

משרד התיירות

פעולות ביקורת

נבדקו הפעולות הכרוכות בהקמת משרד התיירות. נערכה ביקורת על סיוע שניתן להקמת מלון גדול בירושלים.

הקמת משרד התיירות

בדצמבר 1964 החליטה הממשלה להעביר את הטיפול בנושא התיירות ממשרד ראש הממשלה למשרד חדש שהקימה — משרד התיירות. מאז ועד ליוני 1977 הפקידה הממשלה את הטיפול הממלכתי בענייני תיירות במשרד ממשלתי עצמאי. עם כינון ממשלה חדשה, ביוני 1977, היא החליטה לשנות את מבנה משרדה, בכלל זה לאחד את משרד המסחר והתעשייה (כשמו אז) ואת משרד התיירות למשרד אחד שייקרא משרד התעשייה, המסחר והתיירות (להלן משרד התמ"ת). תפקידיו היחודיים של משרד התיירות רוכזו במשרד המאוחד בידי יחידה מקצועית חדשה — מינהל התיירות.

הטיפול בענייני תיירות היה במשך ארבע שנים במסגרת משרד התמ"ת. באוגוסט 1981, החליטה הממשלה לשנות את המבנה הארגוני הנוגע לענייני תיירות ולהחזירו לקדמותו: לפי סעיף 33(א) לחוק יסוד: הממשלה, הוחלט לחזור ולהקים את משרד התיירות כמשרד נפרד, שעליו יהיה ממונה שר התיירות. הממשלה העבירה לשר את כל הסמכויות הנוגעות לענייני תיירות, שהיו בידי שר התמ"ת, ושם משרד התמ"ת שונה למשרד התעשייה והמסחר. עוד החליטה הממשלה — לפי סעיף 33(ב) לאותו חוק — להעביר למשרד החדש את תחומי הפעולה של מינהל התיירות שבמשרד התמ"ת. באוגוסט אותה שנה היא החליטה למנות מנהל כללי למשרד התיירות.

בסוף 1977 בדק משרד מבקר המדינה חלק מהפעולות שנעשו בעקבות איחוד המשרדים וממצאי הבדיקה הובאו בדו"ח שנתי 28 (עמ' 219—224); ממצאי מעקב הובאו בדו"ח שנתי 29 (עמ' 914—917) ובדו"ח שנתי 31 (עמ' 929—933). בינואר 1982 בדק משרד מבקר המדינה היבטים אירגוניים ותקציביים של הפרדת המשרדים והקמתו מחדש של משרד התיירות (להלן — המשרד).

1. מינהל התיירות, שהוקם בסוף 1977, כלל בתוכו, ללא שינויים, את שלושת האגפים המקצועיים — ייעודיים של משרד התיירות: שירותי תיירות, עידוד התיירות ותכנון וכלכלה בתיירות. מקום משכנו של המינהל נשאר באותו מבנה שבו משרד התיירות. לעומת זאת, היחידות למינהל ולשירותים מוגזגו במלואן במשרד המאוחד. היחידות שמוזגו היו: ייעוץ משפטי, גזברות, כוח אדם, ובינוי נכסים אפסנאות ומשק (בנא"מ). במשרד המאוחד פעל סמנכ"ל אחד לאמרכלות וחשב אחד. בעקבות המיזוג בוטלו 25 תקנים: 4 בלשכת שר התיירות שבוטלה, 5 בלשכת המנכ"ל שבוטלה ו-16 בתחומי גזברות, משק וכוח אדם.

2. בהחלטת הממשלה מאוגוסט 1981 ניתנה הוראה כוללנית בדבר העברה של סמכויות שר התמ"ת ושל תפקידי מינהל התיירות, לשר ולמשרד החדשים. ברם, להחלטה לא נילוו הוראות משלימות בדבר משאבים נוספים שיועמדו לרשות המשרד החדש, בעיקר לגבי תקציב וכוח אדם למינהל ולשירותים כלליים. בתקופת ההקמה של המשרד החדש הייתה בתוקף הוראת הקפאה של תקציב וכוח אדם במשרדי הממשלה, על כן, בלא החלטה מיוחדת, התקציבים וכוח האדם הדרושים להקמת המשרד צריכים לבוא על חשבון משרד התעשייה והמסחר (להלן — משרד התמ"ס), או מהעתדה שבתקציב המדינה.

3. בתחילת ספטמבר 1981 מינה מנכ"ל משרד התיירות צוות להכנת הצעה למבנה המשרד ושיא כוח האדם שלו — דהיינו המספר המירבי של עובדים שהמשרד רשאי להעסיק. ההצעה, שהוגשה לנציבות שירות המדינה (להלן — נשי"מ) ולאגף תקציבים שבאוצר,

מללה תכנית למבנה משרד ובה דרישה לשיא כוח אדם, שהסתכמה ב־298.5 משרות * . עד לינואר 1982 לא קיבל המשרד תשובה בכתב על הצעתו למבנה ולשיא כוח האדם. עוד ב־1977 המליץ מבקר המדינה, שצוות המורכב מצניגים של נש"מ, של אגף התקציבים ושל החשב הכללי, יכין נוהל להקמת משרד חדש, או להעברת תפקידים ממשרד אחד למשנהו **. נוהל זה היה דרוש, בין היתר, לשם טיפול בכקשת המשרד. התברר, שהוכנה טיוטת נוהל אך היא לא אושרה עדיין.

כך בכך עם פניית המשרד לנש"מ ולאגף התקציבים קיים הצוות דיונים עם נציגי משרד התמ"ס על המשאבים שיועברו אליו ממשרד זה. בדיונים הייתה הסכמה לגבי העברה מלאה של התקציב ושיא כוח האדם הנוגעים ליחידות המקצועיות — היינו למינהל התיירות, וכן לגבי עובדי מינהל ושירותים שמקום עבודתם היה בבניין שבו שכן מינהל התיירות. עוד הייתה הסכמה לגבי העברתם של המבנה והציוד שעמדו לשימוש מינהל התיירות. חילוקי הדעות בין נציגי המשרדים התמקדו בשאלת התקנים של עובדי מינהל ושירותים כלליים, שהועברו בעת המיזוג למשרד התמ"ס (כשמו אז), ועל מספר התקנים בתחום זה שעל משרד התמ"ס לוותר עליהם לטובת המשרד החדש. כמו כן היו חילוקי דעות לגבי פריטי ציוד, שהועברו בעת המיזוג לבניין הראשי של משרד התמ"ס. יציין, שבעת העברת הציוד לא נערך פרוטוקול על פריטי ציוד משרדי שהוחלט להעבירם מבניין מינהל התיירות לבניין הראשי של משרד התמ"ס.

4. באוגוסט 1981 הוקם המשרד והחל להתארגן לפעולה, אך רק בחודשים אוקטובר ונובמבר אותה שנה קיבל את ההרשאה החוקית להוצאה תקציבית ולהעסקת כוח אדם. חוק התקציב לשנת הכספים 1981, התשמ"א—1981, מאפשר, בעת הצורך, העברה של תקציב וכוח אדם ממשרד למשרד. על פי סעיף 9(ד) לחוק זה, רשאי שר האוצר, בהודעה לוועדת הכספים של הכנסת, להעביר כל סכום או מספר משרות מסעיף תקציב אחד למשנהו אם הדבר נדרש מחמת שינויים במבנה של משרדי הממשלה או בתפקידיהם, ובלבד שהסכומים המועברים, כאמור, יוצאו למטרות שלהן הוקצבו, והמשרות המועברות, כאמור, ישמשו למטרות שלהן הוקצבו. סמכות זו הופעלה בחודשים אוקטובר ונובמבר אותה שנה, כאשר אגף התקציבים הודיע לוועדת הכספים של הכנסת על העברת הרשאה להוצאת תקציב ולהעסקת כוח אדם מסעיף "משרד התעשייה והמסחר" לסעיף תקציב חדש "משרד התיירות". להלן פרטי התקציב שהועבר :

תאריך אישור ההעברה	שיא כוח אדם מועבר	תקציב מועבר (1) (באלפי שקלים)	תחום פעולה במשרד התיירות	סמל תחום פעולה
22.11.81	40.5	10,305	מינהל ושירותים כלליים	37/01
19.11.81	104	14,570	שירותי תיירות בישראל	37/02
19.11.81	53	84,450	עידוד תיירות	37/03
19.11.81	10	4,410	חכנון וכלכלה בתיירות	37/04
19.10.81	—	70,000	פיתוח תשתית תיירותית	78/01
19.10.81	—	262,000	סיוע למלונות ולפרוייקטים אחרים	78/02

(1) הסכומים אינם כוללים הרשאה להוצאה מותנית בהכנסה.

הטבלה מראה על העברה תקציבית בסך של 446 מיליון שקל : תקציב רגיל בסך של 114 מיליון שקל, ותקציב פיתוח בסך של 332 מיליון שקל ; שיא כוח האדם שהועבר היה 207.5 משרות.

5. בין השנים 1977—1981 היו כמה צמצומים בשיא כוח האדם במשרדי הממשלה. ביחידות המקצועיות, שהועברו בשלמותן אל המשרד המאוחד וממנו אל המשרד החדש היה, לפי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, צמצום בשיעור של 14% בשיא כוח האדם. צמצום בשיעור דומה היה גם

* בעניין טיפול נש"מ בהכנת תקנים וסיווג משרות ראה בדו"ח זה עמ' 143.

** ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 224.

במשרד התמ"ת כולו מהתקופה שלאחר המיזוג עד לתקופה שלפני ההפרדה. ניתן להניח, שהצמצום שחל ביחידות אלה היה חל על משרד התיירות כולו, אילו היה ממשיך להתקיים כמשרד עצמאי.

להלן טבלה ובה נתונים על שיא כוח האדם ב-1977 במשרד התיירות ערב האיחוד וכן שיא כוח האדם שהיה נשאר בו, בהנחה של צמצום בשיעור 14%, בהשוואה אל שיא כוח האדם שאושר למשרד החדש:

שיא כוח האדם				
	1981	1977 בצמצום של כ-14%	1977	תחום פעולה
הפרש				לשכות: שר, מנכ"ל ויועצים
(-) 3	13	16	19	אמרכלות
20.5 (-)	27.5	48	57	שירותי תיירות בישראל
3 (+)	104	101	118	עידוד התיירות
2 (+)	53	51	59	הכנון וכלכלה
5 (-)	10	15	18	
23.5 (-)	207.5	231	271	סה"כ

(1) הנתונים הובאו במשרות שלמות ובניכוי משרת קצין בטחון שהוחלט שלא תהיה על חשבון תקן המשרד.

(2) הפרש זה נובע מכך שמערך ההסברה היה ב-1977 משולב במסגרת לשכת דובר המשרד.

הטבלה מראה על פער של 23.5 משרות בין שיא כוח האדם של המשרד ב-1981 לבין שיא כוח אדם מצומצם, על בסיס 1977. המשרד מילא את הפער על ידי העסקתם של עובדים ארעיים — מתקציב משימות חולפות ל-120 יום — שאינם נכללים בשיא כוח אדם, ושמספרם בינואר 1982 הגיע ל-20 משרות בקירוב. מרבית העובדים הועסקו בתפקידים שהם במהותם משימות קבועות; בתום כל תקופה של 120 יום הועסקו מחדש אותם עובדים.

בעוד שהסכום שיועד בתקציב להעסקת עובדים במשימות חולפות, נועד בעיקר ליחידות המקצועיות, השתמשו בו להעסקת עובדים ביחידות המינהליות, בהן שרר מחסור בכוח אדם.

6. מספר העובדים שמשרד רשאי להעסיק מוגבל על ידי שיא כוח אדם כנקבע בחוק התקציב וכן בהוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט—1959 (להלן — חוק המינויים). חוק המינויים אינו מאפשר מינוי אדם כעובד המדינה אלא למישרה פנוייה בתקן או שהעסקת העובד נעשית על סמך פטור מאותה הוראה. כדי למנות עובדים למישרות במשרד החדש היה צורך בקביעת תקן לאותן מישרות. לפי חוק המינויים, על השר, או מי שהוסמך לכך על ידי, להציע לנציב שירות המדינה רשימת מישרות על הדרגות הצמודות להן, רשימה לכל אחת מיחידות משרדו. תקנה מיוחדת בתקנות שירות המדינה (מינויים) (הצעת תקן); התשי"ך—1959 מאפשרת קביעה מהירה של תקנים וקובעת כי שר, או מי שהוסמך לכך על ידי, יכול להציע לנציב שירות המדינה בכל עת הצעת תקן, אם היא מוגשת על פי חיקוק או החלטת ממשלה ולא ניתן להגישו במועדים השנתיים הרגילים להצעת תקן, ובלבד שתוגש לפני התאריך המוצע לתחילת אותו תקן.

עד לאמצע פברואר 1982 לא נקבעו למשרד תקנים חדשים, ומרבית עובדי המינהל והשירותים הכלליים הועסקו לפי סידורים זמניים.

7. במהלך הביקורת בנושא שיא כוח אדם התברר, שמשרד התמ"ת ולאחר מכן משרד התיירות העסיק שלוש עובדות על חשבון תקציב משימות חולפות במשך תקופה ארוכה — שבמקרה אחד הגיע לשנתיים וחצי בקירוב — בתפקידים שהם במהותם קבועים. עוד התברר, כי עם הקמת המשרד הועברו ממשרד התמ"ת 18 עובדים בלתי משובצים — עובדים תקינים שאינם מועסקים על פי משרתם התיקנית — ומספרם בעת הביקורת, לאחר ש-12 מהם שובצו, הגיע ל-6. עובדים אלה אינם משובצים תקופה ארוכה, כיניהם שניים שאינם משובצים זה שלוש שנים.

עם הקמת המשרד, באוגוסט 1981, היו במינהל התיירות 22 משרות פנויות, כולן מקצועיות. לשם הקמת הבסיס למינהל ולשירותים כלליים, הוחלט במשרד להמיר משרות ייעודיות— מקצועיות למשרות בתחומי מינהל ושירותים כלליים. להמרת משרות אלו לא קיבל המשרד אישור מנציב שירות המדינה, כדרוש על פי תקנות שירות המדינה (מינויים) (הצעת תקן), התשי"ד—1959. כדרך זו הושגו תקנים לבעלי התפקידים החדשים הבאים: מנכ"ל, סמנכ"ל לענייני אמרכלות, יועץ לענייני תקשורת לשר, יועץ כלכלי לשר, יועץ משפטי, מזכירה בלשכת השר, יועץ מקצועי למנכ"ל, מנהל לשכת מנכ"ל, מנהל מדור חוץ לארץ בשירותי אמרכלות וראש צוות כוח אדם.

במאס 1982 הודיעה נש"מ למשרד מבקר המדינה, כי היחידה שלה לענייני עובדים מקיימת בירור עם אמרכלות משרד התיירות בכל הנוגע לתנאי העסקתם של העובדים הבלתי משוברים ושל העובדים שהועסקו באורח קבוע מתקציב משימות חולפות.

הקמת מלון בירושלים

בינואר 1970 המליץ משרד התיירות בפני מרכז ההשקעות לאשר תכניתם של משקיעים מחוץ לארץ (להלן — חו"ל), להקים מלון ובו 414 חדרים על מגרש בשטח של 29 דונם בירושלים, בהשקעה של 3.9 מיליון שקל, ולהקנות למלון שיוקם מעמד של מפעל מאושר. במאס אותה שנה אישרה מינהלת מרכז ההשקעות את התכנית.

מאז אישור התכנית ועד 1975, מועד שבו הקפיא משרד התיירות, על פי החלטת הממשלה, את כל התכניות להקמת מלונות חדשים, לא הוחל בהקמת המלון. באוגוסט 1977 פנתה קבוצה אחרת של משקיעים מחו"ל (להלן — קבוצת המשקיעים) אל משרד התעשייה המסחר והתיירות (להלן — משרד התמ"ת)* בבקשה להקים מלון בן 600 חדר באותו מקום בירושלים שבו תוכננה הקמת המלון ב-1970. מינהל התיירות שבמשרד התמ"ת המליץ, בספטמבר 1977, בפני מרכז ההשקעות לאשר את תכנית ההשקעות במלון בהיקף של כ-24.8 מיליון שקל, ברכוש קבוע. מינהלת מרכז ההשקעות אישרה את התכנית באפריל 1978. כתב האישור שהוצא למשקיעים, באותו חודש, ביטל את כתב האישור להקמת המלון שהוצא במאס 1970. בכתב האישור, נקבע כי השטח המבונה של המלון יהיה 25,000 מ²; ; שליש לפחות מן ההשקעה ברכוש קבוע — היינו כ-8.3 מיליון שקל, ימומנו מהון מניות נפרע שמקורו מהמרת מטבע חוץ (להלן — ט"ח).

במאי 1980 נחתם חוזה בין החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ (להלן — החברה) לבין המשקיעים, שלפיו תעמיד החברה לרשות המשקיעים הלוואה בסך של כ-20.6 מיליון שקל, למימון 50% מתכנית ההשקעות במלון, המוכרת על ידי החברה (ראה להלן). וכן סכומים נוספים בהתאם להתייקרות שיחולו בתשומות בבנייה במשך תקופת הקמת המלון. סכום ההשקעה המוכרת כלל את ההתייקרויות שחלו מאז אישור התכנית ב-1978 עד לאפריל 1979 — מועד אישור הלוואה על ידי דירקטוריון החברה.

בחודש ינואר 1982 בדק משרד מבקר המדינה במשרד התיירות (להלן — המשרד), בחברה ובמרכז ההשקעות את סדרי האישור של תכנית ההשקעה במלון, ההטבות שיינתנו למשקיעים ועלותם למשק המדינה. בדיקות השלמה נעשו במינהל מקרעני ישראל.

התכניות לבניית המלון

תכניות להקמת מלון הוגשו עוד ב-1970 לאישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בירושלים ולוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה (מחוז ירושלים). ביולי 1972, לאחר דיונים ממושכים, החליטה הוועדה המקומית להעביר לוועדה המחוזית להפקדה תכנית שינוי לתכנית המיתאר לפיה יהיה אפשר לבנות, באיזור הכולל את האתר למלון ושיועד לבנייה למגורים, מלון ובו 400 חדרים בשטח מבונה של 20,000 מ², בכפוף להוראות תכנית המיתאר לירושלים. בסוף 1974 החליטה הוועדה המחוזית להרחיב את זכויות הבנייה ל-25,000 מ² שטח רצפות (להלן — שטח לרישוי), וזאת מלבד מקלטים ומבני חניה שלא נכללו בשטח לרישוי.

* ב-1977 שולבו משרד התיירות ומשרד המסחר והתעשייה למשרד אחד — משרד התעשייה, המסחר והתיירות. באוגוסט 1981 הוקם משרד התיירות מחדש.

חלוקת שטחי הבנייה, לשטחים לרישוי ולשטחים אחרים, אינה מעוגנת בהוראות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ד—1965 או בתקנות ובתכניות על פיו, הקובעות את ההליכים למתן היתרי בנייה.

באוקטובר 1977 פנתה קבוצת המשקיעים לעיריית ירושלים בבקשה לקבל היתר בנייה להקמת מלון בן 600 חדרים בשטח של 48,000 מ², המורכב מ-25,000 מ² שטחי בנייה לשמשי המלון ו-1,000 מ² שטחי בנייה לשירותים ולשטחים ציבוריים. במאוס 1980 התירה הוועדה המקומית לקבוצת המשקיעים, בהסכמתה של הוועדה המחוזית, בניית מלון בן 600 חדרים בשטח מבונה כולל של 48,000 מ² ללא הבחנה בין שטחים לרישוי ובין שטחים אחרים.

החכרת הקרקע

כאמור, עוד בתחילת שנות ה-70 נמסר ליוזמי התכנית להקמת המלון שטח של 29 דונם. על פי הערכת השמאי הממשלתי, נקבע שווי הקרקע באוגוסט 1973 בסך של מיליון שקל.

עם העברת הזכויות בקרקע, על פי המלצת מינהל התיירות מאוקטובר 1977, לקבוצת המשקיעים, חתם עימה מינהל מקרקעי ישראל (להלן — ממ"י), בפברואר 1978, הסכם פיתוח חדש, לתקופה של 4 שנים, החל מיום 1.12.77, לפיו יועמד השטח האמור לרשותה של קבוצת המשקיעים, ללא מכרז, לשם הקמת מלון. על פי הסכם זה נדרשה קבוצת המשקיעים להעביר לממ"י, כדמי חכירה ראשוניים, סך של 1.04 מיליון שקל. סכום זה היווה 80% משווי הקרקע, כפי שהוערכה באותו מועד על ידי השמאי הממשלתי בסך של 1.3 מיליון שקל. ההערכה התבססה על התכנית לבניית מלון בשטח מבונה של 25,000 מ². על פי הסכם הפיתוח, היה על קבוצת המשקיעים לשלם 25% מדמי החכירה עם חתימתו, 25% נוספים בסוף 1978 ו-50% בסוף 1979. התשלומים המאוחרים חוייבו בריבית של 22% לשנה.

ביוני 1978 החליט ממ"י להחיל על העיסקה, על פי בקשת קבוצת המשקיעים את שיטת ההיוון, דהיינו להשלים את דמי החכירה הראשוניים עד ל-91% מערך הקרקע. קבוצת המשקיעים שילמה את התמורה בעד 11% הנוספים בסך של 143,000 שקל יחד עם התשלום השני, בסוף 1978*.

הביקורת העלתה, כי על אף שינוי תכניות הבנייה של המלון והגדלת מספר החדרים ל-600 והשטח המבונה ל-50,000 מ², לא פעל ממ"י לשינוי הסכם הפיתוח עם קבוצת המשקיעים ולקביעת שווי הקרקע על פי השימוש המורחב בה, כדי לגבות דמי חכירה נוספים בהתאם לכך.

לפי הסכם הפיתוח נמסר המגרש לקבוצת המשקיעים לתקופה של ארבע שנים, שבה עליה להשלים את בניית המלון. עם מילוי תנאי זה, על ידי קבוצת המשקיעים זכאית היא לכך שממ"י יערוך עמה חוזה חכירה לתקופה ארוכה.

עוד העלתה הביקורת, כי כמועד סיום תקופת הסכם הפיתוח — 1.12.81, לא הושלם המלון (לפי הערכת החברה נבנו עד לאותו מועד רק 6%—5% מהיקף הבנייה המתוכנן). עד למעמד סיום הביקורת, אף כי חלפו יותר מארבע שנים מאז שנחתם הסכם הפיתוח, לא ביטל ממ"י את ההסכם עם קבוצת המשקיעים וגם לא עשה כדי להסדיר כאורח סופי את שאלת אחזקתה בקרקע, כמתחייב מהסכם הפיתוח.

אישור התכנית על ידי מרכז ההשקעות

באפריל 1978 דנה מינהלת מרכז ההשקעות, כאמור לעיל, בבקשתה של קבוצת המשקיעים ואישרה, על פי המלצת ועדת ההשקעות של מינהל התיירות שפעל אז במסגרת משרד התמ"ת, את התכנית להקים מלון בן 600 חדרים בהשקעה ברכוש קבוע. שהסתכמה באותו מועד ב-24.8 מיליון שקל; ההשקעה תוכה למעמד של השקעה מאושרת והמלון, שיוקם על פי התכנית, יזכה למעמד של מפעל מאושר. בכתב האישור נקבע, כי עם אישור תכנית ההשקעה של קבוצת המשקיעים בטל כתב האישור, שהוצא במאוס 1970, על תוספותיו, להקמת מלון באותו שטח בירושלים. על קבוצת המשקיעים הוטל לממן שלישי, לפחות, מההשקעה ברכוש קבוע מהון מגיות נפרע, שמקורו מהמרת מט"ח.

* לעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 29, עמ' 430.

על פי תכנית המימון שהמשקיעים ציפו לבקשתם לאשר את תכנית ההשקעות, תמומן ההשקעה בסך של 24.8 מיליון שקל כלהלן: 8.3 מיליון שקל — הון מגיות רגילות נפרע; 11.1 מיליון שקל — הלוואות מהחברה (שאמורים היו להוות 55% מן ההשקעה המוכרת באותו מועד, על ידי החברה, לבניית מלון בן 600 חדרים ברמה של 5 כוכבים); ו-5.4 מיליון שקל — אשראי ממקורות אחרים, שלא פורטו בבקשה.

1. למעשה, בעוד מרכז ההשקעות הכיר בהשקעה כפי שפורטה על ידי קבוצת המשקיעים בבקשתה לאישור התכנית בסך של 24.8 מיליון שקל בתוספת התייקרויות, נוהגת החברה להכיר רק באותו חלק מן ההשקעה כפי שהוא מחושב על פי אומדן השקעה להדר במלון ברמה של 5 כוכבים שחושב על ידה, מוכפל במספר החדרים המתוכנן (להלן — ההשקעה המוכרת). בעוד ההטבות שיינתנו לקבוצת המשקיעים על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט—1959, הכוללות מענק הישבון בשעור של 10% מן ההשקעה והקלות במסים ישירים יחושבו על פי ההשקעה בפועל בבניית המלון, יחושבו הלוואות הפיתוח שתיתן החברה על בסיס ההשקעה המוכרת על ידי החברה.

מאחר שההשקעה המוכרת על ידי החברה קטנה במידה ניכרת מהיקף ההשקעה שאושרה על ידי מרכז ההשקעות, החליט המרכז באפריל 1980, על פי בקשתה של קבוצת המשקיעים, כי ההשקעה בהון מגיות נפרע תהיה בהיקף של שליש מן ההשקעה המוכרת על ידי החברה. באותה החלטה נקבע עוד כי הפשרה בין שליש מן ההשקעה, כפי שזו נקובה בכתב האישור, לבין הון המגיות הנפרע כפי שנקבע בתקנון לכתב האישור, ימומן באורח דומה למימון יתרת ההשקעה מעבר להשקעה המוכרת על ידי חברה לצורך מתן ההלוואה (ראה להלן), היינו בהלוואת בעלים לתקופה של 12 שנים בריבית שלא תעלה על 80% משער הריבית הבין-בנקאי בלונדון (ליבור) כפי שזה יהיה במשך תקופת החלוואה.

2. על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט—1959, שהיה בתוקף עד 1976, היה למפעל מאושר פטור מלא ממסים עקיפים. תיקון מס' 14 לחוק, שנכנס לתוקפו ביום 1.4.76, איפשר לקבוע בתקנות, כי במקום הפטור ממסים עקיפים ינתן למפעל מאושר מענק הישבון. בתקנות ממאי 1978, שתוקפן הוחל למפעל מאפריל 1976, נקבע, כי בית מלון יהיה זכאי למענק לתשלום מסים עקיפים בשיעור 10% מערך ההשקעה המאושרת לאחר שניכר ממנו הוצאות מסוימות, שנקבעו בתקנות והמלון יתחייב בהן קבוצת המשקיעים טענה באוגוסט 1980, לרצף של זכויות של היזמים מלפני 1976; המשרד לא נענה לטענה זו וקבוצת המשקיעים הפסיקה את העבודות להקמת המלון.

לפי נתוני החברה, היווה הפטור שביקשה קבוצת המשקיעים 20%—25% מן ההשקעה בפועל ו-30%—37% מן ההשקעה המוכרת על ידי החברה והוא נאמד לפי מונחים של דצמבר 1981, ב-90 עד 120 מיליון שקל, בעוד אומדן המענק המגיע לקבוצת המשקיעים על פי תיקון מס' 14 לחוק, הוא כ-40 מיליון שקל בלבד. באוגוסט 1981 פנה היועץ המשפטי של משרד התמ"ת ליועץ המשפטי לממשלה בשאלה בדבר זכאותם של היזמים לפטור או למענק.

הלוואת החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ

באפריל 1979 אישר דירקטוריון החברה לקבוצת המשקיעים הלוואת פיתוח בשיעור של 50% מההשקעה המוכרת שגדלה, ונאמדה באותו מועד ב-41.2 מיליון שקל, וזאת לפי עלות קבועה בסך של 68,600 שקל לחדר כשהוא מוכפל ב-600 חדרים ברמה מתוכננת של 5 כוכבים. ההלוואה תיפרע במשך 12 שנים, מהן בשתי השנים הראשונות ריבית בלבד. לפי החלטת הדירקטוריון, מתן ההלוואה הותנה בהתחלת הבנייה לא יאוחר מיום 1.5.80 והמשכך הרצוף במשך שלוש שנים בהתאם ללוח זמנים מאושר על ידי החברה, שחרור כספי ההלוואה ייעשה לאחר קבלת אישור סופי של תכניות הבנייה של המלון מרשויות הבנייה ומאדריכל החברה ורק לאחר ביצוע שליש מהעבודה, לפחות; השחרור ייעשה על סמך דו"חות התקדמות הבנייה שיכין מהנדס החברה ודו"ח רואה חשבון על ההשקעה ועל אופן מימונה. עוד נקבע בחוזה, כי כל השקעה של קבוצת המשקיעים מעבר לזו שהוקרה על ידי החברה, לצורך מתן ההלוואה, תמומן במלוואה בהלוואת בעלים במט"ח, לתקופה שאינה קטנה מזו של ההלוואה ובריבית שנתית בשיעור של 80% משער הליבור. בהתחשב בהיקף הפרוייקט תישמר לחברה הזכות למנות מפקח צמד באתר הבנייה. החוזה לביצוע ההלוואה בין החברה לבין קבוצת המשקיעים ייחתם תוך שישה חודשים מיום החלטת הדירקטוריון, הייגנ לא יאוחר מיום 25.11.79.

רק במאי 1980 חתמה החברה עם קבוצת המשקיעים על חוזה הלוואה, שלפיו תלווה החברה לקבוצת המשקיעים סך של 20.6 מיליון שקל לתקופה של 12 שנים בריבית של 29% בשנה, ללא הצמדה. החברה, הסכימה, על פי החוזה, להגדיל את קרן הלוואה בהתאם לשינויים במדד התשומות בבנייה למגורים במשך תקופת בניית המלון עד לאוקטובר 1983, כפי שזה מחושב על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. תוספת הלוואה תישא ריבית בשיעור של 1% ותהיה צמודה ב-70% למדד המחירים לצרכן או ב-100% לדולר (להלן תנאי צנרת). עוד נקבע בחוזה, כי תוספת הלוואה שתנתן בגין התייקרויות, תשוחזר רק אם בניית המלון תעשה לפי לוח הזמנים המאושר על ידי החברה; אם הלווים לא יעמדו בלוח הזמנים המוסכם יחולו על תוספת הלוואה התנאים שהיו מקובלים לגבי הלוואות כאלה מהחברה; החברה תהיה רשאית להעמיד לפרעון מידי את סכום הלוואה אם תחול הפסקה במשך שלושה חודשים, לפחות, בבניית המלון או אם המלון לא ייפתח עד המועד שנקבע על ידי החברה.

1. החוזים שהחברה נוהגת לחתום עם משקיעים בבתי מלון, כוללים סעיף המקנה לה זכות לשנות את התנאים שיחולו על התוספות להלוואות הניתנות בגין התייקרויות, בהתאם לתנאים שיקבעו הממשלה או החשב הכללי מטעמה.

הביקורת העלתה, כי בחוזה שחתמה החברה עם קבוצת המשקיעים הועמט סעיף זה וכי לפי הוראות החשב הכללי מספטמבר 1981 שזונו תנאי הלוואות הפיתוח הניתנות החל מ-1.10.81 והן צמודות ב-100% למדד המחירים לצרכן; לפיכך, לא היתה בידי החברה אפשרות לשנות את תנאי ההצמדה על תוספת הלוואה שתנתן לקבוצת המשקיעים בגין התייקרויות.

2. על פי חוזה הלוואה, על קבוצת המשקיעים היה להתחיל בבניית המלון ביום 1.5.80 ולסיימו תוך 36 חודשים* ולהגיש דו"ח ביצוע במועדים כפי שייקבעו, על פי לוח זמנים לבניית המלון, שיאושר על ידי החברה. מאחר שקבוצת המשקיעים לא המציאה לוח זמנים שיהיה מקובל על החברה, הודיעה זו בנובמבר 1980 כי לוח הזמנים יהיה לינארי, היינו בכל חודש יבוצעו 2.38% מן הפרוייקט כולו.

— מתיקי החברה עולה, כי עד לתחילת חודש אוגוסט 1980 — המועד בו הפסיקה קבוצת המשקיעים את עבודות ההקמה (ראה לעיל) — בוצעו רק 5%—6% מתכנית ההשקעות. בגין השקעות אלו קבלה קבוצת המשקיעים עד לנובמבר 1980 הלוואות בסך כולל של 654.000 שקל. עד מועד סיום הביקורת — פברואר 1982 — היה על המשקיעים לבצע, על פי חוזה הלוואה, יותר מ-50% ממנו.

אם תבוצע הלוואה כולה על פי החוזה, מקנים תנאייה לקבוצת המשקיעים הטבות, שנאמדו על ידי מנהל החברה בדצמבר 1981 ב-150 מיליון שקלים בקירוב.

מאחר שחל פתור ניכר ביותר בכיוצו הפרוייקט, תימשך הקמת המלון, לפי הערכת החברה עד סוף 1984, לפחות. כמשך אותה תקופה יגדלו התוספות בגין התייקרויות, וההלוואה תגיע, לפי הערכת החברה, לסך של 590 מיליון שקל ויותר. עם הגידול בהיקף הלוואה תגדל גם ההטבה הנלווה בה למשקיעים.

בדצמבר 1981 פנה מנהל החברה אל שר האוצר ואל שר התיירות וביקש לקבל הנחיות בדבר קיום חוזה הלוואה עם קבוצת המשקיעים, נוכח אי עמידתם בלוח זמנים שנקבע לבניית המלון, המהווה הפרת תנאי החוזה.

ביום 17.2.82 קויים דיון בהשתתפות שר התיירות, מנכ"ל משרדו, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים ונציגי החברה בו הוחלט כלהלן: א. החברה תבדוק את היכולת הפיננסית של קבוצת המשקיעים; ב. בכפוף לתוצאות הבדיקה ייחתם חוזה הלוואה חדש עם קבוצת המשקיעים שבו תשוערך הלוואה ליום 1.10.81 והיא תנתן בתנאי צנרת; תוספת הלוואה בגין התייקרויות בבנייה החל מ-1.10.81 תינתן בהצמדה מלאה למדד המחירים לצרכן; ג. משך הלוואה יבדק על ידי שר

* במאי 1980, עוד בטרם נחתם חוזה הלוואה עם קבוצת המשקיעים, האריך מנהל החברה, באישור החשב הכללי, את תקופת הבנייה המאושרת מ-36 ל-42 חודש והוארכה התקופה שבה הלווים יפרעו ריבית בלבד משנתיים לשלוש; הארכת תקופת הבנייה תכנס לתוקף רק לאחר שיוברר כי הקמת המלון מתבצעת בהתאם ללוח הזמנים וכי בתום 36 חודשים עומדים המשקיעים בלוח הזמנים, והיינו ביצעו 36/42 מן התכנית.

האוצר; ד. החברה תבדוק את כלכליות הפרוייקט במטרה להבטיח יכולתם של היוזמים להחזיר
ההלוואות.



תכניתה של קבוצת משקיעים מחוץ לארץ להקים מלון ובו 600 חדרים, ברמת של 5 כוכבים בירושלים,
אושרה על ידי מינהלת מרכז ההשקעות, על פי המלצת משרד התעשייה, המסחר והתיירות
בשנת 1978.

לשם הקמת המלון הסכים מינהל מקרקעי ישראל להעביר לקבוצת המשקיעים את זכויות החכירה
של שטח של 29 דונם, באיזור שנועד למגורים בירושלים, לאחר שעוד קודם לכן ב-1974 שונה
יעוד השטח האמור למלונאות. הערכת שווי הקרקע לצורך הישוב דמי החכירה, לא התבססה על
תכניות מעודכנות לבניית המלון.

למימון הקמת המלון נחתם, במאי 1980, הוזה בין החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ לבין קבוצת
המשקיעים, שלפיו החברה תלווה להם סך של 20.6 מיליון שקל לתקופה של 12 שנים בריבית של
29% בשנה, ללא הצמדה. עוד התחייבה החברה, להלוות לקבוצת המשקיעים, אם יעמדו בלוח
זמנים שתאשר החברה, סכומים נוספים בנין התייקרויות התשומות בבנייה. הלוואות אלו ישאו
ריבית נמוכה ויהיו צמודות ב-70% למדד המחירים לצרכן או ב-100% לדולר.

עד למועד סיום הביקורת — פברואר 1982 — לא עמדו המשקיעים בלוח הזמנים. בבניית המלון
הושקעו רק כ-6% מההיקף הכולל של ההשקעה בו, בעוד שעל פי ההוזה היה עליהם לבצע כ-50%
מתכנית ההשקעות.

לפי חישובי החברה לפיתוח מפעלי תיירות, גלומה בתנאי ההלוואה למשקיעים הטבה בסך של
כ-150 מיליון שקל, לפי מחירי דצמבר 1981. העיכוב בהשלמת תכנית ההשקעות יביא להגדלת
ההלוואות בנין התייקרויות, ובעקבות זאת תגדל, באורח ניכר, גם ההטבה למשקיעים.