

## עידוד השקעות בתיירות

דו"ח שנתי 33, עמ' 319

ממצאי ביקורת מעקב שנערכה בנובמבר 1984.

### אישור בית מלון כמפעל מאושר

תכנית אב לתיירות היא כלי עיקרי לקביעת מדיניות פיתוח התיירות. ב-1972 הוחל בהכנתה של תכנית האב והיא פורסמה בשנת 1975. התכנית קבעה יעדים לפיתוח התיירות עד לשנת 1985, תוך פירוט של מספר חדרי המלון לפי דרגותיהם, שיהיו דרושים בהתאם לתחזית הגידול בתנועת התיירות לישראל עד לאותה שנה. התחזית התבססה בעיקרה על נתוני התיירות בשנת 1972.

מאז הכנת התכנית חלו שינויים ניכרים: החל בשנת 1976 הורחב ההיתר לטיסות שכר לישראל וממנה. שינוי זה חייב עדכונה של תכנית האב, וביחוד תחזית מספר החדרים הדרושים בכל איזור. גם החזרת חצי האי סיני ב-1982 לידי מצרים עקב חתימת הסכמי השלום עמה הביאה לשינוי בהיקף ובהרכב התיירות בדרום הארץ, בעיקר באיזור אילת ובאזורי החוף הדרומיים.

הביקורת העלתה, שמשרד התיירות אמנם ערך תיקונים חלקיים בתחזית מספר חדרי המלון הדרושים באזורים מספר, בעיקר באילת, אולם לא נערכה תכנית אב כוללת חדשה לפי אומדני התיירות החדשים. כתוצאה מכך לא היו בידי המשרד כלים נאותים לבדיקת כדאיות ההשקעה בבתי מלון באזורי הארץ השונים.

בעקבות ממצאי מבקר המדינה ולאור מסקנות ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, המבוססים על ממצאים אלה, החליטה הכנסת, בהחלטה מיום 7.2.84, כי "על משרד התיירות לעדכן את תכנית האב לפיתוח התיירות ולא לעודד בניית חדרי בתי מלון, אלא בהתאם לדרוש על פי התחזית שבתכנית האב המעודכנת".

משרד התיירות ערך מכרו בקרב חברות ייעוץ, העוסקות בתחומים של תכנון ערים, כלכלה ושיווק. באמצע 1984 נבחר צוות, מורכב משלוש חברות שאחת מהן חברה ממשלתית, שיכין תכנית אב לפיתוח התיירות.

לפי המתכנן, תימשך העבודה כשנתיים ותתייחס לכל הנושאים המהותיים לשם גיבוש תכנית רב שנתית.

לדעת הביקורת, יש לראות בהכנת תכנית האב החדשה לפיתוח התיירות שלב ראשון ביישום החלטת הכנסת. על המשרד לפעול להשלמת ביצוע ההחלטה.

### קביעת סכום ההלוואה

מאז יוני 1978 נקבע סכום ההשקעה להקמת בית מלון, המוכר לצורך מתן הלוואות ליזם, על פי ההוצאה הממוצעת הדרושה להקמת חדר בבית מלון בדרגת המלון שיוקם - שנקבעה כ"מחיר קבוע לחדר" - ומספר החדרים הנבנים בבית המלון.

שטחי הבנייה והתקנים הפיזיים לבתי מלון לדרגותיהם נקבעו על ידי המשרד עוד בשנת 1973.

הביקורת העלתה, כי "המחיר הקבוע לחדר", שלפיו מחושב סכום האשראי שיוזם זכאי לקבל להקמת המלון, התקן הפיזי ושטחי הבנייה שעל פי דרישות המשרד לדרגותיהם השונות, לא עודכנו במשך תקופה ארוכה.

באוגוסט 1983 פרסם המשרד דרישות מינימום חדשות לשטחים ולצידו בבתי מלון לדרגותיהם. באותו חודש עידכן המשרד גם את המחיר הקבוע לחדר, שלפיו נקבע סכום הלוואת הפיתוח שמקבל היום הבונה את בית המלון.

## הסכמים לעידוד תיירות לישראל

דו"ח שנתי 33, עמ' 328

ממצאי ביקורת מעקב שנערכה בדצמבר 1984.

במטרה להגדיל את מספר התיירים הבאים לישראל הקצה משרד התיירות (להלן - המשרד) תקציבים לתמיכה ולהשתתפות בפעולותיהם של סוכני נסיעות בחו"ל. הביקורת העלתה כי המשרד לא פעל כדי להבטיח שההוצאה מתקציבו אמנם תשיג את המטרה שלמענה היא הוצאה: הסכמים שעשה המשרד לא הבטיחו תמיד, שמקבלי הסיוע יגדילו את מספר התיירים שהם משגרים ארצה; לא נערך מעקב נאות אחר מילוי תנאי ההסכמים ושולמו כספים מעל למגיע לפיהם. בעקבות ממצאי מבקר המדינה ולאור מסקנות הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת המבוססות על המלצות אלה, החליטה הכנסת, ביום 28.3.84, שעל המשרד לקבוע נהלים ולפקח על ביצועם, למניעת הישנות התופעות עליהן הוצבע בדו"ח המבקר.

### נהלים

באוקטובר 1980 פרסם האגף לעידוד התיירות במשרד (להלן - האגף) נהלים והנחיות שקבעו את סדרי ההתקשרות עם הסוכנים ותנאיה וכן טופסי חווים אחידים להתקשרויות. נציגות המשרד באמריקה הצפונית הנהיגה נהלים וטפסים משלה, שסטו מהנהלים של המשרד ומכוונותיו.

הליקוי תוקן: הנציגות באמריקה הצפונית פועלת לפי הנהלים והטפסים הנקבעים על ידי האגף.

חלק ניכר מההתחייבויות של הנציגות באמריקה הצפונית, כלפי סוכנים מקומיים, ואשר עליהן דיווחה הנציגות למשרד, לא היו מעוגנות בהסכמים חתומים ומאושרים על ידי המשרד.

הליקוי תוקן: אין משלמים עוד כספים אלא לפי הסכמים חתומים ומאושרים בלבד.

האגף לא ריכז נתונים על ההיקף הכספי של התחייבויותיו בשנות הכספים 1980 - 1982 והן אינן כלולות במסגרת ההרשאה להתחייב. בתקציב המשרד. גם לא היה בידיו פירוט של ההסכמים של הנציגות והלשכות בצפון אמריקה.

הליקוי תוקן: האגף ריכז בידיו את כל הנתונים על ההיקף הכספי של התחייבויותיו. עתה מרוכזים בידיו כל ההסכמים, שהלשכות התקשרו בהם, ויש פיקוח על ההתקשרויות ומעקב אחר ביצוען הן באגף והן בגזברות המשרד.

### הכנת ההסכמים

במסגרת ההסכמים לשיתוף פעולה עם סוכני הנסיעות התחייב המשרד להעביר לידי הסוכנים בחו"ל סכומים ניכרים בכל שנה, כהשתתפות בפעולותיהם לעידוד התיירות. בהסכמים הותנה, כי סכום ההשתתפות ייקבע, בין השאר, לפי הגידול במספר התיירים שהסיע הסוכן לישראל בתקופת ההסכם, לעומת המספר שהסיע בשנה שקדמה לה. הסכמים שנחתמו היו בחלקם עם סיטונאי נסיעות, עם סוכני נסיעות ובחלקם עם ארגונים שונים. עקב ריבויים וגיוונם של הארגונים, שעמם נחתמו הסכמים, ובגלל קיומה של שיטה למניית מספר הנוסעים בארץ המוצא ולא בארץ היעד, עלול היה להיווצר מצב, שבו יינתן מימון כפול להסעתם של

אותם נוסעים: פעם במסגרת הסכם עם הארגון, שאליו משתייך הנוסע, או עם חברת התעופה המסיעה וכד', ופעם במסגרת הסכם עם הסוכן או סיטונאי הנסיעות, המטפלים באירגון הקבוצה ושיגורה לישראל.

הליקוי תוקן: אין האגף מתקשר עוד בהסכמים שבהם סכום ההשתתפות של המדינה הוא פועל יוצא ממספר התיירים המובאים לישראל, אלא עם סוכני נסיעות בלבד.

הביקורת העלתה, כי מספר הנוסעים, שכל אחד מהסוכנים הסיע בשנה שקדמה לחתימת ההסכם ושאמור היה לשמש בסיס לקביעת מכסת הנוסעים הנוספים שהסוכן התחייב להסיע, נקבע על פי הצהרות הסוכנים, בלי שהן נבדקו או אומתו על ידי הלשכות.

בפועל אין מכסת הנוסעים נקבעת תמיד, כדרוש: בנוהל מינואר 1984 (להלן - הנוהל החדש) נקבע, כי הן מספר התיירים, שהסיע הסוכן לישראל בשנה שקדמה לתקופת ההסכם, והן מספרם של אלה, שהסיע בתקופת ההסכם ייקבעו לפי אישורים של חברות התעופה או רואי חשבון.

ביקורת המעקב העלתה, שלא האגף ולא גזברות המשרד אינם מקפידים על קיום ההוראה.

בכמה מההסכמים לקח המשרד על עצמו להשתתף בהוצאותיהם של סוכנים, אף שאלה לא התחייבו להסיע מספר נוסעים גדול יותר, באורח משמעותי, מן המספר שהסיעו בשנה שקדמה להסכם.

אין הוראות מפורשות בדבר תוספת מזערית של תיירים שעל הסוכן להתחייב להסיע לישראל, כתנאי מוקדם להתקשרות בהסכם עימו. אולם בטופס ההסכמים נקבע כי תוקף ההסכם תלוי באישור נציג המשרד באירופה או בארה"ב, לפי הענין, וכאישור ראש האגף וחשב המשרד. בדרך כלל, לא יינתן האישור אם לא יתחייב הסוכן להסיע לישראל תוספת סבירה של תיירים.

#### **אישור ההסכמים**

הסכמים עם סוכנים אושרו על ידי המשרד רק לאחר תחילת הפעילות של הסוכנים, בחלקם סמוך לסיומה או לאחר סיומה. האישור המאוחר צמצם את אפשרויות ההתערבות של האגף בתכנון של פעולות הסוכנים ואת התיאום בין הפעולות המתוכננות של הסוכנים השונים. לכן ניתנו בעטיו חלק מהאישורים של האגף בדיעבד.

הליקוי תוקן: ההסכמים מאושרים עתה בדרך כלל עוד לפני תחילת הפעילות נשוא ההסכם. לרוב מודיעה הלשכה לאגף, בטלקס, על הכוונה להתקשר בהסכם וניתן אישור עקרוני מראש להתקשרות.

#### **מעקב אחר ביצוע ההסכמים**

היו מקרים שלשכות המשרד בחו"ל ביצעו תשלומים, בטרם אושרו ההסכמים, או בלא שהיו קיימים כל הסכמים עם הסוכנים, שקיבלו את התשלומים.

הליקוי תוקן: אין המשרד משלם עוד כספים ללא הסכם כתוב, חתום ומאושר.

הועלו מקרים, שהלשכות ביצעו תשלומים, למרות שהסוכנים לא מילאו אחר התחייבויותיהם במלואן.

המשרד הקים "ועדת חריגים" הדנה במקרים שסוכנים לא עמדו במלוא התחייבויותיהם עקב שינוי מצב, שלא ניתן היה לצפותו. הוועדה היא המחליטה, אם לשלם וכמה.

הועלו מקרים, שבהם תשלומים שהעבירו הלשכות לסוכנים היו גבוהים מההתחייבויות של המשרד על פי הסכמים עמם.

1. תשלומי היתר לא נגבו: המשרד הודיע לביקורת שאין הוא יכול לגבות חזרה את תשלומי היתר ששילם בעבר והפסיק לטפל בענין. עוד הודיע המשרד כי בחוזים הבאים

שיחתום עם אותם סוכנים יותאמו סכומי השתתפות של המשרד על פי ההתחשבות הקודמת וינזכו תשלומי היתר.

2. לפי הנוהל החדש חייבות הלשכות לדווח לגזברות המשרד על התשלומים ששולמו בשל כל הסכם ולצרף לדיווח את המסמכים, המוכיחים, שהסכומים ששולמו אכן מגיעים לפי ההסכם. הגזברות בודקת את הדו"ח ואת המסמכים.

ביקורת המעקב העלתה:

(א) הלשכה בפרנקפורט שילמה ביום 30.4.84 לשני סוכנים, לפי הסכמים עמם, כספים, בלא שצירפה לדו"ח את המסמכים המוכיחים, כי התשלומים מגיעים להם. חרף פניית הגזברות ללשכה ביום 14.5.84 עדיין לא הומצאו המסמכים לגזברות.

(ב) לגבי הסכמים שהתשלום המגיע לפיהם תלוי בגידול במספר התיירים שהסיע הסוכן לישראל, אין הגזברות מקפידה שהגידול יאומת באישורים של חברות תעופה או רואי חשבון, ואף אין היא בודקת, אם הסכום ששולם לסוכנים חושב נכונה לפי ההסכם ולפי מספר התיירים שהוסעו.

נהלי האגף קובעים, כי מבצעי פרסומת של הלשכות בחו"ל ייעשו בידי חברות פרסום, שהלשכות מתקשרות עמן בדרך של מכרז. הנציגות בארה"ב לא פרסמה מכרז בין חברות פרסום, אלא האריכה מפעם לפעם תוקפו של הסכם עם חברת פרסום, שעמה היתה קשורה עוד מ-1975. הלשכה בפרנקפורט ביצעה את פרסומיה באמצעות חברת פרסומת מקומית.

ההתקשרות עם החברה לא נעשתה על פי הוראות הנוהל בדבר פרסום מכרז לבחירת חברת פרסום וחתומה על הסכם עם החברה הזוכה במכרז.

הליקוי תוקן: הן בארצות הברית והן באירופה פורסמו מכרזים, ובעקבותיהם התקשר המשרד עם חברות פרסום אחרות.

בהחלטתה הנ"ל מ-28.3.84 החליטה הכנסת עוד, שעל המשרד לפעול באורח נמרץ ליצירת תנאים, שיביאו למימוש הפוטנציאל התיירותי הקיים בארץ על ידי הוזלת מחירי האירות, עידוד התחרות, מתן תמריצים, שיפור רמת השירותים בענף ופיקוח עליה והרחבת מערך הפרסום וההסברה בארץ ומחוצה לה.

המשרד, בשיתוף עם גורמי תיירות אחרים, ערך מבצעי הוזלות לעידוד תיירות הפנים; עשה פעולות פרסומת והסברה, בארץ ובחו"ל, לעידוד תיירות הפנים והתיירות מהחוף; פורסם צו הקובע מחירים מירביים לתקרובת המוגשת בבתי מלון למתאכסנים בהם; המחלקה לביקורת שירותי תיירות, הפועלת במסגרת האגף, עורכת ביקורת באובייקטים התיירותיים השונים. כדי להגביר את אכיפת הדינים, החלים על שירותי התיירות, הוחקו צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס - תיירות), התשמ"ד-1984, וצו סדר הדין הפלילי (ברירת משפט - תיירות), התשמ"ד-1984<sup>(1)</sup>.

## החברה לפיתוח חוף אילת - השכרת כפר נופש

דו"ח שנתי 33, עמ' 334

ממצאי ביקורת מעקב שנערכה בדצמבר 1984.

החברה לפיתוח חוף אילת השכירה ב-1976 כפר נופש שבבעלותה לחברת תיירות (להלן - היזם) בדמי שכירות של 25,000 שקל לשנה, שהוצמדו רק ב-70% למדד המחירים לצרכן במקום ב-100% למדד התשומות בבתי מלון. לפי החוזה, שתוקפו יפוג בנובמבר 1985, שולמו דמי השכירות פעמיים בשנה ולא היתה אפשרות לשנות את תנאי השכירות. דמי

(1) בענין זה ראה בעמ' 695 בדו"ח זה בנושא "עידוד תיירות פנים" ובעמ' 682 בנושא "רישוי שירותי התיירות והפיקוח עליהם".

השכירות היו נמוכים והשחיקה בערכם הריאלי נבעה מהסכמת החברה להצמדתם רק ל-70% משיעור עליית המדד ולעריכתו של חישוב ההצמדה רק אחת לחצי שנה.

בשנת 1982 החל היזם לפגור בתשלום דמי השכירות, ובדצמבר אותה שנה הגיע חובו לכדי 707,000 שקל, לרבות מע"מ וריבית פיגורים בשיעור שנתי של 96%, שחושבה בהתבסס על הריבית של חריגה מאשראי מאושר בבנקים, שהיתה נהוגה באותה תקופה.

מינואר 1983 פעלה החברה לביטול ההסכם עמו. במשך כל אותה שנה המשיך היזם בתשלום סכומים על חשבון חובו, אך לא פרע את כל המגיע ממנו. ב-30.9.83 הייתה יתרת חובו, על פי ספרי החברה, כ-1.3 מליון שקל. בנובמבר אותה שנה הגישה החברה תביעה לבית המשפט לביטול ההסכם עם היזם ולאכיפת תשלום מלוא יתרת החוב על ידיו.

בסמוך למועד הדיון בתביעת החברה פרע היזם את מלוא החוב. במאי 1984 הגיעו החברה והיזם להסדר, שקיבל תוקף של פסק דין, ולפיו תבטל החברה את התביעה לביטול ההסכם, ובתמורה ישלם היזם דמי שכירות של 3,000 דולר לחודש, בתוספת מע"מ. הסכום חושב לפי דמי השכירות של 25,000 שקל לשנה, שנקבעו בהסכם המקורי במארס 1976, על פי שער החליפין דאז של השקל לדולר. עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 1984 מילא היזם את חלקו הוא בהסכם. תקופת השכירות לא הוארכה, והיא תסתיים בנובמבר 1985.