

משרד התיירות

פעולות ביקורת

נבדקו סדרי הסיוע למפעלי תיירות במצוקה. נבחנו הפעולות המשותפות למשרד התיירות ולגורמים בענף לעידוד התיירות בישראל.

נערכה ביקורת על פעולותיהם של החברה לפיתוח יפו העתיקה בע"מ ושל בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ.

סיוע למפעלי תיירות במצוקה

ריכוז ממצאים

כדי לחלץ את ענף התיירות מן המשבר שנקלע אליו בסוף 1985 וב-1986 הוקצב בתקציב משרד התיירות סכום של 7.1 מיליון ש"ח למתן הלוואות למפעלי תיירות שנתונים במצוקה.

החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ, שהופקדה על בחינת הבקשות לסיוע, על הכנת ההמלצות לוועדה ועל מתן הלוואות, עלולה להימצא במצב של ניגוד עניינים, שכן היא נושה של רבים ממבקשי ההלוואות.

כרבע מכלל הלוואות אושרו למלונות שבבנייה ולא היה קשר לקשייהם ולשפל בענף כתוצאה מפיגועי הטירור או מירידת ערך הדולר.

ברוב המקרים לא נדרשו הבעלים להשקיע מהונם בהבראת המפעל ועול זה נפל כולו על שכמ הקופה הציבורית.

אושרו הלוואות לשני מלונות שבעליהם משכו מהם כספים כהלוואות, והוועדה לא התייחסה לכך.



1. יומי פרוייקטים של תיירות, שבקשתם לסיוע במימון נתקבלה אחרי מאי 1979 קיבלו לצורך השקעתם הלוואות פיתוח, ברבית מוזלת, מתקציב המדינה, בהצמדה מלאה למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) או לשער החליפין של הדולר; עד אותו מועד היו הלוואות לא צמודות. הלוואות ניתנו ל-12 שנים: בשנתיים הראשונות תשולם רבית בלבד ועוד עשר שנים ישולמו קרן ורבית. עם תחילת פירעון קרן הלוואות כתנאים החדשים טענו כמה מן היוזמים בפני המשרד שהם מתקשים לעמוד בתשלומים, בייחוד יוזמים שלא עמדו בלוח הזמנים של הבנייה, ובהגיע מועד הפירעון עדיין לא הניב המלון כל רווח, או בעלי מלונות ששיעור תפוסתם היה מן הממוצע ומטה ותזריים המזומנים שלהם לא הספיק לפירעון הלוואות. גם הירידה במספר התיירים מחו"ל, בעקבות מלחמת של"ג, בסוף 1982 וב-1983 גרמה לקשיים בפירעון הלוואות הצמודות במלואן.

מאז אמצע 1983 החלו משרד התיירות (להלן - המשרד) והחברה לפיתוח מפעלי תיירות (להלן - חפ"ת), בשיתוף עם נציגי הענף, לפעול להארכת מועד הפירעון של הלוואות הפיתוח. הטעם העיקרי שהעלו גורמים אלה לצורך לפרוס את הלוואות הפיתוח על פני מספר שנים גדול יותר היה, שאורך חייו של פרויקט תיירות, בשונה מפרויקט תעשייתי, הוא 25 שנה ויותר ולכן תקופת מימונו צריכה להיות ארוכה יותר.

ביולי 1986 סוכם בין המשרד למשרד האוצר, שכל פרויקט תיירות שקיבל הלוואות פיתוח בהצמדה מלאה (תנאי פוסט "צנרת") יוכל לקבל, לפי בקשתו, את יתרת הלוואותיו לפירעון על בסיס פריסה ל-17 שנה. לכל הלוואה נוספו שלוש שנים שבהן תיפרע רבית בלבד - נוסף לשנתיים שניתנו בעת אישור הלוואה המקורית - ועוד שנתיים של פירעון קרן ורבית נוסף לעשר שנות פירעון של קרן ורבית של הלוואה המקורית. הלוואות פיתוח חדשות, אם יינתנו על סמך התחייבויות קודמות, יבוצעו ברבית בשיעור 7.5% אם הן צמודות למדד וברבית בשיעור 11% אם הן צמודות לשער החליפין. להלוואות שבוצעו יוארך מועד הפירעון ותוגדל הרבית, אבל הסובסידיה תישאר בעינה. מגמת ההסדר היתה להקל על הזיז ולהאריך את תקופת הפירעון הראשונה של הלוואה: התקופה המוסכמת לבנייה והוצאת הפרויקט שבמהלכה אופשר לשלם רבית בלבד הוגדלה פי 2.5 - משנתיים לחמש שנים. בספטמבר 1986 החלה חפ"ת בהכנת לוחות סילוקין חדשים לפי תנאי ההסדר החדש.

משמעות הסדר פריסת החובות ל-17 שנה היא שסכום כסף, שאת היקפו המרבי אמדה חפ"ת ב-6 מיליון דולר בשנה (במשך שלוש שנים), ישאר זמנית בידי המלונות שלקחו הלוואות צמודות מתקציב המדינה ופירעונן ידחה, בעוד שלפי תנאי הלוואות המקוריות היה אמור סכום זה להיות מוחזר לאוצר באמצעות חפ"ת. סכום זה ישאר זמנית בידי המלונות במחיר הון שמצד הממשלה אין בו משום סיבסוד המלונות, שכן במחיר זה הממשלה מגייסת את האשראי השולי שלה. מצד המלונות יש במחיר הון זה הטבה בהתחשב במחיר האשראי השולי שלהם. מהסדר זה ייגה כמעט כל הענף, שכן רוב המלונות קיבלו הלוואות צמודות בעת שהוקמו או בעת שביצעו תכנית השקעות להרחבת המלון. בעקבות ההסדר הוקלה המצוקה הפיננסית של רבים מן המלונות.

2. בתחילת שנת הכספים 1986 פנו נציגי ענף התיירות למשרד וביקשו סיוע למפעליהם הנתונים במצוקה כספית מחמת הירידה במספר התיירים עקב פיגועי הטירור בסוף 1985 ובתחילת 1986 וכן מחמת ירידת ערך הדולר לעומת המטבעות האירופיים. בעקבות זאת פנה המשרד למשרד האוצר וסיכם עמו, כי למפעלי תיירות במצוקה ינתן סיוע דומה לזה שניתן למפעלי תעשייה במצוקה, דהיינו סיוע בדרך של מתן הלוואות מתקציב המדינה. בשלב הראשון הועדו למטרה זו בתקציב המשרד 7.1 מיליון ש"ח (4.5 מיליון דולר).

במאי 1986 הוכנו באגף התקציבים שבמשרד האוצר הקריטריונים לסיוע. נקבע, שהלוואות לסיוע יינתנו בתוך שנה אחת למפעלי תיירות שביסודם בריאים אבל נקלעו לקשיים כספיים זמניים עקב שינויים פתאומיים ובלתי צפויים בתנאי השוק. השינוי הפתאומי בתנאי השוק יוכח באמצעות דר'חות תפוסה לשנתיים שקדמו לבקשת הסיוע ובדו"ח הזמנות קיימות ובתחזית תפוסה לשנה הקרובה. עוד נדרשים הבעלים להמציא דר'חות כספיים ותזרים מזומנים חזוי לשישה רבעונים, החל במועד הגשת הבקשה, וכן פירוט עסקאות עם בעלי עניין.

הבקשה, בצירוף המסמכים הנדרשים, מועברת לוועדה המורכבת מנציגים של המשרד ושל האוצר (להלן - הוועדה), ובראשה מנכ"ל משרד התיירות והחשב הכללי. הוועדה מחליטה אם ינתן סיוע למבקשים ובאיוה סכום יהיה הסיוע. הוועדה נסמכת בהחלטותיה על חוות דעת של ועדת משנה המגישה לה את המלצותיה. ניתוח כלכלי של החומר המוגש נעשה בחפ"ת, והיא מבצעת, לאחר קבלת המימון מהאוצר, את הלוואות על אחריותה. לפיכך, בכמה מן המקרים - כאשר הביטחונות שבידי חפ"ת אינם מספקים - היא דורשת מהמלונות המקבלים סיוע להמציא לה ביטחונות מתאימים.

ההלוואות ניתנות בשיעור רבית של 7.5% על הלוואות הצמודות למדד, ובשיעור רבית של 11% על הלוואות הצמודות לשער החליפין של הדולר. ההלוואות ניתנות לשמונה שנים: שנתיים ראשונות החוזר רבית בלבד ושש שנים קרן ורבית. מצד הממשלה גם בסיוע האמור אין משום מתן סובסידיה למפעלי התיירות אלא יצירת זמינות הלוואה, שכן מחיר זהה הממשלה משלמת שעה שהיא מגייסת

את ההון השולי שלה. ואולם, מצד המלון המשתמש בהלוואה מתקציב המדינה להחלפת האשראי השולי שלו, יש בתנאי ההלוואה משום הטבה ניכרת, שכן עלות גיוסן של הלוואות מסחריות בשוק המקומי היתה באותו מועד - אמצע 1986 - גבוהה בהרבה משיעורי הרבית של ההלוואות שניתנו למלווים.

המשרד קיבל עד ספטמבר 1986 בקשות סיוע מ-19 מפעלים, רובם מלווים, והוועדה אישרה סיוע ל-14 מפעלים; שתי בקשות נדחו ובשלוש בקשות טרם נסתיים הטיפול. סכום האישורים מגיע ל-6.3 מיליון דולר והביצוע נעשה בהתאם לאפשרויות שהעמיד תקציב המשרד ולאפשרות המבקשים להמציא לחפ"ת את הביטחונות הנדרשים. התקציב שאושר עד ספטמבר 1986 מגיע, כאמור, ל-4.5 מיליון דולר ואם יינתנו ההלוואות בשנת הכספים 1986 יהיה צורך עוד באישור תקציבי בסכום של כ-2 מיליון דולר.

בחודשים אוגוסט - ספטמבר 1986 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את החלטות הוועדה לסייע למפעלי תיירות במצוקה בהלוואות מתקציב המדינה. הבדיקה הזאת נעשתה במסגרת ביקורת כללית שערך משרד מבקר המדינה בנושא היערכות הממשלה למתן סיוע למפעלים במצוקה בענפי משק שונים (פרק כללי בנושא זה ראה בדו"ח זה עמ' 86).

1. מטרת הסיוע הממשלתי היא להבריא מפעלים הנתונים בקשיים כספיים זמניים ולמנוע את התמוטטותם הכספית. כדי לשקם עסק חייבת להיות מעורבות של הבעלים המוכיחה את אמונתם ביכולתו להבריא, ומעורבות זו צריכה לכוא לידי ביטוי בראש ובראשונה בהזרמת אמצעיהם העצמיים לעסק. בעקבות מעורבות הבעלים המוכיחים, על ידי סיכון הונם העצמי, את אמונתם שהעסק בר הבראה, בא הסיוע מהבנקים המממנים ולאחרים ראוי שיבוא הסיוע מקופת המדינה. עיקרון חובת המעורבות של הבעלים בא גם לידי לביטוי פורמאלי בקריטריונים למתן הסיוע שהוכנו באגף תקציבים. שם נקבע בין התנאים לסיוע, שהבעלים יידרשו להשקיע מהון עצמי ביחס של דולר אחד על כל שני דולרים של סיוע ממשלתי.

הביקורת העלתה, שהוועדה לא אימצה קריטריון זה ובעת שאישרה את הסיוע למפעלי תיירות במצוקה לא עמדה, בדרך כלל, על עיקרון חובת המעורבות של הבעלים בדרך של השקעה מהון עצמי. היא לא התנתה את מתן ההלוואה מן הממשלה בהעמדת סכום מטעם הבעלים כהון מניית, או כהלוואות בעלים לאותו פרק זמן, כפי שהדבר מקובל בסיוע למפעלי תעשייה שבמצוקה. כנסיבות אלו עול ההבראה הכספית של מפעלי תיירות כבעלות פרטית נפל על שכם הקופה הציבורית. במקרה אחד החליטה הוועדה, שמתן הסיוע יותנה בכך ש"המלון יסיר מעליו כל חוב", אבל לא קבע את פרק הזמן ואת התנאים שלפיהם יהיו הבעלים מעורבים בהשקעה עצמית להבראת המלון.

2. חפ"ת, שהופקדה על בחינת הבקשות לסיוע ועל מתן חוות דעת והמלצה לוועדה, היא גם נושה של רבים מן המבקשים. על כן היא עלולה להיקלע למצב של ניגוד עניינים בין תפקידה כבוחנת הבקשות ומעריכה את מצבם הכספי של המבקשים וסיכויי הבראת מפעליהם, לבין היותה נושה של רבים מן המבקשים ובעלת עניין שיעמדו בפרעון התחייבויותיהם הקודמות כלפיה.

3. אחד התנאים החשובים לסיוע הוא, שמקבל הסיוע הוא מלון שנסיימה בנייתו ולפיכך פועל ומארח תיירים. תנאי זה גם תואם את דברי ההסבר לתקציב, כפי שנמסרו לוועדת הכספים, שהמלון זכאי לסיוע אם קשייו הכספיים הם זמניים. המטרה העיקרית להקצבת הסכום למלווים במצוקה היתה לגשר על תקופת השפל בתיירות בסוף 1985 ובשנת 1986, בייחוד מארה"ב, שנבעה מביטולי הזמנות ומדחיית תכניות תיור עקב פיגועי הטרור הערבי, וכן עקב הירידה בשער הדולר לעומת המטבעות האירופיים.

יוצא, שמלון שעדיין בבנייה, ויהיה מצבו קשה ככל שיהיה, אינו זכאי לקבל סיוע מכספים שהועדו למלווים במצוקה, שכן מצוקתו אינה נובעת, כמובן, מתנאי שוק זמניים, אלא, בדרך כלל, לפחות מאחד מהגורמים האלה: אמן לא מדויק של עלויות הבנייה, או של משך הבנייה, או מחוסר הון עצמי.

הביקורת העלתה, שעל אף האמור אושר סיוע כהלוואות בסך 1.6 מיליון דולר - כרבע מהסיוע שאושר לכלל הענף - לשני בתי מלון שלא נפתיימה בנייתם: לאחר 1.5 מיליון דולר ולאחר 0.1 מיליון דולר. כהלוואה בסכום של 1.5 מיליון דולר היה חריג נוסף: בשנה ראשונה שוחרר הלווה מכל תשלום, בעוד שלפי התנאים שחלו על כלל הלווים, בשנה ראשונה עליהם לפרוע את סכום חובית על ההלוואה.

4. ביולי 1986 אישרה הוועדה הלוואה בסך \$150,000 לפרוייקט חיירות כדי לממן את תשלום חלויותיו השוטפות לאותה שנה לחפ"ת. מניתוח הדו"חות הכספיים של המפעל העלתה הביקורת, שהוא נתון במצב פיננסי קשה. הונו החוזר נטו הוא שלילי: למפעל אין כמעט רכוש שוטף לעומת התחייבויות שוטפות של יותר ממיליון דולר.

כדי לאתר את הגורמים שהביאו את המפעל לידי מצב פיננסי כה חמור בחן משרד מבקר המדינה את הפרוייקט מאז אישורו בסוף 1981 ועד אמצע 1986. בבדיקה התברר, שמדובר בהשקעה "מעורבת" - חלקה השקעה מאושרת לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, בסך כ-1.25 מיליון דולר וחלקה השקעה מסחרית-חופשית (בתי קפה, מסעדות חנויות); ההשקעה כולה, גם המאושרת וגם הלא מאושרת, נעשתה בידי אותה חברה. ההשקעה המאושרת נסתיימה בסוף 1984 והאתר נפתח לציבור ופעל במלואו מתחילת 1985. הבעלים השקיעו בד בבד בפרוייקטים המסחריים בהיקף של מיליוני דולרים.

מתוך חוות דעת של רואה החשבון של הפרוייקט על ביצוע ההשקעה מיוני 1985 עולה, שמבנה מימון ההשקעה היה כלהלן: 83% מההשקעה מומנו באמצעות הלוואות בעלים, הלוואות חפ"ת, והלוואות אחרות; 2% מומנו במענקים, ורק 15% מההשקעה מומנו מהון מניות נפרע. מתיקי חפ"ת עולה, שכיוון שהמפעל לא עמד בדרישות חפ"ת, כגון המצאת אישור על הגדלת הון המניות הנפרע, דו"ת רואי חשבון ואישור הנדסי על התקדמות העבודה, חלו עיכובים בשחרור הכספים ונשחקו הסכומים הריאליים של ההלוואות ושל המענקים.

מהתיאור דלעיל עולה, שגורמי המצוקה של הפרוייקט הם השקעות נרחבות בפרוייקט המסחרי, כל זאת במימון שמבוסס על הלוואות. יתירה מזו, הנתונים שמסר המפעל לידי חפ"ת מצביעים שאותו חלק מן ההשקעה שאושר, תואם את תחזית ההשקעה: מספר המבקרים השנתי הוא כ-200,000 איש. אמנם בחודשים ינואר - מאי 1986 היתה ירידה במספר המבקרים בהשוואה לאותם חודשים בשנה שקדמה לה, אבל אין הדבר משפיע על כדאיותו של הפרוייקט המאושר.

מחישוב שערך משרד מבקר המדינה התברר, שהפרוייקט המאושר נשא ב-1985 רווח גולמי של כ-39% ממחזור המכירות של כרטיסים ואירועים שונים. ואולם, הוצאות פרסום, הנהלה וכלליות, של החברה כולה, הגיעו ל-40% מהמחזור, ואילו לפי התחזיות של חפ"ת הן אמורות להגיע ל-15% מהמחזור. הוצאות אלה כילו את כל הרווח הגולמי. יצוין, כי למימון פרסומת של פרוייקט זה אישר המשרד, בדצמבר 1983, מענק עד לסכום של \$25,000, והלוואה עד לסכום של \$34,000. בסעיף הפרסומת אי אפשר להפריד בין הוצאות הפרוייקט המאושר להוצאות אחרות של החברה. יתירה מזו, הוצאות המימון - לרבות הפרשי הצמדה שנצברו וטרם שולמו - הגיעו ל-360% מהמחזור, דבר הנובע מהאשראי שנתקבל בשיעורי רבית גבוהים כדי לממן את הקמתם ופיתוחם של השטחים המסחריים שלא נכללו בתכנית המאושרת.

בבקשת המפעל לסיוע ממאי 1986 ציינו הבעלים, שאין באפשרותם לעמוד בתשלום קרן ורבית על ההלוואות שנתנה להם חפ"ת מאחר שהם "משלמים בקושי את ההוצאות הטיפועוליות של הפרוייקט". מתוך המסמכים שצירפו הבעלים לבקשה עולה, שסך האוביליגו של המפעל למועד הבקשה היה כ-3.5 מיליון דולר, ואין כמעט נכסים שוטפים לכיסויים. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, על סמך נתוני האוביליגו שהגישו הבעלים לחפ"ת, יהיה עליהם לפרוע ברבעון אקטובר - דצמבר 1986 כ-670,000\$, וזאת על חשבון קרן בלבד. על סמך נתונים אלה והודעת הבעלים, שאין להם אמצעים נוספים, הרי שמצב הפרוייקט קשה ביותר ואין בסיוע האמור של המשרד מקרן מצוקה כדי להביא לידי הבראתו.

5. מלון באילת, שהוקם ב-1980, קיבל סיוע כהלוואות פיתוח למימון ההשקעה בסכום של כ-2 מיליון דולר, מהם 1.5 מיליון דולר בתנאי "צנרת", והיינו, הצמדה למדד המחירים לצרכן בשיעור 70% ורבית בשיעור 0.5%. בשנת 1985 חדל המלון לפרוע את חובו בסדירות וביוני 1986 הגיעה יתרת חובו שבפיגור, לפי דיווחי חפ"ת, לסכום של 0.9 מיליון דולר ויחד עם יתרת התחייבויותיו לחפ"ת הגיע חובו ל-2.2 מיליון דולר בקירוב. עם התחלת הקצאת האשראי למלונות במצוקה פנה גם המלון הזה בבקשה לאשר לו הלוואה מהתקציב האמור.

(א) כדי שניתן יהיה לבדוק את דרגת מצוקתו של המלון נקבע בקריטריונים למתן הסיוע, שנוסחו באגף תקציבים, כי המלון ימציא דוחות כספיים מבוקרים לחקופה שנסתיימה לא יותר משנה לאחר גמר שנת המאזן. המלון הגיש דו"ח כספי מבוקר ל-31.3.84 ועל בסיס זה דנה הוועדה בבקשתו באוגוסט 1986 – 29 חודשים לאחר תום שנת הכספים שלו. כמובן, אין דו"חות כאלה יכולים להצביע על מצבו של המלון באוגוסט 1986.

(ב) היות שמשיכות כספים של בעלי עניין מהמלון ועסקאות של המלון עם בעלי עניין ועם צדדים קשורים יכולים להשפיע השפעה של ממש על עסקי המלון, ולהביאו לידי מצוקה מלאכותית שאינה נובעת מעסקיו הרגילים, דרוש היה, שאחד התנאים לטיפול בבקשה לסיוע מקרן מצוקה יהיה אישור מרואה חשבון המפרט עסקאות עם בעלי עניין. על האישור לכלול מידע בדבר יתרות החשבון של בעלי המניות בחברה, לתאריך המאזן, משכורותיהם, דמי ניהול שקיבלו, רבית ודיבידנד וכל תשלום אחר במישרין או בעקיפין בשלוש השנים האחרונות, ופירוט בדבר עסקאות עם צדדים קשורים בתקופה האמורה.

המלון לא המציא אישור כזה. הביקורת העלתה, שעל פי המאזן ל-31.3.84 החברה האם של המלון הייתה חייבת לחברת המלון כ-95,000 ש"ח, ששווים לפי שער הדולר הממוצע באותה שנה (כהנחה שהיתרה נוצרה במהלך השנה) כ-1.2 מיליון דולר. במאזן לא ניתן ביאור, והוועדה לא דרשה שבעלי המלון ימציאו אישור מרואה חשבון באילו תנאים העמיד המלון יתרה זו לרשות החברה האם.

(ג) מי שמבקש סיוע צריך להוכיח באמצעות דוחות תפוסה, כי הייתה במלנו ירידה זמנית בתפוסה בסוף 1985 ובתחילת 1986. הביקורת העלתה, כי במלון הזה לא רק שלא ירדה התפוסה בחודשים שאירע המשבר האמור בתיירות, אלא אף עלתה. בחודשים אפריל 1985 עד מארס 1986 הייתה התפוסה המוצעת 76% – כ-25% יותר מן הממוצע הארצי – ובחודשים אוקטובר 1985 עד מארס 1986, שבגינם הוחלט על מתן הסיוע, עלתה התפוסה הממוצעת ל-84% בקירוב.

הוועדה לא התחשבה בנתונים האמורים והחליטה לסייע למלון בתנאים חריגים: היא קבעה, שחוב המלון שבפיגור יחושב מחדש ויוכא בחשבון כאילו ניתנה למלון באוקטובר 1982 הלוואת הסדר בסכום של \$60,000 ברבית מסחרית (17.25%), וכן שהמלון יקבל בדיעבד הלוואת פיתוח בסכום של \$90,000 ברבית מסובסדת בשביל להקים אולם אירועים, אף על פי שאולם זה לא אושר לו בעת הקמתו של המלון. בחישוב היקפן של הלוואות הפיתוח שקיבל, הוכא בחשבון גם השטחים הציבוריים שבמלון, הנדרשים לפי תקני המשרד. לאחר שסכום ההלוואות החדשות ינוכה מחשבון החוב שבפיגור, תחושב יתרה חדשה לחוב שבפיגור, והיא תיפרס כהלוואה לזמן ארוך מהתקציב למלונות במצוקה. עדיין לא נערך החישוב מחדש אבל לפי אמדן ראשוני של חפ"ת המדובר בסכום נוסף של כ-0.25 מיליון דולר.

6. הוועדה שהוקמה, כאמור, לשם אישור הלוואות למפעלי תיירות במצוקה מתקציב שנועד למטרה זו, המליצה לתת למלון בירושלים הלוואה בסך 1.5 מיליון דולר מתקציב מיוחד ועוד הלוואה בסך 0.5 מיליון דולר מכספים שמקורם בהנפקה לציבור, שבנק מסחרי מנפיק בשביל חפ"ת. ביצוע הלוואות אלה מותנה בכך שהמלון יסיר מעליו את כל חובותיו. יצוין, כי לרשות המשרד לא הועמד תקציב מיוחד נוסף, לסיוע למפעלי תיירות במצוקה.

בניתוח התוצאות העיסוקיות של המלון לשנים 1981 – 1985 עולה, שהרווח של המלון (לפני הוצאות מימון) באותן שנים היה סביר יחסית למכירותיו – 1.5 מיליון דולר בממוצע בשנה – כ-30% ממחזור

המכירות. הוצאות המימון הן אשר גרמו למלון את הפסדיו וסכומם המצטבר, לפי הדו"חות הכספיים המבוקרים ל-31.3.85, הגיע ל-3 מיליון דולר בקירוב.

משרד מבקר המדינה בדק את הגורמים להוצאות המימון הגבוהות. הבדיקה העלתה, שיתרת ההלוואות לזמן ארוך ל-31.3.85 היתה כ-2 מיליון דולר ו-87% מהיתרה נתקבלו מחפ"ת בתנאים נוחים ביותר – הצמדה של 70% למדד ושיעור רבית של 1% בשנה. ההלוואות לזמן ארוך נתקבלו מבנק מסחרי בהצמדה מלאה ובשיעור רבית של 12% בשנה. סכום החלויות השוטפות של כלל ההלוואות לזמן ארוך הגיעו ב-31.3.85 ל-\$430,000. על פי מחזור המכירות ואשראי לקוחות המקובל בענף (45 יום כממוצע) היה דרוש למלון בשנת הכספים 1984 אשראי להון חוזר (מחזוריות 8) בסכום של \$650,000, שאף אם הרבית עליהם היתה בממוצע כ-50% בשנה לא היתה ההוצאה גדולה מ-\$325,000. יוצא אפוא, שכלל החלויות השוטפות של ההלוואות לזמן ארוך בתוספת מימון ההון החוזר לא עלה על 0.7 מיליון דולר, בעוד הרווח הטיפעולי הגיע לכ-1.5 מיליון דולר.

ואולם, מהמאזן ל-31.3.85 עולה, שלא כך היו פני הדברים. האשראי לזמן קצר הגיע לכ-3.3 מיליון דולר, ולא ל-\$650,000 כמתחייב, כאמור, מהיקף העסקים של המלון. ממסמכים שבידי חפ"ת עולה, שחלק מאשראי זה נתקבל "בשוק האפור", בתנאים קשים. לדעת הביקורת, הרווח הטיפעולי של המלון בחמש השנים האחרונות לא חייב מימון הפסדים ולא הייתה למלון סיבה הנובעת מעסקי המלונאות השוטפים שלו לקחת את ההלוואות האמורות.

במאזן יש מידע שיכול להבהיר חלק קטן מההיקף הגדול של התחייבות המלון: (א) בסעיף חייבים ויתרות חובה נמצאת יתרת חובה של בעלי עניין שסכומה ל-31.3.85 היה כ-\$150,000. מהערה למאזן עולה, שחושבה רבית זקופה לגבי יתרה זו. יוצא אפוא, שהלוואה זו ניתנה לבעלי עניין בשיעור רבית נמוך מרבית השוק. (ב) מתברר מהמאזן, שהמלון קיבל הלוואות בסכום כולל של כ-\$400,000 למימון רכישת המקרקעין והקמת בית מלון בירושלים. השקעה בהקמת מלון חדש אינה קשורה בתפעול המלון הקיים ומימון השקעה מעין זו גורם לעליית היקף ההתחייבויות.

בחמשת החודשים הראשונים של 1986 ניכרת, לפי נתוני המלון, ירידה גדולה בתפוסה, לכדי 28%, ואולם הרווח הטיפעולי לתקופה ינואר 1985 עד מאי 1986 גבוה – 1.6 מיליון דולר. יוצא אפוא, שבעייתו העיקרית של המלון הם חובות העבר, וקשייו הכספיים אינם נובעים מירידה זמנית בביקושים לשירותי מלון.

בהחלטה זו חריג נוסף הנוגע למקורות המימון של הסיוע למלון: הוועדה אישרה, כי 0.5 מיליון דולר יקבל המלון מכספים שמקורם בהנפקה של איגרות חוב לציבור, שבנק מסחרי מבצע בשביל חפ"ת. כספי הנפקות שהחשב הכללי מאשר מיועדים לפיתוח ולהקמה של פרויקטים של תיירות ולא לסיוע למפעלים במצוקה.



מאז 1982 נדל והלך מספר המלונות ומפעלי תיירות אחרים הנתונים במצוקה כספית ומתקשים לעמוד בהתחייבויותיהם, בייחוד פירעון הלוואות הפיתוח. ואלה הנורמים העיקריים של המצוקה הכספית: עומם רב של פירעון הלוואות הפיתוח הצמודות בתקופה הראשונה להפעלת הפרוייקט, וכן ירידה בתפוסה עקב המצב הביטחוני. באיזור – מלחמת של"ג ופיגועי טירור. משרד התיירות ומשרד האוצר החליטו, באמצע 1986, להוסיף לתקופת הפירעון של יתרת ההלוואות שלוש שנים שבהן תיפרע רבית בלבד ועוד שנתיים לפירעון קרן ורבית, דהיינו תקופת הפירעון הכוללת תתפרס על פני 17 שנה, במקום 12 שנה. משמעות ההסדר היא, שנדחה פירעון של סכום שמגיע, לפי הערכת חפ"ת, לכ-6 מיליון דולר בשנה, במשך שלוש שנים, כך שסכום זה אינו חוזר לאוצר אלא ניתן כהלוואה נוספת למפעלי התיירות. בדרך זו התגברו על המצוקה הכספית המיידית של רבים ממפעלים אלה.

כדי לסייע למפעלים אשר כריאים מיסודם ונקלעו לקשיים זמניים עקב המשבר בתיירות שחל בעקבות הגברת הטיור בסוף 1985 ובשנת 1986, ובגלל ירידת ערך הדולר לעומת המטבעות האירופיים, הועד בתקציב משרד התיירות לשנת 1986 סכום של 7.1 מיליון ש"ח למטרה זו.

ממצאי הביקורת מצביעים:

(א) חפ"ת עורכת את הבדיקה הכלכלית של מנישי הבקשות להלוואות וממליצה בפני הוועדה על מתן ההלוואות לזכאים לכך. חפ"ת היא גם בעלת עניין, שכן היא נושה של רבים מהמבקשים, ולכן עלולה להיקלע למצב של ניגוד עניינים בהמלצותיה. (ב) כרבע מכלל ההלוואות אושרו למלונות שבכנייה, ולקשייהם לא היה קשר לשפל בענף כתוצאה מפיגועי הטיור ומירידת ערך הדולר. (ג) ברוב המקרים לא נדרשו הבעלים להשקיע מהון עצמי במקביל לסיוע הממשלתי ובכך נפל עול הבראתם של המלונות כמצוקה על הקופה הציבורית בלבד. (ד) משרד מבקר המדינה הצביע בפני המשרד על שלושה פרויקטים שאושרו להם הלוואות בסכום כולל של 2.4 מיליון דולר אף על פי שמצוקתם הכספית נעוצה בגורמים שונים, ולא בירידה בתפוסה עקב המשבר בתיירות או בעסקי התיירות השוטפים שלהם; אצל אחד מהם אף עלתה התפוסה הממוצעת ל-84%. בשניים מן המלונות משכו הבעלים כספים והוועדה לא התייחסה לכך.

פעולות משותפות של משרד התיירות וגורמי הענף למען עידוד התיירות לישראל

ריכוז ממצאים

משרד התיירות אישר במשך שנתיים וחצי - נובמבר 1982 - מארס 1985 - הלוואות מכספי קרן לבניית תשתית ומערך שיווק בחו"ל. מקבלי האישורים לא יכלו לממשם, כיוון שהסדרה ההפעלה של הקרן לא היו בני ביצוע.

חלק הארי של תקציב המענקים לא נוצל. אף על פי כן הוגדל מדי שנה בשנה התקציב שנועד לכך.

הפרוטוקולים של הישיבות של הנהלת הקרן, שבהן אושרו הלוואות מסובסדות מכספי הקרן ומענקים מאוצר המדינה, לא אומתו בחתימה או בדרך אישור אחרת; לשתי ישיבות לא נרשם פרוטוקול כלל.

הנהלת הקרן אישרה הלוואות ומענקים בלא חוות דעת בכתב על התכניות, שלמימון הם נועדו. לחברי ההנהלה לא היה מידע על התועלת הצפויה, שהתיירות לישראל יכולה להפיק ממימושו.

אושרו הלוואות ומענקים, שלא לפי הקריטריונים ובלי הנמקות.

המשרד לא תמיד הקפיד לנכות את מס התשומות מההוצאות שלפיהן חושבו המענק או ההלוואה.

תקציב מיוחד בסכום של 4.5 מיליון דולר, שהוקצב לכל אחת משנות הכספים 1985 ו-1986 ונועד להגברת הפרסומת בחו"ל ולעידוד התיירות לישראל, נוצל, בלי שהוכנו תכניות, המבוססות על בדיקות, מחקרי שוק או סקרי דעת קהל בדבר תועלתן לעידוד התיירות לישראל.

המשרד לא הכין כלים לבדיקת יעילות הפרסומת שנוקטה, כדי שיוכל להפיק לקחים שיעזרו לו בתכניות פרסומת בעתיד.

הפרסומת למעשה סטתה במידה ניכרת מהתכנית. הסטייה נבעה מאילוצים שהכתיבו שותפי התכנית ולא משינויים בנתונים בדבר פוטנציאל התיירות לישראל, באזורים שונים ובתקופות שונות. המשרד לא בדק אם יש לשנות את תכנית הפרסומת נוכח אילוצים אלה.

במסגרת המאמצים להגביר את התיירות לישראל נקט משרד התיירות (להלן - המשרד) פעולות סיוע לענף התיירות: (א) סיוע למפעלי תיירות (בתי מלון, סוכנויות נסיעות, חברות תעופה וכד') בהלוואות בריבית מוזלת למימון הקמת תשתית ומערך שיווק בחו"ל (להלן - ההלוואות) ובמענקים למימון פרסומת בחו"ל לשירותים שהם מספקים לתיירים בישראל (להלן - מענקים); (ב) מימון משותף עם התאחדות המלונות בישראל (להלן - התקציב המיוחד), של פרסומת כללית בחו"ל, לישראל ולאתריה כיעדי תיירות (להלן - פרסומת תדמית) ושל השתתפות בהוצאותיהם של חברות תעופה וסיטונאי תיירות מחו"ל, לפרסום שירותי התיירות לישראל (להלן - פרסומת מכר), שהם מספקים.

משרד מבקר המדינה בדק במשרד התיירות בחודשים פברואר - אוגוסט 1986, לסירוגין, את דרכי מתן ההלוואות והמענקים ואת השימוש בתקציב המיוחד. בדיקות השלמה נעשו בבנק ישראל.

קרן הלוואות להקמת תשתית ומערך שיווק בחו"ל

בפברואר 1982 הקים המשרד קרן בהיקף של 7 מיליון דולר למתן הלוואות לבתי מלון, לסוכני נסיעות ולגורמי תיירות אחרים לשם מימון בניית תשתית ומערך שיווק בחו"ל שיביאו לקידום התיירות לישראל וכן לשם שיפור השירות הניתן בארץ, לתייר. באותו חודש הוציא מנכ"ל המשרד נהלים להפעלת הקרן. נהלים אלה תוקנו מאז מספר פעמים ולאחרונה במאסר 1986. על פי הנהלים ניתנו ההלוואות למימון: השתתפות בתערוכות וביידידים; פרסום בחו"ל לקידום מכירות; הקמת משרדי מכירות בחו"ל לקידום מכירות השירותים שהענף נותן בארץ; חקר שווקים בחו"ל; הוצאת קטלוגים וחוברות הסברה בנושאי תיירות, בתנאי שידפסו בישראל ומיועדים להפצה בחו"ל; יעוץ משפטי בחו"ל, הקשור ישירות בפעולות לקידום התיירות; השקעות בשיפור רמת השירות לתייר, לרבות שיפוצים, במלונות ובמסעדות המומלצים לתיירים.

ההלוואה תהיה בשיעור של עד 75% מההוצאות שיאושרו בידי הנהלת הקרן, אך לא יותר מ-500,000\$; סכום ההלוואה למימון שיפור השירות תהיה עד 40% מההוצאה המוכרת, אבל לא יותר מ-200,000\$; ההלוואה ניתנת ברבית בשיעור השווה ל-85% משער ה"ליבור"⁽¹⁾, לפרעון בתשעה תשלומים רבע שנתיים שווים ורצופים החל בתום שנה מתן ההלוואה. ההלוואה תנתן רק לאחר ביצוע הפעולה שלמימונה אושרה ולאחר שהוגש דו"ח כספי מאושר למשרד, בצירוף כל המסמכים הנחוצים להוכחת ההוצאה. עוד נקבע בנהלים, שלקרן תהיה הנהלה מורכבת מנציגים של המשרד, של משרד האוצר ושל בנק ישראל.

בתיקי המשרד לא נמצאו כתבי מינוי לחברי הנהלת הקרן. רק בסוף ספטמבר 1986, בעקבות הביקורת, הוציא המנכ"ל כתבי מינוי לשישה מעובדי המשרד (ובתוכם המנכ"ל עצמו), לנציג אגף התקציבים שבמשרד האוצר ולנציג בנק ישראל, לשמש כחברי הנהלת הקרן.

הביקורת העלתה שבפרוטוקולים משיבות הנהלת הקרן, רשומות ההחלטות שנתקבלו, בלי הנמקות. הפרוטוקולים אינם חתומים. לגבי הישיבות שנכנסו ב-3.12.85 וב-26.2.86 לא נרשמו פרוטוקולים כלל.

בסוף ספטמבר 1986 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בעתיד ירשמו פרוטוקולים ויחתמו בידי חברי הנהלה.

(1) הריבית הבסיסית הנהוגה בהלוואות בין בנקים באירופה:

אישור הלוואות וביצוען

1. הנהלת הקרן אישרה במשך תקופה של שנתיים וחצי - מנובמבר 1982 ועד מארס 1985 - 25 בקשות להלוואות בסכום כולל של 1.1 מיליון דולר בקירוב. על פי הנהלים היו אמורות הלוואות להינתן באמצעות החברה לפיתוח מפעלי תיירות בע"מ (להלן - החפ"ת). אולם בשל דרישות החפ"ת מהלווים להמצאת בטחונות, לא בוצעה במשך כל אותה תקופה אפילו הלוואה אחת. מקצת ממקבלי האישורים השקיע כספים במימוש התכניות שאושרו על ידי הנהלת הקרן, תוך ציפיה, שלא מומשה, לקבל מהקרן את הלוואה שאושרה להם.

באפריל 1985 הוחלט להקצות במסגרת קרן אחרת הפועלת ליד בנק ישראל, הנותנת הלוואות לקידום השיווק בחו"ל של מוצרי התעשייה, מכסת אשראי של 3 מיליון דולר למימון הלוואות לקידום השיווק של ענף התיירות.

מאז הוחל במתן הלוואות באמצעות הקרן הפועלת ליד בנק ישראל ועד סוף אפריל 1986, אושרו 14 בקשות להלוואות, בסכום כולל של כ-925,000\$. האישורים הקודמים, שהוצאו עד מארס 1985, אינם מופעלים אלא אם אושרו מחדש בידי ההנהלה. התכניות הכלולות ב-5 מהבקשות שאושרו בוצעו במלואן וכל כספי הלוואות הועמדו לרשות המבקשים. ל-8 מן הבקשות אישרה הנהלת הקרן מתן מקדמה על חשבון הלוואה שבבקשה המאושרת. אישור לבקשה אחת, כולל אישור למתן מקדמה בוטל, מאחר שהמבקש לא מימש את זכותו למקדמה בתוך הזמן שהוקצב לו. הסכום הכולל של הלוואות שניתנו בפועל, עד סוף אפריל אותה שנה כולל המקדמות, הגיע לסך של כ-215,000\$.

2. הנהלים קובעים, שעל המעוניין בהלוואה להגיש לאגף לעידוד התיירות (להלן - אגף העידוד) בקשה ולכלול בה פירוט של פעולות השיווק המתוכננות (להלן - התכנית). אגף העידוד אמור לבדוק את התכנית ולהעבירה להנהלת הקרן יחד עם חוות דעת מפורטת, כדי שחברי הנהלת הקרן יוכלו לשקול אם הבקשה עומדת בקריטריונים, כפי שנקבעו בנהלים, ובעיקר מה מידת תרומתה לקידום התיירות לישראל.

משרד מבקר המדינה הצביע בפני משרד התיירות על שמונה מקרים שבהם נידונו בקשות להלוואות ללא שצורפה חוות דעת מפורטת של אגף העידוד כנדרש על פי הנהלים.

בספטמבר 1986 הסביר המשרד, שעובדי אגף העידוד - החברים בהנהלת הקרן נהגו לחוות את דעתם בעל פה, בעת הדיונים. עוד הודיע המשרד כי בעתיד יפעלו לפי המלצת הביקורת ולקראת הדיונים בהנהלה יוכנו חוות דעת מפורטות, בכתב.

3. אחת הפעולות המוכרות לצורך מתן הלוואות היא הקמת משרדי מכירות בחו"ל. הסיוע באשראי ניתן, לפי הנהלים, בשנתיים הראשונות להפעלת המשרד. הביקורת העלתה, שהקרן אישרה הלוואות בשיעורים שונים מעלות הקמת המשרד והפעלתו בתקופה הנ"ל, בלי שנימקה את החלטותיה.

(א) במאי 1985 אישרה הנהלת הקרן לשתי סוכנויות נסיעות הלוואות להקמת משרדים בחו"ל. סכום ההלוואות, לשתי הסוכנויות, חושב לפי 40% מהוצאות ההפעלה לשנה אחת.

(ב) בדצמבר 1985 אושרה לתאגיד של בתי הארחה הלוואה של 176,400\$ להקמת משרד מכירות בניו יורק. סכום ההלוואה חושב לפי 70% מהוצאות ההפעלה במשך שנתיים בצירוף הוצאות חד פעמיות לצידוד המשרד.

4. משהחליטה הנהלת הקרן לאשר הלוואה נשלחת הודעה על כך למבקש. ההודעה מהווה התחייבות של המשרד כלפי המבקש לתת לו את ההלוואה כשיעמוד בתנאים שנקבעו בהודעה. אין בהודעה הפנייה לנהלים ואין נכללים בה התנאים הכלולים בנהלים, כגון: חוברות וקטלוגים יודפסו בארץ; למקבל הלוואה להקמת משרד מכירות בחו"ל תהיה בעלות של 50% לפחות בגוף המפעיל את המשרד; וחלקה של פעילות המשרד בגין תיירות לישראל לא יפחת משני שלישים של סך כל פעילות המשרד.

המשרד הודיע, בספטמבר 86, למשרד מבקר המדינה, כי בעתיד יצורפו הנהלים להודעות האישור.

5. משרד מבקר המדינה הצביע בפני המשרד על כמה מקרים, שבהם אושרו הלוואות לפרסום חוברות שכללו גם פרסומת לחברות אחרות, בלא שנבדק אם מקבלי הלוואות קיבלו תמורה בגין פרסומת זו. רק בעקבות הביקורת פנה המשרד אל מקבלי הלוואות כדי לברר אם קיבלו תמורה בעבור הפרסום.

בספטמבר 1986, הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בעתיד ידרוש שמקבלי הלוואות ימציאו אישור רואה חשבון להוצאותיהם.

מענקים למימון פרסומת בחו"ל

בתחילת 1983 החליטה הנהלת המשרד לסייע לענף התיירות בארץ בדרך של מתן מענקים לשם פרסום בחו"ל של השירותים שהוא מספק לתיירים בישראל. מאז ההחלטה ועד לסוף שנת הכספים 1985 אושרו כ-70 מענקים בסכום כולל של כ-1.6 מיליון דולר.

בנהלים שהוציא מנכ"ל המשרד בינואר 1983 נקבע, שהמענק ינתן למימון תכניות פרסומת בכלי התקשורת בחו"ל – טלוויזיה, רדיו, ושלטי חוצות – שאושרו מראש בידי הנהלת הקרן (שהרכבה זהה לזה של הנהלת קרן הלוואות למעט נציג בנק ישראל); על הפרסומת לכלול את ישראל ואתרים בה כיעדים בלעדיים ולהתמקד ב"חבילות" וב"מחירים" נוחים שהמפרסם מציע; עוד נקבע בנהלים, שההשתתפות במענקים תינתן לפרסום במקומות האלה בלבד: (א) ארה"ב, גרמניה המערבית, צרפת בריטניה; (ב) בשווקים חדשים כגון: המזרח הרחוק, דרום אמריקה, חצי האי האיברי. עוד נקבע, שהמענק יהיה בישעור של עד 50% מההוצאה אך לא יותר מ-\$100,000 להתארגנות אוורית; \$75,000 לרשת בתי מלון ולחברת תעופה ו-\$25,000 לחברת תיירות; לא יינתן מענק בגין הוצאות שנעשו קודם לאישור הבקשה על ידי ההנהלה.

להלן טבלה המפרטת את התקציבים השנתיים שהוקצו למתן מענקים, וניצולם של תקציבים אלה בשנות הכספים 1983 – 1985.

ניצול התקציב			תקציב מאושר			שנת הכספים
השיעור מהתקציב המאושר (באחוזים)	אלפי דולרים*	אלפי ש"ח	השינוי לעומת השנה הקודמת (באחוזים)	אלפי דולרים*	אלפי ש"ח	
31.0	160	13		502	40	1983
13.2	80	36	+ 21	608	270	1984
8.1	59	80	+ 19	722	987	1985
16.3	299			1,832		ס"ה

* הסכומים בדולרים חושבו לפי השער היציג הממוצע של כל שנת כספים.

מהטבלה עולה, שניצול התקציב הלך וירד בכל שנה מכ-30% בשנת הכספים 1983 ל-8% בשנת 1985, ואילו התקציב המאושר גדל מדי שנה בשנה גם בערכים ריאליים.

בנהלים נקבע, שהמענק ינתן בגין פרסומת שנעשתה בפרק הזמן שבין 1.83.1 – 1.84.1.1. הנהלים לא תוקנו וההוראה האמורה נשארה בעינה אף על פי שקרן המענקים ממשיכה לפעול.

בספטמבר 1986 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, שיתוקנו הנהלים בעניין זה.

בקשות למענק ובדיקתן

1. הנהלים למתן מענקים, בדומה לנהלים לאישור ההלוואות, קובעים שעל המעוניין במענק להגיש לאגף העידוד בקשה ולכלול בה תכנית פרסומת מפורטת. לתכנית יש לצרף דוגמאות של המדעות, פירוט כלי התקשורת שבהם יתפרסמו, מועדי הפרסום, עלותו וכיו"ב. אגף העידוד אמור לבדוק את התכנית ולהעבירה להנהלת הקרן, יחד עם "חוות דעת מפורטת" לגביה.

הביקורת העלתה שהנהלת הקרן לא הקפידה לאשר אך ורק בקשות הכוללות תכניות מפורטות. אגף העידוד, לא הגיש להנהלת הקרן חוות דעת בכתב על הבקשות. עוד העלתה הביקורת, שאושרו מענקים שלא לפי הוראות אחרות שבנהלים ולעתים למימון תכניות שספק אם היה בהן כדי לתרום לעידוד התיירות לישראל. להלן דוגמאות:

(א) באפריל 1983 אישרה הנהלת הקרן לחברה אחת תכנית למסע פרסום בהיקף של \$67,452 בשנת 1983. למטרה זו אושר מענק בסכום עד \$25,000. עוד אושר לאותה חברה, בספטמבר 1984, מענק בשיעור של 50% מהוצאותיה - עד ל-\$50,000 - לפרסום מודעות אודות כנסים שיערכו בישראל. החברה לא צירפה לבקשותיה תכנית מפורטת של הפרסומת ואת דוגמאות המודעות שאמורות להתפרסם במסגרת התכנית. אגף העידוד לא מסר להנהלת הקרן חוות דעת בדבר תרומתה הצפויה של תכנית הפרסומת לעידוד התיירות לישראל. לאחר הפרסום דרשה החברה את המענקים שאושרו לה וצירפה לדרישה צילומים של המודעות שפורסמו. התברר, כי בניגוד לנהלים הכילו המודעות גם תכניות לסירורים למצרים ולארצות אירופה. אף על פי כן שילם המשרד לחברה את המענק במלואו, ולא עשה כדי להפחית ממנו את החלק היחסי בעבור הוצאות הפרסום של הסירורים למצרים ולאירופה.

(ב) באמצע דצמבר 1983 אישרה הנהלת הקרן לחברה שהפיקה מופע אור-קולי מענק בסכום של עד \$25,000, בגין מחצית מכלל ההוצאות של מסע פרסומת בחו"ל. המענק אושר אף על פי שלא הייתה בפני הנהלת הקרן חוות דעת על מידת התרומה של המופע לעידוד התיירות.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, בספטמבר 1986, כי בעתיד יוגשו לחברי הנהלת הקרן חוות דעת בכתב.

אישור מענקים ותשלומם

1. הנהלת המשרד קבעה, שיש לרכז את הפרסומת הנתמכת במענקים, במספר מקומות מצומצם, כדי שתהא יעילה. לכן נקבע בנהלים, שהפרסומת תתמקד בכמה אזורים, שפורטו לעיל. אף על פי כן אושרו מענקים לפרסומת גם במקומות אחרים בלא שהחלטות אלה נומקו:

(א) באוגוסט 1983 אישרה הנהלת הקרן, לסוכנות נסיעות מענק בסכום של 35,000 פרנקים שווייצריים (כ-\$16,000) וביום 26.3.85, עוד מענק בסכום של 16,350 פרנקים שווייצריים (כ-\$5,800) לפרסומת בשווייץ שאינה כלולה בין המדינות שהפרסומת בהן מוכרת לצורך מענק.

(ב) בפברואר 1986, אושר למלון בתל אביב, מענק בסך של \$25,000 בגין מבצע פרסומת שכלל, בין השאר, את קנדה, אפריקה הדרומית וארצות סקנדינביה. תכנית המבצע כללה גם פרסומת בסך של \$12,000 בעיתונים היהודיים בארה"ב; המענק שאושר בגין חלק זה של התכנית היה בשיעור של 30% בלבד.

הענקת מענקים לפרסומת במקומות שאינם מנויים בנהלים, יש בה משום הפליה לרעה של גורמי תיירות ישראלים אחרים שגם הם מפרסמים, או מעוניינים לפרסם, במקומות כאלה אך אינם פונים בבקשות להנהלת הקרן בהיותם סבורים, על סמך ההוראות שבנהלים, שלא יזכו במענק בשל הפרסומת במקומות הללו. בספטמבר 1986 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי להבא ינומקו ההחלטות והשינויים ברשימת המקומות שהפרסומת בהן מוכה במענק, יובאו לידיעת ענף התיירות ויכללו בנהלים החדשים.

2. השתתפות בירידים ובתערוכות אינה פעולה מוכרת לצורך סיוע במענקים. אף על פי כן אישרה הנהלת הקרן, בלא מתן נימוקים, מענקים בעד השתתפות בירידים, להתארגנויות אזוריות ואף למפעלי תיירות, לדוגמא:

(א) בספטמבר 1984 אושר להתאחדות המלונות בישראל מענק לצורך שכירת שטח ביריד תיירות שנערך בשנת 1985 בברלין. המענק שאושר היה בשיעור של 50% מההפרש בין סך כל ההוצאות של ההתאחדות לסך כל ההכנסות שלה ממכירת שטחים בביתן שביריד. ההשתתפות הותנתה בהגשת פירוט מדויק של הוצאות והכנסות ודו"חות רווח בסיום המבצע. המענק – בסך \$20,240 – שולם להתאחדות בלא שהוגשו למשרד דו"חות על הכנסות והוצאות ההתאחדות בגין שכירת השטח. לבקשתה לקבלת המענק צירפה ההתאחדות אישור מחברה לגרפיקה על סכומים ששילמו לה בתי המלון שהשתתפו ביריד. האישור אין בו כדי להוכיח שכל הכספים שגבתה החברה שימשו אך ורק לכיסוי הוצאותיה של ההתאחדות (להבדיל מהוצאותיהם של בתי המלון) על שכירת השטח ביריד ושלא כללו גם, למשל, הוצאות על ארגון התצוגה. עוד אישרה הנהלת הקרן להתאחדות ביוני 1985 מענק בסך של \$32,500 לשכירת שטח ביריד של 1986 בברלין.

(ב) במארס 1985 אישרה הנהלת הקרן מענק בסך של 1,750 ליש"ט (כ-\$2,000) לרשת מלונות, בגין השתתפות ביריד תיירות בלונדון שנערך ארבעה חדשים קודם לכן, בנובמבר 1984.

3. יעילותה של פרסומת תלויה, בין השאר, בהיקפה, בגודל המודעות, במספרן, בתפוצת אמצעי התקשורת שהיא מתפרסמת בה, בתדירות הפרסום ובמשך זמנה. כל אלה משפיעים כמובן, על עלות הפרסום. לפיכך החליטה הנהלת הקרן, ביולי 1984, שלא לאשר מענקים בסכומים שיהיו קטנים מ-\$10,000. ואולם, כבר בישיבה הראשונה שלאחר ההחלטה, בספטמבר 1984, אישרה הנהלת הקרן לארבעה מבקשים, מענקים בסכומים קטנים בהרבה מ-\$10,000.

גם בישיבות שלאחר מכן אישרה הנהלת הקרן מענקים בסכומים קטנים במידה ניכרת מ-\$10,000 אף על פי שקיים ספק רב בדבר תרומתה של פרסומת בסכומים של פחות מ-\$20,000 כולל חלקו של המפרסם, לגידול התיירות לישראל.

4. לפי הנהלים, שיעור המענק נתון לשיקול דעתה של הנהלת הקרן ובלבד שלא יעלה על 50% מההוצאות שהוכרו. הביקורת העלתה, שהנהלת הקרן אישרה תמיד את השיעור המרבי של 50%, פרט למענקים בגין פרסומת בכלי תקשורת בחו"ל המוגדרים כיהודיים. לגביהם החליטה ההנהלה החלטות שונות בלי לנמקן. יש מקרים, שהמענק שאושר היה כשליש בלבד מעלות הפרסום, ויש שלא נעשתה הבחנה כלל והפרסומת בכלי התקשורת "היהודיים" בחו"ל זכתה במענק בשיעור של 50% מעלותה.

5. על פי חוק מס ערך מוסף, המס שמשלם עסק בגין רכישותיו ("מס תשומות"), מוחזר לו על ידי שילטונות המס ואין אפוא להכיר בו כהוצאה לעניין חישוב סכום המענק או ההלוואה. הביקורת העלתה, שלא תמיד הקפיד המשרד לנכות את מס התשומות מההוצאות שלפיהן חושבו המענק או ההלוואה. בספטמבר 1986 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הוא החל לנכות את מס התשומות מההוצאה המוכרת לעניין ההלוואות והמענקים.

6. הביקורת העלתה מקרים, שהמענק שולם שלא בהתאם להחלטות הנהלת הקרן או בלי שנבדק אם אכן נתקיימו התנאים שהנהלה התנתה את התשלום.

(א) במארס 1985 אישרה הנהלת הקרן, לסוכנות נסיעות מענק בסך של \$11,000 למימון 50% מעלות של תכנית פרסום בגרמניה ובצרפת. החברה ביצעה רק כרבע מהתכנית. נוסף לפרסום האמור הוציאה החברה סכום של \$2,000 בעד פרסומת בספרד, שלא נכללה בתכנית שאישרה הנהלת הקרן. גזברות המשרד שילמה לסוכנות 50% מן העלות הכוללת של הפרסומת, כולל הסך של \$2,000 בעד הפרסומת בספרד.

(ב) במאי 1984 אישרה הנהלת הקרן מענק לחברה להשכרת רכב, כהשתתפות במימון מסע פרסום ברשת טלוויזיה בכבילים בארצות הברית. האישור הותנה בכך שתשדיר הפרסומת יהיה בלעדי

לישראל קבוע בנהלים וכדי להבטיח זאת נקבע בהחלטת הנהלת הקרן, שנציג הנהלת הקרן יאשר את התשדיר לפני השידור: ב-13.5.85 שילמה גזברות המשרד לחברה כ-13,000 ש"ח (כ-\$13,200), בלא אישור מראש ובכתב של נציג ההנהלה. התשלום התבסס על חשבונית מס שהוצאה בידי חברת הסרטים שהפיקה את התשדיר. החשבונית כללה גם מס ערך מוסף בסכום של כ-\$1,720 והמענק שולם גם בגין סכום זה.

המשרד הסביר, שנציג אגף העידוד ראה את השידור ואישר אותו בעל-פה.

תקציב מיוחד לפעולות משותפות עם גורמי תיירות

באמצע מארס 1985 החליטה ועדת השרים לעניין מעמד ענפי התיירות, (שחבריה היו שר התכנון והכלכלה - יו"ר, השר בלי תיק י. הורביץ, שר האוצר ושר התיירות), להרחיב את המשאבים לשם הגברת שיווק התיירות לישראל בסכום של 4.5 מיליון דולר שימומן במשותף על ידי הממשלה ועל ידי גורמי התיירות. על פי ההחלטה תישא הממשלה בשני שלישים מתוספת המשאבים וגורמי התיירות ביתרה. עוד החליטה הוועדה להטיל על משרד התיירות לעבד יחד עם ענף התיירות תכנית שיווק לניצול התקציב הנ"ל אשר תובא לידיעתה של ועדת השרים לענייני כלכלה. ביום 22.4.85 הגיש שר התיירות לוועדת השרים את תכנית השיווק האמורה (להלן - תכנית א').

בישיבה נוספת ב-4.6.85 החליטה ועדת השרים לעניין מעמד ענפי התיירות שהשתתפות הממשלה תהיה בסך של 2 מיליון דולר כנגד השתתפות בסך של מליון דולר של גורמי התיירות בישראל ועוד מיליון דולר כנגד השתתפות של חצי מיליון דולר לפחות מגורמים בחו"ל.

למימון חלקם של גורמי הענף בארץ שימש סכום של מיליון דולר מהכספים שהגיעו להם מאוצר המדינה, במסגרת הפיצוי המיוחד⁽²⁾ שנתנה הממשלה ליצואנים בשנת 1985 ובכלל זה לענף התיירות. מימון עצמי של פרסומת מכר, שיעשו חברות תעופה וסוכני תיירות סיטונאים בחו"ל, אמור היה להיות סכום ההשתתפות של ה"גורמים בחו"ל".

התקציב המיוחד בסך 4.5 מיליון דולר היה תוספת לתקציב הרגיל, בסך של 4.245 מיליון ש"ח (כ-4.7 מיליון דולר) המיועד לפעולות שונות של לשכות התיירות של המשרד בחו"ל (להלן - הלשכות), לעידוד התיירות לישראל. במסגרת התקציב הרגיל מסייעות הלשכות לחברות תעופה וסוכני תיירות בדרך של השתתפות בהוצאותיהם לפעולות שונות, כגון פרסומת, אירגון סמינרים, ערבי תיירות ותצוגות.

גם לשנת הכספים 1986 הוקצב תקציב מיוחד, באותה מתכונת כבשנת הכספים 1985 - 3 מיליון דולר מתקציב המדינה כנגד מיליון דולר, השתתפות של התאחדות המלונות בישראל וחצי מיליון דולר, לפחות, השתתפות עצמית של שותפים (בחו"ל) לפרסומת מכר.

נוסף על התקציב המיוחד לשנת הכספים 1986 אישרה ועדת הכספים של הכנסת, בחודש יוני 1986 תקציב חירום בסך של 2.05 מיליון דולר, לפעולות פרסום והסברה בחו"ל, שנועדו להקטין את ממדי המשבר בתיירות.

תכנית א'

תכנית א' שהוגשה לוועדת השרים התבססה על שתי הנחות יסוד: (א) כדי להגיע בתקופה קצרה יחסית לתוצאות הטובות ביותר מבחינת הגידול בתנועה תיירות לישראל, יש לרכז מאמצי שיווק מיוחדים בקרב מקורות התנועה העיקריים אשר בהם נמצא פוטנציאל הגידול העיקרי של התיירות לישראל: (ב) כדי להגיע למרב היעילות בפרסום יש לבסס את התכנית על הוצאה מרוכזת של תקציב במשך תקופות זמן קצרות.

(2) בעניין הפיצוי המיוחד לענף התיירות ראה דו"ח שנתי 36, עמ' 771.

התכנית חולקה לשני שלבים: שלב א' - בחודשים ספטמבר עד נובמבר 85 - לחיזוק תנועת התיירות בחורף 1985/86: שלב ב' - ינואר עד מארס 1986 - לחיזוק תנועת התיירות באביב ובקיץ אותה שנה.

להלן נתונים על חלוקת כספי התקציב המיוחד, כולל השתתפות גורמי התיירות, לארצות היעד השונות ולשלבי ההוצאה (באלפי דולרים):

ס"ה	שלב א'	שלב ב'	ס"ה
4,500	2,100	2,400	
2,700	1,400	1,300	ארצות הברית
1,600	700	900	אירופה
200		200	המזרח הרחוק

ארצות היעד בתכנית נקבעו על ידי המשרד, בשיתוף עם גורמי התיירות הישראליים, בהתאם למספר התיירים שבאו מהן לישראל בעבר, ובהתחשב בהיקף הכללי של התיירות היוצאת מאותן ארצות ומספר התיירים שיצאו מהן למדינות המתחרות, בתחום זה, בישראל. בתכנית הוקצב סכום לפרסומת גם במזרח הרחוק (ראה בטבלה) אף על פי שבעבר מספר התיירים שהגיע מהן לישראל היה נמוך מאד.

בתכנית נצפה, שכתוצאה מהגברת הפרסומת יגדל מספר התיירים שיבואו לישראל ב-100,000 בשנת 1985, וב-125,000 בשנת 1986. תחזית גידול התיירות היתה כוללת, בלא פירוש מספר התיירים הנוספים שיגיעו מכל מדינה ומדינה.

תכנית ב'

בסוף יוני 1986 הכין סגן המנהל הכללי לעידוד התיירות שבמשרד, תכנית להפעלת התקציב המיוחד וחלוקתו (להלן - תכנית ב'). תכנית ב' התבססה על אותן הנחות והערכות שהיו ביסודה של תכנית א'. התכנית כללה גם נהלים בדבר דרך ניצולם של הכספים בידי הלשכות והפיקוח על ניצולם. עוד נקבע, שתוקם הנהלה שתאשר את חלוקת התקציב.

בתכנית ב' חלוקה לפרסומת תדמית ולפרסומת מכר, וחלוקה לפי אזורים וארצות. את פרסומת התדמית יעשו הלשכות, באמצעות סוכנויות פרסומת מקומיות ובמלוא ההוצאות ישא התקציב המיוחד. פרסומת המכר תיעשה על ידי חברות תעופה או סיטונאי תיירות בחו"ל (להלן - השותפים) והתקציב המיוחד ישתתף במימונה בשיעור של 66%, כאשר השותפות הן חברות תעופה; ובשיעור של 50% כאשר השותפים הם סוכני תיירות, ובלבד שחלקם של סוכני התיירות לא יפחת מ-\$50,000. כתוצאה מההגדלה בשיעור ההשתתפות של סוכני התיירות לעומת זה שבתכנית א', גדל התקציב לסכום של 4.7 מיליון דולר.

תקציב פרסומת המכר בתכנית ב' כלל גם רשימת חברות התעופה והסוכנים האמורים להשתתף בפרסומת, לפי התפלגות לארצות, ההיקף הכספי של הפרסומת שתיעשה בשיתוף עם כל אחד מהם וחלוקת נטל ההוצאות בין התקציב המיוחד לבין השותף.

השותפים הכלולים ברשימה שבתכנית ב' קובצו מקרב אלה שהלשכות היו קשורות עמם בהסכמים לפרסומת מכר משותפת, במסגרת התקציב לפעילותן הרגילה, ושהיה צפוי שיסכימו להגדיל את היקף פרסומת המכר, אם יקבלו תמריץ מוגדל.

להלן ייעוד כספי התקציב המיוחד, כולל השתתפות השותפים בפרסומת המכר, כפי שנקבעו בתכנית ב' (באלפי דולרים):

פרסומת מכר			ס"ה פרסומת (תדמית ומכר)		ס"ה
חלקו של השותף	השתתפות הקרן	ס"ה	פרסומת תדמית	פרסומת מכר	
700	1,000	1,700	3,000	4,700	
500	700	1,200	2,000	3,200	ארצות הברית
50	50	100	450	550	גרמניה
50	50	100	550	650	בריטניה
50	50	100	—	100	צרפת
					ארצות סקנדינביה
50	100	150	—	150	והולנד
	50	50	—	50	דורבה

מהשוואת חלוקת התקציב בשתי התכניות עולה, שחלקה של ארה"ב גדל מ-60% בתכנית א' ל-68% בתכנית ב'. חלקן של גרמניה, אנגליה וצרפת ירד מ-35% ל-28%. הפרסומת במזרח הרחוק בוטלה בתכנית ב'. כן הוקצו משאבים לפרסומת בסקנדינביה ובהולנד, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הנחות היסוד של התכניות בדבר ריכוז משאבים במספר קטן של יעדים.

לפני הכנת שתי התכניות לא ערך המשרד סקרי שוק או סקרי דעת קהל מקיפים בארצות היעד השונות בשביל לקבוע באיזו מהן קיים פוטנציאל גדול יותר לגידול התיירות לישראל כדי להקצות את מרבית המשאבים לארצות אלה. המשרד גם לא בדק איזו פרסומת יעילה יותר, תדמית או מכר, ומדי החלוקה המיטבית של התקציב בין שני סוגי הפרסומת האלה, המשלימים זה את זה. גם החלוקה בין פרסומת להגברת תיירות הקיץ לבין זו שמטרתה לעודד את תיירות החורף לא נומקה.

לקראת הכנת התכניות לא הכין המשרד כלים, (כגון סקר בין תיירים הנכנסים לארץ) שבאמצעותם היה אפשר לבדוק את יעילות הפרסומת בארצות ובאזורים השונים, את יעילות פרסומת התדמית לעומת פרסומת המכר ופרסומת החורף בהשוואה לפרסומת הקיץ. כיוון שכך, לא היה בידי המשרד מידע אודות יעילות הפרסומת לסוגיה השונים, והדבר הקשה עליו לחלק בצורה מיטבית את התקציב לשנת הכספים 1986 (ראה לעיל).

רק בתחילת ספטמבר 1985 אושר התקציב המיוחד ונעשו ההעברות התקציביות שהיו כרוכות בכך, ומאותו מועד ניתן היה להתקשר בהסכמים לביצוע התכנית. אף על פי שבמועד אישור התקציב אמורה היתה הפרסומת לקראת עונת החורף להיות כבר בעיצומה לא בדק המשרד אם יש צורך לשנות את חלוקת התקציב ליעדיו השונים ולהעביר משאבים מפרסומת חורף לקיץ, או לחילופין להקטין את התקציב המיועד לשנת הכספים 1985.

ההתקשרויות בהסכמים לביצוע התכנית

1. בהתאם לתכנית, פרסומת התדמית נעשתה על ידי הלשכות בחו"ל: בארצות הברית - נציגות המשרד בצפון אמריקה; בגרמניה - הלשכה בפרנקפורט; ובבריטניה - הלשכה בלונדון. הנציגות בצפון אמריקה והלשכה בפרנקפורט השתמשו לצורך זה בשירותיהן של חברות הפרסום שהיו קשורות עמן בפעולותיהן הרגילות. הלשכה בלונדון השתמשה בשירותיה של חברת פרסומת שנבחרה במכרז שהוציאה הלשכה במיוחד לצורך זה. חברות הפרסומת נתבקשו על ידי הלשכות להציע תכניות למסע פרסומת (תדמית) במסגרת התקציב שהוקצב ללשכה מכספי התקציב המיוחד. התכנית שהוצעה הועברה לאישור אגף העידוד ומשאושרה על ידו, הזמינה הלשכה את העבודה.

ההיקף הכספי של ההתקשרויות שנמשרו לביצוע פרסומת התדמית, תאמו את תכנית ב'. לא כן מועדי הפרסום. ההסכם לפרסומת תדמית בגרמניה (בסך של \$450,000) נחתם ב-9.10.85 - קרוב לאמצע פרק הזמן שנקבע לשלב א'; זה שבארצות הברית (בהיקף של

1.3 מיליון דולר) ב-10.11.85; וההסכם לביצוע פרסומת התדמית בבריטניה (בהיקף של \$550,000) נחתם בתחילת דצמבר אותה שנה, לאחר פרק הזמן שיועד לשלב א', ולא עוד אלא שהפרסומת היתה אמורה לפי ההסכם, להעשות בחודשים ינואר - מארס 1986. כתוצאה ממועדי ההתקשרות בהסכמים לפרסומת התדמית, הסכום שהוצא בשלב א' של פרסומת זו היה כ-434,000\$ בלבד, דהיינו כ-14.5% מההיקף הכולל של פרסומת התדמית בשני השלבים.

2. היקפם הכספי הכולל של ההתקשרויות שנעשו לפרסומת מכר תאם, את תכנית ב' אך ההתפלגות לאזורים ולמדינות סתה מזו שנקבעה בתכנית וגם שונו מועדי הפרסום.

(א) (1) היקף פרסומת המכר בארה"ב, לפי ההסכמים שנחתמו, הסתכם ב-1.011 מיליון דולר, לעומת 1.2 מיליון דולר לפי תכנית ב' (הקטנה של כ-16%);

(2) בטלה לחלוטין פרסומת המכר, בסך של \$100,000, בגרמניה - שהיתה בשנת 1984 הראשונה בין ארצות אירופה במספר התיירים שבאו ממנה לישראל;

(3) היקף פרסומת המכר בצרפת גדל ב-90,000\$ - גידול של 90% לעומת היקף הפרסומת לפי תכנית ב'.

(4) גדל היקפה של פרסומת המכר בארצות סקנדינביה ובהולנד, בסכום כולל של \$120,000 (גידול של 80% לעומת תכנית ב'). פרסומת המכר בארצות אלה הסתכמה אפוא ב-270,000\$, מהם - \$150,000 בארצות סקנדינביה ו-120,000\$ בהולנד;

(5) נעשה הסכם עם אל-על - שלא היתה ברשימת השותפים בתכנית ב' - לפרסומת בהיקף של \$66,000 בקנדה, שלא נכללה אף באחת מהתכניות;

(6) נעשו שלושה הסכמים בהיקף כולל של \$150,000 (מזה \$66,000 השתתפות התקציב המיוחד) לפרסומת מכר בשווייץ, שלא היתה בין המדינות הכלולות בתכניות א' וב'.

השינויים שחלו למעשה בהתקשרויות לפרסומת מכר, לעומת המתוכנן בתכנית ב', נבעו מכך שנתבדו חלק מצפיותיו של המשרד בדבר נכונותם של חברות תעופה ושל סיונאי תיירות הפועלים בארצות היעד של תכנית ב' להגדיל את השקעותיהם בפרסומת לעידוד התיירות לישראל, על אף השתתפות התקציב המיוחד בהוצאות אלה. כיוון שכך, נוצרו עודפים בתקציבים שהוקצו למדינות היעד והיה רצון להוציאם במקומות אחרים, במיוחד בשים לב לכך שהסכמים בתקציב המיוחד הוקצבו כדי שיוצאו עד תום שנת הכספים 1985 והמשרד חשש שאם הם לא יוצאו עד אותו מועד, הם ילקחו ממנו.

(ב) כדי להמריץ את סיונאי התיירות ליטול חלק בפרסומת המכר במסגרת התכנית ובכך לאפשר לנצל את כל התקציב שהוקצב לצורך זה, הוחלט, בדצמבר 1985, להוריד את מינימום ההשתתפות העצמית של סיונאי תיירות בפרסומת המכר, מ-50,000\$ ל-25,000\$ בלבד. הורדת המינימום, כאמור, תרמה אף היא לפיזור הפרסומת בארצות רבות.

(ג) התכנית נועדה, כאמור, לביצוע בשני שלבים - הראשון כחדשים ספטמבר עד נובמבר 1985 - לחיזוק תיירות החורף ב-1985/86; והשני - בחודשים ינואר עד מארס 1986 - לחיזוק תיירות הקיץ באותה שנה. ההתקשרויות בהסכמים בדבר ביצוע פרסומת המכר נעשו באיחור וספק אם היה ככוחה של פרסומת זו להשפיע על היקף תיירות החורף באותה שנה.

ההסכם הראשון עם חברת תעופה זרה בדבר פרסומת מכר בהיקף של \$343,000 אושר לחתימה ב-9.10.85. יתר ההסכמים בהיקף כולל של \$1,443,000 נחתמו עד אמצע פברואר 1986. מניתוח ההסכמים עולה כי רק 24% מהיקפה של פרסומת המכר אמור היה להתבצע בשלב א' והיתרה בשלב ב'.

מן האמור לעיל עולה, שהביצוע בפועל הן של פרסומת התדמית והן של פרסומת המכר היה שונה מהתכניות, באשר להתפלגות הפרסומת בין האזורים השונים. שונתה גם החלוקה בין הפרסומת לעידוד תיירות החורף לבין הפרסומת לעידוד תיירות הקיץ. בתכנית א' הוקצה

שלב א' (תיירות חורף) 47% מההיקף הכללי של התכנית (פרסומת תדמית ומכר) ואילו לפי הביצוע בפועל הסתכם שלב א' ב-18% בלבד. באירופה, שהיא המקור העיקרי לתיירות חורף, היתה הפרסומת לתיירות זו רק 13% מכלל התקציב.

השינויים בתכניות לא התבססו על שינויים בנתונים בדבר פוטנציאל התיירות לישראל בארצות השונות. כתוצאה מכך ספק אם התקציב המיוחד נוצל בצורה המיטבית וספק אם תרם להגברת התיירות לישראל.

תשלומים ודיווחים

תכנית פרסומת המכר והתשלומים בגינה אמורים היו להסתיים עד סוף מארס 1986. על ביצוע התשלומים בפועל אחראיות לשכות התיירות בחו"ל. סכום ההשתתפות של המשרד בפרסומת המכר, לפי הסכמים שנחתמו בפועל, הסתכם במיליון דולר. עד סוף מארס 1986 שילם המשרד סכום כולל של כ-\$732,000 בגין הסכמים אלה.

בהסכם שבין מפרסם פרסומת המכר לבין לשכת התיירות נקבע, שהמפרסם ימציא ללשכה את החשבוניות של התשלומים ששילם בגין הפרסומת ואת דוגמאות המודעות שפרסם וכל חומר אחר שתדרוש הלשכה. בנהלים שקבע מנהל אגף העידוד נאמר, שהלשכה תגיש למשרד בכל חודש דו"ח ביצוע תשלומים, לרבות העתקי חשבונות ודוגמאות של המודעות. עוד נקבע בנהלים, שהמפרסמים יגישו בתום המבצע דו"ח המסכם את תוצאות הפרסומת מבחינת היקף תנועת התיירים הנוספת והלשכות יעבירו את הדו"ח למשרד. על אגף העידוד לבדוק את הדו"חות החודשיים של הלשכות כדי לוודא שהמפרסמים עמדו בתנאי החוזה והתשלומים התבססו על כל המסמכים הדרושים.

הביקורת העלתה, שבחזרה שנחתם בין המפרסמים ללשכת התיירות לא נכלל פעיף המחייב את המפרסמים להגיש דו"ח מסכם על תרומת הפרסומת להגברת תנועת התיירים לישראל. ואמנם, עד למועד סיום הביקורת לא הוגש למשרד דו"ח כזה אף מאחד מן המפרסמים. אגף העידוד לא בדק את דו"חות ביצוע התשלומים שהגישו הלשכות מאז ינואר 1986.

בספטמבר 1986, הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בהתקשרויותיו בעתיד ידרוש מהמפרסמים להגיש לו דו"חות מסכמים.

בבדיקת שישה הסכמים לפרסומת מכר, מקרב 17 הסכמים שנחתמו במסגרת התקציב המיוחד, העלתה הביקורת:

1. במארס 1986 שילמה הנציגות בארה"ב סכום של \$37,000 לחברת נסיעות כהשתתפות במסע פרסומת בסך \$74,000 שערכה החברה, בחודשים פברואר ומארס. עד אמצע אוגוסט אותה שנה לא הומצאו למשרד המסמכים הנוגעים לתשלום זה.

2. בשלושה הסכמים שהתשלומים בעבורם היו כ-\$200,000, לא צירפו הלשכות לחומר ששלחו למשרד דוגמאות של המודעות שפרסמו המפרסמים, ולא נדרשו על ידי המשרד לעשות זאת.



בתחילת שנת 1982 הקים משרד התיירות קרן למתן הלוואות ברכית מוזלת למפעלי תיירות ישראלים למימון הקמת תשתית ומערך שיווק בחו"ל וכשנה לאחר מכן החליט לסייע למפעלים אלה גם במענקים כדי לפרסם בחו"ל דבר שירותי התיירות, שהם מספקים בישראל.

מפעם לפעם נקבעו הסדרים להפעלת קרן הלוואות, אבל התברר שאין הם ניתנים לביצוע. רק באוקטובר 1985 החלה למעשה הקרן לפעול.

1. במהלך שנתיים וחצי הוציאה הנהלת הקרן למפעלי תיירות, אישורים למתן הלוואות, שלא ניתן היה לבצען.

2. בפרוטוקולים מן הישיבות של הנהלת הקרן, הממונה על אישור ההלוואות והמענקים, נרשמו רק ההחלטות בלא נימוקים. הפרוטוקולים לא היו חתומים ומשתי ישיבות לא נרשמו כלל פרוטוקולים.

3. הנהלת הקרן אישרה הלוואות ומענקים, בלא שהיו בפניה, כנדרש בנהלים, חוות דעת בכתב על התכנית, שלמימון ניתנו האישורים, ולא מידע על התועלת הצפויה ממימושן לעידוד התיירות.

4. הנהלת הקרן אישרה מענקים שלא בהתאם לנהלים שנבקשו ולא נימקה את החלטותיה.

לקראת שנת הכספים 1985 החליטה ועדת שרים מיוחדת להגדיל את המשאבים, שיועמדו לרשות משרד התיירות לעידוד התיירות לישראל, בסכום של כ-4.5 מיליון דולר. על פי החלטת ועדת השרים המיוחדת, היה על המשרד להכין תכנית מפורטת לשימוש בתקציב ולהגישה לוועדת השרים לענייני כלכלה.

הביקורת העלתה, שהתכנית, שהכין המשרד לשימוש בתקציב, לא התבססה על נתונים מדויקים ובדוקים בדבר פוטנציאל הנכרת התיירות לישראל מארצות שונות. גם החלוקה שלפי פרסומת תדמית ופרסומת מכר ולפי פרסומת לעידוד תיירות חורף וזו לעידוד תיירות הקיץ לא התבססה על חקר שווקים ועל סקרי דעת קהל.

המשרד לא הכין כלים, שבעזרתם אפשר היה לבדוק את יעילות הפרסומת לסוגיה כאזורים השונים ובעונות השונות. להכנת כלים כאלה היתה חשיבות יתירה נוכח כוונת המשרד להמשיך בתכנית גם בשנות הכספים הבאות.

החברה לפיתוח יפו העתיקה בע"מ

ריכוז ממצאים

החברה לפיתוח יפו העתיקה נוסדה בידי הממשלה, ועיריית תל אביב-יפו ב-1961, במטרה לפתח את העיר העתיקה ביפו כמרכז אמנותי ובידור לתיירים ולתושבי ישראל תוך שמירה על אופיו הארכיטקטוני של האזור. שיקום האזור הסתיים באמצע שנות השבעים ומאז מתמקדת החברה באחזוקת האזור. ברשות החברה כ-150 יחידות דיור, עסקים וסטודיות (להלן – יחידות) שהיא מחכירה לאמנים.

מאז פברואר 1985 שונו 99 מחוזי החכירה שבין החברה לבין חוכרי המבנים שבניהולה ובוטלה תקרת ההצמדה בשיעור של 5% של דמי החכירה. בעקבות השינוי וקביעת דמי חכירה חדשים גבתה החברה מאותם חוכרים בשנת הכספים 1985 דמי חכירה בסך כולל של 71.5 ש"ח (\$52.3) ואילו לשנת הכספים 1986 נאמדו דמי החכירה שתגבה החברה מאותם חוכרים בסך של 171.6 ש"ח. סכומים אלה אין בהם כדי לכסות את ההוצאות הכרוכות בגבייתם.

התשלומים החודשיים שקיבלה החברה מן החוכרים, תמורת הסכמתה להשכרת נכסיהם לאחרים, נקבעו לעתים בשרירותיות ולא התבססו על דמי השכירות החודשיים ששילם השוכר לחוכר. שיעור התשלום מתוך דמי השכירות שגבתה החברה תמורת הסכמתה לא היה אחיד, ונקבע בידי הנהלת החברה בלא הנמקות.

חוזי הרשות וחוזי השכירות שהחברה חותמת עם השוכרים אינם אחידים ולעתים אין בהם כדי להבטיח שהנכס יפונה בתום תקופת השכירות. במקרים אחרים הסכום שנקבע בחוזה כערבות לפינוי הנכס לא היה ריאלי.

במקצת הסכמי החכירה שנבדקו לא נקבעו דמי החכירה על פי הערכת שמאי.