחיר חדשות. אחד מהם (להלן - ספק ד') הגיש הצעת מחיר בסך כ-102,000 דולר, והאחר (להלן - ספק ה') הגיש הצעת מחיר בסך כ-89,000 דולר.

אין בחברה מסמכים שמהם אפשר ללמוד מדוע פנתה החברה רק לשלושת הספקים האמורים, ומדוע לא פרסמה מכרז.

3. בשתי ישיבות נוספות של ועדת השיפוט במהלך חודש פברואר 2000 דנה הוועדה בפרטי ההצעות, ובעקבות ביקור במפעל של ספק ה' החליטה כי אגרידב תרכוש ממנו את המחלבה.

במארס 2000, לאחר שנודע לספק ד' שוועדת השיפוט בחרה בספק ה', הוא פנה אל מנהל הרשות לתכנון וטען, בין היתר, כי המחיר אינו השיקול היחיד שיש להביא בחשבון, וכי היה על הוועדה להביא בחשבון את איכות מוצריו, את ניסיונו, ואת הוותק שלו לעומת ספק ה'. ב-23.3.2000 החליטה ועדת השיפוט לבקש הבהרות משני הספקים.

בסוף מארס 2000, לאחר שהתקבלו ההבהרות, התכנסה ועדת השיפוט לישיבה נוספת, ובה נקבע כי שתי ההצעות מתאימות לדרישות מן הבחינה הטכנית. בפרוטוקול הישיבה צוין, כי הצעת המחיר המעודכנת של ספק ד' היא כ-101,000 דולר וההצעה המעודכנת של ספק ה' היא כ-95,000 דולר.

ועדת השיפוט החליטה לבטל את החלטתה הקודמת ולהעדיף את הצעת ספק ד' אף על פי שהצעת המחיר של ספק ה' היתה, גם לאחר העדכונים שנדרשו, זולה מזו של ספק ד' (ב-6%). בפרוטוקול הדיון צוין, כי נציג אגרידב בוועדה הביע התנגדות להחלטה זו, וטען כי הצידוד של ספק ה' אינו נופל באיכותו מזה של ספק ד'.

בפרוטוקול הישיבה נאמר, כי הוחלט לרכוש את המחלבה מספק ד' מאחר שיש להעדיף איכות, ניסיון ואמינות וכי הצידוד של ספק ד' טוב מזה של ספק ה', וההפרש בין הצעות שני הספקים הוא קטן. מנהל מחלקת הצאן במשרד החקלאות הסביר למשרד מבקר המדינה, כי ספק ה' אמנם עוסק במכירת מחלבות בארץ ובחול, אך ניסיונו מועט לעומת זה של ספק ד', ואין לו טכנולוג מזון משלו שהוא בעל ניסיון בהדרכה מקצועית בנושא עיבוד וייצור מוצרים מחלב צאן. בבירור באגרידב לעומת זאת נאמר לנציגי משרד מבקר המדינה כי ספק ה' הוא יצואן, וכי ניסיונו ואמינותו אינם נופלים מאלה של ספק ד'.

4. הביקורת העלתה, כי עוד בשלבים הראשונים של הפרויקט, מאז נובמבר 1998, קיימו אנשי סינדרקו ומש"ב התייעצות עם ספק ד', ונציגים מטעמו נלוו לביקורים של אנשי מש"ב וסינדרקו בירדן שנועדו להיערכות הראשונית לפרויקט, וכי ספק ד' השתתף בעיצוב הדרישות בעת הכנת הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האמור לעיל לא היה מקום לבקש מספק ד' הצעת מחיר. שיתופו במכרז פגע בעקרון השיוויון.

התפתחות החברה

פעולות החברה

כאמור לעיל, החל בשנת 1998 חלה ירידה בתקציב הסיוע של משרד החוץ, והיקף הפעילות בתחום זה הלך והצטמצם. בינואר אותה שנה הנחה הדירקטוריון את המנכ"ל להשקיע מאמצים בהגדלת היקף הפעילות המסחרית של אגרידב, כדי לפצותה על הירידה בהכנסותיה שנגרמה עקב הצמצום בנפח הפעילות של מש"ב ולשפר את רווחיותה.

ביוני 2000 הודיע מנכ"ל משרד החקלאות למנהל רשות החברות כי משרד החקלאות רואה הכרח בשמירת שליטת הממשלה בחברה ובהמשך פעילותה. במכתב מאותו חודש למנכ"ל משרד החקלאות הביע גם סמנכ"ל משרד החוץ דעה דומה.

בתכנית העבודה ובתקציב שאישר הדירקטוריון לשנת 2000 תכננה החברה להגיע להיקף מכירות של כ-5 מיליון דולר, 60% מהן על פי חוזים מסחריים.

לפי נתונים לא סופיים של החברה לשנת 2000, הגיעו הכנסותיה באותה שנה לכ-6.4 מיליון ש"ח, 10% מסכום זה מפעילות על פי חוזים מסחריים, והפסדיה הגיעו לכ-371,000 ש"ח.

יצוין, כי 30 חברות ישראליות עוסקות בייעוץ ובהדרכה חקלאית למדינות חוץ.

דוחות כספיים

החברה מכינה את הדוחות הכספיים שלה על בסיס העלות ההיסטורית המותאמת לשינויים במדד המחירים לצרכן כפי שנקבע בגילויי דעת 36 ו-50 של לשכת רואי חשבון בישראל.

מאזנים

להלן (בעמוד הבא) המאזנים של החברה לסוף כל אחת מהשנים 1998 ו-1999 (באלפי ש"ח, במחירי דצמבר 1999).

מהנתונים דלעיל עולה, כי ב-31.12.98 היתה לחברה יתרת רווח שלא יועדה בסך של כ-2.9 מיליון ש"ח, וכי היא הושקעה בעיקר ברכוש שוטף - פיקדונות לזמן קצר וניירות ערך סחירים.

במאי 2000 פנתה רשות החברות לאגרידב וציינה, כי על פי הנתונים הכספיים של החברה ראוי היה שתשלם למדינה מרווחיה הצבורים דיבידנדים בסכום של יותר מ-2 מיליון ש"ח. הרשות ביקשה מהדירקטוריון להעלות את הצעתה למשיכת דיבידנדים מהרווחים הצבורים של החברה וציינה, כי אין לאשר דוחות כספיים עד שיסוכם עמה ייעוד הרווחים.

31.12.98	31.12.99			31.12.98	31.12.99	
1,713	1,567	התחייבויות שוטפות		663	873	רכוש שוטף
						מזומנים
				2,328	2,020	פיקדונות לזמן קצוב
80	33	עתודה לפיצויים, נטו		511	1,107	ניירות ערך סחירים
				1,480	90	לקוחות
1,793	1,600			308	313	חובות אחרים
		הון קרנות ועודפים				
109	109	הון מניות		5,290	4,403	
3,572	2,885	יתרת רווח שלא יועדה				
3,681	2,994			143	179	רכוש קבוע
				41	12	רכוש אחר
5,474	4,594	ס"ה		5,474	4,594	ס"ה

בישיבת הדירקטוריון בתחילת יוני 2000 הציג מנכ"ל החברה לדירקטוריון את דרישת רשות החברות שאגרידב תשלם למדינה דיבידנדים וציין, כי תשלום הדיבידנדים יחסל את החברה.

הדירקטוריון החליט שלא לאשר את מתן הדיבידנדים והסמיך את מנכ"ל החברה ואת רואה החשבון שלה לדון בנושא זה עם רשות החברות.

למשרד מבקר המדינה הוסבר כי בתיאום עם רשות החברות הוסכם שנושא תשלום הדיבידנדים יידחה לשנת הכספים הבאה.

דוחות רווח והפסד

להלן נתונים מדוחות רווח והפסד של אגרידב לשנים 1997-1999 (באלפי ש"ח):

השיעור מסך כל ההכנסות (באחוזים)	1997	השיעור מסך כל ההכנסות (באחוזים)	1998	השיעור מסך כל ההכנסות (באחוזים)	1999	
41.5	4,867	51.1	5,264	40.6	3,632	הכנסות
58.5	6,848	48.9	5,041	59.4	5,311	משירותי ידע בחו"ל
100.0	11,715	100.0	10,305	100.0	8,943	מתשומות
78.7	9,218	82.8	8,537	82.5	7,373	הוצאות עלויות ישירות
21.3	2,497	17.2	1,768	17.5	1,570	רווח גולמי
15.2	1,783	21.4	2,205	25.3	2,268	הוצאות מכירה, הנהלה וכלליות
6.1	714	(4.2)	(437)	(7.8)	(698)	(הפסד) רווח הפעלה
1.6	192	2.5	253	1.3	115	הכנסות מימון נטו
7.7	906	(1.7)	(184)	(6.5)	(583)	(הפסד) רווח מפעולות רגילות
11.3	1,327	--	--	1.2	106	הוצאות אחרות
(3.6)	(421)	(1.7)	(184)	(7.7)	(689)	הפסד לפני מסים על הכנסה
(0.9)	(101)	(0.8)	(75)	--	2	הכנסות (הוצאות) מסים נטו
(4.5)	(522)	(2.5)	(259)	(7.7)	(687)	הפסד שנתי

מהנתונים דלעיל עולה, כי בשנים 1998-1999 חלה ירידה של כ-23.7% בהכנסות החברה לעומת שנת 1997. ירידה זו נבעה מהירידה בביצוע פרויקטים בעבור מש"ב עקב ירידה בתקציב הסיוע של משרד החוץ וצמצום היקף הפעילות בתחום זה. עוד עולה מהנתונים,

כי הרווח הגולמי של החברה פחת מ-21.3% מהכנסתה הכוללת בשנת 1997 ל-17.5% בשנת 1999.

כמו כן עולה מהנתונים כי חלה עלייה של כ-27% בהוצאות ההנהלה והכלליות של החברה. הדבר נבע מגידול בהוצאות החברה על משכורות, מ-1.37 מיליון ש"ח בשנת 1997 לכ-1.74 מיליון ש"ח בשנת 1999. הגידול בהוצאות על משכורות נגרם בין היתר בגלל העסקת עובד נוסף החל בשנת 1998. בשלוש השנים 1997-1999 הגיעו הפסדי אגרידב לכ-1.5 מיליון ש"ח, ועקב כך קטן הרווח הנצבר של החברה. יצוין כי בשנים 1998-1999 היה לחברה הפסד מצטבר מפעולות רגילות בסך כ-0.8 מיליון ש"ח. בשנת 1997 היה לה רווח מפעולות רגילות בסך של 0.9 מיליון ש"ח, אולם היא סיימה את אותה שנה בהפסד של כ-0.5 מיליון ש"ח עקב החלטתה למחוק חוב אבוד בסך כ-0.5 מיליון ש"ח בגין פרויקט שהסתיים עוד לפני 1997, וכן למחוק קרן הון בגין הפרשי תרגום בסך 0.9 מיליון ש"ח בגין חברה מוחזקת שסיימה את פעילותה לפני אותה שנה. לפי נתונים לא סופיים, בשנת 2000 היה לחברה הפסד של כ-371,000 ש"ח.

דוחות תזרימי מזומנים

להלן דוחות תזרימי המזומנים של החברה לשנים 1997-1999 (באלפי ש"ח):

1997	1998	1999	
(522)	(259)	(687)	הפסד נקי
			ההתאמות הדרושות כדי להציג את תזרימי המזומנים מפעילות שוטפת (פחת, מסים נדחים, שינוי עתודה לפיצוי פרישה וכו')
838	(29)	(22)	
316	(288)	(709)	
737	(537)	1,269	שינויים בסעיפי רכוש והתחייבות שוטפת
1,053	(825)	560	מזומנים נטו שנבעו מפעילות (שימשו לפעילות שוטפת)
(936)	784	(350)	מזומנים נטו שנבעו מפעילות (שימשו לפעילות השקעה)
(98)	---	---	תזרימי מזומנים מפעולות מימון
19	(41)	210	עלייה (ירידה) במזומנים
685	704	663	יתרת מזומנים ושווי מזומנים לתחילת השנה
704	663	873	יתרת מזומנים ושווי מזומנים לסוף השנה

מהנתונים דלעיל עולה, כי בשנת 1997 היו לחברה הפסדים ניכרים, אולם בפועל היה לחברה תזרים מזומנים חיובי מפעילות שוטפת בסך כ-1.05 מיליון ש"ח, לאחר ביצוע התאמות לרווח ושינויים בסעיפי הרכוש וההתחייבויות, הדרושים להצגת תזרימי מזומנים מפעילות שוטפת. עודף המזומנים הושקע ברובו בניירות ערך סחירים. בשנת 1998 היה לחברה תזרים מזומנים שלילי בסך כ-0.8 מיליון ש"ח מפעילות שוטפת, והוא מומן על ידי מימוש השקעות בניירות ערך סחירים ופיקדונות. בשנת 1999 היה לחברה תזרים מזומנים חיובי בסך של כ-0.6 מיליון ש"ח מפעילות שוטפת, וחלקו (כ-0.3 מיליון ש"ח) הושקע בניירות ערך.



אגרידב חברה לפיתוח חקלאי (ארצות חוץ) בע"מ הוקמה בידי הממשלה לביצוע פרויקטים חקלאיים בארצות חוץ. בשנים 1997-2000 פעלה אגרידב בכמה ארצות באסיה ובאפריקה, ועל ידי הפצת ידע חקלאי היא תרמה הן לקידום החקלאות בארצות אלה והן למעמדה ולתדמיתה של ישראל בחו"ל.

פעולותיה של אגרידב ברחבי העולם נעשו בעזרת מומחים שנשלחו מהארץ. מקצתם הועסקו בידי החברה ורובם בידי משרד החוץ. החברה אינה מממנת את הפרויקטים שהיא מפעילה בחו"ל; מקור המימון העיקרי של מרביתם הוא תקציב סיוע החוץ של ישראל, שחלקו ממומן מתקציב סיוע החוץ של ארה"ב. חלק מהפרויקטים שניהלה אגרידב מומנו בידי גורמים ציבוריים או פרטיים בארצות שבהן פעלה.

הביקורת העלתה, ששר החקלאות דאז, מר רפאל איתן, ומנכ"ל משרדו היו מעורבים בהליך הבחירה של מנכ"ל אגרידב, ובאמצעות לחצים על הדירקטוריון, שאף לו באיום בעניין המשך פעילותה של החברה, ניסו להביא לבחירת מועמד שלא היו לו הכישורים שנדרשו על פי חוק החברות הממשלתיות. ניסיונות אלו גרמו לדחיית מינויו של מנכ"ל קבוע לחברה, דבר שהיה בו כדי לגרום לשיבוש פעילותה התקינה ולפגיעה בתדמיתה.

שיקול הדעת של הדירקטוריון בבואו לבחור מנכ"ל, צריך להיות ענייני, ועליו לשוות לנגד עיניו רק את טובת החברה. יש לראות בחומרה רבה את לחצי השר לשעבר על הדירקטוריון כדי שימנה את המועמד הרצוי לו.

עוד העלתה הביקורת, כי החברה שילמה גמול ניהול ליו"ר הדירקטוריון לשעבר בעד השתתפות לכאורה בישיבות ועדת דירקטוריון, כאשר למעשה השתתף בפגישות עסקיות במסגרת העבודה השוטפת של החברה.

בתחום הקשרים בין אגרידב לבין משרד החוץ ולבין משרד החקלאות הועלה, כי רק בנובמבר 2000 נחתם הסכם מסגרת המסדיר את מערכת הקשרים הכוללת שבין אגרידב לאגף לשיתוף פעולה בין-לאומי שבמשרד החוץ (מש"ב).

עוד הועלה, כי באגרידב, במש"ב ובסינדרקו אין מסמכים המפרטים את אופן בחירת המומחים שהועסקו בפרויקטים בחו"ל, ולכן אי אפשר לדעת אם הדבר נעשה בהתאם לכללי מינהל תקין, כדי להבטיח את בחירת המועמדים הטובים ביותר לניהול הפרויקטים.

ליקויים חמורים הועלו בנושא רכישת ציוד ותשומות לפרויקטים שניהלה אגרידב. עד ספטמבר 2000 לא מינתה אגרידב ועדת מכרזים כנדרש בחוק, ואת ההחלטות בעניין הרכישות קיבלו ועדות אד-הוק. הצעות מחיר של ספקים נתקבלו באגרידב בלי שנוהל רישום על מועד קבלת ההצעות, תאריך פתיחתן ואופן הצגתן בוועדות רכש. מסמכי רכישות לא רוכזו בתיקים נפרדים, אלא שולבו בין מסמכי הפרויקטים, דבר שלא איפשר מעקב אחר תקינות פעולות החברה בתחום הרכש.

מהנדס יועץ שהעסיקה אגרידב כדי שיסייע לה בקבלת החלטות בעניין רכישת ציוד, ושלחוות דעתו היה משקל נכבד בבחירת הזוכה במכרז, שימש באותו זמן יועץ של ספק שהשתתף במכרז, וגם זכה בו. אף שבחברה ידעו על הקשר בין המהנדס היועץ לספק, התעלמו ממצב ניגוד העניינים שיווצר מהשתתפות הספק במכרז ולא מנעו אותה.

בשנים 1998-2000 חלה ירידה ניכרת בהכנסות החברה, שנבעה מהקטנת הפרויקטים שבמימון מש"ב, ועקב כך נגרמו לחברה בשנים 1998 ו-1999 הפסדים בסכום של 0.95 מיליון ש"ח. המשך פעילותה של אגרידב התאפשר הודות ליתרת רווח משנים קודמות. דירקטוריון החברה הנחה את מנכ"ל החברה בינואר 1998 להשקיע מאמצים בהגדלת היקף פעילותה המסחרית, תחום שבו עוסקת אגרידב יחד עם 30 חברות ישראליות אחרות, כדי לפצותה על הפסד ההכנסות שנגרם לה בשל צמצום נפח הפעילות של מש"ב ולשפר את רווחיותה. ואולם ניסיונות אלה לא צלחו. לפי נתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה, מכירות החברה בשנת 2000 לא הביאו לרווחיותה ואף גרמו לה הפסדים.

באוקטובר 2000 העיר משרד מבקר המדינה לרשות החברות הממשלתיות, למשרד החקלאות ולמשרד החוץ כי נוכח השינויים שחלו בסביבה העסקית שבה פועלת אגרידב, יש לקיים ללא דיחוי דיון מקיף בעתידה של החברה ובהמשך פעילותה. רשות החברות הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2000, כי לאחר שבחנה שוב את סוגיית אגרידב ודנה בסוגיה עם משרדי החקלאות והחוץ, בכוונתה להביא לפני ועדת השרים לענייני הפרטה הצעת החלטה על מכירת כל אחזקות המדינה באגרידב בדרך של מכירה פרטית. עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2001, לא הובאה הצעת החלטה כזו לוועדת השרים לענייני הפרטה.