

"אגד" אגודה שיתופית לתחבורה בישראל

בע"מ

הסכם עם הממשלה בקשר לתחרות בתחבורה הציבורית

תקציר

בינואר 1997 החליטה הממשלה לפתוח את ענף התחבורה הציבורית לתחרות; הרישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית בתנאי תחרות יוקצו בהליכי מכרזים. במאי 1999 פרסמה מינהלת התחבורה הציבורית, שהקים משרד התחבורה, תכנית כוללת להנהגת תחרות בענף, ובמאוס 2000 נחתם הסכם בין הממשלה לבין אגד בקשר לתחרות, המסדיר בין היתר את תנאי התחרות. במסגרת ההסכם התחייבו משרדי האוצר והתחבורה לתת לאגד סכום של 785 מיליון ש"ח ועוד 100 מיליון ש"ח אם מניותיה יונפקו לציבור.

במשרדי האוצר והתחבורה לא נמצאו מסמכים או תחשיבים המלמדים על האופן שבו נקבעו סכומי תמיכות אלה. בהסכם, שתוקפו תשע שנים, נקבע, שבמהלכן יוצעו במכרזים לא יותר מ-25% מהקווים של אגד לגורמים שמחוץ לאגד וחברות מיוחדות שלה, אף שבתכנית להנהגת תחרות נקבע, כי בתוך שבע שנים לכל היותר יוצעו במכרזים כל קווי התחבורה הציבורית. עוד נקבע בתכנית, כי בשלב הראשון להנהגת התחרות, שיכלול 15% מפעילות הענף, לא יורשו אגד ודן להשתתף במכרזים, ואילו בהסכם נקבע שאגד לא תורשה להשתתף במכרזים להפעלת 8% בלבד מהקווים הראשונים שיוצעו במכרזים.



שירותי התחבורה הציבורית הסדירה באוטובוסים בארץ מסופקים, בעיקר, בידי הקואופרטיבים לתחבורה אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (להלן - אגד) ודן אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית (להלן - דן), שהפעילו כ-95% מכלל האוטובוסים בשנת 2000, מזה אגד כ-70% (כ-3,800 אוטובוסים) ודן כ-25% (כ-1,300 אוטובוסים).

באזורים רבים פעלה אגד באופן בלעדי. במאי 1999 הכריזה רשות ההגבלים העסקיים (להלן - רשות ההגבלים) כי אגד, לרבות חברות שבשליטתה או בבעלותה, היא מונופול בשירותי ההסעה של תחבורה ציבורית בין-עירונית, וכי בעלים שונים של תחנות מרכזיות לאוטובוסים הם מונופול בענף מסופי האוטובוסים המרכזיים.

במאי 1999 פרסמה מינהלת התחבורה הציבורית שהקים משרד התחבורה (ראו להלן) תכנית כוללת להנהגת תחרות בענף התחבורה הציבורית (להלן - הענף), ובמאוס 2000 נחתם הסכם בין הממשלה לאגד (להלן - ההסכם), המסדיר בין היתר את נושאי התחרות. בתקופה יוני 2000 - יוני 2001, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה היבטים אחדים בהסכם, ולהלן הממצאים העיקריים:

החלטות הממשלה

בתחילת ינואר 1997 החליטה הממשלה, בין היתר, לפתוח את ענף התחבורה הציבורית לתחרות על ידי הקצאת רישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית בתנאי תחרות שלא יפגעו ברמה הנוכחית של קווי השירות באזורי הארץ השונים; וכי עד 30.1.97 יפורסמו לפחות שלושה מכרזים לקווי שירות בין-עירוניים מהירים, וקווי התחבורה הציבורית ליישוב מודיעין ובתוכו יופעלו מלכתחילה במתכונת תחרותית. בעקבות החלטת הממשלה פורסם מכרז להפעלת הקווים ליישוב מודיעין, והמפעיל שזכה בו החל לפעול בספטמבר אותה שנה.

בינואר 1998 כתב מנכ"ל משרד התחבורה (להלן - המשרד) ליו"ר מזכירות אגד, כי החלטות הממשלה בנוגע לענף התקבלו על רקע כמה מגמות ומאפיינים של הפעילות בענף כיום, ובהם:

1. ירידה מתמדת במספר המשתמשים בתחבורה הציבורית. 2. עלויות גבוהות של הפעלת השירות בידי המפעילים, הגורמות להגדלה מתמדת של הסובסידיה לענף או להעלאת תעריפי הנסיעה (ללא העלאת רמת השירות). 3. ריכוזיות רבה בענף: השירות מופעל בעיקר בידי שני קואופרטיבים לתחבורה. ברוב האזורים פועל רק אחד מהם ולכן הוא פועל בהם כמונופול.

בעקבות החלטת הממשלה מינואר 1997 וכדי להיערך ליישומה של הרפורמה בענף, הקים המשרד באמצע שנת 1998 מינהלת תחבורה ציבורית (להלן - מינהלת התחבורה) שכללה גם ועדת היגוי מקצועית שחבריה היו נציגים ממשרדי התחבורה והאוצר, מרשות ההגבלים ומחברה א' וכן יועצים מקצועיים מהאקדמיה בארץ ובחו"ל. ליו"ר הוועדה מונה המשנה למנכ"ל המשרד שהיה גם המפקח על התעבורה. תפקידיה העיקריים של המינהלת היו ריכוז מידע על הענף, הכנת תכנית כוללת להנהגת תחרות בתחבורה הציבורית והכנת המכרזים הראשונים.

תכנית התחרות שהציעה מינהלת התחבורה

במאי 1999 הוציאה מינהלת התחבורה תכנית כוללת להנהגת תחרות בענף. בתכנית נקבעו ארבעה שלבים. בשלב הראשון, על פי בסיס נתוני מארס 1998, ייצאו מכרזים להפעלת 347 קווים, מהם 317 מבין 1,475 הקווים של אגד (שהם כ-21% מהקווים וכ-14.4% מתשומת שעות הרכב שלה) ו-30 מבין 133 הקווים שדן מפעילה (שהם כ-23% מהקווים וכ-16.1% מתשומת שעות הרכב שלה). בשלב הראשון של הנהגת התחרות, שיכלול כ-15% מפעילות הענף, לא יורשו להשתתף אגד ודן. שלב זה שתוכנן להימשך כשנתיים, נקבע כדי ליצור סביבה תחרותית שתאפשר כניסתם והתבססותם של מפעילים חדשים והתמודדות בתנאי תחרות הוגנים ושוויוניים בפרק זמן מסוים.

הסכם תחרות 2000

ממסמכים של משרדי האוצר והתחבורה עולה, כי במאי 1999 הוחל במשא ומתן עם אגד על הסכם התחרות. במארס 2000 נחתם בראשי תיבות הסכם בין הממשלה, באמצעות החשב הכללי במשרד האוצר והמפקח על התעבורה (להלן - נציגי הממשלה) לבין אגד באמצעות יו"ר מזכירות אגד. ביולי 2000 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את תקצוב ההסכם.

להלן עיקרי הסכם התחרות והממצאים שהועלו:

1. אגד תקבל מהממשלה סיוע מרבי בסך 785 מיליון ש"ח כפוף לפרישת חברים מאגד והוצאת מכרזים להפעלת קווים, כמפורט להלן:

(א) עד שנת 2009 הסכום שישולם לאגד יחושב לפי היקף התחרות ומספר החברים (נטו)¹ הפורשים מאגד, הסכום הנמוך שבהם; בגין פרישת חבר ישולם סכום של 340,000 ש"ח². ואולם הסכום הכולל שישולם לאגד לא יהיה גדול מהסכומים האלה: 9 מיליון ש"ח על כל אחוז שהועבר לידי מפעיל אחר, בכל עת שהיקף קווי השירות המופעלים בידי אגד גדול מ-75% מהיקף הפעילות הבסיסית; 15 מיליון ש"ח לכל אחוז שהועבר לידי מפעיל אחר, בכל עת שהיקף קווי השירות המופעלים בידי אגד קטן מ-75%. הסיוע השנתי באותן שנים לא יהיה גדול מ-45 מיליון ש"ח. בשנים 2000-2002 תעביר הממשלה לאגד מקדמות בסך 90 מיליון ש"ח.

(ב) בשנים 2009-2015 יינתן הסיוע כנגד הקטנת מספר החברים (נטו), לפי 340,000 ש"ח בגין פרישת חבר.

1 מדובר רק על מי שפקעה חברותו, ושאגד פדתה את מנייתו. יובא בחשבון רק ההפרש בין מספר חברים שפרשו בשנה מסוימת לבין מספר החברים החדשים שקיבלו מניה באותה שנה.

2 לפי מחיר מניית חבר ביום 31.12.98.

(ג) אם הסכום הכולל שישולם לאגד עד 1.1.16 קטן מסכום הסיוע שנקבע תעביר לה הממשלה את יתרת הסיוע בשישה תשלומים שנתיים שווים, עד 31.12.21, כמקדמות. ההתחשבות על המקדמות תהיה כנגד פרישת חברים בשנים 2016-2027.

יוצא אפוא, שבתשע השנים הראשונות להסכם, עד שנת 2009, מותנים הסכומים שיועברו לאגד במספר החברים הפורשים ובהיקף התחרות, והסכומים שיועברו לאגד יהיו לפי הנמוך שבהם; ואילו משנת 2009 תקבל אגד סיוע כנגד פרישת חברים נטו עד שנת 2027.

2. מספר קווי השירות של אגד שיימסרו למפעילים בכל שנה לא יהיה יותר מ-5% מהיקף פעילותה הבסיסית. עם זאת נקבע, כי המכסה תהיה 5.5% בשנת 2000; 9% בשנת 2001; 5.5% בשנת 2002; ו-5% בשנים שלאחר מכן (ובסך הכול 25%). לא יהיו מכרזים לקווי שירות של אגד אם היקף הקווים המופעלים בידי אגד וחברות מיוחדות שלה יהיה קטן מ-75% מהיקף פעילותה הבסיסית.

בהסכם התחרות נקבע כי תמורת הוצאת 25% מקווי אגד לתחרות תקבל אגד 785 מיליון ש"ח, ועוד 100 מיליון ש"ח, אם מניותיה יונפקו לציבור.

3. באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר ובחטיבת התחבורה היבשתית במשרד לא נמצאו מסמכים שמהם ניתן ללמוד על פי מה נקבע סכום הסיוע של 785 מיליון ש"ח או 885 מיליון ש"ח.

משרדי האוצר והתחבורה הסבירו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה, כי סכום הסיוע נקבע בהתבסס על כך שהגירעון בהון של אגד בסך 1.7 מיליארד ש"ח בניכוי סך התקבולים הצפויים מותר גירעון של כ-900 מיליון ש"ח.

במשרדי האוצר והתחבורה לא נמצאו מסמכים או תחשיבים שיש בהם כדי להעיד כיצד חושב סך התקבולים הצפויים שעל בסיסו נקבעה התמיכה, ולהסביר את עצם הצורך בה.

4. בהסכם התחרות נקבע, כי נוכח הסיוע הניתן לאגד, בין היתר בשל מצב ההון שלה, יוקם מנגנון שיאפשר לממשלה להשתתף בפירות הנובעים מהצעת מכר או מהנפקה. על פי הנוסחה שנקבעה בהסכם, הממשלה תהיה זכאית לקבל מאגד כנגד מתן הסיוע, סכום כסף או מניות בשיעור 25% משווי אגד ופעילותה, הנגזרים ממחיר ההנפקה או ממחיר הצעת המכר, בניכוי מכפלת מספר חברי אגד ב-150,000 ש"ח.

במשרדי האוצר והתחבורה לא נמצאו מסמכים שיבהירו כיצד נקבע הסכום של 150,000 ש"ח לכל חבר אגד. יתר על כן, לא נמצאו במשרדים אומדן של התשלום שתקבל הממשלה בגין ההנפקה.

5. בתכנית להנהגת תחרות נקבע כי במהלך שבע שנים לכל היותר, יקוימו מכרזים לכל קווי התחבורה הציבורית. לאחר פרסום התכנית ביקשה הממשלה, וקיבלה, תגובות ממפעילי תחבורה ציבורית ובכללם אגד, ובעקבות זאת היא החליטה להוסיף לתכנית נספח הדן במעמדה של אגד במסגרת התכנית ובכמה היבטים אחרים. בנספח נקבע, שבתקופת ההסכם (תשע שנים) לא יוצעו קווי שירות אגד במכרזים אם מספר הקווים המופעלים בידי אגד וחברות מיוחדות שלה יהיה קטן מ-75% מהיקף הפעילות הבסיסי, כלומר יוצעו לא יותר מ-25% למפעילים אחרים.

הביקורת העלתה, שאין במשרדי האוצר והתחבורה מסמכים המלמדים מה היתה הסיבה לצמצום הניכר בנתח הקווים שיוצעו לתחרות לעומת מה שנקבע בתכנית להנהגת התחרות.

6. אף על פי שבתכנית נקבע כי בשלב הראשוני של הנהגת התחרות, שיהיה כ-15% מהפעילות בענף, לא יורשה לאגד ולדן להשתתף במכרזים, בהסכם התחרות נקבע כי אגד ונצב"א חברה להתנחלויות בע"מ³ לא יורשו להשתתף, במישרין או בעקיפין, במכרזים להפעלת 8% מהקווים הראשוניים המוצעים. במכרזים שיוצאו לאחר מכן חברה מיוחדת של אגד או חברה שבה יש לאגד אחזקות תורשה להשתתף, בתנאי שלא יהיה כל סבסוד צולב בינה לבין אגד ושלא יועברו ביניהן תשומות מכל סוג שהוא, למעט השאלת נהגים במשרה מלאה בלבד ובמחיר כלכלי מלא. עוד נקבע כי על אוטובוסים שיימכרו ועל שירותי חנייה בחניונים ייגבה מחיר כלכלי מלא וכי במוסכים יינתן שירות מלא בלבד וגם עליו ייגבה מחיר כלכלי מלא.

הביקורת העלתה, שאין במשרדי האוצר והתחבורה מסמכים המלמדים מה גרם לצמצום כה גדול, עד כדי מחצית ממה שנקבע בתכנית התחרות, של הפעילות שבה לא יורשה לאגד להשתתף.

7. משרד מבקר המדינה העיר למשרדי האוצר והתחבורה, כי בשיבות המשא ומתן לחתימת ההסכם התחרות שקיימו נציגיהם עם נציגי אגד לא נרשמו סיכומי הדיונים על החלטות שהתקבלו במהלך המשא ומתן. שני המשרדים הודיעו בתשובותיהם, כי לאחר כל ישיבה תוקנה טיוטת ההסכם כדי שתשקף את מה שסוכם בישיבה, וסומנו בה באופן ברור השינויים לעומת הטיוטה הקודמת.

3 אגד מחזיקה מניות מיוחדות של נצב"א המקנות זכות למנות 3 מבין 21 חברי מועצת המנהלים ללא זכות לרווחים. יתר המניות של נצב"א מוחזקות בידי חברי אגד וחברות שבשליטתם ובידי גמלאי אגד. לנצב"א חברות בנות, חברות נכדות וחברות קשורות המחזיקות נדל"ן, ורכוש אחר, בכלל זה תחנות, מוסכים, חניונים ומשרדים שחלק גדול מהם מושכרים לאגד.

לדעת משרד מבקר המדינה, סימון השינויים של טיוטת הסכם לעומת טיוטות קודמות לא יכול לשמש כלי בקרה על דיונים במשא ומתן, אלא יש לסכם כל דיון ולכלול בו את ההחלטות שהתקבלו ואת הסיבות להן; יש לקבוע לכלל משרדי הממשלה הנחיות לתיעוד משא ומתן ביניהם לבין גופים עסקיים.



משרדי האוצר והתחבורה הגיעו להסכם עם אגד שבו התחייבה הממשלה לתת לאגד סכום של 785 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1999) לכיסוי חלק מגירעונה, ועוד 100 מיליון ש"ח אם יונפקו מניות אגד לציבור, כחלק מן ההסכם לפתיחת 25% מקווי אגד לתחרות.

במשרדי האוצר והתחבורה לא נמצאו מסמכים או תחשיבים המלמדים על האופן שבו חושבו התמיכות בסכום כולל של 785 מיליון ש"ח או 885 מיליון ש"ח שישולמו לאגד אם תיעשה הנפקה לציבור, במועדים הנקובים בהסכם.

בהסכם התחרות, שתוקפו תשע שנים, נקבע, שבמהלכן יוצעו במכרזים לא יותר מ-25% מהקווים של אגד ושל חברות מיוחדות שלה. דבר זה אינו עולה בקנה אחד עם התכנית להנהגת תחרות שהכינה מינהלת התחבורה הציבורית במאי 1999, שבה נקבע שבמהלך שבע שנים לכל היותר יוצעו במכרזים כל קווי התחבורה הציבורית. עוד נקבע בתכנית, כי בשלב הראשון להנהגת התחרות, שיכלול 15% מפעילות הענף, לא יורשו אגד ודן להשתתף במכרזים. אולם בהסכם התחרות נקבע שאגד לא תורשה להשתתף במכרזים להפעלת 8% בלבד מהקווים הראשונים שיוצעו במכרזים. לא נמצאו מסמכים המלמדים מדוע היו הבדלים כה משמעותיים בין ההסכם לבין התכנית.

מהאמור לעיל עולה, שבתהליך קבלת ההחלטות במשרדי האוצר והתחבורה לחתימת הסכם התחרות נפלו פגמים. לדעת משרד מבקר המדינה, לקראת חתימה על הסכמים בנושאים מעין אלה בעתיד, על משרדי האוצר והתחבורה להפיק לקחים כדי שלא יישנו ליקויים אלה.