

פעולות ביקורת

במשרד התחבורה נבדקו ההתקשרויות של המשרד עם קואופרטיב אגד שעל פיהן משלם לו המשרד בכל שנה תמיכות של מאות מיליוני ש"ח להוזלת תעריף הנסיעה לנוסע, לרכישת אוטובוסים ולשיפורים בתחבורה הציבורית. נבחנו סעיפי ההסכם שנחתם באמצע פברואר 1996 ועלותו לממשלה כנגד ההתחייבויות שקיבל עליו אגד.

במינהלת להסעה המונית במטרופולין דן, שהוקמה בינואר 1995 בידי משרד התחבורה ועיריית תל אביב; בחברה הממשלתית נתיבי תחבורה עתידיים (נת"ע), שהוקמה במחצית השנייה של שנת 1997 במקום המינהלת האמורה; וברשות הנמלים והרכבות; נבדקו פעולות הגופים האלה והתיאום ביניהם בכל הקשור לתכנון החלופות השונות של המערכת להסעה המונית במטרופולין ולהכנות לבחירת החלופה העדיפה. כמו כן, נבדקו ההתקשרויות לביצוע עבודות תכנון וייעוץ בעבור משרד התחבורה ובעבור המינהלת.

במינהל התעופה האזרחית שבמשרד התחבורה וברשות שדות התעופה נבדקו הפעולות הקשורות להכנת תכנית אב לתעופה ותכנית מתאר ארצית לתעופה; נבחנו תכניות הפיתוח של שדות התעופה שבאחריות ובתפעול רשות שדות התעופה, חוץ מנמל התעופה בן גוריון (נתב"ג), ושל המנחתים שבאחריות משרד התחבורה.

במועצה הלאומית למניעת תאונות נבדקו מספר מינויים בלתי תקינים (ראה הפרק "מינויים פוליטיים ובלתי תקינים").

התקשרויות הממשלה עם אגד

ריכוז ממצאים

שירותי התחבורה הציבורית מוסדרים על ידי הממשלה והיא גם המפקחת על תעריפי הנסיעות. יעדיה העיקריים של הממשלה בפעילותה זו הם הבטחת רמת ניידות נאותה במחיר סביר לכל תושבי המדינה, ושיפור היעילות הכלכלית והתפקודית של מפעילי התחבורה הציבורית. אחת לכמה שנים הממשלה חותמת עם המפעילים על הסכמים המסדירים את הקשרים בינה לבינם וקובעים את סכומי התמיכות שהיא תשלם להם

ואת אופן חישובן ותשלומן. קואופרטיב אגד (להלן - אגד) מפעיל כ-70% מקווי השירות של האוטובוסים.

בהסכמים עם המפעילים עודכן סל התשומות על רכיביו, משקלו של כל רכיב וכן הפדיון התקני. אלה שימשו בסיס לחישוב תעריפי הנסיעה וסכומי התמיכות ששולמו למפעילים. ההסכמים לא השיגו את אחת המטרות העיקריות של יישום המלצות ועדת קשתי: מניעת הצורך בהתערבות הממשלה בניהול המפעילים וביטול הקשר הישיר בין הוצאותיהם בפועל לבין התעריפים וסכומי התמיכות.

באמצע פברואר 1996 חתמה הממשלה על הסכם עקרוני עם אגד (להלן - הסכם העקרונות). נקבע בו, בין היתר: תחולתו לעשר שנים, למפרע, מינואר 1996; מבנה ההון של אגד יוסדר על ידי הקמתן של חברת אחזקות, שתונפק בבורסה בתוך ארבע שנים, ושל שתי חברות בנות, אחת לתחבורה ציבורית ואחת לנסיעות מיוחדות; אגד התחייב להתייעל, והחל בשנת 1997 יקטן סכום סל התשומות ב-2% בשנה; הממשלה תגדיל את התמיכה השנתית לאגד ב-110 מיליון ש"ח, נוסף על התמיכה ששולמה בשנת 1995; עם ביצוע ההנפקה (תוך ארבע שנים) תפרע המדינה, במשך עשר שנים, חובות של אגד לבנקים בסך של 750 מיליון ש"ח, והתמיכה השנתית תגדל עוד בסכום של 105 מיליון ש"ח (כל הסכומים במחירי דצמבר 1994).

הסכם העקרונות הוחל מינואר 1996, אף על פי שתוקפו של הסכם הבראה שנחתם בשנת 1989 היה עד אוגוסט 1996. בהסכם העקרונות לא הושלם הטיפול בנושאים חשובים, כגון: פרטי ביצוע הפרדה תמחירית בין קווי השירות; קביעת מנגנון להתחשבות על שינויים בהיקף השירות. עניינים אלו נדחו עד להשלמת הסכם מפורט שהיה אמור להיחתם עד אוגוסט 1996. עד סוף 1997 לא נחתם ההסכם המפורט.

המשא ומתן שהתנהל לקראת החתימה על הסכם העקרונות לא תועד כראוי: לא נרשמו פרוטוקולים מהדיונים; לא נרשמו הסיכומים שהצדדים הגיעו אליהם; ולא נמצאו חישובים כלכליים בדבר עלותם של ההסכמים ובדבר התועלת שהמדינה מתכוונת להפיק מהם.

לשכת היועץ המשפטי של משרד התחבורה ולשכת היועץ המשפטי של משרד האוצר לא נתבקשו לסייע בהכנת הסכם העקרונות. הם לא שותפו בניסוחו, אף שהסכם העקרונות עוסק בעניינים משפטיים סבוכים ומורכבים.

משרד האוצר ומשרד התחבורה לא ביקשו, וממילא לא קיבלו, מוועדת הכספים של הכנסת אישור לכריתת ההסכם, אף שהדבר מתחייב מהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

בהסכם העקרונות לא הובטח שהסיוע הגדול הנוסף שהממשלה תיתן לאגד, עם שינוי מבנה ההון, אכן יביא לפתיחת ענף התחבורה לתחרות.

כדי לקבל מידע חיוני על ההכנסות ועל מספר הנוסעים בקווי השירות של אגד, מידע שעשוי להיות חשוב לממשלה בעת הפרטת קווי השירות, הוחלט עוד בשנת 1991 על הפעלת מערכת ממוכנת למכירת כרטיסים באוטובוסים אולם עד סוף דצמבר 1997 לא הוחל באספקת המכשירים. גם הסכם העקרונות אינו מבטיח כי מידע זה אכן יהיה זמין עד שנת 2000, מועד שבו אמורה ההנפקה להיעשות.

בדוח הכספי של אגד לשנת 1994 נעשו התאמות ששימשו בסיס לקביעת סכום ההתחייבויות שהממשלה תיטול עליה. נעשתה התאמה של העתודה לזכויות פנסיוניות ולפיצויים ובמסגרתה הוגדלה העתודה בכ-824 מיליון ש"ח. סכום זה משקף

את ההתחייבויות של אגד כלפי חבריו שיפרשו לפנסיה מוקדמת. יוצא אפוא שהממשלה תממן לחברי אגד זכויות פנסיה שאינן מקובלות במשק, אף שהיא מתנגדת להחיל זכויות כאלה על מגזרים אחרים.

בהסכם העקרונות נקבעו כללים להשתתפותה של הממשלה במימון הקרן להצטיידות באוטובוסים חדשים, בלי להתחשב בכך שעל פי אותו הסכם עצמו אמורה לקום חברה לנסיעות מיוחדות שהממשלה אינה אמורה לרכוש או לחדש את האוטובוסים אשר בהם תשתמש חברה זו.



1. האוטובוסים הם אמצעי חשוב להסעת המונים. לפי נתוני משרד התחבורה (להלן - המשרד) שיעור הנסיעות בתחבורה הציבורית בכלל הנסיעות בישראל ירד מאוד: מכ-55% בשנות השבעים לכ-33% בשנת 1996. הירידה נגרמה, בין היתר, מן העלייה הכללית ברמת ההכנסות וברמת החיים ובמידה רבה מן השינוי שחל ביחס בין עלות השימוש ברכב פרטי, שפחת במונחי הכנסה, לבין תעריפי התחבורה הציבורית. בשנים 1989-1995 עלו תעריפי הנסיעה באוטובוסים בכ-207% ואילו מחירו של בנזין 96 אוקטן עלה בכ-166% ומדד המחירים לצרכן עלה ב-152%, בקירוב.

עם זאת, התחבורה הציבורית באוטובוסים היא אמצעי התחבורה הבלעדי לבעלי הכנסה נמוכה, לילדים ונוער, ולקשישים. שירות יעיל של תחבורה ציבורית חיוני למהלך החיים הסדיר במדינה ולתפקוד המשק.

מנקודת ראות ציבורית ראוי להעדיף את התחבורה הציבורית, אשר יחסית למספר המשתמשים בה גורמת פחות גודש בכבישים ופחות זיהום אוויר.

התחבורה הציבורית באוטובוסים נשלטת בידי שני הקואופרטיבים הגדולים, אגד ודן, המפעילים כ-97% מקווי השירות של התחבורה הציבורית; אגד לבדו מפעיל כ-70% מכלל הקווים. שניהם מהווים מונופולים באזורים בהם הם פועלים. בתחבורה הציבורית יש תחרות חלקית בלבד, מצד מוניות שירות, בעיקר בקווים הרווחיים יותר. היות שהשירות חיוני ונשלט בידי מונופולים, נדרשת מעורבות של הממשלה בהסדרתו ובפיקוח על תעריפי הנסיעות. הסדרת השירות נעשית באמצעות רישיונות שנתיים שהמפקח על התעבורה במשרד מוציא למפעילים. הרישיונות ניתנים על פי תקנות התעבורה ונקבעים בהם קווי הנסיעות, התחנות, לוחות הזמנים והתעריפים.

במשך שנים רבות קבעה הממשלה את תעריפי הנסיעה בתחבורה הציבורית בשיעורים נמוכים מן העלויות המוכרות של הקואופרטיבים האמורים, ולכן שילם להם משרד האוצר תמיכות שהסתכמו במאות מיליוני ש"ח בשנה. אף שהתמיכות נועדו להוזיל את כרטיסי הנסיעה לנוסעים, נהנים מהן גם המפעילים, שכן הן מביאות להגדלת הביקוש לנסיעות בתחבורה הציבורית שלא על חשבון המפעילים. בעקיפין נהנים מן התמיכות הללו גם הנוהגים ברכב הפרטי, שכן התחבורה הציבורית מפחיתה במידת מה את הגודש בכבישים.

2. בשנים 1993-1995 היו התמיכות במפעילי התחבורה הציבורית כ-36%-30% מהכנסותיהם: בשנת 1993 הסתכמו התמיכות ב-922 מיליון ש"ח, מזה 665 מיליון ש"ח לאגד; בשנת 1994 - ב-813 מיליון ש"ח, מזה 570 מיליון ש"ח לאגד; ובשנת 1995 - ב-744 מיליון ש"ח, מזה 529 מיליון ש"ח לאגד (כל הסכומים במחירי שנת 1995). הסיבה לירידה בהיקף

התמיכה במפעילים בשנים 1994 ו-1995 לעומת 1993 נעוצה בעלייה בפדיון התקני (ראה להלן) שנבעה מעליית התעריפים בשיעור גבוה מעליית מדד המחירים לצרכן. בשנת 1996 הסתכמו התמיכות ב-1,074 מיליון ש"ח, גידול נומינלי של כ-44% לעומת סכום התמיכות בשנת 1995. הגידול נבע מקצתו - כ-119 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1995) - מהגדלת התמיכה לאגד בעקבות חתימת הסכם עקרונות עמו, ומקצתו - מאי-העלאת תעריפים וממתן הנחות לקשישים.

3. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי 1994 ומארס-אוגוסט 1996 את ביצוע ההסכם בין הממשלה לבין אגד משנת 1989 (להלן -הסכם הבראה) ואת תהליך החתימה על הסכם העקרונות בין הממשלה לאגד ואת ההשפעות והתוצאות שיהיו לו בעתיד. הבדיקות נעשו במשרד - באגף תכנון וכלכלה, באגף לפיקוח כלכלי ופיננסי בתחבורה הציבורית, ובאגף המפקח על התעבורה - באגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), ובאגד.

תעריפי הנסיעה ושיעורי התמיכה במפעילים

עד שנת 1971 לא קבע המשרד הנחיות לחישוב אומדן העלויות המוכרות על ידו, של מפעילי התחבורה הציבורית, ולחישוב השינויים שחלו בהן כתוצאה מהתייקרות התשומות השונות. במהלך השנים התקיים מפעם לפעם משא ומתן בין המשרד ומשרד האוצר לבין המפעילים בעניין קביעת העלויות, ובכלל זה - בסוגיית השכר המוכר על ידי המשרד של חברי הקואופרטיבים ושיעורי עדכונם. התעריפים חושבו לפי שיטת "קוסט פלוס" שהיא תמריץ שלילי להתייעלות.

בשנת 1971 מינה שר התחבורה ועדה ציבורית בראשותו של מר מ' קשתי (להלן - ועדת קשתי). הוטל עליה להציע, בין היתר: (א) שיטה למדידת שיעורי עליית התעריפים ולעדכוןם ולקביעת התמיכות שיינתנו למפעילי התחבורה הציבורית (כגון סל התחבורה); (ב) כללים למערכת יחסי הגומלין בין חברות האם לחברות הבת בקואופרטיבים, על כל הכרוך בכך; (ג) דרכים ואמצעים לפיקוח שתפעיל הממשלה על הקואופרטיבים ופעולותיהם.

המלצות ועדת קשתי נגעו לסעיף (א) בלבד. הן אומצו בידי המשרד וקיבלו תוקף מחייב באוקטובר 1971, עם חתימת הסכם בין הממשלה לבין כל אחד מהמפעילים.

ההמלצה העיקרית של ועדת קשתי, היתה לקבוע סל תשומות בהתבסס על הדוחות הכספיים המאושרים של המפעילים לשנת הכספים 1969. הסל יכלול רכיבי הוצאות שיוכרו ומשקלו של כל רכיב בסל הזה. עלות הרכיבים תעודכן על פי השינויים במדדים חיצוניים בלתי תלויים. הממשלה תבטיח את כיוסי עלות סל התשומות באמצעות תעריפי הנסיעות או תמיכות.

ההסדר שנקבע בעקבות המלצות ועדת קשתי לא פתר את כל הבעיות. לא הובא כלל בחשבון החוב הכספי של אגד שהצטבר עד שנת 1969 ולא הובאו בחשבון התאמות שייעשו בעקבות שינויים אפשריים בהיקף ההסעות. ועדה ציבורית שנייה, ועדת גולומב, שהוקמה בשנת 1974, המליצה להמשיך בהסדר העקרוני שקבעה ועדת קשתי, אך הציעה שינויים אחדים, בהם מתן אשראי מסוים לאגד. ועדת גולומב גם קבעה הסדר להתאמת שיעור התמורה אם היקף ההסעה, מבחינת הפדיון בפועל, יגדל ביותר מ-10% בשנה פלונית (תיקון ריגר). במהלך השנים לא היה שימוש רב בהסדר זה, שכן היתה, כאמור, ירידה מתמשכת בפדיון בפועל, במונחים ריאליים.

לצורך הכנת התחשיבים לקביעת תעריפי הנסיעה וסכומי התמיכות במפעילים נקבעו על ידי המשרד ואגד במהלך השנים המשתנים האלה:

(א) **סל תשומות**: סכום ההוצאות המוכרות על ידי המשרד הדרושות כדי לקיים את שירותי המפעיל. הסל הבסיסי נקבע, כאמור, על פי המלצות ועדת קשתי, על סמך ההוצאות בפועל בשנת הכספים 1969 (להלן - שנת הבסיס), בניכוי 5% (ההוצאה באותה שנה על הסעות תיירים). במהלך תוקפם של ההסכמים עם המפעילים הוצמד סל התשומות להתייקרות שחושבה על פי מדדים חיצוניים ובהתאם למשקל היחסי של כל רכיב בסל. עד יוני 1988 היתה עלות השכר, שהיא הרכיב העיקרי בסל התשומות (כ-60%-70%), צמודה למדד השכר הממוצע במשק, ולאחר מכן - למדד המחירים לצרכן.

(ב) **הוצאה בפועל**: ההוצאה למעשה של המפעיל על מתן השירותים לנוסעים, כפי שהיא משתקפת בדוחות הכספיים. מדידת ההוצאה בפועל מושפעת גם מן העובדה שהמפעילים עוסקים בפעילויות נוספות על אלה שאמורות להיות מכוסות על ידי סל התשומות המוכר, למשל - נסיעות מיוחדות.

(ג) **פדיון בפועל**: הכנסות המפעילים מהפעלת התחבורה הציבורית על פי התעריפים שנקבעו ומספר הנוסעים.

(ד) **פדיון תקני**: הפדיון בפועל בשנת הבסיס מהפעלת קווי התחבורה הציבורית. סכום הפדיון התקני מתעדכן על פי השינויים בתעריפי הנסיעות שהממשלה מאשרת. כמו כן עודכן, על פי הפדיון בפועל, סכום הפדיון התקני במהלך השנים בעת שנחתמו הסכמים חדשים, או במועדים אחרים שהוסכם עליהם.

(ה) **תמיכה למפעילים**: התמיכה מחושבת על פי ההפרש בין סכום סל התשומות לבין הפדיון התקני, גם אם הפדיון בפועל בשנים הבאות קטן מהפדיון התקני (ראה להלן "הפדיון התקני").

יישום העקרונות שהציעה ועדת קשתי נועד למנוע את ההסתמכות על ההוצאות בפועל. התעריפים והתמיכות אמורים לכסות סל תשומות תקני. דבר זה יצר למפעילים תמריץ להתייעל, שכן ההפרשים בין ההוצאות בפועל לבין הסל התקני יישארו בידי המפעילים אם יהיה רווח, והמפעילים ישאו בהפסדים במידה שיהיו כאלה. בשל כך נוצרו ציפיות שהממשלה לא תיאלץ עוד להתערב בניהול הקואופרטיבים.

הציפיות נוצרו, בין השאר, בשל עמדת המשרד, שהסביר עוד בשנת 1973 (ראה דוח שנתי 23, עמ' 600), כי אינו מתערב בקביעת השכר ובקביעת מבנה ההוצאות של הקואופרטיבים ואינו מתכוון לכסות את גירעונותיהם הנוצרים כתוצאה ממבנה הוצאות מסוים, ואף אינו אחראי ליעילות הקואופרטיבים או לפיריון עבודתם. כן הסביר המשרד שהמלצות ועדת קשתי נועדו בעיקר לחישוב נאות של הפיצוי לקואופרטיבים על התייקרויות, שישמש בסיס להעלאת התעריפים.

אולם ועדת קשתי עצמה היתה ערה למגבלות הסל, ובדוח שהגישה ציינה כי "שיטת חישוב התייקרויות שהוצעה תמצא יעילה רק לאחר שיובטח כי הבסיס ממנו יוצאים מאפשר לקואופרטיב רווחיות סבירה. אם קיים במקור פער בין ההכנסות וההוצאות עלולה השיטה להביא להנצחתו של הפער או אף להגדילו". הוועדה גם קבעה שיש לעדכן את סל התשומות אחת לשלוש-ארבע שנים על פי הדוח הכספי המאושר האחרון שהוגש לפני העדכון.

יישום עקרונות ועדת קשתי - ההסכמים בין הממשלה לאגד

המלצות ועדת קשתי יושמו בהסכמים בין הממשלה למפעילים.

סל התשומות

1. באוקטובר 1971 נחתם, כאמור, הסכם בין הממשלה לבין אגד לשלוש שנים. ההסכם התבסס על המלצות ועדת קשתי. תוקפו פג בשנת 1974, אולם רק בינואר 1984 נחתם הסכם שני - עד אוגוסט 1986. בדצמבר 1987 נחתם בין הצדדים הסכם שלישי, לעשר שנים מספטמבר 1986 עד אוגוסט 1996. עוגנו בו עקרונות ההתקשרות בין הצדדים לקראת חתימת הסכם מפורט, אולם הסכם מפורט לא נחתם. במאוס 1989 נחתם בין הצדדים הסכם הבראה (במקום ההסכם השלישי) לעשר שנים, בתחולה למפרע מספטמבר 1986 ועד סוף אוגוסט 1996 (להלן - הסכם הבראה). ממצאי ביקורת על ההסכם שנחתם בשנת 1987 ועל הסכם הבראה וביצועם עד סוף שנת 1990 הובאו בדוח שנתי 41 (עמ' 441-456).

ההסכמים השונים דנו בעיקר בדרך ההתאמה של סל התשומות לשינויים במבנה ההוצאות של אגד והתאמת הפדיון התקני לפדיון בפועל. במהלך השנים נכזבה הציפייה שהממשלה לא תתערב כלל בניהול הקואופרטיבים או בקביעת השכר של חבריהם, כפי שיוסבר בהמשך.

2. בהסכם שנחתם בשנת 1984 נקבע סל תשומות גדול ב-32%, בהשוואה מתואמת, מהסל הקודם. הסל משנת 1984 נקבע על פי העלויות בפועל בשנת הכספים 1981, בניכוי הוצאות על נסיעות מיוחדות ונסיעות תיירות (בשיעור של 21.4%). כן הוצא ממנו רכיב הפחת על אוטובוסים (ראה להלן "הצטיידות באוטובוסים"). בהסכם נקבע שהסל יצומצם בהדרגה בכ-13.6% עד ליום 1.4.86. כדי להקטין את ההוצאה בפועל ולא לחרוג מן הסל, התחייב אגד לנקוט צעדי התייעלות, בכללם הקטנת ההוצאות וצמצום מספר חבריו על ידי הוצאת חברים לפנסיה מוקדמת. אגד אמנם החל בפעולות הצמצום, אך לא הגיש נתונים מרוכזים ומתואמים ליום 31.3.86 על החסכונות שנבעו מצעדיו. בהעדר מידע זה, לא היה אפשר לקבוע אם החסכונות אכן תואמים את הדרישות שבהסכם (ראה דוח של הביקורת על אגד משנת 1986, עמ' 9-10).

3. בהסכם מדצמבר 1987 נקבע סל תשומות חדש. הסכום נקבע על פי ההוצאות בפועל בשנת הכספים 1985, והוא היה גדול בכ-1% בהשוואה מתואמת, מהסל הקודם. בקביעת הסל לא הובאו בחשבון השינויים (הגדלה או הקטנה) בהיקף השירות מאז הסל הקודם. יתרה מזו, במסמך של אגף התקציבים מאוקטובר 1987 צוין, שסכום הסל חושב על פי ההוצאות שהיו לאגד בשנת הכספים 1985 בתוספת כ-85 מיליון ש"ח, וכי סכום זה לא נכלל בהצעה של רואה החשבון מטעם המשרד שבדק את החישובים. התוספת נקבעה במשא ומתן בין הצדדים והתבססה בעיקר על השגות אגד על חישובי רואה החשבון ועל כוונת משרד האוצר לתת לאגד, באמצעות סל התשומות, מרווח למימון הוצאותיו הנוספות.

בהסכם הבראה משנת 1989 נקבע שרכיב השכר בסל התשומות יוצמד למדד המחירים לצרכן מיולי 1988 במקום למדד השכר הממוצע במשק שאליו היה הרכיב צמוד עד אז. בשנים 1989-1995 עלה מדד המחירים לצרכן יותר משעלה מדד השכר הממוצע במשק. כתוצאה מכך גדל רכיב השכר באותן שנים בסכום של 747 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים).

- משרד מבקר המדינה עשה השוואה בין הוצאות אגד בפועל לבין סל התשומות בשנים 1989-1992, ורואה חשבון חיצוני מטעם המשרד עשה השוואה בין ההוצאות בפועל לבין הסל בשנים 1993-1994. ההשוואה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה, שמשנת 1989 היה סכום הסל גדול מההוצאות בפועל. עד סוף 1993 גדל הפער ביניהם והוא נע בין 4.5%-ל-15% מהסל. הירידה בהוצאות בפועל בשנים האמורות נבעה מירידה בשיעור חברי אגד בקרב המועסקים בו מ-62% ל-50% ומהעובדה שהסל הבסיסי חושב על פי ההוצאות בפועל בשנת 1988, שבה נכללו בהוצאות על השכר גם הוצאות חד-פעמיות ניכרות על פרישת חברים (תשלומי פנסיה מוקדמת).

במשרד, באגף התקציבים ובאגד לא בחנו נתונים אלה ולא חישובו איזה חלק של ההפרש בין ההוצאות בפועל לבין הסל נובע מהתייעלות אגד ואיזה חלק נובע מהגורמים האמורים.

הפדיון התקני

התמיכה שניתנה למפעילים היתה, כאמור, בסכום ההפרש שבין הסל לפדיון התקני. בדרך זו הוטל על אגד לספוג את ההפרש בין הפדיון התקני לפדיון בפועל. מכאן, שבהסכמים שנחתמו עם אגד לא הובאה בחשבון האפשרות של ירידה בביקוש לשירותיו (ראה להלן "פיקוח על רמת השירות").

בהסכם משנת 1989 נקבע, כי אחת לשנה תיעשה התאמה בין הפדיון התקני לפדיון בפועל, על פי נוסחת התאמה שתקבע בהסכם בין הצדדים, אך הסכם כזה לא נחתם, ועד תחילת 1993 אף לא נקבעה נוסחה להתאמה. ואכן, בשנים 1989-1995 היה הפדיון בפועל קטן ב-7%-14% מן הפדיון התקני. על הירידה בפדיון בשנים 1989-1992 נקבע במשא ומתן שאגד תקבל פיצוי חלקי.

- רק בפברואר 1993 נחתם הסכם שקבע מנגנון לפיצוי על הירידה בפדיון. על פי אותו הסכם, יספוג אגד 50 מיליון ש"ח (בהצמדה למדד תעריפי הנסיעה) מההפרש בין הפדיון התקני לפדיון בפועל, ואילו ביתרה ישאו הממשלה ואגד במידה שווה.

הצטיידות באוטובוסים

1. סל התשומות משנת 1971 כלל פחת אוטובוסים, ובשנים 1971-1982 הוא הגיע לסכום של כ-95 מיליון דולר. הסכום לא נרשם בתור קרן לחידוש ציוד (ראה להלן "קרן ההצטיידות"). באותן שנים רכש אגד כ-1,500 אוטובוסים חדשים בעלות כוללת של כ-80 מיליון דולר. בשנים 1979-1981 רכש אגד עוד 1,165 אוטובוסים ועקב כך נקלע לחובות, אולם במסגרת ההסדר בשנת 1984 הסכימה הממשלה לכסותם.

מינואר 1984 ואילך הסכימה הממשלה לממן את רכישת האוטובוסים לאגד בקווי השירות, ולכן רכיב חידוש הציוד (דהיינו - ההפרשה לפחת) הוצא מסל התשומות. רק בהסכם ההבראה ממאוס 1989 נקבע, כי תוקם קרן לחידוש צי האוטובוסים. בנספח לאותו הסכם נקבע תקנון לקרן המגדיר את מטרתיה, דרכי ניהולה, המקורות למימון רכישת האוטובוסים ודרך השקעת הכספים עד לביצוע הרכישות. כן נקבעה לקרן הנהלה של חמישה חברים: שלושה נציגי אגד, נציג המשרד ונציג משרד האוצר. כמו כן נקבע שהחלטות הקרן יתקבלו ברוב רגיל של חבריה.

- יוצא אפוא, שאף על פי שהממשלה מימנה את כל הסכומים הדרושים לרכישת אוטובוסים בקווי השירות, לא היה לה רוב בהנהלת הקרן, ולכן החלטות יכלו להתקבל גם חרף התנגדות נציגיה בהנהלת הקרן.

2. על פי תקנון הקרן, תישא הממשלה ב-92% מעלות ההצטיידות השנתית. שיעור זה גדול מחלקם היחסי של האוטובוסים בקווי השירות מכלל האוטובוסים של אגד, משום שבמקצת האוטובוסים משתמש אגד לנסיעות מיוחדות בשעות שאין הם משמשים בקווי השירות. אך גם לפי זה היה על אגד לשאת ב-12% מעלות ההצטיידות (ראה דוח שנתי 41, עמ' 455).

3. בתקנון נקבע כי כספי הקרן ופירותיה ישמשו לרכישת 230 אוטובוסים בשנה מכמה דגמים, על פי חלוקה שנקבעה בתקנון. עוד נקבע, כי הממשלה תעביר בכל שנה את חלקה, המתקבל ממכפלת מספר האוטובוסים במחירם הבסיסי של האוטובוסים שהיה במאי 1989 ובהצמדה

למדדים שנקבעו בתקנון. בשנת 1994 העבירה הממשלה לקרן סכום של כ-180 מיליון ש"ח ואגד כ-13 מיליון ש"ח.

4. בתקנון הקרן נקבע עוד, כי מדיניות ההשקעה של עודפי הכספים בקרן תיקבע בשיתוף עם נציגי החשב הכללי שבמשרד האוצר ותאושר בידי החשב הכללי (להלן - החשכ"ל). בנוהל הרישום וההתחשבנות של הקרן מיולי 1990, המבוסס על נספח להסכם ההבראה, נקבע שמדיניות ההשקעות תיקבע על פי החלטת אגד ובהנחיית נציגי החשכ"ל. לפי דוח יתרות של הקרן ליום 31.12.94, הצטברו יתרות בסכום כולל של 28 מיליון ש"ח בקירוב, ואגד השקיע אותן בפיקדון נושא ריבית יומית ובפיקדון קצר מועד.

- הביקורת העלתה, כי מדיניות ההשקעה לא אושרה בידי הנהלת הקרן, כנדרש לפי סדרי מינהל תקין; המדיניות גם לא הונחתה ולא אושרה בידי החשכ"ל, כנדרש בתקנון. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין אגד, כי משנת 1996 ניתן אישור של חשב המשרד למדיניות ההשקעה של כספי הקרן. למרות האמור בתשובת אגד על הקרן לפעול על פי תקנונה ולא לחרוג ממנו.

כיסוי חובות אגד

ועדת קשתי התעלמה מגירעון המפעילים בשנת הבסיס (שנת הכספים 1969). השיטה לקביעת התעריפים נבנתה כך שבכל שנה יהיה הגירעון בסכום הנומינלי שהיה בשנת הבסיס - פירושו של דבר, שהגירעון יקטן ריאלית ככל שיעלו מדדי רכיבי הסל.

בהסכם משנת 1984 הובאו לראשונה בחשבון החובות של אגד. הממשלה נטלה עליה לפרוע סכום בשווי של כ-235 מיליון דולר מן החוב של אגד, חוב שנוצר בעיקר מהצטיידות באוטובוסים. סכום זה היה כ-71% מן החובות של אגד ליום 31.3.83 שהוצגו לפני הממשלה. בידי משרד האוצר והמשרד לא עלה להמציא למשרד מבקר המדינה פירוט של סכום החוב וניתוחו, לפי הגורמים להיווצרותו, ופירוט הנסיבות שהפרשה לפחת, כפי שנכללה בסל התשומות, לא הספיקה למימון ההצטיידות. גם אגד לא המציא פירוט וניתוח כזה.

הפרדה בין השירות הציבורי לנסיעות מיוחדות

באוגוסט 1979 הוצאו מן הסל הנסיעות המיוחדות. על בסיס חלקן בהכנסות הוקטן ב-20% שיעור ההוצאות בסל, נוסף על 5% שהופחתו לפני כן, על פי קביעת ועדת קשתי.

ראוי לציין, כי בתחום הנסיעות המיוחדות אגד מתחרה במפעילים אחרים אשר אינם מקבלים כל תמיכה ממשלתית.

היות שסל התשומות אמור להיקבע מחדש אחת לשנים מספר, על יסוד ההוצאות בפועל בשנת בסיס חדשה שנקבעה בכל הסכם שנחתם, היה דרוש שתהיה במערכת החשבונות של אגד הפרדה בין הוצאותיו להפעלת קווי השירות לבין אלו הכרוכות בהפעלת הנסיעות המיוחדות. דבר זה דרשה הממשלה פעמים מספר, כמפורט להלן:

1. בהסכם מינואר 1984 נקבע, כי אגד ינהל מערכת חשבונות אחת לקווי השירות הציבורי ומערכת חשבונות אחת לפעילויות האלה: נסיעות מיוחדות, נסיעות תיירים ופעילויות אחרות (בהנהלת החשבונות של אגד מתנהלים רישומים נפרדים, כמפורט לעיל, להכנסות בלבד). בהסכם ההבראה משנת 1989 התחייב אגד להימנע משימוש לצורך נסיעות שאינן בקווי השירות באוטובוסים שנועדו לקווי שירות, ולבצע הפרדה חשבונאית תמחירית בין הנסיעות בקווי

השירות לבין הנסיעות המיוחדות, נסיעות תיירות ופעולות אחרות. בהסכם נקבע, כי בתוך שלושה חודשים מיום חתימתו ימונה צוות משותף לצדדים שיקבע את שיטת ניהול החשבונות ואת דרכי הבקרה על ביצוע הפרדה החשבונאית.

- הביקורת העלתה, כי מאז ההסכם משנת 1984 ועד פקיעת תוקפו של הסכם ההבראה משנת 1989 לא נעשתה הפרדה האמורה ולא מונה הצוות האמור. במהלך השנים 1990-1995 אמנם התקיימו דיונים בין נציגי הצדדים, אך לא גובשה שיטה מוסכמת של הפרדה חשבונאית כאמור לעיל. ביולי 1991 הגיש אגד לנציגי המשרד ולאגף התקציבים דוח הפרדה חשבונאית על פעולותיו ברבעון ינואר-מארס אותה שנה, אולם המשרד ואגף התקציבים הסתייגו מהדוח, וסוכם כי הממשלה, באמצעות רואי חשבון מטעמה, תעשה הפרדה חשבונאית לפי גישתה. נציגי אגד התחייבו לספק לנציגי הממשלה כל מידע שידרשו לצורך עשיית הפרדה החשבונאית.

2. משנת 1991 ואילך אגד מגיש למשרד דוחות רווח והפסד ובהם הפרדה, לפי שיטתו, בין הכנסותיו מנסיעות בקווי השירות לבין הכנסותיו מנסיעות מיוחדות. בשנים 1991-1993 לא עשה המשרד, באמצעות רואה חשבון, הפרדה תמחירית משלו. רק בדצמבר 1995 עשה רואה חשבון מטעם המשרד חישוב של הפרדה לשנת 1994. לפי חישובי אגד, היו לו בשנת 1994 רווחים בסך כ-51.5 מיליון ש"ח מהפעלת נסיעות מיוחדות, ואילו לפי חישוביו של רואה חשבון נגרם לאגד הפסד של כ-34.2 מיליון ש"ח מהפעלתן.

- לפי חישובי אגד, הרווח מהפעלת קווי שירות בשנת 1994 היה כ-12 מיליון ש"ח, ואילו לפי חישובי רואה חשבון מטעם המשרד היה הרווח (כולל התמיכות) כ-97.7 מיליון ש"ח. מכאן, שלפי חישוב רואה חשבון מטעם המשרד, התמיכות ששילמה הממשלה לאגד כללו גם תמיכה לנסיעות המיוחדות.

- ההבדלים הניכרים בין התוצאות של חישובי אגד לבין התוצאות של חישובי רואה חשבון מלמדים שיש לגבש מיד שיטה מוסכמת להפרדה חשבונאית, שכן בהעדר שיטה כזאת אין אפשרות לקבוע בהסכמים בעתיד סל תשומות שישקף את ההוצאות בפועל. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1996 ציין אגף התקציבים, כי מאחר שהממשלה סבורה שכל הפרדה תמחירית תתבסס על הנחות שעוללות להביא לטעות גדולה בחישובי רווחיות הנסיעות המיוחדות, סוכם במסגרת הסכם העקרונות משנת 1996 (ראה להלן "הפרדת הנסיעות המיוחדות") על הפרדה משפטית, תפעולית וחשבונאית, מלאה בין קווי השירות לבין הנסיעות המיוחדות.

תמחור קווי השירות

סל התשומות של אגד מחושב למכלול קווי השירות; אין בו הפרדה תמחירית בין הקווים השונים. מכאן שקביעת התעריפים והתמיכות אינה מתבססת על עלות נפרדת של כל קו וקו. לדעת אגד, יש קווי שירות רווחיים בתעריפים הקיימים ויש קווים אחרים הנתמכים באמצעות סבסוד צולב מרווחי הקווים הרווחיים. בשיטת החישוב הנהוגה אין אפשרות לקבוע את ההיקף של הסבסוד הצולב. אגד מעוניין להוזיל את דמי הנסיעה בכמה קווים, למשל בקו תל אביב-ירושלים, בלי להקטין את סך הפדיון התקני, כל זאת כדי להתחרות במוניות השירות באותם קווים.

- עוד בשנת 1991 הוחלט להפעיל שיטה ממוכנת למכירת כרטיסים בכל האוטובוסים של אגד, שתספק נתונים על ההכנסות ועל מספר הנוסעים בקווים השונים, כדי שיהיה אפשר להקטין את הסבסוד הצולב וכדי לקבוע מדיניות הפעלה של התחבורה הציבורית, אולם רק ביולי 1996 נחתם הסכם לרכישת המכשירים

שיסופקו החל במארס 1997 וכלה במהלך שנת 2000. עד סוף דצמבר 1997 לא הוחל באספקת המכשירים.

פיקוח של משרד התחבורה

1. בהסכם מינואר 1984 התחייב אגד להגיש למשרד דוח חודשי שיכלול חשבון רווח והפסד ויתבסס על הנהלת החשבונות. הביקורת העלתה, כי אגד הגיש למשרד, בהסכמתו, דוחות רבעוניים הכוללים חשבון רווח והפסד ומבוססים על הנהלת חשבונות. דוחות רבעוניים אלה לא הוגשו בסדירות, אלא לאחר פנייה של המשרד לאגד.

על פי ההסכם האמור, התחייב אגד להגיש למשרד: (א) בתחילת כל רבעון תחזית תזרים מזומנים לרבעון; (ב) בחודש יולי בכל שנה תקציב פעולות שנתיות לפי סוגי הפעילויות השונות; (ג) תקציב פיתוח והשקעות.

הביקורת העלתה שאגד לא עמד בהתחייבויותיו אלו.

2. בדצמבר 1985 החליט המשרד לרכז את סמכויות הטיפול בתחבורה הציבורית באגף לפיקוח כלכלי ופיננסי בתחבורה הציבורית, שהוקם עוד בשנת 1980. הצורך בריכוז סמכויות אלו נבע מהמעורבות הממשלתית הגדולה בענף ומן ההיקף הגדול של התמיכות לתחבורה הציבורית שהגיע באותה שנה (1985) ל-250 מיליון דולר.

האגף טיפל רק בהתחשבות השוטפת הכרוכה בתשלום התמיכות ובעניינים דחופים שהעלו הקואופרטיבים. הוא לא קיים מעקב ופיקוח שוטפים על תחומים רבים, כמו שכר החברים באגד, מצב הנזילות, והקשרים עם חברות הבת שלו. הוא גם לא ריכז את הדיונים לקראת חתימת הסכם חדש עם אגד. בנושאים שצוינו לעיל עסקו בעיקר אגפים אחרים במשרד וכן אגף התקציבים שבמשרד האוצר. בהעדר גוף שתפקידו לרכז את הטיפול בתחבורה הציבורית ולתאם בין הגופים השונים שנשאו ונתנו עם אגד לקראת חתימת ההסכמים, התקשתה הממשלה לגבש עמדה אחידה במשא ומתן עם אגד.

פיקוח על רמת השירות

בכל ההסכמים שנחתמו עמו התחייב אגד לקיים רמת שירות נאותה בכל עת. אם יחולו שינויים, קבועים או זמניים, בביקוש לנסיעות ייעשו שינויים בהתאם להם גם בהיקף הפעילות בקווי התחבורה, באישורו של המפקח על התעבורה שבמשרד (להלן - המפקח). עוד נקבע, כי לקראת קביעות תקנים לרמת השירות לפי צורכי הציבור ובניית מערכת תמיכה ותעריפי נסיעה על פי שיקולים חברתיים וכלכליים, ימונה צוות משותף לממשלה ולאגד שיכין תכנית להרחבה ולהתאמה של מערכות המידע הדרושות למטרה זו. הביקורת העלתה כי צוות כזה לא מונה.

הפעלת קווי שירות בידי אגד מעוגנת ברישיון להפעלת כל קו; את הרישיון מנפיק המפקח. ברישיון נקובות שעות ההפעלה ותדירות הנסיעות בקו. כל צמצום פעילות בקו שירות טעון אישור המפקח.

- המשרד לא פיקח על רמת השירות שאגד התחייב לספק. עוד הועלה שאגד הפיק באיחור של כחודשיים דוחות על נסיעות בקווי שירות, העביר אותם למשרד והמשרד העבירם למשרדים המחוזיים של המפקח; מקצתם נבדקו שם ומקצתם לא נבדקו כלל.

- בחוקי התעבורה לא נקבעו סנקציות, להפעלה לאלתר בידי מפקחים, על אי-ביצוע תנאי ההסכם הנוגעים לרמת השירות. כל עניין כזה מועבר לטיפול של המחלקה המשפטית במשרד והטיפול בו נמשך זמן רב. מן הראוי שהמשרד ייזום חקיקה שתקבע, כי אי-ביצוע נסיעה, איחור או אי-איסוף נוסעים, הם עבירות ברירת קנס.

כדי לתכנן היטב את קווי השירות ותדירות הנסיעות בהם ואת מסלולי הנסיעה, וכדי לקבוע אילו קווים זכאים לתמיכה, נדרש לעשות ספירות נוסעים תקופתיות. אגד אמנם עושה ספירות, אך אלו הן חלקיות בלבד. המפקחת המחוזית על התעבורה במחוז תל אביב והמרכז ציינה עוד ביוני 1988, כי ספירות נוסעים הן הכרחיות לתכנון רפורמה במסלולי קווים.

- המשרד אינו עושה ספירות נוסעים, וכל אימת שהוא זקוק לנתונים על מספר הנוסעים הוא פונה לאגד. העדר נתונים מלאים על הרגלי הנסיעה של האוכלוסייה היה אחת הסיבות, על פי הסברי המשרד, לאי-ביצוע הרפורמה בתעריפי הנסיעה, שנקבעה בהסכם ההבראה (ראה דוח שנתי 41, עמ' 457).

- בהסכם ההבראה משנת 1989 נקבע כי אגד, בשיתוף עם המשרד ובאישורו, יקטין ב-5% את היקף פעילותו בקווי השירות. ההקטנה תיעשה בהדרגה החל במארס 1989. היקף הפעילות בתחילת 1989 אמנם הוקטן בכ-5%, אולם לאחר מכן הוא חזר לקדמותו. עד לשנת 1995 הוא אף עלה בכ-7% לעומת 1988.

- בנספח להסכם ההבראה נקבעו אמות מידה לצמצום התדירות של הפעלת קווים. רק במהלך 1994, חמש שנים לאחר חתימת ההסכם, התקשר המשרד עם חברה פרטית לשם ביצוע סקר ראשוני בדבר מידת השימוש בנסיעות בקווי אגד, שעל פיו היה המשרד אמור להקטין את היקף הפעילות. הסקר פורסם במאי 1995, אולם לא היה אפשר להשתמש בו משום שהיה סקר ראשוני בלבד והיו בו פגמים.

נתיבים לתחבורה ציבורית

1. בהסכם ההבראה התחייבה הממשלה להקצות מדי שנה בשנה כ-10 מיליון ש"ח להשקעה בשיפור התשתית לתחבורה הציבורית, כגון הקצאת נתיבים מיוחדים לנסיעה בלעדית של אוטובוסים (להלן - נת"צים), כדי להביא להגברת מהירות נסיעתם ולשיפור רמת השירות שהם מספקים.

- הביקורת העלתה שהממשלה הקצתה למטרה זו סכומים שנתיים קטנים בהרבה משהתחייבה להקצות. יתירה מזו, גם הסכומים שהוקצו לא נוצלו במלואם אלא בשיעור של 61%-73% בלבד.

2. באוגוסט 1995 החליטה הממשלה, כי שישה צירי תנועה ברחבי הארץ יוסבו לנת"צים, שלושה מהם באחריות שר התחבורה ושלושה באחריות שר התשתיות הלאומיות (מע"ץ). עד דצמבר 1996 הוסב רק ציר אחד (באחריות שר התשתיות הלאומיות) לנת"צ.

3. בהחלטת הממשלה מאוגוסט 1994 נקבע כי תוגבר האכיפה למניעת השימוש בנת"צים בידי מי שאינם רשאים להשתמש בהם ותוחמר הענישה.

- הביקורת העלתה, כי בכמה מהנת"צים במטרופולין תל אביב אין אוכפים את הכללים של מניעת השימוש בהם לרכב פרטי. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1996 הודיעה הממשלה, כי תיתן לענף תנועה במחוז תל אביב הנחיה מתאימה לביצוע האכיפה.

התחייבות לאיזון כלכלי

הנחת העבודה של הממשלה במשך כל השנים משנת 1971 עד 1984 היתה שתמיכות שהממשלה משלמת למפעילי התחבורה הציבורית, ובכללם לאגד, נועדו לאפשר למפעילים לפעול במצב של איזון כלכלי. הנחה זו אף באה לידי ביטוי בהסכם משנת 1984, שבו התחייב אגד להגיע לאיזון כלכלי ולאיזון תפעולי ולקיימם לאורך זמן. כדי להגיע לאיזון כלכלי, התחייב אגד לנקוט פעולות ליעול מרבי של שירותיו, לחיסכון ולצמצום הוצאותיו.

- הביקורת העלתה, כי איזון כלכלי לא הושג, ומשרד האוצר והמשרד נדרשו לסייע לאגד כל אימת שמצבו הכלכלי החמיר והיה חשש שלא יוכל להמשיך במתן שירותיו. בנסיבות אלו העבירה לו הממשלה מפעם לפעם סכומי כסף גדולים מן הקבוע בהסכמים שביניהם. יוצא אפוא, שסל התשומות לא שימש בסיס בלעדי להתחשבות בין שני הצדדים.

הממשלה ניסתה לסייע לאגד להתגבר על קשייו בדרך של מתן סיוע תמורת התחייבויות חוזרות ונשנות של אגד לנקוט פעולות ייעול והבראה, בכללן צמצום מספר החברים הפעילים, על ידי הנהגת הסדרי פרישה מיוחדים, צמצומים מסוימים לתקופה מוגבלת כתנאי השכר וכן הטלת מגבלות על תנאי הפרישה, שהיו מפליגים לעומת המקובל בגופים ציבוריים.

חברות חברים

ועדת קשתי לא דנה בקשרים שבין אגד לחברות החברים (חברות בבעלות חברי אגד, המעמידות לשימוש התחבורה הציבורית תחנות אוטובוסים, מוסכים, חניונים, משרדים, מסעדות ומזנונים), על אף שנושא זה נמנה עם הנושאים שהיא היתה אמורה לדון בהם.

ועדת גולומב, שמונתה בשנת 1976, בדקה את הקשר בין אגד לבין חברות החברים. היא המליצה, בין היתר, להשיב לאגד את הרכוש שהועבר בזמנו לחברות החברים.

ברוח על הביקורת באגד, שפורסם בשנת 1986, צוין שאגד העביר רכוש בהיקף ניכר מבעלותו לבעלות ישירה של חבריו בלא תמורה; אגד גם ויתר, בלא תמורה, על זכויות השליטה שלו באסיפה הכללית ובדירקטוריון של ניצב"א (שם, עמ' 26-31).



כאשר אימצה הממשלה, בשנת 1971, את המלצות ועדת קשתי זה היה מפנה חשוב וחיובי בדרך שבה נקבעו התמיכות לתחבורה הציבורית ותעריפי הנסיעה. בוטלה שיטת "קוסט פלוס" והיא הומרה בהתחייבות לכסות סל תשומות שנקבע מראש לפרק זמן של שנים מספר, והותאם לשינויים על פי מדדים חיצוניים של רכיבי הסל.

משמעות אימוץ המלצות ועדת קשתי היתה שציבור הנוסעים והממשלה ירכשו מאגד סל של שירותי תחבורה וישלמו בעדו: הציבור - באמצעות תעריפי הנסיעה, והממשלה - באמצעות התמיכות. לאגד נוצר תמריץ כלכלי ליעול פעולתו, שהרי פירות הייעול (אם יהיו) יישארו בידי. ציפיות הממשלה היו שבעקבות ההסדרים שנקבעו יפחת הצורך בפיקוח פרטני על הוצאות אגד, לרבות הוצאותיו על שכר ועל הטבות אחרות לחברים.

הניסיון שנצבר מאז אומצו המלצות ועדת קשתי מלמד, כי היה ראוי לצמצם את הציפיות שהמדינה תוכל לפטור את עצמה מלפקח על הדרך שבה מפעילי התחבורה הציבורית מנהלים את פעילותם. יצוין, כי מבקרי המדינה העירו על כך בכמה מן הדוחות שפרסמו.

לממשלה יש עניין ביציבות של אגד ובאיתנותו הפיננסית משום שהוא מספק לציבור שירותים חיוניים. אם יקלע אגד למצב שבו יחסרו לו אמצעים לתפעול השירותים, לא יהיה מנוס מהושטת סיוע ממשלתי. ואכן, בדרך כלל נחלצה הממשלה לעזרת אגד כל אימת שנחלצה לעזרתו הוא נדרש לנקוט צעדי ייעול מסוימים, כאמור לעיל, בניגוד לציפייה שלא יהיה עוד צורך להתערב בדרך הניהול של המפעילים.

הניתוק משיטת "קוסט פלוס" והתמריץ לייעול שקבעה ועדת קשתי לא היו מוחלטים. הוועדה קבעה כי יש לעדכן את סל התשומות אחת לשלוש-ארבע שנים על פי הדוח הכספי האחרון. כלומר, עדכון הסל, בתום תקופת ההסכם, יושפע במידה רבה מן ההוצאות בפועל כפי שהוצגו באותו דוח כספי. הוועדה לא קבעה מראש כיצד להבחין בין שינויים בפריון העבודה הנובעים מהתייעלות אגד לבין שינויים כאלה המושפעים, לטובה או לרעה, מגורמים חיצוניים, כגון שיפור מערך הכבישים או צמצום הגודש.

בשל כל אלה יתכן שלמעשה לא היה לאגד תמריץ מספיק לנקוט פעולות ייעול הדורשות מאמץ רב. נוצרו נסיבות שבהן הייעול יכול להיות כדאי לציבור, כלומר לממשלה ולא לאגד, אך החלטות על הנהגת שיטות ניהול שיביאו לייעול הן בסמכות אגד ולפי שיקוליו.

מאחר שעדכון הסל הושפע מן ההוצאות בפועל בתקופה שקדמה לעדכון, היתה חשיבות רבה עוד יותר להפרדה בין ההוצאות על הפעלת קווי השירות הזכאים לתמיכת הממשלה לבין ההוצאות על הנסיעות המיוחדות שאינן זכאיות לתמיכה. מאותה סיבה היה גם חשוב שהממשלה תקבל מידע מלא ומעודכן, כולל ניתוח תמחירי לפי קווים, אודות עלויות התפעול של אגד.

כבר בדוח שנתי 23 (עמ' 601), בדוח שנתי 33 (עמ' 289), ובדוח על הביקורת באגד משנת 1981, ציינו מבקרי המדינה כי על משרד התחבורה לעשות שאגד ינהיג מערכת חשבונאות-עלות מפורטת, לפי עקרונות שיקבע המשרד בתיאום עם אגד. מערכת חשבונאות-עלות נאותה יכולה לשמש בסיס לקביעת התעריפים וסכומי התמיכות הנדרשים. כאמור, עד כה לא נקבעה מערכת כזאת וגם לא גובשה שיטה, המוסכמת על הממשלה, להפרדה חשבונאית בין עלות קווי השירות לבין עלות הנסיעות המיוחדות.

בהעדר מערכת כזאת, אין לדעת כיצד משפיעה הירידה בפדיון בפועל על העלות הנדרשת לקיום קווי השירות. לפי ההסדרים הקיימים, הממשלה נושאת בחלק מן ההפסד הנגרם לאגד מן הירידה בתפוקתו המתבטאת בירידה בפדיון, וזאת בלי שנבחן אם הירידה בפדיון משפיעה גם על ההוצאות. העדר חשבונאות-עלות אף מקשה לאמוד את החיסכון האפשרי מצמצום זה או אחר בהיקף הפעילות, בעקבות ירידה בביקוש לנסיעות.

בדיונים שקדמו לחתימה על הסכם העקרונות בשנת 1996 הניח אגף התקציבים כי במהלך עשר שנות ההסכם יוסיף הפדיון בפועל לרדת בשיעור ניכר, ונקבע כי הפדיון התקני יופחת, אם כי בפיקוד מסוים, בעקבות הירידה בפדיון בפועל. דבר זה מגדיל את החשיבות של בחינת הקשר בין סל התשומות בפועל לבין הפדיון. אם אמנם יש ביניהם קשר, והוא אינו מובא בחשבון במפורש בעת עדכון הפדיון התקני, ישפיע הדבר על התעריפים ועל סכומי התמיכות.

ההסדר שנעשה בעקבות המלצות ועדת קשתי לא ניתק לגמרי את הקשר בין ההוצאות בפועל של אגד לבין סל התשומות, וזה בא לידי ביטוי בעיקר בעת שינוי הסל כאשר נחתם הסכם

חדש עם אגד. לא היה גם יסוד לצפות לניתוק גמור, ולכן נדרשה מעורבות הממשלה שהתבטאה בפיקוח על סכומי הוצאות בפועל ובייחוד בעמידה על קבלת מידע חשבונאי אמין ומעודכן. המידע האמור לא התקבל מאגד חרף דרישות חוזרות ונשנות במהלך השנים, ועל אף התחייבות לספקו שנכללה בכמה מן ההסכמים שנחתמו עמו.

הסכם העקרונות

1. כבר בראשית שנות התשעים היו משרד האוצר והמשרד ערים לצורך בהכנסת שינויים בהסדרים למתן תמיכות לתחבורה הציבורית. עצם עשיית ההסדרים, שנעשו על פי עקרונות ועדת קשתי, היו התקדמות ניכרת לעומת המצב שקדם להם, אך במהלך השנים נתגלו בהם פרצות, כגון: העדר מערכת מידע יעילה על פעילות המפעילים והעדר מערכת חשבונאות-עלות מפורטת; התעלמות, כאמור, מהגירעון שצבר אגד עד שנת הבסיס (שנת הכספים 1969), כשבהסכם משנת 1984 הממשלה נטלה עליה לפרוע כ-71% מחובות אגד ליום 31.3.83 (ראה לעיל - כיסוי חובות אגד).

מאז ההסכם משנת 1984 חלה על אגד התחייבות לקיים איזון כלכלי ותפעולי ולשמור עליו לאורך זמן. אולם הדבר לא עלה בידו, כמפורט להלן:

בשנת 1989, שנתיים לאחר שנחתם ההסכם לעשר שנים, נוצר צורך בהסכם הבראה משום שהיתה החמרה ניכרת בתוצאות העסקיות של אגד. ההחמרה נבעה בעיקר מהעובדה שבפועל היו הוצאות על שכר החברים וההוצאות הנלוות גדולות במידה ניכרת מן הסכומים שנקבעו להן בסל התשומות. אגד הסביר, כי חריגות אלה נבעו מיישומם של הסדרי הפרישה המוקדמת של חברים שנקבעו בהסכם 1984.

2. המבנה הראוי לשירותי התחבורה הציבורית נדון במהלך השנים פעמים אחדות בוועדות שמינו שר האוצר ושר התחבורה. הבעיות שהציגו הוועדות השונות דומות בעיקרן. כל הוועדות שבדקו את תפקודה של התחבורה הציבורית ציינו, שחסרים מידע מאורגן ואף נתונים בסיסיים, כגון העלויות של הפעלת קווים בתחבורה הציבורית, וכי יש לקצר את הטיפול המקצועי והמינהלי ביצירת מערכת דיווח ומידע שתנתח את עלויות הפעלה של הקווים השונים על פי נתוני המפעילים.

הוועדות האמורות הצביעו בדוחותיהן על אי-יעילות כלכלית של מפעילי התחבורה הציבורית, הנובעת מהיותם מונופולים מוגנים מתחרות ומהעובדה שפעילותם מוסדרת על ידי הממשלה ובאחריותה, והיא נוטלת עליה התחייבויות לפרוע את חובות המפעילים. הן המליצו לאפשר לאגד גמישות תפעולית גדולה יותר ושהממשלה תימנע מליטול עליה התחייבויות להחזר חובות המפעילים.

במסמך שהכין אגף התקציבים בדצמבר 1994, זמן קצר לפני תחילת הדיונים על הסכם לשנים 1996-2005, הוצבע על תחומים רבים הדורשים הסדרה מיד, כגון: הנהגת תחרות בתחבורה הציבורית; מניעת סבסוד צולב בין קווים; העלאת רמת השירות שהמפעילים נותנים; שימוש במתקני תשתית (תחנות מרכזיות).

במאוס 1995 פנה אגד לשר האוצר בדרישה לסיים את הסכם ההבראה כבר באותה שנה ולכרות הסכם חדש, נוכח המצב הכספי הקשה שאליו נקלע.

3. לקראת חתימה על הסכם חדש בין הממשלה לאגד, הגיש אגד לאגף התקציבים ביולי 1995 מסמך שנאמר בו, כי דרוש לשנות את מבנה ההון של אגד כך שכל הפעילות התחבורתית תעבור לידי חברה ציבורית שתוקם ותירשם למסחר בבורסה לניירות ערך; מסמך זה לווה בדרישה

שהממשלה תכסה את הגירעון בהון, תגדיל את התמיכה השוטפת ותסכים להעלאת שכרם של החברים.

4. אגף התקציבים ניהל את הדיונים, לקראת החתימה על הסכם חדש, בשני מסלולים נפרדים:

(א) במסלול אחד נדונה הארכת הסכם ההכרה בשנתיים--שלוש, ונקבע שבגלל הירידה בפדיון תוגדל התמיכה באגד. אגף התקציבים דרש שרכיב השכר בסל התשומות יוקטן ב-25%-30%; לשם כך על אגד לפעול להקטנת מספר חבריו, באמצעות פרישה מוקדמת, ולהעסיק שכירים במקום הפורשים, שכן שכר השכירים באגד נמוך מזה של הפורשים. במהלך המשא ומתן נסוג אגף התקציבים ממסלול זה, כיוון שהוברר לו שהדרישה לצמצם בשיעור ניכר את שכרם של חברי אגד אינה מציאותית בתנאים ששררו בעת הדיונים. כמו כן נדרש אגד להפריד בין פעילויותיו השונות ולהנהיג מכשירים לכרטוס אוטומטי.

עמדת אגף התקציבים, כפי שעולה מניירות עמדה שהכין, היתה שאחד היעדים שיש לקבוע הוא קיום תחרות חופשית בהפעלת התחבורה הציבורית. לשם כך יש לדרוש שההסכם יחתם לשלוש שנים, במהלכן יתקבלו מאגד נתונים שיאפשרו לפרסם מכרזים להפעלת קווים על בסיס הנתונים האלה וניתוחם. האגף סבר, שיש לכלול בהסכם שתי דרישות בסיסיות: ביצוע הפרדה בין סוגים שונים של נסיעות (נסיעות מיוחדות, בין-עירוניות, אזוריים גיאוגרפיים); קידום הפעלת מכשירי כרטוס אוטומטיים לאיסוף מידע באוטובוסים.

(ב) במסלול האחר נדונה האפשרות לחתום על הסכם ארוך טווח - עשר שנים - לשינוי מבני באגד והנפקת מניותיו בבורסה, הסכם שיחייב את אגד לפעול לפי הכללים של הרשות לניירות ערך, קרי: גילוי נאות, עריכת דוחות כספיים לפי כללים מקובלים. מנהלי המו"מ עם אגד מטעם אגף התקציבים ראו חשיבות רבה במעבר של אגד ממבנה של קואופרטיב לחברת מניות, המנהלת את עסקיה במטרה להשיג את מרב הרווחים, ולא דווקא במטרה להגדיל את שכר החברים; בהפרדה בין הון לעבודה; ובניהול דינמי של אגד בידי מנהלים מקצועיים ולא בידי נבחרים מקרב עובדיו.

5. שיקולי משרד האוצר לאישור ההסכם משנת 1996: (א) אגף התקציבים, אשר ניהל בשיתוף עם משרד התחבורה את המו"מ עם אגד, רצה בהסכם שיפרט שינויים מבניים שיעשו בניהול התחבורה הציבורית, למען ייעולה ופתיחתה לתחרות.

במהלך המשא ומתן לקראת חתימת הסכם העקרונות הציג אגף התקציבים לשר האוצר מסמכים ובהם תיאר כיצד הוא רואה את ענף התחבורה הציבורית. לפי אותם מסמכים, אלה הבעיות המרכזיות בענף התחבורה הציבורית הן: (1) מונופול דה פקטו של המפעילים. חוסר תחרות בענף; (2) עלויות הפעלה גבוהות - סובסידיה ו/או תעריפים גבוהים; (3) סבסוד צולב בין מגזרים ועירוב פעילות מפקחת ופעילות תחרותית; (4) חוסר במידע והעדר יכולת לניתוב יעיל ונכון של הסבסוד הממשלתי; (5) ניהול על ידי החברים (אשר למעשה אינו למטרת רווח); חוסר גמישות למפעיל; (6) שליטת חברות החברים על תשתיות מרכזיות בענף כגון תחנות מרכזיות.

(ב) מהבעיות שהוצגו לעיל נגזרו גם היעדים למו"מ: (1) הפרדה תפעולית ומשפטית בין הנסיעות המיוחדות לקווי השירות לשם השגת מטרה: תחרות הוגנת בענף והפסקת הסבסוד הצולב בין המגזרים; (2) הפרדת משנה תפעוליות בין נסיעות בקווי שירות במגזרים השונים שמשמעותן שיפור המידע לממשלה; אפשרות ליישום מדיניות תחרותית נכונה; צמצום הסבסוד הצולב בין מגזרים; הפחתה בעלויות השכר לאורך זמן; שמירה על רמת שירות נאותה; התייעלות וניהול כלכלי; ירידת רמת הסבסוד הממשלתי או ירידה בתעריפים כתוצאה מההתייעלות.

להלן אחדים מהקווים המנחים שהוצגו לשר האוצר: "אחריות על הפדיון - חלוקה בין הממשלה לקואופרטיב כנהוג בענף; מקדם התייעלות שנתי כנהוג בהתקשרויות בין הממשלה למפעילים אחרים בענף ובמשק; הפרדה תפעולית ומשפטית בין פעילות מפקחת לפעילות שאינה מפקחת כנהוג בענף".

6. **ההישגים הצפויים מן ההסכם**: מן האמור לעיל עולה כי כמה מסעיפי ההסכם משנת 1996 בין הממשלה לאגד, אם אמנם יצאו מן הכוח אל הפועל, יקדמו יעדים שהציגה הממשלה, ויש בהם כדי לפתור חלק מן הבעיות של הענף.

(א) אם תושלם ההפרדה המשפטית והחשבונאית בין חברת ההפעלה לבין חברת הנסיעות המיוחדות כעבור חמש שנים ממועד חתימת ההסכם, היא תהיה הישג חשוב. מדובר בבעיה שהטרידה את הממשלה, ונדונה פעמים מספר בדוחות מבקר המדינה. את ההפרדה החשבונאית האמורה דרשה הממשלה, ובהסכמים קודמים אגד הבטיח לבצעה.

כאשר תהיה הפרדה תפעולית, כלומר יוגבל מאוד השימוש של חברת הנסיעות המיוחדות באוטובוסים ובעובדים של חברת ההפעלה, יהיה אפשר למנוע סבסוד צולב בין מגזרים, שאחד מהם פועל בשוק תחרותי ואינו זכאי כלל לתמיכה ממשלתית.

(ב) אגד התחייב בהסכם לבצע הפרדה תמחירית לפי מגזרים וקווים, או קבוצות קווים, ולהפעיל מכשירי פדיון (כרטוס אוטומטי) למדידת ההכנסה מכל קו. גם הפרדה זו נדרשה והובטחה בהסכמים קודמים. בהסכם נקבע כי לאחר ביצוע ההפרדה ידאגו הצדדים שהתמיכה הממשלתית תינתן בנפרד לכל קו או קבוצת קווים.

הפרדה תמחירית וניתוב התמיכה לכל קבוצת קווים עשויה לסייע למנוע סבסוד צולב בין קווים, ולפחות לאמוד את גודלו. היא גם תקל לפתוח לתחרות את קבוצות הקווים.

פרטי ביצוע ההפרדה התמחירית היו צריכים להיכלל בהסכם המפורט שהיה אמור להיחתם בתוך שישה חודשים מיום חתימת הסכם העקרונות, כלומר עד אוגוסט 1996, ועד בכלל. כאמור, עד סוף נובמבר 1997 לא נחתם ההסכם המפורט.

(ג) משרד האוצר רואה חשיבות בהכפפת אגד, לאחר ביצוע ההנפקה, לכללי הדיווח של הרשות לניירות ערך, שכן דיווח חשבונאי מלא ומעודכן חשוב לצורך הפעלת פיקוח ובקרה על מונופול המפעיל שירות חיוני ומקבל תמיכה ממשלתית כבדת משקל.

חשיבות ההכפפה האמורה עוד גברה נוכח הניסיונות החוזרים ונשנים שעשו בעבר המשרד ומשרד האוצר לקבל דיווח כזה, ניסיונות שמקצתם לא עלו יפה. ראוי לציין כי כללי הדיווח של הרשות לניירות ערך, אשר יחולו על חברת האחזקות לאחר ההנפקה, נועדו בעיקר להגן על המשקיעים במניות. לא ברור כלל אם אמנם בדק משרד האוצר ומצא כי הדרישות שהרשות לניירות ערך מציגה לצרכיה מתאימות גם לצורכי הפיקוח על שירות המופעל בידי מונופול.

(ד) בהסכם נקבע כי אגד מתחייב להקטין את סל התשומות ב-2% בשנה, כתוצאה מהתייעלות. התחייבות כזאת מקובלת בהתקשרויות בין הממשלה לנותני שירותים ציבוריים. עוד נקבע בהסכם, כי אגד והממשלה ישאו במשותף בירידה בפדיון בפועל לעומת הפדיון התקני, אם תהיה ירידה. אך כאמור, כנגד זה הגדילה הממשלה מראש את סל התשומות, ובשנים הראשונות להסכם התוספת לסל התשומות גדולה בהרבה מההתייעלות שנדרשה מאגד בהסכם. ההסכם מחיל הגבלה מסוימת על הגדלת שכר החברים, וזה עשוי לסייע לאגד לעמוד בדרישה התייעל. להגבלה זו יהיה ערך רק אם השכר הממוצע במשק יעלה ריאליית בתקופת ההסכם.

(ה) משרד האוצר סבור שההסכם החדש מקדם את האפשרות להכניס תחרות לענף. עוד הוא מניח, כי שיתוף גוף פרטי בבעלות על חברת האחזקות יחליש את כוחו הפוליטי של אגד.

כאמור, הפרדה תמחירית של הכנסות והוצאות של הקווים עשויה להקל על פתיחת מקצתם לתחרות. אך המשך קיום קרן ההצטיידות, ובייחוד שליטת חברות שבבעלות חברי אגד על חלק חשוב מן התשתית של התחבורה הציבורית - תחנות מרכזיות - עלול להערים קשיים על הפתיחה לתחרות בגלל הצורך של המפעיל הנוסף שייבחר להשתמש בתחנות אלה. עניין זה לא בא לידי ביטוי בהסכם. גם ההנחה כי שיתוף בעלים פרטיים בבעלות על חברת האחזקות יחליש את כוחו הפוליטי של אגד, עוד צריכה לעמוד במבחן.

7. **חישוב העלות והתועלת מן ההסכם:** ההסכם בין הממשלה לאגד משנת 1996 כולל הסדר לשינוי יסודי במבנה הארגוני של אגד ובמבנה ההון שלו. הקואופרטיב אמור להעביר את פעילותו לחברות בע"מ שיוחזקו בידי חברה ציבורית שמניויתיה ייסחרו בבורסה. כדי להמריץ את אגד לממש הצעה שהוא עצמו הציע, נכלל בהסכם סל של הטבות מקצתן בלתי מותנות ומקצתן מותנות בקיום ההנפקה שסכומן הכולל מגיע לכ- 2.3 מיליארד ש"ח במחירי דצמבר 1994 (כ-2.67 מיליארד ש"ח במחירי ינואר 1997).

סל הטבות ברור ומוגדר בערכים כספיים, ונקובים בו מועדי התשלום, ואילו היתרונות הצפויים מן ההסכם אינם אלא כלליים. באגף התקציבים לא נעשה תחשיב בדבר התועלת הצפויה מן ההסכם לעומת עלותו. אף שחלק מן היתרונות הצפויים קשים לכימות, היה אפשר לעשות אומדנים. כן היה ראוי להציג במפורש את ההשפעות שיהיו לשינויים הצפויים על קידום יעדי הממשלה בתחום ניהול התחבורה הציבורית, אגב הצגת אומדניהם, כולל הסתברותיים, של משקל היתרונות הצפויים בהסכם. הצגה כזאת היתה מחייבת את עושי התחשיב לאשש את ההנחות שעליהן ביססו את חשבון הכדאיות. אילו הוצג תחשיב כזה, מפורט ככל האפשר, הוא היה מאפשר בדיקה של רכיביו גם על ידי ביקורת פנימית במשרד האוצר וגם על ידי גופים אחרים.

אגף התקציבים קבע ביולי 1995, כי לצורך גיבוש עמדה והצעות בדבר הטיפול בהסדרת מבנה ההון של אגד, יוקם צוות מקצועי וימונו לו נציגים של המשרד, של האגף ושל אגד.

- למשרד מבקר המדינה לא הומצאו פרוטוקולים או סיכומים של צוות מקצועי בנושא הסדרת מבנה ההון של אגד. רואה חשבון חיצוני, שהמשרד מעסיק כדי שיבצע בשבילו ניתוחים כלכליים ופיננסיים של מאזני אגד, הסביר למשרד מבקר המדינה, כי לא נתבקש לעשות חישובים ולהביא נתונים בקשר להצעה של אגד בדבר הסדרת מבנה ההון וההנפקה.

לדברי אגף התקציבים, הוא קיים עם אגד דיונים לא פורמליים רבים לקראת חתימת ההסכם, אולם לא נרשמו פרוטוקולים. לדעת משרד מבקר המדינה, במהלך משא ומתן לחתימת הסכם לטווח ארוך ובעל תוצאות והשפעות מרחיקות לכת, מבחינה כספית ותחבורתית, יש לרשום פרוטוקולים מכל דיוני הצוותים, כדי שהצדדים יוכלו לדעת אילו סיכומים היו וליישב את חילוקי הדעות בין הצדדים; כל זאת כדי להכין את ההסכם כראוי.

יצוין כי לרשות המחליטים לא עמד מידע חשבונאי ותמחירי על הוצאות אגד. בייחוד לא הומצא להם מיון לפי קווים ונתונים שיאפשרו הפרדה בין ההוצאות על קווי השירות הציבורי לבין ההוצאות על הנסיעות המיוחדות.

ההסכם התבסס על אומדנים ותחשיבים שונים של אגף התקציבים, שהוכנו על סמך הנחות והמידע שהיה, ובמידה רבה על מיקוח בין הצדדים.

חתימת הסכם העקרונות

1. באמצע פברואר 1996 נחתם הסכם עקרונות בין המדינה לאגד. בשם המדינה חתמו עליו שר האוצר ושר התחבורה. ההסכם עוסק בסוגיות מורכבות הדורשות מידה רבה של פירוט; הפירוט היה צריך להיעשות לאחר בדיקות יסודיות של התוצאות הכלכליות והמשפטיות בהסכם המפורט, שכאמור טרם נחתם. בהסכם העקרונות נקבע, בין היתר: תחולתו לעשר שנים החל בינואר 1996; יוסדר מבנה ההון של אגד, כך שתוקם חברת אחזקות שתונפק בבורסה בתוך ארבע שנים, בכפוף לתנאים מסוימים (ראה להלן); יוקמו שתי חברות בנות: אחת לתחבורה ציבורית ואחת לנסיעות מיוחדות; אגד התחייב להתייעל משנת 1997 ואילך על ידי הקטנת סל התשומות ב-2% לשנה (כ-30 מיליון ש"ח בממוצע לשנה); הממשלה תגדיל את התמיכה השנתית, החל מתחילת ההסכם, ב-110 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1994) נוסף על התמיכה בסך 319 מיליון ש"ח ששולמה בשנת 1995; עם ביצוע ההנפקה (לכל המאוחר בשנת 2000) תכסה המדינה 750 מיליון ש"ח מההתחייבויות של אגד לבנקים, בתשלומים שנתיים שווים במהלך עשר שנים, והתמיכה השנתית תוגדל עוד בסכום של 105 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1994).

אם במהלך תקופת ההסכם יונפקו מניות חברת האחזקות האמורה תמשיך הממשלה לתמוך בה בסכומים האמורים; התחייבות זו תיכלל בתשקיף ההנפקה של חברת האחזקות שמניותיה יונפקו לציבור.

עוד נקבע בהסכם העקרונות, כי תיעשה הפרדה תפעולית וחשבונאית, אשר תקבל ביטוי משפטי, בין פעילות התחבורה הציבורית בקווי השירות לבין הפעילות האחרת (נסיעות מיוחדות); לאחר ההנפקה (ראה להלן) יהיה אגד אחראי בלעדי לפדיון מניות החברים; תיעשה הפרדה תמחירית בין תחומי הפעילות השונים של אגד על פי סוגי נסיעות ועל פי קווים; תיעשה התחשבנות כספית בין הממשלה לאגד בעניין השינויים בהיקף השירות.

2. לאחר משא ומתן שהתנהל מיוני 1995 נחתם ב-21.2.96 הסכם העקרונות בתחולה מינואר אותה שנה, על אף שהסכם ההבראה עדיין היה בתוקף (עד 31.8.96). בתיקי המשרד ובתיקי אגף התקציבים לא נמצא הסבר להקדמת החתימה ולהקדמת מועד תחולת ההסכם.

בעת חתימת הסכם העקרונות עדיין לא נכללו בו נתונים יסודיים, כמו: סכום סל התשומות וסכום הפדיון בפועל בשנת 1995. נעדרו גם פרטים חשובים, כמו אופן עשיית הפרדה תמחירית בין קווי השירות, ומנגנון ההתחשבנות בעניין שינויים בהיקף השירות. קביעת פרטים אלו נדחתה, והם נועדו להיכלל בהסכם מפורט, שהיה אמור להיחתם בתוך חצי שנה מיום חתימת הסכם העקרונות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1997 ציין אגד, כי נושאים אלה דורשים היערכות וסיכום, ומחמת אופיים הטכני הם דורשים טיפול מפורט; לא היתה אפשרות לעכב את הסכם העקרונות עד לגיבושם וסיכומם של הנושאים האמורים, ולכן הוסכם לכלול אותם בהסכם המפורט. עד סוף 1997, לא נחתם הסכם מפורט.

- לדעת משרד מבקר המדינה, הקדמת מועד החתימה על הסכם העקרונות, אף שנעדרו ממנו פרטים חשובים, מעלה חשש כבד שמא שיקולים זרים הם שגרמו לחיפזון, ולתשלומים הנדיבים של המדינה לאגד, אף שהתחייבויותיו הן רק לטווח הארוך (ראה להלן) שינוי מבנה ההון והמבנה הארגוני של אגד" ו"תחרות בתחבורה ציבורית".

3. הביקורת העלתה, כי לשכת היועץ המשפטי של המשרד ולשכת היועץ המשפטי של משרד האוצר לא שותפו בניסוח ובמתן ייעוץ משפטי להסכם העקרונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, העלות הגבוהה הכרוכה בהסכם, והסבך המשפטי והמורכבות של נושא ההנפקה והשפעותיו הצריכו ליווי משפטי צמוד לנושאים ונותנים בשם הממשלה.

נושאים מרכזיים בהסכם העקרונות

בהסכם העקרונות שני חלקים: האחד הוא המשך הסדרים קודמים בעניין ההתחשבות שבין הממשלה לאגד, והשני כולל את השינויים שאמורים להיעשות במבנה אגד. להלן הנושאים המרכזיים שנידונו בהסכם העקרונות:

סל תשומות

1. סל התשומות, לפי המלצות ועדת קשתי, אמור לשקף את ההוצאות בפועל בשנת הבסיס של ההסכם. לפיכך היתה עמדת נציגי אגף התקציבים, ימים ספורים לפני חתימת ההסכם (פברואר 1996), שיש לקבוע את הסל בסכום של כ-1.504 מיליארד ש"ח, אולם בהסכם העקרונות נקבע סל התשומות בסכום של 1.609 מיליארד ש"ח. סכום זה מורכב מהסכומים האלה: הפדיון בפועל בשנת 1995 בסך 1.171 מיליארד ש"ח, תמיכת הממשלה בסך 0.319 מיליארד ש"ח ו"תוספת מקורות לאגד" בסך 0.119 מיליארד ש"ח (הכולל במחירי 1995).

- סכום סל התשומות הנקוב בהסכם העקרונות - 1.609 מיליארד ש"ח - לא נקבע על פי ההוצאות בפועל של אגד בשנת 1994 או בשנת 1995.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1994 הסביר אגף התקציבים, כי עמדתו היתה שבתום יישום הסכם ההבראה יועבר לממשלה סכום הפער שבין סל התשומות לבין ההוצאות בפועל, דבר שיגרום להקטנת התמיכה. בהסכם העקרונות לא עוגן עניין זה, והתמיכה גדלה ב-119 מיליון ש"ח לעומת סכומה בשנת 1995. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1996 ציין אגף התקציבים, כי תוספת התמיכה ניתנה לאגד כדי לאפשר לו להשיג תשואה נאותה על ההון לקראת ההנפקה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שקביעת סכום סל התשומות תתבסס על קני מידה ונתונים אובייקטיביים וכי לא יכללו בסכום רכיבים שאינם כלולים בסל (תשואה על ההון). אם סברו נציגי הממשלה שיש לתת לאגד פיצוי בגין רכיבים שאינם בסל התשומות, מן הראוי היה שהפיצוי יינתן במסגרת הסדרים מיוחדים נפרדים שיעשו עם אגד בעניין זה (ראה דוח שנתי 41, עמ' 443), ולתת לכך גילוי נאות בתקציב המדינה.

2. בהסכם העקרונות נקבע משקל מעודכן לכל רכיב בסל התשומות, על בסיס הדוח הכספי של אגד לשנת 1994. רכיב השכר והנלוות הוקטן מ-78.4% בהסכם ההבראה ל-71.2% בהסכם העקרונות, ואילו הרכיבים של תשומות תפעול אוטובוסים ותשומות אחרות הוגדלו מ-15.9% ל-23.7% (בהסכם העקרונות הם נקראים רכיבי תשומות אחרות וביטוח). בשאר הרכיבים לא היה שינוי של ממש. לפי הסברי אגף התקציבים, הוסף לסל רכיב של תשואה על ההון שלא היה בסל הקודם.

3. עוד נקבע, כי במהלך עשר שנות ההסכם יוקטן סל התשומות ב-2% לשנה, החל משנת 1997, בגין התייעלות. יוצא אפוא, שבתום השנה העשירית יקטן הסל בכ-16.7% לעומת הסל בשנת 1996.

הפדיון התקני

הפדיון התקני שנקבע בהסכם ההבראה משנת 1989, הצמוד למחירי מדד התעריפים לנסיעות באוטובוסים המותאמים לדצמבר 1995, היה כ-1,374 מיליון ש"ח, ואילו הפדיון בפועל באותה

שנה (1995) היה כ-1,171 מיליון ש"ח, דהיינו ירידה בכ-15%. אגף התקציבים הניח, על פי נתונים מהעבר, שהפדיון ירד ב-3% בכל שנה (כ-30 מיליון ש"ח בממוצע בשנה) בכל אחת מעשר שנות ההסכם. בהסכם העקרונות נקבעו מועדים לעדכון הפדיון התקני בתחילת השנים 2000, 2003 ו-2005; כל עדכון יהיה בסכום השווה לפדיון בפועל בשנה שקדמה לו.

בהסכם העקרונות נקבע כי ההפרשים בין הפדיון התקני לפדיון בפועל יחולקו בשווה בין הממשלה לאגד, כלומר הממשלה תשלם לאגד 50% מן ההפרש, וביתר יישא אגד.

עוד נקבע באותו הסכם, שתבוטל התחייבות אגד שניתנה בהסכם מפברואר 1993 בינו לבין הממשלה (ראה לעיל הסכמים בין הממשלה לאגד - פדיון תקני) לשאת ב-50 מיליון ש"ח ראשונים מסכום הירידה בפדיון. התחייבות זו מבטאת את העובדה שלאגד כמפעיל תחבורה יש אפשרויות למנוע או להקטין את הירידה בפדיון, באמצעות שיפור טיב שירות וכיו"ב יותר רבות מהאפשרויות של הממשלה להשפיע על היקף הפדיון. ביטול התחייבותו של אגד לספוג את הירידה בפדיון פוגעת בתמריץ המונח ביסוד הסכם ההבראה: לדרבן את אגד להתייעל ולפעול להגדלת מספר הנוסעים בתחבורה הציבורית.

הגדלת התמיכה באגד

1. בנספח א' להסכם העקרונות נקבע, כי התמיכה תגדל ב-110 מיליון ש"ח בשנה במחירי דצמבר 1994, שהם 119 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1995, כלומר תוספת של כ-37% לעומת התמיכה שניתנה ב-1995.

אגף התקציבים הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי תוספת התמיכה נועדה לשפר את מצבו הכספי של אגד לקראת ההנפקה. חישוב התוספת של 119 מיליון ש"ח והשינוי האמור בחלוקת הנשיאה בירידה בפדיון התבססו על הנחה של האגף, על פי נתונים מהעבר, שבכל אחת מעשר שנות ההסכם ירד הפדיון ב-3% בשנה (כ-30 מיליון ש"ח בממוצע בשנה) ואגד יישא במחצית הירידה. מאחר שלדעת האגף יתקשה אגד לעמוד בהתחייבויותיו (מחצית הירידה בפדיון והתייעלות) בלא שיוורע מצבו הכספי לפני ההנפקה, הסכימה הממשלה להגדיל את התמיכה השוטפת ב-119 מיליון ש"ח בשנה.

משרד מבקר המדינה חישב את הסכומים שיספוג אגד בגין התייעלות. החישוב נעשה על פי הקביעה בהסכם העקרונות בדבר הקטנת סל התשומות ב-2% בשנה, כאשר "המקדם יהיה על יתרת הסל המופחת". בטבלה להלן מובאים סכומי סל התשומות, התייעלות השנתית וההתייעלות השנתית המצטברת הצפויה בכל אחת מהשנים 1996-2005 (במיליוני ש"ח, במחירי דצמבר 1995):

הממשלה הגדילה, כאמור, את התמיכה ב-119 מיליון ש"ח בשנה למן תחילת ההסכם ובסך הכול ב-1,190 מיליון ש"ח בעשר שנות ההסכם. חישוב של ספיגת אגד לעומת תוספת הגדלת התמיכה של הממשלה מראה, שאם לא תבוצע הנפקה, יספוג אגד במהלך שנות ההסכם 184 מיליון ש"ח.

2. בהסכם נקבע, כי לקראת ההנפקה, אם תתקיים, תוגדל התמיכה ב-113 מיליון ש"ח בשנה (במחירי דצמבר 1995), נוסף על 119 מיליון ש"ח שצוינו לעיל. לדברי אגף התקציבים, סכום ההגדלה נקבע בהסכם כיוון שאגד לא יוכל לעמוד גם בהורדה של 2% מסל התשומות וגם בספיגה של מחצית מן הירידה בפדיון (1.5%) ובד בבד להציג רווחים נאותים למשקיעים. תוספת התמיכה תסתכם לפי תנאי ההסכם עד תום תוקפו ב-664 מיליון ש"ח.

מכאן שאם תבוצע ההנפקה, תהיה תוספת התמיכה הכוללת גדולה בכ-480 מיליון ש"ח מהסכום שיספוג אגד בגין התייעלות.

השנה	סכום סל התשומות	סכום התייעלות השנתית	סכום ההתייעלות השנתית המצטברת
1996	1609	-	-
1997	1609	32	32
1998	1577	32	64
1999	1545	31	95
2000	1514	30	125
2001	1484	31	155
2002	1454	29	184
2003	1425	28	212
2004	1397	28	240
2005	1369	27	267
		ס"ה	1374

מהאמור לעיל עולה, שהתוספות לאגד בסך 119 מיליון ש"ח לשנה ו-113 מיליון ש"ח לשנה ממועד ההנפקה נקבעו כדי להקל עליו לספוג את ההתייעלות. סכומים אלה יכסו למעשה את הסכום שיספוג אגד במסגרת ההתייעלות ואף יותירו לו סכום עודף נכבד.

לפי הסברי אגף התקציבים, חישובים רבים שנעשו במהלך הדיונים התבססו על הנחה שההתייעלות של אגד נטו, בניכוי התמיכה הנוספת, תגיע במהלך תקופת ההסכם לכ-20%. חישובים אלה לא הוצגו למשרד מבקר המדינה.

3. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר אגף התקציבים, כי הסיבה היחידה למתן שתי התוספות לתמיכה השנתית - בסכומים של 119 מיליון ש"ח ו-113 מיליון ש"ח החל משנת ההנפקה - הוא מתן תשואה על ההון של אגד לקראת הנפקתו. כמו כן נקבע שהממשלה תיטול עליה התחייבויות של אגד לבנקים בהיקף של כ-811 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1995), בתנאי שתקיים ההנפקה לציבור וחברת האחזקות תירשם בבורסה. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, תוספת התמיכה הכוללת לאגד תגיע ל-2.5 מיליארד ש"ח בקירוב, במחירי דצמבר 1995.

4. אם תתממש ההנחה שהפדיון ירד בשיעור 3% בשנה ואם לא תקטן ההוצאה בפועל עקב הירידה בתפוקה, יספוג אגד עוד 317 מיליון ש"ח (1.5% מהירידה בפדיון), והממשלה תשלם עוד תמיכה, נוסף על התמיכה השוטפת בסך 317 מיליון ש"ח (1.5% ירידה בפדיון). הירידה הגדולה בתפוקת אגד במשך עשר שנים (26%) דורשת חיסכון בהוצאות תפעול קווי השירות.

5. בהסכם נקבע, כי בשנת 2000 תיעשה התאמה של הפדיון התקני לפדיון בפועל. אם תבוצע ההנפקה לפני שנת 2000, תבוצע התאמת הפדיון הראשונה ערב ההנפקה. התאמות כאלה ייעשו גם בשנים 2003 ו-2005 שההסכם חל עליהן. עם התאמת הפדיון תגדל התמיכה באגד בסכום השווה לירידה בפדיון בשנה שבה נעשית ההתאמה וזאת בהנחה שתהיה ירידה בפדיון בשיעור 3% בשנה, כאמור. התוספת לתמיכה השוטפת בשנים 2000-2005 תגיע לכ-565 מיליון ש"ח.

שינוי מבנה ההון והמבנה הארגוני של אגד

1. הסעיפים המרכזיים בהסכם העקרונות דנים בשינוי הבעלות והשליטה באגד ובהנפקתו בבורסה, כלהלן: (א) "אגד תקים חברת אחזקות (אגד אחזקות). כל המניות של החברה יוחזקו על ידי אגד ויהיו מסוג אחד. לחברת האחזקות יוקמו שתי חברות בנות: חברת הפעלת תחבורה ציבורית (חברת ההפעלה) וחברת נסיעות מיוחדות". בתוך שלוש שנים מיום החתימה על ההסכם יעביר אגד את פעילותו בתחום תיירות החוץ לחברת הנסיעות המיוחדות, ובתוך חמש שנים מיום החתימה או ממועד ההנפקה (המוקדם שבהם) יעביר אגד את כל הפעילות שלו בתחום הנסיעות שאינן קווי שירות לחברת הנסיעות המיוחדות. (ב) חברת האחזקות תונפק בבורסה בתוך ארבע שנים מיום החתימה על ההסכם.

בהסכם העקרונות נקבע, כי לפני מועד ההנפקה תועבר כל פעילות אגד, למעט הפעילות שתועבר לחברת הנסיעות המיוחדות, לחברת ההפעלה או לחברת האחזקות, לפי העניין; העברת הנכסים, ההתחייבויות והפעילות "תיעשה בתנאי שהעברה עצמה תהיה פטורה ממס".

- אגף התקציבים לא בדק את ההיבטים המשפטיים וההשפעות של העברת הנכסים ולא ביקש חוות דעת משפטית מקדימה בעניין הפטור ממס. לדעת משרד מבקר המדינה, אם לא יאושר הפטור ממס, יוכל אגד להשתחרר מהתחייבותו לבצע את ההנפקה, אלא אם כן תחליט הממשלה לספוג את סכום המס. בעניין זה ראה גם להלן "כיסוי הגירעון של אגד".

2. הפרדת הנסיעות המיוחדות: כאמור, נקבע בהסכם שאגד יעשה שינוי ארגוני שיכלול גם הפרדה של הנסיעות המיוחדות, שאינן זכאיות לתמיכה, מהפעלת קווי השירות. לחברת הנסיעות המיוחדות שתוקם יועברו הפעילויות של הנסיעות המיוחדות בתחום תיירות החוץ והנסיעות שאינן קווי שירות. ההעברה תכלול אוטובוסים ועובדים. מחירי ההעברה יסוכמו עם הממשלה והיא תפקח עליהם.

ההפרדה תהיה תחילה משפטית וחשבונאית, אך הבעלות תהיה משותפת לשתי החברות. מניות חברת האחזקות, שהיא החברה האם, יקנו לה בעלות גם בחברת ההפעלה וגם בחברת הנסיעות המיוחדות. רק לאחר חמש שנים תוגבל האפשרות של העברת עובדים, אוטובוסים וניהול בין חברת הנסיעות המיוחדות לחברות אחרות בקבוצת החברות שהן שייכות אליהן. מכירת שירותים לחברת הנסיעות המיוחדות תוגבל ל-10% מהיקף פעילותה, "ובלבד שמחירי ההעברה יהיו במחירים כלכליים שיסוכמו בין אגד והממשלה".

3. הפרדה תמחירית: בהסכם העקרונות התחייב אגד לעשות הפרדה תמחירית בין תחומי הפעילות השונים ולעשות תמחיר מדויק על פי מגזרים (עירוני ובין עירוני) ועל פי קווים או קבוצות קווים. פרטי ביצוע ההפרדה התמחירית ייכללו בהסכם המפורט, שהיה אמור להיחתם בתוך שישה חודשים. כן התחייב אגד לפעול, יחד עם הממשלה, להפעלת מכשירי כרטוס שיאפשרו מדידת הכנסות בכל קו בנפרד.

עוד נקבע בהסכם, כי לאחר שיונהג תמחיר לפי קווים, יוסדר שהתמיכה הממשלתית תשולם בנפרד בגין כל קו או קבוצת קווים, ובלבד שסך התמיכה לא ישתנה כתוצאה מכך.

- ההסכם המפורט לא נחתם במועד שנקבע, דהיינו עד אוגוסט 1996. ביולי אותה שנה נחתמו נספחי התחשבות והצטיידות מפורטים, והצדדים הסכימו שההסכם המפורט ייחתם עד סוף אותה שנה, אולם עד סוף נובמבר 1997 הוא לא נחתם.

ביולי 1996 עשה אגף התקציבים מכרו סגור לבחירת רואה חשבון שיציע דרך להפרדה תמחירית לפי קווים, על פי נתוני אגד. באוקטובר אותה שנה נבחר רואה חשבון ונחתם עמו חוזה לביצוע העבודה.

כיסוי הגירעון של אגד

1. בנספח א' להסכם העקרונות התחייבה הממשלה, כי עם ביצוע ההנפקה ורישום המניות בבורסה, היא תיטול עליה התחייבויות של אגד לבנקים בסכום כולל של 750 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1994). אגף התקציבים הסביר למשרד מבקר המדינה, כי סכום זה נקבע בהתחשב בגירעון של אגד בשנת 1994, לאחר התאמות וכי היתה הנחה, שהתבססה על הניסיון שנצבר, שהממשלה ממילא תכסה במוקדם או במאוחר את הגירעון שיווצר. בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה לא נאמר מה היו הגורמים לצבירת הגירעון ואם אמנם יש, או תהיה בעתיד, הצדקה שהממשלה תיטול עליה את החובות הללו.

צוות משותף למשרד האוצר ולמשרד, שבחן את מבנה ענף התחבורה הציבורית, הגיש במאוס 1991 את מסקנותיו והמלצותיו. נאמר בהן שהתמיכות שהממשלה נותנת בגין תקופות קודמות אינן מקדמות את היעדים בתחום התחבורה הציבורית אלא משמשות לקח שלילי למפעילים, ולכן יש להימנע מתשלומים כאלה בעתיד. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על שני המשרדים האמורים לדבוק במסקנה האמורה ולהימנע מלכסות מראש את הגירעונות בהון, בייחוד כאשר מדובר בגוף שיש לו בלעדיות ומקבל תמיכה מהממשלה.

בהסכם העקרונות נטלה עליה הממשלה לכסות את מלוא הגירעון בהון של אגד, אף שגירעון זה נוצר כתוצאה מהתחייבויות כספיות של אגד ואשר הובילו לשעבוד הרכוש שצבר.

בתשובת אגד למשרד מבקר המדינה נאמר, כי "הגירעון הנצבר הינו פועל יוצא של סל תשומות שלא כיסה את היקף הגירעון באגד". כאמור, במסמכים לא נמצא שמשרד האוצר בחן טענה זו של אגד לפני שהממשלה החליטה לסלק את חובות אגד בסכום של 750 מיליון ש"ח.

2. בהסכם כלול סעיף שבו נאמר כי "הממשלה תתחייב לקחת על עצמה התחייבויות של אגד לבנקים בהיקף של 750 מיליון ש"ח, וכנגד זה ייתן אגד "שטר הון צמית" וכי "ההתחייבות של אגד לביצוע ההנפקה מותנית בכך שהעמדת שטר ההון תהיה פטורה ממס".

- אגף התקציבים לא בדק את ההיבט המשפטי ואת התוצאות של הסעיף האמור ולא ביקש חוות דעת משפטית מקדימה בעניין הפטור ממס. בעניין זה ראה לעיל העברת הנכסים מאגד לחברת ההפעלה או חברת האחזקות.

3. לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, רשאית הממשלה להתחייב בשנת כספים פלונית בגבולות הסכומים הנקובים כהרשאה להתחייב בתכניות שבחוק התקציב השנתי לאותה שנה. מתברר שמשרד האוצר והמשרד לא פנו לוועדת הכספים בבקשה לאשר הרשאה להתחייב בגין ההסכם שנחתם עם אגד, וההתחייבות על סך 750 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1994) ניתנה בלי שהיתה לכך הרשאה להתחייב.

הביקורת העלתה, כי ההסכם נחתם באופן שאינו מתיישב עם הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985; פרטי ההסכם והשפעותיו לא הובאו לאישורה של ועדת הכספים. ההתחייבות בסכום כולל של 750 מיליון ש"ח לא באה לידי ביטוי בתקציב המדינה, ואינה רשומה במאזן המדינה כחלק מהתחייבויות הממשלה.

אומדן סכום הגירעון שיש לכסות

הגירעון הרשום בדוח הכספי של אגד לשנת 1994 הגיע ל-1.17 מיליארד ש"ח. לצורך שינוי מבנה ההון נעשו בו התאמות, ומהן נגזרה (בין היתר) גם השתתפות הממשלה בכיסוי הגירעון: ההתאמות העיקריות נגעו להכללת האוטובוסים שנרכשו בכספי קרן ההצטיידות בצד הנכסים וחישוב מחדש של העתודה לזכויות חברים לפנסיה מוקדמת. מתן זכויות אלה הוא נוהג מקובל

באגד, אך אינו מחייב, לאפשר לחברים פרישה מוקדמת מהגיעם לגיל 46. אגד משלם את הגמלאות לאותם חברים עד הגיעם לגיל 60, ומאז הם זכאים לגמלה מקרן הגמלאות של חברי אגד. את ההתאמות לדוח הכספי עשה אגד בשיתוף אגף התקציבים.

במסגרת ניתוח כלכלי ופיננסי של הדוחות הכספיים של אגד, עשה רואה חשבון מטעם המשרד התאמות כלכליות בסעיפי הדוחות, ומקצתן תאמו את אלה שעשה אגד.

להלן נתונים על הגירעון בהון וההתאמות שנעשו לדצמבר 1994 (במיליוני ש"ח, במחירי דצמבר 1994):

ההתאמות שעשה רואה החשבון	ההתאמות שעשו אגד	
(1174)	(1174)	
		1. הגירעון שהוצג בדוח הכספי
		2. התאמות:
1394	1019	2.1 הגדלת רכוש קבוע
64	-	2.2 הגדלת רכוש שוטף
-	(824)	2.3 הגדלת עתודה לפרישה מוקדמת
490	229	2.4 התאמות אחרות*
1948	424	
774	(750)	עודף (גירעון) בהון

* בסעיף זה נכללו כל ההתאמות האחרות שנעשו בסעיפים השונים של הדוח הכספי והן לא נבדקו במסגרת הביקורת.

התאמת הרכוש הקבוע

לפי המדיניות החשבונאית של אגד, לא נרשמו בספריו 92% מעלות רכישת האוטובוסים, שמומנה מכספי קרן ההצטיידות, אלא רק חלקו של אגד בקרן ההצטיידות, דהיינו 8% בלבד. במסגרת ההתאמה לקביעת הגירעון בהון, נכלל בנכסי אגד גם חלקה של הממשלה במימון רכישת האוטובוסים.

ההפרש בין ההתאמה שעשה אגד לבין זו שעשה רואה החשבון מטעם המשרד נובע מהערכה שונה את "משך החיים" של אוטובוס. אגד העריך את משך החיים ב-12 שנים ואילו רואה החשבון - ב-15 שנים, בהסתמך על תכנית ההצטיידות באוטובוסים שנכללה בהסכם ההבראה. ככל שאומדן משך החיים ארוך יותר כן עולה ערכם המופחת של האוטובוסים. ההפרש בין שתי ההערכות הוא 375 מיליון ש"ח. לא נמצא הסבר להחלטת משרד האוצר שלא לאמץ את גישת רואה החשבון של המשרד. אימוץ הגישה היה מקטין בכ-240 מיליון ש"ח את הגירעון שיש לכסות, לאחר ניכוי עתודה למס.

התאמת העתודה לזכויות עובדים - פרישה מוקדמת

ברוחות הכספיים של אגד מוצגת עתודה לזכויות הפרישה המוקדמת של חברי אגד.

ברוח הכספי לשנת 1994 הוצגה עתודה זו בסך של כ-102 מיליון ש"ח, שחישב האקטואר של אגד. בהתאמה שנעשתה לצורך חישוב הגירעון בהון של אגד חושבה עתודה נוספת בסך 824 מיליון ש"ח.

אגד הציג למשרד מבקר המדינה חישוב אקטוארי, שנעשה מטעמו, המאמת את סכום התוספת לעתודה. לדעת משרד מבקר המדינה הכללת תוספת זו בגירעון שהממשלה החליטה לכסות משמעה הכרה ותמיכה של הממשלה בזכויות פנסיה לחברי אגד שאינם מקובלות במשק הישראלי.

התאמת מקדמות בשל הוצאות עודפות

לפי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, אין לנכות מן ההכנסה החייבת במס הוצאות, שהוצאו במהלך ייצור ההכנסה, העולות על הסכומים המרביים המותרים לניכוי. נישום שהוציא הוצאות עודפות חייב לשלם בגינן מקדמות בשיעור 45% אם יש לו רווח חייב במס בסוף השנה, המקדמות מקוזזות מהמס שהנישום חייב. כאשר נישום כזה מציג ברוחות הכספיים שלו הפסד, הוא אינו רשאי לקזז את המקדמות והן מועברות לקיזוז בשנים הבאות, אם יהיה לו רווח חייב במס. מאחר שאגד לא היה יכול לנצל את המקדמות ששילם בגין הוצאות עודפות, הוא זקף אותן ברוחותיו הכספיים להוצאותיו השוטפות (לסעיף שכר עבודה).

בניתוח הרוחות הכספיים, שעשה רואה החשבון החיצוני, נזקפו מקדמות בשל הוצאות עודפות לסעיף חייבים במאזן, ולא לסעיף הוצאות ברווח והפסד, בהנחה שהמקדמות ינוצלו בעתיד בעקבות התוצאות העסקיות החיוביות שהיו בשנים האחרונות שהקטינו את ההפסד שנצבר. סכום המקדמות שנצבר לשנת 1994 הגיע ל-64 מיליון ש"ח; אם הוא יזקף לסעיף במאזן (חייבים שונים), יקטן הגירעון בהון בסכום האמור.

- בחישובי ההתאמות לדוח הכספי של אגד לא הובא בחשבון שינוי באופן ההצגה החשבונאית של ההוצאות העודפות שעשה רואה החשבון החיצוני.

- ההפרשים בין חישובי רואה החשבון החיצוני לבין חישובי אגד, בסעיפים שצוינו לעיל (התאמת רכוש קבוע ומקדמות בשל הוצאות עודפות), מגיעים לסכום כולל של כ-304 מיליון ש"ח לאחר ניכוי עתודה למס. את הסכום הזה יש להפחית מהגירעון בהון שחושב לצורך ההסכם, כך שלמעשה הגירעון מגיע ל-446 מיליון ש"ח, ולא ל-750 מיליון ש"ח.

בקביעת גודל הגירעון שהממשלה הסכימה לכסות לא אימץ משרד האוצר את חוות הדעת של רואה החשבון מטעמו, ואף לא מסר נימוק לכך. ההסבר שניתן, כאמור, היה כי ממילא הממשלה היתה מכסה את הגירעון הזה "במוקדם או במאוחר". אך יתכן שאם היה הגירעון מכוסה "במאוחר" היתה אפשרות לבחינה מעמיקה יותר של הסיבות לגירעון ואם אמנם מוצדק שהציבור יישא בו. אך עצם הכיסוי מדי פעם של הגירעונות שנצברו בעבר, פוגע במוטיבציה של אגד לדאוג לניהול יעיל וחסכוני.

כאמור, במסקנות ובהמלצות שהגיש צוות משותף למשרד האוצר והמשרד, שבחן את מבנה ענף התחבורה הציבורית, במאס 1991, נאמר שהתמיכות שהממשלה משלמת בגין תקופות קודמות אינן מקדמות את היעדים בתחום התחבורה הציבורית, אלא משמשות לקח שלילי למפעילים

ולכן יש להימנע מתשלומים כאלה בעתיד. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד האוצר והמשרד לדבוק במסקנה האמורה ולהימנע מכיסוי מראש של גירעונות בהון.

העברת דוחות כספיים של אגד לממשלה

1. בהסכם העקרונות נקבע, כי אגד והחברות שיוקמו יעמידו לרשות הממשלה כל מידע שיש ברשותם, "לרבות מידע תפעולי וכספי ברמה נאותה" על פעילויותיהם.

- במסמך שהכין רואה החשבון החיצוני בשביל המשרד בדצמבר 1993 נכללו דרישות דיווח מפורטות מאגד. ביולי ובאוקטובר 1995 דנו נציגי הממשלה ואגד במתכונת דיווח המבוססת על המסמך האמור. הקביעה הכללית בהסכם העקרונות אינה עולה בקנה אחד עם הדרישות המפורטות שנידונו.

2. בהסכם העקרונות נקבע, כי בתוך שישה חודשים מתום שנת העסקים יגיש אגד לממשלה דוחות כספיים מבוררים.

- רק בינואר 1997 הוגשו לממשלה הדוחות הכספיים של אגד לשנת 1995. בתשובתו הודיע אגד, כי הגשת הדוחות התעכבה עקב סוגיות חשבונאיות הכרוכות בהנפקה.

3. המשרד מעסיק רואה חשבון מטעמו כדי שיעשה ניתוח כלכלי ופיננסי של הדוחות הכספיים של אגד. דוח רואה חשבון זה הוגש למשרד באיחור רב: הדוח לשנת 1993 נמסר רק בפברואר 1995, והדוח לשנת 1994 נמסר רק באפריל 1996. המשרד לא עשה כדי שהדוחות יוגשו לו בתוך פרק זמן סביר.

תחרות בתחבורה ציבורית

1. הסכם העקרונות אינו דן כלל בפתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות. תוספת התמיכה של הממשלה באגד, בגין שינוי מבנה ההון שלו, לא הותנתה בהסכם בפתיחת תחרות בענף.

לדעת אגף התקציבים הממשלה סוברנית לפתוח את הענף לתחרות, גם בלי לקבוע זאת בהסכם העקרונות.

- לדעת משרד מבקר המדינה, פתיחת הענף לתחרות חשובה מאוד לשיפור השירות ולצמצום התמיכות ורצוי היה שהתניה כזאת תיכלל בהסכם. על הממשלה לעשות לפתיחת הענף לתחרות לפני ביצוע ההנפקה, שהרי בתשקיף שיפורסם לקראת ההנפקה יפורטו, בוודאי, ההתחייבויות שנתנה הממשלה; בהתחייבויות אלה נקובים סכומי התמיכה בעתיד והתקופה שבה תמשיך הממשלה לתמוך בתחבורה הציבורית. לאחר ההנפקה ושינוי חלקי בבעלות אגד יהיה קשה יותר לפתוח את הענף לתחרות מלאה.

כדי להפריט את הקווים, נדרשים נתונים אמינים ומלאים על רווחיותם. נתונים אלה לא יהיו בידי הממשלה עד שנת 2000, שכן רק אז אמורה להסתיים ההיערכות לפרויקט הכרטוס האוטומטי. מכאן שבמועד שנקבע בהסכם העקרונות לביצוע ההנפקה, שנת 1999 או 2000, עדיין לא יהיו בידי המשרד הנתונים המלאים הדרושים לפתיחת הענף לתחרות.

אגף התקציבים הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1996, כי במחצית השנייה של אותה שנה תוקם ועדה שתפקידה לקבוע אילו קווים ייגרעו מאגד ולהכין את המסמכים במכרזים להפרטת קווים אלה. עד סוף 1997, לא נקבע לאילו קווים יפורסמו מכרזים.

בינואר 1997 החליטה הממשלה "לפתוח את ענף התחבורה הציבורית לתחרות", וכי שר התחבורה ושר האוצר ימנו ועדה בין-משרדית "שתמליץ על כללים, עקרונות ולוח זמנים להחזרת התחרות לענף". הוועדה היתה אמורה להגיש את המלצותיה עד 1.3.97, אולם עד אוגוסט אותה שנה הן לא הוגשו. כמו כן הוחלט, כי "עד 31.7.97 יפורסמו לפחות שלושה מכרזים להוצאת קווים בין-עירוניים מהירים לתחרות כאמור". ביולי 1997 הוחלט לדחות את מועד פרסום המכרזים לנובמבר אותה שנה, אולם עד מועד זה לא פורסמו המכרזים.

2. בהסכם העקרונות נקבע, כי התמיכה השוטפת תשתנה לפי תמחיר של קו או קבוצת קווים, אולם "סך הסובסידיה לאגד לא תשתנה במועד המעבר רק כתוצאה מהאמור בסעיף זה". יש להניח שגם התחייבות ארוכת טווח כזאת תיכלל בתשקיף האמור של חברת האחזקות שתוקם.

- מכאן, שאם תבוצע הפרדה התמחירית, היא תצמצם סבסוד צולב, אך לא תקטין את התמיכה, אף אם הנתונים יצביעו שסכום התמיכה השוטפת שאגד מקבל גדולה מן המתחייב מתחשיבי הפרדה התמחירית.

3. עוד נקבע בהסכם, כי תיעשה התחשבות כספית על "השינויים בנפח השירות, הנובעים מהוראות המפקח על התעבורה. מנגנון ההתחשבות יסוכם במסגרת ההסכם המפורט". כאמור, עד סוף 1997 לא נחתם הסכם מפורט.

אגף התקציבים הסביר, כי אם כתוצאה משינויים בנפח (היקף) השירות, ייגרעו מאגד קווים רווחיים, תפצה אותו הממשלה על הפסד חלק מהרווחים; אם הקווים שייגרעו יהיו גירעוניים, תוקטן התמיכה השוטפת לאגד. לדעת משרד מבקר המדינה, עניין זה היה צריך להיקבע בהסכם העקרונות עצמו ולא בהסכם המפורט שאין יודעים אם ייחתם ומתי. גם אם אי אפשר לסכם את מנגנון ההתחשבות בהסכם העקרונות, היה אפשר לקבוע שתחולתו למפרע ממועד חתימת הסכם העקרונות.

קרן ההצטיידות

1. בהסכם העקרונות נקבע, כי נושא הקרן ידון בין הצדדים ויקבע בהסכם המפורט. נספח הקרן ההצטיידות נחתם ביולי 1996 וצורף להסכם העקרונות.

(א) רוב סעיפי ההסדרים שנקבעו בנספח קרן ההצטיידות זהים לסעיפי ההסכם של קרן ההצטיידות שצורף להסכם ההבראה משנת 1989. בנספח קרן ההצטיידות לא נאמר דבר על השינוי שאמור לחול במבנה ההון של אגד. על פי הסכם העקרונות, אמורה לקום חברה לנסיעות המיוחדות, והאוטובוסים לשימושה לא יירכשו על חשבון הממשלה. על פי מספר האוטובוסים שירכשו, כפי שנקבע בנספח קרן ההצטיידות, יוצא שהקרן תרכוש את כל האוטובוסים, כלומר גם לנסיעות מיוחדות; לכן שוב תיעשה התחשבות על העברת תשומות או אוטובוסים לחברה האמורה, דבר שהממשלה רצתה למנוע על ידי הפרדה מלאה בין פעילויות אגד לבין פעילויות החברה.

(ב) בנספח קרן ההצטיידות נקבע, כי "תקציב הקרן יהיה בסכום 196,245,562 ש"ח. מהסכום הנקוב יופחת סכום גלובלי השווה בערכו ל-5% מסך תקציב הקרן". כאמור, השתתפות הממשלה נקבעה בשיעור של 92% מתקציב הקרן. בהסכם העקרונות נאמר: "מוסכם כי בכל מקרה השינוי במקורות הקרן לא ישתנה ביותר מ-10% לעומת המצב הקיים". עוד נאמר בהסכם העקרונות, כי מנגנון ההתחשבות על שינויים בהיקף השירות הנובעים מהוראות המפקח על התעבורה יסוכם בהסכם המפורט.

באוגוסט 1996 הסביר אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה, כי הקטנת היקף הפעילות עשויה להביא לירידה בהצטיידות בלא קשר לנספח קרן ההצטיידות, וכי הקטנת מקורות הקרן ב-5% אמורה לבטא, בין היתר, את השינויים שיחולו במבנה ההון ובעקבות תחרות שתיווצר.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקביעה בנספח קרן ההצטיידות בדבר הקטנת מקורותיה ב-5% בלבד מגבילה את האפשרות להקטנת היקף השירות ביותר מ-5%, מה גם שמשרד האוצר צפה ירידה בפדיון עד כדי 26% (עד תום תקופת ההסכם). כמו כן לא נכלל בנספח פתרון לסוגיית ההצטיידות אם יועברו למפעיל אחר קווים או קבוצות קווים.

בנספח קרן ההצטיידות לא נקבע, כפי שנקבע בתקנון הקרן, שכל שינוי החורג ביותר מ-10% ממספר האוטובוסים שיירכשו בכל שנה יהיה באישור שני נציגי הממשלה בהנהלת הקרן, ושכלל השינויים במשך השנים לא יעלה על 15% ממספר האוטובוסים, אלא באישור שני הנציגים האמורים.

- מאחר שקביעה זו לא נכללה בנספח קרן ההצטיידות, יתכן שהנהלת הקרן תחליט על חריגה גדולה מהשיעורים האמורים, החלטה שתתקבל על דעת נציגי אגד, שהם רוב חברי ההנהלה, בניגוד לדעתם של נציגי הממשלה שהם המיעוט.



מאז אימצה הממשלה את העקרונות והמסקנות של ועדת קשתי עברו כ-25 שנה. המסקנות הללו היו בזמנן חידוש רב-חשיבות, ועיקרון היה קביעת סל תשומות תקני להפעלת התחבורה הציבורית ושיטה לעדכון והתאמתו לשינויים במדדי המחירים שנקבעו לרכיבי הסל. קביעת הסל ושיטת עדכונו הביאו לנתק בין העלות, לבין הוצאות בפועל של המפעילים. שיטת ההתחשבות היתה אמורה ליצור תמריץ להתייעלות ולהגברת פרויקט העבודה של מפעילי התחבורה הציבורית. כל חיסכון בהוצאות לעומת סל התשומות התקני נותר בידי המפעילים, והם היו אחראים לעמידה בסכום הוצאות שהוסכם.

שיטת ההתחשבות שקבעה ועדת קשתי היתה התקדמות ניכרת לעומת המצב עד אז, אך לא התממשו הציפיות כי אימוצה ישחרר את הממשלה ממעורבות בדרך שהמפעילים מנהלים את פעילותם. במהלך השנים התברר, כי לא נמנע הצורך במעורבות ממשלתית בענף התחבורה הציבורית, משום שאיתנותם הפיננסית של מפעילי התחבורה הציבורית היא עניין ציבורי; כל פגיעה בחוסנם הפיננסי מסכנת שירות חיוני, ולכן אין הממשלה יכולה להיות אדישה לניהול הכספי של המפעילים. אחת לכמה שנים, בעת שהתקיים משא ומתן בין הממשלה לאגד לקביעת סל תשומות חדש בהסכמים שייחתמו, היה שוב צורך להסתמך על ספרי אגד, כלומר על ההכנסות וההוצאות בפועל.

במהלך 25 השנים גברה המעורבות הממשלתית בניהול אגד. הוקמה קרן הצטיידות ש-92% ממקורותיה מומנו בידי משרד האוצר, ובכספי קרן זו רוכש אגד את האוטובוסים. בשנת 1989 הופעלה באגד תכנית הבראה, שבמסגרתה נתנה לו הממשלה סיוע נוסף כנגד דרישה, בין היתר, שאגד יקטין את שכר החברים וימנע במשך שלוש שנים יציאת חברים לפרישה מוקדמת. משמע ששוב היתה הממשלה מעורבת בניהול של אגד.

מכל אלה התחייב שאגד יעמיד לרשות המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר מידע חשבונאי אמין ומפורט שיאפשר בקרה נאותה על הוצאותיו. מידע כזה היה דרוש גם כדי

למנוע סבסוד צולב בין קווי השירות הציבורי הנמצא בפיקוח לבין הנסיעות המיוחדות המופעלות בשוק תחרותי. כן היה דרוש מיון תמחירי של עלויות והכנסות לפי קווים ומגזרים (עירוני, בין-עירוני) לצורך הכוונה מושכלת של התמיכה הציבורית לקווים הראויים לתמיכה.

במשך שנים רבות, ובמסגרת הסכמים חתומים, נדרש אגד לספק מידע חשבונאי כזה, אך לא עשה כן. גם ההסכם החדש, משנת 1996, כולל התחייבות של אגד להמציא מידע כזה.

בהעדר מידע חשבונאי, לוקים בחסר הליכי הבקרה ואין אפשרות להכין אומדן מבוסס של מידת הסבסוד הצולב בין השירותים השונים שאגד מספק. העדר המידע גם אינו מאפשר לקבוע את גורמי הגירעון שצבר אגד, גירעון אשר בסופו של דבר צפוי שתכסה המדינה במסגרת ההסכם משנת 1996.

זה כמה שנים מחפשים משרד האוצר ומשרד התחבורה דרכים לשפר ולייעל את התחבורה הציבורית, בין היתר - על ידי פתיחתה לתחרות. ההסדרים הקיימים - קיום של תשומות כולל לכלל הקווים של אגד, וכתוצאה מכך גם מתן תמיכה כוללת לכלל הקווים, לרבות התמיכה באמצעות קרן ההצטיידות - אינם מקלים על הממשלה את פתיחת הענף לתחרות. גם שליטת חברות בבעלות חברי אגד על תחנות מרכזיות רבות עלולה להקשות על מתחרים בכוח להיכנס לענף.

במסגרת הדיונים על ההסכם החדש העלה אגד הצעה לשינוי ארגוני ולשינוי מבנה ההון שלו. אגד יקים חברת אחזקות שתהיה בעלת שתי חברות: האחת להפעלת קווי התחבורה הציבורית והאחרת לנסיעות מיוחדות. חברת האחזקות תנפיק מניות לציבור. משרד האוצר אימץ את ההצעה ותולה תקוות רבות בשינוי הארגוני שהוסכם עליו. משרד האוצר מוכן לשלם בעד השינוי על ידי הגדלה ניכרת מאוד של התמיכה באגד. לפי חישוב משרד מבקר המדינה תוספת התמיכה לאגד במסגרת ההסכם החדש שתינתן - בתנאי שתתקיים ההנפקה לציבור וחברת האחזקות תירשם בבורסה - תגיע לכ-2.75 מיליארד ש"ח (במחירי ינואר 1997), נוסף על הסובסידיה השוטפת והתשלומים לקרן ההצטיידות.

חלק מן התמיכה הנוספת מיועד לכסות גירעון שצבר אגד במשך השנים עד סוף שנת 1994, בלי שנבדקו הגורמים להיווצרותו, וחלק נועד להבטיח תשואה להון באגד וכתוצאה מכך - את הצלחת ההנפקה. מן המסמכים שהומצאו למשרד מבקר המדינה לא ברור מה גודל ההון שנדרשת עליו תשואה ומה שיעורה של התשואה. באותם מסמכים גם לא צוין כי סל ההוצאות המוכרות של אגד כולל רכיב נכבד של תשואה על השקעת חברי אגד במניות הקואופרטיב. התשואה אמנם אינה נרשמת כרווח בספרי אגד, אולם בהפרש בין עלות השכר של החברים באגד לבין עלות השכר של שכירים המועסקים באגד בתפקידים דומים אפשר לראות תמורה להשקעה במניה. לפי אומדן שהציג אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה מדובר בתשואה גבוהה מאד.

ההתחייבות לשלם את הסכום הגדול של הסיוע הנוסף, סכום הכולל כיסוי גירעונות מן העבר, כתמריץ לביצוע השינוי במבנה ההון ובשיטת הניהול של אגד, אינה מותירה בידי הממשלה כלים שתוכל להפעיל בעת הצורך, כגון בעת דיון על פתיחת הענף לתחרות.

אגף התקציבים הציג לשר האוצר, לפני חתימת ההסכם, רשימת יתרונות שיהיו לממשלה מן השינוי הארגוני באגד אשר יש בהם, לדעתו, כדי להצדיק את התמיכה הנוספת. לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי להכין אומדנים כמותיים של התועלת שתצמח לציבור מתשלום התמיכה הנוספת בסכומים כה גדולים. כאשר מדובר בהוצאה בסדר גודל של מיליארדי ש"ח, אין להסתפק בהצגת רשימה של יתרונות או של תחשיבים חלקיים, אלא דרוש להציג תחשיב כולל של העלות לעומת התועלת מן ההשקעה הגדולה. תחשיב העלות מפורט די הצורך,

אולם ראוי שגם הערכת התועלת מן ההסכם תהיה מפורטת, ועל ההנחות שעליהן היא מתבססת להיות מפורשות. רק תחשיב מפורט כזה יכול לאפשר למשרד האוצר ומשרד התחבורה לעשות בקרה על כדאיות ההוצאה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר ומשרד התחבורה לפעול לפתיחת הענף לתחרות ולקביעת כללי ההתחשבות על שינויים בהיקף השירות, עוד לפני שתוקם חברת האחזקות ותונפק בבורסה. כמו כן על משרדים אלו לפעול לחתימת הסכם מפורט עם אגד שיכלול את הפרטים שלא נכללו בהסכם העקרונות.

תכנון מערכת מסילתית להסעת המונים

במטרופולין תל אביב

ריכוז ממצאים

צפיפות האוכלוסייה במטרופולין תל אביב (להלן - המטרופולין) היא הגדולה בארץ ועל פי המגמה שהסתמנה עד כה היא תוסיף ותגדל. במטרופולין התגוררו בסוף 1995 יותר מ-2.5 מיליון תושבים, והועסקו בו כמיליון עובדים. עם הגידול בצפיפות האוכלוסייה ובמספר העובדים, גדל מאוד מספר כלי הרכב הנעים בכבישי המטרופולין. קצב סלילת הכבישים לא הדביק את קצב העלייה במספר כלי הרכב במטרופולין, והגודש בכבישים הפך למטרד המשבש את חיי התושבים ואת הפעילות הכלכלית בו.

במשך שנים רבות דנו הממשלה וגופים אחרים בתכניות לשיפור מצב התחבורה במטרופולין, אולם לא הוכנה במשך כל השנים תכנית אב לתחבורה בתל אביב. בשלוש השנים האחרונות הוכנו תכניות אחדות לשיפור התחבורה, שעלותן היתה כ-30 מיליון ש"ח, אולם עד סוף 1997 לא הוחל ביישומן.

משרד התחבורה (להלן - המשרד) חתם בדצמבר 1993 על חוזה עם המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה (להלן - המכון), שתוקפו למשך שנה וחצי. בחוזה התחייב המכון להכין לאזור המטרופולין תכנית אב לתחבורה, הכוללת פיתוח מערכות מסילתיות. בנובמבר 1995 חתם המשרד עם המכון על חוזה להמשך ההתקשרות לאותה מטרה. הועלה, כי אחדים מתנאי החוזה לא מולאו: תקציב מפורט של העבודה לא הובא לאישור ועדת ההיגוי שמינה המשרד ושהיתה אמורה לפקח על ביצוע העבודה, ולא נתבקש אישורה להעסקת יועצים בסכום של 560,000 ש"ח. לא הוצג לוועדת ההיגוי ולא נדון בה דוח בחינה של חלופות תחבורה ציבורית משולבות. המשרד שילם למכון על פי שני החוזים סכום כולל של 7.3 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים), בלא שהגיש לו דוח סופי על תכנית אב לתחבורה במטרופולין.

בתחילת דצמבר 1994 חתמה עיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה) עם חברה (להלן - חברה א') על חוזה שתוקפו לתשעה חודשים, להכנת דוח היתכנות למערכת הסעה המונית בתל אביב, תמורת סכום של יותר מ-800,000 דולר. החוזה נחתם בלי שהמשרד היה שותף לקביעת היקף ההתקשרות והתמורה הכספית ועל אף שבאותו זמן התקיימו