

פרק שלישי

**מוסדות המדינה,  
חברות ממשלתיות ותאגידים**



## אגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ

### פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק באגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ, במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ובמשרד האוצר את הסכמי הסובסידיה והתחרות שנחתמו בין המדינה לאגד.

### הסכמי סובסידיה בין המדינה לאגד

#### תקציר

אגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (להלן - אגד) פועלת מתוקף צוים, הסכמים ורישיונות שנתנה לה ממשלת ישראל, המתירים לה להפעיל קווי תחבורה ציבורית ולתת שירותי תחבורה ציבורית ברחבי הארץ. אגד מקיימת גם נסיעות מיוחדות שאינן במסגרת שירותי התחבורה הציבורית, כגון הסעות עובדים ותלמידים. בסוף שנת 2011 היו באגד כ-6,500 עובדים (מהם 2,053 חברים, כ-4,200 שכירים, והיתר עובדים ארעיים), והיא הפעילה כ-920 קווים באמצעות כ-3,000 אוטובוסים ו-4,600 נהגים.

ב-15 השנים האחרונות נחתמו בין הממשלה לאגד ארבעה הסכמים עיקריים: שני הסכמי סובסידיה (ב-1996 וב-2005) ושני הסכמי תחרות (ב-2000 וב-2010). לפי נתוני אגד, הסכומים ששולמו לה מתוקף ההסכמים עם המדינה בגין שנת 2011 עמדו על כ-1.5 מיליארד ש"ח כולל סובסידיה ישירה לתעריף<sup>1</sup>.

#### פעולות הביקורת

בחודשים יוני-נובמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה באגד, במשרד התחבורה ובמשרד האוצר את הסכמי הסובסידיה והתחרות שנחתמו בין המדינה לאגד.

1 סובסידיה ישירה לתעריף - ההפרש בין ההוצאה התקנית (ההוצאה המיוחסת להפעלת קווי שירות לצורך חישוב הסובסידיה לתעריף) ובין ההכנסה התקנית (סכום הפדיון מנוסעים על בסיס תעריף דצמבר 2005 ובתוספת עדכון בשל שינוי בתעריפים ובהנחות).

## עיקרי הממצאים

1. הביקורת העלתה כי במשרד האוצר ובמשרד התחבורה לא נעשה תחשיב מדויק של עלות מול תועלת לפני החתימה על הסכם הסובסידיה בשנת 2005 (להלן - הסכם הסובסידיה), אף על פי שתוקפו עשר שנים ועלותו מגיעה למיליארדי ש"ח.
2. בהסכם הסובסידיה נקבע כי המדינה תפצה את אגד על פרישת שכירים קבועים בסכום הולך וגדל לפי מספר הפורשים. בביקורת נמצא כי משרד התחבורה ומשרד האוצר לא קבעו קריטריונים של ותק מזערי לפרישה, דבר העלול ליצור תמריץ לתחלופה גבוהה של עובדים חדשים, שאינה רצויה.
3. בעת החתימה על הסכם התחרות משנת 2000 קיבלה אגד מהממשלה מקדמת התארגנות בסך 90 מיליון ש"ח. בהסכם הסובסידיה נדחה מועד ההחזר של המקדמה בעשר שנים (לשנים 2016-2018). המקדמה תוחזר בתוספת הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן, אך אגד אינה מחויבת בריבית על המקדמה, וטמונה בכך הטבה נוספת.
4. על פי הסכם התחרות משנת 2000 נגרעו מאגד 25% מקווי השירות שלה, אך סכום הסובסידיה לא קטן, מפני שההוצאה התקנית הופחתה לפי העלות השולית לשעה ולא לפי העלות הממוצעת לשעה. לפי חישובים שנערכו במשרד מבקר המדינה, הפחתה בהוצאה התקנית לפי העלות הממוצעת לשעה הייתה אמורה להקטין את הסובסידיה לפחות בכ-380 מיליון ש"ח נוספים.
5. בהסכם התחרות משנת 2010 (להלן - הסכם התחרות 2010), נקבע כי 20% מקווי השירות שייפתחו לתחרות יועברו לחברה בת של אגד בלא תחרות ובלא מכרז, והמדינה תשלם לאגד בגין העברתם פיצוי בסך 88 מיליון ש"ח, אף שהקווים נשארו למעשה בבעלותה.
6. קווי המהדרין החדשים היו אמורים להיפתח לתחרות כבר מיום הפעלתם, אך משרד התחבורה אישר לאגד להפעיל אותם בלא מכרז. יתר על כן, בהסכם התחרות 2010 נקבע כי 10% מקווי השירות שנגרעו מאגד יהיו קווי מהדרין, ואגד תקבל פיצוי של כ-50 מיליון ש"ח בגין פתיחתם לתחרות, אף שלא הייתה אמורה להפעיל קווים אלה באופן בלעדי מלכתחילה.
7. בהסכם התחרות 2010 נקבע כי ההפחתה בהוצאה התקנית בעקבות גריעתם של 15% מהקווים תהיה שווה להפחתה בהכנסה התקנית. בחישוב כזה לא משתנה ההפרש בין ההוצאה להכנסה (שעליו מבוסס סכום הסובסידיה), ולכן הסובסידיה אינה קטנה, למרות הצמצום של 15% בקווי השירות. משרד התחבורה ואגד לא עשו תחשיב מדויק של השינויים הצפויים בהוצאה התקנית ובהכנסה התקנית בעקבות גריעת הקווים מאגד.
8. הביקורת העלתה פערים ניכרים בין משרד האוצר לאגד בהצגת עלותו של הסכם התחרות 2010. לפי משרד האוצר מדובר בעלות של 683 מיליון ש"ח למדינה, ולפי אגד מדובר ב-1.3 מיליארד ש"ח.
9. בהסכם הסובסידיה התחייבה אגד לחתום על הסכם תחרות חדש עד סוף שנת 2008. ההסכם נחתם באיחור של שנה וחצי והוחל בדעיכה מיום 1.1.09. התחולה בדעיכה של ההסכם משמעותה תשלום נוסף של כ-296 מיליון ש"ח לאגד.

10. הביקורת העלתה כי אף שהתקיימו דיונים רבים בין נציגי הממשלה לנציגי אגד לקראת החתימה על הסכם התחרות בשנת 2010 איש מהם לא ריכז בתיק מסודר את המסמכים הרלוונטיים, כגון פרוטוקולים של צוות המשא ומתן והסכמות שהתקבלו בנושאים שנידונו.

11. בהסכם הסובסידיה התחייבה אגד להקים מערכת כרטוס חכם משותף למפעילי תחבורה ציבורית שונים. למרות זאת קיבלה אגד בהסכם התחרות 2010 כ-45 מיליון ש"ח להקמת המערכת.

12. הסכמי הסובסידיה והתחרות שחתמו המדינה ואגד מורכבים ומסובכים. חתימה על מסמך שאינו ברור ומפורש דיו עלולה לפתוח פתח לתשלומים מיותרים, לחילוקי דעות ולניצול לרעה של חסרון הידע על ידי גורמים בתוך המערכת ומחוצה לה. הגורמים המקצועיים במשרד התחבורה ובמשרד האוצר לא היו בקיאים בסבך ההסכמים ובפרטיהם ולכן היו תלויים בידע ובניסיון של גורמי ייעוץ פרטיים. מצב זה עלול לפגוע ביכולת הבקרה של משרד התחבורה על ביצוע ההסכמים.

13. הביקורת העלתה כי קיימים פערי מחירים בתעריפים של התחבורה הציבורית בין המפעילים ואף אצל אותו המפעיל בקווים במסלולים דומים. בשל חיוניותם הרבה של שירותי התחבורה הציבורית לציבור הרחב, ראוי לטפל בתעריפי התחבורה הציבורית ולרכז את הנושא תחת קורת גג אחד שתנהיג מערכת מחירים שלמה, אחידה ושוויונית.

## סיכום והמלצות

בשנים 1996 עד 2010 חתמה המדינה על ארבעה הסכמים עם אגד. הביקורת העלתה ליקויים מהותיים בסדרי קבלת ההחלטות לפני החתימה על הסכמים אלה: משרד התחבורה ומשרד האוצר לא השוו ביסודיות את העלות של ההסכמים לעומת התועלת שתצמח מהם, הסתפקו בהערכות כלליות למרות הסכומים הגבוהים שעמדו על הפרק, ולא הציבו יעדים להשגה במשא ומתן. בהסכמים שולמה לאגד סובסידיה בסכומים ניכרים בלא עבודת מטה מסודרת שתברר את מידת הצדקה בתשלומם.

הגורמים המקצועיים במשרד התחבורה ובמשרד האוצר לא היו בקיאים בסבך ההסכמים ובפרטיהם ולכן היו תלויים בידע ובניסיון של גורמי ייעוץ פרטיים. מצב זה עלול לפגוע ביכולת הבקרה של משרד התחבורה על ביצוע ההסכמים.

על משרדי האוצר והתחבורה להפיק לקחים ולתקן את הליקויים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוח זה.



## מבוא

מדינת ישראל מעוניינת שיינתנו לציבור שירותי תחבורה ציבורית תקינים וסדירים ברמת שירות נאותה ובמחירים שווים לכל נפש. לפיכך המדינה פועלת להסדרת שירותים אלה במבחר דרכים

ובאמצעות משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) המופקד על תחום זה. הסעה באוטובוסים של מערך התחבורה הציבורית היא שירות בר-פיקוח על פי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. כמו כן, בפקודת התעבורה ובתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, קובע משרד התחבורה תנאים למתן רישיונות לקווי השירות, וכן את מספר האוטובוסים בכל קו, את מסלולי הקווים, את תדירות הנסיעות, את התעריפים וכדומה.

אגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (להלן - אגד או האגודה) פועלת מתוקף צווים, הסכמים ורישיונות שנתנה לה המדינה, המתירים לה להפעיל קווי תחבורה ציבורית ולתת שירותי תחבורה ציבורית ברחבי הארץ. אגד מקיימת גם נסיעות מיוחדות שאינן במסגרת שירותי התחבורה הציבורית, כגון הסעות עובדים ותלמידים. בסוף שנת 2011 היו באגד כ-6,500 עובדים (מתוכם 2,053 חברים, כ-4,200 שכירים, והיתר עובדים ארעיים), והיא הפעילה כ-920 קווים באמצעות כ-3,000 אוטובוסים ו-4,600 נהגים.

בשנים 1996-2010 נחתמו בין הממשלה לאגד ארבעה הסכמים עיקריים: שני הסכמי סובסידיה (ב-1996 וב-2005) ושני הסכמי תחרות (ב-2000 וב-2010).

לפי נתוני אגד, הסכומים ששולמו לה מתוקף ההסכמים עם המדינה בגין שנת 2011 עמדו על כ-1.5 מיליארד ש"ח.

נוסף על הסכומים הללו, הכנסות אגד ממשרד הביטחון היו 255.5 מיליון ש"ח בעבור נסיעת חיילים בקווי השירות שלה, והכנסותיה ממשטרת ישראל ומשירות בתי הסוהר הסתכמו ב-34.8 מיליון ש"ח.

בחודשים יוני-נובמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה באגד, במשרד התחבורה ובמשרד האוצר את הסכמי המדינה עם אגד בנושא הסובסידיה והתחרות.

## הסכמי סובסידיה

תעריפי הנסיעה בתחבורה הציבורית נקבעים בצווים מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 (להלן - צווי התעריפים). כך יכולה המדינה לפקח על מחירי הנסיעה בתחבורה הציבורית, להבטיח שמחיר הנסיעה יהיה שווה לכל נפש באזורים צפופי אוכלוסין ודלי אוכלוסין כאחד, ולאפשר הנחות לזכאים כגון נכים, סטודנטים, קשישים ועוד.

מאחר שדמי הנסיעה הנגבים מציבור הנוסעים לפי צווי התעריפים אין בהם כדי לכסות את העלויות הכרוכות בהפעלת התחבורה הציבורית, המדינה תומכת באגד באמצעות סובסידיה.

ההסדרים שלפיהם משתפת המדינה במימון שירותי התחבורה הציבורית שנתנת אגד קבועים בהסכם הסובסידיה שנחתם ביניהן בשנת 2005 (להלן - הסכם הסובסידיה) שתוקפו עשר שנים, וכן בתיקונים להסכם הסובסידיה המופיעים בהסכם התחרות שנחתם בין אגד למדינה ביוני 2010 (להלן - הסכם התחרות 2010) ובהסכמות נוספות שסוכמו ביניהן מעת לעת. כמו כן, בעקבות ארגון מחודש של התחבורה הציבורית בגוש דן, נחתמה במרץ 2012 תוספת להסכם הסובסידיה, והוגדלה הסובסידיה השנתית המשולמת לאגד בכ-26 מיליון ש"ח.

במכתבה של אגד למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013 (להלן - תשובתה של אגד) נמסר כי תוספת הסובסידיה בגין הארגון המחודש בגוש דן נבעה מתוספת פעילות של אגד שהכתיב משרד התחבורה בהיקף של 2.7 מיליון ק"מ בשנה.

הסובסידיה הניתנת לאגד מחולקת לארבעה סוגים לפי ייעודה: 1. סובסידיה ישירה לתעריף - מכסה את ההפרש בין ההוצאה התקנית להכנסה התקנית (ראו פירוט להלן); 2. סובסידיה ייעודית - מוענקת בגין תמיכות לקבוצות אוכלוסייה הזכאיות להנחות, כגון אזרחים ותיקים, בנות שירות לאומי, משרתי של"ת (שרות ללא תשלום) ובני נוער; 3. סובסידיה לקרן הצטיידות - מיועדת לרכישת אוטובוסים; 4. סובסידיה לקרן שיפורים - מיועדת לשיפורים מיוחדים שאין להם מקורות מימון במסגרת מנגנוני הסובסידיה, כגון שיפור ותחזוקה של מסופים ותחנות. כמו כן, הממשלה מממנת לאגד פעילויות חריגות על פי דרישת הממשלה ועל חשבונה, בהן הפעלת קווי לילה, מיגון אוטובוסים מירי ועוד.

לפי הסכם הסובסידיה, המדינה מעניקה לאגד סובסידיה ישירה לתעריף (להלן גם סובסידיה שוטפת) בגובה ההפרש שבין ההוצאה התקנית של אגד המיוחסת להפעלת קווי השירות שלה ובין ההכנסה התקנית הנובעת מהפעלתם. ההוצאה התקנית מחושבת על פי מחירי דצמבר 2005 ומחולקת לרכיבים האלה: שכר חברים ושכירים, דלק שמנים, ביטוח אוטובוסים, תשלומות תפעול ותשלומים אחרות. עוד נקבע בהסכם כי ההוצאה התקנית תתעדכן לפי השינויים במדד המחירים לצרכן, בשכר הממוצע במשק, במדדי דלקים ושמנים ובתעריף ביטוח החובה לאוטובוסים. ההכנסה התקנית כוללת את הפדיון מהפעלת קווי השירות על בסיס תעריף דצמבר 2005, וכן את הפיצוי שמקבלת אגד בעבור הנחות מיוחדות הניתנות לפי צווי התעריפים (סובסידיה ייעודית). על פי הסכם התחרות 2010, ההכנסה התקנית מתעדכנת בעת שינוי בתעריפי הנסיעה בתחבורה הציבורית בישראל, וכן בעת גריעת אשכולות<sup>2</sup> של קווי שירות מאגד ופתיחתם לתחרות. מלבד זאת, הוענקה לאגד הגנה במקרה של ירידה בהכנסותיה ובהתקיים תנאים מסוימים.

**כספים ששולמו לאגד מטעם משרד התחבורה בגין שנת 2011**

הערות	התשלום לפי נתוני אגד	הסעיף
	749,900,000	סובסידיה ישירה לתעריף
	11,400,000	אבטחה - מיגון אוטובוסים
שיפורים מיוחדים, כגון שיפור ותחזוקה של מסופים ותחנות.	13,800,000	קרן שיפורים
בגין הנחות לזכאים.	491,000,000	סובסידיה ייעודית
לרכישת אוטובוסים.	204,800,000	סובסידיה להצטיידות
	1,470,900,000	סך הכול

1. עלות הסכם הסובסידיה: על פי כללי מינהל תקין, לפני כל התקשרות בהסכם יש להגדיר את עלותו ואת התועלת שתצמח ממנו כדי לסייע למקבלי ההחלטות לנתח בייעילות את השלכותיו של ההסכם ולבקר את כדאיותו. בין היתר, יש לבצע תחשיב בערכים כספיים מדויקים ככל האפשר של התשלומים הצפויים מההסכם לעומת ההכנסות שיניב, וכן לאמוד את השפעתם של שינויים אפשריים ולפרט את הנחות היסוד שעליהן התבסס תחשיב הכדאיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא שמשרד התחבורה או משרד האוצר הכינו תחשיב עלות-תועלת לפני החתימה על הסכם הסובסידיה עם אגד.

2 אשכול פירושו קבוצת קווי שירות שאגד מפעילה באזור מוגדר.

בתשובתו של משרד האוצר למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 (להלן - תשובת האוצר) הוסבר כי התועלת הכלכלית המשקית מהפעלת שירותי תחבורה ציבורית נובעת בעיקרה מהפחתת עלויות חיצוניות, כגון חיטון בזמן הנוסעים, הפחתת תאונות דרכים וצמצום זיהום האוויר. הערכת התועלות האמורות היא מסובכת ביותר "ואיננה ניתנת לחישוב כפי שמבקש המבקר", וממשלת ישראל מסבדת את פעילות התחבורה הציבורית בשיעורים דומים למקובל בעולם.

**לדעת משרד מבקר המדינה, חרף הקושי המובן, יש לבצע תחשיב עלות-תועלת שיהיה קרוב למציאות ככל האפשר, ובייחוד כשמדובר בהסכמים ארוכי טווח ובהיקף כלכלי ניכר כמו במקרה שלפנינו.**

2. תוספת לסובסידיה השוטפת לפי מקדם הכפלה: כאמור, הסובסידיה השוטפת מחושבת כסכום ההפרש בין ההוצאה התקנית להכנסה התקנית. עם זאת, על פי הסכם הסובסידיה, יתווסף לסובסידיה השוטפת סכום המתקבל ממכפלת ההכנסה התקנית במקדם הכפלה שנקבע מראש בשיעורים של 1.2% לשנת 2009; 2.2% לשנת 2010; 3.2% לשנת 2011. על פי הנתונים של משרד רואה החשבון החיצוני שמינה משרד התחבורה לבחון את ההתחשבות של אגד והמדינה (להלן - רואה החשבון), תוספת התשלום הנובעת מהסדר זה לשנת 2010 עמדה על 33 מיליון ש"ח, והתוספת לשנת 2011 עמדה על 53.3 מיליון ש"ח.

משרד התחבורה ואגד הסבירו במכתבם למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2013 שמנגנון זה מבוסס על ההנחה שבשנים שלאחר חתימת הסכם הסובסידיה יחול מדי שנה קיטון בהכנסות מפדיון נוסעים בשיעור של 2% מההכנסה התקנית בשנה שקדמה לה, ומטרתו להתמודד עם קיטון זה. אגד הוסיפה בתשובתה כי בעת גיבוש הסכם סובסידיה חדש יהא מקום לבחון מחדש גם את מנגנוני העדכון של ההכנסה התקנית.

3. פרישת שכירים: בהסכם הסובסידיה נקבע כי אגד זכאית לקבל בעבור כל שכיר קבוע<sup>3</sup> שיפרוש 70,000 ש"ח עד השכיר ה-35, 100,000 ש"ח עד השכיר ה-70, ו-115,000 ש"ח מהשכיר ה-71 ואילך. הפיצוי שיועבר לאגד בגין פרישת שכירים קבועים מוגבל לתקרה של 10 מיליון ש"ח בשנה. מטרת הפיצוי הייתה להביא לפרישת עובדים ותיקים, מפני שעלותם לאגד היא גבוהה, וכך להקטין את הוצאותיה, ובעקבות כך את הסובסידיה. לפי נתוני אגד, בשנים 2006-2012 פרשו 687 עובדים קבועים, מתוכם 203 עובדים עם ותק של 20 שנה או יותר.

**משרד התחבורה ומשרד האוצר לא קבעו קריטריונים של ותק מזערי לפרישה של שכירים קבועים, ואגד אפשרה לכל שכיר קבוע לפרוש פרישה מוקדמת בלא מגבלות כלשהן. למשל, 28 מתוך 56 שכירים שפרשו בשנת 2012 עבדו באגודה פחות משש שנים.**

בתשובתה של אגד נמסר כי בשל מצב התעסוקה הקשה במשק והקושי להשתלב בשוק העבודה לאחר גיל 50, היא מתקשה להביא לפרישתם של עובדים שכירים ותיקים.

**משרד מבקר המדינה מעיר לאגד, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר כי תשלום פיצויים בגין פרישתם של שכירים קבועים יכול ליצור תמריץ שלילי לתחלופה גבוהה של עובדים חדשים.**

3 שכיר קבוע - לפי ההסכם הקיבוצי שהיה בתוקף בעת חתימת הסכם הסובסידיה, נהגים להתחילו לעבוד באגד עד 23.7.09 קיבלו קביעות כעבור שנתיים ממועד תחילת העסקתם. עובדי מינהל ומשק קיבלו קביעות בתום שנה.



## הסכם התחרות של שנת 2000

בינואר 1997 החליטה הממשלה "לפתוח את ענף התחבורה הציבורית בישראל לתחרות על ידי הקצאת רישיונות להפעלת קווי השרות בתחבורה הציבורית בתנאים תחרותיים" (החלטה 1301/97). בעקבות ההחלטה פורסמו שני מכרזים: האחד להפעלת קווי שירות חדשים במודיעין (פורסם בשנת 1997), והאחר להפעלת 19 קווי שירות שנגרעו מאגד (פורסם בשנת 1998). בשני המכרזים נאסר על אגד להשתתף. אגד עתרה לבג"ץ וטענה שקווי השרות הם זכות קנויה ומוגנת של אגד; שאיסור ההשתתפות במכרזים הוא תנאי מפלה הפוגע בחופש העיסוק; ושבהיעדר תכנית תחרות, אגד אינה יכולה להתארגן לשינוי במבנה הענף.

בית המשפט העליון קבע בפסק הדין<sup>4</sup> כי יזמת הממשלה לפתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות "נראית, לכאורה, מוצדקת אך גם בלי לעסוק בצדקתה, אין כל ספק שהממשלה הייתה מוסמכת ורשאית להחליט כפי שהחליטה. ברי שההחלטה פוגעת באגד, אך לאגד אין זכות לתבוע שהמונופולין שנפלו בחלקה, ושמעולם לא הוענקו לה כדין, יישארו נחלתה לעולם" עם זאת הורה בית המשפט העליון על ביטול המכרז וקבע כי קודם פרסומו של מכרז חדש על המשרד לקיים מהלך מסודר של איסוף הנתונים הנחוצים, מיונם ובדיקתם כדי שישמשו תשתית למכרז חדש.

במרץ 2000 נחתם הסכם התחרות הראשון בין המדינה לאגד (להלן - הסכם התחרות 2000), שהיה תקף עד סוף 2008. על פי ההסכם, כ-25% מקווי השרות של אגד (על פי אשכולות שהוחלט עליהם) ייגרעו מאגד ויפתחו לתחרות<sup>5</sup>. בהסכם נקבע בין היתר: 1. על אגד נאסר להשתתף במכרזים במישרין, ורק לאחר שייגרעו 8% מקווי השרות שלה, תוכל להשתתף במכרזים באמצעות חברות בנות; 2. אגד התחייבה לבצע תכנית פרישה מוקדמת של חברים, ולצורך מימון הפרישה המוקדמת תשלם המדינה פיצויים בסך של 340,000 ש"ח בעבור כל פרישה של חבר אגד. הסיוע הכספי שתעביר המדינה לאגד בעקבות פרישת חברים לא יעלה על 45 מיליון ש"ח לשנה ועל 785 מיליון ש"ח בסך הכול<sup>6</sup>. התנאים לקבלת תשלומי הפיצויים הם שאגד תפדה את המניה מידי כל חבר שפרש, ושלא יצטרף חבר חדש במקומו.

מנתוני אגד עולה כי עברו כ-12 שנה מיום שנחתם הסכם התחרות 2000 ועד שיצאו לתחרות כל האשכולות שנקבעו בהסכם; למשל, רק בסוף דצמבר 2012 הועברו לאגד תעבורה האשכולות מבשרת ציון וגבעת זאב. עדיין לא הועברה יתרה של 1.6% שיועדה לחברה בת של אגד ואמורה לעבור במהלך 2014.

1. **תשלום מקדמה:** במסגרת הסכם התחרות 2000 העבירה הממשלה לאגד 90 מיליון ש"ח כמקדמה על חשבון הסכומים שישולמו לה בגין פרישת חברים. מטרת המקדמה הייתה לסייע לאגד להתארגן לקראת התחרות, ונקבע כי היא תוחזר צמוד למדד בשנים 2006 ו-2008. בהסכם הסובסידיה נקבע כי החזר המקדמה יידחה לעוד עשר שנים (לשנים 2016 ו-2018). סכומים אלה אינם נושאים ריבית, וטמונה בכך הטבה נוספת לאגד.

2. **אי-הקטנת הסובסידיה בגין גריעת קווים:** תהליך גריעת הקווים מאגד אמור להיות מלווה בהתאמה של הוצאות האגודה ובהפחתה של הסובסידיה המשולמת לה בגין הקווים שנגרעו. ואכן, במועד מסירת קווי השרות למפעיל אחר התחשבנו אגד והמדינה על סכום הפחתת הסובסידיה והפחיתו את סכום ההוצאה התקנית כנגד הפחתה בסכום ההכנסה התקנית. בהסכם התחרות 2000 נקבע כי הקטנת סכום ההכנסה התקנית תבוצע לפי ירידת ההכנסה בפועל, ואילו ההפחתה בסכום ההוצאה התקנית תיעשה לפי מכפלת ההוצאה השולית של אגד, שהוערכה

4 בג"ץ 3136/98 אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ והסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' שר התחבורה ונגד המפקח הארצי על התעבורה (4.1.99), נב (5)705.  
5 על פי הסכם הסובסידיה, 2.5% מתוך ה-25% יועברו לחברה בת של אגד.  
6 ואם תהפוך אגד לחברה יגיע סכום הסיוע ל-885 מיליון ש"ח.

ב-85-156 ש"ח לשעה, במספר שעות הנסועה<sup>7</sup> השנתיות של הקווים שנגרעו. ואולם, ממסמכי אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) עולה כי עלות שעה ממוצעת של ההוצאה התקנית הייתה כ-350 ש"ח, לפחות 200 ש"ח יותר מהעלות השולית.

על פי מסמך של משרד האוצר, מפת הבסיס<sup>8</sup> ממרץ 1999 של מספר שעות הנסועה באגד עמדה על 146,407 שעות בשבוע, שהן 7,613,164 שעות לשנה. במסגרת התחרות נפתחו לתחרות 25% מקווי השירות של אגד, שהם כ-1.9 מיליון שעות נסועה. הסובסידיה השוטפת הייתה אמורה לקטון לפחות בעוד בכ-380 מיליון ש"ח לשנה<sup>9</sup>, אך ההפחתה לא בוצעה במלואה בגלל חישוב ההוצאה התקנית לפי עלות שעה שולית ולא לפי עלות שעה ממוצעת.

אגד, משרד התחבורה ומשרד האוצר הסבירו בתשובותיהם שבעת הוצאת האשכול הראשון לתחרות, פותחת ההוצאה השולית של אגד בגין הפעלתו, אך לא חל פיצות של ממש בהוצאות האגודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהסכם מתפרש על פני שנים ארוכות, מן הראוי היה שההפחתה בהוצאה התקנית תעודכן בהדרגה ותעבור מעלות שעה שולית לעלות שעה ממוצעת לפי שלבי היישום של הסכם, אך עדכון כזה לא נעשה.

3. עלות הסכם התחרות 2000: במסמך רקע שהכין משרד האוצר בינואר 2009 לקראת פגישה עם נציגי אגד (להלן - מסמך הרקע של האוצר) נטען כי "הסכם התחרות חייב את הממשלה בתשלום פיצויים גדולים לחברת אגד. הן פיצויים הוניים בהיקף של כ-800 מיליון ש"ח בפריסה עד 2027 והן פיצויים שוטפים בגין אובדן הכנסות בהיקף מצטבר של קרוב ל-2 מיליארד ש"ח עד תום הסכם הסובסידיה. ההסכם קבע התחשבנות מדורגת על פיה הפיצוי בגין האשכולות הראשונים גבוה משמעותית מהפיצוי בגין האשכולות האחרונים".

אגף התקציבים במשרד האוצר ציין במכתבו ממרץ 2013 למשרד מבקר המדינה כי הוא סבור שמדובר ברפורמה מוצלחת שפירוטה נראים בשיפור שירותי התחבורה הציבורית והפחתת המחירים לנוסעים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי משרד התחבורה ומשרד האוצר לא חישובו את העלות אל מול התועלת של הסכם התחרות 2000, שעלותו הוערכה כ-2.8 מיליארד ש"ח. חישוב כזה נדרש על פי כללי מינהל תקין לפני כל התקשרות בהסכם.

## הסכם התחרות 2010

1. עיקרי הסכם: ביוני 2010 נחתם הסכם תחרות נוסף בין הממשלה לאגד, ותוקפו כ-12 שנה. מטרת ההסכם היא להמשיך וליישם את התכנית להסדרת התחרות בענף התחבורה הציבורית

7 שעות פעילות האוטובוסים של אגד.

8 מפת הבסיס - מפת התכנון הכוללת של קווי השירות של אגד.

9 200 ש"ח הפרש בין עלות שעה שולית לעלות שעה ממוצעת כפול 1.9 מיליון שעות שנפתחו לתחרות.

בישראל. עקרונות ההסכם הם בין היתר: (א) גריעה של 17% נוספים מקווי אגד ופתיחתם לתחרות; (ב) חלוקת קווי אגד לאשכולות; (ג) פיצוי שתקבל אגד בגין פתיחת קווים לתחרות; (ד) הגבלת ההשתתפות של קבוצת אגד בהליך התחרותי; (ה) העברת כל הנסיעות המיוחדות<sup>10</sup> לחברה מיוחדת של אגד עד ינואר 2015. בהסכם נקבע עוד כי המדינה תעביר לאגד כ-29 מיליון ש"ח בעבור כל 1% מהקווים שייגרעו ממנה, ובסך הכול 495 מיליון ש"ח. כמו כן, אם אגד לא תשתתף במכרז המטרונית<sup>11</sup> בחיפה, ייגרעו מהרשימה 2% מתוך ה-17%, וכך ייפתחו לתחרות רק 15% מהקווים. עוד נקבע בהסכם כי 3% מתוך ה-15% יועברו לחברה הבת של אגד "אגד תעבורה בע"מ" (להלן - אגד תעבורה)<sup>12</sup>.

2. פיצוי לאגד בגין העברת קווים לחברה בת: כאמור, על פי הסכם התחרות 2010, 20% מהקווים שנפתחו לתחרות (3% מתוך 15% מהקווים שנגרעו מאגד) יועברו לאגד תעבורה בלא תחרות ובלא מכרז. עוד קובע ההסכם כי אגד תקבל בגין גריעתם פיצוי של כ-88 מיליון ש"ח, אף שהם נשארים בעצם בבעלותה.

בתשובתו של משרד התחבורה הוסבר כי מדובר בשתי ישויות נפרדות, ולכן היה מקום לתת לאגד פיצוי בגין הגריעה אף שהקווים עברו לחברה בת שלה.

**לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום לקבוע מתן פיצוי על גריעת הקווים מאגד, שכן מדובר בחברה בבעלות אגד.**

3. פיצוי לאגד בגין קווי מהדרין<sup>13</sup>: בשנים 2000-2008 אישר משרד התחבורה לאגד לבצע שינויים בקווים ישנים ולהפעיל קווים חדשים, לרבות קווי מהדרין המשרתים את הציבור החרדי. הקווים החדשים אושרו וניתנו לאגד בלא מכרז ולא הוגדרו בהסכמי התחרות.

יצוין כי מנהל אגף בכיר תחבורה ציבורית במשרד התחבורה פנה בפברואר 2009 ליו"ר אגד, מר גדעון מזרחי, וציין כי "אשכול קווים חרדים [קווי מהדרין]... מורכב מקווים חדשים שהופעלו בעשור האחרון ואינם חלק מהפעילות ההיסטורית של אגד מלפני שנת 2000. אנו מוכנים להוציא אשכול זה מאגד בתנאי שלא תהיה לגביו כל התחשבנות והוא לא ייחשב במניין אחוזי התחרות". למרות זאת, בהסכם התחרות 2010, 10% מקווי השירות שנגרעו מאגד היו קווי מהדרין, ואגד תקבל בעבור פתיחתם לתחרות פיצוי בסך 50.6 מיליון ש"ח.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי קווי המהדרין היו אמורים להיפתח מלכתחילה לתחרות אך ניתנו לאגד בלא מכרז. לפיכך הם אינם אמורים להיכלל במניין קווי אגד שנפתחים לתחרות, ולא היה מקום לפצות את אגד על גריעתם ממנה.**

4. ההשפעה על הסובסידיה השוטפת בגין גריעת קווים: בהסכם התחרות 2010 נקבע כי בעקבות פתיחת הקווים לתחרות, תהיה ההפחתה בהוצאה התקנית שווה להפחתה בהכנסה התקנית. מאחר שבחישוב כזה לא משתנה ההפרש בין ההוצאה להכנסה (שעליו מבוסס גובה הסובסידיה השוטפת), הסובסידיה אינה קטנה כלל למרות צמצום של 15% בקווי השירות.

10 נסיעות שאינן במסגרת שירותי התחבורה הציבורית אך אגד מבצעת אותן בקביעות, כגון הסעות עובדים ותלמידים.  
11 מכרז להפעלת אוטובוס משודרג מרובה קיבולת.  
12 חלוקת הבעלות על אגד תעבורה: 50% בבעלות אגד ו-50% בבעלות גורם פרטי.  
13 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), "משרד התחבורה - השירות לנוסע באוטובוסים", עמ' 1067-1091.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגד ולמשרד התחבורה כי ההפחתה בהוצאה התקנית בגובה ההפחתה בהכנסה התקנית אינה משפיעה על הסובסידיה השוטפת, ופירוש הדבר שאגד לא תושפע מכך שקוויה מצטמצמים ב-15% ותזכה לסובסידיה דומה לזו שקיבלה לפני שנפתחו הקווים לתחרות.

בתשובתה הסבירה אגד כי הקביעה שההפחתה בהוצאה התקנית תהיה שווה להפחתה בהכנסה התקנית התבססה על ההנחה שכמה מקווי השירות שנפתחים לתחרות הם קווים רווחיים, וגריעתם שוחקת את הרווחיות של אגד, ואילו קווים אחרים שנגרעו הם קווים הפסדיים, וגריעתם מקטינה את ההוצאות של אגד, כך שבסופו של יום האשכולות הרווחיים וההפסדיים מקוזים זה את זה, וגריעתם אינה אמורה לפגוע בסובסידיה המשולמת לאגד.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההסתמכות על תחשיב כללי זה אינה מספקת, וראוי היה לבצע תחשיב מדויק של השינויים הצפויים בהוצאה התקנית ובהכנסה התקנית בעקבות גריעת האשכולות המסוימים ולבחון אם יש מקום לשנות את הסובסידיה.

5. ביטול מנגנון התאמת ההכנסה : בהסכם הסובסידיה נקבע מנגנון הגנה על ההכנסה של אגד, ולפיו ההכנסה התקנית תעודכן בכל עת שישתנו התעריפים או שיעורי ההנחות או שיחולו שינויים אחרים עקב פתיחתם של קווים לתחרות. ההתאמה תבצע בכל שלוש שנים, והשינוי יהיה בסך של 80% מהגידול או מהקטון שיחולו בהכנסה בשנתיים הקודמות. כך, אם גדלה ההכנסה בפועל, תופחת הסובסידיה ב-80% מסך הגידול.

ממסמך שהוכן במשרד התחבורה למנכ"ל משרד התחבורה בנובמבר 2007 בנושא ההשפעה של התאמת ההכנסה על הרווחיות של אגד עולה כי על פי הסכם הסובסידיה בינואר 2009 אמורה להתבצע התאמת הכנסה על בסיס ההכנסות בשנים 2007-2008, וכי יישום ההתאמה צפוי להקטין את הסובסידיה הישירה לתעריף בסכום של כ-112 מיליון ש"ח בשנה. יצוין כי בשנים 2007-2008 עלתה ההכנסה בפועל דבר שהיה אמור להקטין את הסובסידיה שהמשלה משלמת לאגד בהתאם למנגנון התאמת ההכנסה.

במסמך הרקע של האוצר מינואר 2009 נטען כי "לאגד תמריץ גדול להגעה להסכם תחרות וזאת בשל העובדה כי הסובסידיה השוטפת לחברה עתידה לקטון בשנת 2009 בכ-160 מיליון ש"ח. וזאת בשל התאמת ההכנסה של החברה בהתאם להסכם הסובסידיה ובשל סנקציות הסכמיות הקיימות במקרה שלא ייחתם הסכם תחרות חדש. אגד מבקשת להשאיר את הפדיון העודף בידיה כחלק מהסכם התחרות החדש. עמדת המדינה הינה כי מדובר בתשלום לכל דבר והיקפו ייקבע בהתאם לתנאי ההסכם".

בהסכם התחרות 2010 בוטלה התאמת ההכנסה שנקבעה בהסכם הסובסידיה. כתוצאה מכך גדלה הסובסידיה משנת 2009 ואילך ב-196 מיליון ש"ח בשנה, ונקבעה הכנסה תקנית חדשה. ההכנסה התקנית לשנת 2009 עמדה על 1.924 מיליארד ש"ח, ובהסכם התחרות 2010 קטנה ההכנסה התקנית ל-1.793 מיליארד ש"ח אף שההכנסה בפועל גדלה, וזאת עקב ביטול המנגנון של התאמת ההכנסה. כך הוגדלה למעשה הסובסידיה ב-131 מיליון ש"ח לעומת הסובסידיה של 2009.

מחישובי אגד עולה כי המדינה תשלם לה בגין ביטול התאמת ההכנסה כ-1.5 מיליארד ש"ח לשנים 2009-2015.

6. עלות הסכם התחרות 2010 : במהלך המשא ומתן לקראת החתימה על הסכם התחרות 2010 הציגו נציגי המדינה במשא ומתן מול אגד בפני החשכ"ל ומנכ"ל משרד התחבורה נתונים על ההסכם שאמור להיחתם בין הצדדים. על פי תחשיבי משרד האוצר, תוספת עלות ההסכם

למדינה בגין פתיחת הקווים לתחרות תסתכם בכ-683 מיליון ש"ח. סכום זהו הוצג גם למנכ"ל משרד התחבורה; לעומת זאת, נציגי אגד הציגו בפני מזכירות האגודה מסמך שלפיו שווי הכספי של ההסכם לאגד הוא כ-1.3 מיליארד ש"ח עד תום תקופת הסכם הסובסידיה בשנת 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר שלפי חישובי אגד, המדינה משלמת יותר מ-86 מיליון ש"ח על כל 1% מקווי השירות שנפתחים לתחרות, ולא 29.5 מיליון ש"ח כפי שטוען משרד האוצר.

בתשובת אגד הוסבר כי הפערים באופן ניתוח ההסכם נובעים מכך שאגד השוותה את המצב שלאחר חתימת הסכם התחרות 2010 עם מצב היפותטי שאליו הייתה מגיעה אילו לא חל כל שינוי בהסכם הסובסידיה ובהסכם התחרות 2000, ואילו משרד האוצר ניתח את הנתונים מתוך הנחה מובנית שיחולו שינויים מסוימים בהסכם הסובסידיה ובהסכם התחרות 2000.

הביקורת העלתה כי משרד התחבורה ומשרד האוצר לא הציבו לפני פתיחת המשא ומתן יעדים שהם מבקשים להשיג במהלכו, ולא נמצא כי נציגיהם בדקו את כדאיות ההסכם ובחנו בדקדקנות את עלותו הצפויה כמתחייב מסדרי מינהל תקין. מן הראוי היה שיוכנו אומדנים כמותיים וכספיים של התועלת שתצמח לציבור מתשלום התמיכה הנוספת בסכומים כה גבוהים. כאשר מדובר בהוצאה בסדר גודל של מיליארדי ש"ח, אין להסתפק בהצגת רשימה של יתרונות או של תחשיבים חלקיים, אלא דרוש תחשיב מדויק של העלות לעומת התועלת.

7. החלת ההסכם בדיעבד וויתור על סנקציות: על פי הסכם הסובסידיה, אגד והממשלה היו אמורות לחתום על הסכם תחרות חדש לא יאוחר מ-31.12.08. אם יחתמו הצדדים על ההסכם עד 30.6.08, תשלם המדינה לאגד 10 מיליון ש"ח, ואם לא יחתמו עד סוף 2008, לא תשולם לאגד תוספת לפי מקדם ההכפלה עד שייחתם הסכם תחרות חדש.

הצדדים פתחו במשא ומתן בנובמבר 2008, אך רק ביוני 2010, שנה וחצי לאחר שפג תוקפו של ההסכם הקודם, נחתם ההסכם החדש. ההסכם הוחל בדיעבד מיום 1.1.09, וכתוצאה מכך הועבר לאגד תשלום של 196 מיליון ש"ח<sup>14</sup> על שנת 2009 ועוד כ-100 מיליון ש"ח על מחצית שנת 2010.

משרד מבקר המדינה מעיר כי החלה בדיעבד של ההסכם, משמעותה תשלום נוסף של כ-296 מיליון ש"ח לאגד.

8. היעדר תיעוד: לקראת חתימת הסכם התחרות 2010 ניהלו נציגי הממשלה ונציגי אגד משא ומתן, בין היתר על מספר הקווים שייפתחו לתחרות ועל סכום הפיצוי שתקבל אגד. בסיכום דיון מנובמבר 2008, שבו השתתפו נציגי אגד והממשלה, נקבע כי "המו"מ יתנהל בפגישות עבודה של נציגי אגד והממשלה. הפגישות יערכו בתדירות שבועית ככל שניתן. בסוף כל דיון יועבר סיכום דיון של הישיבה או טיוטת הסכם מתוקנת ויוצגו בו בין היתר ההסכמות שהושגו והנושאים שיועלו בדיון הבא".

14 131 מיליון ש"ח בגין ההפרש בין ההכנסה התקנית בפועל ובין ההכרה בהכנסה התקנית החדשה, ועוד 65 מיליון ש"ח בגין פתיחת קווים לתחרות.

הביקורת העלתה כי אף שהתקיימו דיונים רבים בין נציגי הממשלה לנציגי אגד לקראת חתימת ההסכם, איש מהם לא ריכז בתיק מסודר את המסמכים הרלוונטיים, כגון פרוטוקולים של צוות המשא ומתן והסכמות שהתקבלו בנושאים שנידונו.

בתשובת אגד נמסר כי היא קיימה עשרות פגישות עם נציגי הממשלה, וכי הסיכומים מוצאים את ביטויים בתיקונים בכתב יד שנוספו בכל פגישה על גבי טיוטת ההסכם.

לדעת משרד מבקר המדינה, במשא ומתן לחתימת הסכם לטווח ארוך ובעל תוצאות והשפעות מרחיקות לכת מבחינה כלכלית ותחבורתית, אין להסתפק בתיקונים בכתב יד על טיוטת ההסכם, ויש לערוך פרוטוקולים של דיוני הצוותים ולתעד את הנושאים שנידונו, את ההסכמות ואת חילוקי הדעות כנדרש על פי כללי מינהל תקין.

9. מס' לקה<sup>15</sup> וכר טוס חכ<sup>16</sup>: בהחלטת ממשלה 4172 מאוגוסט 1998 נקבע כי המפקח על התעבורה מוסמך לחייב התקנת מערכת כרטוס משותפת למפעילים שונים של התחבורה הציבורית. בהחלטת ממשלה מס' 648 מספטמבר 2001 הוחלט לפרסם מכרז להקמת מסלקה עד 31.12.01.

(א) בהסכם הסובסידיה התחייבה אגד להקים מערכת כרטוס משותפת למפעילי תחבורה ציבורית. בינואר 2010 כתב המשנה למנכ"ל משרד התחבורה דאז, מר אלכס לנגר, ליו"ר מזכירות אגד, מר גדעון מזרחי, כי אגד גוררת רגליים ומעכבת את חתימת הסכם התחרות החדש וכי אינה מבצעת את כל התחייבויותיה כלפי המדינה, ביניהן אי התקדמות בהטמעת מערכת כרטוס חכם משותפת. עוד הוסיף שכתוצאה מכך נגרם נזק רב לציבור הנוסעים.

על פי הסכם התחרות 2010, אגד קיבלה כ-45 מיליון ש"ח בעבור הקמת מערכת כרטוס חכם משותפת, אף שהתחייבה להקימה עוד בהסכם הסובסידיה מ-2005. במשרד האוצר ובמשרד התחבורה לא נמצאו מסמכים שיסבירו מדוע ניתן לאגד סכום זה.

(ב) עד למועד סיום הביקורת בינואר 2013 לא פעל משרד התחבורה להקמת המסלקה, אף שבהיעדר מסלקה נעשות ההתחשבנויות על בסיס הערכה נורמטיבית (הכנסה תקנית והוצאה תקנית) ולא על פי נתונים מדויקים.

בתשובתה של אגד נמסר כי היא מעוניינת בהקמת המסלקה, שכן היא תאפשר התחשבנות אמת בין מפעילי התחבורה השונים. בתשובתו של משרד התחבורה נמסר כי הוא פועל נמרצות להקמת מסלקה במהלך 2014, וכי הוא צופה שהיא תפעל באופן מלא מול כלל מפעילי התחבורה הציבורית בארץ.

10. הסכמים עם גופי הביטחון: בהחלטת הממשלה 181 מאוגוסט 1999 נקבע כי חובת התשלום בגין נסיעת חיילים באוטובוסים של התחבורה הציבורית תעבור ממשרד התחבורה למשרד הביטחון. בשנת 2001 נחתם הסכם ראשון בין אגד למשרד הביטחון.

בעקבות שינויים במבנה התחבורה הציבורית וגריעת קווים מאגד היה צורך לבצע התחשבנות מחודשת בגין נסיעת חיילים בקווי השירות של אגד. משרד הביטחון ביצע סקר בשנת 2009 ומצא כי העלות השנתית בגין נסיעת חיילים היא כ-270 מיליון ש"ח בשנה. עד אותו המועד שילם משרד

15 מכשיר לביצוע התחשבנות בין חברות אוטובוסים על נסיעות משולבות בתחבורה הציבורית.

16 ראו בעניין זה: מבקר המדינה, דוח שנתי 59 ב' (2009) עמ' 1091.

הביטחון כ-312 מיליון ש"ח בשנה. בפברואר 2010 נחתם הסכם חדש בין משרד הביטחון לאגד, ובו נקבע כי התשלום השנתי יעמוד על כ-270 מיליון ש"ח.

התשלומים המועברים לאגד מהמטרה בגין נסיעת שוטרים מתבססים על הסכם מ-1992, והתשלומים המועברים משירות בתי הסוהר בגין נסיעת סוהרים מתבססים על הסכם משנת 2001. הסכמים אלו נשענים על סקרים, ומאז נעשו רק עדכונים לתשלומים. בשנת 2012 הסתכמו התשלומים הנובעים משני ההסכמים בכ-38 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי למשרד הביטחון, למטרה, לשירות בתי הסוהר ולאגד אין מידע מדויק על העלות האמיתית של נסיעות החיילים, השוטרים והסוהרים. לדעת משרד מבקר המדינה, על גופי הביטחון ואגד להשתמש בטכנולוגיות הקיימות כדי ליעיל את ההתחשבות ביניהם ולא להסתמך על סקרים בלבד, ומכל מקום יש לעדכן את העתים קרובות יותר.

בתשובת המטרה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 צוין כי היא מעוניינת לקדם שימוש בכרטיס רב-קו ותשלום על פי שימושים, אך לשם כך נדרשת מסלוקה שתקלוט את כל הנסיעות ותאפשר להתחשבן עם כל מפעילי התחבורה הציבורית.

בתשובת משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה מאפריל 2013 נמסר כי נבנית מערכת בשיתוף משרד התחבורה שאמורה לדווח על חיובי נסיעה בפועל של כל חייל באמצעות העברת כרטיס חוגר שייקרא "תעודה אחודה". עוד נמסר כי פיתוח הכרטיס נמשך כשנתיים, וכי הם ממתנים שתושלם הקמת המסלוקה של משרד התחבורה. לאחר הקמתה יוכלו לשלם לכל מפעיל בדיוק את הסך המגיע לו.

בתשובתו של שירות בתי הסוהר למשרד מבקר המדינה מאפריל 2013 נמסר כי במצב הנהוג היום המבוסס על תשלום גלובלי ייתכן ששירות בתי הסוהר משלם לאגד יותר מעלות הנסיעה בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי תשובותיהם של גופי הביטחון מעידות על הדחייפות שבהקמת המסלוקה, שיכולה להביא להתייעלות ואף לחיסכון בתשלומים למפעילי התחבורה הציבורית. לפיכך על משרד התחבורה לפעול לקידום הנושא ללא דיחוי.

## ניהול הידע והמידע במשרד התחבורה

1. ניהול הידע והמידע : לפני חתימה על הסכם יש להגדיר בבירור את מטרותיו. ההסכמים אמורים להיות מנוסחים בשפה פשוטה וברורה ובאופן שימנע ככל האפשר את הצורך בפרשנות. בהסכם יש לציין בין היתר סכומים של כל התשלומים הצפויים ולציין את מועדי התשלום. יש להציג (אפשר בנספחים) שינויים אפשריים ואת אומדן ההשלכות הכלכליות שלהם.

הביקורת העלתה כי ההסכמים בין אגד למדינה מנוסחים בשפה מסובכת, עשויים טלאי על טלאי, ורק מי שהשתתף בעצמו במשא ומתן יכול להבין. במשרד האוצר ובמשרד התחבורה קיימת תחלופה גבוהה של עובדים, ובמועד הביקורת גם נציגי הממשלה לא התמצאו בהסכמים ולא ידעו להסביר לביקורת את הסעיפים המתבססים על נתונים היסטוריים וכיצד נקבעו.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי למרות מורכבות ההסכם, המשרד מבצע בקפדנות את ההתחשבות המפורטת בו על פי כל הוראותיו ומבצע בקרות שוטפות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי בהסכמים הבאים יפשוט משרד התחבורה ומשרד האוצר ככל האפשר את ההסברים בדבר תהליך ההתחשבות עם אגד. זאת כדי לא לפתוח פתח לתשלומים מיותרים, לחילוקי דעות ולניצול לרעה של חסרון הידע על ידי גורמים בתוך המערכת ומחוצה לה.

2. שימור הידע<sup>17</sup>: משרד התחבורה מעסיק חברות פרטיות המסייעות לו לנהל את התחבורה הציבורית ולפקח עליה: חברה א' אמונה על הטיפול בהליך התחרותי, שכולל בין השאר הכנת מפרטי מכרזים, ביצוע סקרים, קביעת תעריפים והכנת תכניות למבנה הענף; חברה ב' מפקחת על רמת השירות של התחבורה הציבורית; ומשרד רואה חשבון חיצוני מנתח את מאזני אגד. חברות אלו מקבלות סמכויות נרחבות בכל הקשור לפעילות של הממשלה מול אגד, והידע והמידע הנצברים בהן הם רבים. לפיכך מתפתחת תלות בשירותיהם.

בפגישת עבודה שהתקיימה ביוני 2009 בין מנכ"ל משרד התחבורה למנהל מינהל היבשה צוין כי בשל חוסר מובנה בכוח אדם מקצועי, מרבה האגף להשתמש ביועצים חיצוניים שאינם מבטיחים שהידע יישמר בארגון.

האגף לפיקוח כלכלי ופיננסי בתחבורה הציבורית במשרד התחבורה אומן בין היתר על ההסכמים בין הממשלה לאגד ועל ההתחשבות השוטפת הכרוכה בתשלום הסובסידיה. ואולם, האגף לא ריכז בעצמו את הדיונים לקראת חתימת ההסכמים עם אגד, והתפקיד ניתן בעיקר לחברה א'. גם אגף התקציבים במשרד האוצר כמעט לא עסק בנושא. כך, כשביקשו נציגי משרד מבקר המדינה לקבל הסבר על ההסכמים, בעיקר על הסכם התחרות 2010, לא ידעו נציגי האגף להסביר את ההסכמים בעצמם והזמינו את נציגי חברה א' לתת תשובות. כמו כן, היה צורך להיפגש עם נציגי רואה החשבון כדי שיסבירו את הרכב התשלומים שהמדינה מעבירה לאגד וסעיפים אחרים.

בתשובתו של משרד התחבורה הוסבר כי בהסכמים בינו לבין חברה א' וחברה ב', מחויבות החברות להעביר את כל הידע שברשותן למשרד או לכל גורם אחר שעליו יורה המשרד. יתרה מזאת, משרד התחבורה פועל להגדיל את מצבת כוח האדם בתחומים אלו כדי שהידע יינתן מתוך המשרד ויישמר בתוכו.

על משרד התחבורה להבטיח שימור שוטף של הידע הנצבר אצל החברות הפרטיות העובדות למענו, שהרי כל אימת שתתחלף חברה או שיתחלפו עובדיה, עלולים להיווצר פערי ידע גדולים שתיקונם ידרוש השקעה ניכרת. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את חוסר הבקיאיות של נציגי המדינה בהסכמים שנחתמו; על האחראים ליישום ההסכמים להכיר לעומק את כל סעיפיהם כדי שיוכלו לוודא שההתחשבויות והתשלומים לאגד נעשים כדין.

17 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), "משרד התחבורה - השירות לנוסע באוטובוסים", עמ' 1074.



## מדיניות התעריפים של משרד התחבורה

מערך התעריפים בתחבורה הציבורית הוא מסורבל, ולעתים רבות נעדר היגיון פנימי: ראשית, מפת התעריפים מורכבת ממבחר קודי נסיעה של אזורים, אך בין האזורים, ולעתים אף בתוכם, קיימים פערי מחירים ניכרים; שנית, מבנה התעריפים הקיים מפלה בין הצרכנים. למשל, נסיעה בקו שירות של מפעיל אחר במסלול כלשהו יכולה להיות זולה מנסיעה בקו שירות של אגד שנוסע באותו המסלול, ולפעמים יעדיף הנוסע שלא לעלות לקו של אגד אלא להמתין לאוטובוס של מפעיל אחר; שלישית, יש קווים הנוסעים מתחנה מרכזית בעיר אחת לתחנה מרכזית בעיר אחרת, אך בגלל שיטת האיסוף והפיזור, לעתים הנוסע נדרש לשלם גם על נסיעה בקווים פנימיים בעיר המוצא ובעיר היעד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בשל החיוניות הרבה של שירותי התחבורה הציבורית לציבור הרחב, על משרד התחבורה לטפל בנושא התעריפים ולרכזו תחת קורת גג אחד שתנהיג מערכת מחירים שלמה, אחידה ושוויונית.

בתשובתו של משרד התחבורה נאמר כי הוא מבצע „בימים אלו“ בחינה מקיפה של תעריפי התחבורה הציבורית הבין-עירוניים והעירוניים, ובתוך כך בודק מחדש את המתודולוגיה לקביעת התעריפים. בשנים האחרונות יושמה במטרופולינים הגדולים מדיניות תעריפים אחידה, ומשרד התחבורה בודק לעומק את האפשרות ליישמה ביתר חלקי הארץ.

## סיכום

בין 1996 ל-2010 חתמה המדינה על ארבעה הסכמים עם אגד. הביקורת העלתה ליקויים מהותיים בסדרי קבלת ההחלטות לפני החתימה על הסכמים אלה: משרד התחבורה ומשרד האוצר לא השוו ביסודיות את העלות של ההסכמים לעומת התועלת שתצמח מהם, הסתפקו בהערכות כלליות למרות הסכומים הגבוהים שעמדו על הפרק, ולא הציבו יעדים להשגה במשא ומתן. בהסכמים שולמה לאגד סובסידיה בסכומים ניכרים בלא עבודת מטה מסודרת שתברר את מידת ההצדקה בתשלומם.

הגורמים המקצועיים במשרד התחבורה ובמשרד האוצר לא היו בקיאים בסכך ההסכמים ובפרטיהם ותלויים בידע ובניסיון של גורמי ייעוץ פרטיים. מצב זה עלול לפגוע ביכולת הבקרה ויוצר תלות בגורמים חיצוניים.

על משרדי האוצר והתחבורה להפיק לקחים ולתקן את הליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה בדוח זה: בין היתר קביעת יעדים לפני משא ומתן, הכנת תחשיב עלות תועלת לפני חתימה על הסכמים; תיעוד של המשא ומתן על ההסכמים; ולהבטיח שימור ובעלות על הידע הנצבר אצל החברות הפרטיות העובדות למען משרד התחבורה לקיום ההסכמים עם אגד. על משרד התחבורה והאוצר לפעול להפעלת מסלוקה משותפת לכל מפעילי התחבורה הציבורית. כמו כן לטפל בנושא תעריפי התחבורה הציבורית כדי ליצור מערכת מחירים שלמה, אחידה, הוגנת ושוויונית. כמו כן משרד מבקר המדינה ממליץ לשקול, לנוכח היקף הנסיעות של אגד, את נקודת הזמן שבה ניתן יהיה לאפשר לאגד להתחרות במכרזים להפעלת תחבורה ציבורית.

למשרד הביטחון, למשטרה, לשירות בתי הסוהר ולאגד אין מידע מדויק על העלות האמיתית של נסיעות החיילים, השוטרים והסוהרים. על גופי הביטחון ואגד להשתמש בטכנולוגיות הקיימות כדי לייעל את ההתחשבנות ביניהם ולא להסתמך על סקרים בלבד, ומכל מקום יש לעדכןם לעתים קרובות יותר. כמו כן על משרד התחבורה לפעול ללא דיחוי להקמת המסלקה, שיכולה להביא להתייעלות ואף לחיסכון בתשלומים למפעילי התחבורה הציבורית.