

משרד התיירות

פעולות ביקורת

נבדקו ההסדרים, שמפעילה החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ, לשם גביית חובות מלוויה. נבדקו ביצועם של שלושה פרויקטים לפיתוח תשתית לתיירות בידי החברה הממשלתית לתיירות.

נערכה ביקורת על סדרי הרישוי של שירותי תיירות הפועלים בארץ והפיקוח עליהם. בעקבות פרסומים בעתונים ופניות של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ושל שר התיירות אל מבקר המדינה נבדקו מספר פעולות הקשורות בניהול המשרד. בירורי השלמה בנושא זה נעשו בנציבות שירות המדינה ובלשכת הפרסומים הממשלתית. נבדקו פעולות המשרד לעידוד תיירות פנים וכן סדרי העסקתו של יועץ לתכנון והנדסה.

נערכה ביקורת על פעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר קיצוצים וצמצומים בתקציב המשרד לשנת הכספים 1984 (ראה בדו"ח זה, בפרק על הקיצוצים בתקציב).

החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ - גביית הלוואות

ריכוז ממצאים

החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ (חפ"ת) לא תמיד הכינה לקראת דיון באישור הלוואות או באישור הסדרת חובותיהם של לווים שפיגרו בתשלומים סקרים בדבר כדאיות ההשקעה בפרוייקטים או בדבר יכולתם של היוזמים לעמוד בתשלומים להחזר חובותיהם.

טיפול של חפ"ת בקביעת הבטחונות, שאותם נדרשים הלווים להמציא לה כערבות להחזר ההלוואות, לא היה בו כדי להבטיח, בכל מקרה, את החזר ההלוואות במועדים שנקבעו לכך. חפ"ת עשתה הסכמים חוזרים ונשנים עם לוויה להסדרת חובותיהם, תוך ויתור, לעיתים, על חלק מן החובות שוצברו.

במקרים שבהם חפ"ת לא עשתה הסכמים להסדר חובות הלווים היא נמנעה, בדרך כלל, מלממש את הבטחונות שבידיה או מנקיטת צעדים משפטיים או אחרים לגביית החובות.

העדר גיוון בעיסקי חפ"ת והריכוז הגבוה של ההלוואות בידי מספר מועט של לווים יש בהם, לדעת הביקורת, כדי לסכן את החברה, במיוחד בעת משבר בענף התיירות.

יום המבקש להשקיע בפרוייקט תיירותי, כגון בית מלון, כלי שיט, או אתר המהווה מקום משיכה לתיירות, זכאי לסיוע ממשלתי אם קיבל ממרכז ההשקעות מעמד של מפעל מאושר לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. המרכיבים העיקריים של הסיוע הממשלתי הם: (1) מענק הישבון בשיעור של 12% מההשקעה בבית מלון ו-5% מההשקעה בפרוייקטים תיירותיים אחרים; (2) הלוואת פיתוח בשיעור של 40% - 60%, בהתאם לאיזור הפיתוח, מהמחיר הקבוע⁽¹⁾ לחדר במלון בדרגה שאושרה לו, או מההשקעה המוכרת בפרוייקט תיירותי אחר; (3) הטבות במס הכנסה ובמס חברות, לרבות היתר לניכוי פחת מואץ של בניינים וציוד. הטיפול המינהלי והפיננסי במתן הסיוע הממשלתי ליזמים (למעט הטבות מס) הוא בידי החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ (להלן - חפ"ת): חפ"ת נוסדה על ידי הממשלה ב-1957, כחברה ציבורית, אשר רוב הונה ומלוא השליטה בה בידי הממשלה.

הפעילות העיקרית של חפ"ת, היא מתן הלוואות למימון השקעות בפרוייקטים תיירותיים מכסיפי פקדונות שהחשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) מפקיד אצלה. פקדונות אלה, שמקורם בתקציב המדינה, מופקדים בחפ"ת לאחר שהיא מודיעה לחשכ"ל שהיא נכונה לבצע הלוואה ללווה שקיבל את כל האישורים הדרושים לקבלת המימון מתקציב המדינה. שיעור הרבית שמשלמת חפ"ת תמורת פקדונות אלה נקבע על ידי הממשלה והוא נמוך מזה הנהוג בשוק. את כספי הפקדונות מלווה חפ"ת על אחריותה למשקיעים, תמורת ריבית בסיסית בשיעור זהה לזה שעליה לשלם לחשכ"ל, בתוספת מירווח בשיעור של 1.375%: 0.5% בגין טיפולה המינהלי בהלוואה ו-0.875% בגין הסיכון הכרוך במתן הלוואה על אחריותה. מירווח בשיעור האמור ניתן לכל המוסדות הכספיים הפועלים מטעם הממשלה במתן הלוואות פיתוח על אחריותם. מועדי החזר של הלוואות על ידי הלווים זהים למועדים שבהם על חפ"ת להחזיר לחשכ"ל. לפי אומדן, שערך משרד מבקר המדינה, העלות לממשלה במתן ההטבה הגלומה בהלוואות אלו ליזמים נעה בין 11% ל-24% מסכום הלוואה, בהתאם לסוג הפרוייקט ולאזור שבו הוא מוקם.

חפ"ת נהנית מבלעדיות בתחום עיסוקה: אין היום יכול לקבל את הסיוע הממשלתי מחברה פיננסית אחרת או מבנק המממן מפעלי פיתוח, כפי שהדבר נעשה במימון התעשייה ששם פועלים בתחום זה שבעה בנקים.

חפ"ת גם נותנת, על פי שיקוליה, הלוואות למימון חלק מהפרוייקטים שאינם זכאים לסיוע ממשלתי, או למימון משלים הבא לגשר על הפער שבין האמצעים העצמיים של המשקיעים וההלוואות המוכונות לבין עלות ההקמה של הפרוייקט. מימון זה (להלן - קרן חפ"ת) ניתן במחירי השוק ומקורותיו הם הון עצמי של חפ"ת וכספים שהיא מגייסת בשוק החופשי, בעיקר מבנקים ישראלים. עד 1981 מימנה חפ"ת הקמה של פרויקטים שאינם זכאים לסיוע ולמימון משלים. מאז 1982 נותנת חפ"ת הלוואות קונסולידציה ליזמים שהקימו פרויקטים בסיוע ממשלתי, אך לא עמדו בהחזר ההלוואות שקיבלו מחפ"ת.

חפ"ת פועלת גם כנאמן של מרכז ההשקעות, לתשלום מענקי הישבון למשקיעים הזכאים לכך מתקציב המדינה. תשלום המענקים מותנה במתן בטחונות מדרגה שנייה, מצד המשקיעים, לטובת המדינה, כדי להבטיח שהמענק ישמש למטרות שנקבעו בתכנית ההשקעה. בהעברה פיננסית זו אינו כרוך כל סיכון לחפ"ת: מהסכומים שהיא מעבירה היא מקבלת עמלה בשיעור של 0.55% - 0.7%, בהתאם לגודל הפרוייקט.

בשל מתן הלוואות על אחריותה, נוקטת חפ"ת, לפני מתן הלוואה, שורה של צעדים שיבטיחו כי כל ההלוואות שניתנו אכן יוחזרו וכי במקרה שלא יוחזרו, יהיו בידיה מספיק בטחונות שתוכל לממשם ובתמורה לכסות את חובות הלווה. הצעדים הם: בדיקת כושרו הפיננסי של היום לממן את חלקו בהשקעה; אגף כלכלה שלה עורך סקר לבדיקת הכדאיות של הפרוייקט ויכולתו לפרוע את ההלוואה מתוך הכנסותיו השוטפות. הסקר מסתיים בהמלצה בדבר מתן הלוואה הנדונה ובדבר

(1) ההיקף המחויב של ההשקעה בחדר במלונות בדרגות השונות המהווה בסיס לחישוב הלוואות שאותן זכאים היזמים לקבל. בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 33, עמ' 319.

הבטחונות שיש לקבל מהלווה. נוכח ממצאי הסקר זן הדירקטוריון של חפ"ת בבקשת ההלוואה, ומחליט אם לאשר את ההלוואה וקובע את הבטחונות שעל היזם להמציא כנגדה.

לאחר האישור חותם הלווה על הסכם הלוואה, ואגף הביצוע משחרר לו את ההלוואה לאחר שהמציא את הבטחונות הדרושים ובהתאם לדו"ח הנדסי של יועץ החפ"ת לגבי קצב התקדמות הפרוייקט. עם קבלת ההלוואה מוסר הלווה לבנק מסחרי הרשאה לחיוב חשבונו לפי לוח הסילוקין של ההלוואה. אגף החשבות בחפ"ת מנהל מעקב אחר הסדירות של החזר ההלוואות לפי לוח הסילוקין, מאתר לוויים שמפגרים בפרעון ומגיש להנהלה דו"ח פיגורים, הכולל נתונים על סכום הפיגור ותקופת הפיגור. הנהלת חפ"ת מחליטה אלה צעדים יינקטו נגד המפגרים בפרעון הלוואותיהם.

לפי דו"ח המנהלים של חפ"ת לשנת 1983, אישר הדירקטוריון שלה ב-1982 הלוואות חדשות בסכום של 1.1 מיליארד שקל ובשנת 1983 בסכום של 0.8 מיליארד שקל. בפועל ניתנו ב-1982 הלוואות בסכום של 1 מיליארד שקל וב-1983 בסכום של 1.4 מיליארד שקל (שהם כ-0.6 מיליארד שקל במחירי 1982). כמחצית מסכום ההלוואות בשנים הנדונות יועד להקמה של כ-1,260 חדרי מלון והיתר להקמת פרוייקטים תיירותיים שאינם מיתקני אכסון. היות שבשנתיים האחרונות (1982 - 1983) אוכלסו בתי המלון רק במחצית מכושר תפוסתם במוצא, צימצמה חפ"ת את מימון הקמתם של מלונות חדשים, אך מימנה באורח שוטף השלמה של פרוייקטים שבביצוע.

היתרה הבלתי מסולקת של ההלוואות שנתנה חפ"ת היתה ב-31.12.83 כ-10.2 מיליארד שקל (כ-95 מיליון דולר) ומספר הלוויים באותו מועד היה 301.32 מהלוויים היו חייבים סכום כולל של 8.1 מיליארד שקל שהם כ-80% מתיק ההלוואות של חפ"ת. מקור המימון של כ-95% מתיק ההלוואות היה מתקציב המדינה והיתרה מהון עצמי ומכספים שגייסה חפ"ת מבנקים מסחריים.

חפ"ת היא גוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. בחודשים ספטמבר - נובמבר 1984 בדק משרד מבקר המדינה במשרדי חפ"ת את סדרי הבדיקה בדבר כדאיות הפרוייקטים, את סדרי קבלת הבטחונות, את החזרי ההלוואות, את הטיפול בלוויים המפגרים בהחזר ההלוואות ואת המצב הכספי של חפ"ת. ב-1982 בדק משרד מבקר המדינה תחומים מספר בפעילות חפ"ת, בעיקר אלה הקשורים באישור הלוואות ובקביעת סכומן; הממצאים פורסמו בדו"ח שנתי 33, עמ' 319.

סקר על כדאיות הפרוייקט

על כל יזם המבקש מחפ"ת הלוואה לצורך הקמת פרוייקט בתחום התיירות, להגיש לה תכנית השקעות, המפרטת את תכניות הבנייה - מיקום הפרוייקט, השירותים שיוצעו למשתמש בו, מספר הכוכבים שבו ידורג (אם הפרוייקט הוא מלון), לוח זמנים משוער להשלמתו - וכן פרטים על החברה שתקים את הפרוייקט, מידע על נכסיה ומצבה הפיננסי, ומקורות המימון שלה. תכנית ההשקעות נבדקת על ידי חפ"ת כדי להעריך את כדאיותה ועל פי אומדן הרווח התיפעולי הגולמי הצפוי - לפני פחת והוצאות מימון - את יכולתו של היזם לעמוד בהחזרי ההלוואה. בדיקות הכדאיות נערכות בהנחות מסוימות לגבי ההכנסות וההוצאות הצפויות, כגון שיעורי תפוסה שונים (לגבי בתי מלון) או מספר מבקרים, המבוססים על נתונים סטטיסטיים לגבי שיעורי התפוסה בעבר באותו איזור בארץ, או על אומדן משוער לגבי מספר המבקרים הצפוי.

משרד מבקר המדינה בדק את סקרי הכדאיות ב-21 תיקים של לוויים שלא עמדו בהחזרי ההלוואות שקיבלו מחפ"ת והעלה:

1. מאפריל 1978 עד נובמבר 1984 אישרה חפ"ת הלוואות בסכום כולל של כ-3 מיליון דולר להקמת מלון א', בן 231 חדרים באילת. ההלוואות אושרו בלא שהוכן לפני כן סקר כדאיות, למרות שלחפ"ת היה ידוע שהיזם מתכוון לממן את עיקר חלקו בהשקעה מאשראי שקיבל מבנק בחו"ל לשם רכישת ציוד מאותה מדינה, דבר שיטיל על המלון עומס פרעון נוסף. היזם נקלע לששיים כספיים ופיגר בסילוק ההלוואות. הקמת המלון היתה אמורה להסתיים, לפי לוח הזמנים המקורי, בסוף 1981, אולם עד למועד נמר הביקורת, דצמבר 1984, היא לא נסתיימה. מאז תחילת 1982 נעשו עם המלון הסדרי תשלומים חוזרים ונשנים שאף בהם הוא לא עמד. חוב הפיגורים, הגיע בסוף אוקטובר 1984 ל-94,000 דולר כקירוב.

בנובמבר 1984, על פי הנחיות והמלצות של שר התיירות, נקבע בזכרון דברים בין נציגים של המלון, של החשב"ל ושל חפ"ת, כי חפ"ת תתן למלון הלוואות נוספות בסכום של כמיליון דולר, ותדחה את פרעון החלויות השוטפות של ההלוואות שניתנו למלון עד 1.5.85. עוד נקבע בזכרון הדברים, כי חפ"ת תמשיך לפרוע לחשב"ל חלק מהפיקדון למתן ההלוואות למלון כסידרו ללא דחייה, למרות החיית הפרעונות לדווח.

מספר שערכה חפ"ת בנובמבר 1984 עולה, כי ההסדר שנעשה יביא לגרעון בתורגם המוזמנים שלה היות שחלקה במימון ההסדר, ללא מימון מקביל מאת החשב"ל, יגיע לסך של כ-400,000 דולר. יתרה מזו, בסיכום אותו סקר הוכחו תוצאות בדיקה שממנה עולה, כי המלון לא יוכל לעמוד בהחזר ההלוואות לחפ"ת מתוך הכנסותיו הצפויות לשלוש השנים הראשונות לתפעולו, דבר העלול להביא לגידול נוסף בגרעון המוזמנים עקב ההסדר שנעשה.

למרות מסקנות הסקר החלה חפ"ת כשהחזר ההלוואות, ובדצמבר 1984 שיתררה סכום של 179.5 מיליון שקל (כ-330,000 דולר) על מערכת הבטחונות הקיימת. לדעת הביקורת, נוכח פיגוריו של המלון בפרעון הלוואותיו בעבר, והסבירות הנמוכה בדבר יכולתו לעמוד בו בעתיד, לא היה מקום לעריכת הסדר נוסף עם בעליו.

2. כ-29.4.80 אישר דירקטוריון חפ"ת הלוואה בסך של 813,800 שקל, לכניית ספינת טיולים ל-250 איש, שתעגון בנמל עכו ותוכל מטיילים בשייט חופים מעכו לחיפה ולראש הניקרה. בן היתא אמורה הספינה להכיל מסעדה ומועדון לילה. ההלוואה שאושרה היתה בשיעור של 50% מההשקעה המוצבת.

בסקר כדאיות שנערך בחפ"ת באפריל 1980 נקבע, שהפרוייקט "הוא בעל רווחיות גבוהה אף לפי הנחות שמרניות והפרוייקט יוכל לעמוד ללא קושי בהחזר ההלוואה". אולם כעבור שנה, כשהספינה היתה בתהליך בנייה, קבעה המחלקה הכלכלית של חפ"ת, שהפרוייקט "לא קונבנציונלי ומסוכן ... לא ברור כיצד יפעיל היום את הספינה ויכולתו לעמוד בהחזר ההלוואה מוטלת בספק". בתיוג חפ"ת לא היו נתונים חדשים שהיה בהם כדי לשנות את הערכת כדאיות ההשקעה בפרוייקט ולהביא לשינוי כזה בחוות הדעת. בעקבות קביעה זו החליטה חפ"ת להעמיד את ההלוואה לפרעון מיידי. בסוף ספטמבר 1984 מכר כונס הנכסים, שמונה על ידי בית המשפט לבקשת חפ"ת, את הספינה במחיר של כ-80,000 דולר, שכיסה רק חלקית את החוב לחפ"ת בגין ההלוואה שהיה כאותו מועד כ-200,000 דולר.

3. בסוף 1978 החלה חפ"ת במתן הלוואות ליוזמים להקמת פרויקט תיירותי בתל אביב. בנובמבר 1979 אישרה חפ"ת הלוואה בסכום של כ-2.6 מיליון שקל (כ-835,000 דולר) במסגרת המימון להקמת פרויקט זה. ההלוואה ניתנה כתנאי "צנרת", דהיינו הצמדה בשיעור של 70% למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) ובריבית צמודה בשיעור של 2% בשנה. את קרן ההלוואה היה על המשקיעים לשלם בתקופה של חמש שנים בתשלומים חודשיים שווים.

בחישוב, שנערך במסגרת הסקר, לגבי הסכום שיהיה על היום להחזיר לחפ"ת בגין ההלוואה האמורה, חושב סכום הריבית הצמודה על החזר שנתי של הקרן, במקום על היתרה הבלתי מסולקת שלה. כתוצאה מחישוב זה סכום הריבית שאמור היום לשלם יהיה כ-270,000 שקל, בעוד שעל פי תנאי ההלוואה היה עליו לשלם 1.3 מיליון שקל. אילו חושב הסכום על פי תנאי ההלוואה, כדרוש, לא היה יכול הפרוייקט, לדעת הביקורת, לכסות את החזרי ההלוואה מתוך הרווח הטיפעולי הגולמי, לפי אותו מספר מנקרים שצפו עורכי הסקר.

כ-7.10.80 אישרה חפ"ת למקימי הפרוייקט הלוואה נוספת בסכום של כ-4.4 מיליון שקל, למימון התייקרויות בהקמתו. ההלוואה ניתנה בהצמדה מלאה לשער היציג של הדולר ובריבית של 7.5% בשנה (הצמדה כאמור). כ-19.5.81 אישרה חפ"ת לפרוייקט הלוואה נוספת בסך של 1.5 מיליון שקל, מקרן חפ"ת, בריבית בשיעור של 102% לתקופה של שנתיים. לקראת אישורן של הלוואות אלו לא הוכן סקר כדאיות.

מקימי הפרוייקט לא עמדו בהחזר ההלוואות כמועדן וכתוצאה מכך נעשו אתם הסדרי תשלומים חודשיים ונישנים.

בטחונות להבטחת פרעון ההלוואות

בסקר המובא בפני הדירקטוריון, לקראת דיון בהלוואה, כלולה גם המלצה בדבר הבטחונות לסילוק ההלוואה. הדירקטוריון מאשר את ההלוואה וקובע הנחיות לגבי הבטחונות שיידרשו, וועדת משנה שלו לענייני בטחונות קובעת באופן מפורט את הבטחונות שהלווה יידרש להמציא לחפ"ת.

להבטחת הלוואה דורשת חפ"ת, בדרך כלל, את הבטחונות הבאים: (א) רישום משכנתא ראשונה על המקרקעין של המפעל-הלווה; (ב) שיעבוד שוטף על כל נכסי החברה בעלת המפעל; (ג) שיעבוד קבוע, ראשון בדרגה, על הציוד וההיהוט של המפעל; (ד) ערבות אישית של בעלי המניות בחברה בעלת המפעל; (ה) ערבויות בנקאיות, בדרך כלל בסכום השווה לתשלום החלות השוטפת של ההלוואה במשך שלושה חודשים. כדי להבטיח קיומם של נכסים אלה מחוייב הלווה לבטח אותם ולשעבד את פוליסת הביטוח של נכסי הלווה לטובת חפ"ת.

משרד מבקר המדינה בדק ב-21 התיקים שהוזכרו לעיל את טיפולה של חפ"ת בקביעת הבטחונות שעל כל יזם להמציא כתנאי לקבלת הלוואותיו:

1. לקראת אישור ההלוואה לבניית הספינה לשיט חופים, הנוכרת לעיל, אשר ההשקעה בה נאמדה בסך של 625,000 דולר, לא בדקה חפ"ת את המחיר של ספינה כזו בחו"ל. השוק בארץ לקפיטל כאלו הינו מצומצם, לכן היה דרוש שלצורך בטחונות יובא בחשבון רק חלק קטן מאותו שווי. בשנים 1980 - 1981 נתנה חפ"ת ליוזם הלוואות בסכום של כ-200,000 דולר לבניית הספינה והכירה ב-50% מערך הנכס לצורך בטחונות. באמצע 1981 החליטה חפ"ת, שיש בפרוייקט סיכון גבוה מדי (ראה לעיל), והעמידה את ההלוואה לפרעון מיידי. לחברה היוזמת מונה, באמור לעיל, כונס נכסים. הוא מכר את הספינה באוקטובר 1984 בסכום של כ-80,000 דולר; סכום זה היה כ-20% מההשקעה בפועל, דהיינו הערכת שווי הספינה כבטחון כשיעור של 50% היתה גבוהה מדי.

2. הביקורת העלתה מקרים מספר, שבהם עקב הכדאיות הנמוכה הצפויה של הפרוייקט, הציעו עורכי הסקר להתנות את מתן ההלוואה בהוספת בטחונות מעבר לבטחונות הרגילים, אך הדבר לא בוצע:

(א) בסוף אפריל 1979 אישרה חפ"ת הלוואה בסך של כ-4.1 מיליון שקל להקמת מלון בן כ-200 חדרים בדרגה של שלושה כוכבים ליד ירושלים. סכום ההלוואה עודכן למחירי דצמבר אותה שנה, לפני שנחתם חוזה ההלוואה, והגיע ל-7.8 מיליון שקל בקירוב. בסקר נקבע, כי בשיעור תפוסה של 58% יוכל המלון לכסות את התשלומים על חשבון ההלוואה ממקורותיו העצמיים. בגלל חשש שהמלון לא יגיע לתפוסה כזו, הוצע בסקר, כי נוסף לבטחונות הרגילים יידרשו המשקיעים להמציא גם בטחונות נזילים. עוד הוצע בסקר, שכן משפחתו של אחד הזימים, שהוא קבלן בניין ותיק וידוע, יערוב אישית לסילוק ההלוואה (נוסף לערבות הנזילה האמורה). ועדת הבטחונות החליטה, כי הבטחונות הנוספים יהיו ערבות בנקאית בסכום של 300,000 שקל. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, לא היה בערבות זו כדי לכסות אפילו את התשלום הראשון על חשבון סילוק ההלוואה. הביקורת העלתה, כי חפ"ת לא קיבלה אף ערבות זו. ההמלצה בדבר ערבותו האישית של בן המשפחה של אחד משני הזימים לא אומצה על ידי הדירקטוריון.

(ב) לשם הבטחת הלוואה שניתנה להרחבת מלון בצפון, שאושרה במאי 1983, נדרש המלון - נוכח הקשיים שצפתה חפ"ת בהחזר ההלוואה - להמציא בטחונות נוספים על אלה הנדרשים בדרך כלל. המלון המציא שיעבוד לטובת חפ"ת על פיקדון בסך של 173,000 דולר שהיה מופקד על שם בעלי המלון בבנק. על אף שלא חל שיפור במצבו הכספי של המלון בוטל שיעבוד זה בינואר 1984 בהמלצת שר החירות, במסגרת תכנית סיוע למלון.

(ג) בינואר 1980 החליט דירקטוריון חפ"ת לאשר למלון א' בירושלים הלוואה בסכום של כ-2 מיליון שקל ולדרוש, נוסף לבטחונות הרגילים, ערבות בנקאית בגובה של 20% מכלל ההלוואות שישוחררו ליוזם. הערבות הבנקאית היתה אמורה להבטיח, בין היתר, את גמר בניית המלון ופתיחתו במועד שנקבע - אוקטובר אותה שנה.

ביולי 1982 ביטל מנכ"ל חפ"ת את הדרישה לערבות הבנקאית, כיוון שההיקף המצטבר של ההשקעות עד לאותו מועד הגיע ל-76%. למעשה לא עמד היום בלוח הזמנים המתוכנן ובניית המלון נסתיימה רק ביולי 1984.

3. כחלק ממערך הכסחונות דורשת חפ"ת מן הלווים להמציא לה ערבויות בנקאיות, להבטחת פרעון ההלוואות. הערבויות הללו כוללות, בדרך כלל, הצמדת הסכום הנערב לדולר או למדד, וכן ריבית בשיעור שנושאת ההלוואה הנערבת. הערבויות מתחדשות על פי דרישת חפ"ת, והסכומים הנקובים בהן עשויים להשתנות, לפי ההסכמים עם הלווים. חפ"ת עשתה שימוש מועט כחילוט ערבויות גם במקרים של לוויים שהגיעו לפיגור גדול בהחזר הלוואותיהם. הביקורת העלתה, כי מלון כתל אביב, המציא במאי 1981 ערבויות בנקאיות בסכום כולל של כ-4.5 מיליון שקל, בהצמדה לדולר ובריבית של 7.5% בשנה. ערבויות אלו הוחלפו בפברואר 1982 בערבויות אחרות, בסכום של 4 מיליון שקל ללא הצמדה, וחולטו במאי 1983, כנסיון לצמצם את חוב הפיגורים של המלון. כתוצאה מאן הצמדתן של הערבויות האמורות, ירד ערכן כ-135,000 דולר בקירוב, שהן כ-60% מערכן המקורי.

החזר הלוואות

עד לסוף מאי 1979 ניתנו הלוואות הפיתוח בריבית נידת - ללא הצמדה, ובשערי ריבית שנקבעו מפעם לפעם על ידי החשכ"ל. באותו מועד החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה לשנות את התנאים של הלוואות הפיתוח. באוגוסט אותה שנה הוציא החשכ"ל הוראות ביצוע למתן הלוואות פיתוח שבהן נקבע, כי הלוואות פיתוח שאושרו החל ב-1.6.79 יהיו צמודות במלואן למדד או לדולר. כן הוחלט לשנות את שיעורי הריבית שהיו נהוגים עד אז. עוד נקבע, שתכניות השקעה שהיו בשלבים שונים של טיפול בעת השינוי, יהיו זכאיות להלוואות פיתוח "בתנאי צנרת", דהיינו הן ינתנו בהצמדה מלאה לדולר, או בשיעור 70% למדד, בשיעורי ריבית הנעים בין 0.5% ל-2% לפי האיזור שבו מוקם המפעל. הלוואות הפיתוח ניתנות לבתי-מלון לתקופה של 12 שנים, ולפרוייקטים תיירותיים אחרים לתקופה של 6 שנים. בשנתיים ראשונות נידחים תשלומי הקרן, והלווה משלם ריבית בלבד.

להלן שיעורי הריבית על הלוואות הפיתוח הנהוגים מאז אוגוסט 1983 ואילך:

100% הצמדה לדולר		100% הצמדה למדד		המקום
2/84	1/84-8/83	2/84	1/84-8/83	
7.5%	7.5%	2.5%	2.5%	איזור פיתוח א'
8.5%	8.0%	3.5%	3.0%	איזור פיתוח ב'
10.5%	9.0%	6.5%	3.5%	מרכז הארץ

לווה שאינו עומד בתשלום החלויות השוטפות של הלוואתו, על פי הסכמי ההלוואה, רשאית חפ"ת לחייבו כריבית פיגורים שיעורי ריבית פיגורים הועלו מפעם לפעם לפי הטבלה הבאה (באחוזים):

שיעור ריבית פיגורים בחישוב שנתי	שיעור ריבית פיגורים	תאריך השינוי
208	32.5 לרבעון	1.3.81
284	40 לרבעון	1.12.83
406	50 לרבעון	1.3.84
790	20 לחודש	1.5.84
987	22 לחודש	1.9.84
1834	28 לחודש	1.10.84

ריבית פיגורים מחושבת באופן מצטבר על כל סכום החלות השוטפת, דהיינו הקרן, הפרשי ההצמדה, הריבית וריבית פיגורים.

בשנים האחרונות מתגברת והולכת התופעה של אי פרעון הלוואות במועד לחפ"ת, וזאת, לדעת חפ"ת, בשל כמה סיבות: (1) הפסקת מתן הלוואות בלא תנאי הצמדה צימצמה במידה רבה את ההטבה שהיתה גלומה בהלוואות הפיתוח שניתנו עד מאי 1979, וממילא ייקרה אותן; (2) עקב תנאי ההלוואה, שעל פיהם, במקרים רבים, חייב היום להתחיל בפרעונה לפני שסיים את הקמת הפרוייקט והחל להריצו, נקלעו יזמים רבים לקשיי נזילות; (3) העלייה בתנועת התיירות לא הדביקה את שיעור הגידול במספר חדרי המלון, דבר שהקטין את ההכנסה הממוצעת לחדר והגביר עוד יותר את קשייהם הפיננסיים של היזמים.

המעקב אחר החזר הלוואות לחפ"ת מופקד בידי אגף החשבות שלה, שמתפקידו לעקוב אם הלווים עומדים בפרעון הלוואותיהם. האגף מכין מדי חודש כחודשו דו"ח להנהלה הכולל את רשימת החייבים המפגרים בתשלומיהם, סכום הפיגור של כל אחד מהם, ומספר חודשי הפיגור. לפי נתוני חפ"ת, השתכמה יתרת הפיגורים באוקטובר 1984 ב-1.6 מיליארד שקל בקירוב, מזה כ-400 מיליון שקל (כ-750,000 דולר) פיגורים על חשבון קרן.

לגבי לווה המפגר בהחזר חובו, יכולה חפ"ת לנקוט אחד הצעדים הבאים: לעמוד בתוקף על החזר החוב, תוך הפעלת האמצעים העומדים לרשותה, לרבות מימוש בטחונות; לערוך עם הלווה, באישור ועדת משנה של הדירקטוריון, הסדר תשלומים, שמשמעותו גיבוש הסכום שבפיגור, או לדחות תשלומים עתידיים ולהפכם להלוואה חדשה. הסדרי התשלומים נערכו במקרים שבהם העריכה חפ"ת, כי מצוקתו של הלווה היא זמנית ולבסוף תצליח לגבות את החובות שבפיגור. מקור המימון לכספי הלוואה החדשה היה, בדרך כלל, החשב הכללי: בד בבד עם ההסדר שעשתה עם הלווה עשתה חפ"ת הסדר דומה עם החשכ"ל, שלפיו יזוכה פקדונה בסכום הלוואה או שיידחו פרעונותיה לחשכ"ל. שיעורי הריבית שנושאות הלוואות החדשות נקבעים על ידי החשכ"ל והם גבוהים משיעור הריבית שבה ניתנו הלוואות המוכוננות המקוריות.

בהסדרים מקבילים אלה יש משום גלגול חלק מן האחריות שלקחה על עצמה חפ"ת, על החשכ"ל. בנין אחריות זו שלוקחת על עצמה חפ"ת בעת מתן הלוואות מכספים שמפקיד אצלה החשכ"ל היא מקבלת, כאמור לעיל, מירווח של 0.875% מיתרת הפיקדון. לדעת הביקורת, על החשכ"ל לבחון אם יש הצדקה לשלם לחפ"ת, בנין הלוואות שלגביהן נעשו הסדרים, מירווח כעבור אחריות שלמעשה החפ"ת אינה נושאת בה.

משרד מבקר המדינה בדק את תיקיהם של עשרה פרויקטים שעימם נעשו הסדרי תשלומים, לאחר שלא עמדו בתשלום חובותיהם. כבדיקה התברר, שחפ"ת לא דרשה ולא קיבלה מהם דו"חות כספיים, שמהם ניתן להסיק על המצוקה הכספית שאליה נקלעו וסיבותיה ועל יכולתם להחליץ ממנה. חפ"ת גם לא ערכה בדיקה, לפני עשיית ההסדרים, במטרה להעריך את יכולתם של היזמים לעמוד בתנאים החדשים, אשר מטבע הדברים היו קשים מאלה שנקבעו בעת אישור הלוואות. להלן כמה דוגמאות:

1. בנייתו של מלון בתל אביב נמשכה תקופה ארוכה. הלוואה ראשונה להקמתו אושרה על ידי חפ"ת עוד בדצמבר 1970. עבודות הבנייה באתר החלו בשנת 1973; לאחר הפסקות בנייה רבות, שנבעו מהקפאת בנייה, מעיכובים בהוצאת אישורי בנייה, ומסכסוכים בין היזמים, נפתח המלון לציבור באוקטובר 1981. במשך השנים הלוואת חפ"ת לבעלי המלון כ-3.3 מיליון דולר: כ-1.8 מיליון דולר ללא תנאי הצמדה, והשאר בהצמדה לדולר. בהגיע מועד פרעון הלוואות לא עמדו הלווים בהתחייבויותיהם. בשנים 1979 - 1982 ערכה עימם חפ"ת שבעה הסדרי תשלומים וגם בהם לא עמדו הלווים. לא נערכה בדיקה, לפני כל הסדר, כדי לוודא את יכולתם של הלווים לעמוד בהסדר:

(א) ההסדר הראשון נערך עם הלווים בפברואר 1979, ולפיו היה עליהם לפרוע את הפיגורים (כ-95,000 שקל) בריבית של 28.35%. (ב) בספטמבר אותה שנה הוסכם עמם כי חלק מסכומי הפיגור ישולמו בריבית האמורה וחלק בריבית של 42%. (ג) במאי 1980 הגיעו הפיגורים ל-520,000 שקל בקירוב: לפי ההסדר שנערך באותו חודש, הסכומים בפיגור שיצטברו עד פברואר 1981 יהפכו להלוואה חדשה, שתוצמד במלואה למדד ותיפרע במועדי הפרעון של הלוואות המקוריות. (ד) בינואר 1981 תפחו הפיגורים והגיעו ל-1.7 מיליון שקל בקירוב; וסוכם כי הפיגורים ייפרעו בריבית פיגורים שהיתה באותו מועד 110% בחישוב שנתי. (ה) במאי אותה שנה הוסכם, כי הסכומים שלא נפרעו עד דצמבר 1979 יישאו ריבית בשיעור של 28.35%; הסכומים שלא נפרעו מאז

ועד סוף יוני 1981 ייפרעו בריבית בשיעור 102%. (ו) בינואר 1982 נעשה הסדר נוסף, שלפיו 4 מיליון שקל מחוב הפיגורים יסולקו בתוספת הפרשי הצמדה לדולר בריבית של 17.25% במשך שנת 1982. תשלומי החלויות השוטפות בגין אותה שנה יוצמדו לדולר, יישאו אף הם ריבית של 17.25%, וייפרעו מינואר 1983 עד דצמבר 1985. (ז) ההסדר השביעי נערך בדצמבר 1982, מועד שבו כבר הגיע חוב הפיגורים ל-22.5 מיליון שקל בקירוב; ללווים ניתנה דחייה נוספת של התשלומים שהם היו אמורים לשלם ב-1982, ושל ששת התשלומים בגין החלויות השוטפות הראשונות של 1983, שייפרעו מינואר 1984 ועד סוף דצמבר 1988. הסכומים שבהסדר ייפרעו בהצמדה לדולר ובריבית שתיקבע על ידי החשכ"ל.

למרות שבמשך כל התקופה האמורה לא עמד המלון בהחזר חובותיו המשיכה חפ"ת לשתרר לו כספים על חשבון הלוואות שאושרו לו. ממאי 1980 - מועד עריכת ההסדר השלישי - שיחררה חפ"ת כ-11.4 מיליון שקל (כ-1.6 מיליון דולר) בלא שניכתה מסכום זה את חובותיה. בינואר 1984 הגיעה יתרת הפיגורים ל-147 מיליון שקל בקירוב (כ-1.3 מיליון דולר). בפברואר אותה שנה נחתם עימו הסכם שמיני לסילוק חובותיו, שלו ערב בנק מסחרי. לפי הסכם זה שילמו בעלי המלון 500,000 דולר במזומן, ויתרת הסכום תשולם, יחד עם החלויות השוטפות, בריבית של 12.5% בשנה, בתוספת הפרשי הצמדה לדולר.

לדעת הביקורת, משלא עמד המלון בהסדרים הראשונים, לא היה מקום לעריכת הסדרים נוספים, ועל חפ"ת היה לנקוט צעדים תקיפים לקבלת כספי הלוואות. הימנעות מניכוי כספי החוב שבפיגור מן הכספים הנוספים, שהעמדה חפ"ת לרשות הלווה, גרמה לכך שחובו של הלווה תפח והלך.

2. גם בנייתו של מלון ב' בירושלים נמשכה שנים רבות: הקרקע לבניית המלון נרכשה עוד ב-1968; הבנייה, שהחלה בסוף 1973, הופסקה ביולי 1974 למשך שנתיים ונסתיימה ב-1981. במהלך העבודה שונו פעמים מספר התכניות לבנייתו ולמלון ניתנו ארכות אחדות לפתיחתו. מאוקטובר 1974 עד מאי 1981 קיבל המלון הלוואות שערכן המצטבר, כמועדים שבהם שוחרר הכסף, היה כ-2.8 מיליון דולר. מסכום זה ניתנו כ-2.5 מיליון דולר ללא תנאי הצמדה. להבטחת פרעון של 2.05 מיליון דולר מסכום הלוואות נרשמה משכנתא ראשונה לטובת חפ"ת פארי-פסו עם בנק מסחרי. לגבי סכום של 530,000 דולר ששוחררו בנובמבר 1980 הסכימה חפ"ת, בניגוד לכללי הוזהרות ולשיגרה המקובלים, כי תירשם משכנתא ושיעבוד שוטף בדרגה שנייה, לטובתה. יתר על כן סכום נוסף של 220,000 דולר שוחרר בינואר וכמאי 1981 על יסוד שיעבוד שוטף בלבד של נכסי המלון.

בהגיע מועדי פרעון הלוואות לא עמד המלון בהתחייבותיו, וישלם עד אפריל 1982 רק כ-200,000 דולר על חשבון חובו, שהגיע כאותו מועד, לרבות ריבית פיגורים, ל-1.6 מיליון דולר בקירוב. הנהלת חפ"ת בדקה את האפשרות לממש את הבטחונות שבירדה, אולם התברר לה שהם אינם מספיקים לכיסוי יתרת החוב עקב השיעבודים הנוספים על המלון לטובת הבנק המסחרי. בעקבות משא ומתן חתמה חפ"ת עם המלון, באותו חודש, על הסדר כספי, שלפיו ישלם המלון סכום של 590,000 דולר כפרעון מלא וסופו של כל הלוואותיו, לרבות חוב הפיגורים, דבר שהיה בו ויתור על סכום של כמיליון דולר מחוב המלון באותו מועד.

היום לא עמד כתנאי ההסדר הכספי מאפריל 1982, וחפ"ת לא פעלה למימוש זכויותיה על פי חווי הלוואות והבטחונות שבירדה, אלא ערכה עמו, בדצמבר 1982, הסדר כספי נוסף. כאותו מועד היה חובו של המלון, על פי הרשום בספרי חפ"ת, כ-2 מיליון דולר, מהם כמיליון דולר ריבית פיגורים. בהסדר נקבע, כי היום יפרע סך של 1.05 מיליון דולר בלבד מתוך יתרת חובה, כמפורט להלן: 350,000 דולר ישולמו תוך עשרה ימים מיום הקצאת מניות בעקבות הנפקת מניות לציבור, שתיכנן המלון; סך של 700,000 דולר ישולם בעשרה תשלומים שנתיים שווים ורצופים של 70,000 דולר כל אחד, החל ביולי 1984; על סכומים אלה לא תחול ריבית.

הנהלת חפ"ת הסבירה בדצמבר 1984 למשרד מבקר המדינה, כי קבעה את הסכום שנכלל בהסדר לאחר שערכה מחדש את מועדי הפרעון של הלוואות המלון בצורה שונה מזו שנקבעה בחווי הלוואות שנחתמו עימו, ושעל פיהם נרשמה יתרת חובו בספריה. לפי חווי הלוואות

נפרסו לוחות הסילוקין כך שפרעונם אמור להסתיים במועד אחד (דצמבר 1985) - 11.5 שנים ממועד שיחרור ההלוואה הראשונה, בלי להתחשב במועדים שבהם שוחררו יתר ההלוואות. לעומת זאת, לוחות הסילוקין שעל פיהם נקבע הסכום שבהסדר, נפרסו על פני 11.5 שנים מהמועד הממוצע שבין שיחרור ההלוואה הראשונה לבין שיחרור ההלוואה האחרונה. עקב הפריסה של לוחות הסילוקין, שלא בהתאם לחזוי ההלוואות, קטנו החלויות השוטפות שלא נפרעו, ועקב אי הוספת מלוא ריבית הפיגורים כנקבע בחוזים העמידה חפ"ת להסדר יתרת חוב הנמוכה ב-950,000 דולר מזו הרשומה בספרייה. לדעת הביקורת, חישוב זה אינו תואם את הסכמי ההלוואות ואת נהלי חפ"ת ולפיכך יש לראות בו ויתור בלתי מוצדק של חפ"ת על הסכום האמור.

ההסדר עם המלון נעשה באישור ועדת המשנה להסדרי מימון ובטחונות של הדירקטוריון של חפ"ת, בלא שהובא לידיעת מליאת הדירקטוריון ובלי שנרשם פרוטוקול על ההחלטה. לדעת הביקורת, נוכח הסכומים שעליהם ויתרה חפ"ת, מן הראוי היה להביא את ההסדר לידיעת מליאת הדירקטוריון, אף שהדבר אינו מתחייב על פי נהלי חפ"ת.

ההנפקה של מניות המלון לציבור לא יצאה אל הפועל והמלון לא שילם, עד למועד סיום הביקורת, את הסכום של 350,000 דולר. לפי ההסדר האמור, היה על המלון לשלם ביולי 1984 סכום של 70,000 דולר, אולם הוא שולם רק בסוף נובמבר אותה שנה. חפ"ת הודיעה למלון כי בשל אי עמידתו כתנאי ההסכם היא רואה את ההסכם כמבוטל, אולם היום השיב לה, שאין הוא מסכים לביטול. עד למועד סיום הביקורת - דצמבר 1984 - לא יושבו חילוקי הדעות בין שני הצדדים.

3. מאז אפריל 1978 קיבל מלון א' בירושלים הלוואות בסכום כולל של כ-34.5 מיליון שקל. את פרעון הלוואותיו היה אמור המלון להתחיל במאוס 1980, אולם בגלל אי פתיחת המלון במועד, וקשיים פיננסיים של בעליו, לא עמד המלון בתשלומים. בסוף אפריל 1982 הסתכמו פיגורי המלון ב-3.8 מיליון שקל בקירוב. בסוף מאי אותה שנה נערך עם המלון הסדר, שעל פיו יידחו התשלומים בגין החוב שבפיגור וכן החלויות השוטפות ממועד ההסדר עד לסוף 1982. המלון לא עמד גם בהסדר האמור. ב-16.10.83 נערך עימו הסדר נוסף, שעל פיו יתרת חוב הפיגורים עד 31.8.83, שהגיעה לסכום של כ-10 מיליון שקל, והחלויות השוטפות מאותו מועד ועד 31.3.85 ישולמו בתשלומים חודשיים במשך שלוש שנים החל ב-1.4.85, בתוספת ריבית בשיעור של 15% בשנה ובהצמדה של הקרן והריבית לדולר. בהסדר מ-16.10.83 ניתנה למלון "הנחה" - הדיינו ויתור - על ריבית פיגורים בסך של 200,000 שקל.

שני ההסדרים האמורים נעשו בד כבד עם הסדרים עם החשכ"ל. ההסדרים עם המלון נעשו בלא שקודם לכן נבדקה יכולתו להחזיר כספים שלוה, ובלא לנמק את הסיבה לויתור על תשלומי ריבית פיגורים. לבדיקה כזאת היה מקום, במיוחד לגבי מלון זה, אשר לחפ"ת היה ידוע שהוא השקיע בשטחים ציבוריים של המלון מעל לתקנים שקבע משרד התיירות. לחוספת ההשקעה בשטחים הציבוריים הייתה השפעה על עומס הפרעונות החודשיים שהמלון התחייב בהם.

4. לשם הקמת מלון ג' בירושלים אישרה חפ"ת, החל מאפריל 1979 עד לאוקטובר 1982, הלוואות בסכום כולל של כ-150 מיליון שקל. במאוס 1982 טענו בעלי המלון, כי הם מתקשים לעמוד בהחזר ההלוואות וחפ"ת הסכימה לערוך עימם הסדר תשלומים, לאחר שערכה הסדר מקביל עם החשכ"ל. לפי הסדר זה, החלויות השוטפות של הלוואות המלון ממאוס 1982 עד למאוס 1983, בסכום של כ-10 מיליון שקל, יידחו ויהיו הלוואה חדשה, צמודה לדולר, שתיפרע ב-42 תשלומים חודשיים (שלוש וחצי שנים) בריבית של 17.25% בשנה, החל מאפריל 1983.

בעלי המלון לא עמדו בהתחייבויותיהם על פי ההסדר. למרות זאת עשתה עימם חפ"ת, באישור החשכ"ל, הסדר חדש, שלפיו החלויות השוטפות ממאי עד אוקטובר 1983 של הלוואת הקונסולידציה - מההסדר הראשון - וכן של הלוואות פיתוח הצמודה לדולר, יידחו ויהיו הלוואה חדשה, שתיפרע בתשלום אחד בסוף מאוס 1984, בתוספת הריבית, לא צמודה, בשיעור של 86% בשנה. יוצא אפוא, שחפ"ת נתנה, במימון החשכ"ל, הלוואת קונסולידציה חדשה, בריבית נמוכה מזו הנהוגה בשוק לדחיית פרעונות של הלוואות צמודות.

המלון המשיך בפיגוריו והם הגיעו בסוף אוקטובר 1984 ל-300 מיליון שקל בקירוב. לפני עריכת ההסדרים עם המלון לא דרשה ממנו חפ"ת שימציא לה דו"חות כספיים, ואף לא דו"חות על תפוסת המלון, שעשויים היו לבסס את טענתו בדבר קשייו בפרעון ההלוואות.

הטיפול בלווים

הטיפול בלווים שאינם עומדים בפרעון הלוואותיהם ולא הגיעו להסדר תשלומים עם חפ"ת, נעשה על ידיה בכמה שלבים: (1) משלוח מכתב התראה חתום על ידי עורך הדין שלה אל הלווה; (2) פניה אל בעלי המניות של החברה החייבת שערכים אישית לפרעון חובותיה, כדי שישלמו את סכומי הפיגור; (3) מימוש בטחונות. משרד מבקר המדינה בדק את פעולותיה של חפ"ת לגביית סכומים שבפיגור והעלה כי מבין 19 פרויקטים שנבדקו, שבהם לא פרעו הלווים את חובם במועד, פעלה חפ"ת למימוש נכסים במקרה אחד וממאי 1984 היא פועלת לכינוס נכסיהם של שלושה פרויקטים נוספים. לגבי שאר הפרוייקטים היא נמנעה מפעולה לאכיפת הגבייה. להלן כמה דוגמאות:

1. מלון ב' באילת הינו בעל החוב הגדול ביותר לחפ"ת. חוב הפיגורים של המלון לסוף אוקטובר 1984 הסתכם ב-400 מיליון שקל בקירוב ועומק הפיגור היה 14 חודש. היועץ המשפטי של חפ"ת שלח למלון שלושה מכתבי התראה בנובמבר ובדצמבר 1983 וכינואר 1984. פניות אל בעלי המניות של המלון למימוש ערבותם האישית נשלחו בפברואר ובמארס אותה שנה: בתגובה לכך ביקשו בעלי המניות לערוך הסדר לדחיית תשלומים, אך נענו בסירוב. באפריל הודיעה חפ"ת על העמדת ההלוואות לפרעון מיידי, אולם לא נקטה למעשה שום צעד לגביית החוב שתפת והלך.

2. חוב הפיגורים של מלון ג' בירושלים הסתכם באוקטובר 1984 ב-300 מיליון שקל בקירוב. החוב הצטבר במשך שבעה חודשים, לאחר שנעשו עם בעלי המלון שני הסדרים לדחיית תשלומים. יצוין, כי בפברואר 1982 היו בידי חפ"ת ערבויות בנקאיות צמודות לדולר בסכום של כ-3.6 מיליון שקל, בתוקף עד יוני 1985, להבטחת פרעון סדיר של ההלוואות.

באפריל 1984, לאחר שהמלון החל לפגור בהחזר הלוואותיו, לרבות הסכומים שנידחו על פי ההסדרים האמורים, פנתה חפ"ת אל הערכים, בעלי המניות, בדרישה לסלק את החוב, אך לא נענתה.

בספטמבר אותה שנה נוהל עם בעלי המלון משא ומתן לחיסול הפיגורים, אך עד למועד סיום הביקורת הוא לא הסתיים. חפ"ת גם נמנעה מלחלט את הערבויות הבנקאיות הנמצאות כרשותה, בסכום של כ-100 מיליון שקל, כדי לצמצם את הסכומים שבפיגור.

3. מלון ליד ים המלח לא פרע את חובותיו לחפ"ת, ובשל כך היא עיכבה תשלום אחרון בסך של 60,000 דולר, שהיה אמור להינתן בדצמבר 1983 על חשבון הלוואה בדולרים שאושרה לו. כינואר 1984 שלח היועץ המשפטי של חפ"ת התראה למלון ובפברואר אותה שנה פנתה חפ"ת אל הערכים כדי שישלמו את חוב המלון, אך לא נענתה. באפריל דרש היועץ המשפטי של חפ"ת מהמלון לפרוע לאלתר את כל ההלוואות, והודיע כי אם לא יוסדר פרעון החוב תוך שבועיים, תאלץ חפ"ת לנקוט נגדו צעדים משפטיים. חפ"ת המשיכה בדיונים עם המלון, אך לא נקטה כל צעדים, ויתרת חובו בסוף אוקטובר 1984 הגיע לסך של כ-51 מיליון שקל (98,000 דולר). לאחר מועד סיום הביקורת הצליחה חפ"ת לגבות מן המלון 40,000 דולר על חשבון יתרת חובו שבפיגור.

המצב הכספי של חפ"ת

לפי דין וחשבון כספי לא מבוקר ליום 30.6.84 של חפ"ת הגיע ההון העצמי שלה, בערכים שוטפים, בתוספת הלוואות בעלים ל-2.5 מיליון דולר בקירוב. חפ"ת נתנה על אחריותה המלאה הלוואות, אשר יתרתן באותו מועד הייתה כ-94 מיליון דולר. ההיקף הגבוה של ההלוואות נתאפשר הודות לפקדונות למתן הלוואות שמפקיד אצלה החשכ"ל, שהם מקור המימון ל-95% מההלוואות.

1. לחפ"ת אין גיוון עסקי. היא חברה למימון ענף התיירות, ומשבר עמוק בענף זה עלול להביא למשבר פיננסי בחברה. הפסקה בפרעון הלוואות, אף כהיקף קטן, נורמת סיכון לחברה, שכן היא עלולה להתקשות לממן מתוך ההון העצמי המצומצם את הפרעון המקביל לחשכ"ל. כמצב זה היא נאלצת לפנות לשוק הכספים כדי לגייס את הסכומים הדרושים,

בריבית גבוהה (16% - 18% בהצמדה מלאה לשער הדולר), או לממש בטחונות שקיבלה כנגד ההלוואות.

שיעור הבטחונות הנזילים שבידי חפ"ת הוא זעיר שכן רק לאחרונה היא החלה לדרוש בטחונות כאלה כסכום השווה לשלושה חודשי פרעון. מימוש בטחונות נדל"ן בתקופת משבר הוא קשה; וכאשר מובאים לכינוס נכסים כמה כתי מלון בעת זכעונה אחת אזי המימוש קשה עוד יותר. עם זאת, יש להביא בחשבון שחפ"ת מכירה נדל"ן לצורך בטחונות ב-50% לכל היותר מעלות המלון.

2. בשנים 1981 - 1983 גדל מספר החדרים בבתי מלון המומלצים לתיירים ב-7%. בתחילת 1984 היו כ-28,000 חדרים כאלה, שקיבולת האיכסון המירבית שלהם היתה 19 מיליון לינות בשנה. בשנים 1982 - 1983 היתה ירידה במספר לינות התיירים מחו"ל (לעומת המספר ב-1981) בשיעור ממוצע של כ-15% בשנה. מצב זה נתן את אותותיו בעסקים של מפעלי התיירות שאותם ממנת חפ"ת: התפוסה הממוצעת בבתי המלון הייתה 46% בשנת 1982 ו-49% בשנת 1983, בעוד שנקודת האיוון הממוצעת נאמדת בשיעור תפוסה של 60% ויותר.

3. סיווג ההלוואות של חפ"ת מצביע על ריכוזיות של 80% מן ההלוואות בידי 32 לוויים, שהם 10% מכלל הלוויים. ריכוזיות זו עלולה לסכן את מצבה הפיננסי של החברה, שכן הסתככות פיננסית של לווה אחד מבין 32 הלוויים הוא במוצע 2.5% מתיק ההלוואות של חפ"ת, ובסכום השווה לכל הונה העצמי.

4. בישיבת הדירקטוריון מדצמבר 1983 נמסר דו"ח על מצב הפיגורים בגבייה ועל נזילות החברה ונקבע בו כי לאותם חייבים, שההערכה היא שהמתנה קצרה עשויה לאפשר להם לעמוד בהחזר החוב, תאושר דחיית תשלומים. לחייבים שההערכה לגביהם היא שהמתנה מגדילה את סיכון חפ"ת לא תנתן דחייה וחפ"ת תפעיל את כל האמצעים העומדים לרשותה לגביית החוב. הביקורת העלתה, שעד למאי 1984 לא נקטה חפ"ת נגד המפגרים כתשלום חובותיהם צעד תקיף של מינוי כונס נכסים, שאותו נוקטים מפעם לפעם בנקים וגורמים עיסקיים - לאחר מיצוי כל האפשרויות האחרות נגד מי שאינם עומדים בהתחייבויותיהם.

באפריל 1984 מסר מנכ"ל חפ"ת לדירקטוריון, כי ברבעון הראשון של אותה שנה הסתמנה עלייה בפיגורים וכי צפויים במשך השנה גרעונות בגבייה בסכום של כחצי מיליון דולר. בסוף אוגוסט אותה שנה מסר המנכ"ל לדירקטוריון, כי הוכנה תחזית של תזרים מזומנים לתקופה אוגוסט 1984 - יוני 1985, שממנה התברר כי ב-11 החודשים הללו יגיע הגרעון המצטבר של החברה ל-2 מיליון דולר בקירוב. על פי אומדן ההנהלה, כ-18% מהגבייה החדשה הצפויה (במחירי יולי 1984) לא תיגבה. הנהלת חפ"ת הציעה, כי למימון גרעון זה תקח חפ"ת הלוואה מבנקים בריבית דולרית בשיעור 16% - 18%, אך ההצעה לא אושרה.

בישיבת הדירקטוריון בסוף אוקטובר אותה שנה, הוחלט לפתוח בהליכים לכינוס נכסים של חמישה מלונות, וכן לערוך הסדרים כספיים עם מלונות שלהערכת חפ"ת יש סיכוי להבראתם. עוד הוחלט, כי בד בבד יערך הסכם עם החשכ"ל, לפי סיכום מוקדם שהיה עימו, בדבר נשיאתו בנטל המימון הזמני שיגרם כתוצאה מהכינוסים ומההסדרים. כן הוחלט באותה ישיבה, שחפ"ת תעשה עם כמה מלונות הסדר, ללא השתתפות החשכ"ל, ולשם כך היא תגייס כחצי מיליון דולר מבנקים מסחריים.



החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ (חפ"ת) נוסדה על ידי הממשלה ב-1957 כחברה ציבורית, כדי לשמש כלי מרכזי למתן סיוע ממשלתי לפיתוח ענף התיירות בארץ. הפעילות העיקרית של החברה היא קבלת פקדונות מהחשב הכללי שבמשרד האוצר לשם מתן הלוואות מוכונות למפעלי תיירות שקיבלו אישור לכך מאת משרד התיירות ומרכז ההשקעות. במסגרת זו נתנה חפ"ת על אחריותה הלוואות, אשר יתרתן ליום 31.12.83 הייתה כ-95 מיליון דולר, סכום הנכבד פי 38 מהונה העצמי. חפ"ת פועלת גם כנאמן של מרכז ההשקעות לתשלום מענכי הישבון למשקיעים בענף התיירות, על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

כבדיקת סדרי מתן ההלוואות ללווים, קביעת הבטחונות הנדרשים מהלווים להבטחת פרעון ההלוואות והטיפול בכביית תשלומים על השכונן החוזר ההלוואות העלתה הביקורת:

(1) חפ"ת לא תמיד הכינה, לקראת דיון באישור הלוואות או באישור הסדרת חובותיהם של לוויים שפיגרו בתשלומים, סקרים בדבר כדאיוה ההשקעה בפרוייקטים ובדבר יכולתם של היוזמים לעמוד בתשלומים להחזר חובותיהם.

(2) טיפולה של חפ"ת בקביעת הבטחונות, שאותם נדרשים הלווים להמציא לה כערבות להחזר ההלוואות, לא היה בו כדי להבטיח, ככל מקרה, את החזר ההלוואות כמועדים שנקבעו לכך.

(3) חפ"ת עשתה, במקרים רבים, עם לווייה הסכמים חוזרים ונשנים להסדרת חובותיהם, תוך ויתור כלתי מוצדק, לעיתים, על חלק מן החובות שצברו.

(4) במקרים שחפ"ת לא עשתה הסכמים להסדר חובות הלווים היא נמנעה, בדרך כלל, מלממש את הבטחונות שבידיה או מנקיטת צעדים משפטיים או אחרים לנכיית החובות.

(5) העדר גיוון בעיסקי חפ"ת והריכוזיות הגבוהה של ההלוואות בידי מספר קטן של לוויים יש בהם, לדעת הביקורת, כדי לסכן את החברה במיוחד בעת משבר בענף התיירות.

(6) נוכח ההסדרים שעושה החשב הכללי עם חפ"ת במקביל להסדרים שעושה חפ"ת עם לווייה המפגרים בפרעון הלוואות - המקטינים את סיכוני חפ"ת במתן ההלוואות - אין מקום לתשלום מירוח כשיעור של 0.875% בניגוד אחריות החברה לאותן הלוואות.

עיקר פעילותה של החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ הוא לשמש כלי בידי משרד התיירות למתן הלוואות פיתוח למימון השקעות בבתי מלון ובמפעלי תיירות אחרים, מתוך כספי פקדונות שמפקיד אצלה החשב הכללי.

נוכח פעילות מצומצמת זו, הליקויים בכיצוע תפקידיה ובמיוחד לנוכח העובדה כי חלק מן האחריות להלוואות שהיא נותנת נופלת בסופו של דבר על כתפי הממשלה, יש מקום, לדעת הביקורת, לשקול את הצורך בהמשך קיומה של החברה תוך כחינת האפשרות להעביר את הטיפול במתן ההלוואות לענף התיירות לידי בנקים כפי שהרבר נעשה לגבי מפעלי התעשייה.

החברה הממשלתית לתיירות בע"מ - פיתוח תשתית לתיירות

ריכוז ממצאים

בביצוע פרויקט רחוב ראשונים במטולה העסיקה החברה, בלי מכרו, קבלן שאינו רשום ושלא היה מומחה בעבודות הכרוכות בפרוייקט. כתוצאה מכך, נאלצה החברה להגיע עמו, לאחר שנה, להסדר שיפנה את השטח, למרות שביצע רק 20% מהעבודה. השלמת העבודה נמסרה לקבלן חדש, שהצעתו היתה היקרה במכרו. התשלומים המתואמים, על בסיס משותף, לשני הקבלנים, עלו ב-58% על אומדן מתכנן הפרוייקט והמוצר שנתקבל היה באיכות נמוכה עקב הורדת דרישות איכות האבן.

נתגלו ליקויים בפיקוח על פרויקט פארק החומות בטבריה. המפקח הראשון היה חסר ידע וניסיון בתחום הפיקוח. המפקח השני הועסק בלא אישור ועדת המכרזים ובלא שנחתם עימו הסכם. בחודש העבודה הראשון נערך פיקוח באתר רק במשך יומיים, במקום בכל יום כנדרש. עקב סוג העבודות שבוצעו באתר היתה חשיבות רבה לפיקוח דווקא באותו חודש.

החברה התחמקה מביצוע הסכם עם עיריית אשקלון למימון משותף של הקמת שוברי גלים, אולם העירייה כפתה עליה ביצוע ההסכם באמצעות צו מבית המשפט.

החברה ביטלה מכרזים לאחר קבלת הצעות הקבלנים.

החברה הממשלתית לתיירות (להלן - החברה) הוקמה בשנת 1956 כדי לטפל מטעם המדינה בכל תחומי התיירות, ובזאת עסקה עד להקמת משרד התיירות (להלן - המשרד) בשנת 1964. עם הקמת המשרד הועברו אליו המחלקות שפעלו במסגרת החברה וכך גם נעשה ברכוש החברה ובהתחייבויותיה והיא חדלה לפעול. בתחילת 1968 חודשה פעילות החברה בתחום הטיפול בחברות האזוריות, העוסקות בפיתוח תשתית לתיירות.

כיום פעילה החברה בארבעה תחומים: (א) פיתוח תשתית באמצעות חברות הפיתוח האזוריות הקשורות עימה, כגון החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ. פעילות זו של החברה מתבטאת בתיקצוב ובהעברה של הכספים מתקציב המדינה אל החברות האזוריות. אין לחברה אחריות ישירה בניהולת החברות ובביצוע עבודות הפיתוח, שכן לכל אחת מחברות אלו מוסדות מנהלים ריבוניים - דירקטוריון והנהלה; (ב) השתתפות בפיתוח תשתית המבוצעת על ידי גורמים ציבוריים הקשורים למערכת התיירות, כגון: רשויות מקומיות, רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים. ההשתתפות מתבטאת בתיקצוב התכניות ובהעברת כספים המתקבלים מתקציב המדינה לפרוייקטים שהחברה החליטה לתמוך בהם והמבוצעים על ידי הגורמים האמורים; (ג) ביצוע עצמי של עבודות פיתוח תשתית לתיירות באזורים שבהם אינן פעילות חברות אזוריות. מימון לעבודות אלו מקבלת החברה מתקציב המדינה וברוב המקרים היא משתפת במימון את הרשות המקומית הנוגעת בדבר; (ד) הכנה של תכניות אב ותכניות יחודיות לפיתוח תשתית לתיירות. מימון עבודות התכנון נעשה בשיתוף עם גורמים ציבוריים, כגון רשויות מקומיות ורשות שמורות הטבע; חלק החברה במימון בא מתקציב המדינה.

פעילות החברה דומה לפעילות של מחלקה ממשלתית ולא לזו של חברה ממשלתית: כל תקציב החברה הוא חלק מתקציב המדינה ומפורט בו לטעיפיו כפי שמפורטים תקציבי המחלקות של משרד התיירות. הפרוייקטים שהחברה מבצעת מועברים, לאחר השלמתם, ללא תמורה כספית, לרשות המקומית שבתחומה בוצעה העבודה.

להלן נתונים על הוצאות החברה בשנים 1982 - 1983, לפי תחומי הפעולה העיקריים, כפי שצוינו לעיל, ותקציב החברה לשנת הכספים 1984 לאותם תחומים (במיליוני שקלים):

1982	1983	° 1984	
116	272	281	העברה לחברות אזוריות
16	39	94	העברה לגופים ציבוריים
35	98	140	ביצוע עצמי
4	9	19	עבודות תכנון
13	30	63	מינהלה
184	448	597	ס"ה
—	—	23	ליעוד

° תקציב במחירי מאי 1984 (אמצע רבעון ראשון).

מן הטבלה עולה, שעיקר תקציב החברה מועבר כהעברה תקציבית לחברות ממשלתיות אזוריות ולגופים ציבוריים.

תקציב המינהלה של החברה מיועד למימון הוצאות בקרה על פרוייקטים בכיצוע עצמי - מסירתן של עבודות תכנון, ביצוע, פיקוח צמוד ופיקוח עליון, לגורמים מחוץ לחברה; מעורבות החברה היא בעיקר בבחירת מבצעי העבודות ובשכרי ביצוע התשלומים תמורת עבודתם. כמו כן מיועד תקציב המינהלה לתיקצוב ולבקרה של החברות האזוריות, זאת, נוסף לפעילות דומה שנעשית על ידי הדירקטוריונים העצמאיים של חברות אלו.

באוגוסט 1984 העסיקה החברה מנהל כללי ו-15 עובדים בשלושה אגפים: תכנון, ביצוע ומינהלה וכוז אדם. משרדה של החברה ממוקם בירושלים.

החברה היא גוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. בחודשים מאי - יולי 1984 בדק משרד מבקר המדינה במשרדי החברה בירושלים שלושה פרוייקטים שהיא ביצעה בביצוע עצמי: שיקום ופיתוח של רחוב ראשי במטולה; פיתוח פארק החומות בטבריה; והקמת שוברי גלים באשקלון.

שיקום רחוב ראשי במטולה

המושבה מטולה, שנוסדה בראשית ההתיישבות היהודית בארץ ישראל, הינה עירת קייט השוכנת על גבול הצפון. רחובה הראשי של מטולה משמש גם כציר לתנועת מטיילים ותיירים הבאים לביקור במושבה ולתצפית כ"גדר הטובה". החברה כללה בתכנית העבודה שלה לשנת הכספים 1982 ביצוע עבודות שיקום של הרחוב הראשי במטולה. העבודות התייחסו לרחוב זה בקטע מבית ראשונים ועד לצומת המשטרה והן כללו עבודות חפירה וריצוף כאבן של הרחוב והמדרכות, תאורה, גינון, ריהוט רחוב וכן שילוט. ביולי 1982 הוזמנה החברה תכנון הפרוייקט ממשרד אדריכלים, אשר לאחר קיצוצים אמד את עלות הפרוייקט ב-6 מיליון שקל בקירוב, במחירי ינואר 1983, ואת משך ביצועו בארבעה חודשים.

בפברואר 1983 פירסמה החברה מכרז פומבי לביצוע עבודות השיקום והשתתפו בו שני קבלנים בלבד. לאחר בדיקה השוואתית התברר, כי המחירים בהצעות הקבלנים עלו במידה ניכרת על אומדן המתכנן: ההצעה הזולה היתה בסכום כולל של כ-8.5 מיליון שקל (אינו כולל מע"מ), על בסיס מחירי ינואר אותה שנה, שהם 42% מעל לאומדן המתכנן שעל פיו נקבע תקציב הפרוייקט. ועדת המכרזים החליטה לנהל משא ומתן עם מגיש ההצעה הזולה כדי שיוזיל את הצעתו עד לאומדן המתכנן או קרוב לסכום זה. בעקבות המו"מ הסכים הקבלן בעל ההצעה הזולה לתת הנחה, אך גם לאחריה היה סכום הצעתו יקר ב-36% מאומדן המתכנן ומהתקציב שעמד לרשות הפרוייקט.

על פי נהלי החברה, במקרים שההצעה הזולה גבוהה ב-25% ויותר מאומדן המתכנן תשקול ועדת המכרזים את ביטול המכרז. היות שהחריגה במקרה זה הייתה ניכרת והמתכנן עמד על דעתו שהצעת הקבלן מופרות במחירה, החליטה ועדת המכרזים, בסוף מארס 1983, לבטל את המכרז. הוועדה המליצה לבדוק את האפשרות לבצע את העבודות בביצוע עצמי או לפצלן בין קבלני משנה וזאת במטרה לבצע את הפרוייקט במחירים הקרובים, ככל האפשר, להערכת המתכנן.

1. ההחלטה על ביטול המכרז נתקבלה בוועדת המכרזים ביום 22.3.83. ביום 30.3.83, כשבוע לאחר שבוטל המכרז, התקשרה החברה עם שותפות של חברה ואדם נוסף (שניהם יחד להלן - הקבלן) בהסכם, שלפיו הם יבצעו את עבודות השיחזור והשיקום תמורת סכום של 7.7 מיליון שקל.

(א) ההתקשרות עם הקבלן נעשתה, אמנם, באישור ועדת המכרזים, אך לא נרשמה, ורק בעקבות הביקורת נרשמה ההחלטה בפרוטוקול. ההצעה הזולה שנתקבלה במכרז שבוטל היתה - לאחר ההנחה בעקבות המשא ומתן - בסכום של כ-8.2 מיליון שקל על בסיס מחירי ינואר 1983, ואילו ההתקשרות עם הקבלן הסתכמה ב-7.7 מיליון שקל, על בסיס מחירי פברואר אותה שנה. התאמת המחירים שבהסכם, על בסיס מחירי ינואר, מוריד את הסכום ל-7.4 מיליון שקל בקירוב, כ-0.8 מיליון שקל פחות מההצעה שנתקבלה במכרז. יחד עם זאת, חרג סכום ההסכם ב-23% בקירוב מעל לאומדן המתכנן.

(ב) לפי נהלי החברה אין לקבל הצעות לביצוע עבודות אלא מקבלנים העומדים כאחד מהתנאים הבאים: המציעים הם קבלנים "מוכרים" על ידי החשב הכללי על פי רשימה שקבעה הוועדה הבין-משרדית לקביעת סדרי מסירת עבודות לקבלנים; המציעים הם קבלנים מומחים לעבודות מסוימות, שאמנם אינם כלולים ברשימת הקבלנים המוכרים, אך מנהל החברה קיבל חוות דעת בכתב מגורמים אשר בעבורם או בפיקוחם הם ביצעו עבודות, בקשר למהימנותם המקצועית והכספית.

הקבלן, אשר לו נמסרה העבודה, לא עמד אף כאחד מהתנאים שנימנו לעיל. יתר על כן, העבודות כשטח בוצעו כפועל על ידי השותף שאינו קבלן רשום לפי חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969. החברה לא העירה על כך ולא דרשה את מעורבותו של השותף האחר שהוא קבלן רשום.

(ג) לא נמצאו בחברה מסמכים בדבר הדרך שבה אותר הקבלן, והחברה לא הסבירה למשרד מבקר המדינה כיצד נוצר הקשר עימו למרות שהיא לא ביקשה באופן פומבי, אחר ביטול המכרז, להגיש לה הצעות. אתר העבודה נמצא בנקודה הצפונית ביותר במדינה והקבלן, שעימו נחתם ההסכם, הוא ממרכז הארץ; המרחק הגדול גרם קשיים בתקשורת עם המפקח שבאתר, ופגע במעורבות הקבלן בכיצוע העבודה. ממסמכי החברה עולה, כי הקבלן הוא מומחה לעבודות גידור - עבודות שאין להן כמובן, כל קשר לעבודות פיתוח ושיחזור של אתרים היסטוריים. החברה לא הביאה בחשבון, כי פרוייקט זה מחייב ביצוע על ידי קבלן בעל ניסיון בשיחזור אתרים, המוכר לה כמהימן. בידי החברה אין כל מסמכים בדבר מהימנותו הכספית והמקצועית של הקבלן והוא מעולם לא עבד אצלה.

2. בין מועד החתימה על החוזה, בסוף מארס 1983, לבין מועד מסירת השטח וצו התחלת העבודה, שהיו בתחילת יוני אותה שנה, חלפו יותר מחודשיים. בדיקת הסיבות לעיכוב העלתה, כי חתימת הקבלן על החוזה לא כללה גם חתימה על מסמכי החוזה, וכי מטרת החברה בהתמתנו הייתה לאפשר להוציא לו מקדמה עוד בשנת הכספים 1982, מתוך חשש שהאוצר יפחית מתקציב החברה את הסכום שלא נוצל. רק ב-21.5.83 נחתם מחדש החוזה, לרבות מסמכיו, על ידי הקבלן ועל ידי מי שהוסמכו לחתום בשם החברה - יו"ר הדירקטוריון והמנכ"ל - לאחר שנוסח החוזה אושר על ידי היועץ המשפטי של החברה. כתוצאה מאי חתימת מסמכי החוזה בהתקשרות הראשונה, היו באפריל ובמאי אי הבנות בין הקבלן לחברה בנושאים אשר עליהם מגיעים, בדרך כלל, הצדדים להסכמה, בעת הדיון בפרטים שנכללים במסמכי החוזה.

היועץ המשפטי של החברה אישר את נוסח החוזה בכפוף לנספח בדבר לוח זמנים ותנאי תשלום, שלא נחתם על ידי הקבלן בסוף מארס 1983. בנספח זה דרשה החברה מהקבלן שיכין לוח זמנים לביצוע העבודה, אשר לאחר אישורו יהווה בסיס לקידום העבודה ולחישוב התייקרויות. הקבלן הגיש לוח זמנים בשיטה שלא היתה מקובלת על החברה וזו נאלצה להחזיר לו את לוח הזמנים ולדרוש הכנת לוח זמנים חדש. חילוקי הדיעות בקשר ללוח הזמנים נמשכו זמן רב, עד כדי כך שניתן צו התחלת העבודה ב-5.6.83 בלי שהקבלן הכין לוח זמנים כנדרש.

3. עבודות הריצוף ברחוב הראשי היו עיקר העבודה שנמסרה לקבלן, וכן עיקר היקפן הכספי שהיה כ-5.5 מיליון שקל (מתוך 7.7 מיליון שקל), שהם כ-70% מהיקף החוזה. סכום זה, רובו ככולו, כלל את עלות האבן הדרושה לריצוף ואת עלות העבודות הכרוכות בהנחתה. הסעיף במיפרט העבודה, הן באבן נסורה, קובע, כי "ריצוף האבן יעשה מאבן שכבות, בעובי מינימלי של 5 ס"מ ובעובי ממוצע של כ-8 ס"מ".

(א) עוד לפני חתימת החוזה הביא מהנדס החברה לתשומת ליבו של הקבלן, כי אספקת האבן עלולה להיות "צוואר בקבוק" בקידום העבודה וכי עליו להיערך לכך. מרישומי המפקח, שמונה לפקח על העבודה מטעם החברה עולה, כי כחמישה ימים לאחר צו התחלת העבודה התקיימה ישיבת תיאום עם הקבלן והוא הביא דוגמת אבן בעובי של 3.5 ס"מ וביקש לאשרה. הדוגמה נפסלה מאחר שבמיפרט נדרשה, כאמור, אבן בעובי מיוערי של 5 ס"מ. כחודש לאחר מכן, לאחר שהמפקח והחברה שיגרו תזכורות לקבלן, הוא הביא דוגמת אבן נוספת למשרד האדריכל, אך גם זו לא אושרה.

בסוף יולי 1983 חדל הקבלן, זמנית, לעבוד באתר ונותרו תעלות פתוחות במשך כשבוע בעיצומה של עונת התיירות במטולה; מכוניות נשארו מעבר לתעלות בלי יכולת מעבר. כחודשיים לאחר התחלת העבודה שהם 50% מפרק הזמן שתוכנן לביצוע הפרוייקט, בוצעו, להערכת המפקח, רק 7% מהיקף העבודות. בתום ארבעה חודשי עבודה, כאשר הפרוייקט היה אמור להיות מושלם ומוכן למסירה, בוצעו כשטח עבודות כהיקף של כ-20% בלבד. גם טיב העבודה לא הניח את הדעת: בעת הנחת צנרת חשמל התפרקו אבני שפה לאורך הרחוב; בעת החפירות נפגע צינור מים והמושבה מטולה, ובתי המלון שבתחומה, נותרו כחודש אוגוסט שעות מספר ללא מים; אבן שפה הונחה באופן שאינו מקצועי והמפקח הורה לפרקה.

(ב) מהמסמכים שבידי החברה עולה כי הקבלן טען, וחזר וטען בפני החברה, כי אין בנמצא אבן במידות שהוא נדרש לספק על פי המיפרט וזו הסיבה לפיגור. עמדת החברה הייתה, כי יש בנמצא

וניתן להשיג אכן בכמות ובמועד שנדרשו, וזאת על יסוד מידע שמסר לה מתכנן הפרוייקט. כאשר נוכחה החברה, כי במשך חודשים לא הונחה אף אכן באתר, למרות שהקבלן ידע עוד כחודשיים לפני צו התחלת העבודה את דרישות האבן לפרוייקט היה עליה להתרות לאלתר בקבלן ולפעול לסילוק ידו עקב הפרת ההסכם: זו היתה גם המלצת אגף הביצוע של החברה.

במקום לפעול כאמור, ראתה החברה כנכון, בתחילת אוקטובר 1983 - המועד שבו אמורה הייתה העבודה להסתיים - לבדוק בעצמה את עניין האבן. התברר לה כי בהתארגנות מתאימה בהזמנת האבן מראש, או רכישה של כמות גדולה של אבן במידות שונות והתאמתה למידות הרצויות, ניתן היה להשיג את האבן בכמויות ובמועדים הדרושים.

למרות תוצאות הכירור נסוגה החברה ב-19.10.83 מעמדתה. היא הודיעה בכתב לקבלן, כי הוא רשאי להשתמש באבן בעובי מינימאלי של 3 ס"מ ובמידות אורך ורוחב קטנים ב-30% מן הנדרש במיפרט, וכן באיכות ירודה מזו שנדרשה בחוזה זאת ללא שינוי במחירי החוזה. החברה היתנתה את הסכמתה לשינוי במיפרט בכך, שהקבלן יחל באספקת האבן בתוך שבוע ויניש לה לוח זמנים לביצוע העבודה במשך 60 יום.

הקבלן לא הגיש לוח זמנים לביצוע העבודה ולא החל באספקת האבן; למרות זאת שוב לא פעלה החברה לסילוקו. בנובמבר 1983 חדל הקבלן לבצע גם עבודות אחרות שאינן עבודות אבן. בתחילת דצמבר אותה שנה דיווח המנכ"ל לוועדת המכרזים על המצב כשטח; יועצה המשפטי של החברה המליץ לפעול לסילוק הקבלן והביע דעתו, כי במקרה של עימות משפטי הוא טמח בהצלת החברה. אולם, ועדת המכרזים הטילה על המנכ"ל להמשיך לקיים שיחות עם הקבלן כדי להגיע לפשרה אודות השלמת הפרוייקט, ולא לפעול לסילוקו.

(ג) רק בסוף ינואר 1984 הגיעה החברה להסדר עם הקבלן, שלפיו הוא יפנה לאלתר את השטח ותיערך איתו התחשבנות: ערך העבודות שביצע יחושב במחיר החוזה וישוערך לפי מחירי נובמבר 1983 וגם התשלומים שקיבל ישוערכו לפי מחירי נובמבר על בסיס המועד ששולמו. בעקבות ההסדר הגיש הקבלן חשבון סופי על סך 11 מיליון שקל; מתוך סכום זה אישר המפקח, לאחר שבדק את החשבון, תשלום של 80,000 שקל בלבד. הקבלן עירער על קביעת המפקח, ועד למועד סיום הביקורת לא הושגה הבנה בין הצדדים.

בתחילת יולי 1984 קיימה ועדת המכרזים דיון בפרוייקט והטילה על ועדה מטעמה לבדוק את השתלשלות העניינים הקשורים לנושא זה; עד למועד סיום הביקורת לא סיימה הוועדה את עבודתה.

4. באמצע פברואר 1984, בעת שההסדר עם הקבלן הובא לדיון בפניה החליטה ועדת המכרזים, כי להשלמת הפרוייקט יוצא מכרז סגור שאליו יוזמנו קבלנים מקרב רשימה של קבלנים מומלצים. למכרז הוגשו שתי הצעות: היקרה בסך של 30.4 מיליון שקל והזולה בסך של 28 מיליון שקל - בשתייהן צמודים המחירים למחירי מארס אותה שנה.

(א) במיפרט שהוכן למכרז זה שונתה הדרישה לגבי איכות האבן: נדרשה אבן בעובי מיזערי של 3 ס"מ ולא 5 ס"מ כפי שנדרש במכרז הראשון.

(ב) לאחר פתיחת ההצעות החליטה החברה לבטל את המכרז, עקב אי המצאת לוח זמנים על ידי מגישי ההצעות. החברה לא פרסמה מכרז חדש, אלא קיימה עם המשתתפים משא ומתן שבמהלכו שינתה את תנאי המכרז המקוריים: בפירוט תנאי התשלום במכרז המקורי נקבע שחיתן מיקדמה בסך של 6.4 מיליון שקל, כנגד ערבות בנקאית צמודה. המקדמה תעוקר מהתייקרויות והיתרה תשולם בהצמדה למדד תשומות הבנייה. כשבויעיים לאחר פתיחת ההצעות ביקשה החברה הצעות לביצוע העבודה ללא תשלום התייקרויות, תמורת מיקדמה נוספת שתשולם ב-20.4.84: התחרות בין הקבלנים היתה, איפוא, על תנאי המיקדמה השנייה.

לדעת הביקורת, ניתן היה לדרוש ממגישי ההצעות שישלימו את לוח הזמנים ולהחליט לפי ההצעות המקוריות, או לפרסם מכרז חדש. יש טעם לפגם בשינוי תנאי מהותי לגבי תשלום התייקרויות, כפי שעשתה החברה במקרה זה, וזמן קצר לאחר פתיחת ההצעות. עוד לדעת הביקורת, יש לסכם תנאים בדבר תשלום התייקרויות בעת הכנת תנאי המכרז, היות שבאמצעות תנאי תשלום אלה ניתן לקבלן לשנות את הצעתו כאשר ידועות לו הצעות המתחרים. בפרוייקט זה, כתוצאה משינוי התנאי, זכה הקבלן בעל ההצעה היקרה, שכן הוא

הציע לקבל מיקדמה בסך של 14 מיליון שקל, שתעוקר מהתייקרויות. מתחרהו, שהצעתו היתה זולה ב-2.4 מיליון שקל בקירוב שהם 8.5%, לא יכול היה להתחרות בתחום זה, כיוון שלא היה באפשרותו להמציא לחברה ערבות בנקאית כנגד תוספת המיקדמה.

סיבה נוספת להחלטת ועדת המכרזים למסור את העבודה לקבלן שהצעתו יקרה יותר היתה, שהמועצה המקומית מטולה המליצה עליו. לדעת הביקורת, שיקול זה אינו לעניין, שכן היה זה מכרז סגור שכל הניגשים אליו היו ידועים ומומלצים.

(ג) בספטמבר 1984 הסתיימו העבודות כאתר והחברה עמדה לקבל את הפרוייקט, לאחר שהגדילה את היקף העבודות, בעבודות חדשות, בסכום של 1.2 מיליון שקל. משרד מבקר המדינה חישב את עלות הפרוייקט לחברה במחירי ינואר 1983, מועד ההצעה שהייתה הזולה במכרז שבוטל על ידי החברה. התברר, כי התשלומים ששולמו לקבלן הראשון, משוערכים כאמור למחירי ינואר 1983, הגיעו ל-2.2 מיליון שקל בקירוב. סכום החווה של הקבלן השני, לאחר ניכוי העבודות הנוספות והתאמתו למחירי ינואר 1983, הגיע ל-7.3 מיליון שקל בקירוב. יוצא, שבסכום שילמה החברה בגין פרוייקט זה, במחירי ינואר 1983, סכום של 9.5 מיליון שקל - 58% מעל לאומדן המתוכנן. סכום זה גבוה ב-1.3 מיליון שקל (16%) מזה של ההצעה הזולה שהוגשה למכרז ונדרתה על ידי החברה עקב הריגתה מאומדן המתכנן. נוסף למחיר היקר ששילמה החברה בעבור ביצוע הפרוייקט, יש להביא בחשבון, בהערכת פעילות החברה ליקויים נוספים: החברה קיבלה, כמחיר שצויין לעיל, פרוייקט שאיכותו נמוכה עקב הורדת הסטנדרט במיפרט של איכות האבן; הפרוייקט הושלם באיחור של שנה; נגרמו נזקים למושב מטולה וסבל לתושביה ולקייטנים שכילו בה כקיץ 1983; דרך מסירת העבודה לקבלן והטיפול במחדליו יש בהם משום מינהל בלתי תקין.

פארק החומות בטבריה

חומותיה של טבריה העתיקה, שהוקמו בימי הביניים, ניוקו קשה ברעש האדמה שפקד את העיר ב-1837, ופגעי הזמן המשיכו הרס זה. החברה החליטה לכלול בתכנית עבודתה לשנת הכספים 1982 שיקום של קטע מן החומה וכן הקמת פארק.

1. בסוף אוגוסט 1982 פנתה החברה במכרז סגור לקבלת הצעות לביצוע עבודות לפיתוח פארק החומות, הכוללות: עבודות הפירה, עבודות אבן, בטון וריצוף, עבודות חשמול וכן גינון. בסוף ספטמבר החליטה ועדת המכרזים לא לפתוח את ההצעות שהגישו שלושה קבלנים למכרז הסגור ולפרסם מכרז פומבי שבו נתקבלו ארבע הצעות. אחד המציעים שהשתתף במכרז הסגור לא השתתף במכרז הפומבי. לדעת הביקורת ביטול מכרזים לביצוע עבודות ללא סיבה מוצדקת עלול לגרום לפגיעה באמינות החברה ולכך שקבלנים יימנעו מלהשתתף במכרזים שהחברה מפרסמת.

בתחילת נובמבר אותה שנה בחרה ועדת המכרזים בהצעה הזולה ביותר שהיתה בסך של 2.5 מיליון שקל (כולל מע"מ) - הזולה במיליון שקל בקירוב מזו המדורגת אחריה. הקבלן החל בעבודות שלושה ימים לפני קבלת צו התחלת עבודה.

2. לפני התחלת העבודות היה צורך לקבל החלטה למי למסור את עבודת הפיקוח הצמוד על הפרוייקט. אגף הביצוע של החברה המליץ לבחור מפקח בדרך של מכרז סגור מקרב רשימה של עשרה מפקחים מקצועיים, אולם בתחילת נובמבר 1982 החליטה ועדת המכרזים להטיל את הפיקוח על "מנהל הקרן המשותפת לחברה ולעיריית טבריה".

הביקורת העלתה, שהקרן המוזכרת בחלטה היתה קיימת באותו מועד רק על גבי ניירות התכנון של החברה, ובסופו של דבר לא הוקמה. "מנהל הקרן" היה למעשה פקיד במשרד התעשייה והמסחר, שהושאל לחברה והועסק בה לפי חוזה. לעובד זה לא היו הכשרה ונסיון בפיקוח על עבודות בנייה והנדסה, והעסקתו נעשתה ביוזמת המנכ"ל, כעוורו, על כסים היכרות אישית ביניהם.

ביום התחלת העבודות, הודיע האדריכל המתכנן למהנדס החברה ולמנכ"ל, שהגבהים ההתחלתיים של פני הקרקע כפי שרשומים בתכניות המכרז אינם מעודכנים, בשל שפיכות עפר שנעשו בפרק

הזמן מאז נעשתה המדידה האחרונה. מסיבה זו דרש האדריכל, כי המפקח, או הקבלן באישור המפקח, ימציאו, עוד לפני התחלת עבודות העפר, גבהים מעודכנים ויחשבו את נפחי החפירה הריאליים שיידרשו בפרוייקט (כבסיס לתשלום לקבלן). המפקח התקשה, באישור המנכ"ל, עם מהנדסת מקומית לשם קבלת סיוע הנדסי, וסוכם עם הקבלן, כי ב-16.11.82, למחרת צו התחלת העבודה, תיערך המדידה. הובהר לקבלן, כי לא ניתן יהיה לאשר לו עבודות שבוצעו לפני צו התחלת העבודה. המדידה לא בוצעה והקבלן לא קיבל מהחברה הוראה להפסיק את העבודות והמשיך בהן. משנה חשיבות נודעת לאי ביצוע המדידה כנדרש, נוכח דרישות התשלום של הקבלן שהועלו בתום העבודה (ראה להלן).

3. בסוף נובמבר 1982, כשבועיים לאחר התחלת העבודה, פנה המנכ"ל למשרד מפקחים, שאת אחד משותפיו הוא הכיר היכרות אישית, ומסר להם את עבודת הפיקוח. אמנם משרד פיקוח זה היה מועמד לקבלת עבודות פיקוח מהחברה, אולם מסירת העבודה היתה טעונה, על פי נהליה, אישור של ועדת המכרזים שלה. מסירת הפיקוח לידי משרד זה לא נדונה בוועדת המכרזים ולא נחתם עמו הסכם המסדיר את תנאי עבודתו ואת שכר טרחתו. עם העסקת משרד המפקחים הועסק המפקח הראשון, במסגרת תפקידי כעוזר המנכ"ל, בהשגת מימון לפרוייקטים של פיתוח תשתית לתיירות תמורת פרסומת לגוף המממן; מימון כזה לא הושג.

דבר העסקתו של משרד הפיקוח נודע ליו"ר ועדת הביקורת של החברה, והוא התנגד לכך בטענה שאחד השותפים במשרד הפיקוח, שהוא קבלן במקצועו, השתתף בקבלן כסיוור קבלנים שערכה החברה באתר. עקב התנגדות יו"ר הוועדה להעסקתו של הקבלן כמפקח, הובא העניין להכרעת היועץ המשפטי של החברה. בתחילת דצמבר 1982 פסל אותו היועץ המשפטי מלשמש כמפקח על הבנייה באותו פרויקט שבו השתתף כקבלן כסיוור קבלנים.

4. העסקת משרד הפיקוח הופסקה רק בתחילת פברואר 1983. עבודות הקבלן הסתיימו ימים מספר אחר כך. גם כמשך תקופת העסקתו של משרד הפיקוח לא בוצע הפיקוח הצמוד כמקובל. בהסכמים הסטנדרטיים של החברה עם מפקחים וקבלנים נקבע, שהמפקח יהיה באתר מדי יום ביומו. אולם, מהנ"ח על סיוור ביקורת, שערך מהנדרם החברה, עולה, כי כמשך חודש העבודה הראשון שבו, עקב תכניות העבודה, הייתה חשיבות רבה לפיקוח צמוד, היה, על פי יומני העבודה, פיקוח כזה באתר רק במשך יומיים.

עוד התברר, כי עד לסוף דצמבר 1982 לא הייתה בקרה צמודה על היקף העבודה שנעשתה ועל טיב החומרים שסופקו לאתר. בדו"ח לא ניתן היה לבדוק אם התשתית התת-קרקעית עומדת בתנאי התקן והמיפרט כפי שדרש המתכנן, שכן היא כוסתה. דגימות בטון לא הוצאו לבדיקה בשעת היציקה כמקובל וכדרוש.

5. באמצע פברואר 1983 סיים הקבלן את העבודות והחברה מינתה, באישור ועדת המכרזים, מפקח אחר, שלישי במניין. המפקח בדק את החשבון הסופי ואישרו בהסתייגות, שהבדיקה נערכה ללא נתונים מיומני עבודה, וללא נתונים מלאים על היקף עבודות החפירה, על עבודות הכלים ועל פועלים.

לאחר שהקבלן נוכח, שתיבעתו לתשלום בגין פיננים של כ-2,000 ממע"ק ארמה לא אושרה על ידי המפקח, הוא התלונן שבמהלך העבודה לא בוצעה מדידת גבהים שעליה סוכם עם המפקח. עוד טען הקבלן, שהמנכ"ל והמפקח הראשון הכטיחו לו שעניין עבודות העפר מאושר. לפיכך, במועד הביקורת עדיין היתה תלויה ועומדת דרישה של הקבלן מהחברה בסך של כמיליון שקל (במחירי מאי 1984). באמצע מארס 1984, לאחר פנייה נוספת של הקבלן, הועברה התיביעה לוועדת המכרזים וזו הטילה על צוות מטעמה לבדוק את הנושא; עד למועד סיום הביקורת לא סוכמה הבדיקה.

הקמת שוברי גלים בחוף אשקלון

העיר אשקלון הינה בעלת נתונים בסיסיים הדרושים לפיתוח איזור תיירות ונופש, כגון: אקלים נוח, עתיקות, והחשוב שביניהם - חוף ים רחב ויפה. אולם, עקב היות הים סוער באיזור זה דווקא בחודשים יולי - אוגוסט, שהם חודשי הנופש המובהקים, כרוכה הרחצה בים בסכנה והיו מקרים

רבים של טביעה. עוד בסוף 1976 התקשרה עיריית אשקלון (להלן - העירייה) עם חברה המתמחה בתכנון שוברי גלים (להלן - המתכננים) כדי שתתכנן שוברי גלים שיגנו על קטע חוף מפני ים סוער. מחמת קשיים תקציביים לא בוצעה העבודה.

החברה הייתה מעוניינת לפתח, במשותף עם העירייה, את חוף אשקלון כמרכז תיירות ונופש; לשם כך היא התקשרה, בתחילת 1981, עם העירייה בהסכם להקמת מינהלה, אשר באמצעותה יבוצע הפיתוח במימון שקל כנגד שקל של כל צד. כמאיר אותה שנה הוציאו החברה והעירייה מכרו פומבי להקמת שני שוברי גלים; למכרו הוגשו הצעות, אולם לאחר פתיחתן הוחלט שלא לבצע את העבודה, מתוך הנחה שיהיה זול יותר להקים שלושה אגמים במקום שני שוברי גלים.

באפריל 1982 החליטה המינהלה להקים את שוברי הגלים ולהפקיד את הביצוע בידי החברה במימון משותף שלה ושל העירייה. עקב החלטה זו ייעדה החברה, בתקציבה לשנת הכספים 1982, סכום של 20 מיליון שקל לפיתוח אשקלון. בתחילת שנת הכספים ניתנה למתכננים הנחיה לעדכן את התכנון; לצורך זה הוזמנה חוות דעת מקצועית נוספת, ובעקבותיה החליטו החברה והעירייה לכנות שלושה שוברי גלים, במקום שניים, ולהרחיקם מרחק נוסף מן החוף.

1. בסוף ספטמבר אותה שנה העלה יו"ר הדירקטוריון של החברה ספקות אם ראוי לבצע את התכניות לפיתוח החוף בשיתוף עם העירייה, וזאת למרות התחייבויותיה של החברה כלפי העירייה. אולם, בסוף אוקטובר החליטה החברה לחתום על זכרון דברים בינה לבין העירייה בדבר מימון וביצוע של שוברי הגלים, והוסכם באורח מפורט על שיטת המימון.

לאחר קבלת כל האישורים והרישיונות הדרושים לביצוע פרוייקט מסוג זה פורסם בעיתונות מכרו לביצוע העבודות, והמועד האחרון להגשת ההצעות נקבע, לאחר הארכה, ל-4.1.83. ב-12.12.82 התכנסה ועדת המכרזים כדי לקבוע סופית את תקופת הביצוע של העבודות ואת שיטת ההצמדה של הסכומים הנקובים בחוזה. אולם, למחרת היום התכנס הדירקטוריון לדיון בתקציב החברה והחליט, בניגוד להמלצתה של הנהלת החברה, לקצץ ממנו 17 מיליון שקל, שיועדו למימון הקמת שוברי הגלים; סכום זה הוקצה מחדש לפיתוח אזורי ים המלח ואילת וכן לפרוייקטים מיוחדים. החלטה זו משמעותה, כי פרוייקט שוברי הגלים לא יבוצע. למרות ההחלטה לא ניתנה לעובדי החברה הוראה להפסיק את הליכי המכרו ובמשך כשלושה שבועות נתקבלו בתיבת המכרזים של החברה הצעות מקבלנים להקמת שוברי הגלים.

בנסיבות אלו התכנסה ב-11.1.83 ועדת המכרזים לשם דיון בהצעות שהוגשו. הוועדה החליטה, לא לפתוח את תיבת המכרזים, ומאידך גיסא לא להחזיר לקבלנים את הערבויות הבנקאיות. יומיים לאחר מכן התכנסה הוועדה שנית והפעם החליטה לבטל את המכרו, אולם מימוש ההחלטה הותנה בקבלת הנחיות משפטיות כיצד לפעול בלי שייגרמו נזקים. הוועדה על ההחלטה נמסרה לעירייה.

2. ב-17.1.83 פנתה העירייה, במעמד צד אחד, לבית המשפט בבקשה שיצווה על החברה להימנע באורח זמני מהחזרת הצעות הקבלנים שהוגשו למכרו, וכן שיצווה על עיקול זמני של 30 מיליון שקל מכספי החברה. בתצהיר שהוגש לבית המשפט, כתמיכה בבקשה, תיאר ראש העירייה את השתלשלות האירועים הקשורים בתכנית להקמת שוברי הגלים וטען, בין היתר, כי נעשו עיסקאות שונות עם יזמים להקמתם של פרוייקטים תיירותיים, שהתבססו על התשתית התיירותית שהחברה והעירייה היו אמורות לפתח באמצעות המינהלת המשותפת. בית המשפט נענה לבקשת העירייה והוציא את הצו המבוקש.

בעקבות הצו האמור חתמו החברה והעירייה על זכרון דברים חדש בדבר הסדרי מימון להקמת שוברי הגלים. לפי הסדר זה, מתוך מקדמה בסך של 28.5 מיליון שקל, שהוזכה במכרו היה אמור לקבל עד תום שנת הכספים, תשלום העירייה 20 מיליון שקל (70%) והחברה 8.5 מיליון שקל (30%), במקום 50% כל צד לפי זכרון הדברים הקודם; בשנת הכספים שלאחר מכן תיערך התחשבות כך, שכל צד ישא במחצית מההוצאה הריאלית. הסדר זה הוציעה העירייה לחברה עוד לפני הוצאת הצו. בעקבות ההסדר נפתחו, בסוף ינואר 1983, ההצעות שהוגשו למכרו ונחתם הסכם עם בעל ההצעה הזולה, שסכמו (כולל מע"מ), לאחר הנחה בשיעור 5%, הגיע ל-65 מיליון שקל (כ-2 מיליון דולר).

3. קביעת סדר העדיפויות התקציבי והיכולת לעמוד בכיצוע תכנית העבודה, תוך עמידה בהתחייבויות כלפי גורמי חוץ, הם מיסודות הניהול התקין. במקרה זה, כפי שתואר לעיל,

לא קרו שום אירועים חריגים שהיו עלולים לשבש כאורח בלתי צפוי את תכניות החברה: כחודשיים לפני שקיצץ הדיירקטוריון את תקציב החברה לפרוייקט שוכרי הנלים היא חתמה עם העירייה על הסכם שבו הצהירה שיש לה עניין בכיצוע הפרוייקט; התקציב הכולל של החברה לא הוקטן באותה תקופה והכספים שאמורים היו להשתחרר הופנו לפרוייקטים אחרים. החברה הניחה בטעות, שכיוון שמדובר בקשר בין גורמים ממלכתיים לא תהיה פנייה לערכאות.

כתוצאה מהדרכים שבהן נקטה החברה עלולה אמינותה להיפגע ולגרום לכך שקבלנים ימנעו מלהשתתף במכרזיה. בעניין זה התריע היועץ ההנדסי של משרד התיירות (בעניין העסקתו של היועץ ההנדסי ראה בדו"ח זה עמ' 699) עוד במאי 1982. הוא כתב לחברה, כי נודע לו מפי המתכננים, שבעבר פורסמו כמה מכרזים לכיצוע העבודה, אך זו לא מוצעה. לפיכך, כדי להבטיח את אמינותה ולמנוע מחירים מופרזים, הוא הציע שלא לפרסם כל מכרז עד לאחר קבלת כל הנתונים. פעילות החברה בפועל לא עמדה במבחן האמינות, וסביר להניח, כי ללא הצו המשפטי היה המכרז מבוטל פעם נוספת גם בתחילת 1983.



החברה הממשלתית לתיירות בע"מ מכינה את תכניות האב והתכניות היחודיות לפיתוח תשתית תיירות ברחבי הארץ ופועלת לפיתוח התשתית התיירותית בדרכים הבאות: (א) באמצעות חברות הפיתוח האזוריות, כגון החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ והחברה לפיתוח חוף ים המלח, חבל סדום וערד בע"מ; (ב) משתפת כפיתוח תשתית המכוצעת על ידי גורמים ציבוריים, כגון רשויות מקומיות, רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים; (ג) מבצעת בעצמה עבודות פיתוח תשתית לתיירות באזורים שבהם החברות האזוריות אינן פועלות. כל פעולות החברה ממומנות מתקציב המדינה.

בדיקת שלושה פרוייקטים לפיתוח תשתית לתיירות שביצעה החברה בשנים 1982 ו-1983 בטבריה, במטולה ובאשקלון, העלתה: (1) החברה העסיקה בעבודות שביצעה במטולה, בניגוד לנהליה, קבלן שאינו רשום ברשימת הקבלנים המוכרים על ידי החשב הכללי וכלי שבדקה קודם להעסקתו את מהימנותו המקצועית והכספית; (2) החברה התקשרה עם הקבלן עוד בטרם סוכמו עימו כל פרטי ההתקשרות, וזאת במטרה לנצל את יתרת תקציבה השנתי עוד לפני תום אותה שנת כספים; (3) החברה נאלצה לפנות מן השטח את הקבלן שעימו התקשרה ולמסור את העבודה – לאחר שנגרמו קשיים וסבל לתושבי מטולה – לקבלן אחר, בהוצאה גבוהה בהרבה מזו שתוכננה בעת הכנת הפרוייקט; (4) לשם פיקוח על העבודות שביצעה בטבריה מינתה החברה איש חסר הכשרה וניסיון בתחום זה; (5) לפני תחילת העבודה לא בוצעו המדידות ההתחלתיות אשר מטרותן לשמש כבסיס לחישוב התשלומים לקבלן; (6) החברה לא הפעילה בקרה צמודה על היקף העבודות שהושקעו ועל טיב החומרים שסופקו לכיצוע העבודות כאתר; (7) החברה נהגה לעיתים קרובות לבטל את המכרזים שהיא פורסמה, דבר שעלול לפגוע באמינותה ולגרום לכך שקבלנים ימנעו מלהשתתף במכרזיה; (8) טיפולה של החברה בחלק מן העבודה שהיא ביצעה בכיצוע עצמי לא תאם כללי מינהל תקין; (9) החברה התחמקה מכיצוע הסכם עם עיריית אשקלון להקמה משותפת של שוכרי גלים, אולם העירייה כפתה עליה כיצוע הסכם באמצעות צו מבית המשפט.