

דוח על הביקורת ב"דן",  
אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ



# **מבקר המדינה**

**דוח על הביקורת  
ב"דן", אגודה שיתופית  
לתחבורה ציבורית בע"מ**

**ירושלים, התשנ"ג - 1993**

מס' קטלוגי 93-002  
ISSN 0579-2770

דין וחשבון זה של מבקר המדינה, הראשון על "דן", אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ, מסכם את הביקורת שנעשתה באגודה עד דצמבר 1990. נתונים אחדים עודכנו לאוגוסט 1992. בדיקות משלימות נעשו במשרד התחבורה ובמשרד האוצר.

ממצאי הביקורת הובאו לידיעת הנהלת האגודה. בדין וחשבון זה מובאים הממצאים העיקריים.

האגודה עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9 (8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגוף נתמך בידי הממשלה. מבקר המדינה החליט להפעיל את הביקורת על האגודה באוגוסט 1987.



## תוכן העניינים

9.....	הקמת האגודה והתפתחותה
12.....	הסכמים עם הממשלה
28.....	כוח אדם
45.....	הפעלת שירות האוטובוסים
48.....	אגף התיירות
50.....	יחסי גומלין בין האגודה לבין חברות בבעלותה ובעלות חברה
55.....	משק, מינהל וכספים
61.....	דוחות כספיים



## הקמת האגודה והתפתחותה

"ידן" אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן - האגודה) הוקמה בדצמבר 1945, כאשר התאחדו שני קואופרטיבים לתחבורה שפעלו בתל אביב וסביבתה. האגודה עוסקת בעיקר במתן שירותי תחבורה ציבורית בקווים קבועים, רובם בגוש דן והסביבה, מרעננה בצפון עד לראשון לציון בדרום. בספטמבר 1991 היה מספרם 120, כולל כמה קווים לשומרון ולבקעת הירדן. האגודה מפעילה גם קו ישיר מבני-ברק לירושלים, בשיתוף עם "אגד", אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ וקו ממסוף הרכבת בתל אביב לנמל התעופה בן-גוריון. היא מבצעת גם נסיעות מיוחדות: נסיעות בשביל מערכת הביטחון, הסעות קבועות של עובדים למפעלים ושל תלמידים לבתי ספר, נסיעות מזדמנות ונסיעות במסלולים מיוחדים למטיילים ישראלים ולתיירים מחו"ל.

הסעה בתחבורה ציבורית באוטובוסים היא שירות בר-פיקוח על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. מכוח חוק זה, ועל פי פקודת התעבורה (נוסח חדש), התשכ"א-1961, קובע משרד התחבורה תנאים בדבר קווי השירות, מספר האוטובוסים בקו, המסלול, תדירות הנסיעות, תעריפים, וכו'. המשרד העניק לאגודה את הזכות, לפי רישיונות, להסיע נוסעים בקווי התחבורה הציבורית.

הואיל והממשלה מעוניינת בקיום שירותי הסעה תקינים וסדירים, בהבטחת רמת שירות נאותה לציבור ובמחירים שהיא קובעת, היא תומכת מתקציבה בתחבורה הציבורית. לצורך תמיכה זו מוסדרת מערכת הקשרים בין הממשלה לבין האגודה בהסכמים תקופתיים ביניהן. הסכם כזה נחתם ב-1983 לתקופה של עשר שנים ומעלה, בתוקף למפרע מ-1.2.81 עד 31.3.91 (ראה להלן). הסכם חדש נחתם ב-12.4.92 ותוקפו מ-1.4.91 ועד 31.12.94.

בסוף דצמבר 1991 היו באגודה 1,751 חברים והיא העסיקה 925 עובדים שכירים קבועים ו-718 עובדים זמניים.

לפי הדוח הכספי האחרון של האגודה ל-31.12.90 היו הכנסותיה בשנת 1990 כ-323 מיליון ש"ח: כ-209 מיליון ש"ח מהסעות בקווים קבועים, כ-17 מיליון ש"ח מהסעות מיוחדות וטיולים וכ-97 מיליון ש"ח מהקצבת הממשלה לתמיכה בנסיעות בקווים קבועים. נוסף על התמיכה בקווים הקבועים תמכה הממשלה באגודה באותה שנה בסך 11.4 מיליון ש"ח בעבור פרעון הלוואות שהאגודה נטלה מבנקים. הממשלה גם תומכת באגודה על ידי העברת כספים לקרן לחידוש משק האוטובוסים של האגודה. בשנת 1990 נתנה הממשלה לאגודה למטרה זו סך של 31.8 מיליון ש"ח.

להלן תרשים המבנה הארגוני של האגודה ב-31.12.91, הכולל את מוסדות הניהול העליונים שלה ואת האגפים שבמסגרתם מבוצעות פעולותיה, לרבות מספר המועסקים בכל אגף - חברים ושכירים.

כאן יבוא תרשים המבנה הארגוני של האגודה

(\*) אחראי לניהול כוח אדם.

המוסד העליון של האגודה הוא האסיפה הכללית של חבריה, המתכנסת אחת לשנה.

מועצת האגודה נבחרת אחת לארבע שנים. מקרב חברי המועצה נבחרת ההנהלה, ושלא מחברי המועצה - שופטים המכהנים במשפטי חברים וחברי ועדת הפיקוח. בבחירות שהיו באפריל 1989 נבחרה מועצה ובה 39 חברים, הנהלה ובה 15 חברים וכן 21 שופטים ושלושה חברי ועדת הפיקוח.

חברי ההנהלה מנהלים את עסקי האגודה; הם בוחרים מקרבם את יו"ר ההנהלה וכן שבעה חברי מזכירות, העומדים בראש שבעת אגפי האגודה. יושב ראש ההנהלה הוא גם יושב ראש המזכירות. כל החלטות המזכירות מובאות לאישור ההנהלה ובלעדיו אין להן תוקף.

בשנים 1981 - 1991 רכשה האגודה, במסגרת חידוש הצי שלה, 740 אוטובוסים, והוציאה מהשירות מספר לא גדול של אוטובוסים ישנים. להלן מצבת האוטובוסים לפי סוגם ולפי גילם ביום 31.12.91:

גיל האוטובוסים				ס"ה	סוג האוטובוס
23-16 שנים	15-11 שנים	10-6 שנים	עד 5 שנים		
22	482	258	271	1,033	עירוני רגיל
--	2	10	89	101	עירוני מפרקי
70	46	23	58	197	בין-עירוני
--	29	17	14	60	תיירות
<u>92</u>	<u>559</u>	<u>308</u>	<u>432</u>	<u>*1,391</u>	ס"ה

\* מהם 1,319 בבעלות האגודה, 46 בבעלות חברה א' ו-26 בבעלות חברה ג' (ראה עמ' 50).

הטבלה מראה, כי כ-7% מכלל האוטובוסים הם בני 16 שנים ומעלה; כ-31% מכלל האוטובוסים נרכשו בשנים 1987 - 1991.

האגודה מפעילה שבעה מוסכים ברחבי גוש דן לטיפול בצי האוטובוסים שלה. מוסך שמיני נמצא בשלבי בנייה. ברשות האגודה מוסך נוסף, המשמש כיום מחסן. משרדי האגודה נמצאים בתל אביב.

## הסכמים עם הממשלה

הסעה בתחבורה ציבורית היא, כאמור, שירות בר-פיקוח, לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 (להלן - חוק הפיקוח); תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, קובעות, שהמפקח על התעבורה רשאי לכלול ברישיון להפעלת קו שירות של אוטובוסים הוראות בדבר "שכר נסיעה בכל קו או בחלק ממנו". בתוקף סמכות זו קובע משרד התחבורה (להלן - המשרד) את התעריפים ושינוייהם בכל מערכת ההסעה הציבורית באוטובוסים בארץ. היות שהתחבורה הציבורית היא שירות חיוני ועממי, נוהגת הממשלה, במסגרת המדיניות הכלכלית והחברתית, לסבסד את מחירי הנסיעות, באמצעות תמיכות מתקציב המדינה. הסובסידיה נועדה לפצות את מפעילי התחבורה הציבורית על חלק מהעלויות התקניות שאינו מכוסה על ידי תעריפי הנסיעה.

### ועדות ציבוריות

1. עד 1970 נקבעו תעריפי הנסיעה בתחבורה ציבורית וסכומי התמיכות, לפי שיטת "קוסט פלוס", בדרך של משא ומתן בין הממשלה לקואופרטיבים, בלא לנקוט שיטת חישוב מוסכמת ומקובלת על הצדדים ובלי הסכם ברור וחד-משמעי. ביוני 1971 מינה שר התחבורה ועדה ציבורית (ועדת קשתי - להלן הוועדה) והטיל עליה, בין היתר, להציע שיטה קבועה למדידת שיעורי עליית התעריפים והתמיכות שיינתנו למפעילי התחבורה הציבורית בעתיד.

הוועדה הגישה את המלצותיה לשר התחבורה באוגוסט 1971. הוועדה אימצה לה קו מנחה ולפיו יש למנוע, ככל האפשר, שעליית ההוצאות בפועל בשנה זו או אחרת תשמש בסיס להעלאת התעריפים והתמיכות. לפיכך הציעה, שהמדדים האובייקטיביים של כלל המשק ישמשו בסיס למדידת התייקרויות של "סל התשומות" שייקבע. בהתאם לכך המליצה הוועדה, כי את הפיצוי על התייקרויות יש לבסס על חישוב שיעור ההתייקרויות של סל תשומות נתון, ולא על הפער בין ההכנסות וההוצאות בפועל של האגודה.

הוועדה קבעה את הרכב הסל ואת משקל רכיביו השונים על יסוד הוצאות האגודה בשנת 1969. הסל כלל 26 רכיבי הוצאה, ואלה העיקריים שבהם: שכר, דלק ופחת. כמו כן קבעה הוועדה "פדיון תקני", שהוא סך הכנסות האגודה בשנת הבסיס. סך כל התמיכה של הממשלה באגודה הוא ההפרש בין סל התשומות לבין הפדיון התקני.

הוועדה קבעה, כי השינויים בסל התשומות שיחולו בעתיד לא ייקבעו על פי ההוצאה בפועל של האגודה אלא על פי שיעור ההתייקרויות של רכיבי ההוצאה בסל, שיחשבו על פי השינויים במדדים, כפי שהם מתפרסמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>1</sup>. אם ההוצאות בפועל של האגודה יהיו קטנות מסל התשומות, תיהנה האגודה מהמרווח ולכן יש בשיטה זו כדי לעודד את האגודה להתייעל.

---

<sup>1</sup> השכר הממוצע במשק, מדד המחירים לצרכן, מדד מחירי התשומה באוטובוסים.

כן קבעה הוועדה, כי הפדיון התקני יהיה צמוד למדד תעריפי הנסיעה, כך שהאגודה תיהנה כאשר הפדיון בפועל יהיה גבוה מהתקני. בקביעה זו יש עידוד להגדיל את הפדיון בפועל.

באוקטובר 1971 נחתם הסכם בין הממשלה לאגודה על יסוד המלצות הוועדה. ההסכם נחתם לשלוש שנים, עד אוגוסט 1974, ועם פקיעת תוקפו הוא הוארך עד לסוף אותה שנה.

2. במאי 1974 מינה שר התחבורה ועדה ציבורית שנייה (להלן - ועדת גולומב). בדוח המסכם שלה, שהוגש בדצמבר 1976, המליצה ועדת גולומב להמשיך בהצמדת העלאות התעריפים או התמיכות הממשלתיות לשינויים במדדי המחירים של התשומות בקואופרטיבים לתחבורה, כפי שנעשה בתקופת ההסכם הקודם. עוד המליצה ועדת גולומב, להתאים את התמיכה להיקף הפעולות ("תיקון ריגר" - ראה להלן עמ' 16), הואיל ושינוי ממשי בהיקף ההסעה דורש פעולות לשינוי בהיקף ההוצאה של האגודה.

ועדת השרים לענייני כלכלה דנה בינואר 1977 בהמלצות ועדת גולומב והסמיכה את שר האוצר ושר התחבורה לקיים משא ומתן עם שני הקואופרטיבים, אגד ודן, בדבר יישום ההמלצות. הצדדים לא הצליחו להשתיי את קשריהם על בסיס חוזי.

בהעדר הסכם, המשיכו משרדי הממשלה לבסס את קביעת התעריפים והתמיכה על המלצות ועדת קשתי, אגב עדכונים ושינויים שהתחייבו מהמלצות ועדת גולומב.

### **הסכם לשנים 1981 - 1991**

כדי לעדכן את סל התשומות ולהגיע לחתימת הסכם, מונה בשנת 1981 צוות בין-משרדי של משרדי התחבורה והאוצר בראשותו של מנכ"ל משרד התחבורה. הצוות נשא ונתן עם אגד ודן על סל התשומות וניסח טיוטת הסכם. באוקטובר 1983 נחתם הסכם בין הממשלה לבין דן, שנועד להסדיר את הקשרים ביניהן לתקופה של עשר שנים ומעלה, למפרע מ-1.2.81 ועד 31.3.1991 (להלן - ההסכם<sup>2</sup>).

### **סל התשומות**

הבסיס לקביעת התעריפים הוא "רמת ההוצאות הבסיסית" (סל התשומות) כפי שסוכמה בין הממשלה לבין האגודה. הממשלה התחייבה לגרום לכך שהכנסותיו התקניות של מפעיל השירות יכסו את ההוצאות התקניות ברמה האמורה, באמצעות מערכת תעריפים מתאימה, או מתן תמיכה כספית במקום העלאות תעריפים.

רמת ההוצאות הבסיסית האמורה נקבעה בהתבסס על דוחותיה הכספיים המבוקרים של האגודה לשנת הכספים 1979. סל התשומות להפעלת קווים קבועים, שנקבע בהסכם, היה שווה ערך ל-94 מיליון דולר (כ-405.4 מיליון שקלים ישנים לשנה, במחירי אפריל 1980).

<sup>2</sup> בענין ההסכם עם אגד שנחתם בינואר 1984, ראה דוח מבקר המדינה על הביקורת באגד, שפורסם בדצמבר 1986, עמ' 17; בענין הביקורת על פעולות משרד התחבורה בנושא זה, ראה דוח שנתי 37 של מבקר המדינה, עמ' 752.

סכום זה נקבע לאחר ניכוי כ-9% מסכום סל התשומות הכללי של האגודה בגין נסיעות מיוחדות. בהעדר הפרדה תמחירית בין העלויות של נסיעות בקווי שירות לבין העלויות של נסיעות מיוחדות, שבגין אין האגודה זכאית לתמיכה, נקבע השיעור שנוכה בגין נסיעות אלה, לאחר מו"מ, על בסיס הנחה כי ההכנסות מנסיעות מיוחדות בשנת 1979, המוצגות בדוח הכספי של האגודה, שוות להוצאות בעבורן. התוצאות של נטרול הנסיעות המיוחדות כמתואר לעיל, בהנחה שהכנסותיהן והוצאותיהן שוות, היא שאם ההכנסות מהן עולות על הוצאותיהן, סל התשומות בקווי השירות מופחת בסכום הרווח מהנסיעות המיוחדות, ואם הן גרמו הפסד, הסל מוגדל בסכום ההפסד ומשמעות הדבר שהממשלה תומכת בנסיעות המיוחדות של האגודה.

בהסכם נקבע, כי במהלך שנת 1984 תבדוק הממשלה, בשיתוף עם האגודה, את סל התשומות על פי הנתונים לתקופה 1.4.82 - 31.3.84 והסל יעודכן באפריל 1985; במהלך שנת 1987 תיעשה בדיקה נוספת על פי נתוני התקופה 1.4.85 - 31.3.87, והסל יעודכן ב-1.4.88 על סמך תוצאות בדיקה זו.

בהסכם נקבע, כי היקף סל התשומות יצומצם ב-2% בשנת הכספים 1983 וב-2% נוספים בשנת הכספים 1984. עוד נקבע בהסכם, כי במהלך שנת 1984 תבדוק הממשלה את התייעלות האגודה, בד בבד עם בדיקת סל התשומות. שיעורי התייעלות לכל שנת כספים, החל באפריל 1985, ייקבעו יחד עם עדכון סל התשומות. ההפחתה ההדרגתית של סל התשומות משמעותה, כי יפחת וילך סך כל ההוצאות שהממשלה מכירה בהן כדרושות להפעלת הנסיעות בקווים הקבועים של האגודה. כדי לעמוד בצמצום זה בתקופת ההסכם, היה על האגודה לנקוט צעדי ייעול וחיסכון, שיביאו לידי הפחתת התשומות בפועל.

**הביקורת העלתה, שהעדכון הראשון של סל התשומות לא בוצע וכתוצאה מזה גם לא נעשתה בדיקת התייעלות. ההפחתה ההדרגתית של סל התשומות נותרה בשיעור כולל של 4%.**

במאי 1987 הוקם צוות לעדכון סל התשומות, ובו היו חברים נציגים של משרד התחבורה ושל האגודה; בדיונים השתתפו גם נציגי משרד האוצר. המו"מ לעדכון סל התשומות נמשך עד ספטמבר 1990, מועד שבו נחתמה תרשומת בין נציגי משרד האוצר והתחבורה והאגודה על הרכב סל התשומות, פדיון תקני וכו' (ראה להלן).

עיקר הוצאות האגודה הן על שכר והוצאות נלוות. לפי ההסכם, הממשלה משלמת לאגודה את ההתייקרות בשכר לפי השינויים בשכר הממוצע במשק, ולא לפי השינויים במדד המחירים לצרכן. מאפריל 1980 ועד דצמבר 1987 עלה מדד השכר הממוצע במשק בכ-35% יותר משעלה מדד המחירים לצרכן. בהשפעת מדד השכר הממוצע במשק נע משקל השכר וההוצאות הנלוות בסל התשומות בין 72% ל-78% מכלל ההוצאות. בפועל, חלק מהכספים הללו הופנו לשיפור מצבה הכספי של קרן הגמלאות (ראה להלן) ולפדיון ימי חופשה מוגדלים. הביקורת העלתה, כי האגודה לא עשתה השוואות בין עדכון סל התשומות לפי המדדים הכלליים לבין הוצאותיה בפועל, אף כי השוואה כזאת יכולה לסייע בהסקת מסקנות בדבר הצרכים התפעוליים.

בדיון שהתקיים אצל סגן שר האוצר באוגוסט 1989 (ראה להלן) סוכם, כי סל התשומות, בסך 171.4 מיליון ש"ח במחירי מארס 1986, יהיה בתוקף מחודש ינואר 1989. הסכום הוגדל ל-171.8 מיליון ש"ח, בעקבות בדיקה נוספת שנעשתה על ידי נציגי הממשלה ונציגי האגודה. בשנת 1989 קיבלה דן, על חשבון הסל החדש, מקדמות בסך 27.7 מיליון ש"ח ובשנת 1990 - בסך 28.7 מיליון ש"ח.

בינואר 1990 הודיע סגן החשב הכללי ליו"ר המזכירות, כי בהסתמך על הסיכום שהתקבל אצל סגן שר האוצר ועל פגישות שהתקיימו בנושא, נקבע כי סל התשומות יהיה סל ההוצאות בפועל לשנת הכספים 1985, מרכיב השכר החל בינואר 1989 יוצמד למדד המחירים לצרכן והפדיון התקני יהיה הפדיון בפועל לשנת 1988. יצוין, כי החשב הכללי ערער על אופן קביעת הסל הזה, אך ערעורו נדחה.

בספטמבר 1990 נחתמה תרשומת מישיבה שבה השתתפו נציגים של משרדי האוצר והתחבורה ויו"ר המזכירות. סעיף השכר (למעט הוצאות נלוות) שבסל התשומות נקבע בתרשומת זו, לאחר משא ומתן, על סכום של 178.8 מיליון ש"ח במחירי חודש דצמבר 1988, והוצמד למדד המחירים לצרכן החל מיום 1.1.89; המדד הבסיסי הוא מדד דצמבר 1988 שפורסם ביום 15.1.89.

### **פדיון תקני**

בהסכם שנחתם באוקטובר 1983 נקבע פדיון תקני חדש, המתבסס על הכנסות האגודה בשנת הכספים 1979. הפדיון התקני היה בסכום השווה לכ-37 מיליון דולר (158.5 מיליון שקלים ישנים במחירי אפריל 1980), שהם כ-39% מסל התשומות באותם מחירים (ראה לעיל).

מנתוני האגודה עולה, כי הפדיון בפועל בכל אחת מהשנים 1981 - 1988 היה קטן מהפדיון התקני שנקבע בהסכם, וכי הפיגור בהכנסות החמיר והלך: בשנים 1982 - 1985 היה הפדיון בפועל קטן בשיעור של 8.4% - 8.7% מהפדיון התקני, ב-1986 גדל הפיגור ל-10.5%, בשנת 1987 ל-12.4%, בשנת 1988 ל-17.5%, בשנת 1989 ל-21.1%, ובשנת 1990 הגיע הפיגור בהכנסות ל-22.3% מהפדיון התקני.

הסיבה העיקרית לירידה בהכנסות לעומת הפדיון התקני היתה ירידה במספר הנוסעים. לפי הסברי האגודה, היתה הירידה במספר הנוסעים תוצאה מגידול צי הרכב הפרטי בארץ, ומגידול השימוש בו בגלל ירידה ריאלית במחירי הדלק. לפי הסברי משרד האוצר, מגמת הירידה בשימוש בתחבורה הציבורית ניכרת במדינות מערביות רבות והיא מבטאת את העדפת השימוש ברכב פרטי עם העלייה ברמת החיים.

סיבה נוספת לירידה במספר הנוסעים, שעליה הצביעה האגודה, היא עלייה ריאלית של תעריפי הנסיעה בתחבורה הציבורית בכלל ובתחבורה העירונית בפרט. השוואה

שנעשתה<sup>3</sup> העלתה, כי מדד התעריפים עלה פי 541, בעוד מדד המחירים לצרכן עלה פי 348; התעריפים התייקרו איפוא ריאלית ב-55.5%<sup>4</sup>.

כתוצאה מההעלאה הריאלית בתעריפים ירד, לפי נתוני האגודה, שיעור התמיכה באגודה מתקציב המדינה מ-61% מסל התשומות באפריל 1980 ל-38% בדצמבר 1990. בהסכם שנחתם ב-1983 נקבע, כי חישוב התמיכה יותאם לשינויים בהיקף הפעילות של האגודה, וההתאמה תיעשה על פי "תיקון ריגר", בדרך של הגדלה או הקטנה של הפדיון התקני וסל התשומות בשיעור השינוי של היקף הפעילות, והתמיכה תחושב לפי ההפרש ביניהם לאחר ההתאמה. עוד נקבע, כי ההתאמה תופעל כאשר ההכנסות בפועל יגדלו או יפחתו ב-6% ויותר מהפדיון התקני, וכי היא תחול על הפדיון התקני ורק על 70% מסל התשומות. התחולה החלקית על סל התשומות מבוססת על ההנחה, ש-30% ממנו הם הוצאות קבועות, שאינן משתנות בעקבות שינויים בהיקף הפעילות.

החל בשנת 1985 לא נעשתה התחשבות בין האגודה לבין המשרד בקשר ל"תיקון ריגר", והאגודה לא קיבלה תוספת סובסידיה שהגיעה לה על פי התיקון הזה. לפי הודעת משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה, עד שנת 1985 נעשה "תיקון ריגר" בהתחשבות בין האגודה לממשלה, ולאחר מכן לא נעשה, היות שבמהלך המשא ומתן לעדכון סל התשומות הושגה הבנה בין הצדדים, כי יש להגיע לידי נוסחה לעדכון הפדיון על פי תפיסה שונה מזו המונחת ביסודו של "תיקון ריגר" (ראה להלן).

**המנגנון של התאמת השינויים בהיקף הפעילות שנקבע בהסכם לא התאים לעתות של ירידה חדש בפדיון בפועל של האגודה לעומת הפדיון התקני, ולא נקבע מנגנון ניהולי ולא ניתנה לאגודה גמישות תפעולית שיאפשרו תגובה מהירה על הירידה המתמשכת במספר הנוסעים. על פי נתוני האגודה, הפער בין ההכנסות בפועל לבין הפדיון התקני בתקופה שמאפריל 1982 ועד דצמבר 1988 הסתכם ב-106 מיליון ש"ח, במחירי דצמבר 1988. מחמת אי עדכון הסובסידיה נגרמו לאגודה קשיים כספיים והיא נאלצה ליטול הלוואות מבנקים כדי לממן הוצאות תפעוליות. ביום 31.12.88 היתה יתרת ההלוואות הללו בסך כולל של 121.6 מיליון ש"ח, ביום 31.12.89 - 116.9 מיליון ש"ח וביום 31.12.90 - 120.6 מיליון ש"ח, הכל במחירים שוטפים.**

במאי 1987 הוקם, כאמור, צוות לעדכון סל התשומות. במהלך הדיונים של הצוות שילמה הממשלה לאגודה מקדמות על חשבון ירידת הפדיון התקני: בשנת הכספים 1987 - 3 מיליון ש"ח ובשנת הכספים 1988 - 13 מיליון ש"ח.

בדיון האמור, שהתקיים אצל סגן האוצר באוגוסט 1989, סוכם, כי הממשלה תזרים לאגודה סכום חד פעמי של 40 מיליון ש"ח בגלל הירידה בפדיון בתקופה עד דצמבר 1988. סכום נוסף על הסכומים של 16 מיליון ש"ח ששולמו לזן בשנים 1987 - 1988.

<sup>3</sup> השוואה בין העלייה במדד התעריפים (ממוצע של מחירי הנסיעה בקווי האגודה, משוקלל לפי חלקם בסך כל הכנסותיה מקווים קבועים) לבין העלייה במדד המחירים לצרכן בתקופה ינואר 1981 – אפריל 1989.

<sup>4</sup> בתקופה ינואר 1981 – אפריל 1985 היתה הוזלה ריאלית של כ-24.6% ובתקופה אפריל 1985 – אפריל 1989 היתה עלייה ריאלית בכ-106.6%, בעיקר משום שביולי 1985 הועלו תעריפי הנסיעה בתחבורה הציבורית ביותר מ-100%.

סך כל הכספים ששולמו לאגודה בשנים 1987 - 1990 בגלל ירידה בפדיון עד דצמבר 1988 הסתכמו ב-75.3 מיליון ש"ח (במחירי אוקטובר 1991). אשר לפדיון התקני, נקבע בספטמבר 1990 כי החל בינואר 1989 הוא יהיה זהה לפדיון בפועל בשנת 1988, והפיצוי על ירידת הפדיון יחושב בדרך זו:

שיעור הספיגה		שיעור הירידה בפועל לעומת הפדיון התקני
ממשלה	דן	
30%	70%	ירידה עד 3%
70%	30%	ירידה מ-3% עד 6%
50%	50%	ירידה מ-6% עד 9%

עוד נקבע, כי דין זה יחול גם אם הפדיון יעלה; ואם שיעור העלייה או הירידה בפדיון יהיה יותר מ-9%, תידון הסוגיה מחדש בין שני הצדדים.

להלן נתונים על היקף התמיכה באגודה בשנת 1989, בהתאם לסל התשומות והפדיון התקני החדש לעומת הסל והפדיון התקני שנקבעו בהסכם משנת 1983 (במיליוני ש"ח, במחירים שוטפים):

השינוי	הסדר קודם	הסדר חדש	
16.4 (41.8)	265.8 239.2	282.2 197.4	סל התשומות פדיון תקני
<b>58.2</b>	<b>26.6</b>	<b>84.8</b>	<b>סך התמיכה</b>

מהנתונים דלעיל עולה, כי לפי ההסדר החדש גדלה התמיכה הממשלתית פי 3.2, מזה 72% כתוצאה מירידה בהכנסות ו-28% - מעלייה בתשומות.

בתרשומת מספטמבר 1990 נקבע, כי הסכמת הממשלה לתרשומת כפופה לאישור שר האוצר ושר התחבורה בתוך עשרה ימים ממועד הישיבה. בנובמבר 1990 הודיע המנהל הכללי של משרד התחבורה לממונה על התקציבים, כי שר התחבורה מאשר את העקרונות להמשך ההתקשרות עם האגודה, כפי שהם רשומים בתרשומת, אך בכפוף לתנאים מסוימים.

בפברואר 1991 הודיע שר האוצר לנציגי האגודה, במהלך ישיבה שהתקיימה בלשכתו, כי הוא מאשר את ההסדר מספטמבר 1990 אך ורק עד 31.3.1991 וסיכום זה לא יהיה בסיס לתשלומי תמיכה בעתיד; מהסכומים המגיעים לאגודה יופחתו תשלומי שכר חריגים (אם היו כאלה) וסכום השווה לחובות הלווה שלא פרע את הלוואתו לקרן לחידוש משק האוטובוסים (ראה להלן, עמ' 21-22).

בהתאם לאישור האמור שולמו לאגודה בחודשים מארס 1991 - יולי 1991 מקדמות בסך של 96.7 מיליון ש"ח. הכספים ששולמו לאגודה בשנים 1987 - 1991 על חשבון ההסדר החדש הסתכמו ב- 184.4 מיליון ש"ח במחירי אוקטובר 1991, נוסף על הכספים בסכום כולל של 75.3 מיליון ש"ח ששולמו לאגודה בשל ירידה בפדיון.

### **נסיעות מיוחדות**

ההסכם בין הממשלה לבין האגודה חל על נסיעות בקווי שירות בלבד; האגודה אינה זכאית לכל תמיכה בגין נסיעות מיוחדות. הואיל ובעת חתימת ההסכם לא היה בהנהלת החשבונות של האגודה רישום נפרד של ההוצאות הכרוכות בנסיעות המיוחדות שהאגודה מבצעת, נוכח, לאחר משא ומתן, כ-9% מכלל הוצאות האגודה, לצורך קביעת סל התשומות לנסיעות בקווי השירות; הניכוי בוצע בלי כל נתונים וחישובים בדבר עלות הנסיעות המיוחדות בפועל, אלא התבסס על הדוחות הכספיים של האגודה לשנת 1979, בהנחה שההכנסות מנסיעות מיוחדות שוות להוצאות עליהן.

בהסכם התחייבה האגודה להפריד בהנהלת החשבונות בין קווי השירות לבין הנסיעות המיוחדות ולנהל חשבונות נפרדים לכל אחד מאלה. הוסכם, כי הממשלה והאגודה יקימו צוות משותף אשר יקבע בתוך שנתיים מיום חתימת ההסכם את הכללים והדרכים להפרדת מערכת החשבונות. הצוות המשותף לא הוקם.

בפברואר 1990 הודיע הממונה על התקציבים במשרד האוצר ליושב ראש המזכירות, כי קיזוז ההוצאות להפעלת הנסיעות המיוחדות יעשה בשיטה של 1 ש"ח הוצאות כנגד 1 ש"ח הכנסה מנסיעות מיוחדות, במונחי שנת הכספים 1985. יצוין, כי הקיזוז האמור מבוסס על ההנחה שההוצאות בפועל של האגודה על הפעלת נסיעות מיוחדות בשנת הכספים 1985 שוות להכנסותיה מאותן נסיעות ולא נגרם לאגודה שום הפסד מפעילות זו. הביקורת העלתה, כי העניין לא נבדק על ידי משרד האוצר ולא על ידי משרד התחבורה. בדיקה זו היתה דרושה כדי למנוע מתן תמיכה לאגודה בסכום ההפסד שלה מפעילות זו.<sup>5</sup> אם הן גרמו הפסד, הסל מוגדל בסכום ההפסד שמשמעותו היא שהממשלה תומכת בנסיעות המיוחדות של האגודה.<sup>6</sup> משרדי הממשלה הסבירו למשרד מבקר המדינה, כי הנושא לא נבדק הואיל והאגודה לא הפרידה בהנהלת החשבונות שלה בין עלות הקווים הקבועים לבין עלות הנסיעות המיוחדות, כפי שהתחייבה בהסכם משנת 1983. לדעת מבקר המדינה, היה על משרדי הממשלה לדאוג שהנתונים יהיו בידיהם לפני קבלת ההחלטה בעניין זה.

האגודה הודיעה למשרד מבקר המדינה, במאי 1990, כי במשא ומתן שהיא מקיימת עם הממשלה על הסכם בדבר סל תשומות חדש, הסכימה האגודה עקרונית להקים חברה נפרדת להפעלת הנסיעות המיוחדות, ובדרך זו תהיה הפרדה ברורה של עלויותיהן מעלויות התחבורה הציבורית. בהסכם שנחתם בין הממשלה לבין האגודה באפריל 1992 נקבע, כי האגודה מתחייבת לבצע הפרדה תפעולית בין הנסיעות בקווי השירות שהיא

<sup>5</sup> בעניין זה ראה עמ' 48 להלן.

<sup>6</sup> הסבר בעניין זה, ראה בעמ' 14 לעיל.

**מפעילה לבין נסיעות מיוחדות, וזאת בתוך פרק זמן שיסוכם בין הצדדים. עד לסיום הביקורת בעניין זה, באוגוסט 1992, לא קיבלה האגודה החלטה על כך, ולא התחילה בתהליך ההפרדה. לדעת מבקר המדינה, על האגודה לפעול בלי דיחוי לביצוע ההפרדה האמורה.**

### **כיסוי חובות האגודה**

בהסכם נקבע, כי הממשלה תעביר לאגודה סכומים שיאפשרו לה לפרוע חובות מן העבר בסך 46.2 מיליון דולר : 35.9 מיליון דולר להחזר הלוואות לכיסוי גרעונות האגודה ו-10.3 מיליון דולר להצטיידות באוטובוסים משנת 1980. יתרת התחייבות הממשלה בעניין זה ליום 31.12.88 היתה כ-25.7 מיליון ש"ח, ליום 31.12.89 - כ-21.7 מיליון ש"ח, וליום 31.12.90 - כ-14.7 מיליון ש"ח.

הוסכם, כי הממשלה תשלם לאגודה את כל הסכומים הדרושים לפרעון התשלומים על חשבון החובות האמורים (קרן, הפרשי הצמדה, הפרשי שער, ריבית ועמלות) במועדים הקבועים לכך; זאת בנוסף על תשלומי התמיכה במחירי התחבורה הציבורית בסכום הפער שבין סל התשלומים לבין הפדיון התקני על פי תעריפי הנסיעה.

### **התחייבות האגודה לאיזון כלכלי**

בהסכם נקבע, כי קיום איזון כלכלי ואיזון תפעולי שוטף וכן השמירה על האיזון הזה לאורך זמן הן מחובותיה ואחריותה של האגודה. כן התחייבה האגודה לנקוט פעולות וצעדים הדרושים לייעול מרבי של שירותיה, לחיסכון בניהול ולצמצום הוצאותיה.

הדוחות הכספיים של האגודה משנת 1981 ועד 1990 מראים, שפעולותיה הסתיימו מדי שנה בשנה בהפסד ניכר. הסכום הנומינלי של ההפסדים ביום 31.12.90 נצטבר לסך של 85 מיליון ש"ח בקירוב. הסיבות העיקריות להפסדים הללו הן ירידה בהכנסות האגודה, והוצאות מימון ניכרות שנגרמו לה מהגדלת הלוואותיה למימון ההפסד התפעולי ולמימון פדיון המניות של חברים שפרשו ממנה, והעברת כספים לקרן הגמלאות מעל ההפרשות הרגילות.

### **תמחיר ותקצוב**

האגודה התחייבה בהסכם, שבתוך 24 חודשים מיום חתימתו היא תפעיל מערכת תמחיר נפרדת לכל קו מקווי השירות ולפעילויות אחרות. הביקורת העלתה, כי האגודה לא הפעילה מערכת תמחיר נפרדת כפי שנקבע בהסכם. האגודה הסבירה, כי ההפרדה לא נעשתה, הואיל והדבר כרוך בבעיות מתודולוגיות מורכבות, ולא היה טעם לבנות, בלא שיתוף המשרד, מערכת תמחירית שלא תהיה מקובלת עליו; עד לסיום הביקורת בעניין זה, בדצמבר 1991, לא סוכם בין האגודה למשרד עקרונות ההפרדה התמחירית.

עוד נקבע בהסכם, כי האגודה תכין אחת לשנה תקציב פעולות שנתי שיכלול תקציב תפעולי, תקציב פיתוח ותזרים מזומנים; כן התחייבה האגודה לפעול במסגרת תקציב קבוע ומתוכנן מראש.

עד מארס 1986 לא הכינה האגודה תקציב. מאותו חודש הכין אגף הכספים מדי שנה בשנה הצעת תקציב, אולם הצעות אלה לא נדונו בהנהלה. נתונים תקציביים הוזנו למחשב ובו מתנהל מעקב שוטף אחר ההוצאות, הממוינות לפי הסעיפים התקציביים, אולם הנתונים התקציביים שבמחשב, למשל לשנת 1988, אינם תואמים את הצעת התקציב שהכין אגף הכספים לאותה שנה. במהלך השנים 1986 - 1990 לא קיימה הנהלת האגודה דיון על ביצוע התקציב. בהסכם בין הממשלה לאגודה מאפריל 1992 התחייבה האגודה לפעול על בסיס תקציב שנתי שיוגש לממשלה לפני תחילת שנת הכספים.

## **קרנות**

בהסכם נקבע, שיוקמו קרנות למימון, ואלה הן: קרן לחידוש משק האוטובוסים, קרן תשתית, קרן לשיפורים בתחבורה הציבורית וקרן לפדיון חופשות (ראה להלן עמ' 31).

## **קרן לחידוש משק האוטובוסים**

בהסכם נקבע, כי בהנהלת הקרן יהיו חמישה חברים: שני נציגי הממשלה, שימונו בידי המנהל הכללי של משרד התחבורה, ושלושה נציגי האגודה; כספי הקרן יופקדו בחשבון בנק נפרד ויושקעו, לפי החלטת הנהלת הקרן, בהשקעות שלא יהיו כרוכות בסיכון גבוה, בנפרד מהשקעותיה של האגודה; כספי הקרן ייועדו אך ורק למטרת הקרן.

על פי ההסכם, הועידה הממשלה - במסגרת סל התשומות - סך שווה ערך לכ-8.5 מיליון דולר (36.7 מיליון שקלים ישנים במחירי אפריל 1980) להצטיידות ב-80 אוטובוסים בכל שנה, והיא תעביר את הכספים לקרן בתשלומים חודשיים.

לפי נתוני האגודה, בשנים 1982 - 1991 נרכשו בכספי הקרן 740 אוטובוסים חדשים, מהם 30 להסעת תיירים.<sup>7</sup>

בדיון באוגוסט 1989 אצל סגן שר האוצר סוכס, כי ההצטיידות השנתית תכלול 83 אוטובוסים, מהם 33 מפרקיים, 40 עירוניים, 10 רב-תכליתיים (אוטובוס רב-תכליתי מותאם גם לנסיעות בינעירונית) - לעומת 80 אוטובוסים, מהם 70 עירוניים, 3 רב-תכליתיים ו-7 להסעת תיירים - כפי שנקבע בהסכם משנת 1981. כתוצאה משינוי בהרכב האוטובוסים חל שיפור בשירות לנוסע, אולם המשמעות הכספית היא הגדלת הקצבות הממשלה לקרן לעומת מה שנקבע בהסכם משנת 1983.

<sup>7</sup> הואיל וכספי הקרן מיועדים לרכישת אוטובוסים לשירות בקווים סדירים בלבד, מנכה הממשלה מתוך סל התשומות סכום השווה לפחת של האוטובוסים להסעת תיירים.

## בדיקת סדרי הפעולה של הקרן העלתה את הממצאים האלה:

1. הדוח הכספי המבוקר של הקרן ליום 31.12.88 הוגש באפריל 1990, היינו 16 חודשים אחרי גמר השנה, ומאז ועד למועד סיום הביקורת בנושא זה, בדצמבר 1991, אין לקרן דוח כספי מבוקר בידי רואה חשבון.

2. הואיל וכספי הממשלה מוזרמים למימון הקרן שלא על פי לוח הזמנים של הרכישות, נצברו בקרן כספים והם הושקעו בניירות ערך, בפיקדונות ובהלוואות שניתנו למוסדות ולמפעלים שונים.

לפי הדוח הכספי של הקרן ליום 31.12.88, יתרת ההשקעות בהלוואות ובפיקדונות לזמן קצר היתה כ-19 מיליון ש"ח. הכנסות מריבית על הלוואות ללווים שונים הגיעו בשנת 1987 לכ-2.1 מיליון ש"ח; בשנת 1988 לכ-5.4 מיליון ש"ח; בשנת 1989 לכ-1.3 מיליון ש"ח, ובשנת 1990 הן הגיעו לכ-0.6 מיליון ש"ח.

בישיבת הנהלת הקרן מיולי 1987 הודיע יו"ר המזכירות, כי מדיניות ההשקעות של הקרן נקבעת על פי סיכום בין נציגי האוצר לבין מזכיר הקרן (חשב האגודה) וההשקעות מבוצעות לפי מדיניות זו על ידי מזכיר הקרן ובאחריותו.

האגודה השקיעה את הכספים על פי שיקוליה, במטרה להשיג תשואה מרבית, ובכלל זה נהגה להלוות חלק ניכר מכספי הקרן למוסדות ולמפעלים שונים. יש שסכום ההלוואות הללו בשנים 1985 - 1988 הגיע ל-80% מנכסי הקרן. במהלך הביקורת עברה הקרן מהשקעה בהלוואות למפעלים ולמוסדות שונים להשקעה באגרות חוב (אג"ח). ב-30.6.91 היתה ההשקעה באג"ח 59% והפקדונות בבנקים היו כ-40% מכלל נכסי הקרן.

הביקורת העלתה, כי מספטמבר 1986 נטלה האגודה, על דעתה שלה בלבד, הלוואות מהקרן, בסכומים שנעו בין 0.6 מיליון ש"ח ל-4 מיליון ש"ח. ההלוואות נלקחו לתקופות קצרות ונשאו ריבית של "פריים" ועוד 1%; שיעור זה היה נמוך בהרבה מהריבית שגבתה הקרן מלווים אחרים. הביקורת העלתה, כי לא היה סיכום בכתב בין האגודה והקרן על תנאי ההלוואות ומועדי פרעון.

ביולי 1987 הגיעה יתרת ההלוואות לאגודה ל-11,727,000 ש"ח, שהיו אז כ-40% מההלוואות שנתנה הקרן. הריבית על יתרת חוב זו נקבעה על פי חישוב התשואה הנומינלית הממוצעת, שנשאו השקעות הקרן באותה תקופה<sup>8</sup>. בדצמבר 1987 פרעה האגודה את כל חובותיה לקרן, לרבות הריבית; משנת 1988 ועד למועד סיום הביקורת בעניין זה, באמצע 1991, לא לוותה האגודה עוד כספים מהקרן.

3. בדיקת מתן הלוואות לגופי אחרים העלתה, כי במהלך השנים 1987 - 1989 נתנה הקרן הלוואות לחברה גדולה (להלן - החברה) בסכומים שנעו בין 1.6 ל-5 מיליון ש"ח, לפרקי זמן שנעו בין שלושה לתשעה חודשים. ההלוואות ניתנו בתנאי ריבית והצמדה שונים, והקרן לא קיבלה מהחברה לא ערבויות ולא ביטחונות אחרים.

<sup>8</sup> באותה תקופה היתה לקרן תשואה שנתית נומינלית ממוצעת של 22.57%.

הביקורת העלתה, כי כמה מן ההלוואות שלקחה החברה לא הוחזרו במועדן ואף על פי כן נתנה לה הקרן עוד הלוואות. באגודה אין כל תיעוד שיראה מי החליט על מתן הלוואות נוספות בנסיבות אלה.

באוקטובר 1989 ניתן צו לפירוק החברה. יתרת החוב לקרן בעת הכרזת הפירוק היתה כ-2.4 מיליון ש"ח. בדוחותיה הכספיים ליום 31.12.89 הפרישה האגודה לחוק מסופק סך של כ-2 מיליון ש"ח, שנקבע על פי חוות דעת היועץ המשפטי של האגודה, המטפל בתביעותיה נגד החברה. לפי נתוני האגודה, לאחר החזרים בסך 2.7 מיליון ש"ח בחודשים אפריל - מאי 1991 והחזר בסך 1.95 מיליון ש"ח באפריל 1992 היתה יתרת החוב המשוערכת לקרן באמצע אפריל 1992 כ-2.1 מיליון ש"ח. הממשלה קיזזה מהתשלומים המגיעים לאגודה את יתרת ההלוואה שטרם הוחזרה לאגודה (ראה לעיל).

בנובמבר 1989 הודיע מזכיר הקרן למשרד האוצר מה היו עקרונות ההשקעה של כספי הקרן בעבר. לפי הודעתו, ניהול הקרן וההחלטות הן באחריות מזכיר הקרן, והחלטותו בתחום ההשקעות היא הקובעת והוא רשאי להיוועץ עם מי שהוא רוצה ולהשקיע על פי שיקול דעתו. רשימת הלווים מהקרן תובא מראש לידיעת נציג האוצר בקרן. כמו כן, פורטו קריטריונים לבחירת סוגי מניות שבהן תשקיע הקרן.

האגודה הודיעה למשרד מבקר המדינה בסוף מארס 1991, כי החשב שלה ועוזריו קיבלו יחד את ההחלטות בנוגע למתן ההלוואות שנתנה האגודה מכספי הקרן ללווים שונים.

**על פי ההסכם צריכות ההחלטות על השקעות הקרן להתקבל בידי הנהלת הקרן, שבה חברים גם נציגי הממשלה. לדעת מבקר המדינה, מצב שבו ההחלטות בנושא זה התקבלו על ידי האגודה בלבד אינו תקין. יש למנוע אפשרות שבה החשב של האגודה והכפופים לו יוכלו להחליט על דעתם בלבד על מתן הלוואות ועל תנאיהן. על האגודה, בשיתוף פעולה עם משרדי האוצר והתחבורה, להנהיג נהלים שלפיהם החלטות על מתן הלוואות ובדבר קבלת ביטחונות נאותים יתקבלו בהנהלת הקרן או בוועדה מטעמה.**

### **קרן תשתית**

על פי ההסכם, פיתוחה, תפעולה והחזקתה של התשתית הדרושה לקיום שירותי התחבורה הציבורית, לרבות תחנות, מוסכים, חניונים ומחשוב, כל אלה הם מחובותיה של האגודה ובאחריותה. בהסכם נקבע, כי תוקם קרן תשתית בבעלות האגודה ובניהולה, ובה ירוכזו כל המשאבים שיועזו בסל התשומות לפיתוח התשתית התחבורתית של האגודה.

הסכום השנתי שהוקצב לקרן התשתית מתוך סל התשומות היה שווה ערך ל-1.4 מיליון דולר (6.3 מיליון שקלים ישנים במחירי אפריל 1980). בתקופת ינואר 1981 - דצמבר 1990 העבירה הממשלה לזכות הקרן כ-52 מיליון ש"ח, במחירי דצמבר 1990.

בהסכם נקבע, כי כספי הקרן יופקדו בחשבון בנק נפרד ויושקעו, לפי החלטת הנהלת הקרן, בהשקעות נפרדות מהשקעותיה של האגודה ובלבד שלא יהיו כרוכות בסיכון גבוה. כספי הקרן יועזו למטות הקרן בלבד.

עוד נקבע בהסכם, כי ההנהלה רשאית לבצע השקעות בתשתית מעבר לצבירה הקיימת בקרן ואף ליטול הלוואות לצורך זה ובלבד שתקבוליה השוטפים של הקרן יאפשרו פרעון ההלוואות לרבות הריבית. החלטת ההנהלה בדבר קבלת הלוואות לביצוע השקעות מעבר לצבירה טעונה אישור הממשלה מראש ובכתב.

עוד נקבע, כי הקרן תנהל מערכת חשבוניות נפרדת באמצעות האגודה. הדוחות הכספיים של הקרן יוגשו להנהלתה ולממשלה לפחות אחת לשנה, כשהם מבוקרים בידי רואה חשבון; האגודה תמציא דיווחים לממשלה על פי דרישתה.

בדיקת סדרי הפעולה של קרן התשתית העלתה את הממצאים האלה:

א. חברי הנהלת הקרן הם ארבעה מחברי הנהלת האגודה - יו"ר המזכירות ושלושה ראשי אגפים: תכנון ופיתוח, כספים ומשק - והיא מונתה רק בדצמבר 1984, יותר משנה לאחר חתימת ההסכם.

ב. לא נמצאו פרוטוקולים מישיבות הנהלת הקרן, ולמעשה נתקבלו ההחלטות בהנהלת האגודה בלבד.

ג. לקרן לא נוהלה מערכת חשבוניות שלמה; מאז הקמת הקרן לא הוכנו לה דוחות כספיים מבוקרים בידי רואה חשבון. בניגוד לנקבע בהסכם, לא הועברו לממשלה דוחות כספיים כלשהם על פעילות הקרן מאז הקמתה.

האגודה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי במשא ומתן על ההסכם החדש סוכם עם נציגי הממשלה לשחרר את הקרן מחובת הגשה של דוחות כספיים נפרדים ולהסתפק בדיווחים על השקעותיה.

### קרן שיפורים

בהסכם נקבע, שתוקם קרן לשיפורים מיוחדים לרווחת הנוסעים, שיפורים שאינם מחובותיה הישירות של האגודה. הנהלת הקרן מונה שלושה נציגים של הממשלה ושני נציגים של האגודה. בשנים האחרונות מימנה הקרן הקמת סככות בתחנות, הדפסה של מפות קווים, תשתית למיזוג אוויר באוטובוסים וכיו"ב. לצורך מימון הקרן הוגדל סל התשומות ב-0.5%. תוספת זו לסל היתה שוות ערך ל-470,000 דולר לשנה (2 מיליון שקלים ישנים במחירי אפריל 1980). הממשלה מעבירה את הכספים לקרן בתשלומים חודשיים. בתקופה פברואר 1981 - דצמבר 1990 היא העבירה לזכות הקרן כ-18 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1990. בהסכם נקבע, כי כספי הקרן שיופקדו אצל החשב הכללי בתנאים שיסוכמו עמו. עד אפריל 1989 זוכו כספי הקרן שהופקדו אצל החשב הכללי בריבית חשכ"ל. בנובמבר 1989 הודיע החשב הכללי לאגף תכנון וכלכלה של משרד התחבורה, כי זיכה את פיקדון הקרן בריבית בשיעור של 2/3 מריבית חשכ"ל. הדבר נעשה עקב הירידה בשיעור הריבית הכללי במשק. יצוין, שהשינוי בתנאי ההפקדה נעשה בלי תיאום עם הנהלת קרן השיפורים. לפי חישובי רואה החשבון שמונה לקרן מטעם משרד התחבורה, הריבית השנתית בשיעור של 10.5%, שבה זוכתה הקרן לתקופה אפריל 1989 - מארס 1990, נמוכה מכל ריבית בהשקעה חלופית ובעצם היא

ריבית ריאלית שלילית בשיעור 4.8% לשנה. במועד סיום הביקורת התקיימו דיונים בין משרד האוצר והאגודה במגמה לתקן את שיעור הריבית על הפקדות קרן השיפורים.

### הסדרים לאחר 31.3.1991

בדיון שהתקיים בינואר 1991 בין שר האוצר לשר התחבורה סוכם להקים צוות משותף לשני המשרדים, שידון במבנה ענף התחבורה הציבורית ודרך הסבסוד הממשלתי ויגיש את המלצותיו. בחודש מארס, כמתוכנן, הגיש הצוות המשותף דוח ביניים לשרים האמורים<sup>9</sup>. הצוות המליץ את ההמלצות האלה: להכניס מרכיב של תחרות בין מפעילים שונים על הפעלת שירותי התחבורה הציבורית; לשנות את מערכת ההסדרים התפעוליים והכספיים בין הממשלה לבין המפעילים; להגדיל את הסמכויות של המפעילים ולתת גמישות תפעולית בקביעת מבנה התעריפים ועדכונם, גמישות בקביעת מסלולי הנסיעה, במיקום תחנות לאיסוף נוסעים ובקביעת סוגי הרכב; לעודד את השימוש בתחבורה הציבורית על ידי המרת חלק מהמשאבים המתפנים מתשלום סובסידיות לבניית תשתית לתחבורה ציבורית.

באפריל 1991 הורה שר האוצר לפעול ליישום הרפורמה המוצעת לא יאוחר מנובמבר אותה שנה, בד בבד עם קבלת תשובת שר התחבורה. ביוני הציג מנכ"ל משרד התחבורה לפני משרד האוצר את עמדתו בנושא, והציע שהצוות ימשיך בפעולתו כדי לגבש המלצות מפורטות יותר ליישום לקראת שנת 1992. שר האוצר הודיע לשר התחבורה, כי לוח הזמנים שהגיש משרד התחבורה אינו תואם את המלצות הצוות וביקש לאשר את לוח הזמנים שגיבש הצוות, ולפיו יחולו שינויים כבר בינואר 1992. בדיון נוסף שקיימו נציגי שני המשרדים לא הגיעו לידי הסכמה.

בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1992 הובאו המלצות הצוות ונאמר כי בשנת 1992 תיערך הממשלה ליישומן; מעבר לכך לא הובא לוח זמנים ליישום שינויים ראשוניים במערכת. עוד נאמר כי על פי החלטת הממשלה תבוטל התמיכה השוטפת החל ממארס 1992, ותישאר בעינה התמיכה לאוכלוסיות מיוחדות (בעיקר נוער, קשישים, חיילים ובעלי הכנסה נמוכה), התמיכה להצטיידות באוטובוסים ומימוש התחייבויות שהממשלה נטלה על עצמה בעבר.

במהלך גיבוש תכנית לרפורמה בתחבורה הציבורית, התקיים דיון בין שר האוצר לבין הנהלת האגודה בפברואר 1991, ובו קבע השר כי התרשומת שנעשתה בספטמבר 1990 (ראה לעיל עמ' 15) חלה רק עד 31.3.91 (מועד שבו פג תוקפם של ההסדרים בין האגודה לממשלה) ועל כל פנים הסיכום הזה לא יהיה בסיס לתשלום תמיכה בעתיד.

בהעדר הסדר שולמה לאגודה בחודשים אפריל - מאי 1991 מקדמה על חשבון התמיכה בשיעור של 85% מהמגיע על פי הסל החדש, ובחודשים יוני - יולי 1991 לא שולמה כלל תמיכה שוטפת.

בתחילת אפריל 1991 הודיע מנכ"ל משרד התחבורה לממונה על התקציבים במשרד האוצר, כי הורה לאגודה להמשיך לספק את שירותי התחבורה הציבורית במתכונת

<sup>9</sup> תיאור מפורט בעניין זה ראה בדוח שנתי 42 של מבקר המדינה, עמ' 58.

הנוכחית גם אחרי 1.4.91. ב-14.7.91 הודיעה האגודה לשר האוצר ולשר התחבורה, כי אם הממשלה לא תחדש לאלתר את תשלום הסובסידיות תיאלץ האגודה לחדול ממתן שירותי הסעה ציבוריים בהעדר האמצעים הכספיים לכך. בסוף אותו חודש סוכם בין מנכ"ל משרד התחבורה והממונה על התקציבים במשרד האוצר כי תועבר לאגודה מקדמה בעבור החודשים יוני - יולי 1991 בסכום זהה לזה שהועבר לה בחודש מאי אותה שנה והממשלה והאגודה יסכמו ביניהן בתוך שבועיים הסדר שיהיה בתוקף עד יולי 1992. באוגוסט 1991 סוכם בין משרד האוצר לבין משרד התחבורה, כי במסגרת הסדר הביניים תהיה התמיכה השוטפת בחודש אוגוסט 1991 בסכום של 7.44 מיליון ש"ח, בחודש ספטמבר - 4.65 מיליון ש"ח (ירידה עקב העלאת תעריפי הנסיעה מ-1.9.91 בכ-18%), ותמיכה בסכום הזה תשולם גם בחודשים אוקטובר 1991 - מארס 1992, בהצמדה למדד המחירים לצרכן. סכום התמיכה נקבע על ידי קביעת סל התשומות בשיעור של 94% מסל התשומות של מארס 1991, בניכוי הפדיון התקני באותו חודש.

בחודשים מארס - מאי 1991 הועברו לאגודה מקדמות בסך 56.7 מיליון ש"ח על פי הסיכום עם שר האוצר מפברואר 1991, וביוני נחתם סיכום דיון בדבר התחשבנות בין הממשלה לבין האגודה עד 31.3.91, ולפיו האגודה דורשת מהממשלה סך של 46 מיליון ש"ח, מזה סך של 23.2 מיליון ש"ח הפרש בין התשלומים שהיא קיבלה במסגרת הקרן לחידוש משק האוטובוסים על פי ההסכם משנת 1983 לבין ההצטיידות שסיכמה עם סגן שר האוצר באוגוסט 1989; סך 13.8 מיליון ש"ח בגין ירידה בהכנסות עקב מלחמת המפרץ; סך של כ-5 מיליון ש"ח עקב התקנת מיזוג אוויר באוטובוסים בהתאם לתקנות התעבורה; סך של כ-4 מיליון ש"ח תביעות שונות בגין הסיכום האמור. הממשלה דרשה לקזז סך של 19.6 מיליון ש"ח, מזה 9.7 מיליון ש"ח שנועדו להקמת מרכז מידע ושיפוץ מרכבים, דברים שהאגודה לא ביצעה; 5.5 מיליון ש"ח בגין העלאת מאנקו לנהגים משיעור של 1.5% מהפדיון ל-2.5% (ראה להלן עמ' 30) ותביעות אחרות בסך 4.4 מיליון ש"ח. בדצמבר 1991 סוכם בין נציגי הממשלה לבין נציגי האגודה, כי הממשלה תעביר לאגודה סך של 12.1 מיליון ש"ח, מזה 6.9 מיליון ש"ח בגין שיפוץ אוטובוסים ו-4.7 מיליון ש"ח בגין המאנקו. עד לסיום הביקורת בנושא זה, בדצמבר 1991, לא הגיעו הצדדים לכלל סיכום בעניין תביעות האגודה על מיזוג אוויר באוטובוסים שנרכשו בשנת 1988 ושיעור הפיצוי לאגודה בגין ירידה בהכנסות בתקופת מלחמת המפרץ.

בפברואר 1992 העיר משרד מבקר המדינה למשרדי האוצר והתחבורה ולאגודה, כי על פי מדיניות משרדי האוצר והתחבורה מסתמן שינוי במבנה התחבורה הציבורית, אולם עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 1991 לא נקבע לוח זמנים ליישום השינויים הראשונים במבנה הזה. בתחילת אפריל 1991 הופעל הסדר ביניים בצורה חד צדדית על ידי משרדי האוצר והתחבורה: האגודה חויבה להפעיל בצורה תקינה את התחבורה הציבורית בגוש דן, על פי הוראת מנכ"ל משרד התחבורה וצווים של המפקח על התעבורה, אולם לא נקבעו הסדרים כספיים להפעלת התחבורה. הואיל ודבר זה יכול היה לעורר חילוקי דיעות בין הצדדים, תביעות כספיות מצד האגודה ואף לגרום

להפרעות בהפעלת התחבורה הציבורית, היה על הממשלה לפעול בלי דיחוי לחתימת הסכם שיסדיר את תנאי ההפעלה כדי להבטיח את המשך התחבורה הציבורית הסדירה באזור המטרופולין של תל אביב.

ואכן, ב-12.4.92 נחתם הסכם בין הממשלה והאגודה, ולפיו מיום 1.4.91 ועד ליום 31.12.94 יחולו על קביעת סל התשומות, על ההתחשבות שבין הממשלה לבין האגודה ועל מערכת ההתחייבויות שביניהן הוראות התרשומת מספטמבר 1990 - בניכוי 2% מסל התשומות שהוסכם שם - הוראות ההסכם מפברואר 1983 והוראות ההסכם מ-12.4.92. הוסכם, כי התמיכה החל מחודש מאי 1992 תשולם מדי חודש בחודשו ועל התקופה שמיום 1.4.91 עד 30.4.92 תיערך התחשבות בהקדם האפשרי וההפרשים ישולמו לאגודה בלא דיחוי. בחודשים אפריל - מאי 1992 שולמו לאגודה כ- 15 מיליון ש"ח הפרשים על חשבון התמיכה לתקופה אפריל 1991 - מארס 1992.

עוד נקבע בהסכם, כי האגודה מתחייבת לפעול לפריסת חובותיה למערכת הבנקאית למשך 10 - 14 שנים, ולעשות הפרדה תפעולית בין נסיעות בקווי השירות שלה לבין נסיעות מיוחדות, וזאת בתוך פרק זמן שיוסכם בין הצדדים; והאגודה תעביר דיווחים לממשלה על פי הסיכומים עם נציגי משרד התחבורה. עוד התחייבה האגודה, כי מחיר המניה באגודה לא יעלה על סכום של 170,000 ש"ח בהצמדה למדד המחירים לצרכן לחודש אפריל 1991, בתוספת שלא תעלה על 2% לשנה.



**בהסכם שנחתם בין הממשלה והאגודה באוקטובר 1983 לתקופה של עשר שנים, החל בפברואר 1981, נקבע, שהאגודה תקבל את התמיכה מהממשלה לפי שיטה המבוססת על סל תשומות מוסכם, המתעדכן לפי מדדים כלליים ועל פדיון תקני המבוסס על פדיון האגודה בשנת 1980 ומעודכן עדכון שוטף לפי מדד תעריפי הנסיעה. ההפרש בין סל התשומות לבין הפדיון התקני יכוסה בתמיכה הממשלתית.**

שיטה זו נועדה, בין היתר, למנוע שעליית ההוצאות בפועל של האגודה בשנה כלשהי תשמש בסיס לקביעת עלויות התעריפים והתמיכות (שיטת "קוסט פלוס"), ובמקום זה תיעזר במדדים אובייקטיביים של כלל המשק שישמשו בסיס למדידת ההתייקרויות של ההוצאות.

הואיל וההסכם היה לתקופה ארוכה, שבה יכולים לחול שינויים מרחיקי לכת בתנאי ההפעלה של התחבורה הציבורית, נקבע בהסכם, כי הסל יעודכן בשנת 1985 ובמהלך שנת 1987. מהממצאים שהובאו לעיל עולה, כי סל התשומות לא עודכן בשנת 1985 ומשא ומתן על עדכנו נמשך שלוש שנים ויותר. בספטמבר 1990 נקבע סל תשומות חדש, החל מינואר 1989, המבוסס על ההוצאות בפועל של האגודה בשנת הכספים 1985, הגדול בכ-16 מיליון ש"ח לשנה מסל התשומות הקודם; הסל גדל משום

שהוצאות השכר וההוצאות הנלוות של האגודה הועברו מהצמדה למדד השכר הממוצע במשק להצמדה למדד המחירים לצרכן. עוד עולה מהממצאים, כי בשנים 1982 - 1988 היו הכנסות האגודה נמוכות ב-106 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1988) מהפדיון התקני שנקבע, בעיקר בגלל ירידה מתמשכת במספר הנוסעים, שלדברי האגודה באה עקב הגידול בצי הרכב הפרטי. המנגנון שנקבע בהסכם, בעניין מימון של ירידה בהכנסות האגודה מתחת לפדיון התקני שנקבע, לא התאים לירידה גדולה בפדיון בפועל של האגודה לעומת הפדיון התקני ולא נקבע מנגנון שיאפשר תגובה מהירה לשינויים במספר הנוסעים בתחבורה ציבורית. בגלל העדר מנגנון כזה, האגודה לא קיבלה מהממשלה פיצוי על הירידה בפדיון בפועל ונגרמו לאגודה קשיים כספיים. רק בספטמבר 1990 נקבע, כי החל בינואר 1989 יהיה הפדיון התקני זהה לפדיון בפועל בשנת 1988 ונקבעה שיטה לפיצוי האגודה על ירידה בפדיון.

מאחר שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר לא קבעו פיצוי לאגודה על ירידה חדה בפדיון ולא עודכן סל התשומות בזמן שנקבע בהסכם, עברו משרדי הממשלה - כדי לאפשר המשך הפעלה תקינה של התחבורה הציבורית - לשיטה של תשלומי מקדמות ובשנים 1987 - 1991 שולמו לאגודה מקדמות בסך של 260 מיליון ש"ח (במחירי אוקטובר 1991). סכומים אלה היו גדולים מאלה שנקבעו בהסכם עם האגודה משנת 1983, ונועדו לפתור את הבעיות העיקריות שהתעוררו במימון התחבורה הציבורית בגוש דן. הכספים שולמו על פי סיכומים בין הנהלת האגודה לבין ממלאי תפקידים בכירים במשרדי התחבורה והאוצר ולא לוו בהסכם מחייב בין הממשלה לאגודה, שבו יפורטו החובות והזכויות של הצדדים; הממשלה לא עמדה על השלמת הטיפול בתביעות הדדיות.

בתקופה הנסקרת צברה האגודה הפסדים ניכרים, ואלה סיבותיהם העיקריות: ירידה בהכנסותיה; פרישה מוקדמת של חברים, שגרמה לתשלום סכומים ניכרים על פדיון המניות שלהם ופיצויי פרישה, והעברת כספים לקרן הגמלאות בסכומים גדולים מן ההפרשות הרגילות. האגודה נאלצה לקחת הלוואות בהיקף ניכר והוצאות הריבית עליהן הכבידה על פעולתה.

עוד מראים הממצאים, כי האגודה לא עמדה בכמה מההתחייבויות שנטלה עליה בהסכם עם הממשלה: היא לא הפרידה בין ההוצאות להפעלת התחבורה הציבורית לבין ההוצאות על נסיעות מיוחדות (שאינן זכאיות לתמיכה), ולא הקימה מערכת תקציב תקינה; היה פיגור ניכר בהכנת דוחות כספיים של הקרן לחידוש משק האוטובוסים, וסדרי ההשקעות של כספי קרן זו לא היו תקינים; לא הוכנו דיווחים על ההשקעות של קרן תשתית.

## כוח אדם

שכר העבודה וההוצאות הנלוות לו הם הרכיב העיקרי בהוצאות האגודה. מהדוחות הכספיים האחרונים של האגודה עולה, כי הוצאות על שכר העבודה היו 72% מהוצאותיה בשנת הכספים 1984; 68% בשנת 1985; 77% בשנים 1986 ו-1987; 78% בשנת 1988; 76% בשנת 1989; ו-75% בשנת 1990. האגודה הסבירה, כי העלייה בשיעורי ההוצאות על שכר בשנים 1986 - 1987 נגרמו בשל פדיון חופשות בסכומים ניכרים, הקשור בפרישה מוגברת באותן שנים, ובשל העברת סכומים גדולים לקרן הגמלאות.

האגודה מעסיקה, נוסף על חבריה, גם עובדים שכירים קבועים, עובדים שכירים זמניים ועובדים על פי חוזה אישי. להלן פירוט מצבת העובדים של האגודה, על פי נתונה (לא כולל עובדים המועסקים על פי חוזים אישיים, שמספרם בדצמבר 1991 היה 41):

<u>31.12.86</u>	<u>31.12.87</u>	<u>31.12.88</u>	<u>31.12.89</u>	<u>31.12.90</u>	<u>31.12.91</u>	
2,077	2,006	1,902	1,837	1,790	1,751	חברים
						עובדים שכירים
870	878	888	908	924	925	קבועים
						עובדים שכירים
886	729	689	727	713	718	זמניים
<u>3,833</u>	<u>3,613</u>	<u>3,479</u>	<u>3,472</u>	<u>3,427</u>	<u>3,394</u>	ס"ה

הטבלה מראה, כי בתקופה הנסקרת ירד מספר המועסקים באגודה ב-439. יצוין, כי שיעור החברים המועסקים בתור נהגים מכלל הנהגים (לרבות זמניים) ירד מ-65% בסוף 1987 לכ-63% בסוף 1991.

### תנאי העבודה של חברי האגודה

**שעות העבודה:** שבוע העבודה לחבר הוא בן 41 שעות. חבר שמלאו לו 50 שנה זכאי ליום עבודה מקוצר בחצי שעה; בהגיעו לגיל 55 הוא זכאי ליום עבודה מקוצר בשעה אחת.

**שכר:** הנהלת האגודה קובעת מזמן לזמן את משכורת החברים לפרטיה. עיקרה הוא השכר המשולב, השווה לכל חבר בכל תפקיד. לפי קביעת ההנהלה מאוגוסט 1991, שכר זה מורכב משכר משולב יסודי של 2,533 ש"ח ותוספת ותק מדורגת<sup>10</sup> הנעה בין 328 ש"ח ל-546 ש"ח.

<sup>10</sup> ממאוס 1987 משולמת לחברים תוספת ותק מדורגת. במדרגות של חמש שנים עד לתקרה של 40 שנות ותק.

**שעות נוספות:** לפי נוהלי האגודה, מספר השעות הנוספות הוגבל ל-100 בחודש. מנתוני האגודה עולה, כי בשנת 1990 היה ממוצע השעות הנוספות בחודש 55 שעות לחבר.

חבר שעבד את מלוא שעות המכסה החודשית ו-15 שעות נוספות לפחות (לחברים העובדים במשק או במינהל - 25 שעות נוספות בנהיגה<sup>11</sup>, לפחות) ולא נעדר יותר מיום או יומיים רצופים, מקבל תוספת על אי העדרות; במארכ 1991 היתה התוספת 100 ש"ח לחודש.

חבר שעבד 15 שעות נוספות בחודש אינו מקבל שיעור מוגדל של שכר על עבודה נוספת. חבר שעבד יותר מ-15 שעות נוספות בחודש ואינו זכאי לתוספת "פיצוי עבודה נוספת" (ראה להלן), מקבל תוספת של 1.2 ש"ח לכל שעה נוספת, החל בשעה ה-16 ועד השעה ה-50, ותוספת של 2.4 ש"ח החל בשעה ה-51.

חבר שעבד לפחות 50 שעות נוספות בחודש ועמד בתנאי תוספת אי-העדרות מקבל, נוסף על התוספות האמורות, "פיצוי עבודה נוספת", השווה לשכר שעה בסיסית, לכל שעה נוספת החל בשעה ה-31.

**שכר עידוד:** שכר העידוד לחברי האגודה מבוסס על פרמיות מדודות החלות על מרבית העיסוקים, פרט לעובדי המינהל. לעובדי המינהל ניתן שכר עידוד המכונה "גמול תפקיד" השווה לשכר משולב של  $\frac{3}{4}$  שעה ליום עבודה.

חישוב הפרמיות לנהגים מבוסס על נורמות מדודות לזמני הנסיעות, לרבות זמנים לפעולות נלוות (קליטת נוסעים, בדיקת אוטובוסים וכו'). ביצוע נסיעה בפרק זמן קצר יותר מזכה את הנהג בפרמיה השווה לשכר הדקות שחסך. גם עובדי המוסכים זכאים לפרמיות על פי סוגי העבודה שהם מבצעים.

בספטמבר 1991 שולמו פרמיות ל-1,419 (כ-82%) מבין 1,725 חברי האגודה. הפרמיה הממוצעת, בגין עבודה בשעות רגילות ונוספות כאחד, הגיעה לכ-24.7% מהשכר המשולב: 67% מהחברים שקיבלו פרמיה הגיעו לפרמיה של עד 30% מהשכר, 23% הגיעו לפרמיה של 31% - 40%, 8% הגיעו לפרמיה של 41% - 50% ו-2% הגיעו לפרמיה של 51% - 67% מהשכר המשולב.

**חודש י"ג:** משכורת נוספת משולמת לחברים בשני תשלומים, באפריל ובספטמבר, בכל תשלום מחצית משכורת חודשית (שכר משולב ותוספת ותק).

**השתתפות בהחזקת רכב:** בשנת 1990 קיבלו 88 חברים, הממלאים תפקידים ניהוליים באגודה, השתתפות בהחזקת רכב. מכסת הקילומטרים החודשית לחברים מעטים היא 165 ק"מ, ובדרך כלל בין 500 ל-1,100 ק"מ. הוצאות האגודה על השתתפות באחזקת רכב בשנת 1990 הסתכמו ב-437,000 ש"ח.

**מאמץ קיץ:** החודשים יולי ואוגוסט מחולקים לתשע תקופות של שבוע כל אחת. עובד שלא נעדר מעבודתו ועבד שבעה שעות נוספות לפחות בכל תקופה שילמו לו ב-1991 סכום של 360 ש"ח ונוסף על כך נשלח לסוף שבוע להשתלמות. עובדים

<sup>11</sup> האגודה נוהגת להעסיק גם עובדי משק ומינהל בנהיגה.

הממלאים את התנאים האמורים בחלק מהתקופות מקבלים חלק מהסכום האמור, לפי דירוג שקבעה ההנהלה.

**מאנקו:** לשם כיסוי הסיכון של אבדן מזומנים בעת מכירת כרטיסי נסיעה ניתן לנהג זיכוי (מאנקו) בשיעור של 2.5% מהפדיון ממכירת כרטיסים וכרטיסיות; הנהג מקבל 1.7% נטו מהפדיון והאגודה מגלמת את יתרת המס, הואיל ורק 1% מהפדיון מוכר על ידי שלטונות המס כהוצאה עקב אפשרות של אבדן כספים. בשנת 1990 היו הוצאות המאנקו (כולל הגילום) כ-3.4 מיליון ש"ח.

**מענק כוונות:** בגין יום עבודה של חמש שעות לפחות מקבל החבר תוספת; בספטמבר 1991 היא היתה בסך 10.90 ש"ח.

**מענק שעות מפוצלות:** בעד יום עבודה בשעות מפוצלות מקבל החבר תוספת; במארס 1991 היא היתה בסך 7.10 ש"ח.

**דמי הבראה:** החברים זכאים ל-14 ימי הבראה בשנה. בשנת 1991 היה התשלום 105 ש"ח ליום. התשלום בגין ימי הבראה מתווסף בכל חודש למשכורת. חבר שמלאו לו 45 שנה זכאי לשבעה ימי הבראה נוספים בחודשים נובמבר - אפריל; זכות זו אינה ניתנת להמרה בכסף.

**נסיעות חינוך:** חבר האגודה ובת זוגו, ילדיו עד גיל 25, שני הוריו או הורי בת זוגו וכן גמלאי ובת זוג של חבר שנפטר, כל אלה זכאים לנסיעה חופשית בכל קווי האגודה.

**קרנות:** האגודה מנכה מהחבר 2.5% משכרו המשולב (לרבות חודש י"ג) ומפרישה מכספיה 7.5% לקרן השתלמות. בדבר הניכויים וההפרשות לקרן גמלאות של חברי דן בע"מ ראה להלן.

**הטבות אחרות:** לכל החברים ניתנת הקצבה לרכישת עיתונים; בספטמבר 1991 היא היתה 67 ש"ח לחודש. עוד מעניקה האגודה לחבריה ולעובדיה הטבות כגון: ביטוח ריפוי שיניים, שי לחגים, מענק בידוד, הלוואות בתנאים נוחים. האגודה דואגת לארגון פעולות תרבות, לארגון קייטנות לילדי החברים ומאפשרת להשתמש באוטובוס בלי תשלום לאירועים מסוימים. האגודה מקיימת צרכניה ומזנונים לעובדיה (ראה להלן).

להלן התפלגות ההשתכרות<sup>12</sup> של החברים שקיבלו בשנת 1990 שכר בעבור שנה מלאה, לפי שלושה עיסוקים עיקריים - נהגים, עובדי מוסכים ועובדי מינהל:

---

הכנסה החייבת במס.

השתכרות			
שנתית (ש"ח)	נהגים	עובדי מוסכים	עובדי מינהל
55,000-35,000	63	26	62
75,000-55,001	393	102	100
95,000-75,001	571	120	75
125,000-95,001	207	22	6
	<u>1,234</u>	<u>270</u>	<u>243</u>

**חופשה שנתית:** באוקטובר 1982 החליטה האגודה להגדיל את מכסת החופשה השנתית לחברים מ-42 ל-52 יום בשנה, מהם 29 ימי חופשת מנוחה ו-23 ימי חופשת מחלה, בלי קשר למספר שנות העבודה באגודה<sup>13</sup>. בספטמבר 1990, עם מעבר האגודה לשבוע עבודה של חמישה ימים, שונתה מכסת ימי חופשת המנוחה ל-21.4 ימי חופשה ו-23 ימים חופשת מחלה. חופשת מחלה שלא נוצלה נחשבת לחופשה לכל דבר.

חבר שחלה יותר מ-23 יום בשנה והגיש תעודות רפואיות שאושרו בידי רופא האגודה, לא יחויב בימי המחלה שמעל למכסה השנתית של 23 ימים; זאת, עד לשנת מחלה מצטברת במהלך תקופה של שלוש שנים. חבר שחולה במחלה ממושכת, המצטברת לשנה תמימה במהלך שלוש שנים, יפרוש לפנסיה מחמת נכות. האגודה שהסבירה, כי היא רואה בחופשת מחלה שלא נוצלה חופשה רגילה מפני שהיא מעוניינת לעודד את החברים שלא להיעדר מהעבודה.

### קרן לפדיון חופשות

בעת חתימת ההסכם משנת 1983 בין הממשלה לבין האגודה (ראה לעיל) נצברו לזכות חברי האגודה יתרות גדולות של חופשה שנתית. לפיכך נקבע בהסכם, שתוקם קרן לפדיון החופשה שנצברה בעבר.

ואלה כללי ניהול הקרן:

1. כספי הקרן ישמשו להקטנת יתרות החופשה, שהגיעו עד ל-31.12.80 לכדי 2.8 מיליון שעות<sup>14</sup>. לא נקבע בכמה שעות יש להקטין יתרה זו בכל שנה. יצוין, כי על פי ההסכם מותר לאגודה, בתקופת ההסכם, לצבור 81,843 שעות חופשה בכל שנה, אולם הכספים לפדיון צבירה זאת כלולים בסל התשומות, שיש בו כיסוי למלוא החופשה השוטפת המגיעה, בין שנוצלה בפועל ובין שנצברה.

2. הממשלה תעביר לקרן בכל חודש חלק שנים עשר מסכום שנתי שווה ערך ל-375,000 דולר (3 מיליון שקלים ישנים במחירי ינואר 1981); סכום זה יהיה צמוד להתייקרויות השכר.

<sup>13</sup> על חברי האגודה לא חל חוק חופשה שנתית, התשי"א – 1951, הואיל ובין האגודה לבין חבריה אין יחסי עובד – מעביד.

<sup>14</sup> חיוב יום היעדרות בכל ענפי העבודה של האגודה הוא לפי שבע שעות ביום רגיל ושש שעות בימי ו' ובערבי חג.

3. כספי הקרן יופקדו בבנק בחשבון נפרד ויושקעו בהשקעות שאינן כרוכות בסיכון גבוה.

4. האגודה תדווח לממשלה בסוף כל שנת כספים, או לפי דרישת בא כוח הממשלה אף במועד אחר, על תנועת הכספים של הקרן, על מספר שעות החופשה שנפדו בתקופה שהדוח חל עליה ועל מספר שעות החופשה שלא נפדו עד לסוף אותה תקופה. הביקורת העלתה, כי האגודה לא דווחה למשרד התחבורה על תנועת הכספים בקרן ועל מספר שעות החופשה שנפדו ושטרם נפדו.

בשנים 1985 - 1988 פדתה האגודה 843,124 שעות חופשה בסכום של 8.9 מיליון ש"ח, במחירי ינואר 1989. האגודה מימנה את פדיון החופשה - גם זו לפני 31.12.80 - מכספיה ולא השתמשה בכספי הקרן למטרה זו.

ב-31.12.88 היתה יתרת הקרן 7.3 מיליון ש"ח וב-31.12.89 היתה 8.1 מיליון ש"ח. האגודה השקיעה את כספי הקרן בניירות ערך.

בסוף דצמבר 1988 היתה יתרת החופשה הצבורה של חברי האגודה כ-2.5 מיליון שעות (כ-360,800 ימים), לעומת 2.8 מיליון שעות (כ-400,000 ימים) בסוף דצמבר 1980. צמצום היתרה בכ-9% במהלך שמונה שנים הוא תוצאה של צמצום יתרות העבר, מצד אחד, ושל הצבירה השוטפת במשך השנים האמורות שבתחילתן הוגדלה מכסת ימי החופשה, מצד שני (ראה לעיל). כדי לבלום את צבירת ימי החופשה, החליטה הנהלת האגודה בסוף דצמבר 1987 כי מ-31.12.87 לא תעלה הצבירה של חופשה ומחלה לחבר האגודה על 3,500 שעות (היינו 500 ימים). עוד החליטה האגודה, כי מכל חבר שצבר יותר מ-3,500 שעות חופשה ומחלה עד 31.12.87 היא תפדה את כל השעות העודפות שמעל ל-3,500, ותוסיף לו פיצוי חד-פעמי מיוחד של 5% ברוטו מערך הפדיון. עם משכורת דצמבר 1987 פדתה האגודה 134,835 שעות וההוצאה הנוספת על הפיצוי המיוחד היתה כ-66,000 ש"ח.

מנתוני האגודה לסוף 1989 עולה, כי 305 חברים צברו יותר מ-350 ימי חופשה, לרבות זכות לימי מחלה. בסוף דצמבר אותה שנה קבעה הנהלת האגודה, כי תקרת הצבירה של שעות חופשה ומחלה היא 2000 שעות (דהיינו 285 ימים) וכל צבירה מעל למכסה זו תיפדה אוטומטית ותשולם במשכורת דצמבר 1989; כל מי שצבר יותר מ-2000 שעות חופשה ומחלה תפדה ממנו האגודה את יתרת השעות העודפות שמעל לתקרה. בגין פדיון זה ישולם פיצוי מיוחד וחד פעמי של 50% ברוטו מערך הפדיון.

בהתאם להחלטה פדתה האגודה 325,800 שעות וההוצאה הנוספת על הפיצוי המיוחד הסתכמה ב-1.9 מיליון ש"ח.

בדצמבר 1990 קבעה הנהלת האגודה, כי תקרת הצבירה של שעות חופשה ומחלה היא בשיעור מרבי של 1700 שעות, (דהיינו 242 ימים) והחליטה לפדות את העודף. בגין פדיון זה ישולם פיצוי מיוחד וחד פעמי בשיעור של 50% ברוטו. בינואר 1991 היא פדתה 135,600 שעות וההוצאה הנוספת על הפדיון המיוחד הסתכמה ב-0.9 מיליון ש"ח.

הממשלה העמידה לרשות האגודה אמצעים כספיים, כדי לסייע לה להתמודד עם עניין הצבירה של ימי חופשה. משרד מבקר המדינה העיר לאגודה, כי אי ניצול מספר סביר של ימי חופשה שנתית בידי חבר עלול לפגוע בתפקודו, לכן על האגודה להקפיד על יציאה מסודרת של החברים לחופשה, ודבר זה ימנע גם צבירה של ימי חופשה רבים.

## **תנאי העבודה של עובדים שכירים**

**שעות עבודה:** שבוע העבודה שנקבע לעובד שכיר תלוי בסוג העבודה: לנהגים 41 שעות עבודה בשבוע, לפקידים - 45 שעות; ולעובדי משק וצרכניה - 47 שעות עבודה בשבוע. עובד שהגיע לוותק של 12 שנה או לגיל 50, לפי המועד המוקדם שבין השניים, זכאי ליום עבודה מקוצר בחצי שעה; בהגיעו לגיל 55 הוא זכאי ליום עבודה מקוצר בשעה אחת.

**שכר:** שכר העובדים השכירים נקבע בהסכם עבודה קיבוצי מ-1.3.81. מבנה השכר של הנהגים השכירים נקבע בדיוני ועדה פריטטית, שהוקמה בידי האגודה וועד הנהגים השכירים בשיתוף מועצת פועלי ת"א-יפו, כלהלן: שכרו של נהג שכיר בתום השנה הראשונה לעבודתו יהיה 50% משכרו המשולב של נהג חבר האגודה ויעלה על פי ותק עד לתקרה של 75% לאחר 18 שנות ותק. שכר העבודה ותוספת הוותק לפקידים, לכרטיסנים ומבקרים ולעובדי משק יהיה כמקובל בטבלאות השכר המשולב במפעלי "כור". טכנאים והנדסאים, מהנדסים ואקדמאים אחרים יקבלו שכר על פי טבלאות השכר של האיגוד המקצועי שהם חברים בו.

**שעות נוספות:** בנובמבר 1988 הוגבל מספר השעות הנוספות לנהגים ל-100 שעות בחודש. לשאר העובדים השכירים מכסת השעות הנוספות היא לפי אישור אישי. לפי נתוני האגודה, בשנת 1990 עבד כל עובד שכיר 40 שעות נוספות, בממוצע, בחודש.

**שכר עידוד:** חישובי הפרמיות לנהגים ולעובדי מוסך שכירים נעשים על פי הנורמות הנהוגות כלפי החברים. עובדי המינהל השכירים, שלא כמו חברי האגודה, אינם זכאים לגמול תפקיד.

**תוספות:** הנהגים השכירים מקבלים, כמו הנהגים החברים, מענק כונונות, פיצוי על פיצול ופיצוי על עבודה נוספת, לפי תעריפים שונים מאלה של הנהגים החברים. השכירים מקבלים תוספת מאמץ קיץ ומאנקו כמו חברי האגודה.

**דמי הבראה:** השכירים זכאים לימי הבראה, שמספרם עולה על פי הוותק מ-5 ימים בשנה ועד 14 ימים לבעלי ותק של 12 שנות ומעלה. עובד בן 50 ומעלה בעל ותק של יותר מ-12 שנה מקבל 16 ימי הבראה. סכום דמי הבראה ליום שווה לשכירים ולחברים.

**חופשה:** העובדים השכירים זכאים ל-12 - 26 ימי חופשת מנוחה בשנה, לפי הוותק. אשר לחופשת מחלה: השכירים המקבלים שכר על בסיס חודשי (בעיקר עובדי המינהל) זכאים ל-30 ימים בשנה ואלה המקבלים שכר על בסיס יומי - מבוטחים

ב"מבטחים" מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים בע"מ. בעת פרישה אין השכירים מקבלים תמורה בעבור ימי חופשת מחלה שלא נוצלו.

**קרן השתלמות:** האגודה מנכה 2.5% ומפרישה מכספיה 7.5% משכר השכיר לקרן השתלמות לפי המגזר שאליו הוא שייך, על פי הסכם העבודה.

**זכויות פנסיה:** השכירים הקבועים מבוטחים בפנסיה מקיפה ב"מבטחים".

**נסיעות חינוך:** עובד שכיר זכאי, עם כניסתו לעבודה, לנסיעה חופשית לעבודה וממנה. עובד שכיר לאחר שלוש שנות עבודה, בת זוגו וילדיו עד גיל 25 זכאים לנסיעה חופשית בכל קווי האגודה; זכות זו שמורה לו ולבני משפחתו גם לאחר פרישתו לגמלאות.

**הטבות אחרות:** ההטבות האחרות לשכירים קבועים דומות לאלה של החברים (ראה לעיל).

להלן התפלגות ההשתכרות<sup>15</sup> של השכירים הקבועים, שקיבלו שכר בעבור שנה מלאה בשנת הכספים 1990, לפי שלושה עיסוקים עיקריים: נהגים, עובדי מוסכים ועובדי מינהל:

השתכרות			
שנתית (ש"ח)	נהגים	עובדי מוסכים	עובדי מינהל
עד 35,000	125	130	131
35,000-55,001	268	54	20
55,000-75,001	89	7	4
75,000-95,001	9	--	3
95,000-105,001	1	--	--
	<b>492</b>	<b>191</b>	<b>158</b>

#### הפרשי השתכרות

משרד מבקר המדינה סקר את הפרשי ההשתכרות במדגם של 30 נהגים חברים ו-30 נהגים שכירים, כולם בעלי ותק של יותר מ-20 שנה באגודה וכולם קיבלו שכר בעבור שנה מלאה בשנת 1990.

הנתונים שלהלן הם לאחר ניכוי דמי מחלה ששולמו לחברים באותה שנה.

<sup>15</sup> הכנסה חייבת במס.

השתכרות שנתית בשנת 1990 (₪)		נהגים		נהגים	
		חברים		שכירים	
		%		%	
עד 35,000	--	--	4	13	
35,000-55,001	--	--	11	37	
55,000-75,001	11	37	13	43	
75,000-95,001	13	43	2	7	
95,000-115,001	6	20	--	--	
	<u>30</u>	<u>100</u>	<u>30</u>	<u>100</u>	

לפי נתוני המדגם, השכר הממוצע של נהגים שכירים בשנת 1990 הסתכם ב-54,487 ש"ח ושל נהגים חברים ב-82,632 ש"ח, כלומר שכרם הממוצע של נהגים חברים היה גבוה ב-51.6% משכרם הממוצע של נהגים שכירים.

בהערכת הנתונים הללו יש להתחשב בעובדה, שמדובר באגודה שיתופית, ולכן כל חברה מקבלים שכר בסיסי שווה. מקצת חברי האגודה עוסקים בתפקידי ניהול בכירים, כגון מנהלי מוסכים, מנהלי מחלקות ומנהלי אגפים; חברים אלה מקבלים שכר שווה לזה שמקבלים חברים נהגים, אף כי השכר המקובל לתפקידים האלה בשוק העבודה גבוה משכרו של נהג אוטובוס.

עוד יש להתחשב בכך, שחברי האגודה הם גם עובדיה וגם בעליה וכי משכורת החבר אמורה לכלול, נוסף על התמורה בעד עבודתו, גם תשואה על השקעתו בהון האגודה ותמורה בעד ניהול עצמי.

**לדעת מבקר המדינה, בדיונים בעתיד על ההסדרים בין הממשלה והאגודה יש לתת את הדעת על מידת הסבירות של רמת ההשתכרות של החברים, הכוללת רכיב של תשואה בעד השקעתם.**

### צרכניה

משנות השישים האגודה מפעילה צרכניה, שנועדה לאפשר לחבריה ולעובדיה לרכוש מוצרי מכולת, מוצרי חשמל וכו', במחירים נמוכים ממחירי השוק. האגודה מפעילה גם מזנונים באתרי העבודה השונים. בהפעלת הצרכניה והמזנונים מועסקים 56 עובדים.

על פי נוהלי האגודה מ-1983, הוקמה ועדה לטיפול בענייני הצרכניה, וחברים בה שלושה מחברי מזכירות האגודה. הוועדה קבעה, כי מחירי המכירה בצרכניה יהיו גבוהים ב-5% ממחירי הקנייה, חוץ ממוצרים שהוועדה תחליט שיימכרו ברווח נמוך מזה. בשנת 1988 הגיעו מכירות הצרכניה ל-8 מיליון ש"ח בקירוב ושיעור הרווח הגולמי מהמכירות הגיע ל-3.9%. בשנת 1990 הגיעו המכירות ל-12.4 מיליון ש"ח בקירוב ושיעור הרווח הגולמי היה 2%.

הצרכניה מנוהלת כיחידה נפרדת, אולם חשבונוטיה נכללים בהנהלת החשבונות של האגודה, אגב ניהול רישומים נפרשים לקניות ולמכירות של הצרכניה. יתר הוצאות התפעול של הצרכניה - שכר עבודה, חשמל, מים, טלפון, שכר דירה, ארנונה, הוצאות מימון ופחת - נכללים בסעיפי ההוצאות הכלליים של האגודה. מיום

שהוקמה הצרכניה לא נעשה חשבון הכנסות והוצאות, וממילא לא הוגש שום דיווח על פעולותיה להנהלת האגודה.

עד ינואר 1989 לא היה לצרכניה חשבון נפרד בבנק וכל ההפקדות והתשלומים נעשו מחשבונית האגודה. במהלך הביקורת, בינואר 1989, נפתח לצרכניה חשבון נפרד בבנק.

במסגרת הביקורת הכין משרד מבקר המדינה חשבון הכנסות והוצאות משוער של הצרכניה לשנת 1990, על ידי ריכוז נתונים מתוך הנהלת חשבונות האגודה. נמצא, שבאותה שנה היו הוצאות הצרכניה, הכוללות משכורות בסך כולל של 2 מיליון ש"ח ל-36 עובדיה, גדולות מהכנסותיה ב-1.75 מיליון ש"ח בקירוב, וזאת בלי להביא בחשבון הוצאות שכאמור אינן נכללות ברישומי התפעול של הצרכניה. האגודה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי אפשר להפעיל את הצרכניה ברבע מכוח האדם המועסק בה ורבים מעובדיה נשלחו לעבוד בה משום שנשלל רישיון הנהיגה שלהם או שמסיבות בריאותיות אינם מסוגלים לבצע את תפקידם, ועל כן בתוצאות הכספיות של פעולות הצרכניה יש צורך להתחשב באילוצים אלו.

משרד מבקר המדינה העיר לאגודה, כי עליה לבחון את העלות המלאה של השירות שהיא מגישה באמצעות הצרכניה לחבריה ולעובדיה ולחייב את הנהלת הצרכניה להגיש דוחות שוטפים על הכנסותיה והוצאותיה.

### **עובדים על פי חוזים אישיים**

כדי להסתייע בעובדים בעלי מקצועות שלא נמצאו בקרב חברי האגודה, היא מעסיקה, על פי חוזים אישיים, עובדי מחשב, כלכלנים, מהנדסים, רואי חשבון, מנהלי חשבונות ועובדים אחרים. בספטמבר 1991 העסיקה האגודה במקצועות אלה 41 עובדים על פי חוזים אישיים.

על קבלת עובדים על פי חוזה אישי ועל תנאי העסקתם מחליטה ועדת חוזים שהוקמה על ידי המזכירות, וחברים בה ראש אגף תכנון ופיתוח, ראש אגף כספים וראש אגף כוח אדם.

להלן התפלגות השכר החודשי הממוצע של העובדים על פי חוזים אישיים שעבדו שנה מלאה בשנת 1990:

<b>מספר העובדים</b>	<b>שכר חודשי ממוצע (בש"ח)</b>
7	עד 2,000
12	4,000-2,001
2	6,000-4,001
3	8,000-6,001
4	10,000-8,001
3	16,000-10,001
<b>31</b>	<b>ס"ה</b>

הסכומים כוללים השתתפות בהחזקת רכב. לפי ההסכמים, אין האגודה משלמת לעובדים אלה תמורה נפרדת בעד שעות נוספות.

הואיל והאגודה אינה מעוניינת שתנאי שכרם של עובדים אלה ייודעו, היא הסמיכה את רואה החשבון שלה לבצע בשבילה את התשלומים לעובדים האלה, על פי חישובים שנעשים במחלקת השכר של האגודה. האגודה מעבירה את הכספים לחשבון בנק שרואה החשבון מחזיק בנאמנות ורואה החשבון משלם למוטבים על פי פירוט שהוא מקבל מהאגודה.

האגודה נתנה בשנת 1986 - 1987 הלוואות לשלושה עובדים בכירים המועסקים לפי חוזים אישיים. סכום ההלוואה לעובד היה בין 12,000 ל-18,000 ש"ח. הביקורת העלתה, כי ההלוואות ניתנו בהצמדה למדד המחירים לצרכן, בלי ריבית, לתקופה שבין 36 ל-72 חודשים. על שתיים מן ההלוואות לא נמצאה החלטה של ועדת החוזים, שהיא, לדברי האגודה, הגוף המוסמך להחליט על מתן ההלוואות לעובדים המועסקים על פי חוזים אישיים. בעת קבלת ההלוואה חתמו העובדים על התחייבות לפרעונה בתשלומים חודשיים, אולם לא נמצאה התחייבות לפרעון ההתחייבות למקרה שהעובד יפרוש.

### **חשב האגודה**

חשב האגודה אחראי להכנת התקציב ולניהול המשק הכספי של האגודה וכפופים לו מחלקת הנהלת החשבונות, המחלקה הכלכלית וחשבי כל האגפים. מיולי 1985 מילא את תפקיד חשב האגודה אדם אשר עד יולי 1991 קיבל את שכרו שלא במסגרת ההסדרים הנהוגים עם עובדים המועסקים לפי חוזים אישיים אלא באמצעות הסדר מיוחד עם משרד רואי החשבון של האגודה.

באוגוסט 1985 העביר רואה החשבון של האגודה לראש אגף הכספים שלה מכתב, ולפיו התשלום שקבעה האגודה בעד שירותיו של החשב יועבר ממנה אל רואה החשבון כנגד חשבונית מס שמוציא רואה החשבון לאגודה. מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי החשבוניות שרואה החשבון מגיש לאגודה מבוססות על חשבוניות שהחשב מגיש מדי פעם בפעם לרואה החשבון בעבור "שירותי ייעוץ בנושאים כלכליים ופיננסיים בארץ ובחו"ל" בלי ציון למי ניתן השירות.

בשנת 1987 שילמה האגודה בעד שירותי החשב סכום כולל של 229,260 ש"ח (19,105 ש"ח בממוצע לחודש); בשנת 1988 - 240,590 ש"ח (20,050 ש"ח בממוצע לחודש); ובשנת 1989 כ- 425,000 ש"ח (35,400 בממוצע לחודש). סכומים אלה היו גבוהים בהרבה משכרם של העובדים הבכירים ביותר, שהאגודה העסיקה על פי חוזים אישיים, גם כאשר מביאים בחשבון את הזכויות הסוציאליות הגלומות בסכומים אלה.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה על העדר חוזה אישי בכתב עם החשב ועל צורת ההתקשרות הלא מקובלת בין האגודה לבין העובד, הממלא תפקיד מרכזי באגודה, נוהל משא ומתן בין האגודה לבין העובד; במהלכו הוחלפו טיוטות חוזה בין הצדדים

ובדצמבר 1990 נערכה טיוטת נוסח משולב בין הצעת האגודה לבין הצעת החשב לחוזה העסקה.

לפי הטיוטה, יחדל החשב מינואר 1990 להיות נותן שירותים עצמאי ויהיה עובד האגודה. בטיוטה זו נאמר, שמשכורתו החודשית של החשב תהיה בסך 11,750 ש"ח ברוטו, צמודה ב-90% למדד המחירים לצרכן של חודש אוקטובר 1987; בתום כל שנת העסקה יקוים בין הצדדים דיון בדבר העלאת המשכורת ועל כל פנים יהיה החשב זכאי לכך שמשכורתו בשנה החדשה תעודכן במלוא הפרשי ההצמדה. החשב יקבל משכורת 13. האגודה והעובד יפרישו במסגרת ביטוח מנהלים הפרשות בשיעור של 5/6%, 19, שיבואו במקום פיצויי פיטורין שיגיעו לחשב עם סיום תפקידו באגודה, גם אם יפוטר. עוד תפריש האגודה לקרן השתלמות 7.5% משכרו של העובד על חשבונה ו-2.5% ינוכו מהעובד. האגודה תגלם את ההפרשות האלה לקרן בגין סכומים שמעבר לתקרה המוכרת על פי תקנות מס הכנסה.

האגודה תקנה ביטוח מנהלים לעובד ותפריש לקרן השתלמות תשלומים לכיסוי מלא בעבור התקופה מיולי 1985, מועד התחלת העבודה של החשב, עד 31.12.89, אף על פי שבאותה תקופה הועסק החשב כנותן שירותים עצמאי.

על פי טיוטת החוזה, תעמיד האגודה לרשות החשב רכב צמוד (1600 סמ"ק) ותגלם את תשלום המס שהחשב חייב לשלם עקב זקיפת השווי הראוי של השימוש ברכב הצמוד.

טיוטה זו לא בשלה לכדי הסכם בין הצדדים, המו"מ נמשך ועד מועד סיום הביקורת בעניין זה, באוגוסט 1992, לא נחתם החוזה. למרות זאת, ביוני 1991 התחילה האגודה לשלם לחשב משכורת, במישרין. משכורתו לחודש יולי 1992 היתה כ-28,400 ש"ח: משכורת בסיסית בסך כ-23,100 ש"ח, החזקת רכב בסך כ-2,900 ש"ח, גילום הפרשות בגין פיצויי פיטורים וקרן השתלמות מעבר לתקרה המוכרת על פי תקנות מס הכנסה בסך כ-2,200 ש"ח, ודמי הבראה בסך כ-200 ש"ח. תשלומים אלה, שכמקובל באגודה לגבי עובדים על פי חוזים אישיים טעונים אישור ועדת החוזים, נעשו בלא אישורה. ב-15.7.92 הודיעה האגודה לחשב על סיום העסקתו מיום 15.8.92.

**משרד מבקר המדינה העיר לאגודה, כי הסכומים ששולמו לחשב האגודה על פי ההסדר הקודם והמשכורת ששולמה לו במישרין החל ביוני 1991 גבוהים במידה ניכרת מהמקובל במשק הציבורי. בהתחשב בתנאי העבודה החריגים של החשב, היה דרוש להביא את תנאי העסקתו לאישור מזכירות האגודה, ודבר זה לא נעשה.**

#### **הסדרי פרישה של חברי האגודה**

האגודה וחבריה הקימו באפריל 1971 קרן גמלאות של חברי דן בע"מ - חברה בלי הון מניות (להלן - הקרן). מטרת הקרן היא תשלום קצבאות זקנה, קצבאות נכות וקצבאות שאירים וכן תשלום מענקי פרישה מקרן מיוחדת לפיצויי פרישה.

חברי הקרן הם חברי האגודה, מועמדים לחברות באגודה והאגודה עצמה. לאגודה כל הזכויות הניתנות לחבר, למעט הזכות לקבל קצבה או תשלום אחר הניתנים לחברים.

מספר החברים הפעילים בקרן בדצמבר 1989 היה 1,745 ומספר מקבלי הקצבאות היה 1,210. היחס בין מספר מקבלי הקצבאות למספר החברים הפעילים היה אפוא כחמישה לשבעה.

בתקנון הקרן נקבע, כי בהנהלת יכהנו שבעה חברים, ארבעה מהם נבחרים בידי האסיפה הכללית של הקרן ושלושה מתמנים בידי הנהלת האגודה. באוגוסט 1992 כיהנו בהנהלת הקרן חמישה חברים: שניים מהם, שאינם חברים בהנהלת האגודה, נבחרו בידי האסיפה הכללית ושלושה מונו בידי הנהלת האגודה.

משרד מבקר המדינה בדק את הסדרי היציאה לגמלאות של חברי האגודה על פי המסמכים באגודה, אצל רשם החברות במשרד המשפטים ובאגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר.

### תשלומים לקרן הגמלאות

א. ייסוד הקרן העבירה האגודה לקופת תגמולים של חברי האגודה 10% משכרו של כל חבר - 5% הפרישה האגודה ו-5% הפריש החבר. הסכומים שהצטברו מהפרשות האגודה לקופת התגמולים הועברו לקרן עם היווסדה. בתקנות הקרן נקבע, כי הסכומים שנבעו מניכוי 5% ממשכורתו של כל חבר יועברו לחשבונו האישי בקרן; החבר זכאי לקבלם ביום שיתחיל לקבל קצבת זקנה או נכות, בתוספת 4% ריבית לשנה והפרשי הצמדה, או 8% ריבית לשנה בלי תנאי הצמדה, על פי הסכום הגבוה שבהם. יוצא אפוא, כי כמחצית הסכומים שנצברו בקופת התגמולים עד לייסוד הקרן אינם משמשים למימון הקצבאות (זולת הפרשי ריבית, אם יהיו).

הואיל ובין האגודה לבין חבריה אין יחסי עובד-מעביד, עד ייסוד הקרן לא שילמה האגודה פיצויי פרישה לחברים וגם לא הפרישה כספים לקופת פיצויים חיצונית.

ב. י חודש בחודשו מעבירה האגודה לקרן, בגין כל חבר, סכום השווה ל-5/6% 19 (עד 31.10.88 - 18 1/3%<sup>16</sup>) מן המשכורת המבוטחת<sup>17</sup>. האגודה מפרישה 14 1/3% ואילו 5.5% מנוכים מהחברים. עם פרישתו של חבר לגמלאות, גם בטרם הגיעו לגיל פרישת חובה, נפסקים התשלומים לקרן, הן מצד האגודה והן מצד החבר.

ג. קנות הקרן נקבע, כי כל מועמד לחברות באגודה ביום היווסדה של הקרן או לאחר מכן ישלם דמי כניסה לקרן בסכום השווה למשכורת חודשית מלאה. מי שגילו עולה על 25 שנה ביום אישורו כמועמד לחברות ישלם סכום נוסף, השווה לסכום התשלום החודשי, המשולם לקרן בגינו הן מצד האגודה והן מצדו, כפול מספר החודשים מאז מלאו לו 25 שנה ועד ליום כניסתו לקרן.

<sup>16</sup> באותו מועד ניתן אישור כללי להעלאת ההפרשות לקרנות הגמלאות ב-1/2%, מזה 1% מצד המעסיק ו-1/2% מצד העובד.

<sup>17</sup> משכורת מבוטחת היא שכר יסוד, תוספת רכב, תוספת יוקר, פרמיה ממוצעת ו-1/12 ממשכורת י"ג.

## קצבאות

חבר האגודה, הפורש לגמלאות פרישת חובה בגיל 65 שנה או פרישה מוקדמת מרצונו לאחר שמלאו לו 46 שנה ולאחר שהיה לפחות 25 שנה חבר באגודה, תשלם לו הקרן קצבה חודשית לכל ימי חייו.

האגודה הסבירה את הסדר הפרישה המוקדמת בכך שלאחר 25 שנות נהיגה עלולה רמת הפרייון של העובד לרדת, ויש לאפשר להנהלה גמישות נוכח צורכי התפעול של האגודה.

פרש החבר לאחר 25 שנות חברות לפחות<sup>18</sup>, בגיל 46 עד 50 שנה, יהיה שיעור הקצבה 50% ממשכורתו המבוטחת; פרש בגיל 51 עד 54 שנה, יהיה שיעור הקצבה 51% - 54%; פרש בגיל 55 עד 61 שנה, יהיה שיעור הקצבה 56% - 68%; החל מגיל 62 יהיה שיעור הקצבה 70% מהמשכורת המבוטחת.

עוד נקבע בתקנות הקרן, כי מספר החברים היכולים לפרוש לגמלאות לפני גיל פרישת חובה, מוגבל כלהלן:

### שיעור הזכאים לפרוש בכל שנה

גיל החברים	ב- %
46 עד 59	5
60 עד 61	20
62 עד 64	50

ביקש חבר לפרוש פרישה מוקדמת והיה מקום במכסה שנקבעה לקבוצת הגיל שלו, אין לאגודה זכות לעכב את פרישתו. אם מספר המועמדים לפרישה מוקדמת בקבוצת גיל עולה על המכסות הנקובות לעיל, תהיה זכות קדימה לפרישה לפי הוותק.

לפי נתוני האגודה, מספר הפורשים וגילם בשנים 1986 - 1990 היה כלהלן:

מספר הפורשים		התפלגות לפי קבוצות גיל (%)					
קבוצת גיל	1990	1989	1988	1987	1986	ס"ה	קבוצות גיל (%)
46 - 49	--	--	--	4	2	6	2
50 - 54	14	11	9	19	15	68	19
55 - 58	12	15	18	4	12	61	17
59 - 61	16	20	21	9	17	83	23
62 - 63	18	16	13	12	16	75	21
64 - 65	10	8	15	18	13	64	18
ס"ה	70	70	76	66	75	357	100

<sup>18</sup> אשר לחבר שהיה שכיר קבוע בטרם התקבל כחבר, נקבע כי לעניין התנאי האמור של 25 שנות חברות באגודה יתחיל חישוב הוותק שלו מיום היותו שכיר קבוע באגודה.

משנת 1990 משלמת האגודה במקום הקרן את הגמלאות לפורשים שלא הגיעו לגיל 65; הן משולמות על חשבון התחייבות האגודה להעביר לקרן 3% מסל התשומות (ראה להלן). בשנת 1990 היו הוצאותיה על תשלומים אלה כ-9.7 מיליון ש"ח. בדוח הכספי של האגודה ליום 31.12.90 צוין, כי לפי החלטת הנהלת האגודה ישולמו התשלומים האלה מאמצעי האגודה גם בשנים 1991, 1992 ו-1993.

### **מענקי פרישה**

לפי תקנות הקרן, מי שחדל להיות חבר באגודה ומלאו עשר שנים תמימות לחברותו בה, תשלם לו הקרן מענק פרישה בשיעור השווה למחצית המשכורת המבוטחת החודשית בתוספת 1/12 מהמשכורת המבוטחת כפול שנות חברותו באגודה (ולא לפני 1.4.60). על פי החלטת הנהלת קרן הגמלאות מ-1971, שיעור מענק הפרישה הבסיסי הוגדל ל-75% מהמשכורת המבוטחת, ומאוקטובר 1981 ל-85%.

לפי תקנות הקרן, ייעשה בסוף כל שנה חשבון אקטוארי של הקרן למענקי פרישה, ואם יהיה גרעון תשלם האגודה את הסכום הדרוש לכיסוי; אם נוצר עודף ניכר תהיה הנהלת הקרן זכאית להגדיל את שיעור מענקי הפרישה בהתאם לאפשרויות האקטואריות של הקרן. החל משנת 1988 משלמת האגודה מאמצעיה את מלוא מענקי הפרישה לחברים שפרשו. הוצאות האגודה על תשלום מענקים אלה בשנת 1988 היו כ-4.1 מיליון ש"ח; בשנת 1989 כ-3.7 מיליון ש"ח; ובשנת 1990 כ-3.8 מיליון ש"ח. מענקי הפרישה ששילמה האגודה משנת 1988 באו על חשבון התחייבותה להעביר 3% מסל התשומות לקרן (ראה להלן).

בהסכם בין האגודה לבין הקרן עם ייסודה נקבע, כי מיום ייסוד הקרן תשלם האגודה ישירות לחברים פורשים את מענקי הפרישה לתקופה שבין 1.4.60 ל-31.3.71. בפועל שילמה הקרן את מענקי הפרישה גם לתקופה האמורה.

רק בספטמבר 1983, בעקבות תביעת הקרן, העבירה לה האגודה סכום השווה לכ-14 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1990, לכיסוי המענקים לתקופה האמורה, ששולמו לחברים שפרשו מאז הקמת הקרן, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית.

מאז ספטמבר 1983 לא נעשתה התחשבנות נוספת בעניין מענקי הפרישה לתקופה האמורה, ששולמו על ידי הקרן לחברים שפרשו אחרי ספטמבר 1983.

### **הפרשות מיוחדות**

במסגרת ההסכם עם הממשלה מאוקטובר 1983 ועל רקע הגרעון האקטוארי של הקרן (ראה להלן) התחייבה האגודה, בתוקף למפרע מ-1.2.81, לשלם לקרן בכל חודש, נוסף על הפרשותיה השוטפות, סכומים בשיעורים האלה (באחוזים מסל התשומות):

השיעור	התקופה
ב- %	
1.0	31.3.82 - 1.2.81
3.0	31.3.83 - 1.4.82
3.0	31.3.84 - 1.4.83
3.4	31.3.85 - 1.4.84
3.1	31.3.86 - 1.4.85
3.0	מ-1.4.86 ואילך

לפי ההסכם, על האגודה לנקוט צעדים שיבטיחו את הגדלת מקורות הקרן. הגדלה זו חייבת לנבוע מהתייעלות האגודה ומפעולות שלא נכללו בסל התשומות, ועל כן אין לה השפעה על רמת התעריפים או הסובסידיות.

האגודה התחייבה למכור נכס<sup>19</sup> ולהעביר לקרן את התמורה ממכירתו, בניכוי הוצאות ומסים. בעקבות המכירה הועבר לקרן סכום של 6,000,000 ש"ח ב-30.11.87 וסכום של 5,000,000 ש"ח ב-29.12.88 (ראה להלן).

להלן נתונים על סך כל התשלומים של האגודה לקרן בשנים 1986 - 1990 בגין הסדרי פרישה של החברים (באלפי ש"ח):

1986	1987	1988	1989	1990	
4,366	7,093	8,055	9,051	9,676	תשלומים שוטפים
3,900	5,951	2,870	8,343	9,746	3% ע"ח סל התשומות
--	--	4,136	3,652	3,821	מענקי פרישה לחברים
--	6,000	5,000	--	--	העברה ממכירת נכס
<b>8,266</b>	<b>19,044</b>	<b>20,061</b>	<b>21,046</b>	<b>23,243</b>	

בתקנות הקרן נקבע, כי בסוף כל שנת כספים ייעשה חשבון של שיעור התשואה הכללי של הקרן, ואם בשנה מסוימת הכנסות הקרן מהשקעותיה לא יגיעו לשיעור ריאלי של 6.5% - תשלם לה האגודה את ההפרש. תשלום זה מעוגן גם בהסכם שבין הקרן לאגודה. אין באגודה נתונים בעניין זה והיא לא העבירה לקרן כספים להשלמת התשואה. מלבד התחייבות זו, קיימת התחייבות האגודה לכסות את הגרעון של הקרן למענקי פרישה (ראה לעיל).

אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון שבמשרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 1991, כי בבירור שעשה עם מנכ"ל קרן הגמלאות בדבר התחשבנות עם האגודה התברר, כי הקרן והאגודה היו בדיעה שהן משוחררות מהצורך לעשות את החשבון ולפעול לפי תוצאותיו. הטעם לכך הוא, שהאגודה לקחה עליה לממן שני רכיבים שעלותם, על פי תקנות הקרן, מוטלת על הקרן ואלה הם: מענקי פרישה ופרישה מוקדמת.

<sup>19</sup> המוסך והמשרדים ברחוב ארלוזורוב בתל-אביב, ראה להלן עמ' 52.

בדוחות הכספיים של האגודה מציגת ההנהלה, כי "על פי תקנות הקרן חייב הקואופרטיב להשלים את הגרעון בקרן לפיצויי פרישה ולהשלים את התשואה השנתית של נכסי הקרן עד 6.5%". בדוחות אין נתונים על המשמעות הכספית של השלמות אלו. מן הראוי היה, כי האגודה תכלול בדוחות הכספיים אומדן של ההתחייבויות האמורות.

### גרעון אקטוארי

המאזן האקטוארי של הקרן ליום 31.3.85, שהגיש בינואר 1988 אקטואר הקרן לממונה על אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון, מראה, שהגרעון האקטוארי הסתכם באותו תאריך ב-120.5 מיליון ש"ח בהנחה של תשואה ריאלית בשיעור 4.8% לשנה<sup>20</sup>.

לפי נתוני האקטואר, התחייבויות הקרן גדולות משווי הנכסים ביותר מ-50% והגרעון לכל חבר פעיל הוא כ-58,000 ש"ח. הגרעון מחושב בהנחה שהאגודה תמשיך בתשלום דמי ביטוח נוספים, על פי ההסכם מאוקטובר 1983, בינה לבין הממשלה.

לפי הסברי האקטואר, הגרעון נוצר בשל הסיבות האלה: עם הקמת הקרן באפריל 1971 הוכר הוותק שצברו החברים לפני הקמתה כוותק פנסיוני<sup>21</sup>; ההפרשות בשיעור של 18 1/3% מהמשכורת המבוטחת אינן יכולות לממן תכנית פנסיה - הכוללת, נוסף על הרכיבים הרגילים, גם זכויות לפרישה מוקדמת וגם מענקי פרישה - וגם לשאת בגרעון אקטוארי, שנוצר כבר עם הקמתה של הקרן.

עוד ציין האקטואר, כי הצמידות בין הנהלת הקרן להנהלת האגודה איפשרה במהלך השנים קבלת החלטות המיטיבות עם החברים, אך גורמות לעומס אקטוארי כבד על הקרן. במועדים שונים הוכנסו רכיבים נוספים למשכורת המבוטחת לעניין הפנסיה: פרמיה ממוצעת (מאפריל 1978) ותוספת ותק (מפברואר 1987). יצוין, כי הכנסת רכיבים אלה חלה גם על הגמלאים שפרשו לפני המועדים האמורים.

האקטואר בא לידי מסקנה, שכדי להגיע לאיזון אקטוארי יש להגדיל את תשלומי החברים לקרן, או להקטין את זכויותיהם של הגמלאים ושל החברים הפעילים, או שני הדברים גם יחד.

האקטואר ציין, כי אפשר לקבוע, שמספר ניכר מהחברים שיצטרפו בעתיד, החברים הפעילים כיום והגמלאים יאבדו חלק מזכויותיהם הפנסיוניות. בעניין גרעונות בקרנות פנסיה אחרות ראה דוח שנתי 38 של מבקר המדינה, עמ' 35 - 38.

**מעקב שעשה משרד מבקר המדינה ביוני 1992 העלה, כי לפי המאזן האקטוארי ליום 31.12.91, שנתקבל מהממונה על אגף שוק ההון הביטוח והחיסכון, הסתכם הגרעון האקטוארי ב-813 מיליון ש"ח. המאזן נערך בהנחה ששיעור התשואה השנתי יהיה 4.8% ושיעור העלייה הריאלית השנתית של השכר המבוטח יהיה 3%. כאמור, בשנת**

<sup>20</sup> החישוב על סמך שיעור זה מעוגן בהוראות אגף שוק ההון וביטוח וחיסכון לקרנות הפנסיה. אקטואר הקרן ציין בדוח שלו בעניין התשואה המבוטחת בשיעור של 6.5%, כי הוא מניח שהאגודה לא תממש את ההתחייבות שלה בדבר השלמת התשואה, הואיל והעלות של ההשלמה היא גבוהה ביותר.

<sup>21</sup> עם הקמת הקרן לא נקבעה תקופה מזערית של חברות בקרן לצורך הזכאות לקבלת גמלה. כל החברים הותיקים באגודה יכלו לפרוש בלא להשלים את ההפרשות לקרן, והאגודה לא העבירה אז כספים לקרן לצורך כיסוי הגרעון שנוצר.

1990 התחילה האגודה לשלם את הפנסיה המוקדמת של חברים שפרשו לפני גיל 65, אולם אין התחייבות של האגודה בעניין זה לעתיד. לפי נתוני המאזן האקטוארי, אם האגודה תיטול עליה את התשלום האמור בעד החברים הנוכחיים עד הגיעם לגיל 65 במקום הקרן, הדבר עשוי לצמצם את הגרעון האקטוארי ליום 31.12.91 לכ-608 מיליון ש"ח. הגרעון האקטוארי הניכר לסוף שנת 1991 כבר משקף את הצעדים שנקטה האגודה לשיפור מצב הקרן על ידי הפרשות נוספות של 3% והעברת סכומים לקרן ממכירת נכס, ותשלום פנסיה מוקדמת לפורשים שטרם הגיעו לגיל 65.



אחד הגורמים העיקריים לגרעון האקטוארי הוא הפרישה המוקדמת. אמנם האגודה החלה ב-1990 לשלם מאמצעיה פנסיה מוקדמת לפורשים לפני גיל 65, אולם היא לא התחייבה לעשות כן בעתיד. לדעת מבקר המדינה, על האגודה לבחון אם הפרישה המוקדמת, עם הזכויות המתלוות אליה, מוצדקת בכל מקרה ומקרה.

עוד יש לבחון מחדש את תשלום מענקי הפרישה לחברים הפורשים לגמלאות, שכן יש בכך כפל זכויות שאינו מקובל בישראל, כפי שנקבע גם בבג"צ מס' 278/81 (קרן גמלאות של חברי אגד בע"מ נגד שר האוצר) פ"ד ל"ו (1), עמ' 557.

לדעת מבקר המדינה, כדי שהקרן תוכל לעמוד בהתחייבויותיה כלפי חבריה לאורך זמן, על האגודה לגרום לכך שיינקטו עוד צעדים בשנים הבאות להקטנת הגרעון האקטוארי.

## הפעלת שירות האוטובוסים

כאמור, האגודה עוסקת בעיקר במתן שירותי תחבורה ציבורית בקווים קבועים. משרד התחבורה ממונה על רישוי שירותי אוטובוסים, ובמסגרת זו הוא קובע תנאים בדבר קווי השירות, המסלולים, תדירות הנסיעות, התעריפים וכו'.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי התפעול של הסעת נוסעים על ידי האגודה, ואלה הממצאים העיקריים.

### מצבת האוטובוסים

להלן נתונים על מספר האוטובוסים הכשירים להפעלה ועל מספר האוטובוסים שהועמדו לרשות התחבורה הציבורית בשנים 1986 - 1991, בממוצע בשנה (על פי נתוני האגודה):

<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>*1991</u>	
1,377	1,377	1,358	1,354	1,363	1,365	מצבת האוטובוסים
<u>129</u>	<u>128</u>	<u>134</u>	<u>131</u>	<u>131</u>	<u>134</u>	אוטובוסים במוסך
1,248	1,249	1,224	1,223	1,232	1,231	אוטובוסים כשירים
						אוטובוסים בנסיעות
<u>91</u>	<u>78</u>	<u>82</u>	<u>68</u>	<u>70</u>	<u>39</u>	מיוחדות
<u>1,157</u>	<u>1,171</u>	<u>1,142</u>	<u>1,155</u>	<u>1,162</u>	<u>1,192</u>	אוטובוסים בתחבורה ציבורית

\* מוצע של 8 חודשים ראשונים.

מהטבלה עולה, כי בממוצע כ-10% מהאוטובוסים שברשות האגודה היו במוסכים, כ-5% בנסיעות מיוחדות וכ-85% עמדו לרשות התחבורה הציבורית.

### לוחות זמנים

1. חנות המוצא של כל קו נעשה מעקב אחר ביצוע תכנית הנסיעות באמצעות "לוח זמני נסיעה לקו", שבו רשומים זמני היציאה המתוכננים. הסדרן מתקן רבים מן המועדים הרשומים בלוח הזמנים ורושם במקומם מועדים אחרים. אין רושמים את הסיבות לשינוי לוח הזמנים (כגון פקקי תנועה, הפסקה בפעילות הרמזורים, עצירת התנועה מחשש מפני מטעני חבלה וכו'). משרד מבקר המדינה העיר לאגודה, שרצוי

שתאסוף מידע על סטיות מלוח הזמנים ותנתח אותו כדי להסיק מסקנות תפעוליות ולהעלות את רמת השירות לציבור.

2. שיון המפקח על התעבורה, שבמשרד התחבורה, להפעלת קו תחבורה ציבורית קובע, בין היתר, תנאים בנוגע ללוח הזמנים, ובהם מספר הפעמים המזערי של יציאת אוטובוסים מתחנת המוצא בכל שעה משעות פעילות הקו. משרד מבקר המדינה בדק בדיקה מדגמית, על פי נתוני האגודה, את העמידה בלוח הזמנים שנקבע בתנאי הרישיון. לצורך זה נבדקו דוחות הביצוע של הנסיעות ב-12 ימים, במהלך החודשים אוגוסט - ספטמבר 1989. הבדיקה הקיפה 15 קווים היוצאים ממסוף הכרמלית בתל אביב.

ב-12 הימים שנבדקו היה מספר היציאות של האוטובוסים קטן ב-293 מכפי שנקבע ברישיונות. בכל הקווים שנבדקו היו יציאות אוטובוסים פחות מכפי שנקבע בתנאי הרישיונות. השיעור הממוצע של החריגות היה רק 1.7%, אולם בקווים הארוכים היה מספר החריגות הגדול ביותר.

מחלקת התכנון באגף התנועה מפיקה בכל חודש דוח תכנון תנועה בקווים בהתאם לתנאי רישיונותיהם, ולפי מספר הנסיעות גדול יותר מזה שנדרש ברישיונות. בדוח מפורטים מסלולי הקווים, מספר הנסיעות בשעות היום והערב ושיבוץ הנהגים והאוטובוסים לנסיעות המתוכננות.

האגודה לא הנהיגה דוח ביצוע נסיעות בקווים הקבועים, ולפיכך אין לה נתונים מרוכזים בדבר ביצוע הנסיעות על פי התכנון. המפקח על התעבורה דרש פעמים רבות דוח כזה מהאגודה, על פי סעיף 25 להסכם בינה לבין הממשלה. האגודה לא אספה ולא ניתחה את המידע הנדרש כדי לפעול לצמצום הפגיעה בטיב השירות לציבור הנוסעים בקווים הקבועים.

### **אזילת דלק**

לפי נתוני האגודה, אזילת דלק היא אחת הסיבות העיקריות להפסקה בלתי מתוכננת של נסיעת אוטובוס לאחר שיצא לדרכו ובמקרים אלו מועברים הנוסעים לאוטובוס אחר. ב-1987 אירעו 883 הפסקות נסיעה מסיבה זו, בשנת 1988 - 760, בשנת 1989 - 835 ובשנת 1990 היו 587 הפסקות.

בשנת 1987 הגיש חוקר תאונות ונזקים של האגודה תלונות להנהלה בעקבות 26% מהמקרים שבהם אוטובוסים נעצרו בדרכם מסיבה זו ובשנת 1988 בעקבות 16% מהמקרים. בגלל שיטת הרישום הנהוגה באגודה, בכמה מהמקרים אי אפשר לזהות בוודאות את האחראים לאזילת הדלק. כמחצית מהנהגים שהוגשה נגדם תלונה הובאו למשפט חברים ונקנסו. הקנס היה ניכוי שכר של שתי שעות עבודה ועוד 35 ש"ח הוצאות גרירה. במאוס 1989 החליטה מועצת האגודה להחמיר בעונשם של האחראים לאזילת דלק.

ביקורת מעקב שעשה משרד מבקר המדינה העלתה, כי ברבע האחרון של שנת 1990 אירעו 169 מקרים כאמור, אולם תלונות הוגשו על 10 מהם בלבד, ורק על 3 נהגים הוטל קנס של ניכוי שכר 20 שעות עבודה ועוד 50 ש"ח הוצאות גרירה; אחד מהם

הגיש ערעור על הרשעתו. משרד מבקר המדינה העיר לאגודה, שיש לראות בחומרה את רשלנותם של נהגים שאינם ממלאים את החובות המוטלות עליהם, וגורמים להפסקת הנסיעה ולהורדת נוסעים באמצע הדרך. על האגודה לנקוט אמצעים כדי שבכל המקרים יזוהה בוודאות האחראי לתקלה ותינקט נגדו פעולה.

## אגף התיירות

### הסעת תיירים ונסיעות מיוחדות

הסעת תיירים ונסיעות מיוחדות מופקדים בידי אגף התיירות של האגודה. הנסיעות המיוחדות כוללות: נסיעות בשביל מערכת הביטחון, הסעות קבועות של עובדים של מפעלים ומוסדות, נסיעות מזדמנות ונסיעות במסלולים מיוחדים לתיירים ישראלים ולתיירים מחו"ל. הכנסות האגודה מהנסיעות האלה בשנת 1988 הסתכמו ב-16 מיליון ש"ח, בשנת 1989 ב-17.3 מיליון ש"ח ובשנת 1990 בכ-17 מיליון ש"ח (הכולל במחירים שוטפים). מחירי ההסעות הללו נקבעים במשא ומתן בין האגודה לבין לקוחותיה ובגינן אין האגודה מקבלת תמיכה מהממשלה.

על פי נתוני האגודה, בשנת 1990 עמדו לרשות האגף 11 מיניבוסים ו-60 אוטובוסי תיירות. בממוצע שנתי הופעלו לביצוע נסיעות מיוחדות 34 אוטובוסי תיירות ביום, היינו כמחצית מהאוטובוסים מסוג זה. לפי הסברי האגודה, הסיבה לכך נעוצה בהחזקת אוטובוסים במוסכים לצורך תחזוקה מונעת ותיקונים. יצוין, אוטובוסי תיירות אינם מבצעים נסיעות בתחבורה הציבורית בגלל מגבלות שונות. באותה שנה הפעיל אגף התיירות, בממוצע שנתי, בכל יום כ-25 אוטובוסים נוספים, מבין המיועדים לנסיעות בקווי התחבורה הציבורית.

על פי נתוני האגודה לדצמבר 1990 עבדו באגף התיירות 51 איש (לא כולל נהגים). ועדת הפיקוח של האגודה התריעה בכמה מדוחותיה על הצורך לצמצם במידה ניכרת את כוח האדם באגף. לפי הסברי האגודה, קצת מעובדים אלה נשלחו לאגף לאחר שרישיון הנהיגה שלהם נשלל או מסיבות בריאותיות. בנהיגה מפעיל האגף, לפי הצורך, נהגים המועסקים דרך קבע בנסיעות בתחבורה הציבורית. האגף מעסיק גם גמלאים כנהגי מיניבוס, תמורת שכר חלקי.

על פי נתוני האגודה, היו הוצאות השכר לעובדי האגף (לא כולל שכר הנהגים) בשנת 1987 כ-1.6 מיליון ש"ח, ובשנת 1988 כ-2.1 מיליון ש"ח. אין באגף רישומים שיראו את סכומי ההוצאות הישירות של הנסיעות שהאגף מפעיל, וממילא אין נתונים בדוקים בדבר התוצאות העסקיות. מאומדן שעשתה האגודה עולה, כי הפעלת נסיעות מיוחדות במסגרת האגף גרמה בשנת 1988 להפסד של כ-3.6 מיליון ש"ח. אשר לשנים 1989 - 1990, לא מצא משרד מבקר המדינה אומדן של האגודה על התוצאות העסקיות מהפעלת נסיעות מיוחדות. כל שנמצא היו הערכות של ועדת הפיקוח של האגודה ולפיהן בשנת 1989 היה לאגף התיירות הפסד בסך 2.5 מיליון ש"ח מתוך מחזור של 19 מיליון ש"ח.

### חובות אבודים

הנהלת האגודה אישרה במאי 1988, לאחר בירורים עם לקוחות ועל סמך חוות דעת משפטית שקיבלה, מחיקת חובות של לקוחות על נסיעות מיוחדות בשנים 1981 - 1986 בסך כולל של 246,000 ש"ח (במחירי מארס 1988). מרבית החובות הללו

בסך כולל של כ-174,000 ש"ח, היו של חברות שנכנסו לפירוק. הביקורת העלתה, שהאשראי שנתנה האגודה ללקוחות האלה לא הותנה בקבלת ביטחונות. עם החובות שנמחקו נמנו חובות בסך כולל של 41,900 ש"ח שנוצרו בימי מערכת הבחירות בשנת 1981; אלה היו חובות על הסעות בשביל גופים הקשורים לאחת המפלגות הגדולות. בהחלטת ההנהלה על מחיקת החוב לא נכתב דבר על סיבת המחיקה. האגודה הסבירה, כי הפיגור הרב ברישומים בהנהלת החשבונות לא איפשר לרכז את המסמכים הנדרשים להגשת תביעות משפטיות.

באוגוסט 1987 חתמה הנהלת אגף התיירות של האגודה על הסכם עם סוכנות תיירות בדבר מחירים ותנאי תשלום להסעת תיירים בתקופה נובמבר 1987 - פברואר 1989. בנובמבר 1988 נסגרה הסוכנות והותירה חוב לאגודה בסך 49,454 דולר, שהתייחס לחשבונות שהוציאה האגודה בתקופה 31.7.88 - 25.10.88. עד סיום הביקורת ביוני 1991 לא עלה בידי האגודה לגבות את החוב.

הביקורת העלתה, כי באפריל 1987, לפני חתימת ההסכם, המליץ חשב האגף שלא לעשות את העסקה, אלא לאחר קבלת ערבות בנקאית על סך 25,000 דולר, וזאת נוכח מידע שהשיג על מצבה הכספי של הסוכנות. למרות המלצת החשב חתמה הנהלת אגף התיירות על ההסכם, בלא לקבל את הערבות.

### **קו תל אביב - קהיר**

האגודה הפעילה מסוף 1985 עד אמצע 1990 את קו האוטובוסים תל אביב - קהיר, לאחר שזכתה במכרז מטעם משרד התחבורה<sup>22</sup>. לפי תנאי המכרז התחייבה האגודה, כי לא תגבה מחיר נסיעה גבוה מכפי שהציעה במכרז, אלא במידה שיאשר זאת משרד התחבורה, וכי בגין הפעלת הקו היא לא תקבל מהממשלה כל תמיכה בצורת סובסידיה או בצורה אחרת. הקו הופעל בשותפות עם חברה מצרית וההכנסות חולקו בשווה בין החברה והאגודה. לא נמצא תיעוד שיפרט את החישובים שעליהם ביססה האגודה את הצעתה במכרז. יצוין, כי עלות שני האוטובוסים שרכשה האגודה במיוחד להפעלת הקו היתה כ-800,000 ש"ח, במחירי דצמבר 1988.

בתנאי המכרז נקבע, כי הזוכה ינהל מערכת חשבונות נפרדת לקו. הביקורת העלתה, כי האגודה לא עשתה כן, פרט לרישום ההכנסות ממנו והוצאות הנהגים על אש"ל ואגרות מעבר בגבול.

לפי נתונים שריכז משרד מבקר המדינה, ההכנסות מהפעלת הקו בתקופה דצמבר 1985 - דצמבר 1988 היו כ-205,000 דולר ואילו ההוצאות, לרבות שכר נהגים, היו כ-462,000 דולר. לפיכך נגרם לאגודה הפסד של כ-257,000 דולר, בלי להביא בחשבון הוצאות כגון פחת, חלקי חילוף, ביטוח, שיווק ופרסומת, שלא נרשמו בנפרד בהנהלת החשבונות.

בעקבות ההפסדים על הפעלת הקו לקהיר לא הגישה האגודה הצעה למכרז שעשה משרד התחבורה, ובאוגוסט 1990 הפסיקה להפעיל את הקו הזה.

---

<sup>22</sup> לפני כן הופעל הקו על ידי אגד.

## יחסי גומלין בין האגודה לבין חברות בבעלותה ובבעלות חבריה

האגודה מחזיקה לבדה או יחד עם חברות שבשליטתה המלאה בכל מניותיהן של שלוש חברות: חברה א', חברה ב' וחברה ג' (להלן - חברות בנות). על פי החלטת הנהלת האגודה מ-31.3.87, מונו כל 15 חבריה להיות הדירקטוריון של כל אחת מהחברות הבנות. האגודה מחזיקה, באמצעות החברות האמורות, בכל מניותיהן של שלוש חברות נוספות (להלן - חברות נכדות).

בידי האגודה מניית הנהלה בחברה ד' שבבעלות חברי האגודה. חברה ד' מחזיקה ברוב מניותיהן של ארבע חברות אחרות.

**חברה א':** החברה נוסדה בסוף 1945 סמוך לייסוד האגודה. מבין 187,740 מניות החברה 187,731 מניות נמצאות בידי האגודה. בבעלותה בניין משרדים באזור התחנה המרכזית בתל-אביב, משרדים בבניין הדר דפנה בת"א, בניין הצרכניה ברמת גן, מוסכים בתל אביב ובבת ים בבעלות משותפת עם חברה ד'; כן החזיקה ב-31.12.91 46 אוטובוסים ישנים. החברה משכירה את הנכסים שבבעלותה לאגודה. לחברה אין הכנסות פרט לדמי שכירות ואין לה גם כל פעילות אחרת. נכס נוסף שהיה בבעלות חברה א' (המוסך והמשרדים שברחוב ארלוזורוב בת"א) היא מכרה לחברה ד' תמורת 11,550,000 ש"ח (ראה להלן).

האגודה משלמת לחברה א' דמי שכירות בעד האוטובוסים, אך לא בעד המקרקעין, ומקבלת ממנה דמי ניהול בגין שירותי הניהול שהיא מעניקה לה. בשנת 1989 הסתכמו דמי השכירות ב-65,000 ש"ח ודמי הניהול ב-41,000 ש"ח. החברה שיעבדה את כל נכסיה בלי הגבלת סכום להבטחת התחייבויותיה והתחייבות האגודה לבנקים.

**חברה ב':** החברה היא בבעלות של האגודה ושל חברה א' בחלקים שווים. לפי הדוח הכספי שלה ל-31.12.87, היא הבעלים של כמה אוטובוסים ישנים, אולם אין לה פעילות משלה. האגודה משתמשת באוטובוסים אלה ונושאת בהוצאות תפעולם. לחברה אין הכנסות מהשימוש באוטובוסים על ידי האגודה.

**חברה ג':** בנובמבר 1976 רכשה האגודה את כל המניות של חברה ג', לרבות של בנותיה. בעסקה זו עברו לשליטת האגודה הנכסים האלה: 90 אוטובוסים, 6 מיניבוסים, קרקע ששטחה 6.75 דונם באזור התעשייה בהרצליה, לרבות מבנים, מוסך ומתקנים הבנויים על הקרקע, וכן חלפים, זכויות שכירות לדירות בשכר דירה מוגן בתל אביב, משרד בירושלים ומשרד בחיפה. בתמורה שילמה האגודה למוכרים סכום במטבע ישראלי השווה ל-3.2 מיליון דולר לפי שער החליפין דאז.

לחברה ג' רישיונות להפעלת הקו מאזור המלונות בתל-אביב לאזור המלונות בהרצליה והקו מתל אביב לנמל התעופה בן גוריון. קווים אלה מופעלים תחת השם של חברה ג', אולם למעשה הם מופעלים במסגרת אגף התיירות של האגודה. הכנסותיה והוצאותיה

של חברה ג' נכללות בדוחות הכספיים של האגודה, בלי הפרדה בין שתי ישויות משפטיות אלו.

**חברה ד':** חברה ד' היא חברה ציבורית שהוקמה ב-1960. המניות הרגילות שלה מוחזקות בידי חברי האגודה ומניית הנהלה מוחזקת בידי האגודה. מניית ההנהלה מקנה לאגודה זכות ל-76% מקולות ההצבעה באסיפות הכלליות של חברה ד' וזכות למנות את רוב חברי הדירקטוריון שלה. על פי נתוני האגודה לאוגוסט 1990, מכהנים בדירקטוריון החברה תשעה דירקטורים, חמישה מהם גם חברי מזכירות האגודה.

כאשר הוקמה חברה ד', ניתנה לחברי האגודה האפשרות לרכוש מניות בה. כדי למנוע מצב, שבו חברי האגודה מקצתם מחזיקים במניות החברה ומקצתם אינם מחזיקים, איפשרה האגודה בשנת 1972 לחבריה, שלא היו בעלי מניות בחברה ד', לרכוש מניות. אחר כך החליטה האגודה לחייב חברים חדשים לרכוש מניות של חברה ד'.

האגודה רוכשת מניות של חברה ד' מגמלאים המעוניינים למכור את המניות שברשותם, ומוכרת אותן לחברים חדשים, המצטרפים לאגודה. הקנייה והמכירה נעשות על פי מחיר הנקבע מפעם לפעם בידי הנהלת חברה ד'. מחיר המניה בדצמבר 1988 היה 18,200 ש"ח.

על פי המסמכים שצורפו להסכם האגודה עם הממשלה, בפברואר 1981 היו בבעלות חברה ד' מוסכים בתל אביב ובבת ים בשותפות עם חברה א', וכן מוסך ברמת גן, ומשרד בתל אביב המוחזק בדמי מפתח.

לחברה ד' ארבע חברות בנות: חברה העוסקת בתיירות (להלן - חברה ה'), חברה העוסקת בהשכרת מכוניות (להלן - חברה ו'), ושתי חברות המחזיקות מקרקעין. בשנים האחרונות רכשה חברה ד' נכסים מחברה א' ומהאגודה (ראה להלן: עסקות מקרקעין).

חברה ד' שילמה לאגודה בשנת הכספים 1987 דמי ניהול בסך 118,100 ש"ח, בשנת 1988 - 137,500, ובשנת 1989 היא שילמה סך של 166,000 ש"ח.

**חברה ה':** על פי החלטת הנהלת האגודה מפברואר 1986, מכרה חברה ג' 299 מבין 300 המניות בחברת הבת שלה (להלן חברה ה') לחברה ד' תמורת שקל אחד. האגודה הסבירה את מחיר המכירה הסמלי בכך, שמאז רכישת חברה ג' בנובמבר 1976 לא היתה חברה ה' פעילה ולא החזיקה ברכוש.

ביוני 1986 שינתה חברה ה' את שמה ובשמה החדש התחילה בפעילות עסקית בתחום התיירות. לפי דיווח לרשם החברות מינואר 1987, כיהנו בדירקטוריון החברה חמישה חברי האגודה, המכהנים כולם גם במזכירות האגודה. לפי הדוחות הכספיים של חברה ד', ביום 31.12.89 היה לחברה ה' גרעון בהון העצמי בסך 547,000 ש"ח (ערך נומינלי).

הביקורת העלתה, כי ב-31.12.88 היתה חברה ה' חייבת לאגודה סך של 621,000 ש"ח<sup>23</sup>. (בדוח הכספי של האגודה צוין, כי באותו יום היתה לחברה יתרת הפסד של כ-1.1 מיליון ש"ח). ביולי 1990 הוסכם, כי החוב של החברה יוצמד לשער הדולר

<sup>23</sup> לפי חישובי משרד מבקר המדינה, היה החוב, לפי שער החליפין ב-31.12.88, בסכום של כ-487,000 דולר.

מ-1.188 ויכלול ריבית דולרית שנתית בשיעור של 2.5%; החברה תשלם סך של 5,000 דולר לפחות בכל חודש על חשבון החזר חובה, החל בינואר 1990. עד לינואר 1991 שילמה חברה ה' כ-50,000 דולר.

**חברה ו':** בשנת 1986 הקימה חברה ד' יחד עם שותף פרטי, בחלקים שווים, את חברה ו', שרכשה את הזיכיון של חברת השכרה בינלאומית להשכרת רכב בישראל. בשנת 1987 נתנה חברה ד' ערבויות לבנקים על התחייבויות חברה ו' בסכום כולל של כ-20 מיליון דולר. באותה שנה גם רכשה חברה ד' את מניות השותף בחברה ו'. כלל ההשקעות של חברה ד' במניות של חברה ו' היו באותה שנה כ-3.6 מיליון ש"ח (2.4 מיליון דולר). לפי דוחותיה הכספיים של חברה ד', התחילה חברה ו' בפעילותה העסקית בנובמבר 1986, ועד ליום 31.12.88 נצבר גרעון בהון מותאם למדד בסך של 17.5 מיליון ש"ח (כ-10.4 מיליון דולר), ועד ליום 31.12.89 עלה הגרעון לסך של 29.9 מיליון ש"ח (כ-15.2 מיליון דולר). מחצית המניות שחברה ד' מחזיקה בחברה ו' שועבדו להבטחת הלוואה שבנק נתן לחברה ד'.

## עסקות מקרקעין

### נכס בתל אביב

על פי ההסכם מ-1983 בין הממשלה לאגודה, יועברו המוסך והמשרדים של האגודה שברחוב ארלוזורוב בתל אביב לאתר אחר והנכס שהיה בבעלותה של חברה א' יימכר; התמורה ממכירתו, בניכוי מסים והוצאות, תועבר לקרן הגמלאות של חברי האגודה כדי להקטין את גרעון הקרן. הביקורת העלתה, שבהסכם לא נקבעו סדרי ההערכה והמכירה של הנכס. ב-31.12.87 מכרה חברה א' את הנכס לחברה ד', שהיא כאמור בבעלות חברי האגודה. במועד חתימת העסקה שימש הנכס למחסן, בית מלאכה ומוסך לאגודה.

בחוזה המכירה נקבע, כי חברה ד' תשלם לחברה א' תמורת הנכס 11,550,000 ש"ח (שווה ערך ל-7.5 מיליון דולר במועד החוזה), כלהלן: 6,200,000 ש"ח במועד חתימת החוזה והיתרה בסך של 5,350,000 ש"ח עד 31.12.88, בהצמדה למדד המחירים לצרכן. עוד נקבע בחוזה, כי חברה א' תישא בתשלום מס שבח מקרקעין וחברה ד' תישא בתשלום מס רכישה ומע"מ. המחיר מבוסס על הערכת שמאי מדצמבר 1987, לפני החתימה על חוזה המכירה, שקבע כי שווי הנכס כשהוא פנוי הוא 7,420,000 דולר (11,416,412 ש"ח). חברה א' העבירה את התקבולים ממכירת הנכס בשנת 1987 ובשנת 1988 בצורת דיבידנד לאגודה, והאגודה העבירה את הסכומים לקרן הגמלאות בניכוי מס שבח ששולם. לקרן הגמלאות הועבר סכום כולל של 11 מיליון ש"ח.

בישיבת הנהלת האגודה באוגוסט 1986, יותר משנה לפני מכירת הנכס, העריך היו"ר, כי ערך הנכס הוא כ-15 מיליון דולר. האגודה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי הפער בין הערכת היו"ר לבין הערכת השמאי נעוץ בכך, שהיו"ר התכוון ל"עסקת אחוזים",

הכוללת את כל המסים (מס רווח הון, מס רכישה, היטל השבחה, מס רכוש) ואת הוצאות פינוי הנכס, שיחולו על האגודה.

במסגרת הדיונים על הסכם חדש בין הממשלה לבין האגודה ביקש משרד התחבורה בפברואר 1990, כשנתיים לאחר מכירת הנכס, לבדוק את שווי הנכס לצורכי מכירה ליום 31.12.87 ולשם כך להיעזר בשירותי שמאי אחר. השמאי הגיש את הערכתו במאוס 1990, וממנה עולה כי שווי השוק של הנכס ליום 31.12.87 היה כ-9.07 מיליון דולר, כ-1.57 מיליון דולר יותר מהמחיר שנקבע בחוזה המכירה בין חברה א' לחברה ד'. השמאי קבע את שווי הנכס לצורך מכירה בשוק החופשי בעסקת מזומנים על בסיס מכירת הנכס כחטיבה אחת, כשהוא פנוי, שכן במכירת נכס בחלקים לאחר חלוקת המגרש עשויה התמורה לעלות על הסכום שנקבע בהערכתו, אך מכירה כזאת כרוכה בזמן ובדיונים מראש עם גורמים שונים.

**לדעת מבקר המדינה, לפני החתימה על ההסכם למכירת הנכס ראוי היה שהאגודה תסתייע בהערכת שמאי נוסף, או בקבלת הצעות מכמה יזמים ורוכשים בכוח כדי לקבל את התמורה המרבית בעבור הנכס, תמורה שנועדה להעברה לקרן הגמלאות של האגודה לשם שיפור מצבה האקטוארי.**

### **נכס בחולון**

בדצמבר 1986 רכשה האגודה בחולון מגרש בשטח של 67,839 מ"ר - שהיו עליו סככות ומבנים - במטרה להקים שם חניון, מוסך ומחסנים. תמורת השטח שילמה האגודה כ-8.8 מיליון ש"ח (סכום שהיה שווה ערך ל-5.9 מיליון דולר באותה העת). בדצמבר 1988 מכרה האגודה לחברה ד' חלקים מאותו מגרש בשטח כולל של 19,362 מ"ר, שהם 28.5% מהשטח, תמורת כ-3.5 מיליון ש"ח. התמורה נקבעה לפי החלק היחסי מהמחיר ששילמה האגודה תמורת המגרש שנתיים קודם לכן בהצמדה למדד המחירים לצרכן. יצוין, כי עד נובמבר 1991 לא שילמה חברה ד' את התמורה לאגודה.

**משרד מבקר המדינה העיר לאגודה, שהיה עליה לבדוק את שווי השוק של השטח בעת המכירה ולא להסתפק בהצמדת מחיר הרכישה למדד המחירים לצרכן.**

### **הסדרים והתחשבנות בין האגודה לבין החברות**

1 יקורת העלתה, כי אין הסכמים בכתב בין האגודה לבין החברות בדבר דמי הניהול המשולמים לה, ודמי השכירות המגיעים להן.

2 בספטמבר 1986 נתנה האגודה לחברה ד' הלוואות לזמן קצר בסך כולל של 2,838,369 ש"ח. בגין הלוואות אלה חייבה האגודה את חברה ד' בריבית של "פריים" + 1% והן הוחזרו לאגודה במהלך השנים 1986 ו-1987. עוד נתנה האגודה לחברה ד' הלוואות לזמן ארוך, בהצמדה למדד המחירים לצרכן אך בלי ריבית. היתרה החודשית הממוצעת של הלוואות אלה היתה בשנת 1987 כ-984,810 ש"ח ובמהלך השנה נגבו מחברה ד' הפרשי הצמדה בסך 158,200 ש"ח.

יתרת החוב של חברה א' לאגודה במהלך 1987 היתה בממוצע חודשי 343,000 ש"ח, ובגינה גבתה האגודה הפרשי הצמדה בסך 55,178 ש"ח במהלך אותה שנה. גם חוב זה אינו נושא ריבית.

ביום 30.9.90 היתה יתרת החובות של חברה ד' 18 מיליון ש"ח ושל חברה א' כ-629,000 ש"ח. בין האגודה לבין חברה א' וחברה ד' אין הסכמים על מועדי הפרעון של החוב ועל תנאי הריבית ואין בידי האגודה ביטחונות להבטחת פרעון החובות האלה. האגודה מחייבת את שתי החברות בהפרשי הצמדה על ההלוואות.

האגודה נטלה בשנים האחרונות אשראי מבנקים בעלות גבוהה מזו שבה היא הלוותה כספים לחברות א' ו-ד'. הפער ביניהן הוא בגדר תמיכה של האגודה בחברות האלה. לדעת מבקר המדינה, הלוואות כספים לחברות שבבעלות האגודה או חברה חייבת להתנהל על בסיס עסקי.

## **משק, מינהל וכספים**

### **הרכשה**

בדיקה מדגמית של רכישות חלפים העלתה, כי לרכישות בסכומים שמ-3,000 ועד 29,000 ש"ח לא הובאה בחירת הספק להכרעת ועדת הקניות, כמתחייב לפי נוהלי האגודה, ואף לא נמצאו הצעות מחיר. את סדרי הרכישות הללו קבע מנהל הקניות של האגודה.

עוד העלתה הביקורת, שהאגודה נוהגת לרכוש מוצרים שונים, כגון כלי עבודה, מכשירי כתיבה, חלפים, בכמויות קטנות ובתדירות גבוהה, וההוצאה על פריטים אלה נצברת במשך השנה לסכומים גדולים. מרבית הרכישות הללו היו מספקים קבועים. אין תיעוד שהיו פניות אל ספקים נוספים להגיש הצעות מחירים.

הסכומים המצטברים של קניות אלה חייבו הבאת הצעות מספקים שונים לפני ועדת הקניות בפרקי זמן קבועים כדי שתחליט אצל אלו ספקים לרכוש את הרכישות הללו, אולם הדבר לא נעשה.

בשלהי 1989 נתגלה, בעקבות מכתב אנונימי לאגודה, כי ספק אחד, שמכר לה מוצרים, גבה ממנה מחירים גבוהים ב-20% ממחירי אותם מוצרים אצל ספקים אחרים. התברר, שמחלקת הקניות לא עשתה השוואה בין המחירים של הספק הזה לבין המחירים של ספקים אחרים. לאחר מו"מ החזיר הספק 30,000 ש"ח לאגודה.

עוד בשנת 1989 העיר משרד מבקר המדינה, כי הנהלים שהוצאו הסדירו חלקית בלבד את הליכי ההרכשה ורכישות רבות מבוצעות על דעת עובד יחיד, בניגוד לנוהל. משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך להוציא נוהל מקיף ומעודכן ולעמוד על אכיפתו. האגודה הכינה טיוטת נוהל, אולם עד לסיום הביקורת בנושא זה ביוני 1992 לא סיימה האגודה את הטיפול בטיוטה.

### **מכירת ציוד משומש**

מדי פעם בפעם מצטברות בידי האגודה כמויות גדולות של חלפים משומשים, שמקורם באוטובוסים שפורקו לאחר שיצאו מכלל שימוש. האגודה משפצת קצת מהחלפים ומחזירה אותם לשימוש, ואת הנותרים היא מציעה למכירה. כמו כן מוכרת האגודה צמיגים שיצאו מכלל שימוש, מרכבי אוטובוסים שפורקו, מכוניות משומשות וכלי רכב שנפגעו מרכב של האגודה, והאגודה רכשה אותם מבעליהם (ראה להלן: תאונות דרכים). בשנת 1989 נמכר ציוד משומש בכ-103,000 ש"ח ובשנת 1990 בכ-229,000 ש"ח.

לפי נוהל האגודה מנובמבר 1981, יימכרו מרכבים של אוטובוסים על ידי ועדה. בנוהל נקבעו מחירים לסוגים שונים של מרכבים ונקבע, שהמחירים יעודכנו בכל

רבעון. בביקורת לא נמצאו מסמכים בדבר עדכון המחירים הנקובים בנוהל או הערכות חדשות בדבר שווי המרכבים. נמצא, שמנהל מחלקת המחסנים מטפל לבדו במכירות של המרכבים והוא הקובע את מחירי המכירה. לא היה באגודה נוהל בעניין הטיפול בתקבולים מהמכירות. היה נוהל, ולפיו העובד המטפל במכירת ציוד משומש מקבל את התמורה מהקונה, אך איננו מוציא קבלה במקום, ובסוף היום או למחרתו מעביר את הכספים לקופה הראשית ומחלקת הנהלת החשבונות מוציאה חשבונית מס ללקוח. הביקורת העלתה, כי פקיד מכירות החזיק ברשותו כספים, שהגיעו במקרה אחד לכ-1,700 ש"ח, במשך תקופה שהגיעה עד לכארבעה חודשים, בטרם העבירם לקופה הראשית. בעקבות הביקורת הוציא מנהל החשבונות הראשי בפברואר 1989 הוראה, כי יש להוציא קבלות וחשבוניות מס מיד עם קבלת הכספים. האגודה נהגה למכור צמיגים משומשים; על אף תדירותן של מכירות הצמיגים, לא היה באגודה נוהל מכירה בנושא זה.

**משרד מבקר המדינה העיר לאגודה, כי מכירת ציוד משומש היא אמנם פעולה משנית במכלול פעולות האגודה, אולם גם בפעולה זו יש צורך להקפיד על הליכים תקינים, המושתתים על נהלים מפורטים, שיבטיחו השגת מחיר מרבי וימנעו פעולות בלתי תקינות של מבצעי המכירות. ככלל, רצוי שטובין משומשים יימכרו אגב שמירה על כללי המכרזים, ומכל מקום יש למנוע הפקדת הטיפול במכירות בידי עובד יחיד. עד יוני 1992 לא הוכנו נהלים בנושא זה.**

### **הטיפול בתאונות דרכים**

לאחר כל תאונת דרכים, פגיעה בגוף או ברכוש, ואף חשד לפגיעה כזאת במהלך נסיעת האוטובוסים של האגודה, נפתח באגודה תיק תאונה. בתיק זה נכלל תיאור תמציתי של התאונה על פי עדות הנהג ועדותו של המתלונן. בשנים האחרונות נפתחו מדי שנה בשנה כ-4,000 תיקים כאלה.

הביקורת העלתה, כי קצין הבטיחות של האגודה מגיש בכל שנה דוח להנהלה, אולם אין בו נתונים שאפשר ללמוד מהם על שינויים בהיקף התאונות ואין בו המלצות כיצד לצמצם את מספרן.

הנהלת האגודה מינתה ועדה מקצועית לטיפול בתאונות, המונה שלושה חברים: המורשה מטעם האגודה (ראה להלן), נציג המינהל הטכני שלה ונציג הנהגים; נציג מחלקת הביטוח משתתף בה לפי הצורך. הוועדה מוסמכת לחקור תאונה, להזמין עדים ולקבוע את מידת אשמתו של נהג בתאונה ובנזק שנגרם. מצאה הוועדה את הנהג אשם בגרימת הנזק, היא מוסמכת לחייבו בתשלום הנזק כולו או מקצתו, הכול לפי מידת אשמתו של הנהג. עוד מוסמכת הוועדה להטיל עליו קנס<sup>24</sup> או עונש אחר, נוסף

<sup>24</sup> יצוין, כי האגודה נשאה בתשלומי הקנסות על עבירות תעבורה שהוטלו על נהגיה על פי חוק, אולם הוועדה היתה מוסמכת לחייב נהג שהובא לפניו לשלם מכיסו את הקנס שהטיל עליו בית המשפט בשל אותה עבירה. בעקבות תיקון בפקודת התעבורה מ-17.3.88 נאסר על תאגיד לשלם קנס שהוטל על זולתו בשל עבירת תעבורה.

על העונש שהטיל עליו בית משפט שהעניין הובא לפניו. קבעה הוועדה, שאין יסוד להאשים את הנהג - תסגור את התיק ותודיע על כך להנהלה.

ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה על טיפול האגודה בתיקי התאונות, שהטיפול בהם הסתיים בתחילת שנת 1988, העלתה את הממצאים האלה:

הרישומים בתיקי התאונות אינם מלאים ואינם ברורים די הצורך, כדי שיאפשרו לקבוע מי אשם בתאונה ולהוציא מסקנות. בתיקים לא הובאו הנימוקים והשיקולים שהנחו את הוועדה בקבלת החלטותיה.

בדיקה מדגמית של 74 תיקי תאונות העלתה, כי 43 מהנהגים שבמדגם היו מעורבים בתאונות גם בשנים שקדמו לאירוע: שמונה מהם היו מעורבים ב-5 עד 9 תאונות ושניים היו מעורבים ב-14 תאונות - כולם במהלך שלוש השנים שקדמו לאירוע.

הקנסות שהטילה הוועדה בתחילת 1988 על 23 מהנהגים שבמדגם נעו בין 20 ל-80 ש"ח; על 8 נהגים הוטלו קנסות של 100 - 150 ש"ח; נהג אחד נקנס ב-250 ש"ח ואחד ב-300 ש"ח.

עוד עולה מהמדגם, כי כל התיקים נידונו בוועדה שנים אחדות לאחר האירוע. בכך פחתה יכולת ההרתעה של הליך זה.

**משרד מבקר המדינה העיר לאגודה, כי מן הראוי היה, שבהחלטות הוועדה המקצועית יפורטו השיקולים והנימוקים שהנחו אותה בהחלטותיה, הן כדי שיוכלו לשמש תקדים למקרים דומים בעתיד והן כדי שיהיה אפשר לבחון את מידת הסבירות של ההחלטות. עוד ראוי לשקול דרכי טיפול יעילות בנהגים שהיו מעורבים במספר גדול של תאונות דרכים.**

### **רכישת כלי רכב שניזוקו**

בעקבות תאונות דרכים שבהן גרם רכב האגודה נזקים לכלי רכב אחרים יש שהאגודה מחליטה לרכוש את כלי הרכב הניזוקים מבעליהם. האגודה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי היא שוקלת רכישה כאמור כאשר נהג האגודה אשם לכאורה בגרימת הנזק וסכום הנזק שהעריך שמאי הרכב, בתוספת הערכת נזקים נוספים (ראה להלן), עולה על מחצית שווי הרכב לפני התאונה. את הרכב הניזוק מוכרת האגודה לאחר מכן.

משרד מבקר המדינה בדק 15 מקרים שבהם החליטה האגודה בשנים 1986 - 1987 לרכוש מכוניות שניזוקו. הסכום, ששילמה האגודה בכל המקרים האלה, בניכוי תקבולים ממכירת המכוניות שניזוקו, הסתכם ב-142,752 ש"ח; החלופה של פיצוי הנפגעים לפי הערכת השמאים היתה עולה לאגודה 94,896 ש"ח בלבד.

האגודה הסבירה, כי נקטה את השיטה האמורה בהתחשב בנזקים סמויים (כ-10% משווי המכוניות) ובירידת הערך של רכב שהיה מעורב בתאונה (כ-15% משווי המכונית).

האגודה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת פועלת ועדה שמתפקידה לדון ולאשר תשלומים בשל נזקים לכלי רכב, שנגרמו על ידי האגודה, בסכומים שמעל 5,000 ש"ח.

### **תלונות הציבור**

בתלונות המתקבלות מנוסעים מטפל מדור תלונות הציבור של מחלקת יחסי ציבור שבאגף החוץ של האגודה. כשמתקבלת תלונה היא נרשמת ביומן. תלונות על נהגים מובאות לפני חבר שנבחר לתפקיד של מורשה האגודה, המוסמך להטיל על נהג שהתרשל, לאחר ששמע את גירסתו, קנס או עונש משמעותי על פי הסמכויות המוגדרות בתקנון משפט החברים של האגודה. לעניין זה חל התקנון גם על הנהגים השכירים.

המורשה ראשי לזכות את הנהג מחמת הספק, או לגנוז את התלונה מכל סיבה הנראית לו. הנהג ראשי לערער על פסיקת המורשה לפני משפט חברים.

על פי רישומי האגודה, בשנת 1987 התקבלו - 1,523 תלונות, בשנת 1988 - 1,331 תלונות, בשנת 1989 - 1,226 תלונות ובשנת 1990 התקבלו 1,101 תלונות. לפי נתונים אלה היתה ירידה במספר התלונות.

משרד מבקר המדינה בדק מדגם של 100 תלונות משנת 1990. הבדיקה העלתה, כי רובן היו על נהגים שלא אספו נוסעים בתחנות ועל התנהגות בלתי הולמת של נהגים. 56 מהתלונות שבמדגם נגנזו (בעיקר בגלל העדר הוכחות על צדקת המתלונן, או העדר פרטים בתלונה כדי לזהות את הנהג), בשבעה מקרים קיבלו הנהגים אזהרות, ב-32 מקרים נקנסו הנהגים וב-5 מקרים הם זוכו. על 21 מהנהגים שנקנסו הוטלו קנסות בערך כספי של 2 עד 10 שעות עבודה; על שבעה הוטלו קנסות בערך כספי של 15 עד 20 שעות; ארבעה נהגים נקנסו בערכים כספיים של 30, 45, 75, 80 שעות עבודה.

**אין באגודה רישום מרוכז בדבר נושאי התלונות. משרד מבקר המדינה העיר לאגודה, כי רצוי שיומצא להנהלה דוח תקופתי שיפרט את מספר התלונות, ואת התפלגותן לפי נושאים עיקריים, בציון האמצעים שננקטו. בעקבות הביקורת הודיעה האגודה למשרד מבקר המדינה, כי תדאג שיוגש להנהלה דוח בכתב על נושאי התלונות.**

### **שירותים משפטיים**

האגודה מעסיקה עורך דין במשרה חלקית, על פי חוזה אישי. נוסף על כך היא מקבלת שירותי ייעוץ משפטי מעורכי דין חיצוניים. היועץ המשפטי הקבוע (RETAINER) של האגודה הוא משרד עורכי דין, המקבל תשלום חודשי, צמוד למדד המחירים לצרכן, שהסתכם בשנת הכספים 1989 ב-564,000 ש"ח ובשנת 1990 ב-775,000 ש"ח כולל מע"מ.

בספטמבר 1987 נחתם הסכם בין האגודה ובין עורך דין אחר, שלא ממשרד עורכי הדין הקבועים של האגודה, (להלן: העו"ד). לפי ההסכם מסרה לו האגודה את הטיפול

המשפטי המלא והבלעדי בענייני הארנונה שלה ושל החברות הקשורות בה לשנת הכספים 1987 ולשנות הכספים שקדמו לה<sup>25</sup>.

בתמורה לשירותיו התחייבה האגודה לשלם לעו"ד 40% מהמס הנחסך, בתוספת מע"מ והוצאות. בהסכם עם העו"ד נאמר, שהמס הנחסך כולל, בין היתר, כל סכום מס שיופחת מסכום שהאגודה נדרשה לשלם, לרבות כל הפרשי הצמדה, ריבית וקנסות שהצטברו על הסכום המופחת, וכן כל סכום שיוחזר לאגודה לאחר ששולם, לרבות סכומים בעבור שנים קודמות, אם ההחזר הוא תוצאה משירותיו של העו"ד.

לאגודה ניתנה אופציה להאריך את ההסכם לארבע שנים. כן נקבע, שהטיפול בענייני מס ספציפיים לשנות הכספים 1988 ואילך יבוצע לפי דרישת האגודה בכתב. הנהלת האגודה האריכה את תוקף ההסכם עם העו"ד ב-3.3.88, ב-23.5.89 וב-26.4.90, כל פעם לשנה אחת.

**הביקורת העלתה, כי בהסכם לא נקבעה תקרה להיקף הכספי של שכר הטרחה שהאגודה תשלם לעו"ד בגין המס הנחסך. האגודה שילמה לו בגין הטיפול בארנונה לעיריות שונות בשנים 1987-1991 סך כולל של 2.3 מיליון ש"ח במחירים שוטפים. באגודה לא נמצאו מסמכים שיצביעו שלפני חתימת החוזה עם העו"ד היתה התייעצות מוקדמת עם היועץ המשפטי של האגודה, החשב שלה ומנהל הנכסים, לצורך בחינת האפשרות שהאגודה תטפל בנושא זה באמצעות המנגנון שלה.**

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה על אופן הטיפול בארנונה לעיריות בת ים וחולון העלתה את הממצאים האלה:

#### **עיריית בת-ים**

עיון בתיקי עיריית בת-ים העלה, כי העירייה חייבה את האגודה בארנונה לשנת הכספים 1987 בעבור השטחים האלה: 300 מ"ר מוסך, 19,000 מ"ר חניון אוטובוסים, שבעה חדרי משרדים ודירה ששטחה 50 מ"ר. העירייה עשתה את השומה לפי תכנית הבנייה, שהוגשה לה בעבר, ובה הוגדר השטח כחניון. הואיל ובמשך כל השנים לא היתה כל השגה מטעם האגודה, המשיכה העירייה להתבסס על תכנית זו בקביעת השומה. כתוצאה מהטיפול של העו"ד נעשתה בנובמבר 1989 פשרה, ומשנת 1987 ואילך נקבעו החיובים לפי השטחים כלהלן: 3,600 מ"ר מוסך, 11,854 קרקע תפוסה של מוסך ו-3,750 מ"ר חניון אוטובוסים. לשנת הכספים 1987 היה חיוב הארנונה לחניון אוטובוסים לפי 41.5 ש"ח למ"ר ואילו חיוב בגין קרקע תפוסה של מוסך היה לפי 5 ש"ח למ"ר. שינוי הגדרת השימוש בשטחים הקטין את השומה בשנים 1987 - 1989 בכ-1.9 מיליון ש"ח, כולל הפרשי הצמדה בסך 340,000 ש"ח.

**מאחר שבשטח לא חלו שינויים מאז 1987, הרי שתוצאות הטיפול של העו"ד לגבי שנת הכספים 1987 ישמשו גם בסיס לשומות בשנים שלאחר מכן. האגודה לא המתינה לתוצאות הטיפול בטרם הסכימה להמשיך את טיפולו של העו"ד בעניין בשנים שלאחר**

<sup>25</sup> האגודה מחזיקה, אם כבעלים ואם כחוכרת, נכסי דלא נידי במקומות האלה: תל אביב, בת-ים, חולון, רמת-גן, בני ברק, פתח תקווה ואזור.

**מכן; היא גם לא בדקה אם תוכל להמשיך בטיפול על ידי המנגנון הקיים באגודה בהסתמך על הישגי העו"ד. האגודה אף לא נשאה ונתנה עם העו"ד על הקטנת שכרו.**

### **עיריית חולון**

כתוצאה מטיפולו של העו"ד קיבלה האגודה פטור מארנונה על נכסים שאינם בשימוש, בתחולה מ-1.4.87 ועד 30.9.87, בסך 170,000 ש"ח ושילמה לו שכר טרחה בסך של כ-78,000 ש"ח כולל מע"מ. באגודה לא נמצאו מסמכים שיצביעו כי במהלך השנים שקדמו לטיפול היא הגישה לעירייה השגות על הארנונה. **הביקורת העלתה, שגם במקרה זה האגודה המשיכה את ההסדר עם העו"ד לאחר מכן ובעד טיפולו בהשגת הפטור על אותם נכסים בשנת הכספים 1988 גבה העו"ד שכר טרחה נוסף בסך 120,000 ש"ח, כולל מע"מ.**

### **ביקורת פנימית**

ועדת הפיקוח מונה שלושה חברים, שנבחרו מקרב חברי האגודה ומשמשים במשרתם בדומה לחברי ההנהלה. אלה סמכויות ועדת הפיקוח: לפקח על הנהלת עסקי האגודה, לקבל תלונות מחברים ולהגיש דין וחשבון לאסיפה הכללית השנתית של האגודה.

מאז יולי 1979 מעסיקה האגודה מבקר פנימי. בין האגודה לבין המבקר הפנימי, שהוא עובד שכיר שלה, נחתם הסכם ולפיו הוא כפוף ליו"ר המזכירות, שיקבע את תחומי פעילותו של המבקר ויגדיר את משימותיו. האגודה לא קבעה נהלים בעניין פעולותיו.

משרד מבקר המדינה עיין ב-14 דוחות ביקורת, שהגיש המבקר הפנימי ליו"ר המזכירות מ-1986 עד מארס 1991. תשעה מדוחות אלה עסקו בביקורת פתע בקופות, שעשה המבקר הפנימי, דוח אחד דן בפעולות הצוות הקבוע של האגודה העוסק בביקורת פתע בקופות, דוח אחד דן במחירים בצרכניה (ראה לעיל עמ' 35), שניים - בפעילות מחלקת הביקורת בדרכים ודוח אחד דן בביקורת במחסן ציוד משרדי. הדוחות הוגשו ליו"ר המזכירות ובהם גם המלצות לתיקון הליקויים שהועלו, והן טופלו על פי הוראותיו של יו"ר המזכירות.

המבקר לא פעל לפי תכנית ביקורת שנתית באישור המזכירות ולא הגיש דוח מסכם על פעולותיו. הוא גם לא עשה בדיקות מעקב אחר תיקון הליקויים. ממארס 1991 ועד סיום הביקורת באוגוסט 1992 לא הוגשו ליו"ר המזכירות דוחות על ביקורת פנימית. לפי דברי המבקר הפנימי, עיקר עבודתו היתה סיוע לוועדת הפיקוח.

**לדעת מבקר המדינה, על האגודה לדאוג שהמבקר הפנימי יפעל על פי תכנית ביקורת שנתית, מאושרת בידי המזכירות, ויגיש לה דוחות שנתיים מסכמים נוסף על הדוחות השוטפים. על המזכירות, או ועדה מטעמה, לקיים דיון בדוחות המבקר הפנימי, לפעול לתיקון הליקויים ולעקוב אחר הביצוע.**

## דוחות כספיים

הדוחות הכספיים של האגודה מבוקרים על ידי ברית הפיקוח לקואופרציה ביצרנות, תחבורה ושירותים, אגודה שיתופית בע"מ, וכן בידי משרד רואה חשבון. הדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 1985 - 1990 נחתמו שנה עד שנתיים לאחר תום שנות הכספים. במועד סיום הביקורת, יוני 1992, עדיין לא נחתם הדוח הכספי לסוף דצמבר 1991.

משרד מבקר המדינה העיר לאגודה על הצורך לפעול לצמצום פער הזמן שבין סיום שנת הכספים של האגודה לבין מועד חתימת הדוחות הכספיים המבוקרים.

### מאזנים

להלן, בעמוד הבא, מובאים מאזני האגודה לסוף השנים 1988 - 1990, כפי שמיין וריכוז משרד מבקר המדינה. האגודה עורכת את דוחותיה הכספיים על בסיס המוסכמה של עלות היסטורית. הדוחות הכספיים של האגודה אינם מותאמים על פי השינויים בכוח הקנייה של השקל כנקבע בגילוי דעת 36 של לשכת רואי החשבון. השינויים בכוח הקנייה של המטבע בתקופה הנסקרת אינם מאפשרים לקבל תמונה ברורה על המצב של האגודה בהעדר ההתאמה האמורה.

על פי בקשת רשם האגודות השיתופיות מפברואר 1986, מינתה לשכת רואי החשבון בישראל ועדה מקצועית וזו החליטה בינואר 1988, כי כללי החשבונאות המקובלים וכן אלה הכלולים בגילוי דעת 36 של לשכת רואי החשבון בדבר עריכת דוחות כספיים המותאמים על פי שינויים בכוח הקנייה הכללי של השקל, צריכים לחול גם על אגודות שיתופיות.

**האגודה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי היא לא ערכה דוחות כספיים מותאמים על פי השינויים בכוח הקנייה של השקל הואיל ורשם האגודות השיתופיות לא הורה לנהוג כך. לדעת מבקר המדינה, על האגודה להיערך לאלתר להכנת דוחות כספיים מותאמים כמו בגופים הכלכליים הגדולים במדינה.**

**כלי רכב:** אוטובוסים שנרכשו במהלך התקופה מ-1.7.73 ועד לתאריך המאזן שלא במימון הקרן לחידוש משק האוטובוסים (ראה לעיל עמ' 20) רשומים בספרי האגודה לפי העלות בניכוי פחת. עלות האוטובוסים והשלדות שנרכשו לאחר 1.4.82, במימון הקרן האמורה, מוצגת בסעיף זה בסכום סמלי של שקל אחד.

**חברות בנות:** השקעות האגודה במניות ובשטרי הון בחברות בנות, לרבות חברות שבבעלות משותפת של האגודה וחבריה, מוצגות לפי העלות.

## מאזנים מרוכזים (באלפי ש"ח):

<u>31.12.88</u>	<u>31.12.89</u>	<u>31.12.90</u>	
			רכוש קבוע (לאחר ניכוי פחת) :
10,067	11,836	12,520	נכסי דלא ניידים
1,413	1,044	997	כלי רכב
<u>1,944</u>	<u>2,391</u>	<u>2,614</u>	ציוד לצורכי הפעלת השירות
<b>13,424</b>	<b>15,271</b>	<b>16,131</b>	
<b>2,464</b>	<b>3,381</b>	<b>5,407</b>	חברות בנות
<b>4,624</b>	<b>4,548</b>	<b>4,315</b>	פיקדונות, מניות ומלוות חובה
			רכוש שוטף :
9,554	12,283	14,703	מלאי
37,839	34,135	43,738	חייבים ויתרות חובה
13,404	28,484	36,139	השקעות לזמן קצר
10,137	12,135	9,995	מזומנים בבנקים ובקופות
<b>70,934</b>	<b>87,037</b>	<b>104,575</b>	
<b>91,446</b>	<b>110,237</b>	<b>130,428</b>	
<b>31,342</b>	<b>27,620</b>	<b>29,343</b>	עתודה לחופשה
<b>6,797</b>	<b>9,983</b>	<b>13,973</b>	חברים ומועמדים
<b>1,137</b>	<b>2,975</b>	<b>4,789</b>	קרן גמלאות של חברי דן בע"מ
			הלוואות מבנקים :
22,202	67,180	62,683	לשלם בתוך שנה
<u>99,445</u>	<u>49,706</u>	<u>57,514</u>	לשלם אחרי שנה
<b>121,647</b>	<b>116,886</b>	<b>120,197</b>	
			התחייבויות שוטפות :
20,692	35,317	49,863	סכומים לשלם, ספקים ושונים
3,143	9,501	9,501	משרד התחבורה
--	<u>21,551</u>	<u>28,715</u>	בנקים משיכות יתר
<b>23,835</b>	<b>66,369</b>	<b>88,079</b>	
			גרעון בהון :
(67,926)	(79,980)	(85,469)	יתרת הפסד
8,171	6,886	10,926	הון מניות
<u>(33,557)</u>	<u>(40,502)</u>	<u>(51,410)</u>	עודף תשלומים על תקבולים בגין מניות
<u>(93,312)</u>	<u>(113,596)</u>	<u>(125,953)</u>	
<b>91,446</b>	<b>110,237</b>	<b>130,428</b>	

**פיקדונות, מניות ומלוות חובה:** בסעיף זה נכללו ליום 31.12.90 פיקדונות בבנק בסך כ-3.3 מיליון ש"ח לצורך מתן הלוואות לבני חברים לרכישת מניה באגודה. עוד נכללה בסעיף זה השקעת האגודה במניות הנסחרות בבורסה בסך של 566,000 ש"ח (לפי מחירי השוק) ופיקדון באגודת עובדים לעזרה הדדית בסך 404,000 ש"ח.

**חייבים ויתרות חובה:** בסעיף זה נכללו ליום 31.12.90 חובות של חברה ד' בסך כ-18 מיליון ש"ח ושל חברה א' בסך כ-629,000 ש"ח (ראה לעיל עמ' 54). עוד נכללו בסעיף זה ליום 31.12.90 הלוואות בסך של 4 מיליון ש"ח בקירוב, שניתנו מכספי הקרן לחידוש משק האוטובוסים. כמו כן נכללה בסעיף זה עלות רכישת אוטובוסים מכספי הקרן, שנוכו ממנה סכומים שנתקבלו מהממשלה; ביום 31.12.90 היתה היתרה כ-9.5 מיליון ש"ח.

ליום 31.12.89 נכללו בסעיף זה חובות של חברים ומועמדים בסך של 4.4 מיליון ש"ח, צמודים למדד המחירים לצרכן שלא נשאו ריבית.

סך של 1.8 מיליון ש"ח היו הלוואות שניתנו לתשלום מס הכנסה. הלוואות אלה ניתנו לאחר שהתברר בעת קבלת השומה ממס הכנסה, כי הטבות שניתנו לחברים ושביגין לא נוכה מהם מס אמנם חייבות במס הכנסה. האגודה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי פרעון הלוואות אלה, לרבות הפרשי הצמדה, הסתיים בפברואר 1991.

עוד נכללת בסעיף זה ליום 31.12.89 יתרה בסך 2.3 מיליון ש"ח בגין הלוואות שניתנו לחברים לרכישת ניירות ערך של חברה למחקר ולפיתוח. הלוואות אלה, בסך כולל של כ-3.8 מיליון דולר, ניתנו החל באפריל 1985 לצורך רכישת ניירות הערך האמורים, דבר שזיכה את החברים בהטבות במס הכנסה; יתרת הלוואות אלה, לרבות הפרשי הצמדה, נפרעה במהלך שנת 1990.

היתרה הכוללת של חוב החברים והמועמדים ל-31.12.90 היתה 481,000 ש"ח.  
**משרד מבקר המדינה העיר לאגודה, כי מתן אשראי לחבריה לתקופה ארוכה לצורך עסקאות בניירות ערך הגדיל את הזדקקותה לאשראי בנקאי על כל הכרוך בכך מבחינת עלות המימון.**

**הלוואות מבנקים:** בסעיף זה נכלל ליום 31.12.90 סך של 14.7 מיליון ש"ח, המתייחס להלוואות שלגביהן הממשלה מחזירה לאגודה את כל הסכומים שהאגודה פורעת. האגודה רושמת את תשלומי הממשלה כהכנסה במועד ביצועם.

**סכומים לשלם, ספקים ושונים:** בסעיף זה נכללו ליום 31.12.90, בין השאר, סכומים שיש לשלם למשרד האוצר, בעיקר בגין ניכויים משכר בסך של כ-19.5 מיליון ש"ח וכן חוב לספקים בסך של כ-18.0 מיליון ש"ח.

**עודף תשלומים על תקבולים בגין מניות:** האגודה פודה מחברים פורשים את מנייתם באגודה לפי סכום שנקבע מפעם לפעם על ידי הנהלתה, וגובה אותו סכום מחברים חדשים המצטרפים לאגודה. הסכומים ב-31.12.90 היה 164,000 ש"ח וב-31.12.91 - 193,000 ש"ח.

בשנת 1990 היה עודף התשלומים לחברים שפרשו על הסכומים שנתקבלו מחברים חדשים בסך כ-11 מיליון ש"ח. היתרה המצטברת של עודף זה ל-31.12.90 הגיעה ל-51 מיליון ש"ח בקירוב. העודף הזה מכביד על תזרים המזומנים של האגודה, אולם לטווח ארוך צמצום מספר החברים יבוא לידי ביטוי בהקטנת עלויות התפעול של האגודה.

### דוח רווח והפסד

בעמוד הבא מובאים דוחות רווח והפסד של האגודה לשנים 1988 - 1990, כפי שרוכזו ומויינו בידי משרד מבקר המדינה על פי נתוני הדוחות הכספיים של האגודה.

### הוצאות

**פחת:** הוצאות הפחת של האגודה חלות על אוטובוסים שנרכשו שלא במימון הקרן לחידוש משק האוטובוסים (ראה לעיל) ועל ציוד שנרכש לצורכי הפעלת השירות (מחשבים, ציוד במוסכים, מזגנים, מכשירי קשר וכו').

**הוצאות מימון נטו:** להלן נתונים על הוצאות והכנסות מימון לשנים 1989 ו-1990 (באלפי ש"ח):

<u>1989</u>	<u>1990</u>	
34,960	33,598	הוצאות מימון
<u>9,511</u>	<u>12,320</u>	הכנסות מימון
<u>25,449</u>	<u>21,278</u>	

הוצאות המימון כוללות, בין היתר, את ההוצאות בגין הלוואות שיתרתן ב-31.1.90 הגיעה לכ-14.7 מיליון ש"ח, ושבגין התחייבה הממשלה להחזיר לאגודה את תשלומי הפרעון (קרן, ריבית והפרשי הצמדה). האגודה רושמת החזרים אלה בהכנסותיה עם קבלתם בפועל. הכנסות המימון נובעות בעיקר מניירות ערך, מחברות בנות ומהלוואות שניתנו מכספי הקרן לחידוש משק האוטובוסים.



בהערכת משמעותו של הגרעון בהון, שלפי הדוחות הכספיים ליום 31.12.90 הגיע לסך של 125.9 מיליון ש"ח, יש להביא בחשבון, בין היתר, שנכסיה הקבועים של האגודה אינם משוערכים ולפיכך הגרעון הריאלי קטן יותר. גם התחייבות הממשלה לפרוע בשביל האגודה הלוואות שיתרתן ב-31.12.90 היתה כ-14.7 מיליון ש"ח, לרבות הוצאות מימון בגין, מקטינה בפועל את גרעון האגודה.

**ריכוז נתוני דוחות רווח והפסד לשנות הכספים 1988 - 1990 (באלפי ש"ח):**

%	מסך כל ההכנסות	1988	%	מסך כל ההכנסות	1989	%	מסך כל ההכנסות	1990	
	88.5	131,993	90.4	166,699	91.8	209,104			<b>הכנסות</b>
	10.8	16,070	9.3	17,205	7.7	17,447			הכנסות בקווים קבועים
	0.7	1,082	0.3	585	0.5	1,040			נסיעות מיוחדות וטיולים
	<b>100.0</b>	<b>149,145</b>	<b>100.0</b>	<b>184,489</b>	<b>100.0</b>	<b>227,591</b>			עודף במימוש רכוש ושונות
	93.2	139,054	87.5	161,489	80.7	183,808			<b>הוצאות</b>
	28.8	42,950	26.2	48,342	24.8	56,413			הוצאות שכר ונלוות : חברים
	11.7	17,366	12.4	22,955	12.4	28,309			שכירים
	8.7	12,972	9.5	17,465	8.7	19,827			דלק
	8.5	12,702	8.2	15,088	8.1	18,355			תחזוקת אוטובוסים
	4.4	6,558	5.2	9,534	5.3	12,011			ביטוח והוצאות
	0.7	1,018	0.7	1,211	0.6	1,352			תפעול אחרות
	156.0	232,620	149.7	276,084	140.6	320,075			הוצאות כלליות ושונות
	<b>13.0</b>	<b>19,423</b>	<b>13.7</b>	<b>25,449</b>	<b>9.4</b>	<b>21,278</b>			פחת
	<b>179.0</b>	<b>252,043</b>	<b>163.4</b>	<b>301,533</b>	<b>150.0</b>	<b>341,353</b>			הוצאות מימון נטו
	79.0	102,898	63.4	117,044	50.0	113,762			<b>ס"ה הוצאות</b>
	52.3	78,056	51.2	94,410	42.6	96,889			עודף הוצאות על הכנסות
	6.1	9,046	5.7	10,580	5.0	11,384			<b>תמיכה ממשלתית</b>
	<b>58.4</b>	<b>87,102</b>	<b>56.9</b>	<b>104,990</b>	<b>47.6</b>	<b>108,273</b>			תמיכה ממשלתית בגין
	--	15,796	6.5	12,054	2.4	5,489			התייקרות
	3.9	5,812	--	--	--	--			תשומות והעברות לקרנות
	<b>6.7</b>	<b>9,984</b>	<b>6.5</b>	<b>12,054</b>	<b>2.4</b>	<b>5,489</b>			החזר הממשלה בעבור תשלומי
	---	57,942	---	67,926	---	79,980			האגודה לפרעון הלוואות
	---	67,926	---	79,980	---	85,469			<b>ס"ה תמיכה ממשלתית</b>
									עודף הוצאות בניכוי
									<b>תמיכה ממשלתית</b>
									הכנסה מיוחדת ודיבידנד
									מחברה בת
									<b>הפסד לשנה</b>
									יתרת הפסד לתחילת השנה
									יתרת הפסד לסוף השנה



1. דן, אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בישראל בע"מ מספקת שירותי תחבורה ציבורית לתושבי גוש דן והסביבה, ומפעילה כמה קווים מאזור זה לשומרון ולבקעת הירדן. נוסף על כך היא מבצעת נסיעות מיוחדות בשביל מוסדות ומפעלים, נסיעות מזדמנות ונסיעות במסלולים מיוחדים למטיילים ולתיירים.

כדי להבטיח תחבורה ציבורית ברמה נאותה ובמחיר עממי מקיימת הממשלה פיקוח על השירות ועל תעריפי הנסיעה, ונותנת תמיכה למפעלים. סדרי מתן התמיכה והתנאים המתלווים לכך מוסדרים בהסכמים תקופתיים בין הממשלה לבין האגודה. הסכם בנושא זה נחתם ב-1983 לתקופה של עשר שנים, (מ-1.2.81 ועד 31.3.91); הסכם חדש נחתם באפריל 1992 ותוקפו עד 31.12.94.

התמיכה מתבטאת בכך שהממשלה נושאת בהפרש בין ההוצאות התקניות של הפעלת השירות, שנקבע בסל תשומות מוסכם, לבין פדיון תקני שנקבע בהסכם. עוד מבטיח ההסכם מימון מצד הממשלה לשם הצטיידות האגודה באוטובוסים, לשם הקמת תשתית הדרושה לקיום שירותי האגודה ולשיפורים מסוימים לרווחת הנוסעים. כדי לאפשר לאגודה לפעול בלא לשאת בנטל חובות שנוצרו עקב גרעונות בעבר, התחייבה הממשלה בהסכם משנת 1983 לכסות את כל התשלומים הדרושים לפרעון החובות האלה.

היה יסוד סביר לצפות, כי ההסכם מ-1983 יסייע לאגודה לפעול אגב איזון כלכלי, אולם האגודה המשיכה לפעול אגב צבירת הפסדים שהגיעו, לפי דוחותיה הכספיים, בסוף שנת 1990 לכ-85 מיליון ש"ח.

אחת הסיבות למצב הזה היה גידול הפער בין ההכנסות התקניות שנקבעו בהסכם לבין ההכנסות בפועל במהלך העשור שעליו חל ההסכם עם הממשלה. הממשלה והאגודה לא קבעו מנגנון שהיה מאפשר לאגודה לקבל תמיכה בשל ירידה בהכנסות מסיבות אוביקטיביות. הן אף לא פעלו די הצורך להתאים את ההוצאות של האגודה לירידה בביקוש לשירותיה.

לגידול הגרעון ולקשיים הפיננסיים של האגודה תרמה גם פרישה מוקדמת של חבריה, שהיתה מלווה בהוצאת סכומים גדולים לפדיון המניות של אותם חברים ולתשלומים בגין תנאי הפרישה; לפי תקנון קרן הגמלאות של האגודה, זכאים חבריה לפרוש בגיל מוקדם יחסית, ולקבל פנסיה בתוספת מענקי פרישה. תנאים אלה הם מעבר למקובל במשק הציבורי בארץ.

הפרישה המוקדמת היא גם אחד הגורמים לגרעון האקטוארי הגדול בקרן הפנסיה של חברי האגודה. אמנם האגודה העבירה לקרן סכומים ניכרים נוסף על ההפרשות השוטפות, ובשנים האחרונות נטלה עליה את תשלום הגמלאות לפורשים שלמטה מגיל 65, אולם הסדרים אלה לא הספיקו להביא את הקרן לאיזון אקטוארי.

הדיונים במשרדי האוצר והתחבורה ב-1991 בדבר הנהגת רפורמה מקפת בתחבורה הציבורית, לא הביאו תוצאות ממשיות ולפיכך הוסכם להמשיך בקווים כלליים את ההסדרים בעניין תמיכת הממשלה במפעילי התחבורה הציבורית, ודבר זה בא לידי ביטוי בהסכם בין הממשלה לאגודה מאפריל 1992.

לדעת מבקר המדינה, על הממשלה להמשיך ולחפש דרך לשכלול ההסדרים ולביסוס התמיכה על מבחנים אובייקטיביים, אשר יעלו בקנה אחד עם הבטחת קיומה של תחבורה ציבורית במחירים שווים לכל נפש, ועם חתירה לרמת שירות שיהיה בה כדי לעודד את השימוש בתחבורה ציבורית גם בידי בעלי רכב פרטי.

2. עם פעולות האגודה שעליהן עמד משרד מבקר המדינה בדוח הזה נמנית מערכת הקשרים בין האגודה לבין חברות שהן בבעלותה או בבעלות חבריה, או בבעלות משותפת שלה ושל חבריה, שבהנהלות שלהן חברים חברי מזכירות האגודה. אחדות מן החברות האלה אינן פעילות, אחדות פועלות בענף התיירות ואחדות מחזיקות בנכסי דלא נידי המושכרים לאגודה. האגודה מקבלת מהחברות דמי ניהול ומספקת להן מימון בתנאים מועדפים. אחת החברות שבבעלות מלאה של האגודה, מכרה נכס דלא נידי רב ערך לחברה, שבבעלות חברי האגודה, בלא שערך הנכס נבדק בקפדנות הנדרשת נוכח שוויו הרב ומערכת הקשרים שבין האגודה והחברה שרכשה את הנכס.

לדעת מבקר המדינה, הקשרים בין האגודה לבין חברות שבבעלות חברי האגודה, במישרין או בעקיפין, חייבים להתנהל על בסיס עסקי, כדי למנוע אפשרות שהאגודה, הנהנית מתמיכה, תיטיב עם חבריה באמצעות חברות שבבעלותם.

3. במסגרת הביקורת בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים של מינהל באגודה והעלה ליקויים בתחום תנועת האוטובוסים וטיב השירות לנוסע. עוד נמצאו ליקויים בהליכי משמעת כלפי נהגים שהיו מעורבים בתאונות; בסדרי מתן הלוואות לגורמים חיצוניים מכספי קרן ההצטיידות הממומנות בידי הממשלה; בתנאי ההעסקה המפליגים של אחד העובדים הבכירים; ובסדרי רכישת חלפים ומכירת ציוד שלא התנהלו בהקפדה על כללי מינהל מקובלים.

4. האגודה, המפעילה תחבורה ציבורית באזור מטרופוליטני מרכזי במדינה, תוך קבלת תמיכה ניכרת מקופת הציבור, עושה מאמצים כדי לשפר את השירות לנוסעים, בין השאר, עקב התחרות הקיימת בקווים מסוימים. בד בבד עם מאמצים אלה עליה לפעול לקראת איזון כלכלי לטווח ארוך ולייחד תשומת לב רבה יותר לסדרי מינהל תקינים. סדרים אלה יסייעו לה לנהל את המפעל המשקי הגדול שבבעלותה הן לטובת חבריה והן לטובת ציבור הנוסעים, הזכאים תמורת כספם וכספי הממשלה המוזרמים לאגודה, לשירות טוב ויעיל.

מבקר המדינה

ירושלים, אדר התשנ"ג  
מארס 1993