

משרד התיירות

פעולות ביקורת

במחלקת הכספים נערכה ביקורת על ביצוע תקציב המשרד לשנת הכספים 1973 ובעיקר הוצאות של ההנהלה, המחלקה ליחסי ציבור והמחלקה ללשכות חוץ לארץ, לרבות סדרי דיווח כספי מהלשכות לארץ. במשרדי האוצר והתיירות, מרכז ההשקעות, מינהל מקרקעי ישראל, החברה לישראל ובעיריית ירושלים נבדק הטיפול במתן הטבות להקמת מלון זירות בירושלים; במשרד ובחברה לפיתוח מפעלי תיירות נבדק הטיפול בהקמתו של בית מלון בירושלים, קביעת דוגתו ותשלום תמריצים; נבדק טיפולו של המשרד בעידוד כינוסים בינלאומיים בישראל, בעיקר הליכי אישור הכינוסים ותשלום תמיכות למארגניהם, והביקורת נמשכה.

ארגון אירועים לתיירים

כדי לסייע לתיירים מחו"ל להכיר מקצת אופייה של הארץ, מארגן להם משרד התיירות אירועים מיוחדים. אירועים אלה נערכים ברובם באולמות שבבתי מלון המדורגים בדרגות הגבוהות; בירושלים גם במועדון החאן ובחיפה גם באוניות תיירים העוגנות בנמל. בשנת הכספים 1973 התקיימו 94 מופעים בבתי מלון בהוצאה כוללת של 185,000 ל"י בקירוב. ההכנסה ממכירת כרטיסי כניסה הסתכמה ב-75,000 ל"י בקירוב; ל-25 מהמופעים, שנערכו בחורף 1973/74, הייתה הכניסה חופשית, כמחוות המשרד לתיירים, ששהו בארץ בתקופה זו. באותה שנה נערכו 51 ערבי בידור באוניות בהוצאה כוללת של 61,470 ל"י, והכניסה אליהם הייתה אף היא חופשית.

היו בתי מלון, שגבו מחירים נמוכים או שלא גבו כל תשלום ממשרד התיירות בגין ערבי התיירות, שקוימו בהם; והיו שגבו בין 3 ל"י ל-4 ל"י לאורח. גם בסעיף הוצאות אחרות היו תנודות ניכרות: באיזור חיפה והצפון הן נעו בין 20 ל"י ל-30 ל"י לערב לעומת 300 ל"י ואף 600 ל"י בבתי המלון בתל-אביב והרצליה; בבתי מלון בירושלים הגיעה הוצאה זו ל-400 ו-500 ל"י ובמקרה אחד אף ל-740 ל"י.

משרד מבקר המדינה דן עם משרד התיירות על האפשרות שההכנסות מהמופעים, שהוא מארגן לתיירים, יכסו ככל האפשר את ההוצאות. עצם כינוסם של תיירים רבים בין כותלי מלון מסוים, כשהמשרד משלם עבור הופעות האמנים עשוי להוות תמורה לא מבוטלת מבחינת קידום האינטרסים. העסקיים של אותו המלון. מן הראוי גם לחתור לכיסוי הוצאות ערבי הבידור בדרך של גביית דמי כניסה בכולם וכן בדרך של צמצום ההנחות ושל הגבלת הזמנות חינוך. מאידך גיסא.

תקציב המשרד לשנת הכספים 1973 וביצועו

1. משרד התיירות פועל באמצעות משרד ראשי בירושלים, ולשכות תיירות בארץ ובחוץ לארץ. פעולות המשרד מתחלקות בין הנהלת המשרד לארבעה אגפים: לשירותי תיירות בישראל, שבמסגרתו פועלות תשע לשכות תיירות בארץ; לעידוד התיירות לישראל, שבמסגרתו פועלות 20 לשכות בחוץ לארץ ושתי נציגויות מרכזיות בצפון אמריקה ובאירופה; לתכנון; ולאמרכלות. בשנת 1974 מנה תקן עובדי המשרד 245 משרות, מהן 31 משרות בלשכות התיירות בחוץ לארץ. עוד העסיק המשרד, לפי דברי הסבר להצעת התקציב, בלשכות בחוץ לארץ כ-90 עובדים מקומיים.

2. לביצוע תפקידיו נקבע למשרד התיירות בשנת הכספים 1973 תקציב הוצאה רגיל בסך 37,000,000 ל"י, שהוגדל עד סוף שנת הכספים לסך 44,300,000 ל"י; ההוצאה בפועל הגיעה באותה שנה לסך 39,361,830 ל"י. לשנת הכספים 1974 אישרה הכנסת למשרד תקציב הוצאה בסך 47,840,000 ל"י.

להלן נתונים על התקציב הרגיל של משרד התיירות (המקורי ועל שינוייו) וההוצאה למעשה לשנת הכספים 1973, והתקציב המאושר לשנת הכספים 1974 (באלפי ל"י):

שנת הכספים 1973			שנת הכספים 1974	
ההוצאה בפועל	התקציב על שינוייו	התקציב המקורי	התקציב על שינוייו	
39,362	44,299	37,000	47,840	התקציב (ההוצאה הכוללת)
2,402	2,472	2,112	1,095	הנהלה(1)
1,407	1,682	950	1,430	האגף לתכנון
4,179	4,447	4,801	4,329	האגף לשירותי תיירות בישראל
18,817	22,258	17,219	21,229	האגף לעידוד התיירות לישראל:
6,975	9,911	5,193	8,628	היחידות בארץ
11,842	12,347	12,026	12,601	הלשכות בחוץ לארץ
4,255	5,000	3,918	4,557	אמרכלות
8,302	8,440	8,000	15,200	הקלות בתנאי אשראי(2)

(1) בשנת הכספים 1973 היתה ההוצאה בסעיף זה גדולה בגלל שנת הכ"ה למדינה וקיום פסטיבלים.

(2) סעיף זה, משמש לתשלום הפרשי הצמדה וריבית על הלוואות הניתנות לבתי מלון על ידי החברה לפיתוח מפתח תיירות בע"מ. התשלום נעשה ישירות על ידי החשב הכללי והודעות התשלום מועברות למשרד התיירות.

עוד מוקצבים למשרד התיירות מהתקציב הרגיל, במסגרת סעיף ההוצאה לעידוד היצוא ופיתוח שוקי חוץ, סכומים לעידוד התיירות. בשנת הכספים 1973 הוקצבו במסגרת זו 2.75 מליון ל"י, ואילו ההוצאה בפועל, לאחר שהוגדל התקציב בעקבות הנהגה מחדש של תשלומי תמריצים עבור לינות תיירים בבתי מלון, הסתכמה ב-16,671,000 ל"י; לשנת הכספים 1974 הוקצב לכך סך 43.5 מליון ל"י.

3. נוסף לתקציב הרגיל הועמד לרשות משרד התיירות תקציב פיתוח המיועד לעידוד התיירות על ידי מתן מענקים והלוואות למפעלי תיירות שונים, בעיקר בתי מלון, לתמיכה בחברות מקומיות לפתוח תיירות ולהשקעות במפעלי תיירות ואתרי תיירות.

התקציב על שינויי צורכי פיתוח הסתכם בשנת הכספים 1973 ב־49,066,000 ל"י. ההוצאה למעשה הסתכמה ב־37,351,600 ל"י. סכום נוסף של 108 מיליון ל"י מומן על ידי כך, שהופר קדו באוצר כספי בנקים והנפקות מוטוונות. שנועדו למתן הלוואות למפעלי תיירות (ראה בפרק על תקציב המדינה וביצועו עמ'... בדו"ח זה). לשנת הכספים 1974 אושר תקציב פיתוח בסך 36,000,000 ל"י (בדבר הביקורת על סיוע להשקעות בתיירות, ראה דו"ח 24, עמ' 619).

4. הטיפול בענייני כספים מוטל על מחלקת כספים וחשבונות, שבשנת הכספים 1973 נקבעו לה 11 משרות. בראשה חשב המשרד, שמשרתו כלולה בתקן החשב הכללי במשרד האוצר. מחלקת הכספים אחראית לביצוע הוראות חוק התקציב וחוק נכסי המדינה, תשי"א—1951 וכן חוקים, תקנות והוראות אחרים — בעיקר הוראות התכ"ס הנוגעות לענייני כספים ומשק במשרדי הממשלה. ליד הנהלת המשרד פועל קצין תקציבים.

5. בחודשים נובמבר ודצמבר 1974 נדק משרד מבקר המדינה את ביצוע התקציב הרגיל של משרד התיירות לשנת הכספים 1973. נבדקו הוצאות בפרטים ובחריים, בעיקר הנהלה, מחלקת יחסי ציבור, ומחלקת לשכות חוץ לארץ, וסדרי דיווח כספי מהלשכות בחוץ לארץ.

רישום הוצאות

מחלקת הכספים מנהלת כרטיסי חשבון לגופים המקבלים ממשרד התיירות מספר תשלומים רב במשך השנה. הסדר זה קיים כדי לאפשר לסכם את כלל התשלומים, שקיבל גוף מסוים מתקציביהן של יחידות שונות במשרד.

— הועלו מקרים, שנוהל כרטיס, אולם לא נרשמו בו כל התשלומים ששולמו לגוף. כך למשל שולמו למועדון למופעי אמנות תשלומים לכיסוי גרעונות, שהתהוו בארגון מופעים לתיירים, ותשלומים אחרים שנרשמו; לעומת זאת לא נרשמו אלא בחלקם תשלומים אחרים, שניתנו למועדון כמענק ושהסתכמו בתקופה מאוקטובר 1972 ועד אוקטובר 1974 בסך 265,000 ל"י.

— בדיקה מסורגת העלתה, שמועדון נופש נתמך בשנת הכספים 1973 מתקציביהן של יחידות שונות בסכום כולל של 33,500 ל"י. כדי שיחידה אחת תדע על תמיכתה של השנייה, רצוי היה שמחלקת הכספים תנהל כרטיס עזר מתאימה.

— הועלו מקרים, שחויבו פרטי הוצאה לא מתאימים, לעתים קרובות מפני שבפרט המתאים כבר נוצלה כל ההרשאה. בכך יש הוצאה בהיקף גדול מזה שאושר לצורך אותן מטרות. להלן דוגמאות:

1. הפרט "מחקרים בנושאי תיירות" חויב בהוצאה של 20,000 ל"י על בדיקת מהנדסים בדבר עלות ההשקעה בשני בתי מלון, במקום פרט ההוצאה, "פעולות לתכנון פיס" או פרט מתאים בתקציב הפיתוח.

2. פרט ההוצאה "השתתפות בפעולות תיירות של ארגונים" חויב בסך 30,000 ל"י לתשלום דמי שכירות בשביל בית הספר למלונאות בירושלים מטעם חברת בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ.

3. מפרט הוצאה "פעולות מיוחדות" של ההנהלה, המיועד למימון פעולות בתחום התיירות, שולמו הקצבות בסך 7,500 ל"י לוועד העובדים ובסך 10,000 ל"י לכלכלן שערך סקרים במסגרת האגף לתכנון של המשרד, שהיה לו פרט הוצאה מתאים לכך.

4. פרט הוצאה "חופשות מולדת" חויב בסך 4,263 ל"י לכיסוי נסיעה של עובד המשרד בארץ לחוץ לארץ, במקום פרט ההוצאה המתאים — "נסיעות לחוץ לארץ".

5. פרט הוצאה "נסיעות לחוץ לארץ" חויב בהוצאה של 8,258 ל"י עבור שמירה בלשכות בחוץ לארץ במקום הפרט "הוצאות בטחון" או הפרט "בדק, תיקוני בית, שמירה".
6. הוצאה בסך 4,885 ל"י לאירוח קבוצת פולקלור מארץ אירופית נוקפה לחובת פרט הוצאה "הסברה. בחוץ לארץ" של המחלקה ללשכות חוץ לארץ, בעוד מתאים היה לחייב את תקציב המחלקה לקשרי ציבור או של המחלקה לעידוד תיירות נוער וסטודנטים.
7. למחלקה ללשכות חוץ לארץ נקבע תקציב מקורי של 500,000 ל"י עבור "מבצעי פרסומת מיוחדים" שנועדו להיערך בחוץ לארץ. ההקצבה לפרט זה הוגדלה עד סוף שנת הכספים ל-4,298,000 ואילו ההוצאה בפועל הגיעה ל-3,083,086 ל"י. מתוך התקציב המוגדל למבצעי פרסומת מיוחדים אושר סך 283,500 ל"י לאירוח עיתונאים וסוכני נסיעות; אולם המשרד שילם סכום נוסף של 135,000 ל"י בקירוב לאירוח אורחי המחלקה לקשרי ציבור, דבר שלא היה קשור במבצעי פרסומת מיוחדים.

הוצאות בפרטים נבחרים

הוצאות הנהלה

זה שנים נותן משרד התיירות תמיכות כספיות למופעים מוסיקליים הנערכים מטעם אגודת הפסטיבל הישראלי. תמיכת המשרד בארגון הפסטיבל המוסיקלי ה-11 בשנת הכספים 1971 הסתכמה ב-225,000 ל"י ובפסטיבל ה-12 בשנת הכספים 1972 בסך 302,657 ל"י. בשנת הכספים 1973 תמך המשרד באגודה לארגון הפסטיבל ה-13 בסך 412,643 ל"י; נוסף לכך השתתף המשרד בשנה זו בהוצאות האגודה לארגון הזמריה ה-8 בסכום השתתפות של 120,000 ל"י, התחרות הבינלאומית לפסנתר על שם רובינשטיין בסך 100,000 ל"י ותחרות הנבל בסך 49,800 ל"י.

תמיכת המשרד בהוצאות האגודה לארגון הפסטיבלים נעשית על פי דרישות המוגשות למשרד על ידי מנהל האגודה. התמיכות משולמות, בלא שהמשרד עורך בדיקה יסודית של ההוצאות הארגוניות והמינהליות של האגודה. הסדר זה נוגד את הוראות התכ"ם הקובעות, כי על החשבים והגוברים מוטל להבטיח, שהכספים המועברים למוסדות נתמכים ינוצלו למטרה שהוגדרה בחוק התקציב; לצורך זה עליהם להפעיל ביקורת מתמדת על השימוש בסכומים שהועברו למוסדות אלה: הביקורת חייבת להיעשות על סמך דו"חות רבע שנתיים, שיש לקבל מהם. עוד נקבע בהוראות שהעברת הסכומים המאושרים בתקציב למוסדות מותנית בהמצאת הדו"חות, וכל מקרה של פיגור יגרם עיכוב ההקצבה.

משרד התיירות הודיע בפברואר 1975 למשרד מבקר המדינה כי יערוך בדיקה יסודית של ההוצאות הארגוניות והמינהליות של האגודה וכי חשב המשרד, שצורף ב-1974 לוועדת הכספים של האגודה, ינהג בעתיד על פי הוראות התכ"ם בנדון.

הוצאות המחלקה לקשרי ציבור

המחלקה לקשרי ציבור מופקדת על ארגון סיורים וסדרי אירוח לאורחי המשרד מחוץ לארץ. מדובר בעיקר בעיתונאים וסוכני נסיעות שמשרד התיירות מעוניין בבואם משום הפרסומת שיוכלו לתת למדינת ישראל כארץ תיירות בשופך לארצם. ארבעה מבין עובדי המחלקה משמשים כמלווים, והם גם מאשרים את חשבוניות האירוח בבתי מלון ובמסעדות. לצורך כיסוי הוצאות האירוח הועמדה לרשות המחלקה לשנת הכספים 1973 בפרט הוצאה "יחסי ציבור ואירוח (עתונאים וסוכנים)" הקצבה בסך 600,000 ל"י (למעשה שולמו סכומים ניכרים על אירוח גם מתקציביהן של מחלקות אחרות — ראה לעיל).

המחלקה פותחת לכל אורח או קבוצת אורחים-תיק, ובו עליה לתיק תיעוד המפרט את שמותיהם של אנשי הקבוצה, תכנית הסיוור שנקבעה לקבוצה והעתקי ההומנות שנעשו עבורם בבתי מלון, מסעדות וחברות נסיעה.

— התייעוד שבתיקי המחלקה לא איפשר לקבוע, כמה עלתה למשרד התיירות השהייה של אורח או קבוצת אורחים בארץ. אף לא ניתן היה, לפי התייעוד, לקבוע בכל מקרה את זהות המשתתפים המלווים. החשבונות, שהגיעו מבתי המלון והמסעדות, הועברו לאחר אישורן על ידי המחלקה, למחלקת הכספים לשם ביצוע התשלום. החשבונות ושאר אסמכתאות לתשלום נשמרו בסדר כרונולוגי של התשלום יחד עם האסמכתאות של שאר יחידות המשרד במחלקת הכספים, ואילו בתיק, המנוהל במחלקה לקשרי ציבור, אין נרשמים הסכומים שהוצאו על האירות. המשרד הודיע שניתנו הנחיות לתיקי האורחים העתקים של שוברי ההוצאה המתייחסים אליהם.

ברשות המחלקה רשימה של בתי מלון ומסעדות, שהסכימו לתת הנחות עבור אורחי משרד התיירות. כמעט כל המסעדות שברשימה הן מסעדות יקרות. הרשימה כוללת מספר קטן של מסעדות, שמחיר הארוחות בהן הוא מתחת ל-40 ל"י.

— הנהלת המשרד לא קבעה הנחיות מפורשות ומגבילות בדבר ההוצאות הסבירות על אירוח אורחי המשרד. המשרד הסביר כי הוא מארח את אורחיו במסעדות יקרות פעם או פעמיים במשך שהותם בארץ וכי את יתר הארוחות הם מקבלים במסעדות יותר זולות, וזאת כדי לאפשר להם להכיר מסעדות ובתי מלון מדרגות שונות. מן הראוי שהמשרד יקבע הנחיות מפורטות בעניינים אלה בהתחשב בהוראות בענייני קימוצים בהוצאות ממשלתיות ויפעיל סדרי פיקוח קפדניים על שמירתן.

לשכות התיירות בחוץ לארץ

1. בשנת הכספים 1973 קיים המשרד 20 לשכות תיירות בחוץ לארץ ושתי נציגויות. בלשכות ובנציגויות מועסקים בדרך כלל עובדי ישראלי אחד או שניים (מנהל הלשכה וסגנו) והשאר הם עובדים מקומיים. נוסף על התקציב הישיר, שנקבע לפעולותיהן (12,347,000 ל"י בשנת הכספים 1973), מוקצבים להן כספים גם מתקציבים של המחלקה ללשכות חוץ לארץ שבאגף לעידוד התיירות לישראל. האחריות לשמירה על המסגרת התקציבית ועל הניהול הכספי התקין מוטלת בכל לשכה על המנהל. לצורך הפיקוח על הלשכות מוטל עליהן להגיש למשרד הראשי בירושלים דו"חות כספיים חדשיים. המשרד הראשי צריך להיעזר בנושא הפיקוח בנציגויות שהוא מקיים בפאריס ובניו-יורק (בדבר ביקורת קודמת על לשכות התיירות בחוץ לארץ, ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 489).

— חלק מהלשכות הגישו את הדו"חות הכספיים באיחור, שהגיע לעתים עד חמישה חודשים. דו"ח נציגות המשרד באירופה (פאריס) למארס 1974 לא הוגש עד אוגוסט 1974 וכתוצאה מכך נאלצה מחלקת הכספים לסגור את ספריה לשנת הכספים 1973 בלא שנעשתה התאמה עם ספרי הנציגות.

המצאת הדו"חות ובדיקתם באיחור גורעות הרבה מערך הדיווח והבדיקה, שכן ככל שעובר זמן ממועד הפעולה, קשה יותר לברר עניינים הטעונים בירור נוסף.

— במספר לשכות — אמסטרדם, בריסל, פרנקפורט, ציריך וסידני — היו במשך השנה משיכות יתר. בציריך הגיעה משיכת היתר באמצע יולי 1973 ל-50,000 פרנקים שווייצריים (כ-65,000 ל"י) כאשר כל תקציבה השנתי הסתכם ב-180,000 פרנקים בקירוב. המשרד הודיע שנקוט צעדים למניעת דבר זה.

2. הפיקוח הכספי של המשרד על לשכות התיירות בחוץ לארץ אינו תכליתי די הצורך. לא זו בלבד שדו"חות כספיים רבים מגיעים באיחור, אלא לעתים קרובות פועלות הלשכות שלא על פי תקנים מקובלים בניצול תקציבים ממלתיים ואין הן מתחשבות בצורה הראויה בהוראות ובפניות המגיעות אליהן ממחלקת הכספים.

(א) הלשכה בסאו פאולו שבברזיל הוציאה באוגוסט 1973 2,950 דולרים בקירוב על משקאות ומעדנים שהוזמנו מקופנהגן; הוצאות ההובלה מהנמל בברזיל עד הלשכה הסתכמו בעוד 280 דולר. על שאלת המשרד, למי מעדנים אלה היו מיועדים — במיוחד בהתחשב בכך שמנהל הלשכה מקבל דמי ייצוג חודשיים לאירות, לא ניתן מענה על ידי הלשכה. המשרד לא ניכח את הסכום מדמי הייצוג ששולמו למנהל הלשכה. על פניית משרד מבקר המדינה הודיע משרד התיירות כי המזון הוזמן מקופנהגן, כיוון ששם נמצאת חברה המתמחה במסחר במזון מהסוגים האמורים בלא מכס. דמי הייצוג אינם מיועדים לכסות הוצאות קבלת פנים למספר רב של מוזמנים, שלשם כך הוזמנו המעדנים.

(ב) במאי 1973 ביקשה נציגות המשרד בפאריס מהלשכה בשטוקהולם דיווח על השימוש ב-30,000 קרונות (כ-27,000 ל"י); הדו"ח נתקבל רק לאחר התערבות המשרד הראשי ועיכוב העברת כספים ללשכה.

(ג) המשרד שילם לעובד הלשכה בציריך סך של 7,880 פרנקים שווייצריים (כ-10,000 ל"י) עבור הוצאות אש"ל בתקופה אוגוסט 1972 עד ספטמבר 1973 על סמך תביעה כללית שהוגש שה רק בספטמבר 1973 ובלא שפורטו מטרות הנסיעות כנדרש; תביעה זו כללה גם הוצאה מתקופת שירות בפרנקפורט.

בעקבות הביקורת הודיע משרד התיירות כי הוא מקבל את המלצת הביקורת שהדו"חות הכספיים של הלשכות, מלבד בדיקתם החשבונית, ייבדקו קודם בדיקה עניינית על ידי הממונה על לשכות התיירות, ויעובד נוהל מתאים (בדבר ממצאים בעניין פיקוח על הוצאת כספים על ידי לשכות התיירות בחוץ לארץ ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 629).

3. מנהלי הנציגויות, הלשכות וסגניהם זכאים לקבל דמי ייצוג חודשיים עבור אירות, מכסות דמי הייצוג לשנת הכספים 1973 היו כלהלן: 300 דולר לראשי שתי הנציגויות, 200 דולר למנהלי הלשכות הגדולות, 150 למנהלי הלשכות האחרות ו-100 דולר לסגני המנהלים. על העובדים המקבלים דמי ייצוג לדוות אחת לשלושה חודשים על הוצאותיהם תוך ציון, אם האירות היה בבית או במקום אחר. העובדים אינם חייבים לפרט שמות אורחים או מוזמנים, אלא סכומי ההוצאה בלבד. אם העובד מדווח על הוצאה גדולה מהסכום, שהוא מקבל כדמי ייצוג אין הוא מקבל תוספת; אם דיווח על הוצאה יותר קטנה אינו מנוכה ההפרש ממשכורתו.

— צורת דיווח זו אינה יעילה באשר אין פירוט של פעולות חברתיות ואף לא פיקוח של ממש על ההוצאה הכספית (לבענין דמי ייצוג בנציגויות משרד החוץ בחוץ לארץ — ראה עמ' 306 בדו"ח זה).

נסיעות לחוץ לארץ

עם צאתו של עובד מטעם המשרד לחוץ לארץ ניתנת לו מקדמה על חשבון הוצאות האש"ל שלו ועם שובו עליו להגיש דין וחשבון על הוצאותיו ולסכם חשבונו עם מחלקת הכספים. הועלו מקרים, שעובדים לא הגישו כלל דו"ח על הוצאותיהם או שהגישו אותו באיחור של כשנה.

הטיפול בענייני בית מלון

בחודשים יולי ואוגוסט 1974 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על טיפולו של משרד התיירות בהקמתו של בית מלון בירושלים, בקביעת דרגתו ובתשלומי התמריצים. הביקורת נערכה במשרד התיירות, בחברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ, במרכז ההשקעות, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים ובמחלקת מהנדס העיר שבעיריית ירושלים.

הקמת המלון

ביולי 1966 דנה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים בבקשה של יזמים להקים בית מלון, שיכלול שתי קומות מרתף, קומת קרקע ושש קומות מעל קומת הקרקע. הוועדה החליטה, שמספר הקומות מעל לקומת קרקע יהיה חמש בלבד.

בספטמבר 1966 הגישו היזמים למשרד התיירות ולחברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ בקשה להלוואה להקמת מלון, ובו 60 חדרים. באפריל 1967 הודיעו היזמים לחברה לפיתוח מפעלי תיירות, כי בית המלון שיוקם יכלול רק 44 חדרים.

בישיבה של ועדת משנה לתכנון ולבנייה של מחוז ירושלים, מסוף יולי 1968, נדונה בקשה של יזמי המלון לאישור תוספת קומה של חדרי אורחים. בישיבת מליאה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה באמצע אוגוסט 1968 הוחלט לאשר במקום זה הקמתו של בית קפה פתוח על הגג, ללא קירות, בשטח המבוקש. בעלי המלון הפכו את השטח האמור לחדרי לינה, בניגוד לתנאי הרשיון. לפי חוות דעת של עובדי משרד התיירות חדרים אלה "אינם מתאימים כלל לאירוח תיירים ו/או ישראלים".

תנאי, שהתנה משרד התיירות לאישור התכנית של הקמת בית המלון, היה הכשרת אחת הקומות התחתונות לקרקעיות למקום חנייה ל-22 מכוניות. לפי התקן של רשויות התכנון והבנייה למקומות חנייה לבתי מלון. דרוש מקום חנייה אחד לכל שני חדרים. המשרד צמצם את דרישתו לאחר מכן להכשרת מקום חנייה ל-16 מכוניות בלבד; היזמים לא קיימו תנאי זה, והודיעו למשרד התיירות, לאחר שהמלון כבר הופעל, כי תחת זאת ירכשו מגרש חנייה סמוך למלון. משרד התיירות לא הגיב על הצעה זו. המלון הופעל, כאשר הקומות התחתונות קרקעיות, שאחת מהן נועדה להיות מקום חנייה, משמשות כחדר אוכל ומטבח, אולם שמחות מחסנים וחדר מכוניות.

באוקטובר 1971 נודע למשרד התיירות, כי בעלי המלון צירפו — לצורך השכרת חדרים לאורחים — בית מגורים, שבקרבת המלון. לפי דו"חות של מבקרי שירותים מטעם משרד התיירות מ-1971 ודו"חות מ-1974 מבנה זה אינו מתאים להארכה, כיוון שרמת ההארכה בו נמוכה בהרבה מזו של בית המלון. המשרד דרש מבעלי המלון שלא להשכיר חדרים אלה, אך לא עמד על ביצוע דרישה זו, ולפי דו"חות מבקרי המשרד הוסיף המלון להשתמש במבנה למטרות הארכה.

דרגת המלון

בתי מלון המכונים "מומלצים לתיירים" מדורגים בחמש קטגוריות: הגבוהה שבהן היא "חמישה כוכבים" והנמוכה ביותר — "כוכב אחד". קודם לכן כלל הדירוג ארבע דרגות, שהגבוהה בהן הייתה "א" והנמוכה "ד", כאשר בין דרגה לדרגה היה מתח לפי רמת השירות לאורח ובמחירי ההארכה.

המלון נפתח בינואר 1969. באותו החודש ערכו עובדים של משרד התיירות ביקור במלון, ולפי ממצאי הביקור, ובהתחשב בעקרונות הסיווג של המשרד, המליצו על הענקת דרגה

"ב" למלון בתנאי, שבעלי המלון יבצעו שיפורים, ביניהם הנחת שטיחים מקיר לקיר בחדרים והלבשת עובדי המלון במדים מתאימים. הנהלת משרד התיירות אישרה את המלצת מבקריו, והעניקה למלון את הדרגה שהוצעה. לא נמצא תיעוד, שמשרד התיירות בדק אם השיפורים שנדרשו אמנם בוצעו.

במאי 1969 העלה משרד התיירות את דרגתו של המלון מ"ב" ל"א" וכעבור שבועיים ל"4 כוכבים". העלאות אלו נעשו על סמך בקשת בעלי המלון והמלצת המועצה הארצית המייעצת לענייני בתי מלון של משרד התיירות. במועצה זו שישה חברים: ארבעה, שאחד מהם יושב ראש המועצה, הם עובדי משרד התיירות, ושני נציגים של ענף המלונאות.

הרשות המוסמכת לקביעת דרגתו של בית מלון הוא המנהל הכללי של משרד התיירות או מי שהוסמך על ידו. רשות זו רשאית — לאחר התייעצות במועצה — לקבוע דרגה לבית מלון, בהתאם לרמתו, לאחר שהיא קבעה עקרונות לדירוג בתי מלון. אין תיעוד, שלשינויים אלה, בדרגת המלון קדמו בדיקות מטעם משרד התיירות, שעל פיהם אפשר להיווכח שרמתו של המלון על שירותיו אכן תואמת מלון בדרגה שהוענקה לו. לדעת הביקורת, בעת קביעת דרגה למלון, ובוודאי בעת העלאתה, יש לוודא, שקיים בסיס לכך; דבר זה לא נעשה לגבי מלון זה. לדוגמא: אחד התנאים החשובים לקביעת דרגתו של מלון הוא שטח נטו של חדר זוגי. שטח זה במלון בדרגה "א" ו"4 כוכבים" היה צריך להיות 15 מ², ואילו החדרים במלון האמור, קטנים בהרבה — עד 11.5 מ² כל חדר*.

מתן תמריצים

בתקופה, שבה נפתח המלון, נהג משרד התיירות לשלם תמריצים בגין לינות של תיירים. הזכאות לתמריצים לא הייתה אוטומטית; היא הותנתה בכך, שתעריפי המלון יאושרו על ידי משרד התיירות. הזיקה לאישור תעריפי השירותים במלון על ידי משרד התיירות הייתה גם אחד התנאים של הענקת מעמד של מפעל מאושר למלון על ידי מרכז ההשקעות. ואמנם התחייבו היזמים בכתב, עוד בשנת 1966, שתעריפי השירותים ייקבעו לאחר התייעצות עם משרד התיירות ואישורו. התעריפים, שלפיהם גבה המלון כספים מאורחיו, עלו על המחירים המירביים, שקבע משרד התיירות, ולכן החליט המשרד שלא לתת את התמריצים והודיע על כך לבעלי המלון ביולי ובאוגוסט 1969.

בעלי המלון ערערו על החלטת המשרד, שלא לשלם להם תמריצים, ובנובמבר 1969 הציע המשרד פשרה, שלפיה יינתן התמריץ על אותן לינות, שבעבורן גבה המלון לא יותר מהתעריף המאושר. בהתאם לכך ביקש משרד התיירות מבעלי המלון להפריד בדו"חות שיגיש לו בין לינות, שבעבורן שולם לו לפי התעריף המאושר, לבין לינות אחרות, יקרות יותר. הסדר זה היה בניגוד לכללים, שקבע המשרד, שהרי לפי אותם כללים הותנתה קבלת תמריצים, בשמירה על מחירים מאושרים לכל הלינות.

המלון ערער על הצעת פשרה זו, ולאחר דיונים והתכתבות ממושכת בין בעלי המלון לבין משרד התיירות הודיע המשרד במארס 1971 לבעלי המלון, שהמלון יקבל תמריץ על כל לינות תיירים החל מ-15.1970. החלטה זו הייתה מבוססת על השיקולים הבאים:

א) ההכנסה הממוצעת מלינות תיירים, לפי טענת בעלי בית המלון, לא עלתה על הממוצע במלונות דומים, שקיבלו עליהם לעמוד במתח המחירים הרשמיים.

* בדבר ביקורת על דירוג בתי מלון ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 620^f ובדו"ח זה, עמ' 703.

(ב) המלון קיבל על עצמו, בינתיים, לעמוד במתח המחירים, כפי שנקבעו על ידי המשרד (החל ב-1.11.1970).

(ג) בתקופה הנדונה הושוו תעריפים מירביים מאושרים של בתי-מלון-המדורגים ב"4 כוכבים" בירושלים כלפי מעלה שבתל אביב (מקודם היו המחירים בירושלים נמוכים יותר).

החלטה זו נוגדת אף היא את הכללים, שקבע המשרד לתשלום התמריצים, שכן לפי הכללים ניתן התשלום על בסיס לינה בתעריף מאושר ולא על סמך תעריף ממוצע. בעקבות התכתבות נוספת בין בעלי המלון לבין המשרד הודיע המשרד לבעלי המלון, בנובמבר 1971, שהוחלט לשלם להם את התמריצים על כל לינות התיירים גם בעד התקופה שלפני 1.5.1970.

משרד התיירות שילם לבעלי המלון תמריצים בסך 160,690 ל"י לתקופה ינואר 1969—אוגוסט 1971, כאשר הופסק תשלום תמריצים לבתי מלון בעקבות שינוי שער ההליפין של הלירה הישראלית. מסכום זה עוכב בשנת 1971 סך של 5,000 ל"י על ידי המשרד בנימוק, שהמלון השכיר לתיירים חדרים בקומה העליונה ובמבנה הנוסף, ואלה לא אושרו על ידי המשרד. ככשירים להשכרה; בעלי המלון הגישו גם בעד לינות בחדרים אלה תביעה לתשלום תמריצים. בסופו של דבר שילם משרד התיירות גם סכום זה בשנת 1972.

במאי 1974 הובא בדרך של מכתב בעילום שם השולח לידיעת מבקר המדינה וגורמים אחרים מידע על שניתנו תמריצים למלון, אף כי נגבו בו כספים לפי מחירים מעל לאלה שנקבעו. לאחר בדיקה במשרד התיירות, שבה הועלו הפרטים המתוארים בפרק זה פנה משרד מבקר המדינה למשרד התיירות לקבלת הסבריו. בדצמבר 1974 מסר משרד התיירות הסברים כדלהלן: (א) המשרד בא לקראת בעלי המלון כדי לעזור בהבטחת רווחיותו. רווחיות זו נפגעה, כיוון שהמלון נועד מלכתחילה להיות בן 100 חדרים. (ב) ההחלטה בדבר תשלום התמריצים נתקבלה, לאחר שהמלון קיבל עליו לקיים את מתח המחירים המאושר לבתי מלון בדרגה של "4 כוכבים".

אולם, כפי שהעלתה הביקורת, בקשתם הראשונה של היוזמים הייתה לקבלת רשיון להקמת מלון בן 60 חדרים, שצומצמה לאחר מכן לרשיון להקמת מלון בן 44 חדרים. מאידך כאשר אושר ליזמים, לפי פנייתם, להקים בקומה העליונה בית קפה פתוח, הפכו שטח זה — שלא לפי תנאי הרשיון — לחדרי לינה.

תשלום תמריצים הוא אחת הדרכים המקובלות לעידוד ענפי יצוא, לרבות תיירות חוץ, שהוא יצוא סמוי. המטרה, כפי שמשרד התיירות הגדיר לעצמו, במקרה זה, להכניס את המלון למסגרת של מתח מחירים, שהמשרד קבע — הושגה בסופו של דבר, ברם, לדעת הביקורת, חשוב, שסוג כזה של סיוע, ששיעוריו נקבעים לפי צורכי הענף כולו ולא לפי צרכים ספציפיים של מפעל בודד, אמנם יופעל בצורה עקיבה ותוך צמידות לקריטריונים כלליים. על כן אין התמריץ נושא למשא ומתן. שינוי ההחלטה, בדעבד, בדבר תשלום תמריצים אינו רצוי גם מבחינת סדרי מינהל תקינים. עוד ציינה הביקורת, שתפקיד התמריצים לשמור על רמת מחירים רצויה בענף התיירות והם לא נועדו לתמיכה במפעלים בודדים, שמפאת היקפם המצומצם או מסיבות אחרות אינם יכולים להגיע לרווחיות, תוך שמירה על אותה רמת מחירים רצויה.

הקמת מלון דירות בירושלים

באוגוסט 1968 הגישה שותפות אמריקנית (להלן — השותפות) בקשה למרכז ההשקעות לאשר לפי החוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט—1959, תוכנית להקמת מלון דירות בירושלים, על שטח של 4.7 דונם, שיכיל 100 דירות, בהשקעה של 10 מיליון ל"י. מרכז ההשקעות אישר את התוכנית והודיע כי המלון שיוקם וההשקעות וההלוואות למימון הקמתו, יהיו למפעל להשקעות ולהלוואות מאושרים במובן החוק הנ"ל, בתנאי שתוקם חברה שתהיה בעלת המלון, וכי המימון יכלול הון עצמי בשיעור של 45% מכלל ההשקעה. בינואר 1970 הקימה השותפות חברה (להלן — חברה א') לצורך הקמת מלון הדירות. חברה זו החליטה בפברואר 1970 להרחיב את תוכנית ההקמה של המלון: הגדלת מספר הדירות ל-150, שיכללו 375 חדרים, בהשקעה כוללת של 21 מיליון ל"י; המימון יכלול הון עצמי והלוואות בעלים בשיעור כולל של 45% בקירוב. מרכז ההשקעות אישר את השינויים האלה ב-18.5.1970.

במחצית השנייה של שנת 1970 פתחה השותפות במשא ומתן עם החברה לישראל במגמה לשתף אותה בביצוע הפרוייקט של הקמת מלון הדירות. בעקבות משא ומתן זה ייסדה החברה לישראל ב-28.12.1971 חברה (להלן — החברה), שקיבלה על עצמה לבצע את הקמת מלון הדירות במקומה של חברה א'. בנובמבר 1971 הסב מנהל מרכז ההשקעות את האישור, שהוצא על שם חברה א' לחברה שהייתה אז ביסוד.

הון המניות הרשום של החברה בעת ייסודה היה 47.1 מיליון ל"י, מחולק כלהלן (בל"י):

66,000	66 מניות ניהול א' של 1,000 ל"י כל אחת
33,000	33 מניות ניהול ב' של 1,000 ל"י כל אחת
12,002,000	12,002 מניות רגילות א' של 1,000 ל"י כל אחת
35,000,700	33,334 מניות רגילות ב' של 1,050 ל"י כל אחת (\$250)
47,101,700	סה"כ

מניות ניהול מקנות לבעליהן זכות בלעדית של בחירת כל חברי מועצת המנהלים של החברה; מניות רגילות ב' מונפקות לתושבי חוץ, והן מקנות לבעליהן זכות דיור בדירות * ; לגבי כל דירה נקבע מספר מניות הדרוש לצורך רכישת זכות הדיור בה, וזאת בהתחשב בגודל הדירה ובקומה, שהוא שוכנת בה; מניות רגילות א' מונפקות ליזמים. לצורך קבלת דיבידנד, מתחלקים בעלי המניות לשתי קבוצות: בעלי מניות רגילות ב' מצד אחד ושאר בעלי המניות מצד שני; הדיבידנד, שיוכרו על ידי החברה ייחלק שווה בשווה בין שתי קבוצות אלה; ההכנסה, שתתקבל מהשכרת הדירות, כשהן לא יהיו בשימוש בעליהן — בעלי מניות רגילות ב' — לא תהווה הכנסה של החברה, אלא תחולק אף היא שווה בשווה בין שתי הקבוצות.

לאחר התאגדותה רכשה החברה את זכויותיה והתחייבויותיה של חברה א' תמורת הקצאת מניות: לחברה א' הוקצו מניות רגילות א' ולשותפות הוקצו מניות רגילות ב'. לשותפות ניתנה גם אפשרות לרכוש זכויות דיור ב-7 דירות בהנחה של 24% בקירוב.

אשר למניות ניהול, הוקצו לשותפות 33 מניות ניהול ב', ובדרך זו היא רכשה שליש של השליטה על החברה. 66 מניות ניהול א' הוקצו לחברה לישראל, והיא מרכנת אפוא שני

* המחיר של מניות רגילות ב' צמוד למדד הבנייה, כשהמדד הבסיסי הוא 128.1 נקודות — מדד הבנייה באוקטובר 1971, כשהחל בעבודות הבנייה.

שלישים של השליטה על החברה. אם יימכרו כל המניות, יהיה חלקם של בעלי מניות רגלי-
לות ב' — רוכשי הדירות — בהון המניות של החברה 74% לעומת 26% — חלקם של
בעלי מניות א'.

החברה ערכה שינויים בתכנון המלון והחליטה להוסיף חמש קומות מגורים בתוספת השקעה
של 36.7 מליון ל"י, לרבות התייקרויות, שחלו מאז נערך אומדן ההשקעה הכוללת בסך
21 מליון ל"י. ההשקעה המתוכננת להקמת המלון, לרבות ציודו וריהוטו, הסתכמה אפוא
בסך 57.7 מליון ל"י ונועדה להקמת מלון דירות, שיכיל 414 חדרים (180 חדרי מלון רגילים
ו-72 דירות בנות 234 חדרים). ההשקעה תמומן, לפי התוכנית, כלהלן:

מליוני ל"י

7.5	השקעה בהון מניות רגילות א' ובמניות ניהול בסך של 4.1 מליון ל"י ו-0.8 מליון \$
31.1	השקעה בהון מניות רגילות ב' בסך של 7.4 מליון \$
29.4	הלוואות בעלים בסך של 7 מליון \$
68.0	

לבקשת החברה ממארס 1972 ובהמלצת משרד התיירות אישר מרכז ההשקעות בספטמבר
1972 כי:

(א) תוספת ההשקעה בהון המניות וההלוואות האמורות יוכרו כמפעל וכהשקעות
מאושרים וכהלוואות מאושרות.

(ב) מועד השלמת ביצוע הפרוייקט יוארך עד 30.6.1975.

(ג) יש לראות את היום 18.5.1970, שבו אושרה תוספת השקעה בסך 11 מליון ל"י
(מ-10 מליון ל"י ל-21 מליון ל"י), כתאריך לצורך מניין שנות ההטבות לפי החוק
לעידוד השקעות הון, במקום התאריך 29.8.1968, שבו אושרה התוכנית המקורית.

(ד) בעל מניות רגילות ב', שיעמיד לרשות החברה את הדירה, שהוקנתה לו זכות
שימוש בה, יהיה זכאי לקבל מהחברה תשלום, אשר שיעורו ייקבע בהתאם למספר
הימים, שבהם הועמדה הדירה לרשות החברה, וזאת נוסף על הדיבידנד השנתי;
ההכנסות, הנובעות מהעמדת הדירות לרשות החברה, ייחשבו אצל מקבליהן כהכנסה
מהשקעה מאושרת, ובמשך חמש השנים הראשונות, שבהן תשולם הכנסה כזו, היא
תהיה, לאחר ניכוי הוצאות ההחזקה, חייבת במס הכנסה בשיעור של 25%.

בספטמבר 1972 פרסמה החברה תשקיף בקשר להוצאת 27,028 מניות רגילות ב' לתושבי
חוץ בערך נקוב של 28.4 מליון ל"י במטבע חוץ (\$ 6,757,000). עד סוף ספטמבר 1974
נשארו רק שש דירות, שלא נמכרו עוד, והתקבולים של החברה על חשבון מניות רגילות ב',
שהוקצו על ידי החברה, הסתכמו לאותו תאריך ב-24.4 מליון ל"י בקירוב.

עבודות הבנייה של המלון החלו באוקטובר 1971 ונסתיימו בסוף שנת 1974. ההשקעה
בפרוייקט זה הסתכמה ב-55 מליון ל"י ליום 30.9.1974. בהתאם לתשקיף, ניהול מלון הדירות
על ידי החברה לישראל.

בחודשים אוקטובר ונובמבר 1973 בדק משרד מבקר המדינה את ההסדרים, שנעשו בין
משרד האוצר, משרד התיירות, מרכז ההשקעות, מינהל מקרקעי ישראל ועיריית ירושלים
לבין חברה א', החברה והחברה לישראל; נבדקו גם ההטבות, שניתנו בקשר להקמת מלון
הדירות. הביקורת נערכה באגף החשב הכללי באוצר ובשאר המשרדים הנוגעים בדבר.
להלן עיקר ממצאי הביקורת.

היקף השתתפות החברה לפיתוח מפעלי תיירות בהקמת הפרוייקט

1. שתי התכניות שהוגשו למרכז ההשקעות בקשר למימון ההשקעה בהקמת מלון הדירות, התבססו על מימון עצמי בשיעור של 45% מאומדן ההשקעה, ועל הלוואות של החברה לפיתוח מפעלי תיירות בשיעור של 55% ממנה. החברה לפיתוח מפעלי תיירות, בהמלצת משרד התיירות, אישרה הלוואה בשיעור של 55% מההשקעה — השיעור הנהוג לגבי הקמת מלונות בירושלים — אך התנתה את האישור בכך, שהיזמים יקיימו את התנאים, שקבע משרד התיירות לגבי הלוואות להקמת מלון דירות. תנאים אלה קובעים, כי על מקבל הלוואה להחזיר לחברה לפיתוח מפעלי תיירות, עם מכירת כל דירה, הן במזומנים והן על ידי עסקה במניות, את החלק היחסי של הלוואה לאותה דירה. הלוואה הסופית תהיה איפוא בגובה 55% מההשקעה, לאחר שהופחתה ממנה התמורה, שנתקבלה ממכירת הדירות.* הטעם לתנאים הנ"ל הוא, שנטל המימון על החברה המקימה מלון דירות, הוא קטן יחסית לעומת הנטל שבהקמת מלון רגיל, מאחר שחלק מההשקעה מכוסה על ידי התמורה ממכירת הדירות. כשהטיפול בהקמת מלון הדירות עבר לידי החברה לישראל ונודע לה על התנאים הנ"ל, פנתה חברה זו, בספטמבר 1971, לחברה לפיתוח מפעלי תיירות והודיעה לה, תוך הסתמכות על מכתבים של משרד התיירות והחברה לפיתוח מפעלי תיירות, כי אושר לפרוייקט מתן הלוואה בשיעור 55% מסך ההשקעה בפרוייקט, כולל ההשקעה בדירות. בתשובה על פנייה זו, הסב יושב ראש מועצת המנהלים של החברה לפיתוח מפעלי תיירות במכתבו מ-6.10.1971, את תשומת הלב לתנאים, שתוארו לעיל, וציין, כי מועצת המנהלים אינה יכולה לסטות מן התנאים המקובלים ולאשר לחברה לישראל הסדר יוצא דופן אשר ייצור תקדים מסוכן. בעקבות פנייה של החברה לישראל למשרד התיירות בעניין זה, הודיעה הנהלת משרד התיירות במכתבה מ-19.10.1971 לחברה, כי יש לאשר לה הלוואה בשיעור של 55% מההיקף הכספי של הפרוייקט, כולל השקעה בדירות שבמלון, וזאת לנוכח הבטחות, שניתנו ליזמים בספטמבר 1968 ודצמבר 1970 על ידי עובדים בכירים של משרד התיירות והחברה לפיתוח מפעלי תיירות, וכי הנהלת משרד התיירות רואה חובה לעצמה לכבד הבטחות אלה.

עד ספטמבר 1974 הגיעה התמורה ממכירת דירות בדרך של הקצאת מניות, ל-24.4 מליון ל"י, כך שלמעשה אושרה לחברה הנ"ל הלוואה בסך העולה ב-13.4 מליון ל"י מעבר למקובל (55% מ-24.4 מליון ל"י). היקף הלוואה הנוספת הזאת יגדל עם קבלת תשלומים נוספים על חשבון מניות רגילות ב' שהוקצו, ועל ידי הקצאת מניות רגילות ב' בקשר לדירות נוספות שיימכרו.

2. לפי הוראות הנוהל, שהיו בתוקף בשנים 1971 ו-1972, הלוואות להקמת בתי מלון או בתי מלון דירות, נושאות ריבית עד 9%, ללא הצמדה, ולתקופה של 13.5 שנים. במכתבו לחברה לישראל מיום 6.10.1971, שהוזכר לעיל, הודיע יושב ראש מועצת המנהלים של החברה לפיתוח מפעלי תיירות, כי המועצה החליטה לכבד את ההבטחות שנמסרו בזמנן ליזמים על ידי משרד התיירות, "ולא העניק את הלוואה לתקופה של 18 שנה — בניגוד לתנאים המקובלים בחברה כיום".

3. ב-15.1.1971 הסכים החשב הכללי, לאחר שהייתה פנייה קודמת מצד היזמים להנהלת משרד האוצר, לתת הלוואה נוספת בשיעור של 8% מההשקעה המוכרת**. הלוואה הנוספת

* במידה והתמורה ממכירת הדירות כוללת רווח, תהיה הלוואה הסופית בשיעור שהוא פחות מ-55% מההשקעה האמורה.

** ההשקעה המוכרת היא ההשקעה במלון, כפי שאושרה על ידי רואה חשבון, למעט הוצאות מימון מהוונות והשקעה ברכישת זכויות בקרקע, שעליה מוקם בית מלון.

תהיה צמודה, תישא ריבית של 7½% ותינתן לתקופה של 15 שנה, כשבשלוש השנים הראשונות תשולם ריבית בלבד. החשב הכללי התנה מתן הלוואה נוספת זו בקבלת ההלוואה בהיקף של 55% מההשקעה המוכרת מהחברה לפיתוח מפעלי תיירות.

השימוש בכספי ההלוואה במטבע חוץ וביטוח שער

בדצמבר 1971 פנתה החברה לישראל לחשב הכללי והודיעה, כי היא עומדת לקבל הלוואה מחברה אירופית, באמצעות בעלי מניותיה, בסכום של 7 מיליון \$, בריבית של 1½% * מעל שער הריבית של הניירודולר הנקבע בכל שיש חודשים, ולתקופה של 12 שנה — בשש השנים הראשונות תשולם ריבית בלבד, ובשש השנים הנותרות קרן וריבית — וכי היא תלווה סכום זה לחברה למימון חלקי של הקמת מלון הדירות בהשקעה כוללת, הנאמדת ב-57.7 מיליון ל"י. הואיל וכתוצאה מקבלת ההלוואה מחוץ לארץ, תהיה החברה לפיתוח מפעלי תיירות פטורה מהשתתפות במימון ההקמה של מלון הדירות, ביקשה החברה ליש-ראל, לאשר ביטוח שער להלוואה של 7 מיליון \$.

עוד ביקשה החברה לישראל, שפרמיית הביטוח תשולם על ידי הממשלה, הואיל ועלות ההלוואה, שהחברה לישראל תקבל מחוץ לארץ, עלולה להגיע לשיעורים גבוהים בהרבה מ-8% — שיעור הריבית החל על ההלוואות הניתנות על ידי החברה לפיתוח מפעלי תיירות לפיתוח בתי מלון. מכתבה של החברה לישראל, כלל גם בקשה נוספת, שהביטוח יהיה לתקופה של 18 שנה, אף על פי שתקופת הפרעון היא 12 שנה, וזאת על סמך טיעון, שאלמלא ההלוואה מחוץ לארץ, היא הייתה זכאית לקבל הלוואה מהחברה לפיתוח מפעלי תיירות לתקופה של 18 שנה. בעקבות הבקשות הנ"ל ניתנו אישורים ונעשו הסדרים כלהלן:

(א) משרד התיירות אישר במכתבו לחשב הכללי מ-15.12.1971, שפרמיית הביטוח תשולם על ידי מתוך תקציבו, וכי הסכום המבוטח יהווה את ההשקעה המוכרת במלון הדירות, כפי שתקבע על ידי החברה לפיתוח מפעלי תיירות, ולא יעלה על 55% מההשקעה.

(ב) החשב הכללי אישר במשך שנת 1972 ביטוח נגד שינויים בשער הדולר להל-וואות בסך כולל של 3.5 מיליון \$, שהחברה קיבלה מהחברה לישראל, לשם מימון חלקי של הקמת מלון הדירות, תוך ציון שפרמיית הביטוח בשיעור של 4% תשולם מתקציב משרד התיירות. באוקטובר 1973 ביקשה החברה לישראל את החשב הכללי לבטח את היתרה של 3.5 מיליון \$ לא יאוחר מ-31.12.1973, וזאת משום שלפי תנאי ביצוע ההלוואה, כפי שנקבעו עם החברה האירופית, יש צורך להשתמש בכל הסכום של 7 מיליון \$ עד 31.12.1973. החשב הכללי הסכים לאשר את הביטוח על הסכום הנוסף, בתנאי שאת התמורה בלירות ישראליות תפקיד החברה לישראל אצל החשב הכללי כפקדון מיוחד, לפי תנאי ההלוואה של החברה האירופית ובצמוד לשער הדור-לר; החשב הכללי יסחר את כספי הפקדון בהתאם להתקדמות בעבודות ההקמה לפי חישוב פרופורציונלי ועל פי אישור רואה החשבון של החברה, ואישור של החברה לפיתוח מפעלי תיירות. החברה לישראל התנגדה להפקיד את הסכום השווה ל-3.5 מיליון \$ באוצר, ולבסוף הושג ההסדר הבא: החשב הכללי אישר לחברה ב-5.11.1973 ביטוח שער על ההלוואה הנוספת של 3.5 מיליון \$, שתתקבל מהחברה לישראל, בתוקף החל מ-1.12.1973, כך שהסכום הכולל המבוטח הוא 7 מיליון \$; אף על פי כן, במקרה

* כשהלוואה נקבלה למעשה מחוץ לארץ, החברר שחלקה — 5.5 מיליון דולר — נושא ריבית של 1.5% מעל שיעור הריבית של הניירודולר הנקבע בכל שיש חודשים, וחלק הנותר — 1.5 מיליון דולר — נושא ריבית בשיעור קבוע של 8%.

של שינוי שער הלירה, יהיה החשב הכללי אחראי על ביטוח סכום השווה ל-55% מההשקעה במלון הדירות, לתאריך שינוי השער, וזאת בהתאם לאישורים של רואה חשבון והחברה לפיתוח מפעלי תיירות.

בקשר לעריכת הסדרים אלה העלתה הביקורת:

(א) בדצמבר 1971, כשפנתה החברה לישראל לחשב הכללי וציינה, כי היא עומדת לקבל הלוואה מחוץ לארץ בסכום של 7 מליון \$ למימון חלקי של הקמת המלון, היא הודיעה שהסכום האמור, עם קבלתו, יופקד באוצר על ידי החברה או החברה לישראל, במחירי העלות, וישוחרר לצורך ביצוע תשלומים לקבלנים ולספקים. כפי שמתברר, העבירה החברה לישראל לחברה, סכום זה בשנת 1972, אך רק מחציתו הומרה לדירות ישראליות, ומחציתו השנייה נשארה מופקדת בבנק בחוץ לארץ * בריבית לפי שער היורודולר. לגבי הסכום של 3.5 מליון \$, שהומר במטבע ישראלי, אישר האוצר ביטוח שער במשך שנת 1972, אך מתברר שסכום זה לא הופקד באוצר לצורך שחרורו בהדרגה. ההלוואה מחוץ לארץ מהווה, לדברי החברה, תחליף להלוואה מהחברה לפיתוח מפעלי תיירות, ומן הראוי היה אפוא לנהוג בהתאם לנהוג של חברה זו, שלפין כספי הלוואה למפעל תיירותי מועברים בשיעורים תקופתיים על יסוד ההשקעות, המתבצעות למעשה בהקמת הפרויקט. אילו נהג החשב הכללי כך, הרי על יסוד קצב ההשקעה בהקמת מלון הדירות, היה משחרר לחברה את הסכום של 3.5 מליון \$ בהדרגה במשך השנים 1972 ו-1973. אי הפקדת הסכום הזה, באוצר כאשר מצד שני, קיבלה החברה תשלומים על חשבון המניות שהפיצה, הביאה לכך, שבדי החברה נוצרו במשך שתי שנים אלה עודפי כספים.

עוד בדצמבר 1971 הודיע החשב הכללי לחברה לישראל, כי הוא מקטין את היקף ההלוואה מ-63% ל-55%. שנה לאחר מכן, בדצמבר 1972, ציינה החברה לישראל במכתבה לחשב הכללי כי בישיבה שנתקיימה אצלו, הוסכם, שהיא תוותר על תוספת ההלוואה בשיעור של 8% מההשקעה, וכנגד זה יעמוד הכסף מההלוואה האירופית לרשותה, וכי באותה ישיבה היא הסכימה לראות בכך פיצוי על הקטנת אחוז ההלוואה מ-63% ל-55%. החשב הכללי לא הגיב על הודעה זו.

בחודשים הראשונים של שנת 1974 משכה החברה סכום של 2.5 מליון \$ מתוך הפקדון של 3.5 מליון \$ בבנק בחוץ לארץ, שלגביו אישר החשב הכללי ביטוח שער. בנובמבר 1973 (ראה לעיל), בגלל עודפי כספים השתמשה החברה בסכום המשיכה למתן הלוואות במטבע ישראלי למפעלים שונים. רק במחצית השנייה של שנת 1974 נוצל סכום זה לביצוע תשלומים הקשורים עם הקמת המלון. יתרת הפקדון בבנק בחוץ לארץ בסכום של 1 מליון \$, הייתה עוד מופקדת בבנק זה, בתאריך שינוי שער הלירה ב-10.11.1974.**

יוצא אפוא שמתוך הלוואה מחוץ לארץ בסכום של 7 מליון \$ שעד דצמבר 1973 הייתה רק מחציתו מבוטחת ומכאן ואילך היה מבוטח במלואו על חשבון תקציב המדינה, רק סכום של 6 מליון \$ שימש עד סוף שנת 1974 לצורך השקעה בהקמת המלון. בעודפי הכספים, שנוצרו בשל אי-הפקדת סכום זה באוצר, השתמשה החברה לצורך מתן הלוואות למפעלים מקומיים.

* לפי ההערה במאגזנים של החברה ליום 31.12.1972 ו-31.12.1973, לא ניתן למשוך את הסכום הזה, כל עוד לא גרשמה משכנתא, ראשונה על בית המלון ועל הקרקע לטובת החברה האירופית, שנתנה את ההלוואה.

** החברה הודיעה לחשב הכללי ב-9.12.1974, לצורך ביטוח שער, כי הסכום של 1 מליון \$ יומר לפי 6 ליי לזולר.

(ב) החשב הכללי ביטח את הסכום של 3.5 מליון \$ עוד לפני שקיבלה החברה את ההלוואות מהחברה לישראל, כפי שמתברר מהטבלה הבאה.

הסכומים שנתקבלו על ידי החברה ותאריכי קבלתם		הסכומים שבוטחו ותאריכי הביטוח	
תאריך	מליוני \$	תאריך	מליוני \$
26.7.1972	2.1	18.1.1972	1.0
15.12.1972	0.4	29.6.1972	1.1
29.12.1972	1.0	19.12.1972	1.4
	<u>3.5</u>		<u>3.5</u>

על פי ההתחייבות של משרד התיירות לביטוח שער, רק סכום של 6.7 מליון ל"י צריך היה להיות מבוטח לסוף שנת 1972 (55% מההשקעה המוכרת בסכום של 12.2 מליון ל"י לפי מאזן החברה ליום 31.12.1972) ואילו למעשה בוטח סכום של 14.7 מליון ל"י (3.5 מליון \$).

(ג) הואיל ועד ל-30.9.1974 אושרה הלוואה העולה בסך 13.4 מליון ל"י על הסכום לפי השיעור המקובל, גדל באותו סך גם הסכום המבוטח.

(ד) ב-14.12.1971 פנתה החברה לישראל אל האגף למטבע חוץ באוצר. בפנייתה היא טענה כי מאחר שההלוואה בסך 7 מליון \$ נועדה להחליף את הלוואת החברה לפיתוח מפעלי תיירות, והיות ותקופת פרעון ההלוואה הממשלתית היא ל-18 שנה, בעוד שההלוואה מהחברה האירופית היא ל-12 שנה בלבד, היא מבקשת אישור האגף למטבע חוץ לכך, שב-15.3.1984 — תאריך פרעון השיעור האחרון של ההלוואה — היא תוכל להאריך את פרעון יתרת הקרן, כפי שתהיה באותו תאריך, לשש שנים נוספות. המפקח על מטבע חוץ נתן את הסכמתו לכך. ב-14.6.1972 פנה החשב הכללי למפקח על מטבע חוץ בבקשה, שימצא לו אישור על ההלוואה בסך של 7 מליון \$ ותנאיה, וזאת בקשר לדיון בבקשה של החברה לישראל בעניין ביטוח שער להלוואה זו. המפקח על מטבע חוץ הודיע לחשב הכללי ב-4.7.1972, כי הוא אישר את ההלוואה של 7 מליון \$ לתקופה של 18 שנה. על סמך אישור זה נתן החשב הכללי בדצמבר 1972 את הסכמתו לביטוח לתקופה של 18 שנה. יוצא איפוא כי לגבי ביטוח שער לוח הסילוקין בנוי כך, כאילו תקופת הפרעון של ההלוואה היא 18 שנה, אף כי החברה האירופית, שנתנה את ההלוואה, טרם הסכימה להארכת התקופה מעבר ל-12 שנה.

חכירת קרקע שעליה הוקם המלון ורכישתה על ידי החברה

לאחר שמשרד התיירות ומרכז ההשקעות אישרו את תכנית הקמת מלון הדיירות בסוף שנת 1968 והמליצו בפני מינהל מקרקעי ישראל להחכיר קרקע ליוזמים (השותפות) בשטח של כ-5 דונם, ביקש מינהל מקרקעי ישראל את השמאי הממשלתי להעריך את הקרקע. ב-12.12.1968 נתקבלה שומה של השמאי הממשלתי בסכום של 3 מליון ל"י, דהיינו, 600 ל"י למ². בעקבות ערעור של היוזמים תיקן השמאי הממשלתי ב-5.1.1969 את השומה והעמיד את המחיר על 480 ל"י למ². ביולי 1969 הוסכם בין משרד האוצר, לבין מינהל מקרקעי ישראל ועיריית ירושלים, כי השטח, שיינתן ליוזמים, יהיה בהיקף של 4.7 דונם ויימסר על ידי המינהל. מאחר שחלק משטח זה נמצא בבעלותה של עיריית ירושלים, הסכימו המינהל והעירייה לעשות עסקת חליפין, שלפיה תעביר העירייה למינהל את חלקה בשטח הנ"ל.

תמורת קרקע, שהמינהל יעמיד לרשות העירייה במקום אחר בירושלים. המינהל נתן אופציה ליזמים לבדוק את אפשרויות הקמת מלון הדירות על השטח האמור ולדרוש מהמינהל, שיערוך הסכם פיתוח עמם או עם החברה, שתוקם על ידם. האופציה הורכבה מפעם לפעם עד יולי 1971. ביוני 1971 הוחלט לאשר החכרת השטח ליזמים לתקופה של 49 שנה החל מ-1.1.1970. בעקבות בקשה של חברה א' למכור לה את השטח, החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה בינואר 1972 לאשר את מכירת השטח. בנובמבר 1972 החליטה הנהלת מינהל מקרקעי ישראל על התנאים, שבהם יימכר השטח (ראה להלן). הסכם המכר בין המינהל לבין החברה נחתם ביולי 1973. לפי הסכם זה, התחייב המינהל לרשום את הבעלות על הקרקע על שם החברה לאחר שחברה זו תשלם את פיתוח המגרש והקמת המלון. מסיבה זו גם לא ניתן היה לרשום משכנתא על הקרקע לטובת החברה לישראל, כבטוחה להלוואה בסך 7 מליון \$, שהיא נתנה לחברה (ראה לעיל).

בדיקת ההסדרים עם עיריית ירושלים להקמת מלון הדירות וההסדרים עם המינהל לחכירת הקרקע על ידי חברה א' ורכישתה על ידי החברה, העלתה:

(א) לצורך רכישת זכויות בנייה נוספות, נדרשו היזמים על ידי עיריית ירושלים לרכוש חלקה סמוכה למגרש, שעליו יוקם מלון הדירות, ולהעמידה לרשות העירייה, כדי שתשמש גן ציבורי. היזמים שילמו את מחיר הרכישה, שהגיע ל-850,000 ל"י, אולם השיגו את השתתפות האוצר בשיעור של 60% ממחיר הרכישה, דהיינו, 510,000 ל"י*. הסכום הזה הופקד על ידי האוצר במאוס 1970 בבנק מסחרי לצורך מתן הלוואה לחברה.

תנאי ההלוואה הם:

ריבית בשיעור של 8%; תקופת פרעון של 15 שנה; במשך שתי השנים הראשונות תהווה הריבית ולא ישולם כל תשלום על חשבון קרן ההלוואה; בשתי השנים הבאות תשולם ריבית בלבד בתשלומים רבע-שנתיים שווים ורצופים; ב-11 השנים הבאות תוחזר קרן ההלוואה בצירוף הריבית, ב-44 תשלומים רבע-שנתיים שווים ורצופים. ההלוואה היא בלתי צמודה וניתנה על אחריות האוצר. תנאי הפקדון של האוצר חופפים את תנאי ההלוואה, פרט לריבית, שנקבעה בשיעור של 7.5%, כך שמרווח הבנק הוא 0.5%.

בקשר לעסקה זו העיר משרד מבקר המדינה לאוצר כדלקמן:

לאחר שהושג ההסדר, שלפיו ויתרה החברה על זכותה לקבל הלוואה מהחברה לפיתוח מפעלי תיירות, תמורת אישור לביטוח שער על סכום השווה ל-55% מההשקעה המוכרת בהקמת מלון הדירות, מן הראוי היה, לדעת הביקורת, לדאוג לכך, שהחברה, תחזיר לאוצר הסכום של 510,000 ל"י, שניתן כהלוואה לחברה א' באמצעות בנק מסחרי**. דבר זה נתחייב גם מן העובדה, שבבקשה, אשר הגישה החברה למרכז ההשקעות במאוס 1972 בקשר לאישור תוספת ההשקעה כחלק מהמפעל המאושר, היא הצביעה על שני מקורות מימון להקמת מלון הדירות — הון עצמי והלוואה מחברה האירופית — כשבאומדן ההשקעה להקמת מלון הדירות כלולה גם ההשקעה של 850,000 ל"י — מחיר הרכישה של החלקה האמורה.

(ב) חישוב דמי החכירה, כאמור לעיל, נעשה על יסוד שווי הקרקע. במסגרת הפעולות לעידוד הקמתם של בתי מלון בירושלים מינו משרד האוצר ומשרד התיירות בסוף שנת 1968 ועדה לקביעת מחירי קרקע, שתוקצה להקמת בתי מלון בירושלים, בהרכב סגן שר

* אנף התקציבים יצר פרט תקציבי חדש, בשם "הלוואה לרכישת קרקע לבתי מלון" על ידי העברה מהרזרבה, בשנת הכספים 1969, תוך מתן הודעה לוועדת הכספים של הכנסת.

** בעקבות רכישת זכויותיה והתחייבותיה של חברה א' על ידי החברה ביקש הבנק המסחרי מהאוצר את הסכמתו להעביר את ההלוואה בסך 510,000 ל"י על שם החברה. הסכמת האוצר ניתנה בדצמבר 1972.

האוצר, סגן שר התיירות, מנכ"ל משרד האוצר ונציגי אגף התקציבים, משרד התיירות ורשות ההשקעות. ועדה זו החליטה, שמחיר הקרקע לבתי מלון בירושלים לא ייקבע לפי הערכת השמאי הממשלתי, אלא לפי מספר החדרים שהמלון עומד להקים, בהתאם למודד מסוים, שנע בין 1,100 \$ לבין 1,300 \$ לחדר. ההפרש בין מחיר העידוד הזה לבין הערכת השמאי הממשלתי, במידה שיתהווה, ישולם על ידי משרד האוצר למינהל מקרקעי ישראל (ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 417, 418 ו-627).

ב-7.6.1971 קבעה הוועדה הבינמשרדית, כי ערך הקרקע, שעליו יוקם מלון הדירות, יחושב בסכום של 1,300 \$ לחדר, דהיינו 538,200 \$ לפי 414 חדרים, שייבנו במלון הדירות (1,883,700 ל"י לפי שער של 3.5 ל"י לדולר). בהתאם לכך נתבקשה חברה א' לשלם דמי חכירה ראשוניים בסכום של 40% משווי הנ"ל של הקרקע ודמי חכירה שנתיים בשיעור של 5% מיתרת השווי של הקרקע, לאחר ניכוי דמי החכירה הראשוניים. מאידך גיסא, הופנתה דרישה לאוצר לשלם למינהל את הסכום של 372,300 ל"י, המהווה את ההפרש בין ערך הקרקע בסכום של 2,256,000 ל"י, שנקבע על ידי השמאי הממשלתי (4,700 מ"מ $\times$ 480 ל"י למ"מ), לבין מחיר העידוד של 1,883,700 ל"י. אגף התקציבים דאג לכיסוי תקציבי להפרש של 372,300 ל"י במסגרת תקציב פיתוח התיירות: מחצית ההפרש — בשנת 1973, ומחציתו — בשנת 1974. הפרט התקציבי הוא "מענקי עידוד לקרקעות בתי מלון".

ב-4.7.1971 החליטה הוועדה הבינמשרדית לקבוע את ערך הקרקע על יסוד 341 חדר, אף על פי שמספר החדרים המתוכנן הוא 414, דהיינו 443,300 \$ (1,551,550 ל"י לפי שער של 3.50 ל"י לדולר), כך שההפרש בין מחיר עידוד זה לבין שומת השמאי הממשלתי בסך 2,256,000 ל"י הוא 704,450 ל"י. הפרש זה ישולם, לפי החלטת הוועדה, על ידי האוצר. בעניין מספר החדרים נאמר בהחלטה כי:

"בהתאם להודעת משרד התיירות, יהיו במלון 341 חדרים".

בתיקי משרד התיירות לא נמצאה הודעה כנ"ל לוועדה. מתברר, שהמספר 341 הוא מספר החדרים, שניתן לבנות בשטח הבנוי של מלון הדירות, כפי שאושר על ידי העירייה (15,350 מ"מ), כשהשטח ברוטו של כל חדר הוא 45 מ"מ * הביקורת העלתה, שלגבי בתי מלון אחרים בירושלים נקבע ערך הקרקע על יסוד מספר החדרים, שייבנו לפי תוכנית מאושרת (ראה דו"ח שנתי 24 עמ' 418 ו-419) ולא על יסוד שיטת החישוב הנ"ל. מתברר, שקביעת מספר חדרים קטן מן המתוכנן, ובעקבות זה הקטנת מחיר הקרקע בסכום של 332,150 ל"י (73 חדרים $\times$ 1,300 \$ לפי 3.5 ל"י לדולר) נעשתה תמורת ויתור מצד חברה א' על קבלת הלוואה נוספת בשיעור של 8% מההשקעה בהקמת מלון הדירות, שהובטחה לה על ידי החשב הכללי בינואר 1971.

בדצמבר 1972 שוב הסתמכה החברה על אותו ויתור בעניין אי הפקדה באוצר של כספי הלוואה מהחברה האירופית בסכום של 7 מליון \$.

בהסכם המכר מיולי 1973 נקבע מחיר המכירה של הקרקע בסכום של 1,551,550 ל"י, צמוד לדולר בשער של 3.50 ל"י לדולר (\$443,300), בניכוי כל התשלומים, שנעשו על ידי חברה א' והחברה על חשבון דמי חכירה (ראשוניים ושנתיים). הסכום הכולל, ששולם למינהל, הוא 1,744,659 ל"י והוא מורכב ממחיר המכירה שנקבע בתוספת הפרשי הצמדה על אותם הסכומים, ששולמו אחרי שינוי שער החליפין של הלירה באוגוסט 1971, וריבית בשיעור של 8%, החל מ-1.1.1970 ועד תאריך התשלום בפועל של דמי החכירה ושל יתרת החוב המגיע.

* אחד התנאים שמציב משרד התיירות לצורך אישור דרגה של 5 כוכבים לבית מלון הוא שהשטח של כל חדר יהיה 45 מ"מ, כולל החלק היחסי של השטחים הציבוריים (פרחוזורים וכו') ושל שטחי השירותים (אולמות כניסה, חדרי ישיבות, מטבחים, וכו'). תנאים אלה מתייחסים לבית מלון רגיל ולא למלון דירות.