

# משרד התיירות

## פעולות ביקורת

נבדקו הפיקוח על בתי מלון והסדרים להעסקת כוח אדם בלשכות המשרד שבחוץ לארץ. סוכמה הביקורת באיגודים הקשורים במשרד התיירות: פיתוח מזרח ירושלים בע"מ, שהדו"ח עליו ניתן במארכ 1972; והחברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ שהדו"ח עליה ניתן ביוני 1972.

## פיקוח על בתי מלון

בשנים האחרונות, ובעיקר מאז מלחמת ששת הימים, עלה במידה ניכרת מספר התיירים הפוקדים את ישראל: מ-290,000 ב-1967 ל-650,000 בקירוב ב-1971 ול-351,500 בחודשים ינואר-יוני 1972. תעשיית התיירות הפכה בשנים האחרונות אחד מענפי היצוא העיקריים של ישראל, שבו מושקעים סכומים ניכרים (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 579 ובדו"ח זה, עמ' 624); ההכנסות במטבע חוץ מהשירותים הניתנים לתיירים עלו מ-95 מליון דולר ב-1968 ל-150 מליון דולר ב-1971 (אינו כולל את ההכנסות משירותי התעבורה לתיירים בין ישראל לארצות חוץ). מספר בתי המלון המומלצים לתיירים עלה, לפי נתוני משרד התיירות, באותה תקופה מכ-250 ל-300, ומספר החדרים בבתי מלון אלה — מ-11,650 ל-13,300; בסוף 1972 היו 9,800 חדרים נוספים בבנייה. עם הקמתם של בתי מלון חדשים והרחבתם של הקיימים מורגש מחסור בכוח אדם-מאומן להפעלתם.

כדי להבטיח לעצמם בעוד מועד אכסון מתאים הולך וגדל מספרם של תיירים המתכננים את סיוריהם מראש ומזמינים מקומות בבתי מלון עוד בארצות מוצאם. סוכני הנסיעות נוהגים לארגן לתיירים סיורים שלמים: התייר מצביע על הסוג של בית המלון הרצוי לו, במחיר שהוא מוכן לשלם, ואילו הסוכן מטפל בצד הארגוני, לאמור קובע תאריכים, מזמין מקומות וכו'. נוהגים אלה הביאו לכך, שבחירתו החופשית של התייר הצטמצמה בהרבה, והוא משלם בעד מקום בבית מלון בלא לראותו ולעמוד בעצמו על תכונותיו. מצב זה מעניק חשיבות מרובה לדירוג מהימן ומוסמך של בתי המלון ומטיל אחריות כבדה על הרשויות הנוגעות בדבר. הענף הוא רגיש ביותר למוניטין, שכן תיירים מודעים למחדלים של מפעלי התיירות, וביניהם בעיקר בתי המלון. שיפור הרמה של בתי מלון ופיקוח עליה יתרמו לפיתוח התיירות ולהרחבתה, ואילו רמה נמוכה של בתי מלון עלולה לצמצם את זרם התיירות בעתיד.

בחודשים יולי-אוגוסט 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות משרד התיירות בתחום הפיקוח על בתי מלון.

## סמכויות משרד התיירות

1. סמכויות הפיקוח על בתי מלון קבועות בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (בתי מלון), תשכ"ז-1967, שהחליף צו קודם בדבר בתי מלון מ-1962. סמכויות אלה, שהיו בעבר בידי משרד המסחר והתעשייה, הועברו למשרד התיירות עם הקמתו בתחילת

1965. הסמכויות לפי הצו נתונות בידי "מנהל" — מי ששר התיירות מינה לעניין הצו, כולו או מקצתו. השר מינה לעניין זה את המנהל הכללי של משרדו, סגן המנהל הכללי לשירותי תיירות ומנהל המחלקה לבתי מלון ומסעדות. לפי אותו צו הוקמה מועצה ארצית מייעצת לענייני בתי מלון; מועצה זו, שחבריה מתמנים על ידי שר התיירות, מונה שישה חברים — ארבעה, וביניהם היושב ראש, הם עובדי המשרד, ושניים הם נציגים של ענף המלונאות.

הצו מגדיר כבית מלון כל מקום, שבו מספקים בתמורה לינה לחמישה אנשים או יותר ליום, לרבות פנסיון, בית מרגוע, בית אירוח וכיוצא באלה. הוא הסמיך את המנהל לקבוע, אחרי שנועץ במועצה, את מספר הדרגות, שלפיהן יסווגו בתי המלון, את צורת סימונם, את העקרונות לדירוג בתי המלון ואת הדרגה לכל בית מלון בהתאם לרמתו.

2. מאז אמצע 1971 מטפל בבתי מלון האגף לשירותי תיירות בישראל שבמשרד התיירות, ובמסגרתו פועלות בתחום זה שתי יחידות: המחלקה לבתי מלון ומסעדות, ויחידת הביקורת. על המחלקה לבתי מלון ומסעדות להדריך את בתי המלון בארגון השירות וייעולו, לאשר מחירי השירותים, לסייע להם בקבלת הלוואות להרחבה ולביצוע שיפוצים, ולדאוג לקבלת פטור ממסים על ציוד מיובא. הקשר עם בתי המלון בכל איזור ואיזור הוא בידי המנהלים של הלשכות האזוריות והמקומיות של המשרד, הכפופות למחלקה לאירועים של המשרד. יחידת הביקורת (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 485; וממצאי מעקב בדו"ח 20, עמ' 617). מקיימת פיקוח על בתי מלון המומלצים לתיירים, בודקת את מחירי החדרים במלונות, המאושרים על ידי האגף הכלכלי של המשרד, ועורכת ביקורת על החזקת החדרים, רמת השירותים וטיב המזון בבתי המלון. כן עורכת היחידה, בשיתוף פעולה עם תברואנים של לשכות הבריאות המחוזיות ושל הרשויות המקומיות, ביקורת תברואה. עובדי היחידה באיזורים כפופים למנהלי הלשכות האזוריות.

3. עד 1969 נשאר בתוקפו הדירוג, שקבע בשעתו משרד המסחר והתעשייה ואשר היה מסומן באותיות הראשונות של הא"ב (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 482). ב-1967 החליט משרד התיירות לשנות את סולם הדירוג של בתי המלון; הוא עיבד עקרונות לדירוג בתי המלון, לפי סולם בן חמש דרגות המסומנות בכוכבים, כפי שמקובל בכמה ארצות בחוץ לארץ: הדרגה הגבוהה ביותר היא חמישה כוכבים והנמוכה ביותר — כוכב אחד. בשנת 1969 דורגו בתי המלון מחדש על פי סולם זה, והדירוג פורסם במשותף על ידי המשרד והתאחדות בתי המלון בישראל בעלון המופץ בארץ ובחוץ לארץ ושהוא לעת עתה המסמך היחידי המרכז את המידע בתחום זה.

סמכות המשרד מקיפה את הפיקוח על בתי מלון ועל דירוגם; אך לא את רישוים. אם בית מלון אינו עומד בדרישות המשרד, אין המשרד עצמו רשאי להורות על סגירת בית מלון — לתקופה מוגבלת או לצמיתות — אלא על ידי פנייה לבית משפט. גם בקביעת מחירי השירותים של בתי מלון אין למשרד סמכות, כי הצו קובע, שלא יתן בעל בית מלון שירות אלא במחיר סביר, שהודיע עליו ל"מנהל" לפחות 30 יום מראש, כך שלמעשה בעל בית המלון הוא הקובע את המחירים. המשרד אמנם מוסמך להוריד את דרגתו של בית המלון אחרי התייעצות עם המועצה המייעצת, אך הורדה בדרגה אין פירושה בהכרח הורדת מחירים, שכן לפי הצו אין זיקה ישירה בין הדרגה לבין המחיר, שהמלון גובה בעד שירותיו. היו מקרים, שהמשרד החליט על הורדת דרגה, משום שרמת השירות, שנתן בית המלון לאורחיו, היתה נמוכה בהרבה מהרמה הדרושה; פסקי הדין של בתי המשפט לא תמיד אישרו את החלטות המשרד.

בנובמבר 1972 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק, שנועדה להביא להגברת הסמכויות של המשרד: בין היתר היא באה להסמיך את שר התיירות לקבוע את צורות השירותים ורמתם ואת הכשירויות הדרושות מהעובדים בענפי התיירות השונים.

## דירוג בתי מלון

1. - העקרונות לדירוגם של בתי מלון, שקבע המשרד, מבוססים על נסיון מקצועי בינלאומי, אך הם מנוסחים בלשון כוללנית ואינם מפרטים את התכונות ההכרחיות של בתי מלון לפי דרגותיהם. אין בהם איפוא כדי לשמש למשרד מכשיר לפיקוח על בתי המלון, אם הם עומדים בדרישות לקיום הרמה בהתאם לדרגתם. להלן דוגמאות:

בכל אחת מחמש הדרגות נדרשים בתי המלון להעמיד לרשות אורחיהם שטחים ציבוריים, כגון טרקלין וחדרי אוכל, אך לא נקבע מה הוא היחס בין ממדי המלון ומספר האורחים, שיכולים להתגורר בו, לבין ממדי השטחים הציבוריים ומה צריך להיות ציודם בהתאם לדרגה.

העקרונות קובעים לגבי בית מלון בעל 4 כוכבים, שמראה הבניין מבחוץ צריך להתאים לרמתו הגבוהה של המלון, ודורשים מבית מלון בעל 5 כוכבים, שהבניין יהיה מרשים בסגנונו ותהיה לו כניסה ראשית מפוארת. הגדרות אלה אינן מספיקות כדי להנחות את הרשויות הממונות על אישורן של תכניות הבנייה ואת בוני המלון להתאים את הבניין לסביבה הגיאוגראפית, האורבאנית או ההיסטורית ואינן מאפשרות בדיקה משמעותית.

העקרונות מחייבים את בתי המלון להתקין מעליות לפי הצורך, בלא שנקבעו תקנים בדבר היחס שבין מספר הקומות של המלון ומספר האורחים שהוא יכול לקלוט לבין מספר המעליות, שיש להעמיד לרשותם. בהעדר תקנים כאלה קרה, שבתי מלון הוסיפו — באישורו של המשרד ובסיועו — חדרים, ואף קומות שלמות, בלא להגדיל את מספר המעליות ואת נפחן כדרוש.

השימוש השוטף במבנה בית המלון, במתקניו ומערכותיו השונות, בריהוט ובציוד מחייב תחזוקה ברמה נאותה וחדוש הציוד לעתים מזומנות. רמת התחזוקה של בתי המלון לא הודגשה כל צורכה בעקרונות.

העקרונות מחייבים את בתי המלון בעלי 4 ו-5 כוכבים בשירות מעולה בכל המחלקות, בלא שקיימת הגדרה ברורה לכך.

השירותים השונים, שהמלון חייב לספק כלולים בעקרונות, אך הם אינם מבחינים בין שירותים וארוחות, שיש לכלול במחיר הלינה לבין אלה שעבורם ניתן לגבות תשלום נוסף. בהעדר הבחנה זו גבו כמה בתי מלון תשלום מיוחד עבור שירותים רגילים, או נתנו שירותים שלא ברמה המתאימה למחירים שנקבעו להם.

העקרונות אינם מתייחסים, לאיכסונו של תיירים במבנים סמוכים לבתי המלון או אף בחדרים בדירות פרטיות. כמה בתי מלון איכסנו אורחים במבנים סמוכים, ואף בחדרים בדירות פרטיות, בתנאים, שהיו נחותים בהרבה מאלה שבמלון עצמו, ובכל זאת גבו מהאורחים את מחיר האירוח המלא.

בנובמבר 1972 הודיע משרד התיירות שוועדה, שמונתה על ידו, מכינה עקרונות חדשים ומפורטים לגבי כל דרגה של בתי המלון.

2. צו הפיקוח על מצרכים ושירותים קובע, שכל עוד לא נקבעה דרגה לבית מלון רשאי המנהל לקבוע לבית המלון דרגה זמנית, שתוקפה יפקע עם הענקת דרגת הקבע.

הצו לא הגביל את משרד התיירות לגבי פרק הזמן שבו תהא הדרגה הזמנית תקפה. המשרד נותן דרגה זמנית בדרך כלל לשישה חודשים, אך קרה, שהמנהל קבע לבתי מלון דרגה זמנית, שנשארה בתוקף במשך שנה ואף שנתיים. המשרד רואה במתן הדרגה הזמנית משום אתגר לבתי המלון לשפר את רמת השירות. לכמה בתי מלון גם לא נקבעה אחת מחמש הדרגות — הכוכבים — שקבע המנהל, אלא דרגה נויטרלית — מ — שלגביה לא נקבעו עקרונות כלל.

### בתי מלון שאינם מדורגים

— המשרד הבחין בעקרונות שקבע בין בתי מלון מומלצים לתיירים לבין בתי מלון אחרים, וקבע את סולם הדרגות רק ל-300 בתי המלון המומלצים, שחזריהם אמנם מהווים כ-80% מכלל החדרים בבתי המלון בארץ — מתוך כ-600 בתי המלון הפועלים בארץ. על יתר 300 בתי מלון בקירוב, שהם ברובם המכריע קטנים (עד 10 חדרים), ועל בתי ההבראה של קופות חולים ושל גופים אחרים, המספקים גם הם לינה בתשלום, אינו מקיים המשרד למעשה פיקוח על רמתם מבחינת צורכי התיירות. עוד בדו"ח שנתי 18 (עמ' 483) העיר מבקר המדינה, שמשרד התיירות לא כלל במסגרת פעולותיו בתי מלון שאינם מומלצים לתיירים, אף כי יש ביניהם בתי מלון העשויים להתאים, ואמנם גם משמשים, לתיירות עממית ולתיירות פנים, וצו הפיקוח על בתי המלון חל עליהם. מצב זה לא השתנה, והמשרד המשיך שלא לכלול בתי מלון אלה במסגרת פעולותיו (להוציא בדיקות תברואה, שערך בחלק מהם לעתים בלתי מזומנות), ולא קבע להם דרגה. בהעדר קריטריונים ודירוג פועלים בתי מלון אלה בניגוד לצו, הקובע, שלא יפעיל אדם מלון אלא לאחר שהמנהל קבע לו דרגה.

— מחמת לחץ התיירות פנה המשרד במועדים שונים, בתקופה שבין 1968 ל-1972, לבעליהם של בתי מלון אלה והציע להם הלוואות, למען ישפרו את מבניהם וייכנסו למסגרת בתי המלון המדורגים. רק חלק קטן מהפניות נענה. עד קיץ 1972 לא געשה דבר לדירוגם של בתי מלון אלה, לא לפי הסולם הקיים ולא לפי סולם אחר. המשרד טען, שבתי מלון אלה אכן מדורגים על פי הדירוג הישן, שקבע להם בזמנו משרד המסחר והתעשייה על פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (בתי מלון), תשכ"ג-1962, ושדירוג זה עודנו בתוקף. אך מאחר שההוראה הקובעת, שהדירוג הישן אינו בטל (סעיף 18 לצו), הוגדרה כהוראת מעבר, היה על המשרד, לדעת הביקורת לפעול לדירוגם של בתי מלון אלה מחדש בהתאם לצו; יתר על כן, לא כל בתי המלון הבלתי מומלצים, הפועלים כיום, היו קיימים בתקופה, שבה טיפל משרד המסחר והתעשייה בבתי מלון וקבע להם דרגות. בתי המלון במזרח ירושלים אכן נסקרו כולם על ידי משרד התיירות, אך אחדים מהם לא הוכרו כמומלצים ולא דורגו על ידי המשרד, אף כי גם בעבר לא דורגו על ידי משרד המסחר והתעשייה.

בנובמבר 1972 הודיע משרד התיירות, שהוא עורך נפקד של בתי מלון לא מומלצים, כדי להדק את הקשר אתם ולאפשר לו פיקוח עליהם.

### תיאום עם רשויות שמחוץ למשרד התיירות

מיקומו ובנייתו של בית מלון טעונים, על פי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, אישורן של רשויות התכנון. להפעלתו כבית עסק דרוש רשיון על פי חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, המחייב אישורן ופיקוחן של הרשויות המופקדות על התברואה — משרד הבריאות והרשויות המקומיות. התיאום בין משרד התיירות לרשויות אלה לוקה בחסר.

– משרד התיירות אישר פרויקטים להקמתם של בתי מלון, המליץ לפני מרכו ההשקעות להכיר בהם כמפעל מאושר על כל ההטבות המשתמעות מכך, ולפני החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ על מתן הלוואות ושחרור הכספים בהתאם להתקדמות הבנייה, ואף קבע לבתי מלון, לאחר פתיחתם, דרגה, בלא לוודא, באחד מהשלבים, אם ביקש וקיבל בעל המלון מהוועדה המקומית הנוגעת בדבר היתר לבנייתו של בית המלון. להלן דוגמאות:

מלון, שהרחבתו תוכננה מלכתחילה לכ-140 חדרים ב-8 קומות, הוסיפו בעליו תוך כדי בנייה 15 חדרים בקומה נוספת חרף התנגדות העירייה, ואף הקימו על גגו ללא רשיון "פנטהאוס" בן קומותיים. מלון אחר הוקם כמפעל מאושר, ורק משופעל, הוברר, שהוא נבנה ללא היתר בנייה.

משרד התיירות דירג כמה בתי מלון, בלא שאימת אם בידי המלון רשיון להפעלה מטעם הרשות המקומית, שבתחום שיפוטה הוקם.

על תחום התברואה בבתי מלון מופקדים משרד הבריאות באמצעות לשכות הבריאות המחוזיות, ומחלקות התברואה של הרשויות המקומיות. משרד התיירות מודע לעובדה, שהפיקוח התברואי אינו מספיק, ועשה מאמצים, במסגרת אחריותו לרמת השירותים הניתנים לתייר בבתי מלון, להגברת תדירותן של הבדיקות התברואיות בבתי מלון; עובדי יחידות הביקורת של המשרד גם התאימו את ביקוריהם עם אלה של התברואנים. על אף זאת עדיין לא עלה בידי המשרד להביא את הפיקוח על מצב התברואה בבתי מלון לרמה, שתענה בכל המקרים על הצרכים.

### **בטיחות האורחים וחפציהם**

– עד סוף שנת 1971 לא נתן משרד התיירות את דעתו במידה מספקת לבטיחותם של האורחים בבתי המלון. הוא לא בדק, אם בבתי המלון יש מתקנים לשעת חירום, כגון מקלט הכשיר לשימוש בשעת הצורך, ציוד לכיבוי אש ולעזרה ראשונה וצוות עובדים מאומן להפעלתו. רק במאי 1972 ניגש משרד התיירות לעריכת סקר כדי לבדוק, באיזו מידה מצויים בבתי המלון המכשירים והמתקנים הדרושים. במסגרת זו נדרשה מחלקת הביקורת של המשרד גם לבדוק, אם קיימות בבתי מלון כספות ומה הם אמצעי הבטיחות כדי לשמור על חפצי האורחים. עד מועד סיום הביקורת לא היו לפעולות אלה תוצאות של ממש. בנובמבר 1972 הודיע משרד התיירות, שהוא דן בתיקון צו הפיקוח על בתי המלון, שיאפשר לו לעמוד על דרישותיו.

### **ביקורת רמת השירותים**

1. – יחידת הביקורת פועלת מאז 1968 באמצעות צוותי ביקורת אזוריים, הכפופים מבחינה מקצועית למנהל היחידה אך מבחינה מינהלית לממונים על האזורים. יש משום ניגוד בין התפקידים של הממונים על האזורים לבין עבודת הביקורת: הממונים על האזורים, המופקדים, כל אחד באזורו, על ביצוע כלל תפקידי המשרד, חייבים לטפח יחסי שיתוף פעולה עם בתי המלון, דבר שלא תמיד יכול לעלות בקנה אחד עם ביקורת יעילה ומשמעותית על פעולותיהם. הדו"חות של צוותי הביקורת, המועברים מהאזורים למחלקות המתאימות של המשרד, אינם זוכים בכל המקרים לטיפול נאות של הנוגעים בדבר במשרד. המשרד גם לא קבע את הצעדים, שיש לנקוט לתיקון כל אחד מהליקויים המתגלים תוך עבודת הביקורת.

2. - צורות הביקורת העיקריות הן: ביקורת פיסית לצורך קביעת דרגתו של בית מלון חדש או של מלון, שעבר שיפוץ או שמתכוונים לשנות דרגתו, המתרכזת במדידת החדרים והשטחים הציבוריים ובדיקה יסודית של המתקנים, הריהוט והציוד; ביקורת כללית, שמטרתה לעמוד אחת לשנה על מצב התחזוקה של בית המלון ושצריכה, לפי הוראות המשרד, להקיף לפחות שליש ממספר חדרי המלון לסוגיהם ואת כל השטחים הציבוריים; ביקורת חוזרת כדי לבדוק, אם תוקנו ליקויים, שביקורת קודמת הצביעה עליהם; ביקורת פתע; ביקורת תברואה וביקורת שהיית האורחים בבתי המלון. רבגוניות זו של עבודת היחידה מחייבת תכנון - רב שנתי כולל ושנתי מפורט - תוך התחשבות בדרגותיהם של בתי המלון ובליקויים, שנתגלו בהם, והנהגת סדרי עבודה על פי נהלים, שיעודכנו מפעם בפעם בהתאם לצורך.

- המשרד אמנם הכין הנחיות להכנת תכנית עבודה ארצית לביקורת בבתי המלון, ועיבד נהלים למטרה זו, אך תכנית עבודה עצמה לא הוכנה עדיין: לא נקבע, מה מספר הביקורות, שיש לערוך בכל מלון לפי סוגיהן, ותדירותן. בכמה בתי מלון, שהם בעלי הדרגות הגבוהות, נערכה בשנת 1971/72 ביקורת מצומצמת ביותר.

3. - המגוון הרחב של השירותים הניתנים בבתי מלון מחייב את המשרד להעסיק עובדי ביקורת בעלי ידע ונסיון בתחום זה או לדאוג להדרכתם הנאותה להשלמת הידע החסר. המשרד קבע בהוראותיו, שעובדי הביקורת חייבים בהדרכה ובהשתלמויות תקופתיות, אך ההדרכה של עובדים אלה בתחומי השירותים של בתי מלון היתה מצומצמת ולא שיטתית.

## עובדים בלשכות המשרד בחוץ לארץ

למשרד התיירות 20 לשכות תיירות בחו"ל - 9 באירופה, 9 באמריקה הצפונית והדרומית, 1 באפריקה, 1 באוסטרליה - ונציגות מרכזית לארצות הברית וקנדה. בלשכות ובנציגות מועסקים 30 עובדים, שנשלחו מישראל כמנהלים, ובחלק מהלשכות - גם כסגנים. לנציגות לארה"ב וקנדה, גם קצין המינהלה נשלח מישראל. מספר העובדים המקומיים בלשכות הוא כ-70. פרט למקרים יוצאים מן הכלל נשלחים לתפקידים בחו"ל עובדים, שהועסקו קודם לכן במשרד התיירות בארץ; עובדים החוזרים מחו"ל מוצבים בתפקידים במשרד בארץ.

במאי 1972 בדק משרד מבקר המדינה את הסדרים הנהוגים במינוי עובדים ללשכות בחו"ל.

1. - המשרד הגדיר את התפקידים של מנהל הלשכות בחו"ל וסגניהם, אך לא נמצא תיאור של הכשירויות הנדרשות מהמועמדים למשרות אלה - השכלה, הכשרה, נסיון וידיעת שפות. המשרד לא ערך תכנון מראש לכמה שנים לאיוש משרות בחו"ל, בהתחשב בפוטנציאל של כוח האדם העומד לרשותו. לא נמצא גם תיעוד על החלטה בדבר משך השירות של העובדים בחוץ לארץ והתקופה, שבה חייב עובד לשהות בארץ בין שירות אחד בחו"ל למשנהו. למעשה תקופת השירות היא בדרך כלל בין שלוש לחמש שנים, והשהות בארץ, בין תקופת שירות אחת בחו"ל לשנייה, היא בדרך כלל בין שנתיים לשלוש שנים.

2. - ההחלטות על מינוים של מנהלי הלשכות בחו"ל וסגניהם מתקבלות בישיבות הנהלת המשרד. במקרים רבים התקבלו ההחלטות על סמך המלצות של ועדה, המורכבת מהמשנה למנכ"ל, הסמנכ"ל לאמרכלות ומנהל המחלקה לעידוד התיירות. ההמלצות נרשמו בפרוטוקול ללא ציון ההנמקה והכשירויות של המועמד. במקרים לא מעטים ערך המשרד מכרז פנימי. בדיקה של 33 תיקים אישיים של עובדים, המכהנים כיום בלשכות בחו"ל

או שחזרו לא מכבר מחו"ל, העלתה, שבחלק מהמקרים נערך המכרז הפנימי על המשרה רק לאחר שהנהלת המשרד כבר החליטה על שיגורם של העובדים לחו"ל; בכמה מקרים החליטה ועדת בחירה, שהוקמה על ידי נציבות שירות המדינה, על מינויו של עובד, לאחר שכבר שהה בחו"ל. מכרז פנימי נועד לאפשר לעובדי משרד להתחרות על משרה פנויה באותו משרד בתנאים של שוויון ולהיבחר בהתאם לכשירותיהם; על כן יש לראות בחיוב עריכת מכרזים פנימיים למילוי משרות. אולם בנסיבות, שבהן נתקבלו ההחלטות של משרד התיירות על מינוי העובדים בחו"ל, ניטל הערך מהמכרזים הפנימיים.

3. - תנאי השירות של עובדי המדינה המשרתים בחו"ל נקבעים על ידי ועדה בינמשרדית בראשותו של נציג משרד האוצר. על פי החלטות ועדה זו מכין כל משרד הוראות לתנאי השירות של עובדיו בחו"ל. בעת הביקורת עדיין לא היה במשרד התיירות קובץ הוראות מעודכן על פי החלטות הוועדה הנזכרת. "ספר הארגון — הוראות ונהלים" של המשרד, עודכן לאחרונה באוקטובר 1968, ונהלים, שנקבעו בו לעובדי המשרד המשרתים בחו"ל, לא תאמו בכל מקרה את הנהלים כפי שנקבעו על ידי הוועדה. עם זאת גם באותם מקרים, שההוראות הנוגעות בדבר לא עודכנו בספר הנהלים, נהג המשרד לפעול בהתאם להחלטות הוועדה. בעקבות הביקורת ניגש המשרד במאי 1972 להוציא הוראות מקובצות ומעודכנות, ואולם גם בהן הועלו כמה סטיות מההוראות, החלות על עובדי שירות החוץ, אם לטובת עובדי המשרד או לרעתם, כגון בקביעת דרגה; במענק ריהוט; בהשתתפות בהחזקת מכוניות, בהשתתפות בהוצאות על לימוד שפות זרות ובהוצאות הכרוכות בהחזקת ילדי העובדים הלומדים מחוץ לארץ השירות.

## ממצאי מעקב

### השקעות בתיירות ותכנון

דו"ח שנתי 21, עמ' 579

**פעולות משרד התיירות.** אגף התכנון והפיתוח של המשרד מרכז ומעבד נתונים סטטיסטיים בסיסיים על תנועת התיירות והרכבה חברתי המסייעים לו בקביעת מחירים לבתי מלון ולהסעת תיירים. נתונים אלה מסייעים לו גם בהכוונת המשרד למתן תמריצים לבתי מלון, הניתנים בתיאום עם משרד האוצר. המידע שבידי האגף לא הועבר במלואו ובצורה סדירה וקבועה לבעלי תפקידים מרכזיים ולעובדים אחרים הנוגעים בדבר במשרד.

ב־1.7.1972 נתמנה באגף ממונה על מחקר וסטטיסטיקה; עובד זה מכין מהמידע, שבידי האגף, דו"חות סטטיסטיים שוטפים — שבועיים וחודשיים — המופצים בין המנהלים במשרד. לידיעתם של מנהלי המחלקות מובאים גם דו"חות סטטיסטיים שנתיים, המוצאים על ידי משרד התיירות והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

האגף מטפל בהבאת בקשות של משקיעים לקבלת הלוואות לפני ועדת ההשקעות של המשרד המורכבת מנציגים של המשרד, רשות ההשקעות, החברה הממשלתית לתיירות והחברה לפיתוח מפעלי תיירות. החלטות הוועדה בדבר שיעור הלוואה מכלל ההשקעה, שבדעת המבקש להשקיע, מחייבות בדרך כלל את הדירקטוריון של החברה לפיתוח מפעלי תיירות. האגף היה מספק לוועדת ההשקעות לקדאת דיוניה תיאור כללי של המפעל המוצע, פירוט של אומדן ההשקעה וחוות דעתו

בעיקר על כדאיותה של הקמת המפעל במקום המוצע. אך חוות דעת זו לא התבססה על בדיקה מעמיקה של תחשיבים על עלות המפעל ורווחיותו. בדיקה כזאת נעשתה רק אחר־אישור ההלוואה על ידי החברה לפיתוח מפעלי תיירות.

חוות הדעת, שמגיש האגף לוועדה, מבוססת עתה על תחשיב כדאיות ומסמכים אחרים שממציא המשקיע. כך למשל חייב כל משקיע, המגיש בקשה, להמציא לאגף אישור על יכולתו הפיננסית, ואישור זה נבדק על ידי האגף. לגבי משקיעים מחוץ לארץ נעזר האגף בשלוחות של רשות ההשקעות או דורש חוות דעת של מוסד פיננסי מוכר על רכישו של המשקיע ואפשרויותיו הפיננסיות. לגבי משקיעים מישראל נעזרים בחברה לפיתוח מפעלי תיירות ובהמלצות של בנקים.

רובן של ההשקעות במפעלי תיירות באות ממקורות ממלכתיים, ולכן עשויות החלטות ועדת ההשקעות לגביהן לגרור הוצאות מתקציב המדינה. האגף לא ניהל רישום של התחייבויות הנובעות מהחלטות הוועדה, דהיינו רישום הפרוייקטים שאושרו למפעלי תיירות. כדי שהאגף יוכל לאמוד את כלל התחייבויות, העשויות לנבוע מהחלטות הוועדה, היה עליו לנהל רישום מפורט ומעודכן ככל האפשר של ההשקעות, שאושרו למפעלי תיירות, תוך מעקב שוטף אחר ההתפתחות שחלה בפרוייקטים – הרחבתם, צמצומם, ביטולם ושינויים בסדרי מימונם.

הונהג טופס לרישום הפרוייקטים ולמעקב אחר ההתפתחות, שחלה בהם.

רוב החברות המקומיות לפיתוח התיירות, כגון החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ; והחברה לפיתוח חוף ים המלח, חבל סדום ועוד בע"מ פעלו ללא זכויות על הקרקעות, שפיתוחן הוטל עליהן. ברוב המקרים גם לא נחתמו הסכמים בין מינהל מקרקעי ישראל לבין חברות אלה על צורת השימוש בקרקעות ופיתוחן; דבר זה מנע מכמה מהן לבצע כראוי את התפקידים, שהוטלו עליהן. במחצית השנייה של 1970 הוקמה ועדה המורכבת מנציגים של החברה הממשלתית לתיירות ומינהל מקרקעי ישראל, שהוטל עליה למצוא פתרון לבעיית הקרקעות של חברות התיירות המקומיות.

כתוצאה מדיוני הוועדה, הוכנה באמצע שנת 1971 טיוטת הסכם מסגרת, שלפיו ייקבעו לכל פרויקט זכויות על הקרקע. הטיוטה הוכנה על ידי החברה הממשלתית לתיירות לאחר דיון עם הנהלת משרד התיירות, ותוך סיכום עם מינהל מקרקעי ישראל. מסיבות הקשורות במינהל, לא אושר עדיין הסכם סופי, אך המינהל הבטיח למשרד התיירות להביא את העניין לסיום בעתיד הקרוב, נחתמו הסכמים עם חברות תיירות נוספות: החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ, החברה לפיתוח יפו העתיקה בע"מ וחברת אתרים.

**החברה הממשלתית לתיירות.** לקראת 1968 התגבשה במשרד התיירות הדעה, שיש להפוך את החברה הממשלתית לתיירות לחברת גג של כל חברות הפיתוח בענף התיירות, שבהנהלתן משתתפת הממשלה. לפי אותה דעה תבצע חברת הגג, בין היתר, את הפיקוח העליון על פעולותיהן של חברות אלה, והיא תספק להן שירותים מינהליים ומקצועיים, כדי לחסוך בהוצאות ולמנוע הקמת מנגנונים מיוחדים בחברות.

בשנת 1969 הקימה רשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר, על פי בקשת החברה הממשלתית לתיירות, ועדה, שבדקה את מבנה ההון ואת האפשרויות הפיננסיות של כל אחת מחברות התיירות המקומיות. הוועדה סיכמה את עבודתה בראשית 1970 והמליצה, שיש להעביר לבעלותה של החברה הממשלתית לתיירות את כל המניות של החברות המקומיות שבבעלות הממשלה,



ולהפוך את ההלוואות, שחברות תיירות קיבלו מכספי המדינה, וההשקעות, שנעשו מתוך הון המניות שלהן, למענקים ממשלתיים - בסכום של 15 מליון ל"י - תוך קביעת הגבלות וסייגים להמשך פעילותן של החברות, בעיקר בתחום ההשקעות, שאינן נושאות רווחים. עוד המליצה הוועדה, שרובו 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.

למעשה לא פיקחה החברה הממשלתית לתיירות על ניצולו של תקציב הפיתוח, על ידי החברות המקומיות; ברוב המקרים אף לא וידאה אם אמנם נוצל התקציב למטרה, שלשמה הוא ניתן. לגבי רוב החברות היווה תקציב הפיתוח רק אחד מהמשאבים הפיננסיים, שכן הן קיבלו כספים גם ממקורות אחרים, בנייהם רשויות מקומיות ומינהל מקרקעי ישראל, כך שאף מעקב אחר תקציב הפיתוח של המשרד לא היה בו משום פיקוח מלא על תקציבן של החברות.

בדיונים משותפים בין משרד התיירות והחברה הממשלתית לתיירות לבין משרד האוצר, ובמיוחד עם רשות החברות הממשלתיות, אומצו מסקנות הוועדה; באוגוסט 1972 נתקבל נוסח להצעת הסדר, בדבר יצירת חברת גג, העברת כל מניות הממשלה בחברות המקומיות לידי החברה הממשלתית לתיירות והפיכת ההלוואות למענקים. הצעת ההסדר טעונה אישור של ועדת השרים לענייני כלכלה.

בסדרי המינהל והפיקוח חלו שינויים: מקורות המימון של חברות התיירות המקומיות, פרט לאלה הפועלות בתחום שיפוטה של העיר תל אביב-יפו, באים כיום בעיקרם מהתקציב של החברה הממשלתית לתיירות, ובהלקם מהכנסות ממכירת נכסים ומדמי פיתוח של הקרקע; החברה מייצגת את החברות כלפי האוצר מבחינת התקציב ומחליטה, לפי עדיפות, שהיא קובעת, על חלוקת הכספים מתקציב הפיתוח; משרד האוצר משחרר כספים לחברות לפי הוראותיה בלבד; החברה מקבלת מכל החברות דו"חות תקופתיים על כל משאביהן וניצולם, מנהלת דיווח על שחרור הכספים ומצב היתרות, מפקחת על ביצוע הפעולות של החברות המקומיות ומספקת להן ייעוץ הנדסי וכלכלי. הוחל גם בדיונים על הרחבת השירותים המרכזיים בניהול כספים, בדיווח הכספי ובייעוץ המשפטי.

החברה לא ניגשה להכנת תכנית ארצית כללית, שתאפשר קביעת סדר עדיפויות לחלוקת המשאבים המוקצבים לפיתוח ענף התיירות. גם האגף לתכנון ופיתוח במשרד התיירות לא עסק במחקרים לאיתור מוקדי תיירות חדשים ובהכנת פרוגרמות לפיתוחה. הביקורת העירה, שעל משרד התיירות, שהוא הגורם הממלכתי הממונה על אחד הענפים החשובים למשק המדינה, לדאוג להכנת תכנית אב לפיתוחו ולהכוונתו של הענף.

המתלקה למחקר, שהיא יחידה מיוחדת באגף לתכנון ופיתוח, עוסקת עתה בהכנת תכנית אב כללית. עבודת התכנון נמצאת בעיצומה, ובמסגרת זו הוכנו כבר כמה תכניות אזוריות לפיתוח התיירות.

### כוח אדם מקצועי - הכשרה ופיקוח

דו"ח שנתי 21, עמ' 590

מורי דרך לתיירים. על פי פקודת מורי הדרך מ-1927 שנשארה בתוקפה עד היום, ובתקנות שפורסמו על פיה, הותנה העיסוק במקצוע של מורי דרך בהשגת רשיון, שניתן לאחר עמידה בבחינות; תוקפו של הרשיון הוא עד תום השנה הקלנדרית וחידושו מותנה בהשתתפות של מורה

הדרך בקורסים להשתלמות. המשרד לא ראה את המדריכים המקומיים, המועסקים בעיקר באתרים היסטוריים, במסגדים, בכנסיות ובגנים הלאומיים, כמוזי דרך, שהוראות החוק בדבר קבלת רשיון, השתלמות ורישום, חלות עליהם. משרד מבקר המדינה הביע את הדעה, שעל המשרד לעשות, בשיתוף עם הגורמים האחרים הנוגעים בדבר, להסדרת מעמדם של המדריכים, שלא היה להם רשיון.

בפברואר 1972 תוקנו התקנות בדבר רישוי מורי דרך, ונקבעו בהן שלושה סוגי רשיונות: ארצי, מחוזי ומקומי. המדריכים המקומיים המועסקים באתרים היסטוריים, במסגדים, בכנסיות ובגנים הלאומיים, נדרשים עתה על ידי המשרד להצטייד ברשיון, כמוזי דרך מקומיים.

המחלקה לא ניהלה רישום מרוכז בעניין הטיפול בתלונות ובדו"חות ביקורת על מורי דרך, וגם בתיקים האישיים שלהם לא היו פרטים על כך.

מתנהל רישום מרוכז של התלונות, והמסמכים בדבר תלונות ודו"חות הביקורת על מורי דרך מתויקים בתיקים האישיים שלהם.

**מומחים לבתי מלון.** לפי צו בדבר מומחים בבתי מלון, שהוצא על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, חייב להיות מועסק בכל מלון, שיש בו 30 חדר או יותר, והוא מומלץ לתיירים, אדם, שהוסמך לניהול בתי מלון. כדי להתגבר על המחסור במנהלים ולמלא את דרישות בתי המלון, הונהגו שני סוגי תעודות: אחת כללית, המרשה למחזיק בה לעבוד בכל מלון; ואחת, הצמודה למלון מסוים, שמקבלה רשאי לעבוד רק במלון, שבו היה מועסק בעת קבלתה. בידי המחלקה לא היה מידע על כישוריהם של בעלי התעודות השונות ועל מקום עבודתם.

המחלקה ריכזה את המידע על מנהלי בתי המלון המועסקים למעשה; היא מנהלת תיקיות נפרדות למנהלים, שהם בעלי תעודה כללית ולא לה הצמודים למלון מסוים. תיקיות אלה מעודכנות באופן שוטף. נוסף על כך מתנהלת כרססת למנהלים המוסמכים וכרססת לבתי מלון.