

דן, אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ

דין וחשבון זה של מבקר המדינה, על דן אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ, מסכם את הביקורת שנעשתה באגודה עד סוף 1997. נתונים מסוימים עודכנו לסוף מאי 1999. בדיקות משלימות בנושאים אחדים 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 הנתמך על ידי הממשלה; מבקר המדינה החליט להפעיל את הביקורת על האגודה באוגוסט 1987.

מבוא

דן, אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן - דן או האגודה) נוסדה בשנת 1945. במאי 1999 הפעילה דן כ- 125 קווי שירות באזור המטרופוליטני של תל אביב; הקווים מגיעים עד כפר-סבא בצפון, ראש העין במזרח, וראשון לציון בדרום. נוסף על כך, הפעילה דן כמה קווים ליהודה ושומרון, ובשפות עם אגד את קו 400 מגבעתיים ובני ברק לירושלים. דן מקיימת גם נסיעות מיוחדות קבועות לבתי ספר בגוש דן. במאי 1999 מנתה האגודה 1,251 חברים והעסיקה 1,420 עובדים שכירים וזמניים.

הסעה בתחבורה ציבורית באוטובוסים היא שירות בר פיקוח על פי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996.¹ מכוח חוק זה, ועל פי פקודת התעבורה (נוסח חדש), התשכ"א-1961, קובע משרד התחבורה תנאים בדבר קווי השירות: מספר האוטובוסים, המסלול, תדירות הנסיעות, תעריפים וכו'. המשרד העניק לדן את הרישיונות להסיע נוסעים בקווי התחבורה הציבורית.

הואיל והממשלה מעוניינת בקיום שירותי הסעה תקינים וסדירים ובהבטחת רמת שירות נאותה לציבור במחירים שהיא קובעת, היא תומכת מתקציבה בתחבורה ציבורית. הסדרי תמיכה עוגנו בהסכמים תקופתיים בין הממשלה לבין דן. ההסכם הראשון נחתם ב-1971; הסכמים נוספים נחתמו ב-1983 וב-1992; הסכם לשנים 1995-1997 נחתם ביולי 1995; "הסכם עקרונות" לתקופה מ-1.1.1998 ועד 31.12.2002 נחתם בספטמבר 1998.

הכנסות דן בשנת 1997 היו כ- 599 מיליון ש"ח, מהם כ- 451 מיליון ש"ח מנסיעות בקווים קבועים, כ- 6 מיליון ש"ח מנסיעות מיוחדות ומהכנסות שונות, וכ- 142 מיליון ש"ח מסובסידיה

1 עד אז - לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים התשי"ח 1957.

ממשלתית לנסיעות בקווים קבועים. נוסף על הסובסידיה לנסיעות בקווים קבועים, סייעה הממשלה לִדן בשנת 1997 על ידי השתתפות של כ- 60 מיליון ש"ח בקרן ההצטיידות באוטובוסים. את פעילותה בשנת 1997 סייעה דן בהפסד של כ- 47 מיליון ש"ח.

המוסד העליון של דן הוא האסיפה הכללית של חבריה, המתכנסת אחת לשנה. החברים בוחרים, אחת לארבע שנים, במועצת האגודה. כן בוחרים החברים מבין חבריהם שאינם חברי המועצה, בשופטים המכהנים במשפטי חברים ובחברי ועדת הפיקוח. מקרב חברי המועצה בוחרים חברי האגודה את חברי ההנהלה. ב- 31.12.97 כיהנו במועצה 39 חברים ובהנהלה - 15 חברים; 21 חברים נבחרו להיות שופטים במשפט חברים ושלושה חברים לוועדת הפיקוח.

ההנהלה מופקדת על ניהול עסקי האגודה. חבריה בוחרים מקרבם את יו"ר ההנהלה וכן שבעה חברי מזכירות, העומדים בראש שבעת האגפים שבאמצעותם מתנהלות פעולות האגודה. יושב ראש ההנהלה הוא גם יושב ראש המזכירות.

בסוף שנת 1997 הפעילה דן 1353 אוטובוסים, מהם 1,258 אוטובוסים בנסיעות עירוניות, ו- 95 אוטובוסים בנסיעות בין עירוניות; הגיל הממוצע של אוטובוסי דן היה באותה שנה 8.5 שנים.

לדן שישה מוסכים אזוריים ברחבי גוש דן. משרדי דן נמצאים בתל אביב.

הסכם עם הממשלה

בעקבות המלצותיהן של ועדות, שהוקמו כדי למצוא שיטת תמיכה יעילה שלא תתבסס על חישובי "קוסט פלוס", אימצה הממשלה מאז שנת 1971 שיטה שלפיה נקבעו "פדיון תקני" ו"הוצאה תקנית", המתעדכנים בתדירות קבועה על פי מדדים אובייקטיביים. ההפרש בין ההוצאה התקנית לפדיון התקני הוא סכום התמיכה שהממשלה נתנה לדן לצורך הפעלת התחבורה הציבורית. אימוץ שיטת ההוצאה התקנית והפדיון התקני נועד לצמצם את המחלוקות בדבר קביעת היקף התמיכה ולשמש תמריץ להתייעלות².

הסכם מיולי 1995

ההסכם נחתם לתקופה של שלוש שנים, החל מ- 1.1.95 ועד 31.12.97. לפי ההסברים שנתקבלו ממשרד התחבורה התכוונה הממשלה, בעקבות ממצאי רואה החשבון שהעסיק משרד התחבורה, להקטין את הסובסידיה בכ- 35 מיליון ש"ח. לאחר משא ומתן בין הממשלה לבין דן הוקטנה הסובסידיה בהסכם החדש מ- 123 מיליון ש"ח לשנת 1994 ל- 96 מיליון ש"ח לשנה במחירי דצמבר 1994 - הקטנה של 27 מיליון ש"ח. הדבר נעשה על ידי הקטנת ההוצאה התקנית מ- 611 מיליון ש"ח לכ- 555 מיליון ש"ח - הקטנה של כ- 9% (כל הנתונים במחירי דצמבר 1994).

בהסכם מיולי 1995 נקבע, שהוצאות התפעול התקניות (לא כולל הסכום שנועד לקרן לחידוש משק האוטובוסים), ליום תחילת ההסכם (1.1.95) יוקטנו בתחילת כל שנה של תקופת ההסכם ב- 2% נוספים, וההקטנה הראשונה תבוצע ביום 1.1.96. הקטנה זו נועדה להמריץ את דן

2 ראו דוח על הביקורת בדן משנת 1993 (עמ' 27-12).

להתייעלות. לפיכך הוקטנו ההוצאות התקניות בשנים 1996 ו- 1997 ב- 4% נוספים, וההתייעלות הכוללת שנדרשה מדין בתקופת ההסכם הסתכמה בכ- 12.2% מההוצאות התקניות.

במשא ומתן נקבע, כי הפדיון התקני יהיה הפדיון בפועל מקווי שירות בשנת 1992 שהסתכם בכ- 462.6 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1994 - סכום נמוך מהפדיון התקני שהיה בתוקף עד 31.12.94.

משרד האוצר ומשרד התחבורה לא דרשו מדין, ודין לא הכינה, תכנית שתפרט את דרכי הפעולה שלה להשגת התייעלות כה ניכרת בתקופה קצרה יחסית.

הסכם העקרונות

בשנים שהופעל ההסכם מיולי 1995 צברה דין הפסדים ניכרים: בשנת 1995 כ- 32.1 מיליוני ש"ח, בשנת 1996 כ- 32.5 מיליון ש"ח ובשנת 1997 - כ- 47.2 מיליון ש"ח (הכול במחירי דצמבר 1997). הפסדים אלה איימו, לדברי דין, על היכולת שלה להמשיך במתן השירותים. בספטמבר 1998 נחתם "הסכם עקרונות" בין ממשלת ישראל לבין דין בדבר הסדרי התמיכה לתקופה מ- 1.1.1998 ועד ל- 31.12.2002. בהסכם נקבע, בין היתר, כי ההוצאה התקנית תעמוד החל מ- 1.1.98 על סכום של 632 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1997. בהסכם לא נקבעו המדדים לפיהם תתעדכן ההוצאה התקנית עקב שינויים במחירי התשומות. עוד נקבע בהסכם, כי הסובסידיה למשק האוטובוסים תהיה 69 מיליון ש"ח, במחירי דצמבר 1997. כן נקבע, כי הפדיון התקני יהיה הפדיון בפועל לשנת 1997. עוד נקבע, כי על ההוצאה התקנית יחול מקדם הפחתה של 2% לשנה החל מ- 1.1.99 והפדיון התקני יופחת ב- 0.8% מדי שנה החל מ- 1.1.99, וכי במועד תשלום הסובסידיה הראשון, שלאחר חתימת ההסכם, תעביר הממשלה לדין סובסידיה חד פעמית נוספת של 10 מיליון ש"ח, במחירי דצמבר 1996.

להלן נתונים על היקף הסובסידיה לשנת 1998 שנקבעה לפי ההסכם החדש, לעומת הסובסידיה לשנת 1997 על פי ההסכם הקודם (במחירי דצמבר 1997):

השינוי בסובסידיה	1998 לפי ההסכם החדש (במיליוני ש"ח)	1997 לפי ההסכם הקודם
הוצאה תקנית*	29	672
פדיון תקני	18	597
סובסידיה	47	75

* לשם חישוב הסובסידיה הוגדלה ההוצאה התקנית בסכום המיועד לרכישת אוטובוסים באמצעות קרן ההצטיידות.

על פי הנתונים דלעיל הגדיל הסכם העקרונות את הסובסידיה ב- 47 מיליון ש"ח לשנה (כולל תמיכה בקרן הצטיידות ולא כולל סובסידיה חד פעמית של 10 מיליון ש"ח, ראו לעיל).

בהסכם העקרונות נקבע, כי עד 31.12.98 ייחתם הסכם מפורט בין הצדדים, אולם עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 1998, לא נחתם ההסכם המפורט.

*

בהסכם מיולי 1995 צומצם היקף הסובסידיה השנתית בכ- 26.7 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1994), ודן נדרשה להתייעל בשיעור של כ- 12.1% בתוך שלוש שנים. הביקורת העלתה, כי משרד האוצר ומשרד התחבורה לא דרשו מדין, ודן לא הכינה, תכנית שתפרט את דרכי הפעולה שלה להשגת התייעלות בשיעור ניכר זה בתוך שלוש שנים. בפועל, לא הצליחה דן להתייעל בשיעור הנדרש, והפסדיה הוסיפו להצטבר לסכומים ניכרים, שאיימו על פעילותה השוטפת. בנסיבות אלה חתמו הממשלה ודן, בספטמבר 1998, על "הסכם עקרונות" שלפיו הוגדל היקף התמיכה השנתית בדן בכ- 47 מיליון ש"ח (כולל קרן ההצטיידות).

לדעת מבקר המדינה, על הממשלה לפתח מנגנון של מעקב ופיקוח על ההתפתחויות ברמת ההוצאות וההכנסות של דן, כדי לטפל בעוד מועד בתופעות המסכנות את המשך קיומו התקין של השירות לציבור.

חברות בבעלות האגודה ובבעלות חברה

בבעלותה ובשליטתה של דן כמה חברות (להלן - חברות קשורות). השליטה באותן חברות נובעת משליטה ישירה באמצעות החזקת רוב המניות המקנות זכות הצבעה באסיפה הכללית, או באמצעות החזקת מניה אחת המקנה את הזכות למנות את רוב חברי הדירקטוריון; שאר המניות היו, בדרך כלל, בידי חברי האגודה וגמלאיה. האגודה שולטת, בעקיפין, בחברות בנות של החברות האמורות. החברות היו, בין היתר, אמד פיתוח נדל"ן והשקעות בע"מ (להלן - אמד), החברה המאוחדת לתיירות בע"מ (להלן - יונייטד טורס) ונהור בע"מ.

עם חלק מהחברות הקשורות מקיימת האגודה קשרים עסקיים בתחומים שונים, ובעיקר בתחום נדל"ן. משרד מבקר המדינה בדק את מערכת היחסים העסקיים בין דן לבין החברות הקשורות.

להלן הממצאים העיקריים.

אמד

המניות הרגילות של חברת אמד מוחזקות בידי חברי דן וחלק מגמלאיה. לאגודה מניית הנהלה המקנה לה 76% מכוח ההצבעה באסיפה הכללית וזכות למנות את רוב חברי הדירקטוריון. בידי האגודה גם מניות רגילות של אמד, שאותן רכשה מחברים שפרשו ומגמלאים שהיו מעוניינים למכור את המניות שברשותם; האגודה מוכרת מניות אלה לחברים חדשים המצטרפים לאגודה. לפי הדוחות הכספיים של האגודה ליום 31.12.97 היא החזיקה 202,316 מניות רגילות של אמד

ב- 670 חבילות, בכל חבילה בין 300 ל- 302 מניות רגילות. מחיר החבילה ביום 31.12.96 היה 62,250 ש"ח וביום 31.12.97 - 81,300 ש"ח. מחיר החבילה צמוד למדד המחירים לצרכן, ואחת ל- 3 שנים מתעדכן בידי מועצת המנהלים של אמד. הערכון האחרון בוצע ב- 1.1.97 ומחיר החבילה הועלה בשיעור של 22%.

בבעלותה של אמד נכסי דלא ניידים בתל אביב, בבתי ים וברמת גן וחלקם מושכרים לדן. בהתאם להסכם עם הממשלה אין דן משלמת דמי שכירות לאמד בעבור השימוש בנכסי אמד לצורכי הפעלת התחבורה הציבורית. בשנת 1997 קיבלה דן מאמד דיבידנד של 1.4 מיליון ש"ח.

בדוחות הכספיים מ- 31.12.97 רשום חוב של אמד בסך 1.6 מיליון ש"ח, הכולל 670,000 ש"ח יתרת החוב של אמד ו- 890,000 ש"ח חוב של "דן צבר", שהיא חברה בבעלותה המלאה של אמד ועוסקת במתן שירותי תיירות. החובות נצברו ברובם בשנים קודמות והיו צמודים למדד המחירים לצרכן, אך לא נשאו ריבית.

דן שילמה בשנת 1997 ריבית בשיעור ממוצע של כ- 5.3% על הלוואותיה הצמודות למדד. את השיטה של חיוב החברות הקשורות בגין חובותיהן לדן בהפרכי הצמדה בלבד יש לראות כתמיכה בהן.

דן רנט א-קאר בע"מ (להלן - דן רנט-א-קאר)

בדצמבר 1998 היתה דן רנט-א-קאר חברה בבעלותה ובשליטתה של אמד בשיעור של כ- 80%; יתר המניות הוחזקו בידי הציבור. מניותיה נסחרו בבורסה לניירות ערך בתל אביב. החברה עסקה בהשכרת רכב, והיא שימשה נציגת רשת אווים בישראל.

האגודה השכירה לדן רנט-א-קאר משרדים בשני אתרים. לפי הדוחות הכספיים של האגודה לשנת 1997, הסתכמו הכנסותיה מהשכרת הנכסים האמורים בכ- 161,000 ש"ח. משרד מבקר המדינה העיר לאגודה על כך שלא היו הסכמים בדבר השכרת נכסים אלה. בעקבות הביקורת נחתם הסכם שכירות בין האגודה לבין דן רנט-א-קאר.

מסוף 1994 מבצע דן רנט-א-קאר הסעות נהגים עבור האגודה. האגודה שילמה לדן-רנט-א-קאר בשנת 1997 בעד שירות זה כ- 11 מיליון ש"ח. עד להסדר זה נהגה האגודה לבצע הסעות אלה באמצעות נהגיה והאוטובוסים שלה. מחירי ההסעה נקבעו בלא שדן פנתה לגורמים אחרים כדי לקבל הצעות חלופיות.

תכנון התנועה בדן

אגף התנועה בדן עוסק בשני תחומים עיקריים: תכנון תנועת האוטובוסים והפעלת התנועה על פי התכנון. התכנון, נעשה בעיקר על פי מספר הנוסעים הצפוי, שעות היממה, ימי השבוע ועונות השנה, משמש בסיס לקבלת רישיון לקווים מאת המפקח על התעבורה במשרד התחבורה.

בפרק של אגף התנועה בהצעת התקציב של האגודה לשנת 1996 ציינו חשב אגף התנועה וחשב אגף תכנון ופיתוח את הצורך לטפל בעיקר בשלושה נושאים, כדי להביא ליישול בפעולות אגף התנועה:

(א) תכנון מחדש של כל הקווים והפעילויות;

(ב) מעבר למרכזי רווח³ ברמת הקו וברמת האזור;

(ג) יצירת מודל תמחירי לקביעת "נקודת האיזון התפעולי" של כל הקווים בשעות הפעילות השונות.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה לדן, באפריל 1997, כי לא הושלם הטיפול בשלושת הנושאים שהועלו בהצעת התקציב, הודיעה דן למשרד מבקר המדינה במאי 1997, כי תכנון מחדש של כל הקווים והפעילויות נמצא בתהליך בחינה של אגף התנועה, בו זמנית להקמת מערכת התמחיר, בסיוע יועצים חיצוניים. במאי 1999 הודיעה דן למשרד מבקר המדינה, כי עדיין חסרים נתונים חשובים שיאפשרו פיצול הכנסות לפי קווים ואשכולות.

ספירת נוסעים

אגף התנועה של דן עורך ספירת נוסעים⁴ כדי לעמוד על הצורך בשינויים בתכנון הנסיעות בקווים השונים, בתדירות הנסיעה ובסוג האוטובוסים המופעל בקו. על פי הנחיות פנימיות יש לערוך בכל קו ספירת נוסעים לפחות אחת לשנה וספירה חוזרת - ארבעה עד חמישה חודשים לאחר שהופעל שינוי בקו, כדי לבדוק את השפעת השינוי. בגלל השוני בביקוש לתחבורה ציבורית בימי חול, בימי שישי ובמוצאי שבתות, ערכה דן ספירות נפרדות בימים אלה. בשניים מן הקווים ערכה דן ספירות גם בלילה. ספירות נוסעים נוספות נערכות עקב שינויים בגודל האוכלוסייה באזורים מסוימים, הקמת שכונות חדשות ויעדי נסיעה חדשים.

הנתונים מספירת הנוסעים הועברו למשרד התחבורה בהתאם לדרישתו.

על פי נתונים לא עמדה דן בשנים 1996-1990 ביעד של ספירת נוסעים אחת לשנה בכל קו. בשנים האמורות היתה ספירה אחת בלבד בחמישה קווים בימי חול, ב- 62 קווים בימי שישי, ב- 13 קווים במוצאי שבתות ובקו אחד בלילה. יצוין, כי מאוגוסט 1996 ועד יולי 1997 נספרו, לפחות פעם אחת, כל הקווים שהפעילה דן.

תעסוקת חברי האגודה בנהיגה

להלן נתונים על תעסוקת חברי האגודה בתפקידי נהיגה ובתפקידי משק ומינהל, בסופי השנים 1994-1997:

3 שיטה חשבונית ניהולית המייחסת לכל מגזר פעילות את ההכנסות וההוצאות שלו כדי למדוד את רווחיות המגזר.

4 רישום של מספרי הנוסעים - העולים והיורדים - בכל תחנה ותחנה במהלך הנסיעה; את הרישום עושים פוקדים, הן בתוך האוטובוס והן מחוצה לו, לאורך הקו שבו נוסע האוטובוס.

	12/94	%	12/95	%	12/96	%	12/97	
חברים								
תפקידי נהיגה	1,056	61	982	60	903	61	852	
תפקידי משק ומינהל	571	39	633	40	601	39	543	
ס"ה	1,627	100	1,615	100	1,504	100	1,395	

בין דצמבר 1994 לדצמבר 1997, קטן מספר כלל החברים ב- 14% ; מרבית הפורשים היו חברים בתפקידי נהיגה.

נוכח המחסור בנהגים הגישה המחלקה הכלכלית למנהל הכספים באגודה, עוד בנובמבר 1993, הצעה להעביר 230 חברים מתפקידי משק ומינהל לתפקידי נהיגה⁵, ובמקומם להעסיק עובדים שכירים. לפי התחשיב המצורף להצעה, יתוספו בדרך זו 576,000 שעות נהיגה בשנה. הוערך, שתוספת עלויות השכר השנתיות מקבלת עובדים שכירים חדשים תהיה כ- 13.2 מיליון ש"ח לשנה ; תוספות שכר לחברים יהיו 1.8 מיליון ש"ח והעלות הכוללת 15 מיליון ש"ח, הכול במחירי נובמבר 1993. לפי התחשיב, תוספת ההכנסה השנתית כתוצאה משעות הנהיגה הנוספות תסתכם בכ- 34.8 מיליון ש"ח. ההערכה התבססה על הנחות שלא לוו בניתוחי רגישות מתאימים.

עד למועד סיום הביקורת, דצמבר 1998, לא הובאה ההצעה לדיון במזכירות דן.

הצטיידות באוטובוסים

מדי שנה הציג אגף התנועה של דן, בתיאום עם המפקח על התעבורה, ליו"ר מזכירות דן את הסוגים ואת הכמויות של האוטובוסים שדן מעוניינת להצטייד בהם. ההצעה הובאה לאישור הנהלת קרן ההצטיידות בידי יו"ר מזכירות דן, שהוא גם יו"ר קרן ההצטיידות.

בשנת 1995 רכשה דן 95 שלדות אוטובוסים ו- 15 מידיבוסים מוגמרים במחיר כולל של כ- 21.2 מיליון מרקם גרמניים. בשנת 1996 - 95 שלדות אוטובוסים ו- 10 מידיבוסים במחיר כולל של כ- 18.7 מיליון מרקם גרמניים ; ובשנת 1997 - 94 שלדות אוטובוסים, 10 מידיבוסים ו- 2 מיניבוסים במחיר כולל של כ- 19 מיליון מרקם גרמניים - הכול במחירי פ.ו.ב.

דן רכשה את שלדות האוטובוסים ממפעל באירופה, ואילו בניית המרכב נעשתה בשני מפעלים בארץ. המידיבוסים יובאו ארצה עם המרכב.

בישיבת הנהלת קרן ההצטיידות, ממאי 1994, הודיעה דן להנהלת הקרן כי הדגמים החדשים של האוטובוס והמידיבוס מתוצרת המפעל באירופה נמצאו כדגמים המתאימים ביותר, הן מבחינת

5 אחד התנאים לחברות בדן הוא רישיון, בר תוקף, לנהיגת אוטובוס.

התפעול והן מבחינת נוחות הנוסעים ורווחתם; וזאת בעקבות הבדיקה שערכו ראש אגף תכנון ופיתוח וראש אגף הכספים של דן בסיוור בכמה מפעלי רכב בחו"ל.

ראש אגף תכנון ופיתוח מסר באותה ישיבה, כי הוכן שאלון מקצועי ליצרני האוטובוסים ומפרט הכולל דרישות טכניות ותכונות הנוגעות לנוחות הנוסע. לאחר קבלת התשובות לשאלונים ולאחר שנבדקו המפרטים הטכניים של החברות, נמצאו האוטובוסים מתוצרת המפעל באירופה כבעלי היתרונות הטכניים הבולטים ביותר.

באותה ישיבה אישרה הנהלת קרן ההצטיידות רכישת 95 אוטובוסים ו-10 מדיבוסים לכל שנה מהשנים 1995-1997.

בביקורת לא נמצא מסמך ההשוואה בין ההצעות של יצרני שלדות האוטובוסים, מהבחינה הטכנית ומהבחינה הכספית, הן לגבי האוטובוסים והן לגבי המדיבוסים; וזאת כדי לוודא שנבחרה ההצעה הטובה ביותר.

משרד מבקר המדינה העיר לדן, כי אין לה נוהל בדבר רכישת אוטובוסים. בעקבות הביקורת הודיעה דן למשרד מבקר המדינה, כי היא שוקלת הכנת נוהל לרכישת אוטובוסים. עד לסיום הביקורת בדצמבר 1998 לא הוכן הנוהל.

כוח אדם

קרן גמלאות

ב-1.4.71 הוקמה קרן גמלאות לחברי דן בע"מ (להלן - הקרן), כחברה מוגבלת בערבות וללא הון מניות. חברי הקרן הם חברי האגודה, מועמדים לחברות והאגודה עצמה.

בהנהלת הקרן שבעה חברים: ארבעה נבחרים בידי חברי הקרן ושלושה ממונים בידי הנהלת האגודה. בסוף יוני 1997 היו כל חברי הנהלת הקרן חברים בהנהלת האגודה וחמישה מהם היו חברי המזכירות.

בקרן הועסקו שלושה עובדים: מנהל הקרן שהוא חבר האגודה, חשב הקרן המועסק בחוזה אישי, ומזכירה. על פי הסכם משנת 1971, בין האגודה לבין הקרן, נושאת האגודה בכל הוצאות הקרן, לרבות שכר עובדי הקרן, שכר טרחה של רואי החשבון ושל האקטוארים. בסוף 1997 היה מספר החברים הפעילים בקרן 1,362 ומספר מקבלי הקצבאות היה 1,504.

בשנים האחרונות העבירה האגודה לקרן מדי חודש בגין כל חבר ומועמד 19.8% מן המשכורת המבוטחת: האגודה הפרישה 14.3% ו-5.5% נוכו משכר החברים. הפרשות האגודה בשנים 1994-1997 הסתכמו לפי נתוניה בכ-17 מיליון ש"ח במחירים שוטפים לכל שנה.

1. חבר האגודה הפורש לגמלאות: הקרן משלמת לחבר אגודה קצבה חודשית לכל ימי חייו לאחר שפרש פרישת חובה לגמלאות בגיל 65 או לאחר שפרש פרישה מוקדמת מרצונו לאחר שמלאו לו 46 שנה ולאחר שהיה לפחות 25 שנה חבר באגודה. שיעור הקצבה בפרישת חובה הוא 70% מהמשכורת המבוטחת, ואילו בפרישה מוקדמת שיעור הקצבה מדורג ועולה מ-50% לפורשים עד גיל 50 ומגיעה ל-70% לפורשים החל מגיל 62.⁶ בשנים 1990-1995

6 פרטים ראו בדוח על הביקורת בדן משנת 1993 (עמ' 40).

שילמה האגודה במקום הקרן את הגמלאות לחברים שפרשו פרישה מוקדמת. מאז שנת 1996 חדלה האגודה לשלם במקום הקרן את הגמלאות לחברים שפרשו בפרישה מוקדמת והקרן חזרה לשלם גם להם את הגמלאות.

2. לפי תקנות הקרן מי "שחדל להיות חבר באגודה ... ומלאו לו 10 שנים תמימות של חברות באגודה.... בין שהוא מקבל קיצבת זקנה ובין שאינו מקבל, תשלם לו הקרן מענק פרישה, מתוך קרן מיוחדת לפיצויי פרישה, בשיעור השווה למחצית המשכורת המבוטחת החודשית בתוספת החלק ה-1/12- מהמשכורת המבוטחת כפול שנות חברותו באגודה ולא לפני ה-1.4.60". על פי החלטת קרן הגמלאות מ-1971, שיעור מענק הפרישה הבסיסי הוגדל ל-75% מהמשכורת המבוטחת, ומאוקטובר 1981 ל-85%.⁷ מענק הפרישה משולם גם לחברים פורשים שמשולמת להם גמלה. החל מ-1988 שילמה האגודה, במקום הקרן, את מענקי הפרישה לחברים שפרשו.

בשנת 1997 הסתכמו מענקי הפרישה ב-21.7 מיליון ש"ח ובשנת 1998 ב-19.3 מיליון ש"ח (בשתי השנים כוללים הסכומים פדיון חופשה ומחלה).

3. על פי תקנות הקרן, על דן להשלים בסוף כל שנת כספים את התשואה הכללית של הקרן מהשקעותיה לשיעור ריאלי של 6.5%. הביקורת העלתה, כי בספרי דן לא נכללה הפרשה בגין התחייבות זו.

עוד נקבע באותו הסכם כי מדי שנה בשנה, או מדי כל תקופה שעליה יוחלט בהנהלת הקרן, ייערך חישוב אקטוארי בהתאם לנתונים של אותה שנה, או של התקופה האמורה, וייקבע ערכן הכולל של התחייבויות הקרן. אם הסכומים שנצברו בחשבון "העתודה לפרישה" - לאחר ניכוי תשלומי הגמלה השוטפים - אינם מכסים את ערך ההתחייבויות, תכסה האגודה את החסר. במקרה של פירוק האגודה תיערך בדיקה אקטוארית, כדי לקבוע אם הסכומים הנמצאים בקופת הקרן מספיקים להבטחת תשלומי הקצבאות בהתאם לתקנות הקרן; אם אין הדבר כך, תפריש האגודה בעת פירוקה סכומים כפי שיקבע האקטואר להבטחת תשלומי הקצבאות בהתאם לתקנות הקרן.

זה שנים יש לקרן גירעון אקטוארי גדול. ב-31.12.97 היה הגירעון האקטוארי כ-1.1 מיליארד ש"ח, שהם כ-45% מההתחייבויות האקטואריות של הקרן. דן לא כללה הפרשה בגין התחייבות זו בדוחותיה הכספיים והסתפקה במתן ביאור בנושא זה.

ד. ב-1994 הגישה ועדה בין-משרדית, בראשות מנכ"ל משרד האוצר, את המלצותיה לשר האוצר ולממשלה בדבר מדיניות כוללת ותכנית פעולה בתחום החיסכון הפנסיוני. בדוח הוועדה נדון, בין היתר, מצבן של קרנות הפנסיה של חברי אגד ודן והובאו המלצות להקטנת הגירעון האקטוארי שלהן.

לדעת הוועדה, לשם הקטנת הגירעון בקרנות אלה עד לשיעור של 7.5% (שלדעת הוועדה הוא שיעור גירעון סביר) דרוש סיוע בסכום של כ-1.8 מיליארד ש"ח. הוועדה המליצה שלא לתת את הסיוע הזה, אלא לאחר בדיקה מפורטת של זכויות הפנסיה של החברים באגד ודן ושל פעילות הקרנות.⁸

7 ראו דוח על הביקורת בדן משנת 1993 (עמ' 41).

8 בעניין קרן הפנסיה של חברי אגד ראו דוח שנתי 41 (עמ' 447), וכן דוח על הביקורת באגד מאפריל 1998 (עמ' 21-22).

עוד בתחילת 1994 אישרה מזכירות דן פעולות לשיפור מצבה האקטוארי של הקרן והגישה בקשה לממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון לאשר את ביצוען באופן מידי. עיקר הפעולות המוצעות היו: להעלות את גיל הפרישה המוקדמת ל- 52 והוותק המינימלי ל-30 שנה ולשחרר את הקרן מתשלום מענקי פרישה; וכן לבטל את התחייבויות האגודה להשלים את התשואה על נכסי הקרן ל- 6.5%, ולכסות את הגירעון האקטוארי בקרן הפנסיה. עוד הוצע, כי המחויבויות של דן בקשר לקרן יהיו נושא למשא ומתן בין דן לבין משרד האוצר. מרבית הצעות אלה לא יושמו עד למועד סיום הביקורת בעניין זה, בדצמבר 1998.

בסוף מארס 1995 החליטה הממשלה להטיל על שר האוצר, בשיתוף עם גורמים הנוגעים בדבר, לגבש לקרנות הפנסיה, שבהן יש גירעונות אקטואריים, תכניות הבראה מפורטות במסגרת יכולתו של המשק הלאומי. בהחלטה נקבעו העקרונות שעליהם יתבססו תכניות ההבראה, כגון: שמירה על זכויות הגמלאים, שמירה על זכויות צבורות של העמיתים שטרם פרשו, והשארת שיעור דמי הגמולים בעינו. בהחלטה נקבע, ששר האוצר יהיה רשאי לשנות ולהתאים את העקרונות האמורים לקרנות מפעליות (שהקרן של חברי דן היא אחת מהן). בכפוף לביצוע תכניות ההבראה שיתבססו על עקרונות שנמנו בהחלטה, תהיה הממשלה אחראית למילוי התחייבויות קרן פנסיה למבוטחיה, אם הקרן לא תעמוד בהן.

עוד נקבע בהחלטת הממשלה, כי קבלת עמיתים חדשים לקרנות פנסיה שיהיו זכאיות לרכוש אג"ח מיועדות, תתאפשר רק לתכניות מאוזנות של פנסיה מקיפה שיאושרו בידי הממונה על שוק ההון במשרד האוצר. בעקבות החלטה זו הפסיקה הקרן לקבל עמיתים חדשים החל משנת 1995. זכויות הפנסיה של החברים החדשים מוסדרות על ידי צירופם לקרן פנסיה של מבטחים.

בסוף 1989 היה מספר החברים הפעילים בקרן 1745 ומספר מקבלי הקצבאות - 1210. בסוף 1997 היה מספר החברים הפעילים בקרן 1362 ומספר מקבלי הקצבאות - 1504. בסוף 1989 היו הגמלאים כ- 40% מכלל חברי הקרן (גמלאים וחברים פעילים), ואילו בסוף 1997 עלה חלקם ל- 52%.

בפגישה מיולי 1997 בין נציגי אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר לבין נציגי האגודה, הודיעו נציגי האוצר, כי משרד האוצר עוסק בבחינת כל קופות הפנסיה בארץ, מהלך שמצריך זמן. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 1998, לא סיים משרד האוצר את בדיקתו ולא הוחל בהפעלת תכנית ההבראה של הקרן.

המאזן האקטוארי של הקרן ליום 31.12.97, נערך בהנחה ששיעור התשואה השנתי יהיה 4.8% והגידול השנתי הריאלי של השכר ושל הפנסיות יהיה 3%. אומדן ההתחייבויות לתשלום קצבת פרישה מוקדמת (לפני גיל 65) הגיע לסכום של 312 מיליון ש"ח.

עוד בשנים קודמות ציין אקטואר הקרן שמצבה האקטוארי קשה ביותר, ואם לא יופחתו זכויות הפנסיה או לא יוסרו חלק מן ההתחייבויות, בייחוד בגין פרישה מוקדמת, או יימצאו מקורות הכנסה אחרים לכיסוי הגירעון - צפוי הגירעון לגדול בעתיד ולהביא להתאפסות נכסי הקרן. במסקנותיו והמלצותיו למאזן האקטוארי ל- 31.12.97 ציין האקטואר, כי לשם מניעת התאפסות נכסי הקרן יש צורך בתכנית הבראה מקיפה; שיעור דמי הגמולים שהיו נדרשים מן העמיתים הקיימים לכיסוי הגירעון האקטוארי הוא 84% מהשכר. מצב הקרן מחייב פעולה דחופה להבראתה;

לשם כך יש לערוך שינויים מקיפים בתקנות הקרן, שיגדירו מחדש את התחייבויותיה ואת חלוקת ההתחייבויות בינה ובין דן.

לדעת מבקר המדינה על האגודה ומשרד האוצר ליוזם צעדים שיאפשרו לקרן לעמוד בהתחייבויות כלפי חבריה לאורך זמן.

העסקת עובדים על פי חוזים אישיים

נוסף על העובדים השכירים, שתנאי העסקתם מעוגנים בהסכם עבודה קיבוצי, העסיקה דן שכירים גם על פי חוזים אישיים. בדצמבר 1996 הועסקו באופן זה 49 עובדים במשרה מלאה, מרביתם אקדמאים, שמילאו תפקידים מקצועיים, בעיקר בנושאי תכנון ופיתוח, מחשבים וכספים. את תנאי ההעסקה של עובדים אלה אישרה ועדת חוזים אישיים, המורכבת מחמישה חברי מזכירות; ראש אגף הכספים שימש כיו"ר הוועדה. מנהל מחלקת השכר - מזכיר הוועדה.

החוזים האישיים נחתמים עם העובדים לתקופה של שנה אחת, והם מתחדשים אוטומטית לשנה נוספת, אלא אם כן נמסרה - חודשיים או שלושה חודשים מראש - הודעה על רצון אחד הצדדים להביא את החוזה לסיומו. לגבי ארבעה עובדים, הממלאים תפקידים בכירים, נקבע שההודעה על סיום החוזה עמם תימסר שישה חודשים מראש.

ההשתכרות⁹ של 43 עובדים, שהועסקו על פי חוזה אישי במשך שנה תמימה ב- 1997 הסתכמה בכ- 7 מיליון ש"ח. מרביתם השתכרו באותה שנה פחות מ- 200,000 ש"ח בשנה. 14 עובדים השתכרו סכומים גדולים יותר: שתי המשכורות הגבוהות היו 545,000 ו- 560,000 ש"ח בשנה.

מענק מיוון: בשנת 1995 שולמו, באישור ועדת החוזים האישיים, לשני עובדים מענקים חד פעמיים של כ- 13,000 ש"ח לכל אחד, ולעובד שלישי שולם מענק של כ- 28,000 ש"ח. דן הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי המענקים שולמו במקום העלאות שכר, שניתנו לעובדים אחרים באותה שנה.

הביקורת העלתה, שבדן לא נמצא תיעוד המפרט את הנימוקים למענקים.

חופשות: בסוף דצמבר 1996 עמדו לזכות ארבעה מהעובדים המועסקים לפי חוזה מיוחד, בין 72 ימי חופשה ל- 200 ימי חופשה כל אחד; זאת לאחר שדן שילמה במשך שנת 1996 לשלושה עובדים אחרים פדיון חופשה בסכומים של כ- 20,000 ש"ח; כ- 33,000 ש"ח וכ- 122,000 ש"ח.

הביקורת העלתה, כי דן לא הקפידה על יציאה מסודרת לחופשה של העובדים המועסקים בחוזים אישיים.

9 הכנסה החייבת במס הכנסה פרט לתשלומי פדיון חופשה.

דוחות כספיים

הדוחות הכספיים של דן מוצגים על בסיס העלות ההיסטורית המותאמת לשינויים בכוח הקנייה הכללי של המטבע הישראלי על יסוד גילויי הדעת של לשכת רואי החשבון בישראל.

מאזנים

להלן מאזני דן לסוף כל אחת מהשנים 1996 ו-1997, מותאמים למדד המחירים לצרכן של דצמבר 1997 (באלפי ש"ח):

31.12.1996	31.12.1997	
78,494	68,962	רכוש שוטף
52,930	58,926	השקעות לזמן ארוך
91,421	91,096	רכוש קבוע
222,845	218,984	
258,379	240,830	התחייבויות שוטפות
169,786	246,730	התחייבויות לזמן ארוך
		גירעון בהון:
301,200	285,171	הון מניות וכספי מועמדים
(506,520)	(553,747)	יתרת הפסד
(205,320)	(268,576)	
222,845	218,984	

השקעות לזמן ארוך: סעיף זה כולל בעיקר השקעה בחברות המוחזקות ליום 31.12.97 (מיליון ש"ח) כלהלן:

13.3	נהור
45.2	אמד*
58.5	

*כולל 1.6 מיליון ש"ח הלוואות ללא מועד פירעון.

עד ליום 31.12.96 הציגה דן את השקעותיה בחברות המוחזקות על פי העלות המותאמת, שלא על פי גילוי דעת של לשכת רואי החשבון. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, הציגה דן ברוחותיה הכספיים ליום 31.12.97 את השקעותיה בחברות נהור ויונייטד טורס לפי שיטת השווי המאזני. הואיל ובאותו מועד היה ליונייטד טורס גירעון בהון בסך 6.2 מיליון ש"ח, הוצג סכום זה בסעיף התחייבויות לזמן ארוך. יתרת ההשקעה במניות אמד מייצגת בעיקר מניות שנרכשו מחברים ומגמלאים ומיועדות למכירה לחברים אחרים - הכול לפי המחיר שקובעת מועצת המנהלים של אמד (ראו לעיל); הנתון הוצג לפי שיטת העלות ולא לפי שווי מאזני.

משרד מבקר המדינה העיר לדן, שהיא לא ערכה מאזן מאוחד עם החברות המוחזקות, כמתחייב מגילוי דעת של לשכת רואי חשבון בישראל.

רכוש קבוע: להלן הרכב היתרה ליום 31.12.97 (באלפי ש"ח):

יתרה	פחת נצבר	עלות	פחת	
75,102	40,378	115,480	4%	מקרקעין
2,652	257,034	259,686	20%-15	כלי רכב
13,342	38,924	52,266	20%-6	ציוד לצורכי הפעלת השירות
	91,096	336,336	427,432	

עלות האוטובוסים והשלדות שנרכשו מאז 1.4.82, במימון הקרן לחידוש משק האוטובוסים, הוצגה בספרי דן בסכום סמלי של שקל חדש אחד. הנתון ביחס לכלי רכב בטבלה דלעיל מייצג בעיקר אוטובוסים שנרכשו מתשואת ההשקעות של כספי הקרן לחידוש משק האוטובוסים.

התחייבויות לזמן ארוך: בסעיף זה נכללו התחייבויות בגין פיצויים, חופשה והבראה ל- 31.12.97 כלהלן (באלפי ש"ח):

31.12.97	
	התחייבות להשלמת פיצויי פרישה
18,015	לחברים שפרשו בעבר*
	התחייבות לפיצוי פרישה לחברים
50,080	שיפרשו במהלך 3 השנים הבאות**
44,981	עתודה לחופשה
2,295	התחייבות להבראה
115,371	

(ראה הערות בעמ' הבא)

*בסוף 1995 דחה בית המשפט העליון את ערעור הקרן (רע"א 6525/94 קרן הגמלאות לחברי דן בע"מ נ' בונדר ואחר'), בקשר לפס"ד בדבר תביעות שהגישו חברי האגודה שפרשו נגד הקרן, בעניין כלילת רכיבי שכר מסוימים בחישוב מענקי פרישה. בעקבות הערעור חויבו הקרן והאגודה לשלם תוספות לחברים שפרשו המסתכמות בכ- 60 מיליון ש"ח; הקרן קיבלה עליה לשלם 27.8 מיליון ש"ח מהסכום הזה, ואת יתרת ההתחייבות, 32.2 מיליון ש"ח, קיבלה עליה האגודה. **ההתחייבות משקפת את החלטות האגודה לשאת במענקי פרישה לחברים פורשים, כדי לשחרר את קרן הגמלאות מנטל זה (ראו לעיל עמ' 13).

גירעון בהון:האגודה פודה מחברים פורשים את מניתם באגודה לפי סכום שנקבע מפעם לפעם בידי הנהלתה, וגובה את אותו הסכום מחברים חדשים מחיר זה ערך הפדיון הכולל של המניות הסתכם באותו מועד בכ- 476.3 מיליון ש"ח.

עד 31.12.96 הופחתו מהון המניות הסכומים ששולמו לחברים פורשים בגין פדיון מניותיהם באגודה. החל משנת 1997 מופחת מההון רק הסכום שהחבר שילם תמורת המניה בשעה שרכש אותה, ואילו ההפרש בין סכום הפדיון בפועל לבין סכום הרכישה נזקף להוצאות מימון. עקב שינוי השיטה למפרע גדלה יתרת ההפסד ליום 31.12.96 בסך 306 מיליון ש"ח.

דוחות רווח והפסד

להלן, שבטבלה שבעמ' הבא, דוחות רווח והפסד של דן לשנים 1996 ו- 1997 מותאמים למדד המחירים לצרכן של דצמבר 1997, בהתאם לעקרונות ההתאמה שנקבעו בגילויי דעת של לשכת רואי החשבון בישראל (באלפי ש"ח).

רווחיות

למרות הירידה בהוצאות השכר, בהוצאות התפעול ובהוצאות ההנהלה והכלליות בסכום כולל של כ- 17 מיליון ש"ח, היה בשנת 1997 גידול של כ- 15 מיליון ש"ח בהפסד הנקי של דן לעומת שנת 1996. עיקר הגידול בהפסד נבע מירידה בהכנסות ובסובסידיה הממשלתית, בסכום כולל של כ- 15 מיליון ש"ח, ומעלייה בהוצאות המימון בסכום של כ- 10 מיליון ש"ח.

מדוח תזרימי מזומנים עולה, שההלוואות לזמן ארוך שימשו בחלקן הגדול למימון ההפסד מפעילות שוטפת.

1996	1997	
460,853	456,897	הכנסות
		הוצאות: הוצאות שכר ונלוות:
306,547	294,757	חברים
129,814	137,339	שכירים
436,361	432,096	
153,509	142,740	הוצאות תפעוליות
23,401	20,947	הוצאות הנהלה וכלליות
613,271	595,783	ס"ה הוצאות לפני הוצאות מימון
28,122	38,183	הוצאות מימון נטו
641,393	633,966	ס"ה הוצאות לאחר הוצאות מימון
(180,540)	(177,069)	הפסד לפני סובסידיה ממשלתית
152,519	141,639	סובסידיה ממשלתית
(28,021)	(35,430)	הפסד לאחר סובסידיה ממשלתית
805	1,820	הכנסות אחרות*
—	(6,090)	מסים על הכנסה
(5,295)	(7,527)	חלק דן בהפסדי חברות מוחזקות**
(32,511)	(47,227)	הפסד נקי לשנה

* בעיקר דיבידנד מאמד.

** בעיקר הפסד של יונייטד טורס.

*

1. דן, אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ מספקת שירותי תחבורה ציבורית לתושבי גוש דן והסביבה, וכן מפעילה כמה קווים ביהודה ושומרון, ובשותפות עם אגד - את הקו מגבעתיים ומבני ברק לירושלים.

כדי להבטיח תחבורה ציבורית ברמה נאותה ובמחיר סביר, מקיימת הממשלה פיקוח על השירות ועל תעריפי הנסיעה ונותנת תמיכה למפעילים. סדרי מתן התמיכה והתנאים המתלווים לכך מוסדרים בהסכמים שנחתמו מדי פעם בפעם בין הממשלה

לבין דן, האחרון שבהם בספטמבר 1998. לפי הסכמים אלה ההפרש בין ההוצאה התקנית לבין הפדיון התקני הוא סכום התמיכה שהממשלה שילמה לדן לצורך הפעלת התחבורה הציבורית. שיטה זו נועדה לצמצם את המחלוקות בדבר קביעת היקף התמיכה ולשמש תמריץ להתייעלות.

בהסכם מיולי 1995 צומצם היקף הסובסידיה השנתית בכ- 26.7 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1994), ודן נדרשה להתייעל בשיעור של כ- 12.1% במהלך שלוש שנים.

הביקורת העלתה, כי משרד האוצר ומשרד התחבורה לא דרשו מדן, ודן לא הכינה, תכנית שתפרט את דרכי הפעולה של דן להשגת התייעלות בשיעור ניכר זה בתוך שלוש שנים. בפועל, לא הצליחה דן להתייעל בשיעור הנדרש והפסדיה הוסיפו להצטבר לסכומים ניכרים, שאיימו על פעילותה השוטפת. על רקע זה, חתמו הממשלה ודן, בספטמבר 1998, על "הסכם עקרונות" שלפיו הוגדל היקף התמיכה השנתית בדן בכ- 47 מיליון ש"ח (כולל קרן ההצטיידות).

לדעת מבקר המדינה, על הממשלה לפתח מנגנון של מעקב ופיקוח על ההתפתחויות ברמת ההוצאות וההכנסות של דן, כדי לטפל בעוד מועד בתופעות המסכנות את המשך קיומו התקין של השירות לציבור.

2. ממצאי הדוח מצביעים על בעייה הקיימת זה שנים רבות - הצטברות גירעון אקטוארי גדול בקרן הגמלאות לחברי האגודה, שעמד ב- 31.12.97 על כ- 1.1 מיליארד ש"ח. לפי הדוח האקטוארי לאותו תאריך מצבה האקטוארי של הקרן קשה ביותר, ודרושה תכנית הבראה לקרן שתכלול שינוי תקנות הקרן והגדרה מחדש של התחייבויותיה. לאגודה יש התחייבות חוזית לכיסוי הגירעון האקטוארי בקרן הגמלאות, אולם האגודה לא כללה בספריה הפרשה בגין התחייבות זו. לדעת מבקר המדינה על האגודה ומשרד האוצר ליזום צעדים שיאפשרו לקרן לעמוד בהתחייבויות כלפי חברה לאורך זמן.

3. דן רוכשת מדי שנה בשנה שלדות אוטובוסים בסכומים ניכרים מחו"ל ואילו בניית המרכב נעשית בארץ. הביקורת העלתה, כי למרות ההיקף הכספי הגדול של הרכישות בחו"ל (כ- 19 מיליון מרק לשנה בשנים 1996-1997) לא קיים נוהל שיסדיר את רכישת האוטובוסים. אף לא נמצא מסמך המעיד שנעשתה השוואה בין ההצעות של יצרני שלדות האוטובוסים, הן מהבחינה הטכנית והן מהבחינה הכספית, לפני בחירת היצרן שיספק את האוטובוסים לדן. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפעול בנושא זה לפי נוהל המבוסס על עקרונות מכרז.

4. במערכת הקשרים בין האגודה לבין החברות שהן בבעלותה או בבעלות חבריה העלתה הביקורת, כי לא נשמר מרחק נאות בין האגודה לביניהן: האגודה נתנה להן הלוואות בהיקף כספי ניכר, שאמנם היו צמודות למדד המחירים לצרכן אך לא נשאו ריבית. לדעת משרד מבקר המדינה על דן להימנע מהסדרים שיש בהם משום סבסוד עקיף לגופים שלא נועדו להיות מסובסדים.