

משרד התיירות

פעולות ביקורת

במשרד התיירות, ובעיקר באגף לתכנון ופיתוח, וכן בחברה הממשלתית לתיירות ובכמה מהחברות המקומיות לפיתוח התיירות, נבדק תכנון של ההשקעות במפעלי תיירות למיניהם. נבדקו הפעולות של מחלקת ההדרכה, ובאגף לעידוד התיירות נבדקו הפעולות לעידוד כינוסים בינלאומיים וארגונים.

נערכה ביקורת בכמה איגודים הקשורים למשרד התיירות: החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ, שעליה ניתן דו"ח בינואר 1971; החברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ; והחברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ.

פיקוח כספי על לשכות התיירות בצפון אמריקה

להגברת הפיקוח הכספי על הלשכות בצפון אמריקה – קנדה, ארצות הברית ומכסיקו – מונה בסוף 1969 קצין מינהלה, שמקום מושבו בניו יורק. קצין המינהלה לא עסק למעשה בפיקוח על הפעולות הכספיות של הלשכות. אף כי נציבות שירות המדינה קבעה את תיאור תפקידיו של קצין המינהלה, לא ניתנה ללשכות הודעה על תפקידיו ומעמדו. רק בדצמבר 1970, לאחר שהעובד היה במקום כהונתו בחוץ לארץ כשנה, הודיע משרד התיירות למשרד מבקר המדינה, שהוא עושה להבהרת תחומי הפעולה של קצין המינהלה, תוך הדגשת תפקידי הביקורת הפנימית, ויודיע על כך ללשכות בצפון אמריקה.

השקעות בתיירות ותכנון

ההתפתחות של ענף התיירות וההשקעות

הגידול המהיר, שחל בשנים האחרונות בתיירות לארץ, וגם השינויים החלים באופייה של התיירות חייבו את מוסדות המדינה הנוגעים בדבר למצוא דרכים חדשות כדי לעמוד במשימה. עד סוף 1964 טיפלה בכל הכרוך בפיתוח הענף החברה הממשלתית לתיירות, שהייתה מסונפת למשרד ראש הממשלה. היא עסקה בעיקר בהסברה בארץ ובחו"ל, בהרחבת רשת בתי המלון, בטיפול בתיירים בהיותם בארץ ובפיתוח מוקדי תיירות חדשים, ולשם כך פתחה לשכות מודיעין במדינות שונות והקימה חברות פיתוח אווריות בארץ, שמטרתן לפתח אתרים ולהתאימם לצורכי התיירות. כן נוסדה בסוף 1957 חברה ממשלתית – החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ – המשמשת מכשיר למימון פעולות למפעלי תיירות לסוגיהם.

בסוף שנת 1964 הוקם משרד התיירות, והוטל עליו לטפל בכל הנושאים שהיו בעבר בידי החברה הממשלתית לתיירות. המשרד דאג לכך, שענף התיירות יוכר כענף יצוא וייכלל ברשימת ענפי התעשייה, שעליהם חלות ההקלות הניתנות על פי חוק עידוד השקעות הון.

משרד מבקר המדינה ערך בחודשים יוני-נובמבר 1970 לסירוגין ביקורת במשרד התיירות ובכמה מהחברות הקשורות למשרד על דרכי תכנון של ההשקעות בתיירות.

1. הטבלה דלהלן מראה את ההתפתחות, שחלה בתנועת התיירות לישראל בשנים 1959 עד 1970, ואת ההכנסות הישירות במטבע חוץ, למעט ההכנסות של המובילים הלאומיים — חברת אל על וחברת צי"ם — הנובעות מתיירות זו.

התפתחות התיירות

תיירים בכנסים	הגידול (1)	הכנסות במטבע חוץ (במיליוני דולרים)	הכנסה ממוצעת לתייר (בדולרים)
1959	85,100	100	190
1960	117,700	138	229
1961	159,600	188	177
1962	183,700	216	208
1963	218,500	257	242
1964	251,600	296	215
1965	296,500	348	185
1966	328,100	386	179
1967	291,100	342	178
1968	432,000	508	225
1969	409,000	481	232
1970	437,000	514	(2)220

(1) לפי המצב של 1959 (100).

(2) אומדן.

המקור: מדריך למשקיע, המחלקה הכלכלית, משרד התיירות, ינואר 1970.

2. הגידול במספר התיירים שבאו לישראל וכן הרחבתה של תיירות-פנים חייבו לדעת המוסדות הממלכתיים הנוגעים בדבר, הרחבת רשת בתי המלון במדינה: עבור התיירות הזרה, שבעיקרה אינה תיירות גופש, דרושים בתי מלון גדולים ברמה גבוהה, במקומות מרכזיים; בעבור התיירות המקומית דרושים בתי מלון בגודל בינוני, בעיקר במקומות גופש. בגלל ההשקעה הגדולה יחסית הנדרשת לא הייתה אפשרות להגדיל את רשת בתי המלון ללא עזרה ממשלתית ניכרת. כדי להתגבר על הקשיים בגיוס הון פרטי נותן משרד התיירות, בתיאום עם משרד האוצר ובאמצעות החברה לפיתוח מפעלי תיירות, הלוואות לתקופות בין 12 ל-16 שנה ובריבית נמוכה לעומת הריבית השוררת בשוק הכספים — בין 6% ל-9%. כן מקבלים מפעלי תיירות מסוימים ממשרד התיירות, על פי חוק לעידוד השקעות הון, מענקים למימון השקעות בסיסיות (מענקי תשתית) ומענק מיוחד בשיעור

20% מההשקעה, אם המפעל מוקם באילת או באיזור ים המלח.* הטבלה הבאה מראה את גודל ההשקעות השנתיות בבתי מלון, תוך ציון חלקה של החברה לפיתוח מפעלי תיירות בהשקעות אלה.

השקעות בבתי מלון (באלפי ל"י)

השקעה	מסעם החברה	אחוז ההלוואה מההשקעה	מספר בתי מלון (בסוף השנה)	מספר חדרים	
17,665	8,483	48.0	213	8,480	1964
17,040	7,290	42.8	215	9,175	1965
18,073	7,158	39.2	217	9,650	1966
26,005	9,547	36.7	229	10,135	1967
45,284	17,760	39.2	(1)281	(1)13,700	1968
72,667	31,737	43.7	(2)292	(2)14,675	1969
196,734	81,975				ס"ה

(1) כולל 34 בתי מלון עם 1,780 חדר בירושלים המזרחית.

(2) כולל מחנות גופש.

המקור: החברה לפיתוח מפעלי תיירות, והמדריך למשקיע.

במשך שנות קיומה — 1958 עד סוף 1969 — נתנה החברה הלוואות להקמתם של 87 בתי מלון חדשים עם 6,000 חדר בקירוב; להרחבתם של 68 בתי מלון קיימים עם 1,760 חדר; ולשיפוצם של מספר רב של בתי מלון עם כ-1,000 חדר כדי להתאימם לצורכי התיירות. בעמוד הבא טבלה, המראה את פיזורם של בתי המלון, במרכזי התיירות העיקריים, בסוף 1969, לפי הדרגות שנקבעו על ידי משרד התיירות (5 כוכבים — הדרגה הגבוהה).

באותה תקופה הושקעו גם 33.5 מליון ל"י בקירוב, מזה 13 מליון ל"י מהלוואות של החברה, בפיתוח ענפי תיירות אחרים, ביניהם משרדי נסיעות, חברות להסעת תיירים ולהשכרת רכב (ראה עמ' 550 בדו"ח זה); חנויות מומלצות לתיירים (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 20, עמ' 616).

נתונים אלה שבידי משרד התיירות מראים את ההשקעות, שנעשו בעזרת החברה לפיתוח מפעלי תיירות ובאמצעותה. לדעת הביקורת, רצוי שמשרד התיירות ירכז גם את מלוא המידע על ההשקעות שנעשו, שלא בעזרת החברה, על ידי גורמים אחרים, ביניהם ציבוריים — חברות מקומיות לפיתוח התיירות, הקשורות למשרד (ראה להלן) וכן כאלה שאינן קשורות אליו, כגון לפיתוח קיסריה, לפיתוח הרובע היהודי של צפת העתיקה, ורשויות מקומיות — ומשקיעים פרטיים. בהעדר נתונים מלאים, מבוססים ומעודכנים, לא ניתן לדעת, מה כלל הסכומים, שהושקעו בפיתוח הענף כולו.

3. החברה לפיתוח מפעלי תיירות הוקמה בהון מניות רשום של 40 מליון ל"י, שממנו נחתם ונפרע, עוד בראשית פעילותה, על ידי מדינת ישראל סכום של 21.1 מליון ל"י; היתרה עוד לא נפרעה (דו"ח על הביקורת בחברה ניתן ב-1964, ראה "דינים וחשבונות על הביקורת באיגודים" מאותה שנה עמ' 51). קצב הגידול של הדרישות לקבלת הלוואות

* אשר לפיתוח התיירות במרחב שלמה ראה בדו"ח זה, עמ' 717.

בתי המלון לפי מקומות וסוגים

המקום	5 כוכבים	4 כוכבים	3 כוכבים	2 כוכבים	כוכב אחד	סך כולל
	בתי מלון	בתי מלון	בתי מלון	בתי מלון	בתי מלון	בתי מלון
ס"ה (1)	14	38	69	91	58	270
ירושלים	4	11	12	19	7	53
המורחבת	3	6	6	14	14	43
תל אביב	2	—	6	2	—	10
הרצליה	1	3	6	7	5	22
חיפה	2	—	—	—	—	2
קיסריה	—	1	6	4	4	15
צפת	1	2	5	5	6	19
טבריה	—	1	1	7	2	11
בתניה	1	2	6	21	6	36
אשקלון	—	1	1	1	1	4
אילת	—	5	—	5	—	10
אחרים	—	6	20	6	13	45

(1) אינו כולל מחנות גופש.

המקור: המדריך למשקיע.

עלה על אפשרויות החברה, והיא מצאה במשך כל השנים מקורות מימון נוספים. בשנים 1959 עד 1962 מכרה החברה בארצות הברית שלוש סדרות של אגרות חוב צמודות לדולר וצוברות 7% לשנה, הניתנות לפדיון אחרי 20 שנה, בסכום כולל של 20 מליון ל"י בקירוב; לאחר מכן קיבלה החברה הלוואות, שיתרתן לסוף 1969 הגיעה ל-86 מליון ל"י, מזה 83 מליון ל"י — להלוואות או פקדונות ממשד האוצר. מאחר שגם מקורות אלה לא איפשרו לחברה לעמוד בדרישות הולכות וגדלות למתן הלוואות, החליטו משרד האוצר ומשרד התיירות ב-1968 להגדיל את הון החברה ב-70 מליון ל"י נוספות על ידי מכירתן של מניות בכורה צוברות 7% צמודות לדולר בסכום זה בארצות הברית. הפצתן של המניות החדשות החלה בשנת 1969, ועד סוף 1970 הופצו, לפי דברי החברה, מניות בסך 34 מליון ל"י בקירוב.

עד סוף 1968 נתנה החברה הלוואות להקמת מפעלים בסך כולל של 100 מליון ל"י בקירוב. לחברה הוחזרו במשך כל השנים על חשבון הקרן 18.5 מליון ל"י. מלבד זה נתנה החברה הלוואות לקונסולידציה של חובות למפעלים, שהיו בקשיים כספיים, בסכום כולל של 10 מליון ל"י. מהלוואות החברה נהנו 527 מפעלים: בתי מלון, אכסניות נוער וחניונים — 217; מסעדות — 104; חנויות מומלצות — 119; חברות שיט — 27; חברות תחבורה — 25; ומפעלים שונים — 35. מלבד זאת אישרה החברה למשקיעים הלוואות גוספות לביצוע בשנים באות; יתרתן לראשית 1970 הסתכמה, לפי נתוני החברה, ב־145 מליון ל"י.

1. גם לאחר הקמת משרד התיירות בסוף 1964 נשאר בידי החברה הממשלתית לתיירות הטיפול בנושאים הקשורים בהתפתחות הענף וההשקעות בו — מגע עם משקיעים; מתן המלצות לחברה לפיתוח מפעלי תיירות לביצוע הלוואות; עריכת מחקרים סטטיסטיים וכלכליים על התפתחות הענף; והטיפול בתכניות פיתוח. ב-1966 לקח המשרד על עצמו גם חלק מתפקידים אלה והטיל אותם על יחידה כלכלית שהוקמה במשרד (אשר לתפקידי החברה הממשלתית לתיירות לאחר מועד זה ראה להלן). היחידה נהפכה בקיץ 1970 לאגף לתכנון ופיתוח, המורכב משלוש מחלקות — להשקעות ולמימון; לתכנון; ולמחקר. האגף מרכז ומעבד נתונים סטטיסטיים בסיסיים על תנועת התיירות והרכבה התברתי; נתונים אלה מקבל האגף מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וכן ממשרד פרטי, שהמשרד מסר לו לפני מספר שנים עריכת סקרים בענייני תיירות. הנתונים מסייעים לאגף בעיקר בקביעת המחירים לבתי מלון ולהסעת תיירים. כן משתמש האגף בנתונים אלה בהכוונת המשרד במתן תמריצים לבתי המלון, הניתנים בתיאום עם האוצר, ונעים, בהתאם לדרגת המלון, בין 1.70 ל"י לדרגה הגמוכה ל-4.50 ל"י לדרגה העליונה עבור כל לינת תייר; תמורת זאת התחייבו בעלי בתי המלון לשמור על רמת המחירים, שנקבעה בכל מקרה ומקרה על ידי האגף. בשנת 1968/69 שולמו תמריצים בסך 5 מליון ל"י בקירוב ובשנת 1969/70 בסך 7.2 מליון ל"י; לשנת 1970/71 הוקצב למטרה זו סכום של 10.2 מליון ל"י. לקראת עונת התיירות 1971/72 החליט המשרד להפסיק את מתן התמריצים לבתי המלון בדרגות הגבוהות.

- המידע שבידי האגף לא הועבר במלואו לידיעתם של בעלי תפקידים מרכזיים במשרד, וגם לא הונגה בו הסדר להעברה שוטפת של חומר ממזין לעובדים הנוגעים בדבר במשרד. רוב הנתונים הסטטיסטיים נשארו באגף. החל מסוף 1969 מפרסם האגף מוזמן לזמן חלק מהנתונים בידיעון המופץ בין יחידות המשרד.

2. אחד התפקידים המרכזיים של האגף הוא הטיפול במשקיעים ובבקשותיהם לקבלת הלוואות והקלות אחרות להקמת מפעליהם. האגף ממליץ על הכרת מפעל תיירות כ"מפעל מאושר", ולכן הוא משתתף בדיונים של רשות ההשקעות המתייחסים לעניינים אלה. עוד מטפל האגף בהבאת הבקשות להלוואות לפני ועדת ההשקעות של משרד התיירות, המתכנסת לפי הצורך בראשותו של השר. הוועדה מורכבת מנציגים של המשרד, רשות ההשקעות, החברה הממשלתית לתיירות והחברה לפיתוח מפעלי תיירות. עם קבלת הבקשות בודק האגף, אם מיקום המפעל המוצע וסוגו עונים על צרכי התיירות בהתאם ללוחות הסטטיסטיים ולידע אחר שבידי האגף — בעיקר מספר הלינות של תיירים ביישוב, שבו מוצע להקים את המפעל, וסוג המפעל. אם האגף תומך עקרונית בבקשה להלוואה, הוא ממליץ, במקרה הצורך, לפני מינהל מקרקעי ישראל על מסירת קרקע ללא מכרז, ולפני רשות ההשקעות על הכרת המפעל כמפעל מאושר, ומעביר את הבקשה לדיון בוועדת ההשקעות של המשרד. ההחלטות של ועדת ההשקעות במשרד התיירות בדבר שיעור ההלוואה מכלל ההשקעה, שבדעת המבקש להשקיע, מחייבות, בדרך כלל, את הדיקטוריון של החברה לפיתוח מפעלי תיירות (אשר להסתמכותו של דיקטוריון על החלטות של גוף ממשלתי — ראה דו"ח על הביקורת בבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ, שניתן בדצמבר 1965, וכן דו"חות על הביקורת באיגודים, תשכ"ט—1969, בקשר לאותה חברה).

באוגוסט 1970 החליט המשרד, שההמלצות לרשות ההשקעות ולמינהל יינתנו, רק לאחר שהתקיים הדיון בוועדת ההשקעות של המשרד. החלטה זו נתקבלה, לאחר שהוועדה לא

אישרה בדיון ראשון מתן הלוואה למפעל העתיד לקום בירושלים, ורק אחרי שהתברר, שהמפעל קיבל מהאגף כבר קודם לכן המלצה לקבלת קרקע ללא מכרז, אישרה הוועדה את ההלוואה בדיון שני.

- האגף סיפק לוועדת ההשקעות לקראת דיוניה תיאור כללי של המפעל המוצע, פירוט של אומדן ההשקעה וחוות דעתו בעיקר על כדאיותו של המפעל ביישוב ובמקום המוצע, אך חוות הדעת לא התבססה על בדיקה מעמיקה של תחשיבים על עלות ורווחיות המפעל. בדיקה כזאת נעשתה רק אחרי אישור ההלוואה על ידי החברה לפיתוח מפעלי תיירות. חברי הוועדה קיבלו את הנתונים, המתייחסים לבקשות שעמדו לדיון, ביום הישיבה או לכל היותר יום אחד לפניו, כך שלא הייתה באפשרותם לבדוק את הבקשות לגופו של עניין. בעקבות הביקורת הודיעה הנהלת משרד התיירות בינואר 1971 למשרד מבקר המדינה, שהיא הורתה להעביר לחברי ועדת ההשקעות את סדר היום של הישיבות, יחד עם הנתונים הדרושים לדיון ובכלל זה פירוט הבקשות להלוואות, לפחות עשרה ימים לפני קיומן. ברוב המקרים גם לא היה בידי חברי הוועדה מידע על מפעלים דומים המוקמים באותו איזור. המידע בעניין זה, שנמצא בידי האגף והמבוסס על נתונים על ההתפתחות של בניית בתי מלון ומפעלים אחרים המתקבלים מהחברה לפיתוח מפעלי תיירות, לא היה תמיד מעודכן די הצורך כדי להוות מכשיר בידי האגף למתן המלצותיו ולדיוני הוועדה והחלטותיה. לדעת הביקורת על המשרד לעמוד על ריכוז נתונים מלאים ומעודכנים ככל האפשר ועל העברתם בעוד מועד לנוגעים בדבר.

רוב רובן של ההשקעות במפעלי תיירות באות ממקורות ממלכתיים: מהן בדרך של מתן הלוואות המגיעות בממוצע לכדי 40% בקירוב (ראה לעיל עמ' 581 – טבלה), אך באזורים מסויימים עד לכדי 66% מסכומי ההשקעה; מהן בדרך של מתן מענקי תשתית למפעלים מאושרים ותמריצים לבתי מלון; ומהן כמענק מיוחד בשיעור 20% מההשקעה המתוכננת באיזורי אילת וים המלח. מכאן, שההחלטות של ועדת השקעות עשויות לגרור הוצאה מתקציב המדינה לשנים באות.

- האגף לא ניהל רישום של ההתחייבויות מהחלטות הוועדה – לאמור רישום הפרוייקטים שאושרו. הסיבות לכך הן, לפי דברי האגף, שרק מיעוט מהפרוייקטים מוצא לפועל; שסכומי ההלוואה, המתאשרים למעשה על ידי הדיריקטוריון של החברה לפיתוח מפעלי תיירות – ועליהם קיים רישום בחברה – שונים לעתים מאלה שאושרו על ידי ועדת השקעות, מאחר שהם נקבעים לאחר דיונים, לפעמים ממושכים, בין החברה לפיתוח מפעלי תיירות לבין המשקיע. כדי שהאגף יוכל לאמוד את כלל ההתחייבויות, העשויות לנבוע מהחלטות הוועדה ולגרור, כאמור, הוצאה מתקציב המדינה, היה עליו, לדעת הביקורת, לנהל רישום מפורט ומעודכן, ככל האפשר, של ההשקעות שאושרו למפעלי תיירות, תוך מעקב שוטף אחרי ההתפתחות שחלה בפרוייקטים – הרחבתם, צמצומם, ביטולם, ושינויים בסדרי מימנם.

3. בשנת 1964, עוד לפני הקמת המשרד, מינה ראש הממשלה, כיושב ראש ועדת השרים לתכנון כלכלי, ועדה ציבורית לעיבוד תכנית לפיתוח התיירות לשנים 1965 עד 1970. בוועדה, שבראשה עמד איש ציבור, מר מ. שרמן ז"ל, היו נציגים של ענפי התיירות, לרבות החברה לפיתוח מפעלי תיירות; בנק ישראל; הרשות לתכנון כלכלי; חברות אל על וצי"ם; האוניברסיטה העברית; ואחרים. הוועדה הגישה את מסקנותיה בספטמבר 1965. היא הקדישה בהן פרק מיוחד לבעיית הקרקע, שהייתה נראית לה כדחופה, לאור ההתפתחות המהירה של המדינה. היא המליצה לקבוע, מה יהיו האזורים שיוקצו לתיירות ושבהם תינתן רשות נגייה ופיתוח למטרות אחרות, רק בתנאי שהדבר

לא יפגע בצורכי התיירות. גם בתחום זה הסתמכה הוועדה — כמו בשאר מסקנותיה — על ממצאי הסקר של חברה זרה, שבדקה את דרישות הקרקע של הענף באזורים השונים במדינה עד שנת 1980. לפי הסקר דרושים כ-5,000 דונם לפיתוח בתי מלון וכ-500 דונם למיתקנים אחרים, נוסף על הקרקעות, שכבר נמצאו אותה עת בשלבי פיתוח על ידי חברות התיירות המקומיות הקשורות במשרד התיירות.

— המשרד לא השתמש במסקנותיה של הוועדה להכוונת צעדי, אף לא במסקנות המתייחסות להקצאת קרקעות. במצב זה פועלות רובן של חברות התיירות המקומיות ללא זכויות על הקרקע שפיתוחן הוטל עליהן. המשרד גם לא בא בדברים עם מינהל מקרקעי ישראל כדי לקבוע את צורכי הקרקעות ולשריינן במקומות המיועדים לפיתוח. ברוב המקרים גם לא נחתמו הסכמים בין המינהל לבין חברות התיירות המקומיות על צורת השימוש בקרקעות ופיתוחן, ודבר זה מנע מכמה מהן לבצע כראוי את התפקידים, שהוטלו עליהן. משרד התיירות הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1971, שבמחצית השנייה של 1970 הוקמה ועדה המורכבת משלושה נציגים של החברה הממשלתית לתיירות ומשלושה נציגים של המינהל; על ועדה זו הוטל למצוא פתרון לבעיית הקרקעות של חברות התיירות המקומיות.

החברה הממשלתית לתיירות

1. הפיכתן של יחידות החברה הממשלתית לתיירות ליחידות של משרד התיירות, לאחר הקמתו בסוף 1964, נעשתה בשלבים, שהאחרון מהם היה ב-1966, כאשר הטיפול במשקיעים פרטיים הועבר מהחברה אל המשרד עם הקמתה של ועדת החקשות.

לקראת 1968, עם ההתפתחות הנוספת שחלה בענף, התגבשה במשרד התיירות הדעה שיש לתת תוכן ותפקידים חדשים לחברה, שעד אז לא הייתה פעילה, בין היתר על ידי הפיכתה לחברת גג של כל חברות הפיתוח בענף התיירות — שבהנהלתן משתתפת הממשלה — הקיימות והעתידות להיווסד. החברות מסוג זה שפעלו בסוף 1970, הן: החברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ; החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ; רכו לתיירות ונופש, חיפה בע"מ; החברה לפיתוח יפו העתיקה בע"מ; חברת אתרים (בייסוד); החברה לפיתוח חוף אשדוד בע"מ; החברה לפיתוח אשקלון בע"מ (בייסוד); החברה לפיתוח חוף ים המלח, חבל סדום וערד בע"מ; והחברה לפיתוח חוף אילת בע"מ. לפי אותה דעה, תבצע חברת הגג את הפיקוח העליון על פעולותיהן של החברות על ידי מינוי של מנהלה או סגנו כאחד הנציגים של המשרד בדירקטוריון של כל אחת מהחברות; היא תפקח על השימוש באותו חלק מתקציב הפיתוח של המשרד המתייחס לחברות; תספק לחברות השונות שירותים מינהליים ומקצועיים כדי לחסוך בהוצאות ולמנוע הקמת מנגנונים מיוחדים בחברות, ותכין מחקרים על אפשרויות הפיתוח של אזורים חדשים, לרבות פרוגרמות ותכניות כלכליות. הדיונים בנושא זה לא סוכמו סופית, אף כי למעשה כבר הועברו אליה חלק מהתפקידים, שעליה לבצע כחברת גג.

— העברת הפיקוח על החברות בוצעה בקצב איטי ולמעשה אין לחברת הגג עדיין השפעה על הנעשה בחברות, בעיקר בוותיקות שבהן, שהוקמו עוד לפני הקמת המשרד כחברות בת של החברה — כגון החברה לפיתוח חוף ים המלח והחברה לפיתוח יפו העתיקה. אמנם מנהל החברה הוא חבר בדירקטוריונים של החברות, אך לעתים מתכנסים הדירקטוריונים רק כדי לאשר פעולות שכבר נעשו. בכמה חברות אחרות אין לחברת הגג, בגלל הרכב בעלותן, אפשרות להשפיע על הנעשה בהן. גם המניות של החברות המקומיות, שהיו בזמנן בידי החברה הממשלתית לתיירות, אינן נמצאות כעת בידיה, מאחר שהן

הועברו עם הקמת המשרד לאוצר המדינה. אם ברצונו של המשרד להשפיע על פעולותיהן של החברות המקומיות בכיוון הרצוי לו, עליו לדאוג לכך, שלחברת הגג תהיה דעה בהנהלות השונות, בהתאם לחלקה של הממשלה בהן, ולאפשר לחברת הגג למנות, בתיאום עם המשרד, את המנהלים, בהתאם למספר המניות שבידיו.

- תקציב הפיתוח לענייני תיירות, שהסתכם לפי חוק התקציב בשנת 1969/70 בסך 8 מליון ל"י בקירוב וב-1970/71 בסך 19 מליון ל"י (ההבדל נובע בעיקר מהגדלת ההקצבה למתן הלוואות להקמת בתי מלון ולחברת אתרים), היה ברובו בשליטתה של החברה הממשלתית לתיירות, שקבעה, בתיאום עם החברות המקומיות, את החלוקה ביניהן ואת מועדי השחרור, אך למעשה היא לא פיקחה על ניצולו, וברוב המקרים אף לא וידאה, אם אמנם התקציב נוצל למטרה, שלשמה הוא ניתן. לרוב החברות מהווה תקציב הפיתוח רק אחד המשאבים הפיננסיים, כי הן מקבלות כספים מהבעלים האחרים, ביניהם רשויות מקומיות ומינהל מקרקעי ישראל, כך שאף פיקוח על תקציב הפיתוח של המשרד אינו מהווה פיקוח מלא על תקציבן של החברות.

כנסיון להרחיב את הפיקוח הפיננסי על החברות המקומיות הקימה רשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר, בשנת 1969, על פי בקשת החברה הממשלתית לתיירות, ועדה, שהוטל עליה לבדוק את מכלול ההשקעות של החברות המקומיות ומקור מימונן. בקשה זו באה, משום שחלק מהחברות ביצעו השקעות גדולות — מתוך הון המניות וההלוואות שניתנו להן — בעבודות תשתית ובעבודות אחרות, שגרמו להן קשיים כספיים. הוועדה, שבדקה את מבנה ההון ואת האפשרויות הפיננסיות של כל אחת מהחברות המקומיות לאור משימותיהן ומטרותיהן, סיכמה את עבודתה בראשית 1970. מסקנותיה העיקריות, היו: יש להעביר לבעלותה של החברה הממשלתית לתיירות את כל המניות של החברות המקומיות שבבעלות הממשלה; רובו של תקציב הפיתוח של המשרד יהיה תקציב החברה הממשלתית, וסעיפיו השונים ישמשו תקציב של חברות הבת, כך שכל שחרור תקציבי יבוצע על פי המלצתה של חברת הגג ובפיקוחה. לגבי רוב החברות המליצה הוועדה להפוך את ההלוואות, שהן קיבלו מכספי המדינה, וההשקעות, שנעשו מתוך הון המניות, למענקים ממשלתיים — בסכום כולל של 15 מליון ל"י — תוך קביעת הגבלות וסייגים להמשך פעילותן של החברות, בעיקר בתחום ההשקעות שאינן נושאות רווחים. המלצות הוועדה לא בוצעו עד מועד סיום הביקורת.

משרד התיירות הודיע (בינואר 1971, שעם ביצוע המלצותיה של הוועדה תינתן לחברה הממשלתית לתיירות השפעה מתאימה בהנהלתן של החברות לפיתוח התיירות.

2. החברה הקימה יחידה לעריכת פרוגרמות, שפרסמה כמה תכניות בודדות להכוונת פעולות מקומיות. פורסמו תכניות עבור החברה לפיתוח חוף אילת וכן עבור החברה לפיתוח חוף ים המלח, חבל סדום וערד, שפעלו שתיהן בעבר ללא פרוגרמה. כן פורסמו תכניות עבור שתי חברות, שהיו בתהליכי ייסוד: החברה לפיתוח חוף אשדוד והחברה לפיתוח חוף אשקלון; וכן פרויקטים באזורים שונים, שהחברה החליטה לבצע בעצמה ולא באמצעות חברות חדשות כגון באיזור הצפון-מזרחי של הכנרת, שלגביו הוכנו תכניות מפורטות להקמתם של כמה מרכזי תיירות.

- החברה הסתפקה בעריכת פרוגרמות בודדות אלה, אך לא ניגשה להכנת תכנית ארצית כללית, שרק היא תאפשר לקבוע עדיפויות לחלוקת המשאבים המוגבלים יחסית המוקצבים לפיתוח ענף התיירות. גם האגף לתכנון ופיתוח שבמשרד התיירות לא עסק במחקרים לאיתור מוקדי תיירות חדשים ובהכנת פרוגרמות לפיתוחם. בתכניות כאלה צריכות להשתלב התכניות המפורטות של אזורים בודדים — שפיתוחם יהיה בידי חברות

מקומיות — כדי שגם הפיתוח המקומי ייעשה מתוך הראייה הכללית של פיתוח הענף בארץ כולה, בהתאם לדרישות של סוגי התיירות השונים.

3. עד כה פועלות כמה חברות מקומיות, שכל אחת מהן עוסקת בפיתוחו של איזור מסויים בלא שפעולותיהן שולבו בתכניות כלל ארציות לפיתוח התיירות; להלן סקירה על חברות אלה.

החברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ

החברה נרשמה ב־1966; היא בבעלותה של המדינה ועיריית ירושלים, והון המניות שלה 12,000 ל"י. הוטל עליה להקים מרכזים לתיירות, לבידור, לנופש, ולמלאכת מחשבת וקריית אמנים, באיזור מול חומות העיר העתיקה — בין שער יפו והר ציון — ולפתח מקומות בירושלים המערבית — עין כרם, מלחה ולפתא. על פי צווי הפקעה נמסרו לחברה זכויות על שתי שכונות עתיקות בירושלים: משכנות שאננים וימין משה, שהחברה התחילה להפוך לשכונות אמנים ואנשי רוח. כן שיקמה החברה כמה מבנים עתיקים באיזור: באחד מהם נמצא החאן הירושלמי; ובשני מבנים מול שער יפו הוקם מרכז לבתי מלאכה ולסטודיות של בעלי מלאכת מחשבת וכן מסעדה. החברה גם שיקמה את המעיין הידוע בעין כרם וכמה בניינים בסביבתו.

החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ

החברה נרשמה בשנת 1966, בהון מניות של 600,000 ל"י כדי לפתח את העיר העתיקה של עכו על נמלה כאתר תיירות. החברה היא בבעלותה של מדינת ישראל, רשות הגנים הלאומיים, מינהל מקרקעי ישראל, החברה הממשלתית לתיירות, עיריית עכו, חברת עמידר והאגודה לשיפור נוף הארץ. עיקר עבודתה של החברה, שבוצעה על פי סקר מקיף שהוכן על ידי הרשות לגנים הלאומיים בתחילת שנות השישים, התבטאה בשימור אתרים היסטוריים וביצירת תנאים נאותים לניצולם. אין לחברה זכויות על המבנים המשוקמים, שנשארו בניהולם של מינהל מקרקעי ישראל וגופים אחרים, והיא שאבה את הסמכויות לביצוע פעולות השיקום מהחלטות הדיקטטוריון, שבו מיוצגים המחזיקים בנכסים. בזמן האחרון מתנהלים, ביזמת החברה הממשלתית לתיירות, דיונים עם חלק מבעלי הנכסים לחתימת הסכמים, שיאפשרו לחברה החזר השקעותיה, שבאו רובן ממקורות ממלכתיים והסתכמו עד 31.3.1970 בסך 2.8 מליון ל"י בקירוב. על החברה לא הוטל לדאוג לפיתוח העיר עכו בתור שכזאת כמוקד תיירות, והיא גם לא שולבה בתכניות הקיימות לפיתוח התיירות באזורים הסמוכים — מראש הנקרה עד נחל נעמן בכניסה אל העיר עכו — הנמצאות בטיפולם של המועצות האזוריות סולם צור וגעתון וגופים מקומיים שונים. רק לאחרונה המליצה הוועדה לבדיקת מבנה ההון של החברות על שינוי ייעודה של החברה, תוך שינוי מבנה ההון והטלת תפקידים חדשים עליה.

מרכז לתיירות ונופש, חיפה

בשנת 1969 נוסדה על ידי משרד התיירות ועיריית חיפה חברה, שהוטל עליה לפתח את האזורים המערביים של העיר במורדות הכרמל כמרכז תיירות ונופש.

לא נערכו פרוגרמה ותכניות לפיתוח המקום, אך העירייה הקימה בו עיר נוער בינלאומית בהשקעה של 1.6 מליון ל"י בקירוב, מזה 700,000 ל"י ממשרד התיירות.

החברה לפיתוח יפו העתיקה בע"מ

החברה, שהיא בחלקים שווים בבעלותן של מדינת ישראל ועיריית תל אביב, נרשמה ב-1961, כדי לפתח את הגבעה שבעורפו של נמל יפו למרכז אומנות ובידור (דו"ח מבקר המדינה על החברה ניתן בינואר 1969). היא רכשה זכויות על 112 דונם קרקע ועל המבנים, שעמדו עליהם ושהיו בחלקם הגדול בלתי ניתנים לשימוש ללא שיקום יסודי. עוד טיפלה החברה בפינוי הדיירים מהמבנים, שיקמה את האתר על ידי יציאת תנאי דיור מודרניים ושיכנה בו אמנים, והביאה להקמת גלריות לאמנות ומקומות בידור שונים. על ידי פעולות אלה נהפך המקום לאחד ממוקדי התיירות העיקריים באזור תל אביב. כדי לסיים את פיתוח האזור, עד 1972, קבעה החברה בשנת 1969 תקציב פיתוח מיוחד בסך 1.5 מליון ל"י, שימומן בחלקים שווים על ידי המדינה והעירייה. עד סיום פעולותיה עומדת החברה להשקיע 6 מליון ל"י בקירוב, מזה 2.5 מליון ל"י מהכנסותיה שלה. במסגרת המאמצים לפיתוח מוגבר של תל אביב רבתי לצורכי תיירות הוטל על החברה ב-1970 לפתח את הנמל העתיק של יפו, לרבות אזורים הסמוכים לו, לספורט ימי.

חברת אתרים

צעד נוסף לפיתוחה של תל אביב יפו כמרכז תיירות נעשה, כשהממשלה אישרה בינואר 1969 הקמתה של חברה שתעסוק בפיתוח האזור המיועד לתיירות בתל אביב. חברה זו – אתרים – עדיין לא נרשמה, אך פועלת כגוף נפרד. היא מיועדת להיות בבעלות המדינה והעירייה בחלקים שווים. לטיפולן של אתרים נמסר הפיתוח של רצועת החוף מהגבול הצפוני של יפו עד נמל תל אביב. היא עוסקת בהקמת מרכז תיירות, שיכלול בתי מלון, שירותי תיירות תת-קרקעיים, מרכז קניות וחניונים; ובשיקום החוף של תל אביב כדי להתאימו לדרישות התיירות הבינלאומית. עוד מתכננת החברה לנטוע פארק גדול בגבול יפו, שגם בו יוקמו בתי מלון ומיתקני ספורט. עד סוף יולי 1970 עסקה החברה בעבודות תשתית והשקיעה בהן סך 4 מליון ל"י בקירוב; נוסף על כך היא חתמה על התחייבויות לעבודות נוספות בהשקעה של 15 מליון ל"י. מינהל מקרקעי ישראל עוד לא העביר לחברה את הזכויות על הקרקע.

החברה לפיתוח חוף אשדוד בע"מ

חברה זו, שהיא בבעלותן של מדינת ישראל, עיריית אשדוד וקבוצת בוני ערים בע"מ, נרשמה ב-1969. עליה לפתח את אזור החוף של אשדוד לצורכי תיירות, אך ביצוע העבודה הוקפא, מאחר שהתכניות שהוכנו עוד לפני הקמת החברה לא תאמו את הפרוגרמה, שהוכנה על ידי החברה המשלתית לתיירות. עד קיץ 1970 הוקם, בהשקעה של 400,000 ל"י בקירוב, מבנה שירותים בחוף אשדוד. אין לחברה זכויות על הקרקע הנמצאת בחלקה בבעלותה של חברת קבוצת בוני ערים בע"מ ובחלקה בבעלות המינהל.

החברה לפיתוח חוף אשקלון בע"מ

הקמת החברה אושרה על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה ב-1969 כחברת בת של החברה הממשלתית לתיירות ושל עיריית אשקלון; היא לא נרשמה עדיין. הקרקעות המיועדות לפיתוח על ידי החברה הן בבעלותה של עיריית אשקלון.

החברה לפיתוח חוף ים המלח, תבל סדום וערד בע"מ

חברה זו הוקמה ב-1956 כדי לפתח את חוף ים המלח וסביבתו כמרכז לתיירות, למרפא ונופש, תוך ניצולם של מעיינות המרפא הנמצאים באזור (דו"ח מבקר המדינה על החברה ניתן בספטמבר 1967). הון החברה הסתכם לסוף אוקטובר 1969 ב-2.1 מליון ל"י בקירוב, והיא נמצאת בבעלותה של המדינה, המועצה האזורית תמר, החברה לפיתוח מפעלי תיירות וכמה חברות וגופים ממשלתיים וציבוריים אחרים. החברה עסקה בעיקר בעבודות תשתית ובהקמת מרחצאות ויזמה הקמתם של כמה בתי מלון. היא השקיעה לפי ספריה עד אוקטובר 1969 סך 4.7 מליון ל"י; סכום זה בא בעיקרו ממימון ממלכתי ומהלוואות מבנקים.

החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ

חברה זו נרשמה ב-1965 ונמצאת בבעלותן של המדינה ועיריית אילת (דו"ח מבקר המדינה על החברה ניתן בינואר 1971). הוטל עליה לפתח את החלק הצפוני של חוף אילת כמרכז תיירות, על ידי יצירת תנאים נאותים להקמת בתי מלון ומרכזי ספורט. הון החברה הסתכם ב-4 מליון ל"י. היא עסקה בעבודות תשתית בקרקעות שנמסרו לטיפול, בנתה אגם ומעגנים לסירות וכלי שיט אחרים, טיילת לאורך החוף ושורת מבנים הנמצאים לידה וכן שירותים למתרחצים בים. עוד הקימה החברה מחנה מטיילים ברמה גבוהה, וכן – בעזרת חברת בת – מזח לסירות. החברה השקיעה סך 8 מליון ל"י, שמומנו מהון המניות, מהלוואות ומכספים, שמינהל מקרקעי ישראל העביר לחברה. הכנסות החברה מהקרקעות, שפיתחה ושמסרה למשקיעים להקמת בתי מלון הסתכמו במאוס 1970 ב-600,000 ל"י בקירוב בלבד. אין לחברה זכויות על הקרקעות, שעליה לפתח. על החברה לא הוטל לעסוק בפיתוחו של החלק הדרומי של החוף, שגם הוא מיועד לפיתוח התיירות ומוקמים בו בתי מלון ומחנות נופש, וגם לא בעיר אילת עצמה, שבה מוקמים בתי מלון ומפעלי תיירות אחרים.

פעולות של משרדים אחרים

הרשות לתכנון כלכלי שבמשרד ראש הממשלה פרסמה ב-1968, בתיאום עם משרד התיירות, במסגרת הצעה לתכנית כלכלית של משק המדינה לשנים 1968 עד 1971, תחזית להתפתחות התיירות בשנים הנזכרות, והכינה תחזית דומה לשנים 1970 עד 1975. אך תחזיות אלה, המתייחסות להתפתחות הכלכלית של משק המדינה כולו – אינן יכולות לבוא במקומה של תכנית אב להתפתחות הענף מבחינה פיסית, מה גם שבהעדר תכנית על פיתוח הענף מבחינה פיסית לא ניתן לבסס את התחזית הכלכלית על נתונים מלאים ומפורטים ולהשתמש בה כמכשיר להכוונת הפעולות בפיתוח הענף.

אגף התכנון שבמשרד הפנים פרסם בשנת 1970 תכנון ארצי כללי לעשרים השנים הבאות לאיתור הקרקעות לענפי המשק השונים, וכלל בתכנית גם תחזית ליעוד השטחים,

שיהיו דרושים לענף התיירות. תחזית זו לא תואמה עם משרד התיירות, וההנחיות שניתנו למתכננים לא הלמו את המגמות, שעליהן מבססים גורמי התיירות את פעולותיהם. לכן גם תחזית זו לא תוכל לשמש לגורמים אלה מכשיר להכוונת הפעילות בעתיד.



משרד התיירות הוא הגורם הממלכתי הממונה על אחד הענפים החשובים למשק המדינה, ולכן היה עליו לדאוג להכנת תכנית אב לפיתוחו ולהכוונתו של הענף. תכנית כזאת תאפשר לערוך תכניות מפורטות לאזורים השונים, ובעיקר לקבוע תור עדיפויות לחלוקת המשאבים העומדים לרשות הענף. מאחר שעריכתה של התכנית תימשך כמה שנים, שומה על המשרד לגשת בהקדם לעריכת סקרים ומחקרים, שעליהם תתבסס התכנית.

כוח אדם מקצועי – הכשרה ופיקוח

תפקידה של המחלקה להדרכה שבמשרד התיירות לדאוג להכשרת כוח אדם מקצועי מאומן בענפי התיירות השונים, בעיקר מורי דרך, עובדים בבתי מלון לסוגיהם ופקידים מורשים לניהול סוכנויות נסיעות. לשם כך היא מארגנת קורסים מקצועיים ופועלת לפתיחתן של מגמות לימוד רב-שנתיות למקצועות הקשורים בתיירות בבתי ספר תיכוניים. את עריכת הקורסים מסרה המחלקה לשתי חברות ממשלתיות, שהוקמו במיוחד למטרה זו: בית הספר המרכזי למלונאות, שהוקם בשנת 1961, ובו נערכים הקורסים למקצועות המלונאות השונים (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 502, ודו"ח שנתי 18, עמ' 493); ובית הספר לתיירות, שהוקם בשנת 1962, ובו מתקיימים הקורסים למורי דרך ולפקידים מורשים לסוכנויות נסיעות. מגמות מיוחדות לתיירות קיימות בבית הספר אורט בנתניה, ולאחרונה גם בבית הספר עמל בנהריה. בית ספר תיכון-עירוני בתל אביב הוסיף על תכנית לימודי הכללית כמה שעות לימוד להכנת סוכני נסיעות. נוסף על כך נערך מאז 1964 מטעם הטכניון בחיפה קורס דו-שנתי לניהול בתי מלון במסגרת המדור ללימודי חוץ של המוסד.

עד סוף מארס 1970 סיימו את לימודיהם בבית הספר לתיירות, המקיים קורסים בעיקר בשלוש הערים הגדולות, למעלה מאלף מורי דרך ו-375 פקידים מורשים לסוכנויות נסיעות; בבית הספר המרכזי למלונאות סיימו את לימודיהם 645 מלצרים, 440 פקידים קבלה, 370 טבחיים ו-190 מנהלות משק. מלבד זה סיימו בבית הספר אורט למעלה מ-200 תלמידים את לימודיהם במקצועות הדרושים לבתי מלון ו-100 בקורס להכשרת מנהלים של בתי מלון מטעם הטכניון.

בשנים האחרונות עושה המחלקה, בתיאום עם משרד החינוך והתרבות, להנהגת לימוד מקצועות הדרושים לתיירות בבתי ספר תיכוניים נוספים, ולפתיחת מגמות לימוד על-יסודי בתחום זה.

הוצאות המחלקה למימון פעולותיה הסתכמו בשנת 1968/69 ב-297,000 ל"י. לשנים 1969/70 ו-1970/71 הוקצב למחלקה סכום של 325,000 ל"י לשנה, מזה כ-180,000 ל"י לתמיכה בבתי הספר בתחום התיירות; היתרה מיועדת בעיקר לרכישת פרסומים שונים הדרושים לבית הספר לתיירות, להדפסות הקשורות בהשתלמויות השונות ולפעולות שוטפות של המחלקה. המחלקה מורכבת ממנהל וארבעה עובדים.

בראשית שנת 1970 נערכה במחלקה ביקורת, והיא עודכנה באוקטובר אותה שנה.

מורי דרך לתיירים

1. עוד בשנת 1927 ראו שלטונות המנדט צורך להסדיר את הפיקוח על עבודתם של מורי דרך לתיירים והתנו את העיסוק במקצוע זה בהשגת רשיון על פי פקודת מורי הדרך מאותה שנה. פקודה זו נשארה בתוקפה עד היום; ב-1961 ושוב ב-1966 התקין שר התיירות על פי הפקודה תקנות הבאות להסדיר בין השאר את התנאים לקבלתו ולשלילתו של הרשיון. לצורכי הפקודה והתקנות מינה שר התיירות את מנהל מחלקת ההדרכה כרשות לביצוע ההוראות הכלולות בהן. בתקנות נקבע, שאם תושב ישראל, שמלאו לו 21 שנה, עמד בהצלחה בבחינות למורי דרך בפני ועדת בוחנים שתמונה לצורך זה, רשאי מנהל המחלקה לתת לו רשיון; הרשיון יינתן תמורת אגרה של 5 ל"י — ומאז אפריל 1970 של 20 ל"י — ותוקפו יפוג בתום השנה הקלנדארית; חידושו של הרשיון מותנה בהשגת תפוחו של מורה הדרך בקורסים להשתלמות, כפי שמנהל המחלקה יקבע. ההכשרה של מורי דרך והשתלמותם מבוצעות על ידי בית הספר לתיירות, המוסד היחיד המוכר לצורך זה על ידי המשרד והפועל על פי ההנחיות המקצועיות והפדגוגיות של המחלקה. השתלמות זו כוללת בדרך כלל שני ימי סיור ויום עיון.

בהתאם לתקנות הוקמה גם מועצה מייעצת בת חמישה חברים — שלושה נציגי משרד התיירות ושני אנשי ציבור — ועליה לדון, על פי בקשת מנהל המחלקה, בטענות נגד מורי דרך על עשיית מעשים, שאינם הולמים התנהגות מורי דרך המורשים כחוק. מנהל המחלקה זכאי לשלול רשיון, זמנית או לצמיתות, לאחר שנועץ עם המועצה. בפקודה משנת 1927 נקבעים עונשים, שאנשים, העוברים על ההוראות שבפקודה, צפויים להם.

— בפקודת מורי הדרך מ-1927 ובתקנות, שפורסמו על פיה, אין הגדרה של המושג "מורה דרך". עם זאת מבחין משרד התיירות, לפי נתוניו לסוף 1969, בין סוגים שונים של מורי דרך, לפי הפירוט הבא: מורי דרך כלליים שמספרם 1,500; מורי דרך אזוריים, שמספרם 143; מורי דרך מקומיים — 39; ומורי דרך בירושלים המזרחית — 127. נתונים אלה אינם מדויקים די צורכם, מאחר שהרישום של בעלי רשיון, שבחלקו מבוצע בעזרת מיכון, אינו מעודכן.

המשרד רואה את עצמו ממונה למעשה על מורי הדרך הכלליים; על מורי דרך אזוריים, שהכשירם להדרכה באיזור הגליל, מדבר יהודה ואילת; המדריכים המקומיים בנצרת ובירושלים המזרחית; וכן על אלה של החברה להגנת הטבע. אין המשרד רואה את המדריכים באתרים היסטוריים, במסגדים ובכנסיות, ואת המועסקים על ידי רשות הגנים הלאומיים. כמורי דרך, שהוראות החוק בדבר קבלת רשיון, השתלמות ורישום חלות עליהם. מנהל המחלקה הסביר, שממדי המדינה אינם מצדיקים העברת התיירים מידיהם של מורי דרך כלליים, המלווים אותם בסיוורם, לידי מורי דרך מקומיים, דבר הכרוך בתשלום נוסף לסוג זה של מורי דרך ומייקר את הסיוורם. לדעתו אין הצדקה לכך, שהמשרד יכשיר מורי דרך לכל אחד מהאתרים, כי אין ודאות, שהם ימצאו פרנסה מהדרכת תיירים באתר בודד. אך למעשה הולך וגדל מספרם של תיירים, שאינם משתתפים בסיוורים מאורגנים, שכן מעדיפים הם לשכור מכונית ולסייר בעצמם במקומות השונים, וכן עולה אחוז התיירים המקומיים בקרב המבקרים באתרים השונים, ומתוך כך מורגש מחסור במדריכים בכמה אתרים חשובים — יפו העתיקה, עכו, אשקלון, עבדת ועוד. משרד מבקר המדינה הביע את הדעה, שעל המשרד לעשות, בשיתוף עם הגורמים האחרים הנוגעים בדבר — רשות הגנים הלאומיים, רשויות מקומיות שבתחום שיפוטן קיימים מוקדי תיירות, וחברות המופקדות על אזורי תיירות מובהקים — להסדרת מעמדם של המדריכים, שאין להם כעת רשיון. פעולה זו חשובה במיוחד, כיוון שנוסף על ההדרכה מוטלים על מנהל המחלקה גם תפקידי רישוי ופיקוח לגבי מורי הדרך.

2. מורה דרך, שאינו משתתף בהשתלמות, מאבד אוטומטית את רשיונו, אך המחלקה פטרה את מורי הדרך המקומיים של נצרת מחובת השתלמות, ועבור אלה שבירושלים המזרחית היא מארגנת השתלמות מיוחדת, בעיקר בנושאים הקשורים במערכה של העיר. בעבר חידש מנהל המחלקה את רשיונם של מורי דרך רבים, גם אם לא השתלמו, בהתחשב בסיבות אובייקטיביות. ב־1968 הוחלט לדרוש במקרים כאלה השתלמות מורחבת בעת חידוש הרשיון בתום שנה נוספת. בהתאם להחלטה זו קיימת אפוא נוסף על ההשתלמות הרגילה, השתלמות מורחבת בת ארבעה ימי סיור ויום עיון. כן הוחלט, שעם חידוש רשיון לאחר הפסקה של שנים מספר יש לחייב את המבקש לחזור על בחינות כלליות בעל פה. לאחרונה הוגדל מספרם של נושאי ההשתלמות, כך שכל משתלם יכול לבחור לעצמו את הנושאים המתאימים לו ביותר.

- ההוצאות הכרוכות בהשתלמויות, המבוצעות על ידי בית הספר לתיירות, עלו בדרך כלל על 100,000 ל"י לשנה, מהן מכסה המחלקה בין 50,000 ל"י ל־60,000 ל"י. מורי הדרך עצמם נדרשו בכל שנה לשלם עבור חידוש הרשיון סכומים שנעו בין 30 ל"י (לפני העלאת האגרה) ל־60 ל"י כל אחד; הסכום כולל את אגרת הרשיון, השתתפות בהוצאות הסיורים במסגרת ההשתלמות, ו־15 ל"י בקירוב עבור ירחון אינפורמטיבי־מקצועי, שהמחלקה מספקת במסגרת ההדרכה השנתית, לכל מי שמחזיק רשיון בעל תוקף. בתקנות לא נקבעה חובת ההשתתפות של המדריכים בהוצאות ההשתלמות. משרד מבקר המדינה המליץ בפני משרד התיירות, שאם הוא מוצא לנכון לגבות דמי השתתפות, רצוי שיתן בסיס חוקי לגבייה זו.

3. בהתאם לתקנות חייב מורה דרך בעת מילוי תפקידו לשאת אתו את הרשיון ולענות את סמל התיירות; המשרד רשאי לפקח על פעולותיהם של מורי הדרך, להנחותם, לכוונם ולהדריכם במילוי תפקידם. הפיקוח השוטף נמסר ליחידות הביקורת של המשרד. דו"חות הביקורת וכן תלונות המתקבלות מתיירים מועברים למחלקת ההדרכה. אם התלונה מוסבת על נושא, שלגביו יש למנהל המחלקה סמכות לנקוט צעדים נגד מורה דרך, היא מועברה, לאחר בירור על ידי המחלקה, למועצה המייעצת לקבלת חוות דעת.

- המחלקה לא ניהלה רישום מרוכז בעניין הטיפול בתלונות ובדו"חות ביקורת, וגם בתיקים האישיים של מורי הדרך לא היו פרטים על כך. לפיכך לא ניתן לוודא, כמה תלונות הגיעו, בכמה מהן טיפלה המחלקה ומה היה הטיפול.*

הפיקוח על מסלולי סיורים

לפי צו בדבר סוכנויות נסיעות וסוכנויות להסעת תיירים, שהוציא שר התיירות בשנת 1967 בתוקף סמכויותיו על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח — 1957, אסור לבצע סיור קבוע אלא על פי תכניות ומחירים, שאישר המשרד; כסיור קבוע נחשב סיור מודרך בארץ, המתקיים במסלול קבוע ולפי לוח זמנים סדיר (בלא התחשבות במספר המשתתפים). את האישור למסלול קבוע ולתנאים הקשורים בו נותנת מחלקת ההדרכה, ואילו בידי המחלקה לשירותי פנים הפיקוח השוטף על ביצוע הסיורים; קביעת המחיר של הסיור נתונה בידי המחלקה הכלכלית של משרד התיירות, הפועלת בתאום עם משרד התחבורה, שהוא גם מאשר את כשירות הרכב המופעל בסיור.

* על הצורך לנהל רישום מלא של תלונות כדי להבטיח מעקב שיטתי אחר הטיפול בהן, עמד מבקר המדינה בעבר (דו"ח שנתי 17, עמ' 159).

- בראשית 1968 נקבע העקרון, שסיור, המתקיים במועדים קבועים מראש, לפחות אחת לחודשיים ונמשך חצי יום או יותר, טעון אישור המשרד, אך עקרון זה לא אושר סופית, ולמעשה לא הגדיר המשרד בבירור, מהו סיור קבוע.

הרוצה להפעיל שירות סיורים קבוע מגיש את תכניתו למחלקת ההדרכה, והיא מביאה אותה לדיון בוועדה מייעצת; חברי הוועדה הם, מלבד מנהל המחלקה, נציגי המובילים העיקריים ונציגי התאחדות סוכני הנסיעות. הוועדה דנה במסלול המוצע, מכניסה בו שינויים בהתאם לצורך ובהתאם לחוות דעתו של המנהל האזורי של המשרד, ומעבירה את התכנית למחלקה הכלכלית לקביעת המחיר. המחלקה גם בודקת בכל שנה, בחודשי הקיץ, את מסלולי הסיורים הקיימים, ותוך כדי כך היא מבקשת מהמובילים וממנהלי האזורים של המשרד הצעות לשינויים, אם קיים צורך בכך; עם קבלת התשובות מתכנסת הוועדה לאישור מחדש של המסלולים.

מומחים לבתי מלון

לפי צו בדבר מומחים בבתי מלון, שהוציא שר התיירות בשנת 1965 על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח — 1957, חייב להיות מועסק בכל מלון, שיש בו 30 חדר או יותר והוא מומלץ לתיירים, אדם, שהוסמך לניהול בתי מלון. בצו נאמר, שמנהל מחלקת ההדרכה רשאי להכיר כמוסמך לניהול בתי מלון את מי שעמד בבחינות גמר בבית ספר לניהול בתי מלון המוכר על ידו ועבד שלוש שנים בבית מלון בתפקידי ניהול ובעבודה מעשית; כן רשאי מנהל מחלקת ההדרכה להסמיך כאמור את מי שעבד שש שנים כמנהל, או מי שהיה מנהל תקופה קצרה מזו, ממשיך בעבודתו באותו מלון, לומד באורח סדיר ונבחן בבחינות בבית ספר מוכר לכך. עוד נקבע בצו, שמנהל המחלקה רשאי להתייעץ בעניינים אלה עם ועדה מייעצת, המורכבת משלושה נציגים המתמנים על ידי שר התיירות ומשלושה בעלי מקצוע בענף המלונאות, ולהתחשב בהמלצותיה בדבר התנאים להסמכתם של מנהלי בתי מלון.

הקורס היחיד המתקיים בארץ להכשרת מנהלים של בתי מלון הוא ליד הטכניון בחיפה. התמיכה הכספית של משרד התיירות לכיסוי הוצאות הקורס, שהוא דו-שנתי, הסתכמה ב-10,000 ל"י בקירוב לשנה. בית הספר המרכזי למלונאות עומד לפתוח גם קורס דו-שנתי להכשרת נהלנים בבתי מלון.

כדי להתגבר על המחסור במנהלים ולמלא את דרישות בתי המלון, הונהגו, על פי המלצת הוועדה המייעצת, שני סוגי תעודות: אחת כללית, המרשה למחזיק בה לעבוד בכל מלון; ואחת, הצמודה למלון מסוים, והמקבל תעודה כזאת רשאי לעבוד רק במלון, שבו היה מועסק בעת קבלתה. התעודות משני הסוגים ניתנות ללא תמורה כספית ולצמיתות, ואין צורך לחדשן.

- הצו אינו מחייב את משרד התיירות לערוך רישום של בעלי התעודות. בידי המחלקה נמצאים נתונים על שמותיהם של מקבלי התעודה, על סוג התעודה ומספרה, אך אין בידיה מידע על גילם, השכלתם הכללית והמקצועית של בעלי התעודה, ועל מקום עבודתם. מידע כזה אף אינו נמצא בידי המחלקה לשיקוטי פנים, האחראית להפעלת הצו, בהיותה מופקדת על פיקוח על בתי מלון וסיווגם. בעקבות סקר בדבר שינוי הדירוג של בתי המלון, שנערך במחצית הראשונה של 1969, נתקבלו במחלקה לשירותי פנים נתונים על המועסקים בבתי המלון בתפקידי ניהול, אך נתונים אלה לא עובדו עד מועד סיום הביקורת. למעשה המחלקה אינה מפעילה את הצו ואינה דורשת מבתי המלון להעסיק בתפקידי ניהול

אנשים שהוסמכו לכך. הסיבה לכך, לדבריה, הוא המחסור החמור במומחים והעדר רצונם של בעלי הסמכה לעבוד בבתי מלון יותר קטנים, כשיש ביכולתם לעסוק בתפקידי ניהול משניים בבתי מלון גדולים. בעקבות הביקורת התחילה מחלקת ההדרכה לרכז נתונים על מנהלי בתי המלון המועסקים למעשה.

ממצאי מעקב

לשכות התיירות באירופה

דו"ח שנתי 19, עמ' 528

פעולות הלשכות וכפיפותן. לשכות התיירות בחוץ לארץ היו כפופות לשתי יחידות במשרד התיירות: המחלקה לעידוד התיירות, הממונה על הדרכת הלשכות בפעולותיהן השוטפות; והמחלקה לפרסומים ויחסי ציבור, המדריכה אותן בפעולות פרסומת. פיצול הכפיפות לשתי יחידות גרם קשיים בדרכי ההדרכה והפיקוח.

באוגוסט 1970 הוקם במשרד, בעקבות ריאורגניזציה כללית, אגף לעידוד התיירות לישראל, המתאם את פעולותיהן של שתי המחלקות הפועלות כיום במסגרתו.

כספים ומשק. באפריל 1968 הנהיג המשרד בלשכות התיירות שיטה אחידה לניהול חשבונות ולדיווח כספי: ההוראות להפעלת השיטה לא היו ברורות די הצורך למנהלי החשבונות המקומיים, והם התקשו בהפעלתה. משרד התיירות לא בדק באורח שיטתי ומלא את הדו"חות הכספיים של הלשכות.

גזברות המשרד הנהיגה בשנים 1969 ו-1970 פישוט בניהול החשבונות ובדיווח הכספי בלשכות. לאחר שנתגלו באוקטובר 1969 באחת הלשכות במערב אירופה אי-סדרים כספיים והטיפול בעניין זה הועבר למשטרת ישראל, נדרשו הלשכות להעביר לגזברות המשרד, יחד עם הדו"חות הכספיים החודשיים, גם את השיקים שלהן, שנפרעו ושהוחזרו להן על ידי הבנקים. למרות פישוט הרישומים והדיווח, לא עלה בידי גזברות המשרד לערוך בדיקה שיטתית, שוטפת ומעמיקה של הדו"חות הכספיים: רק 7 לשכות מדווחות בצורה סדירה; שאר הלשכות — 10 במספר — מדווחות באיחור של 2—3 חודשים. בגזברות קיים פיגור של 4—5 חודשים בבדיקת הדו"חות.

המחלקה לפרסומים ויחסי ציבור

דו"חות שנתיים 19, עמ' 530; 17, עמ' 500

מבקר המדינה הצביע בדו"ח שנתי 19 בחומרה על אי תיקון מרבית הליקויים במחלקה, שלעבור דתה התקינה נודעת חשיבות לענייני התיירות, ותקציבה הוא כרבע מתקציבו הכולל של המשרד.

מאז המחצית הראשונה של 1969 חל שינוי יסודי בארגון היחידה, בכל הנוגע למסירת עבודות לגורמי חוץ, למכרזים, למעקב אחרי שלבי הביצוע של העבודות ולשמירה על המסמכים (ראה להלן).