



מבקר המדינה

דוח על הביקורת ב"אגד"

אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ

ירושלים, התשנ"ח - 1998

ISSN 0792-7932
מס' קטלוגי 98-004

סודר בסדר-צילום ונרפס בדפוס הממשלה, ירושלים

מבקר המדינה

דוח על הביקורת

ב"אגד"

אגודה שיתופית לתחבורה

בישראל בע"מ

תוכן העניינים

9	מבוא
11	הסכם עם הממשלה
13	אגד-תיור
15	חברות בבעלות החברים
17	כוח אדם
23	תנועה
27	מינהל וכספים
34	דוחות כספיים

דין וחשבון זה מסכם את הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה ב"אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ, עד סוף 1995; נתונים אחדים עודכנו לשנת 1996.

הממצאים שהועלו במהלך 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 בידי הממשלה.

מבוא

"אגד" אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (להלן - אגד או האגודה) הוקמה ב-1933 בידי כמה קואופרטיבים לתחבורה שהתאחדו. אגד מספקת תחבורה ציבורית בקווי אוטובוסים בין-עירוניים הפרושים ברחבי הארץ וכן תחבורה ציבורית מקומית במרבית הערים. נוסף על כך ביצעה אגד נסיעות מיוחדות, קצתן קבועות (למשל הסעות למפעלים ולבתי ספר) וקצתן לשירותי תיירות פנים ותיירות חוץ.

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

הואיל והממשלה מעוניינת בקיום שירותי הסעה תקינים וסדירים, בהבטחת רמת שירות נאותה לציבור ובמחירים שהיא קובעת, היא תומכת מתקציבה בתחבורה הציבורית. הסדרי התמיכה עוגנו במערכת הסכמים בין הממשלה לאגד: ההסכם הראשון נחתם ב-1971 והשני ב-1984 ותוקפו היה מ-1.4.83 ועד 31.8.86; הסכמים לשנים 1986-1996 נחתמו בדצמבר 1987 ("הסכם העקרונות") ובמאוס 1989 ("הסכם ההבראה"); בפברואר 1996 נחתם הסכם לשנים 1996-2005.

בדצמבר 1996 מנתה האגודה 3,851 חברים והעסיקה 4,318 עובדים שכירים. הכנסותיה בשנת הכספים 1996 היו, לפי דוחותיה הכספיים, כ-2.0 מיליארד ש"ח: כ-1.2 מיליארד ש"ח מנסיעות בקוים קבועים, 0.2 מיליארד ש"ח מנסיעות מיוחדות ו-0.6 מיליארד ש"ח מתמיכת הממשלה בנסיעות בקוים קבועים.

נוסף על התמיכה הישירה, מסייעת הממשלה לאגד באמצעות שתי קרנות משותפות לה ולאגד: (1) קרן הצטיידות, המממנת רכישה של אוטובוסים חדשים; הממשלה משתתפת בקרן זו בשיעור של 92%; (2) קרן שיפורים, המממנת רכישה והתקנה של מתקנים באוטובוסים ובתחנות, לרווחת הנוסעים; הממשלה מממנת את הקרן בשיעור של 1/2% מסל התשומות (ראה להלן). בשנת 1996 העבירה הממשלה לקרן ההצטיידות 181 מיליון ש"ח, ולקרן השיפורים - 9.5 מיליון ש"ח. כמו כן שילמה הממשלה בשנת 1996, על פי הסדר שנכלל בהסכם מינואר 1984, סכום של 53 מיליון ש"ח על חשבון פירעון הלוואות שלקחה אגד בעבר¹.

הוצאות התפעול של אגד בשנת 1996 הגיעו לכ-1.8 מיליארד ש"ח, מזה הוצאות על שכר עבודה, לרבות הוצאות נלוות, בסך 1.3 מיליארד ש"ח (כ-72%).

את השנים 1991-1994 סיימה אגד ברווחים: בשנת 1991 כ-57 מיליון ש"ח, בשנת 1992 כ-112 מיליון ש"ח, בשנת 1993 כ-91 מיליון ש"ח, ובשנת 1994 כ-76 מיליון ש"ח. בשנת 1995 היה לאגד הפסד של כ-230 מיליון ש"ח. בשנת 1996 היה הרווח כ-135 מיליון ש"ח.

המוסד העליון של אגד הוא אסיפת המורשים, הנבחרת בידי חברי האגודה אחת ל-4 שנים. חברי אגד בוחרים הנהלה, מקרב הנבחרים לאסיפת המורשים, וזו בוחרת מקרבה מזכירות,

¹ בעניין זה ראה דוח על הביקורת באגד משנת 1986, עמ' 20.

האחראית לניהול השוטף של עסקי האגודה. בסוף 1996 כיהנו באסיפת המורשים 107 חברים; 27 מהם חברים בהנהלה ו-7 מחברי ההנהלה כיהנו במזכירות.

חברי אגד בוחרים, שלא מקרב המכהנים באסיפת המורשים, 71 חברים שישמשו שופטים ב"משפט חברים" וכן ועדת פיקוח המונה 8 חברים.

להלן נתונים על צי האוטובוסים שהפעילה אגד בסוף כל אחת מהשנים 1994-1996 (כולל אוטובוסים של אגד-תיור):

<u>31.12.94</u>	<u>31.12.95</u>	<u>31.12.96</u>	
אוטובוסים בקווים עירוניים			
1,310	1,440	1,235	רגילים
255	280	280	מפרקיים
70	129	130	מיניבוסים
<u>1,635</u>	<u>1,849</u>	<u>1,645</u>	
אוטובוסים בקווים בין-עירוניים			
2,293	2,355	2,424	רגילים
52	51	51	דו-קומתיים
<u>2,345</u>	<u>2,406</u>	<u>2,475</u>	
<u>3,980</u>	<u>4,255</u>	<u>4,120</u>	ס"ה
<u>198,632</u>	<u>209,806</u>	<u>204,775</u>	מספר מקומות הישיבה

גילם הממוצע המשוקלל של האוטובוסים שהפעילה אגד בשנים 1995 ו-1996 היה כשמונה שנים.

להלן נתוני אגד על מספר הק"מ ועל מספר שעות הנסיעה שנסעו האוטובוסים בשנים 1994 - 1996, והתפלגותם לפי סוגי הנסיעות:

<u>1994</u>		<u>1995</u>		<u>1996</u>		
<u>אלפי שעות</u>	<u>מיליוני</u>	<u>אלפי שעות</u>	<u>מיליוני</u>	<u>אלפי שעות</u>	<u>מיליוני</u>	
<u>נסיעה</u>	<u>ק"מ</u>	<u>נסיעה</u>	<u>ק"מ</u>	<u>נסיעה</u>	<u>ק"מ</u>	
8,689	220	8,742	221	8,577	214	קווי שירות
1,391	30	1,501	33	1,620	37	נסיעות מיוחדות
967	35	979	36	997	37	נסיעות ריקות*
117	2	125	2	140	2	נסיעות שונות
11,164	287	11,347	292	11,334	290	ס"ה

*נסיעות מעבר שאינן מיועדות להובלת נוסעים.

הפעילות השוטפת של אגד מנוהלת בשלושה אזורים: דרום, צפון וירושלים. המשרד הראשי של האגודה נמצא בבית אגד 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 ואילך שיטה שלפיה נקבע פדיון תקני וסל תשומות המתעדכן בתדירות קבועה על פי מדדים אובייקטיביים. ההפרש בין סל התשומות לפדיון התקני הוא סכום התמיכה שהממשלה משלמת לאגד לצורך הפעלת התחבורה הציבורית. אימוץ שיטת סל התשומות והפדיון התקני נועד לצמצם את המחלוקות בדבר קביעת היקף התמיכה ולשמש תמריץ להתייעלות.

לפי נתוני משרד התחבורה ואגד, הפדיון בפועל בשנים 1991-1995 היה קטן מהפדיון התקני. לפי הסכרי אגד, נבע הדבר מירידה במספר הנוסעים בתחבורה הציבורית בשל הגברת השימוש ברכב פרטי; הירידה בפדיון בפועל נובעת גם מהנחות שניתנו לנוסעים (חיילים, קשישים, נוער) והנהגת כרטיסי חופשי-חודשי.

בהסכם ההבראה מ-1989 נקבע, שאחת לשנה יותאם הפדיון התקני לשינויים בהיקף הפעילות וכי נוסחת ההתאמה תיכלל בהסכם מפורט, שעל פי הסכם ההבראה היה אמור להיחתם עד 1.7.89. הביקורת העלתה, כי הסכם מפורט לא נחתם, וממילא לא נקבע מנגנון להתאמת הפדיון התקני. רק כעבור ארבע שנים נקבע מנגנון לפיצוי בגלל ירידה בפדיון.

לכל רכיב בסל התשומות נקבע מדד שאליו הוא יוצמד לצורך חישוב ההתייקריות. בשנת 1989 הוצמד רכיב השכר למדד המחירים לצרכן במקום למדד השכר הממוצע במשק. מאחר שבשנים 1989-1995 היה שיעור עליית מדד המחירים לצרכן גבוה משיעור עליית מדד השכר הממוצע, גדל סכום התמיכה. בשנת 1995 היתה התמיכה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, גדולה בכ-136 מיליון ש"ח מזו שהיתה אמורה להינתן אילו נשאר רכיב השכר בסל התשומות צמוד למדד השכר הממוצע.

השוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין ההוצאות בפועל של אגד לבין סל התשומות בשנים 1989-1994 העלתה, כי סל התשומות היה גבוה מההוצאות בפועל, וההפרש ביניהם הלך וגדל. הירידה בהוצאות בפועל בשנים האמורות נבעה מירידה בשיעור החברים מכלל המועסקים באגודה מ-62% ל-50% נוסף על כך, בשנת 1988, שהיא שנת הבסיס, נכללו בהוצאות השכר של אגד הוצאות חד-פעמיות ניכרות בגין פרישת חברים. במשרד האוצר, במשרד התחבורה ובאגד לא נעשה ניתוח שיראה איזה חלק מן ההפרש בין סל התשומות להוצאות בפועל מקורו בהתייעלות אגד, שהשיטה נועדה לעודד אותה, ואיזה חלק נובע משיטת ההתחשבנות.

ההסכם בין הממשלה לבין אגד חל על נסיעות בקווי שירות בלבד; אגד אינה זכאית לכל תמיכה בגין נסיעות מיוחדות. בהסכם ההבראה מ-1989 התחייבה אגד לעשות הפרדה חשבונאית ותמחירית בין הנסיעות בקווי השירות לבין הנסיעות המיוחדות, לרבות נסיעות תיירות ופעולות אחרות. בהסכם נקבע, כי ימונה צוות משותף שיקבע בתוך שלושה חודשים מיום החתימה על ההסכם את שיטת ניהול החשבונות ואת דרכי הביצוע והבקרה. למעשה לא מונה צוות כזה; אמנם התקיימו דיונים בין אגד לבין נציגי הממשלה, אך הדיונים לא הביאו לגיבוש שיטה מוסכמת של הפרדה חשבונאית. בהסכם מפברואר 1996 נקבע, כי תיעשה הפרדה מלאה בין הפעילות בקווי השירות לבין הפעילות בנסיעות המיוחדות.

בפברואר 1996 נחתם בין הממשלה לבין אגד הסכם ובעקבותיו הושלמו וסוכמו הנספחים הענייניים² לתקופה של עשר שנים שתחילתה ב-1.1.96. בהסכם נקבע בסיס חדש לסל התשומות ולפדיון התקני, ונקבע כי קרנות ההצטיידות והשיפורים ימשיכו לפעול. עוד נקבע בהסכם, כי מבנה ההון והפעילות של אגד יאורגנו מחדש וייעשו, בין היתר, הצעדים האלה:

תוקם חברת אחזקות בבעלות אגד. חברת האחזקות תייסד שתי חברות בת: האחת תרכז את פעילות התחבורה הציבורית (להלן - חברת ההפעלה) והאחרת תרכז את פעילות הנסיעות המיוחדות. הוגבל מספר החברים אשר יהיו רשאים לעבוד בחברת ההפעלה וכן נקבעו הגבלות על שכר החברים והסדרים לעדכונם.

מניות חברת האחזקות יירשמו למסחר בבורסה לניירות ערך בתל אביב לא יאוחר מארבע שנים מיום חתימת ההסכם. עוד נקבע, כי כאשר ההנפקה תצא לפועל יתקבלו תשלומים מיוחדים מהממשלה במתכונות ובדרכים שנקבעו בהסכם.

הביקורת במשרדי התחבורה והאוצר על התקשרויות הממשלה עם אגד נמשכה בעת סיום הביקורת באגודה.

² הנספחים הענייניים עסקו בהרכב סל התשומות וכיו"ב.

אגד-תיור

א. נוסף על פעילותה העיקרית בקווי השירות הקבועים, מפעילה אגד נסיעות מיוחדות, קצתן הסעות קבועות למפעלים ולבתי ספר וקצתן משרתות תיירות פנים ותיירות חוץ. ההסעות המיוחדות הקבועות הן בתחום טיפולו של אגף התנועה, האחראי לקווי השירות, ואילו ההסעות המיוחדות של תיירים הן באחריותו של אגף התיירות באגד, אשר שיוק את שירותיו תחת השם אגד-תיור.

בשנת 1993 עמדו 65 אוטובוסים לרשותה הבלעדית של אגד-תיור, בין השאר כדי למנוע את הבלאי הנובע מהפעלת האוטובוסים גם בקווי השירות הרגילים. מנתוני אגף מחקר ופיתוח באגד בדבר שיעור ניצול האוטובוסים שהועמדו לרשות אגד-תיור עולה, כי באותה שנה הגיע ממוצע אי-ניצול האוטובוסים האלה, בניכוי ימי השהייה במוסך, ל-29 ימים (8%) מכלל 365 ימות השנה. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, אי-ניצול האוטובוסים בשנת 1993 גרם להפסד של כ-0.7 מיליון ש"ח. בעקבות הביקורת, חדלה אגד להעמיד אוטובוסים לרשותה הבלעדית של אגד-תיור.

ב. בהנהלת החשבונות של אגד אין רישום נפרד של ההוצאות במסגרת אגד-תיור. מאז שנת 1990 עשתה המחלקה הכלכלית באגד תחשיב רווח והפסד של אגד-תיור, שנערך כרווח כלכלי לצורך דיונים במחלקה הכלכלית; הדוח נערך על פי ההוצאות בפועל שייחסה המחלקה לאגד-תיור.

להלן נתוני הדוחות הללו לשנים 1993-1994 (באלפי ש"ח, במחירי דצמבר 1994):

<u>1993</u>	<u>1994</u>	
124,497	102,551	הכנסות
97,912	81,867	הוצאות ישירות
26,585	20,684	רווח גולמי
30,185	24,916	החזר הון (פחת וריבית) והוצאות קבועות
21,297	21,646	הוצאות מינהל וכלליות
24,897	25,878	הפסד תפעולי

לפי התחשיב, מרבית ההפסד בשנת 1994 נבע מפעולות תיירות פנים.

על פי התחייבותה להגיש למשרד התחבורה נתונים כספיים על פעילותה בתחום הנסיעות המיוחדות, הכינה אגד תחשיב אחר, המציג את רווחיות אגד-תיור. בתחשיב זה, ההוצאות שנזקפו כנגד הכנסות אגד-תיור חושבו בשיטה שולית, דהיינו כסכומים שהיו נחסכים אלמלא הפעילה אגד את אגד-תיור. להלן תמצית התחשיב לשנים 1993-1994 (באלפי ש"ח, במחירי דצמבר 1994):

<u>1993</u>	<u>1994</u>	
124,497	102,551	הכנסות
74,458	63,163	הוצאות ישירות
50,039	39,388	רווח גולמי
18,904	26,144	החזר הון (פחת וריבית) והוצאות קבועות
17,142	16,467	הוצאות מינהל וכלליות
13,993	(3,223)	רווח (הפסד) תפעולי

ג. ועדת הפיקוח של אגד דנה בעבר בנושא הרווחיות של אגד-תיור. בדוחותיה לשנים 1986-1987 ו-1991-1988, שהוגשו לאסיפת המורשים, היא קבעה כי פעילות אגד-תיור במסגרת הקואופרטיב אינה יעילה ואינה ישימה הן מהבחינה החברתית באגודה והן מבחינת הכדאיות הכלכלית. כמו כן ציינה ועדת הפיקוח, כי מחירי אגד-תיור גבוהים בהרבה מהמחירים שמתחרי אגד מציעים בעד שירותים דומים, וזאת מפני שעלות שעת עבודה של נהג באגד גבוהה בשיעור ניכר מעלות שעת עבודה של נהג אצל מתחריה.

גם מנהל המחלקה הכלכלית ציין, במסמך מיוני 1991, כי לאגד יש חיסרון יחסי בפעילותה באגד-תיור בשל ההפרשים בעלויות השכר, אך יש לה גם יתרון יחסי המתבטא ביכולתה לספק בתוך זמן קצר ביקושים גדולים, יכולת הנובעת מקיום מערך של אוטובוסים ותשתיות שיש בו עודף של כושר הובלת נוסעים הניתן לניצול בשעות שפל ביממה ובעונות מסוימות.

ד. בתחילת 1994 הוקמה, על פי החלטת המזכירות, ועדה פנימית לבחינת המבנה הארגוני של אגד-תיור ובה עובדים בכירים מאגף הכספים ומאגף התיירות. בדוח המסכם שלה קבעה הוועדה בפברואר אותה שנה, כי בתחום העלויות בולטות בעיות של עלות כוח אדם ותקורה גבוהה. לעלויות כוח אדם באגד יש השפעה ישירה על רמת המחירים באגד-תיור. הוועדה הגיעה למסקנה, כי לצורך תיירות פנים (כ-60% מכלל פעילות אגד-תיור) על אגד להקים חברה משותפת עם גוף פעיל בענף זה. נציג אגף התיירות המליץ להעביר את פעילות אגד-תיור למסגרת החברות שבבעלות החברים.

משרד מבקר המדינה העיר לאגד בפברואר 1995, כי על אף ההפסדים הניכרים שהיו לה באגד-תיור, לפי תחשיביה הפנימיים, לא דנה המזכירות בנושא כדי להביא לשינוי המצב. רק בספטמבר 1996, בעקבות ההסכם עם הממשלה מפברואר אותה שנה (ראה לעיל), אישרה המזכירות הסכם עקרוני בין אגד לבין חברה פרטית בדבר הקמת חברה משותפת שתעסוק בתחומי תיירות פנים ותיירות חוץ; החברה המשותפת החלה בפעילותה במחצית הראשונה של שנת 1997.

חברות בבעלות החברים

א. חברי אגד וגמלאים של האגודה הם בעלי המניות של נצב"א - חברה להתנחלות בע"מ (להלן - נצב"א). לנצב"א חברות בנות, חברות נכדות וחברות קשורות (כל חברות הקבוצה קרויות להלן - חברות החברים) המחזיקות נדל"ן ורכוש אחר (תחנות, מוסכים, חניונים ומשרדים) שחלק גדול מהם מושכר לאגודה. כמה מחברות החברים פעלו בתחומים אחרים, כגון שירותי מסעדות ומזנונים, פרסום באוטובוסים וסוכנות נסיעות. חברי האגודה וגמלאיה הם גם בעלי מניות של חברת בית אגד בע"מ שבבעלותה הבניין שבו נמצא המשרד הראשי של האגודה בת"א ושתי קומות בבית אגד בירושלים.

אגד החזיקה בנצב"א במניה מיוחדת המעניקה לה זכות למנות 3 מבין 21 הדירקטורים, אך המניה לא הקנתה זכות לקבלת רווחים. כמו כן החזיקה האגודה במניות רגילות בבית אגד בע"מ, במניות בחברות בנות ובחברה נכדה של נצב"א: מניות הנהלה בחברת מסעדות ומזנונים בתחנות בע"מ, ומניות בחברת משגב, חברה להשקעות בע"מ.

בשנת 1995 הסתכמו ההוצאות של אגד על שכירת מבנים ב-66.7 מיליון ש"ח³ - כ-46.7 מיליון ש"ח (70%) בגין נכסים של חברות החברים ו-20 מיליון ש"ח (30%) בגין נכסים אחרים.

ב. חברת מסעדות ומזנונים בתחנות בע"מ (להלן - מסעדות ומזנונים) עסקה בהספקת ארוחות ושירותי מזנון לעובדי אגד ולקהל הרחב. מחירי השירותים לאגד היו מבוססים על מחירונים מוסכמים, אולם לא נחתם חוזה בין אגד למסעדות ומזנונים.

בשנת 1991 נתנה אגד לחברה אחרת זיכיון לשירותי ההסעדה וצמצמה בהדרגה את הזמנותיה ממסעדות ומזנונים; היקף מכירותיה לאגד בשנת 1993 היה כ-10.4 מיליון ש"ח ובשנת 1994 - כ-6.9 מיליון ש"ח. בשנת 1995 חדלה מסעדות ומזנונים לפעול.

בהתאם להסדר שהיה בין אגד למסעדות ומזנונים, שילמה לה אגד מקדמות. על פי נתוני אגד, היה חוב מסעדות ומזנונים לאגד בסוף 1993 כ-7.1 מיליון ש"ח. בסוף 1994 הודיעה מסעדות ומזנונים לאגד כי אינה מסוגלת לפרוע את החוב. בתגובה הודיעה אגד לנצב"א, החברה האם, כי היא רואה בה אחראית לחוב וכי סילוקן יוסדר במסגרת הסדר החובות של נצב"א לאגד; כמו כן הפעל אגד למימוש הרכוש של מסעדות ומזנונים, ואפשר שתעשה כן באמצעות פירוק החברה. הביקורת העלתה, כי אגד המשיכה להעביר כספים למסעדות ומזנונים; לפי נתוני אגד, היא העבירה מינואר ועד אפריל 1995 כ-2 מיליון ש"ח. חובה של מסעדות ומזנונים לאגד הגיע בסוף אפריל 1995 לכ-9.7 מיליון ש"ח. החוב לא היה בתנאי הצמדה, לא נשא ריבית ולא נקבע לו מועד פירעון.

בעקבות הסכם מסוף דצמבר 1995, בין אגד לבין נצב"א, קיבלה עליה נצב"א את מלוא האחריות לחוב ולסילוקו. יתרת החוב של נצב"א לאגד סולקה במלואה במהלך שנת 1996, למעט חוב שוטף בסך 1.8 מיליון ש"ח שסולק במהלך שנת 1997.

ג. אגד חייבה את נצב"א בדמי ניהול ובהוצאות שונות. בשנים 1994-1995 היו הסכומים כמפורט להלן:

³ כל הסכומים מותאמים ליום 31.12.95.

<u>1994</u>	<u>1995</u>	
<u>אלפי ש"ח</u>	<u>אלפי ש"ח</u>	
22	23	דמי ניהול
343	259	שימוש ברכב
157	170	מתן שירותים אחרים
522	452	ס"ה

סכום דמי הניהול והתמורה בעד מתן שירותים אחרים נקבעו ב-1984; הם צמודים למדד המחירים לצרכן. אין הסכם בין אגד לנצב"א המפרט את השירותים שאגד העניקה לה ואת אופן קביעת התמורה המגיעה בעדם.

כוח אדם

אגד העסיקה, נוסף על חבריה, עובדים שכירים בכל תחומי פעילותה. השכירים הועסקו על פי הסכם עבודה קיבוצי או על פי חוזה אישי.

להלן נתונים על מצבת העובדים באגד בשנים 1993-1996:

<u>חברים</u>	<u>שכירים</u>	<u>ס"ה</u>
31.12.93 4,257	3,996	8,253
31.12.94 4,121	4,174	8,295
31.12.95 3,944	4,471	8,415
31.12.96 3,851	4,318	8,169

הנתונים מצביעים על מגמה של החלפת חברים בעובדים שכירים, דבר שהתבטא בעליית חלקם של השכירים בכלל המועסקים מכ-48% בסוף 1993 לכ-53% בסוף 1996. אגד הסבירה למשרד מבקר המדינה כי במהלך הביצוע של תכנית ההתייעלות בשנת 1996 היא נמנעה מלקבל עובדים חדשים, בעיקר בתחומי המינהל והמשק.

להלן נתונים בדבר התפלגות ההשתכרות השנתית⁴ של חברי אגד ושל השכירים שעבדו שנה תמימה בשנת 1995:

<u>השתכרות שנתית (בש"ח)</u>	<u>מספר החברים</u>	<u>מספר השכירים*</u>
עד 120,000	894	2,971
120,001-180,000	2,469	469
180,001-270,000	490	18
270,001-420,000	4	-
	<u>3,857</u>	<u>3,458</u>

*לא כולל שכירים המועסקים על פי חוזה אישי (ראה להלן).

אגד היא אגודה שיתופית, ולכל חברה שכר בסיסי שווה. מקצת חברי אגד עוסקים בתפקידי ניהול בכירים, כגון מנהלי מוסכים ומנהלי מחלקות מינהליות. לחברים בתפקידים אלה שולם שכר שווה לזה ששולם לחברים נהגים. סכומי ההשתכרות של החברים, בתחום שמעל 180,000 ש"ח, נבעו בעיקר מעבודה בשעות נוספות רבות, ומקצתם - גם מפדיון חופשה. לפי נתוני אגד, חברים עובדים שעות נוספות רבות יותר משעובדים השכירים.

⁴ הכנסת העובד החייבת במס.

שכר השכירים נקבע על פי סוג המשרה, הוותק והדרגה. אגד הסבירה למשרד מבקר המדינה שהעובדים השכירים ששולם להם שכר נמוך יחסית כוללים, בין היתר, עובדים במשרה חלקית, עובדים זמניים כגון מדריכי תיור, וכן מתלמדים וחניכים שתעריף שכרם נמוך; עובדים שכירים רבים, בעיקר נשים, אינם עובדים שעות נוספות.

הפרשי השתכרות

משרד מבקר המדינה סקר את הפרשי ההשתכרות במדגם של נהגים חברים ונהגים שכירים. במדגם נכללו כל הנהגים, החברים והשכירים, שהחלו את עבודתם באגד בשנת 1975 (כלומר בעלי ותק שווה) ושעבדו שנה תמימה בשנת 1995. להלן תוצאות המדגם:

השתכרות שנתית (בש"ח)	נהגים חברים	נהגים שכירים
עד 120,000	6	29
120,001-180,000	34	22
	<u>40</u>	<u>51</u>

ההשתכרות הממוצעת של הנהגים השכירים הכלולים במדגם היתה ב-1995 כ-115,700 ש"ח (כ-9,600 ש"ח לחודש) ושל הנהגים החברים - כ-146,500 ש"ח (כ-12,200 ש"ח לחודש). מכאן שאותם נהגים חברים השתכרו בממוצע בכ-27% יותר מהשתכרותם הממוצעת של נהגים שכירים בעלי אותו ותק.

בהערכת הנתונים יש להתחשב בעובדה שחברי האגודה הם גם בעלים של אגד וכי משכורת החבר אמורה לכלול, נוסף על התמורה בעד עבודתו, גם תשואה על השקעתו בהון האגודה ותמורה בעד ניהול עצמי. למעשה אין קשר בין שכר החברים לבין הרווחיות של פעולות האגודה. לדעת משרד מבקר המדינה, בדיונים בעתיד על ההסדרים בין הממשלה והאגודה יש לתת את הדעת על מידת הסבירות של רמת ההשתכרות של החברים, נוכח הגירעון הניכר שצברה האגודה.

חופשות

לחברי האגודה נקבעה מכסה שנתית של ימי היעדרות בשכר, הכוללת ימי חופשה וימי מחלה. בהסכם ההבראה שהיה בתוקף מ-1.3.89 עד 28.2.93 הוקטנה המכסה מ-45 ימי היעדרות בשנה ל-40 יום. מ-1.3.93 הוחזרה המכסה ל-45 יום. מכסת ימי החופשה של השכירים נעה בין 12 ל-22 ימים בשנה (לא כולל ימי מחלה), לפי הוותק והדרגה. לעובדים שכירים בעלי ותק של יותר מ-12 שנים הושוו התנאים לאלה של החברים.

להלן נתונים בדבר יתרות ימי חופשה ומחלה לא מנוצלים, לפי הדוחות הכספיים של האגודה (באלפי ימים):

<u>31.12.95</u>	<u>31.12.96</u>	
537	522	חברים
191	195	שכירים

שוויה של התחייבות זו של אגד לעובדיה (חברים ושכירים) לסוף דצמבר 1996 הגיעה ל- 254.5 מיליון ש"ח, מזה כ-189.4 מיליון ש"ח לחברים.

מנתוני אגד לסוף דצמבר 1995 עולה, שיותר מ-4% מהחברים צברו מ-405 ומעלה ימי חופשה ומחלה (כמעט שתי שנות עבודה), מהם 43 חברים צברו בין 605 ל-1,080 ימים. משרד מבקר המדינה העיר לאגודה כי ראוי לצמצם את הצבירה של ימי חופשה הן למען רווחתם של העובדים והן כדי לצמצם את העול הכספי הרובץ על האגודה.

העסקת עובדים על פי חוזים אישיים

נוסף על העובדים השכירים, שתנאי העסקתם ושכרם מעוגנים בהסכם קיבוצי, העסיקה אגד שכירים גם על פי חוזים אישיים. בדצמבר 1995 הועסקו על פי חוזים אישיים 90 עובדים במשרה מלאה, מרביתם אקדמאים הממלאים תפקידים מקצועיים, בעיקר בתחומים של מחקר ופיתוח, מחשבים וכספים. במספר העובדים הללו לא היו שינויים ניכרים בשנים האחרונות.

החוזים האישיים עם העובדים נחתמו בדרך כלל לשנה אחת. הם התחדשו אוטומטית לשנה, אלא אם כן נמסרה - שלושה חודשים מראש - הודעה על רצון אחד הצדדים להביא את החוזה לסיומו. בחוזים עם שלושה בעלי תפקידים בכירים נקבע שההודעה תימסר שישה חודשים מראש.

חישובי השכר של העובדים המועסקים על פי חוזה אישי נעשים במשרד רואה החשבון של האגודה. להלן התפלגות ההשתכרות השנתית של 86 עובדים על פי חוזה אישי (לרבות 5 עובדים במשרה חלקית) שהועסקו שנה תמימה ב-1995:

<u>מספר העובדים</u>	<u>השתכרות שנתית (בש"ח)</u>
12	עד 120,000
46	120,001-240,000
23	240,001-360,000
5	360,001-440,000
<u>86</u>	

הסכום הכולל של השתכרות העובדים הללו בשנה האמורה היה כ-17.8 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה שאין באגד מסמכים שנקבעו בהם העקרונות באילו תפקידים ומקצועות יועסקו עובדים על פי חוזים אישיים, מה יהיה שכרם ומה יהיו תנאי העסקתם. אין גם נוהל הקובע אילו בעלי תפקידים ינהלו משא ומתן עם העובדים ועם מועמדים לעבודה

לקראת חתימת חוזה אישי עמם. בפועל ניהל את המשא ומתן מנהל הכספים של אגד, והוא גם שסיכם את תנאי שכרם.

המשכורת הבסיסית - המשכורת הבסיסית של העובד נקבעה מדי שנה בשנה במשא ומתן עמו. המשכורת מעודכנת אחת לשלושה חודשים בשיעור של 85% מעליית מדד המחירים לצרכן.

הביקורת העלתה, כי במהלך השנים 1992-1995 העלתה אגד בשיעור ניכר את המשכורות הריאליות של שני עובדים המועסקים על פי חוזה אישי, בלא ששונתה הגדרת תפקידם: משכורתו של עובד אחד הועלתה בשיעור של 70% ושל העובד השני - בשיעור של 22%. משרד מבקר המדינה הבהיר לאגד שהחלטה על העלאה ניכרת בשכר הבסיסי של עובד לפי חוזה אישי מן הראוי שתלווה באסמכתא המפרטת את הנימוקים לכך.

מענק מיוחד - בשנת 1992 ניתן לעובד, במסגרת חידוש החוזה עמו, מענק מיוחד בסך של כ-121,000 ש"ח. מתן המענק אושר בידי יו"ר המזכירות, סגנו ויו"ר ועדת הפיקוח. אגד הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי המענק הזה ניתן לעובד כדי להביע הוקרה לפעולותיו. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמתן מענק בסכום נכבד יהיה טעון אישור של המזכירות.

חופשות - הביקורת העלתה שגם בקרב העובדים המועסקים לפי חוזים אישיים קיימת התופעה של צבירת ימי חופשה. יתרת ימי החופשה הלא-מנוצלים של עובדים אלה הסתכמה, ב-31.12.95, ב-2,922 יום ששווים באותו מועד היה כ-2.5 מיליון ש"ח. 15 מהעובדים צברו כל אחד, עד 31.12.95, בין 72 ל-243 ימי חופשה.

פיצויי פרישה - במרבית החוזים האישיים נקבע ששיעור פיצויי הפרישה יהיה 100% (משכורת של חודש בגין כל שנת עבודה). הביקורת העלתה, כי בחוזים עם כמה עובדים נקבעו פיצויי פרישה בשיעורים הנעים בין 130%-ל-200%, למקצתם רק בגין פיטורין.

שכר לימוד - בחוזים עם שני עובדים נקבע, שאגד תישא במלוא שכר הלימוד שלהם באוניברסיטה ותעניק להם שבעה ימי חופשה נוספים בשנה, לצורך הלימודים. הביקורת העלתה שהסדרים אלה לא הותנו, כמקובל, בהמשך עבודתם של השניים באגד מספר מסוים של שנים או בהחזרת התשלומים אם יפרשו קודם לכן.

העסקת עובדים באמצעות חברה בבעלות החברים

בשנת 1995 העסיקה אגד, בעיקר בתחומי כלכלה ומחשוב, 27 עובדים החתומים על חוזה עבודה עם משגב חברה להשקעות בע"מ, שבבעלות נצב"א. על פי הדוחות הכספיים של אגד, הוצאותיה על העסקת עובדים אלה בשנת 1994 היו כ-7.5 מיליון ש"ח ובשנת 1995 - כ-7.8 מיליון ש"ח. אין הסכם בין אגד למשגב, כדי להסדיר את מכלול החובות והזכויות שלהם בעניין העסקתם של עובדים אלה.

לימודים אקדמיים

אגד מסייעת לחברי האגודה לרכוש השכלה אקדמית. חבר הלומד על חשבון האגודה חותם על חוזה לימודים, המחייב אותו לעבוד באגד פרק זמן כפול ממשך לימודיו האקדמיים. לא עשה כן, עליו להחזיר את שכר הלימוד ששילמה האגודה בתוספת ריבית והפרשי הצמדה

למדד המחירים לצרכן; עוד עליו להחזיר את שווי ההפרש בין מכסת שעות העבודה המוקטנת, שהיה עליו לעבוד לפי החוזה, לבין מכסת שעות העבודה השנתית הממוצעת של חבר האגודה (שהייתה כ-2,200 שעות).

הביקורת העלתה, שחבר אגד, בן של חבר המזכירות, למד על חשבון האגודה באוניברסיטה בארץ לתואר ראשון בכלכלה ולתואר שני במינהל עסקים; בנוגע ללימודים לתואר שני לא נחתם עמו חוזה. בתום לימודים אלה אישרה לו מזכירות אגד חופשה ללא תשלום למשך שבע שנים רצופות, אף שלפי תקנון האגודה מותר לאשר לחבר חופשה ללא תשלום רק לתקופה של עד שנה ולהאריכה עד לשנתיים נוספות.

אגד לא יצאה נשכרת מההשכלה שרכש אותו חבר, שכן הוא פרש מאגד זמן מה לאחר תום החופשה ללא תשלום. עם פרישתו שילמה לו האגודה, בפברואר 1995, את פדיון דמי המניה בסך 237,000 ש"ח, ומהם נוכו כ-165,000 ש"ח (כ-19,000 ש"ח - החזר בגין שכר לימוד וכ-146,000 ש"ח - החזר בגין ימי עבודה). הביקורת העלתה, כי על חוב שכר הלימוד לא חושבה ריבית בשיעור של 7%, כפי שנקבע בחוזה הלימודים שנחתם עמו; ההחזר בגין ימי העבודה חושב לפי 327 ימים, במקום לפי 506 ימים שהוא היה חייב לאגד.

קרבן גמלאות של חברי אגד

א. בשנת 1954 הקימו אגד וחבריה קרבן גמלאות לחברי אגד (להלן - הקרבן), המאוגדת כחברה בע"מ בלא הון מניות. מטרת הקרבן היא מתן גמלאות, לפי תקנותיה, לחברי אגד. חברי הקרבן הם חברי אגד, מועמדים לחברות באגודה ואגד עצמה. הנהלת הקרבן מונה תשעה חברים; שבעה מהם בוחרת האסיפה הכללית של חברי הקרבן ושניים ממנה הנהלת אגד.

בתקנון הקרבן נקבע, שעל אגד להפריש סכומים מספיקים להבטחת תשלומי הגמלאות, אם תפורק הקרבן.

ב. הקרבן סובלת זה שנים רבות מגירעון אקטוארי גדול. להלן סכומי הגירעון ושיעורם מהתחייבויות הקרבן בסוף כל אחת מהשנים 1990-1995 (כל הסכומים מותאמים לדצמבר 1995):

המועד	סכום הגירעון (מיליארדי ש"ח)	שיעור הגירעון מהתחייבויות (אחוזים)
31.12.90	2.5	44.3
31.12.91	2.7	51.2
31.12.92	2.7	50.2
31.12.93	2.8	52.1
31.12.94	2.9	53.0
31.12.95	*2.1	43.6

*בעקבות ההסכם בין הממשלה לאגד מתחילת שנת 1996, הניחו האקטוארים ששיעור העלייה הריאלי של שכר החברים בשנים 1996-2005 יהיה 2% לשנה. שינוי זה הוא אחד מגורמי הירידה בגירעון במאזן האקטוארי ליום 31.12.95.

בדוח שהגיש יועץ אקטוארי בפברואר 1994 לממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר, על מאזן הקרן ליום 31.12.92 צוין, שכדי להגיע לאיזון אקטוארי, יש לנקוט אחת משתי הדרכים האלה או שילוב כלשהו ביניהן: לגבות דמי גמולים גדולים פי ארבעה מן השיעור שהיה נהוג באותה העת, או להקטין את הזכויות במחצית.

המאזן האקטוארי של קרן הגמלאות ליום 31.12.93 הוכן, לפי הנחיות אגף שוק ההון הביטוח והחיסכון במשרד האוצר, על בסיס ההנחות האלה: השקעות הקרן ישאו תשואה ריאלית שנתית של 4.8%; בשכר המבוטח יהיה בשנים 1994-1996 גידול ריאלי של 1.5% לשנה ומשנת 1997 ואילך - גידול של 3% לשנה.

אגד הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי הקרן הכינה מאזן אקטוארי לדצמבר 1993 על פי הנחות אחרות: התשואה על ההשקעות היא 5.5% ועליית השכר היא בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן (דהיינו אין גידול ריאלי); לפי הנחות אלה, הגירעון האקטוארי לסוף דצמבר 1993 היה כ-0.6 מיליארד ש"ח.

ג. בשנת 1994 הגישה ועדה בין-משרדית, בראשות מנכ"ל משרד האוצר, את המלצותיה בדבר מדיניות כוללת ותכנית פעולה בתחום החיסכון הפנסיוני. בדוח הוועדה נדון, בין היתר, מצבה של הקרן והובאו בו המלצות להקטנת הגירעון האקטוארי שלה.

לדעת הוועדה, לשם הקטנת הגירעון בקרנות של חברי אגד ודן⁵ 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 אם כן ימצא מוצדק לאחר בדיקה מפורטת של פעילות הקרנות ושל זכויות הפנסיה של החברים בשני הקואופרטיבים.

בעקבות המלצות הוועדה, החליטה הממשלה ב-29.3.95 להטיל על שר האוצר, בשיתוף עם גורמים הנוגעים בדבר, לגבש לקרנות הפנסיה הקיימות, שבהן יש גירעונות אקטואריים, תכניות הבראה מפורטות, במסגרת יכולתו של המשק הלאומי. בהחלטה נקבעו העקרונות שעליהם יתבססו תכניות ההבראה, ובכללם שמירה על זכויות הגמלאים הקיימים, שמירה על זכויות צבורות של העמיתים הקיימים והשאת שיעור דמי הגמולים בעינו. בהחלטה נקבע ששר האוצר יהיה רשאי לשנות ולהתאים את העקרונות האמורים לקרנות מפעליות, לרבות שיתוף המעסיק בתכניות ההבראה בקרנות המפעליות, שעמן נמנית גם הקרן של חברי אגד. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 1996, לא הוחל בגיבוש תכנית הבראה לקרן הגמלאות של חברי אגד.

⁵ בעניין קרן הגמלאות של חברי דן, ראה דוח על הביקורת בדרך אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ, ממארס 1993, עמ' 38-44.

תנועה

לוח זמנים

קווי השירות בתחבורה הציבורית טעונים רישיון מאת המפקח על התעבורה שבמשרד התחבורה. ברישיון זה נקבעים, בין היתר, לוחות הזמנים, ובהם מספר הפעמים המזערי של יציאת אוטובוסים מתחנת המוצא בכל שעה משעות הפעילות של הקו.

מחלקת התכנון באגף התנועה של אגד הכינה מדי חודש את תכנון התנועה בקווים בהתאם לתנאי הרישיון. אגד הפיקה והגישה למשרד התחבורה דוח חודשי ממוחשב, הכולל נתונים על מספר הנסיעות בפועל ועל מספר הק"מ שנסעו כל האוטובוסים. מדוחות אלה עולה כי בשנת 1994 לא יצאו לפועל כ-2% מהנסיעות שתוכננו לפי הרישיון.

על אי-ביצוע נסיעה מתוכננת על פי הרישיון, רשאי משרד התחבורה להגיש תביעה לבית המשפט, ובית המשפט מוסמך להטיל קנס עד ל-22,500 ש"ח. בשנת 1994 הורשעה אגד, בבתי משפט ברחבי הארץ, באי-ביצוע 46 נסיעות באזור הדרום ובאזור הצפון. הקנסות שהוטלו נעו בין 1,000 ל-5,000 ש"ח על כל נסיעה שלא בוצעה. הסכום הכולל של הקנסות בשני האזורים הגיע ל-157,000 ש"ח. באזור ירושלים אין רשימה מרוכזת של ההרשעות ושל סכומי הקנסות ששולמו.

סדרני התנועה של אגד לא המציאו לממונים עליהם הסברים מדוע לא בוצעו נסיעות שתוכננו. לפיכך לא היה באגד מידע בעניין זה. על האגודה לפעול לריכוז מידע זה, כדי לאפשר הסקת מסקנות תפעוליות לצורך שיפור רמת השירות לציבור.

שעות עבודה והפסקות

תקנה 168 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, קובעת שעות עבודה ומנוחה לנהג של רכב ציבורי, כלהלן:

"נהג לא יתחיל את יום עבודתו אלא לאחר הפסקה בת 7 שעות רצופות לפחות"; "לא ינהג יותר מ-9 שעות אלא אם הפסיק נהיגתו לשעה אחת לפחות";

"לא ינהג יותר מ-12 שעות בכל תקופה של 24 שעות"; "לא ינהג יותר מ-68 שעות בכל תקופה של 7 ימים";

"יימצא במנוחה שמחוץ לעבודה לפחות במשך 25 שעות רצופות בכל תקופה של 8 ימים".

התקנה מטילה על מי שבידו השליטה על רכב ציבורי או על הנוהג בו, לא להניח לנהוג לנהוג אלא בהתאם להוראות תקנה זו.

משרד מבקר המדינה בדק את רישומי שעות העבודה של שמונה נהגים חברים ושבעה נהגים שכירים שעמדו בראש רשימת המקבלים שכר בעד עבודה בשעות נוספות (החברים בדצמבר 1993 והשכירים בינואר 1994).

מרישומי הנהגים החברים, העלתה הביקורת כי ב-70% מימי העבודה לא היתה לנהג הפסקה לשעה גם כאשר עבד יותר מ-9 שעות רצופות; 62% מימי העבודה נמשכו יותר מ-12 שעות; ב-43% מימי העבודה עבדו החברים בין 16 ל-20 שעות ביממה וב-10% מימי העבודה – בין 20 ל-24 שעות ביממה. כל אחד מהנהגים החברים עבד יותר מ-68 שעות בשבוע; בכמחצית מהשבועות לא היתה לנהג מנוחה של 25 שעות רצופות פעם בשבוע. ב-55% מן הימים היתה הפסקת הלילה של הנהגים קצרה מ-7 שעות; ב-4% מהימים לא היתה לנהג הפסקת לילה כלל וב-1% היתה הפסקת לילה של שעה אחת.

מרישומי הנהגים השכירים העלתה הביקורת, כי ב-70% מימי העבודה לא היתה לנהג הפסקה לשעה גם כאשר עבד יותר מ-9 שעות רצופות; כ-60% מימי העבודה נמשכו יותר מ-12 שעות; ב-34% מימי העבודה עבדו הנהגים בין 16 ל-20 שעות ביממה; כמעט כל הנהגים השכירים עבדו יותר מ-68 שעות בשבוע; בחמישית מהשבועות לא היתה לנהג מנוחה של 25 שעות רצופות פעם בשבוע; ב-41% מימי העבודה היתה הפסקת הלילה של הנהגים קצרה מ-7 שעות.

לדעת מבקר המדינה, הממצאים מצביעים על עבירות חמורות על תקנות התעבורה בעניין שעות עבודה והפסקות לנהגים בתחבורה הציבורית, עם כל ההשלכות שיש לעבירות אלה על בטיחות הנסיעה.

דוחות על עבירות תנועה

לפי נוהלי אגד, נהג שהמשטרה רשמה נגדו דוח על עבירת תנועה חייב למסור, בתוך 72 שעות, הודעה על כך בכתב למחלקת ביטוח ותאונות של אגד ולציין אם הוא מודה באשמה. מחלקת ביטוח ותאונות תשלם את הקנס, תמציא למורשה⁶ הודעה כי שילמה את הקנס ותפרט את פרטי העניין. המורשה יחייב את הנהג במלוא הקנס או בחלק ממנו, לפי שיקול דעתו, בכפוף לתיקון פקודת התעבורה מ-17.3.88.⁷

לפי נתוני אגד, בשנת 1995 הגישה המשטרה לבתי המשפט 1,691 דוחות תנועה, לרבות דוחות מסוג ברירת משפט וברירת קנס, וכתבי אישום נגד נהגי אגד (בשנת 1994 - 1,667).

להלן, נתוני אגד, שריכוז משרד מבקר המדינה, על הוצאותיה בגין עבירות תנועה בשנים 1993-1995 (בש"ח מותאמים לדצמבר 1995):

⁶ חבר האגודה שהוסמך להטיל קנסות ועונשים אחרים על עבירות שפורטו בתקנון האגודה.
⁷ לפי חוק לתיקון פקודת התעבורה מ-17.3.88 חל איסור על מעסיק או תאגיד לשלם את הקנס על עבירות שעיקרן: גרימת מוות בנהיגה רשלנית, אי-עצירה או הפקרת נפגע או אי-גילוי פרטים אחרי תאונת דרכים, נהיגה בקלות ראש וברשלנות או בשכרות או בהשפעת סמים משכרים, אי-עצירה לפני מסילת ברזל כשיש חובה לעצור, אי-עצירה בעת שדולק אור אדום ברמזור, אי-מתן זכות קדימה לפי תמרוק, נהיגה לאחר בלא זהירות, עקיפה בדרך לא פנויה, מהירות מופרזת או בלתי סבירה, אי-עמעום אורות, נהיגת רכב שמעצוריו או ההגה אינם תקינים, הסעת אוטובוס לפני סגירת הדלתות ואי-מסירת פרטים לאחר ביצוע עבירה.

<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	
235,407	221,006	261,726	קנסות ששולמו (על עבירות תנועה ובעקבות פסק דין בקשר לתאונות דרכים)
130,989	91,455	76,016	שכר טרחה לעורכי דין חיצוניים
43,155	37,290	47,128	הוצאות אחרות
<u>409,551</u>	<u>349,751</u>	<u>384,870</u>	

סכומי הקנסות הנקובים לעיל הם הסכומים ששילמה אגד בעקבות הרשעת הנהגים. אין נתונים מרוכזים על גביית קנסות מהנהגים.

הטלת אחריות

מזכירות אגד ממנה ועדות אזוריות מקצועיות שתפקידן לקבוע את מידת אחריותו של הנהג לאירוע הקשור לתחומי הביטוח והבטיחות במהלך עבודתו, לרבות תאונות דרכים.

משרד מבקר המדינה עשה בשלושת האזורים בדיקה מסורגת של הליכי הטיפול ב-306 תאונות שאירעו בשנים 1990-1992 ושהועברו, לפי החלטת הוועדות המקצועיות, למשפט חברים.

הוועדות דנו והחליטו על מרבית התאונות בתוך חודשיים ממועד התאונה. ב-55 מהתאונות התעכב הטיפול ונמשך עד 17 חודשים.

161 תאונות נידונו במשפט חברים בתוך חצי שנה מיום התאונה; 87 תאונות נידונו מחצי שנה ועד שנה לאחר יום התאונה; 24 תאונות נידונו לאחר 12 עד 22 חודשים; תאונה אחת נדונה שנתיים ורבע לאחר שקרתה.

בדיקה בדבר 33 התאונות שעד יולי 1993 לא נידונו במשפט חברים העלתה, כי 23 מהן קרו שנה עד שנתיים לפני כן ו-10 קרו שנתיים עד שלוש וחצי שנים לפני כן. אגד הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי העיכובים נבעו מהמתנה לגמר ההליכים בבתי המשפט של המדינה.

מפסקי הדין בענייני התאונות שנידונו במשפט חברים עולה, כי בגין 165 תאונות הוטלו קנסות בסכומים שנעו בין 40 ש"ח ל-200 ש"ח; בגין 73 תאונות - בין 250 ש"ח ל-800 ש"ח; ובגין 9 תאונות - בין 1,000 ש"ח ל-2,500 ש"ח. עבודתם של שני נהגים הופסקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כוח ההרתעה של משפט החברים נפגם מפאת סכומי הקנסות הנמוכים שהוא מטיל על חלק ניכר מהנהגים שנמצאו אחראים לאירועים.

הסניף באילת

לאגד יש סניף באילת המפעיל את התחבורה הציבורית בעיר וביישובי הסביבה. בסוף דצמבר 1995 הפעיל הסניף 45 אוטובוסים ממוזגים, מהם 38 אוטובוסים שבכל אחד מהם 50 מקומות ישיבה, שנועדו גם לתגבור הנסיעות בקווים הבין-עירוניים. כן הפעיל הסניף מיניבוסים שבכל אחד מהם 20 מקומות ישיבה. הסניף עסק, באמצעות אגד-תיור, בהשכרת אוטובוסים ובהסעת תיירים. לרשות הסניף עמד מוסך העושה תיקונים שוטפים. לפי נתוני אגד, הועסקו בסניף בסוף דצמבר 84 1995 עובדים: 55 נהגים, 11 עובדי מוסך והשאר עובדי משרד ושירותים.

התנועה בקווים הפנימיים

בעת הבדיקה הופעלו באילת ארבעה קווים פנימיים ותדירות הנסיעה בהם היתה אחת ל-30-24 דקות משעה 6:15 עד 20:45. בעת הבדיקה היתה תפוסת האוטובוסים קטנה.

לפי אומדני אגד, היו הוצאות התפעול החודשיות בחודשים נובמבר-דצמבר 1992 וינואר 1993 כ-550,000 ש"ח, ושיעור כיסוי ההוצאות על ידי הפדיון היה בין 27.7% ל-32.0%. באותו פרק זמן היה שיעור כיסוי ההוצאות הכללי באגד ממכירת כרטיסי נסיעה 70% בקירוב. השיעור הנמוך באילת נבע ממספר הנוסעים המועט בקווים העירוניים.

בעקבות הביקורת הוכנסו לשירות באילת בינואר 1995 שלושה מיניבוסים, וביולי באותה שנה - עוד ארבעה מיניבוסים. בשיתוף פעולה עם משרד התחבורה ועיריית אילת, שינתה אגד את מהלכם של שניים מארבעת הקווים כדי להתאימם יותר לביקוש.

התנועה בקווים בין-עירוניים

א. לפי הוראות הנהלת אגד, יש לעשות הפסקת מנוחה בנסיעות בקו תל אביב-אילת. ההפסקה תהיה בדרך כלל בתחנת אגד בדימונה ותימשך 15 עד 20 דקות. בביקורת נמצאו תלונות של נוסעים על נהגים שעשו הפסקה קצרה מדי; ואף על נהגים שלא המתינו לכל הנוסעים, כך שנוסעים נותרו בתחנה וחפציהם נשארו באוטובוס שהמשיך בדרכו. משרד מבקר המדינה הבהיר להנהלת אגד כי עליה להנהיג הסדרים שימנעו דברים כאלה.

ב. בקווי השירות לאילת וממנה אפשרה אגד לכל נוסע להצטייד בשובר לשמירת מקום ישיבה; בשובר צוין תאריך הנסיעה, שעת היציאה, מספר האוטובוס ומספר המושב. משרד התחבורה לא התיר לאגד לגבות תשלום בעד השובר.

הביקורת העלתה, כי נוסעים הבטיחו לעצמם מקומות ישיבה, בעיקר מאילת צפונה, לכמה מועדי יציאה ביום אחד, בייחוד בערבי חג. משום כך הוגדל באותם ימים מספר האוטובוסים לקו זה, והם יצאו לדרך כשהרבה מקומות בהם פנויים.

לעומת זאת נמצאו תלונות של תושבים מיישובים בערבה על אי-שמירת מקום ישיבה שהוזמן מראש. משרד מבקר המדינה העיר להנהלת אגד על הצורך למצוא פתרון לבעיה זו.

אולם הנוסעים באילת

אולם הנוסעים באילת, ששטחו כ-450 מ"ר, משמש מספר גדול של נוסעים, בייחוד בערבי חגים ובעונות החופשות והטיולים. בגלל מזג האוויר החם באילת יש חשיבות רבה לתנאי המתנה נאותים באולם הנוסעים.

בעת הביקורת נמצא שהאולם מוזנח, הקירות והתקרה מלוכלכים, הרצפה פגומה במקומות רבים והשמשות בחלונות התצוגה שבורות; התברר שמאז הקמת התחנה לא נעשה שיפוץ יסודי באולם. לוח זמנים של הנסיעות הפנימיות באילת הודפס באותיות קטנות, רובן מטושטשות, ולא היה שרטוט של המסלולים לנוחות ציבור הנוסעים.

בעקבות הביקורת, השקיעה אגד בשנת 1993 סך של 650,000 ש"ח בשיפוץ אולם הנוסעים, הקופות ואמצעי המודיעין.

מינהל וכספים

רכישות

אגד רוכשת מספקים בארץ חלקי חילוף לאוטובוסים, אבזרי מרכב (שמשות, פורמייקה, ריפוד וכיו"ב), ציוד משרדי, ציוד קשר, חומרי בנייה, בגדים ונעליים. מספקים בחו"ל רוכשת אגד מכשירים, חלקי חילוף, צמיגים, ומכללים להחלפה.

בשנת 1993 היו רכישות אלה (במחירים שוטפים) בסכום כולל של כ-88.5 מיליון ש"ח, מזה כ-38.8 מיליון ש"ח בארץ; בשנת 1994 - כ-102.4 מיליון ש"ח, מזה כ-31.3 מיליון ש"ח בארץ, ובשנת 1995 - כ-117.3 מיליון ש"ח, מזה כ-37.2 מיליון ש"ח בארץ.

מחלקת הקניות באגף המשק מטפלת ברכישות האמורות. לצורך הרכישות בארץ העסיקה המחלקה שלושה קניינים, שכל אחד מהם התמחה בתחומים מסוימים: אבזרי מרכב, ציוד משרדי, חלקי חילוף וכיו"ב.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הרכישות האמורות בארץ. להלן הממצאים העיקריים.

א. לפי הנחיות שהוציא אגף המשק, רכישות יבוצעו על ידי הקניינים לאחר שקיבלו שלוש הצעות מחיר לפחות. כל רכישה בסכום של יותר מ-50,000 ש"ח טעונה בחינת כדאיות במחלקה הכלכלית. ברכישות עד 50,000 ש"ח הקניין בחר בספק והמחיר לעסקה נקבע במשא ומתן ביניהם.

בדיקה מסורגת של 20 רכישות בסכומים של עד 50,000 ש"ח, מהשנים 1992-1993 העלתה, כי לארבע מהן התקבלו שתי הצעות בלבד ולחמש מהן התקבלה רק הצעה אחת. עוד העלתה הבדיקה כי מנהל מחלקת הקניות אישר את הרכישות לאחר שבוצעו. משרד מבקר המדינה העיר לאגד כי מן הראוי שהאישור יינתן לפני ביצוע הרכישה.

בשנים 1992-1993 בוצעו 29 רכישות מספקים בארץ, כל אחת בסכום של יותר מ-50,000 ש"ח. הביקורת העלתה, כי תשע מן הרכישות נעשו בלי שהמחלקה הכלכלית עשתה בחינת כדאיות ובלי מעורבותה בבחירת הספק. אגד הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי לקראת אחדות מאותן תשע רכישות פנו הקניינים למחלקה הכלכלית אך בלא סימוכין בכתב; אגד הודיעה שבעתיד יתעדו כל פנייה למחלקה הכלכלית וכל תשובה שלה.

ב. מעיון במסמכי מחלקת הקניות עולה, כי בשנים 1990-1993 עשתה אגד הסכמים עם שישה ספקים בדבר הנחה על סכום הקניות. הנחה זו מתממשת כאשר סך הרכישות מהספק במהלך השנה עולה על סכום מזערי מוסכם; ההנחות הן בשיעורים של 1% - 4% מסכום הקניות השנתי.

ביום 31.5.90, הוסכם בין אגד לספק חומרי חשמל על הנחה בשיעור של 4% מסכום הקניות השנתי, אם יעלה על 400,000 ש"ח. על פי חישובי אגד, הרכישות מספק זה הסתכמו בשנת 1992 ב-410,000 ש"ח. בשל חילוקי דעות בין אגד לספק בעניין היקף

הרכישות, הוא שילם את סכום ההנחה בשני תשלומים באמצע 1994 - כשנה וחצי לאחר המועד המוסכם - ובלא הפרשי הצמדה.

בהנחיות אגף המשק לא נקבע איזו מחלקה תטפל במימוש ההנחות מסוג זה (מחלקת הספקים או מחלקת הקניות). בעקבות הביקורת, הודיעה אגד כי יוצאו הנחיות מתאימות במסגרת הנהלים.

ג. במערכת המחשוב של אגד היה קובץ "הצעות מחיר מספקים". על מחלקת הקניות להקליד את נתוני הצעות המחיר שהיא קיבלה, כדי שיהיה להן תיעוד ממוחשב ושיטתי. הביקורת העלתה, כי המחלקה לא הקלידה את הנתונים וגם לא השתמשה בקובץ זה.

ד. באגד מנוהלת רשימת ספקים. בביקורת נמצא שאין נוהל בדבר הטיפול ברשימה זו ובעדכונה. בעקבות הביקורת הודיעה אגד כי ועדת ההיגוי בנושא מחשוב תציע דרכים לעדכון שיטתי של רשימת הספקים.

משרד מבקר המדינה העיר לאגד על העדר נהלים שיסדירו את נושא הרכישות ועל העדר ועדת קניות - שתתכנס באופן סדיר לבחינת הצעות רכש ותבחר בספקים. אי-קיומה של ועדה כזו השאיר בידי הקניינים ובידי מחלקת הקניות חופש פעולה נרחב מדי. הנחיות אגף המשק לביצוע רכישות לא נבחנו ולא אושרו בידי האגף למחקר ופיתוח ובידי המזכירות - שהם המוסדות האחראים להוצאת נהלים באגד. בעקבות הביקורת הודיעה אגד למשרד מבקר המדינה, כי הנחיות אגף המשק בקשר לרכישות הועברו לבדיקת האגף למחקר ופיתוח וכי הוטל על אגף זה להכין נוהל מפורט. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 1996, אמנם הוכנה טיוטת נוהל, אולם היא טרם הובאה לאישור המזכירות.

ניהול מלאי

א. עם הגעת הפריטים שנרכשו למחסני אגד, הקלידה מחלקת האחסנה את כל הנתונים עליהם ונתנה קוד לכל פריט. הביקורת העלתה, שיש שפריטים השונים בתכונותיהם הטכניות רשומים לפי קוד זהה, דבר המונע שימוש בנתוני הקובץ לצורך קבלת מידע על הכמות במלאי, השוואת מחירים וכיו"ב. ספירות המלאי לא נוצלו לסקירת קטלוג הפריטים, סקירה שנועדה לעדכן ולהשלים את הקודים. בעקבות הביקורת הודיעה אגד למשרד מבקר המדינה, כי הנושא נמצא בבדיקה ובטיפול במחלקת אחסנה וייצור.

ב. במחסני אגד ברחבי הארץ יש מלאי של חלפים, מכללים וצמיגים וסוגי מלאי אחרים. לפי נתוני הדוחות הכספיים לסוף 1995, הסתכם המלאי הזה בערך מותאם של כ-79.5 מיליון ש"ח.⁸

המלאי מנוהל באמצעות מערכת ממוחשבת, המאפשרת הפקת דוחות על המלאי, ובכלל זה על פריטי מלאי שלא היתה בהם תנועה פרק זמן מסוים ועל "מלאי מת", שעל פי ההגדרה של אגד, הוא מלאי של פריטים אשר לא נצרכו במשך שנתיים ויותר ופריטים שהוצאו מכלל שימוש.

⁸ הסכום כולל גם דלק וסוגי מלאי אחרים בסך 8.5 מיליון ש"ח.

לפי בקשת משרד מבקר המדינה, הפיקה אגד דוח ל-31.12.94 שבו רשומים כל פריטי המלאי במחסנים הארציים והאזוריים, שלא היתה בהם תנועה במשך שלוש שנים. שיעורם של פריטים אלה באחדים מהמחסנים נע בין 3.6% ל-12.1% ממספר הפריטים במחסן. במחסן המרכזי הגיע השיעור ל-29%. ערכם הכספי נע בין 0.5% ל-2.1% מהערך המותאם של המלאי במחסן. במחסן המרכזי הגיע השיעור ל-3.1%. מהדוח עולה, כי במחסנים היו פריטי מלאי שלא היתה בהם תנועה כבר כ-20 שנה.

הביקורת העלתה, כי אגד לא עשתה בדיקות תקופתיות כדי לבדוק באיזו מידה נצרכו פריטים מן המלאי, האם יש צורך בהם והאם הם עדיין שמישים.

אגד הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי חלק מהחלפים ב"מלאי המת" מיועדים לכלי רכב שנותרו רק מעטים מהם בידה; היא מעוניינת למכור אותם לגורמי חוץ והצעה של מלאי חלפים מקלה על המכירה.

ג. במהלך הביקורת החלה מחלקת האחסנה לרכז פריטי מלאי של אוטובוסים מדגמים שיצאו מכלל שימוש באגד; אגף המשק הפיץ הנחיות לטיפול בחלפים ובמכללים של דגמי אוטובוסים אלה והנחיות בעניין העברת הפריטים למחסן "מלאי מת".

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה בעניין העלויות של מלאי בלי תנועה (הוצאות אחסון וניהול), השיבה אגד, כי אגף המשק ישקול את האפשרות לסלק מהמלאי את הפריטים שאין בהם צורך או שעבר זמנם או שנועדו לרכב שיצא מכלל שימוש באגד. בינואר 1996 הורתה אגד לסלק מהמלאי את הפריטים הללו.

פרסום ויחסי ציבור

הוצאות הפרסום של אגד בשנת 1995 היו כ-6.8 מיליון ש"ח, בשנת 1994 - כ-10.6 מיליון ש"ח ובשנת 1993 - כ-9.5 מיליון ש"ח, הכול במחירי דצמבר 1995.

א. משנת 1987 קשורה אגד עם משרד פרסום א'. הביקורת העלתה, כי ההתקשרות עם אותו משרד נעשתה בלא שנתקבלו הצעות ממשרדי פרסום אחרים.

בין אגד למשרד פרסום א' לא היה חוזה בכתב. משרד מבקר המדינה העיר לאגד, כי מן הראוי שייחתם חוזה שיפרט את ההתחייבויות והזכויות של שני הצדדים. בעקבות הביקורת, חתמה אגד, בפברואר 1996, על הסכם עם משרד פרסום א' לתקופה של שנתיים.

בשנת 1992 שילמה אגד למשרד פרסום א' בעד שירותיו כ-3.2 מיליון ש"ח, (בשנת 1991 - כ-4.4 מיליון ש"ח). התשלומים כללו דמי עמלה בשיעור של 15% על עבודות שמסר המשרד לגופים אחרים (צילומים, עבודות דפוס, דוגמנות, צינוקרפיה, עיצוב טכני וכד').

אגד חברה באיגוד המפרסמים בישראל, המקיים שירות ביקורת על חשבונות פרסום. בכל הדוחות שהגיש אותו שירות לאגד צוין, כי משרד פרסום א' חייב את אגד בעמלה בשיעור של 15% גם על עבודות שביצע בעצמו, דבר שאינו מקובל בענף הפרסום. בביקורת לא נמצאו מסמכים המראים שאגד פעלה בעקבות ממצאים אלה.

בדוח מסכם של ועדת הפיקוח לשנים 1988-1991, שהוגש לאסיפת המורשים של אגד בפברואר 1992, צוין, כי לדעת הוועדה היה צורך לקיים משא ומתן עם משרד הפרסום על שיעור העמלה ולנסות להקטינו, בהתחשב בגודלו של תקציב הפרסום של אגד. משרד מבקר

המדינה העיר לאגד, כי לא נמצא תיעוד על ניסיון מצדה להקטין את העמלה. רק בהסכם עם משרד פרסום א' שנחתם בפברואר 1996 נקבע, כי העמלה על קבלת שירותים מקבלני משנה תוקטן ל-13%.

ב. (1) בשנת 1992 הוצאו על פרסום באמצעות שלטים במגרשי ספורט בארץ ובחו"ל כ-1.5 מיליון ש"ח. לצורך פרסום מסוג זה בשמונה ממגרשי הספורט בארץ, התקשרה אגד עם משרד פרסום ב', שהיה זכיין לפרסום במגרשים אלה. אגד שילמה למשרד זה בשנת 1992 כ-1.1 מיליון ש"ח, ובשנת 1993 כ-0.8 מיליון ש"ח.

(2) הוצאות הפרסום של אגד כללו בשנת 1992 פרסום מודעות בחוברות שיוחדו לנושאי ספורט בסך כולל של כ-91,000 ש"ח (בין 4,200 ש"ח ל-35,000 ש"ח למודעה). כמו כן פרסמה אגד בשנים 1991-1992 מודעות בביטאונים מפלגתיים בסך כולל של 35,000 ש"ח. ההוצאות על מודעות אלה נעו בין 700 ש"ח ל-14,000 ש"ח למודעה. כל הסכומים כוללים מע"מ.

בשנת 1993 המשיכה אגד להוציא כספים על פרסומות במגרשי ספורט, בחוברות ספורט ובביטאונים מפלגתיים בלא בדיקה באיזו מידה פרסומים אלה תורמים להשגת יעדי האגודה.

ג. עד 1992 קבעה אגד את מדיניות הפרסום בעיקר על פי המלצות משרד פרסום א'; בכל שנה הציע המשרד לדובר אגד נושאים לפרסום. תכנית הפרסום השנתית לשנת 1992 התמקדה בעיקר בתדמית של אגד. המזכירות אישרה את מסגרת התקציב השנתית להוצאות על פרסומות ומודעות. בשנת 1992 אושר תקציב פרסום בסך 5 מיליון ש"ח על סמך הסברים שמסר דובר אגד למזכירות.

בנובמבר 1992 התקשרה אגד עם חברה ג' לשם קבלת שירותי ייעוץ בתחומי השיווק ובהכנת תקציב הפרסום. ההמלצות הראשונות שהגישה חברה ג' הצביעו על הצורך לשפר את המסר שבפרסומות של אגד, להבהירו ולהפנותו לקהל היעד העיקרי: נהגי הרכב הפרטי; בהמלצות הודגש שאת המסר צריך להעביר בפנייה ישירה וברורה לנהג ברכב פרטי.

אגד התחייבה לשלם לחברה ג' בששת החודשים הראשונים להתקשרות סכום בשקלים השווה ל-4,500 דולר לחודש (לא כולל מע"מ), ולאחר מכן - 3,500 דולר לחודש. בשנת 1993 שילמה אגד לחברה ג' כ-156,000 ש"ח (כולל מע"מ). בביקורת לא נמצאו מסמכים המראים לפי מה חושב התשלום (מספר שעות עבודה, מספר המסמכים שהוגשו לאגד וכיו"ב). אגד הודיעה למשרד מבקר המדינה כי עבודת חברה ג' הופסקה באוגוסט 1997.

רכישת שירותי שמירה, ניקיון ותדלוק

שירותי השמירה, הניקיון והתדלוק לצי האוטובוסים ניתנים על ידי קבלנים שאתם התקשרה אגד מפעם לפעם. בשנת 1994 השתמשה אגד בשירותיהם של 16 קבלנים לביצוע עבודות השמירה, הניקיון והתדלוק, ב-78 מתקנים ברחבי הארץ, מהם 19 במרכז הארץ.

על פי נוהל בחינת הצעות מחיר לעבודות שמירה ושירותים, שאושר במזכירות אגד ב-1989, על אגד לפנות אל ארבעה קבלנים לפחות לשם קבלת הצעות מחיר. קבלן יכול להגיש הצעות לביצוע שירותים במתקן אחד (תחנה מרכזית, סניף, בית משרדים, חניון, מוסך וכד') או בכמה מתקנים.

הוועדה לבחינת הצעות הקבלנים בתחום זה (להלן - הוועדה), שמינתה מזכירות אגד, מנתה ארבעה חברים: מנהל השמירה והשירותים של אגד, נציג המחלקה הכלכלית ושניים מהאזור שבו נמצא המתקן. בישיבות הוועדה השתתף משקיף מטעם ועדת הפיקוח.

נציג המחלקה הכלכלית בוועדה (להלן - הכלכלן) פיתח דגם ממוחשב הנותן ציון משוקלל לכל הצעה. הציון נקבע על פי משקל שניתן לקריטריונים העיקריים, ובכללם גודל ההצעה הכספית, הרמה וטיב השירותים שסיפק הקבלן לאגד בהתקשרות קודמת עמו או חוות דעת מגופים אחרים. דגם זה שימש כלי עזר לדירוג המועמדים ולקבלת ההחלטות.

להלן נתונים על הוצאות אגד על שירותי שמירה, ניקיון ותדלוק, בשנים 1991-1993 (במיליוני ש"ח, במחירים שוטפים):

<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>נותן השירות</u>
4.37	5.59	8.22	חברה א'
4.40	5.19	5.00	חברה ב'
2.95	3.22	4.08	אגודה שיתופית ג'
2.21	3.11	3.01	חברה ד'
2.76	2.78	2.65	חברה ה'
11.78	11.98	11.55	חברות אחרות
<u>28.47</u>	<u>31.87</u>	<u>34.51</u>	<u>ס"ה</u>

במהלך השנים האמורות גדל חלקן של חברה א' ושל אגודה שיתופית ג', הנמצאות בבעלות ובניהול משותפים, בסך כל ההוצאות של אגד על שירותים אלה. בשנת 1993 נתנו שני גופים אלה לאגד שירותים ב-31 מבין 78 מתקניה ברחבי הארץ; חברה א' נתנה שירותים ל-18 מבין 19 המתקנים במרכז הארץ.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי בחירת הקבלנים לביצוע עבודות שמירה, ניקיון ותדלוק, בשנים 1992-1994; להלן הממצאים העיקריים.

בחירת הקבלן לתחזוקת התחנה המרכזית בטבריה

ההתקשרות עם הקבלן שנתן את השירותים בתחנה המרכזית בטבריה הופסקה בשנת 1993. אגודה שיתופית ג' נתנה את השירותים מאותו מועד ועד שהתקיים הליך של בחירת קבלן חדש.

בתחילת ינואר 1994 התקיים הליך לבחירת קבלן לביצוע עבודות שמירה ושירותים במתקן האמור. 14 קבלנים הגישו את הצעותיהם, והוועדה החליטה לקיים משא ומתן עם 6 מהם. בפרוטוקול של ההליך צוין, כי הוחלט לבחור באגודה שיתופית ג' מאחר שהיא כבר נתנה את השירותים ועומדים לרשותה נהגים⁹. הביקורת העלתה הבדלים בין המחירים הנקובים

⁹ לצורך ביצוע חלק מהשירותים נדרשים נהגים בעלי היתר נהיגה מאגד.

בהצעות המקוריות של אגודה שיתופית ג' ושל מציע אחר לבין המחירים שהוזנו למחשב לצורך מתן ציון משוקלל (ראה לעיל).

על פי הסברים שמסרו הכלכלן ויו"ר הוועדה למשרד מבקר המדינה, ההבדלים הם תוצאה של משא ומתן בעל פה עם הקבלנים. בפרוטוקול של ההליך לא צוין שהיה משא ומתן כזה. נוהל בחינת הצעות המחיר מחייב שכל שינוי בהצעה מקורית יהיה בכתב בלבד. אגד הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בעתיד תקפיד שלכל שינוי בהצעה מקורית של קבלן תהיה אסמכתא בכתב מן הקבלן.

בנוהל של אגד נקבע, כי לאחר שמוצו הליכי הבדיקה והבחינה של ההצעות, תתכנס הוועדה לבחור באחת ההצעות לצורך התקשרות עם הקבלן שהגיש אותה; העתק מהפרוטוקול של דיוני הוועדה יועבר למנהל אגף המשק. הביקורת העלתה, כי הפרוטוקול של הישיבה שבה נבחרה אגודה שיתופית ג' למתן השירותים בטבריה נחתם רק בידי הכלכלן, אך לא בידי יו"ר הוועדה ושאר חבריה. משרד מבקר המדינה העיר להנהלת אגד כי מן הראוי שהפרוטוקולים ייחתמו בידי כל חברי הוועדה.

בחירת קבלן לתחזוקת התחנה המרכזית באילת

בנובמבר 1992 התקיים הליך לבחירת קבלן לביצוע עבודות שמירה ושירותים בתחנה המרכזית באילת. בעקבות פניית אגד, הגישו 11 קבלנים הצעות. בדצמבר 1992 הודיעה אגד לחברה א' כי נבחרה הצעתה. הביקורת העלתה שהצעה של קבלן אחר היתה זולה ב-3% מהצעתה של חברה א'.

מן הפרוטוקול המסכם את ההליך עולה שחברי הוועדה דחו את הצעת הקבלן האחר בעיקר בגלל התרשמות אישית שלילית ממנו ובגלל הרצון להעסיק קבלן גדול ומוכר. משרד מבקר המדינה העיר לאגד, כי שיקולים מסוג זה יש להביא בחשבון לפני הפנייה אל הקבלנים.

הליכי העסקת קבלנים

א. על פי נוהלי אגד, התקשרות עם קבלן תהיה בחוזה כתוב וכנגד ערבויות כמפורט בנהלים. הביקורת העלתה, כי ביולי 1994 הועסקו שלושה קבלנים בלא חוזה. עוד העלתה הביקורת, כי בחוזים עם הקבלנים לא עדכנה אגד את רשימת המתקנים המתוחזקים בידיהם או את היקף שירותיהם, ולא החתימה אותם על נספח המחירים ותנאי התשלום כל אימת שאלה השתנו. בעקבות הביקורת הודיעה אגד למשרד מבקר המדינה כי נקבע אחראי לביצוע הנהלים בעניין זה.

ב. במאי 1993 הטילה מזכירות אגד על אגף מחקר ופיתוח להגיש לה הצעת נוהל בעניין החלפת חברות שמירה ושירותים במתקניה. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ב-1994 נמצא, שההתקשרות של אגד עם 11, מבין 16 הקבלנים, נמשכה יותר מ-5 שנים ועם קבלן אחד יותר מ-11 שנים. עוד נמצא, שאין באגד נוהל הקובע פרקי זמן שלאחריהם על קבלן לגשת למכרז חדש, כדי לבחון את כדאיות העסקתו לעומת מתחרים בכוח.

ג. בחוזים עם קבלני השירותים הם התחייבו להנפיק כרטיסי נוכחות לעובדיהם המועסקים במתקני אגד; העובדים יחתימו את הכרטיס באמצעות שעון נוכחות במתקן, בתחילת

עבודתם ובסיומה. עוד נקבע בחוזים, כי אם אין במתקן שעון נוכחות או שהשעון אינו תקין, יאשר האחראי מטעם אגד במתקן (להלן - תחזוקן) את רישום שעות הנוכחות של העובד במקום. האישור ייעשה בכל יום בחתימת ידו של התחזוקן על גבי הכרטיס.

הביקורת העלתה, כי באוגוסט 1994 לא הוחתמו בשעון נוכחות כרטיסי הנוכחות של עובדי קבלנים במתקן אחד בתל אביב ובמתקן אחד בפתח תקווה וכי רישום השעות נעשה ידנית, בלא חתימה של התחזוקן. על אף כל אלה הועברו הכרטיסים כדי לשלם על פיהם.

אגד הסבירה למשרד מבקר המדינה כי במתקן בתל אביב לא היה תחזוקן או אחראי מטעמה. בעניין הסניף בפתח תקווה הסבירה אגד, כי מנהל הסניף נעדר מן העבודה בחודש אוגוסט 1994. משרד מבקר המדינה העיר לאגד, כי עליה לעשות סידורים מתאימים כדי למנוע דיווח לא מאומת על שעות העבודה של עובדי הקבלנים.

עוזר ליו"ר המזכירות

על פי הסכם מאפריל 1987, העסיקה אגד בעל תואר אקדמי בהנדסת תעשייה (להלן - היועץ) בתפקיד עוזר ליו"ר מזכירות אגד. לפי ההסכם, על היועץ לעבוד ארבעה ימי עבודה בשבוע; נקבעה לו מכסה של 20 ימי היעדרות בשנה; ישולם לו שכר טרחה חודשי שיעודכן אחת לשלושה חודשים במלוא עליית מדד המחירים לצרכן. אגד התחייבה שהודעה בדבר הפסקת ההתקשרות תימסר שלושה חודשים מראש. בספטמבר 1990 נחתם הסכם חדש שלפיו הוגדלה מכסת ימי ההיעדרות ל-40 יום בשנה ונקבע שההודעה בדבר הפסקת ההתקשרות תימסר שישה חודשים מראש.

בשנת 1994 שילמה אגד ליועץ בגין שירותיו כ-602,000 ש"ח ובשנת 1995 - כ-648,000 ש"ח (הסכומים כוללים מע"מ).

במשך כשלוש שנים, מנובמבר 1991 ועד ינואר 1995, הגיש היועץ לאגד חמש חשבוניות בעד עבודה נוספת בסכומים שנעו בין 7,000 ש"ח ל-15,000 ש"ח (לא כולל מע"מ). אגד שילמה ליועץ סכומים אלה למרות שבהסכם עמו לא היה סעיף בדבר תשלום בעד עבודה נוספת. אגד הסבירה, כי התשלום חושב בגין אי-ניצול מכסת ימי ההיעדרות, וכי דרישות העבודה הן שאילצו את היועץ שלא להעדר מעבודתו.

הביקורת העלתה, כי אין באגד רישום בדבר נוכחות היועץ בעבודה ואין אישור בכתב של גורם מוסמך באגד על החשבוניות שהגיש היועץ.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, נחתם בדצמבר 1996 הסכם חדש בין אגד לבין היועץ; תפקידו הוגדר "מנהל יחידות הנדסה באגף למחקר ופיתוח"; על היועץ לעבוד חמישה ימים בשבוע ולעשות רישום נוכחות, כנהוג באגד; היועץ יהיה זכאי לחופשה שנתי של 28 ימי עבודה; שכרו יעודכן כל שלושה חודשים בשיעור של 85% מעליית מדד המחירים לצרכן.

דוחות כספיים

הדוחות הכספיים של האגודה מוצגים על בסיס העלות כשהיא מותאמת לשינויים בכוח הקנייה הכללי של המטבע הישראלי, על יסוד גילויי הדעת של לשכת רואי החשבון בישראל.

מאזנים

להלן מאזני האגודה לסוף כל אחת מהשנים 1995-1996, מותאמים למדד המחירים לצרכן של חודש דצמבר 1996:

<u>31.12.95</u>	<u>31.12.96</u>	
<u>אלפי ש"ח</u>	<u>אלפי ש"ח</u>	
		רכוש שוטף
25,686	118,662	מזומנים ושווי מזומנים*
-	26,464	איגרות חוב סחירות**
63,329	54,504	לקוחות
61,591	26,670	משרד האוצר בחשבונות סובסידיה
103,235	107,421	מסים נדחים, חייבים שונים והוצאות מראש
18,062	1,814	קבוצת נצב"א
87,916	84,937	חלקי חילוף, דלקים ועוד
<u>359,819</u>	<u>420,472</u>	
10,319	12,382	הלוואות לחברים ולשכירים, יתרות חובה לזמן ארוך והשקעות
296,373	208,000	מסים נדחים
234,483	232,720	רכוש קבוע
<u>900,994</u>	<u>873,574</u>	

* הסכום ב-1996 כולל בעיקר פיקדונות לזמן קצר בבנקים.

** הסכום ב-1996 כולל בעיקר השקעה באיגרות חוב ממשלתיות לא צמודות ונושאות ריבית משתנה.

<u>31.12.95</u>	<u>31.12.96</u>	
<u>אלפי ש"ח</u>	<u>אלפי ש"ח</u>	
		התחייבויות שוטפות
150,175	152,885	אשראי לזמן קצר מבנקים
84,933	90,517	ספקים וזכאים שונים
44,077	44,378	האוצר - חשבונות מסים
54,721	54,001	חברים ומועמדים
15,138	9,576	קרן גמלאות של חברי אגד בע"מ
83,836	87,180	הכנסות מראש
<u>432,880</u>	<u>438,537</u>	
		התחייבויות לזמן ארוך
304,757	305,689	התחייבויות בגין חופשה והבראה
703,688	570,827	הלוואות בניכוי חלויות שוטפות
1,139,929	1,138,206	זכויות פנסיוניות ופיצויים
<u>2,148,374</u>	<u>2,014,722</u>	
(1,680,260)	(1,579,685)	גירעון בהון
<u>900,994</u>	<u>873,574</u>	

לקוחות - היתרה ליום 31.12.96 כוללת חשבונות פתוחים של לקוחות בסך של כ-48.5 מיליון ש"ח, לאחר ניכוי הפרשה לחובות מסופקים בסך של כ-1.1 מיליון ש"ח. עוד נכללו ביתרה שיקים לגבייה בסך כולל של כ-6.0 מיליון ש"ח.

מסים נדחים, חייבים שונים והוצאות מראש - היתרה ליום 31.12.96 כוללת בעיקר מסים נדחים בסך 76.0 מיליון ש"ח, הוצאות מראש בסך כ-6.0 מיליון ש"ח, חוב של חברים ומועמדים בסך כ-5.5 מיליון ש"ח, מקדמות לספקים, ויתרות חובה בסך כ-5.1 מיליון ש"ח, חוב של קרן הצטיידות בסך כ-12.0 מיליון ש"ח וחוב של קרן שיפורים בסך כ-1.3 מיליון ש"ח (בעניין קרנות אלה ראה לעיל, עמ' 9).

חלקי חילוף, דלקים ועוד - היתרה ליום 31.12.96 כוללת (במיליוני ש"ח):

70.6	חלפים
4.2	צמיגים
3.1	דלק
5.0	מלאי אחר
2.0	חלפים וצמיגים בדרך
<u>84.9</u>	

הלוואות לחברים ולשכירים, יתרות חובה לזמן ארוך והשקעות – היתרה ליום 31.12.96 כוללת בעיקר כ-12.4 מיליון ש"ח שניתנו לחברים ו-0.3 מיליון ש"ח לשכירים כהלוואות צמודות בריבית של 7%; עוד כוללת היתרה 1.2 מיליון ש"ח הלוואות לא צמודות לחברים בריבית של 35%. מסכומים אלה נוכו חלויות שוטפות בסך 2.5 מיליון ש"ח. היתרה כוללת גם תשלום דמי חכירה מהוונים למינהל מקרקעי ישראל בסך 0.9 מיליון ש"ח והשקעות במניות של חברות מקבוצת נצב"א, בסכום סמלי.

מסים נדחים - מתוך מסים נדחים בסכום של 431.3 מיליון ש"ח, נכללו בדוחות הכספיים מסים נדחים לקבל נטו בסך 284.0 מיליון ש"ח בלבד, הואיל ומימוש מסים נדחים מותנה בקיום רווחים חייבים במס בעתיד; 76.0 מיליון ש"ח מסכום זה נכללו ברכוש השוטף. רכוש קבוע - להלן הרכב היתרה ליום 31.12.96 (באלפי ש"ח):

<u>עלות</u>	<u>פחת נצבר</u>	<u>יתרה מופחתת</u>
כלי רכב	1,775,874	1,691,585
מכונות וציוד	83,723	62,423
מחשבים	53,052	42,791
מקרקעין	108,460	37,496
בנייה, התקנות ושיפורים ברכוש שכור	42,135	30,640
תשלומים ע"ח אוטובוסים	8,917	-
רכוש שבכוונת האגודה לממש	37,565	12,071
	<u>2,109,726</u>	<u>1,877,006</u>
		<u>232,720</u>

בסעיף כלי רכב כלולה עלות האוטובוסים לאחר ניכוי השתתפות הממשלה, וכן כלולות בו מכונות נוסעים וכלי רכב אחרים. הפחת מחושב לפי שיטת "הפחת השווה" בשיעורים השנתיים האלה: אוטובוסים - 8.33%; מכונות נוסעים - 15%; התקנות ושיפורים ברכוש שכור - 10%; התקנות על הקרקע - 4%; משרדים בבתים משותפים - 2%.

אשראי לזמן קצר - היתרה ליום 31.12.96 כוללת חלויות שוטפות של הלוואות לזמן ארוך בסך של כ-145.1 מיליון ש"ח ואשראי לזמן קצר מבנקים בסך של כ-7.8 מיליון ש"ח.

ספקים וזכאים שונים - היתרה ליום 31.12.96 כוללת התחייבויות לספקים בסך כ-46.2 מיליון ש"ח; משכורות לשכירים בסך כ-21.5 מיליון ש"ח; התחייבויות למוסדות ולרשויות בסך כ-8.5 מיליון ש"ח; שונים, הפרשות לתביעות והוצאות לשלם בסך כ-14.3 מיליון ש"ח.

הכנסות מראש - היתרה ליום 31.12.96 כוללת בעיקר הכנסות מראש מנסיעות מיוחדות וממכירת כרטיסי חודשי-חופשי.

התחייבויות בגין חופשה והבראה - היתרה ליום 31.12.96 כוללת כ-254.5 מיליון ש"ח בגין ימי חופשה ומחלה של חברים ושכירים שלא נוצלו ו-51.2 מיליון ש"ח בגין ימי

הבראה של חברים ושכירים שלא נוצלו. לפי החלטת ההנהלה אפשר לצבור ימי הבראה שלא נוצלו במשך שלוש שנים. ההתחייבויות בגין ימי חופשה וימי הבראה אינן מכוסות ביעודות.

הלוואות לזמן ארוך - היתרה ליום 31.12.96 כוללת הלוואות צמודות למדד המחירים לצרכן מבנקים בסך 631.1 מיליון ש"ח והלוואות שנתקבלו ממשרד האוצר למימון תכנית פרישת חברים בסך 84.8 מיליון ש"ח¹⁰. ההלוואות מבנקים נשאו ריבית שנתית בשיעור שנע בין 3.75% ל-7%; ההלוואות ממשרד האוצר אינן נושאות ריבית. היתרה במאזן היא לאחר ניכוי חלויות שוטפות בסך 145.1 מיליון ש"ח (ראה לעיל - אשראי לזמן קצר).

זכויות פנסיוניות ופיצויים - חברי האגודה רשאים לפרוש לפני הגיעם לגיל המזכה אותם בקבלת פנסיה מקרן הגמלאות ולקבל מהאגודה תשלומי פנסיה מוקדמת עד הגיעם לגיל המזכה, ובלבד שנתקבלה לכך הסכמת הנהלת האגודה.

היתרה בגין התחייבויות אלה והתחייבויות לתשלום פיצויים ליום 31.12.96 היתה בסך 1,258.7 מיליון ש"ח¹¹ בניכוי יעודה בסך 120.5 מיליון ש"ח.

גירעון בהון - להלן הרכב הסעיף במאזן ליום 31.12.96 (באלפי ש"ח):

53,144	הון מניות בתחילת השנה
37,128	בתוספת תקבולים על חשבון מניות ממועמדים לחברות
(72,385)	פחות תשלומים לחברים ולמועמדים שפרשו
<u>17,887</u>	
(1,733,404)	יתרת הפסד נצבר לתחילת השנה
135,832	רווח השנה
<u>(1,597,572)</u>	יתרת הפסד לסוף השנה
<u>(1,579,685)</u>	גירעון בהון

מאזן לצורך ניתוח כלכלי

משרד התחבורה נהג להזמין מדי שנה בשנה מרואה חשבון ניתוח כלכלי של פעילות האגודה.

לצורך הניתוח בנה רואה החשבון מאזן לסוף השנים 1993 ו-1994 במתכונת שונה. השינויים העיקריים לעומת נתוני הדוח הכספי נעשו בהצגת הרכוש הקבוע (אוטובוסים) וההתחייבויות לזמן ארוך וכתוצאה מזה בהון העצמי.

להלן השוואת המאזן לסוף 1994, לאחר התאמתו לצורך הניתוח הכלכלי עבור משרד התחבורה, לנתוני הדוחות הכספיים של אגד לאותו מועד.

¹⁰ בעניין זה ראה דוח על הביקורת באגר משנת 1986, עמ' 22.

¹¹ סכום זה כולל 333.0 מיליון ש"ח התחייבות לפיצויים.

<u>המאזן ליום 31.12.94 לאחר</u>	<u>המאזן ליום</u>	
<u>ההתאמות</u>	<u>31.12.94</u>	
<u>(מיליוני ש"ח)</u>	<u>(מיליוני ש"ח)</u>	<u>נכסים</u>
264	200	רכוש שוטף
29	29	חברות החברים וחברה
		בת
1,593	199	רכוש קבוע
194	-	מסים נדחים
2,080	428	
		<u>התחייבויות והון</u>
319	347	התחייבויות שוטפות
366	634	התחייבויות לזמן ארוך
621	621	עתודות לזכויות עובדים
774	(1,174)	הון עצמי (גירעון)
2,080	428	

ההבדלים בין שני המאזנים נובעים מהשינויים העיקריים האלה:

(1) סעיף הרכוש הקבוע בדוחות הכספיים של אגד מציג את עלות האוטובוסים בניכוי השתתפות הממשלה בהשקעה באמצעות קרן ההצטיידות. לעומת זאת נכללה, לצורך הניתוח הכלכלי, מלוא עלות האוטובוסים ברכוש הקבוע, כדי להציג את ערך הרכוש המשמש את אגד לביצוע פעולותיה.

(2) בדוחות הכספיים לסוף 1994 חישבה אגד את הפחת של האוטובוסים לפי אורך חיים של 5 שנים, ואילו לצורך הניתוח הכלכלי חושב הפחת לפי אורך חיים של 15 שנים. מאז 1995 חישבה אגד את הפחת לפי אורך חיים של 12 שנים (ראה לעיל).

(3) לצורך הניתוח הכלכלי הוקטנה יתרת ההלוואות של אגד בסכום יתרת ההתחייבות שלקחה עליה הממשלה בהסכם משנת 1984¹². באותו הסכם נקבע, כי פירעון החובות (כ-235 מיליון דולר) ייעשה בין בדרך של תשלום במישרין, בין בדרך של כלילתם בסל התשומות ובין בדרך של העלאת תעריפים. בפועל שילמה הממשלה לאגד במישרין את הסכומים הדרושים לפירעון החובות. אגד הציגה תקבולים אלה בדוח רווח והפסד כהכנסה.

(4) לצורך הניתוח הכלכלי נעשו התאמות אחדות בענייני מסים נדחים ומקדמות בשל הוצאות עודפות.

במאזן ליום 31.12.94 שהוכן לצורך הניתוח הכלכלי הוצג הון עצמי בסך 774 מיליון ש"ח במקום גירעון בהון בסך 1.2 מיליארד ש"ח המופיע בדוח הכספי של אגד. עד מועד סיום הביקורת לא הוכנו ניתוחים כלכליים במתכונת זו לשנים 1995 ו-1996.

¹² ראה דוח על הביקורת באגד מ-1986, עמ' 20.

דוח רווח והפסד

להלן דוחות רווח והפסד של אגד לשנים 1995 ו-1996, מותאמים למדד המחירים לצרכן של דצמבר 1996, בהתאם לעקרונות ההתאמה שנקבעו בגילויי דעת של לשכת רואי החשבון בישראל.

<u>1995</u>		<u>1996</u>		
<u>אלפי ש"ח</u>	<u>אחוזים מסך</u>	<u>אלפי ש"ח</u>	<u>אחוזים מסך</u>	
<u>ההכנסות</u>		<u>ההכנסות</u>		<u>הכנסות</u>
83.5	1,290,527	82.5	1,170,728	משירותי תחבורה ציבורית
16.1	249,522	17.1	243,229	משירותי הסעה אחרים
0.4	6,244	0.4	5,973	הכנסות שונות
100.0	1,546,293	100.0	1,419,930	
<u>הוצאות</u>				
משכורת, שכר עבודה ונלוות:				
56.1	866,718	59.4	843,876	חברים ומועמדים
31.1	481,748	33.4	473,745	שכירים
87.2	1,348,466	92.8	1,317,621	
6.5	99,846	5.7	80,392	תחזוקת כלי רכב ומוסכים
6.3	97,874	7.9	111,982	תצרוכת דלק
14.3	221,255	15.3	217,535	הוצאות לצורכי תפעול
4.1	63,348	4.2	60,292	הוצאות כלליות ושונות
2.0	30,503	2.1	30,155	פחת
(0.3)	(4,179)	(0.2)	(3,359)	הוצאות שנוקפו לחובת גופים אחרים
120.1	1,857,113	127.8	1,814,618	ס"ה הוצאות לפני הוצאות מימון
1.9	29,293	1.6	22,537	הוצאות מימון נטו
122.0	1,886,406	129.4	1,837,155	ס"ה הוצאות לאחר הוצאות מימון
(22.0)	(340,113)	(29.4)	(417,225)	עודף הוצאות על הכנסות סובסידיה מהממשלה*
26.6	411,329	46.2	656,294	רווח לפני מסים
4.6	71,216	16.8	239,069	מסים על הכנסה
-	-	7.2	103,237	רווח לפני הוצאות מיוחדות
4.6	71,216	9.6	135,832	הוצאות מיוחדות, נטו**
19.5	300,998	-	-	רווח (הפסד) שנתי
(14.9)	(229,782)	9.6	135,832	

*הסכום ב-1996 כולל 603 מיליון ש"ח סובסידיה שוטפת ו-53 מיליון ש"ח פירעון חובות של האגודה.

**הסכום ב-1995 כולל הפרשה לצורך יצירת עתודה לתשלום פנסיה מוקדמת (ראה לעיל, עמ' 37) בסך 684.7 מיליון ש"ח, בניכוי מסים נדחים בסך 383.7 מיליון ש"ח.

השיפור בתוצאות הכספיות של האגודה בשנת 1996 נבע מהגדלת הסובסידיה, בעקבות ההסכם החדש עם הממשלה, מ-411.3 מיליון ש"ח ל-656.3 מיליון ש"ח.

ההוצאות בשנת 1996 קטנו בכ-50 מיליון ש"ח לעומת שנת 1995, בעיקר כתוצאה מצמצום במספר המועסקים (ראה לעיל עמ' 17). כמו כן קטנה ההוצאה על תצורות חלפים ובהוצאות מימון. לעומת זאת היה גידול בהוצאות על דלק עקב עלייה תלולה במחירי הסולר.

דוח על תזרים מזומנים

להלן דוחות תזרים מזומנים לשנים 1995 ו-1996, מותאמים למדר המחירים לצרכן של דצמבר 1996:

<u>1995</u>	<u>1996</u>	
<u>אלפי ש"ח</u>	<u>אלפי ש"ח</u>	
תזרימי מזומנים מפעילות שוטפת		
(229,782)	135,832	רווח (הפסד) בשנת החשבון לפי דוח רווח והפסד
349,437	190,780	התאמות הדרושות להצגת תזרימי המזומנים מפעילות שוטפת
<u>119,655</u>	<u>326,612</u>	
תזרימי מזומנים מפעולות השקעה		
3,566	2,751	מימוש רכוש קבוע
(15,751)	(18,941)	רכישת כלי רכב בניכוי חלקה של הממשלה במימון ההצטיידות
(13,592)	(21,912)	רכישת רכוש קבוע אחר
-	(27,918)	רכישת איגרות חוב סחירות
-	1,057	תמורה ממכירות איגרות חוב
<u>(25,777)</u>	<u>(64,963)</u>	
תזרימי מזומנים מפעולות מימון		
79,340	-	קבלת הלוואות
(134,259)	(130,752)	פירעון הלוואות
(80,425)	(72,385)	תשלומים למועמדים ולחברים שפרשו
33,815	37,128	תקבולים על חשבון הון
3,909	(2,664)	גידול (קיטון) באשראי לזמן קצר
<u>(97,620)</u>	<u>(168,673)</u>	
<u>(3,742)</u>	<u>92,976</u>	עלייה (ירידה) ביתרת המזומנים
29,428	25,686	יתרת המזומנים בתחילת השנה
25,686	118,662	יתרת המזומנים בסוף השנה

תזרים המזומנים החיובי מהפעילות השוטפת בשנת 1996 נוצל למטרות האלה: כ-41 מיליון ש"ח להשקעה באוטובוסים וברכוש קבוע אחר; 133 מיליון ש"ח לפירעון הלוואות והקטנת האשראי לזמן קצר וכ-35 מיליון ש"ח לפדיון מניות חברים בניכוי תקבולים. בשנת 1996 לא נזקקה האגודה להלוואות חדשות והתאפשר לה להגדיל את השקעותיה הפיננסיות ב-121 מיליון ש"ח - כ-93 מיליון ש"ח בפקדונות לזמן קצר בבנקים ו-28 מיליון ש"ח באיגרות חוב ממשלתיות.



1. "אגד" אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ מספקת תחבורה ציבורית בקווי אוטובוסים בין-עירוניים הפרוסים ברחבי הארץ וכן תחבורה ציבורית מקומית במרבית הערים. נוסף על כך מבצעת אגד נסיעות מיוחדות, קצתן קבועות (הסעות למפעלים ולבתי ספר) וקצתן לשירותי תיירות פנים ותיירות חוץ.

כדי להבטיח תחבורה ציבורית ברמת שירות נאותה ובמחיר השווה לכל נפש, מקיימת הממשלה פיקוח על השירות ועל תעריפי הנסיעה ונותנת תמיכה למפעיליו. סדרי מתן התמיכה לאגד והתנאים המתלווים לכך מוסדרים בהסכמים שנחתמו בין הממשלה לבין האגודה, האחרון שבהם בפברואר 1996.

2. ההסכמים חלים על נסיעות בקווי השירות בלבד; האגודה אינה זכאית לתמיכה בעד פעילותה בתחום הנסיעות המיוחדות. בהסכם שנחתם בפברואר 1996 נקבע שתיעשה הפרדה מלאה בין הפעילות בקווי השירות לבין הנסיעות המיוחדות. עד גמר הביקורת נעשו צעדים ראשוניים לקראת ההפרדה. ההפרדה חשובה לממשלה כדי למנוע תמיכה עקיפה בפעילות שאינה משרתת את התחבורה הציבורית ובתחום שיש בו תחרות עם מפעילים אחרים.

3. חברי האגודה וגמלאיה הם בעלי מניות בחברה המחזיקה, הן במישרין והן באמצעות חברות בנות וקשורות, בנדל"ן וברכוש אחר שמקצתם מושכר לאגודה (תחנות, מוסכים וכיו"ב). גם בית המשרדים הראשי של אגד הוא נכס של חברה שבבעלות חברי האגודה. חברות אחרות במערך זה עסקו בפרסום באוטובוסים, הפעילו מסעדות ומזנונים בתחנות, וכן סוכנות נסיעות.

הביקורת העלתה שעניינים שונים בקשרים העסקיים בין האגודה לחברות שבבעלות החברים והגמלאים לא הוסדרו כראוי, כגון החוב שחבה לאגד חברה שהפעילה מסעדות ומזנונים. במהלך הביקורת הוסדר החוב של אותה חברה לאגד. תמורת שירותים שקיבלו החברות מאגד הן שילמו לה דמי ניהול, בלא פירוט השירותים ובלא שהתשלומים הושתתו על תחשיב.

4. במצבת כוח האדם של האגודה ניכרת מגמה של גידול בשיעור העובדים השכירים, ובסוף שנת 1996 הוא הגיע לכ-53% (לעומת כ-48% בסוף 1993). בדיקה מדגמית של הפרשי השתכרות בין נהגים חברי האגודה לבין נהגים שכירים, בעלי אותו ותק, העלתה שהשתכרות החברים היתה גבוהה ב-27% בממוצע מהשתכרות השכירים. שכר החברים אמור לשקף גם את התשואה על השקעת החברים בהון האגודה ותמורה בעד ניהול עצמי, אך למעשה אין קשר בין שכר החברים לבין הרווחיות של פעולות האגודה.

אגד מעסיקה שכירים במשרות בכירות על פי חוזים אישיים. באגד לא היו מסמכים שנקבעו בהם העקרונות באילו תפקידים ומקצועות יועסקו עובדים על פי חוזים אישיים, מה יהיה שכרם ומה יהיו תנאי העסקתם. לא היה גם נוהל הקובע אילו בעלי תפקידים ינהלו משא ומתן עם העובדים לקראת חתימת חוזה אישי.

5. תקנות התעבורה קובעות מספר מרבי של שעות עבודה ומספר מזערי של שעות מנוחה לנהגים בתחבורה הציבורית. הביקורת העלתה שיש שנהגים (הן חברים והן שכירים) הועסקו מספר שעות גדול בהרבה מן המותר לפי תקנות התעבורה.

לדעת מבקר המדינה הממצאים מצביעים על ביצוע עבירות חמורות על תקנות התעבורה בעניין שעות העבודה וההפסקות של הנהגים בתחבורה הציבורית, עם כל ההשלכות שיש לעבירות אלה על בטיחות הנסיעה.

6. במסגרת הביקורת נבדק הצד המשמעותי של טיפול האגודה בתאונות דרכים. ועדות מקצועיות אזוריות של האגודה בוחנות את מידת האחריות של הנהג לאירוע שיש בו היבט בטיחותי או ביטוחי. על פי מסקנות הוועדות המקצועיות, נדרשים נהגים להתייבב למשפט חברים של האגודה, גם אם ננקטים נגדם הליכים בבית משפט. לדעת משרד מבקר המדינה, כוח ההרתעה של משפט החברים נפגם מפאת סכומי הקנסות הנמוכים שהוא מטיל על חלק ניכר מן הנהגים שנמצאו אחראים לאירועים.

7. הביקורת בתחומי המינהל של אגד כללה בדיקה של ניהול המלאי, סדרי רכש והוצאות על פרסום. בתחום הרכש הצביע משרד מבקר המדינה על העדר נהלים שיסדירו את נושא הרכישות ועל העדר קניות שתתכנס באופן סדיר לבחינת הצעות רכש ותבחר בספקים. כתוצאה מזה נשאר בידי הקניינים של האגודה חופש פעולה רחב מדי.

בדיקה של סדרי העסקתם של קבלנים לעבודות שמירה, ניקיון ותדלוק אוטובוסים, העלתה ליקויים בסדרי בחירת הקבלנים; לא עם כל הקבלנים נחתמו חוזים ולא נקבעו פרקי הזמן שלאחריהם על האגודה להעמיד את מחיר העבודות, שהקבלנים מבצעים, במבחן של מכרז חדש.

8. אגד היא תאגיד קואופרטיבי בבעלות חבריו, שניתנת לו תמיכה כספית מקופת המדינה. לציבור יש עניין בניהולו התקין והיעיל כדי שהתמיכה לא תחרוג מהסביר. דוח זה מסכם את הביקורת שנעשתה באחדים מתחומי הפעולה של אגד; הביקורת והדוח נועדו לסייע לאגודה לאתר ולתקן ליקויים בפעולותיה ועם זאת לחשוף את ההיבטים שלציבור יש עניין בהם, שכן האגודה מפעילה שירות לציבור שהוא בגדר מונופול.

מבקר המדינה

ירושלים, ניסן התשנ"ח
אפריל 1998